

# پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



مہر 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:

۱۹۳۷۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۰۸/۲۲

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرا نجار



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



## فهرست

۱۰..... مقدمه

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۱..... ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه
- ۱۳..... تحولات سیاستگذاری ارزی و پولی در چین
- ۱۵..... پایش ثبات و سلامت بانکی: بانک آینده
- ۱۷..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در شهریورماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۱۸..... واکاوی طرح های بازنشستگی مشاغل سخت و زیان آور (تجارب کشورهای اتحادیه اروپا - به ویژه کشور هلند)
- ۲۰..... اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»
- ۲۲..... تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی
- ۲۴..... بودجه ریزی فرانسه
- ۲۶..... اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»
- ۲۸..... بودجه سال ۱۴۰۲ از لایحه تا قانون



## فهرست

### دفتر مطالعات زیربنایی



- ۳۰..... ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی
- ۳۴..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «بررسی لزوم تمدید ممنوعیت صید ترال فانوس ماهیان»
- ۳۵..... ضرورت اقدام ملی برای ارتقای سازگاری با تغییرات اقلیمی
- ۳۷..... بررسی و آسیب شناسی طرح به هنگام سازی مطالعات جامع منابع آب کشور و تطابق آن با شرایط فعلی بخش آب
- ۳۹..... مفهوم سازی کل نگر بحران آب با استفاده از پویایی شناسی سیستم ها سلسله گزارش های پویایی شناسی چالش های کشور
- بررسی سیاست ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی در ایران و ارائه پیش نویس تقنینی بازنگری طرح های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی
- ۴۱.....

### دفتر مطالعات انرژی



- گزارش نظارتی قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸):
- ۴۳..... آسیب شناسی اجرای قانون از دید مجریان و فعالان اقتصادی
- مطالعه تطبیقی رقابت پذیری صنعتی کشورهای حوزه سند چشم انداز بیست ساله کشور بر اساس داده های گزارش سال ۱۴۰۱
- ۴۵..... یونیدو
- ۴۸..... بررسی تجربه تجدید ساختار صنعت برق در کشورهای منتخب و پیشنهادهایی برای ایران
- ۵۰..... مسائل راهبردی بخش انرژی در برنامه هفتم توسعه: معاملات برق در بورس انرژی



## فهرست



### دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

- ۵۲ ..... بررسی تأثیر نظام آموزش عالی بر نهاد خانواده با تأکید بر مقررات آموزشی و خدمات رفاهی
- ۵۵ ..... گزارش راهبردی بررسی ابزارهای سیاستگذاری ترویج و تعمیم ورزش همگانی (مطالعه تطبیقی)
- گزارش نظارتی در مورد «لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری‌های غیرمجاز و کاوش به قصد به دست آوردن اشیاء عتیقه و آثار تاریخی که براساس ضوابط بین‌المللی مدت یک‌صد سال یا بیشتر از تاریخ ایجاد یا ساخت آن گذشته باشد (مصوب ۱۳۵۸/۰۲/۱۸)» ..... ۵۶
- ارزیابی عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه (با موضوع اختصاص یارانه و تسهیلات به تأسیسات گردشگری و توسعه زیرساخت‌های گردشگری) ..... ۵۸
- بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش: تجربه مدیریت مدارس به شیوه هیئت‌امنایی ..... ۶۰
- ارزیابی عملکرد کانون‌های فرهنگی هنری مساجد ..... ۶۲
- چارچوب مفهومی بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور: طرح مسئله، اهم چالش‌ها و راهبرد ..... ۶۴
- بررسی وضعیت اجرایی‌سازی قانون «ساماندهی مُد و لباس» و آیین‌نامه اجرایی ..... ۶۶
- جستاری پیرامون فرهنگ مقابله با فساد (به‌همراه راهکارهای تقنینی) ..... ۶۸
- تحلیل وضعیت خدمات اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین در ایران (مطالعه موردی استارلینک) ..... ۷۲
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» ..... ۷۴
- ارزیابی عملکرد ماده (۶۶) برنامه ششم توسعه در خصوص نسبت دانشجو به عضو هیئت‌علمی در زیرنظام‌های غیرپزشکی آموزش عالی ..... ۷۶





## فهرست

### دفتر مطالعات اجتماعی



- ۷۸ ..... بررسی پویایی‌های حاکم بر رفاه اجتماعی: سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور
- ۸۰ ..... بررسی لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه: از منظر شکل‌های اجتماعی
- ۸۲ ..... مطالعه تطبیقی سرمایه اجتماعی مجالس قانون‌گذاری
- ۸۴ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: احکام مندرج در فصل ۱۴ «ارتقای نظام سلامت، تأمین مالی و بیمه سلامت»
- ۸۸ ..... خدمات بهداشتی و درمانی دهان و دندان در ایران: چالش‌ها و راهکارها

### دفتر مطالعات سیاسی



- ۹۰ ..... پنجمین گزارش مستند مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص عملکرد حقوق بشری آمریکا (سال ۱۴۰۱)
- ۹۳ ..... مطالعه تطبیقی اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای
- ۹۵ ..... اتحادیه بین‌المجالس جهانی فرصت‌ها، موانع و الزامات فراروی مجلس شورای اسلامی
- ۹۸ ..... تحلیل فرایند سیاست‌گذاری در مدیریت مطلوب بحران

### دفتر مطالعات حکمرانی



- ۱۰۰ ..... بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶)
- ۱۰۱ ..... بررسی و شبیه‌سازی شواهد محور طرح ساماندهی، تأمین و تربیت نیروی انسانی آموزشی و پرورشی وزارت آموزش و پرورش
- ۱۰۳ ..... بررسی برنامه هفتم توسعه: ضعف ظرفیت‌ها و شاخص‌های سیستمی برای حکمرانی توسعه و پیشرفت
- ۱۰۵ ..... کمیسیون اصل نود به‌مثابه آمبودزمان (چالش‌ها، فرصت‌ها و رهیافت‌ها)

# 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

# ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه

۱۹۳۷۲  
۱۴۰۲/۰۷/۰۲

دفتر مطالعات اقتصادی



DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.6.9](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.7.6.9)

## مسئله اصلی

لایحه برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۸ زیر فصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند، ۸۶ جزء و ۵۵ تبصره تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و فرآیند رسیدگی به آن بر اساس ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی آغاز شد. با توجه به اصلاح

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و ممنوعیت ارائه پیشنهاد اعضای کمیسیون تلفیق در حین بررسی مواد لایحه، به صلاحدید هیئت رئیسه کمیسیون حدود ۲۷ کارگروه تخصصی از نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق برای بررسی مواد مختلف لایحه برنامه تشکیل شد و ایشان در یک بازه فشرده

اقدام به بررسی لایحه برنامه هفتم کرده و گزارش‌های خود را ارائه نمودند. در ادامه گزارش کارگروه‌های تخصصی مبنای بررسی جلسات کمیسیون تلفیق قرار گرفت و طی ۴۵ جلسه بررسی و نهایتاً گزارش کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۱۳ ارائه شد.

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی شکلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد ساختار ۲۴ فصل و ۵۸ زیر فصل لایحه حفظ شده‌است، در حالی که تعداد بندها و تبصره‌ها به ترتیب از ۴۰۸ بند به ۵۱۷ بند، از ۸۶ جزء به ۳۲۲ جزء و از ۵۵ تبصره به ۱۷۳ تبصره افزایش یافته‌است. موضوع مهم اینکه در پایان گزارش یک فصل به‌عنوان فصل مواد الحاقی شامل ۱۲۱ ماده در موضوعات مختلف فصول دیگر اضافه شده‌است که ارزیابی تفصیلی آن در ادامه خواهد آمد.

همچنین اگرچه به‌صورت شکلی تعداد مواد بدون احتساب مواد الحاقی پایانی اضافه نشده ولی بسیاری از احکام الحاقی در قالب بند، جزء و تبصره به مواد لایحه برنامه هفتم اضافه شده‌است. در صورتی که مجموع بندها، جزءها و تبصره‌های معادل تعداد احکام در نظر گرفته شود، مشاهده می‌گردد که تعداد احکام در لایحه برنامه هفتم توسعه معادل ۵۴۵ حکم بوده که در مصوبات کمیسیون تلفیق به ۱۰۰۸ رسیده است. از منظر اهداف کمی نیز، ۱۶۲ اهداف کمی مندرج در لایحه که قابلیت تحقق همزمان نداشته و نیازمند

اولویت‌بندی بودند در گزارش کمیسیون تلفیق به ۳۵۹ هدف بدون اولویت‌بندی مشخص افزایش یافته‌است.

از سوی دیگر و با رویکرد واکاوی محتوایی و در مقام مقایسه گزارش کمیسیون تلفیق برنامه و لایحه برنامه هفتم توسعه می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

با توجه به نقاط ضعف و مغفول که در لایحه دولت وجود داشت، گزارش کمیسیون تلفیق در ۵۶ مورد با ارائه احکام مطلوبی منجر به تقویت لایحه شده‌است؛ البته در فرآیند رسیدگی

تعدادی از احکام دارای آثار نامطلوب (دارای بار مالی، فراتر از ظرفیت و غیرقابل اجرا، با نگاه بخشی یا ...) نیز به تصویب رسیده است که تواتر این احکام در فصل مواد الحاقی بیشتر است (۴۰ مورد در ۲۴ فصل و ۱۸ مورد در فصل مواد الحاقی). علاوه بر این تعداد زیادی از احکام اضافه شده واجد ابهام یا کلی گویی و یا تکرار قوانین جاری هستند.

لایحه برنامه هفتم توسعه بدون جدول منابع و مصارف به مجلس شورای اسلامی ارائه شد و لذا از ابتدا توان اجرای این برنامه توسط دولت قابل ارزیابی نبود. متأسفانه در فرآیند بررسی و تصویب احکام برنامه در کمیسیون تلفیق نیز جدولی به لایحه افزوده نشد. فقدان این جدول

### پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

به طور کلی بر اساس بررسی های صورت گرفته در مطالعه حاضر می توان گفت برای آن که خروجی نهایی که قانون مصوب مجلس است، نسبت به لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه برتری داشته باشد، ضروری است نکات ذیل در ادامه فرآیند رسیدگی در صحن علنی مجلس پیگیری شود:

باعث شد تا با تصویب کمیسیون تلفیق، احکامی که واجد بار مالی (افزایش هزینه یا کاهش در آمد) برای دولت هستند نظیر: «افزایش سهم صداوسیما، آموزش و پرورش و قوه قضائیه از بودجه عمومی»، «اختصاص یک درصد از درآمدهای حاصل از نفت و گاز به وزارت راه»، «حذف حکم افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده»، «حذف و تغییر احکام با موضوع کاهش معافیت های مالیاتی»، «اضافه شدن احکام متعدد دال بر قبول انواع هزینه ها به عنوان هزینه قابل قبول» و «اختصاص اعتبار مالیاتی و اختصاص ده درصد اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به امنیت غذایی» به لایحه افزوده شوند که واجد ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی و در برخی موارد اصل ۵۲ قانون اساسی

تصویب احکام مطلوب لایحه و مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تقویت لایحه شده است. عدم تصویب احکام نامطلوب و بخشی از اهداف کمی متعددی که در کمیسیون تلفیق تصویب شده و منجر به تضعیف لایحه شده است. عدم تصویب احکام حاوی کلی گویی و

هستند

از منظر تحقق پذیری لایحه برنامه هفتم و آنچه در کمیسیون تلفیق مصوب شده است نیز می توان گفت، براساس گزارش «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» حدود ۹ درصد از احکام قانون برنامه ششم به صورت کامل محقق شده اند که علت اصلی عدم تحقق سایر احکام واقع بینانه نبودن و عدم تناسب با ظرفیت های کشور و نیز عدم تأمین منابع مالی لازم بوده است، لذا با توجه به موضوعیت کاستی های فوق الذکر در لایحه و مصوبات تلفیق برای برنامه هفتم توسعه، می توان انتظار داشت که میزان تحقق برنامه هفتم نیز مشابه برنامه های گذشته باشد.

فاقد تکلیف مشخص.

ارجاع فصل مواد الحاقی و بخش هایی از مصوبات تجمیعی که بیشترین احکام الحاقی را دارند (اعم از مواد ۲۲، ۳۱، ۴۸، ۹۹ و ۱۱۸) به کمیسیون تلفیق جهت ارزیابی مجدد و تلخیص به دلیل فرصت محدود رسیدگی در صحن مجلس.



DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.40.3](https://doi.org/10.29809/251402.31.7.40.3)

## بیان / شرح مسئله

شناخت اقتصاد کشور چین، به عنوان یکی از قدرت‌های اقتصادی جهان امری

ضروری است. گزارش حاضر با تمرکز بر روند تغییرات پولی و ارزی به دنبال ارائه

تصویری از تحولات اقتصادی چین از دریچه سیاست‌های پولی و ارزی این کشور است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در میان اقتصادهای نوظهور چین بارزترین اقتصاد در حال گذار از سیاست‌های کنترل مقداری و دستوری به سیاست‌های کنترل قیمتی و بازاری است. این گذار در سه محور: ۱. وضعیت ترازپرداخت (اعم از حساب جاری و حساب مالی)، ۲. رژیم ارزی و ۳. استقلال سیاست پولی بر مبنای نظریه سه‌گانه ناممکن نکات تکنیکی متعددی برای اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه‌ای چون ایران دارد. برخی ویژگی‌های اقتصاد چین مانند حساب جاری مثبت مزمین، مداخلات ارزی جهت جذب جریان‌های ارزی مازاد ترازپرداخت و به‌کارگیری ابزارهای پولی مختلف برای حفظ استقلال سیاست پولی در برابر مداخلات ارزی، برای کشورهای با حساب جاری مثبت مزمین و حتی کشورهای نفتی هم اهمیت اجرایی دارد. اقتصادهایی که به دنبال شناورسازی

نرخ ارز و کشف نرخ بازاری آن متناسب با واقعیت‌های ترازپرداختی هستند و با چالش کاهش استقلال و کارایی سیاست‌های پولی در مقابل جریان‌های ارزی روبه‌رو هستند می‌توانند این مبحث را در دهه‌های اخیر چین دنبال کنند. از طرفی روندی که برای اصلاحات رژیم ارزی در چین به موازات اصلاحات بازار پول و حساب سرمایه طی شده، یک‌روند تدریجی و دوگانه ترکیبی از ابزارهای مختلف دستوری و بازاری است، لذا می‌تواند به کشورهایی که نسبت به اصلاحات ناگهانی و از بین رفتن ثبات مالی در خلال اصلاحات دفعی نگران هستند، مناسب باشد.

در این گزارش بر مبنای نظریه سه‌گانه ناممکن فلمینگ (۱۹۶۲) و ماندل (۱۹۶۳)، وضعیت رژیم ارزی، ترازپرداخت‌ها و استقلال سیاست‌های پولی با تأکید بر دو دهه اخیر

مورد بررسی قرار گرفتند. مهم‌ترین چالش تداخل رژیم ارزی و سیاست‌های پولی طی دو دهه اخیر در چین، مداخلات ارزی بانک مرکزی و انباشت دارایی‌های خارجی در ترازنامه آن می‌باشد که عرضه پول و استقلال سیاست پولی را مخدوش می‌کند. مازاد مزمین ترازپرداخت چین از سمت حساب جاری و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)، همچنین ورود ارز به شکل پول داغ به خصوص بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۰ و از طرفی انعطاف محدود نرخ ارز، بانک مرکزی را مجبور به مداخلات ارزی برای حفظ محدوده نوسان نرخ می‌کند. افزایش دامنه نوسان نرخ ارز و اجازه برای تقویت یوآن بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴، اصلاح سازوکار بازار ارز و نرخ مرجع، توسعه بازارهای فراساحلی و تعریف کانال‌های خروج سرمایه برای سرمایه‌گذاران چینی

(ساکنان مقیم) اقداماتی هستند که جهت کاهش نیاز به مداخلات ارزی (انباشت دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) انجام شدند. در کنار اصلاحات رژیم ارزی و جریان سرمایه، بانک مرکزی چین متناسب با مداخلات ارزی و تغییر در عرضه ذخایر (پایه پولی)، از عملیات بازار باز (اعم از انتشار اسناد بانک مرکزی و عملیات ریپو) و افزایش فعال نسبت ذخیره قانونی برای عقیم‌سازی مداخلات ارزی استفاده نمود. از طرفی پس از سال ۲۰۱۷ اگرچه مداخلات بانک مرکزی در جهت انباشت دارایی‌های خارجی و تغییرات ترازنامه از طریق این کانال به شدت محدود شده است اما به نظر می‌رسد با توجه به افزایش اعتبارگیری بانک‌ها از بانک مرکزی، بانک‌های دولتی بزرگ از جانب بانک مرکزی در حال جذب مازاد ترازپرداخت هستند. این احتمال با

افزایش دارایی‌های خارجی بانک‌ها تا حدود زیادی مطابقت دارد. به نظر می‌رسد گام‌های چین در جهت افزایش انعطاف نرخ ارز و توسعه تراکنش‌های حساب سرمایه (حساب مالی) گام‌های مهمی برای تعدیل مازاد ترازپرداخت‌ها باشند هرچند این مازاد هنوز پابرجاست و نیاز به تغییر ساختار کلان در جهت ارتقای مصرف داخلی دارد. از طرفی اصلاحات سیاست‌های پولی به خصوص ارتقای ابزارهای قیمتی سیاست پولی مانند نرخ بهره در چین به جای استفاده از ابزارهای کمی و مقداری، اقداماتی برای آماده‌سازی زیرساخت‌های سیاست‌گذاری پولی و ارزی شبیه به اقتصادهای توسعه‌یافته است. با توجه به عملکرد مثبت اقتصاد کلان چین طی دو دهه اخیر، این تردید ایجاد می‌شود که آیا واقعاً این نظام چندگانه از ترکیب

ابزارها و تکنیک‌های متعارف و غیرمتعارف، یک الگوی جدید اقتصادی ارائه می‌کند و یا صرفاً اقتصاد در حال گذار چین مستلزم ایجاد چنین ترکیبی می‌باشد؟ هرچند در سخنان مقامات چینی، از یک طرف این نظام چندگانه از الزامات یک اقتصاد در حال گذار معرفی می‌شود (نه یک الگوی مجزا) و از طرفی برخی تحلیل‌گران می‌گویند اگرچه برخی از جنبه‌های سیاست پولی در چین مشابه اقتصادهای پیشرفته شده‌اند، اما با توجه به پیکربندی نهادی چین و مدل ترجیحی توسعه اقتصادی، هم‌گرایی با اقتصادهای توسعه‌یافته نه محتمل است و نه حتی مورد نظر مقامات این کشور می‌باشد که البته راستی‌آزمایی این گزاره از حیث کارشناسی امکان‌پذیر نیست.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توسعه و قدرت اقتصادی چین و به تبع آن افزایش قدرت این کشور در معادلات بین‌المللی موجب شده تا اهمیت مطالعه تحولات اقتصادی این کشور دوچندان شود. از این رو، شناخت اقتصاد این کشور، به عنوان اصلی‌ترین

شریک تجاری و یکی از مهمترین بازیگران حوزه سیاست، امری ضروری است. بررسی روند تحولات سیاست‌گذاری پولی و ارزی این کشور در گزارش، بینش خوبی از تجربیات این کشور در حوزه اقتصاد پولی، بین‌الملل

و توسعه ارائه کرده و از آسیب‌های احتمالی ناشی عدم لحاظ تفاوت‌های ایران و چین در امر سیاست‌گذاری، جلوگیری می‌کند.

# پایش ثبات و سلامت بانکی: بانک آینده

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.7.0](https://doi.org/10.29809/251402.31.7.7.0)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۳۹۰  
۱۴۰۲/۰۷/۰۴

## بیان / شرح مسئله

وجود ناترازی (کمتر بودن ارزش دارایی از بدهی‌ها یا حقوق صاحبان سهام منفی) فارغ از اینکه به هجوم سپرده‌گذاران به بانک‌ها منجر شود یا نشود، موجب افت ظرفیت تولید اقتصاد و محدودیت دسترسی به اعتبار خواهد شد و اساساً بحران بانکی چیزی جز کاهش معنادار سرمایه بانک‌ها نیست. مطالعات این مرکز نشان می‌دهد که یکی از علل اصلی مشاهده وضعیت تأسف‌بار متغیرهای اقتصادی در دهه

۱۳۹۰، وجود ناترازی بانکی در کشور بوده است و برای تغییر مسیر اقتصاد ایران باید آن را چاره‌ای کرد و شروع اصلاحات از بانک‌های شدیداً ناسالمی همانند آینده است. اگرچه حل‌وفصل نظام بانکی مستلزم برنامه‌ای جامع برای تمامی بانک‌هاست اما اولویت اقدام، مختص بانک‌هایی است که عمق ناترازی آنها بیشتر بوده و به‌نوعی می‌توان آنها را شدیداً ناسالم دانست. علاوه بر اولویت منطقی

مطرح شده ذکر این نکته ضروری است که سامان‌دهی و حذف چند بانک شدیداً ناسالم می‌تواند مانع بروز رقابت ناسالم در بازار پول گردیده و به‌نوعی اثر جانبی مثبتی بر سلامت سایر بانک‌ها داشته باشد. طبق بررسی‌های صورت گرفته در این پژوهش، بانک آینده یکی از بحرانی‌ترین بانک‌های شبکه بانکی کشور است و ساختار معیوب درآمد هزینه‌ای بانک با اقدام‌هایی همانند تجدید ارزیابی اصلاح نخواهد شد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وضعیت بانک آینده در این گزارش به صورت خلاصه مورد بررسی قرار گرفت. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در برخی نسبت‌ها شرایط بانک آینده به شدت بحرانی بوده و نیازمند چاره‌اندیشی اساسی است. بیشترین سهم در ترکیب دارایی‌ها به تسهیلات غیردولتی اختصاص دارد که در سال ۱۴۰۱ به ۵۵ درصد رسیده و نسبت به چهار سال گذشته آن روندی افزایشی داشته است. تا پایان خرداد سال ۱۴۰۲ این بانک حدوداً ۸۰ همت اضافه برداشت از بانک مرکزی به ثبت رسانده که بیانگر ریسک بالای نقدینگی سبد دارایی‌های بانک است. عمده تسهیلات به اشخاص مرتبط

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

حضور بانک‌های شدیداً ناسالمی همانند آینده در نظام بانکی کشور، عملاً امکان کنترل پایدار تورم و مهار بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان را از بین برده است. **روند نزولی و بحرانی این بانک در شاخص‌های مختلف نشان می‌دهد مرور زمان نه تنها نتوانسته از**

بانک آینده که ۷۵ درصد (۱۳۰ همت) از مانده تسهیلات اعطایی و مطالبات از اشخاص غیردولتی را تشکیل می‌دهد، مشکوک‌الوصول است.

عمده هزینه‌های بانک مربوط به هزینه سود سپرده‌ها بوده که سهم آن از مجموع هزینه‌ها ۸۱ درصد است؛ همچنین خالص هزینه تسهیلات و سپرده‌گذاری، زبان قابل توجهی را در سال‌های اخیر برای عملکرد بانک نشان داده که این زبان برای سال ۱۴۰۱ به ۳۹,۲ همت رسیده است. مطابق گزارش‌های بانک مرکزی بانک آینده به‌طور میانگین ماهانه ۴ همت زبان شناسایی می‌کند.

**عمق ناترازی این بانک بکاهد، بلکه هزینه‌های حل و فصل ناترازی این بانک را افزایش داده است؛** از این رو به نظر می‌رسد انجام اقدام‌های فوری (انتظامی و قضایی) با هدف توقف روند بی‌انضباطی در بانک آینده ضروری است. اگرچه بانک مرکزی در سال‌های

نسبت کفایت سرمایه در سال ۱۴۰۱ حدوداً به منفی ۱۴۰ درصد رسیده است. باید توجه داشت که این عدد با فرض پذیرش بازگشت ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول و شناسایی درآمد ۲۲ همتی به دست آمده با فرض عدم صحت شناسایی این درآمد (مطابق نظر بانک مرکزی) نسبت کفایت سرمایه وخیم‌تر از این عدد است. تحلیل وضعیت بانک نشان‌دهنده ساختار معیوب درآمد-هزینه‌ای و ناترازی دارایی-بدهی است؛ از این رو اقدام‌هایی همانند تجدید ارزیابی بهبودی ایجاد نخواهد کرد و بانک قابلیت احیا از محل تجدید ارزیابی دارایی‌ها ندارد.

اخیر با هدف بازگرداندن این بانک به مدار ثبات اقدام‌های مثبتی را انجام داده است، اما فهرست تخلفات صورت گرفته در این بانک نشانگر آن است که حصول تام به نتیجه مطلوب، علاوه بر تداوم تلاش‌های بانک مرکزی، به حمایت‌ها و تفاهمات فراقوه‌ای در کشور نیازمند است.





### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قبل ۶ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۹ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «کاشی و سرامیک» و «دارو» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش نسبت به ماه مشابه سال قبل و رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «خودرو و قطعات» و «شیمیایی بجز دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «سایر کانی غیرفلزی» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در افزایش در شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «شیمیایی بجز دارو»، «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی شهریورماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «تجهیزات برقی» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در افزایش در شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «خودرو و قطعات» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی شهریورماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در افزایش در شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «شیمیایی (بجز دارو)» بیشترین سهم را در کاهش در شاخص تولید داشته‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲۶/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۰/۳ درصدی مواجه شده است. در شهریورماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی رشد مثبت ۲/۱ درصدی را ثبت کرده است، همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۴/۱ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۴/۹ درصد رسیده است. گفتنی است میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در شهریورماه سال ۱۴۰۲ روند نزولی یک سال اخیر خود را ادامه داد و با ۱/۴ واحد درصد کاهش نسبت به ماه قبل، میزان ۲۷/۷ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

طی شهریورماه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۳/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۵ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سیمان»، «تجهیزات برقی» و «دارو» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «خودرو و قطعات» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی شهریورماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «تجهیزات برقی» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در افزایش در شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «خودرو و قطعات» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی شهریورماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در افزایش در شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «شیمیایی (بجز دارو)» بیشترین سهم را در کاهش در شاخص تولید داشته‌اند.

شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۵/۹ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۶/۷ درصدی مواجه شده است. طی شهریورماه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۰/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۸/۱ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال

### بیان / شرح مسئله

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است. شاخص تولید بخش صنعت به دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، به عنوان یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های بورسی را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به روز، برای اقتصاد ایران که تحولات زیادی دارد بیشتر خواهد بود، زیرا بازخورد شوک‌های وارده به اقتصاد ایران و واکنش‌های سیاستگذاران باید در تواتر کمتر از فصل مورد رصد قرار گیرد؛ این در حالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

# واکاوی طرح های بازنشستگی مشاغل سخت و زیان آور (تجارب کشورهای اتحادیه اروپا - به ویژه کشور هلند)

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.23.6

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۳۲۷  
۱۴۰۲/۰۷/۰۸



## بیان / شرح مسئله

در یک تعریف کلی، مشاغلی که اشتغال در آنها منجر به ترک شغل پیش از موعد قانونی معمول<sup>۱</sup> یا بروز آثار جبران ناپذیر بر سلامتی کارگران در صورت تداوم شغل شود، مشاغل سخت و زیان آور<sup>۲</sup> گفته می شود. در این تعریف مجموعه مخاطرات جسمی، روانی - اجتماعی، محیط فیزیکی و... که اثرات مخربی بر سلامت کارگران دارند مدنظر قرار می گیرد. در این بین به منظور جبران لطمات ناشی از شرایط شغلی یا حفظ و تقویت جایگاه برخی از این مشاغل، در تعدادی از کشورها مقررات بازنشستگی مطلوب تری، از جمله تخصیص مزایای بازنشستگی و یا دسترسی به (تقریباً) مقدار کامل حقوق بازنشستگی قبل از رسیدن به سن قانونی بازنشستگی (SPA)<sup>۳</sup> در نظر گرفته شده است. اما در سال های اخیر، سیستم های بازنشستگی در سراسر اروپا، با توجه به افزایش سن جمعیت، محدودیت های مالی و اصول حاکم بر پایداری صندوق ها در حال تغییر به سمت زندگی کاری طولانی تر

و به تعویق انداختن بازنشستگی هستند. به همین سبب اتخاذ سیاست هایی همچون افزایش سن قانونی بازنشستگی، محدودسازی راه های بازنشستگی پیش از موعد و توجه و تأکید فزاینده بر راه های جایگزینی بازنشستگی پیش از موعد حتی برای مشاغل سخت و زیان آور به چشم می خورد.

بحث سیاست گذاری در رابطه با مشاغل سخت و زیان آور در مرحله شناسایی این مشاغل با چالشی اساسی مواجه است. به سبب آنکه ارائه لیست شفاف از مشاغل سخت و زیان آور از قاعده های مشخص و فراگیر تبعیت نکرده و هر یک از کشورها لیست جداگانه و بعضاً بسیار متفاوتی نسبت به یکدیگر دارند، تصمیم گیری در رابطه با این حوزه شغلی در شناسایی دقیق جامعه هدف عمدتاً با قضاوت های ارزشی و عدم شفافیت مواجه است.

از منظر دیگر، به واسطه اثر مخرب مشاغل سخت و زیان آور بر سلامتی و طول عمر افراد،

قوانین بازنشستگی مطلوب تری (همچون دریافت حقوق بازنشستگی در سنین پایین تر یا نرخ های جایگزینی بالاتر) در کنار مزایای مربوط به حوادث ناشی از کار و بیماری های شغلی برای کارگران این مشاغل در بسیاری از کشورها در نظر گرفته شده است؛ اما باید به این نکته توجه داشت که دامنه چنین مشاغلی و یا حتی میزان واقعی سختی و زیان بار بودن آنها در طول زمان به دلیل پیشرفت های فناوری و توسعه اقدامات ایمنی و بهداشتی در حال تغییر است. در نتیجه اصل عامل سختی و زیان بار بودن از برخی مشاغل حذف شده و لزوم تجدیدنظر در ارائه مزایای سخاوتمندانه وجود دارد.

از سوی دیگر، در قرن بیست و یکم با بروز تغییرات جمعیتی<sup>۴</sup>، فضای اشتغال و سوءمدیریت سیاست بازنشستگی، بسیاری از نظام های بازنشستگی با مسئله ناپایداری و عدم کفایت مستمری دست و پنجه نرم می کنند. در نتیجه بسیاری از کشورها برای

۱. نسبت به سایر مشاغل.  
۲. معادل واژه فرانسوی «pénibilité».

۳. روند پیری جمعیت

3. Statutory Pensionable Age

فائق آمدن بر این بحران مجبور به اتخاذ سیاست‌های مربوط به طولانی‌تر کردن دور اشتغال به‌رغم آسیب‌پذیری کارگران حوزه مشاغل سخت و زیان‌آور از این نوع تصمیمات

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطابق رهنمون‌های کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۲، بسیاری از کشورها به اتخاذ سیاست‌های منعطف‌سازی بازار نیروی کار و ایجاد بسترهای لازم برای جابه‌جایی شغلی روی آورده و در برخی از کشورهای عضو این کمیسیون، شاهد وضع قوانین سخت‌گیرانه‌ای برای شروط احراز بازنشستگی پیش از موعد همانند افزایش سن مقرر و یا در گامی فراتر برچیده شدن طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد و یا کاهش در سطوح مزایای پرداختی هستیم

**در این روند تحولات حذف بازنشستگی پیش از موعد برای مشاغل سخت و زیان‌آور بدون توجه به ایجاد بسترهای کافی برای اشتغال طولانی‌تر**

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با مرور تجربیات سایر کشورها در این موضوع، می‌توان توجه به سالم‌سازی محیط کار در راستای کاهش آلاینده‌گی و افزایش ایمنی،

شده‌اند. به طور کلی این تغییر رویه، از طریق افزایش سن بازنشستگی و محکم کردن ارتباط بین میزان مشارکت، امید زندگی و مزایای دریافتی، در کنار سخت‌تر کردن همه

**این افراد و یا بهره‌مندی از مستمری کافی نتایج مطلوبی را به‌دنبال ندارد. به همین سبب کشورهای اروپایی با تمرکز بیشتر بر فعال‌سازی مجدد نیروی کار (به‌عنوان مثال آموزش و امکان جابه‌جایی در میان مشاغل) یا ترکیبی از این دو و یا ایجاد صندوق‌های جداگانه برای این مشاغل به پایه‌ریزی طرح‌های ویژه بازنشستگی<sup>۱</sup> برای مشاغل سخت و زیان‌آور پرداخته‌اند. گزارش رسمی کمیسیون اروپا نشان می‌دهد هم دولت‌ها تلاش و سرمایه‌های سیاسی بالایی را برای افزایش سن بازنشستگی صرف می‌کنند که این امر سبب کاهش دامنه مزایای بازنشستگی برای مشاغل سخت و زیان‌آور و یا محدودسازی مزایای از کارافتادگی**

گزینه‌های خروج پیش از موعد فشار بیشتری را به مشاغل سخت و زیان‌آور وارد می‌کند.

برای کسانی که واقعاً بیمار هستند یا قادر به ادامه کار نیستند و نتیجتاً تضعیف کفایت حقوق بازنشستگی می‌شود. توجه به نقص‌های بازار نیروی کار، تلاش برای بهبود و منعطف‌سازی آن، جبران و تأمین بخشی از مزایا در دوران اشتغال و نه انتقال مجموع آن به دوران بازنشستگی، در نظر گرفتن مشارکت‌های مازاد برای رده‌های شغلی سخت و زیان‌آور برای تأمین مالی مزایای سخاوتمندانه مربوط به آن بدون مخدوش کردن پایداری مالی صندوق و یا ایجاد بار مالی سنگین بر دوش دولت از مهم‌ترین آموزه‌های اجرایی تجربه سایر کشورها در مدیریت بازنشستگی‌های پیش از موعد مختص به مشاغل سخت و زیان‌آور است.

بخشی از مزایا در دوران اشتغال با لحاظ اصل پایداری مالی را به‌عنوان مهم‌ترین موارد برای بهبود وضعیت این حوزه پیشنهاد کرد.

دسته‌بندی مشاغل سخت و زیان‌آور و اعطای مزایای متناسب با هر دسته، تلاش برای منعطف‌سازی و رفع نقایص بازار کار و تأمین

۱. طرح‌های مخصوصی که به کارگران شاغل در بخش‌های سخت و زیان‌آور تعلق دارد را طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد به‌واسطه ریسک محیط کار (RER (risk-related early retirement)) نیز گفته می‌شود.

# اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.26.9](https://www.dor.ir/20.1001.1.29809525.1402.31.7.26.9)



## مسئله اصلی

دولت در راستای رفع برخی ابهام ها در قانون بودجه، بهبود مدیریت مالی و دریافت برخی مجوزهایی تسهیل کننده که انضباط مالی را خدشه دار خواهد کرد احکامی برای اصلاح قانون بودجه ارائه کرده است.

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بند «ک» تبصره «۱» قانون بودجه به منظور کنترل تعهدات دولت در تأمین قیر تا سقف اعتبار در نظر گرفته شده که این موضوع از منظر کارشناسی دارای منطق قابل دفاعی است.

**ماده ۱۴ لایحه** وزارت نفت (شرکت ملی نفت) ایران را مجاز دانسته که کسری منابع هدفمندی یارانه‌ها را از محل درآمد حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و صادرات گاز، فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گازی تأمین کند. بخش اول این مجوز ناظر به منابع بودجه عمومی و بخش دوم مربوط به منابعی است که ۶۰ درصد آن در بند «ص» تبصره قانون<sup>۱</sup> تعیین تکلیف شده و ۴۰ درصد مابقی آن نیز طبق حکم ذیل جدول تبصره «۱۴» به مصارف مربوط به جبران قدرت خرید

**ماده (۱۷) لایحه** در خصوص تغییر بند «۱۱» تغییرات متفرقه قانون بودجه از عبارت قرارگاه امام حسن مجتبی به عبارت دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط.

**ماده (۱۸) لایحه** انتقال اعتبارات معاونت روستایی و مناطق محروم از جدول متفرقه (جدول ۹) به جدول دستگاه‌ها (جدول ۷).

از منظر کارشناسی عدم اصلاح برخی از این احکام مانند مواد (۶)، (۷)، (۱۶) می‌تواند مشکلاتی را در اجرای بودجه به همراه داشته باشد.

**۲. احکامی با هدف مدیریت مالی اجرای بودجه:**

**ماده (۲) لایحه** حذف عبارت «با احتساب هر تن مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم به مبلغ هفتادوپنج میلیون (۷۵,۰۰۰,۰۰۰) ریال» در

احکام لایحه دوفوریتی اصلاح بودجه در محورهای زیر قابل تقسیم‌بندی و تحلیل کارشناسی است:

**۱. احکام رفع کننده ابهام‌های شکلی و تغییردهنده فرایند اجرای قانون بودجه سال ۱۴۰۲:**

**ماده (۷) و بخشی از ماده (۶) لایحه** با موضوع یکسان کردن شماره ردیف‌ها و رفع مغایرت بین جداول و احکام

**ماده (۱۶) لایحه** مبنی بر افزایش سقف منابع و مصارف اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی به میزان پرداختی طرح دارویار.

**ماده (۱۳) لایحه** رفع ابهام در خصوص شیوه انعکاس مالی منابع حاصل از مالیات و عوارض فعلی حامل‌های انرژی و واریز به خزانه و سپس اختصاص برای خرید تضمینی گندم.

۱. دولت مکلف است از طریق وزارت نفت و با استفاده از منابع داخلی ارزی و ریالی شرکت تابعه ذی‌ربط وزارت نفت حاصل از فروش داخلی و صادرات محصولات فرعی گازی از جمله اتان، پروپان، بوتان، پنتان و گوگرد، حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» را ایجاد و با رعایت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ حداقل شصت درصد (۶۰٪) از این منابع را در سال ۱۴۰۲ تا سقف نهصدوپنجاه هزار میلیارد (۹۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال متناسب با وصول درآمد به‌صورت ماهانه به این حساب واریز کند.

خانوارهای ناشی از افزایش قیمت کالاهای اساسی و جبران افزایش مستمری خانوارهای تحت پوشش اختصاص یافته است. به نظر این امکان وجود دارد که بخشی از کسری ردیف مربوط به پرداخت یارانه با تغییر شیوه یارانه نقدی به کالا برگ بدون نیاز به اصلاح قانون و از طریق مجوزهای کنونی تأمین شود.

**ماده (۱۱) لایحه** عنوان کرده که مستمری والدین شهدا معادل حداقل حکم حقوقی بازنشستگان خواهد بود. براساس جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۲» مستمری والدین شهدا، معادل حکم حقوقی شهید تعیین شده است. پرداخت مستمری والدین شهدا معادل حکم حقوق شهید واجد بار مالی مازادی برای دولت بود که این منابع در قانون در نظر گرفته نشده است با این حال با توجه به اینکه در سال ۱۴۰۱ این مستمری معادل حداقل حقوق کارگزینی کارکنان بود کاهش آن به حداقل حکم بازنشستگان مناسب نیست.

**۳. احکام برهم زننده انضباط بودجه‌ای و تشدیدکننده کسری بودجه:**

**بر هم زدن انضباط مالی بودجه:**

■ **ماده (۱): مجوز تها تر ۱۵ میلیارد یورو نفت و میعانات مهم‌ترین و مخرب‌ترین حکم اصلاحیه بودجه از منظر بودجه‌ریزی است و بر این اساس به دولت مجوز داده شده است که تا سقف ۱۵ میلیارد یورو بابت بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات قطعی خود، تأمین کسری اعتبارات موضوع این قانون و ... از طریق تحویل**

### پیشنهاد های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به نکات ذکر شده مبنی بر نیاز به انجام برخی از اصلاحات مطرح شده در احکام و همچنین به منظور حرکت به سمت ارائه لویح اصلاح بودجه به جای تمرکز بر دریافت اختیار بدون قید و شرط تخصیص یا استفاده از مجوزهای خارج از بودجه، عدم رد کلیات

نفت خام و میعانات گازی اقدام کند. علاوه بر نکات ناظر بر انضباط مالی و اصول بودجه‌ریزی در حال حاضر مبلغ در نظر گرفته شده سهم دولت در قانون بودجه از محل صادرات نفت، میعانات گازی و گاز سهم دولت حدود ۱۶ میلیارد دلار است که در چهار ماه تنها حدود ۵۰ درصد مصوب این مدت وصول شده است. همچنین براساس اعلام رسمی وزارت نفت در پیش جلسه شورای هماهنگی سران قوا تراز نفت کشور با لحاظ مصرف پالایشگاه‌های داخلی (حدود ۲ میلیون و ۱۰۰ هزار بشکه در روز) و مصوبات تها تر نفت موجود منفی است.

■ **ماده (۱۵) لایحه** با تغییر سقف مجوز قانونی برای انحراف از میزان اعتبارات مصوب موجب بی‌اثر کردن اقدام انضباطی مجلس برای محدود کردن اختیار تخصیص بودجه دستگاه‌ها، خواهد شد.

### ایجاد ناترازی در بودجه:

■ **بخش دوم ماده (۶) لایحه** پیشنهادی برای تغییر اعتبار ردیف (۷۷-۵۳۰۰۰۰) به «سپرد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» به شکل کنونی منجر به ناترازی ۲۲ هزار میلیارد تومانی در منابع و مصارف بودجه می‌شود.

■ **ماده (۳) لایحه** با موضوع مجوز پرداخت هزینه‌های حمل و نقل و صادرات نفت از محل سرجمع ردیف نفت در بودجه عمومی است که تصویب آن تا سقف ۴,۵ هزار میلیارد تومان منابع بودجه را کاهش می‌دهد.

■ **ماده (۱۴) لایحه** که به دنبال تأمین کسری تبصره «۱۴» بوده است در صورت تأمین منابع از محل سهم دولت در درآمد حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی، صادرات گاز فروش داخلی موجب کسری نامشخص منابع قانون بودجه سال ۱۴۰۲ می‌شود.

■ **ماده (۱۲) لایحه** مبنی بر حذف سقف حقوق برای اعضای هیئت علمی و کاهش مالیات اعضای هیئت علمی علاوه بر غیرعادلانه بودن و مبهم بودن ضرورت آن موجب کاهش منابع بودجه می‌شود که کسری آن تأمین نشده.

■ **ماده (۹) لایحه** کاهش حقوق ورودی تجهیزات مصرفی پزشکی به یک درصد بدون تأمین منابع مالی.

**۴. احکام اصلاحی و مطلوب:** ماده (۴) با موضوع عدم دریافت سود شرکت‌های زیان‌ده توسط دولت و ماده (۵) با موضوع تعیین تکلیف بنگاه‌هایی که کار حاکمیتی انجام می‌دهند برای جلوگیری از واگذاری آنها احکام مطلوب در حوزه شرکت‌های دولتی هستند. در حوزه سیاست‌های مالیاتی نیز تصویب حکم ماده (۸) با موضوع تعیین تکلیف معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و معدنی نیز از منظر کارشناسی توصیه می‌شود (این حکم در برنامه هفتم نیز مطرح شده است).

### ۵. اصلاح عناوین ردیف‌های جدول ۹

لایحه حذف شود. در کنار این موارد بخشی از احکام لایحه اصلاح بودجه که با هدف مدیریت مالی دولت یا رفع ابهام‌های موجود در جداول و عناوین آنها ارائه شده است مطلوب بوده و تصویب آنها توصیه می‌شود.

لایحه اصلاحیه بودجه پیشنهاد می‌شود. با این حال بسیاری از احکام لایحه غیر ضروری، مضر و تشدیدکننده عدم انضباط مالی است و در مواردی علاوه بر ایجاد کسری بودجه در عمل، موجب می‌شود که قانون بودجه حتی از نظر شکلی نیز تراز نباشد لذا باید این موارد از

# تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.45.8

دفتر مطالعات بخش عمومی



۱۹۳۴۳  
۱۴۰۲ / ۰۷ / ۲۶

## بیان / شرح مسئله

خدمات کشوری (ماده ۳) از اهمیت بیشتری برخوردار هستند که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

احکام مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی تصویب شده و حتی تشکیل مواردی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی نیز مورد توجه قرار گرفته است. از بین قوانین متعدد، قانون محاسبات عمومی (ماده ۵) و قانون مدیریت

در ایران تعریف واحد و مشخصی از نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد و بر همین اساس، گام نخست در بررسی نهادهای مذکور، دستیابی به یک تعریف واحد و تعیین دامنه شمول آنهاست. در قوانین مختلف،

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نهاد عمومی غیردولتی ۱. واحد سازمانی مشخص است، ۲. استقلال حقوقی دارد، ۳. با تصویب مجلس ایجاد شده یا می‌شود، ۴. بیش از ۵۰ درصد بودجه آن از محل منابع غیردولتی است و ۵. عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. بنابراین تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مفصل‌تر بوده و استقلال حقوقی و تأمین بیش از ۵۰ درصد بودجه از منابع غیردولتی در تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری اضافه شده‌اند.

پس از بررسی قوانین مرتبط با تعریف نهادهای عمومی غیردولتی در این گزارش، دسته‌بندی نهادهای مذکور مورد توجه قرار

فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با ۱۰ نهاد در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس رسید.

پس از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳، ۱۰ قانون دیگر در قالب الحاق به قانون مذکور تا سال ۱۳۹۹ تصویب شده که تعداد نهادهای عمومی غیردولتی را از ۱۰ مورد اولیه در قانون فهرست سال ۱۳۷۳، به ۲۶ مورد افزایش داده است. از ۱۱ قانون الحاق به قانون فهرست، ۸ قانون به‌صورت ماده‌واحد، یک مورد در قالب یکی از مواد قانون دیگر (قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹) و دو الحاق طی احکام قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ صورت گرفته است. در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات

براساس ماده (۵) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) که برای اولین بار تعریفی از نهادهای عمومی غیردولتی ارائه می‌شود، نهادهای مذکور ۳ ویژگی دارند: ۱. واحد سازمان مشخصی هستند، ۲. با اجازه قانون تشکیل می‌شوند و ۳. وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند، انجام می‌دهند. همچنین براساس تبصره ذیل ماده مذکور، مقرر گردید به‌جهت شناسایی دقیق‌تر و تعیین مصداقی نهادهای عمومی غیردولتی، فهرستی تحت‌عنوان «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی تدوین شود. بر همین اساس، اولین لایحه دولت در سال ۱۳۶۸ با ۷ نهاد در لیست تقدیم مجلس شد اما پس از اصلاحات متعدد، سرانجام قانون

گرفته که بر همین اساس، مؤسسات عمومی غیردولتی در این گزارش در ۳ دسته کلی زیر لیست شده‌اند:

۱. مؤسسات و نهادهایی که نام آنها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده است (حتی نهادهایی که در اساسنامه آنها، تصریح نشده که نهاد عمومی غیردولتی هستند).

۲. دسته دوم مؤسساتی هستند که نامشان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده، اما در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسات مذکور به صراحت ذکر شده که نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی هستند.

۳. دسته سوم مؤسساتی را شامل می‌شود که قانون تأسیس آنها در مورد ماهیتشان ساکت است اما طبق معیار قانونی مندرج در

ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند. درخصوص این دسته از نهادها، در اساسنامه به عمومی غیردولتی بودن آن تصریح نشده است.

گفتنی است از بین مؤسساتی که کارکرد نهاد عمومی غیردولتی را دارند (واحد‌های سازمانی مشخصی هستند، استقلال حقوقی دارند، بیش از ۵۰ درصد بودجه آنها از محل منابع غیردولتی است و عهده‌دار وظایفی هستند که جنبه عمومی دارد) اما به حکم قانون تشکیل نشده‌اند یا دسترسی به احکام قانونی تشکیل آنها امکان‌پذیر نبوده (یعنی یکی از ویژگی‌های مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری را به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی ندارند)، چند مورد از اهمیت بیشتری برخوردار بوده که تحت‌عنوان سایر، دسته‌بندی شده‌اند.

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، دایره مطالعه نهادهای عمومی غیردولتی در این گزارش است. براساس صدر قانون فهرست، واحدهای سازمانی مندرج در قانون مذکور و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تلقی می‌شوند. به این معنی که زیرمجموعه هر نهاد عمومی غیردولتی که در قانون فهرست قرار گرفته نیز نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی است، اما در این گزارش مورد توجه قرار نگرفته است. بنابراین آنچه به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی دسته‌بندی شده، اولاً لایه اول از نهادهای مذکور بوده و ممکن است هر یک از نهادها چندین زیرمجموعه داشته باشند که در اینجا مورد بررسی قرار نگرفته‌اند و ثانیاً مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی هستند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌عنوان نتیجه کلی گزارش از بررسی قوانین مرتبط و تلاش برای دسته‌بندی مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی، مشخص می‌شود که قانونگذار در تعیین نهادهای عمومی غیردولتی رویه ثابتی ندارد و یک بی‌نظمی و آشفتگی در تصویب قوانین مربوط به تعریف

و احصا نهادهای مذکور وجود دارد که تعیین یک رمز مشخص یا محدوده‌ای را برای احصا نهادهای مذکور با مشکل مواجه کرده است. بر همین اساس، به‌نظر می‌رسد ارائه یک تعریف واحد که بتواند نهادهای عمومی غیردولتی موجود را پوشش دهد و همچنین چارچوب

مشخصی برای نهادهای عمومی غیردولتی که بعداً تشکیل می‌شود، طراحی کند، از الزامات و قدم ابتدایی در زمینه شفافیت نهادهای عمومی غیردولتی است.

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.21.4



## بیان / شرح مسئله

لایحه و اطلاعات بودجه دولت، تصمیم بر آن شد که نظارت بر عملکرد دولت در هزینه‌کردها محوریت یابد. نوآوری اصلی که توسط LOLF به ارمغان آمد، یک سیستم کاملاً شفاف است که ترکیبی از ارائه بودجه برنامه‌ای و تخصیص (با اطلاع از عملکرد) را ارائه می‌دهد. در عمل به این معناست که سند بودجه دولت مشتمل بر مأموریت‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی است که چندین هدف و شاخص عملکرد به آنها پیوند خورده است.

خود کرده است. در کنار شباهت‌های نظام سیاسی کشور فرانسه با ایران، تحولات اخیر در حوزه مالیه عمومی باعث می‌شود این کشور در اولویت مطالعه و بررسی قرار گیرد. اصلاحات بودجه‌ریزی فرانسه از اصلاح قانون بالادستی ارگانیک LOLF شروع شد که به‌طور قابل‌توجهی به قدرت بودجه‌ای پارلمان افزود. ازسوی دیگر روش بودجه‌نویسی از بودجه دستگامی (ردیف-هزینه) به بودجه برنامه‌ای متناظر با مأموریت‌ها تغییر یافت. در LOLF به‌جای کنترل

بودجه اصلی‌ترین ابزار مدیریت مالی دولت محسوب می‌شود که به‌وسیله آن به سیاست‌های خود جامه عمل می‌پوشاند. سند بودجه به‌جهت آثار آن بر نحوه تأمین خدمات عمومی، شرایط اقتصاد کلان و نظام سیاسی، دارای اهمیت فراوان است. در راستای مدیریت مالی کارآمد، نظام‌های سیاسی اقدامات گوناگونی انجام داده‌اند که می‌توان از تجربیات این کشورها در اصلاحات بودجه‌ای ایران بهره برد. در این راستا در این گزارش نظام بودجه‌ریزی فرانسه مورد مطالعه قرار گرفته است. فرانسه از دو دهه‌ی قبل اقدام به بازسازی ساختارهای بودجه‌ای



فرانسه پس از اصلاحات اخیر بودجه‌ای، درجه بالایی از استقلال مالی را به مدیران اعطا کرد. براساس اختیارات، تمامی اعتبار تخصیص یافته در هزینه‌های جاری (به‌استثنای حقوق) می‌تواند برای دستیابی به اهداف و شاخص‌های عملکردی تعیین شده در برنامه به‌صورت صلاح‌دیدنی خرج شود (اجازه جابه‌جایی هزینه‌های جاری بین انواع هزینه). در ازای این سطح بالای استقلال مالی، از مدیران انتظار می‌رود که به قوانین دقیق گزارشگری مالی و عملکردی پایبند باشند.

در فرایند تدوین بودجه در دولت جلساتی تحت‌عنوان کنفرانس عملکرد برگزار می‌شود تا اهداف عملکردی و شاخص‌هایی که قرار است در لایحه بودجه درج شود، براساس نتایج به‌دست آمده در سال‌های گذشته و احياناً توصیه‌های دیوان محاسبات، مورد بررسی قرار گیرد.

روش بودجه‌ریزی بالا به پایین است به

این معنا که نخست‌وزیر سقف نهایی بودجه سال آینده هر وزارتخانه را اعلام می‌کند. این محدودیت شامل سقف‌های نقدی و تعهدی در هر مأموریت و برنامه، سقف مالیات‌های در نظر گرفته شده برای مؤسسات دولتی و سقف‌های استخدام برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است.

**در نظام بودجه‌ای جدید فرانسه یک برنامه همیشه به‌عهده یک وزارتخانه است که مجموعه‌ای منسجم از اقدامات را پوشش می‌دهد و توسط یک هماهنگ‌کننده برنامه که توسط وزارت مربوطه منصوب شده انجام می‌شود<sup>۱</sup>.** درخصوص توزیع اعتبارات، در چارچوب قوانین هزینه‌ای و سقف اعتبارات هر برنامه، مقامات اجرایی دارای اختیار جابه‌جایی هستند.

**بحث و بررسی پارلمان و تصویب پیشنهاد بودجه در سه مرحله انجام می‌شود، اولین مورد درخصوص احکام جدید مالیاتی که در طول سال بودجه لازم‌الاجرا می‌شود، مورد دوم**

**درخصوص ارقام کلان بودجه (سقف منابع و مصارف، سقف کسری بودجه و بدهی) و سومین مورد درخصوص تخصیص منابع به هر مأموریت و برنامه.** براساس ماده (۴۰) قانون اساسی و اصل (۴۷) قانون LOLF، قانونگذار درواقع از تغییر تراز کلی لایحه بودجه دولت (با ایجاد «مأموریت‌های» جدید، یعنی افزایش هزینه‌ها) منع شده است. با وجود این، در محدوده خاص و مشخصی، پارلمان برای اصلاح منابع و مصارف لایحه بودجه آزادی عمل دارد. برای مثال، افزایش یا کاهش نرخ مالیات یا جابه‌جایی منابع بین برنامه‌ها بدون تغییر سقف هر مأموریت، در اختیار پارلمان است.

**هزینه‌های اعتبار (معافیت) مالیاتی در قانون بودجه دولت درج و تصویب می‌شوند.** نیازهای مالی تأمین اجتماعی توسط قانون پارلمان جدا از بودجه خود دولت تأیید می‌شود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

◀ بودجه‌نویسی برنامه‌محور به‌جای دستگاه محور (ردیف-هزینه‌ای).

◀ ورود مجلس در سطح توزیع هزینه‌ها بین برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و نه سطح جزئی‌تر.

◀ شفاف‌سازی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و یارانه‌ها در قانون بودجه.

◀ دو مرحله‌ای شدن رسیدگی به بودجه در مجلس؛ بررسی احکام جدید بودجه‌ای مانند مالیات‌ها و ارقام کلان بودجه (سقف منابع و مصارف، سقف کسری بودجه و بدهی) در مرحله اول و رسیدگی به تخصیص منابع به هر برنامه در مرحله دوم.

◀ تهیه اسناد پشتیبان و تکمیلی بودجه

توسط دولت از جمله؛ گزارش عملکرد بودجه سال گذشته، فروض درآمدها و هزینه‌های دولت، تهیه بودجه شهروندی برای عموم مردم.

◀ محدود شدن هرگونه اصلاح و تخطی تخصیص اعتبارات از قانون بودجه مشروط به ارائه متمم قانون.

1. Lettres-Plafond.  
2. A Programme Co-Ordinator.

## اظهارنظر کارشناسی درباره:

# «لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.22.5](https://doi.org/10.29809/25.1402.31.7.22.5)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۳۷۶  
۱۴۰۲/۰۷/۰۴

### مسئله اصلی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ابلاغ شود. در غیر این صورت می‌توان انتظار داشت که اجرای صحیح آیین‌نامه داخلی مجلس با چالش همراه شود.

داخلی مجلس شورای اسلامی که درج احکام غیربودجه‌ای (احکامی که به صورت مستقیم بر منابع و مصارف بودجه اثر نداشته باشد) در لایحه بودجه را محدود کرده، لازم است تا بررسی و تصویب لایحه الحاق (۳) در مجلس سرعت گرفته و پیش از ارسال

لایحه «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» با هدف دائمی‌سازی برخی تبصره‌های غیربودجه‌ای و کاهش تعداد تبصره‌های بودجه سالانه به مجلس ارسال شد. با توجه به اجرای قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مطابق بررسی کارشناسی انجام شده، ۳۳ ماده از ۴۴ ماده ابتدایی لایحه الحاق بخشی از مقررات مالی به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۳) بدون تغییر و یا با انجام اصلاحاتی قابل قبول بوده و دائمی شدن آن توصیه می‌شود. شایان توجه است بخشی از مواد قوانین

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

مطابق بررسی کارشناسی انجام شده، ۳۳ ماده از ۴۴ ماده ابتدایی لایحه الحاق بخشی از مقررات مالی به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (۳) بدون تغییر و یا با انجام اصلاحاتی قابل قبول بوده و دائمی شدن آن توصیه می‌شود. همچنین با توجه به لزوم دائمی شدن تبصره‌های دارای

بودجه سنواتی نیز ماهیتی غیربودجه‌ای داشته و در لایحه الحاق (۳) دیده نشده است،<sup>۱</sup> لذا ضروری است این مواد نیز به لایحه الحاق اضافه شود. البته به جهت جلوگیری از ایجاد مدخلی برای قانون‌گذاری غیر صحیح و تسریع فرایند تصویب لایحه الحاق (۳) در سال جاری لازم است تا برای

ماهیت غیر بودجه‌ای و یا دارای ماهیت قانون دائمی و نه یک ساله در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و به دلیل محدودیت‌های ایجاد شده در اصلاحات اخیر قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای تصویب تبصره‌های غیر بودجه‌ای، تصویب کلیات لایحه الحاق ۳ از نظر کارشناسی توصیه

احکام الحاقی پیشنهادی، محدودیت ایجاد شده و تنها تبصره‌های مصوب مجلس در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ قابلیت افزوده شدن به لایحه الحاق (۳) را داشته باشند؛ زیرا در غیر این صورت می‌توان انتظار داشت سیلی از احکام متنوع و غیرمرتبط و دارای بار مالی به لایحه الحاق (۳) افزوده شوند.

می‌شود. به جهت تسریع تصویب لایحه مذکور تا پیش از ارسال لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ پیشنهاد می‌شود تنها احکام مصوب مجلس در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ قابلیت دائمی شدن در الحاق (۳) را داشته باشند.

# بودجه سال ۱۴۰۲ از لایحه تا قانون

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.24.7](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.24.7)

دفتر مطالعات بخش عمومی



۱۹۳۷۹  
۱۴۰۲/۰۷/۰۴

## بیان / شرح مسئله

لایحه بودجه دولت در مرحله بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی دستخوش تغییراتی در ارقام و احکام تبصره‌ها می‌شود. در برخی سال‌ها این تغییرات اندک بوده و در برخی سال‌ها دامنه

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین یافته‌های گزارش به شرح زیر است:

در فرایند بررسی بودجه سال ۱۴۰۲ سقف بودجه عمومی به میزان ۱۰۰ هزار میلیارد تومان (حدود ۵ درصد سقف لایحه دولت) افزایش یافت. البته شایان ذکر است ۲۰ هزار میلیارد تومان از این افزایش به دلیل درج رقم تهاتر قیر برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که در لایحه دولت در سقف بودجه منعکس نشده بود. به عبارت دیگر این بخش از تغییر سقف بودجه ناشی از شفاف سازی توسط مجلس بوده است.

در میان سرفصل‌های سه گانه منابع عمومی، ردیف درآمدها با افزایش ۷۶ هزار

وسیعتری دارند. گزارش حاضر به بررسی مهم‌ترین تغییرات بودجه ۱۴۰۲ از زمان تقدیم لایحه تا تصویب و ابلاغ آن پرداخته است. در این گزارش ضمن بررسی تغییرات ارقام کلان بودجه و محاسبه کسری بودجه

میلیارد تومان بیشترین تغییر را داشت. در مصارف عمومی دولت نیز اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای افزایش یافتند.

البته لازم به ذکر است که مطابق با مصوبه مجلس شورای اسلامی سقف بودجه کل کشور از رقم ۵۱۰۹ هزار میلیارد تومان به رقم ۴۹۹۴ هزار میلیارد تومان کاهش یافت (۱۱۵ هزار میلیارد تومان). دلیل اصلی این کاهش خروج پالایشگاه شازند از فهرست شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست بودجه بود، زیرا بخش اصلی سهام دولت در این پالایشگاه به تازگی به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده و مطابق با تعریف قانونی، در سال ۱۴۰۲ شرکت دولتی محسوب نمی‌شود.

احتمالی قانون بودجه، مهم‌ترین تغییرات در تبصره‌های لایحه بودجه در مجلس نیز تبیین شده است.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به لایحه بودجه رقم مصارف استان‌ها نیز از ۱۲۵،۹ هزار میلیارد تومان به ۱۶۱،۸ هزار میلیارد تومان افزایش داشت لذا مجموع بودجه استانی ۲۹ درصد رشد کرده است.

احکام و تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲ نیز در چند بخش تغییرات مهمی به شرح زیر داشته است:

■ سهم صندوق توسعه ملی دو درصد افزایش یافته و به ۴۲ درصد رسید.

■ در حوزه بهینه‌سازی انرژی وضع عوارض آلایندگی گاز مشعل و گاز تزریقی به خطوط انتقال و همچنین شفافیت سوخت نیروگاه‌ها در این حوزه از مهم‌ترین تغییرات بوده است.

اعطای مجوز به وزارت راه و شهرسازی برای در اختیار قرار دادن اراضی تحت تملک خود برای مشارکت با بانک‌ها، موسسات اعتباری غیر بانکی و شرکت‌های زیر مجموعه در قالب اجاره به شرط تملیک (در راستای اجرایی سازی قانون جهش تولید مسکن)، کاهش حقوق گمرکی ماشین‌آلات، تجهیزات و مواد اولیه و واسطه تولید از مهم‌ترین اقدامات در حوزه حمایت از تولید بوده است.

شفافیت پرداخت تسهیلات کلان، شناسایی اموال مازاد بانک‌ها و مجاز بودن بانک‌های دولتی برای افزایش سرمایه از محل انتشار اوراق بدهی در سال ۱۴۰۲ با ضمانت اصل و سود توسط دولت تغییرات مهم حوزه بانکی بوده است.

جبران کاهش قدرت خرید دهک‌های پایین درآمدی ناشی از افزایش قیمت کالاهای اساسی در سال ۱۴۰۲ علاوه بر

یارانه نقدی و معیشتی در قالب کالا برگ الکترونیک به خانواده‌های مشمول، تغییر مهم در سیاست‌های حمایتی لایحه بودجه بوده است.

در بخش حقوق و دستمزد، معافیت مالیاتی سالانه ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم از ماهانه ۷ میلیون تومان به ماهانه ۱۰ میلیون تومان افزایش یافت.

مهم‌ترین احکام انضباط بخش مالیه دولت از لایحه تا قانون بودجه سال ۱۴۰۲ عبارت‌اند از: مکلف شدن دولت به محاسبه و انتشار نرخ اجاره‌بهای املاک و مستغلات دولتی ثبت‌شده در سامانه سادا، گزارش‌دهی طرح‌های عمرانی براساس مطالعات توجیهی، پیشرفت عملیات اجرایی، مشکلات اجرای طرح‌ها و پیشنهاد در جهت رفع این مشکلات و ارائه برخط اطلاعات کلیه پرداخت‌های صورت گرفته از محل بودجه عمومی و هدفمندی یارانه‌ها به

مجلس شورای اسلامی.

علاوه بر موارد مذکور سازمان برنامه و بودجه مکلف شد به گونه‌ای عمل نماید که در سال ۱۴۰۲ تفاوت درصد تخصیص هریک از ردیف‌های اصلی جدول شماره ۷ بودجه (به جز حقوق و مزایای کارکنان شاغل و بازنشسته) حداکثر ۲۰ درصد و ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) حداکثر ۳۰ درصد باشد.

انضباط بخشی به صندوق‌های تأمین اجتماعی از طریق ۱- اقدام به انتشار محاسبات بیمه‌ای و وضعیت پایداری مالی در افق ۵ ساله و بودجه مصوب و عملکرد مالی به تفکیک سرفصل‌های مندرج در بودجه مصوب خود و ۲- ایجاد حساب واحد برای کلیه عملیات مالی خود، با پیاده‌سازی سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی از این حساب.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اگرچه به‌طور کلی تصویب احکام یا تغییر قوانین دائمی در چارچوب قوانین سالیانه بودجه توصیه نمی‌شود، ولی این رویه طی سالیان گذشته به یک روال مرسوم در بودجه‌ریزی ایران تبدیل شده است. در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به شرایط خاص اقتصادی کشور، احکامی برای افزایش توان

مالیات‌ستانی، شفاف‌سازی و ردیابی مالی مصارف، حفظ قدرت خرید دهک‌های پایین درآمدی کارمندان و بازنشستگان بخش دولتی، ساماندهی بودجه شرکت‌های دولتی و... به لایحه دولت افزوده شد. لذا پیشنهاد می‌شود با رسیدگی و تصویب قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) از درج و

تغییر احکام غیربودجه‌ای در ضمن لایحه و قانون بودجه سالیانه اجتناب شود. همچنین، ضروری است در راستای آیین‌نامه داخلی مجلس که به تازگی اصلاح شد، عدم تغییر قوانین دائمی و احکام غیربودجه‌ای در لایحه و قانون بودجه رعایت شود.

# ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.44.7

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۳۸۴  
۱۴۰۲/۰۷/۰۵

## بیان / شرح مسئله

با توجه به تهدید زیربنای تولید داخلی از ناحیه خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی، در سال ۱۳۸۵ «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» به تصویب رسید. در قانون مذکور، صدور سند مالکیت تک‌برگ به قطعات خرد ممنوع و مشوق‌هایی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی این قطعات در نظر گرفته شد. ولی با گذشت بیش از یک‌ونیم دهه، دولت‌های مختلف عملاً اقدام جدی و اثربخش در زمینه یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی انجام نداده‌اند؛ چه بسا در اثر تدابیر ناصحیح، روند خردی اراضی کشاورزی تشدید شده است. برخلاف ضرورت اتخاذ اقدام عاجل برای سازماندهی این وضعیت، قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی در دوازدهمین جلسه خود (مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹) بندی دال بر به رسمیت شناختن وضعیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی مصوب کرده است.

متن بند مذکور بدین شرح است: «با

تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی تعیین کرده است. شایان ذکر است که با ادبیاتی متفاوت ولی با هدف مجاز شمردن صدور سند مالکیت مفروز به اراضی کشاورزی با هر مساحتی در لایحه برنامه هفتم توسعه [تبصره «۱» بند «ج» ماده (۳۳)] نیز حکمی درج شده است. همچنین وعده داده شده است که تا پایان دولت سیزدهم، کلیه اراضی کشاورزی از سند مالکیت تک‌برگ برخوردار شوند. هرچند مشخص شدن حدود مالکیت اراضی کشاورزی، ضرورتی انکارناپذیر است، ولی در خصوص موفقیت و پیامدهای اجرای برنامه صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی تا پایان دولت سیزدهم، تردیدها و نگرانی‌های جدی وجود دارد.

گزارش حاضر به‌منظور ارزیابی برنامه مذکور و میزان هم‌راستایی با احکام اسناد بالادستی و قوانین مربوطه، از نظر امکان‌پذیری به‌لحاظ اجرا، تبعات احتمالی، میزان تحقق‌پذیری اهداف مورد نظر تدوین شده است.

استناد به اصل عطف به‌ماسبق نشدن قوانین و مقررات، ملاک تشخیص اراضی کمتر از حد نصاب‌های قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی، تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ [یعنی] تاریخ تصویب قانون فوق در مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد. مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها در زمان ارسال پرونده‌ها به ادارات ثبت اسناد و املاک و همچنین در زمان پاسخ به استعلامات دبیرخانه قانون تعیین تکلیف اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، ملاک تشخیص قطعات کمتر از حد نصاب، تاریخ فوق‌الذکر می‌باشد و [اگر] قطعات با هر مساحتی قبل تاریخ فوق مفروز گردیده [باشد]، صدور سند شش دانگ بلامانع می‌باشد». قرارگاه مرکزی در مصوبه ۱۴۰۱/۰۸/۰۱، مواردی مانند «انجام معاملات رسمی»، «تقسیم‌نامه رسمی» و «سایر مدارک و مستنداتی که کاشف از تفکیک و افراز قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ در طبیعت باشد» را به‌عنوان ملاک‌های

حدنگاری و سنددار شدن کلیه اراضی کشاورزی و همچنین اعتبارزدایی از اسناد و معاملات عادی اراضی مذکور از ضروریات است و در صورت عملیاتی‌سازی طبق موازین قانونی، تدقیق مالکیت‌ها و کاهش بستر زمین‌خواری و تغییر کاربری‌های اراضی کشاورزی را در پی دارد که به نوبه خود در تقویت هدفمند شدن اعمال سیاست‌های حمایتی و کنترلی مربوطه و هویت و رسمیت‌بخشی به دارایی‌های کشاورزان مؤثر است؛ با وجود این، در نظام تقنینی کشور، قانون جامع و مناسبی که با لحاظ تمامی ابعاد و جوانب موضوع و شرایط بخش کشاورزی، تثبیت مالکیت اراضی و املاک کشاورزی را به نحو مناسبی تقریر کند، وجود ندارد. لذا از این جهت با خلاء قانونی جدی مواجه هستیم.

■ بر اساس پشتوانه‌های قانونی و همچنین دلایل علمی و منطقی، نحوه صدور سند مالکیت به قطعات کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی در مقایسه با قطعات برخوردار از حد نصاب فنی و اقتصادی باید متفاوت باشد و بر مبنای رعایت یکسری ملاحظات و الزامات صورت پذیرد؛ ولی اجرای برنامه صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی مطابق با مصوبه قرارگاه فوق‌الاشاره و بدون پیش‌بینی الزامات و ملاحظات موردنظر، به مفهوم مشروعیت‌بخشی و تثبیت وضعیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی است و حتی به‌مثابه مشوقی پنهان برای خردتر شدن اراضی کشاورزی تعبیر می‌شود. این در شرایطی است که بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» بر «اصلاح ساختار و نظام بهره‌برداری بخش کشاورزی با تشویق

کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی متناسب» تصریح دارد.

■ نظر به اینکه: ۱. موضوع تشویق کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی در سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» صراحتاً مورد تأکید قرار گرفته و این سیاست‌ها در تراز قانون اساسی هستند و رعایت آن در همه اعصار ضروری است؛ ۲. قبل از سال ۱۳۸۵، قوانینی نظیر قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی و قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی به‌ترتیب در سال‌های ۱۳۴۶، ۱۳۴۹ و ۱۳۵۴ به تصویب رسیده‌اند که برخی از احکام این قوانین بر تکلیف وزارت جهاد کشاورزی برای فراهم کردن زمینه یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و بعضاً موکول کردن صدور سند مالکیت به بعد از یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی تصریح دارند؛ بنابراین، منطق مصوبه قرارگاه مرکزی مبنی بر عطف به‌ماسبق نشدن ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی برای اراضی تفکیک و افراز شده قبل از سال ۱۳۸۵ موضوعیت ندارد.

■ علاوه‌براین، ملاک‌های تعیین شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی، پرابهام و تفسیرپذیرند. به‌ویژه ملاکی که ارائه هر نوع مدرک برای اثبات انجام امر تفکیک و افراز در قبل از سال ۱۳۸۵ را مجاز شمرده است. وجود چنین ملاکی منجر به این می‌شود که در بررسی‌ها و اعلام نتایج، اعمال سلیقه رخ دهد و زمینه امضای طلایی برای پذیرش مدارک ناصحیح و نامعتبر ایجاد شود. در این حالت، عملاً ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی برای عدم صدور

سند مالکیت رسمی به اراضی خردشده بعد از سال ۱۳۸۵ (موضوع ماده ۲ این قانون) نقض خواهد شد. از طرفی هرگونه اقدام برای نقض قوانین و مقررات جاری کشور، نوعی تخلف اداری محسوب شده و مستند به بند «۲» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری از نظر حقوقی قابلیت پیگیری در مراجع قضایی را دارد.

■ در فضایی که: ۱. چندین میلیون قطعه کشاورزی در بیش از ۶۲ هزار آبادی دارای سکنه کشور پراکنده شده است، ۲. حداقل ۶۰ درصد اراضی کشاورزی کشور سند مالکیت تک‌برگ حدنگاری شده ندارند، ۳. ملاک‌های معرفی شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی به‌شدت تفسیرپذیرند و ۴. نیروی انسانی متخصص کافی برای احراز دقیق مالکیت قطعات کوچک و پراکنده در بخش دولتی و خصوصی وجود ندارد، اجرای برنامه مذکور در بازه زمانی محدود با تداوم رویه‌های موجود قطعاً با خطاهای زیادی همراه خواهد بود و سندهای صادرشده به مانند اطلاعات مالکیتی نادرست ناشی از اجرای حدنگاری اراضی کشاورزی در سال‌های گذشته، عملاً از دقت لازم برخوردار نخواهد بود. در نتیجه اختلاف‌های مالکیتی بین مردم تشدید و پرونده‌های حقوقی زیادی در مراجع اداری و قضایی شکل خواهد گرفت که مغایر سند تحول قضایی و سیاست‌های کلی قضایی (بند «۶») است.

■ انتظار می‌رود، با سنددار شدن قطعات خرد، با توجه به سود غیرقابل قیاس تغییر کاربری با کاربری زراعی-باغی در این قطعات، کالایی شدن زمین تشدید شود چراکه به افزایش بی‌رویه خرید و فروش زمین با هدف تغییر کاربری دامن خواهد زد. ■ برخلاف تصور برخی مسئولان،

صرف سنددار شدن اراضی کشاورزی بدون اصلاح رویه‌های جاری در پایش اراضی کشاورزی و جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد در بخش کشاورزی، ضمانت کافی در جلوگیری از ارتکاب امر خلاف قانون یعنی ساخت‌وساز غیرمجاز در اراضی کشاورزی ایجاد نمی‌کند. چه بسا به دلیل سنددار شدن قطعات خرد کشاورزی، زمینه افزایش کاذب درخواست‌ها برای تغییر کاربری مجاز این قطعات افزایش پیدا کند. برای نظارت بر تغییر کاربری‌ها، اثربخش‌ترین نسخه، استفاده از فناوری‌های

نوین مانند سنجش از راه دور و پهپاد به‌ویژه در کانون‌های تغییر کاربری است. ■ برخلاف برخی انتظارات، سنددار شدن اراضی خرد کشاورزی که در مقایسه با اراضی بزرگ‌مقیاس، وسعت و ارزش ریالی به‌مراتب خیلی پایین‌تری دارند، اثر چندانی در تسهیل اخذ تسهیلات بانکی ندارد. به‌طورکلی، برنامه صدور سند مالکیت تک‌برگ به قطعات کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی پیش از انجام عملیات تجمیع یا یکجاسازی (تعویض و جابه‌جایی قطعات خرد و پراکنده) و رساندن به حد نصاب مقرر در قانون جلوگیری از خرد شدن

اراضی کشاورزی و بدون پیش‌بینی الزامات موردنیاز به‌ویژه در بازه زمانی محدود، کشور را با هزینه‌های جبران‌ناپذیر مواجه می‌سازد. شاید تنها آورده‌ای که اجرای مصوبه قرارگاه مرکزی به‌شکل فعلی در صورت موفقیت، می‌تواند داشته باشد؛ فراهم کردن بستری است تا حاکمیت در جریان نقل‌وانتقالات صرفاً رسمی قرار گیرد و مشکل اصلی یعنی خردی، پراکندگی، تغییر کاربری و زمین‌خواری در عرصه‌های کشاورزی کماکان به قوت خود پابرجا خواهد بود.



پیگیری برای لغو بند «۴» صورتجلسه مورخ ۱۰۴۱/۶۰/۹۲ و بند «۲۱» صورتجلسه مورخ ۱۰۴۱/۸۰/۱۰ قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی از طریق دیوان عدالت اداری (مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی)؛

پیگیری ابطال اسناد صادرشده برای قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی برخلاف ضوابط ماده (۲) قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، ماده (۶) قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتي اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی و ماده (۲۱) قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی (کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی)؛

موکول شدن صدور سند مالکیت تک‌برگ به بعد از انجام عملیات تعویض، جابه‌جایی و یکجاسازی برای قطعات خرد پراکنده به منظور کاهش زمان و هزینه سنددار شدن اراضی کشاورزی؛ این اقدام به هزینه آنچنانی زیرساختی نیاز ندارد و عمدتاً نیازمند اقدامات تسهیلگری اجتماعی از سوی وزارت جهاد کشاورزی جهت ترغیب کشاورزان به این امر است. البته لازم است

در صورت کاهش کیفیت یا کمیت اراضی مالکان در اثر اجرای عملیات تعویض و یکجاسازی، مابه‌التفاوت میزان ارزش زمین قبل با زمین جدید به‌عنوان غرامت پرداخت شود (سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت جهاد کشاورزی)؛

تبدیل رویکرد تقاضامحوری به رویکرد عرضه‌محوری و الزام‌آور در صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی برخوردار از حد نصاب فنی و اقتصادی (سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت جهاد کشاورزی)؛

مردمی‌سازی فرایند حدنگاری و صدور سند مالکیت از طریق فراهم‌سازی الزام‌آور زمینه برداشت اطلاعات مالکیتی قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی توسط مالکین (به‌صورت خوداظهاری) و بارگزاری در بانک جامع کاداستر (حدنگار) پس از تأیید و تشکیل کمیته‌ای صرفاً برای رفع موارد اختلافی بین افراد، به‌منظور افزایش دقت و کاهش زمان حدنگاری و صدور سند (سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت جهاد کشاورزی)؛

محدودسازی دسترسی مالکان قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی به بانک جامع کاداستر (حدنگار) پس از تأیید اطلاعات مالکیتی آنها (سازمان ثبت اسناد و املاک)؛  
ابطال اسناد عادی و ممنوعیت نقل و

انتقال و معاملات غیررسمی (عادی) (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی)؛

ممنوعیت معاملات مشاع قطعات در صورتی که منجر به تخطی از حد نصاب شود (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی)؛

ایجاد محدودیت برای نقل و انتقال و معاملات رسمی قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی)؛

اعلام برخط و شفاف آمار و اطلاعات مکانی و توصیفی اراضی و املاک کشاورزی ثبت‌شده در بانک جامع کاداستر (حدنگار) و سامانه الکترونیک املاک به دستگاه‌های نظارتی و وزارت جهاد کشاورزی با رعایت الزامات مرتبط جهت نظارت بر رعایت قوانین بالادستی در صدور اسناد (سازمان ثبت اسناد و املاک)؛

پیش‌بینی ابزارهای تشویقی مناسب مانند معافیت‌های مالیاتی در صدور سند مالکیت تک‌برگ به قطعاتی که از طریق عملیات تجمیع، تعویض و جابه‌جایی به حد نصاب فنی و اقتصادی برسند (سازمان ثبت اسناد و املاک)؛ (۱۹۲۸۴)



تخلفات گسترده و حمایت دستگاه متولی از فعالیت کشتی‌های ترال فانوس ماهیان در خلیج فارس و دریای عمان، به واسطه صید بی‌رویه و خارج از اصول صیادی پایدار در دهه ۹۰ شمسی، باعث بروز خسارت‌های زیادی به ذخایر آبزیان و محیط زیست دریایی و همچنین صدمات گسترده به معیشت جوامع محلی و صیادان این منطقه گردید. در این راستا، نارضایتی‌های اجتماعی و همچنین اعتراضات شدید مردم محلی به دلیل کاهش صید و ایجاد نا به سامانی در وضعیت معیشت بومیان منطقه، باعث گردید تا بررسی ابعاد مختلف موضوع و مخاطرات صید ترال فانوس ماهیان از تیرماه ۱۳۹۹ در دستور کار فراکسیون محیط زیست دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. با پیگیری‌های به عمل آمده و ایرادات اساسی نظیر ۱. صید ضمنی ماهیان بارزش کفزی نظیر شبه‌شوریده و یال اسب و یا اسبک بیش از ۲ تا ۴ برابر حد مجاز، ۲. افزایش بی‌رویه تعداد کشتی‌های صنعتی ترال از ۲ فروند در سال ۱۳۸۷ به ۳/۵ برابر تعداد مورد نظر جهت نیل به اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه (۹۱ فروند در

سال ۱۳۹۶ و همچنین صدور موافقت نامه اصولی به تعداد ۲۵۶ فروند)، ۳. تردد خارج از محدوده صید تعیین شده مجاز برای کشتی‌های ترال (خارج از حد ۲۰ مایل دریایی و بالای عمق ۲۰۰ متر) و ۴. فروش سهمیه سوخت دولتی و یا قاچاق آن توسط کشتی‌های ترال هر فروند کشتی، مقرر گردید به منظور انجام تحقیقات تکمیلی، ممنوعیتی به مدت ۲ سال در خصوص صید ترال فانوس ماهیان از تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱ اجرایی گردد. اکنون بیش از ۹ ماه از آخرین تاریخ ممنوعیت صید ترال از مورخ ۱۴۰۱/۹/۱ می‌گذرد و تاکنون نیز تصمیم دیگری مبنی بر ممنوعیت آن اتخاذ نشده است. بنظر می‌رسد با توجه به عدم تمدید ممنوعیت پیشین و همچنین تصویب دستورالعمل «مدیریت صید ترال» مصوب کارگروه ویژه مرز شورای امنیت ملی آزادسازی مشروط صید ترال فانوس ماهیان از سر گرفته شود. از طرف دیگر این نگرانی وجود دارد که با توجه به عدم انجام مطالعات تکمیلی توسط مؤسسه تحقیقات شیلات ایران بواسطه عدم تأمین منابع مالی لازم در طی مدت ۲ ساله ممنوعیت و همچنین

فراهم نبودن بستر اجتماعی و سازوکار جلوگیری از بروز مشکلات قبلی، بیم آن می‌رود که با ادامه تخلفات، لطمات بیشتری به ذخایر کفزی منطقه وارد شده و موجب ضرر و زیان و نارضایتی بیشتر برای صیادان و اهالی منطقه شود. فلذا به منظور فائق آمدن بر چالش‌های مذکور پیشنهاداتی با رؤس ذیل ارائه می‌گردد:

ادامه ممنوعیت صید ماهیان میکتوفیده تا حصول اطمینان از مناسب بودن و صرفه اقتصادی این روش،

تعیین کمیته نظارت بر انجام فعالیت‌های پایش و تصمیم‌گیری با ترکیبی از دستگاه‌های متولی،

بررسی امکان قانونی نمودن توقف کامل صید صنعتی ترال در دریای عمان برای صید فانوس ماهیان و دیگر ذخایر ماهیان در خلیج فارس، که صید سنتی قادر به استحصال از آنان می‌باشد،

بررسی ذخایر شیلاتی قابل جایگزین برای شناورهای صنعتی متوقف شده در آب‌های دور از ساحل به‌استثنای پرسی‌های صید تون ماهیانی که وارد آب‌های EEZ کشور می‌شوند.

# ضرورت اقدام ملی برای ارتقای سازگاری با تغییرات اقلیمی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.6.10.1](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.6.10.1)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۳۲۰  
۱۴۰۲/۰۷/۲۳

## بیان / شرح مسئله

با توجه به وقوع تغییرات اقلیمی در مناطق مختلف جهان در سال‌های اخیر و بروز پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و خسارات مالی مربوط به رویدادهای جوی، تغییرات اقلیمی اهمیت زیادی برای سیاستگذاران جهانی پیدا کرده است. برای مقابله و مدیریت پدیده تغییر اقلیم در مجموع دو رویکرد سازگاری با تغییر اقلیم و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در سطح جهان مطرح شده است. رویکرد سازگاری در برابر کاهش انتشار به دلایل مختلف در سال‌های اخیر به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. بررسی اثر تغییر اقلیم بر مؤلفه‌های آب و هوای کشور نشان می‌دهد، دمای هر دهه تقریباً با شیب  $0/4$  درجه سلسیوس افزایش یافته که حدود دو برابر نرخ افزایش جهانی و بیانگر گرمایش محیط و تغییرات اقلیم کشور با سرعت

بیش از میانگین جهانی است. براساس شاخص بارش-تبخیر و تعرق استاندارد شده در بازه دهه‌ساله،  $15/7\%$  مساحت کشور در معرض خشکسالی شدید و بسیار شدید و فقط  $0/2\%$  ترسالی‌های شدید و بسیار شدید قرار داشته است. در مجموع دامنه تغییرات بارش و دمای کشور در انتهای قرن ۲۱ در دو حالت پایبندی و عدم پایبندی جامعه جهانی به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای به ترتیب بین  $2/5+$  تا  $7/5-$  درصد و  $1/3+$  تا  $5/2+$  درجه سلسیوس پیش‌بینی می‌شود. بررسی پیشینه قانونی این موضوع در کشور نشان می‌دهد بند «۳» ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب‌وهوا و پروتکل کیوتو (۱۳۸۷/۱۲/۴)، برای دستگاه‌های اجرایی آسیب‌پذیر از موضوع تغییر آب‌وهوا وظایفی را تعیین کرده است. علاوه بر این سازمان حفاظت

محیط زیست با همکاری دستگاه‌های مختلف در سال ۱۳۹۶ برنامه راهبرد ملی تغییر اقلیم کشور را در پنج بخش اصلی کاهش انتشار، بخش کشاورزی و امنیت غذایی، بخش منابع طبیعی و تنوع زیستی و بخش آب تنظیم کرده است که راهبردهای سازگاری با تغییر اقلیم در ۴ بخش مدیریت منابع آب، کشاورزی و امنیت غذایی، منابع طبیعی و تنوع زیستی و بهداشت ارائه شده است. هرچند این سند به تفکیک بخش‌های مختلف، ذیل هر راهبرد، سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی و دستگاه مجری و همکار را تعیین کرده است، لکن به این دلیل که این سند در سازمان حفاظت محیط زیست تدوین شده و در سطح هیئت‌وزیران به تصویب نرسیده، فاقد ضمانت اجرایی لازم است.

بررسی وضعیت کشور نشان می‌دهد که تغییر اقلیم پیامدهای گسترده‌ای را در بخش‌های مختلف نظیر آب، کشاورزی، انرژی، بهداشت و زیست‌بوم در جهان و ایران به همراه داشته است. با این حال بررسی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و لایحه برنامه هفتم توسعه نشان از عدم توجه به این موضوع بنیادین دارد. در حالی که ضروری است بخش‌های مختلف کشور راهکارهای خود را برای سازگاری

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در پایان گزارش پیشنهادهای زیر برای بهبود سازگاری با تغییرات اقلیمی ارائه شده است:

**الف) لحاظ کلان روند تغییر اقلیم در اسناد و برنامه‌های توسعه:** انتظار می‌رود طی سالیان آینده تغییرات اقلیمی آثار جدی بر بخش‌های مختلف توسعه‌ای و زیربنایی کشور نظیر امنیت غذایی، سلامت و انرژی در ایران و جهان داشته باشد. با وجود این بررسی محتوای اسناد آمایش سرزمین و متن لایحه برنامه هفتم توسعه نشان از عدم توجه به کلان‌روند تغییر اقلیم دارد. این در حالی است که در بند «۷» سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغی مقام معظم رهبری به توسعه آینده‌نگری به‌عنوان یکی از الزامات مدیریت تغییرات اقلیمی در کشور اشاره شده است. در این راستا ضروری است برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین قبل از تدوین هر برنامه‌ای به آینده‌نگری‌های اقلیمی مناطق مختلف کشور توجه کرده و آن را به‌عنوان یکی از

با این پدیده در حوزه خود تدوین کنند. علاوه بر این بررسی پیشینه قانونی سازگاری با تغییرات اقلیمی در کشور ما نشان می‌دهد، هرچند این موضوع در سیاست‌های کلی محیط زیست به‌خوبی مورد توجه قرار گرفته است، اما در آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب‌وهوا و پروتکل کیوتو موضوع سازگاری با تغییرات اقلیمی به‌طور کم‌رنگی مورد تأکید قرار گرفته است. طی

پیشنهادهای اصلی در نظر بگیرند.

**ب) تدوین برنامه ملی سازگاری با تغییر اقلیم:** برنامه راهبرد ملی تغییر اقلیم در سال ۱۳۹۶ سعی کرده است راهبردها و برنامه‌های سازگاری را در چهار حوزه آب، کشاورزی و امنیت غذایی، منابع طبیعی و محیط زیست و بهداشت ارائه کند، لکن اجرای این برنامه با محدودیت‌ها و چالش‌هایی در کشور مواجه است. تدوین قانون جامع تغییر اقلیم می‌تواند بستر مناسب حقوقی را برای این امر فراهم کند، اما همان‌گونه که در گزارش حاضر اشاره شد تدوین یک برنامه سازگاری با توجه به وجوه مختلف مسئله و گستردگی ذی‌نفعان نیازمند تدوین یک‌روند مشارکتی بین سطوح مختلف حکمرانی اعم از مجلس، دولت، وزارتخانه‌ها، بخش و خصوصی و بخش عمومی است. همان‌گونه که براساس تجربیات بین‌المللی در فرایند برنامه ملی سازگاری در گزارش حاضر اشاره شد اولین

سالیان اخیر برخی وزارتخانه‌ها اقداماتی را جهت سازگاری با تغییر اقلیم انجام داده‌اند. مقایسه اقدامات انجام‌شده با مفاد بند «۳» ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب‌وهوا و پروتکل کیوتو و همچنین برنامه راهبرد ملی تغییر اقلیم کشور بیانگر فاصله معنادار اقدامات صورت گرفته و وظایف تعیین شده برای دستگاه‌های مختلف است.

قدم در جهت سازگاری با تغییرات اقلیمی ایجاد دستور کار ملی در سطح مجلس و دولت است. رویارویی با آثار تغییر اقلیم در کشور و اجرایی‌سازی برنامه‌ها و راهبردهای سازگاری نیازمند حکم قانونی و ضمانت اجرایی لازم است. در این راستا حکم ذیل جهت تدوین و اجرای برنامه ملی سازگاری با تغییر اقلیم در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد می‌شود:

«با هدف تقویت سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم، سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های نفت، کشور، دفاع، جهادکشاورزی، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نسبت به تدوین برنامه ملی سازگاری با تغییرات اقلیمی طی سال اول برنامه اقدام و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.»

# بررسی و آسیب‌شناسی طرح به‌هنگام‌سازی مطالعات جامع منابع آب کشور و تطابق آن با شرایط فعلی بخش آب

۱۹۳۳۱  
۱۴۰۲/۰۷/۱۸

دفتر مطالعات زیربنایی



DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.52.5](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.52.5)

## بیان / شرح مسئله

در سال‌های گذشته، طرح‌های بسیاری برای توسعه منابع آب در کشور، اجرا و بهره‌برداری شده است که هدف برخی از آنها توسعه محلی بدون یکپارچه‌نگری و ارزیابی چرخه آب در کل حوضه آبریز بوده است. چالش‌های ایجاد شده در این زمینه، سیاستگذاران و تصمیم‌گیران را به سمت جامع‌نگری و تلاش برای ایجاد تعادل و توازن بین عرضه و تقاضای آب به صورت پایدار هدایت کرده است، به نحوی که مدیریت منابع آب نه به صورت نقطه‌ای بلکه به صورت یک سیستم جامع و پویا در نظر گرفته شود. فقدان طرح آمایش سرزمین مورد پذیرش همه نهادها، عدم انطباق محدوده

جغرافیایی حوضه‌های آبریز با محدوده‌های سیاسی، استفاده از درصد قابل ملاحظه منابع آب تجدیدشونده کشور و رسیدن به مرزهای پایانی امکان استحصال آب بیشتر، لزوم توجه به مدیریت جامع منابع آب را بیش‌ازپیش آشکار می‌سازد.

«طرح جامع آب کشور» با هدف تعیین چارچوبی اصلی و اساسی برای برنامه‌ریزی منظم و کامل توسعه منابع آب و همچنین به منظور مدیریت و مقابله با چالش‌ها و معضلات بخش آب کشور، تدوین شده که آخرین بازنگری آن در سال ۱۳۸۶ و در قالب طرحی با عنوان «به‌هنگام‌سازی مطالعات جامع منابع آب کشور» انجام شد.

اهم اهداف این طرح شامل به‌هنگام‌سازی منابع و مصارف، ترسیم وضع موجود و ارائه بیان، ایجاد بانک اطلاعاتی و سامانه مدیریت اطلاعات جامع آب کشور، بررسی و ترسیم وضع موجود و نیازهای آینده در افق ۱۴۲۰، شناسایی پتانسیل‌های موجود در حوضه آبریز به منظور افزایش بهره‌وری آب، تهیه برنامه‌های عمل (سازه‌ای و غیرسازه‌ای) براساس استراتژی‌ها و سناریوهای برگزیده در سطح حوضه‌های آبریز، ارائه برنامه زمان‌بندی اجرای طرح‌های توسعه منابع آب و بودجه مورد نیاز به تفکیک استانی و ملی برای دوره‌های پنج‌ساله و تهیه سیستم تصمیم‌یار تعریف شده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به سطح طرح‌هایی مانند طرح جامع آب و مطالعات به‌هنگام‌سازی آن، انتظارات از خروجی‌های آنها نیز زیاد است و نتایج این مطالعات باید بتواند موانع موجود مدیریت منابع آب را آسیب‌شناسی کرده و درنهایت با جمع‌بندی تحلیل‌ها، چالش‌ها، حساسیت‌ها و تنش‌ها، راهکارهای مطلوب را ارائه دهد. با وجود آنکه شرح خدمات طرح «به‌هنگام‌سازی مطالعات جامع منابع آب کشور» به‌نوعی کامل‌ترین شرح خدمات در این زمینه بود، اما درنهایت خروجی‌های این طرح نتوانست تمامی

شرح خدمات تعریف شده را پوشش دهد. علاوه‌براین، بخش اعظمی از خروجی‌های این مطالعات نیز به‌دلیل برخی نواقص و کاستی‌ها، هرگز مورد استفاده قرار نگرفتند. به‌طور مثال موضوع بانک اطلاعاتی و یا سیستم تصمیم‌یار درنهایت محقق و اجرایی نشده است. از دیگر مشکلات طرح آن بود که شاخص‌هایی برای پایداری حوضه تعریف شدند که هیچ‌گاه به‌دلیل کمبود اطلاعات، قابل محاسبه و ارائه نبودند. موضوع آب‌های نامتعارف در آن

به‌صورت سطحی دیده شده و در شرایط حاضر کارایی چندانی ندارد. علاوه‌براین موارد، زمان زیادی برای اجرای طرح و ارائه کامل گزارش‌های تأیید شده صرف شد و گزارش‌ها درنهایت از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ مورد تأیید قرار گرفتند که در عمل با توجه به سال آبی پایه ۱۳۸۶-۱۳۸۵، نزدیک به ۱۰ سال از اطلاعات اولیه آن گذشته بود که این موضوع در کنار سیر تغییرات منابع آب در کشور و عدم پویایی این طرح، عملاً سبب بلااستفاده ماندن نتایج شده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاستی

با توجه به شرایط فعلی کشور و مشکلات موجود در بخش آب و همچنین با عنایت به لزوم دستیابی به داده‌های پایه با دقت بالا و دوره‌های آماری طولانی‌تر، لحاظ شرایط تغییر اقلیم و امکان بهره‌گیری از فناوری‌های جدید، لازم است با استفاده از آخرین امکانات

و استفاده از کلیه نتایج مطالعات و گزارش‌ها، مطالعات جامع آب کشور مورد بازنگری مبنایی قرار گیرد تا برای مدیریت جامع منابع آب، ابزاری مناسب و روزآمد در اختیار قرار دهد. همچنین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی از جمله کمیسیون

کشاورزی، آب و منابع طبیعی و کمیسیون عمران می‌توانند با استفاده از ابزارهای نظارتی خود، روند بازنگری و به‌روزرسانی طرح جامع آب کشور را تسریع نمایند.

# مفهوم‌سازی کل‌نگر بحران آب با استفاده از پویایی‌شناسی سیستم‌ها سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.47.0](https://doi.org/10.29809/251402317470)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۳۴۲  
۱۴۰۲/۰۷/۲۹

## بیان / شرح مسئله

شناخت متغیرهای اصلی و دینامیک‌های مؤثر بر بحران آب نه تنها شناخت وضعیت کلی را در کشور ارتقا می‌بخشد، بلکه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در بستری جامع را تسهیل خواهد کرد تا بتوان با شناسایی مهم‌ترین عوامل اثرگذار، بهینه‌ترین اقدامات و راهکارها را اجرایی نمود و از وقوع اثرات ناخواسته و پیش‌بینی‌نشده تصمیمات جلوگیری کرده و یا آنها را به حداقل رساند. در همین راستا، مدل تفکر سیستمی در مواجهه با مسئله پویای بحران آب و خشکسالی مورد استفاده قرار می‌گیرد تا بتوان با بهره‌گیری از این ابزار، ابعاد مختلف و متغیرهای اصلی مرتبط با بخش آب را در یک نگاه کلان‌نگر مورد بازشناسی قرار داده و در ادامه با بهره‌گیری از متغیرهای شناسایی شده و روابط علی موجود بین آنها، محدودیت‌های تصمیم‌گیری برای اقدام در بخش آب را مشخص کرد. نتایج بهره‌گیری از تفکر سیستمی در مواجهه با مسائل بخش آب، می‌تواند به هم‌گرایی بیشتر بین دستگاه‌های اجرایی منجر شده و خط‌مشی‌گذاری سیاست‌های مؤثر بر ارتقای امنیت آبی کشور را بهبود بخشد. در راستای شناخت وضعیت بخش

آب کشور، به شاخص‌های مهم این بخش رجوع شده است. بر این اساس، حجم آب تجدیدپذیر کشور در دو بازه زمانی شامل دوره آماری اول، بلندمدت تا ۱۳۸۵ و دوره آماری دوم از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ به ترتیب حدود ۱۲۵ و ۸۹ میلیارد مترمکعب بوده است. در دوره دوم مقدار بارندگی در کل کشور نسبت به دوره اول حدود ۱۲ درصد کاهش یافته که اثر آن در کاهش میزان آب تجدیدپذیر حدود ۲۹ درصد برآورد شده است. شاخص بهره‌وری آب در ایران نیز نشان می‌دهد مقدار این شاخص در کشور از متوسط جهانی بسیار کمتر بوده و نزدیک به کشورهای با درآمد کم است. علت اصلی این امر را می‌توان در برداشت و مصرف بالای آب در بخش کشاورزی و همچنین قیمت بسیار پایین یا مجانی بودن آب در این بخش جستجو کرد. شاخص سرانه آب تجدیدپذیر فالکن مارک نیز نشان می‌دهد کشور در وضعیت بحرانی قرار داشته که به معنای امنیت آبی نامناسب بوده و عملاً امنیت غذایی و اجتماعی را نیز تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. در بین حوضه‌های درجه‌یک کشور، فلات مرکزی و حوضه آبریز قره‌قوم دارای بدترین وضعیت

(کم‌آبی مطلق) هستند. شاخص دیگر در همین ارتباط، شاخص سازمان ملل بوده که نسبت به شاخص قبلی دید صحیح‌تری را از وضعیت منابع آب در دسترس ارائه می‌دهد. این شاخص براساس نسبت آب مصرفی به پتانسیل منابع آب محاسبه شده که براساس آن وضعیت بحرانی شدید برای کشور برقرار بوده و لذا این شاخص نیز تصویر مناسبی از امنیت آبی در کشور نشان نمی‌دهد. اهمیت مفهوم امنیت آبی ناشی از درهم‌تنیدگی آن با مفهوم امنیت غذایی و به تعبیر کلی‌تر، امنیت تولید محصولات غذایی است. به همین سبب از کمبود آب شیرین برای جامعه کشاورزی و صنایع آب‌بر به‌عنوان یک تهدید بسیار جدی برای امنیت غذایی و تولید یاد می‌شود. در حال حاضر، عدم تناسب الگوی غذایی و تولیدی جمعیت فعلی با ظرفیت منابع آب سطحی و زیرزمینی کشور مشهود است که این عدم تناسب منجر به اضافه‌برداشت شدید از منابع آب متعارف شده به‌طوری که باعث کسری مخازن زیرزمینی به میزان بیش از ۱۴۳ میلیارد مترمکعب در چهار دهه اخیر شده است. برای بهبود وضعیت بخش آب کشور و

ارتقای شاخص‌های اشاره شده فوق و به‌طور کلی جهت شناخت وضعیت بخش آب و تصمیم‌سازی صحیح، لازم است متغیرهای پویای اثرگذار بر این بخش شناسایی شده تا بتوان روابط بین آنها را احصا کرد. در همین

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برای تشریح مدل از متغیر محوری «منابع آب» و عوامل تأثیرگذار بر آن آغاز کرده که تحت تأثیر سه متغیر جریان‌های مرزی، بارش و مصارف است. میزان مصارف آبی کشور به‌نوبه خود تحت تأثیر میزان تقاضای آب بوده که از متغیرهای جمعیت، سطح زیر کشت، توسعه فضای سبز و باغات و انگیزه اشتغال‌زایی در بخش کشاورزی تأثیر می‌پذیرد. تحلیل این مدل نشان می‌دهد با افزایش عوامل مصرف‌کننده آب مانند زمین‌های کشاورزی و باغات و همچنین

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طور کلی بررسی‌ها بیانگر این نکته است که در دهه‌های اخیر نیاز غذایی و صنعتی آب بر جمعیت از ظرفیت منابع آبی موجود برای تولید مورد نیاز فراتر رفته است. یعنی اگر هدف خودکفایی، تولید محصولات غذایی مورد نیاز جمعیت در کشور باشد، **با الگوی فعلی** (مصرف غذا و تولید محصولات کشاورزی)، منابع آب کافی برای

راستا از مدل پویایی‌شناسی سیستم‌ها استفاده شده که برای ایجاد این مدل، منابع آب، مصارف، تقاضا، سطح زیر کشت، امنیت غذایی، انگیزه اصلاح الگوی مصرف، توسعه فضای سبز و باغات، جریان‌های مرزی،

فضای سبز شهرهای بزرگ، مصرف آب با رشد چشمگیری مواجه می‌شود. همچنین عوامل مختلفی همچون پایین بودن هزینه اشتغال در بخش کشاورزی و مشکل بیکاری بر انگیزه توسعه بخش کشاورزی تأثیر گذاشته و تقاضا برای آب را افزایش داده و فشار مضاعفی را به منابع کشور وارد می‌کند. این موارد در کنار تضادهای منافع و فساد موجب کاهش بهره‌وری و اتلاف بیشتر منابع آبی می‌شود. در نگاهی دیگر، بررسی ارتباط بین متغیرهای مدل نشان می‌دهد

پاسخ‌گویی به آن وجود ندارد. این شرایط به‌صورت اضافه‌برداشت از منابع آب سطحی و زیرزمینی بروز پیدا کرده که به بحران آب دامن می‌زند. به همین سبب ضرورت دارد با اعمال مدیریت تقاضا، افزایش بهره‌وری، توجه به تجارت آب مجازی و اصلاح مأموریت‌های استانی مخصوصاً در بخش کشاورزی و صنایع آب‌بر و اصلاح الگوهای

هزینه طرح‌های آبی و کمبود آب به‌عنوان متغیرهای مهم تأثیرگذار بر بخش آب در نظر گرفته شده‌اند.

کمبود آب موجب افزایش فشار اجتماعی شده و دولت‌ها را مجاب به پرداخت یارانه در حوزه آب می‌کند و این رویکرد انگیزه برای استفاده بهره‌ور و بهینه از آب را کاهش می‌دهد. همچنین کیفیت حکمرانی نیز در نهایت به تغییرات در تقاضای مصرف آب و توسعه بخش کشاورزی و همچنین ارتقای بهره‌وری به‌ویژه در بخش کشاورزی منجر می‌شود، بنابراین مدیریت کارآمد بحران آب نیازمند حکمرانی باکیفیت است.

زندگی، امنیت غذایی را به‌صورتی پایدار فراهم کرد. برای اصلاح مسیرهای ناصحیح گذشته که منشأ مشکلات امروز بخش آب هستند، باید به این نکته نیز توجه داشت که مشکلات آبی مناطق مختلف کشور تابع مقیاس آن منطقه بوده و نمی‌توان برای کل کشور نسخه واحدی ارائه داد.



# بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران

## و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های

## توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.19.2](https://doi.org/10.29809/251402.31.7.19.2)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۳۴۴  
۱۴۰۲/۰۷/۲۹

### بیان / شرح مسئله

سکونتگاه‌های غیررسمی یکی از چهره‌های بارز فقر شهری است که در چند دهه اخیر نه تنها در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، بلکه در شهرهای میانی و حتی کوچک در حال گسترش‌اند. با توجه به اهمیت موضوع و اسکان بخشی از جمعیت کشور در این بافت‌ها، اسناد و قوانین متعددی به این مهم پرداخته‌اند؛ اولین سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی مصوب سال ۱۳۸۲ و پس از آن در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پنج‌ساله چهارم تا ششم مفادی به‌صورت مستقیم به این موضوع اختصاص دارد که در بودجه سالیانه نیز انعکاس یافته است.

بررسی‌ها و ارزیابی‌ها بیانگر آن است که علی‌رغم تهیه و تصویب برنامه‌ها و سیاست‌های مناسب، رشد جمعیت مهاجر و مهاجرت‌های گسترده به سمت کلان‌شهرها و برخی شهرهای بزرگ و فقر همه‌جانبه در سکونتگاه‌های غیررسمی به‌عنوان چالش مطرح است. چالشی که بی‌تردید و با وجود مشکلات مدیریت و ساماندهی درونی در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی، سرمنشأ و سرریز بیرونی در مسائل اقتصادی، درآمد، اشتغال؛ سوانح طبیعی و مداخلات انسانی

در خشکسالی و ریزگرد و فرونشست، توزیع نامتوازن منابع و امکانات در سطح کشور و کنار گذاشتن برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین در مدیریت اجرایی دارد و با گسترش فقر و نابرابری جغرافیایی در سرزمین، سرریز مشکلات بیرونی بر اثر بخشی اقدامات مدیریتی درونی غلبه می‌نماید.

از چالش‌های اساسی درونی در مدیریت سکونتگاه‌های غیررسمی می‌توان به اغتشاش در سیاستگذاری اجتماعی، برنامه‌ریزی و ساماندهی، نبود برنامه واحد ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح ملی و منطقه‌ای، فقدان انسجام سازمانی و پراکندگی منابع مالی، بودجه و یارانه و ناهماهنگی در هزینه‌کرد این منابع و نداشتن شناخت درست از وضعیت موجود و پیش‌رو اشاره کرد. علاوه بر این با وجود تأکید بر رویکرد توانمندسازی و ایجاد زمینه‌های مشارکت مردمی برای بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، ضمانت اجرایی لازم برای تحقق رویکرد وجود ندارد و پروژه‌های محله‌محور مشارکتی پراکنده و ناتمام و بر حسب سلیقه مدیریتی آغاز و ارزیابی نتایج آنها به‌آسانی میسر نیست. بنابراین با وجود اسناد و قوانین فعلی،

چالش‌های جدی برای پیشگیری و پیش‌نگری در زمینه شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی وجود دارد، از جمله اینکه قوانین و سیاست‌های موجود بازدارنده نبوده و کارایی لازم را در راستای ساماندهی و توانمندسازی محدوده‌های هدف نداشته و مساحت و تعداد خانوارهای ساکن در این محدوده‌ها در حال افزایش است که این امر نشان از عدم تحقق برنامه‌های مدون شده می‌باشد و بنابراین ضمانت اجراها از کفایت لازم برخوردار نیستند و به دلیل عدم توجه به ابعاد و شناخت دقیق مسئله، بازدارندگی نخواهند داشت. بنابراین در صورت عدم سیاستگذاری و برنامه‌ریزی مناسب در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی، جمعیت این سکونتگاه‌ها افزایش خواهد یافت.

این گزارش با عنایت به اهمیت مسائل مربوط به سکونتگاه‌های غیررسمی و لزوم تدوین قانون جامعی در این زمینه «با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، تلاش دارد موضوع را مورد بررسی قرار داده و نکات کارشناسی را در این زمینه ارائه کرده و پیش‌نویس قانونی برای از بین بردن خلأهای موجود پیشنهاد کند. اهم

محورهای مورد مذاقه در تدوین پیش‌نویس شامل موارد ذیل است:

- کل‌نگری و نگاه جامع به موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی؛

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حال حاضر طبق آمار شرکت بازآفرینی کشور از مجموع جمعیت کل کشور، ۱۹,۸۴۱,۶۷۹ نفر در بافت‌های ناکارآمد اعم از سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های تاریخی و بافت‌های فرسوده ساکن هستند که ۳۲/۱٪ از این جمعیت در سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های حاشیه‌ای سکونت دارند. در گزارش دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار (۱۴۰۱) جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی کشور به میزان ۶,۲۲۶,۳۷۷ نفر در مساحت ۵۹۳۸۱ هکتار ذکر شده که نشان‌دهنده تراکم بالای جمعیت در این مناطق است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی‌های انجام‌شده در این گزارش نشان می‌دهد پدیده سکونتگاه غیررسمی با وجود اهمیت فراوان و ابعاد گسترده‌ای که دارد؛ دارای قانون مختص به‌خود نبوده و در قوانین مختلف به‌صورت موضوعی در کنار بافت فرسوده مطرح شده است. درواقع قوانین متعددی به موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی به‌صورت مستقیم و یا غیرمستقیم پرداخته و برای آن دستورالعمل‌ها و راهکارهایی اندیشیده‌اند. بنابراین این موضوع نیازمند قانونگذاری و حمایت مجلس شورای اسلامی و

- تکمیل‌کننده اسناد پیشین؛
- پیش‌نگری و پیش‌گیری از شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور؛
- برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه، استفاده

از ظرفیت‌های نهادی موجود برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی در اقدامات و اجتناب از پروژه محوری و فعالیت جزیره‌ای.

سکونتگاه‌های غیررسمی و رویکردها و سیاست‌های نفی‌گرایانه به‌هیچ‌وجه راهکار نهایی برای حل این معضل نبوده؛ بلکه باید با توانمندسازی ساکنان این محدوده‌ها و به رسمیت شناختن آنها از طریق «پرداخت‌پذیر کردن واحدهای نوسازی شده» و همچنین «کمک به طراحی مناسب و ساخت مسکن در استطاعت متناسب با ویژگی‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی ساکنان این بافت‌ها»، چالش‌های ناشی از گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی را به حداقل رساند.

براساس بررسی‌ها و مطالعات انجام‌شده پیاده‌سازی الگوی ساخت مسکن تدریجی، به‌عنوان یکی از شیوه‌های تأمین مسکن استطاعت‌پذیر که براساس فرایندی برنامه‌ریزی شده و با مشارکت اجتماع محلی به دو صورت تشکیل هسته اولیه (مسکن حداقلی) و یا توسعه به‌صورت تدریجی و یکپارچه با محیط پیرامون اتفاق می‌افتد، حائز اهمیت بوده و در این راستا نوسازی و بهسازی واحدهای مسکونی ساخته شده نیز در حاشیه شهرها به‌عنوان گزینه مطرح در تأمین مسکن و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی محسوب می‌شود. درواقع حذف

**قانون مستقل و جامع است.** زیرا رویکرد پروژه‌محور و قانونگذاری پراکنده و تعارض منافع، باعث عدم تدوین برنامه واحد ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح ملی و منطقه‌ای و حتی محلی، شکل نگرفتن برنامه یکپارچه، مدیریت یکپارچه، اغتشاش در سیاستگذاری اجتماعی، برنامه‌ریزی و سازماندهی، پراکندگی منابع مالی، بودجه و یارانه و ناهماهنگی در هزینه‌کرد این منابع شده است. شایان ذکر است در نظر گرفتن مواردی اعم از: برنامه‌ریزی متناسب با استطاعت جمعیت ساکن

در این سکونتگاه‌ها در طرح‌های توسعه شهری (شهرسازی در استطاعت) توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، لزوم گسترش و به کارگیری کسب‌وکارهای نوپا و مبتنی بر فناوری‌های نوین برای ایجاد اشتغال مؤثر، مشخص کردن نوع مواجهه با سکونتگاه‌های خارج از محدوده که نه شهر هستند و نه روستا، انجام اصلاحات مورد نیاز بخش مسکن، شهرسازی و تأمین و مدیریت زمین شهری برای پیشگیری از شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌ها از دیگر موضوعات حائز اهمیت هستند.

# گزارش نظارتی قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور

و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸):

آسیب‌شناسی اجرای قانون از دید مجریان و فعالان اقتصادی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.6.48.9](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.6.48.9)



## بیان / شرح مسئله

از آنجاکه توسعه صنعتی ابزار دستیابی به اهداف ملی نظیر بهبود رفاه اجتماعی، بهبود اشتغال‌زایی، افزایش جایگاه و اقتدار ملی در نظام جهانی و است، کشورهای مختلف سیاست‌های مختلفی را جهت تسریع توسعه صنعتی دنبال می‌کنند. یکی از سیاست‌های اعمال شده در این زمینه، خط‌مشی‌گذاری در جهت تقویت تولید ملی با تقویت ساخت داخل است. در این راستا مقررات‌گذاری و تصویب قوانینی نظیر «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» از جمله راهکارهای اتخاذ شده در کشور برای تقویت ساخت داخل محسوب می‌شود. به‌رغم اهمیت این قانون، آنچه آن را به ابزاری راهگشا برای تقویت تولید داخل تبدیل می‌کند، اجرایی شدن و اجرای درست این قانون است. در

این راستا، گزارش حاضر با گذشت بیش از چهار سال از تصویب قانون تلاش دارد تا با اخذ نظر ذی‌ربطان و مرتبطین با این قانون (دستگاه‌های مشمول قانون و فعالان اقتصادی (صنعت‌گران) بخش خصوصی) ارزیابی کیفیت اجرا و اثربخشی میزان اجرایی شدن این قانون را از دید مجریان و ذی‌نفعان مورد تحلیل و بررسی قرار دهد. برای سنجش نظر ذی‌نفعان و مرتبطان، روش پرسش‌نامه‌ای مورد استفاده قرار گرفته و طی آن، دو پرسش‌نامه تهیه شده که در پرسش‌نامه ارزیابی کیفی که مشتمل بر ۴۱ سؤال تهیه شد، روایی با اخذ نظر خبرگان و پایایی با توزیع نمونه و انجام آزمون تأیید شد. پرسش‌نامه دوم که براساس مقایسه زوجی تهیه شد، وزن هر یک از فصول و محورهای را در مقایسه با سایر فصول و محورهای مورد

سنجش قرار می‌داد. برای اخذ نظر جامعه آماری، این دو پرسش‌نامه بین حدود ۵۰ نفر از ذی‌نفعان و مرتبطان توزیع شد. پس از دریافت نتایج، داده‌های پرسش‌نامه ارزیابی عملکرد در نرم‌افزار SPSS وارد شده و آمار توصیفی نتایج برپایه میانگین، میانه و مد پاسخ‌ها اخذ شد. همچنین در پرسش‌نامه مقایسه زوجی، از روش تحلیل سلسله‌مراتب فازی (مقایسه زوجی فازی) استفاده شده و داده‌ها با این روش مورد تحلیل قرار گرفت؛ نتایج ارزیابی یک‌بار صرفاً براساس پرسش‌نامه اول (با وزن برابر احکام) و بار دوم با دخالت دادن نتایج پرسش‌نامه دوم (با وزن نابرابر و برآمده از درجه اهمیت احکام) با استفاده از تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP) تجمیع و جمع‌بندی شد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد اگرچه این قانون یکی از ابزارهای اعمال سیاست صنعتی است، اما فقدان نگاه استراتژیک و عدم اعمال سیاست‌های فعال صنعتی در جهت‌دهی به خریدها و ارجاع کار بخش عمومی موجب شده است تا اجرا و اثربخشی این قانون با موانع و ابهامات فراوان روبه‌رو شود. این نتایج همچنین نشان می‌دهد نظر فعالان بخش خصوصی در زمینه اجرای قانون با نظر دستگاه‌های دولتی بسیار

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نکات بالا پیشنهاد می‌شود وزارت صمت، براساس نتایج ارزیابی صورت گرفته در گزارش حاضر، نسبت به اجرایی شدن

متفاوت است به نحوی که کارفرماها معتقدند ۷۰ درصد مواد قانون به صورت اثربخش اجرا شده حال آنکه بخش خصوصی از عملکرد اثربخش ۲۵ درصدی احکام این قانون خبر می‌دهد. همچنین درحالی که کارفرماها معتقدند تنها ۵ درصد قانون اجرا نشده، بخش خصوصی معتقد است ۲۰ درصد احکام اجرا نشده و عملکردی نداشته است. علاوه بر این، ارزیابی اجرای قانون (مجموع نظر پیمانکاران و کارفرمایان)

با اعطای ضریب اهمیت به مواد و احکام مختلف این قانون نشان می‌دهد به صورت کلی درحالی که در حالت وزن برابر و یکسان، حدود نیمی از مواد قانون به صورت اثربخش اجرا شده و سهم مواد غیراثربخش کمتر از ۲۰ درصد است، اما در حالت اعطای ضریب اهمیت و به تبع آن وزن دار کردن احکام، اثربخشی قانون به کمتر از ۲۰ درصد و سهم مواد با اثربخشی ناقص و غیراثربخش زیاد نیز بیشتر شده است.

احکام دارای عملکرد اجرایی و اثربخشی ضعیف تمرکز کند. همچنین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با نظارت

دقیق بر عملکرد وزارت صمت، شناسایی گلوگاه‌ها و رفع آنها از وزارت صمت و سایر دستگاه‌های متولی را مطالبه کند.

# مطالعه تطبیقی رقابت‌پذیری صنعتی کشورهای حوزه سند چشم‌انداز

بیست‌ساله کشور براساس داده‌های گزارش سال ۱۴۰۱ یونیدو

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.13.6](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.7.13.6)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

۱۹۲۹۵  
۱۴۰۲ / ۰۶ / ۳۱

## بیان / شرح مسئله

شدن به افق نهایی سند چشم‌انداز و پیش رو بودن تصویب برنامه هفتم توسعه، انجام پژوهش حاضر با هدف پی بردن به جایگاه بخش صنعت کشور در بین کشورهای حوزه سند چشم‌انداز یا منطقه آسیای جنوب غربی و اصلاح مسیر طی شده در حوزه صنعت و سیاست‌های صنعتی از ضرورت بالایی برخوردار است.

شاخص عملکرد رقابت صنعتی (CIP)<sup>۳</sup> نشان می‌دهد که تفاوت‌های قابل توجهی در توانایی کشورها برای تولید و صادرات محصولات کارخانه‌ای در جهت ارتقا و تأثیر اقتصادی بر تجارت جهانی و ارزش افزوده محصولات کارخانه‌ای وجود دارد. شاخص عملکرد رقابت صنعتی یکی از شاخص‌هایی است که یونیدو برای ارزیابی توان رقابت و عملکرد صنعتی اقتصادهای مختلف مورد استفاده قرار می‌دهد. در این پژوهش با بهره‌گیری مجموعه‌ای از زیرشاخص‌های عملکرد رقابت صنعتی، توان تولید و صادرات

این سند در تبیین کشورهای منطقه به کشورهای آسیای جنوب غربی شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه تأکید شده که مشتمل بر ۲۴ کشور<sup>۱</sup> است. بنابراین با توجه به هدف متعالی سند چشم‌انداز مبنی بر دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، نقش بخش صنعت با توجه به اهمیت و سهم آن در اقتصاد بسیار حائز اهمیت است و انتظار بر این است که بخش صنعت ایران در بین کشورهای منطقه از نظر عملکرد رقابت‌پذیری و همچنین از نظر اندازه و خلق ارزش افزوده صنعتی در جایگاه بالاتری قرار گیرد. به اعتقاد بانک جهانی هر چند رابطه بین صنعتی شدن و رشد اقتصادی همچنان موضوعی مورد مناقشه است اما مطالعات<sup>۲</sup> بررسی ارتباط بین رشد صنعتی و رشد اقتصادی در کشورهای مختلف جهان حاکی از آن است که افزایش تولید صنعتی باعث رشد اقتصادی می‌شود و بین توسعه صنعتی و رشد اقتصادی رابطه معناداری وجود دارد. به همین دلیل در حال حاضر با نزدیک

هدف این پژوهش، بررسی وضعیت شاخص‌های عملکرد رقابت‌پذیری صنعتی کشورهای حوزه سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ و مقایسه تطبیقی وضعیت ایران است. روش تحقیق در این پژوهش، اسنادی-آماری است. جامعه آماری شامل ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و پایه آماری با توجه به اطلاعات در دسترس، دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۳۸۴ است. داده آماری کشورهای مورد بررسی از سامانه آمار یونیدو به صورت کتابخانه‌ای جمع‌آوری و با ترسیم نموداری امکان مقایسه تطبیقی فراهم شده است.

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ آمده است، ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل. در بخش دیگر

۱. این کشورها شامل ۲۴ کشور آذربایجان، قطر، ترکمنستان، افغانستان، ازبکستان، اردن، قزاقستان، تاجیکستان، لبنان، ارمنستان، بحرین، مصر، گرجستان، عربستان، عراق، عمان، پاکستان، قرقیزستان، ایران، یمن، کویت، امارات، ترکیه و سوریه است.

2. Yunxin Yi, 2021; Cisse Ndiaya, 2018; Sahar Qaiser, 2020.

3. Competitive Industrial Performance (CIP)

کالاهای صنعتی اقتصاد ایران مورد ارزیابی قرار گرفته و وضعیت تولیدات صنعتی ایران با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور مقایسه می‌شود. این شاخص نشان می‌دهد که تفاوت‌های قابل‌توجهی در توانایی کشورها برای تولید و صادرات صنعتی یا کالاهای کارخانه‌ای در ارتقا و همچنین در تأثیر اقتصاد بر تجارت جهانی و ارزش افزوده کالاهای کارخانه‌ای وجود دارد.

### نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد، وضعیت رقابت پذیری تولیدات کارخانه‌ای (صنعت ساخت) ایران از شروع اجرای سند چشم‌انداز در سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۹۹ و جایگاه ایران در بین کشورهای حوزه سند چشم‌انداز به‌طور نسبی بهبود و ارتقا پیدا کرده است اما از نظر شاخص رقابت‌پذیری صنعتی (CIP) در بین کشورهای حوزه سند چشم‌انداز یا کشورهای منطقه به‌ترتیب بعد از کشورهای ترکیه، امارات متحده عربی، عربستان سعودی، قطر و بحرین در جایگاه ششم قرار دارد. مهم‌ترین دلیل این موضوع به رشد فزاینده ارزش افزوده صنعتی در کشورهای ترکیه، امارات و عربستان طی یک دهه اخیر و بالاتر قرار گرفتن رتبه کشورهای مثل امارات، قطر و بحرین نیز عمدتاً به بزرگتر شدن مقادیر زیرشاخص‌های سرانه بدلیل رشد مطلوب و بزرگ بودن میزان ارزش

قدرت هر کشور در زمینه رقابت صنعتی با سایر کشورها در حوزه تولیدات صنعتی با عددی بین صفر تا یک اندازه‌گیری می‌شود. هرچه این رقم به عدد یک نزدیک‌تر باشد نشانگر قدرت بیشتر آن کشور در عملکرد رقابت صنعتی است. یونیدو رقابت صنعتی را به‌عنوان ظرفیت کشورها برای افزایش حضور خود در بازارهای داخلی و بین‌المللی و در عین حال توسعه بخش‌ها و فعالیت‌های صنعتی با ارزش افزوده و محتوای فناوری

بالاتر تعریف می‌کند. بنابراین براساس داده‌های یونیدو می‌توان نتیجه گرفت که بهبود رقابت‌پذیری صنعتی مستلزم دو مؤلفه اساسی گسترش تولید برای افزایش حضور در بازارهای داخلی و بین‌المللی و افزایش محتوای فناورانه<sup>۱</sup> است. اولین مؤلفه، بر افزایش ظرفیت و تولید و مؤلفه دوم، بر کیفیت و تولید محصولات مبتنی بر فناوری متمرکز دارد.

وارد کانال ۷۰ میلیارد دلار شده است. البته برای اینکه تصویر درستی از وضعیت میزان خلق ارزش افزوده بخش صنعت ایران و اندازه و جایگاه این بخش در بین کشورهای حوزه سند چشم‌انداز یا کشورهای منطقه داشته باشیم؛ گفتنی است بخش صنعت ایران طی دوره اجرای سند چشم‌انداز از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۴۰۱ از نظر اندازه و جایگاه در رتبه سوم بعد از کشورهای ترکیه و عربستان قرار دارد و در این جایگاه ثابت بوده است.

در بخش شاخص‌های اثرگذاری جهانی، به‌دلیل تحول رو به بهبود در ساختار صادرات کشور طی دو دهه اخیر و روند صعودی سهم صادرات صنعتی از کل صادرات غیرنفتی کشور، تولیدات کارخانه‌ای ایران در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز از وضعیت نسبی بهتری برخوردار است. در بخش شاخص‌های تعمیق و ارتقای

افزوده صنایع بزرگ نفت و گاز در مقایسه با جمعیت پایین این کشورها بر می‌گردد. انتظار می‌رود در سال‌های باقیمانده به افق سند چشم‌انداز بیست‌ساله در سال ۱۴۰۴ با تحول جدی در حوزه سیاستی به‌خصوص سیاست صنعتی، میزان رقابت‌پذیری صنعتی بخش صنعت به‌عنوان بخش پیشرو و مولد در بین بخش‌های مختلف اقتصاد ایران بهبود یابد. بررسی و تحلیل داده‌های یونیدو در بخش شاخص‌های ظرفیت تولید حاکی از آن است که وضعیت خلق ارزش افزوده تولیدات کارخانه‌ای و میزان صادرات آن در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز چندان رضایت‌بخش نیست به‌گونه‌ای که حجم ارزش افزوده صنعتی ایران طی یک دهه اخیر (۱۳۹۹-۱۳۹۰) به قیمت ثابت دلار سال ۲۰۱۵ میلادی، تقریباً در کانال ۶۰ میلیارد دلار ثابت بود اما در سه سال اخیر این وضعیت بهبود یافت و در سال ۱۴۰۱ این رقم

فناوری و تولیدات محصولات مبتنی بر فناوری، بخش تولیدات کارخانه‌های ایران در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز از جایگاه مناسبی برخوردار است و در حال حاضر با توجه به داده‌های موجود بعد از قطر در جایگاه دوم منطقه قرار دارد. در حال حاضر حدود ۴۵ درصد از ارزش افزوده

صنعتی ایران را تولیدات صنعتی با فناوری متوسط و بالا تشکیل می‌دهد و این سهم طی دو دهه اخیر تقریباً در دامنه ۴۰ تا ۴۵ درصد قرار داشته است. مصادیق محصولات با سطح فناوری متوسط (MT) عمدتاً در صنایع خودروسازی، فلزی و با سطح فناوری بالا (HT) عمدتاً در محصولات الکترونیکی و صنایع دارویی کشور قابل مشاهده است.

در شاخص سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی و سهم صادرات صنعتی در کل صادرات کشور به‌رغم پیشرفت در سال‌های اخیر اما در مقایسه نسبی با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز، تحول مناسبی به چشم نمی‌خورد و جایگاه ایران در بین این کشورها عمدتاً پایین است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی این پژوهش عبارتند از؛ مناسب کردن محیط کسب و کار و ایجاد ثبات در متغیرهای کلان اقتصادی مانند نرخ ارز، تورم و ... (توسط بانک مرکزی)، ثبات در سیاست‌ها و مقررات و ضوابط اجرایی (وزارتخانه‌های صمت، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت تعاون،

کار و رفاه اجتماعی) و در نهایت پیش‌بینی پذیر کردن اقتصاد و بهبود اعتماد فعالان اقتصادی و افزایش حجم سرمایه‌گذاری صنعتی به قیمت ثابت (بانک مرکزی، وزارت صمت و وزارت امور اقتصادی و دارایی) و به تبع آن افزایش ظرفیت تولیدات صنعتی (وزارتخانه‌های صمت، نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و وزارت

تعاون، کار و رفاه اجتماعی) است که باید در سال‌های آتی مورد مذاقه قرار گیرد. همچنین در صورت تخفیف فشارهای تحریمی غرب و کاهش هزینه‌های مبادله (وزارت امور خارجه)، انتظار می‌رود ایران به جایگاه بهتری در حوزه عملکرد رقابت پذیری صنعتی دست پیدا کند.

# بررسی تجربه تجدید ساختار صنعت برق در کشورهای منتخب و

## پیشنهادهایی برای ایران

**DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.6.47.8**

۱۹۳۱۰  
۱۴۰۲ / ۰۶ / ۳۱  
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

### مسئله اصلی

ناترازی برق، منجر به ایجاد مشکلات فراوانی برای صنایع و کسب‌وکارها شده است. رفع بسیاری از چالش‌های فعلی صنعت برق مستلزم اصلاح ساختار این صنعت است.

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شکل گرفت، اما با گذشت بیش از دو دهه، مشکلات این صنعت راهبردی هر روز بیشتر نمایان شد. سایه سنگین قطع برق بر صنایع به‌دلیل

با شروع دهه ۱۳۸۰ و رشد شتابان مصرف برق، اولین گام‌ها برای تجدید ساختار در صنعت برق با هدف اصلاح ساختارها، حذف انحصار، ایجاد رقابت و به‌تبع آن، افزایش

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ولز، اجرای ترتیبات جدید تجارت برق و اجرای اصلاح بازار برق به هدف پرداختن به چالش‌های نوظهور جدید در کربن‌زدایی از تولید برق هستند.

کشور روسیه را نیز می‌توان به‌عنوان یکی از کشورهایی در نظر گرفت که از لحاظ برخورداری از منابع طبیعی انرژی و نقش زیاد دولت در بازار، دارای تشابه قابل‌توجهی با ایران بوده و تجدید ساختار صنعت برق را با درجه قابل‌قبولی از موفقیت به سرانجام رسانده است. تجدید ساختار در صنعت برق روسیه با خصوصی‌سازی شرکت‌های برق

با توجه به نیاز مشتریان، روند تسویه بازار را انجام و قیمت بازار را تعیین و اعلام می‌کند که هر تولیدکننده باید چه مقدار برق تولید کند؟ همچنین بازارها براساس سطح رقابت، از «انحصار کامل» تا «رقابت کامل» قابل دسته‌بندی هستند.

بریتانیا یکی از کشورهایی است که اغلب به‌عنوان نمونه‌ای موفق در تجدید ساختار صنعت برق مطرح می‌شود. بازار برق بریتانیا سه مرحله اصلاحی مهم را تجربه کرده است که به‌ترتیب شامل معرفی بازار متمرکز مبتنی بر سیستم حوضچه در انگلستان و

بیشتر بازارهای برق جهان براساس ساختار مبادلات برق، به بازار متمرکز و بازار غیر متمرکز تقسیم‌بندی می‌شوند. بازار غیر متمرکز مبتنی بر قراردادهای دوجانبه است، خریداران و فروشندگان می‌توانند مستقیماً قرارداد بسته و مشخصات قراردادی خود را به بهره‌بردار سیستم اطلاع دهند، اما در بازار متمرکز برق، توزیع توان الکتریکی به‌صورت مرکزی است. در این بازار، تولیدکنندگان و خریداران برق باید پیشنهاد خود مبتنی بر حجم و قیمت مدنظر خود را به بهره‌بردار سیستم ارسال کنند. بهره‌بردار سیستم نیز



منطقه‌ای آغاز و سپس یک بازار عمده‌فروشی منطقه‌ای راه‌اندازی شد که البته در این بازار نیز قیمت‌ها به‌طور کامل توسط دولت تنظیم می‌شد. در مرحله بعد، شرکت‌های یکپارچه به شرکت‌های مستقل تولید، انتقال، توزیع و عرضه تفکیک شد. بازار عمده‌فروشی برق با ایجاد رقابت مابین شرکت‌های تولیدکننده، به یک بازار رقابتی تبدیل و قیمت‌های برق نیز به تدریج آزاد شد. به‌طوری که در حال حاضر فقط بخشی از فروش برق با نرخ‌های دستوری است.

تجدیدساختار در صنعت برق ژاپن تا حدودی با روندی معکوس در قیاس با کشورهای بریتانیا و روسیه آغاز شد. در دو کشور مذکور اصلاحات از بالای زنجیره، یعنی از ایجاد رقابت در بخش تولید آغاز شد و کم‌کم به بخش خرده‌فروشی رسید، اما در کشور ژاپن، آزادسازی از بخش خرده‌فروشی و با یک‌روند ملایم شروع شد. سپس مشارکت در بخش خرده‌فروشی و همچنین رقابت در تولید به‌طور کلی آزاد شد و در نهایت به سمت جداسازی انتقال و توزیع از مدیریت یکپارچه حرکت کرد. این مسئله گواه بر آن است که

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد، برای جلوگیری از انحصار در بخش تولید باید در واگذاری نیروگاه‌ها به چند شرکت محدود خودداری کرد. همچنین برای ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذار در راستای افزایش ظرفیت تولید باید به ارائه راهکارها و برنامه‌هایی به‌منظور گسترش روش‌های تأمین مالی پرداخته شود. برای افزایش تولید برق از منابع انرژی غیرفسیلی و همچنین بهبود بازدهی نیروگاه‌ها نیز باید به حذف تدریجی قیمت‌گذاری برق در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق و انتقال تمام یارانه‌ها

هر کشوری با توجه به مشخصه‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی و همچنین ویژگی‌های صنعت برق خود می‌تواند از روش منحصر به‌فردی استفاده کند که کلیت همه آنها مشابه، اما مسیر پیاده‌سازی متفاوت است.

تجدید ساختار در کره جنوبی با درجه‌ای از عدم کامیابی درس‌هایی ارزشمند را ارائه می‌دهد. به‌دنبال روند تجدید ساختار که در سرتاسر جهان شروع شده بود، بحث در مورد این موضوع در کره جنوبی نیز شکل گرفت، اما در همان قدم‌های ابتدایی از روند تجدید ساختار، به‌دلیل اختلافات گروه‌های رقیب و همچنین اعتراضات اتحادیه کارگری به‌خاطر روند خصوصی‌سازی، تجدید ساختار مطابق با طرح اولیه پیش نرفت و بازسازی در مرحله رقابت در تولید متوقف شد و سایر بخش‌های انتقال، توزیع و خرده‌فروشی مانند قبل به‌صورت انحصاری باقی ماند. این عدم موفقیت، نشان‌دهنده لزوم یک نگاه ملی به‌مقوله تجدید ساختار است.

در ایران نیز تجدید ساختار در اوایل دهه ۱۳۸۰ از طریق اصلاح ساختار وزارت نیرو و تشکیل شرکت مادر تخصصی توانیر آغاز و از

طریق این شرکت پیگیری شد. با شروع دهه ۱۳۸۰ و نیاز مبرم کشور به توسعه صنعت برق و متعاقب آن نیاز به جذب سرمایه از بخش خصوصی، طرح کلی و مفهومی تجدیدساختار به تصویب رسید که منجر به تشکیل بازار برق ایران شد، اما با گذشت بیش از دو دهه، نتایج حاصله با آن‌چه که در ابتدا پیش‌بینی می‌شد بسیار متفاوت است. به‌دلیل اجرای ناقص تجدید ساختار، مشکلات بسیاری در صنعت برق پدیدار شده و این صنعت مهم و راهبردی را در وضعیت نامناسبی قرار داده است.

در صنعت برق ایران، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به‌دلایل مختلفی از جمله سازوکار ناکارآمد قیمت‌گذاری برق به‌شدت کاهش یافته، شدت مصرف برق صعودی شده و ناترازی در فصول گرم سال تشدید شده است. به‌دلیل کمبود منابع مالی و قیمت پایین گاز تحویلی به نیروگاه‌ها، شرکت‌های تولیدی انگیزه‌ای برای بهبود بازدهی نیروگاه‌ها ندارند. همچنین به‌دلیل عدم تنوع بخشی به سبد تولید برق، شاخص‌های امنیت تأمین برق پایین می‌باشند. موارد ذکر شده از مهم‌ترین مشکلات صنعت برق کشور هستند.

به انتهای زنجیره مبادرت شود. از طرفی، به‌منظور کاهش شدت مصرف انرژی و جلوگیری از تشدید ناترازی باید برنامه‌های مدیریت سمت تقاضا توسعه یابد. از این‌رو برای افزایش مشارکت مشترکان برق در این دسته از برنامه‌ها، باید زمینه ورود شرکت‌های خرده‌فروش و ایجاد رقابت بین آنها فراهم شده و برای جلوگیری از انحصار در بازار خرده‌فروشی، شرکت‌های توزیع فقط مالک و بهره‌بردار شبکه‌های توزیع برق باشند و از ورود به بازار خرده‌فروشی منع شوند. در بخش مبادلات برق لازم است مدل بازار

عمده‌فروشی فعلی را به مدل‌هایی با فضای رقابتی بالاتر سوق داد و سعی کرد که عمده معاملات از بازارهای متمرکز به سمت بازارهای غیرمتمرکز هدایت شوند. در رابطه با نهاد‌های نظارتی و مدیریتی از آنجایی که وزارت نیرو با داشتن مالکیت در بخش‌های مختلف از جمله شرکت‌های تولید، یکی از ذی‌نفعان بازار برق است، لازم است بین وظیفه تصدی‌گری و تنظیم‌گری آن تفکیک ایجاد کرد. لذا بهبود تنظیم‌گری در حوزه برق و اخذ تمهیداتی برای استقلال بیشتر بهره‌بردار ضروری است [۱].

# مسائل راهبردی بخش انرژی در برنامه هفتم توسعه: معاملات برق در بورس انرژی

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.14.7

دکتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن  
۱۴۰۲/۰۶/۳۱  
۱۹۳۱۷



## بیان / شرح مسئله

از مجموع حجم معاملات برق کشور (حدود ۳ درصد) در بستر بورس انرژی مبادله شده است. این در حالی است که در بند «ب» ماده (۴۳) لایحه برنامه هفتم توسعه نیز وزارت نیرو مکلف به افزایش سهم معاملات برق در بورس انرژی به حداقل ۳۰ درصد از کل معاملات تا پایان سال دوم برنامه و حداقل ۶۰ درصد تا انتهای برنامه شده است.

قابل انکار است. یکی از رویکردهایی که در این زمینه می‌توان اتخاذ کرد، ایجاد بازاری است که به صورت شفاف به کشف قیمت برق براساس اصل عرضه و تقاضا می‌پردازد. بر این اساس، در جزء «۲» بند «ب» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، وزارت نیرو مکلف به تعیین قیمت خرید برق با توجه به سازوکار بازار در بورس شده، اما گزارش‌های عملکردی حاکی از آن است که با وجود تکالیف قانونی، تنها بخش اندکی

صنعت برق به‌عنوان یکی از مهم‌ترین صنایع زیرساختی کشور، در سال‌های اخیر با چالش‌های فراوانی به‌ویژه از لحاظ تأمین منابع مالی برای توسعه ظرفیت نیروگاهی مواجه بوده است. نظام قیمت‌گذاری ناکارآمد برق موجب کاهش درآمد و انباشت بدهی دولت به بخش خصوصی شده و به تبع آن جذابیت سرمایه‌گذاری در آن حوزه را از بین برده است. از این رو لزوم حرکت به سوی یک نظام کارآمد قیمت‌گذاری برق غیر

به‌طور کلی در بازار برق بورس انرژی ایران، معاملات در سه بازار اصلی یعنی بازار فیزیکی، بازار مشتقه (سلف) و بازار سایر اوراق بهادار قابل معامله انجام می‌شود. در حال حاضر ۸۲ نیروگاه (اعم از دولتی و خصوصی)، ۴۵۸ مشترک صنعتی، ۴۹ شرکت خرده‌فروش برق و ۳۹ شرکت توزیع در بخش معاملات برق بورس انرژی حضور دارند. در سال‌های اخیر میانگین سالیانه معاملات برق در بورس انرژی تقریباً معادل ۹ میلیارد کیلووات ساعت و با میانگین ارزش ۴ هزار میلیارد ریال در سال بوده است. این بدان معناست که حجم معاملات برق در بورس انرژی نسبت

به کل معاملات تنها در حدود ۳ درصد و از منظر ارزش معاملات نیز در حدود ۱ درصد بوده است. لذا معاملات برق انجام شده در بستر بورس انرژی، نقش تعیین‌کننده‌ای در معاملات برق نداشته و از این رو اهداف قانونگذار در برنامه ششم توسعه محقق نشده است. شایان ذکر است قیمت کشف‌شده برق در بورس انرژی نیز کمتر از بازار عمده‌فروشی بوده که دلیل اصلی این مسئله، نیاز نیروگاه‌ها به تأمین نقدینگی است. از جمله چالش‌هایی که منجر به کم‌رنگ شدن نقش بورس در معاملات برق شده، می‌توان به عدم جامعیت و یکپارچگی قوانین

در خصوص تجارت برق، عدم اجرای کامل قوانین و مقررات مرتبط با تجارت برق، ساختار دولتی و بعضاً انحصاری حاکم بر نهادهای فعال، توقف روند تأمین اعتبار شرکت‌های توزیع و برخی سازوکارهای قیمت‌گذاری دستوری اشاره کرد. این چالش‌ها به‌نحوی بوده که در مواردی موجب روند معکوس در توسعه معاملات برق بورس شده است. بنابر دلایلی که ذکر شد، ارزش و حجم بازار سلف مصرف‌کنندگان بزرگ بورس انرژی ایران تا سال ۱۳۹۸ روند رو به رشدی داشته و از سال ۱۳۹۹ روند نزولی خود را آغاز کرده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به آسیب‌شناسی انجام‌شده، در این گزارش به ارائه پیشنهادهایی برای برنامه هفتم توسعه در راستای رونق معاملات برق در بورس انرژی و افزایش سهم این بازار در کشف قیمت برق پرداخته شده است. برای این منظور باید رویکردهای کلی وزارت نیرو در زمینه تجارت برق، با در نظر گرفتن سهم

بازارهای مختلف تعیین شود. از طرفی اجرای قوانین مربوط به تجارت برق نیز باید با یک رویه واحد و در جهت افزایش سهم معاملات برق در بورس انرژی همراه شود. یکی دیگر از راهکارهای افزایش رقابت‌پذیری در بازار برق، از جمله توسعه معاملات بورس انرژی، اصلاح ساختار بازار برق و خصوصاً افزایش رقابت در

بخش خرده‌فروشی برق است. علاوه بر این، می‌توان با افزایش انعطاف‌پذیری در تعیین سقف قیمتی و تعرفه‌های برق مشترکان فعال در بورس انرژی، شرایط فعالیت در بورس انرژی را تسهیل کرد.

# بررسی تأثیر نظام آموزش عالی بر نهاد خانواده با تأکید بر مقررات آموزشی و خدمات رفاهی

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۳۸۵  
۱۴۰۲/۰۷/۰۴

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.33.6](https://doi.org/10.21860/20.1001.1.29809525.1402.31.7.33.6)



## بیان / شرح مسئله

اهمیت مسئله ازدواج و فرزندآوری در کشور به بررسی اثرات نهاد آموزش عالی بر این دو مولفه تأکید دارد. به دلیل گستردگی نظام آموزش عالی در کشور، این گزارش تنها بر وزارت علوم در دو بخش مقررات آموزشی و خدمات رفاهی تمرکز کرده است.

در خصوص مقررات آموزشی، آیین نامه سه دوره کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری مورد بررسی قرار گرفته است. رویکردی که بر این مقررات حاکم است تأثیر بسیاری می تواند بر ساختار دانشگاه ها بگذارد. در صورت وجود رویکرد خانواده محور، نقش خانوادگی دانشجویان به رسمیت شناخته می شود. بالعکس با نادیده گرفتن نقش خانوادگی دانشجویان، موجبات تعارض بین نقش خانوادگی و دانشجویی فراهم می گردد.

به همین جهت این مقررات با شاخص های قوانین خانواده محور مورد تحلیل قرار گرفته اند. همچنین به دلیل اهمیت نوع تعامل اساتید با دانشجویان، در مسائل آموزشی آیین نامه استخدامی اعضای هیئت علمی نیز براساس این شاخص ها مورد بررسی اجمالی

۲۹ درصد از زنان ۲۳ ساله کشور که دانشگاه نرفته، مجرد مانده اند.

درصد مجرد بالای افراد تحصیل کرده نسبت به افرادی که وارد آموزش عالی نشده اند، در بین مردان نیز وجود دارد. براساس میانگین سن ازدواج مردان در کشور که ۲۷/۶ سال است، ۷۰ درصد مردان ۲۷ ساله ای که دانشگاه رفته اند ازدواج نکرده اند و در مقابل تنها ۴۹ درصد مردانی که وارد دانشگاه نشده، مجرد هستند. البته با توجه به ذوابعادی بودن مسائل ازدواج و فرزندآوری لزوماً نمی توان نظام آموزش عالی را به عنوان مانع و متغیر اولیه در به تأخیر انداختن ازدواج و فرزندآوری دانست. اما با توجه به جامعه مخاطب حداکثری در سن ازدواج این نهاد، ایجاد و تقویت فرصت ها در جهت کمک به تشکیل و استحکام خانواده و استفاده از ظرفیت های آموزشی و رفاهی آن می تواند به تقویت نهاد خانواده نیز کمک کند و عملکرد دو نهاد آموزشی و تربیتی خانواده و آموزش عالی در یک راستا قرار بگیرند.

در همین راستا پژوهش حاضر به جهت

خانواده به عنوان مبنایی ترین نهاد جامعه، از دیگر نظامات اجتماعی تأثیر می پذیرد. یکی از این نهادها که رشد چشمگیری در سال های اخیر داشته، نظام آموزش عالی است. با توجه به آمارهای موجود رخدادهای ازدواج در خصوص افرادی که به دانشگاه رفته اند نسبت به افرادی که وارد نظام آموزش عالی نشده اند، فرض تأثیر نظام آموزش عالی بر نهاد خانواده تقویت می شود. به طوری که مطابق سالنامه آماری سال ۱۳۹۹، کل جمعیت هرگز ازدواج نکرده زنان در گروه سنی ۲۴-۲۰ سال حدود یک میلیون و سیصد و هفتاد هزار نفر و جمعیت مردان هرگز ازدواج نکرده در بازه سنی ۲۹-۲۵ نیز حدود یک میلیون و نهصد هزار نفر برآورد می شود<sup>۱</sup>. همچنین طبق سالنامه آمارهای جمعیتی سازمان ثبت احوال<sup>۲</sup> در سال ۱۳۹۹ میانگین سنی ازدواج زنان در کشور ۲۳/۴ سال است. براساس این میانگین سنی، گزارش طرح نیروی کار مرکز آمار نشان می دهد که ۷۳ درصد زنانی که در این سن هستند و وارد نظام تحصیلات دانشگاهی شده اند، هرگز ازدواج نکرده اند. در مقابل تنها

۱. سالنامه آماری کشور سال ۱۳۹۹. مرکز آمار ایران

۲. سالنامه آمارهای جمعیتی سال ۱۳۹۹. دفتر آمار و اطلاعات جمعیتی و مهاجرتی سازمان ثبت احوال کشور

قرار گرفته است. در واقع به رسمیت شمرده شدن نقش خانوادگی اعضای هیئت علمی، در فرایند جذب و ارتقای آنان می تواند، در نحوه تعامل با دانشجویان متاهل نیز تأثیر بگذارد.

براساس این بررسی ها، می توان گفت، مقررات مرتبط از انعطاف پذیری کمی برخوردارند. انعطاف پذیری آموزشی به افراد اجازه می دهد که استقلال و کنترل بیشتری بر وقت خود داشته باشند. به همین جهت می توانند به طور بهتری، بین نقش خانوادگی و اجتماعی خود تعادل برقرار کنند. با این حال شیوه ارزیابی کتبی در پایان ترم، الزام حضور در کلاس ها و بازه زمانی ثبت نمرات از مواردی هستند که انعطاف پذیری آموزشی را در مقررات آموزشی کاهش می دهند. در آیین نامه استخدامی اعضای هیئت علمی نیز در مورد شیوه اشتغال نیمه وقت نیز محدودیت هایی مانند عدم احتساب کسور بازنشستگی و الزام موافقت رئیس دانشگاه با این شیوه حضور، باعث شده تا انعطاف این نوع خدمت را نیز با مشکل مواجه سازد.

علاوه بر این، باید اشاره داشت که قوانین خانواده محور باید به هر دو والد توجه کند. اما در آیین نامه های موجود تنها برای مادران مزایای مرخصی زایمان و کاهش ساعات کاری در نظر گرفته شده است. هر چند که مادران به دلیل شرایط بارداری و زایمان، مستحق دریافت مرخصی بیشتری نسبت به پدران هستند. اما باید توجه شود که عدم توجه به نقش خانوادگی پدر و تمرکز بیش از حد بر مادر می تواند نتایج منفی دربرداشته باشد. به طوری که این تمرکز یک سو به باعث ایجاد فشار مسئولیت بیش از حد به مادر می شود و عدم توجه به نقش پدر در خانواده، مشارکت مرد در امور خانواده را کم رنگ می سازد.

همچنین در مقررات، وجود رویکرد سلیقه ای مسئولین دانشگاه با شرایط تاهل و فرزندآوری دانشجویان مشهود است. هر چند واگذاری بسیاری از تصمیمات آموزشی مانند بازه ثبت نمرات، تعیین زمان حذف و اضافه و

مرخصی تحصیلی به گروه آموزشی، موجب به رسمیت شناختن استقلال دانشگاه های شود؛ اما نبود رویکرد خانواده محور در آیین نامه احتمال نادیده انگاری نقش خانوادگی دانشجو در تصمیمات گروه آموزشی دانشگاه ها و برخورد سلیقه ای اساتید را افزایش می دهد.

گفتنی است که در آیین نامه جذب هیئت علمی نیز تعارض ارزش ها (نادیده گرفتن نقش خانوادگی) مشهود است. به طوری که برای اعضای که در پست های سیاسی و مدیریتی مشغول هستند، امتیازاتی همچون اختصاص شیوه نیمه وقت با مزایای مرخصی گرفتن اعضای تمام وقت در نظر گرفته شده است. اما مادرانی که از شیوه نیمه وقت استفاده می کنند از این مزایا محروم هستند. لذا توجه یک سو به توازن نقش های اجتماعی در جایگاه های مدیریتی و سیاسی و کم توجهی به نقش های خانوادگی، ارزشمندی این نقش ها را نزد عموم مردم و مخاطبان مقررات مذکور زیر سؤال می برد. این مسئله می تواند بر نگاه اساتید نسبت به جایگاه و اهمیت نقش خانوادگی دانشجویان نیز تأثیر گذارد.

مورد دیگر در قوانین یکسان انگاری بین افراد مجرد و متاهل است. هر چند که افراد مجرد نیز وظایف خانوادگی دارند اما این وظایف برای افراد متاهل بیشتر است و تناسبی بین نقش های خانوادگی و اجتماعی افراد متاهل و افراد مجرد وجود ندارد.

همچنین در بخش دوم نیز باید به چالش های اجرای خدمات رفاهی ویژه متأهلان اشاره کرد. براساس گفتگوهایی که با متولیان اجرای این خدمات در دانشگاه های تهران انجام پذیرفت، چند چالش جدی احصا شد:

۱. تعدد اهداف و مقاصد سیاستی و عدم اولویت گذاری در ارائه خدمات رفاهی: با توجه به ظرفیت قابل توجه دانشگاه ها در امکان ایجاد تحول در تشکیل و استحکام خانواده، حجم انتظارات از این نهاد

آموزشی نیز بالا بوده، به طوری که در قوانین مربوطه افزایش وام ودیعه مسکن، تأسیس خوابگاه متاهلی و ایجاد مراکز نگهداری کودک به طور هم زمان به دستگاه ها تکلیف شده است. در این شرایط به دلیل محدود بودن منابع و بودجه، دستگاه ها به اجرای هم زمان این موارد قادر نیستند. برای نمونه در ارائه خدماتی مانند وام ودیعه مسکن نیز اولویت بندی وجود ندارد. ماده (۲۲) قانون جوانی جمعیت، در این زمینه قیدی نگذاشته و همه دانشجویان را برای ارائه وام در نظر گرفته است اما باید بررسی کرد که با توجه به محدودیت منابع مالی، امکان ارائه وام ودیعه مسکن با مبلغی که قانون در نظر گرفته برای همه دانشجویان اعم از دولتی، شبانه و آزاد قابل اجراست یا خیر؟

## ۲. پایین بودن اولویت خدمات رفاهی

در میان مسئولان دانشگاه: با وجود محدودیت ایجاد شده در مصرف منابع مالی به جهت افزایش نرخ تورم و افزایش چندبرابری حقوق کارکنان و اعضای هیئت علمی، اولویت پایین خدمات رفاهی و غلبه افراد مجرد به عنوان خدمت گیرندگان نظام آموزش عالی نسبت به افراد متاهل، تکالیف وزارتخانه در قبال افراد متاهل در اولویت پایین تری قرار گرفته است.

## ۳. چالش فرایندهای مالی در

دانشگاه ها: بودجه سالیانه هر دانشگاه به معاونت مالی داده می شود. مهم ترین مشکل این مسئله، به وجود آمدن روندهای اداری و معمولاً زمان گیر برای دریافت بودجه است. از سویی به دلیل نبود نظام اولویت گذاری و عدم ممنوعیت هزینه کرد منابع هر بخش در بخش دیگر و کمبود بودجه وزارتخانه در امور جاری، احتمال هزینه کردن منابع تخصیص یافته در حوزه های دیگر وجود دارد. به عبارتی کمبود بودجه در کنار عدم اولویت گذاری در تکالیف قانونی، کارآمدی وزارتخانه در تحقق تکالیف خانواده محور را کاهش می دهد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در نهایت با توجه به نکاتی که در دو بخش بررسی مقررات آموزشی و خدمات رفاهی احصا شد، پیشنهادهای سیاستی برای حل آن ارائه شده است. برخی از این پیشنهادهای عبارتند از:

■ در نظر گرفتن مرخصی والد شدن برای دانشجویان مرد و اعضای هیئت علمی که پدر می‌شوند،

■ گسترش شیوه‌های آموزش ترکیبی با فراهم کردن زیرساخت‌های آموزش مجازی به‌خصوص در دروس عمومی و تئوری با اولویت دانشجویانی (دختر و پسر) که متأهل یا دارای فرزند هستند،

■ گسترش ارائه واحدهای تابستانی در راستای منعطف کردن زمان دانشجویان.

■ کاهش سنوات تحصیل برای عموم

دانشجویان در راستای کاهش سن ورود به شغل

■ افزایش امکان تمدید سنوات برای دانشجویان متأهل

-نظارت بر اجرای قانون حمایت از خانواده و

جوانی جمعیت، اجرایی سازی سیاست‌های کلی خانواده و دیگر قوانین این حوزه از سوی

دفاتر حمایت از خانواده در دانشگاه‌ها

# گزارش راهبردی بررسی ابزارهای سیاستگذاری ترویج و تعمیم ورزش همگانی (مطالعه تطبیقی)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.49.2](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.49.2)



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بودجه قابل توجه) و ستون و محور ورزش همگانی نیز ورزش دانش‌آموزی و ورزش باشگاهی محلی است.

در همه کشورهای مورد مطالعه به‌غیر از آمریکا برنامه‌های ملی در جهت توسعه ورزش همگانی با اهداف، چشم‌اندازها و استانداردهای مشخص وجود دارد.

در همه کشورهای مورد مطالعه، کودکان و جوانان جزو اولویت هستند و از این رو از طریق آموزش، ورزش به فرهنگ تبدیل شده است.

وجود مشوق‌ها (مانند اعطای گواهینامه ملی ورزش) و طرح‌های ملی (مانند طرح‌های ورزشی مختص مدارس، یارانه‌های ورزشی، کمپین‌ها، اعطای تسهیلات ورزشی و ...) نیز از جمله ابزارهای موفق در جهت ترویج ورزش همگانی در اغلب کشورهاست.

به‌طور کلی در کشورهای منتخب قوانین و سیاست‌هایی که با هدف ترویج ورزش همگانی وضع شده است، معمولاً بر چند حوزه کلیدی زیرساخت، آموزش، مشوق‌های مالی و برنامه‌ها تمرکز دارد.

نتایج حاصل از تطبیق ابزارهای قانونی و سیاستی ترویج ورزش همگانی در کشورهای منتخب نشان می‌دهد که تقریباً در همه کشورها سیاست‌های ورزش همگانی از بالاترین نهاد ورزشی حاکم نشئت می‌گیرد و اجرای سیاست‌ها از طریق مجاری محلی به‌ویژه شهرداری‌هاست.

در اکثر کشورها در خصوص ترویج ورزش و فعالیت ورزشی قانون مشخص وجود دارد.

در اغلب کشورهای موفق سیاستگذاری‌ها در حوزه ورزش با اولویت ورزش همگانی است (اختصاص

## بیان / شرح مسئله

مسئله کم‌تحرکی و پیامدهای منفی آن نه تنها در ایران بلکه در سایر نقاط جهان نگرانی‌های فزاینده‌ای ایجاد کرده است. با وجود برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته و تلاش‌های انجام شده همچنان وضعیت ورزش همگانی در کشور از نظر مشارکت ورزشی و دسترسی‌پذیری به ورزش، با شرایط مطلوب فاصله زیادی دارد. بنابراین یکی از راهکارهای مهم اقتباس از سیاست‌ها و روش‌هایی است که کشورهای موفق در این زمینه اتخاذ کرده‌اند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- تدوین قانون مشارکت ورزشی،  
- تدوین برنامه و طرح‌های ملی سیاستی و عملیاتی به شرح زیر:  
- تدوین برنامه ملی فعالیت بدنی با چشم‌انداز مشخص،

- تدوین بسته تقنینی پایش فعالیت بدنی،  
- اقدام‌های حمایتی در راستای تنظیم تخفیف یا معافیت بیمه‌ای باشگاه‌ها و اماکن ورزشی.

- طرح ملی یادگیری یک ورزش خاص (مانند شنا) برای نوجوانان،  
- طرح ملی ورزش مهارتی رایگان (در محلات، ادارات و دانشگاه‌ها)،  
- طرح ملی ورزش بانوان و سالمندان،

گزارش نظارتی در مورد «لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری‌های غیرمجاز و کاوش به

قصد به دست آوردن اشیا عتیقه و آثار تاریخی که براساس ضوابط بین‌المللی مدت یک‌صد سال

یا بیشتر از تاریخ ایجاد یا ساخت آن گذشته باشد(مصوب ۱۳۵۸/۰۲/۱۸)»

**DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.34.7**

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



### بیان / شرح مسئله

با عنوان «دستورالعمل پرداخت حق‌الکشف اموال فرهنگی-تاریخی توقیفی و اتفاقی» با تأکید بر کشفیات توقیفی توسط مأمورین نظارتی نموده و مبالغی نیز تحت این عنوان به کاشفان اموال فرهنگی-تاریخی پرداخت کرده است. اما قانون و دستورالعمل تاکنون نتوانسته کارآمدی لازم برای ترغیب مردم به تحویل اموال فرهنگی-تاریخی کشف شده را فراهم سازد و دارای ابهاماتی است.

تاریخی در کشور است و قانونگذار برای کاشفان اموال فرهنگی-تاریخی به صورت تصادفی، پاداشی را تحت عنوان حق‌الکشف در نظر گرفته است. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اجرای این قانون و تبصره «۱» ماده (۱۱۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶) در سال ۱۴۰۱ اقدام به تهیه و ابلاغ دستورالعملی

تلاش برای جلوگیری از خروج اموال تاریخی فرهنگی، اقدامی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی ملی است. در حال حاضر «لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری‌های غیرمجاز و کاوش به قصد به دست آوردن اشیا عتیقه و آثار تاریخی که براساس ضوابط بین‌المللی مدت یک‌صد سال یا بیشتر از تاریخ ایجاد یا ساخت آن گذشته باشد» تنها منبع قانونی موجود جهت تشویق یابندگان اموال فرهنگی-



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به رسمیت شناختن مالکیت افراد و ایجاد مشوق‌های تکمیلی (مثل معافیت از مالیات، پرداخت تسهیلات در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری، اعطای لوح‌های افتخار) یکی از روش‌های حفظ و نگاهداشت اشیای فرهنگی-تاریخی در داخل کشور و پیشگیری از قاچاق و انتقال این آثار به خارج از کشور است.

قانون اشاره شده به دلایل محدودیت‌های مالی و بودجه‌ای، نبود آیین‌نامه اجرایی شفاف درخصوص

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تشریح و اطلاع‌رسانی درخصوص فرایند تحویل یافته‌های فرهنگی-تاریخی به صورت تصادفی و نحوه پرداخت پاداش کشف توسط عموم از ضروریات پرداخت حق‌الکشف است.

کشفیات تصادفی توسط افراد و فرایند دریافت حق‌الکشف، عدم تشکیل هیئت مرکب از قاضی شرع، دادستان محل و رئیس اداره فرهنگ و آموزش عالی از زمان تصویب و عدم تطبیق مقدار ارزش ریالی حق‌الکشف متناسب با مفاد قانون قابل اجرایی‌اشد.

هدف از پرداخت پاداش کشف به یابندگان و اهداکنندگان اموال فرهنگی-تاریخی، به معنای صدور مجوز برای انجام حفاری غیرمجاز توسط افراد و نشان دادن

با توجه به محدودیت منابع مالی و معنای مستتر در مفهوم عبارت «حق‌الکشف» لازم است تا در بازنگری قانون مورد بررسی، عبارت فوق به «پاداش کشف»

آن در قالب کشف تصادفی و متعاقب آن دریافت حق‌الکشف نبوده و صرفاً رفع خلأ قانونی موجود در راستای برخورد با کشفیات اموال فرهنگی-تاریخی به صورت تصادفی توسط افراد با حسن نیت و جلوگیری از تصمیم آنان به فروش و خروج غیرقانونی اشیای به دلیل عدم حمایت قانونی در داخل کشور می‌باشد. بدیهی است در صورت اثبات عدم تصادفی بودن کشفیات، افراد مرتکب به مجازات قانونی در نظر گرفته شده محکوم خواهند شد.

تغییر یابد. همچنین ترتیبی اتخاذ شود تا به کشفیات اموال فرهنگی-تاریخی غیرمنقول به صورت تصادفی نیز پاداش کشف تعلق گیرد.

# ارزیابی عملکرد جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه ششم توسعه

## (با موضوع اختصاص یارانه و تسهیلات به تأسیسات گردشگری

### و توسعه زیرساخت‌های گردشگری)

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.35.8



#### بیان / شرح مسئله

مسئله هرگونه برنامه‌ریزی جدید در توسعه یک کشور باید همراه با ارزیابی برنامه‌های توسعه پیشین و رفع نواقص احتمالی آن باشد. در کشور ما پس از انقلاب اسلامی، برنامه‌ریزی توسعه در قالب قوانین برنامه

تا بخشی از عملکرد مفاد قوانین برنامه ششم (جزء‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده ۱۰۰) در حوزه گردشگری را مورد بررسی قرار دهد.

توسعه پنج‌ساله مورد پیگیری قرار می‌گیرد. از این منظر، هرگونه تدوین و تصویب قانون برنامه جدید تنها همگام با ارزیابی عملکرد قوانین برنامه پیشین اثربخش خواهد بود. بدین‌منظور، گزارش حاضر در تلاش است

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بنابر بررسی انجام شده، تعلل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تهیه سند راهبردی توسعه گردشگری و آیین‌نامه دو جزء مورد بررسی، موجبات تأخیر در اجرای قانون را فراهم آورده است. علاوه بر این، دلایلی همچون عدم همکاری و عمل به تکالیف توسط دستگاه‌ها، عدم تعریف سازوکارهای ضمانت اجرایی، عدم تخصیص اعتبارات لازم در سطح استانی، عدم رعایت ضوابط الزامی سایر حوزه‌ها و عدم گزارش‌دهی دوره‌ای عملکرد آیین‌نامه توسط وزارتخانه موجب شده تا غالب مفاد این آیین‌نامه (۷۰ درصد)، اجرا نشده یا تحقق ناقص داشته باشند. در ادامه عملکرد هریک از مواد این آیین‌نامه به تفکیک آورده شده است:

(حاشیه راه‌ها) و معابر شهری روستایی» هنوز توافق صورت نگرفته است.

در ارتباط با ماده (۳) (موضوع شناسایی اراضی مستعد گردشگری و نحوه قیمت‌گذاری اراضی در زمان انتقال سند)، قیمت اراضی بدون احتساب ارزش افزوده حاصله برای سرمایه‌گذار محاسبه می‌شود. این موضوع از جمله مشوق‌های حائز اهمیت برای سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری به‌شمار می‌رود. اراضی مستعد نیز شناسایی و در انتظار تأیید نهایی برای اختصاص آنها در زمینه گردشگری می‌باشند. از این جهت، می‌توان گفت که عملکرد ماده مورد بحث مثبت بوده است.

ماده (۴) در ارتباط با تولید محتوا و

در اجرای عملکرد جزء‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۴۰۰ آیین‌نامه‌ای به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. این آیین‌نامه شامل ۱۱ ماده است. براساس ارزیابی به‌عمل آمده عملکرد مواد به‌شرح ذیل است:

در خصوص ماده (۲) (موضوع نصب علائم و تابلوهای راهنمای گردشگری)، در میان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی با موضوع «پیش‌نویس دستورالعمل نصب و بهره‌برداری از تابلوهای گردشگری و علائم راهنمایی گردشگری در جاده‌های مواصلاتی

معرفی جاذبه‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی است. دستگاه‌ها مساعدت کافی در این زمینه را به عمل نمی‌آورند. متن این ماده نیز از الزام کافی برخوردار نبوده و همچنین ظرفیت‌های سازمان صدا و سیما دیده نشده است.

در ماده (۵) بر اولویت‌دهی توسعه زیرساخت‌های گردشگری توسط شورای برنامه‌ریزی استان تأکید شده است. براساس قانون بودجه‌ای مربوط به سال ۱۴۰۲، تنها به صورت میانگین ۲/۰۸ درصد اعتبارات استانی به گردشگری اختصاص یافته و این مهم در عمل محقق نشده است.

**یارانه سود** (موضوع ماده (۶)) همه‌ساله به حوزه گردشگری اختصاص یافته است. علاوه بر این، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در شمار دستگاه‌های دریافت‌کننده تسهیلات تلفیقی از محل تبصره «۱۸» است (موضوع ماده (۶)).

براساس ماده (۷) دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی موظف به ثبت اطلاعات

تأسیسات خدماتی و رفاهی خود در سامانه معرفی شده از سوی وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی می‌باشند. این در حالی است که به رغم ایجاد فیلد (ردیف) مشخص برای این تأسیسات در سامانه جانا (سامانه جامع آمار و اطلاعات گردشگری)، تاکنون غالب دستگاه‌ها از عمل به این مهم خودداری نموده‌اند (تاکنون تنها سه تأسیسات در سامانه مربوطه ثبت شده است).

ماده (۸) بر عدم امکان تغییر کاربری تأسیسات گردشگری تأکید دارد. در حال حاضر، وزارتخانه در برخورد با متقاضیان تغییر کاربری براساس ضوابط موجود عمل می‌کند. مداخله دستگاه‌های اجرایی دیگر برای تعریف کاربری‌های جدید در مورد تأسیسات گردشگری بدون هماهنگی با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به واسطه این ماده سلب شده است.

ماده (۹) درخصوص تدوین تعرفه آب، دفع فاضلاب و حامل‌های انرژی بخش گردشگری می‌باشد. این موضوع تنها

درخصوص تعرفه گاز محقق شده است. به منظور اجرایی‌سازی ماده (۱۰) -موضوع تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی دارای مجوز گردشگری- هیئت وزیران، مصوبه‌ای را ابلاغ نمود. در پی آن، دستورالعمل اختصاص سوخت یارانه‌ای تهیه شد. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ردیف مربوط به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی را در سامانه تخصصی خود (جانا) ایجاد کرد. در حال حاضر، سامانه جانا، سامانه سدف (شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی) و سامانه جامع دریانوردی (سازمان بنادر و دریانوردی) برای اختصاص سوخت یارانه‌ای باید به یکدیگر متصل گردند. در این میان، به دلیل مقاومت وزارت نفت و برخی ملاحظات نظیر افزایش احتمال قاچاق، کاهش منابع هدفمندی یارانه‌ها، ایجاد بار مالی و همچنین بهره‌مندی انحصاری قشر متمکن جامعه از محل یارانه‌ها، تاکنون این ماده محقق نشده است.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اما نظر به ظرفیت حمایتی مناسب آیین‌نامه یاد شده و تحقق ناقص مواد آن، تنفیذ جزء «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) قانون

برنامه ششم توسعه در مفاد قانون برنامه هفتم پیشنهاد می‌گردد. در این میان، ضرورت پیگیری مناسب وزارت میراث فرهنگی،

گردشگری و صنایع دستی و همچنین عمل به تکالیف و همکاری دستگاه‌ها برای تحقق این مهم محرز است.

# بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش: تجربه مدیریت مدارس به شیوه هیئت‌امنایی



DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.51.4

## مسئله اصلی

فعالیت‌های آموزشی و پرورشی فوق‌برنامه و کمک‌های مردمی، اختیاری و داوطلبانه خواهد بود و الزام دانش‌آموزان به شرکت در کلاس‌های فوق‌برنامه، ممنوع است. با گذشت ۱۹ سال از شروع به‌کار مدارس هیئت‌امنایی، بررسی تجربه این مدارس برای سنجش راه‌آمده و تصمیم‌گیری برای آینده مهم است؛ به‌ویژه آنکه در سند تحول دولت سیزدهم و همچنین سند انتظارات رئیس دولت سیزدهم از وزیر آموزش و پرورش این ایده بار دیگر طرح و اهدافی برای تبدیل مدارس دولتی به هیئت‌امنایی تعیین شد. این گزارش از سه بخش اصلی تشکیل شده است: بخش اول: بررسی آیین‌نامه مدارس هیئت‌امنایی و تاریخ تحولات آن؛ بخش دوم: بررسی وضع موجود مدارس و چالش‌هایی که در آیین‌نامه، سطح ستادی و درون مدارس وجود دارد و بخش سوم: ارائه راهکارهایی در زمینه بهبود سازوکار مشارکت از طریق مدارس هیئت‌امنایی.

آموزش و پرورش در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ جمعاً ۲۹۸۹ مدرسه (یعنی ۲/۶۱ درصد کل مدارس) به شیوه هیئت‌امنایی اداره می‌شوند که در مجموع ۱۰۱۴۳۵۲ دانش‌آموز (معادل ۶/۶۲ درصد کل دانش‌آموزان) در آنها مشغول به تحصیل هستند.

براساس ماده (۱۰) آیین‌نامه، منابع مالی این مدارس عبارتند از: (۱) اعتبارات دولتی که در قالب بخشی از سرانه هزینه تمام شده پرداخت می‌شود؛ (۲) هدایا و کمک‌های مردمی و خیرین؛ (۳) وجوهی که از طریق شورای آموزش و پرورش شهرستان یا منطقه با توجه به عملکرد موفق مدرسه به‌صورت تشویقی در اختیار مدرسه قرار می‌گیرد؛ (۴) وجوهی که از ارائه خدمات آموزشی و پرورشی فوق‌برنامه دریافت می‌شود و (۵) سایر درآمدهای قانون. براساس بند ۴ این ماده مدارس هیئت‌امنایی می‌توانند وجوهی را برای ارائه خدمات آموزشی و پرورشی فوق‌برنامه دریافت کنند اما براساس ماده (۱۲) آخرین نسخه اصلاحی آیین‌نامه این مدارس (مصوب آذر ۱۳۹۸)، شرکت دانش‌آموزان در

اولین آیین‌نامه «مدارس هیئت‌امنایی» در سال ۱۳۸۳ و آیین‌نامه اصلاحی آن در هفتصد و هشتاد و هشتمین جلسه شورای عالی آموزش و پرورش به تاریخ ۱۳۸۸/۰۲/۰۱ به تصویب رسید که این اصلاحیه موجب گسترش این نوع از مدارس شد؛ پس از آن نیز به دلایل مختلف من جمله اخذ شهریه از دانش‌آموزان و شائبه‌های پیش‌آمده در خصوص تبدیل مدارس دولتی به غیردولتی تحت عنوان هیئت‌امنایی، اصلاحاتی در آیین‌نامه صورت پذیرفت که آخرین نسخه اصلاحی آن در آذرماه ۱۳۹۸ به تصویب رسید. ایده مدارس هیئت‌امنایی در واقع شکلی عملیاتی از ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۱۴۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مبنی بر افزایش مشارکت‌های مردمی از طریق خرید خدمات و واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سرانه خدمات بود. براساس سالنامه آماری وزارت

بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که عملاً ایده ایجاد بستری برای مشارکت و خرید خدمات به نتیجه نرسیده است و در عمل با تبدیل مدارس با کیفیت دولتی به هیئت‌امنایی و دریافت شهریه بخش بزرگی از ظرفیت‌های آموزش و پرورش از دسترس عموم دانش‌آموزان خارج شده و مدارس غیررایگان با شهریه‌ای کمتر از مدارس غیردولتی شکل گرفته که به معنای تعمیق ناعدالتی‌های آموزشی است. اصلی‌ترین دلایل

عدم وصول به نتیجه را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

- مشکلات اجرایی و آیین‌نامه‌ای از قبیل فقدان حمایت‌های کافی از کادر اجرایی مدرسه و ابهام در نقش سیاستگذار و ناظر (تعارض منافع ناظر و منظور).
- عدم آگاهی مدیران، اعضای هیئت‌امنا و نیروهای اجرایی از آیین‌نامه.
- عدم تمایل مدیران مدارس به ایجاد مشارکت در تصمیم‌گیری.

- عدم تمایل مناطق آموزشی به ایجاد مشارکت در تصمیم‌گیری.
- ضعف فرهنگی جامعه در انجام کار گروهی و مدیریت جمعی،
- ناتوانی برخی از افراد هیئت‌امنا در برنامه‌ریزی و مدیریت آموزشی به دلیل ضعف علمی، ناآشنایی با فرایند اجرا یا انتصابات صوری،
- مشکلات ساختاری همچون کمبود کارشناس مدارس هیئت‌امنایی در مناطق.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد‌های این گزارش در سه سطح سیاستی، ستادی و آیین‌نامه‌ای ارائه شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

### ۱. راهکارهای اصلاحی در سطح سیاستی:

- تدوین الگو و شاخص‌های نحوه گسترش مدارس هیئت‌امنایی توسط شورای عالی آموزش و پرورش با اولویت‌دهی به گسترش الگوی هیئت‌امنایی در مدارس خاص (مانند غیردولتی، شاهد و...) به جهت مراقبت از تبدیل وضعیت مدارس عادی دولتی با کیفیت و تعمیق ناعدالتی آموزشی؛
- تدوین شاخص‌های سنجش عملکرد مدارس هیئت‌امنایی توسط شورای عالی آموزش و پرورش به جهت میزان اجرایی‌سازی آیین‌نامه و جلب مشارکت در مدارس؛
- توقف گسترش مدارس هیئت‌امنایی بدون ارزیابی دقیق اثربخشی مدارس موجود، به‌ویژه تا زمانی که سازوکار الزام‌آوری در زمینه عدم اخذ دریافت شهریه اجباری از والدین در سطح مناطق مستقر نشده باشد.

### ۲. راهکارهای اصلاحی مرتبط با آیین‌نامه:

- اصلاح ماده (۱۵) آیین‌نامه مدارس هیئت‌امنایی و جداسازی نقش سیاستگذاری و ارزیابی از نقش اجرایی در سطح ستاد؛
- در نظر گرفتن دو سازوکار ارزیابی درونی و بیرونی در آیین‌نامه: ارزیابی درونی و بالینی در طول سال توسط کارشناسان سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی در مناطق آموزشی و ارزیابی بیرونی و سالیانه عملکرد مدارس و سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی توسط مرکز سنجش و پایش کیفیت آموزشی؛
- الحاق ماده‌ای به آیین‌نامه مبنی بر استقلال مصوبات هیئت‌امنا از مناطق آموزشی و نظارت بر کار مدارس توسط کارشناسان منطقه؛
- تعیین شاخص اختصاص معاون و کادر اجرایی به مدارس هیئت‌امنایی براساس تعداد دانش‌آموز در آیین‌نامه.

### ۳. راهکارهای اصلاحی در سطح ستادی:

- الزامی شدن آموزش‌های مربوط به آیین‌نامه مدارس هیئت‌امنایی برای مدارس متقاضی پیوستن به الگوی هیئت‌امنایی‌ها به جهت توانمندسازی مدیران مدارس، کادر و اعضای هیئت‌امنا با ایجاد سازوکار آموزشی لازم برای آموزش آیین‌نامه از طریق کارشناس مسئول سازمان مدارس غیردولتی و مشارکت‌های مردمی؛
- ایجاد سازوکار منعطف اختصاص کارشناس و کارشناس مسئول به معاونت‌های مختلف در سطح منطقه براساس تعداد دانش‌آموزان مربوط به هر معاونت و سازمان؛
- راه‌اندازی سامانه جامع اطلاعات ثبت‌نام دانش‌آموزان و شهریه‌های دریافتی و هزینه‌های مدارس هیئت‌امنایی به جهت ایجاد شفافیت و جلوگیری از دریافت اجباری شهریه؛
- کاهش حساسیت کارشناس منطقه و ایجاد محدودیت در حوزه اعمال نفوذ آنها به جهت به رسمیت شناختن مصوبات هیئت‌امنای مدارس.



DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.36.9

## بیان / شرح مسئله

سیاستگذاری کانون‌ها را می‌توان «عدم توجه به گردآوری داده‌های مربوط به کانون‌ها و ستاد و عدم تهیه بانک جامع اطلاعات مربوط به این مجموعه» و «بی‌توجهی نهادینه‌شده به گام ارزیابی در سیره مدیریتی مسئولین ستاد در ادوار مختلف» دانست.

شد که این مجموعه به‌لحاظ جمع‌آوری آمار و بانک داده دچار ضعف بوده و بسیاری از اطلاعات مربوط به کانون‌های مزبور در دسترس نیست. در واقع اولین اقدام ستاد در زمینه گردآوری داده‌های کانون‌ها، به سال ۱۳۹۷ و در قالب رویداد ملی فهم<sup>۳</sup> و راه‌اندازی سامانه «بچه‌های مسجد»<sup>۴</sup> بازمی‌گردد. بنابراین دو عارضه اصلی

علی‌رغم گذشت زمانی طولانی (۳۰ سال) از تأسیس کانون‌های فرهنگی هنری مساجد<sup>۱</sup> و شروع به فعالیت نهاد مجری این کانون‌ها (ستاد هماهنگی کانون‌های فرهنگی هنری مساجد)<sup>۲</sup>، ارزیابی عملکرد کمترین جایگاه را در فرایند سیاستگذاری این مجموعه داشته است. از طرفی پس از کندوکاو در داده‌های مربوط به مجموعه کانون‌ها و ستاد، مشخص

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

پیش‌بینی‌شده که مجموعه کانون‌ها باید با اقتصاد مردمی اداره شود و در اساسنامه این ستاد، ماهیت حقوقی کانون‌ها و نهاد ناظر بر آنها، غیردولتی و غیرانتفاعی لحاظ شده، باین حال نقصان در دستیابی به این هدف در وضعیت اقتصادی مجموعه حاضر قابل رؤیت است.

بوده است. ارزشی که همواره از ابتدای انقلاب اسلامی مورد تأکید علمای دین، اندیشمندان و سیاستگذاران حوزه دین و فرهنگ بوده و حتی سیاستگذاران اولیه کانون‌ها نیز بر این امر تأکید داشته و این مهم را در اسنادی مانند اساسنامه ستاد و سند تحول راهبردی آن نیز منعکس کرده‌اند. در این اسناد،

نتیجه عملی این برنامه‌ریزی ناقص، دور شدن روزافزون از اهداف، خط‌مشی‌ها و ابزارهای حیاتی پیش‌بینی‌شده در اسناد بالادستی همچون اساسنامه ستاد و سند تحول راهبردی آن و بالتبع دوری روزافزون از بنیادین‌ترین و محوری‌ترین ارزش نهاد مسجد و نهاد کانون‌ها، یعنی «مردمی‌بودن»

۱. به اختصار «کانون‌ها» نامیده می‌شوند.  
۲. به اختصار «ستاد» نامیده می‌شود.  
۳. مخفف «فرهنگی هنری مساجد ایران»

در اساسنامه ستاد مذکور، در فصل امور مالی، در کنار کمک دولت از محل اعتبارات عمومی در قانون بودجه کل کشور، دوا راهکار مهم استفاده از «هدایا و کمک‌های بلاعوض اشخاص حقیقی و حقوقی، مانند اوقاف و کمک‌های خیرین» و «عواید و درآمدهای حاصل از فعالیت‌ها و خدمات ستاد» نیز جهت تأمین مالی این کانون‌ها تعبیه شده است (اساسنامه ستاد، بندهای ۲ و ۳ فصل سوم). همچنین در سند تحول راهبردی ستاد که سندی متأخر می‌باشد و در سال ۱۳۹۸ به تصویب و تأیید نهایی اعضای شورای سیاستگذاری و نظارت کانون‌ها رسیده است، «کم‌توجهی به خیرین و واقفین»، «عدم بهره‌وری اقتصادی فعالیت‌های کانون‌ها» و «کم‌توجهی به ظرفیت مالی مردمی قابل جذب به فعالیت‌های مسجدی» به‌عنوان مسائل و محدودیت‌های منابع مالی و مقدرات کانون‌ها در سال‌های فعالیت آنها مطرح شدند (سند تحول راهبردی، بخش «فهرست مسئله‌های پیش‌روی تحقق چشم‌انداز»، بند «ج» و «بسته سیاستی- برنامه‌ای ۶»).

در همین سند، چهار اقدام به‌عنوان راه‌حلی برای رفع مسئله «محدودیت‌های منابع مالی و مقدرات کانون‌ها» مطرح شده که عبارتند از: «فعال‌سازی واحد سازمانی و سازوکارهای شناسایی و جذب منابع مالی مردمی و عمومی (واقفین و خیرین و...)»، «طراحی و استقرار الگوی حمایت از اقلام فعالیت‌های کانون‌ها براساس قالب گونه‌های

چندگانه (منابع مالی ترکیبی: حمایت ستاد، مشارکت مردمی، منابع محلی)»، «افزایش بهره‌وری سازمانی و عملیاتی و کاهش هزینه‌های ستادی» و «طراحی و استقرار سازوکار تقنین- تشویقی جذب منابع مالی دستگاه‌های دولتی مرتبط با فعالیت کانون‌ها» (سند تحول راهبردی، بخش «بسته سیاستی- برنامه‌ای ۶»).

براساس آنچه که بیان شد، از منظر سیاستگذاران، هم‌در اساسنامه ستاد، به‌عنوان اصلی‌ترین سند بالادستی و هم در سند تحول راهبردی ستاد، به‌صورت کلی می‌توان سه ابزار مردمی‌سازی، درآمدزایی و کاهش هزینه‌های سازمانی را به‌عنوان اصلی‌ترین ابزارهای تأمین مالی و تداوم حیات این شکل از فعالیت‌های فرهنگی در زیست‌بوم فرهنگی هنری مساجد برشمرد. شایان ذکر است که این کانون‌ها از ابتدای تأسیس تا سال ۱۳۹۷ (سال تصویب اساسنامه) و حتی پس از آن، از محل کمک‌های دولتی اداره شده‌اند. به‌دلیل کم‌توجهی متولیان به سه راهکار مردمی‌سازی، درآمدزایی و کاهش هزینه‌های سازمانی، در طول فعالیت کانون‌ها، مشکلات عدیده اقتصادی و حقوقی برای آنها پدید آمده که در نهایت باعث شد در تیرماه سال ۱۴۰۱، جهت رفع نیازها و مشکلات اقتصادی ناشی از کم‌توجهی به ابزارهای تأمین مالی مردمی مذکور، درخواست تبدیل شخصیت حقوقی‌شان از نهاد غیردولتی و غیرانتفاعی به نهاد عمومی غیردولتی در قالب لایحه (به شماره ۷۹۱)، به مجلس شورای اسلامی

تقدیم شود. یقیناً بخش غیرقابل انکاری از عدم پرداخت جدی و مؤثر به شاهرگ‌های حیاتی کانون‌ها که همان ابزارهای پیش‌بینی شده در اساسنامه و سند تحول راهبردی آنها است، خود معلول عدم توجه جدی به مبحث ارزیابی در چرخه سیاستگذاری، بازبینی و اصلاح در فرایند مدیریت آنها و در نتیجه بی‌توجهی به خصیصه «استقلال» کانون‌ها (مندرج در ماده (۱) اساسنامه ستاد مذکور)، باز می‌گردد. این درحالی است که استقلال کانون‌ها و شرایط و لوازم رقم خوردن آن، که به‌درستی در اساسنامه ستاد نیز تعبیه شده، جزء طبیعی و جدایی‌ناپذیر فعالیت‌های فرهنگی، از سنخ غیردولتی و غیرانتفاعی است.

بنابراین اگرچه ممکن است که مجموعه کانون‌ها به‌لحاظ کمی توسعه‌یافته باشند و برای مثال تعداد کانون‌های شهری و روستایی، در کشور افزایش یافته باشد، اما با اذعان به مطلوبیت توسعه کمی، باید در نظر داشت که علاوه بر مشکلاتی مانند ابهام‌های هویتی-کارکردی و عدم توانایی در ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی ساختاری، براساس تحلیل‌های صورت‌گرفته مبتنی بر شواهد آماری، توسعه کیفی و تحقق اهداف کیفی کانون‌ها همراه با توسعه کمی مطرح شده در اسناد بالادستی آنها صورت نپذیرفته و مهم‌ترین محور این‌گونه از توسعه که مردمی‌سازی کانون‌ها در بخش‌های مختلف بوده، محقق نشده است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در نهایت پیشنهادها و سیاستی جهت بهبود عملکرد مجموعه کانون‌ها و ستاد ارائه شده است که برخی از آنها عبارتند از: گردآوری بانک جامع آمار و اطلاعات کانون‌ها

و ستاد؛ شایستگی‌بخشیدن به «ارزیابی» ادواری در فرایند مدیریت و سیاستگذاری کانون‌ها؛ کیفی‌سازی شاخص‌های ارزیابی عملکرد کانون‌ها و ستاد و تخصیص کمک‌های وزارت

فرهنگ و ارشاد اسلامی منوط به تحقق اهداف کیفی مطرح‌شده در اسناد بالادستی؛ تدوین سند تعیین وظایف موضوعی بین نهادهای فعال در صحن مسجد.

# چارچوب مفهومی بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور: طرح مسئله، اهم چالش‌ها و راهبرد

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش  
۱۴۰۲ / ۰۷ / ۱۳  
۱۹۳۱۴

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.37.0](https://doi.org/10.21860/20.1001.1.29809525.1402.31.7.37.0)

## بیان / شرح مسئله

موضوع بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور با شروع دولت سیزدهم و نیز یک سال بعد از آن در سالروز تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مطرح شد. این موضوع به‌رغم اینکه در سالیان گذشته با ادبیاتی گوناگون بیان شده بود اما این بار بعد از تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی رنگ و بوی متفاوتی از قبل به خود گرفت. بعد از بیانات مقام معظم رهبری در اولین جلسه دیدار اعضای دولت

سازمانی نیست بلکه تغییر ذهنیت مردم است و بیان داشتند که این بازسازی باید انقلابی باشد، به این معنا که عاقلانه و خردمندانه باشد به‌نحوی که ساختار انقلابی تجدید بشود و به‌عنوان مثال بیان کردند که انقلاب اسلامی، روحیه «ما می‌توانیم و انتقاد به غرب» را جایگزین روحیه «ما نمی‌توانیم و شیفتگی نسبت به غرب» نمود و اشاره داشتند که چنین روحیه‌ای در بازسازی انقلابی باید صورت گیرد.

سیزدهم، مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۶، بسیاری از فعالان و مسئولان حوزه فرهنگ، به‌سوی اصلاحات ساختاری و سازمانی و اداری پیش رفتند، تا جایی که گروه‌های مختلف، طراحی‌های متنوعی برای اداره سازمان‌های فرهنگی جمهوری اسلامی پیشنهاد دادند؛ اما در بیانات معظم‌له در سال دوم دولت، مجدداً موضوع بازسازی ساختار فرهنگی کشور طرح شد و ایشان، این بار با تفصیل بیشتر، فرمودند که مراد از بازسازی ساختار، تغییرات اداری و

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور، تحولی فراتر از تغییر ساختار اداری و سازمانی را هدف گرفته است و نباید این موضوع را صرفاً به تغییرات سازمانی و اداری تقلیل داد، بلکه می‌بایست تغییر نرم‌افزار ذهنی جامعه را به‌عنوان موضوع اصلی در نظر داشت و سایر تغییرات را به‌عنوان موضوعی تبعی لحاظ نمود. نکته دیگر، مسئولیت این بازسازی، برعهده رئیس‌جمهور است. این مسئولیت، نه صرفاً به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی کشور،

ساختار فرهنگی جایگاهی نخواهند داشت؛ لذا رویکرد کلان و چشم‌اندازی که باید از آن سخن گفت، در یک جمله سیاسی شدن دستگاه‌های دولت و به‌دنبال آن دستگاه‌های فرهنگی است. سیاسی شدن، به یک معنا در برابر سیاستی شدن قرار می‌گیرد. چون در نگرش سیاست‌گذارانه، دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری به رفع مشکلات و حل مسائل تمرکز می‌کنند و به خیر و شر دستوراتی که از سطوح بالاتر ابلاغ می‌شود، کم‌توجه هستند

بلکه به‌عنوان نماینده‌جمهور در بدنه دولت، متوجه ایشان است. رئیس‌جمهور، از این جایگاه است که می‌تواند برای تحولی بنیادی بر ساختارهای شکل گرفته فشار وارد نماید و تغییراتی اساسی را طلب کند. از طرف دیگر، تجدید ساختار انقلابی، سیاسی شدن دولت و به‌دنبال آن دستگاه‌های فرهنگی را هدف می‌گیرد. به‌بیان دیگر تاوقتی که دستگاه‌های فرهنگی، اهل تصمیم‌گیری و قبول مسئولیت نشوند، در بازسازی انقلابی



و صرفاً بر تحقق بی‌نقص دستورات ابلاغی و اداره روان امور تمرکز می‌کنند؛ اما در رویکرد دیگر، سیاسی شدن، فارغ از معنای زَدوبندهای سیاسی و لابی‌گری‌های مرسوم که با عناوینی از قبیل «سیاسی‌بازی» و «سیاسی‌کاری» بین اقشار مختلف مردم یا سیاست‌مداران، مصطلح و رایج است؛ به‌معنای درک موقعیت و فهم جایگاه کلان است، به‌نحوی که مردم، مدیران و دستگاه‌ها می‌بایست با نگاهی عمیق و کلان، صاحب تحلیل شوند و بتوانند اهداف غایی و نیت کلان ولیّ جامعه را تشخیص دهند و در جهت تحقق آنها حرکت کنند. به‌طور خلاصه منظور از سیاسی شدن، درک این موضوع و برقراری چنین پیوندی بین سطوح مختلف جامعه با امام جامعه است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ذکر بیان مسئله و اهم چالش‌های موجود دستگاه‌های فرهنگی، راهبرد کلانی در منظومه موضوع بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی پیشنهاد می‌شود مبنی بر اینکه دستگاه دولت به‌طور عام و دستگاه‌های فرهنگی به‌طور خاص، برای تحول نفوس و هدایت جامعه، به‌عنوان امر اصلی امام جامعه، باید جریان مسئولیت را احیا کنند تا مردم صاحب تشخیص عمیق‌تر بشوند و بتوانند ضمن اوامر، منویات (نیت و اهداف) ولیّ جامعه را نیز محقق کنند. به این منظور دولت لازم است با افراد صاحب اراده

انقلاب اسلامی، چون هویتش را با جریان حکومت معصومین (علیهم‌السلام) پیوند زده است، می‌بایست در ابتدا درک درستی درخصوص جریان حاکمیت معصومین و نسبت آن با انقلاب اسلامی ایجاد شود تا با رهگیری ریشه‌های فکری و اعتقادی انقلاب اسلامی، امکان بازسازی دستگاه‌های فرهنگی جمهوری اسلامی فراهم گردد.

انقلاب اسلامی با طرح بازگشت به جریان ولایت معصومین در حاکمیت، قیام خود را پایه‌گذاری نمود تا بتواند در همان مسیر، قدم بردارد و مردم را در این راه رشد دهد. به‌دنبال آن، نظام جمهوری اسلامی به‌عنوان سازمان اداره انقلاب شکل گرفت تا ایده احیای جریان ولایت معصومین، تحول نفوس و هدایت مردم را در ساخت درونی خود نیز

دنبال نماید؛ لذا تمام ساختار حاکمیت از دولت گرفته تا سایر قوا و نهادها باید خود را در چنین موقعیتی ببینند و بر این اساس طراحی ساختار و عملیات کنند در صورتی که دستگاه‌های فرهنگی، سیاست (یعنی درک این موقعیت) را به فراموشی سپرده‌اند و به‌طور کلی از تصمیم گرفتن گریزان هستند و کمتر مسئولیت می‌پذیرند و به استقبال تغییر و تحول می‌روند. از این رو نمی‌توانند جریان مسئولیت را نه برای خود به‌خاطر بیاورند و نه مردم را به آن متذکر کنند. از این منظر ارتباط دستگاه‌های فرهنگی با بدنه مردم اختلال دارد چون آنها را کمتر آماده امر امام جامعه می‌کنند.

رایج طرفین در دنیای سیاست و با حفظ استقلال و هویت طرف‌های مقابل صورت بگیرد. از این طریق می‌بایست نیروهای واجد اراده و خودانگیخته انقلابی، خارج از دولت شناسایی شوند و در قالب برنامه‌ای سیاسی در کنار هم قرار بگیرند تا شبکه‌ای از نقاط دارای مسئولیت ایجاد گردد و در نهایت، خود این ائتلاف، به دولت برنامه عمل سیاسی و ساختاری خواهد داد.

و مسئولیت‌پذیر و متعهد به آرمان‌های انقلاب که به‌صورت خودانگیخته در حوزه‌های گوناگون فعال هستند و فارغ از بدنه سازمانی موجود و صرفاً براساس تعهد قلبی و ایمانی خود در حال اتصال مردم به جریان کلان امام در جامعه هستند، یک ائتلاف برقرار کنند. این ائتلاف، اتفاقی فراتر از همکاری مکانیکی دو یا چند فرد و گروه است و در واقع نوعی اتحاد همراه با حفظ شخصیت و جایگاه طرفین است. این پیوستگی و یکپارچگی به‌نحوی است که می‌بایست بدون سهم‌خواهی‌های

# بررسی وضعیت اجرایی‌سازی قانون «ساماندهی مُد و لباس» و آیین‌نامه اجرایی

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.38.1

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۳۱۵  
۱۴۰۲/۰۷/۱۵



## بیان / شرح مسئله

تعاونی‌های طراحان و تولیدکنندگان، تقویت ارتباطات موضوعی با دیگر کشورها با رویکرد تقویت صنعت مد و لباس و ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت تأمین بازارهای ثابت عرضه کالاهای تولیدی مورد تأیید کارگروه مد و لباس از اولویت‌ها و برنامه‌های عملیاتی تعریف شده ذیل این قانون است.

کلان‌خود مد نظر داشته و هدف اجرایی خود را ذیل تکمیل زنجیره ارزش صنعت مد و رفع چالش‌های هر کدام از بخش‌ها تعریف کرده است. به گونه‌ای که حمایت مالی از طراحان و تولیدکنندگان پارچه و لباس مبتنی بر الگوهای ایرانی - اسلامی و تأمین مالکیت معنوی تولیدات و طرح‌های آنان، تشکیل و تقویت صنف طراحان، راه‌اندازی خانه طراحان، حمایت و تسهیل تأسیس

«قانون ساماندهی مد و لباس» در سال ۱۳۸۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این قانون، تقویت فرهنگ و هویت ایرانی - اسلامی، ترویج الگوهای بومی و ملی، هدایت بازار تولید و عرضه البسه و پوشاک بر اساس طرح‌ها و الگوهای داخلی و ترغیب عموم مردم به پرهیز از انتخاب و مصرف الگوهای بیگانه و غیر مأنوس با فرهنگ و هویت ایرانی را به عنوان اهداف

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر اساس بررسی‌های انجام شده<sup>۱</sup> اجرای قانون ساماندهی مد و لباس و عدم تحقق اهداف آن با چالش‌هایی روبرو بوده که مهمترین آن‌ها به شرح ذیل است:

۱. ضعف رویکرد محوری و چشم انداز در تعیین برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت در راستای صنعتی شدن چرخه مد و پوشاک در کشور.

۲. ساختار سازمانی ضعیف کارگروه ساماندهی مد و لباس و ساختارهای غیر متمرکز مرتبط با این حوزه در دیگر دستگاه‌ها.

۳. نداشتن ردیف بودجه مشخص برای کارگروه مد و لباس ذیل قانون بودجه سنواتی.

۴. افزایش قاچاق کالا و عدم نظارت

پذیری در این حوزه.

۵. قیمت تمام شده بالا در تأمین مواد اولیه برای تولیدکنندگان پوشاک و نبود راهبرد اجرایی در حل این مسئله.

۶. ضعف زیرساخت‌های دانشی و عملیاتی از جمله ضعف در دانش طراحی و تولید معطوف به فرهنگ و هویت ملی و دینی و ساخت و تجهیز ماشین‌آلات مورد نیاز.

۷. در اولویت نبودن موضوع محوری قانون در دستگاه‌های مکلف.

۸. عدم وجود ضمانت اجرا در صورت استنکاف از قانون.

۹. شفاف نبودن ساز و کار دریافت تسهیلات با اولویت طراحان و تولیدکنندگان

معرفی شده از سوی کارگروه مد و لباس.

۱۰. عدم برنامه ریزی درازمدت در راستای ویژندسازی (برندسازی) و شکل‌گیری صنعت مد و پوشاک در کشور.

۱۱. تأخیر در تحقق تکالیف اجرایی دستگاه‌ها از جمله تصویب دستورالعمل‌های اجرایی.

۱۲. تشکیل نشدن کمیسیون ماده (۷) قانون در راستای تنظیم ساز و کار ارائه تسهیلات به تولیدکنندگان و طراحان از زمان تصویب قانون تا سال ۱۴۰۱.

۱۳. تقویت طراحی در سطح تولیدات خرد و عدم اتصال آن به تولید انبوه و مدسازی.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

لذا در راستای رفع چالش‌های مذکور، تعریف ردیف بودجه اختصاصی ذیل ساختار فرادستگاهی کارگروه ساماندهی مد و لباس، طراحی ساز و کار نظارت پیشینی بر طراحی و تولید پوشاک در کشور، تدوین دستورالعمل صدور گواهی مالکیت معنوی در این حوزه، استفاده از ظرفیت نیروی انسانی و اهداف

ذاتی دستگاه‌های همچون وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و آموزش و پرورش در راستای تقویت زیرساخت‌های دانشی و هویتی حوزه پوشاک و نساجی و بومی‌سازی مراحل مختلف چرخه صنعت مد، حمایت از ویژندسازی و شناسنامه دار کردن طرح‌ها و تولیدات داخلی، استفاده از ظرفیت

شرکت‌های جهانی تولید پوشاک در راستای تقویت تولید داخلی و ارائه تسهیلات مالیاتی و بانکی در راستای تقویت تولیدی‌های خرد و برندسازی با اتصال به ساز و کار نظارت پیشینی در راستای تکمیل چرخه صنعت مد در کشور قابل پیشنهاد هستند.

۱. داده‌ها و برآورد اجرایی سازی قانون با استناد به داده‌های دریافتی از دستگاه‌های مکلف در این قانون و کارگروه مد و لباس و همچنین جلسات کارشناسی با حضور دبیر کارگروه مد و لباس و نمایندگان دستگاه‌ها و کارشناسان این حوزه به دست آمده است.

# جستاری پیرامون فرهنگ مقابله با فساد (به همراه راهکارهای تقنینی)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.39.2](https://doi.org/10.29809/251402317392)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۳۱۶  
۱۴۰۲ / ۰۷ / ۱۶



## بیان / شرح مسئله

و ارزش‌های فسادآلود عادی‌سازی و حتی تبدیل به هنجار شوند و نیز بازنمایی فساد افکار عمومی را دچار خدشه کند، بنابراین این گزارش با هدف تبیین ابعاد فرهنگی پیدایش و شیوع فساد و نیز راهکارهای فرهنگی مقابله با این پدیده شوم تدوین شده است.

فساد انجام شده و توفیقات ارزنده‌ای برای به حداقل رساندن‌شان به‌دست آمده، اما هنوز مواردی از فساد در رسانه‌ها انعکاس می‌یابد. بنابراین لازم است از هر منظری برای مقابله با آن اقدام جدی به عمل آورد. از آنجایی که از منظر سیاستگذاری فرهنگی خطر اصلی این است که ذهنیت نسبت به فساد تغییر کرده

با پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی و روی کار آمدن جمهوری اسلامی ایران که با خود فرهنگ اصیل اسلامی را به‌همراه دارد، انتظار عموم مردم بوده و هست که مسائل و مشکلاتی مانند فساد و تبعیض از جامعه برچیده شود. با گذشت زمان و با وجود تلاش‌های بسیاری که برای از بین بردن

بر مبنای ویژگی‌های قابل احصا از انواع فساد، تعریف از فساد این‌گونه است که «فساد فعل یا ترک فعلی آگاهانه است که توسط فرد یا افراد دارای مسئولیت، منصب یا مقام و یا اقتدار خارج از موازین و رویه‌های شرعی، ارزش‌های انسانی و اخلاقی و چارچوب‌های قانونی به صورت پنهان یا غیررسمی در جهت دسترسی ناعادلانه به امتیازها و منابع خاص بر مبنای ترجیح منافع شخصی بر خیر جمعی انجام می‌پذیرد».

در خصوص علت پیدایش فساد باید گفت که هر فسادی از یک منشأ آغاز می‌شود و دور شدن ذهن انسان از ارزش‌های الهی را باید منشأ همه فسادها در نظر گرفت. زیرا وقتی ذهن انسان ارزش‌های ناب الهی را نادیده گرفته و ارزش‌هایی را برمی‌گزیند که

با باورهای انسانی و اخلاقی در تضادند، فساد کردن آغاز و در همه بخش‌های زندگی فردی و جمعی بروز می‌یابد. در واقع مفسد با توجه به جایگاه و مسئولیتی که دارد از داشته‌ها و امکانات عمومی برای نفع شخصی یا گروهی سوءاستفاده می‌کند. چنین فعلی از عوامل مختلفی نشئت می‌گیرد، اما مهم‌ترین عوامل فرهنگی که می‌توان نام برد عبارتند از؛

- تضعیف برخی از ارزش‌ها و هنجارهای پایه،

- ضعف هویت،

- عدم انتقال یا انتقال ناقص ارزش‌های فرهنگی به نسل‌های آینده،

- کمبود سواد و آگاهی‌های عمومی،

- کاهش امکان پیش‌بینی آینده (غلبه رویکردهای کوتاه‌مدت بر بلندمدت)،

- کاهش سرمایه اجتماعی،

- غلبه رویکرد مادی‌گرایی و مصرف‌گرایی بی‌رویه و تحت‌الشعاع قرار دادن معنویات و ابعاد اخلاقی،

- انحصار منابع و موقعیت‌های اجتماعی،

- عدم شفافیت،

- تبعیض در توزیع منابع،

- مشی و عملکرد نامناسب برخی از مسئولان،

- پرداخت نامتوازن به افشا و برخورد با فساد،

- حمایت ناکافی از افشاکنندگان فساد،

- نظارت ناکارآمد بر تولید و عرضه آثار رسانه‌ای،

- ضعف نهادهای اجتماعی فرهنگساز،

- ضعف متولیان فرهنگی.

برای مقابله با فساد در شرایطی که روابط انسانی از سادگی تبدیل به پیچیدگی شده و ابعاد آگاهی و اقناع متنوع و گسترده شده، تغییر باورها و ارزش‌ها امری دشوار و مواجهه فرهنگی با مفاسد امری دشوارتر شده است، اما برای کاهش فساد اقداماتی را با توجه به ابزارهای فرهنگی می‌توان انجام داد. در جدول زیر راهبردهای فرهنگی مقابله با فساد و سپس راهکارهایی در این زمینه ارائه می‌شود.

جدول راهبردهای فرهنگی مقابله با فساد

سیاست‌ها	راهبردها
احیا و نهادینه‌سازی فریضه امر به معروف و نهی از منکر در فرهنگ عمومی	تقویت کنش‌های جمعی (اجتماعی) نسبت به اقدام مفسدانه
	تقویت شفافیت با تأکید بر بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی در نظارت همگانی
	افزایش مسئولیت‌پذیری و وظیفه‌شناسی جمعی
تقویت جایگاه و کارکرد نهادهای فرهنگی و رسانه‌ای	الگوسازی از شخصیت‌های مقابله با فساد
	متوازن‌سازی پرداختن به افشا و برخورد با فساد
	رعایت ملاحظات اخلاقی (به‌ویژه اشاعه فحشا) و مصالح عمومی (به‌ویژه حفظ نظام)
تقویت نظام ارزشی حاکم بر فرد و جامعه	تقویت مؤلفه‌های هویتی جمع‌گرایانه
	ارتقای شأن و جایگاه قانون و پایبندی به آن
	ترویج فرهنگ کار و تلاش
اصلاح ساختارها و فرایندها	تنوع‌بخشی به شکل‌های مشارکت مردمی در امور حکمرانی
	دشوارسازی امکان تحقق فساد
	استحکام‌بخشی به ضمانت اجرای قوانین
	ارتقای شایسته‌سالاری در فرهنگ سازمانی

راهکارها: با توجه به سیاست‌ها و راهبردهای فوق، راهکارهای فرهنگی پیشنهادی به منظور مقابله با فساد به شرح زیر ارائه می‌شود.

### جدول راهکارهای فرهنگی پیشنهادی به منظور مقابله با فساد

پیشنهاد	متولی
طراحی نشان ملی (جایزه) مقابله با فساد و اهدای سالیانه آن	شورای عالی انقلاب فرهنگی با همکاری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و دیگر نهادهای ذی‌ربط
تولید آثار ادبی و نمایشی حاوی ارزش‌های فسادستیزانه، آگاهی‌بخشی و تقویت‌کننده جایگاه اشخاص مبارزه‌کننده با فساد (به‌خصوص قوه قضائیه و نیروهای انتظامی و امنیتی)	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
تولید برنامه‌های نمایشی، نظارتی، انتقادی و مطالبه‌گرانه و آگاهی‌بخش درباره آثار سوء رشوه دادن و رشوه گرفتن بر حقوق عموم مردم؛ معرفی و برجسته‌سازی شخصیت‌های الگو در زمینه مبارزه فساد؛ تدوین آیین‌نامه اجرایی شیوه پوشش رسانه‌ای فساد.	سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران
تولید بازی‌های رایانه‌ای آموزشی و آگاهی‌بخش	بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای
تولید محتوای آموزشی حول محور عدالت‌خواهی، مبارزه با فساد و جلوگیری از ایجاد و اشاعه آن و گنجاندن آن در کتب درسی	وزارت آموزش و پرورش
تدوین ضوابط تأسیس و فعالیت گروه‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد تخصصی مبارزه با فساد و سوت‌زن	وزارت کشور
ارتقای ساختاری و عملکرد واحد مربوط به امر به معروف و نهی از منکر مسئولان و کارکنان دولتی	ستاد امر به معروف و نهی از منکر
ایجاد دادگاه اخلاق سیاسی و مدیریتی	قوه قضائیه
تدوین شاخص‌های مربوط به اجرای سیاست‌های فرهنگی با تأکید بر تنظیم فهرست نظارتی-کنترلی (چک‌لیست)	شورای عالی انقلاب فرهنگی
طراحی و راه‌اندازی سامانه‌های صحت‌سنجی و راستی‌آزمایی درخصوص عملکرد نهادها و بازنمایی آن	سازمان بازرسی کل کشور با همکاری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
حمایت از روزنامه‌نگاران، خبرنگاران و فعالان رسانه‌ای افشاگر فساد در طرح حمایت مالی از افشاگران فساد (ثبت ۲۱۶)	کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی کمیسیون حقوقی و قضایی

# تحلیل وضعیت خدمات اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین در ایران (مطالعه موردی استارلینک)

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.41.4

دانشگاه فرهنگ و آموزش  
دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش  
۱۴۰۲/۰۷/۱۹  
۱۹۳۳



## بیان / شرح مسئله

از توسعه 5G و فیبرنوری و الزام اپراتورهای مخابراتی به پوشش باکیفیت مناطق روستایی رفع شود، در بلندمدت نخواهد توانست مزیت رقابتی ایجاد کند. در نتیجه نمی‌تواند جایگزین درگاه‌های اینترنت بین‌المللی زمینی شود. از سوی دیگر، شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین به علت مسئله تداخلات فرکانسی باید تحت ضوابط تنظیمی کشورها فعالیت کنند، از این رو امکان اینکه دولت‌ها در مواجهه با این فناوری قابلیت اشراف و کنترل بر تبادل اطلاعات میان داخل کشور و شبکه جهانی اینترنت را داشته باشند، وجود دارد.

دورافتاده به اینترنت متصل می‌شوند. قبل از طرح (پروژه) اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین هم این ارتباطات محدود و خاص از طریق ماهواره‌های مدار بالا و پروژه‌های دیگری مثل تریا و ایریدیوم، امکان‌پذیر بوده و لذا این پروژه، آورده‌ای افزون بر آن نخواهد داشت. بنابراین، به نظر می‌رسد اینترنت ماهواره‌ای در صورتی که موانع ساختاری خدمات اینترنت زمینی از جمله ارتقای کیفیت دسترسی زمینی به اینترنت از طریق بازنگری سیاست‌های هوشمندسازی دسترسی به خدمات و محتوا، کاهش تعرفه‌های اتصال به اینترنت از طریق شبکه سیار و ثابت، ارتقای کیفیت اتصال به اینترنت در شبکه ثابت و سیار از طریق حمایت

آنچه امروز در پروژه اینترنت ماهواره‌ای به فعلیت رسیده، فراهم کردن اتصال به اینترنت از طریق ماهواره برای شهروندان و شرکت‌ها در بخش‌هایی از جهان از جمله ایران است. اما به دلیل محدودیت‌هایی که ناشی از خود فناوری از جهت هزینه‌ها و کیفیت استفاده است، ظرفیت تعداد کاربر آن، به نسبت جمعیت کل ایران، بسیار کم است و در صورت سرمایه‌گذاری در توسعه ارتباطات زمینی و ایجاد و عرضه خدمات مناسب در نقاط پرجمعیت، امکان فراگیر شدن ندارد و در نتیجه به نظر می‌رسد در کوتاه‌مدت و بلندمدت، عمده مشتریان آن بخش بسیار اندکی از مردم باشند که در مناطق



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

صرف‌نظر از نمونه استارلینک به‌طور خاص که به‌عنوان عنصری برای نظامی‌سازی و تقویت یک مسابقه تسلیحاتی در فضا برای تهدید امنیت ملی کشورهاست. بررسی دقیق مسئله

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تفاهم‌نامه همکاری و اعطای مجوز به شرکت‌های اینترنت ماهواره‌ای متعهد جهت بهره‌برداری از این فناوری و پیاده‌سازی این خدمات در شرایط ضروری مانند مناطق دورافتاده از طریق هم‌افزایی سیاسی (دیپلماتیک)،  
۲. ایجاد ائتلاف دو یا چندجانبه برای توسعه و مشارکت در تکمیل این فناوری در کشور از طریق هم‌افزایی سیاسی (دیپلماتیک) و تجاری،  
۳. راهکارهای سلبی داخلی از جمله جرم‌انگاری خرید و فروش و بهره‌برداری از تجهیزات و اشتراک بدون مجوز،  
۴. رفع موانع ساختاری در جهت تقویت مزیت رقابتی اتصال زمینی،  
■ تقویت مزیت رقابتی اتصال زمینی برای پوشش مناطق فاقد اتصالات زمینی از طریق ارتقای کیفیت دسترسی زمینی به اینترنت و هوشمندسازی دسترسی به خدمات و محتوا،

«اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین» از نظر روند توسعه و مشخصات فنی نشان می‌دهد که این پروژه در ایران برای اتصال خانوارها به اینترنت هرچند قابلیت رشد ندارد اما به

سیاستگذاران و مجریان حوزه ارتباطات کشور توصیه می‌شود در تنظیم‌گری نحوه و میزان بهره‌مندی از خدمات اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین، راهکارهای زیر را در اولویت قرار دهند:

شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات فاقد مجوز و بهره‌برداران آن از طریق:  
■ اقامه دعوی به‌دلیل نقض حقوق سرزمینی ایران (Landing Rights)،  
■ اقامه دعوی به‌دلیل تداخل بسامدی (فرکانسی) با خدمات ماهواره‌ای شرکت‌های دارای قرارداد با ایران،  
■ اقامه دعوی به‌دلیل تداخل بسامدی (فرکانسی) با خدمات رادیویی زمینی داخل کشور،

■ ارتقای کیفیت اتصال به اینترنت در شبکه ثابت و سیار از طریق حمایت از توسعه G5 و فیبرنوری،  
■ اعطای مجوز به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات دسترسی برای بهره‌مندی کنترل شده و هوشمندانه از خدمات اینترنت ماهواره‌ای مدار پایین، به‌عنوان مکمل یا پشتیبان شبکه در مناطق دورافتاده،  
■ تخصیص یارانه برای شرکت‌های ISP جهت ارائه سرویس ماهواره‌ای مجاز به شهروندان،  
۵. هم‌افزایی سیاسی (دیپلماتیک) برای کنترل دسترسی به خدمات اینترنت ماهواره‌ای از طریق تشکیل شرکت بزرگ (کنسرسیوم) مشترک با سایر کشورها جهت راه‌اندازی منظومه‌های ماهواره‌ای و نیز تفاهم دیپلماتیک با کشورهای منطقه برای عدم اجازه برپایی ایستگاه زمینی غیرمجاز،  
۶. اتخاذ راهکارهای سلبی در برخورد با

# اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور»

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.42.5](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.42.5)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۳۳۸  
۱۴۰۲/۰۷/۲۳



## بیان / شرح مسئله

«طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» که در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۲۳ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است از پنج فصل تشکیل شده که بررسی دو فصل ابتدایی آن شامل فصل کلیات و

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

از جمله نقاط قوت سه فصل پایانی طرح می‌توان به لحاظ کردن سابقه مدیریتی مرتبط در حوزه مهارت‌آموزی در انتخاب رئیس سازمان، احصای وظایف و اختیارات رئیس سازمان در ماده (۵) و توجه به درآمدزایی برای سازمان از محل ارائه خدمات آموزشی، سنجش، فنی و فرهنگی و نیز از محل کمک اشخاص حقیقی و حقوقی در بندهای «۲» و «۳» ماده (۶) اشاره کرد.

در مقابل، مهم‌ترین نواقص و ایرادات فصل‌های مورد نظر شامل موارد زیر هستند:  
۱. **مغایرت برخی مواد طرح با قانون اساسی:** ماده (۴) طرح به دلیل داشتن مصداق تبعیض ناروا با بند «۹» اصل سوم

بررسی سه فصل پایانی طرح شامل «ساختار و ارکان سازمان»، «منابع مالی و مقررات اداری» و «سایر مقررات» اختصاص داشت.

فصل وظایف و اختیارات قبلاً تحت گزارش دیگری انجام و منتشر شده است (اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، شماره مسلسل ۱۸۹۱۳-۱، ۱۴۰۲/۳/۲۸). گزارش حاضر به

ساختار جدید بدون تشریح حدود وظایف و اختیارات آنها در ماده (۳) طرح؛  
۳. تعیین مواردی به‌عنوان منابع مالی سازمان با خصوصیات همچون غیرقابل اجرا بودن، غیردائمی بودن، مغایرت با اصول بودجه‌بندی، افزایش هزینه‌های تولید برای کارفرمایان و صاحبان صنایع و عدم امکان برآورد دقیق مقدار این منابع در ماده (۶) طرح؛

۴. تراحم وظایف و اختیارات سازمان با شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی در رابطه با «مراکز سنجش شایستگی و صلاحیت حرفه‌ای» موضوع تبصره «۱» ماده (۳) و نیز ماده (۱۵) طرح درباره اداره

قانون اساسی و ماده (۱۱) و ماده (۱۲) به ترتیب به دلیل واگذاری نظام رتبه‌بندی مربیان و تعیین ضرایب فوق‌العاده مخصوص کارکنان به هیئت‌وزیران با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارند. همچنین، بند «۵» ماده (۶)، ماده (۹)، ماده (۱۰) و ماده (۱۵) طرح به دلیل داشتن بار مالی جدید برای دولت یا تقلیل درآمد عمومی بدون ذکر منبع مالی جدید با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و بند «۶» ماده (۶) به دلیل نادیده گرفتن لزوم تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری با اصل پنجاهوسوم قانون اساسی مغایرت دارند؛  
۲. تعیین اجزای ساختار سازمانی و ایجاد

این مراکز در قالب هیئت‌امنایی و معافیت مالیاتی آنها؛

۵. مغایرت اغلب مواد فصل پنجم طرح با ماهیت اساسنامه‌ای آن از جمله مواد (۹) تا (۱۲) و (۱۴) تا (۲۰)؛

۶. ارجاع‌های نادرست به قانون مدیریت خدمات کشوری در قالب عباراتی مانند

«مشاغل تخصصی» در مواد (۹) و (۱۱) و «فوق‌العاده مخصوص» در ماده (۱۲) و عدم هماهنگی با قانون مدیریت خدمات کشوری از نظر نحوه به‌کارگیری مربی به‌صورت پاره‌وقت در ماده (۱۴) طرح و ضوابط انتقال و مأموریت کارمندان در ماده (۱۶) طرح؛

۷. وضع تکالیفی برای سایر دستگاه‌های

دولتی و غیردولتی از جمله در مواد (۱۶)، (۱۷) و (۱۸) طرح خارج از چارچوب اساسنامه و مغایر با قوانین موجود؛

۸. مداخله و ورود به حیطه وظایف اداری و اجرایی دولت از جمله در مواد (۳) و (۲۱) طرح با توجه به تعیین ساختار سازمان و ایجاد ساختار جدید.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ایرادات و خلأهای موجود در طرح اساسنامه، پیشنهادهای اصلاحی زیر ارائه می‌شوند:

۱. رفع مغایرت‌های موجود در طرح با اصول قانون اساسی و حذف مواد و بندهایی از طرح که این مغایرت‌ها قابل رفع نیستند؛
۲. مبنا قرار دادن اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌عنوان منابع مالی اصلی سازمان در ماده (۶) طرح و حذف

- بندهای «۴» تا «۷» این ماده که با اصول سوم و هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارند؛
۳. حذف مواد فاقد ماهیت اساسنامه‌ای درباره موضوعات اداری و استخدامی که در قوانین موضوعه دیگر از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین تکلیف شده‌اند؛
۴. حذف یا اصلاح مواد مربوط به کارآموزی و مهارت‌افزایی در واحدهای صنعتی و

بنگاه‌های اقتصادی با توجه به قواعد تعیین شده در قانون کار و قانون تأمین اجتماعی؛

۵. رفع تداخل وظایف و اختیارات سازمان با شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی در رابطه با «مراکز سنجش شایستگی و صلاحیت حرفه‌ای» با انجام استفساریه از شورای نگهبان درباره ماهیت، نحوه تأسیس و اداره این مرکز یا مراکز موضوع ماده (۹) قانون آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی.

# ارزیابی عملکرد ماده (۶۶) برنامه ششم توسعه در خصوص نسبت دانشجو به عضو هیئت علمی در زیرنظام های غیر پزشکی آموزش عالی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.43.6](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.7.43.6)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۳۴۱  
۱۴۰۲ / ۰۶ / ۲۹



## بیان / شرح مسئله

شاخص یکی از ابزارهای اصلی تعیین فضای آموزشی، میزان تخصیص منابع مالی و انسانی و به طور کلی مدیریت بهینه منابع در نظام آموزش عالی است.

نظام آموزش عالی از این بُعد راهی برای رصد کیفیت آن است. همچنین با مقایسه این شاخص و استاندارد مربوط می توان از وضعیت تراکم کلاس های دانشگاه آگاه شد. در کلاس استاندارد فراگیر فرصت بیشتری برای تعامل با یاددهنده وجود دارد. ضمن اینکه این

کیفیت آموزش عالی حاصل مجموعه ای از عوامل متعدد از جمله میزان تناسب استاد و دانشجو در کلاس های درس است؛ زیرا این شاخص نشان دهنده میزان تعامل بین استاد و دانشجو و دریافت بازخورد از فعالیت های آموزشی و پژوهشی است. بنابراین ارزیابی

## نقطه نظرات / یافته های کلیدی

عملی و کارگه هایی مانند پزشکی و مهندسی **بالا تراست**.

بررسی وضع موجود این شاخص ها در زیرنظام های غیر پزشکی آموزش عالی در کشور نشان می دهد هر چند تعداد اعضای هیئت علمی دانشگاه ها در دو دهه گذشته در کنار روند کاهش دانشجویان، افزایش داشته است، اما این تغییرات به میزانی نبوده که نسبت دانشجو به عضو هیئت علمی تمام وقت (میانگین ۲۵ به ۱ در دانشگاه های وابسته به وزارت عتف و ۴۷ به ۱ در دانشگاه های غیردولتی) در نظام آموزش عالی کشور به

رشته های مهندسی و کشاورزی ۱۴ و در رشته های پزشکی بالینی مانند پزشکی، دندان پزشکی، دام پزشکی و هنر سراهای موسیقی ۱۰ است.

به طور کلی در این بررسی ها مشخص شد این نسبت در **مؤسسات خصوصی و دولتی متفاوت** است، این نسبت متأثر از عواملی چون **ساختار، نوع حکمرانی و مأموریت های آموزش عالی** است و با افزایش هزینه های تحقیق و توسعه کاهش می یابد. همچنین این نسبت در رشته های نظری مانند علوم انسانی و اجتماعی در مقایسه با رشته های

بر اساس بررسی های صورت گرفته در کشورهای عضو سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه، نسبت دانشجو به هیئت علمی در مؤسسات آموزش عالی عمومی ۱۵ و مؤسسات آموزش عالی خصوصی ۱۷ است. در این بررسی ها مشخص شد که میانگین نسبت دانشجو به استاد در رشته های مبتنی بر تدریس کلاسی مانند علوم انسانی و اجتماعی ۲۵، در رشته های نیمه کلاسی-نیمه آزمایشگاهی مانند علوم کامپیوتر، موسیقی و تربیت بدنی ۲۱، در رشته های آزمایشگاهی پرهزینه همچون

آمار جهانی (۱۵ به ۱ در دانشگاه‌های دولتی و ۱۷ به ۱ در دانشگاه‌های غیردولتی بنا به گزارش OECD) نزدیک شود. همچنین، این نسبت‌ها از چشم‌اندازهای سیاستی کشور مانند نسبت‌های موجود در جدول ۱۱ ماده (۶۶) قانون برنامه ششم که برای سال ۱۴۰۰ نسبت ۲۰ به ۱ برای دانشگاه‌های دولتی و ۴۳ به ۱ برای بخش غیردولتی پیش‌بینی کرده است، فاصله قابل توجهی دارد؛ اگرچه در دانشگاه آزاد اسلامی این نسبت ۳۲ به ۱ می‌باشد

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با در نظر گرفتن موارد فوق پیشنهاد‌های زیر جهت هدف‌گذاری در مصوبات آتی ارائه می‌شود:

**اول:** نسبت استاد و دانشجو می‌بایست به تفکیک زیر مورد توجه قرار گیرد:

■ نسبت دانشجو به استاد به تفکیک دانشگاه‌های علمی-کاربردی و دانشگاه فنی و حرفه‌ای،

■ نسبت دانشجو به استاد به تفکیک دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی،

■ نسبت دانشجو به استاد به تفکیک دانشگاه‌های دولتی پزشکی و غیرپزشکی،

■ نسبت دانشجو به استاد به تفکیک دانشگاه‌های حضوری و مجازی (دانشگاه پیام‌نور)،

با این حال شاخص نسبت دانشجو به استاد در ایران از دو منظر قابل نقد است. نخست اینکه هدف‌گذاری قانون برنامه ششم توسعه در خصوص نسبت استاد و دانشجو به دلایلی همچون بی‌توجهی به مأموریت و کارکردهای خاص هر دانشگاه در تعیین نسبت دانشجو به استاد، عدم توجه به ملاحظات هریک از رشته‌های دانشگاهی در تعیین نسبت دانشجو به استاد و در نظر نگرفتن الزامات مقاطع تحصیلی مختلف در تعیین نسبت دانشجو به استاد؛ کیفیت

آموزش عالی را توضیح نمی‌دهد. دوم اینکه موانعی از جمله کاهش درآمد زیرنظام‌های آموزش عالی به دلیل کاهش ارزش شهریه‌های تحصیلی (کاهش حدود ۷۰ درصدی ارزش شهریه ثابت دوره فراگیر دانشگاه پیام‌نور نسبت به سال پایه ۱۳۹۰) براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده) و مشکلات نقل و انتقال نیروی انسانی درون و بین دستگاه‌های اجرایی پیش‌روی برخی از زیرنظام‌های دانشگاهی جهت تعدیل نسبت دانشجو به استاد وجود دارد.

هیئت علمی با متنوع‌سازی نوع قراردادهای به‌کارگیری با تمرکز بر قراردادهای پاره‌وقت.

■ انتقال و جابه‌جایی نیروهای انسانی در درون یک زیرنظام و یا بین زیرنظام‌ها (برای حل چنین مواردی و تسهیل جابه‌جایی و انتقال نیروهای مازاد بین دستگاه‌های اجرایی درون‌استانی و بین‌استانی در بند «ج» تبصره «۲۰»<sup>۱</sup> قانون بودجه سال ۱۴۰۱ تدبیری اندیشیده شد).

■ تجمیع ظرفیت واحدهای دانشگاهی که دارای دانشجوی اندک هستند در واحدهای بزرگ‌تر. مانند تجمیع برخی واحدهای دانشگاه پیام‌نور به منظور ارتقای توانمندی‌ها و کیفیت این دانشگاه‌ها.

■ نسبت دانشجو به استاد به تفکیک مقاطع تحصیلی کاردانی، کارشناسی، کارشناسی‌ارشد و دکتری،

■ نسبت دانشجو به استاد به تفکیک گروه علوم انسانی، علوم پایه، فنی و مهندسی و پزشکی.

دوم: جهت تعدیل نسبت دانشجو و استاد در برخی از زیرنظام‌های غیرپزشکی آموزش عالی پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌شود:

■ تهیه سند نیروی انسانی به تفکیک نوع قراردادی و رسمی (اعضای هیئت علمی و کارکنان) متناسب با تغییرات جمعیتی، میزان بازنشستگی و خروج نیروی انسانی، وضعیت مهاجرتی نیروی انسانی و پویایی بازار کار رشته‌های دانشگاهی،

■ اصلاح آیین‌نامه استخدامی اعضای

۱. «ج»- به منظور بالابردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت، سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز است با رعایت قوانین و مقررات و قراردادهای معتبر و تعهدات نیروهای رسمی، ثابت و پیمانی مازاد دستگاه‌های اجرایی را به صورت بین‌دستگاهی، درون‌استانی و بین‌استانی جایابی و منتقل کند، از این رو دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظفند فهرست اسامی نیروهای مازاد خود را در سامانه‌ای که سازمان اداری و استخدامی به این منظور ایجاد می‌کند، ثبت کنند.

# بررسی پویایی‌های حاکم بر رفاه اجتماعی: سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.1.4](https://doi.org/10.29809/251402.31.7.1.4)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۳۷۸  
۱۴۰۲/۰۷/۱۶

## مسئله اصلی

یکی از بنیادی‌ترین چالش‌های دولت مدرن از ابتدای تشکیل تاکنون، تعیین میزان تعهدات دولت در قبال تضمین حقوق اجتماعی افراد بوده است. رویکردهای مختلف، پاسخ‌های متفاوتی را جهت تعیین سهم مداخله دولت در تأمین رفاه افراد در نظر می‌گیرند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رویکرد روشنی در قبال نقش دولت در تضمین حقوق اجتماعی افراد اتخاذ کرده است؛ حق آموزش، اشتغال، تأمین اجتماعی، مسکن و غیره، حقوقی هستند که در اصول سوم، بیست‌وهشتم، بیست‌ونهم، سی‌ام، سی‌ویکم و چهل‌وسوم قانون اساسی به‌صراحت دولت در تضمین آنها مکلف شده است. اراده قانونگذار بر تحقق تأمین اجتماعی صرفاً به قانون اساسی محدود نمانده و با تدوین قوانین مختلف از جمله قوانین برنامه توسعه و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

مصوب ۱۳۸۳ [۱] بر اهمیت این حق و لزوم تحقق آن تأکید کرده است. براساس قانون ساختار؛ پارادایم نظام تأمین اجتماعی شامل سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در کشور شکل گرفت و بدین ترتیب ضمن برخورداری از کلیتی انسجام‌بخش، اصول و راهبردهایی برای تحقق تأمین اجتماعی در کشور معرفی گردید. با این وجود، اجرای قوانین مذکور نیز با چالش‌های متعددی نظیر مشکلات ساختاری، ناپایداری مالی دستگاه‌های اجرایی، ناهماهنگی میان نهادهای مختلف فعال در این حوزه و ناهم‌سویی تصمیمات متعدد در قلمرو تأمین اجتماعی و همچنین فشارهای بیرونی و فرابخشی اقتصادی، سیاسی و جمعیتی روبرو بوده است. اکنون سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی [۲] که در فروردین‌ماه ۱۴۰۱ به قوای سه‌گانه ابلاغ گردیده است، به‌دنبال

ایجاد «ساختارها» و «سازوکارهای» جدیدی جهت برون‌رفت از این چالش‌ها و به‌معنای ابلاغ فرمانی برای بازگشت به حق تأمین اجتماعی و تحقق آرمان‌های مقدس نظام جمهوری اسلامی ایران در عرصه رفاه و تأمین اجتماعی است. بدون شک طراحی ساختارها و سازوکارهای جدید بیش از هر چیز به ارائه تصویری روشن از مسائل این حوزه، عوامل متأثر و مؤثر و شناخت روابط علی - معلولی متغیرهای حاکم بر این حوزه دارد، در غیر این صورت سند سیاست‌ها نیز توفیقی نخواهد یافت. کارویژه گزارش حاضر نیز، شناخت متغیرهای اصلی اثرگذار بر کیفیت رفاه اجتماعی جامعه در قالب مدل پویایی‌شناسی رفاه اجتماعی است تا شاید بتواند تصویری واقعی از روابط حاکم بر مؤلفه‌ها و متغیرهای حاکم بر نظام رفاهی کشور پیش روی تصمیم‌گیران و سیاستگذاران قرار دهد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این گزارش با ارائه یک مدل علی - معلولی به منظور شناسایی و تبیین پویایی‌های پراهمیت در حوزه رفاه اجتماعی و آثار متقابل و بازخوردهای موجود میان متغیرهای تأثیرگذار آن، در نهایت هشت متغیر به عنوان مؤلفه‌های اصلی تعیین‌کننده وضعیت رفاه اجتماعی در جامعه شامل؛ کیفیت تأمین اجتماعی، انگیزه مشارکت اجتماعی، انگیزه توانمندسازی، توزیع

## پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاستی

این گزارش همانگونه که از عنوان آن مشخص است در مقام ارائه راهکارهای تجویزی برای حل مسائل حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور نیست و رسالت خود را بر تبیین رابطه علی - معلولی و عوامل تأثیرگذار بر این حوزه قرار داده است، از این رو توصیه سیاستی

عادلانه فرصت‌ها، احساس محرومیت نسبی، هزینه‌های حمایتی و یارانه‌ای، آسیب‌های اجتماعی و تورم معرفی شده‌اند. همان‌طور که در هر بخش به‌طور مجزا ارتباط میان وضعیت هر متغیر بر کیفیت رفاه اجتماعی در جامعه تبیین شده است، در مجموع نیز می‌توان نتیجه گرفت که رفاه اجتماعی یک مقوله چندبعدی و پیچیده است که هم‌واجد مؤلفه‌های ذهنی و هم مؤلفه‌های عینی است.

این گزارش توجه سیاستگذاران به رابطه علی - معلولی نظام رفاهی کشور با محیط و نظام‌های بیرونی و تأثیر و تأثر متغیرهای درونی این نظام بر یکدیگر است. در غیر این صورت ممکن است علیرغم تلاش‌ها و تخصیص منابع قابل توجه دستاوردی برای

درواقع رفاه اجتماعی در مرکز یک منظومه اجتماعی - اقتصادی و روانی قرار گرفته است و هم مؤلفه‌های عینی همچون تورم، کیفیت تأمین اجتماعی (هزینه‌های بهداشت، سلامت، آموزش، مسکن و اشتغال) و هم مؤلفه‌های ذهنی همچون احساس محرومیت نسبی، انگیزه توانمندسازی و انگیزه مشارکت اجتماعی، بر آن اثرگذارند.

جامعه حاصل نشود. لذا هرگونه مداخله قانونی در تغییر وضعیت هر متغیر باید عطف به متغیرهای زمینه‌ای و وضعیت کلی دینامیک رفاه اجتماعی در کشور باشد.

# بررسی لایحه برنامه پنج ساله هفتم توسعه: از منظر تشکل‌های اجتماعی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.2.5](https://doi.org/10.29809/25140231725)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۳۸۲  
۱۴۰۲/۰۷/۱۰

## بیان / شرح مسئله

خود، ظرفیت‌ها و منابع مالی و انسانی خود را به میدان می‌آورند. بر این اساس، احکام مندرج در لایحه برنامه هفتم توسعه کشور باید به گونه‌ای نوشته می‌شد که دولت را در پنج سال آینده به سوی مشارکت واقعی مردم و تشکل‌های اجتماعی در اداره امور عمومی کشور هدایت می‌کرد.

که باید با مشارکت مردم و نهادهای مردمی انجام شود. تحقق این مهم مستلزم آن است که دولت به مردم اعتماد کند؛ حامی تشکلیابی و توانمندسازی ایشان باشد و آنها را در فرایندهای تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری، شریک خود بداند. در این شرایط، جامعه و تشکل‌های اجتماعی در راستای مسئولیت‌های اجتماعی

بند «۸» اصل سوم قانون اساسی تأکید دارد که دولت باید تمامی ظرفیت‌های خود را به کار گیرد تا شرایطی فراهم شود که مردم بتوانند سرنوشت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود را تعیین کنند. بندهای «۱۳» و «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله هفتم توسعه نیز تکالیفی در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی برای دولت در نظر گرفته



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

لایحه برنامه هفتم توسعه، در ۱۵ بند به مباحث مشارکت مردمی و تشکل‌های اجتماعی ورود کرده است. این احکام چند ایراد اساسی به شرح ذیل دارد که بی‌توجهی به آنها می‌تواند عوارض نامطلوبی برای جامعه در پی داشته باشد:

۱. کم‌توجهی به امر مشارکت اجتماعی و زندگی انجمنی؛
۲. نقش مبهم نهادها و تشکل‌های مردمی در نظام اداری کشور؛

۳. مشارکت حداقلی تشکل‌ها در حکمرانی اجتماعی کشور؛
۴. کم‌توجهی به سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی در تدوین احکام مرتبط با امور خیریه‌ای؛
۵. تدوین برنامه در نبود آمار و اطلاعات متقن در حوزه مشارکت‌های مردمی؛
۶. هدف‌گذاری نامشخص در حوزه مشارکت‌های اجتماعی؛
۷. نداشتن نگاه جامع به مشارکت

۸. کم‌توجهی به افشار و تشکل‌های اجتماعی خاص کشور؛
۹. حذف شدن برخی احکام حمایتی دولت و افزایش بار مسئولیت تشکل‌های اجتماعی؛
۱۰. رفع‌نشدن برخی از منابع تعارض منافع در حوزه مشارکت‌ها و تشکل‌های مردمی.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور رفع مشکلات فوق‌الذکر و تحقق اهداف مندرج در بندهای «۱۳» و «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، پیشنهادهایی در حوزه مشارکت‌ها و تشکل‌های اجتماعی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- تعیین متولی واحد برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه خدمات و سلامت اجتماعی در کشور
- یکپارچه‌سازی فرایندهای مدیریتی و

- منابع اطلاعاتی، مالی و انسانی حوزه خدمات و سلامت اجتماعی؛
- توانمندسازی منابع انسانی و تقویت نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه متولی حوزه خدمات و سلامت اجتماعی کشور؛
- تسهیل قواعد و رویه‌های اداری و حقوقی مرتبط با تشکل‌های اجتماعی؛
- اصلاح ساختار و فرایندهای اجرایی دولت و نهادهای تصمیم‌گیرنده کشور با

رویکرد مشارکت‌محور؛

- رفع بستر تعارض منافع میان بخش دولتی و تشکل‌های اجتماعی در کشور؛
- حمایت از تشکل‌های اجتماعی تازه تأسیس در حوزه‌های جوانان و زنان؛
- حمایت مالی و غیرمالی از تشکل‌های اجتماعی فعال در حوزه توانبخشی و توانمندسازی مددجویان تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی کشور

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.3.6](https://doi.org/10.29809/251402.31.7.3.6)



## بیان / شرح مسئله

بنابراین وضعیت سرمایه اجتماعی پارلمان ایران نسبت به سایر پارلمان‌های دنیا کمتر نیست و در سطح متوسط قرار دارد، البته برای بهبود سرمایه اجتماعی مجلس شورای اسلامی لازم است تلاش‌هایی صورت گیرد.

اجتماعی پارلمان، برنامه‌ها و تدبیرهای ویژه و مضاعفی در نظر گرفته‌اند. براساس نظرسنجی مؤسسه «پیمایش جهانی ارزش‌ها»<sup>۱</sup> در سال ۲۰۲۱، بیش از ۶۰ درصد مردم ایران به مجلس شورای اسلامی، اعتماد زیاد و خیلی زیاد دارند [۲]. این اعتماد نزدیک به دو برابر میانگین جهانی است.

تقریباً در تمام دموکراسی‌های جدید و جاافتاده، چیزی کمتر از نصف مردم به پارلمان اعتماد دارند [۱]. در وضعیت کمبود اعتماد به پارلمان، مردم ترجیح می‌دهند با قوانین خود زندگی کنند، نه قوانین مصوب پارلمان و این برای دموکراسی خطرناک است. بنابراین بسیاری از کشورها برای بهبود سرمایه

در کشورهای مختلف، به دلایل گوناگون سرمایه اجتماعی پارلمان کاهش یافته است. ■ در بلژیک مردم پارلمان را در کسری بودجه مقرر می‌دانند و به این دلیل نسبت به آن بی‌اعتماد شده‌اند؛ ■ سرمایه اجتماعی پارلمان ایرلند به دلیل کم‌توجهی نمایندگان به موضوع‌های ملی و پرداختن به امور محلی، کاهش یافته است؛ ■ مردم ایتالیا معتقدند که نمایندگان مجلس پنهان‌کاری زیادی دارند و بسیاری از این افراد به فساد آلوده شده‌اند؛ ■ در سوئد به دلیل گسترش رسانه‌ها و آگاهی مردم از فسادهای سیاستمداران بی‌اعتمادی به پارلمان رشد کرده است؛ ■ بحران اقتصادی بریتانیا، شهروندان این کشور را نسبت به پارلمان بی‌اعتماد کرده است؛ ■ مردم کشور پرتغال از معدود ملت‌های اروپایی هستند که نسبت به پارلمان ابراز بی‌اعتمادی نمی‌کنند؛ اما چالش مجلس این

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در جمع‌بندی گزارش این نکات توصیه می‌شود: ■ تصویرسازی مطلوب برای افزایش سرمایه اجتماعی مجلس شورای اسلامی اهمیت دارد. «تصویر» دلپذیر از مجلس باید واجد این ویژگی‌ها باشد: صادق، شفاف، متعهد به منافع

کشور بی‌اعتنایی مردم به پارلمان است. سرمایه اجتماعی را می‌توان دارای چهار عنصر و مؤلفه دانست: اعتماد، مشارکت، از خودگذشتگی و تعامل غیررسمی. برای ارتقای سرمایه اجتماعی مجلس شورای اسلامی لازم است که این چهار عنصر تقویت شوند.

۱. اعتماد: برای بهبود اعتماد مردم به پارلمان لازم است «شفافیت» افزایش یابد، «مبارزه با فساد» قاطعانه پیگیری شود، از «تنش و منازعات جناحی» در مجلس اجتناب شود و «کارآمدی» مجلس تقویت شود.

۲. مشارکت: افزایش حضور مردم در «انتخاب نمایندگان» و نیز «مشارکت دادن مردم در تصمیم‌سازی‌های مجلس» باعث افزایش سرمایه اجتماعی مجلس می‌شود.

۳. از خودگذشتگی: برای ارتقای سرمایه اجتماعی، باید تصویری از نمایندگان مجلس در ذهن مردم شکل بگیرد که افرادی از خود

مردم، کارآمد در نظارت و قانونگذاری و محل تولید طرح‌های کارشناسی پایه و مبتنی بر آمار و اطلاعات. ■ ارتباط نمایندگان و هیئت رئیسه با رسانه‌ها در افزایش سرمایه اجتماعی نهاد مجلس اهمیت زیادی دارد.

گذشته و بی‌توجه به منافع فردی هستند. به این منظور لازم است در رسانه‌ها «تعهد و وظیفه‌شناسی نمایندگان مجلس» بازنمایی شود. همچنین افکار عمومی نسبت به «کارشناسی پایه بودن طرح‌های مجلس» قانع شود. در نهایت، «حفظ نقش نمادین نمایندگی» ضروری است و به این معناست که مردم احساس کنند مجلس، حرف آنها را می‌زند و خواسته‌های آنها را در برابر دولت و سایر بخش‌های حاکمیت پیگیری می‌کند. حتی مهم است که مردم احساس کنند نهاد مجلس دارای استقلال، قدرت و شکوه است؛ زیرا این عظمت و جلال، از محترم و والا بودن مردم حکایت دارد.

۴. تعامل غیررسمی: ارتباطها و گفتگوهای نزدیک، غیررسمی و صمیمانه نمایندگان با مردم باعث افزایش سرمایه اجتماعی آنها می‌شود.

■ یکی از راهکارها برای بهبود اعتماد و سرمایه اجتماعی، برنامه‌ریزی برای افزایش درجه نمایندگی نمایندگان مجلس است. به این معنا که نماینده، با میزان آرای بیشتری وارد مجلس شورای اسلامی شود.

# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: احکام مندرج در فصل ۱۴ «ارتقای نظام سلامت، تأمین مالی و بیمه سلامت»

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.4.7](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.7.4.7)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۳۰۶  
۱۴۰۲/۰۷/۱۷

## بیان / شرح مسئله

با این وجود علی‌رغم تکالیف مقرر در بندهای ۴۲ و ۴۳ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ناظر بر لزوم اجرای سیاست‌های کلی سلامت با تصویب قوانین و مقررات لازم، اصلاح ساختار نظام سلامت بر اساس بند ۷ سیاست‌های کلی سلامت و ارتقاء کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه‌ی درمان، بازنشستگی، ازکارافتادگی و...) برای آحاد مردم، احکام قانونی پیش‌بینی شده در قانون برنامه ششم توسعه کلیه این تکالیف را پوشش نداد و کماکان بخش‌های مهمی از سیاست‌های کلی سلامت اجرا نشد (نظیر بند ۷ سیاست‌های کلی سلامت) و یا بطور ناقص و گزینشی اجرا گردید.

کند. برای مثال، چگونگی انعقاد قراردادها و ترتیبات پرداخت به ارائه‌دهندگان خدمات سلامت، می‌توانند هماهنگی و بهبود کیفیت مراقبت‌های سلامت را تضمین کنند. پرداخت به موقع و کافی وجوه به ارائه‌دهندگان می‌تواند به اطمینان از تأمین و حفظ پرسنل و داروهای کافی برای درمان بیماران کمک کند. رویکرد سازمان جهانی سلامت<sup>۱</sup> به مقوله تأمین مالی سلامت بر ۳ عملکرد اصلی جمع‌آوری منابع مالی، انباشت منابع مالی و خرید خدمات سلامت متمرکز شده است. در کشور ایران نیز سیاست‌های کلی سلامت که در فروردین ماه ۱۳۹۳ ابلاغ گردید (۱)، با عنایت به عملکردهای اصلی حوزه تأمین مالی تکالیفی را جهت ارتقاء این حوزه مقرر نمود.

تأمین مالی نظام سلامت، از عملکردهای اصلی نظام‌های سلامت است که می‌تواند با بهبود پوشش خدمات و حفاظت مالی موثر، پیشرفت به سوی پوشش همگانی سلامت را ممکن سازد. امروزه میلیون‌ها نفر به دلیل هزینه‌های سنگین مراقبت‌های سلامت، به خدمات سلامت مورد نیازشان دسترسی نداشته یا به سبب دریافت آن دچار هزینه‌های کمرشکن سلامت و فقرزای سلامت می‌شوند. بسیاری دیگر حتی زمانی که هزینه خدمات سلامت مورد نیاز را به شکل پرداخت از جیب می‌پردازند، باز هم خدمات با کیفیت مناسب دریافت نمی‌کنند. طراحی مناسب و اجرای دقیق سیاست‌های تأمین مالی سلامت می‌تواند به رفع این مسائل کمک

1. WHO

مهمترین نکات این پژوهش عبارتند از:

۱. تکلیف مقرر در بند ۷ سیاستهای کلی سلامت ناظر بر تفکیک تولید از تامین مالی و تدارک خدمات سلامت نه تنها اجرا نشده و هیچگونه حکمی در این خصوص نه در قانون برنامه ششم توسعه و نه در لایحه برنامه هفتم توسعه پیش بینی نگردیده بلکه برخلاف روح حاکم بر این بند از سیاستهای کلی سلامت، در جریان قانون برنامه ششم توسعه، سازمان بیمه سلامت ایران و متعاقب آن شورای عالی بیمه سلامت به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ملحق گردید و سازمان تامین اجتماعی ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باقی ماند و بدین صورت نه تنها گامی در راستای بهبود یکپارچگی و وحدت رویه این دو سازمان بیمه گر اصلی کشور برداشته نشد که این دو سازمان هم به لحاظ ساختاری و هم به لحاظ تولید و

حکمرانی دوباره گردیدند. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز بعنوان نهاد تولید سلامت کشور، کماکان یکی از بازیگران اصلی در حوزه تدارک خدمات و تامین مالی است.

۲. بر اساس آخرین داده های حساب های ملی سلامت سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۲۰ میلادی (۱۳۹۹ شمسی)، سهم پرداخت مسقیم از جیب مردم از هزینه های جاری سلامت در ایران در سال ۱۳۹۹ معادل ۳۷ درصد بوده که با هدف گذاری ۲۵ درصد ذیل ماده ۷۸ قانون برنامه ششم توسعه فاصله دارد که به معنای عدم تحقق اهداف نظام سلامت در محافظت مالی موثر و مستمر از مردم در قبال هزینه مراقبت‌های سلامت است.
۳. بر اساس آخرین داده های حساب های ملی سلامت سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۲۰ میلادی (۱۳۹۹ شمسی) میانگین

سهم هزینه های جاری سلامت از تولید ناخالص داخلی در کشورهای منطقه مدیترانه شرقی سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۲۰ میلادی معادل ۵/۷ درصد بوده و در همین زمان سهم هزینه های جاری سلامت از تولید ناخالص داخلی ایران به ۵/۳۴ کاهش یافته که کمتر از میانگین یاد شده بوده که به معنای عدم تحقق کامل هدف گذاری مذکور در بند ۲-۱۰ سیاستهای کلی سلامت است.

۴. بر اساس آخرین داده های حساب های ملی سلامت سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۲۰ میلادی (۱۳۹۹ شمسی) سهم هزینه بیمه های اجتماعی اجباری سلامت از هزینه های جاری سلامت در ایران ۳۰ درصد بوده که به معنای عدم تحقق کامل هدف گذاری مذکور در بند ۲-۷ سیاستهای کلی سلامت ناظر بر مدیریت منابع مالی نظام سلامت از طریق نظام بیمه ای است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اکنون و ۹ سال پس از ابلاغ سیاست‌های کلی سلامت، در بند ۱۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، ارتقاء نظام سلامت بر اساس سیاست‌های کلی سلامت مورد تاکید مجدد واقع شده است. در بررسی احکام موجود در لایحه برنامه هفتم توسعه در خصوص تامین مالی و بیمه سلامت نکات زیر شایسته توجه است:

در جدول شماره ۱۵ ذیل ماده ۶۸

لایحه مصوب دولت، شاخص‌های تامین مالی و عدالت در سلامت در نظر گرفته نشده است، علاوه بر این سایر سنجه‌های کمی پیش بینی شده نیز برای ارزیابی کمی ارتقاء عملکرد نظام سلامت، بویژه در حوزه تامین مالی سلامت کفایت نداشته و لازم است شاخصهای کمی مهمی نظیر درصد سهم پرداخت مستقیم از جیب مردم از هزینه‌های سلامت، درصد خانوارهای مواجه

با هزینه‌های فاجعه بار سلامت و شاخص مشارکت مالی عادلانه (FFCI) به فهرست شاخص‌های مذکور در این جدول افزوده گردد تا امکان پایش ارتقاء عملکردی نظام سلامت در حوزه تامین مالی فراهم آید. لذا پیشنهاد می‌گردد جدول شماره ۱۵ ذیل ماده ۶۸ لایحه به شکل زیر اصلاح گردد:

جدول شاخص‌های عملکردی ارتقای نظام سلامت

هدف کمی در پایان برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۱۰۰	درصد	پوشش کامل بیمه سلامت برای کلیه آحاد جمعیت ایرانی کشور
۲,۳	به هزار نفر	سرانه پزشک به جمعیت
۲۰	درصد	سهم پرداخت از جیب مردم از هزینه‌های سلامت
کمتر از ۱	درصد	خانوارهای مواجه با هزینه‌های فاجعه بار سلامت
۹۵	درصد	شاخص مشارکت مالی عادلانه

ماده ۷۰ لایحه، ذیل عنوان «راهبری نظام سلامت» در متن لایحه ذکر گردیده که لازم است با عبارت «تولیت نظام سلامت» که هم به لحاظ حقوقی در بند ۷ سیاستهای کلی سلامت به آن اشاره گردیده و هم به لحاظ علمی واجد بار معنایی و حقوقی قوی تری است جایگزین گردد.

بندهای الف، ب و پ ماده ۷۰ لایحه برنامه هفتم نیز عیناً تکرار بندهای سیاستهای کلی سلامت است و اساساً نمی تواند حکم قانون برنامه باشد، بنابراین لازم است احکام روشن و شفاف که متضمن اجرایی نمودن بندهای مغفول مانده سیاستهای کلی سلامت باشد جایگزین گردد.

حذف کامل «نظام ارجاع» از احکام تکلیفی حوزه سلامت در لایحه برنامه هفتم توسعه یکی از مهمترین انحرافهای این لایحه از بند ۱۲ سیاستهای کلی برنامه هفتم و بند ۸ سیاستهای کلی سلامت است. تنها در جزء ۵ بند ۵ ماده ۷۳ اشاره ای گذرا به این موضوع شده که آن هم جنبه تکلیفی ندارد و صرفاً یک حکم توصیه ایست. پیشنهاد میگردد حکم صریح قانونی ناظر بر ضرورت استقرار نظام سطح بندی خدمات سلامت و

نظام ارجاع در سراسر کشور تا پایان سالهای اجرای قانون برنامه هفتم توسعه در قانون برنامه هفتم پیش بینی گردد.

در ماده ۷۳ لایحه برنامه هفتم نیز که تقریباً بی کم و کاست تکرار ماده ۷۰ قانون برنامه ششم است، هیچگونه حکم مشخصی برای اجرائی نمودن بندهای ۷-۲، ۹ و ۱۰ سیاستهای کلی سلامت پیش بینی نشده و بند ۷۳ ماده ۷۳ نیز با محور قرار دادن بیمه‌های تکمیلی درمان، علاوه بر ارائه تصویری معارض با تعریف ماده ۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از بیمه تکمیلی سلامت، در عمل بندهای ۹-۱ و ۹-۲ سیاستهای کلی سلامت ناظر بر ضرورت همگانی ساختن بیمه پایه درمان و پوشش کامل نیازهای پایه درمان توسط بیمه‌ها برای آحاد جامعه را که اصالتاً را به پوشش کامل هزینه‌های سلامت توسط بیمه‌های پایه سلامت می دهد نیز مخدوش نموده است. بدین سبب پیشنهاد میگردد بندهای ت و ث ماده ۷۳ لایحه برنامه هفتم توسعه حذف گردیده و تنها موضوع پرداخت تسهیلات سلامت با نرخ مصوب شورای پول و اعتبار و کارمزد حداقلی جهت دهک های پایین درآمدی مبتنی بر نتایج ارزیابی

وسع حفظ گردد. همچنین پیشنهاد میگردد بجای اصالت دادن به بیمه تکمیلی، حکم قانونی مناسب بمنظور تکمیل پوشش هزینه ای بسته بیمه پایه سلامت توسط بیمه پایه سلامت (که هم اینک تنها تا سقف تعرفه های بخش دولتی بوده و مابه التفاوت گزاف تعرفه بخش خصوصی و دولتی بصورت عمده بر عهده مردم است) در قانون برنامه هفتم توسعه پیش بینی گردد.

یک حکم قانونی شفاف برای اجرای کامل بند ۷ سیاستهای کلی سلامت (ناظر بر تفکیک وظایف تولیت، تأمین مالی و تدارک خدمات در حوزه سلامت با هدف پاسخگویی، تحقق عدالت و ارائه خدمات درمانی مطلوب به مردم) که هم در بند ۲-۴۳ سیاستهای کلی برنامه ششم ناظر بر اصلاح ساختار نظام سلامت بر اساس بند ۷ سیاستهای کلی سلامت مورد تأکید واقع شده بود و هم اینک نیز در بند ۱۲ سیاستهای کلی برنامه هفتم ناظر بر ارتقاء نظام سلامت براساس سیاستهای کلی سلامت مورد تأکید مجدد مقام معظم رهبری قرار گرفته است تدوین و به لایحه برنامه هفتم توسعه الحاق گردد. (۱۹۳۰۶)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.5.8](https://doi.org/10.29809/251402.31.7.5.8)



## بیان / شرح مسئله

موارد فوق نشان می‌دهد علی‌رغم گران بودن درمان‌های دندانپزشکی، حفاظت مالی مردم در برابر هزینه‌های درمان دندانپزشکی بسیار ناچیز بوده، به‌گونه‌ای که افراد نیازمند به درمان را با هزینه‌های کمرشکن مواجه می‌کند. همچنین، سلامت دهان و دندان در صورت اجرای برنامه‌های پیشگیرانه به‌خصوص در سنین ۶ و ۱۲ سالگی ارتقا می‌یابد.

خدمات دندانپزشکی در رتبه دوم سهم پرداخت از جیب کل قرار دارد. علاوه بر این، در شاخص هزینه‌های کمرشکن که براساس روش سازمان بهداشت جهانی، به‌صورت بالاتر رفتن پرداخت‌های مستقیم از جیب از ۲۵ درصد از کل هزینه‌های مصرفی و ۴۰ درصد از ظرفیت پرداخت خانوار تعریف می‌شود، در سطح کل جمعیت و خانوارهای شهری، خدمات دندانپزشکی سبب بیشترین مواجهه با هزینه‌های کمرشکن سلامت بوده‌اند [۱۰].

درمان‌های دندانپزشکی همیشه گران‌ترین درمان‌ها در میان تمام بیماری‌های مزمن بوده است [۴] و بار اقتصادی زیادی هم بر افراد و هم بر سیستم‌های مراقبت بهداشتی تحمیل می‌کند [۵]. به‌طوری که براساس نتایج آخرین پیمایش هزینه درآمد خانوار در سال ۱۴۰۰ در ایران، سهم خدمات دندانپزشکی از کل پرداخت از جیب هزینه‌های سلامت در سطح کل جمعیت، ۲۱،۱۴ درصد است. بدین ترتیب، پس از دارو (۳۱،۸۴ درصد)،

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نفر جمعیت است. استان تهران و سیستان و بلوچستان به‌ترتیب با سرانه ۱۰۱ و ۱۵ دندانپزشک عمومی، ۱۶ و ۳ دندانپزشک متخصص به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، برخوردارترین و محروم‌ترین استان از نظر سرانه دندانپزشکان عمومی و متخصص در کشور هستند.

در گزارش حاضر اهم چالش‌های ارتقای سلامت دهان و دندان در سه بُعد بهداشت و پیشگیری، درمان و آموزش دندانپزشکی

مراقبت‌های پیشگیرانه با شاخص DMFT و dmft رابطه منفی و معناداری دارد. لذا اجرای سیاست‌های بهداشت عمومی برای کاهش نابرابری اجتماعی، می‌تواند یک عامل تأثیرگذار برای ارتقای سلامت دهان و دندان باشد.

براساس آخرین آمار منتشر شده توسط سازمان نظام پزشکی ایران، سرانه دندانپزشکان عمومی و متخصص در ایران به‌ترتیب ۲۸ و ۶ دندانپزشک در هر ۱۰۰ هزار

میانگین ملی شاخص دندان‌های پوسیده، از دست رفته و پُر شده (dmft / DMFT) در کودکان ۶ و ۱۲ ساله به‌ترتیب ۵،۸۴ و ۱،۸۴ است. میانگین DMFT در ۱۲ استان بالاتر از میانگین کشوری می‌باشد.

پیمایش ملی انجام شده در کشور [۷] در حوزه شاخص دندان‌های پوسیده، از دست رفته و پُر شده در دندان‌های اولیه و دائمی (dmft / DMFT) نشان داد مسواک زدن بیش از یک‌بار در روز و استفاده از



مطرح شده است. چالش‌های حوزه بهداشت و پیشگیری در سه حوزه آموزشی، محیطی و سازمانی دسته‌بندی می‌شوند.

از جمله چالش‌های حوزه بهداشت و پیشگیری می‌توان به دانش ناکافی مراقبین سلامت و مادران باردار در خصوص سلامت دهان و دندان، اجتناب از ارائه خدمات دندانپزشکی توسط برخی از دندانپزشکان شاغل در مراکز بهداشتی به مادران باردار (به دلیل عدم وجود راهنمای ارائه خدمات، نداشتن بیمه مسئولیت و ترس از شکایات احتمالی) و ناکافی بودن منابع انسانی مربوط به این حوزه در مدارس اشاره کرد.

از جمله چالش‌های محیطی حوزه بهداشت و پیشگیری می‌توان به قدیمی بودن و ناکافی

بودن زیرساخت‌های فیزیکی و تجهیزات موجود، مانند یونیت‌های دندانپزشکی، ابزار و مواد برای ارائه آموزش و خدمات دهان و دندان و غربالگری دندان و همچنین کمبود و نامناسب بودن فضای فیزیکی (اتاق بهداشت، محل مسواک زدن گروهی) در مدارس اشاره کرد.

حجم کاری زیاد، کمبود منابع انسانی و وجود عوامل کاهش انگیزه برای مراقبین سلامت مدارس همچون تفاوت قائل شدن میان مراقبین سلامت و سایر پرسنل اداری و آموزشی مدارس در بهره‌مندی از مزایای شغلی، از جمله چالش‌های سازمانی اعلام شده در حوزه ارائه خدمات دندانپزشکی در مراکز بهداشتی است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ایجاد سازوکارهای انگیزشی مناسب برای تقویت ارائه خدمات پیشگیرانه در حوزه بهداشت دهان و دندان در مراکز بهداشتی،  
نوسازی و تقویت تجهیزات بهداشت دهان و دندان در مراکز بهداشتی کشور،  
اجرای برنامه افزایش و بهینه‌سازی اتاق‌های بهداشت و محل‌های مناسب برای مسواک زدن گروهی مجهز در سطح مدارس کشور،  
تقویت آموزش‌های مربوط به بهداشت دهان

و دندان در کوریکولوم آموزشی رشته‌های مامایی و بهداشت و آموزش مراقبین سلامت در مورد بهداشت دهان و دندان،  
تقویت آموزش‌های مربوط به بهداشت دهان و دندان به مادران و زنان باردار،  
تدوین و ابلاغ راهنمای ارائه خدمات در مراکز بهداشتی،  
ایجاد سازوکار اطمینان در خصوص پوشش بیمه مسئولیت حرفه‌ای دندانپزشکان،  
تقویت پوشش بیمه‌ای خدمات ضروری

از اهم چالش‌های حوزه درمان نیز عدم دسترسی مالی و جغرافیایی به خدمات دندانپزشکی می‌باشد: توزیع نامناسب دندانپزشکان در استان‌های کشور منجر به محرومیت برخی از استان‌ها از خدمات دندانپزشکی می‌شود که از جمله چالش‌های مهم این حوزه است.

همچنین عدم وجود تعداد کافی هیئت علمی و فقدان برنامه اثربخش برای نگهداشت ایشان و همچنین برنامه آموزشی درمان‌محور دندانپزشکی، از جمله چالش‌هایی است که در خصوص حوزه آموزش دندانپزشکی اعلام می‌شود.

دندانپزشکی،  
پیش‌بینی سازوکارهای انگیزشی با محوریت افزایش تمایل دندانپزشکان به ارائه خدمت در مناطق محروم و بازتوزیع دندانپزشک،  
تدوین و اجرای برنامه جذب و نگهداشت هیئت علمی حوزه دهان و دندان،  
تقویت برنامه‌های آموزشی دندانپزشکی با محوریت تقویت اقدامات پیشگیرانه.

# پنجمین گزارش مستند مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص عملکرد حقوق بشری آمریکا (سال ۱۴۰۱)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.20.3](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.20.3)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۳۹۳  
۱۴۰۲/۰۷/۰۹

## بیان / شرح مسئله

■ نقض حقوق بشر توسط نهادهای آمریکایی به شکلی نظام‌مند به وقوع می‌پیوندد. کارگزاران آمریکایی در پشت ساختارهای فاسد سیاسی، اقتصادی و قضایی در این کشور پنهان شده‌اند. معضل نقض حقوق بشر در آمریکا سال‌هاست که به سطح بین‌المللی نیز تسری یافته است.

■ براساس آخرین آمار منتشر شده توسط مرکز پیشگیری و کنترل بیماری‌ها میزان مرگ با اسلحه در آمریکا به بالاترین سطح خود در ۲۵ سال اخیر رسیده است.

■ با افزایش ناامنی در جامعه آمریکا، شهروندان این کشور مایل به اعمال محدودیت بیشتر در حمل‌آزادانه سلاح هستند اما ساختار سیاسی و حقوقی آمریکا

به گونه‌ای عمل کرده که حتی محدودیت‌های پیشین را نیز لغو کرده است. علت این امر نفوذ قابل توجه شرکت‌ها و کارتل‌های اسلحه‌سازی در ساختار حکومتی آمریکاست. اولویت دولتمردان آمریکایی نه جان انسان‌ها (حتی شهروندان آمریکایی) بلکه سود حاصل از فروش اسلحه است.

■ سردمداران و رسانه‌های آمریکایی تلاش دارند حوادث تیراندازی را به پدیده‌ای تحت‌عنوان «گرگ‌های تنها» یعنی در قالب انگیزه‌های شخصی تقلیل دهند. درحالی‌که فقدان امنیت شخصی در آمریکا برآمده از بی‌تفاوتی حکومت در قبال حق حیات و کرامت انسانی است.

■ شهروندان سیاه‌پوست آمریکایی ۳ برابر

بیشتر از سفیدپوستان در معرض مرگ توسط پلیس قرار داشته‌اند. آمار کشتار پلیس از سال ۲۰۱۳ به بعد همچنان رو به افزایش بوده و در سال ۲۰۲۲ به اوج خود رسیده است.

■ یکی از رایج‌ترین جنایت‌های حقوق بشری در آمریکا تجاوزهای جنسی است. با توجه به عدم حمایت دولت و سیستم قضایی از قربانیان بخش اعظم تجاوزات جنسی در آمریکا گزارش نمی‌شود. ایالات متحده آمریکا به لحاظ فراوانی تجاوزات جنسی در میان کشورهای جهان در رتبه سوم قرار دارد. همچنین تجاوز جنسی در زندان‌های آمریکا تبدیل به یک ابزار شکنجه بر علیه متهمان شده است.

■ دولت بایدن قانون مهاجرتی ترامپ را در ظاهر لغو کرده است؛ اما فشار بر مهاجران و پناهندگان عملاً بیشتر شده است.

■ حقوق سیاسی در ایالات متحده آمریکا برمبنای حقوق طبیعی افراد برای تعیین سرنوشت طراحی نشده است. بلکه براساس توانایی اقتصادی شرکت‌ها، گروه‌ها و افراد ذی‌نفع پیش می‌رود. روند مذکور باعث رادیکالیزه شدن فضای سیاسی آمریکا و قطبی شدن جامعه در این کشور شده است.

■ نژادپرستی ساختاری در آمریکا بارزترین الگوی نقض حقوق بشر در این کشور است که در قالب الگوهای متعدد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به منصفه ظهور رسیده است.

■ برتری نژادی سفیدپوستان در آمریکا و اعمال تبعیض بر علیه سیاه‌پوستان قدمتی به اندازه اعلامیه استقلال آمریکا دارد. محتوای تبعیض نژادی و برده‌داری در آمریکا ثابت باقی مانده اما شکل آن عوض شده است.

■ به قدرت رسیدن اواما باعث برانگیخته شدن خشم ساختاری پنهان و نارضایتی‌بخشی از جامعه شد که همچنان پایبند به «استثناگرایی آمریکایی» هستند. خشم ساختاری پنهان به قدرت رسیدن دونالد ترامپ در سال ۲۰۱۶ را در پی داشت. این امر نشان می‌دهد که ساختارهای سیاسی- اجتماعی آمریکا به گونه‌ای عمل می‌کنند که ادعای برتری ذاتی شهروندان اروپایی‌تبار بر سایر شهروندان را بازتولید می‌کند. این روند با روی کار آمدن جو بایدن نیز همچنان تداوم داشته است.

■ شکاف اقتصادی سیاه‌پوستان و سفیدپوستان به شکل نهادینه شده‌ای در

ساختار اقتصادی آمریکا وجود داشته و هیچ تلاشی برای رفع آن نیز صورت نگرفته است. تبعیض اقتصادی برمبنای نژاد در آمریکا در سده‌ده گذشته رو به افزایش بوده است. ثروت سفیدپوستان نسبت به سیاه‌پوستان همچنان رو به افزایش است.

■ ایالات متحده آمریکا به نسبت جمعیت خود بیشترین میزان زندانی را در جهان دارد.

■ براساس نظرسنجی‌ها سیاه‌پوستان در مورد پلیس و سیستم قضایی آمریکا احساس نامطلوبی دارند. سوءظن سیاه‌پوستان در قبال سیستم قضایی آمریکا در خلأ شکل نگرفته است بلکه حاصل تجربیات انباشته آنها در مواجهه با برخورد ناعادلانه پلیس و سیستم قضایی آمریکاست.

ایالات متحده آمریکا همواره در سطح بین‌المللی به شکل سیستماتیکی حقوق بشر را نقض کرده است. ارتکاب به جنایات جنگی، جنایت علیه بشریت، بازداشت‌های خودسرانه، شکنجه زندانیان، تحریم‌های یک‌جانبه و اعمال تحریم‌های ثانویه از جمله نمونه‌هایی هستند که آمریکا در سال ۱۴۰۱ در اقصی نقاط جهان مرتکب آنها شده است.

■ حضور شوم آمریکا در غرب آسیا آشکارا به تضعیف و نقض کیفیت زندگی، بهداشت، آموزش، توسعه، حق بقا و حیثیت انسانی انجامیده است. غرب آسیا و ساکنان بومی آن بیشترین آسیب‌ها را از جنگ‌افروزی آمریکا دیده‌اند.

■ با توجه به «راهبرد چرخش به شرق آسیا» حضور مستقیم نظامی آمریکا در غرب آسیا نسبتاً کاهش یافته است. اما این به معنای کاهش دخالت‌های آمریکا در کشورهای

منطقه نیست. آمریکا در حال حاضر با هزینه کمتر از طریق گروه‌های تروریستی غیررسمی مانند داعش و برخی بازیگران دولتی مانند رژیم صهیونیستی به ایجاد ناامنی در منطقه دامن می‌زند.

رویکرد ضد حقوق بشری آمریکا در سوریه محدود به صحنه نبرد نیست. متأسفانه در زمان وقوع زلزله در ترکیه و سوریه، رسانه‌های تحت سیطره آمریکا معیارهای دوگانه و جهت‌گیری‌های هدفمند اتخاذ کردند. گزارش‌ها، اخبار و تصاویر رسانه‌های آمریکایی در مورد ترکیه بسیار پررنگ و در خصوص سوریه، کم‌رنگ منعکس می‌شود. آسیب‌های ناشی از زلزله در سوریه در پرتو جنگ‌افروزی و کم‌توجهی آمریکا وخیم‌تر شده است.

تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا فراتر از منشور سازمان ملل متحد رفته و از این حیث خسارات قابل توجهی را متوجه حقوق بشر در سطح بین‌المللی کرده است. تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا نقض آشکار «طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها» مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۱ است. براساس این مصوبه هیچ نوع تحریمی نباید دربردارنده زور، تهدید به زور، نقض قواعد بنیادین حقوق بشر و قواعد آمره بین‌المللی باشد.

■ واشنگتن مصادیق بارز نقض حقوق بشر در کشورهای همسور را نادیده می‌گیرد. معیارهای دوگانه ایالات متحده آمریکا در مواجهه با مصادیق نقض حقوق بشر بیانگر ابزاری بودن حقوق بشر برای دستیابی به اهداف سیاسی و نظامی است.

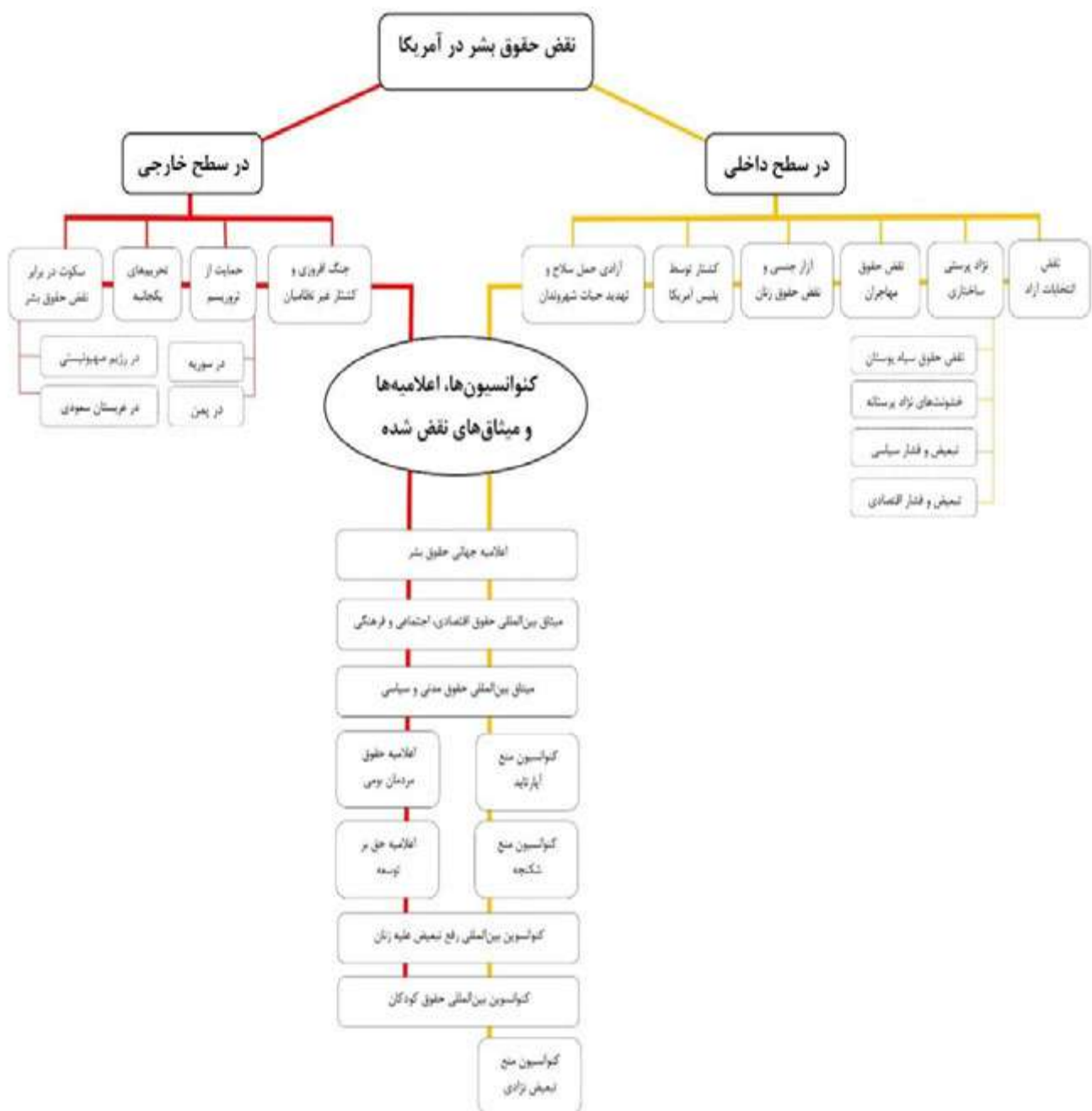
## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در گزارش سالیانه کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل در مورد وضعیت حقوق بشر در اراضی اشغالی فلسطین به موارد متعددی از نقض حقوق بشر اشاره شده است. آمریکا نسبت به موارد نقض حقوق بشر در فلسطین اشغالی سکوت کرده و مانع از بررسی بی طرفانه آن است. حمایت از حقوق بشر در

فلسطین اشغالی از طریق دیپلماسی عمومی یکی از وظایف ذاتی جمهوری اسلامی ایران است. ایالات متحده آمریکا با بهره گیری ابزاری از حقوق بشر آشکارا حقوق طبیعی انسانها را نادیده گرفته است. این مسئله تبدیل به کلافی سردرگم در دو سطح داخلی و خارجی

شده است. بزرگترین مدعی حمایت از حقوق بشر خود تبدیل به بزرگترین ناقض حقوق بشر شده است. افشاء سازی اقدامات ضد بشری آمریکا در سطح داخلی و خارجی مهمترین الزام راهبردی پیشروی جمهوری اسلامی ایران در این زمینه است.

### نمودار ساختار گزارش





DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.30.3](https://doi.org/10.29809/2525.1402.31.7.30.3)

## بیان / شرح مسئله

کارآمدگرایی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران از دریچه شناسایی ظرفیت‌های منطقه‌گرایی پارلمانی، بهترین و مؤثرترین روش بالا بردن وزن و عمق فعالیت‌های دیپلماتیک گروه‌های دوستی و هیأت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی است. به

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ اتحادیه بین‌المجالس «آند» و اتحادیه مجالس کشورهای حوزه مدیریتانه به خوبی نشان می‌دهد که برخی مجامع پارلمانی منطقه‌ای بر اساس قرارگیری پیرامون جغرافیای مشترک شکل گرفته‌اند.

■ در منشور اغلب مجامع پارلمانی منطقه‌ای تصریح شده است با توجه به اینکه قانونگذاران، نمایندگی ملت را بر عهده دارند، تأسیس مجامع مذکور به تقریب همکاری جوامع کشورهای عضو، سازمان‌های مردم نهاد، نهادهای مردم سالار و مردمی سازی دیپلماسی پارلمانی کمک می‌کند.

■ با توجه به سیاست خارجی نوین جمهوری اسلامی ایران برای توسعه دیپلماسی اقتصادی پایدار با کشورهای آسیایی و آفریقایی، توسعه روابط دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی با

همین دلیل مطالعه تطبیقی مجامع پارلمانی منطقه‌ای و بومی سازی تجارب موفق آنان، شعاع اثرگذاری دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران را ارتقا می‌دهد. حامیان تأسیس مجامع پارلمانی منطقه‌ای بر این باورند که استقرار امنیت و صلح پایدار از طریق توسعه

مجامع پارلمانی آفریقایی و آسیایی در زدودن تبعات تحریم‌های ظالمانه غرب به رهبری آمریکا مؤثر است.

■ مذاکرات هوشمندانه در حاشیه اتحادیه بین‌المجالس جهانی، بهترین فرصت برای توسعه همکاری مجلس شورای اسلامی با رؤسای مجامع پارلمانی منطقه‌ای است.

■ زمینه همکاری با برخی مجامع پارلمانی منطقه‌ای همچون «مجمع پارلمانی همکاری‌های اقتصادی دریای سیاه» به دلیل عضویت رژیم اشغالگر قدس در مجامع مذکور مهیا نیست، زیرا هر گونه همکاری مجلس شورای اسلامی با مجامع مذکور می‌تواند در زمره شناسایی غیرمستقیم و غیررسمی رژیم منحوس صهیونیستی باشد.

■ توسعه روابط متوازن بین مجامع پارلمانی

روابط ملت‌ها در زمره امنیت آفرینی از پایین به بالاست و از ثبات و قوام بالاتری برخوردار بوده، زیرا از پیشران‌های تحقق دموکراسی مردم پایه است.

منطقه‌ای با نهادهای تابعه سازمان ملل از چنان اهمیتی برخوردار است که برخی مجامع همچون مجمع پارلمانی کشورهای حوزه مدیریتانه برای همسوسازی فعالیت‌هایش با اهداف و مأموریت‌های سازمان ملل متحد، یک نفر را به عنوان هماهنگ کننده گسترش تعامل دو جانبه با نهادهای مذکور تعیین کرده‌اند.

■ جغرافیای ایران از موقعیت ژئواهربردی و ژئواکونومیکی منحصر به فردی برخوردار است که می‌تواند حلقه وصل مجامع پارلمانی آسیایی، آفریقایی و برخی مجامع اروپایی باشد. در این میان نقش و کارکرد دبیرخانه مجمع مجالس آسیایی و اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی که در تهران مستقرند، بسیار حائز اهمیت است.

■ اتحادیه بین‌المجالس کشورهای حوزه دریای خزر یا اتحادیه بین‌المجالس کریدور راه می‌تواند از ابتکارات دیپلماتیک نمایندگان در اجلاس چهارم مجلس یازدهم برای توسعه منطقه‌گرایی پارلمانی باشد.

■ توصیه می‌شود اداره کل امور بین‌الملل قوه مقننه با غرب‌الگری و اولویت بندی مجامع پارلمانی منطقه‌ای، سازوکارهای توسعه روابط پارلمانی با آن دسته از مجامعی که می‌تواند پنجره جدیدی برای انتفاع دیپلماسی پارلمانی اقتصادی کشورمان فراهم نماید را ریل‌گذاری کند.

■ مقرر دبیرخانه‌های دائمی اتحادیه بین‌المجالس کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی و دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی در تهران مستقرند، به همین دلیل توصیه می‌شود اداره کل امور بین‌الملل قوه مقننه با همکاری و هم‌اندیشی با دبیرکل محترم مجمع مجالس آسیایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مرکز دیپلماسی عمومی وزارت امور خارجه، ظرفیت‌های توسعه روابط پارلمانی بین سه ضلع مجلس شورای اسلامی، مجمع مجالس آسیایی و مجامع پارلمانی منطقه‌ای اثرگذار در آفریقا، اروپا و آمریکای لاتین را شناسایی کنند.

■ بخشی از راهبرد دیپلماسی نهادی مجلس یازدهم باید از لحاظ کارکردی مورد توجه هیأت‌های دیپلماتیک و رؤسای محترم گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی

قرار گیرند. برای مثال شناسایی ظرفیت‌های همکاری با قطب اقتصادی نوظهور اتحادیه مجالس کشورهای عضو بریکس یا رایزنی ریاست محترم قوه مقننه برای تأسیس اتحادیه بین‌المجالس سازمان همکاری شانگهای در سطوح دیپلماسی پارلمانی سران، نه تنها کد راهبردی فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی برای انتفاع حداکثری از دیپلماسی اقتصادی را ارتقا می‌دهد بلکه به شکل‌گیری قطب سیاسی جدید در مقابله با سلطه غرب و هیمنه پوشالی آمریکا منجر می‌شود. این اقدام مجلس انقلابی یازدهم، با رهنمودهای گوهربار مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) برای توسعه دیپلماسی نگاه به شرق، مقاومت فعال در برابر خوی سلطه‌گری آمریکا و هوشمندسازی موتور پیشران قرن پیش رو، قرن آسیا همپوشانی کامل دارد.

■ توصیه می‌شود در طراحی و ریل‌گذاری سند پشتیبان چهار ساله دیپلماسی مجلس دوازدهم در افاق ۷۰۴۱، جایگاه مجامع پارلمانی منطقه‌ای و توانمندسازی گروه‌های دوستی به خوبی تبیین شود. همانگونه که سیاست‌های کلان اجرایی کشور در قالب برنامه‌های پنج ساله توسعه قانونمند و رسالت دستگاه‌های اجرایی تبیین می‌شوند، توصیه می‌شود با تدوین سند راهبردی چهار ساله دیپلماسی مجلس دوازدهم، گام‌های تحولی لازم در سه حوزه مجامع پارلمانی، توانمندسازی فعالیت گروه‌های دوستی و تأسیس مرکز نوآوری

دیپلماسی پارلمانی در ساختار سازمانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با تأکید بر مردمی‌سازی، کارآمدگرایی، شفافیت‌گرایی و هوشمندسازی برداشته شود.

■ در اغلب مجالس قانونگذاری دنیا، به جای معاونت اجرایی، دبیر کل پارلمانی وجود دارد که از ثبات و قوام پایدارتری برخوردار است و نقش مهمی را در انتفاع سیاسی و پشتیبانی ستادی از حضور مقتدانه و عالمانه هیأت‌های دیپلماتیک قوه مقننه در مجامع پارلمانی منطقه‌ای ایفا می‌کند.

■ تهیه تقویم مجامع پارلمانی جهانی، قاره‌ای، فرامنطقه‌ای و قاره‌ای با توجه به نیازها و اولویت‌های اقتصادی و سیاسی کشورمان، می‌تواند به گشایش پنجره‌های جدیدی در عرصه توسعه دیپلماسی پارلمانی اقتصادی منجر شود. تدوین تقویم سالانه دیپلماسی پارلمانی به استفاده بهینه از ظرفیت غنی ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، ریاست محترم کمیسیون امنیت ملی، رؤسای گروه‌های دوستی و اعضای شورای بین‌المجالس کمک شایانی می‌کند.

■ تسریع در روند تصویب نهایی اساسنامه گروه‌های دوستی با توجه به ظرفیت‌های ۲۸ گانه فنون دیپلماسی پارلمانی، سهم فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس در سبب مردمی‌سازی و کارآمدگرایی حکمرانی سیاست خارجی را افزایش می‌دهد.

# اتحادیه بین‌المجالس جهانی

## فرصت‌ها، موانع و الزامات فراوری مجلس شورای اسلامی

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.31.4](https://doi.org/10.1001.1.29809525.1402.31.7.31.4)

دفتر مطالعات سیاسی

۱۹۳۲۸  
۱۴۰۲/۰۷/۱۸

### بیان / شرح مسئله

دانش، تجربه و مهارت، سه پیشران توسعه پایدار است. اجلاس‌های اتحادیه بین‌المجالس جهانی، یکی از مهم‌ترین مراجع برای تبادل دانش و تجربه و پیشگیری از کاربست روش‌های مبتنی بر آزمون و خطا در بهبود مستمر فعالیت‌های تقنینی، نظارتی و دیپلماسی پارلمانی است.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ یکی از راهکارهای دفاع ترکیبی در برابر تهاجم هیبریدی غرب، پیشگیری از اجماع علیه کشورمان در مجامع پارلمانی و ممانعت از تبدیل آنان به تریبونی علیه جمهوری اسلامی ایران است. هم‌زمان مشارکت فعال و هوشمندانه شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران، فرصت مغتنمی را برای جهاد تبیین و اشتراک‌گذاری دستاوردها و نوآوری‌های قوه مقننه در حوزه‌های تقنین، نظارت و دیپلماسی پارلمانی و خنثی‌سازی جنگ روایت‌های غرب به‌وجود آورده است.

■ یکی از ملزومات کارآمدگرایی در تمدن نوین اسلامی که در سند گام دوم انقلاب مورد تأکید رهبر معظم انقلاب (مدظله العالی) نیز

اتحادیه بین‌المجالس جهانی<sup>۱</sup> مبتنی بر واقعیت است که اهتمام قانونگذاران دنیا به جنبه‌های نرم‌افزاری قدرت در حال افزایش است که از مصادیق آن می‌توان به طرح مکرر موضوعات مرتبط با «حکمرانی مردم‌سالاری»<sup>۲</sup>، تقویت نظارت همگانی، حقوق بشر، «توانمندسازی جوانان»<sup>۳</sup> در اداره کشور، صلح پایدار، تغییرات اقلیمی، آلودگی‌های زیست‌محیطی، گفت‌وگوهای پارلمانی، تثبیت دموکراسی، توسعه پایدار و سازوکارهای شکل‌گیری مجالس دانش‌بنیان و فناوری پایه اشاره کرد.

■ از ۱۹۳ کشور دنیا، نمایندگان مجالس ۱۷۹ کشور در این اتحادیه حضور دارند، به‌عبارتی نزدیک به ۹۳ درصد کشورهای

قرار گرفته، موضوع جوان‌گرایی است. در همین راستا رصد دقیق و غربالگری مواضع مطروحه در اجلاس‌های نمایندگان جوان مجالس قانونگذاری دنیا، می‌تواند بخشی از خلأ تجربه ناکافی نمایندگان جوان جدیدالورود به مجلس دوازدهم را مرتفع نماید.

■ روند فعالیت‌های اتحادیه بین‌المجالس جهانی یا ارکان وابسته به سازمان ملل از سال ۲۰۰۲ نشان می‌دهد که به تدریج این اتحادیه به‌عنوان رکن مردم‌سالاری سازمان ملل متحد شناخته می‌شود که می‌توان آثار وضعی آن را در برخی قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد رهگیری نمود.

■ بررسی «سند راهبرد ۲۰۲۶-۲۰۲۲

1. IPU ۲۰۲۶-۲۰۲۲ Strategy  
1. Democratic Governance  
1. Youth Empowerment

جهان، عضو این اتحادیه هستند. حضور هوشمندانه شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران در این اتحادیه، بستر مساعدی را برای اشتراک‌گذاری دانش و تجارب کشورها پیرامون مسائل اساسی و دغدغه‌های مشترک جهانی به‌وجود آورده است.

■ شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران به‌غیر از اجلاس انگلیس در دوره سوم مجلس شورای اسلامی، به‌دلیل چاپ کتاب آیات شیطانی و حمایت لندن از سلمان رشدی، در سایر اجلاس‌ها حضور داشته است.

■ ایالات متحده آمریکا به‌دلیل عدم پرداخت حق عضویت، عضو اتحادیه بین‌المجالس جهانی نیست.

■ به‌دلیل اینکه جمهوری اسلامی ایران، رژیم غاصب صهیونیستی را رژیمی غیرمشروع می‌داند، امکان میزبانی اتحادیه بین‌المجالس جهانی برای کشورمان فراهم نیست.

■ نقش آفرینی و اثرگذاری زنان نماینده در کرسی‌های مدیریتی اتحادیه‌های بین‌المجالس جهانی از یک‌روند افزایشی و اثرگذار برخوردار بوده است، به‌طوری‌که این اتحادیه در وبسایت خود درگاه جداگانه‌ای را با عنوان «زنان در سیاست» تعبیه کرده است که مهم‌ترین هدفش را افزایش حضور و مشارکت فعال نمایندگان زن در اجلاس‌های اتحادیه معرفی کرده است. در اغلب ادوار مجلس شورای اسلامی، تلاش شده است در ترکیب ۱۵ نفره شورای

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تنقیح قانون اساسنامه گروه پارلمانی جمهوری اسلامی ایران عضو اتحادیه بین‌المجالس، یکی از ملزومات ارتقای کارایی و اثربخشی فعالیت‌های ایران در اتحادیه بین‌المجالس جهانی است. نزدیک به ۴۰ سال از تصویب این قانون می‌گذرد

بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت غنی و اثرگذار زنان دیپلمات-نماینده نیز استفاده شود که از کارنامه موفق‌ی نیز برخوردار بوده‌اند.

■ در ۱۰۷ نطق صدوچهل و پنجمین اجلاس مجمع عمومی اتحادیه بین‌المجالس جهانی که در اکتبر ۲۰۲۲ در پایتخت راندا (کیگالی) برگزار شد، سخنرانی برخی اعضای اتحادیه به‌سمت حمایت از اغتشاشات شهریور تا آبان ۱۴۰۱ معطوف شده بود. هیئت‌های دیپلماتیک مجالس قانونگذاری برخی کشورهای غربی، از این اجلاس به‌عنوان تریبونی برای تشدید جنگ ترکیبی و عملیات روانی علیه کشورمان و محکوم نمودن عملیات ویژه روس‌ها در اوکراین استفاده کردند، البته پیشتر نیز برخی نمایندگان اصلاح‌طلب مجلس ششم، شکایت‌نامه‌ای را به دبیر کل وقت و کمیسیون حقوق بشر اتحادیه بین‌المجالس جهانی ارسال و به سیاه‌نمایی از شرایط حقوق بشری در جمهوری اسلامی ایران مبادرت کرده بودند. در متن نامه ارسالی آنان، تشکیک به انتخابات سالم و عادلانه پررنگ شده بود که استناد جریان‌های ضدانقلاب به شکوائیه آنان، خوراک جنگ ترکیبی غرب برای تحریف انتخابات ایران در آن مقطع زمانی را تأمین نمود.

■ از آبان ۱۴۰۲، علاوه بر دبیر کل اتحادیه بین‌المجالس جهانی، رئیس آن نیز از قاره آفریقا انتخاب خواهد شد و اثرگذاری مجالس آفریقایی در این اتحادیه به‌صورت

قابل توجهی افزایش خواهد یافت.

■ برگزاری کنفرانس رؤسای مجالس دنیا، نشست رؤسای زن مجالس دنیا، اجلاس دبیران کل مجالس دنیا و نشست نمایندگان جوان نشان می‌دهد که اتحادیه بین‌المجالس جهانی نگاه ویژه‌ای به کنشگری رؤسای مجالس، زنان نماینده، دبیران کل پارلمانی (معاونین اجرایی) و نمایندگان جوان دارد. به همین دلیل اهتمام مجلس شورای اسلامی به استفاده هوشمندانه از حضور زنان نماینده و قانونگذاران جوان مشرف به دانش و مهارت دیپلماسی پارلمانی در شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران در کنار اشراف و اهتمام معاونت اجرایی و کتابخانه مجلس شورای اسلامی به مستندسازی و دیجیتالی‌سازی آخرین تحولات و نوآوری‌ها مجالس پیشران در پشتیبانی ستادی از نمایندگان براساس نیاز قوه مقننه، کد کارآمدی مجلس شورای اسلامی در اتحادیه بین‌المجالس جهانی را ارتقا خواهد داد.

■ اتخاذ دیپلماسی پارلمانی متوازن و عزتمندانه در مذاکرات پیرامونی اتحادیه بین‌المجالس جهانی، اقدامی اثربخش برای تأمین منافع سیاست خارجی است. توانمندسازی مجالس قانونگذاری، کارآمدگرایی، هوشمندسازی (فناوری‌های نوین) و مردم‌باوری (توجه به تمامی آحاد جامعه) در اهداف راهبردی اتحادیه بین‌المجالس جهانی به صراحت گنجانده شده است.

کتبی عضویت و پرداخت سالیانه ۱۰ هزار ریال می‌توانند در گروه پارلمانی اتحادیه بین‌المجالس عضو شوند.

■ داشتن برنامه‌ای منسجم برای عضویت نمایندگانی از جمهوری اسلامی ایران در ارکان و بخش‌های تأثیرگذار اتحادیه

و اتحادیه بین‌المجالس جهانی در ۴۰ سال گذشته با تغییرات محسوسی مواجه بوده است که موجب منسوخ شدن برخی مواد این قانون شده‌اند. برای مثال در ماده دوم این قانون تصریح شده است که عموم نمایندگان مجلس شورای اسلامی در صورت درخواست



**بین‌المجالس جهانی** همچون شورای سیاستگذاری و کمیته اجرایی، باید به‌عنوان یکی از اهداف سند راهبرد چهارساله دیپلماسی پارلمانی مجلس دوازدهم مورد توجه قرار گیرد.

■ هرچند جمهوری اسلامی ایران نمی‌تواند میزبان نشست‌های دوسالانه اتحادیه بین‌المجالس جهانی باشد، ولی لازم است با اتخاذ دیپلماسی فعال پارلمانی، بستر میزبانی از نشست‌های منطقه‌ای اتحادیه مذکور که در آنها رژیم صهیونیستی عضویت ندارد را فراهم نماید. این اقدام به توسعه منطقه‌گرایی پارلمانی و تحکیم روابط پایدار بین‌المجالس آسیایی کمک می‌کند.

■ بسترسازی و مذاکره برای تأسیس اتحادیه بین‌المجالس شانگهای، اتحادیه بین‌المجالس مقاومت اسلامی، اتحادیه بین‌المجالس کشورهای همسایه افغانستان یا اتحادیه بین‌المجالس کشورهای حاشیه دریای خزر یا مذاکرات هوشمندانه ریاست محترم مجلس شورای اسلامی با رؤسای مجالس و هیئت‌های دیپلماتیک کشورهای عضو بریکس در حاشیه اجلاس‌های اتحادیه بین‌المجالس، نقش مهمی را در توسعه امنیت پایدار منطقه‌ای ایفا می‌کند.

■ تدوین سند راهبرد بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران در افق قانون برنامه هفتم توسعه با مشارکت وزارت امور خارجه، اداره کل امور بین‌الملل قوه مقننه و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از پیشران‌های دیپلماسی پارلمانی کارآمد در گام دوم انقلاب است. همان‌گونه که در حوزه اجرایی، سند بالادستی قانون برنامه هفتم ریل‌گذاری شده است، پیشنهاد می‌شود در حوزه پارلمانی نیز با تدوین سند راهبرد چهارساله مجلس شورای اسلامی، نقشه راه فعالیت‌های تقنینی، نظارتی و دیپلماتیک مجلس دوازدهم تا افق ۱۴۰۷ ریل‌گذاری شود.

این سند بایستی مکمل قانون برنامه هفتم توسعه باشد و با شناسایی حفره‌های تقنینی، لویح تنقیح، نظارت مؤثر و کارآمدسازی دیپلماسی پارلمانی، به تحقق اهداف ترسیم شده در قانون برنامه کمک نماید. گفتنی است اتحادیه بین‌المجالس جهانی نیز با تهیه سند راهبرد ۲۰۲۲ تا ۲۰۲۶، نقشه راه چهارساله خود را ریل‌گذاری نموده و تمامی اجلاس‌های اتحادیه باید با اهداف مذکور همسویی داشته باشند.

■ ایجاد شورای راهبری دیپلماسی پارلمانی، می‌تواند علاوه بر تقویت نگاه بلندمدت به مجامع پارلمانی، از رسوب ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی نیز پیشگیری نماید. توصیه می‌شود در این شورا نمایندگان از هیئت رئیسه قوه مقننه، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، وزارت امور خارجه، اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نماینده ادوار مسلط بر دیپلماسی پارلمانی و نماینده‌ای از طرف دانشگاه‌ها و انجمن‌های علمی مرتبط حضور داشته باشد.

■ گروه‌های دوستی، پیشانی توسعه روابط پارلمانی دوجانبه با سایر مجالس قانونگذاری دنیا هستند، به همین دلیل تسریع در روند تصویب اساسنامه گروه‌های دوستی به‌صورت غیرمستقیم، توان لابی‌گری جمهوری اسلامی ایران در حاشیه نشست‌های بهاره و پاییزه اتحادیه بین‌المجالس جهانی را ارتقا خواهد داد.

■ تعریف و ترمیم مستمر برخی شاخص‌ها برای انتخاب اعضای شورای اجرایی بین‌المجالس، می‌تواند توانمندی مجلس شورای اسلامی در اتحادیه بین‌المجالس جهانی را ارتقا دهد. برخی شاخص‌ها همچون آشنایی با زبان خارجی، آشنایی یا مبانی دیپلماسی پارلمانی، آگاهی از شیوه‌های روز لابی‌گری، اشراف بر آخرین تحولات سیاست خارجی و آشنایی با مجامع پارلمانی در زمره شاخص‌های جهانی است

و برخی شاخص‌ها همچون استکبارستیزی و خداباوری نیز مولود هویت گفتمان انقلاب اسلامی است. در انتخاب اعضای شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران، توجه به هر دو شاخص حائز اهمیت‌اند. توجه به این شاخص‌ها، پیشران پرورش نماینده-دیپلمات در تراز انقلاب اسلامی است.

■ یکی از ظرفیت‌های بی‌بدیل دیپلماسی پارلمانی، انتفاع حداکثری کشورها از سخنرانی رؤسای مجالس در صحن اتحادیه و رایزنی‌های دیپلماتیک هیئت‌های همراه با کشورهای همسو در حاشیه اتحادیه بین‌المجالس جهانی است. ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، نقش بسیار سازنده و فعالی را در مجمع مجالس آسیایی برای مدیریت تنش در روابط جمهوری آذربایجان و ارمنستان ایفا نمودند و حضور ایشان در نشست‌های آتی اتحادیه بین‌المجالس جهانی؛ علاوه بر اینکه وزن سیاسی شورای بین‌المجالس جمهوری اسلامی ایران برای رایزنی با همتایان پارلمانی را افزایش می‌دهد، احتمال شکل‌گیری ائتلاف‌های ضدایرانی را نیز به حداقل ممکن کاهش می‌دهد.

■ به‌رغم توجه اتحادیه بین‌المجالس جهانی به نقش زنان نماینده و تصاحب برخی کرسی‌های مدیریتی مهم توسط آنان، باین‌وجود در ترکیب شورای اجرایی بین‌المجالس جمهوری اسلامی حتی یک زن دیپلمات-نماینده حضور ندارد. از طرفی هر چهار نامزد ریاست اتحادیه بین‌المجالس جهانی که در آبان ۱۴۰۲ رئیس آن انتخاب می‌شود، از زنان نماینده قاره آفریقا هستند. توصیه می‌شود با ترمیم برخی روش‌ها، سازوکاری اتخاذ شود که حداقل یک نفر از زنان نماینده در ترکیب پانزده نفره شورا حضور داشته باشد.



## بیان / شرح مسئله

بلايا و خطرات مرتبط با آن قدمتی به اندازه زیست بشر دارند. شاید انسان نتواند از وقوع بلايا و تأثیر آنها جلوگیری نماید اما می تواند اقداماتی را جهت کاهش گستره تأثیر آنها انجام دهد. احیا، بازیابی و بازسازی نشانگر روح تسخیرناپذیر انسان برای بازگشت بهتر پس از هر فاجعه است.

رویدادهای بحرانی، ساختار سیاستگذاری را به لرزش درمی آورند. بحران ها معمولاً موجب غافلگیری مقامات سیاسی و اداری می شوند و ظرفیت و توانایی سطوح مختلف دولت را برای واکنش مناسب به تهدیدها (در شرایط عدم قطعیت و محدودیت زمانی) به چالش می کشند. از این رو پرداختن به آنها و تقویت فرایند مدیریت بحران در تمامی ساختارها و سیستم های اداری

سیاسی حائز اهمیت است.

ویژگی های اصلی بلايا عبارت اند از ناگهانی بودن، پیش بینی ناپذیری، ایجاد خسارت، ظرفیت مقابله، احیای سیستم، کمک رسانی و نیاز به مشارکت ذینفعان متعدد. همین عوامل موجب شده است موضوع مدیریت بلايا در تمامی کشورها به عنوان یک «مشکل بدخیم» شناخته شوند. این مشکلات از مرزهای سازمانی، حوزه های سیاستگذاری و سطوح اداری فراتر می روند و شامل بازیگران و دانش نامطمئن، اهداف و اولویت های مبهم هستند. سازمان های دولتی نیز به دلیل عدم تطابق بالقوه بین ساختار مشکل و ساختار سازمانی در تلاش برای حل مسئله به شدت محدود می شوند.

ارکان مدیریت بحران را می توان در

قالب آمادگی (ایجاد ظرفیت لازم برای مقابله با آنها)، یادگیری سیاسی (رفع نقاط آسیب پذیر)، ارتباطات و تخصص علمی (تصمیم گیری بر مبنای اطلاعات غیرقطعی، ناقص و متغیر) و هماهنگی (در تمام سطوح دولتی، بین بخش های مختلف و کلیه بازیگران درگیر) تقسیم بندی کرد.

در حال حاضر گرایش جهانی به جابه جایی از برنامه های محدود و واکنشی به سیاست های جامع و کنشگرای کاهش خطر پدید آمده است. به همین دلیل نحوه مدیریت مطلوب بحران در چارچوب چرخه سیاستگذاری عمومی واجد اهمیت فراوان در بازبینی، تقویت و اصلاح فرایندها و ساختارها است.

چگونگی توجه به موضوع بلایا در چرخه سیاستگذاری عمومی به شرح زیر است:

■ اولین مرحله در سیاستگذاری عمومی، **اولویت یافتن یک مسئله در دستور کار مقامات در سه مرحله قبل، حین و بعد از وقوع بحران** است. تا قبل از وقوع، مردم و مقامات سیاسی عادت ندارند به حوادث اطراف خود تا مادامی که به فاجعه تبدیل نشده، توجه کنند. بسیاری از مقامات مدیریت موفق بحران از طریق پیشگیری را نمی‌پسندند؛ چرا که ارزش پیشگیری را به‌سختی می‌توان سنجید. در حین وقوع، دولت‌ها حضور جدی در مدیریت موقعیت‌های بحرانی دارند؛ زیرا هزینه‌های اقتصادی، فیزیکی و عاطفی این رویدادها به حدی بالا خواهد بود که امکان نادیده گرفتن آنها وجود ندارد. بعد از بحران نیز فرصتی برای اصلاح سیاست و بازنگری نهادی ایجاد می‌شود.

■ مرحله دوم چرخه سیاستگذاری،

تصمیم‌گیری است. فرایند تصمیم‌گیری در بحران تحت تأثیر پنج عامل فقدان صلاحیت حرفه‌ای تصمیم‌گیران، ترس از عواقب تصمیم، فقدان مهارت تصمیم‌گیری، عدم اعتماد دیگران نسبت به تصمیمات اتخاذ شده و کمبود اطلاعات است. مهمترین مدل‌های تصمیم‌گیری در مدیریت بحران در دو گروه **تصمیم‌گیری تحلیلی و تصمیم‌گیری شهودی** قرار می‌گیرند.

■ مرحله سوم چرخه سیاستگذاری، اجرا است. سیستم‌های مدیریت بحران را غالباً **به نام «ساعت اجرایی» می‌شناسند؛** به این دلیل که مقابله فوری و کارآمد با هرگونه آسیب‌های ناشی از بلایا اساساً نوعی کار اجرایی است. در حوزه اجرا در مدیریت بحران سه رویکرد وجود دارد؛ رویکرد بالا به پایین که دولت به نقطه کانونی تلاش‌های امداد رسانی بویژه در حادثه‌هایی با اهمیت ملی تبدیل می‌شود. در رویکرد پایین

به بالا سطوح مختلف دولت به‌طور متوالی نسبت به بحران واکنش نشان می‌دهند و همکاری با سطوح پایین‌تر انجام می‌گیرد. در رویکرد سوم یا الگوی آشفته‌گی دولت‌ها روند واکنش به بحران را آغاز می‌کنند، ولی قادر به نظارت دقیق بر فعالیت‌ها نیستند و هیچ راهنمای شفاف‌ی برای فعالیت دولت و هدایت واکنش‌ها به بحران وجود ندارد.

■ مرحله چهارم، ارزیابی سیاست است تا این درک حاصل شود که تصمیمات اجرا شده در حل مشکلات و رسیدن به اهداف موردنظر تا چه میزان موفق بوده است. در این مرحله اثربخشی سیاست‌های اتخاذ شده (قبل و پس از اجرا) به آزمون نهاده می‌شود و تجربه کسب‌شده از ارزیابی می‌تواند در بهبود و تضمین کیفیت فعالیت‌های آینده مؤثر باشد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاستی

■ بحران‌ها تضادها را در مراحل مختلف سیاستگذاری عمومی آشکار می‌سازند. لذا پیشنهادات زیر با تأکید بر **چرخه سیاستگذاری عمومی در موضوع مدیریت بلایا و منطبق با ارکان اصلی مدیریت بحران** ارائه می‌شوند:

■ دستور کار مقامات سیاسی و اداری قبل از وقوع بحران، برنامه‌ریزی در راستای **آمادگی و پیشگیری کارآمد** است. اگرچه برنامه‌های کاهش خسارت به زمان، پول و منابع نیاز دارند ولی نتایج و پیامدهای فراوانی خواهند داشت.

■ تصمیم‌گیری در مدیریت مطلوب بحران‌ها با اتکا بر **مدل‌های شهودی** انجام می‌شود که بیشتر در مرحله واکنش به بلایا،

محیط واقعی، پویا و مبهم فاجعه کاربرد دارند. ویژگی مهم این مدل‌ها این است که تصمیم‌گیرندگان براساس تجربه خود، ویژگی‌های یک حادثه را مورد شناسایی قرار می‌دهند. بعد از بحران ضرورت دارد بیشتر بر مبنای **الگوهای تصمیم‌گیری عقلانی و منسجم رفتار** شود.

■ اجرای سیاست در مدیریت مطلوب بحران در یک **رویکرد اجرایی پایین به بالا**، مستلزم هماهنگی هم‌به‌صورت عمودی در تمام سطوح دولتی و هم‌به‌صورت افقی درون دولت و همچنین با بخش‌های خصوصی و عمومی در چارچوب «حاکمیت مشترک» است. از آنجایی که بلایای طبیعی اساساً ماهیتی محلی دارند، دولت‌ها و جوامع محلی

در بهترین موقعیت برای واکنش اولیه هستند. اگرچه در سوانح شدید و بزرگ، الگوی بالا به پایین حکم فرماست.

■ ارزیابی پیشینی از بحران به نهادهای و سازمان‌ها کمک می‌کند تا اهمیت نسبی خطر را بدانند و آنها را برای اولویت‌بندی اقدامات شناسایی کنند.

ارزیابی پسینی در مدیریت بحران نیز در راستای چارچوبی مشترک برای اقدامات هماهنگ پس از سانحه و برنامه‌ریزی جهت باز یابی انجام می‌شود. هدف اصلی برآورد تأثیر یک سانحه و تعریف استراتژی باز یابی عملی و پایدار برای بسیج منابع مالی و فنی است.

## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه:

### پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶)

DOR: 20.1001.1.29809525.1402.31.7.29.2

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۳۹۹  
۱۴۰۲/۰۷/۱۰

#### بیان / شرح مسئله

طول برنامه به عنوان راهکاری برای افزایش بهره‌وری نیروی انسانی پیشنهاد شده است، مورد ارزیابی قرار گرفته و میزان انطباق و همراستایی این بند با عدالت بررسی شود.

توسعه: پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶) سعی بر آن بوده تا بند (الف) ماده (۱۰۶) برنامه هفتم، که در آن ممنوعیت استخدام رسمی در

از آن رو که عدالت اساسی‌ترین اصل در تدوین قوانین بوده و نیز در سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر «پیشرفت توأم با عدالت» تأکید شده است، در گزارش «بررسی لایحه برنامه هفتم

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در شاخصه‌های فساد امکان و ظرفیت ایجاد تعارض منافع در این پیشنهاد وجود دارد. همچنین در شاخصه‌های حکمرانی مردمی بواسطه عدم اقناع جامعه نسبت به چنین پیشنهادی، اثر منفی بر احساس عدالت در پی تصویب آن را شاهد خواهیم بود.

فرآیندی و عدالت تأمینی اثر منفی زیادی دارد. برابری‌های اساسی همچون برابری تمهیدی و برابری فرآیندی شده نقض کرده و منتهی به تبعیض‌های ناموجه خواهد گشت. همچنین در برش‌های جمعیتی اثر منفی بر برش نسلی و برش قشری خواهد داشت.

نتیجه ارزیابی‌ها آن است که این بند انطباق بسیار کمی با عدالت دارد. چرا که اولاً تشخیص صحیحی از مسئله صورت نگرفته و موضوع استخدام رسمی ضریب و اثر چندانی در ایجاد بهره‌وری ندارد. ثانیاً در عرصه توزیع اولیه اثر منفی کم و در عرصه توزیع

#### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج بدست آمده پیشنهاد آن است که این بند حذف شود و یا در آن اصلاحات جدی و بسیار اساسی صورت گیرد.

# بررسی و شبیه‌سازی شواهد محور طرح ساماندهی، تأمین و تربیت نیروی انسانی آموزشی و پرورشی وزارت آموزش و پرورش

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.15.8](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.15.8)

دفتر مطالعات حکمرانی

۱۹۳۲۲  
۱۴۰۲/۰۷/۱۶

## بیان / شرح مسئله

مدل‌های موجود در آزمایشگاه‌های حکمرانی در بهبود برنامه‌ریزی نیروی انسانی مورد نیاز آوپ است که از موضوعات محوری و اصلی مطرح شده در طرح مذکور می‌باشد. این گزارش با ارائه شبیه‌سازی منابع انسانی آوپ (دانشجو-معلم، مهارت‌آموز، معلم، هیئت‌علمی و ...)، تلاش نموده تصمیم‌گیر را در برآورد واقع‌بینانه نیاز آوپ در سالیان آتی یاری نماید تا برنامه‌ریزی منابع انسانی را به‌گونه‌ای به انجام رساند که آوپ در آینده با کمبود و یا مازاد معلم روبه‌رو نگردد.

مشاهده نمود. در این راستا طرح «ساماندهی، تأمین و تربیت نیروی انسانی آموزشی و پرورشی وزارت آموزش و پرورش»، ارائه شده که بن‌مایه اصلی آن برآورد دقیق نیروی انسانی مورد نیاز آوپ است که به‌واسطه آن، بتوان از قبل زمینه‌سازی مناسبی برای تربیت و جذب نیروهای آموزشی و پرورشی در دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی صورت پذیرد و درنهایت به بهره‌مندی بهتر دانش‌آموزان از امکانات آموزشی منجر شود. هدف این گزارش، نمایش کارکردهای

تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش (آوپ) از چالش‌های اصلی وزارت آموزش و پرورش در سالیان اخیر بوده که تأثیر خود را به وضوح بر کیفیت تحصیلی دانش‌آموزان نشان داده است که نموده‌ای از آن را می‌توان در مواردی همچون تخصیص بالای تعداد دانش‌آموزان به‌زای هر معلم، افت رتبه کشور در آزمون بین‌المللی تیمز (آزمونی برای سنجش کیفیت تحصیلی دانش‌آموزان در دروس علوم و ریاضیات) و آزمون بین‌المللی پرلز (آزمونی برای سنجش کیفیت روخوانی دانش‌آموزان)

در این گزارش برنامه‌ریزی منابع انسانی آوپ در دو حالت مختلف روش جذب معلمان (تنها از طریق پذیرش دانشجو-معلمان و یا هم از طریق پذیرش دانشجو-معلمان و هم مهارت‌آموزان) و با سه سناریوی مختلف در تعداد زادوولد، شبیه‌سازی شده است. شبیه‌سازی انجام شده در این پژوهش با توجه به خروج و ورود دانش‌آموزان و بازنشستگی معلمان، برای تأمین نیاز دانش‌آموزان در سالیان آینده کمبودی ۱۶۰ هزار نفری از معلمان را نشان می‌دهد که لازم است برای برطرف نمودن آن اگر شرایط تأمین این نیاز وجود داشته باشد، اقدامات لازم مبنی بر پذیرش دانشجو-معلمان یا مهارت‌آموزان صورت پذیرد، در غیر این صورت، لازم است در حالتی که نیاز نیروی انسانی آوپ قرار باشد تنها از طریق پذیرش دانشجو-معلمان تأمین شود، تحت سناریو رشد پایین جمعیتی با پذیرش سالیانه ۲۵,۰۰۰ دانشجو-معلم در پنج سال نخست و ۳۰۱۳ دانشجو-معلم در سال ششم و یا تحت سناریو رشد متوسط جمعیتی با پذیرش سالیانه ۲۵,۰۰۰

دانشجو-معلم در پنج سال نخست و ۲۱۸۶۲ دانشجو-معلم در سال ششم، و یا تحت سناریو رشد بالای جمعیتی با پذیرش سالیانه ۲۵,۰۰۰ دانشجو-معلم در ۶ سال نخست به‌علاوه ۲۰۷ دانشجو-معلم جدید در سال هفتم، ۵۱۷۶ دانشجو-معلم جدید در سال هشتم، ۹۳۳۴ دانشجو-معلم جدید در سال نهم و ۱۳۴۴۱ دانشجو-معلم جدید در سال دهم، با کمترین بار مالی نیاز آوپ پوشش داده شود. همچنین در حالتی که نیاز به نیروی انسانی آوپ بتواند هم از طریق پذیرش دانشجو-معلم و هم مهارت‌آموز تأمین شود، می‌توان تحت سناریو رشد پایین جمعیتی با پذیرش سالیانه ۲۵,۰۰۰ دانشجو-معلم و پذیرش سالیانه ۱۰,۰۰۰ مهارت‌آموز به‌مدت چهار سال و پذیرش ۶۵۵۴ دانشجو-معلم در سال پنجم و یا تحت سناریو رشد متوسط جمعیتی با پذیرش سالیانه ۲۵,۰۰۰ دانشجو-معلم و پذیرش ۱۰,۰۰۰ مهارت‌آموز به‌مدت چهار سال و پذیرش ۱۵۸۶۴ دانشجو-معلم در سال پنجم، و یا تحت سناریو رشد بالای جمعیتی با پذیرش سالیانه ۲۵,۰۰۰

معلم و پذیرش ۱۰,۰۰۰ مهارت‌آموز به‌مدت چهار سال و پذیرش ۲۰,۲۰۷ دانشجو-معلم در سال پنجم به‌علاوه ۴۵۱۰ و ۱۳۴۴۱ دانشجو-معلم جدید در سال‌های نهم و دهم، با کمترین بار مالی و با شیب ملایمی، منجر به رسیدن تعداد معلمان به میزان مطلوب گردید.

در این راستا دانشگاه فرهنگیان نیاز دارد در حالت تأمین معلمان تنها از طریق پذیرش دانشجو-معلم در سناریو رشد پایین، متوسط و بالای جمعیتی به‌مدت پنج سال و هر ساله به جذب ۳۰۰ هیئت‌علمی و ۱۰۲ هیئت‌علمی در سال ششم و در حالت تربیت معلمان آوپ هم از طریق پذیرش دانشجو-معلم و هم مهارت‌آموز در هر سه سناریو رشد جمعیتی، به‌مدت پنج سال و هر ساله به جذب ۳۰۰ هیئت‌علمی برای تدریس دانشجویان اقدام نماید و یا آنکه این میزان و یا بخشی از آن را به‌صورت اساتید مدعو از سایر دانشگاه‌ها فراهم ببیند.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

درون‌مایه اصلی و توصیه کاربردی این گزارش بهره‌مندی تصمیم‌گیر از قابلیت‌های سیاستگذاری شواهدمحور و آزمایشگاه‌های حکمرانی در جهت کسب بینش نسبت به پیامدهای حالات و تصمیمات مختلف و برنامه‌ریزی براساس برآوردهای واقع‌بینانه می‌باشد.

# بررسی برنامه هفتم توسعه: ضعف ظرفیت‌ها و شاخص‌های سیستمی برای حکمرانی توسعه و پیشرفت

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.16.9](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.16.9)

دفتر مطالعات حکمرانی

۱۹۳۳۳  
۱۴۰۲/۰۷/۱۶



## بیان / شرح مسئله

منجر به عدم انسجام ارکان حاکمیت در مسیر توسعه و احساس ناامیدی و سرخوردگی اجتماعی شود، برجسته می‌کند.

حیاتی آن در ایجاد چشم‌انداز مشترک برای پیشرفت کشور تأکید کرده و پیامدهای نادیده‌انگاشتن این ظرفیت‌ها را که می‌تواند

این خلاصه مدیریتی به مسئله راهبردی ضعف ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز در برنامه‌ریزی‌های توسعه می‌پردازد و بر نقش

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

پردازش داده فراقوه‌ای برای رصد شاخص‌های سیستمی توسعه و پیشرفت دنبال شود. همچنین به‌منظور ایجاد هم‌گرایی و یکپارچگی در مسیر حکمرانی توسعه می‌توان با تجمیع شوراهای فراقوه‌ای در شورای سران قوا و ایجاد شورای عالی توسعه و پیشرفت، تلاش‌های توسعه‌ای در همه ارکان حاکمیت را هماهنگ کرد. از دیگر اقداماتی که برای توسعه فراگیر نیاز است و در برنامه‌های توسعه نسبت به آن غفلت شده، توسعه حکمرانی پارلمانی است. مجلس باید موظف شود تا در طول برنامه هفتم، برنامه‌ریزی و اقدامات لازم برای توسعه حکمرانی پارلمانی را مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، انجام دهد.

که می‌تواند به توسعه نامتوازن، عدم وجود تصویری امیدوارکننده نسبت به آینده در میان مردم و در نتیجه احساس سرخوردگی عمومی، منجر شود. از این رو انتظار می‌رود با هماهنگی همه قوا، مسیر توسعه و پیشرفت هموار و هم‌گرا شود. از جمله اقداماتی که برای ایجاد ابتکار عمل در تحول حکمرانی توسعه انتظار می‌رود، طراحی سازوکارهایی برای بازخوردگیری از حکمرانی توسعه در کشور است که باید از طریق ارائه مدلی برای رصد و سنجش توسعه کشور به‌وسیله شاخص‌های کلان سیستمی و ارائه گزارش‌های سالیانه از وضعیت این شاخص‌ها و پیشرفت آن در طول برنامه هفتم توسعه، دنبال شود. این موضوع باید با ایجاد یک مرکز

در این گزارش پس از بررسی نمونه‌هایی از رویدادهای توسعه‌ای کشور که به توسعه پایدار و عادلانه منجر شده و همچنین مقایسه برخی شاخص‌های کلان در مسیر توسعه کشور مانند عدالت و رقابت، به آسیب‌شناسی وضعیت حکمرانی توسعه نیز پرداخته شده است. از جمله آسیب‌های موجود بررسی شده در مسیر توسعه و پیشرفت، ضعف و عدم یکپارچگی در حکمرانی توسعه، عدم وجود مدلی برای ارزیابی و سنجش شاخص‌های سیستمی توسعه، عدم فراگیری توسعه در همه ارکان حاکمیت، ناهماهنگی در توسعه میان قوای سه‌گانه، ضعف در نظام برنامه‌ریزی توسعه و ... است. این نارسایی‌ها از آن جهت اهمیت دارد

شاخص‌های سیستمی یکپارچه‌ساز: این گزارش توصیه می‌کند که یک مدل یکپارچه از ۵ تا ۷ شاخص سیستمی طراحی شود تا نمایی کلی از پیشرفت و توسعه کشور ارائه گردد. همچنین این شاخص‌های کلان باید بر ارزیابی آثار و پیامدهای فعالیت‌های توسعه‌ای کشور متمرکز باشد.

**مرکز رصد و دیده‌بانی توسعه و عدالت:** این مرکز که باید ذیل شورای عالی توسعه و پیشرفت تشکیل شود، داده‌های معتبر سه قوه را برای پایش و ارزیابی شاخص‌های سیستمی توسعه جمع‌آوری کرده و گزارش‌های رصدی را به همراه داده‌های به‌روز از وضعیت توسعه‌یافتگی کشور، در اختیار تصمیم‌گیرندگان و مردم قرار دهد.

**شورای عالی توسعه و پیشرفت:** برای اطمینان از هم‌افزایی در تلاش‌های توسعه‌ای در بین سه قوه و تمامی دستگاه‌های حاکمیتی، و مبتنی بر اصل تفکیک قوا و اختیارات رهبری برای ایجاد هماهنگی میان سه قوه، پیشنهاد می‌شود یک شورای فراقوه‌ای

در نقش قرارگاه پیشرفت، برای هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های توسعه‌ای کشور شکل بگیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود به‌جای ایجاد شورای جدید در کنار شوراهای قبلی، با ادغام شوراهای فراقوه‌ای موجود در شورای هماهنگی سران سه قوه و ایجاد یکپارچگی در مأموریت‌های آن، رصد، راهبری و هماهنگی کلان توسعه‌ی کشور در این شورا انجام شود.

**تحول در برنامه‌ریزی توسعه:** از جمله ضرورت‌های تحول در حکمرانی توسعه، اصلاح و ارتقای کیفیت برنامه‌ریزی توسعه کشور است. پیشنهاد می‌شود در مدت اجرای برنامه هفتم، سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان محور برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور، با همکاری سایر دستگاه‌های ذی‌ربط و ذی‌صلاح و همچنین مشارکت اندیشمندان، چارچوب پیشنهادی تحول نظام برنامه‌ریزی توسعه را ارائه نماید.

**اقدامات توسعه‌ای فراگیر برای تمامی ارکان حاکمیت از جمله حکمرانی پارلمانی:** برای تضمین توسعه فراگیر، پیشنهاد می‌شود همه ارکان حاکمیت در

مسیر توسعه قرار گیرند. از جمله ارکانی که به‌صورت ویژه نیازمند توسعه می‌باشد، حکمرانی پارلمانی است. این مسئله شامل تعیین اهداف برای تحول نظام قانونگذاری، بهبود برنامه‌های توسعه پارلمان، روش‌ها و فرایندهای نظارتی و ارتقای عملکرد نمایندگی است.

**احکام پیشنهادی برای حکمرانی توسعه:** در انتهای گزارش احکام پیشنهادی برای حکمرانی توسعه پیشنهاد شده که به‌دلیل حجم آن از ثبت در خلاصه مدیریتی صرف‌نظر شده است.

در پایان لازم به توضیح است که پرداختن به چالش‌های موجود در مسیر توسعه کشور نیازمند رویکردی کل‌نگر و فراگیر است که شاخص‌های سیستمی و ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز را در خود جای دهد. اجرای سیاست‌های پیشنهادی می‌تواند رویکرد منسجم‌تر و مؤثرتری را برای حکمرانی توسعه ایجاد کند و در نهایت منجر به چشم‌اندازی مشترک برای پیشرفت و رفاه شود.



# کمیسیون اصل نود به مثابه آموذزمان (چالش‌ها، فرصت‌ها و رهیافت‌ها)

DOR: [20.1001.1.29809525.1402.31.7.17.0](https://doi.org/10.29809/525.1402.31.7.17.0)

دفتر مطالعات حکمرانی

۱۹۳۳۰  
۱۴۰۲/۰۷/۱۹

## بیان / شرح مسئله

آموذزمان‌ها به مثابه نهادهای تظلم‌خواه هستند که از حقوق عامه مردم در برابر دستگاه‌های تأثیرگذار در امر عمومی دفاع می‌کنند. آموذزمان به‌طور کلی به آموذزمان‌های حوزه سیاسی - عمومی و آموذزمان‌های سازمانی (داخل سازمان‌ها) تقسیم می‌شوند. آموذزمان‌های حوزه سیاسی - عمومی معمولاً به‌صورت فراقضایی به حل و فصل شکایات می‌پردازند و از جمله مؤلفه‌های بنیادین آنها استقلال نهادی، صداقت و اقتدار اخلاقی بالای اعضا، اختیارات جامع، در دسترس بودن و کارآمدی است. این مؤلفه‌ها در استانداردهای بین‌المللی در قالب اصول عملیاتی ذیل مطرح می‌شوند:

دسترسی پذیری آسان برای همه اقشار به‌خصوص آسیب‌پذیرها، داشتن مبنای قانونی، روند عزل و نصب تضمین‌کننده استقلال، بستر مساعد برای بی‌طرفی و شفافیت و صداقت، دسترسی پذیری به تمامی اماکن جهت بازرسی، سازوکار تخصیص منابع تضمین‌کننده استقلال، محافظت از اعضای آموذزمان در برابر تهدیدهای بیرونی، رسیدگی منفعل و

فعال به شکایات با ابزارهای غیرقضایی و دوستدار حقوق با هدف تسهیل حل و فصل منازعات بین طرفین (مردم و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی)، ارائه پیشنهادها به دستگاه‌های مسئول جهت اصلاحات اداری یا قانونی با هدف بهبود عملکرد ارائه‌دهندگان خدمات، همکاری و گفتگو با مؤسسه‌های مشابه همکار از طریق شبکه‌های الکترونیکی، تبادل اطلاعات و برگزاری جلسات منظم با یکدیگر.

آموذزمان‌های سازمانی نیز داخل دستگاه و سازمان‌ها به ایفای نقش در محدوده کارمندان و ارباب‌رجوعان خود می‌پردازند و از روش‌های مختلف همچون دیپلماسی، میانجیگری غیرمستقیم، ارائه ارجاعات برای میانجیگری رسمی به داخل یا خارج سازمان و غیره استفاده می‌کنند. نکته حائز اهمیت این آموذزمان‌ها این است که اگر در دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها قرار بگیرند می‌توانند بسیاری از شکایات مردمی علیه دستگاه‌های مختلف را خودبه‌خود پیش از رسیدگی به آموذزمان‌های حوزه عمومی رفع کنند.

جمهوری اسلامی ایران نیز نهادهای نظارتی مختلفی دارد که از این میان، کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی از جمله مردمی‌ترین آنهاست و ظرفیت‌های مشابهی با الگوی نهادی آموذزمان را دارد. منظور از ظرفیت‌های مشابه این است که تحت شرایطی می‌توان آن را به مثابه آموذزمان در نظر گرفت و در شرایطی دیگر این فرض با چالش مواجه است. به‌طور مثال، اگر مفهوم «طرز کار» در اصل نود قانون اساسی به‌صورت مضیق معنا شود، آنگاه کمیسیون اصل نود را نمی‌توان در قالب یک نهاد آموذزمان تعریف کرد اما اگر مفهوم «طرز کار» به‌صورت موسع تفسیر شود، آنگاه کمیسیون اصل نود را می‌توان نهادی آموذزمان در نظر گرفت. هرچند امروزه سازمان بازرسی کل کشور از طرف جمهوری اسلامی در سطح بین‌المللی به‌عنوان نهاد آموذزمان معرفی شده است، اما تنها نهاد رسمی کشور برای نظارت فراقضایی کمیسیون اصل نود است زیرا سازمان بازرسی کل کشور بخشی از قوه قضائیه بوده و دارای شأن قضایی است [۱].

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این پژوهش برای مطالعه کمیسیون اصل نود، از سه دریچه فرایند ورودی، فرایند پردازش و فرایند خروجی نگریسته شده است که هر کدام از این فرایندها دارای نقاط قوت و ضعف است. به منظور تطبیق کمیسیون اصل نود با نهاد آمبودزمان از پنج مؤلفه بنیادین یعنی استقلال نهادی، صداقت و اقتدار اخلاقی، اختیارات جامع، در دسترس بودن و کارآمدی استفاده شده است. با توجه به این استانداردها، می‌توان فهرست چالش‌های

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به نظر نگارندگان، مهم‌ترین چالش کمیسیون اصل نود ساختار سازمانی و فرایندی غیراجتماعی این نهاد پارلمانی است. به گونه‌ای که به مشکلات دیگری از جمله عدم اطلاع مردم از وجود این کمیسیون، دسترسی پذیری دشوار، نبود سامانه الکترونیک، حجم بالای شکایات (مرتبط و غیرمرتبط)، چالش نیروی انسانی، کژکارکردهای نظارت غیرقضایی و غیره انجامیده است. برای برطرف کردن این

کمیسیون اصل نود را این‌گونه برشمرد:

۱. کمبود ظرفیت نیروی انسانی جهت رسیدگی به پرونده،
۲. حجم بالای شکایات ورودی مرتبط و غیرمرتبط پردازش نشده،
۳. امکان سلیقه‌ای شدن رسیدگی به شکایات،
۴. عدم تخصص کافی نمایندگان در حوزه بازرسی و نظارت،
۵. احتمال تسویه حساب سیاسی در امر نظارت (نقض اخلاق مداری)

با توجه به ماهیت سیاسی مجلس، عدم شناخت کافی نخبگان و مردم از کمیسیون

اصل نود،

۷. دسترسی پذیری دشوار به کمیسیون اصل نود،
۸. عدم ارتباط کمیسیون اصل نود با سازمان‌های مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی،
۹. نداشتن پشتوانه قانونی کافی جهت پیگیری پرونده شکایات در فرایند قضایی،
۱۰. سیستم اطلاع‌رسانی و اقناعی ضعیف جهت تنویر افکار عمومی و شاکیان پرونده‌ها و
۱۱. عدم استقلال کافی کمیسیون اصل نود از هیئت‌رئیس مجلس.

چالش‌ها، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

تعامل سازنده با سازمانهای مردم‌نهاد و حلقه‌های میانی جهت پردازش تخصصی شکایات مردمی، تبدیل شدن کمیسیون اصل نود به آمبودزمان مادر از طریق فعال ساختن و تعامل سازنده با آمبودزمان‌های سازمانی، فعال ساختن و بسیج کردن سایر نمایندگان (غیرعضو کمیسیون اصل نود) در راستای نقش نظارتی مجلس، ایجاد سامانه الکترونیک

ستادی و شبکه با سامانه‌های نظارتی مردمی، تقویت کمیسیون اصل نود در استفاده از ابزارهای نظارتی غیرقضایی مجلس، ایجاد ظرفیت قانونی حقوقی برای کمیسیون اصل نود جهت پیگیری شکایات در فرایند قضایی، همکاری بیشتر کمیسیون اصل نود و سازمان بازرسی کل کشور، استقلال کمیسیون اصل نود از هیئت‌رئیس مجلس.





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی