

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



اےفندماہ سال ۱۴۰۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۶۹۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۱/۰۹

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست

۱۲ مقدمه

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۳ پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری تابستان ۱۴۰۲
- ۱۶ پایش امنیت سرمایه‌گذاری در سال ۱۴۰۱
- ۱۹ مخاطرات تسهیل صدور مجوز در کسب‌وکارهای مستلزم تحقیق و توسعه
- ۲۱ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن
- ۲۳ مطالعه تطبیقی و بررسی فرایندها، ساختار و عملکرد گمرک در کشورهای چین، ترکیه و امارات

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۵ فقر چندبعدی: روش‌های اندازه‌گیری
- ۲۷ دینامیک کسری بودجه دولت سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۲۹..... ملاحظات و الزامات اجرای طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت
- ۳۲..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها»
- ۳۴..... چالش‌ها و راهکارهای مدیریتی حفاظت از جنگل‌های حرا در کشور

دفتر مطالعات انرژی



- ۳۶..... آسیب‌شناسی برنامه‌های اقتصاد دیجیتال (رقومی) روسیه و درس‌آموخته‌هایی برای ایران
- ۳۸..... تحلیلی بر روند تدوین طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای»
- ۴۰..... بررسی وضعیت مصرف و نظام تعرفه‌گذاری برق در بخش خانگی



فهرست

دفتر مطالعات اجتماعی



- ۴۲ فساد و تبعیض در بستر تشکل‌های اجتماعی
- ۴۴ بررسی مفهوم هزینه‌های کمرشکن سلامت و سیاست‌هایی برای محافظت مالی
- ۴۶ ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور گزارش اول: حمایت‌های اجتماعی و گروه‌های هدف آن
- ۴۹ واکاوی موضوع امید و امکان‌های تولید آن؛ با تأکید بر ظرفیت‌های ارتقای مشارکت‌های عمومی در مجلس شورای اسلامی
- ۵۲ آسیب‌شناسی بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران
- ۵۴ ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (بررسی فصل امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت)



فهرست



دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

- ۵۶.. واکاوی کارکرد اجتماعی نهاد دین در جهان امروز ۲. مطالعه موردی: سازمان دیانت ترکیه با محوریت سیاست گذاری متمرکز دینی ..
- ۵۹..... تحلیل و آسیب شناسی قوانین حمایتی مادران شاغل.....
- ۶۲..... آسیب شناسی «آیین نامه اجرایی مشاوره نوه مسران در پنج سال اول زندگی مشترک».....
- ۶۴..... ارائه شاخص ترکیبی سنجش و ارزیابی مرجعیت رسانه ای در رسانه های خدمت عمومی.....
- ۶۸..... درآمدی بر چالش ها و دیدگاه های رایج درباره مفهوم مرجعیت رسانه ای.....
- ۷۰..... واکاوی مفاد سبک زندگی در اسناد سیاستی و برنامه های توسعه (راهکارهایی جهت پیاده سازی مصوبات).....
- ۷۲..... بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش: تجربه انجمن اولیا و مربیان.....
- ۷۴..... گزارش نظارتی بر «تشکیل فهرست آثار واجد ارزش» «معیارهای ثبت آثار تاریخی و فرهنگی» و ارائه بسته تقنینی.....
- ۷۶.. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری» مصوب کمیسیون فرهنگی ..



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



- ۷۸ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» (اعاده شده از شورای نگهبان).
- ۷۹ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» فصل ۱۰ (اعاده شده از شورای نگهبان).
- ۸۰ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» فصل ۱۳ (اعاده شده از شورای نگهبان).
- ۸۱ چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف سازی بدهی ها و تعهدات عمومی دولت.
- ۸۳ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز».
- ۸۵ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نظام قانونگذاری» بخش اول: تعاریف، حدود و صلاحیت ها.



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- ۸۶ مجمع مجالس آسیایی؛ موانع، فرصت‌ها و الزامات دیپلماسی مجامع قوه مقننه
- ۹۰ جرائم و تخلفات انتخاباتی؛ مطالعه تطبیقی سازوکارهای قانونی جلوگیری از خرید و فروش آرا در انتخابات

دفتر مطالعات حکمرانی



- ۹۲ پیوست عدالت پیرامون لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»

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

پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری

تابستان ۱۴۰۲

۱۹۶۳۵
۱۴۰۲/۱۲/۰۵

دفتر مطالعات اقتصادی



DOI: [10.22034/REPORT.2024.16716.1682](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16716.1682)

بیان / شرح مسئله

ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت‌کننده در پایش بوده است؛ البته با وجود آنکه در بهار و تابستان سال ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز در بازه زمانی سنجش، مواجه نبوده‌ایم و شاخص تورم مصرف‌کننده نیز چندان دچار افزایش نبوده است لذا مؤلفه‌های آماری نیز در ادامه بهار سال ۱۴۰۲، در تابستان نیز با کمیت عددی ۳/۹۳ وضعیت مناسب‌تری نسبت به بهار (۴/۱۹) از خود نشان داده‌اند، به‌نحوی که نهایتاً شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در این فصل مناسب‌ترین وضعیت را از ابتدای شروع سنجش این شاخص از خود بروز داده است.

سال ۱۴۰۲ کمیت ۵/۶۶ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل (بهار ۱۴۰۲) ۶/۷۳، در فصل زمستان سال ۱۴۰۱ ۶/۱۰^۳ و در هر دو فصل قبل‌تر (پاییز و تابستان سال ۱۴۰۱) ۶/۸۲^۴ بوده که نشان می‌دهد کمیت عددی امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان سال ۱۴۰۲ نسبت به فصول قبل از آن، با توجه به ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در فصل تابستان، به مقدار چشمگیری مناسب‌تر ارزیابی شده است. البته باید توجه داشت که عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری، به میزان زیادی مناسب‌تر

گزارش حاضر، بیست‌وسومین سنجش پی‌درپی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی منتشر شده و در دسترس و نیز ارزیابی^۱ ۷۸۱۲ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان سال ۱۴۰۲ را با ۳۸ مؤلفه، هفت‌نمادگر به تفکیک ۳۱ استان و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد. شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران که با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری تهیه می‌شود در تابستان

۱. در تابستان سال ۱۴۰۲ خوشبختانه با روند افزایشی مشارکت‌کنندگان در پایش و به تعداد بیشتری از پرسشنامه‌های صحیح پر شده نسبت به فصل گذشته مواجه بوده‌ایم. هرچند نسبت به حد ایدئال خود درخصوص برخی از استان‌ها با کفایت آماری لازم حدنصاب ۲۶۰ نفر پاسخ‌دهنده برای هر استان به تنهایی حاصل نشده است اما روند رو به رشد مشارکت‌کنندگان امیدوارکننده و به میزان چشمگیری قابل‌قبول است.
۲. ایمان تهرانی و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۲) بهار ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۳۶۶، آبان ماه ۱۴۰۲.
۳. ایمان تهرانی و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۱) زمستان ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۶۳، شهریورماه ۱۴۰۲.
۴. ایمان تهرانی و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۰) پاییز ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۲۵، شهریورماه ۱۴۰۲.

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

بهار سال ۱۴۰۱			تابستان سال ۱۴۰۲		
کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۷/۸۷	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱	۷/۷۹	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱
۷/۶۹	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲	۷/۶۱	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲
۷/۵۴	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۳	۷/۴۹	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۳
کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۴/۷۵	ثبات قوانین و مقررات	۱	۴/۶۶	ثبات قوانین و مقررات	۱
۴/۸۵	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲	۴/۹۰	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲
۴/۹۷	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۳	۴/۹۵	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۳



با توجه به بررسی‌های به عمل آمده ملاحظه می‌شود همچنان در سه مؤلفه‌ای که در میان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری قرار دارد، همانند پایش‌های قبلی مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» دیده می‌شود و در جایگاه دوم است، در این میان برای دومین بار طی چند پایش گذشته مؤلفه «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب مورد ارزیابی قرار گرفته است. گفتنی است این مؤلفه در پایش گذشته برای اولین بار در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب قرار گرفته بود لذا با اطمینان می‌توان بیان کرد که در سه فصل گذشته وضعیت این مؤلفه به سمت نامناسب‌تر شدن رفته است. با بررسی دقیق این وضعیت می‌توان بیان داشت که شاید علت این امر با وجود ثبات در کشور در اکثر متغیرهای مورد سنجش در شش ماهه گذشته، احتمال ورود سرمایه‌گذاران جدید یا افزایش سرمایه‌گذاری در پروژه‌های گذشته و بهره‌گیری از ظرفیت تولید افزایش یافته و نتیجتاً توجه فعالان

کسب‌وکار به این مؤلفه نسبت به گذشته افزایش چشمگیری داشته است، از همین رو با اهمیت و دقت بیشتری توسط ایشان مورد ارزیابی و سنجش قرار گرفته است **لذا با توجه به استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» برای همه مسئولان در اولویت قرار گیرد و بررسی دقیقی انجام پذیرد که عوامل انگیزشی جهت افزایش سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران شامل چه مواردی است و راه‌های افزایش آن در اولویت اجرایی و تقنین قرار گیرد.**

بر اساس یافته‌های این گزارش، پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های پیمایشی، به ترتیب استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، تهران و چهارمحال و بختیاری نامناسب‌ترین و استان‌های هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب‌وکار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در تابستان سال ۱۴۰۲ کسب کرده‌اند. در حالی که در پایش بهار سال ۱۴۰۲ نامناسب‌ترین استان‌ها چهارمحال و

بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد و خوزستان و مناسب‌ترین استان‌ها نیز هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی بوده‌اند. بر اساس نتایج این مطالعه، از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب، برق و گاز» نامناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده است. و حوزه کاری «ارتباطات، توزیع و ... (حمل و نقل، انبارداری، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی)» در جایگاه دومین حوزه نامناسب قرار گرفته است در حالی که در پایش فصل بهار سال ۱۴۰۲ این حوزه نامناسب‌ترین وضعیت را در میان تمام حوزه‌های کاری به خود اختصاص داده بود. به عبارتی نامناسب ارزیابی شدن این دو حوزه در دو فصل اخیر نیازمند بررسی دقیق‌تر علت‌ها و دلایل ذیل آنها دارد. از طرفی در تابستان سال ۱۴۰۲ همانند فصل گذشته مناسب‌ترین ارزیابی در میان ۹ حوزه کاری را نیز فعالان حوزه کاری «معدن به جز نفت و گاز» و حوزه کاری «هتل، رستوران، تهیه و توزیع غذا» به خود اختصاص داده‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

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

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

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



بیان / شرح مسئله

سرمایه‌گذاری یکی از مؤلفه‌های اصلی در رشد اقتصادی کشورهاست. با افزایش سرمایه‌گذاری است که انتقال فناوری و رشد بهره‌وری محقق خواهد شد، سرمایه انسانی تشکیل می‌شود، صادرات تقویت شده و رقابت‌پذیری بهبود می‌یابد. سهم نسبتاً پایین سرمایه‌گذاری از تولید ملی و نیز نوسان بسیار شدید این نسبت، نشان می‌دهد در عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری در ایران قطعاً اختلالاتی وجود داشته است. کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در هر کشور مستلزم فراهم بودن محیط نهادی مناسب و امنیت‌بخش در

آن کشور است. صاحبان سرمایه، سرمایه‌های خود را در کشوری به‌کار خواهند انداخت که علائم و نشانه‌های امنیت اقتصادی به‌خوبی در آن قابل مشاهده باشد. از سال ۱۳۹۵ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌تدریج به این نتیجه رسید که علاوه بر «محیط کسب‌وکار»، لازم است توجه سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان اقتصاد ایران به موضوع «امنیت سرمایه‌گذاری» نیز جلب و متمرکز شود، موضوعی که شکایات‌ها و مطالبات فعالان اقتصادی نشان می‌دهد مسئله‌ای ریشه‌دار در کشور است و توجه به

آن و برقراری امنیت سرمایه‌گذاری می‌تواند «فضای سرمایه‌گذاری» در ایران را بهبود بخشد. بر این اساس و برای جلب توجه سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان اقتصاد کشور به‌ضرورت بهبود «فضای سرمایه‌گذاری» در ایران و نیز به موضوع «امنیت سرمایه‌گذاری» و «حقوق مالکیت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، از زمستان ۱۳۹۶ و با مشارکت فعالان کسب‌وکار و اساتید متبحر در این موضوع گزارش‌های فصلی «شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» را تهیه و به تفکیک استانی و حوزه‌های کاری منتشر می‌کند.

این گزارش، براساس داده‌های آماری موجود و پیمایش از حدود ۱۳۷۵۴ فعال اقتصادی سراسر کشور در طول سال ۱۴۰۱، وضعیت «امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» طی سال ۱۴۰۱ را به تفکیک ۳۱ استان، ۳۸ مؤلفه، ۷ نماگر و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد. شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران برای سال ۱۴۰۱ مقدار ۶/۵۶ از ۱۰ (بدترین حالت) سنجیده شده است. این شاخص در سال ۱۴۰۰ مقدار ۶/۱۶ و در سال ۱۳۹۹ مقدار ۳/۰۶، در سال ۱۳۹۸ کمیّت ۶/۰۳ و برای سال ۱۳۹۷ کمیّت ۶/۲۷ را اتخاذ کرده است که نشان می‌دهد ارزیابی امنیت سرمایه‌گذاری در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال قبل از آن به مقدار قابل توجهی نامناسب‌تر (بدتر) شده است.

در سال ۱۴۰۱ به ترتیب سه نماگر «عملکرد دولت»، «تعریف و تضمین حقوق مالکیت» و «ثبات اقتصاد کلان» نامناسب ارزیابی نامناسبی را به خود اختصاص دادند؛ در حالی که در سال ۱۴۰۰ سه نماگر «عملکرد دولت» و «ثبات اقتصاد کلان» و «شفافیت و سلامت اداری» به ترتیب نامناسب‌ترین نماگرها ارزیابی شده بودند. بیان این نکته ضروری است که نامناسب شدن عدد شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال گذشته ناشی از نامناسب‌تر شدن «نماگر عملکرد دولت» (که در آن ۳ مؤلفه پیمایشی «سهولت احقاق حق قانونی شهروندان در ادارات»، «اختلال در کسب‌وکار بر اثر تحریم‌های جدید خارجی»

و «حمایت و همراهی واقعی مقامات استانی از داوطلبان سرمایه‌گذار» مورد سنجش قرار می‌گیرند) در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰ و نامناسب‌تر شدن نماگر «ثبات اقتصاد کلان» (که در آن، مؤلفه‌های آماری «ثبات شاخص تورم مصرف‌کننده» و «ثبات نرخ ارز» به همراه مؤلفه پیمایشی «ثبات قیمت مواد اولیه» مورد سنجش قرار می‌گیرند) با توجه به نوسانات شدید در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال گذشته بوده است. براساس ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در چهار پیمایش فصلی سال ۱۴۰۱، براساس میانگین سالیانه، نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده به ترتیب عبارت بودند از:

نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های شاخص امنیت سرمایه‌گذاری سالیانه

سال ۱۴۰۰			سال ۱۴۰۱		
کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۸/۳۱	اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات	۱	۸/۲۸	عمل مسئولان ملی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۱
۸/۲۸	عمل مسئولان ملی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۲	۸/۳۴	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۲
۸/۱۵	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۳	۸/۲۰	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۳
کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۴/۴۴	سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)	۱	۵/۰۱	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۱
۴/۵۱	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲	۵/۱۵	سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)	۲
۴/۸۳	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۳	۵/۲۸	وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار	۳

با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده ملاحظه می‌شود که در سال ۱۴۰۱ نامناسب‌ترین مؤلفه امنیت سرمایه‌گذاری که فعالان اقتصادی را بیش از همه آزار می‌دهد مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های اقتصادی داده شده» بوده است، به‌گونه‌ای که حتی مقدار عددی آن نسبت به سال ۱۴۰۰ نیز افزایش یافته است. نکته قابل‌توجه آن است که در طی چند

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

انتظار می‌رود با تداوم تهیه و انتشار گزارش‌های امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، اما مغفول مانده در سیاستگذاری اقتصاد ایران جلب شود و این مجموعه

سال اخیر مؤلفه «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» به‌شدت نامناسب ارزیابی شده است، آن هم به‌گونه‌ای که برای اولین بار در جایگاه دومین مؤلفه نامناسب قرار گرفته است. به‌نظر می‌رسد شاید این اتفاق ناشی از این نکته باشد که از نظر فعالان کسب‌وکار مشارکت‌کننده در پایش‌های سال ۱۴۰۱ میزان حمایت مورد نظر این فعالان توسط

گزارش‌ها، به ترویج گفتمان امنیت سرمایه‌گذاری، قانونگذاری بهتر، رعایت قانون، احترام بیشتر به حقوق مالکیت و نیز بهبود عینی و واقعی امنیت اقتصادی فضای سرمایه‌گذاری در ایران کمک کند. علاوه بر اینها، امید است با انجام مستمر این

مسئولان امر از داوطلبان سرمایه‌گذاری‌های چندان رضایت‌بخش و مناسب نبوده است که منجر به قرارگیری این مؤلفه در جایگاه دومین مؤلفه نامناسب شده است.

همچنین گفتنی است که همانند سال گذشته همچنان مؤلفه «عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده» در جایگاه سوم نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها قرار گرفته است.

ارزیابی و انتشار نتایج آن، مسئولان اجرایی کشوری و استانی در قبال فعالان اقتصادی، متعهدتر و مسئولیت‌پذیرتر شده و قوای مقننه و قضائیه نیز در ایجاد بستر امن و رقابتی برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران بیشتر و مؤثرتر بکوشند.





بیان / شرح مسئله

یا صنایع مستلزم تحقیق و توسعه گفته می‌شود. به‌عنوان مثال صنایع تکنولوژی (سخت‌افزار و نرم‌افزار)، داروسازی، وسایل نقلیه موتوری و تجهیزات الکترونیک از این دسته‌اند. در این پژوهش اثر تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار بر این دسته از صنایع بررسی می‌شود.

یافتن این سؤال است که آیا افزایش رقابت از طریق افزایش تعداد بازیگران در برخی صنایع می‌تواند مشکل عدم موفقیت تولید داخل را رفع کند یا ممکن است مشکلی بر مشکلات قبلی بیفزاید؟ بسیاری از صنایع، نیاز بالایی به مخارج مستمر تحقیق و توسعه دارند که به این صنایع، صنایع R&D-intensive

معیار تولید ملی موفق، تولید محصول رقابت‌پذیر همراه با عمیق شدن در زنجیره است. یکی از آسیب‌شناسی‌های رایجی که برای علت‌یابی نرسیدن به این هدف در صنایع ایران گفته می‌شود فقدان رقابت کافی در بین بازیگران در بازار داخل و نبود آزادی ورود بازیگر جدید است. این پژوهش به دنبال

مخارج تحقیق و توسعه نظیر هزینه‌های سرمایه ثابت فیزیکی (مثل ساختمان، ماشین‌آلات و ...) در گروه هزینه‌های ثابت بنگاه دسته‌بندی می‌شوند. حجم هزینه‌های تحقیق و توسعه در صنایع مستلزم تحقیق و توسعه معمولاً بسیار بالاست. به‌عنوان نمونه در کل صنعت خودروسازی آلمان، در سال ۲۰۲۱ میزان ۴۵ میلیارد یورو صرف هزینه‌های تحقیق و توسعه شده است [۱]. از این رو هرچه تیراژ تولید محصول نهایی بالاتر باشد، این هزینه‌های ثابت، روی تعداد بیشتری از محصولات سرشکن شده و هزینه تمام شده محصول نهایی که با کمک مخارج تحقیق و توسعه طراحی شده است پایین‌تر می‌آید. به این سرشکن شدن هزینه‌های ثابت روی تعداد زیاد محصول، صرفه مقیاس گفته می‌شود. به دلیل وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس لازم است که تولیدکنندگان در این صنایع، به اندازه کافی بزرگ بوده و در تیراژ بالا تولید کنند. از طرفی محدودیت طرف

تقاضا ممکن است اجازه حضور تعداد زیاد بنگاه به‌اندازه کافی بزرگ در اقتصاد را ندهد. در ادبیات اقتصادی، ساختار بهینه صنعت^۱ برای این صنایع با فرض محدود بودن طرف تقاضا، ساختاری با تعداد بازیگران کم که هر یک در تیراژ بالا تولید می‌کنند تشریح شده است. تأمین انگیزه نوآوری از طریق رانت پسانوآوری، دیگر دلیل لزوم محدود بودن تعداد بازیگران در این صنایع است.

شکست همکاری در بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس خارجی و ناکاملی بازارهای مالی از جمله دلایلی است که سبب می‌شود سازوکار بازار آزاد به‌تنهایی نتواند ساختار بازار در صنایع مستلزم تحقیق و توسعه را به‌حالت بهینه خود نزدیک سازد. هرچند سیاست‌های آزادسازی مجوز، در برخی کسب‌وکارها به‌تنهایی می‌توانند مفید باشند، اما برای موفقیت در صنایع مورد بررسی این پژوهش، به سیاست‌های صنعتی پیش‌نیاز نیازمندند و در غیر این صورت

می‌توانند حتی برای تولید ملی دارای ضرر هم باشند. دلیل مهمی که کشورهای آمریکای لاتین عموماً نتوانستند از طریق سیاست‌های آزادسازی، تولید ملی خود را ارتقا داده و صنعتی شوند، غیاب سیاست‌های صنعتی کافی برای حمایت از تولید ملی بوده است [۲]. از طرفی تجربه سیاست صنعتی در صنایع خودروسازی، الکترونیک و ماشین‌آلات در کره جنوبی و صنعت سیکلت‌سازی در هند، مؤید این واقعیت است که سیاست‌هایی که تمرکز کافی ساختار صنعت در صنایع مستلزم تحقیق و توسعه را تضمین کند، یکی از دلایل پیشرفت این صنایع بوده‌اند. بررسی صنایع لوازم خانگی و خودروسازی در ایران و مقایسه آن با کشورهای موفق خارجی نشان می‌دهد بسیاری از تولیدکنندگان ایرانی، از تیراژ تولید کم‌تر از حد بهینه برای تولید همراه با طراحی بهره می‌برند. این امر بدان دلیل است که این بنگاه‌ها در بخش مونتاژ از زنجیره تولید فعالیت نمی‌نمایند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سیاست‌های آزادی ورود به کسب‌وکارها که در ایران تحت عنوان تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مطرح است، بدون وجود سیاست‌های صنعتی پیش‌نیاز، ممکن است نتایج زیان‌باری برای صنایع مستلزم تحقیق و توسعه به‌همراه داشته باشند. در شرایط فعلی اقتصاد ایران در غیاب سیاست‌های صنعتی لازم، تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در صنایع مستلزم تحقیق و توسعه می‌تواند سبب شود شرکت‌های جدید زیادی با هدف

مونتاژ قطعات منفصله شکل بگیرد. این مدل کسب‌وکار نیاز به هزینه‌های ثابت بالا از جمله هزینه‌های تحقیق و توسعه نداشته در نتیجه در تیراژ تولید پایین به صرفه اقتصادی می‌رسد. در نتیجه تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، می‌تواند سبب تبدیل ساختار صنعت به ساختاری با تعداد زیاد بازیگر با تیراژ تولید پایین شود. این ساختار صنعت برای تولیدی که همراه با طراحی و تحقیق و توسعه باشد، از منظر هزینه‌های صنعت، ساختاری غیربهینه است و ممکن است

سبب شود امکان‌پذیری و انگیزه بازیگران فعلی این صنایع برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه بیش‌ازپیش تضعیف گردد. به‌عبارت‌دیگر، سیاست‌های آزادسازی ممکن است به تله مونتاژکاری منجر شود و هرگز صنعت بزرگ داخلی شکل نگیرد. در نتیجه تا وقتی سیاست‌های صنعتی لازم در صنایع مستلزم تحقیق و توسعه اعمال نشده‌اند لازم است از تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (آزادسازی ورود) در این صنایع اجتناب به عمل آید.

۱. در اینجا ساختار بهینه صنعت ساختاری تعریف شده است که هزینه‌های کل صنعت را کمینه کند.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در بهمن ماه سال ۱۴۰۲

بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16707.1673](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16707.1673)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۶۷۲
۱۴۰۲/۱۲/۲۰

بیان / شرح مسئله

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 درحالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به‌صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

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

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

طی بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱/۹ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱ درصدی مواجه شده‌است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۹ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۶ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «لاستیک و پلاستیک» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر»، «تجهیزات برقی» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «سیمان»، «دارو» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در کاهش

شاخص تولید داشته‌اند.

شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۵۹/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۹/۶ درصدی مواجه شده‌است.

طی بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۳/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۶/۱ درصدی مواجه شده‌است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «کاشی و سرامیک» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به

ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «کاشی و سرامیک» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و تنها رشته‌فعالیت‌های «سیمان» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۲/۷ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۱ درصدی مواجه شده‌است.

در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۰/۸ درصدی داشته و همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۳/۳ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۳/۶ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل ۰/۷ واحد درصد تغییر یافته و میزان ۲۲ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

مطالعه تطبیقی و بررسی فرایندها، ساختار و عملکرد گمرک در کشورهای چین، ترکیه و امارات

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16684.1653](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16684.1653)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۶۸۵
۱۴۰۲/۱۲/۲۶

بیان / شرح مسئله

در این گزارش با هدف بررسی تطبیقی گمرک کشورمان با سایر گمرک‌های جهان، گمرک سه کشور چین، امارات، ترکیه که دارای حجم تجارت قابل توجهی با کشورمان

مقایسه شده است. در این میان، به ضوابط و مقررات عمومی کنوانسیون‌های بین‌المللی و توصیه‌های سازمان جهانی گمرک نیز اشاره شده است.

هستند، با تمرکز بر بخش‌های ساختار سازمانی، فرایندهای اجرایی و شاخص‌های عملکردی مورد بررسی قرار گرفته و با ضوابط و فرایندهای موجود در گمرک ایران

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد تسریع و ایجاد سهولت در فرایندهای گمرکی با استفاده از فناوری‌های جدید و اصلاح فرایندها، نقش مؤثری در کاهش هزینه‌ها و بهبود شاخص‌های تجاری کشور دارد. هرچند تحریم‌های اقتصادی طی سال‌های اخیر موجب ایجاد خلل در برخی از فرایندهای تجاری کشور شده است، اما مطالعات تطبیقی

ایجاد سهولت، توسعه استفاده از سیستم‌های کنترلی پیشرفته نیز در کشورهای مذکور مورد توجه قرار گرفته است. مرور تجربه سایر کشورها در زمینه تجهیز اماکن گمرکی نشان‌دهنده این است که در این کشورها تجهیز گمرک به سیستم‌های پیشرفته کنترلی عمده‌تاً توسط شرکت‌های حاضر در بخش خصوصی صورت می‌گیرد.

نشان می‌دهد می‌توان با استفاده از ظرفیت توافق‌نامه‌های متقابل با شرکای تجاری و همچنین اصلاح برخی از فرایندهای داخلی گمرک (با تأکید بر مفهوم حسابرسی پس از ترخیص و بهره‌مندی از مدیریت مخاطره هوشمند)، تحولات قابل توجهی را در حوزه تجارت کشور ایجاد کرد. در چارچوب این اصلاحات به‌منظور

تغییر و تحول گمرک‌ها در کشورهای مختلف، غالباً تابع اصلاحات اقتصادی و تجاری کشورها قلمداد شده و با توجه به اتخاذ سیاست‌های تجاری جدید، گمرک آن کشور نیز به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان اصلی حوزه تجارت، نیازمند تحول در راستای نیل به اهداف سیاست‌های جدید بوده است. بر این اساس عدم تدوین سند جامع سیاست‌های صنعتی و تجاری جمهوری اسلامی ایران، کارکرد مورد انتظار از گمرک و نقش‌آفرینی آن در فضای اقتصادی کشور را مبهم کرده است. لذا تدوین سیاست‌های جامع صنعتی و تجاری کشور در کنار اصلاح فرایندهای اجرایی، از الزامات بهبود شاخص‌های تجاری و گمرکی کشور محسوب می‌شوند.

بر این اساس اهم پیشنهادهای ناظر به تحول در گمرک به‌ترتیب زیر است:

- طراحی و تدوین سیاست‌های کلان مؤثر بر بخش بازرگانی نظیر راهبردهای توسعه صنعتی، اولویت‌های دیپلماسی اقتصادی و ابتکار ایران در تعامل با سایر کشورها و...؛
- توسعه روابط سیاسی-بازرگانی (با اولویت شرکای تجاری) به‌منظور تبادل الکترونیک اطلاعات اسناد کالا، استفاده از فرایندها و نرخ‌های ترجیحی توسط طرفین، مبارزه با قاچاق کالا و ارز، استقرار آزمایشگاه‌های

مورد تأیید طرفین در مبدأ و...؛

- احصای موارد ناظر به عدم تصمیم بخش‌های دولتی و حاکمیتی (که منجر به افزایش زمان و هزینه فرایندهای گمرکی می‌شود) به‌منظور بهبود فرایندها و تعیین زمان انجام امور محوله نظیر صدور مجوز؛
- بازنگری و کارآمدسازی در شیوه مدیریت مخاطره و حسابرسی پس از ترخیص با هدف کاهش زمان توقف کالا در گمرک برای بخش قابل‌توجهی از اقلام وارداتی کشور که مخاطره کمتری دارند (ایجاد مسیر آبی یا توسعه ترخیص درصدی و ترخیص تعهدی)؛
- استفاده از ظرفیت انبارهای گمرکی جهت نگهداری اقلام متروکه (تا سقف زمانی معین) و تعیین الگوی مالی تأمین هزینه‌های انبارداری و سایر خدماتی که مراجع تحویل‌گیرنده کالا ارائه می‌دهند؛
- استفاده از پلتفرم‌های مبتنی بر فناوری بلاک‌چین برای اشتراک داده بین‌دستگاهی جهت جلوگیری از بروز چالش‌های حاکمیت داده (مطابق تجربه چین و امارات)؛
- ایجاد یک سطح میانی بین بازرگانان عادی و فعالان مجاز اقتصادی تحت‌عنوان «شرکت‌های تأیید شده (CAP)» به‌منظور بهره‌مندی از برخی خدمات تسهیلگرانه تجارت همچون کنترل پسینی (مطابق

تجربه ترکیه)؛

- تغییر نگرش به‌مقوله کارگزاری گمرکی و ایجاد اتحادیه مستقل کارگزاران گمرکی به‌عنوان حلقه واسط بین حاکمیت و بازرگانان به‌منظور تسریع تجارت و جلوگیری از بروز تخلفات گمرکی (مطابق توصیه WCO)؛
- طراحی سازوکار ارائه پاداش افشاگری و سوت‌زنی درخصوص تخلفات و جرائم گمرکی از جمله قاچاق کالا در هر مرحله از زنجیره ورود، حمل، انبارش و عرضه قاچاق؛
- توسعه و تبادل اطلاعات مؤثر سامانه‌های گمرکی، تجاری و اقتصادی کشور با هدف کاهش زمان و هزینه فرایندها و بهره‌گیری مؤثرتر از هوش مصنوعی جهت توسعه مدیریت مخاطره؛
- توسعه زیرساخت‌های گمرکی با اولویت دستگاه‌های پیشرفته کنترلی، با استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و تعیین الگوهای عقد قرارداد و تأمین مالی؛
- سازگاری فرایندهای گمرکی (از جمله تعیین ارزش) با توصیه‌ها و ضوابط سازمان جهانی گمرک و کنوانسیون‌های بین‌المللی؛
- بازتعریف جایگاه سازمانی گمرک جهت کاهش مداخلات و منازعات بین سازمانی و همچنین تحقق مدیریت هماهنگ مرزی.

فقر چندبعدی: روش‌های اندازه‌گیری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16693.1662](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16693.1662)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۶۵۱
۱۴۰۲/۱۲/۱۶



بیان / شرح مسئله

در ادبیات حوزه فقر معرفی شد. پس از آن نیز تلاش‌هایی صورت گرفت تا با معرفی روش‌های مختلف بتوان واقعیت فقر را بهتر منعکس کرد و همچنین با مقایسه آن در طول زمان، عملکرد اقدامات صورت گرفته را ارزیابی کرد.

می‌شود و هنوز نیز اندازه‌گیری فقر یکی از چالش‌های اصلی فقرزدایی است. از این رو فقرپژوهان تلاش کردند تا بتوانند تصویری واقعی‌تر از فقر ارائه کنند. فقر چندبعدی در همین راستا و به‌عنوان مکملی برای فقر درآمدی

به‌رغم دهه‌ها تلاش برای کاهش فقر در جهان، هنوز در بسیاری از مناطق شدت بالای فقر مشاهده می‌شود. عدم شناخت مناسب از فقر و به‌تبع عدم تمرکز برنامه‌های حمایتی بر فقرزدایی از عوامل اصلی این پدیده محسوب

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

توجه به مفهوم شدت فقر نقطه‌عطفی در اندازه‌گیری فقر محسوب می‌شود و وجه تمایز اصلی رویکرد اندازه‌گیری فقر تک‌بعدی و چندبعدی نیز توجه به همین مفهوم است. شدت فقر نشان می‌دهد که افراد (به‌ویژه فقرا) در چند بُعد از ابعاد فقر به‌طور هم‌زمان محرومیت را تجربه می‌کنند. توجه به این مفهوم در رویکرد فقر چندبعدی موجب شد که برنامه‌های حمایتی با هدف‌گیری فقرای شدید اثربخشی بیشتری در رفع فقر داشته باشند.

تعریف ابعاد و زیرشاخص‌هایی برای فقر در رویکرد فقر چندبعدی، با چالش‌هایی همراه است. اینکه چه ابعادی منعکس‌کننده فقر هستند و ذیل هر یک چه شاخص‌هایی باید تعریف شود همگی سؤال‌هایی است که

لازم است پیش از اندازه‌گیری فقر به آنها پاسخ داده شوند. یکی از معیارهای مهم در اندازه‌گیری فقر متمرکز بودن ابعاد و زیرشاخص‌ها بر ماهیت فقر است و عواملی همچون جنسیت، نژاد و مذهب تأثیری بر فقیر شمردن یا نشمردن آنها نداشته باشد. یا در دو جامعه مفروض با جمعیت متفاوت اما وضعیت فقر مشابه، لازم است معیاری برای اندازه‌گیری فقر انتخاب شود که میزان فقر را در هر دو جامعه یکسان منعکس کند و به‌بیان‌دیگر نسبت به مقیاس حساس نباشد. بنابراین در گزارش حاضر ۱۵ ویژگی یک معیار مناسب برای اندازه‌گیری فقر چندبعدی معرفی شده است.

در بخش آخر نیز انواع روش‌های اندازه‌گیری فقر چندبعدی به‌طور تفصیلی

مرور شده است. ملاحظه شد که در میان رویکردهای موجود تنها دو رویکرد مجموعه‌فازی و رویکرد اصول موضوعه توانایی تشخیص فقیر بودن افراد و اندازه‌گیری شدت فقر آنها را داشته و همچنین می‌توانند شاخصی واحد برای تعیین وضعیت فقر آنها تولید کنند؛ چراکه یکی از اهداف اندازه‌گیری فقر، تولید شاخص‌های تجمیعی فقر در میان گروه‌های مختلف جمعیتی و همچنین مناطق جغرافیایی جهت بررسی روند فقرزدایی است. روش شمارشی ذیل رویکرد اصول موضوعه به‌دلیل آنکه بیشتر ویژگی‌های یک معیار مناسب را داراست، در دهه گذشته بسیار مورد استقبال قرار گرفته است و در حال حاضر پرکاربردترین روش اندازه‌گیری فقر چندبعدی محسوب می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از آنجاکه در میان روش‌های موجود اندازه‌گیری فقر چندبعدی، روش شمارشی اکثر ویژگی‌های یک معیار مناسب را داراست، لذا پیشنهاد می‌شود مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در محاسبات مربوط به فقر چندبعدی روش مذکور را مورد استفاده قرار دهد.



دینامیک کسری بودجه دولت سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16699.1668](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16699.1668)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۱۹۶۷۰
۱۴۰۲/۱۲/۲۰

بیان / شرح مسئله

یک نظام بودجه‌ریزی سالم، تمام هزینه‌های جاری و مستمر باید از طریق درآمدهای پایدار نظیر مالیات تأمین شوند، این در حالی است که در ایران بخش زیادی از هزینه‌های جاری با منابع حاصل از فروش نفت و استقراض تأمین می‌شود. اصلاح معافیت‌های مالیاتی، اخذ مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر ثروت از جمله مهم‌ترین اقدام‌ها در راستای تأمین منابع پایدار است. قدم مهم بعدی، اصلاح رابطه نفت و بودجه به منظور قطع وابستگی مستقیم منابع بودجه‌ای به درآمدهای نفتی است. درآمدزایی دولت از دارایی‌هایش نیز می‌تواند به تأمین منابع پایدار منجر شود. این راستا ارتقای مستندسازی دارایی‌های دولت یکی از شروط لازم محسوب می‌شود.

شده است. به عبارت ساده‌تر حتی اگر وظایف و مأموریت‌های دولت در هر سال مشخص و تعریف شده باشد منابع لازم برای اجرای آن وجود ندارد. در پاسخ به این مسئله رویکرد بودجه عمومی در سال‌های اخیر، پوشش این شکاف از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی بوده است و در عمل تحول خاصی در حوزه مالیات‌ستانی یا درآمدزایی از دارایی‌های دولتی رخ نداده است. این مسئله باعث شد تا علاوه بر اینکه سیاست‌های مالی دولت تأثیری بر اقتصاد نگذاشته، آسیب‌هایی از محل مشکلات بودجه عمومی به فضای اقتصادی کشور نیز وارد کند. در حال حاضر بخش بزرگی از بودجه فعلی کشور صرف هزینه‌های جاری می‌شود. در

اصلاحات ساختاری بودجه از جمله توصیه‌ها و راهبردهای مهم مورد تأکید مقام معظم رهبری (مد ظله‌العالی) در سال‌های اخیر بوده است. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، فرمان ایشان در خصوص بودجه سال ۱۳۹۸، بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی و سخنرانی معظم‌له به مناسبت عید قربان سال ۱۳۹۹، هر کدام به نوعی اهمیت اصلاحات ساختاری بودجه را گوشزد کرده است. با وجود تمام این تأکیدها، رویه‌ها و واقعیت‌های نظام بودجه‌ریزی کشور و قوانین بودجه سال‌های اخیر هیچ تناسبی با توصیه‌های ایشان ندارد. در سال‌های اخیر و پس از اعمال تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده آمریکا، در کنار فقدان برنامه و جهت‌گیری، چالش دیگری به نام تأمین مالی نیز گریبان‌گیر بودجه کشور

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در دو سال اخیر تلاش‌هایی برای اصلاح نظام مالیات‌ستانی انجام گرفته است که به افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از بودجه عمومی منجر شده است اما همچنان تا رسیدن به وضع مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. البته باید توجه داشت که لازمه افزایش درآمدهای مالیاتی دولت و تأمین مالی سهم بزرگ‌تری از وظایف از این محل، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت و دستگاه‌های اجرایی و ارتقای کارایی مخارج انجام شده است. به عبارت دیگر باید حرکت به سمت بودجه شفاف و برنامه‌محور برای پاسخگو کردن دولت به موازات افزایش سهم مالیات از منابع عمومی دنبال شود. در کنار موارد فوق ظرفیت خلق ارزش از اموال و دارایی‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مدیریت مصارف بودجه، به‌منظور کاهش کسری و در نتیجه ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و کنترل تورم، ضرورتی اساسی است. طبق مطالب بیان شده در گزارش، بخش بزرگی از مصارف دولت از نوع هزینه‌های جاری و انعطاف‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد کارکنان و مستمري بازنشستگان است و مقدار بسیار کمی از آن صرف پروژه‌های عمرانی و زیرساختی می‌شود. اصلاح بخش مصارف

دولتی همچنان مورد غفلت قرار گرفته است و به‌خصوص در شرایط رکود اقتصادی و نیاز به دارایی برای حفظ سرمایه این مهم می‌تواند راهگشا باشد. با کاهش شدید درآمدهای نفتی، دغدغه اصلی در حوزه بودجه، پوشش شکاف درآمد-هزینه دولت یا همان کسری بودجه دولت است. در این سال‌ها، دولت از چندسو با فشار هزینه‌های فزاینده روبه‌رو شده و از طرف دیگر هم‌زمان پایه‌های درآمدی آن کاهش یافته است. از جمله دلایل رشد هزینه‌های دولت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ تعهدات مختلفی که در گذشته متکی بر خوش‌بینی از درآمدهای نفتی ایجاد شده‌اند و در حال حاضر باید پرداخت شوند مانند

با ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها، بازنگری در مخارج دولت و سایر لوازم بیان شده، در کنار اصلاح نوسانات در بخش منابع، از اولویت‌های مهم کشور در تصحیح روند معیوب فعلی اقتصاد است. در بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای رویکردی نسبتاً قابل قبول داشته و کنترل هزینه‌ها تا حدی از اولویت‌های بودجه تلقی می‌شود، اما اعتبارات سرمایه‌ای رشد کمتری را تجربه کرده است.

صندوق‌های بازنشستگی؛

■ نیاز ضروری به افزایش حمایت‌های رفاه اجتماعی به دلیل گسترش فقر و رکود اقتصادی؛

■ تورم‌های کم‌سابقه؛

■ نیاز فزاینده به جبران خدمت کارکنان دولتی و رقابت‌های مخرب برای افزایش حقوق.

موارد مذکور در مجموع به افزایش سهم «مصارف اجتناب‌ناپذیر» از بودجه عمومی و کوچک‌تر شدن مداوم سهم مصارف عمرانی و برنامه‌های توسعه‌ای، منجر شده است. هم‌زمان با افزایش هزینه‌ها، درآمدهای نفتی کاهش یافته و به دلیل رکود اقتصادی کل پایه مالیات‌ستانی کوچک شده است.

به‌طور کلی حداقل حدود ۸۰ درصد کل بودجه را مصارف اجتناب‌ناپذیر تشکیل می‌دهد، بنابراین با فرض عدم تحمل هزینه سیاسی و اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها، این بخش از بودجه صلب و غیرقابل انعطاف بوده و با تصویب آن، عملاً امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در خصوص بخش بسیار کوچکی از منابع در اختیار دولت خواهد بود.

ملاحظات و الزامات اجرای طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16689.1658](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16689.1658)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۶۵۷
۱۴۰۲/۱۲/۱۵

بیان / شرح مسئله

و چگونگی جلب مشارکت مردمی (به‌ویژه در مرحله نگهداشت درختان) است. نظر به پیچیدگی‌ها و ملاحظات که اجرای این گونه طرح‌ها در دیگر کشورها داشته است گزارش حاضر سعی کرده ضمن بررسی مستندات موجود طرح و تحلیل برخی تجربیات بین‌المللی، ملاحظات و الزاماتی را که لازم است برای بهبود و ارتقای طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت مدنظر قرار گیرد ارائه کند.

شد. هرچند متولیان این طرح سعی کرده‌اند ضمن تعیین اهداف طرح، با نگاهی کلان نسبت به طراحی مراحل اجرایی، عرصه‌های اجرا، برآورد مالی و ایجاد ساختار اجرایی-تشکیلاتی و تقسیم‌کار دستگاه‌های مختلف اقدام کنند، اما بررسی مستندات طرح بیانگر ابهام‌های جدی در حوزه‌های مختلف نظیر میزان هزینه‌های اجرایی طرح و نحوه تأمین منابع مالی آن، تأمین آب مورد نیاز طرح (به‌ویژه در مناطق مرکزی و شرقی کشور)

در راستای تحقق تکالیف قانونی نظیر ماده (۱۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ و ماده (۲۴) قانون هوای پاک مصوب سال ۱۳۹۶ طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت طی ۴ سال، در اواخر سال ۱۴۰۱ با پیشنهاد سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و موافقت وزیر وقت جهاد کشاورزی ارائه و به‌طور رسمی از آذرماه سال ۱۴۰۲ با اعلام ریاست سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور آغاز

■ براساس تجربیات بین‌المللی، طراحی و اجرای برنامه‌های کلان درخت‌کاری توسط دولت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی بدون مشارکت جامعه محلی و لحاظ دیدگاه‌ها، منافع و ترجیحات آنها به شکل مناسب و واقعی، افزایش نابرابری اجتماعی و محرومیت جامعه محلی از زمین را تشدید و نوعی تعارض منافع بین مردم و برنامه‌های دولت ایجاد می‌کند که در نتیجه به تخریب زمین و درختان می‌انجامد.

■ تجربیات جهانی نشان می‌دهد به‌رغم تمرکز برخی از پروژه‌های درخت‌کاری بر یک بازه زمانی کوتاه (۳-۱ سال)، اغلب طرح‌های کلان کاشت در کشورهایی نظیر چین، کانادا، عربستان، آمریکا و نیوزلند، رویکرد بلندمدت (۱۰ ساله) دارند.

■ با توجه به هزینه‌های قابل توجه اجرای طرح‌های کاشت و نگهداشت درخت در مقیاس کلان، برخی کشورها برای تأمین

منابع مالی، به سمت ایجاد صندوق‌های اختصاصی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی حرکت کرده‌اند که می‌تواند در تدقیق سازوکارهای تأمین مالی طرح مورد بحث نیز مورد توجه قرار گیرد.

■ مطابق با تجربیات داخلی و جهانی، اجرای برخی از طرح‌های کاشت درخت به‌رغم مزیت‌های فراوان در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی، به دلیل انتخاب گونه نامناسب آثار غیرمنتظره نامطلوبی نیز در پی دارد که از آن جمله می‌توان به کاهش تنوع زیستی، اختلال در چرخه آب و گسترش برخی آفات و بیماری‌ها در منطقه (گسترش بیماری سالک در اثر کاشت درختان گز و تاغ در منطقه ابوزید آباد کاشان) اشاره داشت.

■ به‌طور کلی براساس نتایج، هرچند همه موارد فوق ملاحظات مهمی برای اجرای یک طرح موفق کاشت درخت

هستند، اما اجرای صحیح این‌گونه طرح‌ها مستلزم وجود یک چارچوب حکمرانی مناسب نیز هست. حکمرانی برای طرح‌های درخت‌کاری فقط محدود به جنبه‌های فنی و بیوفیزیکی نیست، بلکه به جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی نیز باید توجه کند تا محیطی مساعد برای دستیابی به اهداف فراهم کند. در مجموع مطالعات پیشین جهانی پنج مرحله شامل شروع، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی و پایداری و چهار عامل تأثیرگذار شامل بازیگران، منابع، دانش و ابزارهای قانونی را برای چارچوب مطلوب حکمرانی پیشنهاد داده‌اند.

با توجه به یافته‌های حاصل از تجربیات جهانی و بررسی اسناد موجود درخصوص طرح مردمی کاشت یک میلیارد درخت، پیشنهادهای زیر برای بهبود و ارتقای طرح مذکور ارائه می‌شود:



الف) تدقیق چارچوب حکمرانی طرح با تأکید بر نقش آفرینی مستقیم و فعالانه جوامع محلی و تشکل‌های مربوطه در کلیه مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری از قبیل ۱. شروع (نیازسنجی، تعیین اهداف، اولویت‌سنجی و امکان‌سنجی)، ۲. برنامه‌ریزی، ۳. پیاده‌سازی، ۴. نظارت و ارزیابی و ۵. پایداری.

لازمه جلب مشارکت حقیقی مردم در کل مراحل پیشبرد طرح به‌ویژه از مرحله تأمین نهال تا مدیریت کاشت، نگهداری و بهره‌برداری پایدار، به رسمیت شناختن و حفظ حقوق ارتفاقی و سامانه‌های عرفی جوامع محلی و هم‌وابسته‌سازی منافع آنها به منافع حاصل از طرح است. در این راستا، پیش‌بینی **استقرار زنجیره ارزش پایدار مبتنی بر رویکردهای اجتماع‌محور و فقرزدا** با تأکید بر توانمندسازی تشکل‌های مربوطه به‌ویژه تعاونی‌ها راهگشا خواهد بود.

ب) استقرار نظام پایش و ارزشیابی مناسب براساس رویکرد چارچوب منطقی پروژه، در این راستا، تعیین اهداف و نتایج کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و شاخص‌های نتیجه‌گرا با مشارکت جامعه محلی و سپس استقرار سامانه برخط رصد، پایش و ارزیابی اهداف

و شاخص‌های تعیین‌شده، با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های موجود و همچنین به‌کارگیری مجموعه‌ای تخصصی مستقل از مجری به‌منظور مستندسازی اقدامات و واکاوی و تحلیل تجربیات موفق و ناموفق به‌صورت دقیق، شفاف و بدون سوگیری، می‌تواند در میزان موفقیت و اثربخشی اجرای طرح به‌ویژه در امر بیابان‌زدایی، تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی و تأمین معیشت و امنیت غذایی پایدار و افزایش اعتماد و مشارکت ذی‌نفعان تأثیر قابل‌توجهی داشته باشد.

پ) لحاظ معیارهای چندمنظوره نظیر حفظ تنوع زیستی، سازگار با بوم‌نظام منطقه، ترسیب کربن، کنترل فرسایش، اشتغال‌زایی و درآمدزایی برای جامعه محلی و سرمایه‌گذاران علاقه‌مند، تغییرات اقلیمی و محدودیت‌های منابع آب، در انتخاب نوع گونه و همچنین جانمایی مکان کاشت به‌ویژه با توجه به اسناد مصوب آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه مصوب، نظیر تکلیف برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر افزایش سالیانه ۲۰ هزار هکتار سطح زیر کشت درخت زیتون (۱۰۰ هزار هکتار تا پایان برنامه) و کاهش ۲۰ درصدی سطح کانون‌های بحرانی فرسایش بادی تا پایان برنامه هفتم،

ت) تقویت ضمانت اجرایی طرح از طریق تصویب تقسیم‌کار ملی در هیئت‌وزیران با در نظر گرفتن کلیه ذی‌نفعان مختلف و مراحل مختلف طرح،

ث) افزایش مدت زمان اجرای کل طرح (کاشت یک میلیارد درخت) از چهار سال به ۱۰ سال به‌منظور تمرکز بر احیای زیست‌بوم‌ها به‌جای هدف‌گذاری‌های صرفاً کمی،

ج) بازنگری و تدقیق میزان هزینه‌های اجرایی طرح با در نظر گرفتن همه مراحل فعالیت اعم از آماده‌سازی و تسطیح زمین، آبیاری، پرورش نهال، کاشت نهال و نگهداشت آن از ۲ تا ۸ سال بسته به اقلیم و شرایط منطقه

چ) استفاده از ابزارهای نوین تأمین مالی به‌ویژه مشارکت عمومی - خصوصی - دولتی و تأمین مالی جمعی و خرد علاوه بر تخصیص بودجه مناسب در قالب یک ردیف مستقل در بودجه سنواتی،

ح) برآورد دقیق میزان آب مصرفی به تفکیک مناطق مختلف (به‌ویژه در بخش‌های مرکزی و شرقی کشور) با در نظر گرفتن سال‌های نگهداشت درختان و تعیین نحوه تأمین آب طرح با همکاری وزارت نیرو.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16687.1656](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16687.1656)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۶۷۸
۱۴۰۳/۱۲/۲۶

مسئله اصلی

در دهه‌های اخیر به سبب تقاضای چشمگیر برای اسکان جمعیت و استقرار فعالیت در سکونتگاه‌های شهری که گسترش کالبدی و افزایش ارزش افزوده اراضی را در پی داشته، باغ‌های درون‌شهری، زمین‌های دارای کاربری پارک و فضای سبز و همچنین عرصه‌های سبز پیراشهری به شدت در معرض تخریب، کاهش محدوده و تغییر کاربری قرار گرفته است و شاید میانبر هرگونه توسعه و تغییر کاربری، تغییر کاربری فضای سبز و باغات به سایر کاربری‌های انتفاعی بوده است. حتی گاه به دلیل تأمین برخی خدمات و کاربری‌های خدماتی، استقرار کارگاه‌های عمرانی با مالکیت بخش عمومی بر فضای سبز عمومی؛ ساده‌ترین مسیر، جانمایی موقت یا دائم این خدمات یا کارگاه‌ها در بوستان‌های شهری یا فضای سبز حاشیه‌ای تعریف شده است. موضوعی که با توجه به روند رشد شهرها و به خصوص متراکم‌تر شدن کلانشهرها (حتی ورای طرح‌های شهری مصوب) و نیاز مضاعف و چندبعدی به فضاهای سبز شهری، تعریف

جدال با انگیزه‌های بالای اقتصادی ساخت‌وساز، نه تنها حمایت‌های مؤثر و عملیاتی در خصوص حفظ باغات صورت نمی‌پذیرد؛ بلکه بعضاً شاهد تصویب مقررات و مصوباتی برای تسهیل ساخت‌وساز یا تغییر کاربری در باغات هم هستیم که با تصویب در شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و همچنین آرای صادره کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، عملاً حفظ و گسترش باغات به‌عنوان با ارزش‌ترین بخش فضای سبز شهری به محاق می‌رود.

ارزش باغات در شهرهای پرجمعیت و مناطق متراکم‌امروزی و به‌خصوص کلانشهرها بسیار فراتر از تعاریف معمول ارزش فضای سبز و درخت و باغ است و در عمل باید تلاش شود به‌مانند نگینی سبز در هیاهوی توسعه شهری از آنها حفاظت و حراست کرد.

در این راستا طرح «اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها» با مقصود کارآمد کردن مدیریت فضای سبز شهری و مؤثر کردن مجازات متخلفان، تدوین و ارائه شده است.

کاربری و فعالیت جدید و توده‌گذار در عرصه فضای سبز شهری به شدت باعث افت کمیت و کیفیت فضاهای سبز شهری می‌شود و آخرین ذخیره‌گاه‌های فضای باز و سبز شهری برای پناه آوردن شهروندان از ازدحام و دشواری‌های زندگی شهرنشینی هم در معرض خطر قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر حفظ و نگهداشت درختان موجود و توسعه سطوح سبز و پوشش گیاهی در بیشتر شهرهای کشور با وجود قوانین و مقررات مرصوص در این زمینه با دشواری‌هایی روبه‌رو بوده است. در این میان مهم‌ترین قانون ملاک عمل در نظام فضای سبز شهری، «لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب شورای انقلاب» و اصلاحات بعدی آن است که به سبب عواملی همچون عدم اختیارات کافی نهادهای اجرایی متولی، ضعف نظارت، فقدان قاطعیت در برخورد با تخلفات، نبود سیاست‌های تشویقی و ترغیبی و ... چندان مؤثر نبوده است.

اهمیت موضوع وقتی دوچندان می‌شود که سطح باغات شهری اکیداً کاهش یافته و در

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

الف) نقاط قوت

هدف طرح پیش رو افزایش دامنه شمول ممنوعیت قطع درختان، تبیین شرایط حفظ و گسترش باغ‌های شهری و تکمیل بانک اطلاعاتی فضای سبز است. افزایش دامنه شمول این قانون به همه مالکیت‌ها و در هر محل می‌تواند جلوی زیاده‌خواهی‌ها و منفعت‌طلبی‌ها را در این زمینه تا حد زیادی بگیرد. از سوی دیگر پیشنهاد تعیین مصادیق سیاست‌های تشویقی و تسهیلات مرتبط با توسعه و گسترش فضای سبز بسیار مثمر ثمر خواهد بود، چراکه انگیزه‌های سوداگرانه و منافع حاصل از افزایش تراکم و سطح اشغال واحدهای مسکونی و مراکز تجاری - اداری چندمنظوره، فشار سنگینی بر حفظ باغ‌های شهری و عدم تغییر کاربری آنها وارد می‌کند و از این رو تازمانی که مشوق‌ها از وزنه سنگینی برخوردار نباشند در خصوص کارایی آنها تشکیک وجود دارد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

از آنجاکه باغ‌های شهری به‌عنوان سامانه‌های تنفسی شهر عمل می‌کنند و افزون بر پالایش نسبی آلودگی هوا و کاهش آلودگی صوتی؛ نفوذپذیری خاک را افزایش داده، تغذیه و تقویت سفره‌های آب زیرزمینی و کاهش آب‌گرفتگی و سیلاب‌های شهری را سبب می‌شود و حتی بر کاهش فرونشست می‌تواند اثرگذار باشد؛ لذا به یقین می‌توان هم‌زمان با حفظ حقوق مالکانه، آنها را جزء حقوق عامه دانست و به همین دلیل طبق تمهیدات و شرایطی، مدیریت شهری باید امتیازات و مشوق‌هایی در یکسری از امور و هزینه‌ها برای آنها قائل شود تا موجبات نگهداشت و توسعه باغ‌های شهری فراهم شود. همچنین به طریق اولی حفاظت از کاربری‌های سبز عمومی و اجتناب از بارگذاری جدید ولو با تأمین معوض در حاشیه و یا لبه‌های شهری باید در دستور

با توجه به اینکه طی دهه‌های گذشته اغلب آیین‌نامه‌های اجرایی و شیوه‌نامه‌های وضع شده برای مقابله با این موضوع به‌صورت سلبی بوده است تجربه اجرای چند دهه قانون نشان می‌دهد در کنار رویکردهای سلبی، باید مصادیق رویکردهای ایجابی و تشویقی مؤثر به‌صورت مشخص و صریح در قانون تبیین شود، به‌گونه‌ای که حداقل انگیزه‌های حفظ فضای سبز و صیانت از باغ‌های شهری برای مالکان باقی بماند و نیز سبب تشویق سایرین به کاشت درختان و گسترش پهنه‌های سبز شود.

ب) نقاط ضعف

در این طرح تغییری در رویه جاری کمیسیون ماده (۷) صورت نگرفته است و همچنان اختیارات تصمیم‌گیری، تشخیصی و اجرایی برعهده کمیسیون مزبور است. همچنین در کنار آن وظیفه

کار قرار گیرد.

از سوی دیگر در بسیاری از شهرهای کشور و به‌ویژه کلانشهرها، طرح کمربند سبز علاوه بر مشکلات ناشی از تأمین منابع مالی به‌دلیل پاره‌ای از ناهماهنگی‌ها اجرایی نشده است؛ لذا در این زمینه شایسته است ملاحظات این امر به‌صورت حکم قانونی مورد توجه قرار گیرد. موضوعی که با وجود توصیه‌های مکرر مقام معظم رهبری و همچنین حکم قانونی در برنامه ششم توسعه تقریباً عملکرد و پیشرفت ملموسی نداشته است.

همچنین از آنجاکه برخی از گونه‌های گیاهی، تک درخت‌ها و پهنه‌های سبز دارای ارزش دانشی، حفاظتی و زیباشناسی هستند یا در معرض خطر قرار دارند، شایسته است به بُعد میراثی فضای سبز شهری نیز توجه شود؛ چرا که میراث طبیعی به‌لحاظ کارکردهای آن

نظارتی و رسیدگی به دعاوی و شکایات ناشی از اجرای این قانون نیز همچنان پابرجاست که این امر مسبب فساد، اعمال سلیقه و عدم اجرای صحیح قانون می‌گردد و به‌عبارت‌دیگر نباید وظیفه تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت برعهده یک نهاد واحد باشد.

همچنین مقرر شده است تا آیین‌نامه اجرایی قانون بازنگری شود، درحالی‌که هیچ اشاره‌ای به لزوم در نظر گرفتن مقتضیات محلی نشده است که شایسته است در تدوین مواد قانونی ملاحظات شهرهای مختلف کشور با توجه به جمعیت، وسعت، منطقه قرارگیری و وضع پوشش گیاهی را در نظر گرفت و راه را بر تفسیر به‌رأی و اعمال نظر شخصی در صدور یا عدم صدور مجوز قطع درخت بست و مرجع رسیدگی به شکایات و نظارت بر حسن اجرای قانون نیز کاملاً صالح و قدرتمند پیش‌بینی شود تا حق افراد ضایع نشود.

در شکل‌گیری هویت فرهنگی، وحدت ملی و ایجاد زمینه‌های اشتغال و رونق اقتصادی به‌ویژه در قالب گردشگری حائز اهمیت هستند و باید تمهیداتی برای حفاظت آنها در نظر گرفته شود. در خصوص کمیسیون تشخیص باغات با توجه به عملکرد نه‌چندان مطلوب آن، پیشنهاد می‌شود فقط برای نظارت بر حسن اجرای قانون و رسیدگی به اعتراضات، شکایات و اختلاف‌ها، کمیسیونی متشکل از نهادهای مختلف مؤثر تشکیل شود. در خصوص اعضای کمیسیون نیز برای افزایش دقت، دربرگیری نظرات مختلف تخصصی و ابعاد گوناگون موضوعات، اجتناب از تک‌صدایی و اعمال نفوذ، حضور نمایندگانی از نهادهای مختلف مؤثر تأکید می‌گردد و لازم است در متن قانون تصریح شود.



بیان / شرح مسئله

اکوسیستم‌های جنگلی حرا با توجه به شرایط زیستی ویژه خود، همواره به‌عنوان زیستگاه‌های حساس قابل توجه بوده و به‌دلیل استقرار در محیط پویای زندگی برای مقابله با شرایط نامتعارف حاکم بر رویشگاه‌ها، با سازگاری منحصر به فرد در مناطق رویشگاهی خود و تنوع و اهمیت زیستگاهی بالا، همواره تحت حفاظت‌های ملی و بین‌المللی بوده و به‌عنوان زیستگاه‌های حفاظت شده تلقی می‌شوند. از نظر وسعت جنگل‌های حرا، ایران در دنیا رتبه ۴۳ و در آسیا جایگاه دهم را به خود اختصاص داده است. در بین کشورهای حاشیه خلیج فارس، بیشترین سطح جنگل‌های طبیعی حرا در ایران وجود داشته و بنا به اهمیت آنان، تمامی رویشگاه‌های حرا با قرارگیری در منطقه حفاظت شده و برخی با عنوان تالاب بین‌المللی، سایت و یا ذخیره‌گاه

زیست‌کره تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست قرار دارند. جنگل‌های حرا به‌واسطه دارا بودن منابع حساس بیوفیزیکی، اهمیت زیستگاهی، پرورشگاهی، تنوع زیستی، غنای جانداران، وجود تنوع گونه‌ای بالا و وجود گونه‌های در معرض خطر و کمیاب، حساسیت به آلاینده‌ها و مشکلات ناشی از پاک‌سازی آلاینده‌ها به‌خصوص مواد نفتی، در ردیف یکی از مهم‌ترین مناطق حساس دریایی جهان می‌باشند. اگرچه جنگل‌های حرا در ایران اهمیت خاصی دارند و جزء معدود اکوسیستم‌های دریایی هستند که به‌خوبی حفاظت شده‌اند، اما در سال‌های اخیر در معرض تهدیدات عمده‌ای قرار گرفته و فعالیت‌های انسانی در طیف گسترده‌ای آثار نامطلوبی را روی آنها بر جای گذاشته‌اند. از جمله مهم‌ترین این تهدیدات، تغییر

کاربری و ساخت‌وسازهای غیرمجاز در حریم آنهاست که در سال‌های اخیر شدت بیشتری گرفته است. این درحالی است که براساس قوانین موجود هرگونه تخریب و آلودگی تالاب‌ها ممنوع بوده و عرصه‌های جنگلی کشور غیرقابل واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی هستند. با توجه به ارزش‌ها و کاربردهای متعدد جنگل‌های حرا، حفاظت از این اکوسیستم امری ضروری و الزامی بوده و نیاز است تا تحت مدیریت واحد، یکپارچه و فعال‌تری قرار گیرند تا پایداری آنان حفظ شود. از این‌رو شناخت ارزش‌های این اکوسیستم امری مهم است، لذا در این گزارش، پس از بررسی اهمیت اکولوژیکی و اقتصادی جنگل‌های حرا و عوامل تهدیدکننده آنها، پیشنهادهایی به‌منظور حفاظت و بهره‌برداری بهینه و پایدار از این اکوسیستم‌ها پرداخته شده است.

براساس نتایج حاصل از این گزارش، شاید بتوان گفت تخریب فیزیکی یکی از مهم‌ترین عوامل تخریب حراها بوده که در طی سال‌های اخیر گریبان‌گیر برخی از عرصه‌های حرای کشور بوده و توان تولیدی و بقای این جنگل‌ها را در معرض تهدید قرار داده است. از دیگر عوامل تهدیدکننده این اکوسیستم‌های بکر و طبیعی می‌توان به راه‌سازی بدون ضابطه در درون مناطق حرای، نشت نفت ناشی از قاچاق مواد نفتی در این مناطق و تغییر در کیفیت آب اکوسیستم‌ها، برداشت بی‌رویه به‌منظور تأمین هیزم

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج این پژوهش تغییر در سیاست‌های اجرایی برخی دستگاه‌های وابسته به دولت، مهم‌ترین اقدام در زمینه حفاظت از این اکوسیستم‌هاست، زیرا مهم‌ترین عوامل تخریب یا مستقیماً ناشی از عملکرد برخی دستگاه‌های متولی، یا ناشی از عدم آگاهی برخی جوامع بومی بهره‌بردار ناشی از نیازهای زندگی و وضعیت بد معیشتی آنان و یا ناشی از عدم رعایت قوانین مصوب در این خصوص است. از آنجاکه در **ماده (۱) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور**، مرجع تشخیص تخریب و آلودگی غیرقابل جبران، سازمان حفاظت محیط زیست است، از این رو لازم است تا با اعمال مدیریت فعال‌تر این سازمان، با هماهنگی بیشتر با دیگر دستگاه‌های

یا استفاده نادرست اهالی از چوب این درختان و استفاده از ابزارآلات صید و صیادی غیرکارشناسی اشاره کرد.

براساس مطالعه انجام شده، در میان عوامل مذکور، تغییر کاربری و ساخت‌وسازهای غیرمجاز مهم‌ترین عامل تخریب جنگل‌های حرا در کشور هستند. این موضوع در حالی اتفاق افتاده است که با توجه به جزرومد در این منطقه و براساس **قانون اراضی مستحدث و ساحلی**، این مناطق (پهنه‌های جزرومدی^۱ محل رویش درختان حرا) از جمله اراضی مستحدث و ساحلی می‌باشد و مطابق **بندهای «ب و د» ماده**

ذی‌ربط به‌خصوص سازمان مناطق آزاد، سازمان بنادر و دریانوردی، وزارت کشور و سازمان جنگل‌ها و مراتع، از چنین تخریب‌هایی ممانعت و جلوگیری و مناطق از بین رفته مجدداً احیا شوند. در این راستا پیشنهادهایی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. ارتقای جایگاه و توان نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست بر عرصه جنگل‌های حرای کشور،
۲. رفع تداخل و تداخل وظایف و ایجاد وحدت فرماندهی و مدیریت یکپارچه در زمینه حفاظت از محیط زیست در پهنه سرزمین از جمله مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی،
۳. حفاظت، غنی‌سازی و توسعه عرصه جنگل‌های حرای کشور با تأکید بر

(۲) **این قانون** در تعیین عرض اراضی و حریم ۶۰ متری دریا (۶۰ متر از آخرین نقطه مد)، این ساخت‌وسازها در حریم جنگل‌های حرا قرار داشته و به‌طور مشخص در حریم دریا هستند و به همین دلیل نیز نیازمند توجه بیشتری از طرف متولیان مربوطه و جوامع محلی پیرامون می‌باشند. با توجه به اینکه براساس **ماده (۱) قانون حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور**، هرگونه بهره‌برداری و اقدامی که منجر به تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها گردد، ممنوع است. از این رو بررسی این موضوع بیش از پیش اهمیت دارد.

بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی،
۴. فراهم‌سازی الزامات و همکاری بین‌دستگاهی به‌منظور بهره‌برداری پایدار از جنگل‌های حرای کشور و استفاده حداکثری از ظرفیت حفاظت مردمی از منابع طبیعی و محیط زیست،

۵. برنامه‌ریزی جهت ارتقای سطح آگاهی مردم بومی و تأمین اعتبار مورد نیاز برای اجرای طرح‌های حفاظت از طریق مشارکت جوامع محلی،

۶. پایش مداوم، پژوهش‌های مستمر و ارائه گزارش از اقدامات انجام شده در جنگل‌های حرا،

۷. ارتقای سطح حفاظتی رویشگاه‌های حرا به سطح پارک ملی.

آسیب‌شناسی برنامه‌های اقتصاد دیجیتال (رقومی) روسیه و درس‌آموخته‌هایی برای ایران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16714.1680](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16714.1680)

۱۹۶۴۲
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۱۲/۰۸

بیان / شرح مسئله

کشور روسیه برای مدت طولانی در تلاش برای گذار از اقتصاد متکی بر خام‌فروشی به اقتصادی مترقی بوده است. برای این منظور همواره تلاش داشته است که بهترین مفاهیم موجود در غرب شامل جامعه اطلاعاتی،

اقتصادی آن را افزایش دهد منجر نشده است. بنابراین در این مطالعه برنامه اقتصاد دیجیتال روسیه معرفی و نقد می‌شود تا الگویی برای شناسایی نظام مسائل اقتصاد دیجیتال به دست بیاید.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یکی از برنامه‌های روسیه برنامه اقتصاد دیجیتال است که در سال ۲۰۱۷ تدوین و در سال ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۵ است و در سال ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ اصلاحاتی داشته است. تدوین این سند توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات این کشور به بانک جهانی به عنوان مشاور سپرده شده و برنامه اقتصاد دیجیتال این کشور را این نهاد و با مشارکت نهادهای دانشگاهی این کشور تدوین کرده است. برنامه اقتصاد دیجیتال این کشور دارای ۹ پروژه کلان به شرح زیر است:

- ساماندهی تنظیم مقررات محیط دیجیتال،
- پرورش نیروی کار فعلی برای اقتصاد دیجیتال،
- زیرساخت اطلاعاتی،
- امنیت اطلاعاتی،
-

دولت الکترونیکی، دولت باز، اقتصاد دیجیتال و هوش مصنوعی را به موقع و هم‌پای با کشورهای غربی اجرا کند. اما این برنامه‌ها به موفقیت چشمگیری که این کشور را از خام‌فروشی بی‌نیاز کند و سطح پیچیدگی

فناوری‌های دیجیتال، ۶. بخش عمومی دیجیتال، ۷. هوش مصنوعی ۸. تضمین دسترسی به اینترنت از طریق توسعه مخابرات ماهواره‌ای و ۹. توسعه ظرفیت نیروی کار جدید برای صنعت فناوری اطلاعات و ارتباطات.

نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد که اجرای برنامه با چالش‌هایی از ناحیه جنگ اوکراین و محدودیت بودجه‌ای مواجه شده و در میانه اجرای برنامه متولی اجرای آن به وزارت اقتصاد منتقل شده است. اما در زمینه تنظیم‌گری این کشور بازنگری در ضوابط حفاظت از حریم خصوصی را در اولویت قرار داده و قوانینی برای این موضوع تصویب کرد. از جمله نقدهای این برنامه

عبارتند از: ۱. تقلید و پیروی بدون توجه به اقتضات داخلی از مدل‌های غربی، ۲. تأکید روی خدمات و غفلت از تولید، ۳. عدم تحقق هدف استقلال فناورانه، ۴. فقدان پشتیبانی جامعه علمی (در بخش ساخت تجهیزات)، ۵. ضعف زیرساخت‌ها در روسیه و ۶. عدم رفع مشکلات استفاده از ظرفیت بخش خصوصی.

سنجش اقتصاد دیجیتال در روسیه مبنای شروع برنامه‌ریزی برای اقتصاد دیجیتال بوده است. این در حالی است که در ایران اخیراً سنجش اقتصاد دیجیتال در لایحه برنامه هفتم پیشرفت، به مرکز آمار ایران محول شده است که این موضوع نشان می‌دهد در ایران همچنان تعریف دقیقی از اندازه‌گیری

اقتصاد دیجیتال به منظور برنامه ریزی‌های آتی در دسترس نیست.

از سوی دیگر همچنان برخی از زیرساخت‌های قانونی لازم برای توسعه اقتصاد دیجیتال در ایران با چالش‌هایی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود در حوزه‌های زیر اقدامات لازم انجام شود:

۱. ساماندهی تنظیم مقررات محیط دیجیتالی: تدوین و تصویب قانون حفاظت از داده‌ها (هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی)،
۲. تأمین نیروی کار برای اقتصاد دیجیتال: اعتبارات مشخص برای توسعه مهارت‌های نیروی کار به‌ویژه آموزش و نگهداری آنها با امکان پذیر ساختن بازگشت فارغ‌التحصیلان به دانشگاه و بازآموزی در زمینه فناوری اطلاعات قرار گیرد. افزایش سقف حداقل حقوق متخصصین فاوا جهت بهره‌مندی از معافیت مالیاتی یکی از مشوق‌های مؤثر در این زمینه می‌تواند باشد (دولت و مجلس شورای اسلامی)،
۳. توسعه زیرساخت اطلاعاتی: تکمیل شبکه ملی اطلاعات هرچه سریع‌تر انجام و به‌صورت کامل مورد استفاده قرار گیرد (دستگاه‌های دخیل در طرح کلان و معماری

مواجه است به‌عنوان مثال ضعف قوانین مالکیت فکری و استفاده بدون مجوز از نرم‌افزارهای مختلف در عمل شکل‌گیری و توسعه صنعت نرم‌افزار در ایران را با چالش مواجه کرده است. در حوزه تنظیم

شبکه ملی اطلاعات شامل وزارت ارتباطات و مرکز ملی فضای مجازی)،

۴. تقویت امنیت اطلاعاتی: ارتقای امنیت زیرساخت‌های سایبری کشور به‌صورت مداوم پیگیری و مورد ارزیابی قرار گیرد (مجلس شورای اسلامی و مرکز ملی فضای مجازی)،
۵. توسعه فناوری‌های دیجیتال: اهداف مربوط به بومی‌سازی محصولات و تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری حوزه اقتصاد دیجیتال در دستور کار قرار گیرد. نظارت بر اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸ و قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱ پیگیری شود (مجلس شورای اسلامی)،
۶. تقویت بخش عمومی دیجیتال: نظارت دقیق و عملیاتی بر پیاده‌سازی سند نقشه جامع دولت الکترونیک و قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱ (مجلس شورای اسلامی و شورای اجرایی فناوری اطلاعات)،

مقررات نیز کشور نتوانسته خلأهایی قانونی حفاظت از داده‌ها را رفع کند. در نهایت در حوزه نیروی کار نیز ایران مشابه روسیه با مشکلاتی در حفظ و تأمین نیروی کار با کیفیت مواجه است.

۷. توسعه هوش مصنوعی: الزام به تعریف پروژه‌های هوش مصنوعی در برنامه پیشران و هادی کشور در بازنگری سند شبکه ملی ملی اطلاعات (مرکز ملی فضای مجازی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات)،

۸. تضمین دسترسی پایدار و همیشگی به اینترنت از طریق توسعه مخابرات ماهواره‌ای: بررسی امکان تعریف همکاری مشترک میان ایران و کشورهای همسایه نظیر روسیه در حوزه مخابرات ماهواره‌ای (وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت امور خارجه)،

۹. توسعه ظرفیت نیروی کار برای صنعت فناوری اطلاعات و ارتباطات: به‌روزرسانی برنامه‌های آموزشی کشور در مقاطع مختلف براساس نیازمندی‌های عصر دیجیتال و صنعت ارتباطات و فناوری اطلاعات (وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم تحقیقات و فناوری).



تحلیلی بر روند تدوین طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16682.1651](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16682.1651)

۱۹۶۸۷
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۱۲/۲۶



بیان / شرح مسئله

همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس تدوین شد. گزارش حاضر به تجربه‌نگاری و مستندسازی روند تدوین و بررسی طرح مذکور پرداخته است تا تجربیات به‌دست آمده در تدوین قوانین آتی مورد استفاده قرار گیرند.

و طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای» با رویکرد هدف‌گذاری برای صنعت هسته‌ای و رفع موانع از مسیر توسعه فناوری هسته‌ای در کشور توسط کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی و با

یکی از چالش‌های فعلی صنعت هسته‌ای کشور، فقدان چارچوب قانونی و هدف‌گذاری مشخص و مدونی برای این صنعت است. لذا جهت جبران خلأ قانونی، قانونگذاری در این حوزه مورد توجه مجلس شورای اسلامی قرار گرفت

پیش‌نویس اولیه طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای» پس از انجام مطالعات جامع و برگزاری جلسات کارشناسی، در قالب ۱۱ ماده تدوین شد و پس از برگزاری جلسات متعدد کارشناسی در کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی و کمیته هسته‌ای و انرژی‌های نو و اخذ نظرات دستگاه‌های مربوطه، مورد بازبینی قرار گرفت و نسخه اصلاح شده آن در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۰۱ در قالب ۱۷ ماده در کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و جهت تصویب به صحن علنی مجلس تقدیم شد. از جمله دستگاه‌هایی که نمایندگان آنها در بررسی طرح مذکور مشارکت داشتند می‌توان به سازمان انرژی اتمی ایران، وزارت نیرو، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان برنامه و بودجه کشور اشاره کرد.

طبق بررسی‌های کارشناسی، مهم‌ترین

چالش‌های صنعت هسته‌ای کشور در سال‌های اخیر، عدم وجود یک برنامه‌ریزی مدون و بلندمدت برای این صنعت، کمبود منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های هسته‌ای، عدم توجه به ساختارهای قانونی برای نظارت بر روند کلی فعالیت‌های هسته‌ای، نقش کم‌رنگ بخش خصوصی در فعالیت‌های هسته‌ای، مشارکت کم سایر دستگاه‌های مرتبط در زمینه توسعه فناوری هسته‌ای و فقدان یک نهاد نظارتی مستقل در حوزه ایمنی هسته‌ای بوده‌اند. در همین راستا، مهم‌ترین موضوعاتی که طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای» به آنها پرداخته است، عبارتند از:

- **هدف‌گذاری بیست‌ساله برای صنعت هسته‌ای کشور** به تفکیک حوزه‌های کاربردی این فناوری شامل حوزه‌های نیروگاهی و غیرنیروگاهی (از جمله کاربرد پرتوها)،
- **پیش‌بینی رویکردهای تأمین منابع**

- **مالی برای توسعه صنعت هسته‌ای؛** شامل تعیین تعرفه برای خرید برق نیروگاه‌های هسته‌ای، اختصاصی‌سازی درآمدهای صنعت هسته‌ای، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های هسته‌ای، تخصیص گواهی صرفه‌جویی انرژی بابت سوخت صرفه‌جویی شده در نیروگاه‌های هسته‌ای، تحویل نفت خام و میعانات گازی،
- **فعال‌سازی شورای انرژی اتمی و** اصلاح ساختار آن شورا،
- **افزایش مشارکت بخش خصوصی در** فعالیت‌های هسته‌ای،
- **ارتقای سازوکار نظارت بر ایمنی** فعالیت‌های هسته‌ای با وضع تکلیف مبنی بر تصویب اساسنامه مرکز نظام ایمنی هسته‌ای،
- **وضع تکلیف جهت مشارکت نهادهای** مرتبط با صنعت هسته‌ای (خصوصاً در زمینه هدف‌گذاری)،
- **توجه به فناوری نرم در حوزه هسته‌ای و** تربیت نیروی انسانی.



بیان / شرح مسئله

شاخص شدت انرژی در ایران بالاتر از میانگین جهانی است که به معنی سهم بالای مصرف انرژی در مصارف غیرمولد و همچنین بهره‌وری پایین در بخش‌های مولد است. بنابراین می‌توان گفت بهینه‌سازی مصرف انرژی در ایران، از جمله اولویت‌های بخش انرژی کشور است. یکی از مسائلی که تأثیر مستقیمی بر الگوی مصرف انرژی دارد، نحوه تخصیص یارانه به مصرف‌کنندگان انرژی است. با توجه به اینکه قیمت انواع حامل‌های انرژی در ایران مشمول یارانه انرژی است، همواره افرادی که مصرف بیشتر داشته باشند از یارانه بیشتری برخوردار می‌شوند. این مسئله طرح‌های مدیریت مصرف را با اختلال مواجه کرده و در مورد حامل انرژی برق نیز، به ناترازی

اقتصادی صنعت برق دامن می‌زند. تعیین تعرفه‌های برق در بخش خانگی باید به گونه‌ای باشد که ضمن کمک به مدیریت مصرف، باعث فشار اقتصادی بر خانوارها نشده و با شرایط آب‌وهوایی هر ناحیه همخوانی داشته باشد. در این راستا تعرفه‌گذاری برق در ایران به صورت پلکانی بوده و با توجه به جغرافیای کشور و زمان‌های مختلف سال، ۵ نوع تعرفه شامل ۴ منطقه گرمسیری (ماه‌های گرم) و یک منطقه عادی (به علاوه ماه‌های غیرگرم مناطق گرمسیر) تعریف شده است و بسته به میزان مصرف، تعرفه برق مشترکان نیز متفاوت می‌باشد. اصلاح نظام افزایش پلکانی تعرفه برق در بخش خانگی و حذف یارانه مشترکان

پرمصرف، در بند «ی» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بند «ک» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بند «ل» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و همچنین ماده (۶) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، به وزارت نیرو تکلیف شده است. در این راستا از پایان سال ۱۴۰۰، اصلاحاتی در تعرفه‌های برق انجام شده است. طبق قانون، تعرفه مشترکین کم‌مصرف خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام‌خمينی (ره) و سازمان بهزیستی برابر صفر، مشترکین با میزان مصرف کمتر از الگو به صورت یارانه‌ای و مشترکین پرمصرف به صورت غیریارانه‌ای و براساس الگوی افزایش پلکانی تعیین شده است.

تعداد مشترکان برق خانگی در سال ۱۴۰۱ برابر با ۳۱/۴ میلیون مشترک و سهم این مشترکان از کل مصرف برق، معادل ۳۲ درصد بوده و در ماه‌های گرم سال (خرداد تا شهریور) این سهم به ۴۱ درصد رسیده است. همچنین روند مصرف برق در بخش خانگی نیز در سال‌های اخیر صعودی بوده است. علاوه بر ورود مشترکان جدید بخش خانگی، تغییر الگوی مصرف مشترکان (افزایش سرانه مصرف برق مشترکان خانگی) نیز در افزایش مصرف بخش خانگی اثرگذار بوده است. به‌طور متوسط در بیست سال اخیر، مصرف برق مشترکان خانگی سالیانه حدود ۵/۷ درصد افزایش یافته و مصرف سرانه هر مشترک نیز سالیانه حدود ۱/۳ درصد رشد کرده است.

گزارش‌های موجود نشان می‌دهند که شرایط آب‌وهوایی استان‌ها نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان مصرف برق داشته است. به‌طوری‌که بیشترین سرانه مصرف برق بخش خانگی مربوط به استان‌های جنوبی

کشور بوده و سه استان جنوبی هرمزگان، بوشهر و خوزستان بیشترین سرانه مصرف برق خانگی را دارند. در واقع این سه استان حدود ۲۸ درصد از مصرف برق بخش خانگی کشور را به خود اختصاص داده‌اند و سرانه مصرف برق در آنها بیش از سه برابر متوسط کشور است.

بررسی تعرفه‌های برق خانگی نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۰ (قبل از اصلاح تعرفه پلکانی) شیب افزایش قیمت برق نسبت به پلکان‌های مصرف بسیار ملایم بوده است، اما در سال ۱۴۰۲ این موضوع به‌درستی اصلاح شده و شیب افزایش پیدا کرده است، این موضوع سبب شده قیمت برق پلکان‌های پرمصرف افزایش بیشتری نسبت به پلکان‌های کم‌مصرف داشته باشد. در حالی که تعرفه برق مشترکان کم‌مصرف با افزایش جدی مواجه نبوده است.

باتوجه به آمار مصرف برق بخش خانگی، سرانه مصرف برق در بخش خانگی در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰ به میزان

۰/۶ درصد کاهش یافته است. در کنار سایر عوامل اثرگذار، به‌نظر می‌رسد اصلاح تعرفه‌های برق خانگی نیز در کاهش مصرف برق بخش خانگی مؤثر بوده است. از طرفی با توجه به افزایش نرخ برق مشترکان پرمصرف و ثبات تقریبی نرخ برق مشترکان کم‌مصرف، اجرای طرح تعرفه‌گذاری پلکانی برق خانگی، بدون تأثیر جدی بر مشترکان کم‌مصرف، منجر به اصلاح عادلانه تعرفه‌های برق شده است. اجرای این طرح همچنین در کاهش نسبی تعداد مشترکان پرمصرف مؤثر بوده است. به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۱، حدود ۲ درصد از نسبت مشترکان پرمصرف کاسته شده و در این سال حدود ۷۷ درصد مشترکان خانگی برق، مصرفی در محدوده کمتر از الگوی مصرف داشته‌اند. گفتنی است عوامل دیگری همچون کاهش دمای هوا و کاهش همه‌گیری کرونا نیز بر مصرف برق در بخش خانگی مؤثر بوده‌اند و تغییرات مذکور را صرفاً نمی‌توان ناشی از اصلاح تعرفه‌ها قلمداد کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به آثار مثبت اصلاح تعرفه‌های پلکانی برق در بخش خانگی، به‌نظر می‌رسد اعمال این تعرفه‌ها بر مبنای احکام قوانین بودجه ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ نقطه شروع مناسبی برای اصلاح تعرفه‌گذاری برق خانگی بوده است. با تصویب قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق در آبان‌ماه سال ۱۴۰۱، تکالیفی مبنی بر اصلاح

تعرفه‌گذاری برق خانگی وضع شد. از جمله این اصلاحات می‌توان به تعیین الگوی مصرف ماهیانه برق خانگی بر مبنای سطح مصرف ۷۵ درصد مشترکان خانگی و همچنین تعیین تعرفه پلکانی مشترکان پرمصرف، معادل ضرایبی از هزینه تأمین برق اشاره کرد. با گذشت حدود یک سال از تصویب قانون مانع‌زدایی از توسعه

صنعت برق، همچنان تکالیف این قانون در حوزه اصلاح تعرفه‌گذاری برق خانگی به‌طور کامل اجرایی نشده است. لذا جهت تحقق بیشتر اهداف نظام افزایش پلکانی تعرفه‌های برق خانگی، پیشنهاد می‌شود در اجرای کامل ماده (۶) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق تسریع شود.



بیان / شرح مسئله

کاری دوچندان به نهادهای نظارتی و فشارهای سیاسی و اجتماعی به دولت می‌شود. از این رو شناسایی مصادیق، گلوگاه‌ها، علل و ریشه‌های بروز فساد در بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی ضرورتی محتوم است. تا از این طریق مشارکت عامه مردم در سرنوشت خویش که از اصلی‌ترین ارزش‌های قانون اساسی است، در بستری سالم و به‌دور از فساد محقق شود. پس از حصول چنین شناختی می‌توان راهکارهایی مناسب برای کاهش فساد در این بستر ارائه کرد.

سیاسی و اجتماعی دچار شوند. از سوی دیگر، بخش دولتی مرتبط با آنها نیز ممکن است در معرض تعارض منافع، ویژه‌خواری و ارتشا قرار گیرد. در حال حاضر تعداد بروز چنین مواردی در مقایسه با فراوانی تشکل‌های اجتماعی کشور ناچیز است، اما آثار اجتماعی و سیاسی آن به‌قدری زیاد است که منجر به کاهش اعتماد عمومی و مشارکت مردمی می‌شود و از سوی دیگر منجر به هدررفت منابع عمومی و اعتبارات دولتی و تحمیل فشارهای

تشکل‌های اجتماعی از قبیل خیریه‌ها، مؤسسات و مراکز خدمات بهزیستی، مراکز نیکوکاری کمیته امداد امام‌خمينی (ره)، تشکل‌های مردم‌نهاد و سایر مؤسسات غیرتجاری غیرانتفاعی موضوع ماده (۵۸۴) قانون تجارت، تشکل‌هایی غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیردولتی هستند که در جهت توسعه اجتماعی در کشور به‌صورت داوطلبانه فعالیت می‌کنند. این تشکل‌ها در مسیر تأسیس و فعالیت خود می‌توانند به فسادهای اقتصادی،



در این گزارش، مفاسد و گلوگاه‌های شناسایی شده فساد در بستر فعالیت تشکل‌های اجتماعی به سه دسته زیر تقسیم ده‌اند:

۱. مفاسد اقتصادی

۱-۱. جرائم اقتصادی اعم از اختلاس، کلاهبرداری و پولشویی در «ساختار تأمین مالی» تشکل‌ها،

۲-۲. مدیریت نادرست و انحراف در «ساماندهی اموال و املاک دولتی»،

۳-۱. وجود تعارض در نحوه اقدام کمیسیون ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،

۴-۱. حسابرسی نامناسب کمک‌ها و پرداخت‌های انجام شده به تشکل‌ها،

۵-۱. تعارض منافع و فساد مدیران دولتی مسئول در حوزه مشارکت‌های اجتماعی در موارد زیر:

۵-۱-۱. صدور مجوز تأسیس تشکل‌های هیئت‌لمنایی،

۵-۱-۲. ثبت عناوین خاص، عام و تک‌سیلابی،

۵-۱-۳. ارسال گزارش‌های مالی و عملکردی صورتی،

۵-۱-۴. انحراف منابع و مشارکت‌های مردمی،

۵-۱-۵. عدم صدور مجوز برای تشکل‌های همکار و رقیب،

۵-۱-۱. توزیع نامناسب امکانات و ظرفیت‌های دولتی به تشکل‌ها،

۵-۱-۷. تأسیس تشکل‌های صورتی و کاذب،

۵-۱-۸. تبعیض در انجام فرایندهای اداری و اجرایی،

۵-۱-۹. توزیع نامناسب اعتبارات، طرح‌های خدماتی و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای.

۲. مفاسد سیاسی

۲-۱. نفوذ مدیران دولتی در تشکل‌های اجتماعی،

۲-۲. نفوذ مؤسسان / مدیران تشکل‌ها در دولت.

۳. مفاسد اجتماعی

۳-۱. وجهه‌سازی افراد غیر موجه و دارای سوء شهرت اجتماعی،

۳-۲. تخریب جامعه در لوای فعالیت اجتماعی عام‌المنفعه.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

کاهش مفاسد اشاره شده در بالا، مستلزم ارائه راهکارهایی دقیق، اجرایی و متناسب با علل و ریشه‌های بروز هر کدام از مفسده‌های شناسایی شده است. در گزارش حاضر پس از شناسایی علل و ریشه‌های مزبور، راهکارهایی به شرح زیر ارائه شده است:

۱. تصویب قانون تشکل‌های اجتماعی در مجلس شورای اسلامی،

۲. تعیین متولی واحد برای حوزه خدمات و

سلامت اجتماعی در کشور،

۳. استقرار سامانه جامع و یکپارچه خدمات اجتماعی،

۴. استقرار نظام ارزیابی و رتبه‌بندی تشکل‌های اجتماعی و توزیع منابع، امکانات و ظرفیت‌های دولتی براساس رتبه مکتسبه تشکل‌ها،

۵. ایجاد تشکل‌های ملی حامی ذی‌نفعان و عضویت نمایندگان آنها در نهادهای حاکمیتی

مسئول در حوزه مشارکت اجتماعی،

۶. تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات مالی و مالیاتی،

۷. آموزش و توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی و اعضای تشکل‌های اجتماعی از منظر حقوقی و تخصصی،

۸. استانداردسازی و حذف رفتارهای سلیقه‌ای در فرایند صدور مجوز تأسیس و تمدید تشکل و تعلیق و انحلال آن.

بررسی مفهوم هزینه‌های کمرشکن سلامت و سیاست‌هایی برای محافظت مالی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16718.1684](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16718.1684)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۶۵۸
۱۴۰۳/۱۲/۱۶

بیان / شرح مسئله

از جمله اهداف اصلی نظام‌های سلامت در سراسر دنیا، علاوه بر ارائه خدمات مورد نیاز، **محافظت** از افراد در برابر مواجهه با مشکلات مالی مرتبط با هزینه‌های بهره‌مندی از این خدمات است. یکی از رایج‌ترین مفاهیم برای سنجش حفاظت از افراد در برابر خطرات مالی، شاخص مواجهه با مخارج کمرشکن سلامت است. بنا به تعریف سازمان جهانی بهداشت اگر

مجموع پرداخت‌های مستقیم از جیب خانوار برای سلامت برابر یا بیش از **۴۰ درصد** از ظرفیت پرداخت آن خانوار باشد، مخارج کمرشکن سلامت رخ داده است. فقدان نظام اثربخش محافظت از افراد در برابر مخاطرات مالی، علاوه بر اینکه باعث سقوط جمعیت زیادی از افراد به زیر **خط فقر** می‌شود، احتمال صرف‌نظر بیماران از دریافت خدمات سلامت مورد نیاز را

نیز افزایش داده و در نتیجه باعث کاهش سطح سلامت می‌شود. در نظام سلامت کشور ایران دستیابی به محافظت مالی در برابر مخارج سلامت از طریق راهبردهایی مانند **گسترش پوشش بیمه سلامت، کاهش پرداخت از جیب، ارائه یارانه و افزایش منابع بخش سلامت** طی قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های مختلف مدنظر قرار گرفته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق آمارهای منتشر شده مواجهه خانوارها با مخارج کمرشکن سلامت در کشور براساس شاخص ظرفیت پرداخت خانوار، از ۲/۳۷ درصد در سال ۱۳۹۵ با طی یک‌روند نوسانی به ۲/۴۲ درصد در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است که این میزان با هدف تعیین شده در برنامه ششم توسعه (یک درصد) فاصله دارد. در این دوره زمانی (۱۳۹۵-۱۴۰۰) میزان مواجهه با مخارج کمرشکن سلامت در خانوارهای روستایی بیشتر از خانوارهای

شهری بوده است.

همچنین برحسب داده‌های حساب‌های ملی سلامت میانگین شاخص سهم پرداخت‌های مستقیم از جیب بیماران از کل هزینه‌های سلامت طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۰ برابر ۴۲/۲ درصد و در سال ۱۳۹۸ نیز ۳۷/۴۲ درصد بوده است که با هدف مندرج در برنامه ششم توسعه مبنی بر کاهش این شاخص تا ۲۵ درصد فاصله دارد. براساس نتایج پیمایش هزینه درآمد

خانوار، طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ به‌طور متوسط ۳۰ درصد از مجموع پرداخت از جیب خانوار صرف تهیه دارو شده است، خدمات دندان‌پزشکی و خدمات بستری نیز به‌ترتیب ۱۹ درصد و ۱۸/۷ درصد از مجموع پرداخت از جیب خانوار را تشکیل داده‌اند. علی‌رغم تدوین قوانین و مقررات در کشور طی دهه‌های اخیر، جهت حفاظت مالی در برابر مواجهه با هزینه‌های کمرشکن سلامت، این هدف تحقق نیافته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

جدول پیشنهادهای تقنینی و نظارتی

متن پیشنهاد	نوع پیشنهاد (نظارتی، تقنینی، سیاستی)	کمیسیون تخصصی / دستگاه مرتبط
متن پیشنهاد تقویت تأمین مالی نظام سلامت کشور با محوریت اولویت‌دهی به مراقبت‌های پیشگیری، پایدارسازی منابع مالی، گسترش نظام پیش‌پرداخت و کاهش پرداخت از جیب	تقنینی / نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی / وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
بازنگری و بازتعریف سیاست‌های حمایتی و مداخلات هدفمند جهت افزایش محافظت مالی از گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر در برابر هزینه‌های کمرشکن سلامت	تقنینی / نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی / وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی / شورای عالی بیمه سلامت
افزایش تعهدات و عمق پوشش بیمه‌ای سازمان‌های بیمه‌گر پایه، به‌ویژه خدماتی که بیشترین سهم از هزینه‌های پرداخت از جیب دارند؛ نظیر خدمات ضروری دندان‌پزشکی و داروها	تقنینی / نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی / وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی / شورای عالی بیمه سلامت
ایجاد سازوکارهای نظارتی و ارزیابی سیاست‌های حمایتی اتخاذ شده مربوط به محافظت مالی از افراد در برابر هزینه‌های کمرشکن سلامت	تقنینی / نظارتی	کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی / وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی / شورای عالی بیمه سلامت
ایجاد نظام داده‌ای پویا و به روز جهت ارزشیابی شاخص‌های تأمین مالی نظام سلامت کشور و آگاهی از تغییرات آتی بخش سلامت و مراقبت‌های سلامت مورد نیاز	تقنینی / نظارتی	مرکز آمار کشور / وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی / شورای عالی بیمه سلامت

ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور

گزارش اول: حمایت‌های اجتماعی و گروه‌های هدف آن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16700.1669](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16700.1669)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۶۵۹
۱۴۰۳/۱۲/۳۱

بیان / شرح مسئله

ایجاد «نظام چندلایه تأمین اجتماعی» یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اجتماعی کلان کشور است. این نظام مبتنی بر سه حوزه بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی و امداد است. هریک از شهروندان مبتنی بر جایگاه رفاه اجتماعی که در جامعه دارند و براساس موقعیت مخاطره‌آمیزی که در زیست اجتماعی، آنان را تهدید می‌کند، در بخشی از این سطوح مستقر می‌شوند و از خدمات مقتضی بهره‌مند خواهند شد. در این گزارش به توصیف وضعیت بخش حمایت اجتماعی پرداخته خواهد شد و تکالیف مقرر در قانون برنامه ششم توسعه کشور در خصوص ارائه خدمات اجتماعی به گروه‌های هدف در این لایه مورد بررسی قرار خواهد گرفت. احکام حمایتی در برنامه ششم توسعه شامل ۲۰ تکلیف قانونی در حوزه‌های مختلف و به گروه هدف خاص است. ارزیابی تقنینی و اجرایی این احکام

در واقع تصویری از وضعیت خدمات اجتماعی ایران در پنج سال گذشته را ترسیم می‌کند.

برنامه ششم توسعه به منظور اجرا در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ تدوین شده، اما براساس تصویب مجلس شورای اسلامی اجرای آن در دو سال بعد از این بازه زمانی نیز تمدید شد. عموم شاخص‌های رفاه اقتصادی و اجتماعی در طول این سال‌ها به دلیل وضع تحریم‌های ظالمانه و تجربه تورم طولانی‌مدت، وضعیت مطلوبی نداشته است. نرخ فقر متوسط کشور از سال ۱۳۹۶ به بعد افزایش چشمگیری داشته و از حدود ۲۰ درصد در سال ابتدایی برنامه به ۳۰٫۴ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. همچنین افزایش شکاف فقر (فاصله فقرا تا خط فقر) نیز در تمام این سال‌ها رو به افزایش بوده است. در سال پایانی برنامه از میان جمعیت سه دهک پایین درآمدی کشور که جامعه

هدف اصلی نیازمند به پوشش حمایتی است، حدود ۷۵٪ فاقد هرگونه پوشش حمایتی مشخص هستند و با ادامه موج تورمی، پیش‌بینی می‌شود که روند افزایش جمعیت زیر خط فقر ادامه یابد. همچنین فاصله کاهش یافته فاصله غیرفقرا تا خط فقر در این سال‌ها، امکان سقوط طبقات متوسط اقتصادی را به وضعیت فقر مطلق افزایش داده است. بنابراین ضرورت اتخاذ سیاست‌های اجتماعی متناسب با وضعیت مذکور جهت فقرزدایی از اقشار محروم جامعه و اتخاذ سیاست‌های لازم برای جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به وضعیت زیر خط فقر، بیش از پیش احساس می‌شود. در این گزارش که بخش اول از ارزیابی سیاست‌های حمایت اجتماعی در برنامه ششم توسعه کشور بوده، به بررسی این سیاست‌ها معطوف به گروه‌های هدف خاص پرداخته شده است.

تعدد حوزه‌های رفاه اجتماعی (تمام پنج حوزه مهم رفاه اجتماعی یعنی مسکن، بهداشت و درمان، اشتغال، آموزش و بیمه اجتماعی مدنظر قرار گرفته است)، تنوع گروه‌های هدف (افراد دارای معلولیت، زنان سرپرست خانوار، سالمندان، کودکان بی‌سرپرست، کودکان کار، معتادان و...)، قابل ارزیابی بودن وضعیت احکام (مشخص شدن وضعیت شاخص‌ها در سال ابتدایی و هدف‌گذاری در سال پایانی) از جمله ویژگی‌های مثبت سطح تقنینی برنامه است.

از مهم‌ترین نقاط ضعف تقنینی برنامه نیز می‌توان به موارد نظیر فقدان جامعیت خدمات تخصصی مبتنی بر نیاز گروه‌های هدف، ابهام در جمعیت هدف احکام اشاره کرد.

خدمات اجتماعی به گروه‌های هدف خاص:

مهم‌ترین گروه‌های هدفی که برنامه ششم در بخش سیاست‌های حمایت اجتماعی در راستای بهبود وضعیت رفاهی آنان احکامی وضع کرده است، شامل افراد دارای معلولیت، زنان سرپرست خانوار، سالمندان، کودکان هستند. وضعیت اجرایی احکام مربوط به هریک از این گروه‌های هدف در زمان اجرای برنامه ششم از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۰ گوناگون است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

کودکان: حمایت از تغذیه کودکان، نگهداری، مراقبت و حمایت از کودکان بی‌سرپرست و حمایت از کودکان کار و خیابانی از جمله سیاست‌های مهم برنامه ششم توسعه در خصوص گروه هدف کودکان است. احکام مربوط به نگهداری و مراقبت از کودکان بی‌سرپرست در سازمان بهزیستی به شکل کامل محقق شده، اما حمایت از کودکان یتیم تحقق ۴۷ درصدی در سال ۱۴۰۰ داشته است. حمایت غذایی از کودکان نیز در پایان برنامه حدود ۶۹ درصد از اهداف

را محقق کرده است. در خصوص کودکان کار و خیابانی دو حکم در برنامه ششم توسعه در نظر گرفته شده است. ابتدا در جدول ماده (۷۸) افزایش حمایت از کودکان خیابانی از ۶۰۰۰ به ۷۶۵۸ نفر در سال پایانی برنامه در نظر گرفته شده که طبق ارزیابی‌ها بیش از میزان هدف تعیین شده در سال ۱۴۰۰ محقق شده، اما در خصوص بند «ح» ماده (۸۰) که پوشش ۲۵ درصدی کودکان کار را برای سازمان بهزیستی تکلیف کرده است، به دلیل فقدان اطلاعات رسمی از تعداد کودکان کار در کشور امکان ارزیابی این حکم وجود ندارد.

زنان سرپرست خانوار: بند «ت» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، تدوین «طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» و اجرای آن در طول برنامه ششم را تکلیف کرده است. در راستای تکلیف اول، به دلیل عدم تصویب این طرح در مجلس، ارزیابی اجرای این حکم نامطلوب است. به همین دلیل با وجود ارائه خدمات اجتماعی متعدد از سوی نهادهای گوناگون، همچنان خلأ عدم تصویب، طرح جامع توانمندسازی برای زنان سرپرست خانوار احساس می‌شود و فعالیت‌های نهادهای حمایتی پوشش کامل و خدمات مورد نیاز این جمعیت هدف مهم را تأمین نمی‌کند. بنابراین اهداف برنامه ششم توسعه درباره زنان سرپرست خانوار که انسجام در سطح اجرای سیاست‌های حمایتی است نامطلوب ارزیابی می‌شود.

سالمندان: در هدف‌گذاری کمی ماده (۷۸)، افزایش حمایت از سالمندان به تعداد ۴۱۸۰۰۰۰ نفر مدنظر بوده که تنها ۵۷ درصد از هدف تعیین شده محقق شده است. همچنین جزء «۲» تبصره «ج» ماده (۸۰) که تداوم اجرای طرح ساماندهی و توان‌بخشی سالمندان با پوشش حداقل (۲۵٪) جمعیت هدف را مقنن می‌کند، به دلیل عدم دسترسی

به آمار و اطلاعات سالمندی در ایران قابل ارزیابی نیست، اما براساس آمارهای بیان شده از سوی متولیان امر تقریباً ۲۴ درصد جمعیت سالمند کشور به‌عنوان مددجوی نهادهای حمایتی در سال ۱۴۰۰ تحت پوشش قرار دارند، اما ابهام در نوع و کیفیت خدمات حمایتی از سالمندان و مشکلات عمده در خصوص خدمات نگهداری و توان‌بخشی در مراکز نشان از عدم اجرای مطلوب حکم فوق دارد.

افراد دارای معلولیت:

جزء «۴» بند «الف» ماده (۸۰) که «تدوین نظام جامع رصد آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها» را تا پایان سال اجرای برنامه ششم و اجرای آن را از سال دوم برنامه تکلیف کرده، از معدود احکام مربوط به معلولان است. براساس اطلاعات به‌دست آمده بخش دوم این حکم به شکل کامل اجرایی نشده است. بنابراین آمار و اطلاعات مربوط به این جمعیت هدف در دسترس نیست، اما در سال ۱۴۰۰ سازمان بهزیستی جمعیتی معادل ۱,۸۳۱,۷۶۸ نفر فرد دارای معلولیت را تحت پوشش قرار داده است. به‌نظر می‌رسد با فرض جمعیت معلول معادل با ۸ درصد از جمعیت کشور ایران (طبق بیانات مقامات رسمی کشور) این جمعیت تقریباً ۲۲ درصد از افراد دارای معلولیت کشور محسوب می‌شود. بنابراین در فقدان نظام جامع رصد معلولیت امکان سیاست‌گذاری و خدمات‌رسانی برای بخش عمده‌ای از معلولان فراهم نمی‌شود.

در جزء «۱» بند «ج» ماده (۸۰) که پوشش حداقل ۷۵ درصدی بیماران روانی مزمن را تکلیف کرده است، همچنان فاصله قابل توجهی میان اهداف برنامه و اجرای آن وجود دارد. فقط ۱۵,۳ درصد از جمعیت بیماران روانی کشور تحت پوشش خدمات سازمان بهزیستی قرار دارند. بنابراین وضعیت اجرای این حکم نامطلوب ارزیابی می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- تسهیل فرایند تصویب و اجرای «طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار» در برنامه هفتم توسعه با مشارکت حداکثری ذی‌نفعان.
- تکلیف سازمان بهزیستی برای ایجاد سامانه رصد معلولیت کشور و اجرای آن در

- سال اول برنامه هفتم توسعه کشور.
- اجرای تبصره «۳» ماده (۳۱) قانون حمایت از حقوق معلولان و اخذ گزارش ارزیابی اجرای قانون و تدوین راهبردهای اجرایی پنج‌ساله برای تحقق اهداف آن.
- تعیین متولیان اصلی حمایت از کودکان

- کار و خیابانی براساس تعریف دقیق مصادیق هریک از این گروه‌های هدف.
- تدوین نظام جامع حمایت از سالمندان و تعیین تکالیف دستگاه‌های متولی براساس سازوکار انتظام‌بخش در نظام مسائل سالمندان کشور

واکاوی موضوع امید و امکان‌های تولید آن؛ با تأکید بر ظرفیت‌های ارتقای مشارکت‌های عمومی در مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16710.1676](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16710.1676)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۶۶
۱۴۰۲/۱۲/۲۱

بیان / شرح مسئله

امید اجتماعی، به معنای وجود امکان‌های مختلف برای پیگیری اهداف توسط شهروندان است. در این چارچوب، مهم‌ترین اقدام مجلس شورای اسلامی برای امیدآفرینی، «گشودن امکان» است. زمانی که مجلس شورای اسلامی راه‌های گوناگون و مختلفی برای شهروندان تدارک ببیند که با رفع موانع و تسهیل‌گری به منظور کنشگری فعال، برای بهبود زندگی اجتماعی خود تلاش کنند، به ارتقای امید اجتماعی کمک کرده است. ابزارهایی در اختیار مجلس شورای اسلامی است که بر اساس آنها می‌تواند مشارکت اجتماعی را افزایش دهد و امید اجتماعی را ارتقا بخشد.

رویکرد اجتماعی، مقوله امید را در متن وسیع‌تر اجتماعی قرار می‌دهد. امید اجتماعی آن چیزی است که در معرفت و آگاهی جمعی کنشگران ساری و جاری است و باید تعامل کنشگر و نظام اجتماعی واکاوی شود. امید اجتماعی یک پروژه واقع‌گرایانه است که به بهبود و بهسازی شرایط اجتماعی کمک می‌کند. امید اجتماعی ابزار مفهومی است که نشان می‌دهد چگونه می‌توان از وضع کنونی به شیوه‌ای مسالمت‌جویانه به آینده بهتری رسید. اگر این احساس اجتماعی، واقع‌گرایانه نباشد، با آرزو، خوش‌خیالی و خوش‌بینی مواجه هستیم نه امید اجتماعی.

در نگاه جامعه‌شناسی، امید اجتماعی زمانی به وجود می‌آید که ساختارهای اجتماعی مسیرهای متعددی را برای رسیدن به اهداف شهروندان فراهم آورد. اما اگر این مسیرها محدود یا خارج از دسترس باشند، احتمال سرخوردگی و ناامیدی شهروندان افزایش می‌یابد. «رونالد آرنسون»^۱ مفهوم امید اجتماعی را مبنا و شالوده اراده اجتماعی و اقدام سیاسی می‌داند. کوشش‌های جمعی برای دستیابی به اهداف عملی اجتماعی باعث خلق شیوه‌های جدید تفکر، تجربه، درک و اقدام می‌شود. امید اجتماعی زمانی متولد می‌شود که افراد با هدفی خاص، در کنار هم قرار گیرند.

برای افزایش امید اجتماعی، مهم است که مجلس نسبت به طرح‌ها و پیام‌هایی که از سوی مردم ارسال می‌شود نفوذناپذیر نباشد؛ بلکه فعالانه آنها را دریافت کند و در دستور کار قرار دهد. به عبارت دیگر مردم بتوانند از روش‌های گوناگون، اهداف خود را در صحن مجلس پیگیری کنند. پارلمانی که نقش مردم را به عنوان «شریک سیاستگذاری» در نظر می‌گیرد و آنها را در فرایند قانونگذاری مشارکت می‌دهند امیدآفرین است. در این گزارش، ابزارهایی که در اختیار مجلس است و با عملیاتی کردن آنها امید اجتماعی افزایش می‌یابد بررسی می‌شود. این ابزارها عبارتند از:

■ «وتوی مردمی قانون یا همه‌پرسی

ملغی‌کننده: به این معنا که مردم اجازه داشته باشند با یک «قانون جدیداً تصویب‌شده» یا «قانون در حال اجرا» مخالفت بورزند. پس از طرح درخواست از سوی مردم که حاوی حداقل امضاهای لازم باشد اقدام به همه‌پرسی برای نسخ تمام یا قسمتی از یک قانون آغاز می‌شود. البته لازم است محدودیت‌هایی برای وتوی مردمی در نظر گرفت که با قانون اساسی تعارض نداشته باشد.

■ «همه‌پرسی تقنینی مشورتی: براساس

این قاعده، همه یا بخش‌هایی از طرح یا لایحه در معرض نظر مردم قرار داده می‌شود و نظر مشورتی شهروندان دریافت می‌گردد. قاعدتاً مجلس الزامی ندارد که از نتیجه این همه‌پرسی اطاعت کند.

■ «پیشنهاد مردمی قانون: در برخی از

کشورها این اختیار به مردم داده شده که پیشنهادی مبنی بر اصلاح یا تصویب قانون ارائه کنند. این کار از دو طریق ممکن است: اول اینکه یک متن تدوین‌شده در قالب پیش‌نویس تقنینی از سوی عموم مردم تهیه و به مجلس ارسال شود. دوم اینکه مردم موضوعی را پیشنهاد کنند که در دستور کار مجلس قرار گیرد و در صحن علنی مورد

بحث قرار گیرد. در مجلس عوام انگلستان، به صورت سالیانه سه تاریخ مشخص می‌شود تا موضوع‌هایی که به درخواست مردم باید مورد توجه مجلس قرار گیرد در صحن پارلمان به بحث گذاشته شود. در ایتالیا براساس ماده (۵۰) قانون اساسی، شهروندان می‌توانند با ثبت درخواست، تصویب ابزارهای قانونی را مطالبه یا نیازهای جمعی خود را ابراز کنند. جالب است که عریضه‌های ثبت شده در پارلمان ایتالیا در سال‌های اخیر چند برابر شده‌اند.

■ «عریضه: عبارت است از اینکه شماری از

شهروندان بررسی امری را بخواهند. عریضه تلویحاً معنی شکایت‌نامه نیز می‌دهد و به این معناست که عده‌ای از شهروندان از دولت شکایت کنند و از نمایندگان خود در مجلس بخواهند که حق آنها را استیفا کند. عریضه ابزار مؤثری است برای به گوش رساندن صدای افکار عمومی در خصوص سیاستی خاص. قابل‌تصور است که اگر مردم بتوانند از طریق مجلس شورای اسلامی دادخواهی کنند، تا چه اندازه امید مردم به این نهاد و کل نظام جمهوری اسلامی افزایش می‌یابد. در اتریش بنا بر ماده (۴۱) قانون اساسی این کشور گروهی از شهروندان می‌توانند با استناد به حق ارائه عریضه، مستقیماً از پارلمان بررسی امری را درخواست کنند. پارلمان آلمان نیز به عریضه بهای زیادی داده و از آن برای مردمی‌شدن پارلمان استفاده کرده است. در پارلمان اسکاتلند عریضه توانایی تغییر قانون، یا سیاست دولت، یا تجدیدنظر در اصول یک موضوع، یا تغییر تصمیم را دارد.

■ «ارتباط چهره‌به‌چهره: این ابزار می‌تواند

باعث شود که مردم احساس کنند صدای آنها را نمایندگان می‌شنوند. توجه بیشتر به این ابزار می‌تواند امید اجتماعی را افزایش دهد. در این ارتباطها، شهروندان مسائل و مشکلات عمومی (و نه مسائل شخصی و محدود) را

بیان کرده و از منظر خود راه‌حل‌ها را بیان می‌کنند. این صحبت‌ها به منظور ایجاد تفاهم میان شهروندان و نمایندگان و افزایش همدلی و امید انجام می‌گیرد.

■ «ویزیت حوزه انتخابی: «ویزیت حوزه

انتخابی» در پارلمان‌های ایرلند، اسکاتلند و بریتانیا رواج دارد. منظور از ویزیت حوزه انتخابی این است که در زمانی مشخص، نماینده مجلس جلسه‌های دوبه‌دو با شهروندان حوزه انتخابی برگزار می‌کند و طی آن نگرانی‌ها، دغدغه‌ها و موضوع‌های مورد نظر شهروند به نماینده منتقل می‌شود.

■ «گردهمایی تالار شهر: این نوع از ملاقات

چهره‌به‌چهره در مجالس ایالتی آمریکا، استرالیا و کانادا جریان دارد. هدف از این جلسه همفکری نمایندگان مجلس با مردم و شنیدن دغدغه‌های آنهاست. به این منظور جلسه‌ای در یک مکان عمومی (از جمله تالار شهر، مدارس، کتابخانه‌ها، تالار شهرداری و کلیساها) برگزار می‌شود و شهروندان علاقه‌مند، میزبان نماینده حوزه انتخابیه می‌شوند. برگزاری این جلسه قالب خاصی ندارد و پس از تشکیل، هر کدام از شهروندان می‌تواند موضوعی را مطرح کند و نظر نماینده مجلس را بخواهد. گردهمایی تالار شهر، ابزار مفیدی است که نمایندگان در جریان نظرهای مردم در موضوع‌های مختلف قرار گیرند و در نتیجه درک مشترکی به وجود آید.

■ «ارتباط مجلس با مردم از طریق

رسانه‌ها شامل ارتباط ویدئویی (مانند پخش جلسات علنی مجلس در تارنما، پخش جلسات کمیسیون در وبگاه، شبکه تلویزیونی مجلس، سرویس‌های اشتراک ویدئویی)؛ ارتباط تعاملی از طریق صفحه اینترنتی (صفحه اینترنتی مشورتی در خصوص طرح‌های قانونی، صفحه اینترنتی مشورتی درباره موضوع‌ها، گروه‌های گفتگوی برخط، ثبت اینترنتی عریضه، نظرسنجی‌های اینترنتی).

پیشنهادهای زیر به منظور افزایش امید اجتماعی از سوی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود:

۱. تأسیس برنامه‌های کاربردی جدید موبایل پایه (شبیه کلاب هاوس) که یک فضای عمومی برای گفتگو و کنش ارتباطی میان مردم و نمایندگان فراهم می‌کنند.

۲. انجام همه‌پرسی تقنینی‌مشورتی. همه یا بخش‌هایی از طرح یا لایحه در معرض نظر مردم قرار بگیرد و نظر مشورتی شهروندان جویا شود. مجلس ملزم نیست از نتیجه همه‌پرسی اطاعت کند و تصمیم‌گیری نهایی برعهده نمایندگان است.

۳. به رسمیت شناختن «پیشنهاد مردمی قانون». در این زمینه می‌توان بندی در آیین‌نامه داخلی مجلس گنجانده که براساس آن، مردم اجازه داشته باشند که متنی را در قالب یک پیش‌نویس تقنینی به مجلس تقدیم کنند. این پیشنهاد مردمی لازم است حدنصاب معینی امضای شهروندان را کسب کرده باشد. پیشنهاد مردمی قانون، با حمایت نمایندگان می‌تواند مانند یک طرح و لایحه در کمیسیون‌ها و صحن مجلس بررسی شود.

۴. افزایش شفافیت مجلس با انتشار داده‌های بیشتر. مثلاً می‌توان صورت‌جلسه کمیسیون‌ها را در تارنمای مجلس منتشر کرد.

۵. گشودگی و کاهش محرمانگی. به این معنا که برخی داده‌ها و اطلاعات را می‌توان براساس درخواست شخصی شهروندان یا تشکل‌های اجتماعی در اختیار آنها قرار داد.

۶. در نظر گرفتن چند کرسی استماعی در کمیسیون‌ها به منظور افزایش شفافیت و آگاهی مردم نسبت به روندها و فعالیت‌های مجلس شورای اسلامی. پیشنهاد می‌شود چند صندلی در کمیسیون‌ها در نظر گرفته شود که در موضوع‌های غیرمحرمانه برخی دانشگاهیان، شهروندان و افراد علاقه‌مند به صورت عضو استماعی در جلسه کمیسیون حاضر شوند.

۷. ترتیب دادن برنامه‌های بازدید مجلس‌گردی برای بازدید مردم از محوطه مجلس در هنگام فعالیت. این تورها به صحن مجلس و کمیسیون‌ها هدایت می‌شوند تا شاهد فعالیت‌های مجلسیان باشند. در این برنامه، افراد فقط نظاره‌گر هستند و گفتگو با نمایندگان (که می‌تواند در فعالیت آنها اختلال

ایجاد کند) در برنامه نیست. در این بازدیدها، فضایی دوستانه و جذاب برای بازدیدکنندگان مهیا می‌شود و فرصتی برای مشاهده کارهایی که نمایندگان انجام می‌دهند.

۸. حضور نمایندگان مجلس در دانشگاه‌ها و تبادل نظر با دانشجویان و اساتید در جلسه‌های مشترک و مطالعاتی. منظور این است که دانشگاهیان و نمایندگان، طرح و موضوعی را با هم بررسی و پیش ببرند. این نوع پیشبرد مشترک طرح‌ها و لوایح می‌تواند باعث امیدواری جامعه نخبگان شود.

۹. ارسال نامه راهنما با امضای رئیس مجلس خطاب به جوانانیکه به سن ۱۸ سالگی رسیده‌اند و می‌توانند رأی بدهند و توضیح اقدام‌ها و کارویژه‌های مجلس.

۱۰. پخش مذاکرات کمیسیون‌ها از طریق رادیو یا اینترنت.

۱۱. ارسال اخبار، تصمیم‌ها، گزارش‌ها برای افرادی که در حوزه‌ای خاص (کسب‌وکار، کشاورزی، سیاست خارجی،...) اظهار علاقه کرده‌اند از طریق ایمیل یا پیام‌رسان‌ها.

۱۲. اصلاح تارنمای مجلس به گونه‌ای که برای جوانان جذاب‌تر و در دسترس‌تر باشد.



بیان / شرح مسئله

به‌رغم اینکه ایران با فاصله قابل‌توجهی، بالاترین تعداد تعاونی‌های ثبت شده در جهان را داراست، اما کیفیت و سهم مولد تعاونی‌ها در اقتصادهای محلی و ملی پایین است. بعضاً تعاونی‌ها اهداف اجتماعی ندارند و در واقع یک بخش خصوصی در پوشش تعاونی هستند که صرفاً از مزایای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- سهم بخش تعاونی‌ها از GDP (تولید ناخالص ملی) مبهم و طبق برخی برآوردها بین ۶ تا ۸ درصد است.
- سهم بخش تعاون از ایجاد فرصت شغلی یک میلیون و ۸۵۰ هزار فرصت شغلی است.
- ایران با حدود یک‌صد هزار تعاونی ثبت شده، اولین کشور جهان در این رتبه است. آمریکا با حدود چهل هزار تعاونی ثبت شده در رتبه دوم قرار دارد.
- رقم شاخص ملی بخش تعاون در پاییز ۱۴۰۱، ۵,۷۱ (نمره بدترین ارزیابی ۱۰ است) محاسبه شد که نشان می‌دهد شرایط محیط کسب‌وکار نسبت به فصل گذشته (رقم شاخص پایش تابستان ۱۴۰۱، ۵,۷۷ می‌باشد)

نسبت با سنت حکمرانی جمهوری اسلامی ایران و جهت اقتصاد ملی قرار دهند. هر قدر فضای بازی تعاونی‌ها شفاف‌تر باشد امکان مشارکت مردم بیشتر فراهم می‌شود و این کمک مهمی برای مردمی‌سازی اقتصاد و مشارکت حاکمیت و ملت در صحنه‌های اقتصادی-اجتماعی نیز خواهد بود.

مالیاتی و بیمه‌ای بخش تعاونی استفاده می‌کنند. چنین آسیب‌هایی عموماً برآمده از مسائل مختلفی است، اما خلأهای قانونی و سیاستگذاری‌های اجتماعی و اقتصادی سهم مهمی دارند. در خصوص قوانین مسئله این است که قوانین به‌نحوی اصلاح و تعبیه شوند که بتوانند بیش‌ازپیش تعاونی‌ها را در

هزار و تعاونی‌های صنعتی با یازده هزار و مسکن با ۱۰ هزار، بیشترین تعاونی‌های کشور را تشکیل می‌دهند.

یافته‌های تحلیلی (آسیب‌شناسی بخش تعاونی)

- مشکلات و آسیب‌های بخش تعاون اعم از مسائل حقوقی و قضایی، مسائل روابط انسانی، بودجه، کم‌رنگ شدن روح تعاون و حضور افراد غیرتعاونگر در لوای تعاونی، همگی برخاسته از دو محور کلی شامل مسائل قانونی و باورهای ذهنی نامولد درباره تعاونی‌هاست.
- ذهنیت عمومی جامعه و برخی متولیان بخش تعاون از نقشی که قانون اساسی به بخش تعاونی داده است و نیز از ظرفیت بخش

تفاوت‌چندانی نداشته است.

- آمار تعداد تعاونی‌های دانش‌بنیان، تعداد شاغلین‌شان و حوزه‌های تخصصی آنها، ضمن اینکه رسمی نیست، متناقض نیز است. این امر به نوپایی و برخی خلأهای قانونی این بخش بازمی‌گردد.
- آمار کمی و تفکیک شده دقیقی از پایداری انواع تعاونی‌ها در دست نیست و صرفاً اطلاعات کلی‌ای در سامانه هوشمند وزارت تعاون وجود دارد که از سال ۱۳۹۰ به بعد به‌طور تقریبی سالیانه بین ۲۰ تا ۲۱ هزار تعاونی منحل می‌شود.
- تعاونی‌های خدماتی با حدود هجده هزار، تعاونی‌های کشاورزی با تعداد تقریبی پانزده

تعاونی برای مردمی‌سازی اقتصاد فاصله دارد. ■ به تعاونی‌ها صرفاً به چشم موجودیت اقتصادی نگریسته می‌شود و از ظرفیت‌های اجتماعی آن غفلت می‌شود. ■ به‌رغم تأکید اسناد بالادستی برای هم‌جهتی بخش تعاونی با سیاست‌های کلان اقتصاد ملی (اقتصاد مقاومتی) تعاونی‌ها در عمل چندان نسبتی با سیاست‌های اقتصاد ملی ندارند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به «اتاق تعاون ایران» پیشنهاد می‌شود: ■ با توجه به مسئله ذهنیت نادرست درباره تعاونی و امر تعاون و نیز مهارت‌های پایین نیروی انسانی در این حوزه، پیشنهاد می‌شود اتاق تعاون با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نهادهای آموزشی و رسانه ملی، به آموزش و ترویج در زمینه آموزش‌های عمومی برای اداره کردن تعاونی و آموزش‌های اقتصادی مانند بازاریابی و ... اقدام کند. به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» پیشنهاد می‌شود: ■ با هدف کمک به شبکه‌سازی تعاونی‌ها با هم، با سایر بازیگران بخش صنعت، کشاورزی، تجارت و خدمات و نیز بازار کشورهای هدف در راستای اقتصاد ملی، با همکاری اتاق تعاون ایران که وظیفه هماهنگ کردن تعاونی‌ها با اجزای اقتصاد ملی را برعهده دارند به ایجاد نمایشگاه‌هایی که فرصت دیدار تعاونگران با

■ در اسناد و قوانین بالادستی، تأکید بر هم‌جهتی تعاونی‌ها با سیاست اقتصاد مقاومتی (اقتصاد ملی) تأکیدی خالی از جزئیات است، و در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه آن‌طور که باید پیگیری نشده است. ■ اهم آسیب‌های قانونی بخش تعاون شامل این موارد است: عدم شفافیت و کفایت قانون در نظارت، مجازات‌های کیفی مختص تعاونگران،

سایر بازیگران را فراهم آورد اقدام کند. به «کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی» پیشنهاد می‌شود این اصلاحات قانونی را پیگیری کند: ■ اصلاح و شفاف کردن تعاریف تعاون، تعاونگر به‌منظور جلوگیری از تعریف اشکال جدید تعاونی‌های ناهماهنگ با اصول تعاون و پیشگیری از فعالیت بخش خصوصی در لوای تعاونی‌سازی، ■ تدقیق و تغییر دسته‌بندی کلی تعاونی‌ها به تعاونی‌های شاغلین و غیرشاغلین. تعاونی‌ها سهامی عام، تعاونی‌های فراگیر ملی، به‌نحوی که از یک طرف این تعاریف و دسته‌بندی‌ها با روح تعاونی در جهان هماهنگ‌تر شود، ■ تدوین قانون مجازات‌های اختصاصی بخش تعاون. ■ تقویت نظارت بر تعاونی‌های مسکن و اعتباری و مالی از طریق تعریف «هیئت بازرسی نخبگان اجتماعی غیرذی‌نفع» برای آنها.

ابهام در تعاریف و دسته‌بندی تعاونی‌ها، مشکلات حقوقی اساسنامه‌ها، ارتباط نهادها و سازمان‌های موظف بخش تعاون. ■ با وجود جهان‌شمول بودن مشکل آمار در بخش تعاون، در کشور ما عدم اختصاص بودجه کافی و ابهام قانونی در خصوص مسئول نهایی آمار این بخش، علت اصلی برخی کاستی‌های آماری است.

■ ایجاد الزام قانونی، تخصیص ردیف بودجه دقیق و نیز مشخص کردن تنها یک مرجع برای جمع‌آوری آمار بخش تعاون به‌صورت سالیانه و مشخص کردن یک مرجع رسمی انتشار آمار. پیشنهاد می‌شود این مرجع صرفاً مرکز آمار ایران باشد. ■ ایجاد الزام قانونی برای وزارتخانه‌های نفت، صمت و اقتصاد جهت اعلام سالیانه نیاز به سرمایه‌گذاری بخش تعاون جهت اطلاع تعاونگران. منظور سرمایه‌گذاری‌هایی است که برای بخش خصوصی یا دولتی جذابیت ندارند، اما منفعت عمومی یا منفعت محلی دارند و رفع آنها می‌تواند با انگیزه‌های اجتماعی و جمعی تعاونی همخوانی داشته باشد. ■ ایجاد الزام قانونی برای وزارت تعاون، جهت ایجاد سامانه ویژه ارتباط با تعاونی‌ها و پاسخ‌گویی سریع به آنها مانند آنچه برای امور مالیاتی اکنون برقرار است.

ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران؛

(بررسی فصل امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی

و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16685.1654](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16685.1654)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۶۸۱
۱۴۰۳/۱۲/۲۶

بیان / شرح مسئله

تمرکز بر سال‌های اجرای قانون برنامه ششم توسعه کشور طی دوره (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مورد ارزیابی کارشناسی قرار داده است. با توجه به حجم بالای احکام مربوط به فصول هشت‌گانه قانون، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در قالب سلسله گزارش‌ها (به تفکیک و با توجه به حجم فصول) ارائه خواهد شد. این گزارش چهارمین گزارش از مجموعه گزارش‌های ارزیابی عملکرد قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران خواهد بود و به بررسی احکام فصل هفتم (امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت) خواهد پرداخت.

تصویب این قانون، تاکنون ارزیابی دقیقی از عملکرد این قانون از سوی دستگاه‌های متولی، به‌ویژه بنیاد شهید و امور ایثارگران صورت نپذیرفته و همین مسئله سبب ایجاد تفاسیر مختلف از میزان و دلایل اجرایی نشدن آن شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به مفاد ماده (۷۴) این قانون و با همکاری بنیاد شهید و امور ایثارگران، برای نخستین بار در کشور، از زمان تصویب این قانون، عملکرد مالی و عملیاتی قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران را به تفکیک فصول قانون جامع و به تفکیک موضوع مواد هر فصل از قانون، با

نظام اسلامی به‌منظور پاسداشت و تکریم از جامعه ایثارگران کشور، به‌عنوان پرچم‌داران فرهنگ ایثار و جهاد، قوانین و الزامات سیاستی متعددی را طی سالیان گذشته مصوب و اجرا کرده است. یکی از مهم‌ترین قوانین تدوین در این زمینه که در واقع پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران»، مهم‌ترین سند پشتیبان در زمینه تبیین حقوق و چارچوب ارائه خدمات به جامعه ایثارگری کشور به‌شمار می‌آید، «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» است. به‌رغم گذشت بیش از ۱۰ سال از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های گزارش حاضر نشان داد که پیرامون فصل امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، علی‌رغم اجرای برخی اقدامات همچون «تشکیل شورای عالی ترویج و توسعه فرهنگ ایثار و شهادت»، «تأمین و پرداخت (۱۰۰٪) هزینه شهریه کلیه دانشجویان

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای اجرای بهینه احکام فصل معیشت و رفاه پیشنهاد می‌شود:

۱. از ظرفیت‌های قانونی شورای عالی ترویج و توسعه فرهنگ ایثار و شهادت استفاده شود.

مشمول براساس آیین‌نامه اجرایی مربوط»، «تولید برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی و هنری مرتبط با ایثار و شهادت از سوی دستگاه‌های اجرایی متولی امور فرهنگی کشور» و «اعطای سهمیه‌های ورود به دانشگاه‌های آموزش عالی به مشمولین»، چالش‌هایی نیز در مسیر اجرای احکام این

۲. هدف‌گذاری متناسب با نیاز جامعه و منابع مالی برای اجرایی شدن پروژه‌های فرهنگی و هنری مربوط به ایثار و شهادت صورت پذیرد.
۳. به نیازهای فرهنگی، ورزشی و

فصل دیده می‌شود که از آن جمله می‌توان به: «عدم تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز برای اجرای مفاد فصل هفتم قانون»، «عدم اعطای بورسیه تحصیلی در داخل کشور»، به‌ویژه «عدم انجام نظرسنجی در خصوص کیفیت برنامه‌های رادیویی، تلویزیونی و هنری» اشاره کرد.

تفریحی و هنری جامعه ایثارگران در راستای ارتقای سطح سلامت فردی و اجتماعی ایشان توجه شود و اعتبارات مورد نیاز برای اجرای مفاد فصل هفتم این قانون تأمین شود.

واکاوی کارکرد اجتماعی نهاد دین در جهان امروز؛

۲. مطالعه موردی: سازمان دیانت ترکیه با محوریت سیاست‌گذاری متمرکز دینی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16696.1665](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16696.1665)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۴۰۳/۱۲/۱۲
۱۹۶۴۸



بیان / شرح مسئله

هنگامی که اسلام‌گرایان در کشور ترکیه با عنوان حزب عدالت و توسعه در سال ۲۰۰۲ میلادی بر مسند قدرت نشستند، اسلام نقش پررنگی در حکمرانی و سیاست‌گذاری این کشور پیدا کرد و همچنین سیاست اسلامی‌سازی جامعه نیز به‌عنوان دال مرکزی سیاست‌گذاری دینی و تبلیغی این کشور مورد اهتمام قرار گرفت. این درحالی است که پیش از به قدرت رسیدن حزب عدالت و توسعه، جریان سکولار و غرب‌گرای ترکیه سعی در به انزوا کشیدن دین از ساحت‌های اجتماعی داشت. با این مقدمه، واکاوی سیاست‌گذاری دینی و تبلیغی کشور ترکیه در دوران اسلام‌گرایان از سه جنبه مورد اهمیت خواهد بود: (۱) با توجه به شباهت بالا و اشتراکات فرهنگی ایران و ترکیه به‌ویژه در زمینه تقابل دو جریان سنت و مدرنیته، مطالعه سیاست‌گذاری دینی و تبلیغی این کشور در دوران اسلام‌گرایان می‌تواند عبرت‌ها و تجربیات ارزشمندی در زمینه اسلامی‌سازی جامعه، نوع مواجهه با جریان مدرنیته برای دستگاه حکمرانی دینی و تبلیغی کشور داشته باشد. توضیح آنکه؛ کشور ترکیه بنا به دلایلی، از جمله

تبلیغی این کشور دارای ضرورت است؛ (۳) بررسی ساختار دینی کشور ترکیه به‌منظور زمینه‌سازی نظری و پژوهشی برای گسترش ارتباطات دینی ایران با این کشور در راستای تقویت رویکرد امت‌محور و گفت‌وگو وحدت اسلامی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

اما لازم به ذکر است که علی‌رغم شباهت‌های فرهنگی ایران و ترکیه، این کشور تفاوت‌های اساسی و بنیادینی در حوزه‌های فرهنگ، دین و سیاست با ایران دارد که ریشه آن‌ها در فلسفه سیاسی سکولار کشور ترکیه می‌باشد و این موضوع بر سیاست‌گذاری حوزه فرهنگ و دین این کشور نیز سایه انداخته است. از این‌رو اساساً امکان الگوبرداری تام از سیاست‌گذاری دینی و تبلیغی این کشور برای نظام جمهوری اسلامی ایران که نظامی اساساً دینی بوده، منتفی است، بلکه هدف اصلی گزارش سیاستی حاضر، مبتنی بر جوانب سه‌گانه بالا، علی‌الخصوص نحوه مواجهه کشور ترکیه با موج مدرنیته، صرفاً بیان تجربیات سیاستی کشور ترکیه در حوزه احیاء کارکرد اجتماعی نهاد دین و اخذ درس‌آموخته‌هایی گزینشی است.

قرابت جغرافیایی به اروپا، نسبت به ایران مواجهه سریع‌تری با پدیده فراگیر مدرن‌شدن (مدرنیزاسیون) داشت. مدرنیته همان پدیده‌ای بود که طی قرون ۱۵ تا ۱۹ میلادی، نهادهای اجتماعی را در اروپا از نهاد دین جدا نمود و نظاماتی اجتماعی، بی‌نسبت با دین خلق کرد و از این طریق، به صورتی بنیادین کارکرد اجتماعی نهاد دین را از آن سلب نمود و پس از آن در قالب فرآیند مدرن‌شدن (مدرنیزاسیون) به سراسر جهان تسری یافت. یقیناً مطالعه پیشینه سیاست‌گذاری دینی و تبلیغی کشور ترکیه که سابقه‌ای طولانی‌تر از ایران در مواجهه با مدرنیته دارد و همچنین تلاش حزب عدالت و توسعه برای بازگرداندن کارکرد اجتماعی به نهاد دین، می‌تواند ورطه‌هایی که این دستگاه حکمرانی در زمینه احیاء کارکرد اجتماعی نهاد دین در کشور ترکیه با آن روبرو بوده است را به نظام حکمرانی در حوزه دین و تبلیغ در ایران بشناساند. (۲) کشور ترکیه یکی از مهم‌ترین رقبای تمدنی جمهوری اسلامی ایران در منطقه محسوب می‌شود و به همین دلیل درک واقع‌بینانه و صحیح از سیاست‌های دینی و

ادوار سیاست دینی و تبلیغی کشور ترکیه از ابتدای تأسیس این کشور تاکنون عبارتند از: (۱) دوره محدودیت‌های دینی و کنترل آزادی‌های مذهبی تحت تأثیر اصول کمالیستی که از زمان تأسیس جمهوری ترکیه تا حدود سال ۱۹۵۰ را شامل می‌شود؛ (۲) از حدود سال ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰، دولت با وجود تعدیل سیاست کنترل آزادی‌های دینی، جریان احیای دینی را نادیده می‌گرفت؛ (۳) از حدود سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۷، دولت نگاه ابزاری به دین داشت و از این ظرفیت برای یکپارچه‌سازی هویتی و مقابله با جریان چپ استفاده می‌کرد؛ (۴) دوره چهارم با کودتای سفید ارتش در سال ۱۹۹۷ در مقابل قدرت‌گیری جریان اسلام‌گرا شروع شد و تا سال ۲۰۰۲ ادامه داشت. در این دوره محدودیت‌های مذهبی همچون دوره اول شدت گرفت؛ (۵) از سال ۲۰۰۲ تاکنون، که حزب عدالت و توسعه بر مسند قدرت بوده، دوران آشتی دولت با دین و دینداران می‌باشد و اسلام نقش پررنگی در ساحت‌های اجتماعی جامعه داشته است.

جماعت‌ها و طریقت‌های اسلامی به‌عنوان ساختار غیردولتی، غیررسمی و سنتی دینی در کشور ترکیه فعال هستند که سیاستگذاری دینی و تبلیغی این کشور بدون شناخت آنها غیرممکن است. در ابتدای تأسیس جمهوری ترکیه، فعالیت‌های دینی و تبلیغی گروه‌های اسلامی توسط دولت تعطیل شد و از این‌رو بسیاری از فعالیت‌هایشان به شکل غیرعلنی و پنهانی ادامه داشت تا اینکه در دهه ۱۹۸۰ ظهور و بروزشان در اقتصاد بیشتر شده و زمینه‌کنشگری فرهنگی و سیاسی آنها فراهم

شد، اوج نقش‌آفرینی این گروه‌های دینی و مذهبی را می‌توان دوران قدرت‌یافتن حزب عدالت و توسعه دانست. علویان نیز ذیل ساختار غیردولتی، غیررسمی و سنتی دینی کشور ترکیه، همواره به‌عنوان یک چالش اساسی هویتی و دینی مطرح هستند. علویان در این کشور با توجه به اختلافات مذهبی که با جامعه اهل سنت حنفی دارند، همواره با کمالیست‌ها و جریان سکولار ترکیه همراهی داشته‌اند. دولت نیز در طول دوران جمهورییت سیاست‌هایی را برای کنترل و همراه‌سازی آنها با جامعه ترکیه در پیش گرفته که نمونه بارز این سیاست‌ها طرح گشایش علوی بود که توسط حزب عدالت و توسعه مطرح شد.

مهم‌ترین نهادهای دولتی و رسمی دینی کشور ترکیه که سیاست‌های دولت در قبال حوزه دین و دینداران عمدتاً از طریق آنها پیاده می‌شود، عبارتند از: (۱) سازمان دیانت ترکیه (متولی دولتی خدمات دینی و تبلیغی کشور ترکیه)؛ (۲) نهاد مسجد؛ (۳) نظام آموزش دینی که شامل مدارس امام خطیب، دانشکده‌های الهیات و مراکز آموزش قرآن است؛ (۴) بنیادها و انجمن‌ها که با بهره‌گیری از کمک‌های مردمی و حمایت سازمان دیانت ترکیه از خدمات و فعالیت‌های دینی حمایت می‌کنند.

مهم‌ترین یافته‌های سیاستگذاری دینی و تبلیغی کشور ترکیه در دوران اسلام‌گرایان (حزب عدالت و توسعه) عبارتند از:

(۱) گسترش نقش فعال دین در عرصه اجتماعی و احیاء کارکردهای اجتماعی نهاد دین در دوران اسلام‌گرایان، که در کودتای

نافرجام سال ۲۰۱۶ در قالب نقش‌آفرینی سیاسی مساجد نمود پیدا کرد؛

(۲) توسعه کمی ساختار سازمان دیانت ترکیه از ابتدای روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه، که عمدتاً در بالا رفتن اعتبار سالیانه این سازمان و افزایش کارکنان آن نمود دارد؛ (۳) نهادینه کردن بینش و کنش اسلامی در افراد و جامعه از طریق نظام آموزش دینی اعم از مدارس امام خطیب، دانشکده‌های الهیات و همچنین مراکز آموزش قرآن؛

(۴) انجام فعالیت‌های برون‌مرزی دینی و تبلیغی کشور ترکیه، در راستای توسعه قدرت نرم ترکیه و تلاش برای کسب مشروعیت دینی در جهان اسلام از این روش؛

(۵) سیاست تقویت جماعت‌ها و طریقت‌های مذهبی و زمینه‌سازی برای افزایش ظهور و بروز آنها در عرصه‌های اجتماعی از طریق تقویت توان اقتصادی آنها؛

(۶) سیاست اسلامی‌سازی جامعه با رویکرد اسلام اجتماعی و مدنی (پایین به بالا) که در عرض اسلام سیاسی (بالا به پایین) قرار دارد و به‌بیان‌دیگر رویکرد اسلام اجتماعی به‌دنبال اسلامی‌سازی جامعه و کشور از مسیر دموکراتیک است؛

(۷) تأکید ساختار دولتی دینی در کشور ترکیه بر ترویج مذهب غالب کشور بر مبنای اسلام مدرن ترکی؛

(۸) همراه‌سازی علویان با مذهب غالب کشور و کنترل فعالیت‌های دینی آنها از طریق آموزش دینی در مدارس و همچنین حمایت‌های اقتصادی سازمان دیانت ترکیه از مراکز علویان.

نتیجه‌گیری

مهم‌ترین یافته سیاستی گزارش حاضر ناظر بر تمرکز ساختاری دستگاه‌های دولتی فعال در زمینه فعالیت‌های دینی و تبلیغی با محوریت سازمان دیانت ترکیه است که نقطه عطف سیاستگذاری دینی و تبلیغی این کشور محسوب می‌شود. برخی از مزایای این تمرکز ساختاری شامل اتخاذ سیاست‌های واحد، منسجم و مشخص دینی، افزایش هماهنگی و همکاری بین‌دستگاهی، عدم موازی‌کاری و شفافیت بالا در ارائه گزارش عملکرد و تقسیم وظایف است. یکی دیگر از تجربیات

موفق در حوزه سیاستگذاری دینی و تبلیغی کشور ترکیه، فعالیت‌های بنیادها و انجمن‌ها و در رأس آنها بنیاد دیانت ترکیه است که ظرفیت اقتصادی قابل توجهی برای فعالیت‌های دینی و تبلیغی دارد. این بنیاد به‌عنوان یک الگوی موفق، از طریق کمک‌های مردمی، فعالیت شرکت‌های تجاری منتسب به خود و حمایت‌های دولتی، اقدامات مختلفی در ابعاد فرهنگی، عمرانی، آموزشی و اجتماعی صورت می‌دهد. این بنیاد به‌واسطه هماهنگی و همسویی با سازمان دیانت ترکیه، ارتباط و همکاری با دستگاه‌های مرتبط و همچنین

غیردولتی بودن و حفظ اصل مردمی، اثرگذاری قابل توجهی در زمینه فعالیت‌های دینی و تبلیغی داشته است. علاوه بر این، کشور ترکیه در دوران دولت حزب عدالت و توسعه، سیاست دینی و تبلیغی فعالی در خارج از کشور داشته که دورا هبرد قابل توجه در این زمینه، بهره‌گیری از دیپلماسی مسجد (ساخت و ترمیم مساجد در خارج از کشور به شکل گسترده و همچنین مدیریت آنها و اعزام امام‌جماعت و مبلغان دینی به این مساجد) و همچنین ایجاد رایزنی امور دینی ذیل سفارتخانه‌های ترکیه در کشورهای اسلامی است.



تحلیل و آسیب‌شناسی قوانین حمایتی مادران شاغل

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16695.1664](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16695.1664)



بیان / شرح مسئله

شده تحلیل قوانین به تناسب نوع حمایت‌های صورت گرفته، ذیل مادران شاغل دارای فرزند خردسال، مادران شاغل دارای فرزند معلول و مادران سرپرست خانوار انجام پذیرد تا مشخص شود، کدام گروه حمایت کمتری دریافت کرده و با چالش بیشتری در زمینه حمایت قانونگذار مواجه هستند.

تأکید اسناد بالادستی بر ضرورت هماهنگی اشتغال زنان با مسئولیت‌های خانوادگی تلقی کرد. بر این اساس این گزارش به بررسی و آسیب‌شناسی قوانین حمایتی مادران شاغل پرداخته است. باین حال با توجه به یکسان نبودن نوع و میزان حمایت‌ها برای آنان تلاش

ضرورت حمایت از مادران شاغل را باید از باب پیامدها و آثار مطلوب این حمایت در ایفای هم‌زمان نقش‌های خانوادگی و شغلی، حمایت از نهاد خانواده و بهبود روابط اعضای آن، افزایش فرزندآوری و تسهیل فرزندپروری، تکریم نقش مادری، کاهش اضطراب، افزایش بهره‌وری و رضایت شغلی مادران و همچنین

احصا و دسته‌بندی قوانین ذیل این سه موضوع نشان می‌دهد در حوزه مادران دارای فرزند خردسال با تنوعی از مقولات در قالب اعطای مرخصی، مقتضیات کاری انعطاف‌پذیر (کاهش ساعات کاری، دورکاری، عدم اجبار کار در شیفت شب، شناورسازی ساعات کاری)، مراقبت از کودکان در ساعات کار (مهدکودک، سازمانی یا پرداخت حق مهدکودک)، تسهیلات مالی (جایزه تولد فرزند، معافیت مالیاتی ۱۵ درصدی به‌ازای تولد فرزند سوم به بعد، پرداخت کمک‌هزینه بارداری)، تسهیلات استخدامی - شغلی (افزایش امتیاز استخدام، ممنوعیت تعدیل نیرو، ممنوعیت کار سخت و یا حمل بار سنگین) و تسهیلات بازنشستگی (کاهش سنوات بازنشستگی به‌ازای هر فرزند) مواجه هستیم.

مادران دارای فرزند معلول نیز به‌واسطه تصویب قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب سال ۱۳۹۷، ذیل دو مقوله تسهیلات مالی و مقتضیات کاری انعطاف‌پذیر از حمایت‌هایی چون معافیت مالیاتی، پرداخت حقوق کامل در صورت بهره‌مندی از قانون خدمت نیمه‌وقت بانوان، پرداخت حق اولاد بدون سقف محدودیت سنی و حق پرستاری، دورکاری، کاهش ساعت کاری، تسهیل در

شرایط بهره‌مندی از خدمت نیمه‌وقت بانوان برخوردار هستند (در مجموع ۹ حکم). کمترین میزان حمایت نیز در حوزه مادران سرپرست خانوار ذیل دو مقوله تسهیلات مالی و شرایط کاری انعطاف‌پذیر تحت عناوینی چون پرداخت حق اولاد، کاهش ساعات کاری و شناورسازی ساعات کاری به تصویب رسیده است. (در مجموع ۳ حکم) بخشی از ضعف سیاست حمایت در این زمینه برآمده از فقدان قانون جامع در حوزه حمایت از زنان سرپرست خانوار و توانمندسازی آنها علی‌رغم تأکید قانون برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم بر این مسئله و عدم اجماع گفتمانی در حوزه مدل حمایت از زنان سرپرست خانوار بازمی‌گردد.

بر این اساس باید گفت بیشترین سهم قوانین حمایتی در حوزه حمایت از مادران شاغل دارای فرزند خردسال تدوین شده (۲۲ حکم) و البته بیشترین سهم تغییرات قوانین از ابتدای انقلاب تاکنون نیز مرتبط به همین قشر بوده است.

علی‌رغم تعدد قوانین حمایتی در حوزه مادران شاغل باید گفت اجرای برخی از این قوانین به‌ویژه تسهیلات

متأخرتر با چالش‌هایی مواجه است و از ضعف در کیفیت اجرا رنج می‌برند. تحلیل این قوانین در دو بخش تقنین و اجرا نشان از برخی آسیب‌ها در این زمینه دارد:

فقدان الگو و نقشه راه کلان در راستای حمایت از مادران شاغل و در نگاه کلان‌تر اشتغال زنان که منجر به قوانین پراکنده و غیرمنسجم در این زمینه شده، عدم پوشش تمامی مسائل و مشکلات مادران شاغل، عدم توجه به تنوع مشاغل و مقتضیات برخی مشاغل برای بهره‌مندی از مزایای مصوب قانونی، عدم الزام بخش خصوصی برای ارائه تسهیلات به مادران شاغل در برخی از موارد، عدم پیش‌بینی اعتبارات جهت تحقق تکالیف قانونی، فقدان توجه به پیش‌نیازها و زیرساخت قانونی برای اجرای برخی قوانین حمایتی، عدم ارزیابی و رصد مستمر قوانین برای فهم خلأها و نقاط ضعف در اجرا، ضعف در ضمانت اجرا در بخش خصوصی، ضعف فرهنگ‌سازی و برخورد سلیقه‌ای برخی مدیران، فقدان آگاهی مادران در خصوص برخی از تسهیلات به‌ویژه تسهیلات متأخرتر، از جمله مواردی است که در آسیب‌شناسی قوانین حمایتی از مادران شاغل احصا شده است.

با توجه به مطالب فوق پیش‌نویس زیر به عنوان پیشنهاد به دولت جهت تنظیم آن در قالب لایحه و تصویب در مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد:

ماده واحد: به منظور حمایت از رشد و شکوفایی بانوان، تحکیم نهاد خانواده، ارج نهادن مقام مادری و تعادل کار و خانواده و حمایت از مادران شاغل دارای فرزند دبستانی (دوره اول):

۱- عبارت «فرزند زیر ۶ سال تمام» در ماده واحد قانون کاهش ساعت کاری بانوان شاغل دارای شرایط خاص مصوب ۱۳۹۵/۶/۲۸، به عبارت «فرزند زیر ۹ سال تمام» تغییر خواهد یافت.

۲- یک بند به بند «الف» ماده (۱۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به شرح زیر الحاق می‌گردد:

- میزان مرخصی زایمان مادران شاغل در صورت مرده‌زایی یا فوت نوزاد پس از تولد، دو هفته و در صورت استفاده از رحم اجاره‌ای برای مادر ژنتیکی نوزاد که مشمول قانون

مدیریت خدمات کشوری و قانون کار می‌باشد به میزان ۹ ماه تمام تعیین می‌گردد. در مواردی که مرخصی یادشده موجب اختلال در کار بخش خصوصی گردد، پس از تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هزینه تحمیل شده توسط دولت جبران خواهد شد.

۳- موارد زیر به قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب ۱۴۰۰/۸/۱۹ مجلس شورای اسلامی الحاق می‌گردد:

ماده الحاقی - با هدف تعادل کار و خانواده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی کشور و معاونت امور زنان و خانواده رئیس‌جمهور نسبت به ارائه تمهیدات قانونی در خصوص «حمایت از مادران شاغل در مشاغل دارای ساعات کاری غیرمتداول چون مشاغل دارای نوبت‌های کاری شبانه و مستمر» حداکثر ۶ ماه پس از لازم الاجرا شدن قانون اقدام نماید.

ماده الحاقی - سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری وزارت

تعاون کار و رفاه اجتماعی و معاونت زنان و خانواده ریاست‌جمهوری آیین نامه اجرایی «قانون خدمت نیمه وقت بانوان» مصوب ۱۳۶۲/۹/۱۰ و اصلاحات بعدی آن را با هدف حفظ امنیت شغلی، تسهیل در اجرا و حفظ حقوق پایه مستخدم و هم چنین سازوکار شناورسازی و دورکاری مستخدمین زن دارای فرزند خردسال را ظرف مدت ۶ ماه تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند.

ماده الحاقی - با هدف حمایت از کارگاه‌ها و واحدهایی که در جوار یا نزدیک خود اقدام به احداث مهدکودک، شهرک‌های مسکونی کارگری مبتنی بر پیوست فرهنگ ایرانی - اسلامی کرده و یا تسهیلات و مشوق‌هایی را برای مادران شاغل اجرایی می‌کنند، دولت مکلف است «تسهیلات نشان دوست‌دار خانواده در کارگاه‌های صنعتی و تولیدی» شامل اعطای تخفیف مالیاتی و افزایش تسهیلات بانکی برای کارفرما را در چهارچوب منابع موجود و در سقف اعتبارات مصوب در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی نماید.





بیان / شرح مسئله

آیین‌نامه اجرایی «مشاوره نوه‌مسران در پنج سال اول زندگی مشترک» که به پیشنهاد معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده مورد تصویب هیئت‌وزیران (۱۴۰۲/۹/۱۵) قرار گرفت، در صدد بهره‌مندی خانواده‌های نوپا از خدمات مشاوره‌ای فعال، پیشگیرانه و همراه در پنج سال اول زندگی مشترک است.



بر اساس مواد آیین‌نامه، اهم ایرادها و مشکلات در متن آیین‌نامه به شرح زیر است:

ایرادهای ساختاری

افزودن بر تشتت و تعارض میان سازمان‌های مجوزدهنده: بر اساس مواد آیین‌نامه، سازمان امور اجتماعی کشور صلاحیت مجوزدهی به مشاوران و روان‌شناسان خانواده در پنج سال اول زندگی مشترک در کنار سایر سازمان‌ها مانند قوه قضائیه، وزارت ورزش و جوانان و ... در حوزه مشاوره خانواده دارا شده است. این واسپاری نه تنها از مشکلات حوزه مشاوره خانواده نمی‌کاهد، بلکه بر تشتت، تعارض و تزاخم بیشتر میان سازمان‌های مجوزدهنده خواهد افزود.

مغایرت آیین‌نامه با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی: بر اساس این اصل، اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت باید به تصویب مجلس یا توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس یا هیئت‌وزیران به تصویب رسد، موضوعی که اساسنامه سازمان امور اجتماعی کشور فاقد آن

است و اساسنامه آن به تصویب مراجع ذیصلاح ذکر شده نرسیده است.

ایرادهای محتوایی

عدم پابندی به سیاست‌های مرتبط با ساماندهی خدمات مشاوره‌ای ازدواج و خانواده: مروری بر سیاست‌های مرتبط با حوزه مشاوره خانواده نشان می‌دهد که سیاست‌های صریح و روشن بر ساماندهی و نظارت بر نظام مشاوره‌ای خانواده تأکید داشته‌اند؛ اما مواد آیین‌نامه نشان می‌دهد که این سیاست‌ها نه تنها مورد نظر قرار نگرفته، بلکه سازمان امور اجتماعی در کنار سایر سازمان‌ها به حوزه تصدیگری مشاوره خانواده نیز وارد شده است.

چشم‌پوشی از تدوین منشور مشاوره خانواده: بر اساس سند مهندسی فرهنگی، ستاد ملی زن و خانواده باید مبتنی بر ساماندهی، نظارت و پایش مراکز مشاوره ازدواج و خانواده، منشور مشاوره خانواده را تدوین می‌کرد. موضوعی که معاونت زنان و خانواده رئیس‌جمهور باید به‌عنوان دبیرخانه ستاد ملی زن و خانواده آن را مدنظر قرار می‌داد.

واسپاری ارزیابی اجرای آیین‌نامه به دو سازمان: بررسی مواد آیین‌نامه نشان می‌دهد که بر اساس ماده (۱۰) ارزیابی اثربخشی احکام آیین‌نامه برعهده کارگروه تخصصی شورای اجتماعی کشور و در ماده (۱۴)، نظارت بر حسن اجرای آیین‌نامه برعهده معاونت رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده سپرده شده است.

مغایرت آیین‌نامه با برنامه هفتم توسعه: به‌منظور ساماندهی و یکپارچه‌سازی نظام مشاوره خانواده در برنامه هفتم دولت مکلف شد تا اقدامات قانونی را در این راستا انجام دهد؛ بررسی متن آیین‌نامه نشان می‌دهد که به این ماده برنامه‌ای توجه نداشته است.

اجرایی‌سازی مواد آیین‌نامه مبتنی بر اعتبارات ناپایدار: بررسی بندهای مرتبط با تأمین اعتبارات مالی در نظر گرفته شده در آیین‌نامه نشان می‌دهد که تأمین منابع مالی به درصدی از اعتبارات دستگاه‌هایی گره خورده که مرتبط با حوزه خانواده نبوده و همچنین در موارد مصرف اعتبارات، اشاره‌ای به مشاوره خانواده نیز نشده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس ایرادهای ساختاری و محتوایی در آیین‌نامه، پیشنهاد می‌شود با استناد به «آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی»، بررسی آیین‌نامه به «هیئت بررسی و

تطبیق مصوبات دولت با قوانین» واگذار شود تا هیئت، نظر مغایرت یا عدم مغایرت آیین‌نامه را جهت اتخاذ تصمیم به اطلاع رئیس مجلس رساند. در صورت مغایرت، رئیس مجلس شورای اسلامی با اختیاراتی که ماده‌واحد و تبصره «۴» الحاقی به «قانون نحوه اجرای

اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی» و ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی آن قانون به ایشان واگذار کرده است، آیین‌نامه اجرایی «مشاوره نهم‌سران در پنج سال اول زندگی مشترک» را می‌تواند ملغی اعلام نماید.

ارائه شاخص ترکیبی سنجش و ارزیابی مرجعیت رسانه‌ای در رسانه‌های خدمت عمومی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16691.1660](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16691.1660)

۱۹۶۵۲
۱۴۰۲/۱۲/۱۴
دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



بیان / شرح مسئله

واژه مرجعیت رسانه‌ای مفهومی است که به‌طور گسترده‌ای مورد مناقشه قرار گرفته است. اندیشمندان، سیاستگذاران و متصدیان رسانه‌ها بسته به موقعیت‌های علمی، اجتماعی و سیاسی خود هرکدام تفسیری را ارائه می‌دهند که دارای شاخص‌ها و کاربردهای متعددی می‌باشد. باین‌وجود پیچیدگی‌های

سپهر رسانه‌ای نوین، امکان مفهوم‌سازی آن را به روشی منحصربه‌فرد فراهم نمی‌کند، بنابراین این گزارش سعی دارد به درک بهتر از این مفهوم در چارچوب رسانه‌های خدمت عمومی کمک نماید. از آنجاکه شاخص‌های ترکیبی ابزاری مفید در تحلیل‌های سیاستی هستند، هدف اصلی این گزارش ارائه شاخص

ترکیبی از مرجعیت رسانه‌ای است تا به‌واسطه به‌کارگیری آن، زمینه انطباق رسانه خدمت عمومی با شرایط ناشی از تحولات دیجیتال فراهم شود؛ شرایطی که در آن رسانه‌های خدمت عمومی در حال از دست دادن جایگاه خود به رسانه‌های جدید و به‌ویژه سکوه‌های فراملی هستند.

برای دستیابی به هدف اصلی پژوهش، ابتدا با بهره‌مندی از مطالعات پیشین و اسناد سیاستی بین‌المللی، با تأکید بر شاخص‌های مبتنی بر کیفیت و ارزش عمومی، مفهوم مرجعیت رسانه‌ای تعریف شد و ویژگی‌های مرجعیت رسانه‌ای تشریح گردید؛ سپس با استفاده از روش توسعه شاخص ترکیبی، به بررسی مبانی نظری و ادبیات شاخص‌های ارزیابی رسانه‌های خدمت عمومی پرداخته شد و چارچوب مفهومی شاخص ترکیبی سنجش مرجعیت رسانه‌ای که شامل ۸ مفهوم ذیل بود، معرفی گردید.

۱. جامعیت رسانه

این مولفه از دو بُعد تشکیل شده است. بُعد اول به موضوعی فنی یعنی الزامی که تامین و پوشش رسانه‌ای را برای کل فضای جغرافیایی تضمین میکند، اشاره دارد و بُعد دوم به دنبال دستیابی به هر چه بیشتر مخاطبان از نظر رمزگشایی پیام است. در این گزارش، جامعیت را دو شاخص میزان پوشش و دسترسی پذیری رسانه تبیین می‌نمایند که به دسترسی عادلانه، مقرون به صرفه مخاطب-کاربر در هر زمان و مکان به رسانه و سکوهای انتشار اشاره دارد.

۲. شفافیت رسانه

رسانه‌های خدمت عمومی باید کاملاً شفاف و در برابر عموم مردم پاسخگو باشند. شفافیت و پاسخگویی عناصر اصلی مشروعیت و مسئولیت پذیری هستند که اعتماد متقابل بین مخاطبان و رسانه‌ها را ایجاد و دسترسی به اطلاعات را تسهیل می‌کنند. در این گزارش، شفافیت را سه شاخص اطلاعات سازمانی و تولید محتوا، اطلاعات منابع مالی و مشارکت نهادهای شده با مخاطب تبیین می‌نمایند که به میزان ارائه اطلاعات به مخاطب در زمینه‌های مختلف اهداف برنامه‌سازی،

هزینه‌های مالی و اطلاعات سازمانی و همچنین تعداد سازوکارهای ارتباط و مشارکت با مخاطب در فرآیند تولید برنامه‌ها اشاره دارد.

۳. استقلال و عدم وابستگی رسانه

مفهوم اساسی استقلال رسانه‌ای به این موضوع اشاره دارد که کنش رسانه‌های خدمت عمومی باید از قدرت اعمال‌شده توسط عوامل خارجی، به ویژه عوامل سیاسی یا اقتصادی آزاد باشد. در این گزارش، استقلال رسانه‌ای را سه شاخص سطح استقلال مالی، استقلال اداری و استقلال سردبیری تبیین می‌نمایند که به ملاحظات تأمین بودجه مالی و پایداری آن، فرآیندهای بهسازی منابع انسانی، شایسته‌سالاری و میزان استقلال تیم‌های رسانه‌ای در ارائه برنامه‌ها اشاره دارد.

۴. نوآوری و تمایز رسانه

از آنجاکه رسانه‌های خدمات عمومی با چالش‌های متعددی از جمله انطباق خود با محیط رسانه‌ای دیجیتال روبه‌رو هستند، نوآوری عنصر کلیدی در تحقق بخشیدن به مرجعیت رسانه‌ای آنها در فضای جدید رسانه‌ای می‌باشد. در این گزارش، نوآوری را دو شاخص خلاقیت و تحول دیجیتال تبیین می‌نمایند که به رویکردهای خلاقانه در زنجیره ارزش محتوا و توجه به راهبردهای جدید مبتنی بر مشارکت با مخاطب و راهکارهای دیجیتال اشاره دارد.

۵. تنوع و تکثر در رسانه

تنوع و تکثر در رسانه‌ها با موضوع بیان، نشر افکار و دیدگاه‌ها مختلف در جامعه مرتبط بوده و نقش مهمی در افزایش آگاهی‌های عمومی ایفا می‌کند. در این گزارش، تنوع رسانه‌ای را چهار شاخص تنوع در فرم و محتوا، تنوع کارکردی، تنوع در گروه‌های مخاطب (عدالت رسانه‌ای) و تنوع فرهنگی-

اجتماعی تبیین می‌نماید که به تنوع موضوعی، ژانر، طبقات، ساختار برنامه، میزان سهم آموزش، فراغت، اخبار، تبلیغات در برنامه‌های رسانه‌ای، توجه به گروه‌های سنی، مذهبی، هویتی، تحصیلی و نهایتاً بازنمایی عادلانه علایق و هویت‌های متنوع و متکثر اشاره دارد.

۶. مؤلفه‌های شناختی و روان‌شناختی

مخاطب / کاربر

برای دستیابی به اعتماد، سازمان‌های رسانه‌ای نیازمند تمرکز بر سه محور اعتماد به پیام، منبع و سازمان‌های رسانه‌ای هستند. در این گزارش، اعتبار و اعتماد رسانه‌ای را دو شاخص اعتبار منبع و اعتماد به رسانه تبیین می‌نماید که به میزان دقت، صداقت، بی‌طرفی و انصاف از سوی رسانه در ارائه اطلاعات و اخبار به مخاطبان و همچنین عدم تعصب، باورپذیری و عدم سوءگیری رسانه‌ها اشاره دارد.

۷. اعتماد و اعتبار رسانه

اگرچه رسانه‌های خدمت عمومی جزیره‌ای قابل اعتماد در چشم‌انداز رسانه‌ای بسیاری از کشورها هستند، اما اعتماد به رسانه‌های خدمات عمومی مطلق و جهانی نیست. بنابراین تحقق این امر نیازمند تمرکز جدی سیاستگذاران و متصدیان رسانه است. در این زمینه به‌طور کلی سه دسته اصلی وجود دارد: اعتماد به پیام (اعتماد مخاطب به رسانه در ارائه اطلاعات عینی، واقعی، قابل اعتماد، مرتبط و بدون احساسات و جانب‌داری)، اعتماد به منبع (قابل اعتماد بودن رسانه برای مخاطب) و اعتماد به سازمان‌های رسانه‌ای (خدمات عمومی (یعنی اعتماد مخاطب به اینکه جهت‌گیری رسانه در راستای منافع عمومی و ملی است و چارچوب‌های نظارتی را تضمینی برای تحقق این جهت‌گیری بدانند).

۸. تعالی سازمانی رسانه

مفهوم تعالی دربرگیرنده موضوعات مرتبط با بهبود عملکرد، افزایش کیفیت و ارتقاء اعتبار موجودیت سازمان رسانه‌ای می‌باشد. در این گزارش، تعالی سازمانی را سه شاخص قابلیت‌های فنی متمایز، مخاطب محوری و رهبری سازمانی تبیین می‌نماید که به بهره‌گیری از به‌روزترین استانداردها کیفیت و تجهیزات در ارائه محتوا، جایگاه مخاطب در قلب سیاست‌های رسانه‌ای و نهایتاً نقش و جایگاه رهبری سازمانی در

پیشبرد اهداف اشاره دارد.

های نوین ارتباطی و رسانه‌ای اشاره دارد. دوم، به نقش رهبران سازمانی در توانمندسازی سازمان اشاره دارد و سوم بر جایگاه محوری مخاطب در قلب سیاست‌های رسانه‌ای تأکید می‌نماید. با بررسی هریک از این هشت مفهوم و مطالعات انجام شده در آنها و سنجه‌های ارزیابی در هریک که توسط پژوهشگران یا سازمان‌های رسانه‌ای مختلف معرفی شده‌اند، زیرشاخص‌ها یا متغیرهای هر

مؤلفه انتخاب شدند. در گام بعد با مصاحبه از ۱۰ خبره این حوزه، مقولات منتج شده از مصاحبه‌ها به مقولات منتج شده از مبانی نظری اضافه شد و مبانی پرسش‌نامه بخش کمی قرار گرفت. در ادامه با انجام پیمایش برخط، داده‌های آماری از مراجعه به ۱۱۷ کارشناس حوزه رسانه و ارتباطات جمع‌آوری و با روش‌های تحلیل عاملی تأییدی مورد بررسی قرار گرفت و در نهایت شاخص ترکیبی مرجعیت رسانه‌ای ارائه شد.



از آنجاکه شاخص‌های ترکیبی ابزار مفیدی برای سیاست‌گذاران، قانونگذاران و نهادهای نظارتی در بررسی نتایج پیاده‌سازی برنامه‌ها و سیاست‌ها می‌باشند؛ لذا پیشنهادهای زیر به‌عنوان راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی ارائه می‌شود:

■ برای ارتقای مرجعیت رسانه‌ای کشور، باید سازوکاری از سوی نهاد قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) تدوین شود تا نهاد ناظر (شورای نظارت بر صدا و سیما) براساس شاخص ترکیبی مشخص و به‌صورت مستمر (سالانه) اقدام به ارزیابی و سنجش مرجعیت رسانه‌ای نماید. این سازوکار تقنینی می‌تواند از طریق الحاق موادی به قانون «نحوه اجرای اصل (۱۷۵) قانون اساسی» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، صورت پذیرد.

- با توجه به نقش راهبری و نظارت مرکز

رصد و برنامه‌ریزی و ارزیابی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی که در بند «ب» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت پیش‌بینی شده است، انتظار می‌رود تعیین و به‌روزرسانی شاخص ترکیبی مرجعیت رسانه‌ای توسط این مرکز معمول گردد. به‌این‌ترتیب نهاد ناظر (شورای نظارت بر صدا و سیما) با استفاده از شاخص به‌روزرسانی شده می‌تواند از ظرفیت‌های قانونی خود در ارزیابی و سنجش مرجعیت رسانه‌ای بهره‌برداری نماید.

■ با توجه به جایگاه رسانه خدمت عمومی (سازمان صدا و سیما) به‌عنوان اصلی‌ترین رسانه جمعی کشور و نقش آن به‌مثابه دانشگاهی برای ارتقای سطح آگاهی و معرفت عمومی، مقابله با امواج خصمانه تحریف و تفرقه افکنی رسانه‌های بیگانه،

توجه به مسئله نظارت می‌تواند نقش مهمی را در تحقق انتظارت از این نهاد فرهنگی داشته باشد. از آنجاکه شاخص‌های ترکیبی یکی از ابزارهای مفید نظارتی هستند، شورای نظارت بر صدا و سیما می‌تواند با بهره‌گیری از این شاخص ضمن ایفای نقش نظارتی خود در تطابق عملکرد سازمان با قوانین، سیاست‌های تعیین شده و محیط رسانه‌ای جدید، زمینه رشد و مرجعیت رسانه‌ای را فراهم آورد. همچنین با توجه به کارایی این شاخص در نظارت داخلی، مراکز نظارت پژوهش و افکارسنجی سازمان صدا و سیما با استفاده از شاخص ترکیبی مرجعیت رسانه‌ای عملکرد سازمان صدا و سیما را به‌صورت مستمر بررسی و وضعیت مرجعیت رسانه‌ای این سازمان را به سیاستگذاران و مدیران این سازمان گزارش نمایند.



بیان / شرح مسئله

میان گستردگی رسانه‌ها از منظر فنی و سخت‌افزاری از یک‌سو و تولید و انتشار محتوا و پیام‌های متکثر از طرف دیگر، بیش از همیشه امکان انتخاب و گزینش‌گری مخاطبان، کاربران و کنشگران را افزایش داده است.

است، درحالی‌که سنجش دقیق مرجعیت رسانه‌ای نزد کاربران نیازمند تعیین دقیق شاخص‌های فراگیر نظیر شاخص‌های ترکیبی است. دلیل دیگر این مهم، فقدان مفهوم‌سازی و تعریف عملیاتی از اصطلاحی مانند «مرجعیت رسانه‌ای» است. در این

در حال حاضر وضعیت مرجعیت رسانه‌ای کشور و میزان اهمیت رسانه‌های مختلف نزد مردم به‌طور دقیق مشخص نیست. یک دلیل عمده این موضوع آن است که اغلب مطالعات و نظرسنجی‌های صورت گرفته مبتنی بر شاخص‌های موردی یا کلی

■ ز منظر چالش‌های مواجهه با مرجعیت رسانه‌ای چهار حوزه مختلف، ولی مرتبط با همدیگر وجود دارند که عبارتند از: ۱- سیاست‌ها (ناظر به شیوه‌های گزینش‌گری، دروازه‌بانی و اطلاع‌رسانی)، ۲- بستر یا پلتفرم (ناظر به رسانه‌های اجتماعی)، ۳- مخاطبان و کاربران (ناظر به بروز تغییرات اساسی در نحوه استفاده از رسانه‌ها) و ۴- رقبا (که به تکرر و تعدد رسانه‌ها اشاره دارد). بر این اساس، طبق مطالعات انجام‌شده، مهم‌ترین چالش موجود از بین چهار چالش مرجعیت رسانه‌ای ناظر به «شیوه‌های گزینش‌گری،

دروازه‌بانی و اطلاع‌رسانی» است که در این مورد شاخص‌هایی در سه موضوع و مبتنی بر چالش «میانجیگری و اطلاع‌رسانی»، «سیاست‌گذاری» و «ویژگی‌های عوامل تولید» در سازمان‌های رسانه‌ای قابل ارائه و سنجش است.

■ در پیوند با «دیدگاه‌های رایج درباره مرجعیت رسانه» نیز پنج رویکرد نسبت به مسئله نافذ است: ۱- اعتماد به رسانه (به‌مثابه یک متغیر وابسته) ۲- اعتبار رسانه‌ای ۳- سنجش (میزان مخاطب یا کاربر) ۴- سهم بازار و ۵- تأثیر یا اثر رسانه‌ای. در این مورد

نیز، «اعتماد به رسانه» که به‌مثابه یک متغیر وابسته در نظر گرفته‌شده، اهمیت بنیادین دارد و از دیدگان متفکران و متخصصان امر، مسئله‌محورترین موضوع است.

■ با این حال، باید در نظر داشت که افزون بر سایر دیدگاه‌های رایج و متناظر با «مرجعیت رسانه»، رویکرد «اعتماد به رسانه» به‌دلیل آنکه از لحاظ سازه مفهومی و کمیت‌پذیر در پژوهش (به‌مثابه یک متغیر وابسته)، انطباق نظری بیشتری با ادبیات بحث دارد، از تمامی مفاهیم دیگر به «مرجعیت رسانه‌ای» نزدیک‌تر است.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

این گزارش همان‌گونه که از عنوان آن مشخص است در مقام ارائه راهکارهای تجویزی برای حل مسائل حوزه مرجعیت رسانه‌ای نیست و رسالت خود را بر ارائه تبیین اولیه‌ای از چالش‌های موجود در مسیر دستیابی به مرجعیت رسانه‌ای و معرفی دیدگاه‌های مقدماتی و رایج جهانی درباره مرجعیت رسانه قرار داده است. از این رو توصیه سیاستی این گزارش در تناظر با سیاست‌گذاران رسانه‌های

جمعی و مخاطبان آن، در برطرف کردن چالش‌ها (به‌مثابه پیش‌شرط تحقق مرجعیت رسانه‌ای در عمل) ضرورت اهتمام و توجه ویژه به شیوه‌های گزینش‌گری، دروازه‌بانی و اطلاع‌رسانی در جایگاه مدیریتی و سیاستی است. همچنین باید در نظر داشت که در استناد به دیدگاه‌های رایج جهانی درباره مرجعیت رسانه، «اعتماد به رسانه» به‌مثابه یک متغیر وابسته، اهمیت بنیادین خود را

از متغیرهای مستقلی دریافت می‌کند که در مجموع اعتبار رسانه را شکل می‌دهند و این دو مؤلفه، از دیدگان متفکران و متخصصان امر، مسئله‌محورترین نکته تلقی می‌شود. همچنین لازم به ذکر است مطالعه دیدگاه‌های معاصر جهان و اندیشه صاحب‌نظران داخلی و نیز چالش‌های پیش‌روی مرجعیت رسانه‌ای در ایران نیازمند پژوهشی مقتضی است.

واکاوی مفاد سبک زندگی در اسناد سیاستی و برنامه‌های توسعه (راهکارهایی جهت پیاده‌سازی مصوبات)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16706.1672](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16706.1672)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۶۷۱
۱۴۰۳/۱۲/۳۰

بیان / شرح مسئله

مفهوم سبک زندگی نمایانگر نگاه فرد به زندگی، جهان و ارزش‌های مورد قبول او و نماد هویت افراد یک جامعه است که تمامی جنبه‌های زندگی آنان را در بر می‌گیرد. رهبر معظم انقلاب با بیان موضوع سبک زندگی از سال ۱۳۹۱، ادبیات جدیدی را بر حوزه سیاستگذاری فرهنگ افزودند. ایشان این موضوع را، به‌عنوان بخش حقیقی و اصلی مسیر پنج مرحله‌ای، به‌سوی تمدن اسلامی مطرح فرمودند و بیان داشتند که کانون این مفهوم، استقلال فرهنگی و مقابله با سبک زندگی غربی است که با وجود مسئولیت دستگاه‌های مختلف حاکمیتی، بخشی از مسئولیت، متوجه خود مردم است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

موضوع سبک زندگی، به‌عنوان مفهومی کلی و به‌منظور جهت‌گیری مطلوب برای غالب فعالیت‌های حوزه فرهنگ، بدون آنکه عملیاتی‌تر شود و مسئله‌محور به موضوعات پردازد، استفاده شد، در نتیجه بین مفاهیم کلی و مطلوب مذکور در اسناد و سیاست‌ها و آثار اقدامات صورت گرفته توسط سایر حوزه‌ها، تعارض جدی مشاهده می‌شد.

قانونگذاری در حوزه اخلاق و رفتار عمومی و بیش از ۱۰ سال تقنین در حوزه سبک زندگی، علی‌رغم تمام اقدامات صورت گرفته، تأثیر و تحول جدی مشاهده نمی‌شود و مردم جامعه هنوز در برخی از شاخص‌های مربوط به سبک زندگی دچار ضعف و آسیب هستند. از این رو لازم است مسیر تقنین طی شده در حوزه سبک زندگی را مطابق با منظومه فکری رهبر معظم انقلاب ارزیابی کرد تا ضمن اصلاح رویه‌های تقنین در این حوزه، به تدریج ادبیات سیاستی با هدف ایجاد رویکردی کلان‌نگر به همه حوزه‌ها از منظر سبک زندگی شکل بگیرد.

کرده‌اند؛ اما کمتر به تأثیر مواد مصوب مربوط به سیاست‌های بخش‌های دیگر از جمله بخش اقتصادی و اجتماعی بر سبک زندگی اندیشیده‌اند. برای مثال توجه به «جلوگیری از درآمدهای کاذب و غیرقانونی و بادآورده یا ناشی از امتیازات نابجا» و «جلوگیری از ریخت‌وپاش، اسراف و تبذیر در بودجه‌های عمومی و دستگاه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات

بعد از بیانات مقام معظم رهبری در خصوص سبک زندگی، با وجود سیاست‌ها و قوانینی که به‌طور ضمنی به مفهوم سبک زندگی اشاره داشتند، ادبیات تازه‌ای با اشاره مستقیم به لفظ «سبک زندگی ایرانی-اسلامی» وارد اسناد سیاستی جمهوری اسلامی از سیاست‌های کلی ابلاغی گرفته تا برنامه‌های توسعه و مصوبه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی شد، به‌نحوی که لازم بود در این حوزه، برنامه‌ریزی دقیق و عزمی جدی صورت بگیرد تا رفتار آحاد مردم جامعه براساس شاخص‌های ایرانی-اسلامی شکل بگیرد؛ اما با گذشت بیش از چهل سال از

همچنین می‌توان گفت در برنامه‌های توسعه، تبعات سیاست‌های سایر بخش‌های برنامه‌های توسعه، نه تنها در راستای اهداف اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی ابلاغی در حوزه سبک زندگی نیست، بلکه بعضاً در تناقض جدی با آن قرار دارد. به بیان دیگر، سیاستگذاران، در راستای ارتقای سبک زندگی مردم جامعه، موارد متعددی را بیان

دولتی، بانک‌ها و نهادهای انقلابی» در برنامه‌های توسعه، نشان‌دهنده حساس شدن سیاستگذار به پدیده‌هایی مانند رانت و فساد است. این درحالی است که سیاستگذار به تبعات واگذاری امور دولتی به بخش خصوصی نحیف و کم‌توان، کم‌توجه بوده و وجود عبارت مقابله با تهاجم فرهنگی در برنامه‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به تجربه و مسیری که در حوزه سیاستگذاری، تقنین و اجرا در عمر بیش از چهل سال انقلاب اسلامی طی شده، موارد زیر به منظور اصلاح تدریجی در حوزه سیاستگذاری سبک زندگی پیشنهاد می‌شود:

❖ احیای جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی به مثابه قرارگاه سبک زندگی

فارغ از تدوین تمام اسناد و مصوبات، مهم‌ترین تغییری که باید صورت بگیرد، احیای جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی به مثابه یک قرارگاه در حوزه مسائل فرهنگ از جمله سبک زندگی است. احیای جایگاه این شورا با محوریت موضوع سبک زندگی پیوند عمیقی با اولویت‌های فرهنگی مطرح شده توسط مقام معظم رهبری دارد. احیای این جایگاه به معنای ایستادن شورا در نقطه درست سیاستگذاری در نظام حقوقی کشور است. زیرا در این صورت می‌تواند رسالت قرارگاهی را عهده‌داری کند، سیاسی باشد و تصمیم بگیرد. جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی درست

توسعه، نشانگر اهمیت دخالت‌های بیگانه از منظر سیاستگذار بوده که به نظر می‌رسد توجهی به ارتباط این مسئله با مصرف‌گرایی نشده است. زیرا تهاجم فرهنگی در بستر سبک زندگی مصرف‌گرا و تجملاتی در نتیجه اجرای نادقیق سیاست‌های اقتصادی، مجال بروز یافت.

مصوبه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز؛ غالباً به صورت کلی به موضوع سبک زندگی پرداخته و صرفاً به مواردی همچون ترویج، ارتقا و اعتلای فرهنگ عمومی بر محور سبک زندگی ایرانی - اسلامی اشاره شده و جهت‌گیری مشخص‌تری از آن در بین اسناد مشاهده نمی‌شود.

در جایگاه تدوین سیاست‌های راهنما (هادی) است. سیاست‌های مصوب شوراهای عالی از جنس سیاست‌های راهنما (هادی) است که به موجب قانون اساسی یا با حکم ولی فقیه، تحت همین عنوان تشکیل شده یا خواهند شد و در چارچوب شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و در محدوده صلاحیت‌های مقرر شده در قانون اساسی یا تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری است. سیاست‌های هادی در تقنین و اجرا برای همه نهادها لازم‌الاتباع است. این جایگاه، نه تنها مداخله در ساختار و تشکیلات سایر قوا و دستگاه‌ها نیست؛ بلکه جهت‌گیری سیاست‌های کلی، همچنین مراحل تحقق آن را برای قوه مقننه و دستگاه‌های قوه مجریه با زبان راهبردهای سیاستی بیان می‌کند.

❖ تقویت ضمانت اجرا از طریق درک جایگاه و ماهیت سیاستی شورا و مصوبات آن

به منظور تقویت ضمانت اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، با توجه به

حضور رؤسای قوا در آن شورا، لازم است ماهیت سیاستی آن به درستی درک و تمایز آن با قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی شناخته شود. زیرا ضمانت اجرای مصوبات سیاستی و قوانین، متفاوت از هم هستند و بیش از هر اقدامی، نیاز است تا مذاکرات سیاسی، پیگیری و هماهنگی بین سران قوا صورت بگیرد. همچنین حضور رئیس قوه مقننه نیز باید تمهیدات نظارتی و قانونی مصوبات شورا را از طریق سایر سازوکارهای سیاسی مانند سؤال و استیضاح فراهم آورد. شورای عالی با محوریت رئیس‌جمهور، باید قرارگاهی در بین سران قوا به منظور پیشبرد اهداف راهبردی مصوب باشد. به این منظور رئیس‌جمهور در پیگیری تحقق تقسیم‌کار ملی دستگاه‌های مسئول و همکار اقدام کند و همچنین رئیس مجلس شورای اسلامی تمهیدات قانونی متناسب با سیاست‌های اتخاذ شده را تدارک ببیند و از ظرفیت نظارتی قوه مقننه به منظور تحقق سیاست‌های مصوب شورای عالی استفاده نماید.

بررسی ابعاد مشارکت در آموزش و پرورش: تجربه انجمن اولیا و مربیان

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16705.1671](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16705.1671)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش
۱۴۰۳/۱۲/۲۲



بیان / شرح مسئله

انجمن‌های اولیا و مربیان مدارس، که تا پیش از انقلاب اسلامی با عنوان «انجمن همکاری خانه و مدرسه» فعالیت داشتند، براساس ایده مردمی‌سازی و مشارکت مردم در امر اداره آموزش و پرورش در انقلاب اسلامی، از سال ۱۳۶۰ با تحولی اساسی روبه‌رو شده و به یکی از نقاط قوت مشارکت مردمی در آموزش و پرورش بعد از انقلاب تبدیل شد. آمار مدارس دارای انجمن که تا پیش از انقلاب ۳ درصد بود، طی دهه‌های بعد از انقلاب به بیش از ۹۰ درصد رسید؛ علاوه بر این، انجمن اولیا و مربیان ایران یکی از بازوهای اصلی نظام آموزشی کشور در جهت توانمندسازی و مشارکت خانواده‌ها در امور تربیتی تبدیل شده که نتیجه خدمات گسترده آموزش و مشاوره خانواده‌ها از طریق نشریات این انجمن، ۳۶۰ مرکز مشاوره خانواده در سراسر کشور، برگزاری بیش از ۲۶۰ هزار دوره توانمندسازی خانواده با شرکت ۷ میلیون نفر از والدین دانش‌آموزان بوده است. از سال ۱۳۸۶ با تصویب آیین‌نامه تشکیل

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تدوین اولین اساسنامه انجمن اولیا و مربیان مدارس بعد از انقلاب در شهریور ۱۳۶۰، ایده

درون مدارس و خدمات مشاوره‌ای آن در سطح کشور به حساب می‌آید، انجمن اولیا و مربیان در وضعیتی نابسامان قرار گرفته است. این در حالی است که انجمن اولیا و مربیان، یکی از دستاوردهای مهم مشارکتی در امر آموزش و پرورش بعد از انقلاب اسلامی به شمار می‌رود و کارکردهای دوسویه آن، یعنی کمک و مشارکت خانواده‌ها در اداره مدرسه از یک سو و توانمندسازی خانواده‌ها در امر تربیت فرزندانشان از سوی دیگر، در هیچ‌یک از نهادهای عمومی و دولتی معادلی بدین گستردگی و با این دامنه اختیارات و وظایف و تجربه اندوخته ندارد. بنابراین مطالعه پیشینه انجمن و بازنگری در شرایط فعلی آن از جمله مهم‌ترین رسالت‌های مسئولان و سیاستگذاران کشور به شمار می‌رود. پژوهش حاضر با انجام مطالعات اسنادی، مصاحبه با مدیران و اولیای مدارس و مصاحبه با برخی از مسئولان و کارشناسان ستادی، به بررسی وضعیت انجمن اولیا و مربیان در نظام آموزش و پرورش می‌پردازد.

می‌کند: ۱. مشورت و تذکر، ۲. هم‌فکری و تصمیم‌گیری، ۳. اجرا و عمل همیارانه.

شوراهای انجمن اولیا و مربیان (استان، شهرستان و منطقه)، سازوکار مشارکت والدین در امور فرامدرسه‌ای و مشارکت در مسائل سطح ستاد و استان نیز پررنگ‌تر شد. این دستاورد مشارکتی نتیجه همراهی متقابل سطوح ستادی، سیاستگذاری و خانواده‌ها در طول دهه پس از انقلاب اسلامی بوده است. اما این روند مشارکتی و همراهی دولت و مردم در امر آموزش و پرورش از طریق انجمن‌های اولیا و مربیان، طی یک‌دهه گذشته با چالش‌هایی مواجه بوده و روندی روبه‌نزول را در پیش گرفته است. با اجرای طرح کوچک‌سازی دولت و ادغام مرکز انجمن اولیا و مربیان با سازمان مشارکت‌ها و مدارس غیردولتی و تقلیل جایگاه ریاست سازمان از قائم‌مقامی وزیر به سطح مدیرکل، حذف کامل ردیف‌های استخدامی، کاهش چشمگیر بودجه‌های مصوب انجمن و در نهایت تلاش برای جداسازی انجمن از دولت که به‌مثابه حذف پشتیبانی‌های دولتی و ستادی از سازوکار مشارکتی انجمن‌های

اسلامی مشارکت مردمی از طریق «تعاون و تناصح» را که مشتمل بر سه جزء است، تعریف

این الگوی سه‌جزئی، الگویی اساسی برای مشارکت مردمی در آموزش و پرورش است که متأسفانه از دهه ۱۳۸۰ به بعد در آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها بیشتر بر «تصمیم‌گیری» تأکید شده و از مشارکت در اجرا و عمل کاسته می‌شود. همچنان که در اساسنامه سال ۱۳۶۰ اشاره شده، آموزش و پرورش از چنان وسعتی برخوردار است که وزارتخانه به‌تنهایی نمی‌تواند تصمیم‌گیری، نظارت و اجرای آن را برعهده بگیرد، بنابراین بهتر است «امر همگان را به همگان سپرده» و چه در تصمیم‌گیری، چه در نظارت و چه در برنامه‌اجرایی مدرسه از یاری خانواده‌ها و عموم مردم بهره‌برد. فروکاست ایده «تعاون» در انجمن اولیا و مربیان به مشارکت در «تصمیم‌گیری» یکی از مهم‌ترین انحرافات سیاستگذاری آموزشی در کشور بوده است. چالش دوم، تصمیم در زمینه کوچک‌سازی دولت است که باعث دست‌اندازی در سازوکار

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ اصلاح جایگاه اداری و ساختاری دفتر مرکزی انجمن اولیا و مربیان و تبدیل آن به نهاد عمومی غیردولتی با افزودن نام «سازمان انجمن اولیا و مربیان» به قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» با مصوبه مجلس شورای اسلامی.

■ اصلاح اساسنامه انجمن اولیا و مربیان با توجه به:

- ماهیت حقوقی این نهاد به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی،

- الگوی اداره هیئت‌امنایی و تشکیل هیئت‌امنا به‌نحوی که نصف به‌اضافه یک اعضا را اولیای دانش‌آموزان تشکیل دهند.

■ تدوین «برنامه جامع مشارکت خانواده و نهادهای تربیتی و آموزشی» ذیل راهکار ۳-۴ سند تحول بنیادین و تصویب آن در

انجمن‌های اولیا و مربیان شده است. به این ترتیب که علاوه بر کاهش ردیف استخدامی مربوط به انجمن از ۳۰۰ ردیف استخدامی به ۸ ردیف، در بسیاری از مناطق آموزشی نیز، به‌دلیل کمبود کارشناس، کارشناس مسئول انجمن با سایر ردیف‌های کارشناسی ادغام شده و عملاً پشتیبانی منطقه از انجمن‌های مدارس به حداقل ممکن رسیده است. همچنین در زمینه خدمات‌رسانی مشاوره‌ای و تربیتی به خانواده‌ها که از طریق نشریات و به‌ویژه مراکز مشاوره‌ای انجمن در سراسر کشور به انجام می‌رسید، شاهد افول این برنامه و تعطیلی این مراکز هستیم.

این درحالی است که طی سده‌های اخیر مسئله مشارکت به یکی از مسائل مهم در سطح سیاستگذاری تبدیل شده و مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون «تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و

شورای عالی آموزش و پرورش. این برنامه باید آیین‌نامه‌ای در جهت تشریح نقش تعیین شده برای انجمن‌های اولیا و مربیان و دفتر مرکزی آن در الگوی جامع مشارکت خانواده‌ها باشد.

■ اصلاح آیین‌نامه انجمن‌های اولیا و مربیان واحدهای آموزشی مصوب شورای عالی انجمن اولیا و مربیان، مورخ ۱۳۷۲ براساس رویکرد سند تحول بنیادین و آیین‌نامه اجرایی ۱۴۰۰ مدارس به مشارکت خانواده در مدرسه و عملکردهای نظام آموزشی.

■ احیای شورای عالی انجمن اولیا و مربیان و همچنین مجمع یا کنگره سراسری اولیا و مربیان به‌عنوان دو رکن از سه رکن اصلی انجمن اولیا و مربیان. احیای این دو رکن امکان تصمیم‌گیری شورایی و مشارکت بیشتر والدین در اداره انجمن اولیا و مربیان و همچنین

مناطق کشور» و وزارتخانه با ایجاد سازوکارهای هیئت‌امنایی و ... در تلاش برای افزایش ورود مردم و مشارکت مردم به نظام آموزش مدرسه‌ای هستند. تشکیل موازی سازوکارهای موازی و عدم بررسی کارشناسانه در هنگام تصویب آیین‌نامه‌ها و قوانین، باعث شده نه‌تنها مشارکت مردمی نظام‌یافته و گسترده‌تر نشود، بلکه همان سازوکارهای قدیم، مانند انجمن‌های اولیا و مربیان با تداخل وظایف با سازوکارهای جدید با چالش مواجه شوند. این درحالی است که شورای عالی آموزش و پرورش موظف بوده است براساس راهکار ۳-۴ سند تحول بنیادین، «برنامه جامع مشارکت خانواده و نهادهای تربیتی و آموزشی» را تدوین و به تصویب رساند. اما کوتاهی در انجام این امر، عامل آشفتگی هرچه بیشتر در امر مشارکت و همچنین در سامان دادن به وضعیت انجمن‌های اولیا و مربیان شده است.

مطالبه‌گری ایشان از نظام آموزشی در سطح کلان را فراهم خواهد کرد.

■ اجازه قانونگذار به خروج اولیای داوطلب مشارکت در امور اجرایی و آموزشی مدارس، از دایره شمول بیمه و مزایای استخدامی.

■ آموزش مدیران مدارس در زمینه «ایجاد مشارکت از طریق سازوکار انجمن‌های اولیا و مربیان» طی دوره‌های آموزش ضمن خدمت، توسط سازمان انجمن اولیا و مربیان.

■ به‌منظور ارتقای جایگاه انجمن اولیا و مربیان و افزایش مشارکت اولیا در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، پیشنهاد می‌شود نمایندگانی از انجمن اولیا و مربیان در شوراهای اصلی سیاستگذاری آموزش و پرورش (شورای عالی آموزش و پرورش، شورای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت مرکزی و ...) عضو شوند.

گزارش نظارتی بر «تشکیل فهرست آثار واجد ارزش» و «معیارهای ثبت آثار تاریخی و فرهنگی» و ارائه بسته تقنین

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16686.1655](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16686.1655)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۶۷۹
۱۴۰۲/۱۲/۲۶

بیان / شرح مسئله

شکل‌گیری فهرست ثانویه‌ای شده‌اند که دارای حمایت‌های قانونی نیستند، ظرفیت ایجاد فساد دارند، به تپه و محوطه‌ها زیان زده‌اند و لازم است تا ابعاد و حدود آن مورد بررسی قرار گیرد.

ارزش تاریخی - فرهنگی و «معیارهای ثبت آثار تاریخی و فرهنگی غیرمنقول» در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ ابلاغ شد. بررسی‌ها نشان می‌دهد دستورالعمل‌های مذکور موجب

فرایند ثبت و تهیه فهرست از آثار ملی به‌موجب «قانون راجع به حفظ آثار ملی» مصوب سال ۱۳۰۹ آغاز شد، اما به‌واسطه نیازهای اجرایی این حوزه دو دستورالعمل «تعیین آثار واجد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ به‌کارگیری عبارت واجد ارزش برای فهرست دوم ثبت آثار، به‌جهت آنکه تمامی آثار ملی دارای ارزش هستند، نامناسب ارزیابی می‌شود.

■ تپه و محوطه‌های شاخص درحالی‌که به‌موجب ارزش فرهنگی - تاریخی باید ثبت ملی شوند، اما در تعریف آثار واجد ارزش، کاندیدای ثبت در فهرست دوم قرار گرفته و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای رفع ابهام از دو دستورالعمل بررسی شده لازم است تا پیش‌نویس قانونی برای طبقه‌بندی ثبت آثار صورت گیرد. این

فاقد حمایت‌های قانونی خواهند بود.

■ فقدان معیار و ملاک برای طبقه‌بندی و ارزش‌گذاری موجب شده تا معیارهای ثبت، فرصت مناسبی برای دسته‌بندی آثار فراهم نکند و در این حوزه به ابهامات بیفزاید.

■ درخصوص طرح‌های مرمت، بهسازی و حفاظت میراث فرهنگی آثار واجد ارزش اقدام

فهرست می‌تواند در سه طبقه‌بندی جداگانه تعریف نماید و براساس معیارهایی چون قدمت، جایگاه، در خطر تخریب قرار داشتن،

عملی و قانونی صورت نگرفته است و این حوزه در خطر قرار دارد.

■ نظرات فردی و غلبه شورا، تکیه بر مدیران استانی و بی‌توجهی به نظرات کارشناسی و جلب رضایت مقامات بالادستی، فرایند ثبت و درج در فهرست آثار ملی و یا آثار واجد ارزش را با مشکل روبه‌رو کرده است.

جایگاه ملی و منطقه‌ای و... و با تأکید بر بخش بندی‌های مربوط به تپه و محوطه و بنا، ارائه گردد.

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

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16680.1649](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16680.1649)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۶۹۲
۱۴۰۳/۱۲/۲۷

مسئله اصلی

طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری در راستای پالایش و نامعتبر دانستن قوانین حوزه‌های فوق است. این اقدام موجب ساماندهی قوانین مربوط به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی خواهد شد و در راستای بند دهم از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع تنقیح و تعیین شناسه قوانین است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مصوبه کمیسیون فرهنگی در مورد طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری شامل دو تغییر اساسی به شرح ذیل است که صحیح می‌باشد:

- افزودن عبارت صنایع دستی به حوزه‌های مطرح شده در طرح به دلیل بررسی و نامعتبر

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

جدول پیوست مصوبه کمیسیون فرهنگی به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

- عبارت «قانون تفکیک وزارت

عنوان شدن قوانین و احکام این حوزه.

- حذف احکام مربوط به قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ به دلیل در ارتباط بودن با ساختار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و در جریان بودن لایحه اهداف، وظایف و

فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸» از ستون «عنوان قانون و تاریخ تصویب آن» از ردیف ۲۴ جدول پیوست، به عبارت

اختیارات این وزارت.

- مصوبه کمیسیون فرهنگی به دلیل حذف پیشینه تقنینی مرتبط با تأسیس وزارت آموزش و پرورش (با نامعتبر دانستن مواد قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸) دارای ایراد است.

«مواد (۲ تا ۸) قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸» تغییر می‌یابد.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی» (اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16632.1641](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16632.1641)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۷۴۷۵-۱
۱۴۰۲/۱۲/۱۲

طرح تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی. مصوبه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۴ مجلس، با ایرادات شورای نگهبان و ملاحظاتی از سوی هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مواجه شده است.

مسئله اصلی

با توجه به سوابق موضوع، سؤال این است که چگونه می‌توان ایرادات شورای نگهبان را با لحاظ حداکثری اراده مجلس، رفع کرد.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

ایرادات و ابهامات شورای نگهبان و ملاحظات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به استثنای یک مورد قابل رفع به نظر می‌رسد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس، با اعمال اصلاحات در متن مصوبه مجلس به شرح این گزارش، نظر شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تأمین شود.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» فصل ۱۰ (اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16715.1681](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16715.1681)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۶۳۷
۱۴۰۲/۱۲/۰۸

لایحه برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با هدف ریل گذاری تقنین در طول سال های برنامه در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در فرایند تصویب نهایی لایحه برنامه هفتم، ایرادهایی از سوی هیئت عالی نظارت با محوریت رعایت شفافیت و عدم مغایرت با سیاست های کلی نظام و شورای نگهبان با تأکید بر نظارت پذیری و رعایت اصل (۷۵) قانون اساسی مطرح و لایحه برای رفع ایرادهای وارده به مجلس شورای اسلامی اعاده شده است.

مسئله اصلی

با توجه به سوابق موضوع، سؤال این است که چگونه می توان ایرادهای شورای نگهبان را با لحاظ حداکثری اراده مجلس، رفع کرد.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

با وجود ایرادهای و ابهامات متعدد شورای نگهبان، شاکله مصوبه مجلس با ایراد مواجه نشده و قابل رفع به نظر می رسد.

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

پیشنهاد می شود با رعایت تشریفات آیین نامه داخلی مجلس، با الحاق و اصلاح در متن مصوبه مجلس به شرح این گزارش، نظر شورای نگهبان تأمین شود.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» فصل ۱۳ (اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16717.1683](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16717.1683)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۶۳۸
۱۴۰۲/۱۲/۰۸

برنامه‌های پیشرفت کشور، ریل گذاری تقنین در طول سال‌های برنامه هستند. برنامه هفتم پیشرفت مصوبه مجلس در تاریخ ۱۴۰۲/۹/۱ با ایرادها شورای نگهبان مواجه شده است.

مسئله اصلی

با توجه به سوابق موضوع، سؤال این است که چگونه می‌توان ایرادها شورای نگهبان را با لحاظ حداکثری اراده مجلس، رفع کرد.

نقاط قوت و ضعف

طرح یا لایحه

با وجود ایرادها و ابهامات متعدد شورای نگهبان، شاکله مصوبه مجلس با ایراد مواجه نشده و قابل رفع به نظر می‌رسد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین نامه داخلی مجلس، با الحاق و اصلاح در متن مصوبه مجلس به شرح این گزارش، نظر شورای نگهبان تأمین شود.

چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16709.1675](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16709.1675)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۶۶۵
۱۴۰۲/۱۲/۱۹

بیان / شرح مسئله

شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، سازوکارهای احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی را تبیین و به بوجه نقد خواهیم گذاشت.

شده است. این گزارش به دنبال ارائه تصویری روشن از چارچوب حقوقی حاکم بر احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات دولت است. بدین منظور، ضمن توصیف و تحلیل انتقادی وضع حقوقی موجود در خصوص احصا و

«احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» به نحوی که بستری را برای اصلاح ساختار بودجه دولت فراهم کند، از موضوعاتی است که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، به آن تصریح

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ ارسال اطلاعات لازم شرط پرداخت و تسویه بدهی.
۳. علی‌رغم آنکه سازوکارهای ذکر شده در لایحه و مصوبه مزبور، از کارایی و اثربخشی برخوردار هستند، همچنان خلأها و اشکالاتی به‌طور محسوس در این سازوکارها دیده می‌شود که نیازمند اصلاح و بازبینی است.

مدیریت بدهی‌های عمومی و مصوبه کمیته کمیسیون اقتصادی مجلس در خصوص این لایحه، درج شده است که مشتمل است بر:
■ گزارش بدهی،
■ شناسایی مسیرهای خلق بدهی،
■ الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی،
■ تهیه و تصویب آیین‌نامه پاسخ‌گویی مالی،

یافته‌ها حاکی از آن است که:
۱. مذاقه در قوانین موجود مؤید آن است که رویکرد اتخاذ شده در آن‌ها، به دلیل شفاف نبودن، امنیت اقتصادی را مخدوش کرده و امکان مدیریت بدهی دولت را با مخاطره مواجه می‌کند.
۲. سازوکارهایی جهت احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت در لایحه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

علاوه بر آنچه که در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی و مصوبه کمیته کمیسیون اقتصادی مجلس در خصوص این لایحه، به‌عنوان سازوکارهای شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات درج شده است، این گزارش حاوی نکاتی به شرح ذیل است:

الف) در این مصوبه، عمده الزامات قانونی مبنی بر ارائه گزارش، در خصوص بدهی‌های دولت است و از این نظر، باید به مصوبه این ایراد را وارد دانست که از ارائه گزارش در خصوص انواع تعهدات دولت، گلوگاه‌های شکل‌گیری آن و مواردی از این قبیل، غافل بوده است.

ب) در بحث گزارش‌دهی، لازمه برآورده‌سازی نیاز کاربران گوناگون (قوه مقننه، عموم مردم، مدیران بودجه، سیاست‌گذاران و سایر

اشخاص مرتبط)، انتشار عمومی (و نه ارائه گزارش به دبیرخانه شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی) این اطلاعات است که به نظر می‌رسد انتشار برخی از این گزارشات منوط به تصویب شورای عالی مدیریت بدهی‌های عمومی شده است.

پ) در بخش شناسایی مسیرهای خلق بدهی ذکر این نکته بسنده شد که در کنار شناسایی مسیرهای خلق بدهی، باید به شناسایی مسیرهای خلق تعهدات نیز مبادرت ورزید. در غیر این صورت، نظام مالی با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد.

ت) ضمانت اجرای الزام به ارسال کلیه اطلاعات و مستندات توسط دستگاه‌های اجرایی، موضوع ماده (۱۰) مصوبه کمیته، از حیث داشتن

تناسب و بازدارندگی لازم، محل تأمل است. ث) در سازوکارهای شفاف‌سازی لازم است علاوه بر روش ایجاد شفافیت از بالا به پایین (موضوع مواد ۱۰ و ۲۷ مصوبه کمیته)، هر دستگاه و شخص حقوق عمومی، مکلف به افشای بدهی و تعهد خود نزد مرکز شود (روش پایین به بالا) و برای این تکلیف، باید ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای در خصوص بالاترین مقام دستگاه یا متخلفان، مقرر کرد.

ج) در خصوص الزام دستگاه‌ها به افشای بدهی و تعهد خود، ارسال اطلاعات نادرست یا ناقص نیز باید متضمن درج ضمانت اجرای متناسب و بازدارنده‌ای در پیش‌نویس قانون مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت باشد.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16708.1674](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16708.1674)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۶۶۸
۱۴۰۲/۱۲/۲۰

بیان / شرح مسئله

با گذشت بیش از دوازده سال از تصویب قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز، برخی ایرادات و خلاءهای قانونی در این خصوص مورد شناسایی قرار گرفته است. طرح اصلاح قانون مزبور با هدف رفع این ایرادها و خلأها به صورت

یک فوریت مورد تصویب قرار گرفته است. اصلاحات مورد توجه در این طرح از آن جهت حائز اهمیت است که موضوع قاچاق سلاح و مهمات به دلایل مختلف امنیتی و سیاسی و اجتماعی دارای آثار و پیامدهای منفی برای کشور می باشد و حفظ و ارتقا بازدارندگی

مجازات‌ها در کنار سایر اقدامات پیشگیرانه در کنترل قاچاق سلاح و اقدامات مجرمانه مرتبط با سلاح غیر مجاز دارای اهمیت به سزایی می باشد. در مصوبه کمیسیون سعی شده است این اهداف مورد توجه قرار گیرد و اصلاحات مورد اشاره در قانون فعلی صورت گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیر مجاز در خصوص مجازات‌های مقرر برای قاچاق سلاح و مجازات‌های سایر رفتارهای مجرمانه مرتبط

باسلح‌های غیر مجاز نیازمند اصلاح و بازنگری می باشد. همچنین برخی خلأهای قانونی در راستای مواجهه مؤثرتر با پدیده قاچاق سلاح وجود دارد که این موارد نیز باید در اصلاح قانون

مورد توجه قرار گیرد. مصوبه کمیسیون قضائی حقوقی اهداف مذکور را تا حد زیادی تأمین نموده است البته این مصوبه در مواردی که در این گزارش بیان شده نیازمند اصلاح می باشد.

قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیر مجاز مصوب (۱۳۹۰) در محورهای زیر نیازمند اصلاحات تقنینی می‌باشد:

۱. جرم انگاری برخی سلاح‌های جدید که در حال حاضر قانون شامل آنها نمی‌شود مانند سلاح پی سی پی
 ۲. افزایش بازدارندگی و متناسب سازی مجازات‌ها در جرائم موضوع مواد (۵) و (۶)
 ۳. جرم انگاری تبلیغات خرید و فروش سلاح در فضای مجازی و آموزش‌های غیرمجاز در این رابطه.
- همچنین رفع برخی ابهامات و ایرادات در مصوبه کمیسیون به شرح زیر مورد پیشنهاد می‌باشد:

■ اصلاح تبصره «۱» الحاقی به ماده (۵) (موضوع ماده (۱) مصوبه کمیسیون)؛ به نحوی که شامل خرید سلاح و مهمات در فضای مجازی هم بشود.

■ حذف عبارت «و مجازات نقدی نیز یک و نیم برابر افزایش می‌یابد و تعلیق و تخفیف مجازات قابل اعمال نیست» از انتهای تبصره «۳» الحاقی به مواد (۵) و (۶) (موضوع مواد (۲) و (۳) مصوبه کمیسیون).

■ اصلاح ماده (۱۸) مکرر «۱» (موضوع ماده (۵) مصوبه کمیسیون)؛ به نحوی که مصادره وسیله نقلیه در فرض درگیری مسلحانه یا استفاده مرتکبین از موانع فیزیکی یا استفاده از وسایل دودزا و به حکم مرجع قضائی صورت گیرد.

■ حذف عبارت «پنج تا هفت برابر ارزش روز آن» از انتهای بندهای پنج‌گانه «الف» تا «ث» ماده (۵) اصلاحی (موضوع ماده (۲) مصوبه کمیسیون) و حذف عبارت «سه تا پنج برابر ارزش روز آن» از انتهای بندهای پنج‌گانه «الف» تا «ث» ماده (۶) اصلاحی موضوع ماده (۳) مصوبه کمیسیون و اضافه کردن عبارت‌های مذکور به متن دو ماده مذکور به جهت پرهیز از تکرار.

■ حذف شماره مواد (۱۸) مکرر «۱» تا «۶» و شماره‌گذاری این مواد به (۱۹) تا (۲۴) و الحاق یک ماده به پایان مصوبه کمیسیون با این مفاد که شماره مواد (۱۹) تا (۲۱) قانون فعلی را به شماره (۲۵) تا (۲۷) تغییر می‌کند.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نظام قانونگذاری»

۱. بخش اول: تعاریف، حدود و صلاحیت‌ها

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16704.1670](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16704.1670)

دفتر مطالعات حقوقی

۱۹۶۶۹
۱۴۰۲/۱۲/۲۰



بیان / شرح مسئله

است، در ۸ بخش، در صدد اجرایی شدن میزان قابل توجهی از بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری است. بخش اول این مصوبه به بیان تعاریف قواعد لازم‌الاجرا و تعیین محدوده قاعده‌گذاری هر یک می‌پردازد که در نتیجه این امر حدود صلاحیت مراجع وضع‌کننده هر یک از این قواعد نیز مشخص می‌گردد. همچنین در کنار تعاریف مذکور، احکام لازم که حسب مورد به ساماندهی و چارچوب بخشی این قواعد و سازوکار نظارت بر آنها و تصویبشان کمک می‌کند می‌پردازد.

و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم... با گذشت قریب به چهار سال از ابلاغ این سیاست، و تأکید چندباره معظم‌له، تاکنون قانون مورد نیاز برای اجرایی شدن این سیاست‌ها، به تصویب نرسیده‌است که البته، طرح «نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات»، که پس از تصویب در کمیسیون، تحت عنوان طرح «نظام قانون‌گذاری» در دستور بررسی صحن علنی مجلس قرار گرفته

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در تاریخ ششم مهرماه ۱۳۹۸، از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد تا ضمن تعیین جهت‌گیری نظام تقنینی کشور، منجر به تقویت آن و رفع برخی از آسیب‌ها گردد. آسیب‌هایی از جمله تعدد مراجع وضع قواعد لازم‌الاجرا، حقوقی و عدم تعیین دقیق صلاحیت آنها، نبود سلسله‌مراتب مشخص قواعد حقوقی، نبود توجه کافی به اسناد بالادستی، به هم خوردن انسجام و چارچوب متن اولیه در فرایند قانون‌گذاری، فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

و ضابطه‌مند تعیین شده‌است. «اساسنامه‌های موضوع اصل هشتمادوپنجم» ضابطه‌مند شده‌اند و فعالیت مؤسسات فاقد آن جلوگیری شده‌است. «انواع مقررات» و مراجع صالح برای وضع آن احصا شده و به تشمت موجود در این خصوص سامان داده شده‌است.

انواع و نیز مراجع صالح برای تعیین آنها بیان شده‌است. «قانون» مبتنی بر معیارهای شکلی و ماهوی تعریف شده‌است. برای «قانون پیشرفت» یا همان قوانین برنامه و نیز «قانون آزمایشی» و «قانون بودجه سالانه» معیارهای ساختارمند

این بخش به درستی و مبتنی بر قانون اساسی و تفاسیر آن، تمامی قواعد لازم‌الاجرا را در چهار دسته اصلی «سیاست»، «قانون»، «رأی وحدت رویه» و «مقرر» تقسیم بندی کرده‌است. «سیاست» مبتنی بر مؤلفه‌های اساسی و شکلی و ماهوی این قواعد بیان شده و سپس

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تعریف ماهوی و شکلی قواعد لازم‌الاجرا با تعیین حدود و ثغور آن و محدوده وظایف مراجع وضع این قواعد در قانون به صورت شفاف ارائه شود.

مجمع مجالس آسیایی؛ موانع، فرصت‌ها و الزامات دیپلماسی مجامع قوه مقننه

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16711.1677](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16711.1677)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۶۶
۱۴۰۲/۱۲/۱۶

از بررسی مجمع مجالس آسیایی و راهکارهای لازم برای انتفاع حداکثری از عضویت ایران در این مجمع اشاره می‌شود.

امنیت پایدار از طریق دیپلماسی نهادی و حضور هوشمندانه در مجامع پارلمانی است. در این بخش ضمن بیان مسئله، به مهم‌ترین یافته‌های کلیدی حاصل

یکی از عناصر سنجش قدرت نرم، میزان توانمندی یک کشور در اشتراک‌گذاری ابرچالش‌های مشترک نظام حکمرانی و سرشکن‌سازی هزینه‌های استقرار

بیان / شرح مسئله

اسلامی در فرایند تأسیس مجمع مجالس آسیایی، هرگونه توسعه دیپلماسی متوازن با کشورهای عضو این سازمان، به‌صورت مستقیم شعاع اثرگذاری دیپلماسی مجامع قوه مقننه در سیاست خارجی را افزایش می‌دهد.

قاره به‌دلیل جغرافیای غنی فرهنگی، انرژی و اقتصادی، از پتانسیل بالایی برای مردمی‌سازی پارلمان در سطوح قاره‌ای و ایجاد نهادهای لازم برای تأمین منافع مشترک برخوردار است. با توجه به نقش سازنده و ابتکار مجلس شورای

مجمع مجالس آسیایی از سازمان‌های بین‌المللی قاره‌ای است که برعکس دو پارلمان اروپا و آفریقا به‌دلیل فقدان تجارب لازم در حوزه منطقه‌گرایی پارلمانی، هنوز بسیاری از ظرفیت‌های آن آزاد نشده است، باین‌وجود این

مهم‌ترین یافته‌های کلیدی حاصل از بررسی موانع و فرصت‌های مجمع مجالس آسیایی و الزامات راهبردی قوه مقننه عبارتند از:

■ «مجامع پارلمانی هرچند از حق اتخاذ تصمیمات الزام‌آور برای کشورهای عضو برخوردار نیستند، ولی نقش مهمی را در گسترش دیپلماسی پارلمانی دوجانبه، تحکیم منطقه‌گرایی و توسعه دیپلماسی پارلمانی کمربند راه ایفا می‌کنند. مصوبات مجمع مجالس آسیایی می‌تواند یکی از کریدورهای جهت‌یابی نظام قانونگذاری و نظارتی جمهوری اسلامی ایران در گام دوم انقلاب باشد. از طرفی به‌دلیل اینکه مجالس قانونگذاری، نماد نظام مردم‌سالاری است، توانمندسازی و چابک‌سازی فعالیت‌های دیپلماتیک قوه مقننه در مجمع مجالس آسیایی می‌تواند به تحکیم ستون‌های کریدورهای هویتی با کشورهای که در حوزه تمدنی ایرانی-اسلامی هستند نیز کمک قابل توجهی کند.»

■ «بررسی مباحث مطروحه در کمیته‌های دائمی مجمع مجالس آسیایی، بیانگر اهتمام قانونگذاران آسیا برای دستیابی به الگوی مشترک حکمرانی در فرایند قانونگذاری، نظارت و دیپلماسی پارلمانی است. شفافیت، نظارت همگانی، امنیت غذایی، مقابله با تغییرات اقلیمی، تأثیر فناوری‌های نوظهور از جمله هوش مصنوعی و هوش هیجانی بر کارکردهای نمایندگی، تجارب مجالس دنیا برای فسادستیزی، نحوه مقابله با تهدیدات منطقه‌ای و جهانی تروریسم، پیر شدن جمعیت، تروریسم، «پارلمان مجازی»^۱، حکمرانی محلی، تحول در بودجه‌ریزی، بیماری‌های نوظهور، صلح و امنیت پایدار، مهاجرت، نسل‌کشی صهیونیست‌ها در نوار

غزه، سازوکارهای توانمندسازی ظرفیت‌های نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و تجارب مجالس آسیایی برای مردمی‌سازی کارکردهای نمایندگی از طریق توسعه نظارت همگانی، نحوه مشارکت پارلمان‌ها برای فقرزدایی و چگونگی مشارکت منطقی و نقش‌آفرینی زنان در نظام عالی حکمرانی و سطوح تصمیم‌سازی از مهم‌ترین موضوع‌های مورد علاقه و حوزه‌های مشترک همکاری بین کشورهای آسیایی است که از پتانسیل بالایی برای طرح در کمیته‌های متناظر مجمع مجالس آسیایی برخوردارند.

■ «تحلیل محتوایی پیش‌نویس برخی قطعنامه‌های چهار کمیته دائمی مجمع مجالس آسیایی نشان می‌دهند که برخی از آنان بدون پشتوانه کارشناسی و پیش‌بینی نحوه تأمین منابع مالی به‌صورت رها و مسکوت تصویب شده‌اند که از مصادیق آن می‌توان به صدور قطعنامه «پارلمان مجازی آسیایی» اشاره کرد که تاکنون هیچ‌گونه اقدام جمعی مؤثر از طرف مجالس آسیایی برای توسعه نظام‌مند آن انجام نشده است.»

■ «یکی از پسران‌های توانمندسازی مجمع مجالس آسیایی، فقدان اجماع قانونگذاران آسیایی پیرامون اولویت‌های اساسی و ابرچالش‌های نظام حکمرانی در سطح قاره‌ای است. در همین راستا پویایی‌شناسی ابرچالش‌های حکمرانی تهیه شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، مخارج مشترکی با دغدغه‌های کشورهای آسیایی دارد. شناسایی ابرچالش‌های مشترک حکمرانی بین مجالس قانونگذاری آسیا به‌دلیل برخوردار بودن اکثریت قانونگذاران آسیایی از برد و شعاع اثرگذاری بالایی برای

توسعه همگرایی قاره‌ای برخوردارند. ■ «اطمینان از ثبات رویه و استمرار تأمین بودجه، موتور پیشران هر نهادی است. کمال‌گرایانه‌ترین اهداف نیز در صورت نبود پشتوانه مالی، در حد شعار باقی می‌ماند و به‌مرور کارآمدی نهاد را کاهش می‌دهد. در همین چارچوب، یکی از موانع اجرایی شدن مصوبات مجمع مجالس آسیایی، فقدان توافق یکپارچه اعضا برای دریافت حق‌السهمیه عضویت و چگونگی تأمین بودجه مأموریت‌های سازمان است که از موانع اصلی ارتقای عملکرد، شفافیت و کارآمدی این مجمع در مدار تحقق آرمان کمال‌گرایانه قرن پیش‌رو- قرن آسیاست.»

■ «یکی از کلیدواژه‌های مهم مجالس آسیایی که مولود مطالبه‌گری شهروندان آسیایی است، نحوه زدودن مظاهر فسادگرایی و مقابله با رانت‌های اطلاعاتی است. اهمیت این موضوع به حدی است که در «قطعنامه قانونگذاران آسیایی در برابر فساد»^۲ کارگروهی ذیل کمیته دائمی اجتماعی و فرهنگی برای هم‌افزایی ظرفیت‌های پارلمانی کشورهای آسیایی و ترسیم «برنامه اقدام ضدفساد آ‌پ‌ا»^۳ شکل گرفته که این امر نشان می‌دهد گفتمان مبارزه با فساد به یک گفتمان غالب بین قانونگذاران آسیایی تبدیل شده است.»

■ «یکی دیگر از اولویت‌های مجمع مجالس آسیایی که مکمل فسادستیزی است، همکاری پارلمانی برای فقرستیزی است که از مهم‌ترین موارد آن می‌توان به صدور «قطعنامه ریشه‌کن نمودن فقر»^۴ اشاره کرد. به‌عبارتی نوآوری و ابتکارات کارگروه مبارزه با فقر، فساد و تبعیض مرکز پژوهش‌ها از ظرفیت بالایی برای طرح در کمیته‌های مجمع مجالس آسیایی برخوردارند.

1. Virtual Parliament.
2. Asian Parliamentarians Against Corruption Resolution.
3. APA Plan of Action on Combating Corruption.
4. Resolution on Poverty Eradication.

■ هر چند برگزاری منظم جلسات، همواره در اولویت برنامه‌های رئیس و دبیرکل مجمع مجالس آسیایی قرار داشته است، ولی نبود یک تقویم زمانی ثابت برای برگزاری اجلاس‌ها به یکی از پسران‌های برنامه‌ریزی و مشارکت راهبردی اعضا تبدیل شده است.

■ قانونگذاران آسیایی در قطعنامه «همگرایی آسیایی از طریق فناوری اطلاعات و ارتباطات» بر ضرورت اهتمام اعضا برای ایجاد یک «پارلمان آسیایی مجازی»^۱ تأکید نمودند، البته هنوز هیچ‌گونه اقدام عملیاتی از طرف مجالس آسیایی برای تأسیس پارلمان مجازی صورت نگرفته است. گفتنی است بارگذاری سامانه پارلمان مجازی، یکی از روش‌های مردمی‌سازی و تسهیل مشارکت جامعه خبرگان در فرایند تقنین و نظارت برخط

است و با تقویت فضای تعاملی دوجانبه بین پارلمان و شهروندان، به تقویت دموکراسی مردم‌پایه کمک می‌کند.

■ فعال‌سازی روند همگرایی نظام‌های مدیریت شهری در سطوح قاره‌ای، یکی از مزیت‌های اتخاذ دیپلماسی فعال در مجمع مجالس آسیایی است. بررسی روند سیاستگذاری مجالس آسیایی نشانگر افزایش اهمیت دیپلماسی پارلمانی شهروندمحور است، به طوری که اشتراک‌گذاری تجارب مجالس آسیایی در انتخابات شوراها و مدیریت کلان‌شهرها می‌تواند به ارتقای کیفی و توانمندسازی مدیریت شهری کمک قابل توجهی کند.

■ هم‌افزایی ظرفیت‌های تقنینی مجالس آسیایی برای شکل‌گیری «بازار انرژی

یکپارچه آسیا»^۲ می‌تواند قاره آسیا را به یک قطب و کریدور مهم اقتصادی تبدیل کند. از طرفی با توجه به ذخایر غنی انرژی ایران، شکل‌گیری این بازار، کد راهبردی جمهوری اسلامی ایران در مختصات دیپلماسی آسیایی را ارتقا و بستر مساعدتری را برای دور زدن تحریم‌های ظالمانه غرب فراهم می‌کند.

■ روسیه هر چند در ذیل کشورهای اتحادیه اروپا قرار دارد، ولی به مرور تمایل سیاسی و اقتصادی خود را برای حضور قدرتمند در آسیا نشان داده است. در مجمع مجالس آسیایی نیز، فدراسیون روسیه در ذیل کشورهای منطقه آسیای میانه و کشورهای مشترک‌المنافع قرار دارد که به غیر از روسیه، شامل کشورهای قزاقستان، ازبکستان، جمهوری آذربایجان و قرقیزستان است.

1. Virtual Asian Parliament.
2. Asian Integrated Energy Market.

برخی تدابیر تقنینی، نظارتی و دیپلماتیک نمایندگان مجلس شورای اسلامی که موجب ارتقای توان چانه‌زنی و اثرگذاری قوه مقننه در مجمع مجالس آسیایی می‌شوند عبارتند از:

طراحی نقشه راه چهارساله دیپلماسی مجامع قوه مقننه

یکی از شاخص‌های دیپلماسی پارلمانی راهبردنگر، ریل‌گذاری نقشه راه چهارساله دیپلماسی مجامع قوه مقننه با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور بین‌الملل قوه مقننه و مرکز دیپلماسی عمومی و رسانه‌های وزارت امور خارجه است که در آن اهداف و مأموریت چهارساله شورای اجرایی مجمع مجالس آسیایی تبیین شود. در این نقشه راه لازم است موانع، فرصت‌ها و چشم‌انداز سیاست‌های پارلمانی ایران در مجمع مجالس آسیایی تبیین شود.

مستندسازی شرح مذاکرات و فعالیت‌های دیپلماتیک شورای اجرایی مجمع مجالس آسیایی

یکی از کاستی‌های توسعه دیپلماسی پارلمانی آسیایی، فقدان ثبت و بایگانی شرح مذاکرات و فعالیت‌های دیپلماتیک نمایندگان کنونی و ادوار قوه مقننه در مجمع مجالس آسیایی است. اشتراک‌گذاری و مستندسازی تجارب و دستاوردهای هیئت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی از آغاز فرایند تأسیس تاکنون، می‌تواند موتور پیشران و خلق ابتکارات جدید در آینده باشد. توصیه می‌شود جدا از اجلاس‌های مجمع عمومی، نشست هیئت‌های دیپلماتیک قوه مقننه در کمیته‌های دائمی نیز مستندسازی شوند.

طراحی نظام مسائل اساسی و اجرایش‌های مشترک حکمرانی قانون و نظارت در سطوح قاره‌ای

براساس نظریه کارکردگرایی، همگرایی

منطقه‌ای و قاره‌ای از دریچه مذاکره پیرامون تهدیدات و فرصت‌های مشترک، سریع‌ترین و مناسب‌ترین روش برای تقریب سیاسی و اقتصادی بین کشورهای آسیایی است. اشتراک‌گذاری دانش روز در زمینه‌های مختلف و ترویج آن بین اعضا به‌منظور ارتقای پیشرفت و برابری از اهداف تأسیس مجمع مجالس آسیایی است. در همین رابطه، اهتمام کمیته‌های مجمع به‌منظور شناسایی نظام مسائل اساسی و دغدغه‌های مشترک از گام‌های بنیادین برای تحکیم دیپلماسی آسیایی است.

توسعه دیپلماسی پارلمانی پژوهشی

تأسیس مجمع رؤسای مراکز پژوهشی و کتابخانه‌های مجالس آسیایی به‌عنوان یکی از ارکان مشورتی مجمع مجالس آسیایی از پیشران‌های دیپلماسی پارلمانی دانش پایه و کاهش آزمون و خطا در فرایند قانونگذاری و نظارت است. میزان چگالی استفاده از هوش مصنوعی در حوزه قانونگذاری، نظارت و اداره صحن و کمیسیون‌های تخصصی پارلمان یا نحوه استفاده از فناوری نوین در حوزه افکارسنجی شهروندان از مهم‌ترین موضوع‌هایی است که مرجع رسیدگی به آنها مراکز پژوهشی و کتابخانه‌های وابسته به مجالس آسیایی است. برای مثال مرکز پژوهش‌های پارلمان اروپا هرچند رکن پژوهشی نهاد قانونگذار قاره اروپاست، ولی نقش رؤسای اندیشکده‌های پارلمانی کشورهای عضو در آن کم‌رنگ است. تأسیس «اتحادیه رؤسای مراکز پژوهشی و کتابخانه مجالس آسیایی» ابتکار نوینی از طرف شورای اجرایی مجمع مجالس آسیایی قوه مقننه یا دبیرکل مجمع خواهد بود.

حمایت مجالس آسیایی برای تأسیس

رشته مطالعات پارلمانی در دانشگاه‌ها یا ایجاد میز دیپلماسی پارلمانی در مراکز تحقیقاتی از دیگر نوآوری‌هایی است که سهم دانش و مهارت در سبد فعالیت‌های دیپلماتیک نمایندگان را ارتقا می‌دهد. اهتمام مجالس آسیا برای توسعه کتابخانه مجازی و دیجیتال‌سازی بایگانی اسناد و شرح مذاکرات، از تدابیری است که به مستندسازی دیپلماسی آسیایی کمک می‌کند. ابتکار دبیرخانه مجمع برای انتشار نشریه دیپلماسی آسیایی که زمینه انتشار طرح‌های ابتکاری سایر کشورها فراهم باشد نیز می‌تواند به غنی‌سازی ادبیات دیپلماسی پارلمانی کمک کند.

ایجاد فراکسیون دیپلماسی آسیایی

در مجلس شورای اسلامی

سخنرانی رئیس مجلس شورای اسلامی در اجلاس مجمع عمومی و مذاکرات رئیس قوه مقننه یا سران مجالس آسیایی در حاشیه اجلاس‌ها، مذاکرات رؤسای گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی با همتایان آسیایی و رایزنی اعضای شورای اجرایی مجمع مجالس آسیا در حاشیه اجلاس‌های مجمع عمومی یا کمیته‌های دائمی مجمع مجالس آسیایی، از مهم‌ترین اهرم‌های دیپلماتیک قوه مقننه برای توسعه دیپلماسی مجامع در سطوح قاره‌ای است. در این میان ایجاد فراکسیون دیپلماسی آسیایی با حضور ریاست محترم قوه مقننه، رؤسای گروه‌های دوستی با مجالس آسیایی و ریاست محترم کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، نه تنها اشراف و قدرت مانور مجلس شورای اسلامی برای توسعه دیپلماسی آسیایی را افزایش می‌دهد، بلکه موجب ارتقای نقش و جایگاه دیپلماسی پارلمانی فراکسیون پایه در راهبرد کلان دیپلماسی مجامع قوه مقننه می‌شود.

جرائم و تخلفات انتخاباتی؛ مطالعه تطبیقی سازوکارهای قانونی جلوگیری از خریدوفروش آرا در انتخابات

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16679.1648](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16679.1648)

دفتر مطالعات سیاسی



۱۹۶۹۲
۱۴۰۲/۱۲/۲۷

بیان / شرح مسئله

خریدوفروش رأی و پرداختن به تجارب و اقدامات عملی کشورهای مختلف می‌تواند کمک قابل توجهی در تدوین قوانین و مقررات مرتبط با تخلفات انتخاباتی داشته باشد.

منصفانه نیست. یکی از مواردی که می‌تواند آزاد و منصفانه بودن انتخابات را مخدوش سازد، خریدوفروش رأی است. لذا بررسی مباحث نظری درخصوص پیشگیری از پدیده

برگزاری دوره‌ای و منظم انتخابات رکن اصلی نظام‌های مردم‌سالار محسوب می‌شود. البته در هیچ‌یک از نظام‌های مردم‌سالار، انتخاباتی که برگزار می‌شود به شکل کامل آزاد و

خریدوفروش رأی علاوه بر خدشه وارد کردن به آزاد و منصفانه بودن انتخابات، پیامدهای منفی عمیق‌تری هم در پی دارد. به‌عنوان مثال، خریدوفروش رأی می‌تواند منجر به انتخاب افراد ناشایست شود و مطالبات شهروندان را دچار انحراف کند. این پدیده همچنین می‌تواند منجر به تشکیل نهادهای حکمرانی با ویژگی نمایندگی کمتر شود، به‌عبارت‌دیگر ممکن است افرادی مناصب دولتی و حکومتی را در اختیار گیرند که نماینده واقعی شهروندان نیستند. این افراد همچنین چندان خود را در مقابل شهروندان مسئول و پاسخ‌گو نمی‌دانند و به‌جای توجه به منافع شهروندان حوزه انتخابیه، بیشتر متوجه منافع شخصی و حزبی خود هستند. همچنین خریدوفروش رأی می‌تواند مشروعیت مقامات سیاسی را تضعیف کرده و به اعتماد میان

شهروندان و مسئولان سیاسی و اعتماد میان نخبگان سیاسی آسیب جدی وارد کند. فساد در انتخابات می‌تواند منجر به فساد در سایر حوزه‌ها نیز شود.

نظریات موجود درخصوص راهکارهای پیشگیری از پدیده خریدوفروش رأی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

نظریاتی که بر راهکارهای مرتبط با عوامل عرضه‌محور تأکید دارند،

نظریاتی که به نقش عوامل و متغیرهای تقاضامحور در پیشگیری از خریدوفروش رأی می‌پردازند.

عوامل عرضه‌محور عواملی هستند که احزاب سیاسی و کاندیداهای شرکت‌کننده در انتخابات را متمایل یا غیرمتمایل به خرید رأی رأی‌دهندگان می‌سازند. این دسته از عوامل، استراتژی خرید آرا را برای احزاب سیاسی

و کاندیدها تبدیل به یک استراتژی مؤثر و کارآمد یا غیرمؤثر و ناکارآمد جهت پیروزی در انتخابات می‌کنند. عوامل عرضه‌محور خود دو دسته متغیر را دربرمی‌گیرد: الف) متغیر سطح توسعه‌یافتگی (که با سطح توسعه‌یافتگی اقتصادی-اجتماعی و سیاسی یک کشور ارتباط دارد) و ب) متغیر نهادی (که با ساختارهای نهادی مرتبط با انتخابات پیوند دارد).

در مقابل، عوامل تقاضامحور با رأی‌دهندگان در ارتباط بوده و تمایل آنها به فروش رأی خود را تشدید یا تضعیف می‌کنند. از جمله این عوامل می‌توان به سطح آموزش‌های سیاسی رأی‌دهندگان و راه‌اندازی کمپین‌هایی برای آموزش‌دهی به شهروندان درخصوص پیامدهای منفی خریدوفروش رأی اشاره کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اهمیت تأثیر منفی فساد انتخاباتی بر دموکراسی و مشروعیت نظام‌های دموکراتیک بسیاری از کشورهای جهان در قوانین اساسی خود تمهیداتی برای مقابله با چنین فسادهایی اندیشیده‌اند یا اصلاحاتی برای مقابله با این موارد در قانون اساسی خود انجام داده‌اند.

برخی از کشورها قوانین عادی مجزایی درخصوص فساد انتخاباتی به تصویب رسانده‌اند. در این قوانین به‌شکل مفصل موارد فساد انتخاباتی از جمله خریدوفروش رأی مشخص شده و مجازات مربوط به تخلفات، به‌شکل واضح و مشخص بیان شده است.

در بسیاری از کشورهای پیشرفته قوانین ویژه‌ای درخصوص فعالیت‌های مالی نامزدها

و احزاب در زمان انتخابات وجود دارد و این قوانین باید به‌شکل دقیق اجرا شوند. همچنین برای متخلفان از این قوانین مجازات سنگینی در نظر گرفته شده است.

ویژگی‌های خاص هر نظام انتخاباتی بر استراتژی خاصی که توسط نامزدها در انتخابات اتخاذ می‌شود اثر می‌گذارد.

در برخی کشورها رشد و گسترش مردم‌سالاری و توسعه اقتصادی، استراتژی خرید رأی را برای احزاب سیاسی و نامزدها تبدیل به یک استراتژی غیرجذاب کرده است.

تقویت نهاد برگزاری انتخابات امکان شناسایی و پیگرد متخلفان را افزایش می‌دهد و در نتیجه از تمایل احزاب و نامزدها به خریدوفروش رأی می‌کاهد.

تصویب قوانین جدید، تشدید مجازات‌ها و اصلاح ساختارهای نهادی به‌تنهایی برای پیشگیری از خریدوفروش رأی کافی نیست. موارد متعددی وجود دارد که صرف وجود قوانین و انجام اصلاحات کمکی به کاهش سطح تمایل احزاب سیاسی و کاندیدها به خریدوفروش رأی نشده است.

راه‌اندازی کمپین‌های آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی به رأی‌دهندگان درخصوص پیامدهای منفی خریدوفروش رأی می‌تواند نقش مهمی در کاهش تمایل آنها به فروش رأی خود داشته باشد. این درحالی است که سازمان‌های مردم‌نهاد نقشی بسیار مهم و اساسی در این راهکار دارند.

پیوست عدالت پیرامون لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16690.1659](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16690.1659)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۶۵۴
۱۴۰۳/۱۲/۱۴

بیان / شرح مسئله

در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی «تلفیق شده است. در این گزارش سعی بر آن بوده تا از منظر عدالت لایحه مذکور ارزیابی و تحلیل و پیشنهادهایی برای افزایش انطباق و همراستایی آن با عدالت طرح شود.

تعارض منافع هم از سوی دولت و هم از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در نسخه‌های مختلف متن‌های متفاوتی جهت طی مسیر تقنینی ارائه شود. لایحه دولت و طرح نمایندگان مجلس، در لایحه‌ای تحت عنوان «نحوه مدیریت تعارض منافع

تعارض منافع را می‌توان به‌عنوان یک بستر فسادخیز در نظام حکمرانی نام برد. از این رو تحقق عدالت در گام اجرا و مقابله با فساد مسلط مدیریت موقعیت‌هایی است که آغشته به تعارض منافع هستند. اهمیت آن منجر شده تا در خصوص موضوع مدیریت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

که آن را برای رساندن به سطح «انطباق کامل» با عدالت نیازمند اصلاح قرار داده است.

منطبق با عدالت است. این لایحه در کنار داشتن نقاط قوت از ضعف‌ها و کاستی‌هایی برخوردار بوده

نتیجه ارزیابی از منظر عدالت آن است که به‌طور کلی و در مجموع، لایحه مورد بحث «ناحدودی»

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مدیریت تعارض منافع به عنوان مسئله محوری این لایحه، جزو مسائل دارای اولویت از منظر عدالت است؛ اما با وجود این، این لایحه نتوانسته پوشش جامعی از مسئله تعارض منافع و مدیریت آن داشته باشد؛ از آنجاکه این لایحه ظرفیت پرداخت به همه اشکال تعارض منافع را ندارد، لذا پیشنهاد آن است که از عمومیت عنوان آن کاسته شود و موازی

با این لایحه، برای مدیریت سایر اشکال تعارض منافع طرح یا لایحه قانونی تدوین شود. در تحلیل عرصه‌های عدالت، بیشترین ضعف در عرصه عدالت ترمیمی بوده و لایحه نیازمند بیشترین تقویت از این منظر است. همچنین ارزیابی صورت گرفته حکایت از آن دارد که این لایحه در عرصه‌های توزیع اولیه، عدالت تأمینی و عدالت کیفری، تأثیر مثبت دارد، اما

این تأثیر اندک است و می‌توان با اصلاحاتی در متن میزان تأثیر در این عرصه‌ها را افزایش داد. نتیجه ارزیابی از منظر تبعیض‌های روان‌شناختی از آن دارد که در خلال احکام پیشنهادی لایحه، بخشی از تبعیض‌های اعمال شده ناروا بوده و نیازمند بازبینی است. در بُعد شاخصه‌های حکمرانی مردمی در استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای اجرا نیازمند بازبینی است.





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی