

# بازمه اندیشگده ها

مروری بر برترین پژوهش‌ها و اقدامات اندیشگده‌ها و مؤسسات سیاست‌پژوهی کشور



در این شماره می‌خوانید:

- ۲۰ کسب و کار بین‌الملل در شرکت‌های دانش‌بنیان
- ۲۲ تحولات نظام بهره‌برداری آب زاینده‌رود
- ۳۶ آسیب‌شناسی نظام‌گزینش کشور
- ۴۰ آینده‌پژوهی بافت پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع)
- ۴۴ بررسی نظام مالیات بر درآمد افراد
- ۵۰ قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری

# چه مجموعه‌هایی می‌توانند در سایت جامعه‌اندیشکده‌ها ثبت شوند؟

بررسی منابع حول مفهوم اندیشکده - که در غرب تحت عنوان تینک‌تنک شناخته می‌شود - نشان می‌دهد که هر مجموعه‌ای فارغ از اینکه چه ماهیت حقوقی داشته باشد، می‌تواند با داشتن سه ویژگی زیر، به عنوان اندیشکده شناخته شود. **احراز این ویژگی‌ها برای ایجاد صفحه اختصاصی هر مجموعه در سایت جامعه‌اندیشکده‌ها ضروری است:**

● **استقلال ساختاری:** منظور از این استقلال، استقلال در تصمیم‌گیری، رأی و عمل و استقلال به لحاظ مدیریت داخلی است. به عبارت دیگر، ممکن است یک اندیشکده در عین داشتن هویت مستقل، متعلق به یک دستگاه دولتی یا حاکمیتی باشد.

● **فعالیت و پژوهش بر روی مسائل کلان و سیاست‌های عمومی کشور:** فعالیت‌های پژوهشی اندیشکده باید مبتنی بر حل مسائل واقعی جامعه و حاکمیت باشد. جنس این فعالیت‌ها با پژوهش‌های آکادمیک متفاوت است. به این معنی که مسئله این پژوهش‌ها صرفاً یک مسئله نظری و تئوریک نیست؛ بلکه مسئله‌ای واقعی از فضای روز جامعه است که به دنبال ارائه راهکارهای سیاستی در سطح شهر، منطقه، استان، کل کشور و حتی در سطح جهان است.

● **غیرانتفاعی بودن:** اندیشکده‌ها مجموعه‌هایی غیرانتفاعی هستند و هدف آن‌ها کسب سود نیست؛ البته منظور از غیرانتفاعی بودن این نیست که به دنبال کسب درآمد نیستند؛ بلکه منابع مالی خود را صرف توسعه فعالیت‌هایشان می‌کنند.



اندیشکده‌ها، مهم‌ترین سرویس‌ها و پلتفرم‌هایی هستند که توسط جامعه اندیشکده‌ها ایجاد شده‌اند. سند حاضر هشتمین فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها است که برترین پژوهش‌های اندیشکده‌های کشور را در ۱۰ حوزه «آموزش، علم و فناوری»، «صنعت و تجارت»، «مسائل اجتماعی»، «فرهنگ و رسانه»، «انرژی»، «سلامت»، «کشاورزی و محیط زیست»، «اقتصاد»، «حکمرانی و توسعه» و «امنیت و سیاست خارجی» منتشر می‌کند. در این فصلنامه ۲۸ پژوهش از ۲۲ اندیشکده گردآوری شده است. ذکر این نکته لازم است که مطالب این فصلنامه صرفاً

جامعه اندیشکده‌ها فعالیت خود را با هدف توسعه فعالیت اندیشکده‌ها در کشور و ارتقای کمی و کیفی پژوهش‌ها و اقدامات ترویجی آنها از سال ۱۳۹۵ آغاز کرده است. در همین راستا پلتفرم‌ها و سرویس‌هایی را جهت انتشار نتایج و دستاوردهای برتر اندیشکده‌ها توسعه داده است. سایت جامعه اندیشکده‌ها به آدرس [www.iranthinktanks.com](http://www.iranthinktanks.com)، فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها، برنامه رادیویی با اندیشه و رزان، رویدادهای گفتاک و اندیش‌گو، جایزه ملی سیاستگذاری و سالنامه جامعه

دیدگاه‌ها و نظرات اندیشکده‌ها و پژوهشگران پژوهش‌ها را بیان می‌کند و مسئولیت و مالکیت معنوی مطالب نیز متعلق به ایشان است. از تمامی اندیشکده‌ها و افرادی که در گردآوری محتوای این فصلنامه همکاری کرده‌اند، سپاسگزاریم. صاحب امتیاز: جامعه اندیشکده‌ها  
تدوین محتوا: سجاد زوده‌مهر، فاطمه مرتضوی، فاطمه محمدی، فرزانه باندرخانی  
طراحی جلد: سید کمال موسوی  
ویراستاری: محمد خاجی  
قیمت: ۱۱۰ هزار تومان

پژوهش‌های اندیشکده‌ها در دامنه وسیعی از موضوعات و مسائل کشور و براساس متدولوژی‌های گوناگونی انجام می‌شود. هدف از این پروژه‌ها به صورت کلی شناخت، طراحی، برنامه‌ریزی، ارزیابی، رصد و بازنگری در حوزه‌هایی است که در ارتباط با آنها مسائل کلان و عمومی در کشور وجود دارد. البته ممکن است در یک پروژه همه این موارد پوشش داده نشود و تمرکز بر یک یا دو مورد از آنها باشد. به عنوان مثال، موضوع یک پروژه می‌تواند برنامه‌ریزی برای دستیابی به هدف خاصی باشد. در این پروژه، کار بیشتر بر روی شناخت هدف و تدوین برنامه تمرکز می‌شود و احتمال طراحی، ارزیابی و بازنگری مورد نظر نخواهد بود. اندیشکده‌ها در پژوهش‌های خود تلاش می‌کنند ابتدا مسئله را عموماً به درستی شناسایی و بیان کنند و پس از ریشه‌یابی و علت‌یابی عمیق، پیشنهادها و راهکارهای خلاقانه و بدیعی را برای حل آن طراحی کنند. در واقع تلاش برای حل مسئله و ارائه راهکار و پیشنهاد، وجه مشترک همه مطالعات و پژوهش‌های اندیشکده‌ها است. به عبارت دیگر، پژوهش‌های صرفاً نظری و تئوریک را که ناظر به حل مسائل عمومی و پژوهش‌های صرفاً کلان نیست، چندان نمی‌توان پژوهش‌های اصیل اندیشکده‌ای به شمار آورد.

تهران، خیابان انقلاب، بین چهارراه ولیعصر و خیابان برادران مظفر شمالی، پلاک ۹۰۷، واحد ۲

info@iranthinktanks.com

ایمیل:



۱۴۱۶۹۱۳۸۹۴

کد پستی:



www.iranthinktanks.com

وبسایت:



تلفن تماس: ۰۲۱-۶۶۴۸۸۰۵۷



iranthinktanks



iranthinktanks



iranthinktanks



iranthinktanks



iranthinktanks\_\_com



۲۴



● مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران  
بررسی وضعیت اقتصاد کشاورزی ایران در  
سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷

۲۶



● مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری  
طراحی و اجرای مدل سیاستی مدیریت  
پسماند در روستا

۲۸



● مرکز پژوهش‌های مجلس  
بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست

۳۰



● اندیشکده زیست پذیر شهری  
بررسی ظرفیت منابع آب بندر کنگ در  
توسعه اقتصادی این منطقه

## حکمرانی و توسعه

۳۲



● اندیشکده حکمرانی و فناوری نرم فطن  
وضعیت فرایند قضایی رسیدگی به  
تصادف‌های جرحی و تبعات آن

۳۴



● اندیشکده محتا  
بررسی سامانه تدارکات الکترونیکی  
دولت

۳۶



● اندیشکده حکمرانی و فناوری نرم فطن  
آسیب‌شناسی نظام گزینش کشور

۳۸



● اندیشکده رصد  
درآمدی بر اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها

۴۰



● پژوهشکده نوین شهر معنوی ثامن  
آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری بافت  
پیرامون حرم مطهر حضرت رضا (ع)

۴۲



● پژوهشکده نوین شهر معنوی ثامن  
طرح اینفوگرافیک معرفی پروژه برتر جایزه  
ملی سیاستگذاری

۴



معرفی اعضای شورای علمی

۵



معرفی اندیشه‌ورزان

۷



● جامعه اندیشکده‌ها  
گزارش رویداد گفتاک

## آموزش، علم و فناوری

۱۲



● پژوهشکده مطالعات فناوری  
طراحی چارچوب ملی صلاحیت

۱۴



● مرکز بررسی‌های استراتژیک  
آموزش و پرورش در دوران شیوع کرونا

۱۶



● مشاوران مدیریت و مطالعات راهبردی تدبیر  
ضرورت نگاه فناورانه به توسعه  
اقتصادی

۱۸



● اندیشکده سیاست پژوهان علم، فناوری و نوآوری  
زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری در ایران

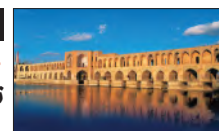
۲۰



● اندیشکده توسعه صادرات ایران  
کسب‌وکار بین‌الملل در شرکت‌های  
دانش‌بنیان

## کشاورزی و محیط زیست

۲۲



● اندیشکده تدبیر آب ایران  
تحولات نظام بهره‌برداری از آب زاینده‌رود

## انرژی

۶۰

• موسسه مطالعات انرژی سبحان  
بررسی نحوه قیمت‌گذاری متانول در  
بازارهای بین‌المللی



۶۲

• اندیشکده رصد  
نقد چارچوب سیاستگذاری یارانه انرژی



## اقتصاد

۴۴

• اندیشکده اقتصاد مقاومتی  
بررسی نظام مالیات بر درآمد افراد



۴۶

• موسسه آینده پژوهی جهان اسلام  
جهان اسلام و اقتصاد دانش بنیان



۴۸

• مرکز پژوهش‌های مجلس  
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور  
در بخش برق



## صنعت و تجارت

۶۴

• اندیشکده حمل و نقل ایران  
بررسی و تحلیل اتصال راه آهن شلمچه  
به بصره



## سلامت

۵۰

• مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)  
قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری



۵۲

• موسسه علم و سیاست اشراق  
مسئله بهداشت و درمان در جمهوری  
اسلامی ایران



۵۴

• مرکز پژوهش‌های مجلس  
ارزیابی وضعیت صنعت تولید مواد اولیه  
دارویی در ایران



## فرهنگ و رسانه

۶۶

• اندیشکده هاتف  
چالش‌های پیش‌روی صداوسیما در  
مسیر تحول



## امنیت و سیاست خارجی

۶۸

• مؤسسه مطالعات بین‌المللی ابرار معاصر تهران  
سالنمای مخاطرات امنیت بین‌المللی  
جمهوری اسلامی ایران



۷۰

• اخبار زیست‌بوم اندیشه‌ورزی کشور  
در یک نگاه



## مسائل اجتماعی

۵۶

• موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی  
ارزیابی بیمه بیکاری تأمین اجتماعی



۵۸

• مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری  
زیست مهاجران غیرقانونی در ایران



## معرفی اعضای شورای علمی

فهرست ارزیابان این شماره از فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها

حسین عطااللهی

کارشناسی ارشد علوم اقتصادی



احسان امیدی

کارشناسی ارشد مهندسی سیستم‌های قدرت



رضا حافظی

دکتری آینده‌پژوهی



امیررودی

کارشناسی ارشد مدیریت فناوری اطلاعات



روح‌الله مهدوی

دکتری اقتصاد - گرایش بازارهای مالی نفت و گاز



امیرحسین چیت‌ساززاده

کارشناسی ارشد علوم سیاسی



سحر کوثری

دکتری آینده‌پژوهی



پرینسا علیزاده

دکتری مدیریت فناوری



سعید سیدحسین زاده یزدی

دکتری اقتصاد



راحله ملکیان

دکتری آبیاری و زهکشی



سمانه ایروانی

دکتری اقتصاد کشاورزی



بهرروز شاهمرادی

دکتری اقتصاد سرمایه‌گذاری بین‌الملل



سید بهزاد بقایی

کارشناسی ارشد MBA



بهزاد احمدی

دکتری روابط بین‌الملل گرایش امنیت بین‌الملل



سیدمحمدرضا باقرزاد

دکتری ریاضیات محض



جلال کریمیان

دکتری تاریخ و فلسفه آموزش و پرورش



علی عبداللهی نسب

دکتری مهندسی محیط زیست



حسین شاه محمدی آذر

دکتری مهندسی صنایع



علی نادری شاهی

دکتری اقتصاد پولی



علی ملک زاده

کارشناسی ارشد اقتصاد



فرزاد حجتیان مقدم

کارشناسی ارشد مهندسی صنایع



علیرضا صفری

کارشناسی ارشد خط مشی گذاری عمومی



محمد خادمی کله لو

دکتری مدیریت آموزش عالی



مجید دانایی سیج

دکتری جامعه شناسی اقتصادی و توسعه



محمد رضا محمدی

کارشناسی ارشد روابط بین الملل



محمد عظیم زاده

دکتری اقتصاد نفت و گاز



مهدی سروی

کارشناسی ارشد علوم اقتصادی



مسعود رضایی

دکتری علوم سیاسی



نرگس آذری

دکتری جامعه شناسی سیاسی



مهدی یخچالی

دکتری مدیریت دولتی



## معرفی اندیشه ورزان

فهرست مدیر پروژه های این شماره از فصلنامه

میلاذ صادقی

کارشناسی ارشد هوافضا



علی طاهری فرد

دکتری اقتصاد انرژی



سید یحیی صفوی

دکتری جغرافیای سیاسی



محمد خادمی کله لو

دکتری مدیریت آموزش عالی



نیما عرب حسینی

دکتری مدیریت دولتی - خط مشی گذاری



جلال کریمیان

دکتری تاریخ و فلسفه آموزش و پرورش



مصطفی صفدری رنجبر

دکتری مدیریت فناوری



سعید سیدحسین زاده یزدی

دکتری اقتصاد



نرگس آذری

دکتری جامعه شناسی سیاسی



روح الله ابو جعفری

دکتری سیاست گذاری علم و فناوری



پیمان حقیقت طلب

کارشناسی ارشد مهندسی صنایع



سید جلال الدین میرنظامی

دکتری مهندسی منابع آب



مهدی سلطانی

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی



عابد اکبری

دکتری تاریخ اسلام



حمیدرضا تقوایی نجیب

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی



مطهره بخشایش

کارشناسی ارشد اقتصاد کشاورزی



حمیدرضا محروقی

کارشناسی ارشد مهندسی کامپیوتر



علی نیکبخت

دکتری مهندسی مکانیک



علی ضیائی

کارشناسی ارشد مدیریت تکنولوژی



امیرحسین سادات

کارشناسی ارشد سیاستگذاری رفاه اجتماعی



محمدجواد اکبرپور

کارشناسی ارشد عمران و آب



حمید ایزدبخش

دکتری تصمیم گیری و خط مشی گذاری عمومی



امیر ذاکری

دکتری مهندسی صنایع



امیرمحمد واعظی

کارشناسی ارشد سیاستگذاری علم و فناوری



علی صابری

کارشناسی ارشد مهندسی مکانیک



امیر راقب

کارشناسی ارشد علوم سیاسی





جامعه  
اندیشکده‌هاگفتاک  
GOFTALK

# معرفی پروژه‌های برتر فصلنامه هفتم جامعه اندیشکده‌ها در رویداد گفتاک

جامعه اندیشکده‌ها طی سلسله رویدادهای گفتاک، ضمن معرفی پروژه‌های برتر فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها، به برجسته‌سازی پروژه‌ها از خلال تدارک بحث‌های کارشناسی می‌پردازد.

داشته است از الگوی مشارکت آن برای جامعه ایرانی استفاده کند. گونه مشارکتی که وی در این پژوهش تشخیص داده، از نوع «خودیاری» است که در ده ساحت تغذیه، اسکان، درمان، حوزه فنی، حوزه زیرساختی، تسهیلات، بهداشت مسیر، راهنمایی، حوزه فرهنگی و کمک موردی، شناسایی شده است.

البته رضانی علاوه بر «خودیاری» ویژگی‌های «دگریاری» و «همیاری» را نیز تشخیص داده بود. طبق روایت وی از اربعین، دگریاری در پیاده‌روی اربعین گونه جدیدی از یاری‌گری ارادات‌ورزانه نسبت به موجود فرانسائی است. این فضا به دلیل از بین رفتن انحصار و نابرابری، مستعد ادغام فرهنگی و محو مرزبندی‌ها است.

در نظم اخلاقی اربعین، کنش طرد قشربندی اجتماعی، طرد رفاه محوری، طرد رنگ و بوی سیاسی و طرد عاطفه‌گرایی وجود دارد و جهان ذهنی مشارکت‌کنندگان در انگاره‌ها، ایستارها، ایماج‌ها و تفسیرها بررسی می‌شود.

رضانی در ارائه خود، سطح‌بندی الگویی که این پژوهش به آن دست یافته را در سه لایه توضیح داد: در لایه پنهان صحبت از الگوی حکمت پنهان است که با نگاهی برآمده از هستی‌شناسی مواجهیم که از سوی دیگر با واقعیت زندگی ارتباط دارد.

در لایه نیمه‌آشکار، لایه اجتماع‌مدار مطرح است که در واقع مجموعه‌ای از مهارت‌ها و دانش‌های ضمنی وجود دارد که باعث می‌شود تا نهاد موبک و نهاد پشتیبان شکل بگیرد. وی با استناد به مصاحبه‌ها اشاره کرد کسی می‌تواند در موبک باشد که در هیئت کار کرده باشد؛ چون ما نمی‌توانیم نهاد جدیدی را بدون سابقه تاریخی که افراد تجربه کردند، ایجاد کنیم. در نهاد موبک، مهارت و دانش ضمنی وجود دارد و آنچه حکمت عمیق را به زندگی روزمره ربط داده همین سبقه تاریخی است.

در لایه آشکار، با معنویت‌محوری روبه‌رو هستیم که از سرمایه معنوی سرچشمه می‌گیرد و باعث می‌شود افراد در هیچ لحظه احساس تنهایی نداشته باشند. در این لایه، شورمندی معنوی و گرایش به امور فرامادی، برجسته می‌شود.

## گفتاک اول: پروژه «ارائه الگوی مشارکت جمعی پدیده پیاده‌روی اربعین»



پس از سقوط صدام حسین در عراق، ظرفیتی سیاسی-اجتماعی شکل گرفت که منجر به پیمایش سالانه اربعین شد. این آیین عقیدتی اجتماعی، یک اجتماع میلیونی پدید آورد که توجهات بسیاری را جلب کرد. از جمله ابعاد مهم پیاده‌روی اربعین، ظرفیت مشارکتی جمعی بود که می‌تواند به عنوان الگویی برای سایر حوزه‌ها نیز استفاده شود. پژوهشکده مطالعات فناوری نیز در همین راستا به مطالعه پیرامون الگوی مشارکت در پدیده اربعین پرداخته است. دکتر صدیقه رضانی، به عنوان راهبر این پروژه در نخستین رویداد گفتاک، این پروژه را در منظومه بررسی «تجربه‌های موفق بعد از انقلاب در جهت الگوی پیشرفت ایرانی اسلامی» و در کنار تجربه‌های جهاد سازندگی، پیشرفت نانو فناوری و پژوهشکده رویان قرار داد؛ که پرسش اصلی آن در جهت «کشف الگوی مشارکت پدیده اربعین» بوده است.

**مدیر پروژه:****صدیقه رضانی****دکتری جامعه‌شناسی فرهنگی**

پیاده‌روی اربعین، مربوط به فرهنگ جامعه عراقی است اما ایرانی‌ها نقش قابل توجهی در آن پیدا کرده‌اند؛ بنابراین رضانی در نظر



کامل تر شود. همچنین غفلت از آسیب‌شناسی پدیده اربعین را که به سمت و سویی نامناسب می‌رود، از دیگر نقاط ضعف این پروژه دانست.

رضانی در پاسخ، نگاه آسیب‌شناسانه به اربعین را هدف این پروژه ندانست و تصریح کرد پدیده اربعین را به عنوان تجربه موفق مد نظر داشته است.

## محمدرضا پویافر دکتری جامعه‌شناسی



محمدرضا پویافر، استادیار جامعه‌شناسی و پژوهشگر جامعه‌شناسی دین، تمایزی را که رضانی بر «مشارکت جمعی» و «مشارکت اجتماعی» قائل است، مبهم خواند. وی همچنین سطح نظری پروژه را بر اساس پیش‌فرض‌های پژوهشگر تشخیص داده بود که این سؤال و تردید را ایجاد کرده است که: آیا پژوهشگر در این پروژه بی‌طرف بوده است؟

رضانی مشارکت اجتماعی را حاوی مسئولیت اجتماعی و با دعوت نهادها توصیف کرد که خودانگیختگی مشارکت جمعی در آن کم‌رنگ است. وی همچنین ورود به میدان اربعین را ناگزیر از

## محمدرحمانی دکتری حکمت متعالیه



محمد رحمانی، مدیر اندیشه‌های مرات، اربعین را پدیده‌ای متفاوت در فضای فرهنگی کشور توصیف کرد که مطالعه آن را حاوی نکات قابل توجهی در حوزه سیاست‌گذاری و مهندسی فرهنگی می‌داند. از این حیث که قصد این پروژه صورت‌بندی مشارکت جمعی است، رحمانی نمونه‌گیری و جامعه آماری را مهم دانست. از این منظر، اعتبار پژوهش را به دلایلی چون «جامعه آماری از قشر خاص (موکب‌داران)»، «ابهام در روش پژوهش»، «ابهام در کدگذاری مصاحبه‌ها» و غیره دچار خدشه تشخیص داد و شبهه سوگیری نتایج بر اساس پیش‌فرض‌های ذهنی پژوهشگر را مطرح کرد.

## ناصر ترابی دکتری علوم سیاسی - سیاست‌گذاری عمومی



ناصر ترابی، مدیر اندیشه‌های جهادی، پژوهش حاضر را دچار ضعف در ساختار و شکل دیده بود که می‌توانست با نمودار و اینفوگرافیک



## بخش اول: معرفی و بررسی طرح راهبردی مردمی

### پیشرفت محله هرندی

مدیر پروژه:

مهدی روح الهی

دکتری مدیریت فناوری



دکتر مهدی روح الهی، مدیر اندیشکده پایا و راهبر پروژه «طرح راهبردی مردمی پیشرفت محله هرندی»، در ابتدای نشست از رویکرد انفعالی به موضوع حاشیه نشینی در کشور گفت و ورود اندیشکده پایا به این موضوع را در نتیجه تعریف مأموریت این اندیشکده در مداخله حوزه منطقه‌ای، روستایی و سپس حاشیه شهرها، عنوان کرد.

روح الهی سابقه موضوع این پژوهش را پیش از انقلاب عنوان کرد و از تعبیر «رفت‌آمدهای مکرر و گرفتن عکس یادگاری» بر «سیاستگذاری انفعالی» در این حوزه تأکید کرد؛ که پس از انقلاب به «سیاست مهاجرت معکوس» تبدیل شده است. به این معنی که با تزریق بودجه و ارائه تسهیلات، بازگشت افراد به شهرستان‌ها رقم بخورد.

اندیشکده پایا خلاف این رویکردها، مبادرت به احیای محله هرندی کرده و مهاجرت را به عنوان پیامدی از مسائل بزرگتری همچون نظام بازتوزیع یارانه در کشور و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای آسیب‌شناسی و مطالعه کرده است.

به زعم روح الهی نگاه ناقص به حریم شهری، باعث ایجاد کمربندهای شهری شده که جلوی رشد منطقی شهرها را گرفته و حاشیه شهرها را تبدیل به محله‌های «آلونک نشینی» کرده که افراد سطح پایین (از نظر تخصص) را گرد هم آورده است؛ که این تجمع منجر به زمینه فعالیت‌های بزهکاری و آسیب‌های فرهنگی شده و مداخله را سخت‌تر کرده است.

با این نگاه، اندیشکده پایا تغییر هویت کالبدی محله را دنبال کرده و در غیاب دستگاه‌های دولتی، اقدام به ارائه خدمات عمومی کرده است؛ خدماتی که بر عهده دستگاه‌های دولتی است؛ از جمله ایجاد اشتغال، پیگیری بحث‌های تربیتی و سامان‌دهی به خیریه‌ها.

روح الهی مسئله مداخله دولتی در حاشیه شهرها را در چند محور صورت‌بندی کرد:

«ورود دستگاه‌های دولتی به مسائل حاشیه شهرها، به مطالعه و مکتوبات ختم می‌شود و منجر به گام اجرایی نمی‌شود. بنابراین لزوم ورود عملیاتی به مسائل حاشیه نشینی مسجل می‌شود.

«مسئولین محلی هر دوره تغییر می‌کنند و تداومی در برنامه‌ها

قضاوت و تعیین تکلیف درباره برخی مفاهیم حساس توصیف کرد.

### محبوبه داودی

کارشناسی ارشد علوم ارتباطات اجتماعی



محبوبه داودی، مدیر اندیشکده افرا، درباره فقدان اجزای الگوی مطرح‌شده در پژوهش و ارتباط آن اجزا با هم صحبت کرد. همچنین کنشگران اربعین را دارای تنوعی توصیف کرد که در این پروژه تنها به یک نوع بسنده شده است.

#### جمع‌بندی

- بررسی پروژه پیاده‌روی اربعین شامل محورهای اصلی زیر بود:
- ضرورت بی‌طرفی و لزوم جداسازی پیش‌فرض‌های پژوهشگر از نتایج پژوهش؛
- تقویت ساختار پژوهش از طریق طراحی نمودار و اینفوگرافی؛
- استحکام صورت‌بندی نظری پژوهش و مفاهیم نظری.

## گفتاک دوم: پروژه «طرح راهبردی مردمی پیشرفت محله هرندی»



به گزارش گروه خبر جامعه اندیشکده‌ها، دومین رویداد گفتاک، با محوریت ارائه و بررسی پژوهش برتر هفتمین فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها، یکم تیر ماه ۱۴۰۱، به همت جامعه اندیشکده‌ها در محل خانه اندیشه‌ورزان برگزار شد. پروژه برتر هفتمین فصلنامه جامعه اندیشکده‌ها «طرح راهبردی مردمی پیشرفت محله هرندی» از اندیشکده پایا بود که توسط دکتر مهدی روح الهی ارائه شد.

این نشست با حضور معصومه اشتیاقی، جامعه شناس و پژوهشگر سابق مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران؛ کمیل قیدرلو، معاون فرهنگی اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ سعید حسن زاده، مشاور ارشد مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و نواب میرزایی، عضو مرکز مطالعات ناحیه‌ای دانشگاه شهید بهشتی، به بررسی موضوع حاشیه نشینی اختصاص داشت.

بخش نخست این نشست به معرفی و بررسی پروژه اندیشکده پایا و بخش دوم نشست به مباحثی پیرامون موضوع حاشیه نشینی اختصاص داشت.



## "فهم نظری، گمشده مطالعات حاشیه نشینی"

کمیل قیدرلو، معاون فرهنگی و اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به یک گزارش تاریخی اشاره کرد که طبق پیش‌بینی ساواک، وقوع انقلاب از حاشیه شهرها اتفاق می‌افتد و این به دلیل انباشت سرمایه، عدم توازن سرمایه‌گذاری در شهرهای بزرگ و توسعه نامتوازن است.

«سپس قیدرلو به پروژهٔ محلهٔ هرندی پرداخت و چند آسیب عمده برای آن برشمرد:

«استخراج ریشه‌های عدم همگرایی نهادها و دستگاه‌های دولتی؛

«روشن شدن نظریه پایهٔ پژوهش و فهم نظری پژوهشگران از موضوع؛

«طراحی مدل مسئله که نشان‌دهندهٔ نسبت ابعاد مسئله و شهر مورد نظر باشد؛

«روشن کردن دال مرکز مداخلهٔ اندیشکدهٔ پایا در محلهٔ هرندی.

## سعید حسن زاده

دکتری مهندسی صنایع - مدیریت سیستم



## "حاشیه‌نشینی، پیامد ناگزیر ورود مدرنیته به کشور"

سعید حسن زاده، مشاور ارشد مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، به عنوان سخنران آخر نشست، ضمن تقدیر از تلاش‌های صورت گرفته برای حل معضل حاشیه‌نشینی، به ثمر نرسیدن بسیاری از این فعالیت‌ها را به «فقدان تئوری» مربوط دانست. به زعم حسن زاده، تئوری به ما می‌آموزد که آسیب‌هایی از جنس حاشیه‌نشینی، نتیجه و پیامدی (By-product) از زندگی مدرن هستند. بنابراین این فهم را می‌دهد که با پدیده‌ای ناگزیر روبرو هستیم.

مثلاً به نظرم یکی از چیزهایی که الان ما به جهت آسیب‌های اجتماعی با آن روبرو هستیم و گریزی قطعاً از آن نیست؛ همین متاثر بودن این آسیب‌ها از زندگی مدرن ایران است.

زندگی مدرنی که در حقیقت یک لیبرالیسم افسار گسیخته‌ای در کشور داریم یعنی شاید هیچ کدام از کشورهای لیبرال و نولیبرالی که هست عین ما افسار گسیخته نیست.

در پایان مهدی روح‌اللهی، مدیر اندیشکدهٔ پایا، در پاسخ به سؤالات و ابهامات مطرح شده، ضعف تئوری در این پروژه را تعمدی و برای جلوگیری از ایجاد پیش‌فرض‌های مشخص و تک مؤلفه‌ای شدن مسئله دانست. همچنین حل مسئلهٔ حاشیه‌نشینی را نیازمند نگاه کلان خواندند که در این پروژه از آن حذر شده است و تنها محلهٔ هرندی مد نظر بوده است.

دیده نمی‌شود. از اینجا ضرورت مشارکت مردم و نخبگان محلی مسلم می‌شود.

از نظر وی تنها راه پیشگیری از آسیب‌ها و پیامدهای حاشیه‌نشینی، ایجاد مزیت اقتصادی در منطقه است؛ همانطور که در گذشته بازار در این منطقه قرار داشته است.

## معصومه اشتیاقی

دکتری جامعه‌شناسی



## "مشارکت صنفی و گروهی در حل مسائل حاشیه‌نشینی"

معصومه اشتیاقی، جامعه‌شناس و پژوهشگر سابق مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، در مقام نخستین کارشناس نشست، ضمن اشاره به جهان‌شمولی و سابقه‌دار بودن حاشیه‌نشینی، رویکرد غالب مداخله را سیاست تخریب خواند.

اشتیاقی دربارهٔ پروژهٔ اندیشکده پایا، به شفاف نبودن برنامهٔ عملیاتی این اندیشکده در پیشبرد طرح گفت. محورهایی که از نظر اشتیاقی باید با وضوح بیشتری به آن‌ها پرداخته می‌شد، از این قرار بودند:

«مهندسی اجتماعی محلهٔ هرندی از طریق این طرح؛

«تقویت کارآفرینی، توسعهٔ بنگاه‌های کار و مشاغل نوآورانه؛

«فعال کردن گروه‌ها و صنف‌های متعدد مثل مشارکت زنان.

## نواب میرزایی



## "چرخش ماهوی در نوع مهاجرت‌های حاشیه‌نشینی"

نواب میرزایی، عضو مرکز مطالعات ناحیه‌ای دانشگاه شهید بهشتی، در سخنرانی سوم نشست از یک تحول در بطن مهاجرت‌ها آغاز کرد؛ از دهه ۸۰ بازگشت به روستاها منتفی شده و مهاجرت شهر به شهر در حال وقوع است؛ که یک دلیل آن تمرکز منابع در تهران است.

میرزایی نقطهٔ قوت پروژهٔ اندیشکدهٔ پایا را مشارکتی کردن عملیات احیای محلهٔ هرندی خواند؛ گرچه فرآیند، روش‌ها و خروجی آن به روشنی مشخص نیست.

## کمیل قیدرلو

دکتری سیاست‌گذاری فرهنگی





به نام خاندان را داشته‌ایم که اکنون با احیای آن و از طریق پیوند خانواده‌های پر آسیب به هر خاندان، می‌توان بخش بزرگی از آسیب‌های حاشیه‌نشینی را حل کرد. در این صورت به جای قدرت بخشیدن به شورای عالی معماری و شهرسازی، بخش بزرگی از قدرت حکمرانی به درون اجتماع داده می‌شود.

### • برای حل مسئله حاشیه‌نشینی، کدام علت یا علل ایجاد آن مهم است؟

معصومه اشتیاقی در توصیف افراد آسیب دیده در مناطق حاشیه‌ای گفت: ما با فقرای شهری و پردشدگان شهری مواجه هستیم و وضعی که در سیاستگذاری اجتماعی داریم، غفلت از تنظیم‌گری دولت و مشخص نبودن میزان و مرزهای مشارکت مردمی است.

### • ساختمان‌سازی و مسکن‌سازی در چه صورتی می‌تواند به حفظ هویت شهری منجر شود؟

نواب میرزایی از تصور عمومی اشتباهی گفت که مسکن را موضوع شهرسازان و معماران می‌داند، در حالی که مسکن یک موضوع اجتماعی اقتصادی است. در حاشیه شهرها نیز مسکن‌سازی، منجر به حل مسائل آن نمی‌شود. چراکه مداخله در حوزه کالبدی اتفاق می‌افتد. بنابراین امکان حفظ هویت شهری از طریق مسکن‌سازی، بسیار پایین است.

### بخش دوم: تأملاتی پیرامون موضوع حاشیه‌نشینی

بخش دوم نشست به پاسخ‌های کارشناسان به پرسش‌هایی پیرامون موضوع نشست اختصاص داشت.

#### • حد و مرز مشارکت مردمی کجاست؟

کمیل قیدرلو در پاسخ به این سوال، حل نشدن معضل حاشیه‌نشینی را دارای دو بعد خواند: دولت ناتوان و جامعه ضعیف. از نظر قیدرلو، از دولت نهادزدایی شده است؛ بنابراین توان حل مسئله ندارد و از سوی دیگر از جامعه نیز طوری توان‌زدایی شده است که امکان حل مسائل خود را از درون ندارد.

#### • وظیفه دولت جهت حل مسائل حاشیه‌نشینی،

#### قابل تنفیذ به گروه‌های مردمی است؟

سعید حسن زاده به طور ریشه‌ای وارد بحث شد و توضیح داد که بروز آسیب‌های اجتماعی به دلیل ضعف انسان است. با این توضیح که شهروندان، فرد معتاد متجاهر را به عنوان برادر و شهروند نمی‌پذیرند و آن را پدیده‌ای با فاصله از خود تعریف می‌کنند و حاضر نیستند به صورت مستقیم وارد حل مسئله شوند. بنابراین مداخله نهادهای حاکمیتی و مردمی شکل می‌گیرد.

به عبارت دیگر در حل مسئله حاشیه‌نشینی، به جای دنبال کردن تز تکلیف اجتماعی، تز خیریه‌ها و نهادهای حکومتی پی گرفته می‌شود. در تز تکلیف اجتماعی، بهبود بخشیدن به پیوندهای اجتماعی گسسته شده مد نظر است و منابع صرف تثبیت و تقویت هویت محلات می‌شود. در گذشته ساخت اجتماعی قوی‌ای



# طراحی چارچوب ملی صلاحیت

طراحی سیستمی یکپارچه جهت ساختاردهی صلاحیت‌های آموزشی



محمد خادمی

چارچوب ملی صلاحیت، مسیری است که از طریق آن کل آموزش یک کشور ذیل سیستمی واحد، یکپارچه و هماهنگ نمایان می‌شود. این چارچوب، ابزاری برای ساختاردهی به صلاحیت‌های موجود و جدید به‌شمار می‌آید. اگرچه در بسیاری از کشورها چنین چارچوبی طراحی و بکار گرفته شده، اما در ایران هنوز اجرا نشده است. طراحی این چارچوب در کشور با مشکلاتی روبه‌رو است؛ در پی حذف دورهٔ پیش‌دانشگاهی، تمامی سطوح آموزشی قابل پوشش نیست و اجماع نظر میان متولیان آموزش به تسهیل‌گری نیاز دارد. همچنین عملکرد کمیته‌های ارزشیابی، باید توسط یک نهاد ملی مستقل مورد نظارت قرار گیرد و به‌منظور مشارکت مؤثر ذی‌نفعان در چارچوب ملی صلاحیت، چاره‌اندیشی شود.



صلاحیت کشورهای آلمان، استرالیا، انگلستان، ترکیه، سوئد، عربستان، فنلاند و هلند، مورد مطالعه قرار گرفت.

## • بررسی و مطالعهٔ وضع موجود سطح‌بندی صلاحیت‌های رسمی و غیررسمی در ایران

براساس مؤلفه‌های مطرح در شناسنامه که برای مطالعهٔ چارچوب صلاحیت کشورهای منتخب تعیین شده بود، وضعیت نظام صلاحیت‌ها در ایران نیز مورد بررسی قرار گرفت. به‌منظور دستیابی به این هدف از دو ابزار بررسی شامل: اسناد و مصاحبه استفاده شد.

## • یکپارچه‌سازی سطوح و صلاحیت‌ها و ارائهٔ چارچوب ملی صلاحیت در ایران

در این مرحله با استفاده از رویکرد مطالعات تطبیقی به مطالعه و بررسی چارچوب صلاحیت کشورهای منتخب و نیز چارچوب صلاحیت ایران پرداخته شد. در این راستا، یافته‌های دو مرحلهٔ قبل در هشت موضع بررسی شد. به‌منظور تعیین میزان توافق و اشتراک نظر خبرگان نسبت به توصیف‌گرهای مناسب هر یک از سطوح تحصیلی و انواع صلاحیت، از پرسشنامه‌های محقق‌ساخته استفاده شد.

## • تعیین مواضع چارچوب ملی صلاحیت ایران

براساس مؤلفه‌های مطرح در شناسنامهٔ چارچوب ملی صلاحیت، وضعیت کشورهای منتخب بررسی و سپس نتایج حاصل از آن با یکدیگر مقایسه شد. نتایج مطالعهٔ تطبیقی در هشت موضع به شرح زیر است:

## • ضرورت و اهداف پژوهش

چارچوب ملی صلاحیت (NQF) ابزاری برای طبقه‌بندی صلاحیت‌های آموزشی مطابق با مجموعه‌ای از معیارها است که به‌منظور سطح مشخصی از یادگیری به دست آمده است. هدف از این چارچوب، ایجاد یکپارچگی و هماهنگی میان خرده‌سیستم‌های صلاحیت‌های ملی، جهت‌دهی به طراحی صلاحیت‌ها مبتنی بر پیامدهای یادگیری و هم‌تراز کردن مدارک تحصیلی و حرفه‌ای است. به بیان دیگر، چارچوب صلاحیت، سندی برای توسعه و طبقه‌بندی صلاحیت‌ها است؛ به‌گونه‌ای که منطبق با مجموعه‌ای از معیارهای سطوح یادگیری به دست آمده باشد. این چارچوب همچنین ارتباط داخلی میان صلاحیت‌ها و چگونگی پیشرفت یک فرد از سطحی به سطح دیگر را نشان می‌دهد. باتوجه به نبود چارچوب جامع ملی صلاحیت در ایران و ضرورت وجود آن برای هماهنگ‌سازی آموزش با جامعه و دنیای کار، تدوین چنین چارچوبی از اولویت‌های نظام آموزشی است. چارچوب ارائه‌شده در این پژوهش، چارچوبی توصیفی است که به ترسیم وضعیت موجود می‌پردازد و مقدمه‌ای برای تدوین چارچوب مطلوب، محسوب می‌شود.

## • روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش، سه مرحلهٔ اساسی جهت تدوین چارچوب ملی صلاحیت در نظام آموزشی ایران، مدنظر قرار گرفته است:

## • بررسی تطبیقی چارچوب‌های موجود صلاحیت در سایر کشورها

در این مرحله با استفاده از رویکرد مطالعات تطبیقی، کلیهٔ اسناد و گزارش‌های در دسترس به‌منظور مطالعه و بررسی ساختار چارچوب

## • سازمان‌ها و نهادهای مسئول تضمین کیفیت

مطالعه سازمان‌ها و نهادهای متصدی تضمین کیفیت در کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که عموماً آژانس‌ها و کمیته‌های ارزیابی بیرونی در سه حوزه آموزش و پرورش، آموزش عالی و آموزش فنی و حرفه‌ای فعال هستند. همچنین هریک از این نهادها تحت کنترل کیفی آژانس‌های مربوط به خود قرار دارند. نقش دولت نیز نظارت کلی بر این مؤسسات است و اصول و خط‌مشی‌های کلی، صلاحیت تأسیس و تداوم فعالیت آنها و همچنین قوانین لازم برای انجام بازرسی، نظارت، ارزیابی و اعتباربخشی فرایندها را مشخص می‌کند. در ایران، اگرچه کمیته ارزشیابی تحت نظر نهادهای متولی آموزش وجود دارد، اما هیچ نهاد یا آژانس ملی مستقلاً بر این کمیته‌های متعدد نظارت ندارد.

## • چگونگی سیستم آموزش و پرورش فنی و حرفه‌ای

بیشتر کشورهای تطابق لازم میان ساختار آموزشی و صلاحیت‌های فنی و حرفه‌ای کشورشان را ایجاد کرده و سرانجام، چارچوب ملی صلاحیت خود را به شکلی منسجم تدوین کرده‌اند. در ایران، طبق قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، ساختار آموزش فنی و حرفه‌ای از هشت سطح تشکیل می‌شود که لازم است پس از تعیین سازوکار اجرایی با چارچوب ملی صلاحیت‌ها انطباق داده شود.

## • چگونگی اجرا و مشارکت ذی‌نفعان و نهادهای درگیر در چارچوب ملی صلاحیت

در ایران، نهادهایی که در تدوین، توسعه و استقرار چارچوب ملی صلاحیت اثرگذار هستند، در چهار دسته: سازمان‌ها و نهادهای اصلی متولی آموزش، سازمان‌ها و نهادهای تأثیرگذار در اشتغال، سازمان‌ها و نهادهای فرادستی تسهیل‌گر و نظام‌های صلاحیت، طبقه‌بندی شدند. در این راستا، تصویب ضمانت قانونی برای راه‌اندازی شورای NQF در کشور و اجرای تصمیمات آن ضروری است.

### جمع‌بندی

باتوجه به اینکه لزوم طراحی چارچوب ملی صلاحیت در ایران احساس می‌شود، در این پژوهش چارچوبی مفهومی ارائه شد. در این راستا ضمن مطالعه تطبیقی تعدادی از کشورهای دارای چارچوب صلاحیت، ابتدا مؤلفه‌های لازم برای چارچوب صلاحیت استخراج و ارزیابی شد. سپس براساس اسناد موجود و مصاحبه با کارشناسان، وضعیت صلاحیت در ایران مورد بررسی قرار گرفت. در پایان، مواضع لازم برای طراحی چارچوب ملی صلاحیت تعیین شد.

### درباره پژوهش

◀ این پژوهش در پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری توسط محمد خادمی در سال ۱۳۹۷ انجام شده است.

## • اهداف مطرح در NQF

تجربه سایر کشورها مشخص می‌کند که اهدافی نظیر: تشویق و بهبود دسترسی و مشارکت در یادگیری مادام‌العمر، مشارکت در عملکرد اقتصاد ملی و بازار کار، قابلیت تطابق و به رسمیت شناختن صلاحیت‌ها از طریق صلاحیت‌های بین‌المللی، تسهیل مسیرهای انعطاف‌پذیر، دسترسی و فرصت‌های پیشرفت میان بخش‌های آموزش و پرورش، از جمله وجوه مشترک در تدوین اهداف NQF هستند. بنابراین، مواردی به‌عنوان اهداف راه‌اندازی NQF در کشور مطرح شد.

## • مقایسه سطوح NQF

طبق نتایج حاصل از مطالعه وضعیت صلاحیت‌های رسمی و غیررسمی در نظام آموزشی ایران، به نظر می‌رسد که بتوان هشت سطح صلاحیت را در نظام آموزشی کشور، همراه با صلاحیت‌های فنی و حرفه‌ای ذیل چارچوبی جامع در نظر گرفت. این سطوح به ترتیب شامل: صلاحیت سوادآموزی و شمارش، صلاحیت پایان مدرسه ابتدایی، صلاحیت پایان مدارس متوسطه، گواهی و دیپلم آموزش عالی، لیسانس، فوق‌لیسانس و دکتری است. اکنون سطح چهارم، مربوط به صلاحیت‌های آموزش‌های فنی و حرفه‌ای است که طبق قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی تعریف شده‌اند؛ چراکه با حذف دوره پیش‌دانشگاهی هیچ‌یک از صلاحیت‌های نظام آموزشی ایران در این سطح نمی‌گنجد. بنابراین فقدان تطابق لازم میان سطوح آموزشی ایران و سطوح مرجع بین‌المللی، عدم تطابق لازم بین سطوح آموزشی با سطوح فنی و حرفه‌ای در ایران و مشخص نبودن مسیر ارتباطات و دستیابی به سطوح آموزشی در ایران، از جمله چالش‌های این حوزه به‌شمار می‌آیند.

## • مقایسه ابعاد و معیارهای مطرح توصیف‌گرهای دانش، مهارت، شایستگی

براساس یافته‌های این پژوهش، توصیف‌گرهای مربوط به هریک از سطوح و صلاحیت‌های نظام آموزش ایران ارائه شد اما لازم است که این توصیف‌گرها مورد اجماع نهادهای متولی آموزش قرار گیرند. همچنین پیشنهاد می‌شود که توصیف‌گرهای مذکور، با سیستم‌های صلاحیت بین‌المللی انطباق داده شوند.

## • میزان اعتبار تخصیص‌شده به هر سطح در چارچوب ملی صلاحیت

مطالعه سیستم‌های تخصیص و تجمیع اعتبار صلاحیت، مشخص می‌کند که در بیشتر چارچوب صلاحیت‌ها، سطوح آموزش عالی با تعدادی واحد، اعتباردهی شده و سایر سطوح معمولاً با تعدادی پرسش تحصیلی برای گذراندن یک سطح مشخص می‌شوند. در ایران، پراکندگی ساختار اعتباردهی میان نهادهای متولی آموزش، یک چالش به‌شمار می‌آید. برای رفع این چالش، پیشنهاد می‌شود که موضوع اعتبارات و واحدهای آموزشی در شورای NQF مطرح و سامانه تجمیع و انتقال اعتبارها طراحی و راه‌اندازی شود.

مرکز بررسی‌های  
استراتژیک  
ریاست جمهوری

# آموزش و پرورش در دوران شیوع کرونا

## ارزیابی کیفیت آموزش‌های از راه دور و مجازی و بررسی ابعاد راه‌اندازی شبکهٔ شاد



جلال کریمیان

یکی از بخش‌های اصلی آموزش در کشورها آموزش و پرورش است که از زمان شیوع ویروس کرونا مدارس و دانش‌آموزان را ناگزیر به استفاده از آموزش مجازی و از راه دور کرده بود. به دلیل عدم آمادگی آموزش از راه دور در جهان و ایران، آموزش مجازی چالش‌هایی را برای سیستم آموزشی ایجاد کرده است. داده‌ها و اطلاعات تخمینی نشان می‌دهد ایران هم مثل اکثر کشورهای در حال توسعه تا پیش از شیوع کرونا آمادگی کافی برای ورود به آموزش‌های از راه دور را نداشته است. علیرغم کاهش موج همه‌گیری کرونا بایستی سیستم آموزشی کشور برای رویارویی احتمالی با وضعیت‌های مشابه در آینده خود را آماده کند و تجربیات گذشته را ارزیابی و برای رفع ایرادات آموزش‌های مجازی و از راه دور، از این تجربیات استفاده کند.



### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

شیوع ویروس کرونا، مدارس اکثر کشورهای جهان را در بازه‌ای از زمان تعطیل کرد. در برهه‌هایی که آموزش‌ها در مدارس کشور تلفیقی (حضوری-مجازی) انجام می‌شود، دست‌اندرکاران آموزش و پرورش باید بتوانند سطح آموزش‌های از راه دور را به آموزش‌های حضوری نزدیک کنند. آموزش‌های مجازی این امکان را فراهم کرده‌اند تا کم و کیف ظرفیت‌های مدارس در آموزش‌های غیرحضوری نشان داده شود. لذا ارزیابی این آموزش‌ها بهترین ابزار را برای برنامه‌ریزی‌های آینده در اختیار سیاست‌گذاران و آموزشگران قرار می‌دهد. از این رو، ضروری است این آموزش‌ها ارزیابی شوند. در همین راستا، در انتهای خردادماه ۱۳۹۹ با انجام یک نگرش‌سنجی اینترنتی با انتخاب ۲۵۰۰ نفر به عنوان نمونه، اطلاعاتی مفید دربارهٔ تجربهٔ آموزش‌های از راه دور در کشور استخراج شد. در گزارش پیش رو، با کمک‌گرفتن از این داده‌ها نمایی کلی از شرایط مترتب بر آموزش‌های مجازی ارائه می‌شود و براساس آن مسائل و مشکلات تحلیل خواهند شد.

### ●● وضعیت آموزش‌های مجازی در جهان

مؤلفه‌های چندگانه‌ای برای ارزیابی آمادگی کشورها در زمینهٔ آموزش‌های از راه دور وجود دارد. نتایج آماری در این زمینه نشان می‌دهد که در کشورهای توسعه‌یافته، دسترسی دانش‌آموزان به کامپیوتر ۹۰ تا ۱۰۰ درصد است. در مورد دسترسی به اینترنت نیز آمارها نشان‌دهندهٔ دسترسی تقریباً ۱۰۰ درصدی دانش‌آموزان به اینترنت در کشورهای توسعه‌یافته است. به طور کلی، معلم‌ها در بیشتر نقاط دنیا هنوز آمادگی ورود به عرصهٔ آموزش‌های دیجیتال را ندارند. این اطلاعات نشان می‌دهد تنها حدود ۳۰ درصد معلم‌ها در کشورهای در حال توسعه توانایی ورود به عرصهٔ آموزش‌های مجازی را داشته‌اند. لذا بخش مهمی از برنامهٔ کشورها برای بهبود آموزش‌های از راه دور

در آینده باید معطوف به توانمندسازی معلم‌ها باشد. بررسی آمار ارائه شده توسط OECD نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از کشورهای جهان آمادگی ورود به دنیای جدید آموزش‌های مهارتی را دارا نبوده‌اند. حتی در کشورهایی نظیر آلمان، فرانسه و ژاپن نیز کمتر از ۱۱ درصد مدارس و معلمان ظرفیت لازم برای ارائهٔ آموزش‌های دیجیتال به دانش‌آموزان را دارا بوده‌اند.

### ●● ارزیابی آموزش‌های مجازی در ایران

آمادگی ایران برای ارائهٔ آموزش‌های مجازی مانند اکثر کشورهای در حال توسعه بوده است به این صورت که در سه بُعد «دسترسی دانش‌آموزان به ابزار آموزش دیجیتال»، «توانمندی معلمان در ارائهٔ آموزش‌های از راه دور» و «آمادگی مدارس» در حد متوسط و بین ۳۱ تا ۶۱ درصد بوده است. نظرسنجی آنلاین مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری در انتهای خرداد و ابتدای تیرماه ۱۳۹۹ نشان می‌دهد، که مشارکت و استقبال کلی دانش‌آموزان از آموزش‌های مجازی ۵۰ درصد، دسترسی آسان دانش‌آموزان به ابزار دیجیتال و اینترنت ۶۰ درصد و میزان رضایت از تلاش و عملکرد معلمان ۷۵ درصد بوده است. رضایت دانش‌آموزان شرکت‌کننده در نظرسنجی نشان می‌دهد ۲۴ درصد آموزش‌ها در این دوره ۴ ماهه کیفیتی برابر با آموزش‌های حضوری داشته‌اند. ۴۳ درصد آموزش‌ها قابل قبول ارزیابی شده‌اند و ۳۳ درصد نیز فاقد کیفیت حداقلی بوده‌اند. مقایسه این آمارها نشان می‌دهد در مدارس که معلمان تلاش کافی برای ارائهٔ آموزش‌های از راه دور داشته‌اند، علیرغم تمام موانع و محدودیت‌ها نتیجهٔ آموزش‌ها قابل قبول بوده است. در زمینهٔ دسترسی به کامپیوتر یا تلفن‌های هوشمند برای دسترسی به اینترنت آمار و ارقام اصلی باید توسط وزارت آموزش و پرورش اعلام شود. از این رو، وزیر آموزش و پرورش اعلام کرده



از این شبکه رضایت نداشته‌اند.

## توصیه‌های سیاستی در جهت بهبود کیفیت آموزش‌های مجازی

آموزش‌های از راه دور به دلایل مختلف آموزشی، تربیتی و سلامت نمی‌توانند جایگزین آموزش‌های حضوری باشند. لذا پرداختن به نقاط ضعف و قوت آموزش‌های مجازی به معنای کفایت این نوع آموزش‌ها نیست و آموزش و پرورش نباید از هیچ تلاشی برای برگزاری کلاس‌های حضوری در شرایط مطلوب چشم‌پوشی نماید و در صورت ایجاد شرایط قابل قبول، آموزش حضوری را شروع کند.

عدم حضور دانش‌آموزان در مدرسه آسیب‌های روانی و اجتماعی مختلفی به افراد و جامعه تحمیل می‌کند. لازم است برنامه‌ای کلان تدوین شده و با مشارکت وزارت آموزش و پرورش، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت بهداشت و وزارت ورزش و جوانان در سال تحصیلی جدید اجرا شود.

برای کارایی بیشتر شبکه شاد، ترافیک شبکه و وسیله‌های ارتباطی متصل به آن نیز باید رایگان در اختیار دانش‌آموزان (به‌خصوص در مناطق حاشیه‌ای) قرار گیرد. همچنین امکان آموزش ویدیویی تعاملی رایگان در آن فراهم شود. این ویژگی بدین معناست که آموزش و پرورش باید اهتمام داشته باشد تا در سال آینده به یک سیستم LMS (سیستم آموزش مجازی قوی) برای شبیه‌سازی کلاس درس در فضای شبکه مجهز شود.

همچنین نظم‌بخشی به ساعات آموزش دیجیتال هم برای معلم و هم دانش‌آموز امری ضروری است. بنابراین لازم است ساعات دسترسی دانش‌آموز به معلم در فضای مجازی محدود شود.

### جمع‌بندی

همه‌گیری کرونا در آموزش دانش‌آموزان اختلال جدی ایجاد کرده است. ایران همانند سایر کشورهای در حال توسعه در حوزه آموزش‌های مجازی آمادگی لازم را نداشته است، بنابراین این آموزش‌ها باید ارزیابی شوند. در این پژوهش، اقدامات و اطلاعات مربوط به آموزش عمومی در جهان و ایران در دوران کرونا بررسی و تحلیل شد. در پایان توصیه‌هایی جهت بهبود کیفیت آموزش‌های مجازی داده شد. بر این اساس آموزش و پرورش برای مدیریت بهینه آموزش‌های از راه دور در سال‌های آینده بایستی اقدام راهبردی تبدیل مدرسه به قطب آموزش دیجیتال را در دستور کار خود قرار دهد. از این رو، پیشنهاد مشخص آن است که وزارت آموزش و پرورش استراتژی اصلی خود را از تمرکز بر برنامه شاد به سوی تجهیز نهادی و سخت‌افزاری مدارس تغییر دهد. به طوری که به جای اجباری کردن استفاده از برنامه شاد، مدارس مسئولیت انتخاب بسترهای آموزش آنلاین داخلی را بر عهده گیرند و نظارت و ارزیابی آموزش‌ها به صورت متمرکزتر در اختیار مدیران واحدهای آموزشی قرار گیرد.

### درباره پژوهش

این پژوهش در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری توسط جلال کریمیان در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

است که ۶۹ درصد از دانش‌آموزان کشور به اینترنت دسترسی ندارند. با وجود این، آنچه از دسترسی به اینترنت مهم‌تر است، سهولت این دسترسی است. طبق نظرسنجی انجام شده در مورد اینترنت ۳۰ درصد کسانی که به نحوی به ابزارهای اتصال به اینترنت دسترسی دارند، با سختی این امکان برایشان فراهم شده است. این ارقام نشان می‌دهد که امکان آموزش‌های آنلاین حداقل برای حدود ۴۰ درصد از دانش‌آموزان کشور به راحتی ممکن نبوده است. همچنین داده‌های نظرسنجی نشان می‌دهد که حدود ۳۵ درصد از دانش‌آموزان به میزان روزهای حضور در مدرسه از محتوای آموزشی از راه دور استفاده کرده‌اند.

آگاهی از اینکه چند درصد از دانش‌آموزان در خانواده به لحاظ آموزشی پشتیبانی می‌شوند، تأثیر مهمی بر سیاستگذاری‌ها دارد. تقریباً نیمی از دانش‌آموزان امکان کمک‌گرفتن از اعضای خانواده برای بهبود یادگیری را ندارند. یکی از راه‌های ارزیابی بازدهی آموزش‌های غیرحضوری، آگاهی از میزان عقب‌ماندگی‌های تحصیلی دانش‌آموزان است. آمار به‌دست‌آمده نشان می‌دهد آموزش‌های فعلی در ایام کرونا برای ۴۰ درصد دانش‌آموزان کافی بوده است و ۶۰ درصد دیگر نیاز به کلاس‌های جبرانی دارند.

## ارزیابی اقدام راه‌اندازی شبکه شاد

برای ارزیابی اولیه شبکه شاد باید عملکرد شبکه در ۳ لایه بررسی شود. این لایه‌ها عبارت‌اند از: درون‌داده‌ها، فرآیندها و برون‌داده‌ها. **۱) درون‌داد:** دو درون‌داد مهم «اهداف» و «منابع مالی» در راه‌اندازی شبکه شاد بررسی می‌شوند. از جمله اهداف احداث شبکه شاد فراهم کردن بستر قانونی و رایگان آموزش‌های راه دور و فراهم کردن امکان نظارت بر آموزش‌های از راه دور از طریق اجباری کردن شبکه است. از نظر منبع مالی و تجهیزات، بخشی از منافع اقتصادی شبکه شاد در اختیار آموزش و پرورش قرار می‌گیرد که سبب شده است برخی از ارزش‌ها و سیاست‌های تربیتی آن کمرنگ شود.

**۲) فرآیندها:** منظور از فرآیندها رویه‌های اجرایی است که تأسیس و راهبری شبکه شاد را عملی می‌کند. یکی از شاخص‌ترین این رویه‌ها مربوط به سازماندهی و هماهنگی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی است که سرعت قابل قبولی در راه‌اندازی و بهبود خدمات برای شبکه داشته است و دیگری میزان تعهد به دریافت بازخورد و اصلاح رویه‌ها است که شبکه شاد توانسته بازخورد قابل قبولی داشته باشد.

**۳) برون‌داد:** برون‌داده‌ها نشان می‌دهد که امکان برگزاری کلاس‌های آنلاین ویدیویی و همچنین آزمون آنلاین در شبکه شاد وجود ندارد. از سوی دیگر، توان نرم‌افزاری این شبکه در ارائه خدمات هم‌زمان و ارائه امکانات رایگان آموزش از راه دور قابل قبول بوده است اما در بخش استقبال کاربران و رضایت معلمان و دانش‌آموزان نیاز به بررسی و بهبود دارد.

بر اساس نظرسنجی انجام شده، ۳۳ درصد از دانش‌آموزان، شبکه شاد را به عنوان نرم‌افزار اصلی آموزش‌های از راه دور به کار برده‌اند. در مقابل ۲۹ درصد از نرم‌افزار واتساپ برای این منظور استفاده کرده‌اند. همچنین ۲۵ درصد دانش‌آموزان از عملکرد شاد رضایت کافی داشته‌اند و ۱۸ درصد آن را قابل قبول دانسته اما ۵۷ درصد



گروه مشاوران  
مدیریت و  
مطالعات راهبردی  
تدبیر



# ضرورت نگاه فناورانه به توسعهٔ اقتصادی

بررسی ضرورت نگاه فناورانه به توسعهٔ اقتصادی و ارائهٔ پیشنهادهایی  
جهت توسعهٔ پلتفرم‌های فناورانه



روح‌الله ابوجعفری

توسعهٔ اقتصاد دانش برای جمهوری اسلامی ایران امری ضروری است؛ زیرا یکی از راه‌های رهایی از اقتصاد نفتی یا خام‌فروشی، تمرکز بر اقتصاد دانش‌بنیان و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان به‌شمار می‌آید. مهم‌ترین مسئله در این زمینه، توجه ویژه به فناوری و نگاه فناورانه به توسعهٔ اقتصادی است. امروزه همهٔ نظریه‌های اقتصادی، توسعهٔ فناوری را به‌عنوان تنها مسیر توسعهٔ پایدار و فراگیر قلمداد می‌کنند. طراحی چارچوب مفهومی، یکی از گام‌های اساسی طراحی و تدوین شاخص‌ها در فرآیند ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌ها است. وجود چارچوب مفهومی، شرط ضروری ارزیابی یکپارچه، شفاف و دقیق است. چارچوب‌های مفهومی ابزار مناسبی برای سیاست‌گذاری‌های توسعهٔ فناوری و افزایش قابلیت‌های فناوران هستند.



• طبقه‌بندی کارگروه ارزیابی و تشخیص صلاحیت شرکت‌های دانش‌بنیان.

انتخاب هریک از دسته‌بندی‌های مذکور، زاویهٔ ورود به سیاست‌گذاری فناوری را در سطح ملی یا بنگاه، تعیین می‌کند. بنابراین هریک از دسته‌بندی‌های مذکور را باید در جای مناسب خود استفاده کرد.

## • راهبردهای مدیریت فناوری

ازجمله کارکردهای دسته‌بندی بیان‌شده، کمک به ترسیم نقشهٔ هوایی قابلیت‌های فناورانه در کشور و جهان به‌منظور حل نیازهای سطح ملی یا بنگاه است. ازاین‌رو در ادامه، راهبردهای مدیریت فناوری در چهار دسته ارائه شده‌اند:

• **راهبرد توسعهٔ فناوری‌های پلتفرمی و هم‌افزا:** تسلط بر فناوری‌های عمومی که بخش زیادی از جامعه و اقتصاد را متأثر می‌کنند؛ برای مثال، «فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات» و «نانوفناوری و هوش مصنوعی در آینده» در سطح بنگاه و صنعت، همراه با توجه به فناوری‌های پلتفرمی و هم‌افزا از اهمیت بالایی برخوردارند؛

• **راهبرد تمرکز بر ابرچالش‌ها و مأموریت‌های ملی:** اگر فناوری‌ها در مسیر کمک به حل ابرچالش‌های ملی و بین‌المللی قابل استفاده نباشند، اهمیتی نخواهند داشت؛ لذا این موضوع در قالب چارچوب مفهومی سیاست فناوری مأموریت‌محور تخصیص داده شده است؛

• **راهبرد تمرکز بر توانمندی‌های فناورانهٔ فعال داخلی و توسعهٔ آن:** توجه به توانمندی‌های داخلی یا همان اطلس توانمندی شرکت‌های داخلی، فناوران، محققان و اندیشمندان داخلی و شبکه‌سازی میان آنها گامی ضروری است. توانمندی فناورانه بدون

## • ضرورت و اهداف پژوهش

امروزه بیشتر نظریه‌های اقتصادی، توسعهٔ فناوری و نوآوری را به‌عنوان تنها مسیر توسعهٔ پایدار و فراگیر برای ملت‌های جویای توسعه تجویز می‌کنند. دولت‌ها برای سیاست‌گذاری در این زمینه نیازمند ابزارهای مناسب هستند تا مسیر مذکور هرچه بهتر پیموده شود. در این زمینه، وجود بنگاه‌های بزرگ که بار هزینه‌های تحقیق و توسعه را در کوران رقابت به دوش می‌کشند، از اهمیت بالایی برخوردار است. الگوی پیشنهادی پژوهش پیش‌رو علاوه بر تنظیم روابط بنگاه‌های حوزهٔ اقتصادی، کمک می‌کند تا موضوع فناوری، مدیریت آن و نیز استفاده از ظرفیت فناوری‌های هم‌افزا در مسیر رفع نیازهای جامعه، توسعهٔ اقتصادی و توسعهٔ پلتفرم‌های فناورانه شکل بگیرد.

## • طبقه‌بندی‌های آماری مرتبط با موضوعات فناورانه

چارچوب‌های مفهومی که در رویکرد سازمان‌های بین‌المللی خود را ذیل طبقه‌بندی‌های آماری جهت مقایسه‌پذیری میان کشورها نشان می‌دهند، ابزار مناسبی برای سیاست‌گذاری‌های توسعهٔ فناوری و افزایش قابلیت‌های فناوران هستند. سازمان‌های بین‌المللی در این زمینه دسته‌بندی‌های مختلفی را طراحی و اجرا کرده‌اند که عبارتند از:

- طبقه‌بندی استاندارد بین‌المللی تمامی فعالیت‌های اقتصادی (ISIC)؛
- طبقه‌بندی نظام هماهنگ طبقه‌بندی و توصیف کالاها (HS)؛
- طبقه‌بندی حق ثبت اختراع؛



ستاد اجرایی فرمان امام (ره) مشاهده نمی‌شود و اگر برای آن متولی مشخصی در نظر گرفته نشود و تنها شاخص‌های خشک اقتصادی مبنای ارزیابی عملکرد مدیران باشد، نباید منتظر توسعه توانمندی‌های فناورانه شرکت‌ها و مؤسسات بود؛ بنابراین در این زمینه برش فناورانه بسیار مهم است. پیشنهاد می‌شود این موضوع در قالب ماتریسی دوعبده، مورد دسته‌بندی قرار گیرد و برای سیاست‌گذاری فناوری، ابزاری مفهومی استخراج شود.

#### جمع‌بندی

توسعه اقتصاد دانش برای جمهوری اسلامی ایران امری ضروری است؛ زیرا یکی از اساسی‌ترین راه‌های رهایی از اقتصاد نفتی یا خام‌فروشی، تمرکز بر اقتصاد دانش‌بنیان و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان است. از این رو مهم‌ترین مسئله برای تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، توجه به فناوری و نگاه فناورانه به توسعه اقتصادی است. توسعه فناوری تنها مسیر توسعه پایدار و فراگیر برای ملت‌های جویای توسعه است. چارچوب‌های مفهومی جهت اتخاذ سیاست‌های درست بسیار مهم هستند و ابزار مناسبی برای سیاست‌گذاری‌های توسعه فناوری و افزایش قابلیت‌های فناوران محسوب می‌شوند. برخی راهکارهای توسعه فناوری عبارتند از: «تأسیس واحد رصد و هوشمندی فناوری داخلی و بین‌المللی»، «توسعه سازوکار انگیزشی هلدینگ‌های تخصصی به‌منظور توسعه درون‌زای فناوری» و «استفاده از چارچوب مفهومی پیشنهادی سیاست فناوری ستاد اجرایی فرمان امام (ره)».

#### درباره پژوهش

«این پژوهش در گروه مشاوران مدیریت و مطالعات راهبردی تدبیر توسط روح‌الله ابوجعفری انجام شده است.»

وجود دانش ضمنی داخلی و توسعه آن ایجاد نمی‌شود. بنگاه‌های بزرگ بدون در اختیار داشتن توانمندی بنگاه‌های کوچک و ارتباط با آنها جهت حل نیازهای خود، امکان چابکی در فضای متحول فناوری را نخواهند داشت؛

● **راهبرد هوشمندی فناوری و رصد فناوری‌های نوظهور:** سازوکار هوشمندی و رصد فناوری برای شناخت، انتخاب و جذب توانمندی‌های بین‌المللی لازم است؛ زیرا فضای متحول و متغیر فناوری ایجاد می‌کند که تحولات موجود مورد بررسی قرار گرفته و در زمان مناسب به آنها پاسخ داده شود.

### ● اقدامات پیشنهادی توسعه پلتفرم‌های فناورانه و توسعه اقتصادی

در ادامه، راهکارهایی برای توسعه پلتفرم‌های فناورانه و توسعه اقتصادی ارائه شده است:

#### ● تأسیس واحد رصد و هوشمندی فناوری داخلی و بین‌المللی

برای آنکه نگاه توسعه فناوری درون‌زا با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری شکل بگیرد و رویکرد بنگاه‌های ستاد از خرید خارجی فناوری به همکاری با شرکت‌های دانش‌بنیان داخلی و شرکت‌های بزرگ ستاد در تعامل با صاحبان فناوری، توسعه پیدا کند؛ باید ابتدا بانک‌های اطلاعاتی لازم توسعه پیدا کنند و شرکت‌ها از توانمندی شرکت‌های داخلی، فناوران و دانشمندان اطلاعات کافی داشته باشند. در مرحله بعد، ارتباط و تعامل میان آنها نیازمند سازوکار کارگزاری است. برخی توانمندی‌ها نیازمند تحقیق و توسعه داخلی است که شرکت‌های بزرگ، فرصت و انگیزه صبر کردن در این زمینه را ندارند؛ از این رو در دنیا کارگزاران فناوری، ارتباطات را فراهم می‌کنند. در این زمینه باید نهادهای مرتبط ایجاد شوند و سازوکار آئین‌نامه‌ای مربوطه برای تعامل بنگاه‌های ستاد با شرکت‌های دانش‌بنیان و فناوران تنظیم شده و به تصویب برسد.

#### ● توسعه سازوکار انگیزشی هلدینگ‌های تخصصی جهت توسعه درون‌زای فناوری

شاخص‌های کلیدی عملکرد در سطح بنگاهی و مدیریت بنگاهی به‌منظور جهت‌دهی به رفتارها از اهمیت زیادی برخوردار است. رویکرد اقتصادی، بیشتر نگاه‌ها را کوتاه‌مدت می‌کند و باعث می‌شود که مدیران، انگیزه، صبر و ریسک توسعه درون‌زای فناوری را نپذیرند؛ لذا باید شاخص‌هایی برای استفاده از کالاهای ساخت داخل تعریف و پروژه‌های درون‌زای فناوری با فناوران و محققان دیده شود. در چنین شرایطی برخی انگیزه‌ها برای تعامل با خارجی‌ها کاهش خواهد یافت.

#### ● چارچوب مفهومی پیشنهادی سیاست فناوری ستاد اجرایی فرمان امام (ره)

انتخاب چارچوب مفهومی، زاویه ورود به بحث و نوع شناخت را تعیین می‌کند. زاویه ورود فناوری در سیاست‌ها و ساختار

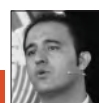


اندیشکده  
سیاست پژوهان  
علم، فناوری و  
نوآوری



# نگاهی به زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری در ایران

مهم‌ترین اقدامات، برنامه‌ها و نقاط قوت و ضعف نظام علم، فناوری و نوآوری ایران و اثر تحریم‌های بین‌المللی بر آن



مصطفی صفدری رنجبر

بررسی‌های گوناگون نشان می‌دهد که فعالیت‌های مربوط به توسعهٔ علم، فناوری و نوآوری علاوه بر اینکه جزء پیشران‌های اصلی بهره‌وری و رشد اقتصادی به‌شمار می‌آید، به میزان قابل توجهی موجب توسعهٔ اقتصادی و بهبود سطح زندگی افراد جامعه نیز می‌شود. به همین دلیل، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، همواره بهره‌گیری از شیوه‌های مختلف سنجش و ارزیابی علم، فناوری و نوآوری را در ابعاد گوناگون مورد توجه قرار می‌دهند. بررسی وضعیت علم و فناوری ایران در اسناد برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، ارزیابی چهارسال اول برنامهٔ سوم توسعه و نیز مطالعات تطبیقی مرتبط، نشان می‌دهد که ساختار فعلی علوم و فناوری در کشور به بررسی مضاعف نیاز دارد.



● **سیاست‌های مکمل توسعهٔ شرکت‌های دانش‌بنیان:** در این سیاست‌ها ضمن بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های حمایتی قانون دانش‌بنیان و همچنین برنامه‌های حمایتی و توانمندساز برای شرکت‌های فعال در این حوزه، برنامه‌های مکملی مانند: حمایت از توسعهٔ صنایع خلاق دیجیتال و بازاریابی برای شرکت‌های دانش‌بنیان نیز در دستور کار قرار گرفته است؛

● **سیاست‌های مکمل با هدف ارتقاء توان سرمایهٔ انسانی-دانشی:** در این سیاست، ارتقاء توان مهارتی دانشجویان کشور در حوزه‌های فنی و مهارت‌های اجتماعی از طریق کاربست سازوکارهایی نظیر: ایجاد مدارس اشتغال در دانشگاه‌های مختلف و برگزاری اردوهای آموزشی تخصصی و عمومی، مورد توجه قرار داشته است؛

● **ایجاد تنوع در زیست‌بوم استارت‌آپی و نوآوری کشور:** از سال ۱۳۹۳ توسعهٔ مراکز و شتاب‌دهنده‌های نوآوری در کشور آغاز شد. در نسل اول این سیاست، بیش از ۱۱۳ مرکز نوآوری با همکاری مرکز نوآوری پارک علم و فناوری شهرهای مختلف کشور، دانشگاه‌های بزرگ، شهرک‌های علمی و تحقیقاتی، مراکز رشد، برج‌های فناوری، شتاب‌دهنده‌های نوآوری و سایر دستگاه‌های اجرایی تأسیس شد.

● **نقاط قوت و ضعف نظام علم، فناوری و نوآوری**

## در ایران

بر اساس دو گزارش معتبر بین‌المللی آنتکتاد (۲۰۱۶) با عنوان «مروری بر سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری جمهوری اسلامی ایران» و جدیدترین گزارش شاخص جهانی نوآوری که در سال ۲۰۱۹ توسط WIPO منتشر شده است، نقاط ضعف و قوت نظام علم، فناوری و نوآوری در ایران عبارتند از:

## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری یکی از ارکان اقتصاد دانش‌بنیان در جوامع توسعه‌یافتهٔ امروزی است. تحقیقات انجام‌شده دربارهٔ توسعه که تجربهٔ جوامع مختلف نیز آن را تأیید می‌کند، نشان می‌دهد که توسعهٔ متوازن و پایدار در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، مبتنی بر توسعهٔ علم و فناوری است. تحقق این امر نیازمند اعمال فرایندی کلان و گسترده شامل: سیاست‌گذاری، تعیین راهبردها، برنامه‌ریزی منظم و دقیق و اجرای علمی، کامل و مؤثر این فرایند است. طی سال‌های گذشته در ایران، متناسب با روندهای جهانی و تأکید سطوح عالی سیاسی به دانش‌بنیان شدن اقتصاد کشور، لزوم گذار به اقتصاد دانش‌بنیان و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی فناورانه همواره احساس شده است. به‌طورکلی توسعه و تکامل زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری در ایران دارای چهار موج است: موج اول، توسعهٔ آموزش عالی و انتشارات علمی (از سال ۱۳۶۹)، موج دوم، توسعهٔ پژوهش و فناوری‌های نوظهور (از سال ۱۳۷۹)، موج سوم، گذار به اقتصاد دانش‌بنیان و مبتنی بر نوآوری (از سال ۱۳۸۹) و موج چهارم ایجاد تنوع در زیست‌بوم نوآوری و کارآفرینی (از سال ۱۳۹۵).

## ●● مهم‌ترین اقدامات و برنامه‌ها در زمینهٔ

### توسعهٔ زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری

در سال‌های اخیر، اقدامات و برنامه‌های بسیاری در زمینهٔ توسعهٔ زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری انجام‌شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:



مورد توجه قرار می‌دهند و بنگاه‌های صنعتی و تولیدی را پیشران توسعه فناوری و نوآوری قلمداد می‌کنند نیز توجه ویژه‌ای داشت؛

- **توجه به نوآوری‌های فراگیر:** سیاست نوآوری در کشورهای درحال توسعه باید بیشتر روی نوآوری‌های فراگیر و اشاعه آن‌ها متمرکز شود. نوآوری‌هایی فراگیر هستند که از حیث درآمد و ایجاد اشتغال به اقشار کم‌درآمد جامعه سود برسانند؛

- **توجه به نهادهای پایه:** تمرکز سیاست‌ها باید از مداخلات گرینشی در سطوح خرد و میانی به سوی بهبود عملکرد نهادهای پایه بازار انتقال یابد. راهبری بازارهای مالی، سیاست رقابتی، تسهیل رویه‌های کسب‌وکار، اصلاح حقوق مالکیت و اعمال اصلاحات در بازار، در تسریع فرآیند یادگیری و انتقال منابع به سوی کاربردهای بهره‌ورتر حائز اهمیت است.

#### جمع‌بندی

زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری یکی از ارکان اقتصاد دانش‌بنیان در جوامع توسعه‌یافته امروزی است. توسعه علم، فناوری و نوآوری در ایران سابقه‌ای طولانی دارد و به سال‌های ۱۳۶۹ بازمی‌گردد. این توسعه با چهار موج همراه بوده است. مهم‌ترین اقدامات و برنامه‌ها در زمینه توسعه زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری شامل: سیاست‌های مکمل توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان، سیاست‌های مکمل با هدف ارتقاء توان سرمایه‌انسانی-دانشی و ایجاد تنوع در زیست‌بوم استارت‌آپی و نوآوری کشور است. ایران پس از انقلاب اسلامی به دلایل و بهانه‌های مختلف در معرض تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا و تحریم‌های چندجانبه شورای امنیت سازمان ملل و اتحادیه اروپا قرار گرفت. این تحریم‌ها آثار مثبت و منفی فراوانی بر نظام علم، فناوری و نوآوری ایران داشته‌اند. با توجه به کمبودهای نظام مذکور و فرصت‌های پیش‌رو، در این گزارش پیشنهادهایی به منظور بهبود زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری کشور ارائه شده است.

#### درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشکده سیاست‌پژوهان علم، فناوری و نوآوری توسط مصطفی صفدری رنجبر و محمدرضا عطارپور در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

- **نقاط قوت بر اساس گزارش آنکتاد (۲۰۱۶):** برخی از مواردی که در این گزارش آمده شامل: افزایش تعداد دانش‌آموختگان از ۱۷۸ نفر در سال ۱۳۸۴ به ۷۷۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۶، توازن جنسیتی در آموزش عالی و افزایش تعداد پارک‌های علم و فناوری از یک پارک در سال ۱۳۸۰ به ۴۵ پارک در سال ۱۳۹۷ است؛

- **نقاط ضعف بر اساس گزارش آنکتاد (۲۰۱۶):** بعضی از مواردی که در این گزارش به آنها اشاره شده است، شامل: ارتباط ضعیف شرکت‌های مستقر در پارک‌های علم و فناوری با صنعت، نرخ پایین هزینه تحقیق و توسعه نسبت به تولید ناخالص داخلی و سهم پایین محصولاتی است که از فناوری پیشرفته بهره می‌برند؛

- **نقاط قوت بر اساس گزارش شاخص جهانی نوآوری (۲۰۱۹):** نقطه قوت اصلی کشور در این گزارش، نرخ کارایی نوآوری است. ایران در این معیار، رتبه یازدهم را به خود اختصاص داده است؛

- **نقاط ضعف بر اساس گزارش شاخص جهانی نوآوری (۲۰۱۹):** بیشتر نقاط ضعف جمهوری اسلامی ایران در شاخص جهانی نوآوری مربوط به ابعاد ورودی‌های شاخص جهانی نوآوری است؛ برای مثال، ایران از حیث پیچیدگی بازار، رتبه ۱۰۶ را به خود اختصاص داده است.

### ●● اثر تحریم‌های بین‌المللی در توسعه فناوری

ایران پس از وقوع انقلاب اسلامی به دلایل و بهانه‌های مختلف در معرض تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا، شورای امنیت سازمان ملل و اتحادیه اروپا قرار گرفت. تحریم‌های اعمال‌شده علیه ایران از جنبه‌های مختلف بر کشور اثرگذار بود که بسیاری از این تأثیرات توسط محققان مختلف در داخل و خارج از کشور مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج ارزیابی‌های مذکور نشان می‌دهد که با وجود قدمت تحریم‌ها در کشور، متأسفانه هنوز از فرصت‌هایی که فراروی مؤسسات و شرکت‌های دانش‌بنیان ایجاد شده، در راستای تقویت بنیه اقتصادی کشور و مقابله با تحریم‌ها استفاده نشده است؛ علاوه بر این، کشور ایران با وجود حجم بالای پژوهش‌های دانشگاهی که خروجی آنها در تعداد انتشارات علمی قابل‌مشاهده است، به دلایلی مانند: ضعف ساختاری در تحقیقات کاربردی و صنعتی و همچنین عدم توانمندی برای تبدیل تحقیقات مذکور به محصولات فناورانه، در مقایسه با کشورهای رقیب منطقه‌ای از جایگاه مناسبی برخوردار نیست.

### ●● پیشنهادهایی جهت بهبود زیست‌بوم علم، فناوری و نوآوری در ایران

با وجود تحریم‌ها و کمبودهایی که در زمینه علم، فناوری و نوآوری ایران وجود دارد، عطف به پیشرفت‌های کشور در سال‌های اخیر و با توجه به ظرفیت‌های گرانبهای موجود، می‌توان این زیست‌بوم را بهبود بخشید. از این رو پیشنهادهایی در این راستا ارائه می‌شود:

- **توجه هم‌زمان به سیاست‌های DU و STI:** در کنار توجه به سیاست‌های STI که بر فعالیت‌های تحقیقاتی متمرکز هستند و دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها را در مرکز توجه خود قرار داده‌اند، باید به سیاست‌های DU که یادگیری فناورانه از طریق تجربه و تعامل را



اندیشکدهٔ  
توسعهٔ صادرات  
ایران



# الگوی کسب و کار بین الملل در شرکت‌های دانش بنیان

شناسایی موانع صادراتی در کسب و کار شرکت‌های دانش بنیان و ارائهٔ پیشنهادهای جهت حمایت از توسعهٔ صادرات در این شرکت‌ها



امیر ذاکری

شرکت‌های دانش بنیان بهترین فرصت و اهرم جهت کاربردی ساختن علم، حل مسائل جامعه و تولید فناوری هستند. شرکت‌های دانش بنیان با حداقل وابستگی به منابع فیزیکی مانند تجهیزات و با اتکا به خلاقیت، دانش و دستاوردهای علمی فعالیت می‌کنند؛ به همین دلیل میزان سودآوری و ارزش افزوده‌ای که در این شرکت‌ها ایجاد می‌شود بسیار بالاتر از سایر کسب و کارها است. با وجود این، تحریم‌های موجود، مانعی در مسیر پیشرفت این شرکت‌ها و توسعهٔ صادراتی آن‌ها است؛ علاوه بر این، عدم آگاهی مدیران، مشکلات گمرکی، فقدان دسترسی به اطلاعات، نبود ثبات در رویه‌های اداری و قانونی و نیز فضای اقتصادی و تولیدی کشور بر عدم موفقیت شرکت‌های دانش بنیان ایرانی در زمینهٔ صادرات دامن زده است. همچنین برخی مدیران این شرکت‌ها از برنامه‌های حمایتی موجود بی اطلاع و برخی نیز این برنامه‌ها را غیرمؤثر می‌دانند.



و ابزارهای حمایتی لازم مطرح بوده است. از این رو برای شناخت این موانع، شاخص‌های صادراتی ۵۰۰ شرکت صادراتی دانش بنیان به صورت اجمالی بررسی شد. در ادامه، با مدیران عامل ۲۵ شرکت مصاحبه شد. این شرکت‌ها در چهار حوزه: تجهیزات پزشکی، زیست فناوری، دارویی و مواد پیشرفته فعالیت می‌کنند. پس از تحلیل محتوای مصاحبه‌های صورت گرفته، مهم‌ترین موانع موجود استخراج شده که صورت زیر دسته بندی شده است:

- **فقدان ذهنیت بین المللی:** عدم آگاهی کافی شرکت‌های دانش بنیان از فرصت‌های صادراتی، نبود نگاه بلندمدت نزد مدیران و انتظار زودبازده بودن فعالیت‌های بازرگانی بین الملل، دسترسی به اطلاعات مورد نیاز و هزینه‌های بالای دسترسی به اطلاعات؛
- **ضرورت بلوغ سازمانی و تشکیلاتی:** عدم دسترسی شرکت‌ها به نیروهای صادراتی حرفه‌ای، فقدان سرمایه‌گذاری بلندمدت برای آموزش و بهره‌برداری از نیروی انسانی، نبود مقررات و مدل‌های تضمین کنندهٔ حقوقی در تعامل با شرکت‌های مدیریت صادرات؛
- **تطبيق محصولات تولیدی با نیاز بازارهای صادراتی، اخذ مجوزها و استانداردها:** محرومیت از همکاری با شرکت‌های خارجی در تولید مشترک به دلیل عدم آمادگی اسناد فنی، هزینه و زمان زیاد اخذ برخی مجوزها؛
- **محیط کسب و کار کشور مبدأ:** ناآشنایی گمرک با محصولات جدید، ترخیص زمان‌بر مواد اولیهٔ مورد نیاز، سخت‌گیری بانک مرکزی در ورود ارز صادراتی؛

## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

امروزه صادرات به عنوان یک فعالیت بازرگانی حیاتی در اقتصاد ملی کشورها و راهی برای ورود به بازارهای جهانی مطرح است. یکی از سیاست‌های حمایتی کشورها برای توسعهٔ صادرات، گسترش نهادهای حمایتی دولتی یا خصوصی، است. در این راستا صادرات و بین المللی شدن شرکت‌های دانش بنیان از چند جهت برای کشور اهمیت دارد؛ توسعهٔ بازار و رهایی از محدودیت‌های کمی و کیفی بازار داخل، تداوم نوآوری و ارتقاء فناوری و توسعهٔ صادرات محصولات غیرنفی، از جمله نتایج صادرات و بین المللی شدن شرکت‌های دانش بنیان هستند. تنوع و کیفیت برنامه‌های ارتقاء صادرات، از جمله عوامل اصلی موفقیت در این حوزه محسوب می‌شود. توانمندی دولت‌ها در شناخت موانع اصلی صادرات و قابلیت طراحی برنامه‌های اختصاصی هدفمند برای حوزه‌های صنعتی مختلف، یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای صادراتی به ویژه برای شرکت‌های کوچک و متوسط است. از این رو در این پژوهش با هدف شناسایی سیاست‌های بهینه و هدفمند نهادهای حمایتی ایران، به دسته بندی موانع صادراتی فراروی شرکت‌های دانش بنیان پرداخته می‌شود و پس از آن، بررسی انواع برنامه‌های حمایتی صادرات به منظور حل مسائل موجود، مورد توجه قرار می‌گیرد.

## ●● موانع صادراتی شرکت‌های دانش بنیان

موانع صادراتی پیش روی شرکت‌های کوچک و متوسط همواره به عنوان دغدغهٔ کلیدی سیاستگذاران برای طراحی سیاست‌ها

۲) بهبود طراحی و اجرای آیین‌نامه‌های موجود، همراه با اولویت‌بخشی به واسطه‌های صادراتی شامل: شبکه‌سازی میان شرکت‌های صادراتی با ایفای نقش واسطه‌های صادراتی، تحقیقات بازار شامل: آسیب‌شناسی آیین‌نامه‌های فعلی جهت پاسخ به نیازهای واقعی شرکت‌ها با استفاده از ابزارهای دیجیتال.

از میان سه حوزه تمرکز اصلی شناسایی شده برای حمایت مرکز تعاملات بین‌المللی علم و فناوری معاونت علمی ریاست جمهوری، شامل «حمایت‌های اختصاصی»، «حمایت‌های مالی» و «همکاری‌های صادراتی»، به جز حوزه مالی که به‌طور تخصصی در صندوق توسعه صادرات پیگیری می‌شود، در دو حوزه دیگر پیشنهادی به شرح زیر قابل ارائه است:

از نمونه برنامه‌های «حمایتی اختصاصی» می‌توان به «مدل غربال شرکت‌های دانش‌بنیان و شناسایی شرکت‌های دارای پتانسیل صادراتی بالا» و «مدل تخصیص مشاورین توانمند برای تدوین برنامه/استراتژی توسعه صادرات خاص شرکت‌های دارای پتانسیل همراه با شبکه‌سازی مشاورین با واسطه‌های صادراتی مستقر در خارج» اشاره کرد.

همچنین می‌توان به نمونه برنامه‌های «همکاری صادراتی» پیشنهادی شامل «حمایت از واسطه‌های صادراتی مستقر در کشورهای هدف برای شناسایی فرصت‌ها و بازارهای کمتر شناخته شده، شبکه‌سازی و انتقال تجارب میان شرکت‌های دارای بازارهای مشترک»، «طراحی و ترویج اسناد و قراردادهای همکاری قابل قبول جهت اعتمادسازی و ایجاد شفافیت در حقوق و وظایف اعضای کنسرسیوم نسبت به یکدیگر» و «حمایت از شرکت‌های بزرگ برای تشکیل کنسرسیوم از طریق معرفی و اعتبارسنجی شرکت‌های نوپا» اشاره کرد.

#### جمع‌بندی

صادرات و بین‌المللی شدن شرکت‌های دانش‌بنیان از حیث رهایی از محدودیت‌های کمی و کیفی بازار داخل، توسعه بازار، تداوم نوآوری، ارتقاء فناوری و توسعه صادرات محصولات غیرنفتی، برای کشور حائز اهمیت است. در این پژوهش به معرفی موانع پیش روی صادرات شرکت‌های دانش‌بنیان از جمله: «عدم آگاهی کافی شرکت‌ها از فرصت‌های صادراتی»، «محرومیت از همکاری با شرکت‌های خارجی به دلیل تحریم و ناشناخته بودن توانمندی‌های ایران در زمینه تولید محصولات دارای فناوری پیشرفته» پرداخته شد. برای حل موانع مذکور، برنامه‌های حمایتی مرکز تعاملات بین‌المللی علم و فناوری معاونت علمی ریاست جمهوری از دیدگاه متخصصین ارزیابی شد و مهم‌ترین اولویت‌ها با استفاده از ابزار تحلیل اهمیت-عملکرد معین شدند. این اولویت‌ها شامل: حمایت‌های اختصاصی، حمایت‌های مالی، همکاری‌های صادراتی، دسترسی شرکت‌ها به اطلاعات، آگاه‌سازی شرکت‌ها و ارتقاء توان رقابت‌پذیری است. در پایان نیز پیشنهادهایی جهت بهبود برنامه‌های حمایتی ارائه شد.

#### درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشه‌کده توسعه صادرات ایران توسط امیر ذاکری در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

● **قوانین و شرایط اقتصادی و اجتماعی کشورهای هدف:** غیر رقابتی شدن قیمت محصولات صادراتی به دلیل موانع تعرفه‌ای کشور مقصد، سخت‌گیری کشورهای خارجی در قبال شرکت‌های ایرانی به دلیل تحریم.

#### تدوین الگوی حمایت از صادرات

با استفاده از دیدگاه فرآیندی/تدریجی که از دیدگاه‌های متداول در کسب‌وکار بین‌الملل است، الگوی تکامل صادرات شرکت‌های دانش‌بنیان کوچک و متوسط در چهار سطح استخراج شد. این چهار سطح به ترتیب شامل: «صادرات نامنظم»، «صادرات منظم»، «صادرات حرفه‌ای و تشکیلاتی» و «سرمایه‌گذاری تولیدی در خارج از کشور» هستند. برای ارتقا از سطح یک به سطح دو، ایجاد شبکه نمایندگی خارجی از اهمیتی کلیدی برخوردار است. ارتقا از سطح دو به سطح سه نیز درگرو تأسیس دفاتر خارجی یا همکاری با شرکای استراتژیک است. در آخرین سطح تکامل صادرات، شرکت‌ها به راه‌اندازی امکانات تولیدی در کشورهای مقصد اقدام می‌کنند. بر اساس این الگوی تکامل، طرح‌های حمایتی قابل طراحی و ارزیابی هستند.

همچنین به‌منظور شناسایی و اولویت‌بندی برنامه‌های موجود مرکز تعاملات بین‌المللی علم و فناوری (متعلق به معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری)، برنامه‌های عملیاتی مشخصی ذیل هریک از محورهای شناسایی شده تعریف شد که شامل ۳۳ برنامه عملیاتی حمایتی است؛ سپس برای تعیین اهمیت نسبی هریک از برنامه‌ها و ارزیابی عملکرد فعلی آنها، نظر ۱۳ متخصص در قالب پرسشنامه خواسته شد. بر اساس تحلیل نتایج پرسشنامه‌ها، در میان برنامه‌های حمایتی، برنامه‌های «همتایابی برای ایجاد شبکه همکاران»، «ارائه اطلاعات بازار» و «حمایت‌های مالی» دارای بیشترین اهمیت هستند. در نهایت با استفاده از ابزار تحلیل اهمیت-عملکرد، اولویت‌های حمایتی به شرح زیر استخراج شد:

۱) **اولویت‌های اول:** مهم‌ترین اولویت برای تمرکز برنامه‌های آتی مرکز به حمایت‌هایی تعلق دارد که دارای اهمیت زیادی هستند، اما درعین حال در وضع فعلی عملکرد مناسبی ندارند. «حمایت‌های مالی» و «حمایت‌های اختصاصی» در رده اول و سپس «همکاری‌های صادراتی» در رده بعدی مهم‌ترین حمایت‌های اولویت‌دار قرار می‌گیرند.

۲) **اولویت‌های دوم:** در رده دوم اولویت، حمایت‌های دارای اهمیت زیاد با عملکرد فعلی قابل قبول قرار دارند. این حمایت‌ها باید تداوم پیدا کنند و در این زمینه مراقبت‌های لازم انجام شود. سه حمایت «دسترسی شرکت‌ها به اطلاعات ارزشمند»، «آگاه‌سازی شرکت‌ها از مزایای صادرات و حمایت‌های موجود» و «ارتقاء توان رقابت‌پذیری شرکت‌های صادراتی» در این رده قرار دارند.

#### پیشنهاد‌های کاربردی و ابزارهای پیشنهادی

بر اساس نتایج مراحل پیشین، دو پیشنهاد ارائه می‌شود:

۱) طراحی برنامه‌های حمایتی مبتنی بر فراخوان سالانه از شرکت‌های متقاضی در دو حوزه «حمایت‌های اختصاصی برای شرکت‌های دارای پتانسیل صادراتی» و «ویژه‌سازی حمایت‌ها برای صنایع منتخب»؛



# تحولات نظام بهره‌برداری از آب زاینده‌رود

## بررسی تحولات نظام بهره‌برداری از آب زاینده‌رود و پنج دهه بازتخصیص خاموش



سید جلال‌الدین میرزمانی

مسائل مربوط به زاینده‌رود در سال‌های اخیر مناقشه‌های بسیاری را رقم زده است. زاینده‌رود نقشی اساسی در ایجاد تمدن اصفهان و مناطق مجاور آن داشته و اقتصاد منطقه از گذشته تاکنون به آن وابسته بوده است، اما در دهه‌های اخیر، دولت مداخله‌هایی نظیر: اجرای پروژه‌های سازه‌ای و ایجاد مصارف جدید در بخش‌های مختلف را در زاینده‌رود انجام داده و این مداخله‌ها باعث شده است که کمبود آب به خشکی‌های مستمر بستر زاینده‌رود و تالاب گاوخونی تبدیل شود. لذا از آنجاکه مدیریت آب کشور در مواجهه با شرایط جدید حوضهٔ زاینده‌رود ناکارآمد بوده، از ادبیات بازتخصیص استفاده شده است.

تأمین آب برای ذی‌نفعان مختلف به‌ویژه کشاورزان، مسائل گستردهٔ اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی نیز ایجاد شود.

### ● تحلیل بازتخصیص در حوضهٔ زاینده‌رود

بررسی تاریخی نظام بهره‌برداری آب زاینده‌رود نشان می‌دهد که جابه‌جایی مصارف آب و بازتخصیص از پایین‌دست حوضه به بالادست آن از حدود چهار قرن پیش، همزمان با تشکیل دولت صفویه و تغییر پایتخت به اصفهان، به‌صورت تدریجی آغاز شده است. در ادامه، عواملی که موجب بازتخصیص زاینده‌رود شده‌اند، تشریح شده است:

### ● افزایش جمعیت و تغییر الگوی توسعه

طی پنج دههٔ گذشته، حوضهٔ زاینده‌رود به یکی از صنعتی‌ترین حوضه‌های کشور و قطب تولید صنایع آب‌بری همچون فولاد تبدیل شده است. جمعیت منطقه نیز همواره در حال رشد بوده و نیازهای شرب از منابع زاینده‌رود، به‌شدت افزایش یافته است. همچنین طی دهه‌های گذشته دولت برای افزایش هرچه بیشتر کشاورزی در این منطقه تلاش کرد و به مطالبهٔ کشاورزان برای احداث شبکهٔ آبیاری و تأمین آب، پاسخ مثبت داده شد. اکنون با وجود مواجهه با کمبود آب، همچنان حیات روستاها و معیشت جمعیت ساکن در آنها (به جز منطقهٔ صنعتی محدودی در حاشیهٔ جنوب غربی اصفهان) عمدتاً وابسته به مصرف آب برای تولید کشاورزی است و تحولی در الگوی توسعهٔ روستاها ایجاد نشده است.

### ● فراهم شدن تکنولوژی استحصال آب

سازوکارها و فناوری‌های جدید بهره‌برداری از آب به چندین شکل بر بازتخصیص آب زاینده‌رود تأثیر گذاشته‌اند؛ نخست اینکه «فناوری‌های سد»، «انتقال و توزیع آب» و «حفر چاه و پمپاژ»، امکان استحصال و مصرف آب را افزایش داد و باعث شد دولت و جامعه

### ● ضرورت و اهداف پژوهش

زاینده‌رود یکی از پرچالش‌ترین حوضه‌های آبریز کشور است که مسائل مربوط به آن طی سال‌های گذشته مناقشه‌های بسیاری را رقم زده است. هدف گزارش پیش‌رو، بررسی تحولات نظام حکمرانی، تأثیر آن بر جابه‌جایی آب و تضعیف حقوق بسیاری از بهره‌برداران حوضه است. به‌منظور تبیین ناکارآمد بودن مدیریت آب کشور در مواجهه با شرایط جدید حوضهٔ زاینده‌رود، از ادبیات بازتخصیص استفاده شده است. بازتخصیص، امری اجتناب‌ناپذیر در فرایند مدرن شدن مناطق خشکی است که اصطلاحاً حوضهٔ آبریز آنها بسته شده و منابع آبی تازه‌ای برای تخصیص به نیازهای موجود، در دسترس نیست.

### ● آب زاینده‌رود

زاینده‌رود بزرگ‌ترین رودخانهٔ فلات مرکزی کشور است که از کوه‌های زاگرس مرکزی به‌ویژه زردکوه بختیاری سرچشمه گرفته و در کویر مرکزی ایران به تالاب گاوخونی منتهی می‌شود. زاینده‌رود در مسیر خود از سرچشمه تا انتها حدود ۳۶۰ کیلومتر پیش می‌رود و از استان‌های چهارمحال و بختیاری و اصفهان عبور می‌کند. این رودخانه نقشی اساسی در ایجاد تمدن اصفهان و مناطق مجاور آن داشته و از گذشته تاکنون اقتصاد منطقه به‌ویژه کشاورزی به آن وابسته بوده است. در دهه‌های گذشته دولت مداخله‌های گسترده‌ای را در این رودخانه انجام داده است که از جملهٔ آنها می‌توان به: اجرای پروژه‌های سازه‌ای و ایجاد مصارف جدید در بخش‌های مختلف کشاورزی، شرب و صنعت اشاره کرد. این حوضه از گذشته تاکنون درگیر کمبود آب بوده است، اما مداخلات چند دههٔ اخیر باعث شده است که کمبود آب به خشکی‌های مستمر بستر زاینده‌رود و تالاب گاوخونی تبدیل شود و علاوه بر مشکلات





ملی شدن آن و نیز قانون توزیع عادلانه آب، منابع آب ملی اعلام شد و دولت به جای حقایق گذشته، ملزم به صدور پروانه مصرف معقول یا سند بهره‌برداری آب برای مصارف مجاز شد، اما این کار تاکنون نسبت به منابع آب سطحی صورت نگرفته است و با ورود مصرف‌کنندگان جدید متعدد و بلا تکلیفی حقوق آب، زمینه‌ای ایجاد شده است که دولت بتواند بدون شفافیت و پاسخگویی برای مصارف مختلف برنامه‌ریزی کند و تعدی به حقوق بهره‌برداران و هرج و مرج بر فضای مدیریت آب کشور، غالب شود.

### • تضعیف نظام حکمرانی، ضعف نظارت و همکاری جمعی

حقابه‌داران زاینده‌رود از گذشته تاریخچه درخشانی در بهره‌برداری از آب این رودخانه داشته‌اند و نظام دقیقی برای این منظور تشکیل شده است؛ اما طی دهه‌های اخیر، حکمرانی آب حوضه زاینده‌رود در مواجهه با شرایط جدید ناکارآمد بوده است؛ با مداخله دولت برای مدیریت آب، همکاری و نظام منسجم اجتماعی جهت بهره‌برداری و تقسیم آب از بین رفت و جای خود را به بوروکراسی دولتی، مصوبات و اقدامات دستگاه‌های دولتی داد.

#### جمع‌بندی

یکی از پرچالش‌ترین حوضه‌های آبریز کشور، زاینده‌رود است. در شرایط جدید این حوضه، مدیریت آب کشور ناکارآمد بوده و برای مشخص کردن این ناکارآمدی، از ادبیات بازتخصیص استفاده شده است. بازتخصیص، مفهومی در فرایند مدرن شدن آن دسته از مناطق خشکی است که حوضه آبریزشان بسته شده است. از این رو گزارش پیش رو، به بررسی تحولات نظام حکمرانی، تأثیر آن بر جابه‌جایی آب و تضعیف حقوق بسیاری از بهره‌برداران حوضه می‌پردازد. عواملی که موجب بازتخصیص زاینده‌رود شده است، عبارتند از: «افزایش جمعیت و تغییر الگوی توسعه»، «فراهم شدن تکنولوژی استحصال آب»، «مداخله دولت و مأموریت هیدرولیکی»، «ضعف اطلاعات، تضعیف حقوق آب با مشارکت حقابه‌داران» و «تضعیف نظام حکمرانی و ضعف نظارت و همکاری جمعی».

#### درباره پژوهش

«این پژوهش در اندیشکده تدبیر آب ایران توسط سید جلال‌الدین میرنظامی انجام شده است.»

در این زمینه خود را برای رسیدن به آرزوهای گذشته‌شان توانمند تصور کنند. دوم اینکه نظام‌های پرحمت گذشته برای بهره‌برداری از آب، نیازمند همکاری جمعی و ارتباطات گسترده میان افراد جامعه بودند که این ارتباطات در دوره‌هایی حتی در محدوده بلوکات حقابه‌دار زاینده‌رود نیز برقرار بود، اما تکنولوژی‌ها و سازوکارهای جدید بهره‌برداری از آب امکانی را فراهم کرد که بهره‌برداران به صورت انفرادی و با مدیریت ادارات دولتی، آب را در اختیار گرفته و مصرف کنند؛ این موضوع، احساس مسئولیت و مشارکت آنها را کاهش داد و به بی‌تفاوتی جامعه منجر شد. سوم اینکه تکنولوژی طی چند دهه توقع جامعه را نسبت به مهیا بودن منابع آبی افزایش داد و مردم را به آب وابسته‌تر کرد و چهارم اینکه امکان جبران کمبود آب با پمپاژ و تخلیه آب آبخوان‌ها، درک بازتخصیص در حال وقوع و بروز عکس‌العمل نسبت به آن را تأخیر مواجه ساخت.

### • مداخله دولت و مأموریت هیدرولیکی

به دنبال تحولات سیاسی، اجتماعی و تکنولوژیک، در چند دهه اخیر دولت نقش اصلی را در مدیریت آب حوضه به دست آورده و نقش‌های اجتماعی قبلی حذف شده است. در شرایط جدید، دولت خود را موظف دانست که سد و تونل، کانال، شبکه مدرن و پروانه مصرف را جایگزین بند، طومار و حقابه کند؛ اما این موارد نیز به صورت منظم و کارآمد صورت نگرفت. بسیاری از سازه‌های ایجاد شده و تعهدات دولت برای مصارف جدید، عملاً امکان تأمین آب نیافتند و در این زمینه سرمایه‌گذاری‌های سنگینی به هدر رفت.

### • ضعف اطلاعات، آگاهی و عدم شفافیت

ماهیت منابع آب و عدم قطعیت‌های آن، تصمیم‌گیری درباره تخصیص و بازتخصیص را پیچیده می‌کند. نبود اطلاعات دقیق از منابع و مصارف حوضه زاینده‌رود و شفاف نشدن حجم آب هریک از منابع آب، حجم نیاز و مصرف هر بخش، میزان جریان برگشتی به رودخانه و... در حوضه زاینده‌رود، خطای فاحش در تصمیم‌گیری‌ها را به همراه داشته است.

### • تضعیف حقوق آب با مشارکت حقابه‌داران

سازوکارهای عرفی گذشته، حقوقی را نسبت به آب بین بهره‌برداران مختلف تعریف می‌کرد که در دوره‌های مختلف با قوت و ضعف اجرا شد و نهادهای جامعه تضمین‌کننده دستیابی به این حقوق و حراست از آن بودند. در دوره اخیر، پس از تصویب قانون آب، نحوه



مرکز ملی  
مطالعات راهبردی  
کشاورزی و آب  
اتاق ایران



# بررسی وضعیت اقتصاد کشاورزی ایران در

## سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷

مطالعهٔ وضعیت اقتصاد کشاورزی در ایران، بررسی مشکلات این حوزه  
و ارائهٔ راهکارهایی جهت حل آنها



مطهره بخشایش

بخش کشاورزی به‌عنوان تأمین‌کنندهٔ ابتدایی و ضروری‌ترین نیازهای مردم و جامعه، یکی از بخش‌های اصلی اقتصاد ایران محسوب می‌شود. این بخش به‌دلیل گستردگی و پیوندهای قوی با سایر بخش‌های اقتصادی، به‌واسطهٔ رشد خود می‌تواند زمینهٔ تولید ثروت، ایجاد بازار، ارزآوری و رشد صنعت را فراهم سازد؛ بنابراین رشد بخش کشاورزی به‌عنوان بستری برای کسب اهداف توسعه و برون‌رفت از بحران‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، امری ضروری قلمداد می‌شود. در ایران نیز کشاورزی پس از بخش خدمات، بزرگ‌ترین بخش اقتصادی محسوب می‌شود. این بخش از حیث تولید، اشتغال، صادرات و توسعهٔ تحقیقات و فناوری یکی از ارکان مهم اقتصاد و امنیت کشور به‌شمار می‌آید.



### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

کشاورزی در کشورهای در حال توسعه، موتور اصلی رشد و توسعهٔ اقتصادی است. بخش کشاورزی از حیث دارا بودن قابلیت‌ها و ظرفیت‌های قابل توجه، از اهمیت خاصی در اقتصاد کشور برخوردار است. این بخش همچنین به‌واسطهٔ نقشی که در تأمین مواد غذایی مردم و تهیهٔ مواد اولیهٔ برخی صنایع دارد، شایان توجه است. توسعهٔ بخش کشاورزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی و پیش‌نیازی ضروری جهت تحقق توسعهٔ پایدار کشور، امری حیاتی است. از این‌رو بررسی و رصد پیوستهٔ وضعیت کلان کشاورزی در پرتو نگاهی جامع و فراگیر، می‌تواند آسیب‌های احتمالی کسب‌وکار کشاورزی را پیش‌بینی و موانع پیشرفت یا کندی سرعت رشد فعالیت‌های کشاورزی را شناسایی کند. در این گزارش به بررسی و مطالعهٔ وضعیت بخش کشاورزی از جنبه‌های مختلف اقتصاد کلان، وضعیت تولید، تجارت و مشکلات فعالان بخش کشاورزی از حیث سیاست‌گذاری پرداخته شده و در پایان، راهکارهایی جهت رفع مشکلات موجود، ارائه شده است.

### ●● متغیرهای اقتصاد کلان بخش کشاورزی

کمبود سرمایه و نقدینگی در بنگاه‌های تولیدی، همراه با فاصله‌گیری بنگاه‌ها از دانش و تکنولوژی روز، می‌تواند در بلندمدت به کاهش بهره‌وری استفاده از عوامل تولید منجر شود. بخش کشاورزی، به‌دلیل دسترسی به منابع پایهٔ ارزان تاحد زیادی این کمبود را جبران کرده و توانسته است به‌واسطهٔ خصوصی بودن فعالیت‌ها، پتانسیل‌های خود را در استفاده از عوامل تولید نشان دهد. از این‌رو در سال ۱۳۹۵ بخش کشاورزی با خلق ۴۴۲ هزار میلیارد ریال ارزش افزوده، ۶/۶ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ تأمین کرد که این ارزش افزوده در

مقایسه با سال ۱۳۹۴، حدود ۴/۳ درصد رشد کرده بود. در سال ۱۳۹۶ که رشد حساب‌گونهٔ بخش نفت متوقف شد، رشد اقتصادی نیز سقوط کرد و به ۳/۷ درصد رسید. ارزش افزودهٔ بخش کشاورزی نیز در سال ۱۳۹۶ رشد ۳/۲ درصدی را تجربه کرد و به ۴۵۶ هزار میلیارد رسید. نتیجهٔ تلاطم‌های اقتصادی سال ۱۳۹۷ و التهاب قیمت‌ها، موجب منفی شدن رشد اقتصادی کشور و بخش کشاورزی شد؛ به طوری که رشد اقتصادی ۵/۴- درصد و رشد بخش کشاورزی پس از ده سال رشد مثبت پیاپی، ۰/۹- درصد اعلام شد. ارزش افزودهٔ بخش کشاورزی در این سال به ۴۵۲ هزار میلیارد ریال کاهش یافت. پایش محیط کسب‌وکار کشاورزی نشان می‌دهد که این محیط در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال‌های قبل بدتر شده است؛ به طوری که مقدار شاخص به ۶/۲ واحد رسیده است؛ در حالی که طی سال‌های قبل عمدتاً ۵/۷ واحد بوده است (این شاخص هرچه به عدد ۱۰ نزدیک‌تر باشد، از بدتر شدن محیط حکایت دارد).

### ●● تولید محصولات کشاورزی

علاوه بر مسائل اقتصادی و سیاسی، مسائل جوی و شرایط اقلیمی کشور نیز میزان و کیفیت تولیدات کشاورزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از این طریق بر وضعیت اقتصادی کسب‌وکارهای بخش کشاورزی تأثیر می‌گذارد. در سال ۱۳۹۵-۱۳۹۴ رشد ۲۷ درصدی بارندگی نسبت به سال گذشته، موجب رونق تولید کشاورزی به‌ویژه تولید محصولات دیمی شد. این در حالی است که طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ بارندگی کاهش یافت و تولیدات دیم کشور را تحت تأثیر قرار داد. همچنین وجود بی‌نظمی‌های دولت در اعلام قیمت تضمینی و نرخ مصوب آن در کنار ناپایداری شدید بازار محصولات کشاورزی، سرعت رشد تولیدات آبی را متوقف کرد. در مجموع، تولیدات گیاهی (زراعی و باغی) در دو سال متوالی ۱۳۹۶-۱۳۹۵ و ۱۳۹۷-۱۳۹۶ به ترتیب ۱ و ۰/۷ درصد کاهش یافت.

پرداخته شده است:

• یکی از اصلی‌ترین موانع موجود در مسیر پیشرفت بخش کشاورزی، کمبود دسترسی به سرمایه و توان مالی ضعیف فعالان خرد حاضر در این بخش است. بخش کشاورزی به دلیل جایگاه ویژه‌ای که در تأمین امنیت غذایی کشور دارد، لزوم سرمایه‌گذاری دولتی در این بخش را بیش از سایر بخش‌ها نمایان می‌سازد؛ اما اتکای صرف به این نوع سرمایه می‌تواند باعث ناپایداری بیشتر شرایط اقتصادی شود. از این رو لزوم ایجاد سرمایه خصوصی و توانمندسازی مالی فعالان این بخش جهت توسعه پس‌انداز اهمیت می‌یابد. ایجاد مشوق‌های قانونی، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و معرفی زمینه‌ها و مناطق مستعد سرمایه‌گذاری، از جمله راهکارهایی است که به هدایت سرمایه‌های بخش خصوصی در بخش کشاورزی کمک می‌کند؛

• موضوع دیگری که در بخش کشاورزی اهمیت دارد، حاکمیت نگاه سنتی، عدم بهره‌گیری کافی و کارآمد از تکنولوژی است. بی‌شک افزایش سطح دانش و فناوری در بخش کشاورزی، همراه با افزایش بهینه‌تر فرآیندهای این بخش و لحاظ کردن فاکتورهای محیط زیستی و مصرف منابع پایه به‌ویژه آب، می‌تواند موجب افزایش ارزش افزوده و اشتغال‌زایی شود؛

• یکی دیگر از مشکلات بخش کشاورزی، بازاریابی صادراتی و تکنیک‌های حفظ و ثبات بازار است. این نوسانات نه تنها درآمد ارزی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند بلکه درآمد تجار و تولیدکنندگان بخش کشاورزی را نیز متأثر ساخته و مانع از پایداری شرایط اقتصادی بخش‌های تولیدی می‌شوند. باتوجه به پتانسیل صادراتی برخی از محصولات ایران، لازم است استراتژی صادراتی مشخص و شیوه‌های صادراتی مطلوب‌تری که موجب ثبات قیمت و دسترسی آسان‌تر به بازارهای صادراتی باشد، ارائه شوند.

#### جمع‌بندی

بخش کشاورزی یکی از رکن‌های اساسی اقتصاد پایدار است. از جمله دلایلی که باعث اهمیت بخش کشاورزی در اقتصاد می‌شود، نقش پررنگ این بخش در تأمین مواد اولیه بخشی از صنعت و صنعت مواد غذایی مورد نیاز کشور است. از این رو گزارش پیش‌رو وضعیت بخش کشاورزی را از جنبه‌های مختلف اقتصاد کلان، وضعیت تولید و وضعیت تجارت کشاورزی ارزیابی کرده است. همچنین در این گزارش به بررسی مشکلات و موضوعات پیش روی فعالان کشاورزی پرداخته شده است. از جمله مشکلات این بخش می‌توان به: نبود سرمایه‌گذاری کافی در بخش کشاورزی، نگاه سنتی به فعالیت‌های کشاورزی و عدم بازاریابی مناسب برای محصولات صادراتی اشاره کرد. در این راستا راهکارهایی چون: خصوصی‌سازی بخش کشاورزی در حوزه سرمایه‌گذاری، بازاریابی و آگاهی‌بخشی در استفاده از تکنولوژی به فعالان کشاورزی پیشنهاد شده است.

#### درباره پژوهش

◀ این پژوهش در مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران توسط مطهره بخشایش در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

عملکرد تولیدات زراعی دیم طی سه سال اخیر (۱۳۹۴-۱۳۹۵ تا ۱۳۹۶-۱۳۹۷) نوسانات زیادی داشته است؛ به طوری که سالانه به ترتیب ۲۴/۲-۲۸/۸ و ۲۴ درصد تغییر یافته است. در باغات دیم کشور نیز عملکردها کاهش یافته و سالانه به ترتیب ۱۸/۶، ۶/۹ و ۰/۴ درصد تغییر کرده است. گندم و جو مهم‌ترین محصولات زراعی دیم کشور هستند که در سال ۱۳۹۶-۱۳۹۷، ۸۱ درصد از تولید و ۸۳ درصد از سطوح کشت دیم را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین عمده محصولات باغی دیم شامل: پرتقال با ۴۳۸ هزار تن، انگور با ۲۵۱/۸ هزار تن و چای با ۱۱۲/۷ هزار تن است که در مجموع ۶۰ درصد از تولید باغات دیم کشور را تشکیل می‌دهند.

بررسی ضریب خودکفایی محصولات در سال ۱۳۹۷ نشان داد که محصولات برنج، قند و شکر و ذرت دانه‌ای نسبت به سال قبل با کاهش ضریب خودکفایی روبه‌رو شده‌اند. همچنین از آنجاکه تولیدات طیور غالباً وابسته به ذرت و کنجاله سویا است، افت ضریب خودکفایی در این محصولات به معنای کاهش خودکفایی در تولید فرآورده‌های طیور است. میزان تولید گوشت مرغ همواره صعودی بوده و در تأمین اهداف برنامه‌ها نیز نسبتاً موفق بوده است اما در سال ۱۳۹۵ برای اولین بار طی ۱۷ سال اخیر با کاهش (۲/۵ درصد) مواجه شده است. تولیدات دام، طیور و آبیان نیز در سال ۱۳۹۷ با رشد ۳/۸ درصدی به ۱۶ میلیون تن رسید و بیش از اهداف برنامه تولید شد.

#### تجارت محصولات کشاورزی

تراز تجاری بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۷ معادل ۴/۵- میلیارد دلار است که نسبت به سال گذشته ۸/۹ درصد افت داشته است. کسری تراز تجاری بخش کشاورزی در سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ در حال بهبود بوده است؛ اما مجدداً طی سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، کسری تراز تجاری شدت گرفت و در سال ۱۳۹۶ بیش از ۵۵ درصد افت داشت. این در حالی است که در سال ۱۳۹۷ میزان واردات گندم نیز به صفر رسید و خودکفایی کامل گندم در این سال اتفاق افتاد. افزایش واردات محصولات اساسی در تأمین امنیت غذایی مردم شامل: برنج و گوشت قرمز و کاهش درآمد ارزی حاصل از پسته به عنوان یکی از مزیت‌های اصلی صادراتی کشور، از جمله دلایل تشدید کسری تراز تجاری بخش کشاورزی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ بوده است. در مجموع، کشاورزی و صنایع غذایی همواره با کسری تراز تجاری مواجه بوده‌اند؛ اما بررسی جداگانه این زیربخش‌ها نشان می‌دهد که زیربخش باغبانی و صنایع غذایی عموماً از تراز مثبت برخوردارند و زراعت با تراز منفی همراه است. متأسفانه زیربخش دام-طیور و آبیان که معمولاً دارای تراز مثبت بوده نیز در سال ۱۳۹۷ دچار تراز منفی شده است. منفی شدن تراز تجاری بخش زراعت ناشی از واردات نهاده‌های دامی است که اصلی‌ترین محصولات وارداتی کشاورزی به‌شمار می‌آیند.

#### بررسی مشکلات وضعیت کشاورزی در ایران

#### و ارائه پیشنهادهایی جهت بهبود آن

بخش کشاورزی نیروی محرک بخشی از صنعت به‌شمار می‌آید و همزمان با رشد و توسعه این بخش، همه بخش‌های اقتصادی می‌توانند به‌طور متوازن از نتایج آن سود ببرند. از این رو در ادامه به بررسی مشکلات این حوزه و ارائه پیشنهادهایی جهت حل آن



مرکز بررسی‌های  
استراتژیک  
ریاست جمهوری



# طراحی و اجرای مدل سیاستی مدیریت پسماند در روستا

بررسی و تحلیل مسئلهٔ پسماند روستایی در استان گیلان همراه با  
طراحی و اجرای مدل سیاستی «مپ روستا»



نرگس آذری



مرور نحوهٔ مدیریت پسماند روستاهای گیلان در طول دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که پسماند روستایی طی سال‌های گذشته با افزایش میزان تولید زباله و انتقال پسماند همراه بوده است؛ این روند با تکثیر حجم و تعداد مخازن زباله در اغلب روستاها، حذف سطل‌های زباله در برخی روستاهای دیگر و نیز ایجاد مناطق انباشت جاده‌ای، موجب آلودگی معابر، جوی‌ها، رودخانه‌ها و زمین‌های بدون مالک شده است. پیامد سلب مسئولیت مدیریت پسماند از شهروندان روستایی و سپردن آن به مدیریت روستا، شهر و دولت، به تخلیهٔ زباله در حاشیهٔ جاده‌ها و عرصه‌های منابع طبیعی منجر شده است. اقدامات صورت‌گرفته در زمینهٔ مدیریت و کاهش پسماند روستایی نیز به دلایلی مانند: موقتی بودن، فراگیر نبودن و عدم پشتیبانی و نظارت، تأثیر چندانی نداشته است. شرایط کنونی موجب نارضایتی عمومی و مطالبهٔ انتقال پسماند شده است.

## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

مطالعات میدانی در زمینهٔ مسئلهٔ پسماند روستاهای گیلان، حاکی از آن است که طی سال‌های اخیر، افزایش پسماند روستایی پیامدهایی مانند: بالا رفتن هزینه‌های تعویض سطل‌های زباله و انتقال آنها در کنار مشکلات دیگری نظیر مواجهه با پیمان‌کاران حمل‌ونقل را به دنبال داشته است. این روند، موجب آلودگی محیط زیست و نارضایتی عمومی از وضعیت انتقال زباله شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که هرگونه توقف در فعالیت سایت سراوان به دلیل وجود برخی مشکلات محتمل، باعث ایجاد وضعیتی ویژه در رشت و روستاهای استان خواهد شد. هدف از اجرای طرح مدیریت پسماند (مپ) روستا، طراحی مدلی مبتنی بر آسیب‌شناسی و ضرورت‌های استان گیلان در زمینهٔ مدیریت پسماند روستایی است.

## ●● حقایق میدانی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تنها در شهرستان رشت، روزانه ۹۰ تن پسماند روستایی به سراوان منتقل می‌شود که از حیث نظر آنالیز فیزیکی، ۷۰ درصد تر و ۳۰ درصد خشک است. سطل‌های روستایی به‌ازای هر ۱۵ تا ۴۵ نفر تعبیه شده است و می‌توان انباشت زباله را پیرامون سطل‌ها و سبدها مشاهده کرد. در سیستم انتقال زباله از روستا، ۱۰ تا ۴۰ درصد زباله‌ها انتقال نمی‌یابند و در سیستم عدم انتقال زباله از روستا نیز (یک سوم از روستاها) همهٔ زباله‌ها توسط روستاییان مدیریت نشده و حداکثر ۱۰ درصد پسماند در

محیط رها می‌شود. اکنون مبلغی ماهیانه برای انتقال پسماند روستایی به همهٔ روستاها تخصیص داده می‌شود. براساس ارزیابی‌های صورت‌گرفته، گزینه‌های پیش روی مدیریت پسماند روستایی عبارتند از:

- ① مدیریت پسماند با توسعهٔ مکانیزهٔ سیستم جمع‌آوری و انتقال پسماند که نیازمند صرف بودجهٔ بسیار است و موجب افزایش انباشت حجم پسماند در مقصد می‌شود؛
- ② مدیریت پسماند با توسعهٔ مکانیزهٔ سیستم جمع‌آوری و انتقال پسماند و آموزش گسترده و همگانی تفکیک زبالهٔ تر و خشک که نیازمند ایجاد ساختار انسانی و مدیریتی لجستیکی است؛
- ③ ساماندهی پسماند تر در روستاها، جمع‌آوری پسماند خشک به‌صورت تفکیک‌شده و در فواصل طولانی؛ طرح مپ روستا، برندینگ این گزینه است.

## ●● آسیب‌شناسی پسماند روستایی

آسیب‌شناسی و بررسی‌های اولیه حول مسئلهٔ پسماند روستایی در روستاهای استان گیلان ذیل چهار حوزه انجام شد؛ که عبارتند از:

- بررسی بهداشت محیط مبدأ؛
- وضعیت مقصد (سراوان)؛
- بررسی‌های سازمانی؛
- عرصهٔ اجتماعی.

- مدیریت پسماند تر در خانه‌ها شامل: دفن، پشته‌سازی و کمپوست‌سازی؛
  - مدیریت پسماند خشک شامل: تفکیک، فروش و مصرف دوباره؛
  - حذف سیستم منسوخ مخزن زباله و بهره‌گیری از روش‌های نوین؛
  - حذف پسماند تر از چرخه انتقالی.
- در اجرای طرح مذکور، پیشنهاد می‌شود که تیپ‌سازی از روستاها و اعمال شیوه‌های اجرایی براساس شاخص‌های اجتماعی، فرهنگی و فضایی صورت پذیرد. می‌توان این طرح را به‌عنوان طرح ملی مدیریت پسماند روستایی معرفی و آن را با نام «مپ شهر» برای اجرا در شهرهای استان نیز بازطراحی کرد.

### تجارب میدانی به دست آمده از اجرای مدل

در طول اجرای مدل تجارب و یافته‌های ارزشمندی به دست آمده است که می‌توان از آنها برای بهبود این مدل استفاده کرد. از جمله نکات قوت این مدل سیاستی می‌توان به «وجود دهیاران داوطلب کاهش یا حذف سطل‌های پسماند»، «حضور پرنسپل فرهنگ بومی مدیریت پسماند»، «نارضایتی مردم روستا از وجود سطل زباله در روستا و انباشت زباله، و امکان حذف سطل‌ها با کمترین مقاومت مردمی» اشاره کرد.

همچنین تجاربی از دشواری‌های مسئولیت‌سپاری به دهیاران نیز بدست آمده است. این دشواری‌های دیده شده در طول اجرای طرح شامل «حضور دهیاران و شوراها ناکارآمد در برخی روستاها»، «وجود انگیزه برای خرید سطل‌های زباله بیشتر» و «نبود مشوق‌های کافی برای دهیاران و تسهیل‌گران» می‌شود.

#### جمع‌بندی

طی سال‌های اخیر، با افزایش میزان تولید زباله و تکثیر انتقال پسماند، حجم زباله از ظرفیت‌های مخازن و انتقال پیشی گرفته و باعث تحمیل هزینه‌ها و مشکلات بسیاری شده است. این روند، موجب ایجاد مناطق انباشت جاده‌ای و آلودگی معابر، جوی‌ها، رودخانه‌ها و زمین‌های بدون مالک شده است و نارضایتی عمومی نسبت به وضعیت انتقال زباله و مطالبه انتقال آن را به دنبال داشته است. در این پژوهش مدلی با نام مدل سیاستی مدیریت پسماند روستایی ارائه شده و به صورت آزمایشی در استان گیلان پیاده‌سازی شده است. راهکار پیشنهادی این پژوهش جهت رفع مشکلات مذکور، تغییر عملیات جمع‌آوری پسماند است؛ به نحوی که پسماند تر، جمع‌آوری نشده و در روستاها ساماندهی شود و تنها پسماند خشک به‌صورت تفکیک‌شده جمع‌آوری یا خریداری شود. طرح مپ روستا، برندینگ‌شده پیشنهاد مذکور است که به‌صورت آزمایشی در یک روستا به اجرا درآمد.

#### درباره پژوهش

«این پژوهش در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری توسط نرگس آذری در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.»

### ارائه مدل «مپ روستا»

طراحی الگوی سیاستی برای مسئله پسماند گیلان که با تأکید بر اثرگذاری روی پسماند روستایی انجام می‌شود، با استفاده از برندینگ یا نشانگان عمومی با نام طرح مپ روستا (مدیریت پسماند روستایی) انجام و به‌صورت نمونه اجرا شد. مدل مپ روستا به‌منظور انطباق با شرایط واقعی حکمرانی، ظرفیت‌ها و آسیب‌ها، در قالب مراحل زیر به اجرا درآمده است:

- ۱) مرور سابقه خدمات نظیر: آموزش روستاییان، کاهش و حذف سطل‌های مخزنی زباله؛
- ۲) آسیب‌شناسی اقدامات پیشین و مشاهده ضعف‌هایی چون: موقتی بودن و فراگیر نبودن اقدامات و فقدان پشتیبانی و نظارت؛
- ۳) تعیین سیاست‌های طراحی برند سیاستی از طریق هماهنگی مجموعه‌دستگاه‌های اجرایی استانی و ملی در اجرای طرح، نظارت بر نحوه اقدام، پایش نتایج مورد انتظار و غیره.

در این مدل، سیاست‌گذاری و هماهنگی کلان، هم‌راستایی بودجه با سیاست‌ها، کاهش حجم پسماند و برندسازی از فعالیت‌های سیاسی، جزء اصول راهبردی به‌شمار می‌روند؛ شیوه اجرایی این مدل به‌صورت ابلاغ از سوی سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌های کشور به استانداران، معرفی مسئول طرح در استانداری و ابلاغ و اجرای طرح در فرمانداری‌ها است. اهدافی که این مدل دنبال می‌کند، عبارتند از: ایجاد ارزش و منافع برای مدیریت پسماند در روستا، کاهش حجم انتقالی پسماند، تفکیک پسماند با ارزش و رفع آلودگی‌های محیطی.

در این مدل اجزای نهادی که اجرای طرح را برعهده خواهند داشت، شامل: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، استانداران، سازمان محیط زیست، فرمانداران، بخش خصوصی و... هستند.

### مراحل اجرای مدل

اجرای مدل طی دو گام انجام می‌شود؛ در گام نخست تسهیل‌گران از میان فعالان روستا و برای انجام وظیفه مدیریت طرح، انتقال مسائل و دستاورد طرح‌ها انتخاب می‌شوند. در این گام، تسهیل‌گران آموزش‌هایی را نظیر: ضرورت توقف انتقال پسماند و امکان مدیریت پسماند، می‌بینند؛ همچنین آموزش مردم به شیوه گفت‌وگومحور و خانه‌به‌خانه در قالب آموزش و ایجاد مسئولیت صورت می‌گیرد. وظایف دهیاری‌ها در مواردی مانند: اعلام آغاز طرح، پیشرفت مرحله‌ای آن و ایجاد ارتباط مستمر میان تسهیل‌گران و مردم روستا ابلاغ می‌شود. در گام بعدی، جمع‌آوری سطل‌های مخزنی زباله همزمان با آموزش روستاییان، ارائه گزارش درباره وضعیت بهداشت محیط و برخی اقدامات پیشران انجام می‌شود.

### اجرای نمونه مدل مپ روستا

مطالعات میدانی ابتدا در ۱۰ روستای محدوده شهرستان رشت انجام شد و سپس با انتخاب دهستان بلسبینه به‌عنوان منطقه پایلوت، در ۲۰ روستا صورت گرفت. اهداف مدل طراحی‌شده عبارتند از:

- مدیریت پسماند روستایی بر مبنای ظرفیت‌های روستا، محلی و غیرتجمیعی؛



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای  
اسلامی



# بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست

بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست و ارائهٔ ساختار پیشنهادی  
برای این صندوق جهت رفع کاستی‌های آن



حمیدرضا تقوایی نجیب



کاهش آلاینده‌های کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و حفظ تنوع زیستی، از جمله مواردی هستند که برای حفظ محیط زیست از اهمیت به‌سزایی برخوردارند. تحقق این موارد نیازمند منابع مالی و مدیریت این منابع است. یکی از راه‌های مدیریت صحیح منابع مالی به‌منظور تحقق موارد فوق، صندوق ملی محیط زیست است. این صندوق در قوانین بالادستی همواره مورد توجه قرار داشته و بسترهای قانونی مناسبی برای واریز اعتبارات و جرایم زیست‌محیطی برای آن دیده شده است. در قانون بودجهٔ سال ۱۳۹۹ مصوب شد که بخشی از عوارض زیست‌محیطی که به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده اخذ می‌شود در اختیار صندوق ملی محیط زیست قرار بگیرد. تخصیص این ردیف اعتباری تا پایان فروردین ۱۴۰۰، بیش از ۹ هزار میلیارد ریال بوده است؛ اما صندوق ملی محیط زیست به علت مشکلات ساختاری و فرایندی، نتوانسته مدیریت مناسبی برای هزینه‌کرد بهینهٔ این اعتبار داشته باشد.

## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

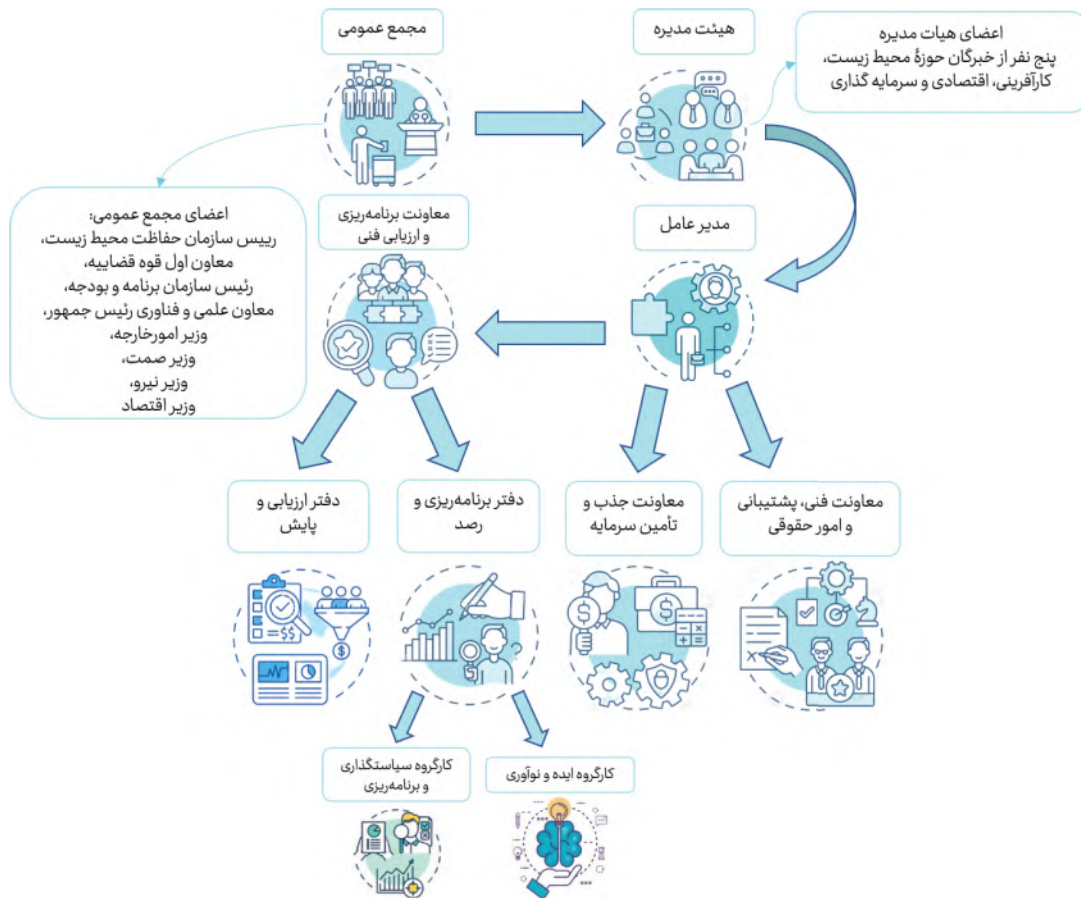
یکی از مهم‌ترین عوامل اجرای برنامه‌های حفاظت از محیط زیست، تخصیص بهینهٔ منابع مالی است. صندوق ملی محیط زیست در ایران چنین نقشی را برعهده دارد. از جمله اهداف این صندوق می‌توان به: تخصیص و نظام‌مندی منابع مالی جهت کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست اشاره کرد. صندوق ملی محیط زیست می‌تواند از منابع حقیقی و حقوقی داخل و خارج از کشور استفاده کند. مشکلات فرآیندی و ساختاری صندوق ملی محیط زیست نیازمند واکاوی و بهبود است. در این پژوهش به بررسی عملکرد صندوق ملی محیط زیست پرداخته شده و در ادامه، پیشنهادهایی جهت رفع کاستی‌های آن ارائه شده است.

## ●● آسیب‌شناسی صندوق ملی محیط زیست و ساختار و اقدامات پیشنهادی

هرچند باتوجه به اختیارات قانونی صندوق ملی محیط زیست، اعتبارات زیادی وارد صندوق شده است، اما صندوق نتوانسته است اعتبارات تزریق‌شده را به‌خوبی مدیریت کند. از دلایل اصلی ناکارآمدی صندوق، می‌توان به مواردی همچون: «عدم شفافیت و اطلاع‌رسانی دقیق»، «ساختار نامناسب»، «عدم وجود سازمان نظام مهندسی محیط زیست» و «عدم ایجاد سازمان انجام کار متناسب در صندوق» اشاره کرد.

ساختار پیشنهادی برای این صندوق مطابق شکل صفحهٔ بعد قابل

ملاحظه است. در این ساختار، معاون اول قوه قضائیه به عنوان نماینده آن قوه و برای نظارت بر حسن اجرای وظایف به عنوان عضو ناظر پیشنهاد شده است. این مسئله باعث تقویت بُعد نظارتی درون‌سازمانی در صندوق خواهد شد. به منظور تقویت استفاده از ظرفیت شرکت‌های خلاق و نوآور و ایجاد ارتباط بیشتر با زیست‌بوم نوآوری کشور، جایگزینی معاون علمی و فناوری ریاست جمهوری به جای وزیر جهاد کشاورزی که ارتباط مستقیمی به فعالیت‌های صندوق ندارد، پیشنهاد می‌شود. همچنین لازم است برای انتخاب اعضای هیئت مدیره شاخصه‌هایی تعریف شوند و ترکیب تخصص اعضا به گونه‌ای باشد که اهداف تشکیل صندوق را پوشش دهد. همچنین لازم است عنوان و تعداد معاونت‌های صندوق افزایش یابد. معاونت اداری، پشتیبانی و امور حقوقی که در حال حاضر نیز وجود دارد، در واقع مدیریت امور داخلی مرکز را زیر نظر مدیرعامل به عهده خواهد داشت. همچنین لازم است یک معاونت مستقل در صندوق به منظور تهیهٔ بسته‌های جذاب و افزایش قدرت جذب منابع و به فعلیت رساندن بسترهای قانونی جذب منابع مالی ایجاد شود که به صورت تخصصی این موارد را پیگیری کند. معاونت فنی و ارزیابی فعلی نیز باید در قالب معاونت برنامه‌ریزی و ارزیابی و با دو دفتر ذیل خود ایجاد شود. این معاونت در واقع نقطه ثقل اقدام‌های صندوق خواهد بود. این معاونت وظیفه رصد و شناسایی صنایع آلاینده و همچنین ظرفیت شرکت‌های فناورانه و دانش‌بنیان کشور به منظور رفع این معضلات را داراست. این معاونت موظف است با تشکیل اتاق‌های فکر و ایده، مسائل صنعت‌گران و توانمندی‌های دانشگاه‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان



## نمودار تشکیلاتی پیشنهادی برای صندوق ملی محیط زیست

### جمع بندی

برای حفظ و نگهداری محیط زیست به منابع مالی نیاز است. ایجاد صندوق ملی محیط زیست یکی از راه‌هایی است که به کمک آن می‌توان منابع مورد نیاز را برای تحقق این هدف به‌خوبی مدیریت کرد. از جمله اهداف صندوق این است که ضمن بهره‌گیری از تدابیر گوناگون، به کاهش آلاینده‌های زیست محیطی و حفظ تنوع زیستی کمک کند. در ایران، قوانین بالادستی حمایت ویژه‌ای از صندوق می‌کنند، اما متأسفانه صندوق با مشکلاتی مواجه است که به کارآمدی آن ضربه زده است. در این پژوهش پس از آسیب‌شناسی ساختار کنونی صندوق و مشکلات آن، پیشنهادهایی جهت رفع کاستی‌های موجود ارائه شده است. از جمله مشکلات صندوق می‌توان به: عدم شفافیت و اطلاع‌رسانی دقیق، ساختار نامناسب، نبود سازمان نظام‌مهندسی محیط زیست و عدم ایجاد سازمان انجام کار متناسب در صندوق اشاره کرد. در این پژوهش، ساختاری پیشنهادی برای این صندوق ارائه شده است تا بتوان مشکلات سابق را حل و کارایی این صندوق را بیشتر کرد.

### درباره پژوهش

این پژوهش در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط حمیدرضا تقوایی نجیب در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

را در حوزه کاهش آلاینده‌ها و جلوگیری از تخریب محیط زیست به هم معرفی کند. همچنین این معاونت موظف است برنامه شش‌ماهه، یک‌ساله و چهارساله صندوق را تهیه و مدیرعامل برای تصویب به هیئت مدیره ارائه کند. دفتر دیگری که لازم است ذیل این معاونت تشکیل شود، دفتر پایش و ارزیابی است که وظیفه ارزیابی طرح‌های واصله از لحاظ فنی، اقتصادی را داراست. این دفتر موظف است همه مراحل را تا اثربخشی قابل اندازه‌گیری پروژه پیگیری نماید. این دفتر نیز ملزم است برای رسیدن به این هدف کارگروه‌های تخصصی را تشکیل دهد. همچنین صندوق مکلف است همه اقدام‌های خود را به صورت شفاف و هر سه ماه یک‌بار در قالب گزارش عملکرد منتشر کند. در کنار این باید صندوق مکلف شود صورت‌های مالی حسابرسی شده سالانه خود را منتشر کند. انتشار گزارش فنی از میزان اثربخشی اعتبار اختصاص یافته، از ارکان دیگر گزارش‌دهی این مجموعه است که لازم است به آن اهتمام یابد. سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور نیز با توجه به وظایف خود به صورت دوره‌ای این صندوق را پایش کنند. به خصوص این اقدام در سال‌های اول به جهت شکل‌گیری درست فرآیندها و رویه‌های صندوق ضرورت دوچندان دارد.

اندیشکده زیست  
پذیری شهری

# بررسی ظرفیت منابع آب بندر کنگ در توسعه اقتصادی این منطقه

آشنایی با بندر کنگ، عوامل تأثیرگذار بر ظرفیت برد و بارگذاری این منطقه جهت بررسی ظرفیت منابع آبی و توسعه اقتصادی



محمدجواد اکبرپور

شهر بندر کنگ، بندری تاریخی و بسیار زیبا است که در استان هرمزگان قرار گرفته است. این بندر از لحاظ اقلیمی در منطقه‌ای گرم و بسیار مرطوب با میانگین حرارت سالانه ۲۹ درجه سانتی‌گراد واقع شده است. بندر کنگ در گذشته‌های دور، پل ارتباطی شهرهای بزرگی مانند: لار و بستک با آب‌های آزاد جهانی بود. این بندر از دیرباز مورد توجه تاجران اروپایی قرار داشته است. از این رو بندر کنگ، همواره نقطه مهمی در تأمین امنیت ایران و در موازنه قوای نظامی، سیاسی و اقتصادی کشورهای اروپایی انگلیس، هلند، پرتغال و نیز کشورهای حوزه خلیج فارس محسوب شده است. سرمایه اجتماعی عظیم نهفته در این شهر، از آینده روشن آن حکایت دارد.



## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

همزمان با رشد سریع جمعیت و وابستگی روزافزون انسان به انرژی، فشار و آسیب زیادی به منابع طبیعی موجود، سامانه‌های اجتماعی و زیست‌محیطی وارد شده است. رشد روزافزون جمعیت موجب ایجاد بحران‌های اقتصادی، زیست‌محیطی، آب و... در جوامع می‌شود. بحران آب، یکی از مهم‌ترین بحران‌های ناشی از رشد جمعیت در ایران است. در این زمینه از مفهوم «ظرفیت برد» استفاده می‌شود. ظرفیت برد، اکوسیستمی ظرفیتی است که می‌تواند به تعداد معینی از موجودات زنده و سالم، پناه دهد؛ به طوری که توان تولیدی، باروری، سازش‌پذیری و تجدیدپذیری آنها حفظ شود. طبق این تعریف، ظرفیت برد انسان عبارت است از حداکثر مصرف منابع و تخلیه پسماند و پساب؛ به طوری که بتواند بدون دخالت در یکپارچگی عملکردی و قدرت فرآوری اکوسیستم مربوطه به حیات خود ادامه دهد. بدین ترتیب، با تعیین ظرفیت برد، امکان برنامه‌ریزی برای توسعه و بارگذاری جمعیتی به صورت پایدار و با حفظ ساختارهای اجتماعی و زیست‌محیطی فراهم می‌شود. در شکل‌گیری ظرفیت برد منطقه، عوامل اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی دخیل‌اند؛ از این رو چارچوب متابولیسیم اجتماعی-زیست‌محیطی، چارچوب تحلیلی مناسبی برای ارزیابی برد است.

شهر کنگ یکی از شهرستان‌های بندرکنگ در استان هرمزگان است. این شهر به‌عنوان محل زندگی صیادان بندرکنگ، در جوار بندرگاه توسعه یافته است. فعالیت صیادی این بندرگاه باعث رونق اقتصادی شهر کنگ شده است. باتوجه به نقش کلیدی

بندرگاه در فعالیت‌های صیادی - که رونق اقتصادی شهر کنگ نیز به آن وابسته است - و همچنین اثرات نامطلوب آلودگی به دلیل بهره‌برداری از بندرگاه، تغییر نگرش در تدوین طرح‌های شهرسازی، اقدامی ضروری به نظر می‌رسد. در گزارش پیش‌رو، باتوجه به اهمیت منابع آب در توسعه بندر کنگ و اطلاعات موجود، به بررسی ظرفیت‌های برد شهر کنگ پرداخته شده است.

## ●● بررسی پتانسیل‌های منابع آبی و اقتصادی بندرکنگ

بندر کنگ، تحت مدیریت سازمان شیلات ایران قرار دارد. خط ساحلی شهرستان کنگ طولی بیش از ۳۰۰ کیلومتر دارد و باتوجه به تنوع جنس ناحیه کرانه‌ای، در خط ساحلی شهرستان شرایط مختلفی مشاهده می‌شود. فعالیت اقتصادی طیف عمده ساکنان این بندر مانند بیشتر ساحل‌نشینان به دلیل هم‌جواری با دریا، ماهیگیری و لنج‌سازی است. صید ماهی، بخش قابل توجهی از کار و زندگی مردم کنگ را شکل می‌دهد و ماهی علاوه بر رونق فعالیت اقتصادی، یکی از اصلی‌ترین غذاهای مردم و گردشگران این منطقه به‌شمار می‌آید. همچنین ماهیگیری و صنایع وابسته، جزء جذابیت‌های توریستی بندرکنگ محسوب می‌شوند و همین جذابیت‌ها باعث توسعه مضاعف صنعت گردشگری در این منطقه شده است. با افزایش تعداد گردشگران بر تقاضای غذا افزوده می‌شود و این امر نیز به توسعه بیشتر صنعت ماهیگیری منجر می‌شود. این موفقیت اقتصادی موجب افزایش سطح رفاه اجتماعی شده و افزایش مهاجرت به منطقه و رشد جمعیت بندر کنگ را به همراه دارد. با رشد جمعیت، تقاضای آب برای مصارف شرب، بهداشت و بخش





خدمات نیز افزایش می‌یابد؛ این وضعیت باعث مصرف بیشتر آب و تحمیل فشار بر منابع آب موجود منطقه می‌شود. منابع آب در دسترس منطقه بندرکنگ شامل: آب باران، خط انتقال آب سد کوثر و آب دریا است. با شیرین کردن و نم‌زدایی از آب‌های شور این منطقه، حجم منابع آب در دسترس افزایش یافته و زمینه رشد جمعیت فراهم می‌شود. حجم آب فعلی برای نیازهای موجود این منطقه کافی نیست. افزودن تأسیسات آب‌شیرین‌کن جهت افزایش منابع آبی، نیازمند پرداخت یارانه بیشتر از سوی دولت است که این امر با محدودیت سرمایه روبه‌رو است. همچنین راه‌اندازی آب‌شیرین‌کن‌ها باعث افزایش شوری آب دریا و مشکلات زیست‌محیطی در نواحی ساحلی می‌شود. بدین ترتیب، یکی از عوامل تأثیرگذار بر ظرفیت برد و بارگذاری جمعیتی منطقه، محدودیت منابع آب در دسترس است.

اقتصادی (ماهیگیری، صنعت گردشگری و خدمات لنج و قایق)، بخش زیست‌محیطی و منابع آب است. لذا باتوجه به سناریوهای بررسی‌شده و روابط علی و معلولی، فراهم‌ساختن زیرساخت‌های ذیل، شرط لازم جهت پایداری بارگذاری در منطقه خواهد بود:

- تأمین آب باکیفیت مناسب (برای مثال، تأمین آب بهداشتی با EC حدود ۶۰۰ میکروموس بر سانتی‌متر باشد. رفع کدورت بالای آب و بهبود کیفیت آن با ایجاد تصفیه‌خانه آب و...)
- اصلاح الگوی مصرف آب شهری به میزان ۱۳ لیتر بر روز؛
- ایجاد سامانه تصفیه فاضلاب شهری؛
- ایجاد سامانه مدیریت پسماند؛
- لایروبی و رفع تغذیه‌گرایی حوضچه لنگرگاه بندر کنگ.

## جمع‌بندی

با افزایش جمعیت، تغییراتی در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی ایجاد می‌شود. یکی از عوامل افزایش جمعیت، در دسترس بودن منابع آب است. بررسی روابط بخش اجتماعی (جمعیت و اشتغال بخش‌های مختلف) و بخش اقتصادی (ماهیگیری، صنعت گردشگری و خدمات لنج و قایق)، بخش زیست‌محیطی و منابع آب، نشان‌دهنده وجود ارتباطی علی و معلولی است. در این پژوهش به بررسی تأثیر ظرفیت برد منابع آب و بارگذاری جمعیت بر مکانیسم‌های اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و رفتارهای اجتماعی در بندر کنگ پرداخته شده است. باتوجه به محدودیت دسترسی به آب در این منطقه، ایجاد زیرساخت‌هایی نظیر: اصلاح الگوی مصرف آب شهری، ایجاد سامانه تصفیه فاضلاب شهری و مدیریت پسماند و لایروبی حوضچه لنگرگاه می‌تواند به مدیریت منابع آب در دسترس، رونق اقتصادی و رشد جمعیت منطقه منجر می‌شود.

با توسعه فعالیت‌های اقتصادی، علاوه بر رشد جمعیت، به مشکلات زیست‌محیطی نیز افزوده می‌شود. از جمله مشکلات زیست‌محیطی می‌توان به: نشت و ورود آلاینده‌ها به ساحل بر اثر تعمیر و سوخت‌گیری قایق‌ها، پخش پسماند حاصل از فعالیت ماهیگیری، آلودگی و کاهش کیفیت آب دریا، از بین رفتن مناظر زیبای ساحل بندرکنگ و تأثیر منفی بر صنعت گردشگری اشاره کرد. پاک‌سازی پسماند و تصفیه فاضلاب‌های مذکور نیازمند سرمایه‌گذاری و استفاده از فناوری است. افزایش هزینه پاک‌سازی پسماندها و تصفیه فاضلاب، باعث ناکارآمدی در موفقیت‌های اقتصادی این منطقه می‌شود. این ناکارآمدی اقتصادی بر رفاه اجتماعی، میزان مهاجرت و رشد جمعیت بندرگاه کنگ نیز تأثیر می‌گذارد. بدین ترتیب، علاوه بر محدودیت منابع آب در دسترس، دو عامل محدودیت زیست‌محیطی و اقتصادی هم بر ظرفیت برد و بارگذاری جمعیتی منطقه اثر می‌گذارند.

## درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشکده زیست‌پذیری شهری با همکاری محمدجواد اکبرپور، اویس ترابی و دیانا فرمن اصغرزاده به سفارش وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

## توصیه‌هایی جهت افزایش بارگذاری جمعیت و رونق اقتصادی بندر کنگ

روابط علی و معلولی کلی بندر کنگ شامل: ارتباط بین بخش اجتماعی (جمعیت و اشتغال بخش‌های مختلف) و بخش

اندیشکده  
حکمرانی و فناوری  
نرم فطن

# وضعیت فرایند قضایی رسیدگی به تصادف‌های جرحی و تبعات آن

## بررسی فرایند رسیدگی به تصادف‌های جرحی، مشکلات فرایند رسیدگی به این تصادف‌ها و ارائه مدل پیشنهادی



نیماعرب‌حسینی



اکنون روند رسیدگی به تصادف‌ها به دلایل مختلفی مانند: محدودیت‌های قانونی و استفاده از روش‌های اشتباه، با مشکلات فراوانی روبه‌رو است. حل این مشکلات می‌تواند نقش مهمی در تأمین جان و مال شهروندان و مسائل اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. سازمان‌های مختلف مانند: راهنمایی و رانندگی، شهرداری، شرکت‌های بیمه، مراجع قضایی و کارشناسان رسمی دادگستری در امر رسیدگی به تصادف‌ها دخیل هستند. این سازمان‌ها در حوزه مسئولیت خود از حیث حقوقی و قانونی وظایفی را برعهده دارند. پیچیدگی وظایف، نبود تعامل میان سازمان‌ها، کاستی‌های قانونی و روش‌های اجرایی نادرست، باعث شده است که روند رسیدگی به این‌گونه تصادف‌ها با مشکلاتی نظیر: ناکارآمدی روش‌های موجود، اعمال روش‌های غیرضروری و روند طولانی رسیدگی به تصادف‌ها مواجه باشد.

### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

نتایج حاصل از رسیدگی‌های قضایی تأثیر فراوانی بر زندگی افراد جامعه دارد. طولانی بودن برخی مراحل رسیدگی قضایی به‌منظور افزایش دقت و اتقان آرا در بسیاری از کشورها امری پذیرفته‌شده است؛ اما این امر در برخی موارد مانند: تصادف‌های جرحی به ناکارآمدی منجر می‌شود. تصادف‌های جرحی به تصادف‌هایی گفته می‌شود که باعث صدمه و زیان به افراد می‌شوند. به‌دنبال حجم بالای تصادف‌های جرحی در کشور و باوجود رسیدگی شوراهای حل اختلاف به پرونده این‌گونه تصادف‌ها، همچنان حجم پرونده‌های ورودی به دادگستری‌ها بالا است و این امر به اطلاع دادرسی منجر شده است. اطلاع دادرسی در این پرونده‌ها، فرایند زمانی رسیدن مصدوم به دیه و خسارت را با تأخیر زیادی مواجه می‌کند. باتوجه به این مسئله و تجربه کشورهای دیگر، ضروری است راهکاری اتخاذ شود که ضمن لحاظ کردن هر دو جنبه خصوصی و عمومی جرم، بتواند فشار وارده بر قوه قضاییه را نیز کاهش دهد. همچنین لازم است این کاهش به نحوی باشد که حقی از فرد خسارت‌دیده ضایع نشود و فرایند دریافت خسارت و دیه نیز تسریع شود.

### ●● فرایند رسیدگی به تصادف‌های جرحی

براساس آمارهای موجود، در تصادف‌های رانندگی سال ۱۳۹۶، ۳۵۲ هزار متوفی و مصدوم وجود داشته است. این میزان متوفی و مصدوم نشان‌دهنده آن است که حداقل ۳۵۲ هزار پرونده در قوه

قضاییه تشکیل شده است. باوجود این، قوه قضاییه سالانه درگیر رسیدگی به پرونده‌هایی است که نیازمند فرایند قضایی نیستند. یکی از این موارد فرایند رسیدگی به تصادف‌های جرحی است. به‌منظور اثبات عدم نیاز به فرایند قضایی برای پرونده‌های مربوط به این‌گونه تصادف‌ها، لازم است که این فرایند بررسی شود:

① **وقوع تصادف:** پس از وقوع تصادف، نماینده مرجع انتظامی (افسر کلانتری و افسر راهنمایی و رانندگی) و اورژانس باید در محل حادثه حضور یابند. افسر کلانتری مسئول تنظیم گزارش تصادف، افسر راهنمایی و رانندگی مسئول ترسیم کروکی و انتقال ماشین‌ها به پارکینگ و اورژانس نیز وظیفه انتقال مصدومان به بیمارستان را برعهده دارد؛

② **حضور در کلانتری:** در کلانتری افسر مربوطه باتوجه به مدارک موجود، وظیفه تنظیم گزارش تصادف‌ها را عهده‌دار است. مهم‌ترین مدارک، کروکی ترسیم‌شده توسط افسر راهنمایی و رانندگی و نامه اصالت بیمه‌نامه راننده خاطی است؛

③ **حضور در دادسرا:** پس از ارسال گزارش به دادسرا طرفین تصادف باید در دادسرا حضور یافته و اظهارات خود را مکتوب کنند. فرد مصدوم نیز به‌منظور معاینه و تشخیص میزان جراحت‌ها به پزشکی قانونی ارجاع داده می‌شود. یکی از طولانی‌ترین مراحل در فرایند قضایی، مرحله حضور در دادسرا است؛

④ **حضور در دادگاه:** پس از تکمیل پرونده در دادسرا پرونده به دادگاه ارسال می‌شود. در دادگاه، قاضی برحسب کیفرخواست

می‌کنند. این درحالی است که اگر شرکت‌های بیمه مسئول رسیدگی به ساختگی بودن تصادف‌ها باشند، باتوجه به اینکه خود ذی‌نفع هستند، حداکثر تلاششان را برای بررسی پرونده‌ها خواهند داشت؛ درنتیجه، به‌صورت تخصصی‌تر به بررسی پرونده‌ها خواهند پرداخت. باتوجه به دلایل فوق، پیشنهاد می‌شود:

- پرداخت دیه بدون نیاز به حکم دادگاه و با توافق میان شرکت بیمه و فرد مصدوم، ممکن شود؛
- در صورت عدم توافق طرفین و نیز عدم پرداخت بیمه توسط شرکت بیمه، موضوع به دادسرا ارجاع شود؛
- در صورت توافق طرفین، نبود سابقه کیفری و نیز عدم سابقه متعدد تصادف‌های جرحی، بدون نیاز به مراجعه مقصر و مصدوم به دادگاه، قرار منع تعقیب به‌صورت غیرحضوری برای مقصر صادر شود.

### • مدل پیشنهادی دوم: تغییر جرم به تخلف

یکی از موضوعات مهم در فرایند رسیدگی به تصادف‌های جرحی، جنبه عمومی جرم است که تعیین آن فرایندی قضایی بوده و باید توسط قاضی صورت پذیرد. ازاین‌رو در صورت برقرار بودن جنبه عمومی جرم، پیمودن فرایند قضایی، ضروری خواهد بود؛ اما اگر جنبه عمومی جرم حذف و جرم به تخلف تبدیل شود (به‌جز موارد منجر به فوت و جراحات‌های بسیار شدید یا سقط جنین) جریمه متخلف توسط افسر راهنمایی و رانندگی در همان صحنه تصادف به‌راحتی امکان‌پذیر خواهد بود. بنابراین در مدل دوم پیشنهاد می‌شود که علاوه‌بر اقدامات مطرح‌شده در مدل اول، جنبه عمومی جرم از تصادف‌های منجر به جرح حذف و به تخلف تبدیل شود.

### جمع‌بندی

تصادف‌های جرحی به تصادف‌هایی گفته می‌شود که باعث صدمه و زیان به افراد می‌شود. به‌دنبال حجم بالای تصادف‌های جرحی در کشور و باوجود رسیدگی شوراها حل اختلاف به پرونده این‌گونه تصادف‌ها همچنان حجم پرونده‌های ورودی به دادگستری‌ها بالا است که این امر موجب اطاله دادرسی می‌شود. براساس آمارهای موجود، ایران از حیث تصادف‌های رانندگی در جایگاه سوم دنیا قرار دارد. فرایند رسیدگی به این‌گونه تصادف‌ها بسیار طولانی و زمان‌بر است و مشکلاتی مانند: اتلاف منابع قوه قضاییه، سلیقه و فساد و تجربه‌ای ناخوشایند را برای مقصر حادثه رقم می‌زند. ازاین‌رو برای رفع این مشکلات پیشنهادهایی مانند: ایجاد امکان توافق دوجانبه میان مصدوم و بیمه و تغییر جرم به تخلف ارائه شده است.

### درباره پژوهش

◀ این پژوهش در اندیشکده حکمرانی و فناوری نرم فطن توسط تیم عرب‌حسینی انجام شده است.

صادره توسط دادسرا، مقصر حادثه را به پرداخت دیه و یکی از مجازات مقرر در قانون محکوم می‌کند؛

۵) **حضور در بیمه:** شرکت‌های بیمه در دو مرحله از این فرایند، ایفای نقش می‌کنند؛ مرحله اول، هنگام مراجعه مقصر برای دریافت نامه اصالت بیمه‌نامه جهت ارائه به دادسرا و مرحله دوم، هنگام پرداخت دیه پس از حکم دادگاه است.

## • مشکلات فرایند رسیدگی به تصادف‌های

### جرحی

رسیدگی به تصادف‌های جرحی فرایندی قضایی و زمان‌بر است. درحالی‌که بسیاری از مراحل این فرایند نیازی به رسیدگی قضایی ندارند و در یک فرایند اداری ساده قابل انجام هستند. اکنون باتوجه به مرحله‌ای که باید طی شود، حداقل ۳ ماه تا ۱٫۵ سال طول می‌کشد تا فرد مصدوم بتواند خسارت خود را دریافت کند. این فرایند دارای مشکلات فراوانی است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- **اتلاف منابع قوه قضاییه:** مشکلاتی مانند: «زمان زیاد دادرسی»، «تعداد بالای پرونده‌ها»، «درگیر شدن قضات در فرایندهای اداری طولانی» و «عدم امکان توافق» موجب اتلاف منابع قوه قضاییه می‌شوند. این یکی از مهم‌ترین مشکلات موجود در زمینه رسیدگی به تصادف‌های جرحی است؛
- **سلیقه و فساد:** یکی دیگر از مشکلات اساسی قوه قضاییه در این زمینه، مشکلات مربوط به اعمال سلیقه و فساد است که عمدتاً شامل: «تعداد بالای پرونده‌های ساختگی»، «امکان تبانی» و «نبود شاخص جهت تعیین جنبه عمومی جرم» می‌شود؛
- **تجربه ناخوشایند:** از دیگر مشکلات فرایند رسیدگی به تصادف‌های جرحی می‌توان به هم‌مکان بودن شهروندان با متهمان و مجرمان به‌ویژه مرتکبان جرائمی مانند: قتل، سرقت، تجاوز به عنف، آدم‌ربایی، کلاهبرداری و... اشاره کرد. این امر می‌تواند تجربه دردناکی را برای افرادی که تاکنون پا به مراجع قضایی نگذاشته و به‌دلیل سهل‌انگاری درگیر این فرایند شده‌اند، ایجاد کند.

## • مدل پیشنهادی سامانه جامع تصادف‌ها

باتوجه به بررسی‌های انجام‌شده و تحلیل وضعیت موجود فرایند دریافت دیه، اهداف اصلی در مدل پیشنهادی ارائه‌شده شامل: «کاهش بار پرونده‌های قوه قضاییه»، «تسریع فرایند دریافت دیه» و «کاهش فساد و پرونده‌های ساختگی در تصادف‌های منجر به جرح» هستند. برای تحقق این اهداف، مدل‌های پیشنهادی ذیل ارائه می‌شوند:

### • مدل پیشنهادی اول: ایجاد امکان توافق

#### دوجانبه میان مصدوم و بیمه

فرایند دریافت دیه، فرایندی اداری است نه قضایی؛ ازاین‌رو در بیشتر فرایندهای تعیین دیه، نیازی به رسیدگی تخصصی توسط قضات وجود ندارد. همچنین بیشتر قضات توانایی تشخیص ساختگی بودن پرونده‌ها را ندارند؛ زیرا آنها تنها بر اساس گواهی نهایی پزشکی قانونی و کروکی افسر راهنمایی و رانندگی قضاوت



اندیشکده  
محتا (مطالعات  
حکمرانی نرم  
ایران)



# بررسی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت

## بررسی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت و ارائه راهکارهایی به منظور ایجاد ضمانت اجرای آن



علی نیکبخت

معاملات بخش عمومی از حیث حجم بالا و تأثیری که بر رفاه عمومی مردم و پیشرفت جامعه دارند، جزء مهم‌ترین موضوعات حکمرانی هستند. راهکاری که بسیاری از کشورها به منظور مدیریت مطلوب این معاملات دنبال کرده‌اند، الکترونیکی کردن فرایند اجرای معاملات در بستر سامانه‌های الکترونیکی بوده است. در کشور ما نیز از سال‌ها پیش سامانه «تدارکات الکترونیکی دولت» برای این منظور ایجاد شده است. از جمله مزایای استفاده از این سامانه می‌توان به: «صرفه‌جویی و افزایش بهره‌وری»، «کاهش کسری بودجه»، «مبارزه با فساد»، «حمایت از تولید داخلی» و «کمک به تحقق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» اشاره کرد. با پیاده‌سازی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت، قانون‌برگزاری مناقصات به صورت خودکار و با بیشترین دقت پیاده‌سازی می‌شود. با توجه به عملیاتی بودن سامانه، اصلی‌ترین دلیل عدم استفاده از آن، نبود ضمانت اجرایی کافی در قوانین است.



۴۰ درصد معاملات از طریق این سامانه انجام می‌شود که دلیل آن، نبود ضمانت اجرایی کافی در قوانین کشور است. در این پژوهش، راهکارهایی به منظور ایجاد ضمانت اجرایی برای ستاد ارائه شده است.

### معرفی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت

در ایران با توجه به اهمیت بسیار زیاد این موضوع، در سال‌های گذشته تلاش‌های زیادی انجام گرفت تا الگوی موفق دیگر کشورها در الکترونیکی کردن معاملات پیاده شود؛ در این راستا مهم‌ترین اقدام در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۰ و هم‌زمان با تصویب آئین‌نامه فعالیت سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) توسط وزیران عضو کارگروه تجارت الکترونیک صورت گرفت. این آئین‌نامه مشتمل بر شش ماده بود و مطابق با آن، تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده «۱» قانون برگزاری مناقصات، باید معاملات بالای ۱۰ درصد سقف تعیین‌شده برای معاملات کوچک را از طریق این سامانه انجام دهند. با توجه به اهمیت موضوع، در همان سال، سنگ‌بنای «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» توسط مرکز توسعه تجارت الکترونیکی (زیرمجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت) احداث شد. در شرایط فعلی انواع معاملات از طریق این سامانه قابل انجام است و به لطف بهبود مستمر سامانه طی سال‌های گذشته، اکنون ستاد از بهترین سامانه‌های کشور است.

### ضرورت و اهداف پژوهش

در ادبیات جهانی به معاملاتی که در راستای تأمین کالا، تجهیزات، خدمات و ساخت‌وساز بخش عمومی انجام می‌شوند (معاملات بخش عمومی) گفته می‌شود. این دسته از معاملات به صورت مستقیم با رفاه عمومی مردم و پیشرفت جامعه مرتبطند؛ از این رو هرگونه صرفه‌جویی و افزایش بهره‌وری در آن‌ها تأثیر خود را به صورت مستقیم در افزایش سطح رفاه و رضایت عمومی نشان می‌دهد. همچنین این معاملات بخش بزرگی از اقتصاد کشورهای مختلف را تشکیل می‌دهند و ساماندهی آن‌ها به معنای ساماندهی اقتصاد ملی است. به همین دلیل، کشورهای مختلف از سال‌ها پیش به فکر ساماندهی و مدیریت بهینه معاملات مذکور بوده‌اند. با توجه به حجم بالای معاملات بخش عمومی، رویکردی که کشورهای پیشرفته از سال‌ها قبل برای مدیریت تخصیص منابع، افزایش بهره‌وری، افزایش شفافیت و مبارزه با فساد اقتصادی و اداری پیش گرفته‌اند، استفاده از سامانه‌های تدارکات الکترونیکی بوده است. در ایران نیز استفاده از سامانه تدارکات الکترونیکی، یکی از راهکارهای کلیدی جهت افزایش بهره‌وری، مبارزه با فساد، ایجاد شفافیت و مدیریت تخصیص منابع است؛ در این راستا سامانه‌ای با عنوان «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» از سال‌ها پیش در ایران ایجاد شده است. در شرایط فعلی کمتر از

مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز هستند از ستاد مستثنی شده‌اند.

## ● اقدامات پیشنهادی به منظور ایجاد ضمانت اجرای ستاد

در ادامه، اقداماتی به منظور ایجاد ضمانت اجرای ستاد ارائه شده است:

- نهادها و سازمان‌های مستثنی‌شده از اجرای قانون برگزاری مناقصات (مشمولین ماده ۱ قانون احکام دائمی) و همچنین نهادها و سازمان‌های دیگری که درباره انجام معاملاتشان از طریق ستاد، ابهام وجود دارد به صراحت در یک ماده قانونی مشمول اجرای قانون برگزاری مناقصات از طریق ستاد شوند؛
- سهم معاملات انجام‌شده از طریق ستاد نسبت به کل معاملات انجام‌شده توسط نهادها و سازمان از طریق ستاد به مردم اعلام شود. برای این منظور، باتوجه به اینکه سازمان امور مالیاتی اطلاعات کاملی درباره حجم و تعداد معاملات بخش عمومی دارد، تنها کافی است که این اطلاعات به صورت ماهانه برای ستاد ارسال شود (طبق این اطلاعات، ستاد به منظور ایجاد شفافیت باید درصد معاملات انجام‌گرفته در داخل سامانه نسبت به کل معاملات انجام‌گرفته را به صورت ماهانه، به تفکیک نوع معاملات، نهادها و دستگاه‌های مشمول، از طریق سامانه منتشر کرده و در دسترس عموم مردم قرار دهد)؛
- ذی‌حساب‌های کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات باید تنها مجاز به تخصیص بودجه و تأیید معاملاتی شوند که از طریق ستاد انجام شده‌اند؛ برای این منظور، باید پرداخت وجوه معاملات منوط به درج شماره معامله (شماره صادرشده توسط ستاد) در سامانه خزانه باشد. همچنین ذی‌حسابان و مقامات مالی مکلف‌اند از پرداخت وجوه معاملات انجام‌شده در خارج از ستاد خودداری کنند.

### جمع‌بندی

معاملات بخش عمومی، بخش بزرگی از اقتصاد کشورهای مختلف را تشکیل می‌دهند و ساماندهی آنها به معنای ساماندهی اقتصاد ملی است. در ایران نیز از سال‌ها پیش سامانه‌ای با عنوان سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) جهت افزایش بهره‌وری، مبارزه با فساد و... ایجاد شده است. باتوجه به شفاف‌سازی معاملات، بیشتر سازمان‌ها علاقه‌ای به استفاده از ستاد ندارند. از این رو برای ایجاد ضمانت اجرای این سامانه، مقامات مالی باید از پرداخت وجوه معاملات انجام‌شده در خارج از ستاد خودداری کنند، ستاد باید طبق اطلاعات سازمان امور مالیاتی، درصد معاملات انجام‌گرفته را به منظور ایجاد شفافیت از طریق سامانه منتشر کند و لیست نهادهایی که معاملات خود را خارج از سامانه انجام می‌دهند به نهادهای نظارتی اعلام کند.

### درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشکده محققان (مطالعات حکمرانی نرم ایران) توسط علی نیکبخت در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

## ● روش انجام معاملات از طریق ستاد

تمامی مشمولان ستاد شامل: بخش عمومی، دولتی و غیردولتی و فعالان بخش خصوصی که شامل: تأمین‌کنندگان کالا و تجهیزات، ارائه‌دهندگان خدمات و... هستند، باید در ستاد ثبت‌نام کنند. پس از این مرحله، کل فرآیند معاملات، مطابق با قانون برگزاری مناقصات در بستر الکترونیکی قابل انجام خواهد بود. تا پیش از ایجاد ستاد به دلیل پیچیدگی قانون برگزاری مناقصات و طیف وسیع معاملات، امکان نظارت کامل بر معاملات بخش عمومی وجود نداشت، اما با پیاده‌سازی ستاد به دلیل سامانه‌محور شدن اجرای قانون، قانون برگزاری مناقصات به صورت خودکار پیاده‌سازی می‌شود.

## ● مزایای استفاده از ستاد

در ادامه، مزایای استفاده از ستاد تشریح شده است:

- **صرفه‌جویی، افزایش بهره‌وری و کاهش کسری بودجه:** باتوجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از بودجه دولت صرف انجام معاملات می‌شود، استفاده از ستاد و مدیریت معاملات از این طریق می‌تواند در کاهش هزینه‌های دولت نقشی اساسی داشته باشد؛
- **سیاست‌گذاری، اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات:** باتوجه به اهمیت معاملات دولتی در اقتصاد و نقش و جایگاه آن در پیشرفت کشور، توجه به تصمیم‌سازی بر مبنای اطلاعات در این حوزه بسیار مهم است. تقریباً تمام کشورهای پیشرفته برای تحقق این مهم از سامانه‌های الکترونیکی معاملات دولتی استفاده می‌کنند که یکی از مهم‌ترین استفاده‌های آنها کسب داده‌های مورد نیاز است؛
- **مبارزه با فساد:** در گذشته به دلیل گستره وسیع معاملات و پیچیدگی زیاد فرآیند انجام معاملات، امکان نظارت بر انجام معاملات وجود نداشت؛ اما با ایجاد ستاد، می‌توان بر تمامی مراحل انجام معاملات نظارت کرد. همچنین با استفاده از فناوری‌های نوین مانند: هوش مصنوعی می‌توان ظرفیت‌های نظارتی را افزایش داد؛
- **حمایت از تولید داخلی:** استفاده از سامانه‌های الکترونیکی به دلیل ایجاد ضمانت اجرای سامانه‌ای باعث می‌شود که قوانین به صورت سامان‌مند اعمال شوند و تنها پس از اجرای قوانین است که سامانه اجازه ثبت اطلاعات و ورود به مرحله بعد را می‌دهد؛ به بیان دیگر، تنها در صورت استفاده از سامانه‌های الکترونیکی است که می‌توان از اجرای درست قوانین و مقررات اطمینان حاصل کرد؛

## ● مشکلات سامانه تدارکات الکترونیکی دولت

باتوجه به کارکردهای شفاف‌سازی و مبارزه با فساد (ستاد) و کاهش اختیارات و تصمیم‌های سلیقه‌ای مدیران، بسیاری از نهادها و سازمان‌ها به صورت ذاتی علاقه‌ای به استفاده از این سامانه ندارند. از این رو باتوجه به عملیاتی بودن سامانه، اصلی‌ترین دلیل عدم استفاده از آن، نبود ضمانت اجرای کافی در قوانین است؛ به نحوی که در شرایط فعلی امکان عدم استفاده از سامانه و انجام کلیه معاملات در خارج از آن وجود دارد. مشکل دیگر، مستثنی شدن برخی نهادها از الزام به استفاده از ستاد، طبق ماده (۱) قانون احکام دائمی است. براساس این ماده، کلیه دانشگاه‌ها، مراکز و

اندیشکدهٔ  
حکمرانی و فناوری  
نرم فطن

# آسیب‌شناسی نظام‌گزینش کشور

## بررسی مشکلات و آسیب‌های نظام‌گزینش کشور و ارائهٔ راه‌حل‌های اصلاحی



نیما عرب‌حسینی

دنیای امروز در مسیر پیشرفت است و به سرعت رقابتی‌تر می‌شود. در چنین دنیایی، نیروی انسانی شایسته، تضمین‌کنندهٔ موفقیت سازمان‌ها است. موفقیت و شکست هر سازمانی در مرحلهٔ اول، به انتخاب صحیح کارکنان و در مرحلهٔ دوم به کارکرد اعضای آن بستگی دارد؛ چراکه وجود کارمندان متعهد، متخصص و خلاق، موجب بهبود عملکرد نظام اداری و به تبع آن نظام جمهوری اسلامی می‌شود. از این رو انتخاب کارکنان متعهد و متخصص گامی مهم در مسیر رسیدن به اهداف سازمانی است و در صورت فقدان آن، ضررهای مادی و معنوی فراوانی به سازمان وارد می‌شود. اغلب معضلات و آسیب‌هایی که می‌توانند از ناحیهٔ کارکنان به محیط کار و پیکرهٔ سازمان وارد شوند، جبران‌ناپذیراند.



### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

کارآمدی و پاسخگویی نظام اداری، نیازمند حضور افرادی شایسته است. از آنجایی که این افراد با گزینش وارد سازمان‌های اداری می‌شوند، بنابراین تصمیم‌های مربوط به گزینش نیرو دارای اهمیت بسیاری است. انتخاب کارکنان مناسب می‌تواند باعث بهبود اثربخشی سایر فعالیت‌های منابع انسانی شود و از بروز بخشی از مسائل و مشکلات جلوگیری کند. از این رو چگونگی انتخاب نیروی انسانی در سازمان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین مدیران کلیدی که در این زمینه تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر هستند، همواره باید با اتکا به روش‌های علمی، گام‌های مؤثری را در بهبود فرآیند گزینش نیروی انسانی و تحول آن بردارند و از طریق بهسازی روش‌ها، فرآیندها، ساختار و قوانین، سازمان را متحول کنند. با وجود اهمیت گزینش در رشد و پیشرفت سازمان‌های دولتی، طی سال‌های اخیر، همچنان کاهش کیفیت نیروی انسانی وارد شده به دستگاه‌های دولتی مشاهده می‌شود. از این رو آشنایی با مشکلات نظام گزینش و بررسی جوانب آنها، گامی ضروری محسوب می‌شود.

### ●● مشکلات و آسیب‌های نظام‌گزینش کشور

طبق بررسی‌های انجام شده، مشکلات و آسیب‌های نظام‌گزینش کشور را می‌توان به چهار دستهٔ مشکلات «ساختاری»، «فرآیندی»، «نیروی انسانی گزینش‌گر» و «معیارهای گزینش» تقسیم کرد.

#### ●● مشکلات ساختاری

نمونه‌ای از مشکلات ساختاری نظام‌گزینش کشور «وجود هسته‌های تنبل، ساختار گسترده و پراکنده» است. دلیل آن را می‌توان، توزیع نادرست هسته‌های گزینش‌گر دانست. به عنوان مثال در این مورد سازمان‌هایی وجود دارند که به دلیل گسیل جمعیت انبوه نیروی انسانی به سویشان، هسته‌های متولی گزینش در آنها بسیار فعال هستند. در این صورت ممکن

است فرآیند گزینش، به موقع و باکیفیت لازم صورت نگیرد. اما در برخی دیگر از سازمان‌ها به دلیل عدم ورود نیروی انسانی جدید، هسته‌های متولی گزینش فعالیت چندانی ندارند و این مسئله موجب گستردگی ساختار گزینش در این سازمان‌ها شده است.

#### ●● مشکلات فرآیندی

از جمله مشکلات فرآیندی نظام‌گزینش می‌توان به «ناکارآمدی و منقضی بودن برخی از ابزارهای مورد استفاده در گزینش» و «اتخاذ فرآیند کامل گزینش برای همهٔ مشاغل» اشاره کرد. امروزه با توجه به گسترش شهرنشینی و تغییر نوع ارتباط انسان‌ها با یکدیگر، شناخت افراد از هم نیز متفاوت شده است. در نتیجه جمع‌آوری اطلاعات توسط محققین از محل سکونت افراد که پیش از این یکی از متداول‌ترین روش‌های تحقیق از متقاضیان به‌شمار می‌آمد، با دشواری و ناکارآمدی روبه‌رو شده است. همچنین هر سال تعداد زیادی از افراد وارد بدنهٔ دولت می‌شوند که لازم است همهٔ آنها گزینش شوند. از این رو به گزینش‌گران زیادی نیاز است. با افزایش نیروهای گزینش‌گر، امکان ارائهٔ آموزش‌های باکیفیت برای همهٔ آنها وجود ندارد و در نتیجه، امر گزینش توسط این افراد با کیفیت پایینی صورت می‌پذیرد.

#### ●● مشکلات نیروی انسانی گزینش‌گر

«عدم آموزش کافی و فقدان مهارت و تخصص مناسب در تشخیص افراد اصلح» یکی از مشکلاتی است که به نیروی انسانی گزینش‌گر مرتبط می‌شود. به علت تعداد بالای گزینش‌گران و ضعف هیئت عالی گزینش در آموزش گزینش‌گران تازه‌وارد، گزینش‌گران در تشخیص افراد اصلح مهارت کافی را ندارند و در نتیجه افراد فاقد صلاحیت وارد سازمان‌های دولتی می‌شوند.

#### ●● مشکلات معیارهای گزینش

قانون گزینش در سال ۱۳۷۴ توسط مجلس برای آموزش و پرورش

گزینش را ندارند. می‌توان با «تأسیس شرکت‌های پیشتیبان خدمات گزینشگری»، شرکت‌ها یا کانون‌هایی ایجاد نمود تا با به‌وسیله تخصص خود، طبق پروتکل‌هایی داده‌ها را جمع‌آوری و تحلیل نموده و آن‌ها را در اختیار متقاضیان قرار دهند. «هیئت عالی گزینش» در این راستا می‌تواند نقشی فعال و پویا ایفا نماید. این نهاد می‌تواند در جایگاه نهاد مجوز دهنده به شرکت‌ها یا کانون‌های پیشتیبان خدمات گزینشگری قرار گیرد و به تنظیم‌گری آن‌ها پردازد. ایده تأسیس این نوع شرکت‌ها جامع‌ترین و اصلی‌ترین راه‌حل به‌منظور اصلاح نظام گزینش کشور است. زیرا که این ایده اولاً شامل چهار ایده قبلی است به این معنا که این شرکت‌ها می‌توانند از چهار ابزار فوق پیشنهادی در این پژوهش استفاده نمایند. ثانیاً شرکت‌های پیشتیبان گزینشگری به علت ماهیت تخصصی و رقابتی که دارند، ظرفیت و انگیزه بالاتری در به‌کارگیری ابزارهای نوین جمع‌آوری و تحلیل داده و اطلاعات خواهند داشت. خدمات این شرکت‌ها اقتصادی خواهد بود. زیرا که این شرکت‌ها به هر سه بخش از هر جامعه‌ای که عبارت‌اند از نهادهای عمومی، جامعه مدنی و بخش خصوصی؛ امکان ارائه خدمات را خواهند داشت. از این‌رو در صورت تأسیس این شرکت‌ها، نه تنها کیفیت گزینش نیروی انسانی در بخش دولتی افزایش خواهد یافت. بلکه بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز به‌منظور شناخت بهتر افراد و تصمیم‌گیری درست در مورد آن‌ها، امکان بهره‌مندی از خدمات این شرکت‌ها را خواهند داشت.

## جمع‌بندی

کارآمدی و پاسخگویی نظام اداری، نیازمند حضور افرادی شایسته است. با وجود اهمیت گزینش در رشد و پیشرفت سازمان‌های دولتی، طی سال‌های اخیر کیفیت نیروی انسانی وارد شده به دستگاه‌های دولتی کاهش یافته است. از این‌رو آشنایی با مشکلات گزینش و بررسی جوانب مختلف آن، ضروری است. نظام گزینش کشور با چهار دسته مشکلات «ساختاری»، «فرآیندی»، «نیروی انسانی گزینشگر» و «معیارهای گزینش» مواجه است. در این پژوهش راه‌حلی برای رفع مشکلات ساختاری و فرآیندی ارائه شده و جامع‌ترین و اصلی‌ترین راه‌حل به‌منظور رفع این مشکلات، «تأسیس شرکت‌های پیشتیبان خدمات گزینشگری» بیان شده است. این شرکت‌ها به دلیل ماهیت خصوصی، تلاش خواهند کرد با به‌روزرترین امکانات به تحلیل داده‌های بدست آمده از افراد پردازند تا در بازار بتوانند رقابتی جدی با رقبای خود داشته باشند. نتیجه این رقابت نه تنها افزایش کیفیت گزینش نیروی انسانی در بخش دولتی افزایش خواهد بود. بلکه بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز به‌منظور شناخت بهتر افراد و تصمیم‌گیری درست در مورد آن‌ها، امکان بهره‌مندی از خدمات این شرکت‌ها را خواهند داشت.

## درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشکده حکمرانی و فناوری نرم فطن توسط تیم عرب حسینی در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

به تصویب رسید و در سال ۱۳۷۵ ماده واحد تسری آن به سایر دستگاه‌های دولتی نیز تصویب شد. دستورالعمل‌ها، شاخص‌ها و معیارهای گزینش با شرایط امروز جامعه تناسب ندارد و ریشه آن در به‌روز نبودن شاخص‌ها و معیارهای موجود در این نظام است.

## راه‌های رفع مشکلات نظام گزینش کشور

در این پژوهش تمرکز به رفع مشکلات «ساختاری» و «فرآیندی» نظام گزینش کشور است.

## پیشنهاد‌های رفع مشکلات فرآیندی

«ایجاد پرونده الکترونیک» اولین راه‌حل مشکلات فرآیندی است. گزینش الکترونیک می‌تواند در چهار سطح «ثبت داده‌های فردی»، «ثبت اطلاعات مربوط به فرآیند گزینش»، «ثبت نام و دریافت مدارک به‌صورت آنلاین» و «الکترونیکی کردن فرآیندهای گزینش» اجرا شود. آخرین سطح این راهکار تا جایی امکان توسعه دارد که انتخاب گزینش‌گر نیز توسط ماشین صورت پذیرد و مداخله انسانی به کمترین سطح ممکن برسد. از مزایای این اقدام می‌توان به: «کاهش فساد و پارتی‌بازی» و «افزایش سرعت گزینش» اشاره کرد. راه‌حل دیگر «بررسی داده‌های موجود در فضای مجازی و سیستم‌های اطلاعاتی موجود در کشور» است که می‌تواند جایگزین تحقیقات میدانی به‌منظور گزینش باشد. اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی در اختیار حاکمیت است و حاکمیت اجازه رصد و بررسی آن‌ها را دارد و افراد نیز در هنگام بروز رفتارهای مختلف مرتبط با نهادهای فوق، این آگاهی را از پیش دارند که داده‌های رفتاری آن‌ها ثبت و بررسی خواهد شد. همچنین اطلاعات موجود در شبکه‌های مجازی نیز به دو دسته اطلاعات عمومی و خصوصی تقسیم می‌شوند که در این جا منظور اطلاعات عمومی قابل دسترس افراد است. اطلاعاتی همچون کامنت‌ها، لایک‌ها و... که توسط افراد به‌صورت عمومی ثبت شده است. سومین پیشنهاد «تنوع‌بخشی به ابزارهای گزینش متناسب با بهبود معیارهای سطح‌بندی فرآیند گزینش» است. تمامی مشاغل موجود در سازمان‌های دولتی را با توجه به معیارهای مختلف می‌توان سطح‌بندی کرد. در کنار سطح‌بندی گزینش، ابزارهای گزینش نیز سطح‌بندی شوند؛ بدین معنا که برای سطوح غیرحساس از ابزارهایی استفاده شود که هم اجباری هستند و هم فشار کمتری را به بدنه نظام گزینش وارد می‌آورند. ازسوی دیگر هرچه به سمت گزینش مشاغل حساس و خاص حرکت شود، ابزارهای مورد استفاده نیز متنوع‌تر می‌شوند و بدین ترتیب، نیاز به تخصص بیشتری خواهند داشت، در نتیجه فشار بیشتری را به بدنه نظام گزینش وارد خواهند کرد. آخرین پیشنهاد برای رفع مشکل فرآیندی، «استمرار گزینش و ایجاد پایگاه اطلاعاتی گزینش» است. از جمله مزایای این پیشنهاد امکان پیاده‌سازی آن به صورت آزمایشی در یک سازمان است تا ایرادات احتمالی آن شناسایی و بعد از رفع آنها در تمامی سازمان‌ها قابل استفاده باشد. همچنین کارمندان سازمان‌ها می‌دانند که در طول خدمت به صورت مستمر گزینش خواند شد و گزینش ابتدایی تضمینی برای استمرار در فعالیت در آن سازمان نخواهد بود.

## پیشنهاد رفع مشکلات ساختاری

در ایران گزینش امری حاکمیتی است و شرکت‌های خصوصی امکان



اندیشکده رصد

رصد

# درآمدی بر اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها

بررسی الگوی مفهومی هسته سخت اقتصاد مقاومتی و اقدامات لازم جهت پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها



سعید سیدحسین زاده یزدی

اصطلاح اقتصاد مقاومتی اولین بار در شهریور سال ۱۳۸۹ از سوی رهبر انقلاب مطرح شد. این اصطلاح با توجه به «فشار اقتصادی دشمنان» و «لزوم آمادگی کشور برای جهش» به عنوان یک راهبرد اقتصادی کلان و بلندمدت ارائه شد. راهبرد اقتصاد مقاومتی، به دنبال ارائه راهکارهای خروج کشور از انفعال در برابر چالش‌های اقتصادی جهانی، اصلاحات اقتصادی در سطح ملی، جذب شوک‌های خارجی، استفاده از ظرفیت و توان داخلی کشور و تعاملات بین‌المللی مبتنی بر مزیت رقابتی است. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی از تدابیر و خط‌مشی‌های مهم اقتصاد ایران در شرایط کنونی بوده است که با هدف مقاوم‌سازی اقتصاد کشور در مقابل تکان‌های درونی و بیرونی به دستگاه‌های مختلف ابلاغ شده است و آنها نیز موظف به عملیاتی کردن سیاست‌ها شده‌اند.



روح کلی حاکم بر آنها مدنظر است. در این قسمت، معنا و مفهوم رویکردهای هفت‌گانه سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گرفته‌اند که در ادامه، به آنها اشاره می‌شود:

۱) **انعطاف‌پذیری:** انعطاف‌پذیری اقتصادی در ادبیات متعارف اقتصادی دارای چند مؤلفه است که عبارتند از: مقاومت (درجه حساسیت با عمق واکنش اقتصاد به بحران‌ها)، بهبود (سرعت و درجه بهبود در بحران اقتصادی)، بازگشت (میزان سازگاری و بازگشت‌پذیری به دوران قبل از بحران) و بازسازی (میزان رشد اقتصادی قبل از بحران)؛

۲) **مولدیت:** واژه مولدیت نخستین بار در قرن هجدهم میلادی مطرح شد؛ سپس در اروپا، آژانس بهره‌وری اروپا (EPA) و در آسیا، سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) تشکیل شد. بهره‌وری در یک جامعه، سطح زندگی مردم را بدون افزایش هزینه‌ها و سختی کار افزایش می‌دهد. هدف از بهره‌وری، دستیابی به مقاصد است که نیازهای مادی و معنوی انسان را برآورده می‌سازد و زندگی بهتری را برای او فراهم می‌کنند؛

۳) **درون‌زایی و برون‌گرایی:** از منظر مقام معظم رهبری، الگوی بومی اقتصاد مقاومتی برای حل مشکلات، به ظرفیت‌ها و توان درونی کشور توجه دارد، اما درعین حال، برون‌گرا است و به ارتباط و تعاملات جهانی به‌مثابه ظرفیتی برای ظهور و بروز و تقویت توان ملی کشور می‌نگرد؛

۴) **جهادی بودن:** رویکرد جهادی، یعنی کار و تلاش با همه توان در هر عرصه‌ای از جمله عرصه اقتصادی و مبارزه با موانع این

## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

انقلاب اسلامی از بدو پیروزی تاکنون، با انواع تهدیدهای نظامی، فرهنگی و اقتصادی مواجه شده است. رهبر معظم انقلاب، نظریه «اقتصاد مقاومتی» را برای مقابله با این تهدیدها مطرح ساخته و یکی از انگیزه‌های طرح این نظریه را رویارویی با «تهدیدهای اقتصادی خارجی» بیان کرده‌اند. ایشان اقتصاد مقاومتی را به‌مثابه «اقتداری درون‌زا که هم کشور را در مقابل تهدیدها مصون می‌سازد و هم شرایط رشد و پیشرفت اقتصادی کشور را تضمین می‌کند»، تعریف کرده‌اند. از نگاه مقام معظم رهبری، اهداف اقتصاد مقاومتی مهم‌ترین عنصر جهت‌دهی به فعالیت‌های کشور است و کلیه عوامل اقتصادی باید در راستای تحقق این اهداف حرکت کنند. از این رو بررسی پیوند «مدیریت اقتصاد شهری» و «اقتصاد مقاومتی در سطح مبانی نظری و ارائه راهکار جهت اجرای اهداف و عناصر آن» از جمله مهم‌ترین اولویت‌های پژوهشی نهادهای عرصه شهری محسوب می‌شود. از سوی دیگر، ارزیابی تأثیر تحریم‌های چندین ساله بر اقتصاد شهری نیز باید مدنظر قرار گیرد. اگرچه اقتصاد مقاومتی، مدلی جامع برای مدیریت بر عرصه اقتصاد کشور است و صرفاً واکنشی به تحریم نیست، اما باید به این نکته اذعان داشت در شرایطی که اقتصاد در تحریم به سر می‌برد، مدل مدیریت شهری با توجه به محدودیت منابع و سرمایه، باید متفاوت باشد.

## ●● رویکردهای اقتصاد مقاومتی

در بسته‌های سیاستی، زمانی که از رویکردها صحبت می‌شود،



شهری پیشنهاد می‌شود؛

- براساس رویکرد درون‌زایی، مواردی چون: تدوین راهبردهای درآمد پایدار، ایجاد اشتغال مولد و پایدار و یکپارچه‌سازی سیستم مالی شهرداری پیشنهاد می‌شود؛
- براساس رویکرد برون‌گرایی، مواردی چون: تدوین سند دیپلماسی گردشگری شهر، جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی و برگزاری جشن‌ها و مراسم‌های بین‌المللی برخاسته از فرهنگ ملی پیشنهاد می‌شود؛
- براساس رویکرد عدالت‌بنیاد، مواردی چون: توسعه خدمات الکترونیک شهروندی، توزیع عادلانه خدمات شهری و گسترش سرانه فضای سبز در مناطق کم‌برخوردار پیشنهاد می‌شود؛
- براساس رویکرد مردم‌محوری، مواردی چون: افزایش مشارکت زنان، حمایت و توسعه تشکیل تعاونی‌ها و گسترش مشارکت خیرین در پرداخت هزینه‌ها پیشنهاد می‌شود؛
- براساس رویکرد دانش‌بنیان، مواردی چون: گسترش طرح‌های نوآورانه، گسترش طرح‌های تجاری‌سازی در زنجیره‌های ارزش‌افزا و افزایش استفاده از محصولات دانش‌بنیان در طراحی شهری پیشنهاد می‌شود؛
- براساس رویکرد جهادی، مواردی چون: ترویج فرهنگ جهادی و اشاعه الگوهای مدیریت جهادی نزد مدیران شهرداری همراه با ارائه آموزش‌هایی در زمینه جهاد اقتصادی به مردم پیشنهاد می‌شود.

#### جمع‌بندی

رهبر معظم انقلاب نظریه «اقتصاد مقاومتی» را برای مقابله با انواع تهدیدهای نظامی، فرهنگی و اقتصادی مطرح کرده و یکی از انگیزه‌های طرح آن را مقابله با «تهدیدهای اقتصادی خارجی» بیان کرده‌اند. اقتصاد مقاومتی دارای هفت رویکرد است که شامل: انعطاف‌پذیری، مولدیت، درون‌زایی و برون‌گرایی، جهادی بودن، مردم‌محور بودن، عدالت‌بنیان بودن و دانش‌بنیان بودن می‌شود. این رویکردها روح حاکم بر اقتصاد مقاومتی را تشکیل می‌دهند. اقتصاد مقاومتی را می‌توان در محورهای آسیب‌پذیری اقتصادی، تاب‌آوری اقتصادی، ضدشکنندگی اقتصادی، اقتصاد پایدار و ثبات اقتصاد کلان رصد کرد. الگوی مفهومی مدنظر رهبر انقلاب، الگوی هسته سخت اقتصاد مقاومتی است؛ بدین معنا هر مؤلفه‌ای که موجب افزایش استحکام ساخت درون اقتصاد شود، اقتصاد مقاومتی است و بالعکس؛ هر مؤلفه‌ای که موجب کاهش آن شود، اقتصاد مقاومتی نیست. با این حال، اقتصاد مقاومتی نیست. در پایان نیز اقدامات لازم جهت پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها بیان شده است.

#### درباره پژوهش

«این پژوهش در اندیشکده رصد توسط سعید سید حسین زاده یزدی در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.»

عرصه جهت پیشبرد جامعه اسلامی و توانمند ساختن آن از حیث اقتصادی؛

- ۵) **مردم‌محور بودن:** اقتصاد مردمی، اقتصادی است که منشأ آن اراده مردم و مقصد آن برقراری توازن میان نیازهای واقعی و امکانات آنها است و تمامی فرآیندها و فعالیت‌های اقتصادی با مشارکت مردم رخ می‌دهد؛
- ۶) **عدالت‌بنیان بودن:** عدالت اقتصادی از پایه‌های اساسی اقتصاد اسلامی محسوب می‌شود؛ به همین دلیل، وجه تمایز اقتصاد مقاومتی از سایر نظام‌های اقتصادی به‌ویژه نظام سرمایه‌داری نیز محسوب می‌شود؛
- ۷) **دانش‌بنیان بودن:** اقتصاد دانش‌بنیان از بُعد سلبی به معنای اقتصاد غیرنفتی است و از بعد ایجابی، اقتصادی است که در آن مازاد یا ارزش افزوده اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری در صنایع دارای فناوری پیشرفته به دست می‌آید.

## الگوی مفهومی هسته سخت اقتصاد مقاومتی

هسته سخت نظریه اقتصاد مقاومتی، «استحکام ساخت درون» است. رهبر انقلاب در توضیح اهمیت و ضرورت پرداختن به استحکام ساخت درونی کشور به چند وجه عمده اشاره می‌کنند: «اول اینکه اگر می‌خواهیم در مقابل معارضه‌ها ایستادگی کنیم و صبر و توکل را بکار بگیریم، باید ساخت قدرت ملی را در درون کشور تقویت کرده و به آن استحکام ببخشیم. دوم اینکه اتکا به قدرت‌های جهانی برای رسیدن به پیشرفت، معقول و کم‌هزینه نیست؛ زیرا بعضی کشورهای تحت سلطه رونق ظاهری دارند، اما ساخت اقتصادی‌شان خراب است؛ یعنی اگر یک شیر را رویشان ببندند، حسابی را مسدود یا تصرف اقتصادی کنند، همه چیز فرو خواهد ریخت. هسته سخت اقتصاد مقاومتی، استحکام ساخت درون است؛ بدین معنا هر مؤلفه‌ای که موجب افزایش استحکام ساخت درون اقتصاد شود، اقتصاد مقاومتی است و بالعکس؛ هر مؤلفه‌ای که موجب کاهش آن شود، اقتصاد مقاومتی نیست. با افزایش استحکام ساخت درون، آسیب‌پذیری و تاب‌آوری سیستم در مقابل تکان‌های برون‌زا و درون‌زا افزایش می‌یابد. البته این دو، رابطه‌ای متقابل با یکدیگر دارند.»

## اقدامات لازم جهت پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها

باتوجه به مطالب ارائه‌شده، برخی اقدامات لازم جهت پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در شهرداری‌ها عبارتند از:

- براساس رویکرد تاب‌آوری، مواردی چون: جانشین‌پروری و جانشین‌گزینی بر مبنای شایسته‌سالاری، تدوین و پیاده‌سازی نظام جامع تاب‌آوری سازمانی و بهبود مستمر مدیریت سرمایه‌انسانی پیشنهاد می‌شود؛
- براساس رویکرد مولدیت، مواردی چون: ایجاد منابع اطلاعاتی کارآمد و اثربخش، مدیریت جامع منابع آبی و مدیریت جامع پسماند



پژوهشکده نوین  
شهر معنوی ثامن



# آینده پژوهی و آینده نگاری بافت پیرامون حرم مطهر حضرت رضا (ع)

بررسی دلایل و عوامل تخریب بافت فرهنگی پیرامون حرم مطهر رضوی



حمیدرضا محروقی

جایگاه و نقش حرم مطهر امام رضا (ع) و شهر مشهد در مقیاس محلی، ملی و فراملی برکسی پوشیده نیست. کلانشهر مشهد هرچند در طول حیات تاریخی خود بارها مورد هجوم اقوام مختلف و قدرت‌های داخلی و خارجی قرار گرفته و گاهی تا سرحد نابودی کامل پیش رفته است؛ اما دوباره سربلند کرده و به زندگی پرفراز و نشیب خود ادامه داده است؛ اما در سه دهه اخیر زخم‌های عمیق و جبران‌ناپذیری که به هسته مرکزی شهر مشهد وارد شده، برنامه‌ها و طرح‌هایی است که به اسم عمران و آبادانی و با شعار حفظ و ارتقای ارزش‌ها تهیه شده و مرکز شهر و ارزش‌های هویتی آن را تخریب کرده است. وضعیت پیچیده مرکز مشهد و بافت اطراف حرم، محصول اجرای این برنامه‌ها است که اکوسیستم زیارت و حیات شهری را تحت تأثیر قرار داده است.



## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

در سه دهه اخیر، هسته مرکزی شهر مشهد با برنامه‌ها و طرح‌هایی که به اسم عمران و آبادانی و با شعار حفظ و ارتقای ارزش‌ها تهیه شده‌اند و اقدامات و تصمیمات مدیران و مجریانی که اعتقادی به توسعه پایدار و نداشته‌اند بلکه برای بیشینه کردن سود در کوتاه‌مدت، به شدت مرکز شهر و ارزش‌های هویتی آن را تخریب کرده‌اند، به سمت نابودی رفته است. «تعریف پروژه‌های بزرگ مقیاس شهری»، «گسترده‌نگی و غلبه کاربری‌های اقامتی و تجاری لوکس با الگویی متفاوت از ویژگی‌ها و نیازهای ساکنان و زائران»، «مقررات‌زدایی از قوانین شهری در قالب فروش تراکم مازاد»، «تغییر کاربری‌ها و مال‌سازی‌های گسترده»، «تملک اجباری و به دور از رضایت مردم»، «راندن جمعیت ساکن به بیرون»، معضلات بسیاری را در طی این سال‌ها به وجود آوردند؛ به گونه‌ای که چشم‌انداز حفظ ارزش‌های منطقه به مأموریتی شاید ناممکن تبدیل شده است. بنابراین ضروری است با بازبینی این طرح‌ها تلاش کرد این طرح‌ها به درستی برنامه‌ریزی و اجرا شوند به طوری که بهترین عملکرد را داشته باشند.

## ●● مبانی اشتباه طرح نوسازی و بهسازی بافت

### فرسوده پیرامون حرم

این طرح مبتنی بر سه فرض عمده، برنامه‌ریزی و تهیه شده است. مفروضات سه‌گانه مذکور، که بنا به تحلیل مبانی یا تألیف تجارب اشتباه بود، منجر به صدور احکامی شد که ویرانی و انهدام به بار آورد. فرض‌های سه‌گانه عبارتند از: «بافت شهری پیرامون حرم مطهر واجد ارزش تاریخی و میراث فرهنگی نبوده و نیست»، «ساختار

بافت شهری پیرامون حرم مطهر در نسبت با آن شعاعی است و این ساختار قابل توسعه است» و «اجرای طرح نوسازی و بهسازی برنامه‌ای است ملی که با بودجه دولتی انجام می‌شود». برپایه این مفروضات احکامی نظیر «تخریب اغلب این بافت و ساخت بافتی جدید»، «تعریض خیابان‌های موجود و ساخت خیابان‌های جدید به صورت عریض» و «تملک سراسری پلاک‌های ریزدانه و تجمیع آن‌ها در مجتمع‌هایی جدید» صادر شد. هر سه حکم، بانی وضعی است که اکنون رخ داده است.

## ●● مشکلات ساختار اجرایی طرح و سازمان

### مجری

به طور کلی، در نظام فنی و اجرایی کشور، قدرت «ساختار نظارتی»، کاملاً به طور مستقل از «سازمان اجرایی» تعریف شده و مطابق با قوانین می‌تواند به ایفای نقش کنترلی خود و پیشگیری از انحرافات احتمالی از طرح بپردازد. اما در بافت پیرامون حرم مطهر، با تغییر ساختار و روابط ارکان طرح توسعه بافت و در نتیجه تداخل منافع و تضاد جایگاه‌ها، زمینه برای چالش‌ها و آسیب‌های بعدی نیز فراهم شد. مدیران اجرایی طرح که ایفای نقش نظارتی، مسئولانه و بالادستی برخی مراجع و نهادهای مهم نظارتی و کنترل‌کننده مانند وزارت راه و شهرسازی، آستان قدس رضوی و استانداری را عاملی کاهنده و مزاحم در نحوه و سرعت اجرای طرح قلمداد می‌نمودند، شرکتی سهامی به عنوان پیمانکار و مجری طرح تشکیل دادند و با تسهیم سهام بین این چند نهاد و شهرداری عملاً تداخل امر نظارت و اجرا و جایابی جایگاه‌های نظارتی با اجرایی را رقم زد و در گام بعدی نیز سازمانی جعلی به نام «سازمان مجری» تشکیل دادند و شهردار منطقه ثامن که کارفرمای طرح نیز بود به طور هم‌زمان به عنوان

## ● اقدامات ضروری پیشنهادی جهت حل مسائل

نکته بسیار مهم، فرصت یگانه تاریخی است که برای جبران بخشی از اشتباهات گذشته، در سال ۹۳ به وجود آمد و امید این بود که با کمک مستقیم دولت اقدامات موثری صورت گیرد. هرچند گام‌هایی نیز برداشته شده ولی به دلیل مقاومت نهادهای محلی و عدم همکاری موثر دستگاه‌های استانی، به نتیجه نرسیده است. با این وجود و با توجه به اقدامات صورت گرفته به نظر می‌رسد منافع گروه‌های خاص تهدید شده و با سرعت یافتن اقدامات و فعالیت این گروه‌ها، بیم آن می‌رود که اساساً کنترل آثار و کاهش اثرات و جبران مافات، غیرممکن شود. با توجه به تجربیات و آسیب‌شناسی اجرای طرح بافت پیرامونی حرم مطهر رضوی، در این پژوهش اقداماتی پیشنهاد شده است. این پیشنهادات که باید توسط نهادها و سازمان‌های متولی به انجام برسند و به صورت کلی بیان می‌شود عبارتند از: «تشکیل هیئت تحقیق و بازرسی و بررسی کامل و همه جانبه موضوع و برخورد با تخلف‌ها و متخلفین»، «تشکیل شورای عالی و راهبردی طرح بافت پیرامونی حرم مطهر حضرت رضا (ع)»، «حراست از سنت وقف و حقوق واقفین و جبران خسارت گسترده چند دهه اخیر به امر وقف»، «ممانعت از حضور همزمان افراد در پست‌ها و جایگاه‌های دارای تضاد و تداخل منافع و مأموریت»، «جلوگیری از تزریق نقدینگی‌های ناکارآمد و تشدیدکننده بحران مانند اوراق مشارکت و...»، «بازنگری بنیادین در طرح توسعه و بهسازی بافت زیر نظر شورای عالی و راهبردی»، «طراحی و برنامه‌ریزی مجدد برپایه‌ی مبانی و نقشه‌نگاری فرهنگی و اجتماعی بافت»، «تمهید فوری قانونی و تقنینی جهت خاتمه شهرفروشی و تراکم فروشی» و «بازنگری اساسی در نحوه اجرای طرح‌ها به ویژه نحوه تملک‌ها، درآمدزایی و هزینه‌کرد از بابت لزوم بلاشبهه بودن و راضی بودن صاحبان حق و رعایت مبانی و حدود شرعی و قانونی».

### جمع‌بندی

وضعیت بغرنج و پیچیده مرکز شهر مشهد و بافت اطراف حرم نتیجه طرحی با مبانی و اجرای اشتباه به نام «طرح نوسازی و بهسازی بافت فرسوده پیرامون حرم» است. یکی از بزرگترین مشکلات این طرح تخلف مدیران اجرایی آن است که نهادهای نظارتی را مانعی برای خود می‌دیدند و با برنامه‌هایی نهادهای نظارتی را در اجرای طرح ذینفع کرده و این موانع را کنار زدند. تلاش‌هایی به همت شورای عالی شهرسازی و معماری برای رفع چالش‌های این طرح صورت گرفت که با عدم همکاری و سرپیچی از قانون توسط مقامات محلی این تلاش‌ها به ثمر نرسید. با توجه به تجربیات و آسیب‌شناسی طرح بافت پیرامونی حرم مطهر رضوی، در این پژوهش اقداماتی برای مواجهه با مسائل ذکر شده به عنوان پیشنهاد ارائه شده است.

### درباره پژوهش

این پژوهش در پژوهشکده نوین شهر معنوی ثامن توسط حمیدرضا محروقی در سال ۱۳۹۷ انجام شده است.

مدیرعامل این شرکت نیز منصوب شد. لذا کارفرما، مجری، ناظر در اجرای طرح به هر قیمتی و با هر روشی ذینفع شدند و شد آنچه که نباید می‌شد.

## ● تلاش‌های صورت گرفته در رفع مشکلات اجرای طرح

در آغاز، شورای عالی شهرسازی و معماری به بررسی محتوای اسناد طرح و تشکیل کمیته‌های فنی و بازدیدهای میدانی از بافت پیرامون حرم مطهر پرداخت. در نهایت، پس از نقد و انتقادهای فراوان به طرح توسعه مصوب و ملاک عمل در بافت، مجموعه‌ای از صورت جلسات و مصوبات در خصوص چارچوب توسعه بافت پیرامون حرم مطهر در طرح جامع ارائه داد. پس از تصویب و ابلاغ مجموعه مصوبات طرح جامع مشهد، در سال ۹۴ شرکت عمران و بهسازی شهری اقدام به انتخاب مشاور جدیدی به منظور انجام تکالیف بالادستی شورای عالی کرد و با انجام مطالعات توسط مشاور، همزمان جلسات هماهنگی و بررسی با نهادهای ذینفع و ذینفوذ برگزار شد. در سال ۹۵ شورای عالی شهرسازی و معماری تشکیل جلسه داد که خروجی آن مصوبه‌ای بود که در آن به تایید راهبردهای ارائه شده، تاکید مجدد و مضاعفی بر رویکرد شورای عالی در لزوم تعدیل و کاهش بارگذاری بر بافت و استفاده از فرصت‌های درونی در کنترل و کاهش آثار اجرای طرح صورت گرفته بود. متعاقب مصوبه شورای عالی، بر اساس موضوعات مورد توجه در صورت جلسه ابلاغی، تدقیق مطالعات و تهیه سناریوهای برنامه‌ریزی صورت گرفت. سناریوها و خروجی‌های طرح، در جلسه شورای عالی شهرسازی و معماری مطرح شدند و در نهایت پس از بحث و بررسی‌های مفصل، سناریو شماره ۲ طرح، با توضیحات مندرج در صورت جلسه، تصویب و متن این مصوبه در روزنامه رسمی منتشر شد.

متأسفانه علی‌رغم تصویب و ابلاغ این مصوبه به استناداری و لازم‌الاجرا بودن آن از سوی استناداری و شهرداری مشهد، استناداری بنا به مخالفت معاون هماهنگی در امور فنی و عمرانی خود با بخش‌هایی از مصوبه فوق، از ابلاغ این مصوبه به شهرداری امتناع می‌کند. این عدم ابلاغ، بهانه برای ادامه طرح قبل توسط سازمان مجری را مهیا نموده و لذا همچنان ماشین تخریب بافت به کار خود ادامه می‌دهد. در ادامه و در اقدامی بسیار عجیب، صورت جلسه‌ای در مخالفت با مصوبه قانونی فوق و اعلام عدم تمکین و اجرای آن تنظیم و توسط شهردار مشهد، معاون عمرانی استناداری، قائم مقام آستان قدس رضوی و... امضا می‌شود که در نوع خود در کشور بی‌سابقه است و سرعت ماشین تخریب را بیشتر می‌کند. در اقدامی دیگر، شهرداری مشهد با شکایت به دیوان عدالت اداری موفق به اخذ رأی توقف موقت اجرای مصوبه شورای عالی از دیوان می‌شوند. اما علی‌رغم اینکه این رأی در واقع به منزله توقف هر دوسوی دعوی است و به هیچ وجه مجوزی بر ادامه طرح و روند قبلی نبوده است، سازمان مجری همچنان به ادامه اجرای طرح و تخریب‌ها ادامه می‌دهد و حتی سرعت عملیات شبانه‌روزی دوچندان می‌شود و مساجد و موقوفات مهمی نیز در مدت از بستر بافت حذف و اعتراضات متعدد مردمی و دلسوزان هم جز تسریع در اقدامات تخریبی اثری نداشتند.

# فعالیت‌های ترویجی پروژه آینده‌نگاری بافت پیرامون حرم رضوی

پژوهش‌شکده نوین شهر معنوی نامن

جامعه اندیشکده‌ها قصد دارد با هدف ترویج و معرفی پروژه‌هایی که حائز رتبه برتر در اولین جایزه ملی سیاستگذاری - که در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ برگزار شد - شده‌اند، در هریک از فصلنامه‌های خود فرآیندهای اجرایی یکی از این پروژه‌ها را به صورت یک طرح اینفوگرافیک ارائه کند. طرح زیر تاریخچه‌ای است از پروژه «آینده‌پژوهی و آینده‌نگاری بافت پیرامون حرم مطهر حضرت رضا (ع)» که خلاصه پژوهش آن در صفحات ۴۰ و ۴۱ ارائه شده است.



سال ۹۳، موسسه نامن با مأموریت پیگیری طرح طاش پایه‌ریزی شد. متخصصان معترض و دلسوزان برای پیگیری مفاد این نامه گرد هم آمدند و پژوهشکده نوین شهر معنوی نامن تاسیس شد.



۲۰ نفر از اساتید معروف معماری طی نامه‌ای، از زندانی شدن حرم در میان انبوه بناها و معایر نوشتند که زیارت بازیچه و دنباله اهداف تجاری و پولی شده است.

**تاسیس نامن**  
۱۳۹۳

**۲۰ معمار**  
۱۳۹۲

**۱۳۸۶**  
**آغاز زمزمه‌ها**

با استقبال بخش خصوصی از این طرح و ساخت و سازهای انبوه، زمزمه‌های بازنگری در طرح طاش قوت گرفت.

**۳ فیلم کوتاه**

ساخت سه فیلم کوتاه ترویجی برای نشان دادن گستره مناطق در حال تخریب

**۲۰ نماینده مجلس**  
۱۳۹۵

همزمان با اکران فیلم، بیش از ۳۰۰ نفر از علما، نخبگان و معتمدین مردمی، طی بیانیه‌ای خواستار توقف فاجعه طرح نوسازی حرم رضوی شدند.

ارسال نامه به نمایندگان و در ادامه نامه‌ها، طومارها و بیانیه‌های نمایندگان مجلس دهم و یازدهم در اعتراض به طرح



**۳ جشنواره**  
۱۳۹۶

**اکران عمومی کتاب**

مستندنسیان با حضور در جشنواره‌های معتبر ملی نظیر سینما حقیقت، عمار و حافظ، جزه ۵ نامزد بهترین فیلم مستند سال ۹۶ شد.



**۷۰ نشست**

با حضور مستندنسیان در گروه فیلم هنر و تجربه، بیش از ۵۰ اکران در مشهد و تهران داشت.



**ماتریس مسائل**

ترسیم ماتریس مسائل و معضلات و احصای تبعات و آثار پیدا و پنهان طرح نوسازی.

**مستندنسیان**

فیلمی ۲ ساعته شامل تاریخ‌نگاری نوسازی و مداخلات پیرامون حرم رضوی در ۱۰۰ سال اخیر و روایات پژوهشگران و مردم از روند تخریب. به علاوه نگاهی به تجربه‌های جهانی از جمله پاریس و واتیکان.



## جامعه اندیشکده‌ها

فاطمه مرتضوی



مربوط به بازسازی مناطق اطراف حرم رضوی بود که توسط شرکت مهندسان مشاور طرح اندیشان شهر در سال ۷۳ کلید خورد این طرح بهسازی و نوسازی بافت پیرامون حرم رضوی را با هدف برنامه‌ریزی برای زائران آغاز کرد.

**طرح طاش**  
۱۳۷۳

طی مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح بافت پیرامونی حرم رضوی ملغی شد

**لغو طرح طاش**  
۱۳۹۶

**پیگیری‌های رسمی**  
۱۳۹۷

نامه به سران سه قوه، ۲۲ نماینده و ۸۰ عالم و شخصیت برجسته.

**درباره طرح**

آسیب‌شناسی، پژوهش، مطالعات میدانی و تطبیقی در نهایت منجر به طراحی الگوی حل مسئله چالش بزرگ‌ترین مداخله شهری ایران شد. این پروژه در نخستین جایزه ملی سیاستگذاری از بسین ۲۵۳ پروژه، رتبه دوم را کسب کرد.





# بررسی نظام مالیات بر درآمد افراد

بررسی تاریخچه، چالش‌های تقنینی و اجرایی نظام مالیات بر درآمد افراد و ارائهٔ پیشنهادهای برای رفع این چالش‌ها



میلاد صادقی

مالیات یکی از راه‌های تأمین منابع دولت‌ها است. استفاده از مالیات می‌تواند وابستگی دولت را به درآمدهای نفتی کم کند و به ایجاد عدالت اجتماعی منجر شود. نظام مالیاتی نباید بیش از حد پیچیده باشد؛ چراکه باعث افزایش هزینه‌های اجرایی شدن مالیات می‌شود. نظام مالیاتی ایران از مشکلات مختلفی رنج می‌برد که از جمله آنها می‌توان به فرارهای مالیاتی اشاره کرد. هرچند در طول سال‌های گذشته قوانین مالیاتی تغییرات مختلفی کرده‌اند، اما این تغییرات نه تنها به حل مشکل کمکی نکرده، بلکه به پیچیدگی‌های اجرایی شدن آن نیز افزوده است. از این رو به نظر می‌رسد که برای ایجاد یک نظام مالیاتی کارآمد به اصلاح ساختاری نیاز باشد.



## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

اقتصاد ایران همواره تحت فشار تأمین منابع برای مخارج بوده است. یکی از راه‌حل‌های اساسی و مؤثر برای جلوگیری از این مشکل و ایجاد درآمد پایدار، استفاده از مالیات است. مالیات می‌تواند به تعدیل ثروت، توزیع مجدد درآمد و برقراری عدالت در جوامع کمک کند. البته برای استفادهٔ درست از مالیات باید نظام مالیاتی صحیحی داشت؛ چراکه پیچیدگی و ناکارآمدی نظام مالیاتی می‌تواند مشکلات مختلفی نظیر: «هزینهٔ بالای تمکین و وصول مالیات»، «فرار و اجتناب مالیاتی» و «عدم جمع‌آوری باکیفیت و کارآمد درآمد مالیاتی» را پدید آورد. یکی از نظام‌های مالیاتی کارآمد، نظام مالیات بر درآمد افراد یا همان اصطلاحی است که در ایران با عنوان «مالیات بر مجموع درآمد» شناخته می‌شود. استفاده از این نظام مالیاتی، هم می‌تواند مزایایی چون: ارتقاء سطح درآمدهای مالیاتی را به همراه داشته باشد و هم قادر است از فرارهای گستردهٔ مالیاتی و نابرابری در توزیع درآمد جلوگیری کند. لذا در این پژوهش، نظام مالیات بر درآمد افراد از زوایای گوناگون بررسی شده است.

## ●● تاریخچه پیاده‌سازی مالیات بر درآمد افراد

بررسی سیر تاریخی قوانین مالیاتی ایران نشان می‌دهد، مادهٔ مربوط به مالیات بر مجموع درآمد در قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن (اصلاحیه‌های سال ۱۳۶۶ و ۱۳۷۱) موجود بوده است؛ اما به دلیل نبود بسترهای لازم و پیچیدگی‌های اجرایی آن، عملاً اجرا نشد. از این رو در قانون اصلاح مواد از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰ از قوانین نظام مالیاتی کشور حذف شد. بدین ترتیب، بر اساس آنچه که عملاً تا سال ۱۳۸۰ متداول بوده است و بر اساس اصلاحیهٔ سال ۱۳۸۰ و اصلاحیهٔ سال ۱۳۹۴ قانون مالیات‌های مستقیم، مالیات بر درآمد اشخاص

به صورت جداگانه و هر یک بر اساس مقررات مربوطه محاسبه و وصول می‌شوند. برای نمونه، فردی که هم از محل حقوق و دستمزد و هم از محل کسب و کار شخصی و هم از اجارهٔ املاک خود کسب درآمد می‌کند، روی هر یک از منابع درآمدی خود به طور جداگانه و با رویه‌های متفاوت، مشمول مالیات می‌شود.

## ●● معرفی نظام‌های مالیات بر درآمد افراد

در نظام مالیات بر درآمد، همهٔ اشخاص حقیقی، صاحبان کسب‌وکار، کارگران و به‌طور کلی هر شخصی که از هر منبعی درآمد دارد، باید مالیات بپردازد. از آنجاکه ایران از چنین نظام مالیاتی برخوردار نیست، درآمدهای مالیاتی دولت بیشتر به مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی (شرکت‌ها)، مالیات بر ارزش افزوده و عوارض واردات وابسته است. اجرای نظام مالیات بر درآمد افراد می‌تواند وابستگی دولت‌ها را به درآمدهای نفتی کاهش دهد. همچنین این نظام از طریق کاهش مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی، قادر است توان رقابت‌پذیری شرکت‌های داخلی را افزایش دهد و از این راه به بهبود وضعیت تولید و اشتغال منجر شود.

دولت‌ها در زمینهٔ مالیات بر درآمد افراد می‌توانند یکی از انواع سه‌گانهٔ نظام‌های مالیات بر فرد را انتخاب کنند. نظام مالیاتی نخست، مالیات بر مجموع درآمد است. اگرچه هر کشوری متناسب با ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی‌اش پایهٔ مالیاتی مختص خود را انتخاب می‌کند، اما به‌طور کلی می‌توان گفت که در این نظام مالیاتی برای به دست آوردن پایهٔ مالیات باید خالص درآمد حاصل از منابع مختلف درآمدی اشخاص را با یکدیگر جمع کرد. همچنین برای مقادیر بالاتر، سقف معافیت پایه براساس نرخ‌های تصاعدی مشمول مالیات می‌شوند. نظام مالیاتی دوم، مالیات بر درآمد دوگانه است. در این نظام،



است. همچنین برای سهولت در اظهار اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای مؤدیان مالیاتی می‌توان به‌جای اظهارنامه مالیاتی متعارف و معمول از اظهارنامه‌ای موسوم به اظهارنامه مالیاتی مبتنی بر صورت حساب الکترونیکی استفاده کرد. در این نوع اظهارنامه، مؤدیان مالیاتی در طول هر دوره مالیاتی موظف‌اند پس از گذشت زمان معینی از انجام هر یک از تعاملات اقتصادی خود، با استفاده از سامانه سازمان امور مالیاتی یا به‌صورت مراجعه حضوری به شرکت‌های سازمان امور مالیاتی، اطلاعات مورد نیاز را از طریق صورت حساب الکترونیکی ارسال کنند.

## پیشنهاد اصلاح نظام مالیاتی

نظام مالیاتی فعلی کشور نمی‌تواند منابع لازم را برای مخارج عمومی تأمین می‌کند. این نظام همچنین به مشکلاتی نظیر: فرار مالیاتی و احساس بی‌عدالتی دامن می‌زند. هرچند در چالش‌های امروز نظام مالیاتی کشور عوامل مختلفی دخیل است، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که از بین سه رکن تشکیل‌دهنده نظام مالیاتی که شامل: قوانین و مقررات مالیاتی، سازمان اجرایی و مؤدیان مالیاتی است، چالش‌های عمده مربوط به قسمت قوانین و مقررات است. تنها راهکار کارآمد جهت مقابله با این مشکل، «اصلاح ساختاری قوانین مالیاتی» است. برای اصلاح مناسب قوانین مالیاتی، ابتدا باید قوانین و اظهارنامه‌های مالیاتی ساده شوند تا هزینه‌های اجرا و تمکین کاهش پیدا کند. همچنین تخفیف‌ها و معافیت‌ها باید تا حد امکان تعدیل شوند. این کار باعث گسترش پایه مالیاتی می‌شود و امکان کاهش نرخ‌ها را نیز فراهم می‌سازد. این تصور غلط که می‌توان با پاره‌ای تغییرات جزئی در نظام مالیاتی ایران به سیستم مجموع درآمد یا نسخه‌های بعدی آن دست یافت تصوری اشتباه است و این مهم مستلزم تغییرات جدی در قانون مالیات‌های مستقیم است.

### جمع‌بندی

مالیات یکی از منابع مالی دولت‌ها است که می‌تواند وابستگی دولت به درآمدهای نفتی را کاهش دهد و موجب ایجاد عدالت اجتماعی شود. برای تحقق این امر، به یک نظام مالیاتی کارآمد نیاز است. نظام مالیات فعلی ایران مشکلات مختلفی دارد که باعث افزایش حس بی‌عدالتی در جامعه و فرارهای مالیاتی می‌شود. هرچند قوانین مالیاتی در ایران طی سال‌های مختلف با تغییرات مختلفی روبه‌رو شده است اما همه این تغییرات به پیچیده‌تر شدن نظام مالیاتی منجر شده‌اند. در این پژوهش، نظام مالیات بر درآمد افراد به‌عنوان یکی از راه‌حل‌های موجود جهت اصلاح مشکلات مالیاتی بررسی شده است. همچنین پیشنهاد شده است که برای جلوگیری از مشکلات نظام مالیاتی باید به اصلاح ساختاری دست زد و از نظام مالیات بر درآمد افراد استفاده کرد. این نظام باعث گسترش پایه مالیاتی و کاهش نرخ‌ها می‌شود.

### درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشه‌های اقتصاد مقاومتی توسط میلاد صادقی در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

سه عنصر با یکدیگر جمع می‌شوند که شامل: مالیات تصاعدی بر درآمد حاصل از کار، نرخ مالیات یکنواخت بر درآمد شرکت‌ها و سرمایه و پایه مالیاتی گسترده است. نرخ‌های مالیاتی در نظام مالیات دوگانه کاملاً پایین هستند.

نظام مالیاتی سوم نیز نظام مالیات بر درآمد یکنواخت است که در آن برای همه اقسام درآمدهای خالص، نرخ مالیات یکنواخت وضع می‌شود. هر یک از این نظام‌های مالیاتی نقاط ضعف و قوت خاص خود را دارند اما می‌توان ادعا کرد که عموم اصلاحات مالیاتی در طول سه دهه گذشته، نظام مالیات بر مجموع درآمد را پیشنهاد کرده‌اند که مشخصه اصلی آن کاهش نرخ‌ها و گستره وسیع پایه مالیاتی است.

نظام مالیات بر مجموع درآمد آثار مختلفی دارد که شامل: «به حد اقل رساندن فرار مالیاتی»، «تحقق عدالت و افزایش تمکین مالیاتی»، «حذف یارانه ثروتمندان، هدفمندی نظام حمایتی و یارانه‌ها» و «مقابله با پول‌شویی و قاچاق» است.

## چالش عملیاتی شدن نظام مالیات بر درآمد

مهم‌ترین ویژگی نظام مالیات بر درآمد افراد این است که در این نظام مالیاتی همه اشخاص حقیقی از سوی سازمان امور مالیاتی به عنوان مؤدی مالیاتی شناخته می‌شوند؛ تعداد زیاد مؤدیان مالیاتی در کنار تنوع تعاملات اقتصادی آنها و نیاز به زیرساخت‌های فنی برای دریافت و آنالیز اطلاعات مالیاتی مؤدیان به این نظام مالیاتی پیچیدگی خاصی داده است. علاوه بر این موارد، هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و فراهم کردن زمینه‌های همکاری آحاد جامعه به عنوان مؤدیان مالیاتی با دستگاه‌ها و نهادهای مالیاتی کشور دلایل عمده‌ای هستند که موجب به تعویق افتادن اجرای نظام مالیات بر مجموع درآمد در کشور شده است. همانطور که اشاره شد با توجه به اینکه همه اشخاص حقیقی ذیل مالیات بر مجموع درآمد به عنوان مؤدی مالیاتی شناخته می‌شوند؛ مسئله طراحی دقیق و ساده فرآیند اجرای مالیات بر مجموع درآمد به نحوی که اولاً حداقل پیچیدگی فنی را داشته باشد و ثانیاً ارتباط مؤدیان مالیاتی با سازمان امور مالیاتی جهت ارسال اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه میزان مالیات قابل پرداخت هر شخص به آسانی شکل بگیرد، مهم‌ترین چالش عملیاتی شدن نظام مالیات بر درآمد افراد در کشور است.

## اظهارنامه مالیاتی مبتنی بر صورت حساب الکترونیکی

یکی از ویژگی‌های مهم نظام مالیاتی این است که از حد اقل پیچیدگی برخوردار باشد. پیچیدگی باعث می‌شود که مؤدیان مالیاتی نتوانند به راحتی با قوانین ارتباط برقرار کنند؛ این مسئله همچنین موجب می‌شود که نیاز به تغییر قوانین مالیاتی احساس شود و تغییر مداوم قوانین، به افزایش هزینه‌های مالی و زمانی منجر می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که با طراحی دقیق یک نظام مالیات بر مجموع درآمد، می‌توان به حد اقل پیچیدگی دست پیدا کرد؛ چراکه برای عملیاتی شدن این نظام مالیاتی استفاده از صورت حساب الکترونیکی و سامانه پایانه‌های فروشگاهی به راحتی امکان‌پذیر



موسسه آینده  
پژوهی جهان  
اسلام



# جهان اسلام و اقتصاد دانش بنیان

ویژگی‌های جامعۀ دانش بنیان، ارکان اقتصاد دانش بنیان و بررسی اقتصاد دانش بنیان در کشورهای اسلامی



سید جیبی صفوی

واژه اقتصاد دانش بنیان در دهه ۱۹۶۰ وارد ادبیات اقتصادی شد؛ اما تحولات دهه ۹۰ این واژه را تجدید و احیا کرد. هرچند سازمان اقتصادی همکاری و توسعه تلاش زیادی را برای شاخص‌سازی در زمینه اقتصاد دانش بنیان انجام داد، اما تا سال ۱۹۹۵ به جمع‌بندی کاملی نرسید؛ سرانجام، در همین سال برای اولین بار چارچوب مدونی از واژه اقتصاد دانش بنیان در سازمان اقتصادی همکاری و توسعه در قالب سند وزارتی کمیته سیاستگذاری علم و فناوری کانادا منتشر شد. در پژوهش پیش‌رو، جهان اسلام مورد بررسی قرار گرفته است. مهم‌ترین پتانسیل‌های کشورهای اسلامی عبارتند از: دارا بودن بزرگ‌ترین سهم جمعیت جوان در جهان، اضافه شدن به ذخایر گران‌بهای طبیعی شامل: طلا، نفت، گاز و مواد معدنی، مزیت نسبی در تولید محصولات کشاورزی و غنای میراث فکری و فرهنگی.

سایر ملل ارتقا بخشید.

## ویژگی‌های جامعۀ دانش بنیان

ایده جامعۀ دانش بنیان بر پایه جهش‌های فناوری بنا شده است، اما این جامعه، ابعاد بسیار وسیع‌تر اجتماعی، اخلاقی و سیاسی را نیز شامل می‌شود. از این رو در تعریف جامعۀ دانش بنیان و ویژگی‌های آن، توجه به تفاوت‌های فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی جوامع، مهم و ضروری است. با وجود این، برخی ویژگی‌ها را می‌توان به‌عنوان ویژگی‌های اصلی و عام جوامع دانش بنیان برشمرد:

- **تنوع دسترسی به دانش:** دانش برای مدتی مدید در قلمرو انحصاری محافل نخبگان بوده و این وضعیت، بی‌عدالتی، محرومیت و تضاد اجتماعی گسترده‌ای را به دنبال داشته است. گسترش ایده همگانی شدن دانش و امکان دسترسی آحاد جامعه به دانش و منابع اطلاعاتی، از ویژگی‌های مهم جوامع دانش بنیان است که آزادی و برابری را برای مردم به ارمغان می‌آورد؛
- **تأکید بر تمامی اشکال دانش:** دانش و فرهنگ، همواره و به شکل‌های گوناگون وارد ساختار جوامع می‌شوند و همه جوامع به شکلی تحت تأثیر پیشرفت‌های علمی و فناوری‌های نوین قرار دارند؛ اما آنچه اهمیت دارد این است که با وجود چشم‌اندازهای جدیدی که توسط اینترنت و ابزارهای چندرسانه‌ای ارائه می‌شود، علاقه به منابع سنتی دانش مانند: نشریات، رادیو، تلویزیون و بالاتر از همه، مدارس و دانشگاه‌ها از میان نرود؛
- **توجه به تمامی نسل‌ها:** هر جامعه، دارای توان و دانش بالقوۀ عظیمی است که باید به سرمایه‌های بایسته تبدیل شود؛ تنها در

## ضرورت و اهداف پژوهش

امروزه جهان به‌روشنی دریافته است که نوع جدیدی از اقتصاد درحال ظهور است که مبنای متفاوتی را برای رشد و توسعه اقتصادی کشورهای عرضه می‌کند. این اقتصاد که به اقتصاد دانش شهرت دارد، نتیجه تعامل جهانی‌شدن توسعه و تحول دانش است. فناوری‌های جدید شامل: «فناوری اطلاعات»، «بیوتکنولوژی» و «نانوتکنولوژی» ظهور و به‌سرعت توسعه پیدا کرده‌اند. از همین رو به دستگاه‌های اقتصادی واقع در این رویکرد توسعه، اقتصاد مبتنی بر دانش گفته می‌شود. این تحولات جهانی، اقتصادهای مبتنی بر منابع مادی مانند اقتصاد بسیاری از کشورهای اسلامی را به چالشی جدید و اساسی فرامی‌خواند. چنانچه این کشورها بخواهند مسیر عادی را طی کنند و مانند کشورهای پیشرفته پس از پیمودن مسیر اقتصاد صنعتی به اقتصاد دانش برسند، باید برای همیشه یا طی سال‌های طولانی به‌عنوان کشوری عقب‌افتاده دنباله‌روی کشورهای پیشرفته باشند، اما اگر بتوانند به اقتصاد یادگیرنده تبدیل شوند، قادر خواهند بود بدون پیمودن مرحله اقتصاد صنعتی، به‌سرعت وارد مرحله اقتصاد دانش شوند و به اقتصاد مبتنی بر دانش تبدیل شوند. در غیر این صورت به دلیل رقابت شدید جهانی که بر مبنای «دانش جدید» و نوآوری پیوسته فناورانه شکل می‌گیرد، از پیشرفت بازمی‌مانند. هدف پژوهش پیش‌رو این است که ضرورت ایجاد تغییر در چارچوب اقتصادی جهان اسلام به‌خوبی درک شود تا بتوان در آینده‌ای نه‌چندان دور به اهداف عالی ترسیم‌شده برای کشورهای اسلامی دست یافت و جایگاه این کشورها را در میان



## اقتصاد دانش بنیان در کشورهای اسلامی

کشورهای اسلامی سرآمد در زمینه اقتصاد دانش بنیان به ترتیب سابقه تاریخی عبارتند از: مالزی، سنگاپور، ترکیه، ایران و لبنان. مالزی و سنگاپور طی دهه‌های آخر قرن بیستم با چرخش یک‌باره سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان، هدف اصلی پیشرفت خود را در دستیابی به اقتصاد دانش بنیان جست‌وجو کردند. ترکیه و ایران نیز به صورت تدریجی در این مسیر گام نهاده و به پیشرفت‌های فراوانی رسیده‌اند. هریک از کشورهای مذکور، دست به اقدامات اجرایی در حوزه‌های مختلفی زده‌اند؛ از تحول در دستگاه‌های آموزشی و پژوهشی گرفته تا فراهم ساختن زیرساخت‌های لازم در بُعد فناوری اطلاعات و ارتباطات و تهیه اسناد بالادستی به‌عنوان نقشه راهبردی که در این مورد، ایران از سال ۱۳۸۲ به بعد، همواره حرکت به سوی اقتصاد دانش بنیان را جزء اهداف اصلی خود قرار داده است. در تجربه تمامی کشورهای فوق، رهبری و خواست سیاسی قوی نقش عمده‌ای در آغاز اصلاحات برای دستیابی به چارچوب‌های اقتصاد دانش بنیان داشته است. تجربه بیشتر کشورهای درحال توسعه نشان می‌دهد که دولت نقشی اساسی در آغاز بسیاری از حرکت‌ها به سوی اقتصاد دانش بنیان داشته است. همچنین دولت‌ها در بسترسازی‌های اقتصاد دانش بنیان، همواره به دنبال تقویت ارتباطات خود با بخش خصوصی بوده‌اند؛ زیرا اقتصاد دانش بنیان نیازمند حضور گسترده بخش خصوصی است.

### جمع‌بندی

امروزه جهان به‌روشنی دریافته که نوع جدیدی از اقتصاد درحال ظهور است که مبنای متفاوتی برای رشد و توسعه اقتصادی کشورها عرضه می‌کند. این اقتصاد که به اقتصاد دانش شهرت دارد، نتیجه تعامل جهانی شدن توسعه و تحول دانش است. برخی از ویژگی‌های مهم جامعه دانش بنیان شامل: تنوع دسترسی به دانش، تأکید بر تمامی شکل‌های دانش، توجه به همه نسل‌ها، نهادینه شدن حس یادگیری در جامعه، تبدیل نوآوری به فرهنگی دائمی و گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی جدید است. اقتصاد دانش بنیان دارای چهار رکن اساسی است که دربرگیرنده: آموزش و توسعه منابع انسانی، نظم کارای نوآوری و اختراعات، زیرساخت اطلاعاتی پویا، مشوق‌های اقتصادی و رژیم نهادی می‌شود. کشورهای اسلامی سرآمد در زمینه اقتصاد دانش بنیان به ترتیب سابقه تاریخی عبارتند از: مالزی، سنگاپور، ترکیه، ایران و لبنان. مالزی و سنگاپور طی دهه‌های آخر قرن بیستم با چرخش یک‌باره سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان، هدف اصلی پیشرفت خود را در گرو دستیابی به اقتصاد دانش بنیان دانسته‌اند.

### درباره پژوهش

این پژوهش در مؤسسه آینده‌پژوهی جهان اسلام با همکاری سیدیحیی صفوی، سیدحمزه صفوی و مجتبی یعقوبی انجام شده است.

این صورت است که آن جامعه مسیر خود را به سوی جامعه‌ای دانش بنیان می‌گشاید. برای این گذار مهم و دشوار، همه نسل‌ها باید در کنار هم و پایه‌پای یکدیگر حضور داشته باشند و تلاش کنند؛

● **نهادینه شدن حس یادگیری در جامعه:** در جهانی با پیچیدگی‌های روزافزون که اغلب افراد تا پایان عمر حرفه‌ای خود چندین شغل مختلف را تجربه می‌کنند، یادگیری مادام‌العمر به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده است. امروزه توصیه می‌شود که به جای تحمیل مجموعه کاملاً تعریف‌شده‌ای از دانش، صورت‌های انعطاف‌پذیر یادگیری مورد تشویق قرار گیرد؛

● **تبدیل نوآوری به یک فرهنگ دائمی:** در جامعه نوآور، تقاضا برای دانش، به شکل نیازهایی دائماً تکرارشونده جهت تجدید مهارت خواهد بود. در چنین جامعه‌ای درجه یک بودن، بیش از هر چیز، صلاحیتی اجتماعی است و فرهنگ نوآوری مستلزم آن است که حتی این درجات نیز تاریخ‌مصرف داشته باشند. در جامعه مبتنی بر دانش و نوآوری، سطح مهارت‌ها روزبه‌روز افزایش می‌یابد تا به تقاضای پایان‌ناپذیر برای ظرفیت‌های جدید پاسخ دهند.

## ارکان اقتصاد دانش بنیان

اقتصاد دانش را می‌توان شامل چهار رکن اساسی دانست:

① **آموزش و توسعه منابع انسانی:** اقتصاد دانش بنیان برای وصول به جامعه‌ای متشکل از افراد متخصص، خلاق و انعطاف‌پذیر که تولیدکننده، جذب‌کننده، نشردهنده و استفاده‌کننده مؤثر دانایی باشند، نیازمند آموزش و توسعه منابع انسانی است؛

② **نظم کارای نوآوری و اختراعات:** شامل: بنگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی، دانشگاه‌ها، مشاوران و سایر سازمان‌ها که از ذخایر روزافزون دانش جهانی بهره گرفته، آنها را جذب کرده و با نیازهای ملی و محلی سازگار می‌کنند؛ چراکه ابداع، مستلزم برقراری ارتباط میان بخش‌های مختلف نظیر: شرکت‌ها، آزمایشگاه‌ها، مؤسسات علمی-تحقیقاتی و مصرف‌کنندگان است و بازخوردی از دانش، فناوری، توسعه محصول، تولید و بازاریابی محسوب می‌شود؛

③ **زیرساخت اطلاعاتی پویا:** فناوری ارتباطات و اطلاعات، فناوری موردنیاز اقتصاد دانش بنیان است؛ چراکه نظام‌های پیشرفته اطلاعاتی باعث کاهش هزینه اطلاعات و تسهیل دسترسی به مجموعه جامع‌تری از اطلاعات می‌شوند. به دلیل اهمیت اطلاعات دیجیتال، زیرساخت‌های ارتباطی باید شامل ارتباطات با پهنای باند وسیع باشند؛

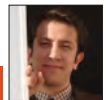
④ **مشوق‌های اقتصادی و رژیم نهادی:** نظام نهادی و اقتصادی باید انگیزه لازم برای کاربرد مؤثر موجودی دانش به‌منظور خلق دانش جدید، حذف فعالیت‌های ناکارآمد و شروع فعالیت‌های جدید با کارآمدی بیشتر را ایجاد کند. سیاست‌های دولت به‌ویژه سیاست‌های مربوط به فناوری، زیرساخت‌ها، صنعت و آموزش، مستلزم توجه بیشتر و ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری، تعلیم و تربیت است.



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای  
اسلامی

# بررسی لایحهٔ بودجهٔ سال ۱۴۰۱ کل کشور در بخش برق

## بررسی احکام لایحهٔ بودجهٔ سال ۱۴۰۱ در بخش برق و ارائهٔ پیشنهادهای کارشناسی جهت بهبود این احکام



علی صابری

«لایحهٔ بودجه»، دربرگیرندهٔ برنامه‌ریزی مالی ادارهٔ دستگاه‌های اجرایی کشور و تخصیص هزینه‌ها و درآمدهای آنها است که توسط دولت تهیه می‌شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. پس از انتشار لایحهٔ بودجه، بحث و گفت‌وگوهای تخصصی بسیاری در زمینهٔ احکام لایحه و ارقام مرتبط صورت می‌گیرد. همهٔ این مباحث با هدف بهبود سیاست‌های مالی و اقتصادی صورت می‌پذیرد تا کشور در سال آینده با مشکل ناترازی یا کسری بودجه مواجه نشود. یکی از مهم‌ترین قسمت‌های لایحهٔ بودجه به بخش انرژی و حوزهٔ برق مربوط می‌شود؛ از این رو باید برآورد دقیقی را نسبت به وضع موجود این حوزه داشت تا بتوان برای سال آینده برنامهٔ صحیحی را آماده و اجرا کرد.



### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

احکام لایحهٔ بودجه سال ۱۴۰۱ در بخش برق نسبت به قانون بودجهٔ سال ۱۴۰۰ تغییراتی دارد، اما موضوعاتی نظیر: عوارض برق، بیمهٔ مشترکان خانگی و تجاری و نصب کنتورهای هوشمند برای مشترکان پرمصرف برق، مشابه قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در لایحه تکرار شده است. البته چند جزء مهم از تبصره‌های قانون بودجهٔ سال ۱۴۰۰ شامل: «تسویبهٔ بدهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش برق با مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام‌شده»، «تعرفهٔ مشترکان پرمصرف خانگی در بخش برق» و «تعرفهٔ برق صنایع انرژی‌بر» از لایحهٔ بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. در این پژوهش، ابتدا بودجهٔ سال ۱۴۰۱ در بخش برق بررسی می‌شود و سپس، پیشنهادهایی جهت بهبود آن ارائه می‌شود.

### ●● بررسی بودجهٔ ۱۴۰۱ در بخش برق

محاسبات نشان می‌دهد که سقف لحاظ‌شده در بند «پ» تبصرهٔ «۶» مرتبط با عوارض برق مصرفی، بیش از پیش‌بینی قابل حصول در این بخش است. میزان فروش داخلی برق به مشترکان در سال ۱۳۹۹، پس از کسر مصرف برق روشنایی معابر به حدود ۲۸۲،۶۴۶ میلیون کیلووات‌ساعت می‌رسد. با در نظر گرفتن متوسط رشد مصرف انرژی برق معادل ۷ درصد، انتظار می‌رود که مجموع فروش برق در سال ۱۴۰۱ به ۳۲۳،۶۰۱ کیلووات‌ساعت برسد.

همچنین از آنجاکه مشترکان روستایی، عشایری و برق‌چاه‌های کشاورزی معاف از مالیات هستند، این مقدار مصرف نیز باید از

عوارض کسر شود. فروش برق مشترکان روستایی در سال ۱۳۹۹ حدود ۴۴،۶۸۱ میلیون کیلووات‌ساعت بوده است که با فرض رشد متوسط سالیانه ۷ درصد، این عدد در سال ۱۴۰۱ حدود ۵۱،۱۵۵ میلیون کیلووات‌ساعت خواهد رسید.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که فروش برق معادل ۲۷۲،۴۴۶ میلیون کیلووات‌ساعت، مبنای تعیین منابع حاصل از عوارض برق است. با فرض متوسط نرخ فروش برق داخلی ۱۳۰۰ ریال، درآمد حاصل از فروش برق حدود ۳۵۴،۸۱۱ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود؛ به عبارت دیگر، باتوجه به سقف لحاظ‌شده در قانون بودجهٔ سال ۱۴۰۰، رشد سالیانهٔ ۷ درصدی فروش برق به مشترکان طی سال‌های اخیر و همچنین رشد سالیانهٔ قیمت برق، پیش‌بینی می‌شود که مجموع میزان عوارض برق در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۴۰۰ رشدی دست‌کم ۱۵ درصدی را تجربه کند؛ در این صورت، میزان سقف برابر با ۴۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

به نظر می‌رسد که مقدار سقف تعیین‌شده برای منابع حاصل از دریافت عوارض مصرف برق در بند «پ» تبصرهٔ «۶» لایحهٔ بودجهٔ سال ۱۴۰۱ بیش‌برآورد شده است. عملکرد شش‌ماههٔ این بند، تحصیل ۹،۷۲۸ میلیارد ریال است که معادل ۲۸،۶ درصد سقف پیش‌بینی‌شده در قانون بودجهٔ سال ۱۴۰۰ است.

### ●● پیشنهادهای اصلاحی مربوط به بخش برق در لایحهٔ بودجه

در ادامه، پیشنهادهای جهت اصلاح بخش برق در لایحهٔ بودجه ارائه می‌شود:

اما این امکان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. عملکرد این بند در سال ۹۹ نشان می‌دهد که بدهی طرح‌های تملک دارایی‌های به بهره‌برداری رسیده به مبلغ ۳۰۹ هزار میلیارد ریال با مطالبات مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام‌شده برق، تهاتر شده است. در صورت ابقای این بند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، وزارت نیرو در بخش برق می‌تواند از ظرفیت این حکم استفاده کرده و بدهی‌های خود را با مطالبات ناشی از مابه‌التفاوت قیمت برق، تهاتر کند.

### • ابقای بند «ی» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰

بند «ی» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به تعرفه مشترکان پرمصرف خانگی اختصاص داشته که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده است. بند مذکور، مبنای افزایش تعرفه پرمصرف‌ها را در حوزه‌های برق، گاز و آب، مطابق الگوی افزایش پلکانی (آی.بی.تی) و رایگان ساختن تعرفه طبقات محروم مقرر ساخته بود. یکی از اقدامات مهم برای برقراری تراز تولید و مصرف انرژی، مهار مصرف برق در این بخش است. از این رو ضروری است که این بند مهم به منظور تحقق عدالت اجتماعی، برخورداری عمومی از یارانه انرژی و نیز کاهش مصرف انرژی ابقا شود.

### • الحاقی به تبصره «۱۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بند «ز» تبصره «۱۵» به مسئله تعرفه برق صنایع انرژی‌بر پرداخته شده بود که این بند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده و هیچ سازوکاری برای آن در نظر گرفته نشده است. باتوجه به کمبود منابع در توسعه و نوسازی شبکه، این بند علاوه بر عادلانه‌تر ساختن توزیع یارانه انرژی کشور، نقش مهمی را در پیشبرد طرح‌های مرتبط با حوزه برق ایفا می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود که بند «ز» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ ابقا شود.

### جمع‌بندی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در حالی به مجلس تقدیم شده است که باتوجه به بررسی‌های صورت‌گرفته، در بخش برق می‌تواند اصلاحاتی را به همراه داشته باشد تا از ایجاد پیامدهای منفی در این حوزه در سال ۱۴۰۱ جلوگیری شود. در این پژوهش، پس از بررسی مختصر وضعیت کنونی صنعت برق کشور، پیشنهادهایی جهت رفع ایرادهای موجود ارائه شد. این پیشنهادها در شش بخش «میزان حق بیمه دریافتی از مشترکین»، «نصب کنتورهای هوشمند»، «تعرفه سوخت نیروگاه‌های خودتأمین»، «تعرفه برق مشترکان خانگی»، «نحوه تسویه بدهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» و «مسئله تعرفه برق صنایع انرژی‌بر» مطرح شده است.

### درباره پژوهش

این پژوهش در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط علی صابری در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

### • جزء «۱» بند «ث» تبصره «۶»

حجم خسارت‌های وارده به مشترکان موجب افزایش ناراضیاتی آنها شده است. باتوجه به عدم رشد مبلغ بیمه دریافتی بر قبوض از سال ۹۸ تاکنون، پیشنهاد می‌شود که با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این رقم در بخش برق حداقل دوبرابر شود. با فرض وجود کل خسارت‌های ۴۰۰ میلیارد تومانی ناشی از حوادث برق در سال، این افزایش دوبرابری مبلغ دریافتی، تنها ۲۷ درصد از فرض خسارت احتمالی مذکور در سال ۱۴۰۱ را جبران خواهد کرد.

### • جزء «۱» بند «ت» تبصره «۱۵»

جزء «۱» بند «ت» تبصره «۱۵» لایحه ۱۴۰۱ به لحاظ ساختاری مشابه بند «د» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۹۹ است که عملکرد مناسبی نداشته است. باتوجه به عملکرد مناسب این بند در قانون بودجه سال ۹۸ و همچنین وجود شرکت‌های دانش‌بنیان داخلی در این حوزه، پیشنهاد می‌شود بند «د» تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ که مشابه قانون بودجه سال ۹۸ است (با این تفاوت که بر شرکت‌های داخلی تأکید کرده)، تکرار شود. پیشنهاد دیگر آن است که خود مصرف‌کننده هم بتواند به‌طور مستقیم کنتور را برای نصب از بازار خریداری کند و شرکت توانیر، صرفاً مشخصات مورد نیاز کنتور هوشمند برق را اعلام کند. در این صورت قیمت‌های کنتور به میزان زیادی از حالت دستوری و اجباری خارج شده و شرکت‌های تولیدکننده کنتور نیز به‌موقع از فروش محصولاتشان منتفع می‌شوند.

### • بند «ج» تبصره «۱۵»

هدف از اجرای این حکم، تأمین برق مورد نیاز کشور به‌ویژه در زمان اوج مصرف تابستان از محل ظرفیت منصوب در صنایع بزرگ کشور است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، اعمال تعرفه نیروگاهی بر گاز مصرفی متناسب با انرژی تزریقی به شبکه نیروگاه‌های خودتأمین، به تابستان محدود شده است. این در حالی است که تولید این نیروگاه‌ها در ماه‌های غیر از فصل تابستان نیز قابل توجه بوده و برای تأمین برق بخشی از بار شبکه کشور حائز اهمیت است. باتوجه به اهمیت بالای بکارگیری کلیه ظرفیت‌های تولید برق در شرایط کنونی، پیشنهاد می‌شود تعرفه سوخت نیروگاه‌های خودتأمین که دارای شمارشگر (کنتور) جداگانه هستند یا بنابر اعلام وزارت نیرو اقدام به تحویل تمام یا بخشی از برق تولیدی خود به شبکه سراسری می‌کنند، به‌اندازه سوخت مصرفی برای برق تحویل شده به شبکه، معادل تعرفه سوخت نیروگاهی براساس متوسط بازدهی نیروگاه‌های حرارتی سال ۹۹ تعیین شود.

### • ابقای بند «د» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۰

در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، اجازه تسویه بدهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش برق با مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت تمام‌شده در کیلووات ساعت برق صادر شده بود



مرکز رشد  
دانشگاه امام  
صادق (ع)



# قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری

بررسی و تحلیل قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و گزینه‌های پیش روی اجرای این قانون



حمید ایزدبخش

موضوع ارتقای حقوق و دستمزد پرستاران به‌ویژه با توجه به عدم تطابق آن با زحمات ایشان و ناچیز بودن آن در مقایسه با دستمزد برخی دیگر از ارائه‌کنندگان خدمات سلامت، همواره یکی از مطالبات پرستاران بوده است. در همین رابطه قانون «تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و تعدیل کارانه‌های پرستاری» مصوب سال ۱۳۸۶ و قانون «ارتقاء بهره‌وری کارکنان بالینی نظام سلامت» مصوب ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند؛ اما بعد از گذشت بیش از یک دهه، هنوز در مسیر صحیح اجرا قرار نگرفته‌اند. به نظر می‌رسد فقدان برنامه اجرا و ابهام در نتایج اجرای این قوانین در کنار سایر روش‌های جاری پرداخت حقوق و دستمزد به ارائه‌کنندگان خدمات سلامت، از مهم‌ترین دلایل تأخیر در اجرایی شدن هر دو قانون بوده است.



## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

تعرفه در نظام سلامت، جایگاه ویژه‌ای دارد به صورتی که گردش مالی سراسری نظام سلامت بر اساس تعرفه بنا گذاشته شده است. واژه «تعرفه» در خدمات پزشکی معادل واژه قیمت در مبادلات بازار است. علت استفاده از عنوان تعرفه این است که قیمت‌ها از محل تلاقی عرضه و تقاضا در بازار تعیین می‌شوند؛ این در حالی است که تعرفه به‌صورت ثابت و برای یک دوره زمانی تعیین می‌شود و در طول سال مستقل از کارکرد بازار و شرایط آن عمل می‌کند. تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری چند سالی است که از جانب جامعه پرستاری و نهادهای صنفی منتسب به آن پیگیری می‌شود. به نظر می‌رسد قانون‌گذار پرداخت مبتنی بر عملکرد را با تعرفه‌گذاری گره زده است؛ درحالی‌که تعرفه‌گذاری در بطن خود عدم بهره‌وری و کاهش انگیزه در راستای ارتقاء عملکرد کل نظام سلامت را در پی خواهد داشت. از سویی روش‌های دیگری نیز برای تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری وجود دارد. هدف از پژوهش حاضر بررسی راه‌های ممکن برای اجرایی کردن قوانین و تضمین هم‌زمان رضایت‌مندی و انگیزه کارکنان به‌ویژه پرستاران در کنار حفظ کیفیت خدمات سلامت است.

## ●● روش‌شناسی پژوهش

رویکرد پژوهشی گزارش حاضر کیفی است که در مراحل مختلف از روش‌های مختلف گردآوری داده بهره برده است. روش گردآوری داده‌ها عمدتاً کتابخانه‌ای و مصاحبه با نمونه‌گیری هدفمند بوده است. در این گزارش برای اتخاذ رویکردی جامع و منسجم از الگوی «مثلث تحلیل خط‌مشی» استفاده شده است.

## ●● بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری

در بررسی تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری باید به‌صورت هم‌زمان دو

قانون «تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و تعدیل کارانه‌های پرستاری» و «ارتقاء بهره‌وری کارکنان بالینی نظام سلامت» را که به‌منظور تطابق حقوق و دستمزد پرستاران با زحمات ایشان تصویب شده‌اند، در نظر گرفت؛ چراکه قانون بهره‌وری در امتداد قانون تعرفه‌گذاری پرستاری تصویب شده و به‌نوعی مکمل آن است. آنچه قانون به صراحت در پی آن بوده، بهره‌وری کارکنان و نظام سلامت است و مسیر آن را نیز پرداخت مبتنی بر عملکرد قرار داده است. به نظر می‌رسد که قانون‌گذار به‌دلیل عدم آشنایی با پرداخت مبتنی بر عملکرد و بی‌توجهی به تفکیک قیمت‌گذاری و نظام جبران خدمات، پرداخت مبتنی بر عملکرد را با تعرفه‌گذاری گره زده است. این درحالی است که تعرفه‌گذاری در بطن خود، عدم بهره‌وری و کاهش انگیزه در راستای ارتقاء عملکرد کل نظام سلامت را در پی خواهد داشت. نکتهٔ حائز اهمیت دیگر این است که تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری به معنای تعیین ارزش نسبی (RVU) خدمات پرستاری نیست؛ به‌عبارت‌دیگر، برای تعرفه‌گذاری در دنیا روش‌های مختلفی وجود دارد که یکی از آنها، ارزش‌گذاری نسبی است.

## ●● بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری

با در نظر گرفتن ابعاد مختلف مسئله و زمینه‌های آن در نظام سلامت، در عمل سه سناریو پیش‌روی اجرای این قانون قرار دارد:

### ● سناریوی اول: عدم پیاده‌سازی قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری

در این سناریو قیمت‌گذاری خدمات پرستاری صورت نگرفته و به شکلی که هم‌اکنون وجود دارد، ادامه خواهد یافت. اشکالات مختلفی به این مسیر وارد است که مهم‌ترین آنها مکلف بودن دولت به تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و ایجاد نارضایتی شدید ناشی از مسکوت ماندن این قانون است. اگر تداوم وضعیت

نظیر «احتمال تداوم نارضایتی پرستاران، ناهمگونی و پاره‌پاره شدن نظام قیمت‌گذاری و تداوم اشکالات اساسی وارد به سیستم فعلی تعرفه‌گذاری» را به دنبال خواهد داشت.

### ●● سناریوی پیشنهادی

هريك از سناریوهای مذکور، معایب و اشکالات خاص خود را دارند؛ لذا سیاستگذار باید از میان آن‌ها مسیر بهینه را برگزیند. پژوهشگران این گزارش باتوجه به داده‌های جمع‌آوری‌شده و تحلیل‌های صورت‌گرفته، اقدامات کوتاه‌مدت و میان‌مدتی را پیشنهاد می‌کنند که به زعم آن‌ها می‌تواند علاج واقعی و اساسی نظام قیمت‌گذاری و جبران خدمات نظام سلامت باشد. در این اقدامات به مسائل کوتاه‌مدت نیز توجه شده است:

### ●● پیشنهادهای کوتاه‌مدت

- برخی از این پیشنهادها عبارتند از:
- یکسان‌سازی جزء حرفه‌ای تعرفه پزشکی در بخش دولتی و خصوصی؛
- افزایش دریافتی پرستاران با تأمین منابع مالی؛
- اصلاح اشکالات وارده بر نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد فعلی؛
- محاسبه دقیق‌تر تعرفه‌های پزشکی و عادلانه ساختن سهم پرستاران از آن.

### ●● پیشنهادهای میان‌مدت

- برخی از این پیشنهادها عبارتند از:
- ارتقاء گروه پرستاری از حیث مهارت و دانش و رتبه‌بندی آن‌ها براساس مؤلفه‌هایی نظیر: «مدرک تحصیلی، مهارت و سابقه کار»؛
- طراحی و پیاده‌سازی سیستم جامع قیمت‌گذاری در نظام سلامت؛
- تعیین میزان و سهم عادلانه کارکنان نظام سلامت از درآمد، تعیین سازوکارها و روش‌های نظام جامع جبران خدمات؛
- طراحی و ایجاد فرایندی عادلانه و بازبینی و تصویب قیمت‌گذاری خدمات سلامت.

### 📁 جمع‌بندی

موضوع ارتقاء حقوق و دستمزد پرستاران، به‌ویژه باتوجه به عدم تطابق آن با زحمات ایشان و ناچیز بودنش نسبت به دستمزد برخی دیگر از ارائه‌کنندگان خدمات سلامت، همواره یکی از مطالبات مهم پرستاران بوده است. بر این اساس، سناریوهای مختلفی در زمینه قانون تعرفه‌گذاری پرستاری مورد بررسی قرار گرفت و در پایان، سناریوی جایگزین پیشنهاد شد. این سناریو، اصلاح تعرفه‌گذاری پرستاری را مشروط به اصلاح موارد دیگری در نظام سلامت می‌داند. برخی از این اصلاحات شامل: یکسان‌سازی جزء حرفه‌ای تعرفه پزشکی در بخش دولتی و خصوصی، افزایش دریافتی پرستاران با تأمین منابع مالی، ارتقاء گروه پرستاری از حیث مهارت و دانش و طراحی و پیاده‌سازی سیستم جامع قیمت‌گذاری در نظام سلامت است.

### 🔍 درباره پژوهش

«این پژوهش در هسته سلامت مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع) با همکاری حمید ایزدبخش، سعید نجبا، محمد آزادی احمدآبادی و محمدسعید صفاری در سال ۱۳۹۹ انجام شده است»

فعلی مدنظر قرار گیرد، ضروری خواهد بود که برخی اصلاحات در تعرفه‌گذاری و جبران خدمت پرستاری اندیشیده شود.

### ●● سناریوی دوم: قیمت‌گذاری خدمات پرستاری براساس ارزش‌های نسبی خدمات

تعرفه‌گذاری کلیه خدمات (پرستاری و غیرپرستاری) مبنایی برای قیمت‌گذاری است نه نظام جبران خدمت؛ بنابراین اجرای تعرفه‌گذاری با درنظرگرفتن شرایط فعلی، بر قیمت‌گذاری خدمات پرستاری دلالت دارد و دلالت روشنی در اینکه پرداخت به پرستار با چه روشی (کارانه یا غیر از آن) صورت پذیرد، وجود ندارد. در اجرای تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری ذیل این سناریو، ملاحظات مختلف و متعددی وجود دارد که اگر سیاست‌گذار بخواهد سناریوی مذکور را اجرا کند، باید آنها را مدنظر قرار دهد. این سناریو پس از اجرای تعرفه‌گذاری خدمات براساس ارزش نسبی، دو مسیر پرداخت کارانه‌ای و عملکردی را پیش‌روی خود دارد:

- **پرداخت کارانه‌ای به معنای پرداخت عملکردی:** مطالعات صورت‌گرفته در این پژوهش، نشان می‌دهد که اجرای پرداخت عملکردی به روش کارانه می‌تواند مشکلات متعددی مانند: «امکان بروز بحران و تلاطم در نظام سلامت، افزایش کمیت خدمات ارائه‌شده به مردم و ایجاد تقاضای القایی» را به دنبال داشته باشد.
- **پرداخت مبتنی بر عملکرد (از محل تأمین مالی تعرفه پرستاری):** در این حالت، به پرستاران براساس عملکردشان و از محل درآمد کسب‌شده با تعرفه‌گذاری پرستاری، پرداخت می‌شود؛ به این ترتیب، بخش ثابتی از دریافتی پرستاران، شامل حقوق ثابت است و بخش دیگر براساس عملکردشان به آنها پرداخت می‌شود. در این حالت، عملکرد پرستاران به‌صورت واقعی سنجیده می‌شود، ارزیابی به‌واسطه معیارهای کمی و کیفی صورت می‌گیرد و بر اساس آن، پرداخت‌ها انجام می‌شود. به نظر می‌رسد که این حالت باعث نارضایتی دوچندان پرستاران خواهد شد؛ چراکه پرستاران توقع دارند کل این درآمد (یا بخش اعظمی از آن) به ایشان برسد اما با اجرای قانون مذکور به‌صورت فعلی ادراک ناعدالتی از سوی پرستاران دوچندان می‌شود؛ ضمن اینکه این کار هم‌اکنون نیز انجام می‌شود. تنها کاری که این قانون می‌تواند انجام دهد، سرازیر ساختن منابع جدید به بیمارستان، جهت افزایش دریافت عملکردی پرستاران است.

### ●● سناریوی سوم: قیمت‌گذاری خدمات پرستاری براساس سایر روش‌ها

- سناریوی سوم برخلاف دو سناریوی قبلی که تعرفه‌گذاری خدمات را براساس روش ارزش نسبی خدمات، مفروض گرفته‌اند، آن را کنار می‌گذارد. این سناریو به دلایل مختلفی حائز اهمیت است؛ ازجمله:
  - اجرای تعرفه‌گذاری پرستاری مانند آنچه در سناریوی دوم بیان شد، تبعات جبران‌ناپذیری بر نظام سلامت خواهد داشت؛
  - مسئله اصلی پرستاران به بخش تعرفه‌گذاری مربوط نیست، بلکه مسئله اساسی آنها اصلاح نظام جبران خدمات است؛
  - آنچه قانون‌گذار به صراحت در قسمت جبران خدمات هدف‌گذاری کرده است، بهره‌وری کارکنان است؛ این درحالی است که اجرای تعرفه‌گذاری موجب عدم بهره‌وری خواهد شد؛
  - در نظام سلامت تجربه قیمت‌گذاری خدمات با روشی غیر از ارزش نسبی نیز وجود دارد.
- لذا استفاده از شیوه‌های متفاوت ارزش نسبی خدمات (RVU)، تبعاتی

موسسه علم و  
سیاست اشراق

# مسئله بهداشت و درمان در جمهوری اسلامی ایران

## ناپایداری نظام سلامت ایران از منظر اقتصاد سیاسی و ارائه راهکار برای بازآفرینی آن



امیر راقب

حفظ سلامت آحاد جامعه، یکی از وظایف مناقشه‌ناپذیر دولت‌ها در قبال شهروندان محسوب می‌شود. دولت‌ها می‌دانند که نسبت به سلامت اتباعشان مسئولیتی برعهده دارند، اما چگونگی نگرش آنها در ایفای این مسئولیت، نظام سلامت کشورهای مختلف را بسیار متفاوت از هم ساخته است. ممکن است در یک دولت، نگرش حاکم نسبت به سلامت شهروندان، نگرش هزینه‌ای (درمان محور) باشد؛ در این صورت، بخش سلامت همواره مثل باری بر دوش دولت سنگینی می‌کند. همچنین ممکن است بخش سلامت به‌مثابه امکانی برای بهره‌مندی دولت از نیروی انسانی سالم و دارای بهره‌وری بالا (بهداشت محور) در نظر گرفته شود که در این صورت، تمرکز دولت معطوف به بخش بهداشت و پیشگیری خواهد بود.



است. لذا دولت مکلف است که خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی را به‌صورت بیمه و غیره در اختیار عموم مردم قرار دهد (اصل ۲۹ قانون اساسی). دولت هر سال در بودجه‌های سنواتی، منابع مالی فراوانی را به بخش بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌دهد و مشوق‌های اقتصادی قابل توجهی را نیز برای مشارکت در طرح‌های حوزه سلامت به بخش خصوصی اعطا می‌کند؛ باوجود این، نظام سلامت در ایران وضعیت مطلوبی ندارد و اجزای مختلف این نظام، وضعیت نامتقارنی نسبت به یکدیگر دارند. برای درک بهتر وضعیت ناپایدار نظام سلامت کشور، به برخی از مهم‌ترین بحران‌های انباشته در این نظام اشاره می‌شود:

● **بحران منابع ناپایدار دولت:** دولت بار مالی قابل توجهی را از ناحیه هزینه‌های بهداشت و درمان به بودجه عمومی کشور وارد کرده است، اما باوجود این افزایش بودجه، حجم بالای تصدی‌گری ارائه خدمات بهداشتی و درمانی از سوی دولت، علاوه بر اینکه منابع مالی نظام سلامت کشور را به منابعی ناپایدار و ناکارآمد تبدیل کرده، باعث شده است که دولت نتواند وظیفه حاکمیتی خود را که عبارت از برپایی نظام پایدار سلامت در کشور، واریسی و نظارت بر عملکرد این نظام است، به‌درستی ایفا کند؛

● **فشار ناشی از هرم جمعیتی کشور:** باتوجه به رشد کاهنده جمعیت و روند فزاینده پیری جمعیت ایران طی سال‌های اخیر، هرم جمعیتی کشور به سمت افزایش جمعیت استفاده‌کنندگان از خدمات بهداشتی و درمانی پیش می‌رود؛ به‌نحوی که ورودی تقاضا به نظام سلامت کشور، مدام در حال افزایش است. همچنین

## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

موضوع سلامت، برآیند پیچیده‌ای از سیاست‌های کلان اجتماعی و اقتصادی (به‌ویژه نسبت به بخش عمومی اقتصاد) و یکی از کلیدی‌ترین جنبه‌های تماس دولت و ملت است. این موضوع هم از الگوی رابطه دولت و ملت ناشی می‌شود و هم بر کیفیت این رابطه اثر می‌گذارد. اینکه دولت‌ها در شرایط مختلف اقتصادی و اجتماعی، با مسئله بهداشت عمومی چگونه رفتار می‌کنند و شهروندان با بهره‌مندی از سطوح متفاوت رفاه، در شرایط مختلف چه رفتاری با هزینه‌های سلامت موجود در سبد هزینه‌های خانوار خود دارند، تصمیمی است که کاملاً وابسته به الگوی مناسبات دوجانبه دولت و ملت است. هرچند نمی‌توان منکر تأثیر یک اقتصاد رشدیافته بر بهبود نظام سلامت پایدار هر کشور بود، اما در چشم‌اندازی متفاوت، نارسایی نظام سلامت در هر کشور، می‌تواند مانعی در مسیر بهبود شاخص‌های رشد اقتصادی آن کشور به‌شمار آید. از این رو هر راهبردی که برای رشد نظام سلامت ارائه می‌شود، در وهله اول باید راهبردی فراگیر و اجتماعی باشد و در وهله بعد، باید بافت اقتصاد سیاسی نظام سلامت را مورد توجه قرار دهد و ناظر به تغییر و بهبود آن باشد. لذا در این پژوهش به بررسی نظام سلامت ایران پرداخته می‌شود و در پایان، پیشنهادهایی جهت بازآفرینی این نظام ارائه خواهد شد.

## ●● ناپایداری نظام سلامت ایران از منظر اقتصاد سیاسی

در جمهوری اسلامی ایران، «سلامت» حقی همگانی دانسته شده

دریچه مناسبات حاکم بر اقتصاد سیاسی نظام فعلی سلامت است. به منظور اصلاح وضعیت کنونی، باید اقتصاد سیاسی نظام سلامت با فراگیرتر شدن بازی نظام سلامت و گسترده تر شدن نقش‌هایی که در آن تعریف شده است، به نحوی تغییر کند که امکان مشارکت کلیه بازیگران خرد و کلان نظام اجتماعی براساس نقش‌هایی که در چرخه تولید و توزیع دارند فراهم شود. همچنین منافع نیز باید متناسب با نقش‌ها در درون همین نظام بازتوزیع شوند. در این راستا گام اول در نظام درمان محور موجود، بازآفرینی «نظام ارجاع» است؛ به شکلی که فرآیند تشخیص، کاملاً مستقل از فرآیند درمان باشد.

اصلاح این روند، جز از طریق بازنگری در نگرش درمان محور و مناسبات ناشی از آن در سطح اقتصاد سیاسی نظام سلامت ممکن نیست. به بیان دیگر، باید الگوی روابط تغییر کند که این امر تنها به واسطه عبور از نگرش درمان محور به نگرش بهداشت محور ممکن است. در نگرش بهداشت محور، بهره‌وری هزینه‌های نظام سلامت افزایش و اتلاف منابع کاهش خواهد یافت و فضا برای مشارکت معنادار، مؤثر و پایدار مردم در قالب نقش‌ها و موقعیت‌های گوناگون و متنوع-نه صرفاً به‌عنوان بیمار در نظام سلامت- فراهم خواهد شد. حاصل کار، ایجاد یک نظام سلامت مشارکتی و پایدار است که در آن هرکس متناسب با میزان مشارکت خود، از منافع موجود منتفع می‌شود. از این‌رو علاوه بر اینکه سلامت عمومی جامعه افزایش می‌یابد، اعتماد عمومی به نظام سلامت کشور نیز تقویت می‌شود.

#### جمع‌بندی

حفظ سلامت آحاد جامعه، یکی از وظایف مناقشه‌ناپذیر دولت‌ها نسبت به شهروندان است. ممکن است نگرش دولت‌ها به سلامت افراد جامعه، درمان محور یا بهداشت محور باشد. نگرش درمان محور هزینه‌های بسیاری را به دولت‌ها تحمیل می‌کند؛ درحالی‌که نگرش بهداشت محور با کاهش اتلاف منابع همراه است و به ایجاد یک نظام سلامت مشارکتی و پایدار منجر می‌شود. نظام سلامت ایران، درمان محور است و جلب مشارکت مردمی و غیردولتی در آن با موانعی روبه‌رو است. این نظام با ناپایداری‌هایی نظیر: «بحران منابع ناپایدار دولت»، «فشار ناشی از هرم جمعیتی کشور» و «بدهی‌های دولت به بخش سلامت» مواجه است. رفع این موانع جز از طریق بازنگری در نگرش درمان محور و مناسبات ناشی از آن در سطح اقتصاد سیاسی نظام سلامت ممکن نیست.

#### درباره پژوهش

این پژوهش در موسسه علم و سیاست اشراق توسط امیر راقب و به سفارش ستاد احیای امر به معروف و نهی از منکر، در سال ۱۳۹۸ انجام شده است.

تنگنای مالی دولت، باعث شده است که ورود منابع مالی به بخش سلامت کشور، دشوارتر از قبل شود. این موضوع، تحقق منابع مالی پایدار برای تضمین نظام سلامت پایدار را به امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر بدل کرده است؛

● **بدهی‌های دولت به بخش سلامت:** این بدهی‌ها در پایان سال ۹۶ بالغ بر ۱۰ هزار میلیارد تومان بوده است که از این مقدار، حدود ۶ هزار میلیارد تومان بدهی دولت و بیمه‌ها به سازمان‌های دارویی است. در مقابل، بیمه بابت خدمات ارائه شده به مشتریان خود، ۱۲ هزار میلیارد تومان به دولت و وزارت بهداشت بدهکار است که چشم‌انداز روشنی برای بازپرداخت آن وجود ندارد.

مجموع این بحران‌های انباشته، وضعیت نابسامانی را برای نظام سلامت کشور رقم زده است که نتیجه آن، نارضایتی عمومی گسترده‌ای است که نسبت به خدمات بهداشتی و درمانی ارائه شده در کشور وجود دارد. نظام سلامت در جمهوری اسلامی ایران، رویکردی درمان محور دارد. در این رویکرد، دولت با الزام حقوقی و اخلاقی، متحمل صیانت از حق حیات بیمار می‌شود و تمرکز خود را بر افزایش طول عمر بیماران صعب‌العلاج، حفاظت از سالمندان، بازنشستگان و دیگر اقشار آسیب‌پذیر جامعه در برابر بیماری قرار می‌دهد. دولت سالانه مبلغ قابل توجهی را برای بخش بهداشت و درمان هزینه می‌کند، اما این هزینه‌ها مصارفی هستند که بازگشتی به چرخه اقتصادی کشور ندارند و با فشار پیوسته و مضاعف به منابع مالی ناپایدار دولت، ناپایداری و عدم توازن آشکاری را در نظام سلامت کشور ایجاد می‌کنند.

#### ●● ارائه راهکار برای بازآفرینی نظام سلامت ایران

اکنون عمده‌ترین چالش نظام سلامت ایران، تأمین و تضمین پایداری آن است. اگر سلامت عمومی به‌عنوان آخرین کالای تولیدشده در زنجیره ارزش نظام سلامت در نظر گرفته شود، منافع حاصل از این زنجیره نیز باید در قالب یک الگوی عمومی و فراگیر، تسهیم شود. تحقق منابع پایدار، محصول وجود نظام منافع پایدار است؛ در غیر این صورت، آنچه حاصل می‌شود، نوعی بلوک‌بندی است که در یک سوی آن کسانی قرار دارند که از آخرین حلقه زنجیره ارزش سلامت در کشور منتفع می‌شوند و در سوی دیگر آن، مردم و شهروندانی قرار می‌گیرند که باید بخش قابل توجهی از مخارج نظام سلامت کشور را تأمین کنند و در نظام سلامت، منفعتی جز بازیابی سلامت خود، آن‌هم با صرف هزینه‌ای گزاف و پس از طی فرآیند نسبتاً طولانی و پرهزینه آزمون و خطای پزشکان نخواهند داشت. این وضعیتی است که اکنون نظام سلامت کشور با آن مواجه است؛ وضعیتی که در سطح اجتماعی به تشدید عارضه بی‌اعتمادی گسترده نسبت به نظام رسمی سلامت کشور و گرایش بی‌ضابطه و افسارگسیخته طیفی از مردم به جایگزین‌های غیررسمی نظیر: طب سنتی، طب اسلامی و... منجر شده است که هر یک از آنها عوارض و نارسایی‌های خاص خودشان را دارند. برای رهایی از این وضعیت، کشور نیازمند بازسازی سیاست اجتماعی سلامت از

مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای  
اسلامی

# ارزیابی وضعیت صنعت تولید مواد اولیه دارویی در ایران

## بررسی وضعیت صنعت تولید مواد اولیه دارویی از حیث میزان تأمین بازار، ارزیابی، عمق تولید، سطح فناوری و قیمت محصولات



مهدی سلطانی

صنعت تولید مواد اولیه دارویی، نقش بسیار مهمی در نظام سلامت کشور دارد. توجه به تولید داروی باکیفیت یکی از دغدغه‌های واقعی دلسوزان هر کشور محسوب می‌شود. دارو ماده‌ای است که در شرایط وقوع بحران نه تنها امکان حذف وجود ندارد، بلکه مصرف آن به صورت تصاعدی افزایش می‌یابد. این صنعت از حدود ۷۰ سال پیش به ایران راه یافته است و امروزه بالغ بر ۱۰۰ واحد تولیدکننده مواد اولیه، مواد مؤثره و ملزومات تولید دارو در کشور وجود دارد. اکنون شرکت‌های دارویی خصوصی با سیاست‌های حمایتی دولت، تقریباً تمام ملزومات مورد نیاز بسته‌بندی دارویی و بیش از ۵۰ درصد از مواد مؤثره مورد نیاز صنعت داروسازی داخلی را تأمین می‌کنند.



رسمی و فعال در حوزه تولید مواد اولیه داروهای شیمیایی است. بخشی از داده‌های این مطالعه از طریق سامانه‌های اطلاعاتی مانند سامانه جامع تجارت و بخش دیگری هم از طریق نمونه‌گیری تصادفی به دست آمده‌اند. درباره بخش میدانی این مطالعه، اطلاعات مربوط به ۱۰۹ ماده مؤثره دارویی، معادل ۵۵ درصد تعداد کل مولکول‌های تولیدی در کشور، استخراج شده است؛ همچنین تحلیل نتایج و بررسی قابلیت تعمیم‌پذیری با کمک نرم‌افزارهای (SPSS۲۴) و (Eviews ۱۰) صورت گرفته است.

### توصیف وضعیت تأمین مواد اولیه در ایران

تأمین مواد مؤثره دارویی با قیمت و کیفیت مناسب، یکی از اساسی‌ترین چالش‌های تولیدکنندگان دارو به‌شمار می‌آید. در ابتدا با توجه به نبود زیرساخت تولید مواد اولیه دارویی در کشور، واردات مواد اولیه دارویی از سایر کشورها صورت می‌گرفت. طبق اطلاعات موجود در اداره کل دارو و مواد تحت کنترل سازمان غذا و دارو، ۱۴۳۱ مولکول دارویی در فهرست رسمی دارویی کشور وجود دارد که از میان آنها ۱۹۸ مولکول شیمیایی (۱۳٫۸ درصد) در داخل کشور تولید می‌شود. در ادامه، به توصیف بررسی‌های مرتبط پرداخته می‌شود:

### بررسی میزان ارزیابی تولید مواد اولیه و مقایسه با ارزیابی واردات

شاخص ارزیابی، معیاری است که به صورت کمی نشان‌دهنده میزان وابستگی صنعت تولید مواد اولیه به خارج از کشور است. این شاخص از این رو اهمیت دارد که کاهش ارزیابی تولید در شرایطی

### ضرورت و اهداف پژوهش

دارو کالایی بسیار مهم و استراتژیک است که نقش مهمی در حفظ و ارتقاء سلامت افراد جامعه دارد. خروجی مهم صنعت دارویی، مواد مؤثره برای تولید دارو هستند که تأثیر مستقیمی بر کیفیت و هزینه‌های محصولات نهایی دارویی دارند. ماده مؤثره یا ماده اولیه دارویی، ترکیبی فعال در فرمولاسیون دارو است که باعث آثار درمانی دارو می‌شود. لذا جهت ایجاد دسترسی به داروهای باکیفیت و قیمت مناسب، باید تهیه مواد اولیه باکیفیت و دارای قیمت مناسب به‌عنوان هدف سلامت عمومی در دستورکار سیاستگذاران دارویی کشور قرار گیرد.

در سال‌های اخیر، با وجود حمایت مسئولان کشور از صنعت دارو، همچنان چالش‌های بسیاری در مسیر این صنعت قرار دارد و پژوهش‌های جامعی در زمینه‌های مختلفی مانند: بهای تمام‌شده مواد اولیه، نحوه اعمال حمایت‌های مالی از این صنعت و بررسی سیاست‌های تأمین مواد اولیه دارویی کشور صورت نگرفته است. لذا مطالعه حاضر درصدد است صنعت تولید مواد اولیه دارویی را در ایران از منظر مهم‌ترین شاخصه‌های مرتبط؛ یعنی میزان تأمین بازار، ارزیابی، عمق تولید، سطح فناوری و قیمت محصولات، مورد واکاوی قرار دهد؛ بدین ترتیب، ارزش افزوده خلق شده توسط این صنعت در نگاهی جامع و از ابعاد گوناگون مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

### روش‌شناسی پژوهش

جامعه آماری مورد مطالعه این پژوهش، دربرگیرنده کلیه شرکت‌های

- اصلاح سیستم ثبت مواد اولیه، استقرار دسته‌بندی ماهیتی مواد اولیه و تکمیل داده‌های مربوط به پرونده هر ماده؛
- استقرار سیستم پایش مواد اولیه در سازمان غذا و دارو.
- ② ضروری است اقدامات ساختاری با قید فوریت در راستای رعایت حداقل استانداردهای کیفی لازم جهت تولید و واردات مواد اولیه دارویی صورت پذیرد؛ در این راستا، اجرای موارد زیر توصیه می‌شود:
- توسعه سامانه پایش کیفیت مواد اولیه جهت انطباق شاخص‌های کیفی حداقلی با فرماکوپه؛
- مکلف ساختن سازمان غذا و دارو و نهادهای ذی‌ربط به نمونه‌گیری از مواد اولیه.
- ③ اتخاذ اقداماتی به‌منظور تدوین «سند توسعه صنعت تولید مواد اولیه در کشور»؛ از جمله:
- اصلاح لیست داروهای ضروری کشور؛
- تمایز در گام‌های حمایت از مواد اولیه حیاتی و استراتژیک نسبت به مواد اولیه غیراستراتژیک.
- ④ ضروری است که بستر ایجاد تخلفات در صنعت مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد و ضمن رصد تخلفات این حوزه، با موارد اکتشافی برخورد قاطع و تام صورت پذیرد. در این راستا موارد زیر توصیه می‌شود:
- مبارزه با پدیده «تولیدنمایی و ریپک» و برخورد با شرکت‌هایی که به‌جای واردات حد واسط، مواد اولیه ساخته‌شده را وارد می‌کنند؛
- ابطال IRC های مربوط به واردات مواد اولیه صادرشده در شرکت‌های تولیدکننده مواد اولیه.

#### جمع‌بندی

صنعت تولید مواد اولیه دارویی، نقشی حیاتی در خروجی نهایی نظام دارویی و سلامت کشور دارد. خروجی این صنعت که همان مواد مؤثره جهت تولید دارو هستند، اثر انکارناپذیری بر کیفیت، اثربخشی و قیمت داروهای مصرفی مردم دارند. این صنعت در سال‌های اخیر از حیث تعداد مولکول‌های تولید داخل، رشد قابل توجهی داشته اما هنوز نتوانسته است به حد مطلوب برسد. آمارهای به‌دست‌آمده حاکی از افزایش ۱۴ درصدی کل ارزیابی و واردات مواد اولیه دارویی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ است؛ بنابراین در این گزارش توصیه‌هایی جهت ارتقاء بهره‌مندی مردم از صنعت تولید مواد اولیه دارویی و بهبود کارایی آن ارائه شد. از جمله این توصیه‌ها می‌توان به: اصلاح سیستم ثبت مواد اولیه، توسعه سامانه پایش کیفیت مواد اولیه، توسعه قیمت‌گذاری نظام‌مند مواد مؤثره دارویی و تدوین سند توسعه صنعت تولید مواد اولیه اشاره کرد.

#### درباره پژوهش

این پژوهش در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با همکاری مهدی سلطانی، حسین مینایی، محمدرضا رحیمی، محمدحسین متولی خامنه و سیدحیدر محمدی در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

مانند تحریم، علاوه بر کاهش وابستگی، به دلیل شرایط نابسامان ارزی و محدودیت در تأمین ارز لازم جهت واردات، اهمیتی مضاعف پیدا می‌کند. در سال ۱۳۹۸، عمده ارز تأمین‌ی مجموعه دسته‌های مواد اولیه دارو، ارز ترجیحی (با نرخ ۴۲۰۰۰ ریال) بود. آمارها نشان‌دهنده افزایش ۱۴ درصدی کل ارزیابی تولید و واردات مواد اولیه دارویی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ است. در مجموع، میزان کاهش ارزیابی تولید نسبت به واردات، در سال ۱۳۹۸ معادل ۲۶٫۲ درصد و در سال ۱۳۹۹ معادل ۲۱٫۱ درصد محاسبه شده است.

### • بررسی وضعیت عمق تولید مواد اولیه دارویی و سطح فناوری تولید

باتوجه به آمارهای به‌دست‌آمده، سطح فناوری تولید حدود ۹۰ درصد مواد مؤثره دارویی، در سطح پایین و متوسط قرار دارد؛ این امر نشان می‌دهد که فرآیند تولید بخش عمده‌ای از مواد مؤثره داخلی شامل خالص‌سازی ماده ناخالص وارداتی یا ملح‌سازی از پایه وارداتی است. این نوع تولید باعث شده است که قیمت نهایی مولکول‌های تولید داخل بالاتر از مولکول‌های مشابه وارداتی باشد. وجود معادن و پوشش گیاهان دارویی، وجود منابع غنی نفت، گاز و پتروشیمی و کمتر بودن مخاطرات زیست‌محیطی، از مهم‌ترین فرصت‌های پیش روی صنعت تولید مواد اولیه دارویی است. برخورداری از این مزایا در صنعت تولید مواد مؤثره دارویی، هنگامی به خلق ارزش افزوده منجر می‌شود که از این ظرفیت‌ها در فرآیند تولید استفاده شود.

### • قیمت مواد مؤثره تولید داخل

نسبت قیمت مواد مؤثره تولید داخل به قیمت همان مواد از مسیر واردات، طی سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، بیش از دو برابر بوده است. محاسبه قیمت این اقلام بر مبنای نرخ تسعیر ارز تعدیل‌شده نیز از امکان‌پذیری کاهش قابل توجه قیمت مواد مذکور حکایت دارد؛ به‌نحوی که پس از تعدیل قیمت‌ها، هم صنعت به سود مکفی خواهد رسید و هم هزینه‌های درمانی بیماران کاهش خواهد یافت. با وجود تخصیص ارز دولتی به این صنعت و به‌رغم تأکیدات قانونی مبنی بر قیمت‌گذاری کالاهای مشمول ارز دولتی، متأسفانه محصولات این شرکت‌ها تاکنون قیمت‌گذاری نشده و ماحصل آن شیب تند افزایش قیمت مواد اولیه دارویی بوده است. افزایش قیمت مواد اولیه تولید داخل طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ در برخی اقلام حتی به ۳۰۰ تا ۸۰۰ درصد نیز رسید که فاصله عمده‌ای با میانگین نرخ تورم در سایر بخش‌های صنعتی دارد.

### • توصیه‌های سیاستی

برخی از اقداماتی که در اصلاح حوزه تولید مواد اولیه دارویی ضروری به نظر می‌رسند، عبارتند از:

- ① در راستای توسعه و استقرار شفافیت، ضروری است که گردش اطلاعات و داده‌های صنعت مواد اولیه با حمایت نهادهای حاکمیتی، در بستر سامانه TTAC در معرض دید مسئولان ذی‌ربط سازمان غذا و دارو قرار گیرد. در این راستا برخی اقدامات لازم عبارتند از:





# ارزیابی بیمه بیکاری تأمین اجتماعی

## بررسی بیمه بیکاری در جهان و ارائه اقدامات پیشنهادی به منظور اصلاح آن در ایران



امیرحسین سادات

سازمان تأمین اجتماعی به منظور حمایت از افراد یک جامعه در مقابل خطرات و پیشامدهای اجتماعی نظیر: بیکاری، فوت، ازکارافتادگی، بازنشستگی و غیره به وجود آمده است. این سازمان بخشی از منابع مالی خود را برای پرداخت مستمری بازنشستگان، آسیب‌دیدگان و البته بیکاران از محل پرداخت‌های فعلی حق بیمه نیروهای کار شاغل تأمین می‌کند. موقتی شدن قراردادهای کار، نرخ نزولی حق بیمه‌های دریافتی از کارفرمایان و افزایش تعداد بیکارشدگانی که برای دریافت حقوق دوره بیکاریشان به این سازمان مراجعه می‌کنند، دولت را ناچار کرده است که سهم کاهشی پرداخت حق بیمه کارفرمایان را یا از منابع دیگری تأمین کند و یا بواسطه پیشبرد بعضی مقررات و سیاست‌ها، از دایره افراد تحت شمول نظام بیمه بیکاری و هزینه‌های صندوق بیمه بیکاری بکاهد.



گسترده و متنوعی از روش‌هایی باشند که کشورهای مختلف جهان در مواجهه با بیکاری ابداع کرده و بکار می‌بندند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که سهم سه درصدی «کارفرمایان» در ایران جهت تأمین مالی بیمه بیکاری با فرانسه (۴٪)، سوئد و هلند (۳٪)، ترکیه و مصر (۲٪) قابل مقایسه است. از نظر سهم مالی «بیمه‌شدگان» نیز ایران با آمریکا، هلند، برزیل، شیلی و مصر قابل مقایسه است که در هیچ‌کدام از آنها، بیمه‌شدگان سهمی در تأمین مالی بیمه بیکاری ندارند.

همچنین مدت‌زمان ارائه مزایای بیکاری در این کشورها عمدتاً کمتر از یک تا دو سال است؛ حال آنکه در ایران، این زمان تا حدود ۴ سال نیز قابل پرداخت است. در نظام بیمه بیکاری ایران، از میان بیکاران موجود در بازار کار (نظیر: بیکاران بدون سابقه اشتغال، خویش‌فرمایان، کارفرمایان، شاغلان مشاغل اینترنتی، خانگی و...) تنها بخش کاملاً محدود و معینی از بیکاران، یعنی «بیمه‌شدگان»، تحت شمول حمایت‌ها قرار می‌گیرند اما در اغلب کشورها این قانون شامل افراد بیشتری می‌شود.

### ●● بیمه بیکاری در ایران

بیکار به فردی اطلاق می‌شود که بر اثر شرایطی که در آن دخالتی نداشته، به شکل ناگزیر و غیرارادی بیکار شده و در نتیجه، تمام یا بخش مهمی از درآمد خود را از دست داده است. بیمه‌شدگانی که پیش از بیکاری، حداقل ۶ ماه سابقه پرداخت حق بیمه از سوی کارفرمای خود را داشته باشند، دارای صلاحیت دریافت خدمات قانون بیمه بیکاری هستند. مدت‌زمان تداوم پرداخت‌ها براساس طول سابقه پرداخت و وضعیت تاهل یا تکفل فرد بیمه‌شده،

### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

به‌طورکلی هر برنامه‌ای که برای بهبود وضعیت رفاهی افراد جامعه تدوین می‌شود، پیوسته باید مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد، بازخوردهای ناشی از اجرای آن به دقت بررسی شده و باتوجه به تأثیراتی که بر زندگی ذینفعان برجا می‌گذارد، مورد اصلاح، تعدیل و تغییر قرار گیرد. سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان متولی اصلی بیمه و خدمات اجتماعی در حوزه اشتغال و سلامت، منابع زیادی از جمله منابع مالی، انسانی و... را در این راه صرف می‌کند؛ بنابراین ضروری است که برنامه‌ها، طرح‌ها و خدماتش را مورد ارزیابی و سنجش قرار دهد تا از میزان تأثیرگذاری آنها در تحقق اهداف سازمانی و انتظارات ذینفعان آگاه شود. پژوهش حاضر سعی دارد تا خدمات بیمه بیکاری در ایران را بررسی و ارزیابی کند. در این زمینه کوشش شده تا دیدگاه‌های مختلف گروه‌های مرتبط با موضوع در نظر گرفته شود و نیز تجارب کشورهای مختلف جهان در نظر گرفته شود.

### ●● بیمه بیکاری در جهان

در این پژوهش، ۱۴ کشور آلمان، انگلیس، ترکیه، دانمارک، سوئد، فرانسه، لوکزامبورگ، هلند، ژاپن، کره جنوبی، مصر، آمریکا، برزیل و شیلی در حوزه بیمه بیکاری بررسی شده‌اند. در انتخاب هریک از این کشورها، سعی شده است که براساس معیارهای مشخص و یکسانی عمل شود و کشورهایی مبنای مقایسه قرار گیرند که اولاً طرح‌هایشان در زمینه بیمه بیکاری واجد اهمیت و نوآوری باشد؛ ثانیاً، هرکدام نماینده و نمونه گونه‌ها و دسته‌های مختلف موجود در زمینه انواع بیمه‌های بیکاری باشند؛ و ثالثاً، نمایان‌گر طیف

سوی دیگر، مخارج سالانه این صندوق (نزدیک به ۴۰۰ میلیارد تومان) و شمار اندک مقرری‌بگیران آن (معادل ۲ درصد از کل بیمه‌پردازان)، وقوع کسری بودجه در ترازهای مالی این صندوق، کمی عجیب به نظر می‌رسد.

## ● اقدامات پیشنهادی جهت اصلاح و بهبود عملکرد بیمه بیکاری

در این بخش بر مبنای یافته‌ها، نظرات کارشناسان مربوطه و نیز تجربیات کشورهای دیگر، رؤس کلی سیاست‌هایی که اجرای آنها می‌تواند بسیاری از مسائل و چالش‌های پیش‌روی قانون بیمه بیکاری را رفع کند، تدوین و ارائه شده است. برخی از این سیاست‌های پیشنهادی عبارتند از: «ایجاد نظام جامع اطلاعات اشتغال و بیکاری و تمهید ضمانت اجرای قانونی برای التزام نگاه‌های اقتصادی به آن»، «ایجاد و استقرار یک نظام کاربایی مدرن و کاربست آن در مسیر اولویت‌های قانون بیمه بیکاری»، «ایجاد یک ساختار مدیریتی واحد»، «کاهش حداکثر مدت زمان پرداخت مقرری بیکاری و تعیین میزان دقیق مدت‌زمان جدید، مطابق با محاسبات آماری دقیق و مستقل، همراه با درنظرگرفتن تجربیات سایر کشورها»، «لحاظ نکردن مقرری بیمه بیکاری به‌عنوان سابقه حق بیمه»، «وارد ساختن دولت در تأمین مالی صندوق بیمه بیکاری»، «افزایش شمار مقرری‌بگیران و دامنه شمول قانون موجود»، «تمهید و پیگیری سیاست‌های ناظر بر اشتغال مجدد» و «ایجاد نظام حمایتی چندلایه تأمین اجتماعی شامل: حمایت‌های بیمه‌ای، اختیاری و حمایت اجتماعی از افراد در مقابل بیکاری».

### جمع‌بندی

سازمان تأمین اجتماعی بخشی از منابع مالی خود را صرف پرداخت‌هایی نظیر بیمه بیکاری می‌کند که این منابع از محل پرداخت‌های فعلی حق بیمه نیروهای کار شاغل تأمین می‌شود. با افزایش بیکاری، توازن دخل و خرج این سازمان به هم می‌ریزد، بنابراین ضروری است عملکرد سازمان در زمینه بیمه بیکاری مورد ارزیابی قرار گیرد. در این پژوهش ضمن بررسی قانون بیمه بیکاری، مطالعه کشورهای منتخب و استفاده از نظر کارشناسان و ذینفعان، پیامدها و چالش‌های این خدمت سازمان مورد ارزیابی قرار گرفته و برای بهبود عملکرد آن پیشنهادهایی ارائه شده است که از جمله مهم‌ترین پیشنهادها می‌توان به: «وارد ساختن دولت در تأمین مالی صندوق بیمه بیکاری»، «افزایش شمار مقرری‌بگیران و دامنه شمول قانون موجود» و «ایجاد نظام حمایتی چندلایه تأمین اجتماعی شامل: حمایت‌های بیمه‌ای، اختیاری و حمایت اجتماعی از افراد در مقابل بیکاری» اشاره کرد.

### درباره پژوهش

این پژوهش در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی با همکاری امیرحسین سادات، زهرا یاوند طاهری و حمیدرضا هندی در سال ۱۳۹۸ انجام شده است.

متفاوت است. منابع و درآمدهای صندوق بیمه بیکاری از حق بیمه بیکاری که توسط کارفرما به فرد بیمه‌شده پرداخت می‌شود (سه درصد از دستمزد فرد) و سودهایی که به ذخائر مالی این صندوق تعلق می‌گیرد، تأمین می‌شود.

## ● ارزیابی قانون بیمه بیکاری

بیمه بیکاری از منظر ورودی‌های قانون بیمه بیکاری براساس ملاک‌های «استحقاق، جامعیت و کفایت» و پیامدهای اجرای قانون بیمه بیکاری براساس اهداف تعیین‌شده برای آن، مورد ارزیابی قرار گرفته است.

## ● ارزیابی ورودی‌های قانون بیمه بیکاری

در این بخش، ورودی‌های نظام بیمه بیکاری، براساس سه ملاک استحقاق، جامعیت و کفایت بررسی می‌شوند. بررسی‌های مبتنی بر ملاک «استحقاق» نشان می‌دهد که تنها تعداد و انواع کاملاً مشخص و محدودی مطابق قانون، مشمول دریافت خدمات این بیمه دانسته شده‌اند. از میان افرادی که در دایره شمول این قانون قرار می‌گیرند نیز گروه‌های مشخصی وجود دارند که صرفاً تحت شرایط خاص، امکان استفاده از خدمات قانون را دارند.

باتوجه به گستره خدمات ارائه‌شده، به نظر می‌رسد که این قانون به خوبی گستره نیازهای فرد بیکار را مورد توجه قرار داده و از «جامعیت» قابل قبولی برخوردار است. در زمینه ارزیابی «کفایت» خدمات، دو وجه مورد توجه قرار می‌گیرد: میزان خدمات و مدت‌زمان دریافت خدمات. معمولاً مقرری‌بگیران درباره میزان مقرری دریافتی‌شان اعتراض می‌کنند و معتقدند که این میزان، قادر به تأمین نیازهای معیشتی روزمره آنها نیست. درمقابل، بین سیاست‌گذاران حوزه بیمه بیکاری نگرشی وجود دارد که نباید مقرری‌های بیمه بیکاری به اندازه‌ای باشد که فرد، احساس نیاز و انگیزه خود را برای اشتغال مجدد از دست بدهد. اما کارشناسان معتقدند که میزان، مدت و شرایط خدمات ارائه‌شده در این قانون برای بیکارشدگانی که به‌میزان حداقل دستمزد، درآمد ماهانه داشته‌اند، بسیار جذاب و ترغیب‌کننده است؛ چراکه بدون زحمت اشتغال، همان حقوق سابق را دریافت می‌کنند و از پرداخت حق بیمه نیز معاف هستند.

## ● ارزیابی پیامدهای اجرای قانون بیمه بیکاری

این قانون، صرف‌نظر از مسائلی که دچار آن بوده و هست، یکی از مترقی‌ترین و امیدوارکننده‌ترین جنبه‌های نظام تأمین اجتماعی کشور به‌شمار می‌آید؛ به‌طوری که حتی اکنون نیز شمار قابل توجهی از کشورها (از جمله برخی کشورهای منطقه خاورمیانه) فاقد این نظام حمایتی‌اند.

باوجود این، جمعیت مقرری‌بگیران فعلی صندوق بیمه بیکاری، بالغ بر ۲۷۰ هزار نفر است که کمی ناامیدکننده به نظر می‌رسد. باتوجه به سیر صعودی بیکاری، انتظار می‌رود که شمار بیشتری از افراد مشمول این قانون شوند. همچنین، از یکسو با در نظرداشتن ۸/۵ میلیون نفری که بیمه‌پرداز اجباری این صندوق هستند و از

مرکز بررسی‌های  
استراتژیک  
ریاست جمهوری

# زیست مهاجران غیرقانونی در ایران

## بررسی چالش‌های قاچاق و زیست مهاجران غیرقانونی در کشور و ارائه راهکار جهت بهبود این وضعیت



پیمان حقیقت‌طلب

ایران چندین دهه است که جزء کشورهای مهاجرپذیر جهان به‌شمار می‌رود. اتباع افغانستانی و عراقی عمده‌ترین مهاجران وارد شده به ایران در ۴۰ سال گذشته بوده‌اند. طبق آخرین آمارهای سازمان ملل، ایران میزبان حدود ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار نفر مهاجر از سایر کشورها است که بیشتر آنها (۹۵ درصد) را افغان‌ها تشکیل می‌دهند. در این میان، حضور مهاجران غیرقانونی و بدون مدرک در کشور همواره نزد بسیاری از مسئولان، سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، کارفرمایان و کارگران ایرانی، محل مناقشه بوده است. بیکاری نیروی کار ایرانی و ایجاد مشکلات امنیتی از جمله چهارچوب‌بندی‌های تکرارشونده توسط مسئولان در واکنش به حضور مهاجران بوده است. نبود آمار قابل اتکا درباره مهاجران بدون مدرک، باعث شده است که جنبه‌های مختلف موضوع، بررسی نشود و این مسئله در مرحله بیان خود نیز با مشکل مواجه باشد.



نقاط تاریک حضور مهاجران در ایران محسوب می‌شوند. مهاجران غیرقانونی به دلیل عدم شفافیت حضورشان در ایران همواره مورد اشاره نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مسئولین کشور بوده‌اند. در این زمینه آمارهای ضدونقیضی که بر پایه حدس و گمان ارائه می‌شود منشأ بسیاری از مناقشات بوده است. وزیر کشور در سال ۱۳۹۴، تعداد اتباع غیرمجاز حاضر در کشور را یک میلیون نفر تخمین زد. علاوه بر آمارهای ضدونقیض موجود، چهارچوب‌بندی‌هایی که از حضور مهاجران غیرقانونی ارائه می‌شود شامل: پیامدهای منفی حضور مهاجران مانند بیکاری ایرانیان، ایجاد هزینه‌های جبران‌ناپذیر برای کشور و بروز مشکلات امنیتی است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی برخورد و کنترل دولت و نهادهای نظارتی را در این زمینه کافی نمی‌دانند. باتوجه به اینکه ورود مهاجران غیرقانونی افغانستانی از مرزها به صورت قاچاق صورت می‌گیرد، هیچ‌گونه آمار دقیقی در این زمینه وجود ندارد؛ اما درباره بازگشت مهاجران غیرقانونی از ایران داده‌هایی وجود دارد. طبق آمارهای سازمان جهانی مهاجرت، به‌طور متوسط در ۹ سال گذشته سالانه حدود ۵۵۴ هزار افغانستانی بدون مدرک از مرزهای ایران خارج شده‌اند. بیش‌ترین بازگشت افغانستانی‌ها در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ به دلیل افزایش قیمت دلار و شیوع کرونا اتفاق افتاد. بنابراین باتوجه به آمارهای موجود، می‌توان گفت که سالانه ۵۵۰ هزار نفر به شکل غیرقانونی وارد ایران می‌شوند.

### چگونگی و چرایی حضور اتباع غیرمجاز

باوجود هزینه سنگینی که سالانه برای بازداشت و اخراج نیروی کار غیرمجاز توسط نیروی انتظامی و وزارت کار صرف می‌شود، این

### ضرورت و اهداف پژوهش

مهاجران حاضر در ایران به دو دسته کلی مهاجران دارای مدرک و مهاجران بدون مدرک تقسیم می‌شوند. طی سالیان اخیر برای مهاجران دارای مدرک، اقلام هویتی گوناگونی صادر شده است. آمار و ارقام مربوط به این دسته از مهاجران حدوداً مشخص است؛ اما در مورد تعداد مهاجران غیرمجاز همواره آمارهای متفاوتی ارائه شده است. حضور این دسته از مهاجران در ایران غیرقانونی است. آنها یا به صورت غیرقانونی و قاچاق از مرزهای ایران وارد شده‌اند یا از دسته مهاجرانی هستند که مدرک اقامتیشان منقضی و در نتیجه حضورشان در ایران غیرقانونی شده است. این پژوهش با استناد به داده‌های قابل اتکا می‌کوشد تصویری دقیق و مشخص از مسئله حضور مهاجران بدون مدرک در ایران ارائه دهد.

### پناهندگان، مهاجران قانونی و مهاجران غیرقانونی

ایران چندین دهه است که جزء کشورهای مهاجرپذیر جهان به‌شمار می‌رود. براساس آمار ارائه شده از سوی درگاه ملی آمار ایران در سال ۱۳۹۵، جمعیت کل ایران ۷۹۹۲۶۲۷۰ نفر بوده است که از این تعداد ۱۵۸۳۹۷۹ نفر افغان و ۳۴۵۳۲ نفر عراقی در کشور ساکن بودند. بیشتر مهاجران حاضر در ایران (۹۵ درصد) افغانستانی هستند. اکنون وضعیت حقوقی-قانونی مهاجران افغانستانی حاضر در ایران را می‌توان به سه دسته «پناهندگان»، «مهاجران» و «مهاجران غیرقانونی» تقسیم کرد. وضعیت دو دسته اول که اوراق شناسایی دارند روشن‌تر است؛ اما مهاجران بدون مدرک و غیرقانونی یکی از

- ۳) لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور؛
- ۴) طرح سامان‌دهی اتباع غیرمجاز در سال ۱۳۹۹؛
- ۵) طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۴۰۰.

## راهکارهای بهبود وضع مهاجران غیر قانونی

- باتوجه به مباحث ارائه‌شده، پیشنهادهای زیر جهت بهبود وضعیت موجود مهاجران ارائه می‌شوند:
- ۱) راه‌اندازی سامانه برخط جهت صدور روادید کاری در مبدأ کشور افغانستان براساس نیاز کارفرمایان ایرانی با هدف قانون‌مندی‌سازی حضور مهاجران افغانستانی غیرمجاز با جمعیت تخمینی بالغ بر یک میلیون نفر؛
  - ۲) فراهم‌سازی امکان ورود زمینی از مبادی رسمی کشور برای افراد دارای روادید کاری و رفع محدودیت ورود هوایی؛
  - ۳) پیگیری تصویب لایحه «مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور» و تشدید مجازات کسانی که باوجود تسهیلات ایجادشده در دو بند فوق، به تردد غیرمجاز در ایران می‌پردازند و ایرانیانی که به اشکال مختلف به این ترددکنندگان کمک می‌کنند؛
  - ۴) تقویت پاسگاه‌های مرزی، مسیر قاچاق بران مهاجر و اردوگاه‌های اداره‌کل امور اتباع و مهاجرین خارجی و همچنین توانمندسازی و ارتقاء مهارت کارگران ایرانی بی‌سواد و کم‌سواد با استفاده از عواید مالیات دریافتی حاصل از درآمد صدور روادید کاری؛
  - ۵) اجرای طرح‌های مبادله‌ای نیروی کار میان ایران و افغانستان باتوجه به عدم تشابه بازار کار دو کشور به منظور بکارگیری ظرفیت انسانی موجود در راستای توسعه و شکوفایی اقتصادی طرفین.

### جمع‌بندی

مهاجران غیرقانونی جمعیت زیادی از مهاجران حاضر در ایران را تشکیل می‌دهند. فقر، بیکاری و ناامنی در همسایه شرقی، وجود تقاضا برای نیروی کار خارجی و صدور دشوار ویزای کاری ازجمله دلایل شکل‌گیری این پدیده است. در این پژوهش ابتدا آمارها، چگونگی و چرایی حضور مهاجران غیر قانونی در ایران، چرخه‌های اقتصادی حضور مهاجران و طرح‌ها و لوایح پیشین به منظور ساماندهی وضعیت آنها بررسی شده است. به‌منظور بهبود وضع مهاجران غیرقانونی پیشنهادهایی ارائه شده است. ازجمله این پیشنهادات می‌توان به: «راه‌اندازی سامانه برخط جهت صدور روادید کاری»، «فراهم ساختن امکان ورود زمینی»، «رفع محدودیت‌های هوایی»، «پیگیری تصویب لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیرمجاز افراد از مرزهای کشور» اشاره کرد.

### درباره پژوهش

این پژوهش در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری توسط پیمان حقیقت‌طلب و امیرحسین چیت‌ساززاده در سال ۱۴۰۰ انجام شده است.

مسئله همچنان حل‌نشده و تکرارشونده باقی مانده است. مدت سه ماهه اعتبار صدور روادید با حق کار، فرصت یک ماهه کارفرمای ایرانی برای ارائه مدارک لازم جهت صدور پروانه کار و طولانی بودن فرآیندهای روادید با حق کار، پروانه کار، تمدید و تجدید آن، ازجمله پیچیدگی‌های روند دریافت روادید و از مهم‌ترین علل رونق حضور مهاجران غیرقانونی در ایران است. در ادامه، دلایل شکل‌گیری این پدیده ذکر می‌شود:

- ۱) فقر، بیکاری و ناامنی در همسایگان شرقی ایران به دلیل شرایط ناپایدار امنیتی، اجتماعی و اقتصادی؛
- ۲) وجود تقاضا برای نیروی کار غیرماهر خارجی در ایران و نبود نیروی کار ایرانی در حوزه‌های کشاورزی، دامپروری و صنایع ساختمانی؛
- ۳) صدور دشوار ویزای کاری برای کارگران ساده و کم‌مهارت کشورهای همسایه در مبدأ؛
- ۴) ارزان‌تر بودن ورود غیرقانونی توسط قاچاقچیان مهاجر نسبت به هزینه‌های سفر قانونی به ایران؛
- ۵) تمایل کارفرمایان ایرانی به استفاده از کارگران غیرمجاز خارجی به دلیل هزینه پایین تمام‌شده کار؛
- ۶) منافع مالی مستتر در قاچاق مهاجر برای ذینفعان ورود غیرقانونی و وجود شبکه‌های متعدد محلی در مسیر قاچاق.

## چرخه‌های اقتصادی حضور مهاجران

الگوی تکرارشونده بازگشت مهاجران بدون مدرک افغانستانی باعث ایجاد چرخه‌های اقتصادی در ایران شده است که در ادامه به اختصار مورد اشاره قرار می‌گیرند:

- **قاچاق مهاجر و افغانستانی‌کشی:** گونه‌ای از اقتصاد زیرزمینی قاچاق مهاجر که مبتنی بر ساختار پیچیده‌ای از ارتباطات است. طبق برآوردها، افغانستانی‌کشی سالانه حداقل ۶۰۰ میلیارد تومان گردش مالی دارد؛
- **مهاجران غیرقانونی و رقابت کالای ایرانی با کالای چینی:** دسته‌ای از مهاجران غیرقانونی، نیروهای فصلی هستند؛ ارزان بودن این نیروی کار باعث شده است که کالای داخلی با کالاهای مشابه چینی رقابت کند؛
- **تحلیل بازار کار کارگران ساده ایرانی:** آمار تعداد کارگران ساده بیکار در نقاط مختلف شهری و روستایی و همچنین آمارهای مربوط به پراکندگی مهاجران در استان‌های ایران نشان می‌دهد که نرخ بالای بیکاری به حضور مهاجران بستگی ندارد.

## طرح‌ها و لوایح ارائه‌شده پیشین جهت حل

### مسئله

دولت و مجلس در سال‌های اخیر اقداماتی به منظور سامان‌دهی حضور کارگران خارجی غیرمجاز در کشور انجام داده‌اند که در ادامه به پنج طرح و لایحه اشاره می‌شود:

- ۱) طرح سامان‌دهی اتباع بیگانه؛
- ۲) طرح اصلاح مواد ۱۵ و ۱۶ قانون ورود و اقامت اتباع خارجی در سال ۱۳۹۷؛



موسسهٔ  
مطالعات انرژی  
سبحان



# بررسی نحوهٔ قیمت‌گذاری متانول در بازارهای بین‌المللی

بررسی سازوکار قیمت‌گذاری متانول در بازارهای جهانی و ارائهٔ راهکارهایی جهت دخالت ایران در فرآیند قیمت‌گذاری این محصول



علی طاهری فرد

ایران یکی از بزرگترین تولیدکنندگان و صادرکنندگان متانول در جهان است. با وجود اینکه متانول ایران اهمیت زیادی در بازار جهانی متانول دارد، اما این کشور هیچ نقشی در قیمت‌گذاری این محصول ندارد و آژانس‌های قیمت‌گذاری متانول، نقش مهمی در نوسانات درآمدهای غیرنفتی ایران دارند. جهت نقش‌آفرینی ایران در فرآیند قیمت‌گذاری متانول در سطح جهانی بایستی عوامل مؤثر بر قیمت‌گذاری این محصول شناسایی و تحلیل شوند. پس از شناسایی عوامل مؤثر، باید اولویت‌های ورود به عرصهٔ قیمت‌گذاری متانول شناسایی و گام‌های اساسی جهت حضور مؤثر کشور در عرصهٔ قیمت‌گذاری متانول برداشته شود.



قیمت‌گذاری فرمولی از تحلیل قیمت حذف شده و شرکت‌های ایرانی نقش قابل توجهی در تعیین قیمت این مجلات ندارند. از طرف دیگر این مؤسسه از سال ۲۰۱۱ با تفکیک Iranian cargo و non-Iranian cargo قیمت‌گذاری متانول صادراتی ایران را کمتر از کشورهای دیگر گزارش می‌داد که مطابق با بررسی‌های انجام شده این تفاوت تا ۲۰ دلار در تن نیز رسیده بود. پس از اعتراض شرکت‌های ایرانی نسبت به این موضوع، گروه‌بندی اعلام قیمت حذف شد ولی تا سال ۲۰۱۷ در متن گزارش‌ها به تفکیک قیمت متانولی ایران و سایر کشورها می‌پرداخت. از اواخر سال ۲۰۱۹ و اوایل سال ۲۰۲۰ این مؤسسه با تفکیک قیمت All Origin و Specific Origin اقدام به جداسازی قیمت متانول ایران از قیمت متانول سایر کشورها در گزارش قیمت چین نموده است. بر اساس متدولوژی ICIS، قیمت همهٔ صادرکنندگان متانول به چین به جز ایران در قیمت Specific Origin و با احتساب ایران در All Origin منعکس می‌شود. تفاوت این دو قیمت در حداقل قیمت گزارش شده توسط مجله است که در برخی از موارد این تفاوت به حدود ۵۰ دلار به ازای هر تن نیز رسیده است. این کاهش حداقل قیمت، باعث کاهش میانگین قیمت فروش رفته و در نتیجه آن کاهش درآمدهای ناشی از صادرات متانول ایران خواهد شد

● **نحوهٔ قیمت‌گذاری Platts:** این مجله در دو گزارش با عناوین «Asian Petrochemical Scan» و «Europe & Americas Petrochemical Scan» به ارائهٔ قیمت متانول در مناطق مختلف می‌پردازد. براساس متدولوژی Platts، این مؤسسه برای گزارش قیمت خود از روش MOC استفاده می‌کند. در این روش، قیمت هر محصول در یک زمان خاص مدنظر قرار می‌گیرد که این زمان معمولاً پایان روز کاری

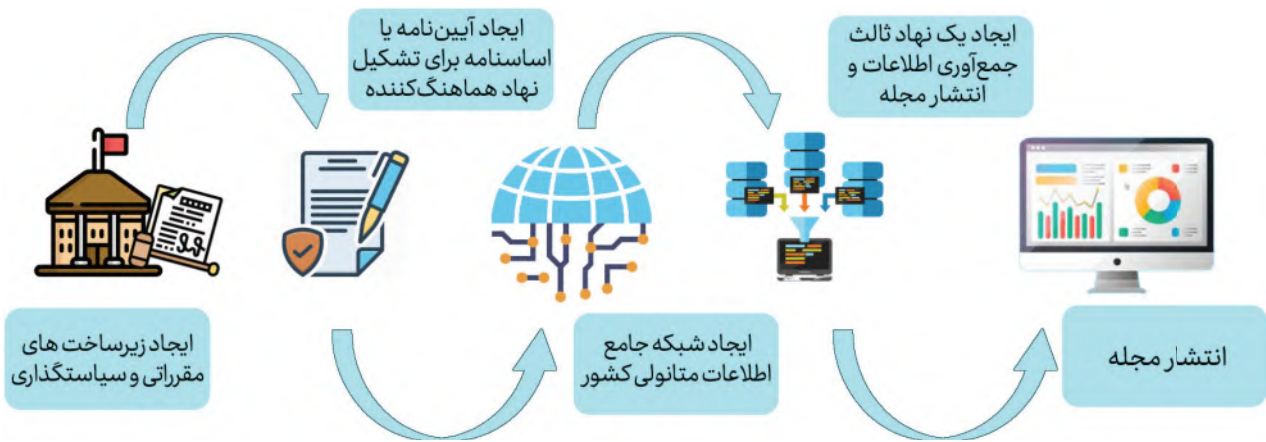
## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

متانول یکی از سه محصول بسیار مهم صنایع شیمیایی در دنیا به شمار می‌رود. تنوع مشتقات متانول و استفاده از آن در صنایع مختلف، این محصول را به‌عنوان کالایی استراتژیک مطرح ساخته است. از این‌رو، نوسانات قیمت آن بر بسیاری از صنایع تولیدی اثر می‌گذارد. ایران از حیث تولید و صادرات متانول جایگاه خوبی در جهان دارد؛ بنابراین تغییرات قیمت متانول علاوه بر اثرگذاری بر حاشیه سود پتروشیمی‌ها، می‌تواند از نظر درآمدهای ارزی نیز برای ایران حائز اهمیت باشد؛ اما مسئله این است که باتوجه به اهمیت متانول ایران در بازارهای جهانی، قیمت آن توسط آژانس‌ها و مجلات قیمت‌گذاری خارجی تعیین می‌شود. نکته مهم‌تر آنست که این نهادها، متانول ایران را پایین‌تر از میانگین جهانی قیمت‌گذاری می‌کنند؛ از این‌رو ضروری است که با شناخت نحوهٔ قیمت‌گذاری مجلات بین‌المللی، راهکارهایی جهت دخالت مؤثر ایران در فرآیند قیمت‌گذاری متانول اندیشیده شود.

## ●● سازوکار اعلام قیمت متانول

در ایران و البته اغلب کشورهای تولیدکننده محصولات پتروشیمی از جمله متانول توجه بسیار زیادی به مجلات قیمت‌گذاری همچون Platts، ICIS و Argus وجود دارد. با توجه به تجربهٔ بیشتر ایران در استفاده از ICIS و Platts، در ادامه متدولوژی این دو مجله مورد تحلیل و نقد قرار گیرد.

● **نحوهٔ قیمت‌گذاری ICIS:** بر اساس متدولوژی این مجله، فقط معاملاتی که بر مبنای قیمت ثابت هستند در تحلیل قیمت وارد می‌شوند، از این‌رو معاملات صادراتی ایران به دلیل نوع



### راهکارهای اجرایی برای ورود ایران به عرصه قیمت‌گذاری متانول

آمده از نقاط ضعف و قوت مجلات، و همچنین زیرساخت‌های مورد نیاز برای حضور ایران در قیمت‌گذاری متانول، این پژوهش راهکارهای اجرایی را به صورت نمودار زیر پیشنهاد می‌کند. همانطور که مشخص است اولین گام ایجاد شرایط قانونی و مقرراتی است. در ضمن انتشار مجله نیز بایستی در چهار سطح انتشار مجله منتشر کننده شرایط بازار متانول ایران، اضافه کردن bid و offer به مجله و رجیستر شدن در پلتفرم مجلات بین‌المللی، اضافه کردن گزارش قیمت بر اساس معاملات انجام شده و در نهایت ایجاد دفاتر در کشورهای مهم (چین و هند) انجام شود.

#### جمع‌بندی

ایران یکی از بزرگترین تولیدکنندگان و صادرکنندگان متانول در جهان است. قیمت متانول توسط نهادها و مجلاتی که ایران دخالتی در تصمیم‌گیری‌های آنها ندارد تعیین می‌شود. برخی از این مجلات دارای خطا در پیش‌بینی قیمت هستند و اغلب، قیمت متانول صادراتی ایران را کمتر از میانگین جهانی تعیین می‌کنند. مهم‌ترین اولویت برای ورود به عرصه قیمت‌گذاری، توجه نهادهای سیاست‌گذار به مسائلی همچون قیمت‌گذاری متانول است. از این‌رو به نظر می‌رسد تا زمانی که مسائل نرم‌افزاری مانند قیمت‌گذاری برای نهاد سیاست‌گذار اهمیت نداشته باشد، ورود به این عرصه مشکل خواهد بود. ضمن اینکه وجود یک نهاد ثالث تحلیل‌کننده بازار که دارای تیم کارشناسی قوی است، از جمله ضروریات لازم در این زمینه خواهد بود. در این پژوهش با بررسی نحوه قیمت‌گذاری متانول در مجلات خارجی اولویت‌ها و راهکارهایی برای ورود مؤثر به عرصه قیمت‌گذاری متانول توسط ایران را ارائه شده است. مهم‌ترین اولویت برای ورود به عرصه قیمت‌گذاری متانول، توجه نهادهای سیاست‌گذار به مسائلی همچون قیمت‌گذاری متانول است.

#### درباره پژوهش

این پژوهش در موسسه مطالعات انرژی سبحان توسط علی طاهری‌فرد در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

در بازار آن محصول است. Platts نیز اخیراً در گزارش خود اقدام به بیان تفاوت قیمت کشورهای تحریمی و غیرتحریمی می‌کند و تفاوت قیمت متانول این کشورها تا ۷۰ دلار به ازای هر تن نیز ذکر کرده است. این عبارت در حالی منتشر می‌شود که قیمت فروش متانول ایران نزدیک به حداکثر قیمت گزارش شده در مجلات است.

علاوه بر این موضوع، به دلیل تحریم، شرکت‌های ایرانی توانایی ثبت معاملات خود در پلتفرم این مجله را نداشته و خریداران متانول ایران با ثبت معاملات جبرانی در پلتفرم Platts قیمت گزارش شده توسط این مجلات را با کاهش قابل توجهی مواجه می‌کنند. به طور مختصر می‌توان مهمترین «نقطه قوت» این مجلات را «داشتن مراکز اطلاعاتی و تیم کارشناسی قوی» و مهم‌ترین «نقطه ضعف» این مجلات را می‌توان «انحراف قیمت‌های گزارش شده نسبت به قیمت‌های واقعی بازار» دانست.

### نحوه حضور ایران در عرصه قیمت‌گذاری

در صورتی که هدف ایران ورود به عرصه قیمت‌گذاری متانول باشد، نیاز به ایجاد زیرساخت‌ها و پیش‌زمینه‌هایی است. بر اساس رویکرد AHP، اولویت‌های ورود به عرصه قیمت‌گذاری متانول به ترتیب شامل «توجه نهادهای سیاست‌گذار به مسائل نرم‌افزاری مانند: تعیین قیمت»، «ساختار مناسب جمع‌آوری و راستی‌آزمایی اطلاعات بازار»، «هماهنگی میان بازیگران اصلی بازار»، «پشتیبانی و حمایت سیاست‌گذاران و بازیگران داخلی»، «تشکیل نهاد ثالث مستقل و برخوردار از تیم کارشناسی قوی» و «زیرساخت‌های قانونی و مقرراتی» است.

### گام‌های عملیاتی حضور ایران در قیمت‌گذاری متانول در سطح بین‌المللی

به دلیل زمان‌بر بودن اعتماد به مجلات، حضور یک‌باره در فرآیند قیمت‌گذاری متانول ممکن نخواهد بود. بر اساس نتایج بدست

اندیشکده  
رصد

رصد

# نقد چارچوب سیاستگذاری یارانه انرژی

## نقد و بررسی گزارش تحلیلی سازمان برنامه و بودجه کشور در زمینه اصلاح ساختار بودجه و یارانه حامل‌های انرژی



سعید سیدحسین زاده یزدی

یارانه یکی از ابزارهای حمایتی دولت‌ها است که برای حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به آنها پرداخت می‌شود. در تقسیم‌بندی یارانه براساس انعکاس یا عدم انعکاس در بودجه دولت، دو نوع «یارانه آشکار» و «یارانه پنهان» وجود دارد. در حال حاضر حجم بالای یارانه‌های پنهان موجب بروز مشکلات بسیاری مانند: آلودگی محیط‌زیست و از بین رفتن بخشی از ثروت ملی شده است. سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان مهم‌ترین نهاد تصمیم‌ساز در امور اجرایی دولت، در حوزه اصلاح ساختار بودجه و اصلاح یارانه‌های حامل‌های انرژی به ارائه گزارش‌هایی تحلیلی در این موضوع می‌پردازد. نقدهای بسیاری بر این گزارش وارد است. امید است که با بیان این نقدها، در سیاستگذاری یارانه انرژی دقت بیشتری توسط دولت‌ها انجام گیرد.



### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

هدف از این پژوهش نقد شیوه تحلیل و چارچوب سیاستگذاری یارانه انرژی در ایران است. مقصود از شیوه تحلیل، چارچوبی است که در آن چابکی، چربایی و چگونگی تولید، مدیریت و بهره‌برداری، توزیع و مصرف یارانه انرژی در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. این چارچوب متأثر از نظام فکری و پارادایم حاکم بر محافل علمی و اجرایی کشور است. از سوی دیگر مقصود از سیاستگذاری، فرآیندی است که در آن شخص در یک موقعیت تصمیم‌گیری ابتدا به شناسایی بدیل‌های مختلف از موضوع می‌پردازد و بعد به انتخاب بهترین گزینه مبادرت می‌ورزد. شناسایی بدیل‌های مختلف در یک موضوع مشخص نیاز به ملاک خاصی ندارد و با اندکی تأمل و خلاقیت امکان‌پذیر است، اما در مرحله دوم از سیاستگذاری که انتخاب از میان بدیل‌های مختلف است، مستلزم قضاوت در مورد گزینه‌های مختلف می‌باشد و قضاوت در این باره نیازمند داشتن ملاک‌هایی است.

به طور مشخص‌تر این نوشتار به نقد و بررسی گزارش تحلیلی سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان مهم‌ترین نهاد تصمیم‌ساز در امور اجرایی دولت، می‌پردازد. این نهاد در دو مقطع یعنی شهریورماه ۱۳۹۸ و آبان‌ماه ۱۳۹۸ اقدام به انتشار گزارشاتی با عناوین «بررسی نظام یارانه‌ای در اقتصاد ایران، تخمین ابعاد کمی و ارائه راهبردهای اصلاحی، سازمان برنامه و بودجه» و «برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی، سازمان برنامه و بودجه» کرده است. به نظر می‌رسد چارچوب فوق، مبانی نظری و عملیاتی، طرح آزادسازی قیمت بنزین در آبان ماه ۱۳۹۸ می‌باشد، بنابراین بررسی این دو گزارش از اهمیت علمی و اجرایی زیادی برخوردار است. گزارش نخست به طور مشخص و مستقیم به بررسی نظام

یارانه‌ای در اقتصاد ایران پرداخته است. گزارش دوم در ضمن یکی از بخش‌های اصلی آن، به موضوع یارانه انرژی پرداخته است. در این پژوهش ابتدا به تعریف یارانه و انواع یارانه در اقتصاد پرداخته می‌شود و سپس به مهم‌ترین نقدها و نکات مطرح در این گزارش اشاره می‌شود.

### ●● تعریف یارانه و نقد آن

یارانه در گزارش سازمان برنامه و بودجه این‌گونه تعریف شده است: «عدم نفع دولت به دلیل فروش کالاهای تولیدی در داخل کشور با قیمت پایین‌تر از قیمت قابل فروش در خارج از کشور است». بر این تعریف، دو نقد عمده مطرح است: اول اینکه دولت مانند یک بنگاه اقتصادی سودآور در نظر گرفته شده است؛ این درحالی است که از نظر اسلام، دولت بنگاه نیست و نباید با دید بنگاهی به آن نگریست. همچنین حاکمیت، برای اجرای احکام شرعی و تحقق اهدافی خاص در زندگی فردی و اجتماعی مردم، وظایفی را برعهده داشته و برای انجام این وظایف، اموالی را در اختیار دارد. بنابراین هدف حاکمیت اسلامی، حداکثر ساختن سود اقتصادی نیست؛ هدف این نوع از حاکمیت در مرتبه اول، اجرای احکام اسلام و در مرتبه دوم، رسیدن به اغراض خاصی (دینی و دنیوی) است. نقد دوم هنگامی مطرح می‌شود که پیش‌فرض دولت به مثابه بنگاه صحیح باشد؛ بر اساس این فرض، اگر قرار باشد مقوله هزینه فرصت برای فعالیت‌های دولت محاسبه شود، این امر باید دوطرفه و جامع باشد؛ بدین معنا مبتنی بر رویکرد حسابداری اجتماعی، تمامی منافع و هزینه‌های اجتماعی از جمله مالیات پنهانی که شهروندان به دلیل کاهش ارزش پول ملی به دولت پرداخت می‌کنند و همچنین تمامی حوزه‌های فعالیتی دولت باید به صورت هزینه فرصت محاسبه شوند؛ این درحالی است که این رویکرد



با هزینه ایجاد قاچاق برای کشور بایستی مقایسه نمود. **سومین خطا** این است که در سیاستگذاری بهبود یارانه انرژی، چارچوب تحلیل را در سازوکار بازاری و قیمت گذاری قفل کرد و سایر سطوح سیاستگذاری غفلت شود؛ سطوحی همچون «سطح تخصیص منابع»، «سطح سازماندهی و حکمرانی»، «سطح قوانین و نهادهای رسمی» و «سطح نهادهای غیررسمی» نظیر فرهنگ. برای مثال می توان علاوه بر تفکر در مورد نحوه قیمت گذاری بنزین، با تغییر سازماندهی در عرضه انرژی و ارائه سوخت جایگزین، همچنین ایجاد نهاد تنظیم‌گر رسمی و استفاده از سیاست‌های اقتصادرفتماری، بسته‌ای جامع از سیاستگذاری ارائه داد، نه اینکه محدود به اولین سطح سیاستگذاری شد.

**چهارمین خطا** این است که انرژی مانند کالاهای مرسوم و روزمره زندگی -مانند میوه و سبزی- کالای خصوصی تلقی شده و قیمت گذاری آن را به صورت بی قید و شرط به بازار واگذار شود. این در حالیست که انرژی کالای مشاع و نسبتاً ضروری محسوب می‌شود نه کالای کاملاً خصوصی، بنابراین لزوماً قیمت گذاری آن توسط مکانیسم بازار منتهی به قیمت عادلانه نخواهد شد. بنابراین به منظور قیمت گذاری یارانه انرژی، الزاماً نباید به دنبال روش بازاری و یا دولتی در قیمت گذاری بود، بلکه می‌توان به اصطلاح علم اقتصاد نهادی به دنبال «طراحی سازوکار بین اقتصاد دولتی و یا بازاری» بود. **پنجمین خطا** این است که اولویت‌ها در اجرای سیاست‌ها نادیده گرفته شود. برای مثال در حالی که در سال ۹۵ سهم بنزین از مجموع یارانه‌های فرآورده‌های نفتی، ۸٪ و سهم گازوئیل حدود ۶۸٪ و بیش از سه چهارم یارانه ضمنی هیدروکربوری به غیرخانوار اختصاص دارد، اما دولت اصلاح قیمت بنزینی را در اولویت قرار می‌دهد و موجب افزایش انتظارات تورمی می‌شود. این درحالیست که اقتصاد از کاهش ارزش پول ملی و بی ثباتی رنج می‌برد و زمان بسیار نامناسبی را برای اصلاحات انتخاب می‌شود. علاوه بر این کارت سوخت را بدون هیچ دلیلی حذف کرده و چشمش را بر روی اصلاحات اساسی در مورد مصرف خوراک پتروشیمی‌ها و نیروگاه‌ها و مشترکین پرمصرف برق خانگی و نیز صنایع بزرگ پرمصرف و بهره‌وری پایین بسته است.

#### جمع‌بندی

شیوه تحلیل و چارچوب سیاستگذاری یارانه انرژی دارای ابهاماتی است. هدف از این پژوهش نقد شیوه تحلیل و چارچوب سیاستگذاری یارانه انرژی در ایران است تا بتوان به سیاستگذاری صحیح در این حوزه دست یافت. براساس بررسی‌های صورت گرفته پنج خطا مشترک در سیاستگذاری یارانه انرژی در دولت‌های مختلف صورت می‌گیرد. این خطاها شامل «اغراق در محاسبه یارانه انرژی»، «ذکر اهداف متعدد برای بهبود یارانه انرژی»، «غفلت از سایر سطوح سیاستگذاری»، «واگذاری قیمت‌گذاری انرژی به بازار بدون هیچ قید و شرطی» و «نادیده گرفته شدن اولویت‌ها در اجرای سیاست‌ها» است.

#### درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشکده رصد توسط سعید سعیدحسین‌زاده یزدی در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

جامع در تحلیل یارانه پنهان انرژی دیده نمی‌شود و رویکردی صرفاً یک‌جانبه بر این فضا حاکم است.

### نقد سیاستگذاری‌های اصلاح یارانه‌های انرژی

با مرور سیاست‌هایی که دولت‌های مختلف برای اصلاح و بهبود یارانه‌های انرژی در اقتصاد دارند، می‌توان پنج خطای مشترک از سیاست‌های آنها برداشت نمود که به نظر می‌رسد عدم اصلاح آن، موجب عقیم ماندن و به ثمر نرسیدن این سیاست‌های خواهد شد. تمرکز اصلی نقد این پژوهش، گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه در خصوص یارانه انرژی است.

**اولین خطا** این است که در نحوه محاسبه یارانه پنهان انرژی، اغراق شود و با محاسبه ارقامی نزدیک به ۹۰۰ هزار میلیارد تومان، آن را هزینه فرصت از دست رفته دولت به دلیل فروش کالاهای تولید در داخل کشور به قیمت پایین‌تر از قیمت قابل فروش در خارج کشور تعریف کرده و نرخ ارز بازار آزاد را ملاک محاسبه آن قرار داده شود. این در حالیست که نه قیمت تمام شده انرژی در کشور به طور دقیق محاسبه شده، نه تمام انرژی‌های تولیدی کشور قابل صادرات به خارج است و نه نرخ ارز بازار آزاد ملاک دقیقی از وضعیت اقتصادی کشور است. از سویی اگر بنا بر هزینه فرصت است، تمام هزینه فرصت‌ها و زیان‌هایی که دولت با کاهش ارزش پول به معیشت مردم وارد کرده و موجب کوچک شدن سفره آنان شده نیز باید در محاسبات وارد شده و این عدم النفع بایستی دوطرفه باشد.

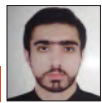
**دومین خطا** این است که اهداف متعددی برای بهبود یارانه انرژی ذکر شود؛ نظیر ایجاد عدالت و رفع نابرابری، ایجاد کارایی انرژی، درآمدزایی پایدار و رفع ناترازی بودجه و مبارزه با قاچاق. این در حالی است که اولاً در عرصه سیاستگذاری، مشخص نیست کدام هدف اهمیت و ضرورت بیشتری دارد. ثانیاً در برخی اهداف مانند عدالت، غالباً به معنایی سطحی از عدالت بسنده شده، در حالی که الزاماً توزیع مساوی عادلانه نیست. ثالثاً رفع برخی مسائل مانند «تکنولوژی پایین خودروی انحصاری داخلی»، «فرسودگی ناوگان دیزلی و عدم توسعه حمل و نقل عمومی» و... که وظیفه دولت است، به نوعی می‌تواند به کاهش مصرف بنزین و گازوئیل منجر شود؛ اما از آنجا که دولت‌ها معمولاً سهل‌الوصول‌ترین راه‌ها را انتخاب می‌کنند و در اجرای این راه‌ها به سراغ ذی‌نفعان پرنفوذ نمی‌روند و مهم‌ترین روش برای بهبود کارایی انرژی را آزادسازی قیمت‌ها می‌دانند. این در حالیست که آزادسازی قیمت لزوماً منجر به بهبود استفاده انرژی نمی‌شود. رابعاً آیا بهترین و مؤثرترین راه برای حذف قاچاق سوخت، آزاد سازی قیمت آن است یا سازوکار دیگری مانند احیای کارت سوخت، افزایش نظارت، حذف سهمیه جایگاه‌داران و... قابل پیاده شدن است که اثرات بیشتری در زمینه جلوگیری از قاچاق انرژی در کشور دارد؛ از سوی دیگر برای اصلاح قیمت انرژی و حذف قاچاق، با توجه به فاصله قیمتی بالا با کشورهای هم جوار و قیمت دلار، نیازمند افزایش بسیار زیاد قیمت انرژی است که عملاً امکان‌پذیر نیست. بیکاری یکی از علت‌های فراگیر شدن قاچاق سوخت در شهرهای مرزی کشور است، بنابراین هزینه‌های افزایش رفاه و ایجاد امنیت در مناطق مرزنشین کشور را



اندیشکده  
حمل و نقل ایران

# بررسی و تحلیل اتصال راه‌آهن شلمچه به بصره

## بررسی اتصال راه‌آهن شلمچه به بصره و ارائهٔ پیشنهادهایی به منظور اجرای این محور ریلی



علی ضیائی

برای ایجاد زیرساخت ریلی میان ایران و عراق، دو پروژهٔ ریلی در غرب و جنوب غربی کشور تعریف شده است. یکی از این محورها به طول ۶۰۵ کیلومتر، با عنوان پروژهٔ راه‌آهن غرب کشور در دست ساخت است. محور دیگر که در خاک عراق قرار دارد، بسیار کوتاه است و ساخت آن برای دو کشور هزینهٔ اندکی به همراه دارد. طرح اتصال راه‌آهن خرمشهر به شلمچه، به طول ۱۷ کیلومتر، در سال ۹۰ به بهره‌برداری رسید؛ اما ادامهٔ آن تا شهر بصره، به طول ۳۲ کیلومتر، در خاک عراق باقی مانده است. با تکمیل خط ریلی میان شلمچه و بصره، بستر اتصال ایران از طریق خرمشهر به عراق و کشورهای شرق مدیترانه برقرار می‌شود و تحولی بزرگ در زمینهٔ ترانزیت و تبادل کالا و مسافر رخ می‌دهد.



### ●● راه‌آهن شلمچه-بصره

طرح اتصال راه‌آهن خرمشهر به شلمچه به طول ۱۷ کیلومتر، در سال ۹۰ به بهره‌برداری رسید و ادامهٔ آن تا شهر بصره به طول ۳۲ کیلومتر، در خاک عراق باقی مانده است. اکنون، خط ریلی بصره تا کربلا فعال است؛ به نحوی که در اربعین سال‌های ۹۵ و ۹۶ زائرین ایرانی با قطار خود را به مرز شلمچه رساندند و پس از آنکه مسیر ۳۲ کیلومتری تا راه‌آهن بصره را با اتوبوس طی کردند، مجدداً با قطار عراقی راهی کربلا شدند. با تکمیل خط ریلی میان شلمچه و بصره، اتصال کشور ایران از طریق خرمشهر به عراق و کشورهای شرق مدیترانه بدون انفعال برقرار می‌شود و تحولی بزرگ در زمینهٔ ترانزیت و تبادل کالا و مسافر رقم می‌خورد.

ساخت محور ریلی شلمچه-بصره طی دو تفاهم‌نامه در سال‌های ۹۰ و ۹۳ میان ایران و عراق مطرح و مقرر شد که ایران نسبت به ساخت پل، روی ابروند اقدام کند. در این زمینه، طرف عراقی درخواست ساخت پل بازشو جهت عبور شناورهای خود را ارائه کرد؛ این پیشنهاد با شرط پرداخت هزینهٔ اضافی از سوی عراق مورد موافقت قرار گرفت. همچنین عراق متعهد شد که پس از انجام عملیات مین‌روبی و تملک اراضی، نسبت به ساخت ۳۲ کیلومتر خط آهن از بصره تا مرز شلمچه اقدام کند. چند ماه پس از امضای تفاهم‌نامهٔ دوم در سال ۹۳، وزیر سابق راه و شهرسازی در سفر خود به بصره با همراهی استاندار بصره، احداث این خط آهن را کلنگ زدند و ایران نیز به طراحی و آماده‌سازی قرارداد ساخت پل روی ابروند پرداخت؛ به طوری که در بودجهٔ سال ۹۵ مبلغ ۱۵۰ میلیارد تومان برای احداث این پل پیش‌بینی شد اما به دلیل عدم پایبندی طرف عراقی به

### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

امروزه موقعیت ژئواستراتژیک «جادهٔ ابریشم» با وجود تقسیم میان سه کشور ایران، عراق و سوریه، همچنان از استعداد بهره‌برداری به‌عنوان چهارراه لجستیکی جهان برخوردار است و امتیازی برای اثرگذاری هرچه بیشتر این سه کشور در معادلات راهبردی، تجاری و سیاسی جهان به حساب می‌آید. اکنون دو طرح ریلی اصلی جهت توسعهٔ ظرفیت ترانزیت غرب کشور مطرح است؛ نخست، محور کرمانشاه خسروی و دیگری خط ریلی شلمچه به بصره که هر دو محور، شبکهٔ ریلی ایران و کشورهای متصل به آن را ابتدا به عراق و سپس به سوریه و سواحل دریای مدیترانه متصل می‌سازند. محور شلمچه-بصره به طول ۳۲ کیلومتر، حلقهٔ مفقودهٔ اتصال شبکهٔ ریلی ایران و عراق است که سال‌ها پس از اولین تفاهم‌نامه برای ساخت آن، به دلیل کمبود منابع مالی طرف عراقی و همچنین به دلایل سیاسی نظیر: نفوذ آمریکا در بدنهٔ بانک مرکزی عراق، هنوز عملیات اجرایی‌اش آغاز نشده است. برقراری امنیت نسبی در عراق و وجود اماکن زیارتی و جاذبه‌های گردشگری دو کشور، باعث افزایش چشم‌گیر تعداد سفرها (تا مرز ۱۵ میلیون در سال) شده است. همچنین صادرات بیش از ۱۹ میلیون تن کالا از ایران به عراق، موضوع حمل‌ونقل را به یکی از الزامات مهم توسعهٔ روابط فرهنگی-اقتصادی دو کشور تبدیل کرده است؛ بنابراین دو کشور، فارغ از هزینه‌های ساخت این محور ریلی، باید هرچه سریع‌تر نسبت به کسب منافع کلان اقتصادی و راهبردی متقابل حاصل از اتصال ریلی اقدام کنند. در این پژوهش، علاوه بر مرور چالش‌های پیش‌روی این طرح، راهکارهایی برای اجرای محور ریلی شلمچه بصره ارائه شده است.



## • ایجاد اشتغال برای مردم عراق در طول روند احداث و بهره‌برداری از این پروژه

پروژه راه‌آهن شلمچه به بصره علاوه بر احداث، نیازمند اداره و بهره‌برداری است. این موضوع از حیث آموزش کارگران و کارمندان عراقی برای اداره این خط و ایجاد سایر خطوط ریلی و زیرساخت‌های این کشور می‌تواند نقطه تفاهمی میان ایران و عراق باشد. در بُعد احداث نیز می‌توان از کارگران عراقی استفاده کرد و پس از احداث، در فرایند بهره‌برداری، تخلیه و بارگیری، تعمیر و نگهداری خطوط و ادوات ریلی نیز به آنها آموزش داد.

### جمع‌بندی

اکنون به منظور ایجاد زیرساخت ریلی برای اتصال ایران و عراق، یکی از خطوط راه‌آهن غرب یا محور ریلی جنوب (شلمچه به بصره) باید تکمیل شود. ساخت محور ریلی شلمچه - بصره طی دو تفاهم‌نامه در سال‌های ۹۰ و ۹۳ میان ایران و عراق مطرح و ایران متعهد شد که نسبت به ساخت پل، روی ا روند اقدام کند؛ اما به دلیل عدم پایبندی عراق به تعهدات خود، ساخت و اجرای این پل از سمت ایران نیز تعلیق شد. در این پژوهش راهکارهایی جهت اجرای محور شلمچه-بصره ارائه شد که برخی از آنها عبارتند از: «حمل بارهای داخلی عراق از طریق ناوگان ریلی ایران»، «افزایش حمل زائران ایران و سایر کشورها به عراق، همراه با افزایش درآمدهای توریستی این کشور» و «ایجاد اشتغال برای مردم عراق در روند احداث و بهره‌برداری از این پروژه».

### درباره پژوهش

«این پژوهش در اندیشکده حمل‌ونقل ایران با همکاری علی ضیائی، محمدجواد شاهجویی، محمدحسین رضائیان و میثم لاجوردی در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.»

انجام تعهدات خود، ساخت و اجرای پل از سمت ایران نیز به حالت تعلیق درآمد.

## • اقدامات پیشنهادی جهت بهره‌مندی عراق از توسعه راه‌آهن شلمچه-بصره

مسئولان عراقی معتقدند که بیشتر سود اجرای محور ریلی شلمچه بصره نصیب ایران شده و آورده چندان برای عراق ندارد؛ بنابراین باید در تعریف اهداف این پروژه و مذاکره با دولت و طرف‌های عراقی، منافع ملی عراق نیز لحاظ شود؛ در ادامه، اقداماتی در این زمینه پیشنهاد شده است:

## • عواید مالی و راهبردی حاصل از ترانزیت برای عراق از محل حمل بار بین‌المللی

اتصال ریلی ایران به عراق، این کشور را به جاده ابریشم ریلی متصل می‌سازد. در طرح جاده ابریشم، عراق می‌تواند متصل‌کننده این مسیر به سوریه و بندر لاذقیه باشد. در صورت نقش آفرینی، عراق در این محور مواصلاتی، منافع اقتصادی و راهبردی قابل توجهی در عرصه جهانی نصیب این کشور می‌شود. همچنین عراق می‌تواند از سود ارزی ترانزیت کالا از خاک کشورش نیز بهره‌مند شود.

## • فرصت توسعه راه‌آهن عراق

اتصال ریلی میان ایران و عراق با ایجاد فرصت ارتباط بیشتر میان راه‌آهن‌های دو کشور، این امکان را برای شرکت‌های ریلی ایران ایجاد می‌کند که با ورود به فضای ریلی عراق، خدماتشان در اختیار راه‌آهن این کشور بگذارند. اکنون صدها شرکت مهندسی و بهره‌برداری ریلی در ایران فعال‌اند که در مقایسه با رقبای خارجی می‌توانند خدمات باکیفیت و ارزان‌تری را در دسترس همسایه غربی قرار دهند. باتوجه به قربانتهای موجود میان دو کشور، خدمات پس از فروش این محصولات، دامنه گسترده‌تری برای عراق خواهد داشت.

## • حمل بارهای داخلی عراق با ناوگان ریلی ایران

احداث خط ریلی شلمچه بصره این فرصت را برای دو کشور فراهم می‌کند که ناوگان ریلی ایران با ورود به عراق، بخشی از حمل‌ونقل بار داخلی این کشور را برعهده بگیرد و موجب کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل و قیمت تمام‌شده محصولات در عراق شود. این فرصت برای واگن‌داران و شرکت‌های بهره‌برداری ریلی ایران نیز فراهم است تا با ورود به عراق، بارهای وارداتی به بنادر این کشور را در شبکه ریلی آن حمل کنند؛ این کار، رونق بیشتری به عراق خواهد بخشید. در صورت تحقق این طرح، مسئولان عراقی نیازهای ریلی خود را در حوزه‌هایی مانند: زیرساخت، تعمیر، نگهداری و بهره‌برداری به ایران ارجاع می‌دهند و همکاری ریلی میان دو کشور پیشرفت خواهد کرد.

## • افزایش حمل‌ونقل زائران ایران و سایر کشورها به عراق همراه با افزایش درآمدهای توریستی این کشور

اتصال راه‌آهن ایران به عراق، می‌تواند امکان سفر ارزان ریلی به این کشور را برای شیعیان منطقه فراهم کند و موجب مسافرت افراد بیشتری به این کشور شود. کاربرد اصلی راه‌آهن ایران و عراق، باری است نه مسافری؛ اما در ایامی مانند اربعین می‌توان کاربری مسافری را هم برای این خط لحاظ کرد.

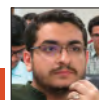


اندیشکدهٔ  
هاتف



# چالش‌های پیش‌روی صداوسیما در مسیر تحول

بررسی مشکلات سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران در مسیر تحول و ارائهٔ پیشنهادهایی مناسب جهت حل آنها



امیرمحمد واعظی

در دنیای امروز یکی از تأثیرگذارترین و قدرتمندترین ابزارهای تبلیغ و ترویج فرهنگ‌ها، ایده‌ها و انتقال مفاهیم اجتماعی، استفاده از رسانه‌ها است. صداوسیما به‌عنوان پرمخاطب‌ترین سازمان رسانه‌ای کشور مطرح و عملکرد این سازمان دارای نقاط قوت و ضعف است. از این رو با بررسی و تشخیص نقاط ضعف و شناخت ساختار موجود سازمان صداوسیما می‌توان راهکارهای مناسبی را جهت رفع و اصلاح آن‌ها ارائه کرد. در این بررسی تا جایی که با ارزش‌های حاکمیت در تضاد نباشد، می‌توان از ابزار و روش‌های مورد استفادهٔ شبکه‌های خارجی مانند: پرس‌تی‌وی و بی‌بی‌سی نیز جهت افزایش تعداد مخاطبان و اعتماد به رسانهٔ ملی، یاری جست.



## ●● ضرورت و اهداف پژوهش

امروزه رسانه‌ها در سراسر دنیا تأثیر به‌سزایی بر شکل‌گیری دیدگاه‌های سیاسی، سلیقه‌های فرهنگی، تمایلات اجتماعی و ... دارند. صداوسیما، سازمانی رسانه‌ای است که بر اساس قانون اساسی تنها متولی قانونی پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. رسالت این سازمان با توجه به شرایط خاص کشور با سایر رقبا کاملاً متفاوت است؛ از یک سو، حساسیت فعالیت‌های خبری و اطلاع‌رسانی همراه با آگاهی‌بخشی‌های لازم به مخاطبان از ضرورت‌های عملگری این سازمان است و از سوی دیگر، سازمان چه در زمینهٔ آگاهی‌بخشی و چه در حوزهٔ سرگرمی، در رقابتی نابرابر با سایر رسانه‌های معتبر جهانی قرار گرفته است. از جمله مهم‌ترین وظایف رسانه‌ها می‌توان به تنویر افکار عمومی و ارتقاء سطح معلومات و دانش مردم در عرصه‌های مختلف زندگی اشاره کرد. در این زمینه صداوسیمای ایران به عنوان رسانه‌ای ملی می‌کوشد بهترین عملکرد خود را نشان دهد. از این رو لازم است به بررسی مشکلات پیش‌روی سازمان پرداخت. در این پژوهش به مرور مشکلات صداوسیما، ریشه‌یابی آن‌ها و ارائهٔ پیشنهادهایی جهت جذب مخاطب پرداخته شده است.

## ●● ریشه‌های شکل‌گیری مشکلات صداوسیما

صداوسیما به عنوان رسانه‌ای ملی، باید در مسیر رفع چالش‌ها و رسیدن به اهداف خود گام بردارد. در این بخش به شناسایی مشکلات و ریشه‌های شکل‌گیری آن‌ها پرداخته شده است تا در نهایت بتوان پیشنهادهای مناسبی را جهت حل آنها ارائه کرد.

مسائل کنونی سازمان صداوسیما در دو دستهٔ مسائل مربوط به ابزارها و مسائل مربوط به نیروهای اکوسیستم رسانه طبقه‌بندی می‌شوند.

برخی از مسائل مربوط به ابزارها عبارتند از:

- **عقب‌ماندگی تکنولوژیک:** عقب‌ماندگی تکنولوژیک باعث کاهش سرعت انطباق صداوسیما با دستاوردهای جدید دنیای رسانه و افزایش هزینه‌های مربوط به تعمیر و نگهداری از امکانات فنی می‌شود. ریشهٔ عقب‌ماندگی تکنولوژیک صداوسیما را می‌توان در طولانی بودن فرایندهای تصمیم‌گیری در سازمان، مدل‌های قراردادی نامناسب سازمان با نیروی انسانی خود و پیچیدگی ساختارهای سازمانی جست‌وجو کرد؛
- **شکاف فرهنگی در نیروی انسانی:** صداوسیما هنوز نتوانسته است به فرهنگ سازمانی منسجمی دست پیدا کند. این تفاوت فرهنگی چنانچه به‌گونه‌ای پیش رود که مانع از شکل‌گیری گفت‌وگو میان بخش‌های مختلف سازمان شود، سازمان را با بحران روبه‌رو می‌کند. دلایل عدم شکل‌گیری فرهنگ سازمانی منسجم در صداوسیما را می‌توان به مواردی مانند: افزایش سهمیه‌محور منابع انسانی و شکل‌گیری طیف‌های مختلف نیروی انسانی مبتنی بر فرهنگ‌سازی مدیران سابق سازمان نسبت داد؛
- **نیروهای بدون آموزش کافی:** یکی از مهم‌ترین مشکلات صداوسیما ناکارآمدی منابع انسانی آن است که از فقدان آموزش نشأت می‌گیرد؛ چراکه سازوکار دانشگاه صداوسیما نتوانسته است مشکل کارآمدسازی منابع انسانی سازمان را برطرف کند. ضعف آموزش منابع انسانی باعث می‌شود که علاوه بر حجم

گیرد، کیفیت برنامه‌های صداوسیما است. در این زمینه باید توجه داشت که بسیاری از اخبار رسانه ملی ظاهری خیرنما دارند اما هیچ‌گونه اطلاعات مفیدی به مخاطب منتقل نمی‌کنند؛ لذا توجه به کیفیت برنامه‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است. مسئله دیگری که صداوسیما با آن مواجه است، نحوه ارائه خبر است. رویکرد سازمان به این صورت است که یک خبر باید دقیق و مشخص باشد تا از رسانه ملی اعلام شود؛ از این رو بسیاری از اخباری که ارزش خبری بالایی دارند، به دلیل وجود ابهام و تردید در بخش‌هایی از خبر، کنار گذاشته می‌شوند.

### • صداوسیمای داخلی و بی‌بی‌سی

بررسی و توجه به برنامه خبری (۶۰ دقیقه) می‌تواند راهکارهای بسیاری را فراروی سازمان صداوسیما قرار دهد. یکی از نکات مهم در این زمینه ارائه مناسب خلاصه خبر است. خلاصه خبر همچون ویترونی از برنامه‌ها است و این امکان را به مخاطب می‌دهد که درباره مشاهده یا عدم مشاهده اخبار شبکه تصمیم‌گیری کند؛ پس صداوسیما باید در چیدمان خلاصه اخبار تلاش بیشتری کند و خبرها را برحسب دغدغه‌های مخاطب و میزان جذابیتشان برای بیننده تدارک ببیند. یکی دیگر از وظایف رسانه ملی بازتاب مسائل روز جامعه است، اما نتیجه افراط در بازتاب مسائل اجتماعی خاص نظیر: قاچاق و کودک‌همسری چیزی جز ناامیدی و گاه، القای حس عدم امنیت در جامعه نخواهد بود. تلویزیون می‌تواند با پخش سریال‌های بروز و برخوردار از تم‌های متفاوت، طیف متنوعی از مخاطبان با سلیق مختلف را به خود جلب کند. همچنین صداوسیما باید به رویکرد جدیدی در نحوه ارائه برنامه‌های دینی و ورزشی خود بیندیشد، زیرا مخاطب نسل جدید، انتقال مفاهیم دینی به سبک خطابه را نمی‌پذیرد و نیازمند گفت‌وگو، مناظره و حتی مجادله است.

### جمع‌بندی

صداوسیما سازمانی رسانه‌ای است که بر اساس قانون اساسی تنها متولی قانونی پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در کشور محسوب می‌شود. صداوسیما به عنوان یکی رسانه‌های جمعی، وظیفه انتقال و هدایت دامنه گسترده‌ای از نمادها، هنجارها، ارزش‌ها و پیام‌ها را در جامعه بر عهده دارد، اما این سازمان مانند سازمان‌های دیگر نیازمند تغییر و اصلاحات مناسبی است. از جمله مشکلات پیش‌روی رسانه ملی می‌توان به عقب‌ماندگی تکنولوژیک، فقدان وجود یک نظریه رسانه‌ای منسجم، حجم بالای منابع انسانی، ناکارآمد بودن نیروها و... اشاره کرد. از این رو صداوسیما با یافتن ریشه مشکلات مذکور و توجه به برخی نکات ضروری می‌تواند رویکرد بهتری را از خود نشان دهد. رسانه ملی از طریق اصلاح نحوه تولید و ارائه خبر، نگاه به مخاطب، ارتقاء کیفیت محتوایی و بهره‌گیری از برنامه‌هایی با تم‌های مختلف، می‌تواند در مسیر اصلاح عملکرد خود و جذب مخاطب گام بردارد.

### درباره پژوهش

این پژوهش در اندیشکده هاتف توسط امیرمحمد واعظی در سال ۱۳۹۸ انجام شده است.

بالای منابع انسانی و کارآمد نبودن آنها، جذب مجدد نیرو رخ دهد که این امر باعث گسترش منابع انسانی و کاهش عملکرد مناسب نیروها می‌شود.

برخی از مسائل مربوط به اکوسیستم رسانه نیز عبارتند از:

- **مسائل مربوط به رقبا:** سازمان صداوسیما با رقاباتی جدی دست‌به‌گریبان است. این رقبا شامل: شبکه‌های ماهواره‌ای، VODها (سرویس‌هایی که به کاربران امکان تماشای ویدیوها را در زمان دلخواه می‌دهند) و افراد تأثیرگذار در رسانه‌های اجتماعی هستند. صداوسیما خواه‌ناخواه با رقاباتی مواجه است که روزانه سهم بیشتری از مخاطبان را به خود اختصاص می‌دهند؛
- **مسائل مربوط به مخاطبان:** چالش از دست دادن مخاطب در صداوسیما هرروز بیش‌ازپیش به مسئله تبدیل می‌شود. سازمان برای حفظ مخاطبان خود به حربه‌های مختلفی مانند کاهش استانداردهای فرهنگی و ایدئولوژیک متوسل شده است. صداوسیما می‌کوشد تا وزن برنامه‌های مرتبط با حوزه سرگرمی را بیشتر کند و به دلیل مصلحت جذب مخاطب، تا حد امکان از برخی معیارهای قدیمی خود چشم‌پوشد؛ اما این سیاست هرگز به جلب اعتماد مردم نسبت به صداوسیما منجر نشده است.

## • راهکارهای مناسب جهت جذب مخاطب در صداوسیما

تاکنون تلاش‌های بسیاری برای ایجاد تحول در اکوسیستم رسانه‌ای کشور انجام شده است. این تلاش‌ها در برخی موارد تاحدودی اثربخش و در برخی دیگر از موارد نیز به‌طورکلی فاقد اثربخشی لازم بوده‌اند. برآیند تلاش‌های مذکور نشانگر این است که اصلاح روند سازمان، اقدامی بسیار دشوار و پرهزینه خواهد بود. از این رو در پرتو توجه به برخی نکات ضروری می‌توان در مسیر اصلاحات لازم و جذب مخاطب گام برداشت. در این زمینه به صورت موردی می‌توان از شبکه‌های پرس‌تی‌وی و بی‌بی‌سی نیز الگوبرداری کرد.

### • صداوسیمای داخلی و پرس‌تی‌وی

سازمان صداوسیما می‌تواند با تغییر در نحوه تولید و ارائه خبر، آگاه‌پنداشتن مخاطب، سرعت پخش مناسب و ارتقاء کیفیت محتوایی برنامه‌ها رویکرد بهتری را به نمایش بگذارد. سازمان در این زمینه می‌تواند شبکه پرس‌تی‌وی را الگوی خود قرار دهد. اکنون نحوه تولید خبر در صداوسیما به این صورت است که بخش‌های مختلف هر خبر توسط افراد گوناگونی تشکیل و تدوین می‌شود؛ اما در مدل پرس‌تی‌وی تهیه گزارش از ابتدا تا انتها (تنظیم نهایی) بر عهده یک فرد است. حسن چنین سبکی این است که فرد احساس مسئولیت بیشتری در قبال نتیجه کار خود داشته و در صورت نقص خبر، مسئولیت آن بر عهده وی خواهد بود. همچنین صداوسیما باید به این نکته توجه داشته باشد که مخاطب، درون جامعه زندگی می‌کند و با منابع اطلاعاتی دیگری نیز در تماس است؛ بنابراین در صورت بروز تضاد و ناسازگاری اطلاعات ارائه‌شده با منابع دیگر، مخاطب اعتماد خود را به سازمان از دست خواهد داد. یکی دیگر از موضوعاتی که لازم است بیشتر مورد توجه قرار



مؤسسهٔ  
مطالعات و  
تحقیقات  
بین‌المللی ابرار  
معاصر تهران



# سالنمای مخاطرات امنیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران

## بررسی و تحلیل امنیت ایران در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی در سال ۱۳۹۸ و ارائهٔ چشم‌اندازی برای آینده



عابد اکبری

نظم بین‌المللی کنونی در حال دگرگونی است. کشورها با راهبردهایی خاص به دنبال اثرگذاری بر نظم در حال شکل‌گیری هستند؛ نظمی که سخن از غیرغربی و چندقطبی بودن آن مطرح است. از این رو پرسش‌های اساسی بسیاری در ذهن نخبگان ایرانی شکل گرفته است. سالنمای مخاطرات امنیت بین‌المللی ایران به بررسی تحولات و روندهای محیط پیرامونی، منطقه‌ای و بین‌المللی کشور و ارائهٔ چشم‌انداز کوتاه‌مدت و بلندمدت در حوزهٔ امنیت بین‌المللی می‌پردازد. در این راستا، مباحث مهمی که در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی بر امنیت ایران اثرگذار است، در سال‌نما مطرح و در قالب چند گزارش، نقد و بررسی می‌شوند.



● **روابط جمهوری اسلامی با قدرت‌های بزرگ:** در این بخش، آسیب‌شناسی و مدیریت روابط جمهوری اسلامی ایران با بریتانیا؛ آسیب‌شناسی و مدیریت روابط جمهوری اسلامی با فرانسه و بررسی مناسبات روسیه با جمهوری اسلامی، ضمن تحلیل ماهیت روابط و الزامات راهبردی آنها مطرح شده است؛

● **ائتلاف‌های راهبردی منطقه‌ای و بین‌المللی:** در چارچوب ائتلاف بین‌المللی علیه داعش، موضوع بی‌ثباتی در دولت عراق و تأثیر آن بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران و در زمینهٔ ائتلاف به رهبری عربستان سعودی برای حمله به یمن نیز موضوع نقش جمهوری اسلامی ایران در تحولات یمن مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است؛

● **قدرت‌های نوظهور بین‌المللی و منطقه‌ای:** در این زمینه، کشور هند به‌عنوان قدرتی نوظهور مورد توجه قرار گرفته و فرصت‌ها و چالش‌های موجود در روابط ایران و هند مورد مطالعه واقع شده است؛

● **چالش‌های پیش‌روی نظام‌های منطقه‌ای:** در میان نظام‌های منطقه‌ای مختلف دنیا، سه نظام منطقه‌ای در اروپا، آسیا و غرب آسیا در معرض چالش‌های جدی قرار دارند. لذا در این بخش به تحولات و روندهای امنیتی شبه‌قاره و آسیای مرکزی اشاره شده است؛

● **رقابت‌های تسلیحاتی:** تجارت امنیتی سبب شده است که فروش تسلیحات از سوی قدرت‌های بزرگ به کشورهای مناطق کلیدی بیش‌ازپیش اهمیت پیدا کند. در این بخش، به‌منظور تبیین تحول

### ●● ضرورت و اهداف پژوهش

یکی از اهداف اصلی سالنمای مخاطرات امنیت بین‌المللی ایران، تولید ادبیات در حوزه‌های مغفول مانده و بررسی زمینه‌های بازیگری کشور در عرصه‌های مختلف است. تجارب دولت‌های ملی، یافته‌ها و آموزه‌های مراکز دانشگاهی، مطالعاتی و اندیشکده‌های موفق و اثرگذار نشان می‌دهد که شناخت و تأمین امنیت بین‌المللی هر کشور، از اصول نسبتاً مشخصی پیروی می‌کند. بی‌توجهی به این اصول می‌تواند پیامدهای خسارت‌باری را برای آن کشور به همراه داشته باشد. براساس این اصول و یافته‌ها، در سالنمای مخاطرات امنیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، مسائل، پدیده‌ها، روندها، مخاطرات و تهدیدهای معطوف به امنیت بین‌المللی در ابعاد گوناگون سیاسی، اقتصادی و نظامی مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین در این سال‌نما، برآورد تحولات راهبردی در محیط امنیت بین‌المللی ایران در سال ۱۳۹۸ تبیین می‌شود. ساختار کتاب، مبتنی بر اولویت‌بندی روندها اعم از کنش بازیگران و نهادها براساس مخاطرات امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی است. براین اساس، روندها در دو سطح منطقه‌ای و بین‌المللی در قالب شش محور مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرند. در ادامه‌نمای کلی هر بخش آمده است:

### ●● نظم‌ها و نظامات سیاسی-امنیتی-دفاعی

#### منطقه‌ای و بین‌المللی

به‌منظور فهم دقیق نقش قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای در تعریف و اجرای نظم و نظامات سیاسی و امنیتی، محورهای زیر مورد بررسی قرار می‌گیرند:

## مقاومت منطقه‌ای و بین‌المللی

در مقابل نظم‌ها و نظام‌های حاکم در سطح بین‌المللی، چالش‌هایی وجود دارند که خود را از طریق مقاومت در برابر پذیرش قواعد و نظم حاکم نشان داده‌اند. از این رو، موضوع بخش چهارم کتاب را می‌توان ذیل محورهای زیر مورد بحث و بررسی قرار داد:

● **محور مقاومت و شکست روند سازش:** انتقال سفارت رژیم صهیونیستی به بیت‌المقدس و پذیرش رسمی آن توسط آمریکا موجب تضعیف حامیان صلح، از جمله تشکیلات خودگردان فلسطین شده است. در گزارش‌های «بن‌بست امنیتی رژیم صهیونیستی و انزوای روند سازش» و «محور مقاومت و چالش‌های نظام سلطه»، این روند و پیامدهای آن برای امنیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته است؛

● **محور مقاومت و شکل‌گیری تهدید حول محیط امنیتی رژیم صهیونیستی:** با شکل‌گیری و افزایش قدرت نیروهای مقاومت ضد صهیونیستی مانند حزب‌الله لبنان، حوثی‌های یمن و حشد الشعبی عراق، امنیت رژیم صهیونیستی به خطر افتاده است. در گزارش‌های «تحلیل و بررسی جبهه‌های فعال و غیرفعال علیه رژیم صهیونیستی» و «جمهوری اسلامی ایران و رژیم صهیونیستی (کنشگران آنتالوژیک و آنتاگونیست)»، تهدید امنیت رژیم صهیونیستی مورد بررسی قرار گرفته و چشم‌انداز روشنی نسبت به تداوم این راهبرد به تصویر کشیده شده است.

### جمع‌بندی

سالنمای مخاطرات امنیت بین‌المللی ایران به بررسی تحولات و روندهای محیط پیرامونی، منطقه‌ای و بین‌المللی ایران و ارائه چشم‌انداز کوتاه‌مدت و بلندمدت در حوزه امنیت بین‌الملل می‌پردازد. یکی از اهداف اصلی سالنمای مخاطرات امنیت بین‌الملل ایران، تولید ادبیات در حوزه‌های مغفول مانده و بررسی زمینه‌های بازیگری کشور در عرصه‌های مختلف است. در این سالنما گزارش‌هایی درباره «نقش قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای در تعریف و اجرای نظم و نظامات سیاسی و امنیتی»؛ «نظامات اقتصاد سیاسی منطقه‌ای و بین‌المللی در قالب تحریم، سرمایه‌گذاری، مسیرهای ترانزیتی و فناوری‌های نوین»؛ «بررسی سازمان‌های حقوق بشری و معاهدات حقوقی بین‌کشورها در قالب نظم حقوقی»؛ «تحلیل نیروهای مقاومت در منطقه»؛ «بررسی انسجام اسلامی کشورهای منطقه»؛ و «قاچاق مواد مخدر و جرائم سایبری غیردولتی» ارائه شده است.

### درباره پژوهش

◀ این پژوهش در مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران توسط عابد اکبری در سال ۱۳۹۸ انجام شده است.

دوم، موضوع رقابت تسلیحاتی منطقه‌ای و تأثیر آن بر امنیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران بررسی شده است؛

## نظامات اقتصاد سیاسی، منطقه‌ای و بین‌المللی

در بخش دوم، نظامات اقتصاد سیاسی منطقه‌ای و بین‌المللی در قالب محورهای ذیل مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته‌اند:

● **نظام تحریم به مثابه چالش در اقتصاد سیاسی بین‌الملل:** هر چند تحریم‌های اقتصادی علیه کشورها ابزاری کم‌هزینه برای کشور تحریم‌کننده به نظر می‌رسد، اما به چالشی برای اقتصاد سیاسی بین‌الملل تبدیل شده است. در این راستا، تحریم‌های چندجانبه و به‌خصوص یک‌جانبه علیه جمهوری اسلامی ایران و نیز تهدیدهای فراروی آن تبیین شده است؛

● **نظام سرمایه‌گذاری بین‌المللی:** چین، امروزه به کشوری پیشرو در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی تبدیل شده است. با وجود حمایت‌های دولت آمریکا برای بازگرداندن شرکت‌های آمریکایی به داخل کشور، چین از طریق اقدامات متعدد خود، نظام سرمایه‌گذاری بین‌المللی را تحت تأثیر قرار داده است. در گزارش «ارزهای بدیل در برابر دلار»، تحولات رخ داده در این زمینه مورد تحلیل قرار گرفته و در پایان، شرح پیامدهای آن برای جمهوری اسلامی ایران بیان شده است؛

● **زنجیره‌های جهانی اتصالات:** در این گزارش، جایگاه ایران در زنجیره جهانی اتصالات شامل: خطوط لوله، کریدورها، مسیرهای هوایی، دریایی و زمینی؛ قطب‌های ترانزیتی و... بیان شده است. همچنین، آسیب‌شناسی دقیقی درباره نقش ایران در مهم‌ترین ابتکار عمل‌های منطقه‌ای نظیر: ابتکار «یک پهنه، یک راه» صورت گرفته است؛

## نظامات حقوقی، منطقه‌ای و بین‌المللی

قدرت‌های بزرگ به موازات نیازهای خود در حوزه‌های مختلف، حقوق بین‌الملل را توسعه داده‌اند. در بخش سوم کتاب، این نظم حقوقی ذیل محورهای زیر بررسی شده است:

● **معاهدات حقوقی در زمینه منع گسترش تسلیحات هسته‌ای:** در ۲۰ اکتبر ۲۰۱۸، رئیس‌جمهور آمریکا اعلام کرد که از پیمان نیروهای هسته‌ای میان‌برد که بین آمریکا و شوروی امضا شده بود، خارج می‌شود. در فوریه ۲۰۱۹، آمریکا به مدت شش ماه پیمان مذکور را به حالت تعلیق درآورد و خواهان پابندی روسیه به مفاد توافق شد. روسیه نیز در مقابل، اجرای مفاد پیمان را به حالت تعلیق درآورد. در این گزارش، تحولات رخ داده در این زمینه و پیامدهای آن بر امنیت جمهوری اسلامی ایران مورد ارزیابی قرار گرفته است.

● **نظام‌های حقوق بشری:** سازمان‌های حقوق بشری با وجود ظاهر مترقی و بشردوستانه، در بسیاری از مواقع جایگاه حقوقی و بی‌طرفانه خود را از دست می‌دهند و تحت تأثیر نفوذ قدرت‌های غربی (به‌خصوص آمریکا)، کشورهای مختلف را به شکل‌گزینی تحت فشار می‌گذارند. لذا این گزارش به بررسی تحولات حقوق بشری در داخل ایران، ارتباط آن با فشارهای مذکور در سطح بین‌المللی و نیز ارزیابی پیامدهای آن برای کشور پرداخته است.

# مهمترین اخبار زیست بوم اندیشه‌ورزی کشور در یک نگاه

مروری بر آخرین اخبار مربوط به اندیشکده‌ها، موسسات سیاست‌پژوهی و مراکز مشاوره سیاستی کشور در بهار ۱۴۰۱

## بسط کرانه‌های شعار سال



یکی از ورودهای قابل اعتنا به شعار سال را مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع) انجام داده است. این اندیشکده با موضوع «تحول دانش‌بنیان در حوزه سلامت» به تبیین ابعاد شعار سال در حوزه سلامت و پزشکی پرداخت. گزارش این نشست در سایت جامعه اندیشکده‌ها در دسترس است.

## از جهان اسلام چه خبر؟



دو نشریه در حوزه جهان اسلام، آخرین مقالات تولید شده در کشور پیرامون مسائل و تحولات کشورهای اسلامی را به طور مرتب منتشر می‌کنند: ماهنامه رصدی «دین و بین‌الملل» اندیشکده مرصاد و فصلنامه «مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام» مرکز آینده‌پژوهی جهان اسلام. فصلنامه مرکز آینده‌پژوهی جهان اسلام به تازگی موفق به دریافت رتبه علمی ب از کمیسیون نشریات علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری شده است.

## ترویج به سبک برگزاری نمایشگاه تخصصی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری وابسته به سازمان برنامه و بودجه کشور با برگزاری نمایشگاه «آثار کهن بودجه‌ریزی در ایران»، نحوه‌ها و روش‌های بودجه‌ریزی در ایران دوره صفویه را شامل می‌شد. برگزاری این نمایشگاه، تنوع فعالیت‌های آموزشی-ترویجی پیش روی اندیشکده‌ها را نشان داد؛ چه اینکه گاهی یک تصویر تاریخی، به اندازه یک دوره آموزشی برای مخاطب موثر و راهگشا خواهد بود. گزارش مختصری از این نمایشگاه در سایت جامعه اندیشکده‌ها با عنوان «از چرتکه تا نظام بودجه‌ریزی» منتشر شد.

## تلاش پیگیر برای زیست بدون تبعیض مهاجران



انجمن دیاران با سلسله نشست‌های «کافه مهاجرت»، ابعاد متعدد حضور مهاجران افغانستانی در ایران را بررسی می‌کند. تاکنون هفت نشست از این مجموعه در محل خانه اندیشه‌ورزان برگزار شده و درباره مسائلی نظیر تحصیل کودکان مهاجر، تخصیص یارانه به مهاجران و تاثیر مهاجران بر امنیت ملی همفکری شده است.

## درک اهمیت ژورنالیسم و تربیت آکادمیسین در عرصه رسانه



مرکز آموزشی گام با برگزاری نخستین دوره آموزشی «ژورنالیست اقتصادی»، به زنده شدن اهمیت و عمق روزنامه نگاری در زیست بوم اندیشه‌ورزی توجه نشان داده است. این دوره که زیر نظر دو ساحت رسانه (روزنامه ایران) و دانشگاه (دانشکده خبر) برگزار می‌شود، در صورت تداوم می‌تواند پنجره جدیدی در فعالیت‌های اندیشکده‌ای محسوب شود. نگاه تخصصی به تربیت نیروی متخصص در عرصه رسانه، همواره از خلاهای زیست بوم اندیشه‌ورزی کشور بوده است.

## آشنایی با آنچه در روابط بین‌الملل می‌گذرد



مؤسسه مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس)، با انتشار منظم یادداشت‌های تحلیلی پیرامون موضوعات روز، جزء پرکارترین اندیشکده‌ها در حوزه استخراج یادداشت از گزارشات سیاستی خود است. با توجه به اهمیت ورود اندیشکده‌ها به لایه رسانه و فضاسازی پیرامون مسائل سیاستی، ایراس یادداشت‌های بی‌درنگی درباره آخرین تحولات سیاست بین‌الملل را در کانال تلگرام خود انتشار می‌دهد.

## روندپژوهی عوامل موثر بر امنیت ملی



لقب فعال‌ترین اندیشکده در حوزه نشر کتاب را شاید بتوان به مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران داد. این اندیشکده به طور مرتب کتاب‌های ارزشمندی درباره روندپژوهی تحولات مربوط به امنیت ملی ایران منتشر می‌کند. تهیه و خرید کتبی که برچسب محرمانه ندارند، از طریق سایت این موسسه امکان‌پذیر است.

## برنامه هفتم توسعه در دستور کار اندیشکده‌ها



تدوین و تصویب نهایی برنامه هفتم توسعه، نسبت به سایر برنامه‌های مشابه در گذشته، با تاخیر زیادی مواجه شده است. عدم تحقق برنامه‌های پیشین و ایجاد حساسیت برای برنامه‌های پیش رو، شاید یکی از دلایل این تاخیر باشد. اندیشکده‌ها و موسسات مشاوره سیاستی نیز فعالیت‌های جدی و موثری را در این زمینه دنبال می‌کنند. «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، «مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» و «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور»، از جمله مدعیان این حوزه هستند.

اندیشکده‌ها و مؤسسات سیاست‌پژوهی می‌توانند خلاصه پژوهش‌ها و اقدامات خود را در قالب متن ۱۳۰۰ کلمه‌ای به همراه مستندات آن‌ها (کتاب، گزارش، اینفوگرافیک و ...) جهت درج در فصلنامه ارسال نمایند. مطالب دریافت شده، بر روی سایت جامعه اندیشکده‌ها و در صفحه اختصاصی آن اندیشکده نیز قرار می‌گیرد.



جهت کسب اطلاعات بیشتر با ما در تماس باشید.

[info@iranthinktanks.com](mailto:info@iranthinktanks.com)

۰۲۱-۶۶۴۸۸۰۵۷



برای ورود به صفحه ارسال پژوهش اسکن کنید





IranThinktanks



IranThinktanks



IranThinktanks\_\_com

[www.IranThinktanks.com](http://www.IranThinktanks.com)