

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# دوباره ایران

## برنامه دولت دوازدهم

آزادی و امنیت؛ آرامش و پیشرفت

اردیبهشت ۱۳۹۶



## دوباره ایران

ما ایرانیان در سال ۱۳۹۷ جشن چهل سالگی انقلاب شکوهمند خود را برگزار می‌کنیم و در سال ۱۴۰۰ پا به قرن جدید شمسی می‌گذاریم. انقلاب در چهل سالگی خود به سن پختگی می‌رسد و این یعنی دیگر تکرار اشتباهات و تصمیم‌ها و رفتارهای نامناسب از ما پذیرفته نیست. حال که قرن گذشته (۱۴۰۰-۱۳۰۰) را پشت سر می‌گذاریم باید درس‌های قرن را مرور کرده و مبنای گذر به قرن جدید قرار دهیم.

مرور قرن شمسی حاضر که فقط چهار سال از آن باقی‌مانده، نشان می‌دهد ایرانیان علیرغم تلاش‌های ضداستعماری، ضداستبدادی و اصلاحات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی هنوز هم با آرمان‌ها و آرزوهای خود فاصله زیادی دارند. مهم‌ترین درس برای ما آن است که جمهوریت، اسلامیت و ایرانیت باید در کنار یکدیگر حفظ شوند و جمهوری اسلامی ایران به معنای هم‌زیستی هر سه هویت است. پهلوی‌ها سعی کردند اسلام حذف و گروه‌هایی هم سعی کردند ایرانیت را حذف کنند ولی هر دو ناموفق ماندند. عده‌ای هم به نام دولت اسلامی از ابتدا تاکنون با جمهوریت مخالف بوده و هستند. چنین حذف کردن‌هایی نابه‌جاست و در آستانه قرن نو باید چنین رویه‌هایی را کنار گذارد.

جامعه ایرانی در آرزوی توسعه، اقتصادی پویا و خلق ثروت از مسیرهای مولد است که در پرتو آن هر ایرانی فرصت داشته باشد با اشتغال و کار شایسته به صورت عادلانه به مواهب زندگی دسترسی یابد. ما نیازمند اقتصادی فناورانه، نوآور و سازگار با معیارهای محیط‌زیستی هستیم ولی متأسفانه در یک قرن گذشته قادر نبوده‌ایم به‌چنین دست‌آوردی برسیم. پیشرفت‌هایی در بسیاری زمینه‌ها داشته‌ایم اما صادقانه آن است که هنوز تا رسیدن به جایگاه یک قدرت اقتصادی منطقه‌ای و مؤثر در سطح جهانی فاصله زیادی داریم. ما نیاز داریم با تکیه بر هویت سیاسی جمهوری، اسلامی و ایرانی و با پشتوانه علم اقتصاد و دست‌آوردهای علمی بشری و بهره‌گیری از اندیشه دینی به سوی تحقق اهداف اقتصادی خود و توسعه پایدار پیش برویم.

جامعه ایرانی ترکیبی از اقوام، ادیان، مذاهب و گروه‌هایی با تفکرات و سلیقه‌های متفاوت است. زنان و مردان ما به یک شیوه زندگی نمی‌کنند. همه برداشت یکسانی از فرهنگ و هنر و سبک زندگی ندارند. این تفاوت و تنوع را باید به رسمیت شناخت. اقوام ما همواره ایرانی بوده‌اند و در چارچوب این سرزمین زیسته‌اند و برای حفظ آن تلاش کرده‌اند. کردها، بلوچ‌ها، عرب‌ها، ترک‌ها، لر‌ها، ترکمن‌ها و سایر اقوام پاره تن ایران هستند. اقوام حق دارند از برخی کاستی‌ها ناراضی باشند. روند توسعه کشور به گونه‌ای بوده که توسعه در مرکز کشور ایجاد شده و استان‌های مرزی کم‌بهره مانده‌اند. توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متوازن و عادلانه باید در همه کشور محقق شود و گروه‌هایی که تاکنون کمتر برخوردار بوده‌اند باید بهره‌مندتر شوند. زنان نیرویی بزرگ و تأثیرگذار در جامعه ایرانی هستند. در ابتدای قرن تلاش شد زنان به گونه‌ای آمرانه مدرن شوند. حجاب از سر زنان کشیده شد و به شخصیت ایشان توهین کردند؛ اما مقاومت بانوان در هم نشکست. گروه‌هایی هم که رویه معکوس را می‌پسندیدند پاسخی دیگر گرفتند. زنان در تمام قرن به تدریج برای کسب حقوق‌شان تلاش کرده‌اند. زنان امروز جایگاه خود را در دانشگاه‌ها به‌دست آورده‌اند و سهم خود را هم از بازارکار خواهند گرفت. بانوان پرافتخار امروز نمایندگان ورزش ما در سراسر جهان شده‌اند و موفقیت‌های علمی و اقتصادی و سیاسی بسیاری کسب کرده‌اند. ما باید توانایی‌های زنان را آن‌گونه که هست در چارچوب قانون به رسمیت بشناسیم.

سال‌هاست که نسل‌های قدیمی‌تر از پذیرش ایده‌ها و آرزوهای نسل‌های جوان‌تر طفره رفته‌اند. جوانان مایل‌اند کشورشان با الهام از ایده‌های آن‌ها اداره شود و سهمی مؤثر در تعیین سرنوشت کشور داشته باشند. جوانان می‌خواهند بر شیوه اداره کشور و مسیری که پیموده می‌شود، اثر تعیین‌کننده داشته باشند.

ایرانیان به غیر از هویت اسلامی و ایرانی، واقعیت دنیای جدید را هم پذیرفته‌اند. ایرانیان فناوری، اقتصاد، سیاست و فرهنگ مدرن را در گذشته سنتی و هویت دینی خود ترکیب کرده و زندگی و هویت ترکیبی جدیدی خلق کرده‌اند. مردم ما تعارضی میان امروزی زیستن و دیندار و ایرانی بودن نمی‌بینند. تلاش برای تحمیل هویتی تک‌پایه بر مردم بی‌ثمر است. مردم ما احساس می‌کنند دیندار، اخلاقی، ایرانی و امروزی هستند و می‌توانند همه این‌ها را با هم تجربه کنند و هویتی خلاق و عزتمند داشته باشند.

آزادی از حقوق اساسی بشر است که در اسلام نیز محترم شمرده شده است. آزادی بی‌بند و

باری نیست، و مردم اخلاقی و دیندار ما خود را مستحق زندگی ذیل نظامی اسلامی و در عین حال آزاد می‌دانند. آزادی‌خواهی و آزادگی ایرانی نیز برگرفته از روح دینی این مردم است. آزادی سیاسی و اقتصادی و آزادی اندیشه و فرهنگ را باید به رسمیت شناخت و به آن احترام گذارد. آزادی پس از بیان، پس از مشارکت سیاسی، و پس از فعالیت اقتصادی و فرهنگی را هم باید به رسمیت شناخت. محدود کردن آزادی به زیرزمینی شدن هر فعالیتی، از موسیقی گرفته تا کار سیاسی می‌انجامد. تحدید آزادی به نام امنیت را هم باید پایان داد.

عدالت در جامعه ایرانی گاه مغفول بوده و گاه چنان تحریف شده که سرانجام شعار عدالت، تبعیض و ناخرسندی بوده و از وقتی شعار عدالت سر داده شده فقط توزیع پول بدون خلق ثروت مد نظر قرار گرفته است. عدالت فراهم کردن فرصت‌های رشد و حمایت برابر و به دور از فساد برای همگان است. عدالت به معنای داشتن نظام حمایت اجتماعی قدرتمند برای حفاظت از افراد ناتوان جامعه در برابر سختی‌های زندگی است. نکته مهم آن است که آزادی بدون عدالت، در خطر قرار می‌گیرد.

عدالت به معنای برخورداری از دادرسی عادلانه برای همگان و برابری در مقابل قانون است. حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و مستضعف اجتماعی و فرهنگی و سیاسی، از مصادیق عدالت است که به آن توجه کافی نشده است.

ضعف قدرت ملی و اشتباهات فاحش در شناخت روابط قدرت در جهان، به اشغال ایران در جریان دو جنگ جهانی اول و دوم منتهی شد. ما در جریان ملی شدن صنعت نفت تلاش کردیم استقلال سیاسی پیدا کنیم ولی به دلیل شکاف در داخل، استبداد و حتی اشتباهات سیاسی، ناکام ماندیم. انقلاب اسلامی به ما استقلال سیاسی بخشید و به مدد تجربه دفاع مقدس و تلاش‌های پس از آن قدرتمند شدیم تا استقلال سیاسی خود را حفظ کنیم. اما تندروی‌ها گاه به ما ضربه‌های فراوان زده است. سخنان تند، رؤیاگرایانه و نسنجیده در سیاست خارجی، حمله به سفارتخانه‌ها و برخی رفتارهای نامتعارف دیگر، ضرورتی نداشته و کمکی به استقلال و آزادی و توسعه ایران نکرده است. ما نیازمند تعامل سازنده و تأثیرگذار با جهان هستیم تا اهداف و منافع ملی خود را دنبال کنیم.

ما ایرانیان یک قرن برای امنیت تلاش کردیم، اما برداشت‌مان از امنیت کامل نبوده است. امنیت، بیشتر در قالب نظامی-امنیتی دیده شده است، غافل از این‌که امنیت محیط‌زیستی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و انسانی هم به همان اندازه مهم است. اگرچه امروز تروریست‌ها دست‌شان در

این کشور بسته است؛ اما آنچه جان مردم ما را تهدید می‌کند آلودگی محیط‌زیست (ریزگردها، کمبود آب و ...)، تصادفات جاده‌ای، بیماری‌های فزاینده نظیر سرطان، فقر ناشی از کمبود اشتغال، خشونت در روابط اجتماعی، افسردگی، ایمن نبودن شهرها در برابر زلزله و آتش‌سوزی است. اعتماد بزرگ‌ترین سرمایه جوامع برای توسعه و پیشرفت، تحمل سختی‌ها و گذر کردن از بحران‌های اجتماعی است. اعتماد در جامعه در حد انتظار نیست و این نتیجه عدم شفافیت کافی است که به فسادها منجر می‌شود. دیگر نمی‌توان از زیر بار شفافیت شانه خالی کرد. ماجرای حقوق‌های نامتعارف نشان داد که باید همه چیز شفاف باشد تا تخلف رخ ندهد. نمی‌شود فقط به تعهد و دینداری مسئولان اعتماد کرد و انتظار داشت تخلف نکنند. مالکیت شرکت‌ها، حقوق مسئولان دولتی، درآمدهای کارگزاران نظام، فعالیت اقتصادی همه شرکت‌های بخش دولتی، خصوصی و عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها، نیروهای نظامی و ... باید شفاف شود. ما به انقلاب شفافیت نیاز داریم.

جناح‌های سیاسی همواره مشغول تلاش برای حذف یکدیگر بوده‌اند و امروز باید از این رویه دست برداشته شود. کوشش برای حذف جریان موسوم به ملی- مذهبی به سرانجام نرسید و محمد مصدق هنوز شخصیت مورد احترام آحاد جامعه است. اصولگرایان سعی کردند اصلاح‌طلبان را از صحنه سیاست ایران حذف کنند، ولی اصلاح‌طلبان در انتخابات مجلس سال ۱۳۹۴ قاطعانه در تهران پیروز شدند و رئیس دولت اصلاحات می‌تواند با یک کلام برسرنوشت انتخابات اثرگذار باشد. ما در آستانه قرن جدید باید دست از تلاش برای حذف کردن یکدیگر برداریم، بپذیریم که جامعه ایران متکثر است و هیچ گروهی را نمی‌توان حذف کرد. همه باید در چارچوب حقوق شهروندی و با حاکمیت قانون، زندگی کنند، و اجازه مشارکت در زندگی سیاسی و اجتماعی داشته باشند. بیایید همه با هم بسازیم تا ایرانمان را بسازیم. نیروی خود را به جای آن‌که صرف حذف کردن یکدیگر کنیم، صرف سازندگی ایران نماییم. ترجمه‌ای از این را می‌توان در کلام رهبر معظم انقلاب دید که فرمودند آن‌ها که حتی به نظام هم علاقه ندارند برای ایران در انتخابات شرکت کنند.

گاه انقلابی‌گری و افراطی‌گری با یکدیگر اشتباه شده‌اند و این جفایی آشکار در حق انقلابی‌گری است. انقلابی بودن از پایبندی به اصول و آرمان‌ها، درست کار کردن و انجام دادن کارهای درست؛ عاقلانه و متعهدانه کار کردن، و زندگی اخلاق‌مدار و دینی ناشی می‌شود، اما افراطی‌گری با هیچ‌کدام از این‌ها سازگار نیست. افراطی‌گری حاصل جهل و تندگویی‌های بی‌موقعی است



که منافع ملی و امنیت نظام جمهوری اسلامی ایران را تهدید می‌کند. افراطی‌گری محصول تنگ‌نظری، خودحق‌پنداری و تحمل نکردن سلیقه‌ها و اندیشه‌های متفاوت است.

معضل دیگر مردم این است که اگرچه انتخابات برگزار می‌شود، اما نهادهایی بیرون از دایره پاسخ‌گویی وجود دارند. دولت و مجلس با سازوکار انتخابات اداره می‌شوند، و بقیه ارکان نظیر رهبری و قوه قضائیه نیز غیرمستقیم منتخب مردم هستند. اما نهادهایی وجود دارند که در قبال عملکرد خود پاسخ‌گو نیستند. بنیادهای اقتصادی، شرکت‌های متعلق به نهادهای مذهبی، و دستگاه‌هایی متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی هستند که پاسخ‌گوی اعمال خود نیستند و برخی حتی مالیات هم نمی‌دهند. رسیدن به توسعه و حل بسیاری از مشکلات نیازمند پاسخ‌گویی همگان در برابر قانون است.

من با هفتاد سال سن، این قرن را زیسته‌ام، و آن‌چه را گفتم با همه وجود درک کرده و دریافته‌ام که با افراط، حذف کردن، به رسمیت نشناختن تنوع و تکثر، با نفی آزادی، ترک عدالت، با تأکید یک‌جانبه بر امنیت نظامی و دور شدن از امنیت همه‌جانبه، با نفی زنان، با نفی یکی از دو هویت اسلامی و ایرانی انزواگرایی و با تندروی در سیاست خارجی نمی‌توان به جامعه‌ای پیشرفته و تأمین‌کننده منافع ایرانیان رسید. افراط‌گری و نداشتن شفافیت هم اعتماد و امنیت در جامعه را به خطر می‌اندازد.

چهل سالگی وقت پختگی است. من پختگی انقلاب را در این می‌بینم که دست از سعی و خطا برداریم و حدود توانایی خود را بشناسیم. پختگی انقلاب در این است که مسائل اساسی خود را بشناسیم و روی آن‌ها متمرکز شویم و از دادن وعده‌های شیرین اما مخرب و خانه‌برانداز دست برداریم. تصمیم‌های درست اما سختی را که باید اتخاذ کنیم تا جامعه راه صلاح و تعالی بییماید با مردم در میان بگذاریم و اعتماد ایشان را جلب کنیم.

پختگی یعنی آینده معقول، دست‌یافتنی، امیدبخش و سازگار با تجربه بشری به مردم ارائه کنیم. حرف‌های زمینی بزنیم و وعده‌های نجومی ندهیم. پختگی یعنی برای مردم آینده‌ای ترسیم کنیم که در آن خلق ثروت امکان‌پذیر باشد و در عین حال چنان شفافیت محقق شود که حرکت به سمت جامعه عادلانه برای مردم قابل قبول شود. پختگی انقلاب به این است که نشان دهیم بین مردم خط‌کشی نمی‌کنیم و همه را یکسان می‌بینیم. قصد داریم همه زیر چتر قانون زندگی کنیم و همه در برابر قانون یکسان باشیم. نشان دهیم جامعه و دولت ۱۰۰ درصد هستیم. دولتی برای همه هستیم نه حتی دولت اکثریت. هر کس قانون را رعایت می‌کند از فرصت‌های عادلانه نیز

برخوردار شود. پختگی انقلاب به این است که ثابت کنیم درس یک قرن گذشته را آموخته‌ایم و قصد داریم آن را به کار ببندیم.

من به شما مردم ایران اعم از جوانان، زنان، کارگران، کارفرمایان، اقوام، پیروان ادیان و مذاهب، هنرمندان، دانشگاهیان و سایر اقشار قول می‌دهم برای ساختن ایرانی کار کنم که درس این قرن را آموخته است و به اتکای آن و با پشتوانه پختگی انقلاب، به قرن نو سلام می‌کند. من تلاش می‌کنم با تحقق «آزادی و امنیت» و در حرکت به سوی «آرامش و پیشرفت» دوباره به ایران سلام کنیم و ایرانی آباد، آزاد، مستقل و سربلند بسازیم.

می‌دانم که از کمبود آرامش خسته شده‌اید. شما مردم ایران می‌خواهید زندگی برای شما آرام و بی‌تنش و جامعه در آرامش باشد، سیاست خارجی آرامش داشته باشد، و آرام و بی‌دغدغه به آینده بنگرید و در کنار فرزندان، نوه‌ها و نسل‌های بعدی زندگی کم‌دغدغه‌ای را تجربه کنید. من برای آن‌که در کنار یکدیگر برای ساختن چنین چنین آینده‌ای تلاش کنیم پا به میدان انتخابات ریاست جمهوری دوازدهم گذاشته‌ام.

من با توکل به خداوند منان، اتکا بر حمایت و توانمندی‌های ملت رشید و شایسته ایران، در سایه هدایت‌های حکیمانه و شجاعانه مقام معظم رهبری، و با همکاری مردان و زنانی سخت‌کوش در دولت تدبیر و امید، در چهار سال گذشته تمام توان خود را صرف کردم تا با کمک یکدیگر میهن عزیزمان ایران را از سراسیمگی‌های خطرناکی که در آن قرار داشت برهانیم و زمینه‌های مساعدتری برای توسعه همه‌جانبه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی فراهم سازیم. کوشش‌های بسیار و سختی‌هایی که همگی در کنار یکدیگر تحمل کردیم به موفقیت‌هایی انجامیده است و اکنون اگرچه سختی‌های بسیار پیش روی ماست اما چشم‌اندازهای امیدوارکننده‌ای نیز نمایان شده است.

مردم عزیز ایران، مشکلات اقتصادی در عرصه‌های اشتغال، نابرابری، فضای کسب‌وکار، و نظام بانکی؛ مسائل اجتماعی نظیر اعتیاد، طلاق، و سایر آسیب‌های اجتماعی؛ مشکلات محیط‌زیستی نظیر ریزگردها، تخریب منابع آب و خاک، خشکی تالاب‌ها و آلودگی هوا؛ مسائل سیاسی نظیر عدم رعایت برخی حقوق اساسی ملت که قانون اساسی آن‌ها را تصریح کرده است؛ مشکلات سیاست خارجی نظیر تنش با کشورهای منطقه، اجرایی کردن برجام، مبارزه با تروریسم و افراطی‌گری؛ و شماری دیگر از مشکلات وجود دارند، اما اطمینان دارم که در چهار سال گذشته گام‌های بزرگی در راستای حل برخی از این مشکلات و زمینه‌سازی برای بهبودهای بیشتر

برداشته‌ایم و آینده بسیار بهتری هم پیش روی ماست. ما با کمک یکدیگر برخی از مسائل را بهبود داده‌ایم و می‌توانیم باز هم در این مسیر پیشرفت کنیم.

من اکنون با عملکردی که در چهار سال گذشته ملت ایران شاهد آن بوده‌اند و با اطمینان به درستی مسیری که تاکنون پیموده‌ایم و ضرورت تلاش بیشتر برای سریع‌تر پیش رفتن در این مسیر، برنامه خود برای تشکیل دولت دوازدهم را با عنوان «دوباره ایران» به پیشگاه ملت ایران تقدیم می‌کنم.

می‌آیم تا با ادامه دولت «تدبیر و امید» و گفتمان «آزادی و امنیت؛ آرامش و پیشرفت» مسیری را که تاکنون با همراهی شما طی شده است، کامل کنیم و با توکل به خدا و کمک شما، ایرانی شایسته مردمانش بسازیم و در نیمه‌راه نماییم. ما با تداوم مسیر عقلانیت می‌توانیم امروزی بهتر برای مردم این سرزمین و آینده‌ای بسیار بهتر برای نسل‌های فردا رقم بزنیم.

کلیات برنامه‌هایی که در نظر دارم در دولت دوازدهم پیگیری کنم در نه بخش به همراه یک بخش معرفی مسائل اساسی کشور به پیشگاه ملت ایران تقدیم می‌شود و امیدوارم مورد اعتماد و پذیرش ایشان قرار گیرد. به پشتوانه تجربه چهار ساله و دست‌آوردهای آن، اطمینان دارم عمل به این برنامه‌ها، آینده‌ای بهتر برای ایرانیان پدید خواهد آورد.

حسن روحانی



## فهرست مطالب

### دوباره ایران ----- ا

|       |   |
|-------|---|
| ۱     | بخش اول - مسائل اساسی کشور -----          |
| ۱,۱   | مقدمه -----                               |
| ۲,۱   | مسائل اقتصادی -----                       |
| ۱,۲,۱ | چالش رشد کم و پرنوسان اقتصادی -----       |
| ۲,۲,۱ | وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی -----     |
| ۳,۲,۱ | چالش‌های اشتغال -----                     |
| ۴,۲,۱ | فقر و کاهش قدرت خرید خانوار -----         |
| ۵,۲,۱ | کسری مالی صندوق‌های بازنشستگی -----       |
| ۶,۲,۱ | کاهش کیفیت و کمیت ارائه خدمات دولتی ----- |
| ۷,۲,۱ | چالش نابرابری استان‌ها -----              |
| ۳,۱   | مسائل سیاسی - امنیتی -----                |
| ۱,۳,۱ | قطبی شدن رویکردهای جناح‌های سیاسی -----   |
| ۲,۳,۱ | خشونت و افراطی‌گری -----                  |
| ۳,۳,۱ | فقدان سازمان‌یافتگی سیاسی -----           |
| ۴,۱   | مسائل فرهنگی -----                        |
| ۱,۴,۱ | مشکلات آموزش و پرورش -----                |
| ۲,۴,۱ | مشکلات آموزش عالی -----                   |
| ۳,۴,۱ | مشکلات حوزه فرهنگ و هنر -----             |
| ۵,۱   | مسائل اجتماعی -----                       |
| ۱,۵,۱ | آسیب‌های اجتماعی -----                    |
| ۲,۵,۱ | تهدیدهای امنیت انسانی -----               |
| ۳,۵,۱ | فرسایش سرمایه اجتماعی -----               |
| ۴,۵,۱ | نظام حمایت اجتماعی -----                  |
| ۵,۵,۱ | کاستی‌های نظام سلامت -----                |
| ۶,۱   | مسائل حوزه علم و فناوری -----             |
| ۷,۱   | مسائل محیط‌زیست -----                     |
| ۱,۷,۱ | منابع آب -----                            |

|    |                                     |
|----|-------------------------------------|
| ۲۴ | ۲,۷,۱. آلودگی هوا                   |
| ۲۵ | ۳,۷,۱. فرسایش خاک                   |
| ۲۶ | ۸,۱. مسائل بین‌المللی و سیاست خارجی |
| ۲۷ | ۱,۸,۱. تداوم اجرای برجام            |
| ۲۸ | ۲,۸,۱. سیاست منطقه‌ای               |
| ۲۹ | ۹,۱. مسائل نظامی-دفاعی              |
| ۲۹ | ۱,۹,۱. ارتقای کیفیت نظامی و دفاعی   |
| ۲۹ | ۲,۹,۱. تهدیدات سایبری               |

## بخش دوم- برنامه اقتصادی و توسعه اشتغال

|    |  |
|----|--|
| ۳۳ | ۱,۲. مقدمه   |
| ۳۴ | ۲,۲. آنچه انجام شد   |
| ۳۵ | ۳,۲. برنامه اصلاحات اقتصادی در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰                                       |
| ۳۶ | ۱,۳,۲. توانمندسازی دولت برای ارائه خدمات بهتر  |
| ۳۷ | ۱,۱,۳,۲. سیاست‌های قاعده مالی و مدیریت صحیح درآمدهای نفتی                              |
| ۳۸ | ۲,۱,۳,۲. بهبود توان مدیریتی و کارشناسی دولت  |
| ۳۸ | ۳,۱,۳,۲. تبدیل ثروت نفت به سرمایه اشتغال آفرین (اصلاح نقش صندوق توسعه ملی)             |
| ۳۹ | ۴,۱,۳,۲. صیانت از کاهش تورم  |
| ۴۰ | ۲,۳,۲. تأمین مالی تولید و اشتغال   |
| ۴۰ | ۱,۲,۳,۲. اصلاح نظام بانکی  |
| ۴۱ | ۲,۲,۳,۲. توسعه بازار سرمایه  |
| ۴۲ | ۳,۳,۲. افزایش اشتغال با بهبود کیفیت زندگی  |
| ۴۳ | ۴,۳,۲. اصلاح محیط کسب و کار و نظام بنگاه‌داری (اشتغال درآمد آفرین)                     |
| ۴۳ | ۱,۴,۳,۲. توسعه بخش خصوصی   |
| ۴۵ | ۲,۴,۳,۲. برونگرایی و تعامل با اقتصاد جهانی و اقتصاد منطقه (شغل‌های مان را پس می‌گیریم) |
| ۴۶ | ۵,۳,۲. بهبود عدم توازن‌های منطقه‌ای (عدالت منطقه‌ای)                                   |
| ۴۶ | ۶,۳,۲. سیاست‌های کاهش فقر (عدالت درآمدی)   |
| ۴۹ | ۴,۲. برنامه‌های ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری   |
| ۴۹ | ۱,۴,۲. وضع فعلی بازار کار  |
| ۵۲ | ۲,۴,۲. دست‌آوردهای دولت در حوزه بازار کار  |
| ۵۲ | ۱,۲,۴,۲. اقدامات و کارکردها  |
| ۵۴ | ۲,۲,۴,۲. نتایج و عملکردهای بازار کار   |
| ۵۵ | ۳,۴,۲. چالش‌های پیش روی بازار کار  |
| ۵۵ | ۱,۳,۴,۲. طرف عرضه نیروی کار  |

|    |       |   |
|----|-------|---|
| ۵۵ | ----- | ۲،۳،۴،۲ طرف تقاضای نیروی کار                                  |
| ۵۶ | ----- | ۳،۳،۴،۲ مدیریت بازار کار                                      |
| ۵۶ | ----- | ۴،۴،۲ برنامه ویژه اشتغال                                      |
| ۵۸ | ----- | ۵،۴،۲ کارانه اشتغال جوانان (کاج)                              |
| ۵۹ | ----- | ۱،۵،۴،۲ سازوکار اجرایی طرح                                    |
| ۶۰ | ----- | ۲،۵،۴،۲ دست‌آوردهای طرح کارانه اشتغال جوانان                  |
| ۶۰ | ----- | ۳،۵،۴،۲ مراحل اجرای دوره کارورزی                              |
| ۶۱ | ----- | ۴،۵،۴،۲ برآورد ظرفیت دوره کارورزی                             |
| ۶۲ | ----- | ۵،۵،۴،۲ برآورد هزینه اجرای دوره کارورزی                       |
| ۶۲ | ----- | ۶،۴،۲ معافیت بیمه‌ای سهم کارفرما                              |
| ۶۳ | ----- | ۱،۶،۴،۲ اهداف و استراتژی طرح                                  |
| ۶۴ | ----- | ۲،۶،۴،۲ دست‌آوردهای مورد انتظار                               |
| ۶۴ | ----- | ۳،۶،۴،۲ جامعه هدف   |
| ۶۴ | ----- | ۴،۶،۴،۲ منابع مورد نیاز                                       |
| ۶۴ | ----- | ۵،۶،۴،۲ روش اجرای طرح مشوق‌های کارفرمایی                      |
| ۶۷ | ----- | ۶،۶،۴،۲ منابع مالی اجرای طرح                                  |
| ۶۷ | ----- | ۷،۴،۲ طرح اشتغال امید   |
| ۶۷ | ----- | ۱،۷،۴،۲ پیش‌زمینه اشتغال امید                                 |
| ۶۸ | ----- | ۲،۷،۴،۲ سازوکار اجرای طرح                                     |
| ۶۹ | ----- | ۳،۷،۴،۲ منابع طرح اجرای اشتغال امید                           |
| ۷۰ | ----- | ۸،۴،۲ طرح توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار (تکاپو)             |
| ۷۰ | ----- | ۱،۸،۴،۲ راهبردهای طرح تکاپو                                   |
| ۷۲ | ----- | ۲،۸،۴،۲ مثال مداخله در صنعت پوشاک                             |
| ۷۳ | ----- | ۵،۲ مقابله با فساد  |
| ۷۳ | ----- | ۶،۲ تقویت زیرساخت‌های اینترنت (توسعه اشتغال مبتنی بر اینترنت) |
| ۷۳ | ----- | ۷،۲ اصلاحات در بنگاه‌های کوچک و بزرگ                          |
| ۷۵ | ----- | ۸،۲ تقویت گردشگری   |

## بخش سوم- برنامه‌های سیاسی ----- ۷۷

|    |       |  |
|----|-------|--|
| ۷۹ | ----- | ۱،۳ مقدمه  |
| ۷۹ | ----- | ۲،۳ دست‌آوردهای دولت یازدهم                          |
| ۸۱ | ----- | ۳،۳ برنامه سیاسی دولت دوازدهم                        |
| ۸۱ | ----- | ۱،۳،۳ اجرای منشور حقوق شهروندی                       |
| ۸۱ | ----- | ۲،۳،۳ اجرای قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات |

- ۳،۳،۳. تدوین و اجرای قوانین شفافیت همه‌جانبه ----- ۸۱
- ۴،۳،۳. تداوم تلاش برای تحقق حقوق ملت در قانون اساسی ----- ۸۲
- ۵،۳،۳. توسعه مشارکت سیاسی ----- ۸۳
- ۶،۳،۳. تقویت اعتماد عمومی ----- ۸۴
- ۷،۳،۳. افزایش مشارکت اقوام و اقلیت‌ها ----- ۸۴
- ۸،۳،۳. ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد ----- ۸۵

## بخش چهارم - برنامه‌های فرهنگی ----- ۸۷

- ۱،۴. مقدمه ----- ۸۹
- ۲،۴. دست‌آوردهای دولت یازدهم ----- ۸۹
- ۱،۲،۴. سیاست همبستگی و تنوع فرهنگی ----- ۹۰
- ۲،۲،۴. سیاست فرهنگ دینی و دین‌فرهنگی ----- ۹۰
- ۳،۲،۴. سیاست ایران فرهنگی و فرهنگ ایرانی ----- ۹۱
- ۴،۲،۴. سیاست فرهنگ جهانی و جهان فرهنگی ----- ۹۱
- ۵،۲،۴. سیاست فرهنگ رسانه‌ای و رسانش فرهنگی ----- ۹۲
- ۳،۴. اصول و برنامه‌های فرهنگی دولت دوازدهم ----- ۹۲
- ۱،۳،۴. برنامه‌های فرهنگی ----- ۹۳
- ۱،۱،۳،۴. مردمی کردن فرهنگ و هنر ----- ۹۳
- ۲،۱،۳،۴. تمرکززدایی فرهنگی و سپهیم کردن مقامات محلی در اداره امور فرهنگی ----- ۹۴
- ۳،۱،۳،۴. حمایت از خلاقیت‌ها و آفرینش‌های هنری در رشته‌های مختلف ----- ۹۵
- ۴،۱،۳،۴. تقویت آموزش‌های هنری و کتابخوانی ----- ۹۶
- ۵،۱،۳،۴. حمایت از هنرمندان و نام‌آوران عرصه فرهنگ ----- ۹۶
- ۶،۱،۳،۴. ارائه لایحه قانون خط‌مشی، نحوه اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران ----- ۹۷

## بخش پنجم - برنامه‌های اجتماعی ----- ۱۰۱

- ۱،۵. مقدمه ----- ۱۰۳
- ۲،۵. اصول اقدامات اجتماعی دولت یازدهم ----- ۱۰۳
- ۳،۵. دست‌آوردهای اجتماعی دولت یازدهم ----- ۱۰۴
- ۱،۳،۵. اجرایی شدن طرح نظام چند لایه تأمین اجتماعی ----- ۱۰۴
- ۲،۳،۵. افزایش حقوق بازنشستگان ----- ۱۰۵
- ۳،۳،۵. اجرای طرح تحول سلامت ----- ۱۰۵
- ۴،۳،۵. اجرای بیمه سلامت فراگیر ----- ۱۰۶
- ۴،۵. برنامه‌های اجتماعی دولت دوازدهم ----- ۱۰۶
- ۱،۴،۵. مدیریت آسیب‌های اجتماعی ----- ۱۰۶



۱۰۷. برنامه مدیریت آسیب‌های اجتماعی -----
۱۱۲. برنامه توانمندسازی زنان و دختران در جامعه دوستدار خانواده -----
۱۱۷. برنامه توسعه ورزش و امور جوانان -----
۱۱۸. مهم‌ترین سیاست‌ها و اقدامات انجام‌شده -----
۱۱۹. برنامه‌های دولت دوازدهم -----

## بخش ششم - برنامه علم، فناوری و نوآوری ----- ۱۲۱

۱۲۳. مقدمه -----
۱۲۳. سیاست‌ها -----
۱۲۴. حوزه آموزش: سیاست آموزش یکپارچه، متنوع و عادلانه -----
۱۲۵. حوزه پژوهش: سیاست ابرپژوهش‌ها برای پاسخ به ابرچالش‌ها -----
۱۲۵. حوزه فناوری: بنگاه‌های بزرگ پیشران توسعه فناوری و نوآوری -----
۱۲۶. حوزه نوآوری: تسهیل و نهادسازی نوآوری -----
۱۲۶. سیاست همکاری‌های بین‌المللی -----
۱۲۷. بازآرایی و بهبود ساختار حکمرانی نظام علم، فناوری و نوآوری کشور -----
۱۲۷. برنامه‌های حوزه علم و فناوری -----
۱۲۷. تغییر ساختار نظام علم، فناوری و نوآوری کشور -----
۱۲۸. توسعه سازوکارهای تأمین مالی پژوهش و فناوری -----
۱۲۸. بسته تشویقی نوآوری در بنگاه‌های اقتصادی بزرگ -----
۱۲۹. طرح حمایت از شرکت‌های کارآفرینی -----
۱۳۰. همکاری با شرکت‌های خارجی پیشرو در توسعه نوآوری -----
۱۳۰. همکاری بین‌المللی دانشگاه‌ها -----
۱۳۰. رتبه‌های (بورسیه‌های) عدالت آموزشی -----
۱۳۱. طرح‌های کلان پژوهش و فناوری کشور -----
۱۳۱. توسعه ظرفیت اجتماعی پذیرش نوآوری در سطح جامعه -----
۱۳۲. نهادهای لازم برای اجرای برنامه علم و فناوری -----
۱۳۲. دانشگاه اندیشه‌ورز -----
۱۳۴. مدرسه آینده‌ساز -----
۱۳۶. نهاد تحقیق و توسعه: بنگاه‌های نوآور -----

## بخش هفتم - برنامه‌های محیط زیست و توسعه پایدار ----- ۱۳۹

۱۴۱. مقدمه -----
۱۴۱. دست‌آوردهای محیط‌زیستی دولت یازدهم -----
۱۴۲. مهم‌ترین دست‌آوردهای قانونی -----

- ۲,۲,۷. مقابله با آلودگی هوا ----- ۱۴۳
- ۳,۲,۷. حفاظت از تنوع زیستی و تالابها ----- ۱۴۳
- ۴,۲,۷. تقویت نهادهای مدنی، سازمان‌های غیردولتی و فعالان محیط‌زیست ----- ۱۴۴
- ۵,۲,۷. آموزش و فرهنگ‌سازی همگانی محیط زیست ----- ۱۴۵
- ۶,۲,۷. اقتصاد سبز و توسعه پایدار ----- ۱۴۵
- ۷,۲,۷. مقابله با آلودگی خاک ----- ۱۴۶
- ۸,۲,۷. مقابله با بحران آب ----- ۱۴۶
- ۹,۲,۷. تقویت و ارتقای نیروی انسانی ----- ۱۴۷
- ۱۰,۲,۷. تقویت دیپلماسی محیط‌زیست و همکاری‌های بین‌المللی ----- ۱۴۷
- ۳,۷. برنامه محیط‌زیستی دولت دوازدهم ----- ۱۴۸
- ۱,۳,۷. پیگیری برای تصویب لوایح محیط‌زیستی در مجلس ----- ۱۴۹
- ۲,۳,۷. اصلاح روند تصمیم‌گیری در کمیته ماده ۲ آیین‌نامه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی ----- ۱۴۹
- ۳,۳,۷. ارتقای حکمرانی و بهره‌وری در مصرف منابع آب ----- ۱۵۰
- ۴,۳,۷. پیشبرد اقتصاد سبز ----- ۱۵۱
- ۵,۳,۷. تدویم جلب مشارکت عمومی ----- ۱۵۲

## بخش هشتم - برنامه سلامت، بهداشت و درمان ----- ۱۵۵

- ۱,۸. مقدمه ----- ۱۵۷
- ۲,۸. دست‌آوردهای دولت یازدهم در بهداشت و درمان ----- ۱۵۷
- ۳,۸. برنامه سلامت، بهداشت و درمان دولت دوازدهم ----- ۱۵۹

## بخش نهم - برنامه سیاست خارجی ----- ۱۶۳

- ۱,۹. مقدمه ----- ۱۶۵
- ۲,۹. کارنامه سیاست خارجی در دولت یازدهم ----- ۱۶۵
- ۳,۹. رویکرد دولت یازدهم به سیاست خارجی ----- ۱۶۸
- ۱,۳,۹. برنامه‌ها و وعده‌های سیاست خارجی دولت یازدهم ----- ۱۷۰
- ۱,۱,۳,۹. اهداف و منافع حیاتی نظام ----- ۱۷۰
- ۲,۱,۳,۹. اولویت‌های اصلی دولت تدبیر و امید ----- ۱۷۱
- ۳,۱,۳,۹. حوزه‌های موضوعی سیاست خارجی ----- ۱۷۱
- ۴,۱,۳,۹. سیاست خارجی بر اساس مناطق ----- ۱۷۱
- ۴,۹. دستاوردها ----- ۱۷۱
- ۱,۴,۹. دستاوردهای سیاسی و دیپلماتیک ----- ۱۷۲
- ۲,۴,۹. دستاوردهای تجاری و اقتصادی ----- ۱۷۳
- ۳,۴,۹. دستاوردهای نظامی - امنیتی ----- ۱۷۳

|     |   |
|-----|---|
| ۱۷۴ | ۵,۹. برآوردی از وضعیت جهان                      |
| ۱۸۱ | ۶,۹. جایگاه جمهوری اسلامی ایران                 |
| ۱۸۲ | ۷,۹. تهدیدات، مسائل و مشکلات                    |
| ۱۸۲ | ۱,۷,۹. منازعات و بحران‌ها در غرب آسیا           |
| ۱۸۳ | ۲,۷,۹. تنش در روابط منطقه‌ای ایران              |
| ۱۸۴ | ۳,۷,۹. تصویر ایران در افکار عمومی               |
| ۱۸۵ | ۴,۷,۹. عدم اتصال به شبکه تجارت جهانی            |
| ۱۸۵ | ۵,۷,۹. بحران‌های محیط‌زیستی منطقه               |
| ۱۸۶ | ۶,۷,۹. بحران تروریسم و ناامنی در محیط پیرامونی  |
| ۱۸۶ | ۷,۷,۹. احیاء جایگاه سیاسی ایران در منطقه و جهان |
| ۱۸۷ | ۸,۷,۹. الگوی تعامل با قدرت‌های بزرگ             |
| ۱۸۷ | ۹,۷,۹. سهم ایران در اقتصاد و تجارت جهانی        |
| ۱۸۸ | ۸,۹. اهداف و چشم‌انداز                          |
| ۱۹۱ | ۹,۹. راهبردها و الزامات                         |
| ۱۹۳ | ۱۰,۹. برنامه‌های سیاست خارجی                    |
| ۱۹۳ | ۱,۱۰,۹. برنامه‌های کوتاه‌مدت                    |
| ۱۹۴ | ۲,۱۰,۹. برنامه‌های میان‌مدت                     |
| ۱۹۵ | ۳,۱۰,۹. برنامه‌های بلندمدت                      |

## بخش دهم - برنامه امور دفاعی ۱۹۷

|     |                                    |
|-----|------------------------------------|
| ۱۹۹ | ۱,۱۰. مقدمه                        |
| ۲۰۰ | ۲,۱۰. اهم اقدامات دولت یازدهم      |
| ۲۰۲ | ۳,۱۰. راهبردهای دفاعی دولت دوازدهم |





## بخش اول - مسائل اساسی کشور





## ۱.۱. مقدمه

هر انتخابات فرصتی برای طرح اصلی‌ترین مسائل کشور، ایجاد گفت‌وگوی اجتماعی فراگیر درباره آن‌ها، اولویت‌بندی مسائل و در نهایت شکل‌گرفتن اجماع ملی برای حل مسائل اولویت‌دار است. انتخابات فقط سازوکاری برای کسب قدرت نیست بلکه کسب قدرت برای حل مسائل و ارتقای سطح توسعه و کیفیت زندگی ایرانیان اهمیت دارد. شناخت ما از این‌که اصلی‌ترین مسائل کشور چیست، جهت‌گیری‌های دولت و کشور را شکل خواهد داد و مشخص می‌کند که منابع باید در چه جهتی صرف شود. کشور در فردای هر انتخاباتی باید با شناخت مسائل بنیادین خود، گامی به سوی بهبود سیاست‌گذاری برداشته و عزم توسعه استوارتر از گذشته شکل گرفته باشد. من به پشتوانه سی و نه سال حضور در عرصه‌های مختلف سیاسی، علمی، تقنینی، اجرایی، دفاعی، نظامی و امنیتی کشور و هم‌چنین با اتکا به شناختی که در دوران چهار ساله مدیریت دولت یازدهم به دست آمده است، مسائل اساسی کشور را مشتمل بر مواردی می‌دانم که در ادامه تشریح می‌شود. برنامه‌های دولت دوازدهم در صورتی که مورد اعتماد مردم قرار گیرم به گونه‌ای جهت داده می‌شود که موجب بهبود در وضعیت مسائل زیر شود.

## ۲.۱. مسائل اقتصادی

اقتصاد ایران طی دهه‌های گذشته همواره با مشکلات متنوع و عمیقی مواجه بوده است و برخورداری کشور از منابع، به‌ویژه درآمدهای نفتی و چگونگی به‌کارگیری آن، بر تنوع و عمق مشکلات تأثیر تعیین‌کننده داشته است. تحولات اقتصادی سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ و سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۹۰ که با وفور شدید درآمدهای نفتی همراه بود و روند مخربی که در آن دوره آغاز شد سبب ایجاد مسائل جدید و تعمیق مسائل اقتصاد ایران شده، به گونه‌ای که با انباشته شدن این مشکلات، کشور هم‌اکنون در وضعیت کم‌سابقه‌ای از لحاظ حجم معضلات اقتصادی به سر می‌برد. تشدید مشکلات اقتصادی هم‌چنین در سال‌های اخیر معضلات اجتماعی را نیز به دنبال داشته است.

شرایط اقتصاد ایران به گونه‌ای است که دیگر امکان آزمون و خطا در سیاست‌گذاری وجود ندارد، حساسیت شرایط فعلی بسیار بالاست و احتراز از سیاست‌بازی در اقتصاد و هدر دادن منابعی که در مقایسه با دوران وفور درآمدهای نفتی بسیار کم شده است دارای اهمیت حیاتی است، اما اتخاذ رهیافتی صحیح با مبانی مستحکم علمی، به دلیل تعارض با منافع کسانی که از

وضع موجود نفع می‌برند، موانع مهمی پیش رو دارد. در ادامه به برخی از مهم‌ترین معضلات اقتصاد ایران که اثر مستقیمی بر رفاه شهروندان ایرانی دارد اشاره می‌شود.

### ۱,۲,۱. چالش رشد کم و پرنوسان اقتصادی

رشد اقتصادی در ایران طی سه دهه گذشته چند ویژگی مهم داشته است:

۱. متوسط رشد اقتصادی پایین و سالیانه ۳,۹ درصد؛
  ۲. نوسان زیاد نرخ رشد اقتصادی بین منفی ۶,۸ درصد تا مثبت ۱۴ درصد؛
  ۳. وابستگی رشد اقتصادی ایران به رشد موجودی سرمایه؛
  ۴. سهم اندک نیروی کار و سایر نهاده‌ها، به‌خصوص بهره‌وری در ایجاد رشد اقتصادی.
- منابع غیرنفتی در سه دهه گذشته‌ی اقتصاد ایران نقش کمرنگی در تجهیز سرمایه‌گذاری داشته‌اند به‌گونه‌ای که سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته، مستقیم و غیرمستقیم، عمدتاً از طریق منابع حاصل از درآمدهای نفت تأمین مالی شده است. این موضوع سبب شده تا رشد اقتصادی ایران وابستگی بسیار بالایی به درآمدهای نفتی داشته باشد و با افزایش این درآمدها، رشد اقتصادی افزایش و با کاهش آن کاهش یابد. جزء اصلی در ایجاد نوسانات درآمدهای نفتی نیز غالباً تغییرات قیمت نفت بوده و تولید نفت بجز دو مقطع اوایل پیروزی انقلاب اسلامی و دوره تشدید تحریم‌های نفتی در ابتدای دهه ۹۰، نوسانات کمی داشته است. بنابراین نوسانات سرمایه‌گذاری و نوسانات رشد در اقتصاد ایران عمدتاً تحت تأثیر تغییرات قیمت نفت و نحوه مدیریت این درآمدها در دوره‌های مختلف قرار داشته است.

تجمیع سرمایه در اقتصاد ایران بر اثر عوامل فوق، از طریق سرمایه‌گذاری‌های پرنوسان با تحولاتی خارج از اقتصاد و به صورتی «برونزا» (تغییرات قیمت نفت) شکل گرفته است. بخش اصلی رشد اقتصادی نیز در بنگاه‌های بزرگ و سرمایه‌بر که مالکیت آن‌ها در دست دولت بوده یا دولت نقش مستقیمی در مدیریت این واحدها داشته، ایجاد شده است. بنابراین دولت به عنوان عاملی بیرون از بنگاه که گاه اهدافی غیراقتصادی را دنبال می‌کند، نقش اساسی در عدم ارتقای بهره‌وری داشته است.

عدم تأمین بخشی از منابع لازم برای سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی از منابع خارجی و در نتیجه عدم ورود تکنولوژی‌های جدید و روش‌های به‌روز مدیریت و بازاریابی برای تولید و عرضه کالاهای ایرانی در بازارهای جهانی، اقتصاد ایران را «درون‌گرا» کرده است. اقتصاد ایران



نتوانسته است مانند کشورهای در حال توسعه‌ای که در یک دوره بلندمدت رشد اقتصادی بالا و کم‌نوسان داشته‌اند برون‌گرا شود. بنابراین اقتصاد ایران دارای دو ویژگی است:

۱. اقتصادی برون‌زا (نفتی و دولتی)؛

۲. درون‌گرا (با رقابت‌پذیری پایین).

نکته قابل توجه آن است که دستیابی به رشد بالا، پایدار و اشتغال‌زا در ساختار یک اقتصاد برون‌زا و درون‌گرا غیرممکن و متناقض است. ادامه این مسیر نیز با توجه به کاهش قدرت خرید خانوارها در یک دهه گذشته و نرخ‌های بالای بیکاری بخصوص برای جوانان دارای تحصیلات دانشگاهی، با هزینه‌هایی برای خانوارها و کشور همراه خواهد بود.

اصلاحاتی در ساختارهای بلندمدت اقتصاد ایران باید صورت گیرد تا دو مشکل درون‌گرایی و برون‌زایی اقتصاد ایران حل شود. این اصلاحات هر چند بسترها و شرایط مساعد آن در سه سال گذشته فراهم شده است، با موانع و مقاومت‌هایی مواجه خواهد شد و همین امر دشواری سیاست‌گذاری در شرایط موجود را بیشتر می‌کند.

### ۲،۲،۱. وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی

نقطه شروع بخش مهمی از مشکلات اقتصاد ایران به چگونگی ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد مربوط می‌شود. سازوکارهای ایجاد تورم از طریق ورود درآمدهای نفتی به بودجه دولت به‌عنوان ریشه بسیاری از مشکلات اقتصاد ایران شناسایی شده است. نگاهی به روند گذشته بودجه دولت در اقتصاد ایران، چند چالش جدی را در فرایند بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. وابستگی شدید هزینه‌های دولت به درآمدهای نفتی؛

۲. وابستگی درآمدهای مالیاتی به درآمدهای نفتی؛

۳. عدم کاهش هزینه‌های جاری در پاسخ به کاهش درآمدهای دولت.

مقایسه نرخ رشد هزینه‌های جاری و رشد منابع بودجه عمومی نشان می‌دهد در سال‌هایی که منابع بودجه عمومی کاهش یافته است، هزینه‌های جاری کاهش نیافته یا این کاهش متناسب با کاهش منابع نبوده است. دلیل این امر چسبندگی زیاد مخارج جاری دولت است. وابستگی زیاد به درآمدهای نفتی مبین وابستگی زیاد مخارج دولت به منبع مالی ناپایدار است. منابع بودجه عمومی ناپایدار بوده اما نه تنها برنامه‌ریزی هزینه‌ها متناسب با این ناپایداری و محتاطانه صورت

نگرفته، بلکه هزینه‌ها به طور مرتب رو به افزایش بوده است.

استقلال نداشتن بانک مرکزی سبب شده، دولت‌ها در دوره‌های افزایش قیمت نفت، با فروش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به بانک مرکزی و تأمین مخارج ریالی دولت از این محل، سبب افزایش پایه پولی شوند. بدین ترتیب خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، که جزئی از پایه پولی است، افزایش یافته است. در دهه ۸۰ و پس از ممنوع شدن استقراض دولت از بانک مرکزی در برنامه سوم، بدهی دولت به بانک مرکزی کاهش و در مقابل خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یافته است. از طرف دیگر در شرایط کاهش درآمد نفتی، از آنجا که دولت نمی‌تواند هزینه‌های جاری خود را به‌صورت متناسب کاهش دهد برای تأمین تعهدات خود عموماً ناچار به استقراض از بانک‌ها و یا راه‌کارهای دیگری می‌شود که در این صورت به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم منجر به نوسانات پایه پولی خواهد شد. افزایش پایه پولی منشأ اصلی انتقال اثر نوسانات درآمدهای نفتی بر اقتصاد است زیرا افزایش پایه پولی، نقدینگی را زیاد کرده و انتظار می‌رود نرخ تورم متناسب با نرخ رشد نقدینگی افزایش یابد.

### ۳,۲,۱. چالش‌های اشتغال

بیکاری و اشتغال اولویت‌های اقتصادی اول مردم است. بهبود وضعیت بیکاری و در نتیجه کاهش انواع فقر، چالش‌ها و فرصت‌هایی دارد. ویژگی‌های بازار کار ایران در شرایط حاضر را می‌توان این گونه خلاصه کرد:

۱. هم‌زمان شدن دوران تحصیل، اشتغال و ازدواج جمعیت حاصل از انفجار جمعیتی دهه ۱۳۶۰ با اوج دوران عملکرد بد اقتصادی ایران در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰؛

۲. افزایش عملکرد اشتغال‌زایی کشور و در عین حال افزایش بیکاری به دلیل ورود جمعیتی بسیار زیاد به بازارکار طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵؛

۳. افزایش بیکاری فارغ‌التحصیلان و زنان و عدم تناسب مشاغل ایجادشده با نیازمندی‌های اشتغال تحصیل‌کردگان و زنان.

طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ حدود ۱,۳ میلیون نفر به جمعیت شاغلان کشور افزوده می‌شود. اشتغال ایجاد شده در این دو سال حدود ۲ برابر کل تغییر خالص اشتغال در ۸ سال قبل از آن بوده است. عبور موفقیت‌آمیز از شرایط نامناسبی که اقتصاد ایران در آن قرار دارد، مستلزم تداوم مسیر اشتغال‌زایی طی شده در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ با نیروی بیشتر است تا بتوان برای خیل

عظیم متقاضیان جوان ورود به بازارکار در سال‌های آتی شغل‌های با کیفیتی فراهم نمود. طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ جمعیت فعال کشور تقریباً ثابت باقی مانده بود و در واقع نیروی کار با رصد شرایط بازارکار تصمیم بر عدم ورود بازار گرفته بود. عدم ورود جمعیت فعال به بازارکار باعث شد علی‌رغم عدم اشتغال‌زایی اقتصاد، طی آن سال‌ها نرخ بیکاری افزایش قابل ملاحظه‌ای نیابد. طبیعی است که با ورود این جمعیت فعال به بازار کار، جمعیت بیکار و نرخ بیکاری افزایش می‌یابد. این پدیده موضوعی است که طی دو سال و نیم منتهی به پایان ۱۳۹۵ رخ داده است. نرخ مشارکت یعنی نسبت جمعیت فعال به کل جمعیت در سن کار (جمعیت فعال و غیرفعال) که با ثبات جمعیت فعال و افزایش قابل توجه جمعیت غیرفعال طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ روندی نزولی داشت در فاصله پاییز سال ۱۳۹۳ تا فصل چهارم سال ۱۳۹۵ روندی افزایشی را طی کرده و طی این دوره در حدود ۳ درصد افزایش یافته است. افزایش ۳ درصدی نرخ مشارکت در دو سال و نیم رقم قابل توجهی است و ناشی از تغییر همزمان تصمیم تعداد بسیار زیادی از افراد جامعه برای اقدام به جستجوی شغل است.

عملکرد اشتغال‌زایی کشور در سه سال گذشته (۱۳۹۲-۱۳۹۵) بالاترین میزان اشتغال‌زایی در دوران بعد از جنگ (البته پس از رکود سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴) است اما با این وجود همچنان میزان اشتغال‌زایی متناسب با میزان ورود جمعیت فعال نیست و این موضوع سبب شده است تعداد بیکاران و نرخ بیکاری نیز در روندی افزایشی قرار گیرد.

چالش بزرگ آن است که جمعیت فعال بسیار زیادی وارد بازار کار می‌شود و علی‌رغم ایجاد شغل زیاد، باز هم بر تعداد بیکاران افزوده می‌شود. این وضعیت ضرورت اصلاحات اساسی در ساختار اقتصاد و افزایش ظرفیت‌های ایجاد اشتغال را الزام می‌کند.

نکته قابل توجه دیگر آن‌که، نرخ بیکاری جوانان تحصیل کرده و به‌خصوص زنان، در مقادیر بالاتری نسبت به میانگین کل کشور قرار دارد.

به طور خلاصه، چالش‌های اشتغال در ایران به شرح زیر است:

۱. از نظر سطح اشتغال، کشور نیازمند ایجاد اشتغال در مقیاس‌های بالای یک میلیون نفر در سال

است که این نیازمند سرمایه‌گذاری‌های گسترده و بهبود بهره‌وری است؛

۲. از نظر ترکیب اشتغال، بایستی مشاغل ایجاد شده متناسب با ورودهای جدید به بازار کار

باشد، به‌طور ویژه مشاغل جدید بایستی متناسب با فارغ التحصیلان دانشگاهی و زنان باشد؛

۳. از نظر پایداری شغل، این مشاغل بایستی از طریق شکل‌گیری بنگاه‌های جدید اقتصادی یا

توسعه بنگاه‌های موجود باشد تا بتواند درآمد مناسب را برای فرد ایجاد کند؛  
 ۴. از نظر توزیع جغرافیایی، استان‌های مرزی کشور به دلیل نرخ بیکاری بالاتر نیازمند ایجاد اشتغال بیشتر در مقایسه با گذشته هستند.

#### ۴,۲,۱. فقر و کاهش قدرت خرید خانوار

درآمد حقیقی خانوارهای شهری و روستایی، از نیمه دهه ۷۰ تا سال ۱۳۸۶ پیوسته در حال افزایش بود و طی یک دهه درآمد حقیقی خانوارهای شهری بیش از ۸۰ درصد و درآمد حقیقی خانوارهای روستایی بیش از ۶۵ درصد افزایش یافت. این روند اما از سال ۱۳۸۶ به بعد معکوس می‌شود و درآمد حقیقی خانوارها در روندی نزولی قرار می‌گیرد به‌طوری که در سال ۱۳۹۲ قدرت خرید خانوارهای شهری مشابه سال ۱۳۸۰ و قدرت خرید خانوارهای روستایی مشابه سال ۱۳۷۵ شده و تمامی افزایش قدرت خرید خانوارهای روستایی که در فاصله سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۶ محقق شده بود در فاصله سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ نابود می‌شود.

کاهش قابل توجه قدرت خرید خانوارهای ایرانی اعم از شهری و روستایی، تحت تأثیر دو پدیده رشد پایین اقتصادی و تورم بالا اتفاق افتاده است. تورم علاوه بر آثار مخرب گسترده‌ای که در حوزه‌های مختلف از خود بر جا می‌گذارد، از طریق کاهش قدرت خرید، به‌طور ملموس سطح زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از دلایل محکم دولت یازدهم در تأکید بر کاهش هدفگذاری شده تورم، اثر آزاردهنده آن بر قدرت خرید خانوار بوده است. شواهد نشان می‌دهد که کاهش تورم آثار مثبتی بر افزایش قدرت خرید خانوارها داشته است؛ به‌طوری که از سال ۱۳۹۳ به بعد روند درآمد حقیقی خانوار معکوس شده و در سیری صعودی قرار می‌گیرد. تک رقمی شدن تورم در سال ۱۳۹۵ و رشد بالای اقتصادی در این سال سبب شده افزایش قدرت خرید خانوار در سال ۱۳۹۵ بیش از سال‌های گذشته باشد و این روند می‌تواند با افزایش رشد اقتصادی و تداوم تورم تک رقمی در سال‌های آتی تسریع شود.

اُفت سطح رفاه متوسط خانوارهای ایرانی که طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ رخ داده است، باعث شده است تا تقاضای داخلی در سطح پایین‌تری نسبت به گذشته قرار گیرد، به همین دلیل بهره‌گیری از ظرفیت تقاضای خارجی به معنی صادرات تنها عاملی است که می‌تواند کشور را از افتادن در تله «تقاضای کم- تولید کم»، «تولید کم-درآمد پایین» و «درآمد پایین - تقاضای کم» خارج سازد.

کاهش سطح درآمد حقیقی خانوار (رفاه اقتصادی) در شش سال (۱۳۹۲-۱۳۸۶) برای گروه‌های پایین درآمدی به معنای افزایش فقر است. مقابله با این فقر مستلزم دستیابی به رشد اقتصادی پایدار و اشتغال‌زا و همچنین حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر است.

### ۵.۲.۱. کسری مالی صندوق‌های بازنشستگی

بازنشستگان گروه دیگری هستند که توجه به وضعیت رفاهی آن‌ها حائز اهمیت است. افزایش تعداد بازنشستگان - که ناشی از افزایش استخدام‌های دولتی و بزرگ‌شدن دولت در سال‌های دهه ۶۰ شمسی بوده است - در کنار ثبات جمعیت شاغل در دهه ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳، صندوق‌های بازنشستگی را در وضعیت نامناسبی قرار داده است. حال اگر وضعیت یک دهه گذشته در اقتصاد کلان، محیط کسب و کار، بازارکار و ... تداوم داشته باشد، وضعیت این صندوق‌ها وخیم‌تر نیز خواهد شد.

عدم تعادل موجود در نظام مالی بازنشستگی ریشه در بزرگ‌شدن دولت و تعداد نیروهای مسلح در سال‌های دهه ۱۳۶۰ دارد که همراه با رسیدن این گروه بزرگ به سن بازنشستگی، طی سال‌های دهه ۱۳۸۰، امتیازات بازنشستگان شامل سن بازنشستگی و پاداش آن به ترتیب از کاهش و افزایش برخوردار شد. بروز این پدیده همراه با محدود شدن استخدام‌های دولتی، منابع ورودی به صندوق‌های بازنشستگی را با کاهش مواجه ساخت که نتیجه آن بروز شکاف بزرگ در وضعیت مالی این صندوق‌ها بود.

دولت یازدهم از ابتدای شروع به کار، تلاش‌های زیادی را در جهت افزایش بهره‌وری منابع در اختیار صندوق‌ها و افزایش میزان مشارکت دولت در تأمین کسری فزاینده این صندوق‌ها به کار برده است، اما رفع نقیصه‌ای که طی سالیان متمادی به وجود آمده به تدریج امکان‌پذیر است.

### ۶.۲.۱. کاهش کیفیت و کمیت ارائه خدمات دولتی

تنگناهای بودجه‌ای دولت در دهه اخیر سبب شده است کیفیت و کمیت مخارج دولت در زمینه عرضه کالا و خدمات عمومی روندی کاهنده را طی کند. لذا از این زاویه نیز رفاه خانوارها در معرض مخاطره قرار گرفته است.

پس از کاهش کمیت خدمات دولتی در دوره انقلاب و جنگ، از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۵ روند سرانه هزینه‌های مصرفی دولت - که به معنی هزینه سرانه آرایه خدمات دولت است - صعودی می‌شود، اما از سال ۱۳۸۶ به بعد این روند معکوس شده و سطح مخارج سرانه دولت در سال‌های

ابتدایی دهه ۹۰ به سطح سال‌های پایان جنگ تحمیلی می‌رسد. این شاخص به خوبی بیانگر تحولات رفاه عمومی خانوار طی بیش از سه دهه گذشته است.

برخلاف سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ و در شرایطی که قیمت نفت در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به یکی از کمترین مقادیر خود کاهش می‌یابد، سرانه هزینه‌های مصرفی دولت مشابه سال‌های بعد از جنگ و حتی با روندی سریع‌تر شروع به افزایش می‌کند. مقدار هزینه‌ای که دولت به ازای هر نفر از ایرانیان صرف خدمات عمومی می‌کند از سال ۱۳۹۲ به بعد روندی افزایشی را آغاز می‌کند. عملکرد دولت یازدهم از این نظر نیز در جهت افزایش رفاه خانوارهای ایرانی بوده و سبب شده است نه تنها روندهای منفی سال‌های قبل متوقف شود، بلکه در جهت جبران خسارت‌های ناشی از سیاست‌گذاری در آن سال‌ها نیز گام‌های بزرگی برداشته شود.

### ۷,۲,۱. چالش نابرابری استان‌ها

تولید سرانه استان‌های مرزی در وضعیت پایین‌تری نسبت به استان‌های مرکزی قرار دارند. شاخص‌های بازارکار و فقر نیز به ترتیب در استان‌های غربی و شرقی در شرایط نامساعدی نسبت به سایر استان‌های کشور قرار دارند. بررسی روند توسعه در بسیاری از کشورها بیانگر آن است که ابتدا سواحل و نقاط مرزی به دلیل توسعه تجارت به شرایط اقتصادی مطلوب‌تری می‌رسند و سپس رونق ایجاد شده به مرکز تسری می‌یابد، اما درون‌گرایی اقتصاد ایران طی چند دهه گذشته و خصوصاً در نیمه دوم دهه ۸۰ باعث شده است که تحرک اقتصادی ابتدا در نقاط مرکزی کشور شکل بگیرد و توزیع جغرافیایی درآمد از وضعیت مساعدی برخوردار نباشد از این‌رو یکی از تحولاتی که لازم است درآینده و در چارچوب اقتصاد مقاومتی اتفاق بیفتد، طراحی سازوکارهای برون‌گرایی با محوریت استان‌های مرزی کشور است.

### ۳,۱. مسائل سیاسی-امنیتی

سیاست داخلی علاوه بر آن‌که با امنیت، حقوق و آزادی‌های شهروندان ارتباط دارد، بستر تصمیم‌گیری درباره اصلی‌ترین مسائل کشور و حل آن‌ها نیز هست. هیچ مسئله مهمی بدون اجماع ملی و هم‌سویی نیروهای اجتماعی و سیاسی راهکار حل مؤثر پیدا نمی‌کند. سیاست داخلی جمهوری اسلامی ایران باید زمینه‌ساز انسجام و وحدت اجتماعی و اجماع سیاسی برای حل بررسی و حل مسائل بنیادین باشد و از این منظر مسائل زیر پیش روی سیاست داخلی قرار دارد.

### ۱,۳,۱. قطبی شدن رویکردهای جناح‌های سیاسی

میزان منازعه در بین گروه‌های سیاسی به شدت افزایش یافته است به حدی که برخی افراد برای مقاصد جناحی حتی حاضر به علنی کردن مذاکرات محرمانه یا نادیده گرفتن کلیه دست‌آوردهایی هستند که در نگاه مبتنی بر منافع ملی، دست‌آوردهای کل نظام و نه دولت یا جناحی خاص به حساب می‌آیند. این سطح از منازعه سیاسی مانعی پیش روی رسیدن به اجماع برای بسیج اجتماعی و سیاسی و حل مسائل بنیادین جامعه ایران است.

### ۲,۳,۱. خشونت و افراطی‌گری

جمهوری اسلامی ایران در منطقه‌ای قرار دارد که تقریباً در تمامی کشورهای اطراف آن زمینه‌هایی برای بروز خشونت و افراطی‌گری وجود دارد. اکثریت قربانیان جنگ‌های داخلی و خشونت‌های مذهبی در چند سال گذشته در منطقه خاورمیانه و غرب آسیا بوده‌اند. تنش‌ها در سیاست خارجی نیز برخی کشورها را به سوءاستفاده از تنوعات فرهنگی داخل ایران تشویق کرده و تهدید خشونت و افراطی‌گری در ایران را فرصتی برای خود می‌دانند. ایران اگرچه تاکنون امن‌ترین کشور منطقه و موفق در برقراری ثبات بوده، اما قرار داشتن در چنین منطقه‌ای، همواره کشور را تا آینده‌ای دور در معرض خطرات امنیتی و سیاسی ناشی از گسترش خشونت و افراطی‌گری قرار می‌دهد.

### ۳,۳,۱. فقدان سازمان‌یافتگی سیاسی

جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم تأکید قانون اساسی بر جمهوریت و دنبال کردن رویه مردم‌سالاری دینی، هنوز در ایجاد سازمان‌یافتگی سیاسی برای هدایت رقابت سیاسی مشکلات جدی دارد. فقدان پذیرش تحزب به عنوان رویه‌ای برای رقابت سیاسی مشکلات بنیادینی برای شفافیت، پاسخ‌گویی، ثبات و تربیت مدیران سیاسی کشور ایجاد کرده است. این مسئله حتی در رخدادی نظیر ثبت نام کاندیداهای متعدد برای انتخابات ریاست جمهوری نیز بازتاب می‌یابد. فقدان سازمان‌یافتگی سیاسی، گفت‌وگوی منسجم و مؤثر میان نخبگان سیاسی را نیز مختل کرده و رسیدن به اجماع درباره مسائل بنیادین کشور و راه‌حل‌های آن‌ها را نیز دشوار ساخته است.

### ۴,۱. مسائل فرهنگی

انقلاب اسلامی ایران داعیه‌های فرهنگی بسیاری داشته و بخش مهمی از قدرت نظام جمهوری

اسلامی ایران برآمده از ویژگی‌های فرهنگی ایرانی-اسلامی است. فرهنگ در دنیای امروز بخشی از قدرت نرم کشورهاست و توجه به مسائل فرهنگی نیز بسیار ضروری است. شمار زیادی از مسائل فرهنگی دامن‌گیر جامعه ایران است اما مهم‌ترین مسائل فرهنگی را که دولت نیز در قبال آن‌ها مسئولیت مستقیم دارد به شرحی که در ادامه آمده می‌توان برشمرد.

### ۱,۴,۱. مشکلات آموزش و پرورش

- نظام آموزش و پرورش کشور علی‌رغم همه تلاش‌هایی که در چهار دهه گذشته برای اصلاح آن انجام شده کماکان از مشکلات جدی رنج می‌برد. برخی از مهم‌ترین مشکلات این نظام عبارتند از:
  - فاصله‌ی کیفیت آموزش‌های ارائه شده با آموزش و پرورش مورد انتظار در آموزش و پرورش عمومی، اعم از نظری و آموزش‌های مهارتی؛
  - عدم هماهنگی سیاست‌های آموزش عمومی با سیاست‌های آموزش عالی که در مواردی مانند آموزش‌های فنی-حرفه‌ای، آزمون‌های ورودی به دانشگاه‌ها، مدارس تخصصی و آموزش‌های ورزشی و هنری در مقایسه با جهان شکاف معناداری شکل گرفته است؛
  - پایین بودن ارائه‌ی خدمات پرورشی، هنری، تربیت بدنی و سلامت به دانش‌آموزان؛
  - پوشش ناقص تحصیلی در دوره‌های پیش‌دبستانی و ابتدایی و متوسطه و ناتوانی در ریشه‌کنی بیسوادی در آموزش بزرگسالان؛
  - عدم تناسب میان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و کار و فناوری با بازار کار واقعی و در نتیجه اثربخشی محدود فارغ‌التحصیلان در حوزه‌ی اشتغال و اقتصاد کشور؛
  - توجه ناکافی به آسیب‌های اجتماعی که با توجه به ضرورت اجرای برنامه‌های کاهش آسیب در مدارس (اعتیاد)، تنها ۸ درصد از دانش‌آموزان تحت پوشش این برنامه‌ها هستند و در ۹۲ درصد از مدارس چنین برنامه‌هایی به اجرا در نمی‌آید؛
  - تأمین مالی ناپایدار کل نظام آموزش و پرورش؛
  - ضعف مشارکت در اداره آموزش و پرورش و ضعف در مردمی کردن آموزش و پرورش؛
  - فقدان انسجام بین برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی آموزشی، درسی و نیروی انسانی؛
  - عدم نگرش نظام‌مند به منابع انسانی، در تأمین، تربیت، نگهداشت و حفظ منزلت اجتماعی معلمان و ارتقای علمی و حرفه‌ای آنان؛
  - عدم تبعیت از شیوه بودجه‌ریزی علمی و عملیاتی و عدم همخوانی و هماهنگی بودجه آموزش و پرورش با مأموریت‌ها و حجم و اندازه آن؛



- کم توجهی به آموزش های فنی و حرفه ای علی رغم نقش مؤثر آن در توسعه، اشتغال و عدالت اجتماعی؛
  - فقدان استانداردهای علمی و آموزشی در ارکان نظام آموزشی از تجهیزات تا ابزار آموزشی و کمک آموزشی؛
  - فرسوده و نایمن بودن تأسیسات و ساختمان های مراکز آموزشی؛
  - نارسا بودن نظام مشاوره و نظام هدایت تحصیلی دانش آموزان.
- نتیجه این مشکلات آن است که آموزش و پرورش کشور قادر نیست شهروندان مسئول و مشارکت جو، دارای خلاقیت و مهارت های لازم، متناسب با نیازمندی های اقتصاد کشور و آماده برای پذیرش نقش های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی متناسب با ملزومات عصر حاضر تربیت کند.

## ۲،۴،۱. مشکلات آموزش عالی

- نظام آموزش عالی کشور از مشکلات جدی رنج می برد و با توجه به جایگاهی که آموزش عالی در جهان امروز برای تربیت نیروی انسانی خلاق، مشارکت جو و تربیت شهروندان مسئول بر عهده دارد، توجه به اصلاح ساختاری آموزش عالی ضروری است.
- عدم توافق یا سردرگمی بر سر سیاست آمایش آموزش عالی و عدم توجه به پتانسیل ها و ویژگی های بومی و محلی در تعریف دروس، پذیرش دانشجو و ارزیابی؛
  - توجه سطحی و شعاری به «تحقیقات و فناوری» که منجر به کاهش توجه به آموزش و تنزل کیفیت آن شده است. سازوکارهای مشوق در حوزه تحقیقات و فناوری، توجه به موضوع آموزش را کاهش داده است؛
  - هجوم گسترده دانشجویان برای ورود به مقاطع تحصیلات تکمیلی؛
  - عدم تعادل میان جمعیت دانشجویان کاردانی و کارشناسی؛
  - عدم تطابق و هماهنگی میان فعالیت دانشگاه های علمی و کاربردی و مراکز فنی و حرفه ای در راستای افزایش آموزش های مهارتی؛
  - عدم توفیق در جذب فارغ التحصیلان دانشگاه های برتر جهانی به عنوان اعضای هیات علمی در دانشگاه های کشور؛
  - رشد صرفاً کمی مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی و فقدان برنامه مشخص جهت ارتقاء رشد کیفی آموزش در این مؤسسات؛

- عدم تعیین تکلیف وضعیت رؤسا و سرپرست‌های دانشگاه‌های کشوری توجهی به برنامه‌های توسعه بخش و اداره دانشگاه‌ها و موسسه‌های آموزش عالی کشور بر حسب علائق، اقتضائات و سیاست‌های فردی و گروهی؛
- سیطره تقاضای اجتماعی بر اجرای طرح توسعه هدفمند آموزش عالی و به تبع آن افزایش بی‌رویه و نامتوازن مؤسسات آموزش عالی؛
- عدم استفاده از ظرفیت‌های هیئت‌های امنا دانشگاه‌ها؛
- تعدد مراجع سیاست‌گذار و مجری در حوزه علم و فناوری.
- بررسی وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، نقشه جامع علمی کشور، مأموریت‌های معاونت علمی و فناوری، اهداف، وظایف و مأموریت‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی عتف و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که در تقسیم کار ملی مدیریت علم و فناوری کشور هماهنگی لازم وجود ندارد. اختلال ناشی از همپوشانی وظایف و اختیارات این نهادها را می‌توان به کرات در دستگاه‌های مختلف مشاهده کرد.

### ۳،۴،۱. مشکلات حوزه فرهنگ و هنر

- حوزه فرهنگ و هنر، و به‌طور خاص عرصه‌هایی نظیر موسیقی، تئاتر، سینما، نقاشی، مجسمه‌سازی، و سایر هنرها؛ و هم‌چنین حوزه رسانه‌ها، مطبوعات و کتاب از مشکلات جدی رنج می‌برند که می‌توان آن‌ها را به‌طور کلی در محورهای زیر خلاصه کرد.
- سیطره نگاه سلیقه‌ای و تنگ‌نظرانه، و گاه امنیتی به حوزه فرهنگ و هنر که مانع از شکوفایی و خلاقیت می‌شود؛
- تصدی‌گری دولت در این عرصه و نیازمند بودن فعالیت فرهنگی و هنری به مجوزهای متعدد دولتی که تأثیر مخربی بر خلاقیت، آزادی بیان هنری و اقتصاد هنر و فرهنگ دارد؛
- فقدان قوانین حمایت‌کننده که تضمین‌کننده اقتصاد پویای فرهنگ و هنر باشد؛
- نابه‌سامانی و عدم شفافیت در میزان و نوع حمایت‌های دولتی از فرهنگ و هنر که گاه با رانت نیز همراه است؛
- عدم توازن در توزیع بودجه‌های دولتی حوزه فرهنگ و هنر؛
- ضعف تشکلهای صنفی حوزه فرهنگ و هنر؛
- فقدان امنیت شغلی برای فعالان فرهنگی و هنر در همه اصناف و شاخه‌های این‌گونه فعالیت‌ها؛

- شکل‌گیری برخی انحصارها در عرصه فرهنگ و هنر، و مجبور شدن بخش خصوصی به رقابت با سرمایه‌های دولتی یا متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی در حوزه تولید محصولات فرهنگی و هنری؛

- ناکافی بودن ارتباطات میان صنایع فرهنگی و هنری ایران و بازار جهانی این محصولات؛  
- ناکافی بودن مشارکت تشکلهای فرهنگی و هنری در سیاست‌گذاری حوزه فرهنگ و هنر.

## ۵.۱. مسائل اجتماعی

مسائل اقتصادی اگرچه در صدر فهرست مسائل مردم قرار دارند و در فضای عمومی نیز بیشتر به آن‌ها پرداخته می‌شود، لیکن مسائل اجتماعی و فرهنگی هم تحت تأثیر مسائل اقتصادی و هم به عنوان عوامل مؤثر بر مسائل اقتصادی اهمیت دارند.

### ۱.۵.۱. آسیب‌های اجتماعی

آسیب‌های اجتماعی از مهم‌ترین مسائل اجتماعی جامعه امروز ایران هستند و شدت اهمیت آن به حدی است که مقام معظم رهبری از سال ۱۳۹۴ شخصاً اهتمام ویژه نسبت به بررسی راهکارهای تعدیل آسیب‌ها داشته و بر دولت نیز تکلیف شده که اقدامات اساسی در این بخش انجام دهد. برخی از واقعیت‌ها که اهمیت آسیب‌های اجتماعی را نشان می‌دهند به شرح زیر است:

- طبق آمار ستاد مبارزه با مواد مخدر تعداد معتادین در کشور حدود ۲۳۲۵۰۰۰ نفر هستند که با احتساب میانگین بعد خانوار ۳٫۵ نفر در کشور می‌توان گفت به‌طور مستقیم جمعیتی معادل ۸،۱۳۷،۵۰۰ نفر در کشور به نوعی درگیر مشکلات ناشی از مواد مخدر هستند؛

- ۵۸ درصد از معتادان زیر ۳۴ سال سن دارند و الگوی مصرف مواد مخدر کشور در چند سال گذشته به سمت مواد صنعتی تغییر کرده است. کاهش سن ابتلا به اعتیاد و هم‌چنین زنانه شدن این پدیده نیز از دیگر خطرات وضعیت فعلی است؛

- نسبت طلاق به ازدواج دائماً افزایش یافته است و این در حالی است که حدود ۱۱ میلیون نفر در سن ازدواج در کشور وجود دارند؛

- ۳۱۹۵۰ نفر مبتلا به ایدز تا پایان سال ۱۳۹۴ در کشور شناسایی شده‌اند و این در حالی است که سازمان بهداشت جهانی معتقد است بیش از ۱۰۰ هزار نفر در ایران مبتلا به ویروس مولد ایدز هستند؛

- حاشیه‌نشینی اگرچه به خودی خود آسیب اجتماعی نیست اما زمینه‌ساز آسیب‌های اجتماعی است. حدود ۱۱ میلیون نفر حاشیه‌نشین در کشور وجود دارند و بخشی از آن‌ها از خدمات عمومی مناسب بهره ندارند؛

- صورت‌های دیگر آسیب‌های اجتماعی نظیر خشونت، کودک‌آزاری، روابط جنسی نامشروع و پرخطر نیز در جامعه وجود دارد و اغلب روند رو به رشدی داشته‌اند. مهم‌ترین نکته درباره آسیب‌های اجتماعی، شکست در اثربخش کردن سیاست‌ها و اقدامات پیشگیرانه و مقابله با آسیب‌هاست. تجربه‌های گذشته و از جمله ایجاد نهادها و سازمان‌های متولی مقابله با آسیب‌ها سبب بهبودهای ملموس در روند آسیب‌ها نشده است.

### ۲,۵,۱. تهدیدهای امنیت انسانی

یکی از مشکلات کشور افزایش خطراتی است که امنیت انسانی را تهدید می‌کنند. شاخص توسعه انسانی ایران در سال ۱۳۹۵ در جایگاه ۶۹ جهانی قرار گرفت که جزو کشورهای با توسعه انسانی بالا محسوب می‌شود. این شاخص در ایران از سال ۱۳۷۰ به این سو، به‌طور متوسط سالانه ۰/۶۷ درصد رشد داشته که بیشترین رشد به بازه زمانی ۱۳۸۰-۱۳۷۰ اختصاص دارد که به‌طور میانگین سالانه ۱/۶۲ درصد رشد داشته است، لیکن برخی مشکلات تهدیدکننده رشد توسعه و امنیت انسانی است. برخی عواملی که امنیت انسانی را تهدید می‌کنند عبارتند از:

- افزایش بیماری‌های قلبی و عروقی شامل سکته قلبی و سکته مغزی، سرطان، دیابت، بیماری‌های تنفسی و حوادث ترافیکی؛

- حدود ۵۰ درصد از مرگ‌ومیرها در ایران از بیماری‌های قلبی و عروقی ناشی می‌شود. ۲۰ تا ۳۰ درصد مرگ‌ومیرها نیز ناشی از انواع مختلف سرطان است. حدود ۸۰ درصد از بیماری‌هایی که به مرگ‌ومیر ایرانیان منجر می‌شود غیر واگیر بوده و نیمی از آن‌ها نیز قابل پیش‌گیری است؛

- در حال حاضر ۴/۶ میلیون نفر از جمعیت کشور به دیابت مبتلا هستند که ۴۰ درصد (حدود نیمی از آن‌ها) از بیماری خود مطلع نیستند. سن ابتلا نیز همانند سن ابتلا به سکته، ۱۰ تا ۱۵ سال پایین‌تر از میانگین‌های جهانی است؛

- حدود ۱۰ میلیون ایرانی به فشار خون مبتلا هستند، هرچند بسیاری از آن‌ها از این امر آگاهی ندارند؛

- حدود ۷۰ درصد تهرانی‌ها اضافه وزن دارند. رژیم‌های غذایی پرچرب، کم‌خوابی، عادات غذایی نامناسب و عدم تحرک کافی، از جمله علل اصلی اضافه وزن عنوان شده است. ۱۸
- میلیون ایرانی بر اساس برآوردهای وزارت بهداشت، دچار کم‌تحرکی هستند؛
- بیماری‌های روانی در جامعه روند رشد سریعی داشته‌اند. پیمایش‌های معتبر نشان می‌دهد حدود ۲۳ درصد از جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله کشور (حدود ۱۵ تا ۱۷ میلیون نفر) درجه‌ای از بیماری یا اختلال‌های روانی را تحمل می‌کنند؛
- مشکلات محیط‌زیستی نظیر ریزگردها، آلودگی هوا، مشکلات تأمین آب و آلودگی‌های ناشی از مواد سمی سلامت میلیون‌ها نفر را در ایران تهدید می‌کند.

### ۳,۵,۱. فرسایش سرمایه اجتماعی

مطالعات اجتماعی نشان می‌دهد میزان اعتماد عمومی مردم به یکدیگر، اعتماد مردم به نهادهای رسمی جامعه، و اعتماد مردم به نظام سیاسی دچار اختلال و نقصان جدی است. بررسی‌های داخلی و همچنین بین‌المللی نشان‌دهنده رتبه نامناسبی برای سرمایه اجتماعی ایران در بین کشورهای جهان است.

فرسایش سرمایه اجتماعی در ایران بالاخص دارای یک وجه خاص، یعنی کاهش اعتماد به نهادهای مرتبط با دینداری نیز هست که با توجه به جایگاه رفیع دین در نظام جمهوری اسلامی ایران، این واقعیت هشداردهنده و مستلزم توجه است.

اعتماد بین مردم و حاکمیت، و همچنین اعتماد مردم به نهادهای رسمی بنیان انسجام نظام اجتماعی و همچنین بسیج توان جامعه برای انجام اقدامات توسعه‌ای ضروری است. فرسایش سرمایه اجتماعی و اعتماد بالاخص در مقطعی که کشور دارای مشکلات اساسی است و باید تصمیم‌های بزرگ اخذ شود، اهمیت بسیار زیادی دارد.

### ۴,۵,۱. نظام حمایت اجتماعی

هر جامعه‌ای نیازمند نظام حمایت و تأمین اجتماعی است تا بتواند اقشار ناتوان خود را در برابر ناخرسندی‌های زندگی توانمند کرده یا حمایت نماید و سطحی از کیفیت زندگی را برای ایشان تأمین کند. نظام تأمین و حمایت اجتماعی در ایران علی‌رغم آن‌که بودجه‌های بسیار زیادی را مصروف خود می‌کند، اما وجود دستگاه‌های متعدد و پراکنده حمایتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی موجب بروز ناهماهنگی در ارائه خدمات به گروه‌های هدف و در نهایت کاهش

بهره‌وری شده است. جزیره‌ای عمل کردن این نهادها از دیگر مشکلات است. شباهت‌های زیادی بین فعالیت‌ها، مأموریت‌ها، اهداف، وظایف و تکالیف سازمان‌ها و نهادهایی همچون سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها و ... وجود دارد که موجب شده وظایف هرکدام کاملاً مشخص نشود و خروجی کار آن‌ها در هاله‌ای از ابهام باشد. این نظام هم‌چنین به دلیل نداشتن اطلاعات کافی از گروه‌های هدف و نتایج ناشی از مسیرهای طی شده در گذشته، دارای ناکارآمدی‌هایی است که ضمن هدر دادن منابع، باعث می‌شود خدماتی متناسب با هزینه‌های صرف شده به گروه‌های نیازمند حمایت و تأمین اجتماعی ارائه نشود. برخی از مهم‌ترین محورهای مشکلات در نظام حمایت اجتماعی به شرح زیر است:

- فقدان بانک‌های اطلاعاتی ضروری برای ساماندهی برنامه‌های حمایت اجتماعی؛
- کاستی شدید اطلاعات برای هدفمندسازی یارانه‌ها و تأخیر در اجرای هدفمندسازی؛
- فقدان جامعیت و کفایت حمایت از بخش‌های آسیب‌پذیر؛
- سوءتغذیه گروه‌هایی از اقشار آسیب‌پذیر خصوصاً اطفال و دانش‌آموزان؛
- فقدان امکانات لازم برای توان‌بخشی معلولان؛
- حمایت ناکافی از سالمندان؛
- نقصان در جلب مشارکت نهادهای مدنی در نظام حمایت اجتماعی؛
- عدم تناسب میان درآمدها و هزینه‌های خدمات تأمین اجتماعی بر اثر کاهش درآمدها و افزایش هزینه‌ها به واسطه افزایش تعهدات؛
- انباشت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛
- افزایش تعهدات دولت در قبال بازنشستگان؛
- مداخلات غیرکارشناسی در صندوق‌ها و برهم خوردن تعادل منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی؛
- پوشش ناکافی بیمه‌های درمانی؛
- ناپایداری مالی بودن عمده صندوق‌هایی که کارکرد حمایت و تأمین اجتماعی دارند.

## ۱,۵,۵. کاستی‌های نظام سلامت

نظام سلامت در جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم همه دست‌آوردهایی که در گذشته داشته و خدماتی که در چارچوب طرح تحول جامع نظام سلامت به مردم ارائه شد، هنوز با مشکلاتی ساختاری مواجه است. برخی چالش‌های نظام سلامت عبارتند از:

- ناپایداری منابع مالی؛
  - افزایش کسری اعتبارات سازمان‌های بیمه‌گر؛
  - پرداخت‌های غیررسمی (علی‌رغم کاهش آن در دولت یازدهم)؛
  - نظام پرداخت با آثار انگیزشی ناهماهنگ؛
  - بی‌عدالتی در بهره‌مندی از خدمات سلامت؛
  - تمرکز بر درمان و کم‌توجهی به پیشگیری؛
  - کم‌توجهی به مؤلفه‌های اجتماعی سلامت و تمرکز بر وجوه پزشکی سلامت و غفلت از ابعاد غیرپزشکی سلامت؛
  - تمرکز بر بخش درمان و اجرا نشدن الزامات قانونی از جمله نظام ارجاع، سطح‌بندی خدمات و خرید راهبردی؛
  - در اولویت بودن خدمات بیمارستانی تخصصی و فوق‌تخصصی در برابر مراقبت‌های سرپایی؛
  - بروز تقاضای القایی در بخش‌های تشخیصی و درمانی به دلایلی از قبیل عدم اجرای نظام ارجاع، اصلاح نظام پرداخت و ابلاغ راهنماهای بالینی؛
  - هدفمند نبودن منابع بخش سلامت به سمت دهک‌های پایین درآمدی؛
  - نبود برنامه‌های جامعه‌محور برای کنترل عوامل خطر سلامتی در اولویت منطبق با بار بیماری‌های کشور؛
  - ورود بی‌رویه ارائه‌کنندگان خدمات سلامت به بازار و ایجاد تقاضای القایی؛
  - نظام پرداخت نامناسب و هزینه‌زا؛
  - فقدان راهنماهای بالینی و تأثیرات نامناسب آن بر درمان و هزینه‌های بخش سلامت؛
  - نبود نظارت مؤثر بر شیوه ارائه خدمات در بخش‌های مختلف؛
  - ناهماهنگی و ناپایداری بین منابع با بسته خدمت مورد نیاز و مصارف.
- دولت یازدهم از طریق اجرای طرح تحول سلامت تلاش کرد تا فشار هزینه‌های ناشی از درمان بر مردم را کاهش دهد و با توجه به وضعیت بحرانی ایجادشده در پایان دولت دهم، این

اقدام ضروری بود، اما کماکان ضرورت‌های جدی برای اصلاحات ساختاری در نظام بهداشت و درمان وجود دارد.

## ۶.۱. مسائل حوزه علم و فناوری

علم، فناوری و نوآوری بی‌گمان یکی از مهم‌ترین منشأهای قدرت کشورها بوده و در جهان امروز اهمیت آن بیشتر شده است. جمهوری اسلامی ایران نیز با اتکا بر جمعیت جوان و تحصیلکرده و هزینه‌های سنگینی که در دو دهه گذشته صرف توسعه آموزش عالی شده است، در مقطعی از تاریخ خود قرار دارد که باید زیرساخت انسانی ایجادشده را با اتکا بر سیاست‌های درست در حوزه علم، فناوری و نوآوری به توانمندی بالفعل در این حوزه مبدل سازد. مهم‌ترین مسائلی که در این مسیر پیش رو قرار دارند به شرح زیر است.

- رشد کمی مؤسسات آموزش عالی و کم‌توجهی به رشد کیفی؛
- رشد بسیار نامتوازن دوره‌های تحصیلات تکمیلی بدون توجه به ظرفیت‌های واقعی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی؛
- کم‌توجهی به مأموریت‌های آموزشی دانشگاه‌های کشور در سایه توجه نامتوازن به حوزه پژوهش؛
- تأکید بیش از اندازه و نامتوازن بر مقاله‌نویسی به عنوان شاخص اصلی تولید علم؛
- رعایت نشدن اصول آزادی و استقلال آکادمیک در محیط‌های دانشگاهی، و مداخله سیاست در عرصه دانشگاه و فعالیت‌های علمی و آموزشی؛
- نقش کم‌رنگ هیئت‌های امنا در اداره دانشگاه‌ها؛
- عدم تعریف مشخص جایگاه ساختاری مؤثر و هم‌افزا برای بازیگران نظام سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه علم، فناوری و نوآوری و عدم ارتباط مکمل و سازنده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی عتف، شورای عالی انقلاب فرهنگی و نحوه هماهنگی با سایر بازیگران؛
- ضعف قوانین در حوزه شرکت‌های دانش‌بنیان و عدم تناسب قوانین کسب‌وکار (اعم از قانون تجارت، قوانین بیمه و مالیات و ...) با ویژگی‌های فعالیت‌های دانش‌بنیان؛
- فقدان گفتمان اقتصادی در حوزه علم و فناوری و نگاه دانشگاهی‌محور به تولید فناوری (غلبه مفهوم پژوهش و فناوری دانشگاهی بر کل حوزه علم و فناوری) که با واقعیت جهانی که تولید فناوری در بنگاه است تفاوت دارد؛



- چالش‌های مربوط به صیانت از حقوق مخترع؛ از ثبت تا تجاری‌سازی اختراعات و نیاز به انتقال سازمان مالکیت فکری از قوه قضائیه به قوه مجریه؛
- چالش‌های مربوط به مسئله تجاری‌سازی و عملیاتی‌سازی اعطاء تسهیلات و مشوق‌ها به شرکت‌های دانش‌بنیان؛
- ۷۰ درصد شرکت‌های دانش‌بنیان، شناسایی شده، شرکت‌های کوچک نوپا هستند این در حالی است که عمده توسعه فناوری در صنایع بزرگ اتفاق می‌افتد نه بنگاه‌های کوچک؛
- مشکل صادرات محصولات فناورانه و از دست دادن بازارهای صادراتی برای برخی شرکت‌های دانش‌بنیان به دلیل نداشتن استانداردهای لازم و نداشتن برندهای بزرگ و در تراز جهانی برای صادرات محصول؛
- محدودیت‌هایی در فرایندهای انتقال فناوری، ارتباطات تجاری و همکاری با شرکت‌های بزرگ صاحب فناوری و مراکز علمی در جهان (محدودیت در همکاری فناورانه)؛
- مشکلات تأمین مالی پروژه‌های علمی و فناوری، و چگونگی تحقق شفافیت در این گونه پروژه‌ها؛
- تمرکز عمده فعالیت‌های علمی و فناورانه در تهران و چند شهر بزرگ و برکنار ماندن بقیه ظرفیت‌های نخبگی کشور از مشارکت جدی در فرایندهای علمی و پژوهشی؛
- ناکارآمدی در تعامل سازنده با دانشمندان ایرانی خارج از کشور و گاه غلبه رویکردهای امنیتی که مانع این گونه تعاملات هستند.

## ۷.۱. مسائل محیط‌زیست

مناطق خشک جهان در دسته‌بندی فائو (سازمان غذا و کشاورزی ملل متحد) به چهار دسته خیلی خشک، خشک، نیمه‌خشک و نیمه مرطوب-خشک تقسیم می‌شوند. کل پهنه خاکی ایران به عنوان منطقه خشک شناخته شده و به جز مناطق کویری که در دسته خیلی خشک قرار می‌گیرند، حوضه آبریز ارومیه نیمه‌خشک و سایر مناطق ایران در دسته خشک هستند. ویژگی‌های اصلی مناطق خشک را می‌توان متغیر بودن باران، متداول بودن خشکسالی و محدودیت منابع آبی برای کشاورزی ذکر کرد که این مسائل خود منجر به کاهش حاصل‌خیزی خاک، کاهش آب محلی در دسترس، از بین رفتن تنوع زیستی، افزایش فقر روستایی، فرسایش خاک و در مجموع آسیب‌پذیری بیشتر نسبت به تغییرات اقلیمی می‌شوند.

ایران در حالی که دارای چنین وضعیتی بوده، یکی از اشتباهات استراتژیک بلندمدت در حوزه سیاست‌گذاری کشور، نگاه رفاهی کوتاه‌مدت و توزیع‌محور از طریق عرضه مجانی یا بسیار ارزان کمیاب‌ترین و گرانبهاترین منبع طبیعی یعنی آب بوده است.

عرضه ارزان منابع انرژی کشور نیز در بلندمدت به مانند مشوقی برای مصرف بیشتر عمل کرده به گونه‌ای که کارایی بهره‌برداری از حامل‌های انرژی در ایران، در مقایسه با متوسط جهانی بسیار پایین است. میزان کارایی مصرف انرژی، با شاخص شدت انرژی به معنی میزان مصرف انرژی نسبت به میزان تولید ناخالص داخلی کشورها اندازه گرفته می‌شود. مقدار مطلق شدت انرژی در سال ۲۰۱۰ برای ایران معادل  $11657 \text{ Btu}/\$$  بوده در حالی که این شاخص برای کشورهای اروپایی برابر  $5427 \text{ Btu}/\$$  و برای متوسط کشورهای جهان برابر  $7452 \text{ Btu}/\text{US\$}$  است. این ارقام به این معناست که بهره‌وری مصرف حامل‌های انرژی در ایران بسیار پایین است.

کارایی مصرف انرژی در جهان، در سی سال اخیر بهبود یافته و این در حالی است که روند مصرف انرژی برای ایران افزایشی است و کارایی مصرف انرژی در ایران به تدریج کاهش یافته است. چنین وضعیتی در مصرف انرژی سبب شده در شهرهای بزرگ که تراکم جمعیت و خودرو بیشتر است، آلودگی هوا، بخصوص در فصول سرد، به یک معضل پایدار تبدیل شود.

ریزگردها و خشک شدن دریاچه ارومیه و سایر دریاچه‌ها و تالاب‌ها در کنار آلودگی هوای کلان‌شهرها، سبب بروز مشکلات محیط زیستی برای کشور شده است. مشکلات زیست‌محیطی و منابع طبیعی در جایگاهی بالاتر از مباحث بااهمیتی مانند رشد اقتصادی و اشتغال قرار دارند و منشأ اهمیت آن پایداری و موجودیت کشور و سرزمین است. کمبود آب به دلیل اینکه نابودکننده امکان زیست در جغرافیای کشور است از این ظرفیت برخوردار است که به وجودآورنده مناقشات و تنش‌ها در مناطق مختلف کشور باشد.

وضعیت تشریح‌شده نشان می‌دهد شاخصه مشترک اقدامات توسعه‌ای در ایران در پنج دهه گذشته را می‌توان بی‌توجهی به تخریب محیط‌زیست بر اثر اقدامات انسانی و توسعه ناپایدار دانست. دولت یازدهم درست در دورانی که مشکلات محیط‌زیستی کشور به اوج رسیده بودند و روند تخریب طبیعت شدت یافته بود، تلاش کرد تا با برخی اقدامات و اصلاحات جدی، و بازنگری در رویه‌های صدور مجوزهای اقدامات توسعه‌ای، ارتقای آگاهی عمومی درباره محیط زیست، جلب مشارکت عمومی و متعهد کردن نهادهای دولتی به رعایت حقوق محیط‌زیست، برخی روندها را اصلاح کرده و گام‌هایی در مسیر توسعه پایدار بردارد. مسائل جدی محیط

زیست اما کماکان باقی است و به واقع بحران‌های محیط‌زیستی از جدی‌ترین مسائل کشور هستند که آینده تمدنی و ظرفیت زیست‌پذیری کشور را تهدید کرده و می‌توانند به سرعت به مشکلات امنیت ملی بدل شوند. سه مسئله مهم و در اولویت محیط‌زیستی در کشور عبارتند از وضعیت منابع آب، فرسایش خاک و آلودگی هوا که البته خود تحت تأثیر سایر مسائل محیط‌زیستی، اقتصادی و سیاسی نیز هستند و اقدام برای بهبود وضعیت این مشکلات به معنای اقدامات همه‌جانبه و پایدارسازی است که از حد این مسائل محیط‌زیستی فراتر می‌رود.

### ۱،۷،۱. منابع آب

شاخص بهره‌وری آب در ایران بسیار پایین است و استفاده از منابع آب به شکل خطرناکی صورت گرفته است. بیش از ۹۰ درصد منابع آب تجدیدپذیر کشور استفاده می‌شود که بر اساس استانداردها نباید این رقم بیش از ۴۰ درصد باشد. کمبود منابع آب به یکی از اصلی‌ترین محدودیت‌ها و مشکلات برای اقتصاد، جامعه و سیاست در کشور بدل شده است.

بسیاری از تالاب‌های ثبت شده کشور در کنوانسیون رامسر از جمله دریاچه ارومیه، تالاب‌های هامون، پریشان، شادگان، گاوخونی خشک‌شده یا با بحران کم‌آبی و کاهش شدید کیفیت آب مواجه‌اند. برداشت‌های بی‌رویه، حفر چاه‌های غیرمجاز و نبود نظارت کافی بر بهره‌برداری طی دوره مورد بررسی موجب افت تراز و کاهش کیفیت آب زیرزمینی، نشست زمین در برخی دشت‌ها و پایین‌آمدن محسوس آبدهی چاه‌ها شده و تعدادی از آبخوان‌های کشور را در معرض نابودی قرار داده است. سالانه ۲۷ میلیارد مترمکعب زهاب کشاورزی منابع آب کشور را آلوده می‌کند و ۵۰۰ مترمکعب در روز شیرابه زباله وارد آب‌های کشور می‌شود. شوری بیش از ۵۰ درصد آبخوان‌های کشور بیش از ۲۰۰۰ میکروزیمنس بر سانتی‌متر است، یعنی در حد بحران قرار دارد. رتبه ایران در مدیریت منابع آبی نیز از بین ۱۳۳ کشور ۱۳۲ است.

یکی از مهم‌ترین قیودی که بر اساس مشکلات موجود باید در هدف‌گذاری رشد اقتصادی باید مدنظر قرار گیرد محدودیت منابع آبی و در نتیجه تلاش در جهت افزایش بهره‌وری در استفاده از منابع آبی است. کشور به صورت جدی نیازمند بازنگری جدی در مباحث برنامه‌ریزی و مدیریتی آب کشور بر اساس اصول توسعه پایدار با حفظ مؤلفه‌های محیط‌زیست است. چالش‌های عمده مدیریت منابع آب کشور نیز عبارتند از:

۱. اتکای اقتصاد بر منابع آبی بیش از ظرفیت اکولوژیک کشور؛

۲. عدم ارتباط و هماهنگی منسجم بین دستگاه‌های مختلف و عدم وجود یک پایگاه اطلاعاتی منسجم در بخش آب و آبفا در راستای حکمرانی مؤثر؛
۳. عدم برنامه‌ریزی و تطبیق با خشک‌سالی و تغییر اقلیم؛
۴. تنش‌های ناشی از تشدید رقابت بین متقاضیان و ذینفعان منابع آب؛
۵. تعارضات منطقه‌ای برای استفاده از منابع آب‌های مرزی و مشترک؛
۶. بحران دسترسی کمی و کیفی به آب ناشی از پایین بودن بهره‌وری آب و عدم وجود الگوی مصرف بهینه آب در بخش‌های مختلف مصرف؛
۷. کاهش ذخایر آب‌های زیرزمینی و افت سطح آبخوان‌ها؛
۸. محدودیت‌های طبیعی و کاهش منابع آب تجدیدشونده؛
۹. تغییر اقلیم و آثار آن بر منابع آب کشور؛
۱۰. کاهش منابع لازم برای تأمین آب شرب در برخی مناطق کشور؛
۱۱. ناکارآمدی‌ها در هر سه بخش کشاورزی، صنعت، خدمات و آب شرب شهری که باعث هدررفت منابع آب می‌شود؛
۱۲. افزایش آلاینده‌ها در محیط‌های آبی.

## ۱، ۷، ۲. آلودگی هوا

آلودگی هوا یکی از مشکلات جدی در کلانشهرها و همچنین واردکننده خسارات زیاد به سلامت، امنیت انسانی و اقتصاد شهروندان و کشور است. ترکیبی از عقب‌ماندگی فناوری، مدیریت شهری نامناسب، فقدان نظام‌های حمل و نقل عمومی پیشرفته، به‌کارگیری گسترده سوخت‌های فسیلی و شدت بالای مصرف انرژی در کشور بر آلودگی هوا تأثیر گذاشته است. ریزگردها و اثرات ناشی از خشک شدن تالاب‌ها و پدیده بیابان‌زایی نیز بر دیگر وجوه آلودگی هوا افزوده شده است.

طی دو دهه اخیر، شمار زیاد خودرو و موتورسیکلت به‌واسطه کیفیت پایین ساخت، احتراق ناقص و کیفیت پایین سوخت و منابع ساکن (واحدهای صنعتی، مصارف خانگی، توقفگاه‌های اتوبوس، پایانه‌ها، ساخت‌وسازهای سطح شهر، کارخانه‌های شن و ماسه و ریزگردهای مقطعی) نقش بنیادی در آلوده‌سازی هوای شهرهای کشور، به‌ویژه کلان‌شهرها داشته‌اند. بر پایه آمارهای موجود، نزدیک به ۹۹ درصد مصرف سوخت کشور فسیلی است. همین

امر علت بنیادی آلودگی هواست. در این میان، ۷۰ درصد سهم آلودگی هوا در پیوند با وسایل متحرک (خودروها و موتورسیکلت) بوده است.

سرانه تولید دی اکسید کربن در ایران به ازای هر نفر، هفت تن است، در حالی که میانگین جهانی آن ۶/۴ است. همچنین، میزان ذرات معلق کمتر از ۲/۵ میکرون در شهرهای بیش از ۱۰۰ هزار نفر در ایران ۱۱۵/۴ است. این در حالی است که میانگین جهانی عدد ۶۱/۴ است، یعنی نزدیک به دو برابر میانگین جهانی. بر پایه آمارها، سالانه نزدیک به ۴۵ هزار تن برخاسته از آلودگی هوا جان می سپارند که از این میان، ۶ هزار تن در پیوند با آلودگی هوای تهران هستند. داده‌ها نشان می‌دهند نزدیک به ۸۰ درصد گرد و غبار کشور خاستگاه برون مرزی دارند و مابقی ریزگردها برخاسته از ناکارآمدی منابع آب و خشکیدن هورها و تالاب‌ها خاستگاه درون کشوری دارند که نشان‌دهنده پیامدهای ناگوار سیاست‌های توسعه ناپایدار در سطح حوضه‌های آبریز بر وضعیت تالاب‌ها و تأمین نشدن حقابه تالاب‌ها طی چند دهه گذشته است. آلودگی هوا بالاخص آن بخش که ناشی از ریزگردهاست به شدت بر استان‌هایی از کشور اثرگذار است و به تدریج به مسئله‌ای با ابعاد گسترده تبدیل شده و باید با راهبردهای همه‌جانبه و مبتنی بر توسعه پایدار نسبت به حل آن اقدام شود.

### ۳,۷,۱. فرسایش خاک

آمارهای بین‌المللی نشان می‌دهند که ایران اولین کشور جهان از نظر فرسایش خاک است. فرسایش خاک تأثیرات بسیار شدیدی بر امنیت غذایی، تولید ریزگردها، از بین رفتن پوشش گیاهی و ظرفیت زیست‌پذیری کشور دارد. سالیانه وسعتی بالغ بر ۴۰۰ هزار هکتار ارضی حاصلخیز کشور دستخوش فرسایش می‌شوند. میزان فرسایش سالانه خاک از ۱۹,۷ تن در هکتار در سال ۱۳۸۱ به ۲۵,۸ تن در هکتار در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است که رشد ۳۱ درصدی را نشان می‌دهد. براساس بررسی‌های انجام شده به طور متوسط سالانه ۴,۳ میلیارد تن خاک کشور بر اثر فرسایش از دست می‌رود و میزان فرسایش خاک در ایران حدود ۳ برابر متوسط آسیاست. مقابله با فرسایش خاک بر اساس شدت این مسئله و تأثیراتی که بر ظرفیت زیست‌پذیری کشور دارد و می‌تواند در آینده به تهدیدی برای امنیت غذایی و امنیت همه‌جانبه کشور تبدیل شود، در اولویت قرار دارد.

## ۸,۱. مسائل بین‌المللی و سیاست خارجی

دولت یازدهم تحت تأثیر شرایط حاکم بر کشور که از اثرات بحرانی شدن وضعیت پرونده هسته‌ای ایجاد شده بود، اقدامات گسترده‌ای در سیاست خارجی انجام داد و اوج این اقدامات در برجام خود را نشان داد. دست‌آوردهای زیاد دولت یازدهم در سیاست خارجی و پیشبرد سیاست تعامل سازنده، اگرچه در قالب برجام، رفع تحریم‌های هسته‌ای، لغو قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد، تثبیت حقوق هسته‌ای ایران و بالاخص غنی‌سازی، بسته‌شدن پرونده پی‌ام‌دی، سفر هیئت‌های اقتصادی و سیاسی خارجی به ایران و آغاز همکاری‌های گسترده‌تر، آغاز همکاری‌های فناورانه، قراردادهای خرید هواپیماهای تجاری و بسیاری موارد دیگر تجلی یافته، اما کماکان مشکلاتی باقی است و تحولات فزاینده در روابط بین‌المللی چالش‌هایی پیش روی سیاست خارجی ایران قرار می‌دهد. مسائل اساسی سیاست خارجی ایران در دولت دوازدهم را باید در چارچوب روندهایی که بر جهان، مسائل ایران در روابط بین‌المللی و منطقه‌ای حاکم است مشاهده کرد.

ایران کماکان به خاطر مسائل مرتبط با حقوق بشر تحت فشارهای بین‌المللی قرار دارد و علی‌رغم آن‌که این فشارها ظالمانه و غیرمشروع است، اما تأثیر واقعی خود را بر تعاملات ایران و جهان باقی می‌گذارند. تلاش دولت یازدهم برای رونمایی از منشور حقوق شهروندی و اجرایی شدن آن گام بلندی برای مقابله با این وضعیت بوده اما اصلاحات در رویه‌های جاری برای رعایت بیشتر حقوق بشر که از اهمیت دینی و اخلاقی نیز برخوردار است، و کاستن از بهانه‌ها برای فشار بین‌المللی علیه ایران ضروری است.

رابطه تنش‌آمیز ایران و عربستان کماکان به قوت خود باقی است و مسائلی نظیر بحران در سوریه، یمن و مناطقی از خاورمیانه و شمال آفریقا برای جمهوری اسلامی ایران اهمیت دارند. رژیم اشغال‌گر قدس به‌طور فعال برای اخلاف در امنیت و موقعیت راهبردی ایران تلاش می‌کند و برخی ائتلاف‌های منطقه‌ای علیه ایران نیز شکل گرفته است.

مسئله داعش و سایر نیروهای جهادی و تکفیری علی‌رغم تضعیف آن‌ها کماکان باقی است و بعید به نظر می‌رسد که در کوتاه یا میان‌مدت راهکارهای جدی برای رفع این مشکلات وجود داشته باشد. این مسائل امنیت ایران را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهند و تا آینده قابل توجه، امنیت کماکان از مسائل اولویت‌دار کشور باقی خواهد ماند.

روندهای موجود جهانی به سمت «تغییر» و نه تداوم نظم بین‌المللی پیش می‌روند. برگزیت و

روی کار آمدن دونالد ترامپ تحولات مهمی در عرصه بین‌المللی هستند و خیزش جنبش‌های راست افراطی و پوپولیسم اروپایی وضعیت جدیدی برای نظم جهانی ایجاد می‌کند. تضعیف اتحادیه اروپا با برگزیت و تعاملات روسیه با اروپا و آمریکا، و همچنین خیزش چین در عرصه جهانی، حاوی فرصت‌ها و تهدیدهایی برای جمهوری اسلامی ایران است که دولت دوازدهم باید مواجهه عقلانی و بر محور عزت، حکمت و مصلحت در چارچوب منافع ملی با آن‌ها داشته باشد. تنش در روابط ایران و آمریکا کماکان تداوم دارد و با آغاز ریاست جمهوری دونالد ترامپ و باور بیشتر وی به استفاده از رویکردهای سخت‌گیرانه و سخت‌افزاری، برآورد تهدید علیه منافع ملی ایران بر اثر اقدامات آمریکا بیشتر شده است. ویژگی‌های دولت ترامپ و رویکردهای آن، رقبای منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران را نیز نسبت به تهدید بیشتر علیه کشور امیدوارتر ساخته است.

سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران کماکان تحت تأثیر وجود اسرائیل در منطقه و تلاش‌های آن برای ضربه زدن به منافع ایران خواهد بود. پیدایش دولت جدید آمریکا و گسترش همکاری‌های عربی-عبری در بستر پرتنش خاورمیانه و غرب آسیا، اهمیت تحرکات اسرائیل را بیشتر می‌سازد.

تروریسم کماکان موضوع حساس عرصه مناسبات بین‌المللی خواهد بود و تمرکز افراطی‌گری در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، حاوی تهدیدهای جدی برای ایران و همکاری‌های منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران است.

## ۱,۸,۱. تداوم اجرای برجام

برجام در دولت دوازدهم نیز مسئله سیاست خارجی ایران خواهد بود و به عنوان تعهد بین‌المللی ایران در دستور کار خواهد بود. مسئله این است که چگونه کشورهای ۱+۵ مجبور به ایفای تعهدات خود در قبال ایران شوند.

انتظار اصلی و اساسی ایران در ازای پایبندی به تعهدات فنی و هسته‌ای، لغو، تعلیق و از میان برداشتن عملی تمامی‌های تحریم‌هایی است که در متن برجام به صراحت مورد توافق قرار گرفته است. تحریم‌های هسته‌ای عمدتاً بر سه حوزه اصلی شامل حوزه نفت و گاز، حوزه بانکی، مالی و بیمه و حوزه حمل‌ونقل متمرکز بود. علاوه بر سه حوزه اصلی مورد اشاره، تحریم‌ها بر حوزه‌های فرعی نظیر صنعت و تجارت و سلامت و بهداشت نیز تأثیرگذار بود.

حوزه بسیار مهم دیگر، رفع تحریم در امور بانکی، مالی و بیمه است. به رغم وجود برخی مشکلات (که عمدتاً مرتبط با برجام نیستند و به تحریم‌های اولیه و غیرهسته‌ای آمریکا، قوانین پول‌شویی و ... مربوط می‌شوند)، با گذشت یک سال از اجرای برجام سیستم بانکی کشور با مانع تحریمی جدی - در مقایسه با گذشته - مواجه نیست ولی باید روند تسهیل در مراودات بانکی و استفاده از شبکه بانکی بین‌المللی را ادامه داد. به موجب برجام، کلیه محدودیت‌های بانکی منبث از تحریم‌های مرتبط هسته‌ای اتحادیه اروپا، شورای امنیت سازمان ملل متحد و تحریم‌های ثانویه آمریکا رفع شده است. از مهم‌ترین شاخصه‌های رفع تحریم‌ها، دسترسی بانک مرکزی به وجوه مسدود شده خود در زمان تحریم‌هاست. این دست‌آوردها باید تا عادی شدن کامل روابط بانکی ایران ادامه پیدا کند.

برجام باید به گونه‌ای تداوم یابد که ضمن ارائه تصویر جمهوری اسلامی ایران به عنوان کشور متعهد به تعهدات بین‌المللی، مسیر عادی‌سازی همه روابط ایران با جهان طی شود و محدودیت‌های موجود در زمینه همکاری‌های همه‌جانبه برداشته شود.

## ۲,۸,۱. سیاست منطقه‌ای

برجام جایگاه مهمی در تعامل سازنده ایران با غرب و قدرت‌های جهانی داشت اما روندهای منطقه‌ای از قبیل بحران در سوریه و یمن، و رویکردهای غیرسازنده عربستان سعودی و نوسان در سیاست خارجی ترکیه، موقعیت حساسی برای سیاست منطقه‌ای ایران ایجاد کرده است. دولت دوازدهم با مسئله کاهش تنش در روابط خود با کشورهای منطقه، افزایش ثبات بر اثر توسعه همکاری‌های منطقه‌ای، کاهش هزینه ناشی از رقابت‌های منطقه‌ای بر کشور، و حرکت به سمت نقش‌آفرینی مثبت در بهبود روابط و ایجاد منطقه قوی مواجه خواهد بود.

مسئله سوریه هنوز تا رسیدن به راه‌حلی دیپلماتیک فاصله دارد و علی‌رغم برخی دست‌آوردهای دولت سوریه در تضعیف گروه‌های تروریستی و معارض، چشم‌انداز روشنی برای حل و فصل مسئله پدیدار نیست. جمهوری اسلامی ایران در دوران دولت دوازدهم نیز با مسئله سوریه و چگونگی حفظ تمامیت ارضی این کشور، حفاظت از منافع راهبردی ایران در این کشور، مقابله با خشونت و افراطی‌گری که از گروه‌های حاضر در این کشور نشأت می‌گیرد و تلاش غرب برای تهدید منافع ایران در این کشور مواجه خواهد بود.



## ۹.۱. مسائل نظامی-دفاعی

بودجه‌های دفاعی و نظامی در جهان دائماً در حال افزایش بوده و بالاخص در منطقه پیرامونی ایران میزان بالایی از هزینه‌های نظامی صورت می‌گیرد. بیشترین میزان منازعات نظامی نیز در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در چند سال گذشته صورت گرفته است. قاره آسیا عمده‌تاً به دلیل افزایش هزینه‌های نظامی چین، هند، روسیه و کشورهای حاشیه خلیج فارس شاهد بیشترین افزایش هزینه‌های نظامی در جهان بوده است و این نشانی از افزایش رقابت‌ها در منطقه و همچنین وجود رشد اقتصادی قابل توجه در این منطقه است که امکانی برای هزینه‌های نظامی فزاینده ایجاد می‌کند. حضور نظامی غرب و به‌ویژه آمریکا کماکان تهدیدی برای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران است و روندهایی از افزایش حضور فرانسه و انگلستان نیز مشاهده می‌شود.

هزینه‌های نظامی در منطقه در حالی افزایش یافته که به دلیل تحریم‌های بین‌المللی ایران از دسترسی آزاد به بازار تسلیحات در جهان محروم و برای تقویت توان دفاعی به‌طور کامل به داخل متکی است. جمهوری اسلامی ایران در چنین وضعیتی، با مسائل زیر روبه‌روست.

### ۱.۹.۱. ارتقای کیفیت نظامی و دفاعی

خریدهای تسلیحاتی کشورهای حوزه خلیج فارس در زمینه‌های مختلف و بر هم خوردن توازن نظامی در کیفیت و کمیت تسلیحات در منطقه، ضرورت‌هایی برای تقویت کیفیت نظامی و دفاعی کشور ایجاد کرده است. برخی تغییرات کیفی در تسلیحات راهبردی نظیر افزایش دقت و هدف‌زنی موشک‌ها، ساخت تجهیزات دفاع موشکی، ساخت رادارها و پهپادها در کشور صورت گرفته است، لیکن دولت دوازدهم به صورت جدی با مسئله ارتقای کیفیت تسلیحات کشور و دسترسی به بازارهای جهانی برای تأمین تجهیزات غیرقابل ساخت در کشور مواجه خواهد بود. دولت یازدهم زیرساخت‌های لازم را در برنامه ششم توسعه برای ارتقای کیفیت دفاعی و نظامی کشور لحاظ کرده است، و تأکید بر سیاست تعامل سازنده، همکاری‌های فناورانه، سیاست خارجی مبتنی بر منطقه قوی و کاهش ایران‌هراسی، زمینه‌های مناسبی برای ارتقای کیفیت دفاعی و نظامی کشور ایجاد شده است.

### ۲.۹.۱. تهدیدات سایبری

سابقه تهدیدات سایبری از جمله اقدام علیه تأسیسات هسته‌ای ایران از طریق ویروس استاکس‌نت،

و هم‌چنین سرمایه‌گذاری کشورها روی توانمندی‌های دفاع و حمله سایبری، نشان می‌دهد که افزایش توان دفاعی کشور نیازمند تمرکز بیشتر بر توسعه ظرفیت‌های دفاع سایبری است. تهدیدهای سایبری می‌تواند متوجه تأسیسات نیروگاهی، پالایشگاهی، زیرساخت‌های خدمات شهری و بسیاری از مراکز حساس کشور شود و همین امر ضرورت توجه به تهدیدات سایبری در دولت دوازدهم را افزایش می‌دهد.



بخش دوم - برنامه اقتصادی و توسعه اشتغال

برنامه اصلاحات اقتصادی در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰

باهدف  
«توسعه پایدار و اشتغال فراگیر ضد فقر»





## ۱.۲. مقدمه

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۲ با انباشت متراکمی از مشکلات مواجه بود که بخشی از آن در تصمیمات نادرست و سیاست‌های ناصحیح اقتصادی طی سالیان متمادی ریشه داشت و برخی نتیجه نحوه هزینه‌کردن درآمدهای سرشار نفتی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ بود و برخی را نیز می‌توان برآمده از رویکرد نادرست سیاست خارجی و البته توطئه دشمنان ایران در عرصه بین‌المللی دانست که به شکل‌گیری تحریم‌های ظالمانه علیه جمهوری اسلامی ایران ختم شد. از جمله مشکلات اقتصادی در ابتدای شروع به کار دولت یازدهم می‌توان به بی‌ثباتی شدید در فضای اقتصادی، تحریم‌های اقتصادی گسترده، تورم بالای ۴۰ درصد، بدهی سنگین دولت به پیمانکاران و مواجهه ساختن نظام پیمانکاری کشور با مشکلات بزرگ مالی، از هم‌گسیختگی نظم اداری و مالی دولت به‌ویژه پس از انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نهادینه‌شدن بی‌انضباطی مالی و پولی و استفاده آزادانه از منابع سیستم بانکی و بانک مرکزی در امور مالی کشور، رکود شدید اقتصادی با رشد اقتصادی ۶٫۸- درصدی در سال ۱۳۹۱ و همچنین تحلیل رفتن بدنه کارشناسی کشور اشاره کرد.

دولت یازدهم در چنین شرایطی شروع به کار کرد و به‌طور طبیعی ناچار از اولویت‌بندی مسائل بود تا بتواند با رفع حادترین مشکلات، زمینه را برای پرداختن به سایر مسائل آماده نماید. دو مسئله در میان انبوه مشکلات بزرگ ذکر شده از اولویت بالاتری برخوردار بود. اولی بحران روابط خارجی و قرار داشتن در عمیق‌ترین و وسیع‌ترین تحریمی که تا آن مقطع زمانی یک کشور با آن مواجه شده بود و دوم بی‌ثباتی شدید اقتصاد کلان که خود را در نرخ بالای تورم به ویژه تورم مواد خوراکی و سایر اقلام مورد نیاز زندگی جاری مردم و جهش و تلاطم بالای نرخ ارز منعکس کرده بود.

بنابراین دولت تدبیر و امید با اولویت‌دادن به رفع دو مشکل فوق در برنامه اقتصادی خود، علی‌رغم شرایط سخت آغازین، توانست با اتخاذ یک سیاست اقتصادی مشخص به دستاوردهای قابل توجهی در عرصه اقتصادی دست پیدا کند. لازم به توجه است که این دستاوردها در شرایطی حاصل شد که تحریم‌ها و فضای نااطمینانی همراه آن تا سال ۱۳۹۴ (یعنی نیمه‌های عمر دولت) تداوم داشت و علاوه بر آن از نیمه‌سال ۱۳۹۳، اقتصاد ایران با یکی از بزرگترین شوک‌های منفی قیمت نفت در چند دهه اخیر مواجه شد به نحوی که قیمت نفت در فاصله چندماه بیش از ۶۰ درصد کاهش پیدا کرد و درآمدهای ارزی کشور و درآمدهای دولت را با افت قابل توجه روبرو نمود.

## ۲.۲. آنچه انجام شد

- از جمله مهم‌ترین دستاوردهای اقتصادی دولت یازدهم، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- دولت یازدهم از بدو فعالیت خود، تأکید ویژه‌ای بر مهار و کنترل تورم داشت. همان‌طور که رئیس‌جمهور در ابتدای شروع به کار دولت اعلام کرد که تا پایان دوره دولت یازدهم تورم را تکریمی خواهد کرد، روند کاهشی تورم براساس سیاست اتخاذشده مستمراً و به‌طور پایدار از نیمه سال ۱۳۹۲ تا پایان سال ۱۳۹۵ ادامه پیدا کرد و ایران پس از ۲۶ سال به جرگه کشورهای دارای تورم تکریمی پیوست. متوسط تورم مواد خوراکی و آشامیدنی نیز با کاهش بیشتری همراه شد و از حدود ۵۱ درصد در سال ۱۳۹۲ به حدود ۶ درصد در پایان سال ۱۳۹۵ کاهش یافت؛
  - قیمت ارز نیز بر اثر سیاست‌های اتخاذ شده از سوی دولت، کاهش تورم و ایجاد ثبات در اقتصاد، از ثبات قابل قبولی برخوردار شد در عین حال که سیاست‌گذار اجازه نداد تا ذخائر ارزشمند بانک مرکزی از طریق مداخله بی‌ثمر در بازار ارز به هدر برود. چنانکه نرخ دلار از هفته منتهی به انتخابات ریاست جمهوری در خرداد سال ۱۳۹۲ تا اسفندماه ۱۳۹۵، تنها ۳٫۲ درصد افزایش یافت و این در حالی بود که در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۱، افزایش ۲۰۰ درصدی را تجربه کرده بود؛
  - دوره دولت یازدهم علی‌رغم پابرجا بودن تحریم‌ها تا سال ۱۳۹۴ و کاهش شدید قیمت نفت، عملکرد قابل قبولی در زمینه ایجاد اشتغال طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ داشته است. میزان اشتغال ایجادشده طی این فاصله یک رکورد برای اقتصاد ایران تلقی می‌شود (البته بعد از دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۴)، و تداوم ایجاد اشتغال در این ابعاد طی سال‌های آینده موضوع محوری در سیاستگذاری‌ها خواهد بود؛
  - عملکرد دولت یازدهم علاوه بر ایجاد اشتغال و کاهش تورم، در زمینه افزایش رشد اقتصادی نیز چشمگیر است. بعد از رکود شدید و کم‌سابقه در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ که به ترتیب با رشدهای ۶٫۸- درصد و ۱٫۹- درصد همراه بود، رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۳ مثبت شد و در ادامه، در سال ۱۳۹۵ با ظاهر شدن آثار اجرای برجام و همچنین نتیجه دادن برنامه‌های دولت در زمینه توسعه تجارت، افزایش تولیدات در بخش انرژی و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف رشد تولید به عدد کم‌سابقه ۸٫۵ درصد رسید. عددی که بیشترین رشد اقتصادی از سال ۱۳۶۹ به بعد است و در دوره سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، سال ۹۵ اولین سالی

است که رشد بالای ۸ درصد محقق می‌شود. تداوم چنین رشدهایی که با اشتغال بالا و تورم پایین همراه بوده است می‌تواند رفع‌کننده بسیاری از مشکلات کنونی اقتصادی ایران و عاملی برای بهبود وضعیت معیشت خانوارهای ایرانی و کاهش فقر باشد.

### ۳.۲. برنامه اصلاحات اقتصادی در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰

مشکلات اقتصاد ایران که به تفصیل ذکر شد، در یک سال یا در یک دوره ایجاد نشده‌اند بلکه هر کدام در زمانی متفاوت و بنا بر دلایل مختلفی به وجود آمده و طی زمان تغییر و تحول یافته‌اند که در بخش قبل به زمینه و دلایل ایجاد برخی اشاره شد. یکی از خطاهای تجربه‌شده در چهار دهه سیاست‌گذاری گذشته اقتصاد ایران پرداختن به یک مشکل بدون توجه به سازوکار ایجادکننده آن و ارتباط آن با سایر مسائل است. این خطا سبب می‌شود در بسیاری موارد راهکارهایی پیشنهاد شوند که نه تنها رافع مسئله اصلی نیست بلکه می‌تواند تشدیدکننده آن باشد. اگر با این رویکرد نادرست به مشکلات اشاره شده نگاه شود نتیجه آن خواهد بود که تجهیز مستقیم منابع می‌تواند بسیاری از مسائل بیان‌شده را حل کند و بر این اساس تزریق منابع بودجه‌ای و منابع بانکی ارزان‌قیمت ساده‌ترین راهکارهایی هستند که معمولاً تجویز می‌شود (راهکاری که هسته اصلی سیاست‌گذاری در سه دهه گذشته اقتصاد ایران بوده است). سیاستی که نه تنها راه‌حل نیست بلکه خود ایجادکننده زنجیره‌ای از مشکلات بعدی است. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به منزله چتری فراگیر و منسجم برای هدایت اقتصاد کشور در سال‌های آتی، می‌تواند محور وفاق و وحدت رویکرد در اعمال اصلاحات اقتصادی باشد.

اصلاح نحوه مدیریت درآمدهای نفتی با توجه به آنچه در بخش «مسائل اقتصادی» مطرح شد، اولین گام برای پیگیری سیاست‌های اصلاحی است. برای این منظور باید به این نکته توجه داشت که در سال‌های اخیر نیز با وجود کاهش قیمت نفت، همچنان بیش از یک سوم منابع بودجه بطور مستقیم از درآمدهای نفتی تأمین می‌شود. بنابراین قطع ارتباط درآمدهای نفتی و بودجه در میان مدت دشوار و به عبارتی ناشدنی است. آنچه درخصوص اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی اهمیت دارد این است که سه هدف محقق شود:

۱. امکان مدیریت بودجه طی سال‌های آتی میسر باشد و منابع دولت برای سطح مخارج کنونی آن کفایت کند؛

۲. نوسانات قیمت نفت و درآمدهای نفتی موجب تلاطم بودجه دولت نشود و منابع دولت از درجه پیش‌بینی‌پذیری بالایی در افق میان‌مدت برخوردار باشد؛

۳. مسئله سلطه مالی دولت به معنی تأمین کسری بودجه از محل پایه پولی رفع شود. بدین معنی که سیاست‌های مالی و بودجه‌ای به‌طور کامل از سیاست‌های پولی تفکیک شود که از این طریق برنامه هدف‌گذاری تورم امکان‌پذیر باشد.

قید مهم دیگر، بند دهم سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است که به عنوان یک سند بالادستی لازم‌الاجراست. این بند چنین است: «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی‌شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن». سیاست‌های پیشنهادی برای اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی اولاً باید سه هدف ذکر شده را برآورده سازد و ثانیاً با بند ۱۰ سند سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه سازگار باشد. تحقق این امر در چارچوب اجرای بسته‌ای با عنوان «توانمندسازی دولت برای ارائه خدمات بهتر» به شرحی که ذکر خواهد شد امکان‌پذیر است.

باید توجه داشت که مجموعه سیاست‌هایی که تحت عنوان «توانمندسازی دولت برای ارائه خدمات بهتر» ارائه می‌شود، نه تنها نقطه شروعی بر برنامه جامع اصلاحی اقتصاد ایران است بلکه این بسته هسته اصلی مجموعه اصلاحات این برنامه و شرط لازم برای موفقیت سایر اصلاحات ساختاری و سیاستی است. پس از اصلاح مدیریت درآمدهای نفتی و رفع عامل اصلی ناترازی بودجه دولت که منشأ اصلی تورم مزمن و شروع یک سلسله مداخلات دولت در اقتصاد ایران است، می‌توان به انجام اصلاحاتی در سایر بازارها و بخش‌های مرتبط مبادرت ورزید.

### ۱،۳،۲. توانمندسازی دولت برای ارائه خدمت بهتر

نوع مدیریت درآمدهای نفتی دولت در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ به گونه‌ای بوده که تلاطم بودجه‌ای دولت، عدم ثبات اقتصاد کلان، ناکارآمدی سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و انتقال مستقیم شوک درآمدهای نفتی به تمامی بخش‌های بهره‌مند از نفت ایجاد شده است. دولت اگر از ثبات نسبی برخوردار نبوده و همواره تحت تأثیر قیمت نفت و میزان تولید و صادرات نفت کشور باشد، نمی‌تواند با برنامه‌ریزی بلندمدت عمل کند و همین عامل باعث بروز بی‌ثباتی در کشور می‌شود. «قاعده‌ی مالی» به قاعده‌مندسازی بودجه سالانه دولت با هدف پایدارسازی میان‌مدت و بلندمدت بودجه گفته می‌شود و محور اصلی برنامه مدیریت صحیح درآمدهای نفتی و بهبود توان مدیریتی



و کارشناسی دولت برای ارائه خدمات بهتر و با کیفیت تر به تمامی ایرانیان در تمامی پهنه کشور است.

### ۱،۱،۳،۲. سیاست‌های قاعده مالی و مدیریت صحیح درآمدهای نفتی

قاعده‌ی فعلی تقسیم درآمدهای نفتی، که درآمدها به صورت درصدی مشخص بین بودجه، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت توزیع می‌شود، شوک‌های ناشی از نوسانات درآمدهای نفتی را به تمامی بخش‌ها به صورت مستقیم منتقل کرده و همه‌ی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درآمدهای نفتی که پایین باشد سطح درآمد هر سه بخش دولت، نفت و صندوق توسعه ملی کاهش می‌یابد و در شرایطی که درآمدهای نفتی بالا می‌رود افزایش بیش از حد مخارج در هر سه بخش اتفاق می‌افتد. علاوه بر موارد گفته شده، نحیف شدن بودجه بدون از بین بردن نوسانات آن به قشری بیشترین آسیب را می‌رساند که به طور مستقیم از بودجه‌ی دولت بهره‌مند می‌شوند. کاهش درآمدهای نفتی و ایجاد خلاء درآمدی برای دولت البته در بخش سرمایه‌گذاری‌های دولتی مانند بودجه عمرانی بیشتر حس می‌شود. بازنگری در وضعیت فعلی و اتخاذ تدابیر و سیاست‌های مناسب در زمینه مدیریت درآمدهای نفتی می‌تواند مانع پیدایش چنین اثراتی بر اقتصاد کشور شود.

بر اساس این برنامه، میزان ارز حاصل از صادرات نفت که به بودجه دولت وارد می‌شود فارغ از نوسانات قیمت نفت تعیین می‌شود و ثبات‌سازی در سهم بودجه‌ی دولت و شرکت ملی نفت انجام می‌گیرد و در نتیجه یک عامل نااطمینانی و عدم قطعیت مهم از بودجه حذف خواهد شد. این اقدام امکان فراهم می‌کند تا دولت بتواند با ضریب اطمینان بالایی از ابتدای سال بودجه را به اجرا درآورد و مانع از آن شود که بخاطر عدم قطعیت‌ها به اقتصاد کشور و به ویژه در نظام بانکی اختلال و تشدید مجدد تورم ایجاد شود. البته ممکن است منشأهای دیگری نظیر مالیات و سایر درآمدها برای عدم قطعیت در درون سال همچنان وجود داشته باشد که اوراق اسلامی می‌تواند نوسان‌گیر سایر اجزای درآمدی دولت باشد.

یکی دیگر از ارکان این برنامه ممنوعیت استقراض از بانک‌ها توسط دولت است که با تثبیت سهم دولت از منابع نفتی و بهره‌مندی از ابزار اوراق اسلامی برای هموارسازی نوسانات کوتاه‌مدت بودجه زمینه‌های اجرای آن نیز فراهم می‌شود. اجرای این سیاست یکی از ارکان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در نظام مالی کشور نهادینه می‌کند و از طریق مقاوم‌سازی بودجه در برابر نوسانات بیرونی قیمت نفت، اقتصاد را مقاوم و درون‌زا می‌سازد.

### ۲,۳,۱,۲. بهبود توان مدیریتی و کارشناسی دولت

علاوه بر ثبات‌سازی در بودجه دولت لازم است توان کارشناسی و مدیریتی دولت نیز طی سال‌های آتی به‌طوری قابل توجه ارتقا یابد. چراکه طی یک دهه گذشته به دلایل مختلف توان کارشناسی و مدیریتی دولت به شدت افول کرده است. یکی از مصادیق این امر، انحلال سازمان برنامه و بودجه کشور است که نقش بازوی کارشناسی سایر دستگاه‌های اقتصادی را ایفا می‌کرد. جذب متخصصان، کارشناسان و مدیران در زمینه‌های مختلف از اصلی‌ترین برنامه‌های دولت برای افزایش کارایی وظایف و سیاست‌های دولت و در نتیجه کیفیت و کمیت خدمات دولتی است. یکی دیگر از برنامه‌های دولت در این زمینه گسترش رویکرد خرید خدمت در فعالیت‌های مبتنی بر بودجه عمومی است که از این طریق بخش خصوصی را نیز در مدیریت فعالیت‌های این حوزه‌ها درگیر کند و کارایی خدمات عمومی خود را افزایش دهد.

### ۳,۱,۳,۲. تبدیل ثروت نفت به سرمایه اشتغال آفرین (اصلاح نقش صندوق توسعه ملی)

صندوق توسعه ملی در چارچوب رویکرد پیشنهادی و با تغییر نام به صندوق ثروت ملی، به نهادی مهم برای توسعه بخش خصوصی و جذب سرمایه‌ خارجی تبدیل می‌شود. تغییر نقش صندوق توسعه ملی از تأمین مستقیم به اهرم برای جذب سرمایه خارجی و بخش خصوصی باعث خواهد شد که جذابیت برای به‌کارگیری سرمایه بخش خصوصی در تجهیز زیرساخت‌ها افزایش یافته و از طرف دیگر سرمایه خارجی نیز با ریسک کمتر به کشور وارد شود. وجه دیگر مهم مربوط به کارکرد صندوق آن است که باید در فعالیت‌هایی وارد شود که بتواند سود متعارف و قابل رقابت را از کارکرد مالی خود کسب کند.

برای سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیرساخت‌های کشور نیز راهکار سرمایه‌گذاری مشترک بین صندوق توسعه، دولت و بانک در نظر گرفته شده است. این سرمایه‌گذاری مشترک مکانیزمی است که از طریق آن، دولت می‌تواند به روش اهرم کردن سرمایه در پروژه‌های عمرانی از بخش خصوصی کمک بگیرد. یکی از عناصر مهم در رشد زیرساخت‌های کشور بودجه عمرانی است که در سال‌های اخیر در مقایسه با بودجه جاری، حجم نسبی کمتر و نوسان بیشتری داشته است. حجم بالای پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی نشان می‌دهد نوسانات فراوان این بخش از بودجه تأثیر مخرب بر زیرساخت‌ها دارد.

بخش خصوصی در حال حاضر به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی عمرانی تمایلی ندارد زیرا بسیاری از پروژه‌های عمرانی انتفاعی نیستند و از آن‌ها نمی‌توان به سودآوری مناسبی

دست یافت، برخی نیز که تا حدی انتفاعی و سودآور هستند بازگشت سرمایه کافی ندارند. دلیل دیگر این که برخی از پروژه‌های عمرانی از ریسک بالایی برخوردار هستند که از توان بخش خصوصی خارج است.

چارچوب تهیه شده در این برنامه برای سرمایه‌گذاری مشترک دولت، صندوق توسعه و بانک در جهت ایجاد بسته‌های جذاب پروژه‌های عمرانی برای مشارکت بخش خصوصی می‌تواند یکی از محوری‌ترین عوامل ضعف بودجه‌های عمرانی یعنی ساز و کار تأمین مالی آنها را بهبود ببخشد و در جهت توسعه و آبادانی کشور نقشی بسیار کلیدی ایفا نماید.

### ۴.۱.۳.۲. صیانت از کاهش تورم

کشوری را نمی‌توان در عرصه تجربه جهانی پیدا کرد که توانسته باشد با حفظ تورم دو رقمی به رشد اقتصادی پایدار و بیکاری پایین دست پیدا کند. تورم از جمله شاخص‌های اقتصاد کلان است که بر خلاف شاخص‌هایی مانند نرخ رشد اقتصادی، برای افراد جامعه به طور مستقیم ملموس بوده و ارتباط مستقیمی با سطح رفاه مردم و فعالیت‌های فعالان اقتصادی دارد و لذا از این ظرفیت برخوردار است که پایه‌گذار سرمایه اجتماعی برای تحقق رشد اقتصادی باشد. نوسانات نرخ تورم به عنوان شاخصی از عدم قطعیت، بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی تأثیر دارد. افزایش نوسانات نرخ تورم موجب کاهش قدرت پیش‌بینی نرخ تورم آینده توسط فعالان اقتصادی و افزایش نااطمینانی نسبت به آینده می‌شود.

کاهش چشم‌گیر تورم طی سال‌های گذشته یک دست‌آورد بزرگ برای اقتصاد کشور تلقی می‌شود که تحقق آن به دلیل پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد کلان، اثرات شگرفی بر سرمایه‌گذاری و دستیابی به رشد بالای اقتصادی خواهد داشت. عواملی که می‌تواند به صورت بالقوه تهدیدی برای بازگشت سیستماتیک تورم عمل کند، مهار نشدن کسری بودجه از یک طرف و حل نشدن مشکلات نظام بانکی از طرف دیگر است.

با اجرای برنامه ارائه شده در بند ۲-۳-۱ برای ایجاد ثبات و پیش‌بینی‌پذیر کردن بودجه، تهدید بودجه برطرف خواهد شد. با اجرای برنامه اصلاح نظام بانکی و تحت کنترل درآوردن اثرات پولی عملکرد نظام بانکی، به شرحی که در بند ۲-۳-۱ ذکر خواهد شد، امکان هدف‌گذاری تورم نیز فراهم می‌شود و می‌توان دست‌آورد تورم تک‌رقمی را تثبیت نمود. بانک مرکزی بر اساس اصلاحات ذکر شده می‌تواند مستقلاً نسبت به اصلاح سیاست‌های پولی و هدف‌گذاری تورم اقدام نماید. بدون رفع مسأله سلطه مالی، سیاست‌گذاری پولی در انفعال قرار داشته و تصمیمات دولت

در زمینه میزان مخارج جاری و عمرانی اجزاء مختلف پایه پولی را تعیین می‌کرده‌اند در حالی که می‌توان با رفع سازوکارها و رویه‌های نادرست از طریق الزام دولت به پابندی به یک قاعده مالی شفاف، سلطه مالی را متوقف کرد و از نظر کارکردی (و نه قانونی) بانک مرکزی را در موضع استقلال در تصمیم‌گیری و اجرای سیاست پولی قرار داد.

## ۲,۳,۲. تأمین مالی تولید و اشتغال

تأمین مالی تولید و اشتغال که یکی از ضرورت‌های جدی ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری است، خود شامل دو برنامه‌ی اصلاح نظام بانکی و توسعه بازار سرمایه است.

### ۱,۲,۳,۲. اصلاح نظام بانکی

اقتصاد ایران از نظر تأمین مالی اقتصادی بانک‌محور است. نظام بانکی طی چند دهه اخیر علی‌رغم آنکه در ایفای نقش واسطه‌گر مالی، موظف به حفظ ارزش سپرده‌گذاران بوده، به‌طور مستمر طی احکام مختلف بودجه‌ای و غیربودجه‌ای، بخش‌هایی از منابع خود را به صورت تکلیفی و با نرخ‌هایی به مراتب کمتر از تورم به اموری اختصاص می‌داده، که به‌طور کامل یا ناقص، بدون بازگشت بوده‌اند. بخشی از این منابع به دولت‌ها داده شده و عملاً کارکرد سیاسی و بودجه‌ای داشته و بخشی نیز به فعالیت‌ها و بنگاه‌هایی اختصاص پیدا می‌کرده که بازهم به دلیل نرخ‌های دستوری، انگیزه‌ای برای بازگشت ایجاد نمی‌کرده است.

حجم پول در اختیار نظام بانکی با منشاء بانک مرکزی، با رشد بسیار بالای نقدینگی در دوره وفور درآمدهای نفتی، به شدت افزایش پیدا کرد و از طرف دیگر با وارد آمدن شوک کاهش دستوری نرخ سود بانکی، عملاً نسبت مطالبات غیرجاری در سال ۱۳۸۶، از مرز ۲۰ درصد عبور کرد که نشانه شکل‌گیری بحران نهفته در نظام بانکی بود. واحدهای تولیدی در چنین شرایطی از عملکرد نظام بانکی و با بروز بحران بزرگ ارزی در سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، با افزایش شدید هزینه‌ها مواجه شدند که این خود عاملی تشدیدکننده برای تثبیت شرایط مطالبات معوق و تعمیق مشکلات نظام بانکی شد.

موسسات زیادی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی طی سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ شروع به فعالیت کردند که به عاملی مهم در تخریب نظام بانکی کشور تبدیل شدند.

دولت یازدهم برنامه عملیاتی را برای اصلاح نظام بانکی تهیه کرد که اجرای کامل آن به دلیل بروز مشکلات مالی دولت تحت تأثیر کاهش قیمت نفت به تعویق افتاد. نقشه راهی در این برنامه

اصلاح نظام بانکی، با توجه به معضلات شناسایی شده و نیز محورهای تعریف شده اصلاحات، برای هر یک از معضلات طراحی شده است. این نقشه راه شامل، دو برنامه «اصلاح مقدماتی نظام بانکی» و «اصلاحات بنیادین» است. برنامه اصلاحی مقدماتی مبتنی بر پنج محور اصلی است:

۱. تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی؛
  ۲. سیاست گذاری پولی؛
  ۳. بهبود محیط کسب و کار بانکی؛
  ۴. انضباط مالی دولت؛
  ۵. افزایش قدرت وام دهی بانک ها که با سه هدف: ۱. بهبود وضعیت جریان نقد، ۲. کاهش انجماد دارایی ها و ۳. افزایش پوشش ریسک طراحی شده است.
- این برنامه بر اساس معضلات میان مدت شناسایی شده در نظام بانکی، به طور مشخص شامل چهار برنامه به هم پیوسته است که جهت تخفیف چهار معضل: ۱. جریان نقد، ۲. بدهی های دولت، ۳. افت سرمایه بانک ها و ۴. مطالبات غیر جاری بانک ها ارائه شده است.
- یکی از محورهای برنامه اصلاح نظام بانکی تغییر ساختار بدهی های دولت به نظام بانکی است به طوری که بدهی های دولت به نظام بانکی به تدریج به طور کامل به اوراق تبدیل می شود. این اوراق در تنظیم رابطه بانک ها با بانک مرکزی به کار گرفته می شود و از این طریق برای بانک مرکزی در جهت اعمال هدف بر رشد نقدینگی ابزار فراهم می شود.
- اصلاحات بنیادین که مبتنی بر اصلاحات ساختاری و نهادی است، با هدف نیل به استمرار کاهش تورم، ارتقای توسعه مالی و افزایش ثبات مالی در نظام بانکی کشور طراحی شده است.

## ۲،۲،۳،۲. توسعه بازار سرمایه

نقش بازار سرمایه در تأمین مالی تولید با توجه به بانک محور بودن اقتصاد ایران طی سال های گذشته بسیار محدود بوده و ضروری است این بازار بار بیشتری را در تأمین منابع برای سرمایه گذاری، به ویژه در بنگاه های بزرگ، به دوش بکشد. لذا، سیاست قطعی دولت دوازدهم، تقویت این نهاد به منظور نقش آفرینی مؤثرتر در روند توسعه اقتصاد ملی است.

بخش مهمی از تسهیلات بانکی اعطا شده در دهه های گذشته نصیب تعداد کمی بنگاه بزرگ شده است و در نتیجه بنگاه های کوچک و متوسط امکان بهره مندی از منابع محدود نظام بانکی کشور را نداشته اند. بخش اصلی اشتغال کشور در بنگاه های کوچک و متوسط متمرکز است و این بنگاه ها بیشترین آسیب را از بی ثباتی های اقتصاد کلان و بیماری هلندی در نیمه دوم دهه ۸۰ و

سال‌های ابتدای دهه ۹۰ متحمل شده‌اند و لازم است مسیر سیاست‌های اصلاحی به‌گونه‌ای باشد که توسعه و رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط را در پی داشته باشد. بر این اساس یکی دیگر از مولفه‌های اصلی برنامه تأمین مالی تولید و اشتغال جهت‌گیری در خصوص تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط توسط بانک‌ها و هدایت بنگاه‌های بزرگ به سمت بازار سرمایه و تأمین مالی از آن منبع است.

مجموعه سیاست‌هایی برای توسعه بیشتر بازار اوراق بهادار و بورس‌های کالایی در چارچوب برنامه اصلاحات اقتصادی حاضر، تهیه شده است. مجموعه سیاست‌های دولت برای توسعه بازار سرمایه با رویکرد تحقق اهداف تقویت نقش بازار اولیه در تشکیل سرمایه، گسترش بازار اوراق بهادار دولتی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بازار اوراق بهادار، افزایش نقش تأمین مالی مبتنی بر کالا، کمک به تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی از طریق اوراق بهادار و تنوع دادن به ابزارها و نهادهای تأمین مالی به منظور پوشش دادن کلیه نیازهای سرمایه‌گذاران و شرکت‌های سرمایه‌پذیر طراحی شده‌اند.

### ۳،۳،۲. افزایش اشتغال با بهبود کیفیت زندگی

کاهش قابل توجه آلودگی هوای کلانشهرها و صرفه‌جویی در مصرف انرژی ضمن ارتقای کیفیت زندگی می‌تواند باعث ایجاد اشتغال شود. این برنامه شامل دو محور اصلی «صرفه‌جویی انرژی» و «اصلاح بازار انرژی» است. برنامه «صرفه‌جویی انرژی» با هدف کاهش معادل یک میلیون بشکه نفت خام از مصرف داخلی انرژی به اجرا در می‌آید. بر اساس این برنامه و با محوریت بخش خصوصی و مشارکت سرمایه‌گذار خارجی، الگوی حمل و نقل درون‌شهری متحول شده و انرژی صرفه‌جویی شده در قالب نفت خام صرف بازپرداخت به سرمایه‌گذار می‌شود. برنامه ذکرشده از ظرفیت بالایی برای اشتغالزایی و افزایش رشد اقتصادی برخوردار است.

اصلاح بازار انرژی به‌گونه‌ای که بتواند به افزایش تولید بخش و یا بهره‌وری کل منجر شود در اقتصاد ایران که تولید و صادرات انرژی و منابع حاصل از آن نقش مهمی در عملکرد بخش‌های مختلف ایفا می‌کند، بر روی رشد اقتصادی تأثیر مستقیم دارد. رابطه مالی دولت و شرکت‌های بخش انرژی در این برنامه اصلاح می‌شود به گونه‌ای که این شرکت‌ها بتوانند در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به بخش خصوصی واگذار شده و از سودآوری مناسب برخوردار شوند.

## ۴,۳,۲. اصلاح محیط کسب و کار و نظام بنگاه‌داری (اشتغال درآمد آفرین)

بررسی تحولات رشد اقتصادی در جهان نشان می‌دهد در بازه سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۸۹ تعداد کشورهای با رشد بالای چهار درصد ۳۸ کشور بوده و با طی کردن روندی افزایشی در سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۰۰، این تعداد بالغ بر ۸۰ کشور شده است. کشورهای بیشتری نیز در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴ نسبت به سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ رشدهای بالای ۶ درصد را تجربه کردند. تکتیر کشورهای با رشدهای بالا و مستمر به همراه جغرافیای گسترده و تنوع اقتصادی زیاد این کشورها مبین این نکته کلیدی است که دستیابی به رشدهای بالای اقتصادی، به مانند حل مسئله تورم، از قواعد روشن‌تری نسبت به گذشته برخوردار شده است و همین امر کشورها را کمک کرده است تا بتوانند با رسیدن به رشدهای بالا، سطح رفاه اقتصادی شهروندان خود را افزایش دهند. مطالعه تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد دو عامل اصلی برای دستیابی به رشدهای اقتصادی بالا و پایدار قابل شناسایی است:

۱. برون‌گرایی؛

۲. توسعه بخش خصوصی.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد نمی‌توان کشوری را یافت که در دوره‌ای بلندمدت رشد اقتصادی بالا داشته باشد اما این مهم با درون‌گرایی اقتصادی یا دولتی بودن اقتصاد حاصل شده باشد. بنابراین یکی از مهم‌ترین برنامه‌ها در زمینه افزایش تولید و اشتغال افزایش سرمایه‌گذاری و بهره‌وری با استفاده از دو استراتژی «توسعه بخش خصوصی» و «برون‌گرایی» است.

## ۱,۴,۳,۲. توسعه بخش خصوصی

رفع موانع توسعه بخش خصوصی از جمله مهم‌ترین الزامات دستیابی اقتصاد ایران به رشد اقتصادی بالا و پایدار است. موانع توسعه بخش خصوصی در این برنامه در چهار محور:

۱. وضعیت محیط کسب و کار؛

۲. خصوصی‌سازی‌های انجام شده در دهه ۸۰ و شکل‌گیری نظامات جدیدی از بنگاه‌داری؛

۳. گسترش بخش غیررسمی؛

۴. ضعف‌های نظام حقوقی کشور.

تحلیل شده و راهکارهایی برای رفع هر یک طراحی شده است. این برنامه با اصلاح محیط کسب و نظام بنگاه‌داری چارچوبی ترسیم می‌کند که دستیابی به سطح بالایی از رقابت در بازارهای مختلف را فراهم می‌آورد و اقتصاد ایران از یک اقتصاد برون‌زا که اولاً تحت تأثیر

شوکه‌های بیرونی است و ثانیاً فعالیت‌های اقتصادی آن نه با تصمیم‌سازی از درون بنگاه، بلکه توسط مداخلات و مصوبات دولتی اداره می‌شود، به یک اقتصاد درون‌زا، با مشارکت فعال بخش خصوصی و در یک ساختار رقابتی سوق می‌یابد و این امر کاملاً با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سازگار است.

اقتصاد ایران از تعداد محدودی بنگاه بزرگ و انبوهی از بنگاه‌های در مقیاس خرد و کوچک تشکیل شده است. بخش اصلی درآمد در بنگاه‌های بزرگ ایجاد می‌شود در حالیکه بخش اصلی اشتغال در بنگاه‌های خرد و کوچک است. عدم ارتباط میان این دو دسته بنگاه باعث شده است که سطح درآمد شاغلان مطلوب نباشد و بخش بزرگی از فقرا را شاغلان تشکیل دهند. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فرصت مناسبی برای اصلاح ساختار بنگاه‌ها در اقتصاد ایران فراهم شد، اما نحوه اجرای این سیاست‌ها عمدتاً جهت‌گیری‌های مد نظر آن‌را نقض کرد و باعث شد که مهم‌ترین بنگاه‌های اقتصادی کشور که همان بنگاه‌های بزرگ هستند از هویت قبلی خود به عنوان شرکت‌های دولتی جدا شده و هویتی جدید تحت عنوان شرکت‌های حاکمیتی غیردولتی پیدا کنند و عملاً در مقایسه با حالت قبل، از بخش خصوصی و سازوکارهای اقتصادی دورتر شده و به سیاست و ناکارایی نزدیک‌تر شوند.

اینک که تحقق رشد اقتصادی بالا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، در کنار اتخاذ سیاست‌های لازم برای افزایش سرمایه‌گذاری، بهره‌برداری با بهره‌وری بالا از سرمایه‌های موجود دارای اهمیت زیاد است، و ایجاد تغییرات مورد نیاز برای بهبود بهره‌برداری از بنگاه‌های متعلق به نهادهای عمومی غیردولتی ضرورت زیادی پیدا می‌کند.

باز تعریف نقش و مأموریت بنگاه‌های عمومی غیردولتی، شامل نهادهای نظامی که فعالیت اقتصادی دارند و بنگاه‌های غیرنظامی عمومی غیردولتی به منظور فراهم آوردن محیط مناسب و قابل رقابت برای بخش خصوصی از یک طرف و تبعیت از سیاست‌ها و استراتژی‌های صنعتی کشور از طرف دیگر در همین چارچوب اهمیت زیاد پیدا می‌کند. شرکت‌های واگذار شده در قالب رد دیون و بنگاه‌های تحت مالکیت یا مدیریت دولت نیز باید در مسیر اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی واقعی حرکت کنند.

دولت یازدهم از ابتدای فعالیت، هیچ‌گونه واگذاری به غیر بخش خصوصی واقعی را انجام نداده است. همچنین، با تأکید دولت بر صیانت از کاهش تورم، محیط کسب و کار در جهت آرامش و بهره‌مندی مصرف‌کننده از این آرامش حرکت کرده است.



## ۲،۴،۳،۲. برونگرایی و تعامل با اقتصاد جهانی و اقتصاد منطقه (شغل‌های مان را پس می‌گیریم)

دستیابی به رشد بالای اقتصادی در چند دهه‌ی گذشته به ویژه از ابتدای دهه‌ی هشتاد میلادی به با برونگرایی اقتصادی همراه بوده است و کشورهای با رشد بالا و پایدار اقتصادی حداقل در دوره‌هایی سیاست‌های برونگرایی را در پیش گرفته‌اند و سعی کرده‌اند تا از منابع و فرصت‌های اقتصاد جهانی در جهت افزایش بهره‌وری، دسترسی به تکنولوژی و بهبود در قواعد اداره‌ی اقتصادی بهره‌مند شوند.

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر دو محور اساسی شکل گرفته است: درونزایی و برونگرایی. برونگرایی به دو شکل می‌تواند تجلی پیدا کند. اول، برونگرایی وارداتی با تمرکز بر افزایش فروش نفت و افزایش واردات مبتنی بر آن؛ دوم، برونگرایی مبتنی بر افزایش صادرات غیرنفتی با ارزش افزوده بالا. شکل اول ضداشتغال بوده و شکل دوم اشتغال‌زا است. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برونگرایی نوع دوم را مد نظر دارد.

آمار عملکرد اقتصاد طی سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ نشان می‌دهد که اقتصاد کشور با شدت به کام برونگرایی از نوع اول رفته و همین است که عملاً رشد اقتصادی کشور باعث از دست رفتن تعداد بسیار زیادی از مشاغل صنعتی شده است. برنامه سیاست‌های برونگرایی دولت دوازدهم بر پایه باز پس‌گیری شغل‌های از دست رفته بنا شده است.

یکی از اولویت‌های اصلی اقتصاد ایران در جهت افزایش رشد اقتصادی طراحی چارچوبی باثبات و تعریف‌شده برای بهره‌برداری از منابع بین‌المللی است. بنابراین یکی از استراتژی‌هایی که در برنامه اصلاحات اقتصادی حاضر برای دستیابی به رشد‌های بالا و پایدار مورد تأکید قرار گرفته و یکی از محورهای اصلی سند اقتصاد مقاومتی است، برونگرایی و تعامل با جهان برای جذب منابع و دسترسی به بازارهای جدید است. این برنامه می‌تواند اقتصاد ایران را از یک اقتصاد درون‌گرا به یک اقتصاد برون‌گرا تبدیل کند که نقش آفرینی قابل توجهی در سطح اقتصاد جهانی و منطقه‌ای خواهد داشت. این برنامه شامل ۴ محور زیر است:

۱. ترسیم نقشه تعامل با کشورهای مختلف و انتخاب شرکای تجاری پایدار؛

۲. اصلاح سیاست‌های تجاری و تسهیل در تجارت؛

۳. حضور در زنجیره ارزش تولید جهانی؛

۴. جذب سرمایه‌گذاری خارجی با محوریت صرفه‌جویی انرژی.

اقتصادهای چین، هند، ژاپن و اندونزی طی دو دهه آینده در جرگه پنج اقتصاد بزرگ دنیا قرار خواهند گرفت. لذا جغرافیای برونگرایی با محوریت مشارکت در زنجیره تولید صادرات گرا از طریق همکاری با بنگاه‌های بزرگ کشورهای ذکر شده به اضافه کشورهای منتخب اروپایی می‌تواند به تحقق رشد اقتصادی صادرات گرا که با افزایش قابل توجه اشتغال همراه خواهد بود کمک موثر کند. برونگرایی منطقه‌ای نیز می‌تواند استان‌های مرزی کشور را که اتفاقاً از محروم‌ترین‌ها هستند به رفاه مطلوب برساند. تعیین مأموریت‌های محوری مشخص برای استان‌های مرزی در توسعه تبادل با کشورهای همجوار و نیز مشارکت در برقراری ارتباطات شرق با غرب و شمال با جنوب با نقطه اتصال ایران، می‌تواند توسعه استان‌های محروم مرزی را تسهیل کند و نظام مبادله سالم را جایگزین شکل آزاردهنده موجود قاچاق کالا نماید.

### ۵.۳.۲. بهبود عدم توازن‌های منطقه‌ای (عدالت منطقه‌ای)

ایران کشوری با اقلیم گسترده و تنوع بالای فرهنگی است. اداره متمرکز و سیاست‌گذاری مرکزی و ابلاغ بخشنامه‌های فراگیر برای این حد از تفاوت میان استان‌ها، اثربخشی سیاست‌ها را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد. مسائل استان‌های مختلف کشور بعضاً با یکدیگر بسیار متفاوتند. تفکیک کشور به پنج منطقه نسبتاً همگن و تعیین وزرای منطقه‌ای با حداقل تشکیلات و جابه‌جایی متناوب مرکز استقرار در استان‌های هر منطقه، این امکان را فراهم می‌کند که انعطاف لازم در جهت انطباق با شرایط متفاوت هر منطقه بتواند شکل بگیرد.

اجرای این برنامه می‌تواند با تعیین دستیاران ویژه رئیس‌جمهور برای هریک از مناطق آغاز شود تا پس از آن، ترتیبات قانونی لازم فراهم شود. با شکل‌گیری نظام مدیریتی جدید، این امکان فراهم می‌شود که در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای هریک از استان‌ها مبتنی بر مزیت‌های آن استان مأموریت‌های مشخص و متمایز تعریف شود و نهادهای استانی شامل دانشگاه‌ها در خدمت تحقق مأموریت‌های تعیین شده قرارگیرند. متناسب با این شرایط نظام درآمد-هزینه استان‌ها در راستای ایجاد انگیزه برای کسب درآمدهای محلی و برقراری ارتباط ملموس میان درآمدهای مالیاتی و مصارف آن، توسعه پیدا می‌کند.

### ۶.۳.۲. سیاست‌های کاهش فقر (عدالت درآمدی)

اجماعی در میان اقتصاددانان در دو دهه گذشته به وجود آمده است که اگرچه رشد اقتصادی شرط لازم کاهش فقر است، ولی شرط کافی نیست و ضروری است دولت‌ها برای کاهش آسیب‌پذیری

خانوارهای فقیر برنامه‌های حمایتی مناسبی طراحی و اجرا نمایند. براین اساس باید سبد نیازهای پایه‌ای خانوارهای فقیر تأمین شود تا آنان نیز بتوانند در فرایند رشد و توسعه شرکت جویند. شدت رشد نیز باید در بخش‌هایی که خانوارهای فقیر از آن منتفع می‌شوند بیشتر باشد و در نهایت از آنجایی که فرایند رشد، زمان‌بر و بلندمدت است باید در میان‌مدت و کوتاه‌مدت پرداخت‌های عمومی به منظور افزایش مصرف فقیرترین خانوارها ارائه شود.

اجرا نمودن این طرح برای کاهش فقر نیاز به دسترسی به فقرا دارد. این دسترسی تا حدی می‌تواند از طریق هزینه‌کردن در آموزش ابتدایی سراسری که گستره بزرگی از جامعه از جمله فقرا را در برمی‌گیرد به دست آید. منابع محدود دولتی نیز باعث شده‌اند تلاش‌ها بیشتر در راستای تمرکز منابع بر «گروه‌های هدف» - خانوارها یا افراد فقیر - باشد. این موضوع در ادبیات اقتصاد فقر معروف به هدف‌گیری است.

آنچه تاکنون در اقتصاد ایران انجام گرفته است، با وجود سال‌ها بحث در محیط علمی و سیاست‌گذاری درباره روش‌های حمایتی از خانوارها، در عمل بدون هدف‌گیری بوده است. بدین ترتیب بحث شناسایی و هدف‌گیری خانوارهای نیازمند همچنان پس از دهه‌ها تلاش و کوشش موضوعی حل‌نشده باقی مانده است. مهم‌ترین نفع استفاده از ابزارهای هدف‌گیری افزایش کارایی برنامه حمایتی با ثابت نگاه‌داشتن بودجه یا کاهش بودجه برنامه بدون کاهش کارایی آن است. مهم‌ترین ناکارایی‌های برنامه حمایتی بدون هدف‌گیری، بهره‌مندی ناکافی افراد فقیر و بهره‌مندی (نالازم) افراد غیرفقیر از منافع برنامه است.

بسیاری از سیاست‌هایی که به منظور انتقال درآمد به خانوارهای فقیر طراحی می‌شوند از هدف‌مندی مناسب برخوردار نیستند. خانوارهای فقیر غالباً از محل کسب درآمد از مشاغل مزد و حقوق‌بگیری در بخش خصوصی امرار معاش می‌کنند بیشترین توجه سیاست‌های حمایتی به مزد و حقوق‌بگیران بخش عمومی است. هر چند غالب خانوارهای فقیر شاغل هستند اما شغل دائمی ندارند. توجه صرف به افزایش سطح دستمزد و حفظ دستوری شغل شاید فرد شاغل را منتفع کند اما مانع از اشتغال جدیدشده و شغل‌های پاره وقت را نیز کاهش داده و یا از بین می‌برد. دستیابی به رشد بالای اقتصادی به افزایش سطح درآمد در کل اقتصاد کمک می‌کند. اما در صورتی که بهره‌مندی گروه‌های کم درآمد در چارچوب نظام موجود توزیع درآمد صورت گیرد، فرایند بهبود وضعیت قشر کم درآمد بسیار کند خواهد بود. لذا ضروری است همزمان با اجرای سیاست‌های توسعه‌ای که منجر به رشد بالاتر اقتصادی می‌شود، برنامه‌های حمایتی (و نه

یارانه‌ای) به منظور بهبود شرایط زندگی گروه‌های فقیر به اجرا در آید.

در همین راستا، در دولت دوازدهم، برنامه‌ای به منظور بهبود شرایط زندگی ۱۰ میلیون کم درآمدترین جمعیت کشور مورد نظر قرار گرفته است. این برنامه طی سه مرحله مشخص زمانی به اجرا در خواهد آمد. در مرحله اول که از ابتدای سال ۱۳۹۶ و در چارچوب قانون بودجه سال اجرا می‌شود، میزان مقرری مدجویان کمیته‌ی امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی به میزان قابل توجهی (به عنوان مثال برای خانوارهای چهار نفر بیش از ۴,۵ برابر) افزایش پیدا می‌کند (اینکار انجام شده است). در مرحله دوم، مقادیر اعمال شده در سال ۱۳۹۶، به عنوان مبنای استاندارد زندگی همه شهروندان ایرانی در سال ۱۳۹۷ تعیین و اعلام می‌شود. براین اساس، هر خانوار ایرانی که خود را مستحق دریافت مقرری ذکر شده می‌داند با مراجعه به سازمان‌های حمایتی، ثبت‌نام کرده و خود را در معرض بررسی و راستی‌آزمایی قرار می‌دهد. چنانچه درخواست ارائه شده مورد تأیید این سازمان‌ها قرار گیرد، مقرری مربوطه به میزان مابه‌التفاوت درآمد فرد (یا خانوار) و سطح زندگی تعریف شده، برقرار می‌شود.

در مرحله سوم که از سال ۱۳۹۸ به بعد خواهد بود، استاندارد زندگی تعیین شده متناسب با رشد اقتصادی و سیاست‌های حمایتی، افزایش پیدا می‌کند. آهنگ افزایش به گونه‌ای خواهد بود که در پایان سال ۱۳۹۹، سطح معیشت ۱۰ میلیون فقیرترین جامعه، حداقل به میزان پنج برابر وضع موجود ارتقا پیدا کند.

این برنامه در چارچوب یک نظام جامع تأمین اجتماعی با شناسایی دقیق خانوارهای فقیری که حتی در فرآیند ایجاد رشد اقتصادی نتوانسته‌اند به سطوح بالاتر درآمدی دست یابند، به بهبود وضعیت آن‌ها از طریق منابع عمومی کمک خواهد کرد. منابع محدود فعلی با این روش به شکل کاراتری به سمت خانوارهای فقیر سوق داده و با توانمندسازی آنان، سبب ارتقای کیفیت زندگی آنان در سطوحی استاندارد می‌شود. رئوس سایر برنامه‌های حمایتی به شرح زیر است:

۱. تبدیل سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها به صندوق رفاه ملی؛
۲. افزایش تغذیه مدارس واقع در نوار مرزی کشور؛
۳. بازسازی کامل مدارس آسیب پذیر کشور؛
۴. فراهم سازی امکان استفاده از یارانه نقدی به عنوان وثیقه برای دریافت وام بانکی توسط خانوارها.

## ۴,۲. برنامه‌های ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری

بیکاری در صدر مسائلی قرار دارد که مردم آن‌را احساس کرده و ایشان را نگران ساخته است. دولت دوازدهم علاوه بر آن‌که با برنامه «توسعه اقتصادی در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰» به دنبال توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال از مسیر افزایش رشد اقتصادی است، برنامه ویژه‌ای نیز برای کاهش بیکاری و افزایش اشتغال خواهد داشت. جزئیات این برنامه در ادامه تشریح شده است.

### ۱,۴,۲. وضع فعلی بازار کار

جمعیت فعال کشور طی یک روند صعودی از ۲۳۸۱۸۰۰۰ نفر در سال ۱۳۹۳ به ۲۵۷۹۱۰۰۰ نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده است و با توجه به اینکه نرخ مشارکت نیز تصویر مشابهی با جمعیت فعال دارد طی یک روند صعودی از ۳۷,۲ درصد در سال ۹۳ به ۳۹,۴ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است و به بالاترین حد خود طی سال‌های اخیر رسیده است. بر اساس آخرین آمار طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، طی یک سال منتهی به سال ۱۳۹۵ بیش از ۱۰۹۰ هزار نفر وارد بازار کار شده‌اند، و بنابراین با وجود آنکه به طور خالص تعداد ۶۱۶ هزار فرصت جدید شغلی در مقایسه با سال گذشته ایجاد شده، ۴۷۴ هزار نفر بر تعداد بیکاران کشور نیز افزوده شده و منجر به افزایش نرخ بیکاری به ۱۲,۴ درصد در سال ۱۳۹۵ شده است. به عبارت دیگر علی‌رغم افزایش قابل ملاحظه تعداد شاغلان در سال ۱۳۹۵، نرخ بیکاری نسبت به سال قبل به میزان ۱,۴ واحد درصد افزایش یافته است. این وضعیت ناشی از آن است که در سال ۱۳۹۵، افزایش جمعیت فعال، تأثیر مثبت افزایش قابل توجه تعداد شاغلان را در کاهش نرخ بیکاری خنثی کرده است.

جمعیت فعال کشور در سال ۱۳۹۵ نسبت به فصل مشابه سال قبل ۱۰۹۰ هزار نفر افزایش یافته است که از این میزان سهم زنان ۵۹۷ هزار نفر و سهم مردان ۴۹۴ هزار نفر بوده است. تفکیک جنسی نرخ مشارکت نیز بیانگر آن است که روند نزولی نرخ مشارکت زنان طی دو سال اخیر متوقف شده و تصمیم جمعیت غیرفعال زنان برای خارج ماندن از بازار کار تغییر کرده و بخشی از این جمعیت تصمیم به جستجو برای یافتن شغل گرفته‌اند نرخ مشارکت زنان طی یک روند صعودی از ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۱۴,۹ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. نرخ مشارکت مردان نیز در این دوره ۱,۶ درصد افزایش یافته است.

نرخ بیکاری در رده سنی ۱۵ تا ۲۹ سال در حال حاضر حدود دو برابر نرخ بیکاری است، اگر چه در تمامی دنیا و حتی کشورهای پیشرفته تعداد جمعیت بیکاران جوان نسبت به رقم عمومی بیکاری آن کشور بالاتر است ولی این اختلاف رقم در ایران بسیار بالاتر و نگران‌کننده است. بر

اساس استانداردهای بین‌المللی، نرخ بیکاری جوانان به نرخ بیکاری کل کشور باید ۱,۵ برابر باشد در صورتی که در شرایط فعلی این نرخ در کشورمان بیش از دو برابر است. افزایش جمعیت جوان موجب رشد قابل توجه عرضه نیروی کار در کشور شده که با رشد ناچیز تقاضای جذب نیروی کار بر عمق مشکلات اشتغال افزوده است.

جدول ۱. شاخص‌های کلیدی بازار کار (جمعیت ۱۰ساله و بیشتر) طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۰

| شاخص‌ها                     | واحد اندازه‌گیری | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۱  | ۱۳۹۲  | ۱۳۹۳  | ۱۳۹۴  | ۱۳۹۵  |
|-----------------------------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| جمعیت ده ساله و بیشتر       | هزار نفر         | ۶۳۴۳۷ | ۶۲۷۱۲ | ۶۳۳۵۶ | ۶۴۰۱۷ | ۶۴۶۶۳ | ۶۵۴۵۹ |
| جمعیت فعال                  | هزار نفر         | ۲۳۳۸۷ | ۲۳۴۷۶ | ۲۳۸۳۵ | ۲۳۸۱۸ | ۲۴۷۰۱ | ۲۵۷۹۱ |
| تغییرات سالانه              | هزار نفر         | -۴۸۷  | ۸۸    | ۳۵۸   | -۱۶   | ۸۸۳   | ۱۰۹۰  |
| تعداد بیکاران               | هزار نفر         | ۲۸۷۸  | ۲۸۴۸  | ۲۴۸۸  | ۲۵۱۴  | ۲۷۲۹  | ۳۲۰۳  |
| تغییرات سالانه              | هزار نفر         | -۳۴۰  | -۳۰   | -۳۶۰  | ۲۶    | ۲۱۵   | ۴۷۴   |
| تعداد شاغلین                | هزار نفر         | ۲۰۵۱۰ | ۲۰۶۲۸ | ۲۱۳۴۶ | ۲۱۳۰۴ | ۲۱۹۷۲ | ۲۲۵۸۸ |
| تغییرات سالانه              | هزار نفر         | -۱۴۷  | ۱۱۸   | ۷۱۸   | -۴۲   | ۶۶۸   | ۶۱۶   |
| سهم زنان از اشتغال جدید     | درصد             | ۲۱۷   | ۲۶۱,۹ | -۴۲,۱ | ۱۰۷,۱ | ۵۴    | ۶۸,۲  |
| سهم مردان از اشتغال جدید    | درصد             | -۱۱۷  | -۱۶۲  | ۱۴۲   | -۷    | ۴۶    | ۳۲    |
| نرخ مشارکت نیروی کار        | درصد             | ۳۶,۹  | ۳۷,۴  | ۳۷,۶  | ۳۷,۲  | ۳۸,۲  | ۳۹,۴  |
| نرخ بیکاری                  | درصد             | ۱۲,۳  | ۱۲,۱  | ۱۰,۴  | ۱۰,۶  | ۱۱    | ۱۲,۴  |
| نرخ بیکاری جوانان ۱۵-۲۹ سال | درصد             | ۲۴    | ۲۴,۴  | ۲۱,۲  | ۲۱,۹  | ۲۳,۳  | ۲۵,۹  |

ماخذ: مرکز آمار ایران- چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار

جدول ۲. تحولات اشتغال و اشتغال جدید بر حسب بخش‌های عمده اقتصادی

| بخش     | تعداد شاغلین (به هزار نفر) |       | تغییرات شاغلین سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ | سهم اشتغال بخش‌های اقتصادی از کل شاغلین |      | تغییرات سهم اشتغال بخش‌های اقتصادی در سال ۹۵ |
|---------|----------------------------|-------|--|---|------|--|
|         | ۱۳۹۵                       | ۱۳۹۴  |  | ۱۳۹۵                                    | ۱۳۹۴ |  |
| کشاورزی | ۳۹۶۱                       | ۴۰۶۱  | ۱۰۰                                      | ۱۸                                      | ۱۸   | ۱۶,۲   |
| صنعت    | ۷۱۴۷                       | ۷۲۰۰  | ۵۳                                       | ۳۲                                      | ۳۲,۵ | ۸,۶  |
| خدمات   | ۱۰۸۶۰                      | ۱۱۳۲۳ | ۴۶۳                                      | ۵۰                                      | ۴۹,۵ | ۷۵,۲   |
| کل      | ۲۱۹۶۸                      | ۲۲۵۸۴ | ۶۱۶                                      | ۱۰۰                                     | ۱۰۰  | ۱۰۰  |

ماخذ: مرکز آمار ایران- طرح آمارگیری نیروی کار

بر اساس جدول ۲ و به استناد نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، تعداد شاغلان گروه «کشاورزی» در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال قبل به میزان ۱۰۰ هزار نفر افزایش یافته است. به نظر می‌رسد این افزایش ناشی از رونق نسبی گروه «کشاورزی» و رشد حدود ۵,۷ درصدی این گروه در نه ماهه اول سال ۱۳۹۵ باشد. لازم به ذکر است در همین دوره روند صعودی تعداد شاغلان گروه «صنایع و معادن» متوقف شده است. تعداد شاغلان گروه «صنایع و معادن» در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال قبل افزایش کمی به میزان ۵۳ هزار نفر داشته است. به طوری که علی‌رغم تحقق رشد بخش صنعت در نه ماهه اول سال ۱۳۹۵، تنها ۵۳ هزار نفر بر شاغلین این بخش در دوره مورد بررسی افزوده شده است. لازم به ذکر است تعداد شاغلان گروه «خدمات» در سال ۱۳۹۵ نسبت به فصل مشابه سال قبل به میزان ۶۳ هزار نفر افزایش یافته است.

جدول شماره ۳. شاخص‌های دستمزد در بازار کار در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۹۵

| شاخص   | واحد<br>اندازه‌گیری | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۱  | ۱۳۹۲   | ۱۳۹۳  | ۱۳۹۴   | ۱۳۹۵   |
|--|---------------------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|
| حداقل دستمزد<br>اسمی (ماهانه)                        | هزار ریال           | ۳۳۰۳  | ۳۸۹۷  | ۴۸۷۱,۳ | ۶۰۸۹  | ۷۱۲۴,۳ | ۸۱۲۱,۶ |
| حداقل دستمزد اسمی<br>(سالانه)                        | هزار ریال           | ۳۹۶۳۶ | ۴۶۷۶۴ | ۵۸۴۵۵  | ۷۳۰۶۸ | ۸۵۴۹۲  | ۹۷۴۵۹  |
| حداقل دستمزد واقعی به<br>قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (سالانه) | هزار ریال           | ۳۹۶۳۶ | ۳۵۸۳۴ | ۳۳۲۳۶  | ۳۵۹۵۹ | ۳۷۵۷۸  | ۳۹۶۸۹  |
| شاخص دستمزد کارگران<br>ساختمانی                      | -                   | ۱۰۰   | ۱۳۳,۹ | ۱۸۲,۸  | ۲۱۹,۲ | ۲۴۷,۵  | ۲۵۵,۱* |

ماخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بانک مرکزی ج.ا.ایران

\* مربوط به یازده ماهه سال ۱۳۹۵

دستمزد به دلیل دو وجهی بودن آن یعنی به عنوان قیمت عامل نیروی کار برای تصمیم‌گیری بنگاه اقتصادی و به عنوان منبع اصلی درآمد خانوارها، امروزه بیش از هر مقوله دیگری مورد توجه است، در اقتصاد ایران، دستمزدها به تناسب مزد و حقوق‌بگیران (بخش خصوصی و دولتی) از طریق شورای عالی کار، قانون مدیریت خدمات کشوری و برخی از قوانین خاص، تعیین می‌شود. حداقل دستمزد سال آتی در اقتصاد ایران در پایان هر سال مشخص می‌شود بنابراین مزد

هر سال طبق تورم دوازده ماهه سال قبل محاسبه شود. بر این اساس طبق آمار دریافتی از بانک مرکزی، بررسی تناسب تعیین میزان حداقل دستمزد با نرخ تورم طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۵ حاکی از آن است به دلیل کنترل سطح عمومی قیمت‌ها در دو سال اخیر و کاهش تدریجی نرخ تورم و افزایش حداقل دستمزد اسمی متناسب با واقعیت‌های اقتصادی کشور، موجب گردید رشد مثبت حداقل دستمزد واقعی طی این سه سال اخیر را شاهد باشیم.

## ۲,۴,۲. دست‌آوردهای دولت در حوزه بازار کار

دست‌آوردهای دولت در حوزه بازار کار و اشتغال را می‌توان در دو دسته «اقدامات و کارکردها» و «نتایج و عملکردهای بازار کار» طبقه‌بندی کرد.

### ۱,۲,۴,۲. اقدامات و کارکردها

- دولت یازدهم برای توسعه اشتغال و کاهش بیکاری اقداماتی به شرح زیر انجام داده است.
- اقدامات زیر در راستای مدیریت بازار کار و توسعه کارآفرینی انجام شده است.
۱. مطالعات دینامیکی رسته‌های شغلی بر اساس ظرفیت‌های منطقه‌ای به منظور توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار (تکاپو)؛
  ۲. اجرای آزمایشی طرح کارورزی فارغ‌التحصیلان دانش‌آموخته در ۸ استان کشور و جذب تعداد ۱۱۵۰ نفر کارورز تا پایان سال ۹۵؛
  ۳. ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی؛
  ۴. ایجاد ۱۷۸ مرکز مشاوره، اطلاع‌رسانی و خدمات کارآفرینی؛
  ۵. برگزاری ۳۸۸ رویداد آموزشی و ترویجی کارآفرینی؛
  ۶. برگزاری ۴ دوره جشنواره‌های کارآفرینان برتر ملی و استانی؛
  ۷. ایجاد ۳۱ کانون کارآفرینی در استان‌های کشور؛
  ۸. استفاده از تجربیات کارشناسان بین‌المللی برای پیاده‌سازی نظام جامع آمار و اطلاعات بازارکار؛
  ۹. فراهم نمودن زمینه‌های توسعه و ترویج فرهنگ کار و کارآفرینی؛
  ۱۰. اجرای طرح تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی (مدل تاک) در ۱۵ استان کشور که تاکنون حدود ۲۰۰۰ گروه خودیار شامل ۳۰,۰۰۰ نفر عضو ایجاد شده است؛
  ۱۱. اشتغال ۵۶۲,۴۲۰ نفر جوینده کار از طریق بکارگیری برنامه بند «و» ماده ۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه (مشوق‌های کارفرمایی)



- اقدامات زیر برای توسعه اشتغال تعاونی‌ها انجام شده است.
۱. تدوین و اجرای راهبردهای هفتگانه تحول در حوزه تعاون؛
  ۲. افزایش صادرات به ارزش ۳۹۰ میلیون دلار در سال ۱۳۹۳ به میزان ۵۷۳ میلیون دلار در سال ۹۴ توسط تعاونی‌های مرزنشین کشور؛
  ۳. افزایش اشتغال ایجاد شده در تعاونی‌ها از ۱,۳۶۳,۰۳۳ نفر در سال ۹۱ به ۳,۳۸۳,۳۹۰ نفر در سال ۹۵.
- اقدامات زیر در راستای افزایش و ارتقاء آموزش‌های مهارتی نیروی کار انجام شده است.
۱. ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای زنان سرپرست خانوار، بدسرپرست و خودسرپرست؛
  ۲. اجرای طرح توانمندسازی و آموزش مهارتی روستائیان عشایر و ساکنان مناطق محروم و مرزی با رویکرد اشتغال پایدار؛
  ۳. ارائه آموزش‌های مهارتی به بیش از ۴ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر-دوره و ۵۶۷ میلیون و ۵۶۳ هزار و ۲۳۲ نفر-ساعت؛
  ۴. اعتبارسنجی تعداد ۹۵۴۰ واحد آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد؛
  ۵. نیازسنجی آموزشی جوامع روستایی و عشایری بیش از ۳۸۰ شهرستان در کشور؛
  ۶. پیاده‌سازی سامانه الکترونیکی و دریافت نیازهای آموزشی بنگاه‌های اقتصادی؛
  ۷. در راستای صیانت از نیروی کار؛
  ۸. حفظ اشتغال تعداد ۱,۷۱۷,۹۵۴ کارگر با حمایت از ۶ هزار و ۸۶۹ کارگاه و واحد تولیدی مشکل‌دار؛
  ۹. افزایش افراد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی از ۳۷ میلیون و ۵۴۷ هزار و ۵۰۸ نفر در سال ۹۱ به ۴۱ میلیون و ۳۸۰ هزار نفر در سال ۹۴؛
  ۱۰. افزایش بیمه‌شدگان صندوق بیمه روستائیان و عشایر به یک میلیون و ۵۰۰ هزار خانوار.
- اقدامات زیر برای انعطاف‌پذیری بیشتر مقررات مرتبط با بازار کار انجام شده است.
۱. تسهیل در گذار از اقتصاد غیر رسمی به اقتصاد رسمی از طریق پیشنهاد اجرای برنامه‌های حمایتی نظیر پرداخت بیمه بیکاری به سیصد و بیست و پنجمین اجلاس هیأت مدیره سازمان بین‌المللی کار؛
  ۲. تهیه و تنظیم پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون «معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند» با رویکرد کاهش بار مالی اجرای قانون، افزایش دامنه شمول و

ارتقای اثربخشی آن که نهایتاً موجب افزایش جذب بیکاران جویای کار در بنگاه‌های اقتصادی خواهد شد؛

۳. ایجاد زمینه‌های توسعه اشتغال پاره‌وقت و مشارکتی.

## ۲،۲،۴،۲. نتایج و عملکردهای بازار کار

اقدامات انجام شده توسط دولت یازدهم باعث بروز نتایج و عملکردهایی در بازار کار شده است. مهم‌ترین نتایج حاصل شده در ادامه ارائه شده است.

۱. سالانه بیش از یک میلیون نفر وارد بازار کار شده‌اند اضافه شدن این میزان به تعداد جمعیت فعال کشور بی‌سابقه بوده و نشان از افزایش نرخ مشارکت نیروی کار و تمایل افراد برای ورود به بازار کار کشور دارد؛

۲. با وجود آن‌که نرخ بیکاری از سال ۹۴ تا سال ۹۵ از ۱۱ درصد به ۱۲،۴ درصد افزایش یافته است لیکن به تعداد شاغلان کشور بیش از ۶۱۶ هزار نفر افزوده شده است. سهم نیروی کار زنان از فرصت‌های شغلی جدید در سال ۱۳۹۵ به بیش از ۶۸ درصد رسیده است؛

۳. بر اساس شواهد آماری، ورود زنان به بازار کار در نوع ایجاد شغل نیز تأثیرگذار بوده است. به عبارت دیگر افزایش اشتغال زنان عمدتاً در بخش خدمات بوده و شغل‌های این بخش نیز ماهیتاً تناسب بیشتری - نسبت به بخش‌های صنعت، ساختمان، کشاورزی و ... - با اشتغال زنان دارند؛

۴. افزایش تعداد شاغلان در سه بخش مهم اقتصادی (کشاورزی، صنعت، خدمات) یکی از علائم رونق تدریجی بازار کار و خروج اقتصاد از رکود است؛

۵. حداقل دستمزد واقعی طی سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ نسبت به سال ماقبل آن به ترتیب ۸،۲ درصد، ۴،۵ درصد و ۵،۶ درصد رشد داشته است. بهبود نسبی در رشد اقتصادی و کنترل تورم، این امکان را برای بنگاه‌های اقتصادی فراهم نموده است که به‌طور نسبی سطح جبران خدمات نیروی کار را نیز افزایش دهند یا متقاعد به افزایش دستمزدها (فراتر از نرخ تورم) شوند.

دولت با اذعان به وجود برخی مشکلات موجود و بحران‌های پیش روی بازار کار، به دنبال مرتفع کردن مسأله با همکاری سایر قوا است و در راستای تحقق هدف‌گذاری انجام شده در برنامه ششم برای رسیدن به نرخ بیکاری تک‌رقمی، برنامه ویژه اشتغال برای سال ۱۳۹۶ را در دستور کار قرار داده است و طرح‌های متنوعی را در سه لایه کلان، میانی و خرد معطوف به

اشتغال در سطح ملی و استانی تدوین و تنظیم نموده است. برخی از این طرح‌ها در آخرین جلسه اخیر شورای عالی اشتغال مصوب و زمینه اجرای آن‌ها فراهم شده و سایر طرح‌های مورد نظر نیز به تدریج به تصویب شورا خواهد رسید و در سال جاری اجرایی خواهد شد.

### ۳،۴،۲. چالش‌های پیش روی بازار کار

شناخت چالش‌های بازارکار زمینه‌ای برای برنامه‌ریزی و رفع این مشکلات فراهم می‌کند. مشکلات بازار کار ایران به شرح زیر است.

#### ۱،۳،۴،۲. طرف عرضه نیروی کار

وجود محدودیت‌هایی در ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور از جمله موارد زیر موجب شده است که منابع انسانی کشور به نحو مناسبی در فرآیند تولید قرار نگیرد.

۱. کمبود نیروی انسانی ماهر و عدم تناسب بین تخصص‌ها و نیازهای بازار کار؛
۲. ناکارایی نهادهای آموزش مهارت و مراکز کاریابی؛
۳. مهاجرت نیروی کار آموزش دیده و متخصص به خارج از کشور؛
۴. پایین بودن سهم شاغلان زن و ...

#### ۲،۳،۴،۲. طرف تقاضای نیروی کار

وجود تنگناها و محدودیت‌هایی از جمله آنچه در بندهای زیر آمده، موجب شده است که بازارکار کشور در یک افق بلندمدت از پویایی لازم برخوردار نباشد.

۱. قاجاق کالا؛
۲. پایین بودن تولید سرانه ایران؛
۳. عملکرد زیر ظرفیت یا توقف فعالیت‌های تولید؛
۴. کاهش رقابت‌پذیری کالاهای داخلی به کالاهای وارداتی؛
۵. پایین بودن قدرت خرید نیروی کار موجود و گرایش بیشتر برای دو یا چند شغله؛
۶. نامناسب بودن فضای کسب و کار؛
۷. عدم توزیع مناسب ظرفیت‌های اشتغال در بخش‌های اقتصادی، ضعف ساختار اقتصادی و اداری کشور برای مشاغل کوچک و پاره‌وقت برای زنان؛
۸. توسعه نیافتگی بازارهای مالی؛

۹. عدم استفاده از ظرفیت‌های منطقه‌ای، بافت سنتی تولید و ناکارایی سرمایه‌گذاری‌ها؛
۱۰. بالا بودن سهم اشتغال بخش غیررسمی بازار کار و ...

### ۳,۳,۴,۲. مدیریت بازارکار

مدیریت بازارکار از بُعد سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت حائز اهمیت است. این در حالی است که به دلیل فقدان مدیریت مشخص برای بازارکار، سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغال به صورت خوشه‌ای عمل می‌شود که نه تنها کار او اثربخش نخواهد بود بلکه در جهت اهداف توسعه اشتغال و کاهش بیکاری حرکت نمی‌کنند. ضمن این‌که عدم ضمانت اجرایی کافی در جریان سیاست‌گذاری اشتغال موجب شد مدیریت حاکم بر بازارکار ناکارآمد جلوه دهد. این در حالی است که با توجه به مشتقه‌بودن بازارکار، سیاست‌ها و برنامه‌های آن نیز از چنین ویژگی‌هایی نیز برخوردارند که ضرورت وجود هماهنگی بازارهای اقتصادی (بازارهای پول، کالا و خدمات، سرمایه و کار) از یک طرف و هماهنگی بازارکار با سایر مباحث اجتماعی، فرهنگی و محیطی، وظیفه مدیریت بازار کار را دو چندان ساخته است.

### ۴,۴,۲. برنامه ویژه اشتغال

دولت دوازدهم برای اجرایی‌شدن برنامه ششم توسعه و تحرک‌بخشی در بازارکار برای ایجاد فرصت‌های شغلی به‌خصوص برای جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، سیاست‌ها، اقدامات و طرح‌های اشتغالزایی را در قالب «برنامه ویژه اشتغال» برای سال جاری و سال‌های آتی در دستور کار قرار داده است.

سیاست‌ها و مداخلات برای ایجاد اشتغال در گذشته، بیشتر معطوف به پرداخت وام و تعهد اشتغال دستگاهی بوده است، حال آنکه در این برنامه سطح مداخله برای ایجاد اشتغال و کاهش بیکاری مورد بازنگری قرار گرفته و کوشش شده است تا با در نظر گرفتن و آموختن از تجارب بین‌المللی و به‌ویژه تجربه کشور، و رفع چالش‌های پیش رو، چارچوبی فراگیر از مداخله برای ایجاد اشتغال تنظیم شود که بتواند هم در طرف عرضه و هم در طرف تقاضای بازار کار مداخله نموده و مبتنی بر ظرفیت‌های کشور و از مسیر هماهنگ‌سازی همه دستگاه‌ها و بخش خصوصی و تعاونی با مسأله اشتغال در کشور مواجهه نماید.

در این بازنگری به لایه‌های کلان، از لحاظ اشتغال به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی و حتی نقطه آغاز بسیاری سیاست‌های کلان اقتصادی - اجتماعی؛ میانی، به‌کارگیری ابزارهای نهادی در

توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار (به جای استفاده صرف از مجوز و وام) و خرد، مداخله دولت برای فعال سازی، توسعه و متعادل سازی طرفین عرضه و تقاضای بازارکار در سطح رسته های پیشران و سرمایه انسانی موجود در سطح منطقه ای و محلی توجه می شود.

طی مطالعات اسنادی و میدانی در سطح استانی و ملی، زمینه های توسعه مهارت ها و توسعه کسب و کارهای پراشتغال در حوزه ها و بخش های مختلف اقتصادی شناسایی و احصاء شده که زمینه اجرایی شدن آن از طریق همکاری و برعهده گرفتن مسئولیت اجرا توسط دستگاه های اجرایی ذی ربط در حال شکل گیری است.

بنابراین در این برنامه، طیفی از طرح ها و پروژه های معطوف به ایجاد اشتغال یا تقویت مهارت های نیروی کار کشور با تأکید بر «حفظ و صیانت از اشتغال موجود و توسعه اشتغال پایدار» با مشارکت و همراهی دستگاه های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی طراحی شده و به اجرا درخواهند آمد که دارای بازدهی اشتغال در دوره های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت هستند و درعین حال از فعال سازی و اشتغال نیروی کار آغاز شده و در بازه های زمانی طولانی تر، اشتغال پایدار از طریق توسعه کسب و کار و کارآفرینی را مورد توجه قرار می دهد.

مهم ترین طرح ها و اقدامات ذیل برنامه ویژه اشتغال شامل موارد زیر است.

- طرح های مربوط به توسعه کسب و کارهای اقتصادی در رسته های منتخب و پراشتغال در:
  - توسعه کسب و کارهای اقتصادی بخش خدمات نظیر آی تی، گردشگری، لجستیک و حمل و نقل؛
  - توسعه کسب و کارهای بخش صنعت نظیر صنایع پوشاک، مبلمان، و قطعات خودرو؛
  - توسعه کسب و کارهای بخش کشاورزی نظیر گیاهان دارویی، صنایع تبدیلی و تکمیلی؛
  - توسعه زیربنای اقتصادی نظیر برق، جاده و سایر.
- طرح های مربوط به مداخلات سیاستی و توسعه نهادی
  - طرح کارورزی دانش آموزان دانشگاهی؛
  - طرح مشوق های کارفرمایی (معافیت بیمه کارفرما)؛
  - طرح مهارت آموزی در محیط کار (آموزش های حین کار)؛
  - طرح بازنگری آموزش فنی و حرفه ای؛
  - طرح معافیت کارگاه های زیر ۵ نفر از شمول قانون تأمین اجتماعی؛
  - طرح توسعه کارآفرینی؛

- توسعه رویدادها (استارت آپ) و مشاغل نوآورانه؛
- کلینیک‌های کسب و کار (شتاب دهنده‌ها و مراکز خدمات مشاوره)؛
- طرح نظام اطلاعات بازار کار و هدایت شغلی؛
- طرح ساماندهی اشتغال اتباع خارجی؛
- طرح ساماندهی بیمه بیکاری و اشتغال مجدد.
- طرح‌های اشتغال حمایتی
  - طرح تأمین مالی خرد با رویکرد بانکداری پیوندی (مدل تاک)؛
  - طرح توسعه اشتغال عمومی؛
  - طرح توسعه فرصت‌های شغلی اقشار معلولین و زنان سرپرست خانوار؛
  - طرح‌های توسعه فرصت‌های شغلی اقشار کم درآمد تحت پوشش، نهادهای حمایتی؛
  - طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی؛
  - طرح توسعه فرصت‌های شغلی ایثارگران و فرزندان شاهد؛
  - طرح توسعه فرصت‌های شغلی در مناطق روستایی محروم.

#### ۵,۴,۲. کارانه اشتغال جوانان (کاج)

بازارکار در برنامه ششم توسعه، از جمله محورهای مهم کلان اقتصادی محسوب می‌شود و به‌عنوان یکی از موضوعات خاص کلان فرابخشی در برنامه گنجانده شده است. بنابراین، نوع و رویه‌های سیاست‌گذاری در حوزه اشتغال و بازار کار برنامه ششم از ابعاد مختلف می‌تواند حائز اهمیت باشد.

دولت یازدهم با اولویت دادن به اشتغال جوانان «طرح کارانه اشتغال جوانان» را طراحی کرده تا فرصت‌های شغلی مناسب و پایدار ایجاد شود. اجرای این طرح از یک طرف نیازمند شناسایی گروه‌های هدف و از جانب دیگر اعمال حمایت‌های مورد نظر توسط دولت است. ساز و کار اجرایی «طرح کارانه اشتغال جوانان» به شرح ذیل است.

اهداف این طرح عبارتند از:

۱. افزایش مهارت و اشتغال‌پذیری جوانان؛
۲. تسهیل در جذب و به‌کارگیری جوانان در بنگاه‌های اقتصادی؛
۳. کمک به کاهش هزینه‌های نیروی کار در بنگاه‌های اقتصادی؛

۴. هدایت هدفمند منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت توسعه اشتغال جوانان. گروه هدف طرح نیز جوانان جویای کار فارغ‌التحصیل دانشگاهی گروه سنی ۲۵-۳۴ سال و فاقد سابقه بیمه تأمین اجتماعی هستند.

### ۱,۵,۴,۲. سازوکار اجرایی طرح

طرح کارانه اشتغال جوانان بر اساس دوره کارورزی دانش‌آموختگان (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۵ شورای عالی اشتغال اجرا می‌شود.

هر ساله تعداد زیادی از افراد وارد نظام آموزش عالی می‌شوند که به فاصله چند سال فارغ‌التحصیل شده و به بازار کار روانه می‌شوند. این در شرایطی است که رشد اقتصادی و ظرفیت اشتغالزایی جامعه متناسب با رشد دانش‌آموختگان نیست. یکی از دلایل این امر نداشتن مهارت کافی از سوی دانش‌آموختگان برای جذب در بازار کار است. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد در حال حاضر تعامل عرصه‌های کار و دانشگاه، از وضعیت چندان مطلوبی برخوردار نیست و از سوی دیگر سایر آموزش‌های فنی و مهارتی موجود نیز نتوانسته نیاز بخش‌های تعاونی و خصوصی را به‌طور کامل برآورده سازد. ایجاد زمینه‌های لازم برای برقراری تعامل میان فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با واحدهای فعال اقتصادی می‌تواند زمینه‌ساز آموزش مهارت‌های مورد نیاز در فضاهای شغلی و همچنین فراهم‌آوردن زمینه‌های نوآوری در مسیرهای شغلی باشد. «ایجاد زمینه‌های لازم به منظور به‌کارگیری نیروهای تحصیل‌کرده با هدف مهارت‌آموزی و هدایت آن‌ها به سمت بازار کار از طریق اجرای دوره کارورزی» در دستور کار دولت یازدهم قرار گرفته است و در دولت دوازدهم اجرا تداوم خواهد داشت.

اجرای دوره کارورزی با توجه به بالا بودن نرخ بیکاری دانش‌آموختگان در مقایسه با نرخ بیکاری کل کشور، به‌عنوان یکی از راهکارهای مؤثر بر میزان اشتغال‌پذیری و توسعه اشتغال توأم با مهارت‌آموزی برای دانش‌آموختگان دانشگاهی محسوب می‌شود. این دوره از طریق ایجاد بسترهای لازم جهت آموزش مهارتی در بنگاه‌های اقتصادی، نخستین بار به صورت هماهنگ توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی و با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط در سطح کشور به اجرا در آمده است.

بررسی‌ها حاکی از آن است که پس از پایان دوره حدود ۴۰ درصد کارورزان در همان بنگاه محل کارورزی، مشغول به کار و زمینه تسهیل ورود به بازار کار برای سایر کارورزان نیز با ارتقای مهارت، مهیا می‌شود. شایان ذکر است اجرای سراسری دوره کارورزی در هفتاد و پنجمین جلسه

شورای عالی اشتغال مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۵ به تصویب رسیده و برای اجرا به صورت ملی در سال جاری برنامه‌ریزی‌های لازم صورت پذیرفته است.

## ۲,۵,۴,۲. دست‌آوردهای طرح کارانه اشتغال جوانان

بررسی‌های انجام‌شده و اجرای آزمایشی طرح کارانه اشتغال جوانان نشان می‌دهد که این طرح می‌تواند دست‌آوردهای زیر را داشته باشد.

۱. ارتقاء مهارت، خلاقیت و اعتماد به نفس از طریق آموزش‌های عملی در تعامل با نیروهای متخصص و باتجربه؛

۲. کاهش نرخ بیکاری و زمینه‌سازی برای ایجاد اشتغال مولد دانش‌آموختگان؛

۳. فراهم نمودن زمینه‌های فعالیت برای نیروی کار توانمند، با انگیزه و تحصیل‌کرده، که توان یادگیری بالایی داشته و قادر است به بهبود تولید و ارتقای بهره‌وری کمک نماید.

## ۳,۵,۴,۲. مراحل اجرای دوره کارورزی

کارورزی در طرح کارانه اشتغال جوانان در مراحل زیر انجام می‌شود.

۱. ثبت نام متقاضی در دوره کارورزی و سپری نمودن ۴ تا ۶ ماه دوره آموزشی مذکور در بنگاه‌های اقتصادی واجد شرایط در کارگاه‌های فعال بخش خصوصی و تعاونی؛

۲. پرداخت کمک هزینه دوره آموزشی کارورزی توسط دولت ماهانه معادل یک چهارم حداقل دستمزد منوط به تأیید کارفرما و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است؛

۳. پرداخت بیمه مسئولیت مدنی برای هر کارورز توسط دولت از محل اعتبارات عمومی پیش‌بینی شده است؛

۴. دستورالعمل اجرایی این بند تحت عنوان «دستورالعمل اجرایی طرح کارورزی در جلسه مورخ ۹۵/۱۱/۵ شورای عالی اشتغال» تصویب شده است.



## ۴,۵,۴,۲. برآورد ظرفیت دوره کارورزی

برای برآورد تعداد متقاضیان دوره کارورزی از بین جمعیت بیکار و غیرفعال دارای تحصیلات عالی، دو گزینه در نظر گرفته شده است:

۱. گزینه اول: با فرض ۱۰ درصد از جمعیت بیکار و یک درصد از جمعیت غیرفعال دارای تحصیلات عالی کشور؛

۲. گزینه دوم: با فرض ۱۵ درصد از جمعیت بیکار و ۲ درصد از جمعیت غیرفعال دارای تحصیلات عالی کشور.

محاسبات نشان می‌دهد که در گزینه اول امکان مشارکت تعداد ۱۷۰ هزار نفر و در گزینه دوم امکان مشارکت تعداد ۲۸۴ هزار نفر از دانش‌آموختگان دانشگاهی به عنوان کارورز وجود دارد. میزان پذیرش کارورزان در بنگاه‌های اقتصادی نیز به استناد آمارکارگاه‌های فعال تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی بر حسب برای دو گزینه زیر در نظر گرفته شده است:

گزینه اول: با فرض مشارکت ۵ درصد از بنگاه‌های فعال تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی در پذیرش کارورز.

گزینه دوم: با فرض مشارکت ۱۰ درصد از بنگاه‌های فعال تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی در پذیرش کارورز.

امکان پذیرش کارورز با توجه به گزینه‌های در نظر گرفته‌شده، با مشارکت ۵ و ۱۰ درصدی بنگاه‌ها به ترتیب ۱۲۳ هزار نفر و ۲۵۰ هزار نفر برآورد می‌گردد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که امکان اجرای طرح به لحاظ عرضه و تقاضای نیروی کار سالانه حداقل به میزان ۱۲۳ هزار نفر وجود خواهد داشت و در صورت ساماندهی بیشتر و استفاده بهتر از ظرفیت‌های بنگاه‌های موجود کشور امکان افزایش آن تا سطح ۲۵۰ هزار نفر وجود دارد.

جدول شماره ۴. عرضه و تقاضای کارورز

| شرح  | گزینه اول (نفر) | گزینه دوم (نفر) |
|--|-----------------|-----------------|
| عرضه کارورز (مهارت‌پذیر) - نفر                   | ۱۷۰۰۰۰          | ۲۸۴۰۰۰          |
| تقاضای کارورز (بنگاه‌های اقتصادی) - نفر          | ۱۲۳۰۰۰          | ۲۵۰۰۰۰          |
| نسبت تقاضای کارورز به عرضه کارورز (درصد)         | ۷۲              | ۸۸              |
| احتمال استخدام کارورز در واحد پذیرنده (۷۰ درصد)* | ۶۱۰۰            | ۱۷۵۰۰۰          |

جدول شماره ۵. هزینه‌های اجرای کارانه اشتغال جوانان

| گزینه اجرایی                    | تعداد کارورز<br>(نفر) | هزینه بیمه مسئولیت<br>مدنی (میلیارد ریال) | کمک هزینه<br>کارورزی (میلیارد<br>ریال) | جمع اعتبار مورد<br>نیاز (میلیارد<br>ریال) |
|---------------------------------|-----------------------|---|--|---|
| حداقل ظرفیت                     | ۱۲۳۰۰۰                | ۶۱,۵                                      | ۱۹۱۰                                   | ۱۹۷۱,۵                                    |
| حداکثر ظرفیت                    | ۲۵۰۰۰۰                | ۱۲۵                                       | ۳۸۷۵                                   | ۴۰۰۰                                      |
| اجرای دوره برای<br>۱۵۰ هزار نفر | ۱۵۰۰۰۰                | ۵۰  | ۱۵۵۰                                   | ۱۶۰۰                                      |

#### ۵,۵,۴,۲. برآورد هزینه اجرای دوره کارورزی

هزینه بیمه مسئولیت مدنی و پرداخت کمک هزینه کارورزی برای کارورزان برای اجرای دوره کارورزی در نظر گرفته می‌شود که با احتساب مبلغ ۵۰۰ هزار ریال هزینه بیمه برای یک دوره با میانگین پوشش بیمه پنج‌ماهه برای هر کارورز و پرداخت معادل یک سوم حداقل مزد سال جاری به مبلغ سه میلیون و یکصد هزار (۳۱۰۰۰۰۰) ریال منابع مالی مورد نیاز اجرای طرح برای تعداد یک‌صد هزار نفر از دانش‌آموختگان دانشگاهی معادل یک‌هزار و شصت میلیارد ریال (صدوشصت میلیارد تومان) برآورد شده است. بدیهی است در صورت تأمین اعتبار بیشتر امکان پوشش دانش‌آموختگان بیشتری نیز فراهم می‌گردد.

#### ۶,۴,۲. معافیت بیمه‌ای سهم کارفرما

اجرای سیاست‌های فعال بازارکار که به‌عنوان یکی از سیاست‌های پیشرو در ایجاد تعادل در بازارکار قلمداد می‌گردد و زمینه تحرک‌بخشی به بازارکار از طریق استفاده از ظرفیت‌های بالقوه واحدهای تولیدی و خدماتی و تشویق کارفرمایان به استفاده از نیروی کار جدید را فراهم می‌نماید، از اهمیت قابل توجه و غیرقابل‌انکاری برخوردار است. یکی از نمونه‌های موفق سیاست‌های فعال مورد اجرا در اغلب کشورهای جهان، اعمال حمایت در راستای کاهش هزینه‌های تمام‌شده نیروی انسانی برای کارفرمایان جهت ترغیب و تشویق آن‌ها به استفاده از نیروی کار جدید است تا بدین وسیله ضمن کاهش هزینه‌های تولید و به کارگیری نیروی انسانی بیشتر، زمینه افزایش فرصت‌های شغلی و کاهش بیکاری در کشور را فراهم نمایند.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر همین اساس با هدف ایجاد فرصت‌های شغلی جدید با استفاده از ظرفیت‌های بلا تصدی موجود نزد واحدهای اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری در کشور و تحرک بخشی به بازار کار از طریق «ارائه مشوق‌های کارفرمایی» را در دستور کار قرار داده و بر اساس ماده ۷۱ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بند ۶ جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور پروژه معافیت کارفرمایان از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما در قبال به‌کارگیری نیروی کار جدید از بین دانش‌آموختگان دانشگاهی جوان را طراحی نموده است.

اساس این پروژه بر پایه استفاده حداکثری از اعتبارات و ظرفیت‌های موجود در قانون بودجه سال جاری و همچنین ظرفیت‌های خالی و بلا استفاده در بنگاه‌های بخش خصوصی و تعاونی طرح‌ریزی شده است که این بنگاه‌ها به‌دلایلی همچون افزایش هزینه‌های حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌های تولید قادر به استفاده از نیروی کار جدید نیستند.

مطابق چارچوب‌های تعریف‌شده در این طرح، مقرر است از طریق برقراری مشوق معافیت کارفرما از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما نسبت به ایجاد اشتغال برای ۴۰۰ هزار نفر از دانش‌آموختگان جوان در سال جاری اقدام گردد.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است در چارچوب آیین‌نامه «اعطای مشوق‌های کارفرمایی اشتغال‌زا» نسبت به جبران بخشی از هزینه‌های استخدام و به‌کارگیری نیروهای جدیدالاستخدام و تازه‌وارد که دارای قرارداد کار حداقل یکساله بوده و تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند، اقدام نماید.

## ۱.۶.۴.۲. اهداف و استراتژی طرح

طرح «معافیت بیمه‌ای سهم کارفرما» با اهداف و راهبردهای زیر اجرا می‌شود.

۱. ایجاد اشتغال جدید در بنگاه‌های اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری در کشور؛
۲. افزایش تمایل صاحبان بنگاه‌های اقتصادی به جذب نیروی کار جدید؛
۳. ترغیب کارفرمایان و کارکنان به رسمی شدن کسب و کار و اشتغال؛
۴. ترغیب و تشویق کارفرمایان واجد شرایط به استفاده از نیروی کار جدید از طریق اعمال مشوق‌های اشتغال‌زا؛
۵. توان بخشی بنگاه‌های کوچک و متوسط در سال‌های نوپایی و جهت‌دهی بنگاه‌ها به حضور در بازار جهانی و نوآوری.

## ۲,۴,۶. دست‌آوردهای مورد انتظار

انتظار می‌رود با اجرای این طرح، دست‌آوردهای زیر حاصل شود.

۱. افزایش اشتغال در بنگاه‌ها از طریق ایجاد تحرک در بازار کار؛
۲. کاهش هزینه‌های تولید از طریق جبران بخشی از هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم مشاغل جدید.

## ۲,۴,۶. جامعه هدف

جامعه هدف این طرح شامل دو گروه زیر است.

۱. کلیه کارفرمایان واجد شرایط متقاضی نیروی کار جدید با اولویت بنگاه‌های کوچک و متوسط و رسته‌های پر اشتغال؛
۲. کلیه جویندگان کار فاقد سابقه کار.

## ۲,۴,۶. منابع مورد نیاز

منابع مورد نیاز برای اجرای این طرح در جدول شماره ۶ نمایش داده شده است.  
جدول شماره ۶. منابع مورد نیاز اجرای معافیت بیمه‌ای سهم کارفرما

| سال | حداقل<br>دستمزد<br>(ریال) | ۳۰ درصد مزد<br>ماهانه (ریال) | هزینه سرانه در<br>سال (ریال) | جامعه هدف<br>(نفر) | بودجه<br>(میلیارد<br>ریال) | جمع کل<br>(میلیارد<br>ریال) |
|-----|---------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------|
| ۹۶  | ۹,۱۰۰,۰۰۰                 | ۲,۷۳۰,۰۰۰                    | ۳۲,۷۶۰,۰۰۰                   | ۱۰۰۰۰۰             | ۳۲۷۶                       | ۳۲۷۶                        |

تبصره: لازم به ذکر است منابع مورد نیاز برای سالهای آتی حسب تشخیص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به منظور تمدید مشوق برای رسته فعالیت‌ها محاسبه خواهد شد.

## ۲,۴,۵. روش اجرای طرح مشوق‌های کارفرمایی

بررسی‌های میدانی نشان می‌دهند که بخش قابل توجهی از بنگاه‌های خرد و کوچک به دلیل ناتوانی در پوشش هزینه‌های جاری خود ورشکست شده یا به‌طور موقت تعطیل شده‌اند. سهم قابل توجهی از بیکاری ایجاد شده و بحران‌های ناشی از آن مختص به این بنگاه‌هاست. بخشی از مشکلات این دسته از بنگاه‌ها معطوف به هزینه نیروی انسانی شاغل در آن‌ها است که در برخی موارد بیشترین سهم را در هزینه‌های جاری بنگاه دارد. اولین اقدام واحدهای خرد و کوچک

در دوره رکود، کاهش نیروی انسانی شاغل است و اگر بتوان با پوشش بخشی از این هزینه‌ها، اشتغال موجود را تثبیت و کارفرمایان را به جذب نیروی جدید ترغیب نمود، گام مؤثری در این زمینه برداشته خواهد شد.

سهم کسب‌وکارهای غیررسمی در اقتصاد کشور در دوران رکود افزایش قابل توجهی می‌یابد و بنابراین یکی از ملاحظات در سیاست‌گذاری‌ها آن است که بنگاه‌ها و اشتغال غیررسمی به تدریج تمایل به رسمی شدن پیدا کنند.

کاهش بخشی از هزینه‌های نیروی کار برای کارفرمایانی که آمادگی بازگرداندن نیروی اخیراً بیکار شده، حفظ نیروی کار در آستانه بیکاری و جذب نیروی کار جدید را دارند از روش‌های مورد استفاده در این حوزه است. کسب‌وکارهایی که در اولویت قرار می‌گیرند عبارتند از:

۱. کسب‌وکارهای خرد و کوچک محلی منطبق به رشته فعالیت‌های دارای مزیت؛
  ۲. کسب‌وکارهای معطوف به صادرات و حضور در بازارهای جهانی؛
  ۳. کسب‌وکارهای سرمایه‌گذاری با مشارکت خارجی در ایران؛
  ۴. پروژه‌های صدور خدمات فنی؛
  ۵. کسب‌وکارهای در بر دارنده اشتغال جوانان و زنان.
- این طرح کوشش می‌کند تا بنگاه‌های غیررسمی به‌رسمی تبدیل‌شده و تثبیت آن‌ها مورد حمایت قرار گیرد.

مهم‌ترین ویژگی این طرح نحوه تخصیص مشوق بیمه‌ای به بنگاه‌هایی است که دارای ویژگی‌هایی مانند اتصال به شرکت‌های صاحب برند ملی و بین‌المللی، سرمایه‌گذاری خارجی، نوآوری، اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری و عمرانی در خارج کشور، صدور خدمات فنی-مهندسی، ایجاد برند و شعب فروش در بازارهای بین‌المللی هستند. همچنین شرکت‌های فعال در حوزه خدمات مولد از جمله فاوا، صنعت ورزش، گردشگری و ... تحت پوشش این نوع از مشوق‌ها قرار می‌گیرد. مشوق‌های در نظر گرفته شده نیز به شرح زیر است:

ماده ۱- واحدهای کسب و کار فعال در رشته‌های منتخب در صورتی که نسبت به افزایش ۵۰ درصدی تعداد شاغلان خود اقدام نمایند، مشمول دریافت مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد در سال سوم برای شاغلین جدید می‌شوند.

ماده ۲- به منظور افزایش توان رقابت‌پذیری شرکت‌های ایرانی فعال در خارج، به ازای جذب

هر نفر نیروی کار ایرانی جدید با حداقل تحصیلات کارشناسی و در طیف سنی ۲۰ تا ۲۹ سال که توسط شرکت‌های ایرانی در خارج از کشور برای مدت حداقل ۳ سال به کار گرفته شوند، مشمول دریافت مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد به مدت سه سال می‌شوند.

ماده ۳- در بنگاه‌هایی که محصول خود را به عنوان تأمین‌کننده شرکت صاحب برند بین‌المللی، تحت لیسانس، تحت برند، سرمایه‌گذاری مشترک و مانند آن عرضه می‌کنند، به ازای هر نیروی کار تحصیل کرده به‌کارگرفته شده جدید، به مدت ۳ سال از ۱۰۰ درصد مشوق‌های بیمه‌ای برخوردار خواهند شد.

ماده ۴- با هدف تشویق واحدهای صادراتی، کارکنان جدید شرکت‌هایی که حداقل ۵ درصد افزایش صادرات مطابق با اسناد مورد تأیید داشته باشند از ۱۰۰ درصد مشوق‌های بیمه‌ای برخوردار خواهند شد.

ماده ۵- واحدهای تولیدی که برای اولین بار اقدام به صادرات کالاهای تولیدی بسته‌بندی شده (غیرفله) حداقل به میزان ۸۰ هزار دلار در سال می‌نمایند، مشمول دریافت مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام می‌شوند.

ماده ۶- واحدهای خدمات فنی و مهندسی که کارکنان جدید با مدرک کارشناسی و بالاتر جذب نمایند، مشمول دریافت بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام می‌شوند.

ماده ۷- کلیه واحدهای فعال در حوزه خدمات گردشگری، ورزش، حمل و نقل و تولید محتوای فناوری اطلاعات در صورت جذب نیروی انسانی دارای مدرک کارشناسی و بالاتر مرتبط مشمول دریافت مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام می‌شوند.

ماده ۸- کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی، کشاورزی و صنفی که نسبت به به‌کارگیری زنان سرپرست خانوار اقدام نمایند مشمول دریافت مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام می‌شوند.

ماده ۹- واحدهای فراوری، تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و دامی روستایی که نسبت به تولید محصولات با مواد اولیه با منشأ روستایی با شرط دریافت گواهی‌های کیفی مربوطه و عرضه

محصول به صورت بسته‌بندی مشمول دریافت مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام به مدت سه سال می‌شوند.

ماده ۱۰- واحدهای تولیدکننده صنایع دستی که محصولات آن‌ها در بازار جهانی عرضه می‌شود، مشمول مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام می‌شوند.

ماده ۱۱- واحدهای مشاغل خانگی که در قرارداد با شرکت‌های بزرگ، محلی، ملی و بین‌المللی اقدام به تولید و عرضه محصول می‌کنند، مشوق بیمه‌ای به میزان ۱۰۰ درصد در سال اول، ۵۰ درصد در سال دوم و ۲۰ درصد برای سال سوم به ازای کارکنان جدیدالاستخدام می‌شوند.

### ۶.۶.۴.۲. منابع مالی اجرای طرح

منابع مالی موردنیاز اجرای این طرح از محل اعتبارات اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور تأمین می‌گردد.

### ۷.۴.۲. طرح اشتغال امید

«طرح اشتغال امید» نیز برنامه دیگری است که در دولت یازدهم طراحی شده و مطالعات اولیه آن نیز انجام شده است. بهبود مهارت‌های گروه‌های بازمانده از رشد (جوانان تحصیل کرده و جوانان شهرهای کوچک و روستاها) و تشویق ارزش‌آفرینی برای مدیریت بحران بیکاری در کشور از طریق برنامه‌های موقت کارورزی و اشتغال عمومی برای هر جوان جویای کار در زمره اهداف این طرح است. تضمین چهار ماه فرصت کارآموزی و اشتغال با کمک‌هزینه تا سقف ۶۰۰ هزار تومان برای جوانان هدف این طرح است.

### ۱.۷.۴.۲. پیش‌زمینه اشتغال امید

رشد اقتصادی ایران، هرچند برای ۶۰۰ هزار نفر در سال ایجاد فرصت شغلی می‌نماید، اما به دلیل ورود بیش از ظرفیت نسل جوان متولد دهه ۶۰ و ۷۰، اقتصاد ایران نمی‌تواند با ابزار متداول این جوانان را وارد بازار کار کند. آمارها نشان می‌دهد که در تابستان ۱۳۹۵ دو میلیون جوان زیر سی سال بیکار بوده‌اند.

کشورها برای جبران این عدم تعادل در بازار کار معمولاً فرصت مهارت‌آموزی و معرفی به

بازار کار برای این دسته فراهم می‌کند تا جوانان در بنگاه‌های خصوصی یا با کمک بخش عمومی و دولتی فراگیرند. این برنامه‌ها در دنیا به عنوان کارورزی یا اشتغال عمومی معرفی می‌شوند. کشورهای عضو اتحادیه اروپا بین سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۶ با کمک این برنامه‌ها توانستند بیکاری ۲۴.۴ درصدی جوانان را به ۱۸.۹ درصد کاهش دهند.

## ۲,۷,۴,۲. سازوکار اجرای طرح

این طرح با استفاده از تجربیات کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه تدوین شده است تا دستورات مندرج در بسته رونق و اشتغال و ستاد اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه را اجرایی نماید. این برنامه با سازوکارهای زیر اجرا می‌شود.

۱. تضمین چهار ماه مهارت‌آموزی و خدمت عمومی با کمک هزینه برای جوانان ۲۵ تا ۳۰ سال و تشویق ۲ سال بیمه تأمین اجتماعی شغل اولی‌های مشمول طرح؛
۲. مبلغ سی میلیون ریال «اعتبار امید» به هر جوان ۲۵ تا ۳۰ سال، اختصاص می‌یابد که این اعتبار در صورت شرکت جوان در برنامه و بر اساس قواعد مشخص شده قابل نقد شدن است؛ جوانان جویند کار در صورتی از این اعتبار می‌توانند بهره‌مند شوند که به یکی از اشکال زیر وارد چرخه فعالیت شغلی شوند:

- استخدام در یکی از کارگاه‌های دارای کد کارگاهی در سازمان تأمین اجتماعی: جوانانی که تاکنون در هیچ کارگاهی به کار گرفته نشده‌اند و فاقد سابقه در سازمان تأمین اجتماعی باشند، اگر به استخدام بنگاه‌های خصوصی درآیند، حق بیمه آن‌ها به تدریج از محل اعتبار امید پرداخت می‌شود و کارفرمایان آن‌ها حداقل یک سال از پرداخت حق بیمه معاف خواهند بود. بدیهی است حقوق و مزایای افراد شاغل در چارچوب مقررات جاری کشوری پرداخت می‌گردد؛

- کارورزی یا دوره‌های آمادگی شغلی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی: جوانانی که تمایل دارند برای کسب مهارت‌های لازم و شناساندن توانایی خود به کارفرمایان در دوره‌های کارورزی و مهارت‌آموزی وارد شوند، در این طرح از کمک‌هزینه بهره‌مند خواهند شد. نحوه پرداخت به این صورت است که در صورت تأیید کارورز توسط کارفرمایان واجد صلاحیت، از محل اعتبار امید، کمک‌هزینه زندگی به کارورزان پرداخت می‌شود. کمک‌هزینه زندگی مذکور هر ماه قابل برداشت خواهد بود و مبلغ ماهانه آن حداکثر شش میلیون ریال است؛

- مهارت‌آموزی افراد فاقد تحصیلات دانشگاهی در طرح‌های اشتغال عمومی: منظور از



طرح‌های اشتغال عمومی، طرح‌هایی است نظیر خدمات اجتماعی (نگهداری سالمندان و آموزش‌های بهداشت و سلامت)، حفظ محیط‌زیست (بیابان‌زدایی از طریق کاشت نهال و افزایش راندمان استفاده از منابع آبی با آموزش صحیح کشاورزان) و تأمین زیرساخت‌ها (زیباسازی فضاهای روستایی و آموزش روستائیان با هدف جذب گردشگر) که حداقل ۶۰ درصد از هزینه‌های عمومی طرح به نیروی انسانی اختصاص می‌یابد. شرکت‌های خصوصی واجد شرایط در این بخش برنامه می‌توانند با همکاری نهادهای عمومی و دولتی که علاقمند، جوانان واجد شرایط را در چارچوب پروژه‌های مصوب شورای عالی اشتغال آموزش دهند. جوانان شرکت‌کننده در این طرح‌ها، علاوه بر آموزش به تدریج و بر اساس قواعد مشخص شده در شورای عالی اشتغال، از کمک هزینه زندگی حداکثر تا سقف مشخص شده ماهانه استفاده نمایند.

۳. بنگاه‌های بخش خصوصی می‌توانند نسبت به آموزش کارجویان ثبت‌نام شده و مورد تأیید در سامانه مشاغل و در پروژه‌های مورد تأیید شورای عالی اشتغال، اقدام نمایند. کارآموزان در این دوره، از مزایای مشخص شده در پروژه شامل کمک هزینه بیمه حوادث، کمک هزینه بیمه تأمین اجتماعی به مدت دو سال (در صورت استخدام در بنگاه)، و کمک هزینه زندگی طی دوره آموزش (بر اساس قواعد شورای عالی اشتغال تا سقف ۶۰۰ هزار تومان در ماه) بهره‌مند خواهند شد؛

۴. مرحله اول طرح که شامل آزمایش بخش‌های کدگذاری و تطبیق کارجویان با پروژه‌ها بوده است برای ۲۰۰۰ نفر در سه استان طی دو سال گذشته انجام گرفته که هفتاد درصد کارورزان در همان بنگاه که آموزش داده شده‌اند، جذب گردیده‌اند؛

۵. مرحله دوم، شامل آزمون در ۳۱ شهر ۳۱ استان به تعداد ۳۰ هزار نفر در صورت تأمین مالی، برای تهیه و تست زیرساخت‌های ملی طی یک دوره ۴ ماهه از مهرماه ۱۳۹۶ قابل انجام است؛ ۶. طرح اصلی در صورت موفقیت نتایج آزمون، از فروردین ۱۳۹۷ با مشارکت ملی آغاز خواهد شد.

### ۳،۷،۴،۲. منابع طرح اجرای اشتغال امید

محدودیت‌های به ارث رسیده به دولت تدبیر و امید، اجازه نمی‌داد طرح «اشتغال امید» در مقیاس ملی اجرا شود که خوشبختانه با موفقیت‌های به دست آمده در برجام و رسیدن صادرات نفت به سطح قبل از تحریم‌ها در پایان سال ۱۳۹۵، مجموعه دولت می‌تواند این طرح را در چارچوب

شعار «اقتصاد مقاومتی: تولید و اشتغال» محقق نماید. لازم به ذکر است که مطابق محاسبات کارشناسان، مجموع هزینه سالیانه این برنامه چهار هزار میلیارد تومان در سال است. منابع این طرح از طریق بندهای ۱۴ و ۱۸ بودجه ۱۳۹۶ قابل تأمین هستند. ماده ۱۲ برنامه ششم توسعه نیز منابع لازم برای اشتغالزایی را تعریف می‌نماید.

## ۸،۴،۲. طرح توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار (تکاپو)

طرح تکاپو مصوب شورای عالی اشتغال کشور و یکی از مهمترین برنامه های اصلی و محوری توسعه اشتغال در کشور می باشد

این طرح با نام «طرح توسعه رسته های پراشتغال منطقه ای» ذیل قرارگاه اقتصاد مقاومتی به عنوان یکی از طرح های توسعه اشتغال در ستاد اقتصاد مقاومتی در حال اجرا و پیگیری است. طرح تکاپو توسط وزارت «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» ذیل معاونت توسعه کارآفرینی و اشتغال و با استفاده از تجارب بین المللی در حال اجرا است. هدف این طرح ایجاد سالانه ۴۴۵ هزار شغل جدید در کشور است.

## ۱،۸،۴،۲. راهبردهای طرح تکاپو

طرح تکاپو با اتکا بر راهبردهای زیر اجرایی می شود.

- ایجاد تعادل و تعامل میان طرف عرضه و تقاضای نیروی کار برای فعال سازی نهادهای کلیه امکانات و منابع (مالی و غیر مالی) در جهت توسعه کسب و کار و اشتغال پایدار؛
- تحلیل و اصلاح دینامیک اشتغال استان؛
- توسعه رسته های پر ارزش و پراشتغال منتخب در سطح ملی با گستره استانی؛
- توسعه کسب و کارهای دارای مزیت بر توسعه اقتصاد محلی و دارای ظرفیت اشتغالزایی مناسب؛
- توسعه اشتغال پایدار از طریق بهسازی دینامیک اشتغال در سطح مناطق و توسعه رسته های کسب و کاری منتخب و اولویت دار در سطح استان ها؛
- توانمندسازی نیروی کار/ نهادهای پشتیبان و افزایش توان رقابتی در سطح ملی و بین المللی کسب و کارهای شناسایی شده مزیت دار در سطح استان؛
- تحلیل و تقویت عوامل و شاخص های اثرگذار بر فضای کسب و کار به ترتیب در سه سطح منطقه، استان، کشور به منظور توسعه کسب و کار و اشتغال (رویکرد پایین به بالا)؛

- طراحی الگوی مناسب به منظور انجام مداخلات توسعه‌ای در جهت توسعه زنجیره ارزش کسب و کارها.

جدول شماره ۷. رسته‌های منتخب

| صنعت                            | کشاورزی                    | خدمات                          |
|---------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| پوشاک                           | صنایع مکمل و تبدیلی منتخب  | IT (تولید محتوا)               |
| کفش                             | محصولات گلخانه‌ای          | گردشگری (رسته‌های منتخب)       |
| صنایع غذایی منتخب               | پرورش آبزیان               | صنعت ورزش                      |
| صنایع دستی                      | گیاهان دارویی              | لجستیک و حمل و نقل             |
| صنایع مبلمان                    | تولید محصولات گوشتی        | مدیریت مصرف انرژی و محیط زیست  |
| صنعت تأمین خودرو                | خدمات فنی و مهندسی کشاورزی | خدمات اجتماعی (رسته‌های منتخب) |
| صنعت قطعات الکتریکی و الکترونیک | تولید محصولات گوشتی        | سلامت                          |
|                                 |                            | خدمات فنی و مهندسی             |

طرح تکاپو در سال ۱۳۹۶ و منطبق بر فرمایشات مقام معظم رهبری با تأکید بر اقتصاد مقاومتی، تولید و اشتغال، مطابق با مطالعات و بررسی‌های انجام‌شده در سطح استان‌ها و خروجی مطالعات دینامیک اشتغال هر استان، که در سال ۱۳۹۵ انجام شده است، ظرفیت‌ها و رسته‌های در اولویت و رسته‌های پراشتغال منطقه‌ای را شناسایی نموده و مطابق با برش استانی و تفکیک و ظرفیت هر رسته، اقدام به توسعه رسته‌های اولویت‌دار در هر استان و منطقه می‌نماید.

پیش‌بینی اشتغال در کل طرح تکاپو در سال ۱۳۹۶ بیش از ۴۴۵ هزار شغل جدید و پایدار مبتنی بر ظرفیت‌های منطقه‌ای در صنایع خرد و کوچک و متوسط و بخشی از صنایع بزرگ است. همچنین با توجه به تجارب سال ۱۳۹۵ علاوه بر رسته‌های استانی، برخی رسته‌ها به صورت ویژه و ملی در دستور کار تکاپو قرار دارند. رسته‌های منتخب به شرح جدول شماره ۷ است. ظرفیت اشتغال در برخی رسته‌ها به ترتیب زیر است.

۱. توسعه رسته صنعت پوشاک (ایجاد ۱۵۰ هزار شغل جدید در سال ۹۶)؛
۲. توسعه رسته صنعت مبلمان و دکوراسیون (ایجاد ۳۰ هزار شغل جدید در سال ۹۶)؛
۳. توسعه رسته گردشگری و صنایع دستی (ایجاد ۲۰ هزار شغل جدید در سال ۹۶)؛
۴. توسعه رسته صنایع مکمل و تبدیلی کشاورزی منتخب (ایجاد ۶۰ هزار شغل جدید در سال ۹۶)؛

۵. توسعه رشته فناوری اطلاعات و ارتباطات (ایجاد ۶۰ هزار شغل جدید در سال ۹۶).  
برای هر یک از رشته‌های فوق، استراتژی‌های توسعه، و اجرا در سطح منطقه و هماهنگی اجرا در سطح ملی، پیش‌بینی شده است به عنوان مثال در صنعت پوشاک برنامه‌های عمل اجرایی به شرح زیر است.

## ۲,۸,۴,۲. مثال مداخله در صنعت پوشاک

طرح تکاپو در صنعت پوشاک شروع شده است. توضیحات مختصری که در ادامه ارائه می‌شود، قابلیت‌های این طرح در بخش اشتغال را نشان می‌دهد.

هدف مداخله در این بخش ایجاد ۱۵۰ هزار شغل جدید و پایدار در صنعت و زنجیره ارزش پوشاک کشور در سال ۹۶ است. استان‌های سیستان و بلوچستان، تهران، خراسان رضوی، خراسان شمالی، لرستان، خوزستان، گیلان، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، ایلام، اصفهان و کرمانشاه برای این اقدام در نظر گرفته شده است. برنامه‌های عمل مداخله در صنعت پوشاک به شرح زیر است.

۱. عقد ۳۰ قرارداد جدید تولید پوشاک به صورت تضمینی و سفارشی از برندهای بین‌المللی برای عرضه در بازار خارجی؛

۲. جذب حداقل ۱۰۰ میلیون دلار سفارش خارجی و صادرات ۱۲۰ میلیون دلار پوشاک؛

۳. ایجاد مرکز جامع و مشترک توسعه تجارت و بازارهای بین‌المللی صنعت پوشاک کشور؛

۴. ایجاد ۲ مرکز جامع ارتقای مهارت و تربیت نیروی انسانی متخصص در صنعت پوشاک؛

۵. ایجاد مرکز طراحی صنعت پوشاک کشور (انتقال دانش فنی از برندهای بین‌المللی)؛

۶. ایجاد ۶۰ شبکه تولید پوشاک روستایی در روستاهای هدف و متصل کردن این شبکه‌ها به بازار؛

۷. ارتباط با ۳ برند جدید خارجی و تولید تحت سفارش و صادرات محصول و انتقال دانش فنی و مهارت؛

۸. تقویت پنج برند داخلی پوشاک و کمک به توسعه بازارهای بین‌المللی و منطقه‌ای برندهای داخلی؛

۹. ارتقای استانداردها و بهره‌وری صنعت پوشاک از طریق مراکز تخصصی ایجادشده در طرح؛

۱۰. ایجاد ۵ مرکز تولید پوشاک توسط خیرین اشتغال در ۵ استان هدف طرح.

## ۵.۲. مقابله با فساد

مجموع برنامه‌هایی که در عرصه اقتصادی و سیاسی برای دولت دوازدهم تدوین شده، ظرفیت زیادی برای مقابله با فساد ایجاد می‌کنند. اصلاح ساختارهای اقتصادی که در برنامه ارائه شده مد نظر است، فرصت‌های بروز فساد را کاهش می‌دهد. دولت دوازدهم اما به غیر از اجرای برنامه‌های تشریح شده، راهکارهای زیر را نیز برای مقابله با فساد دنبال خواهد کرد.

۱. اجرای قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد»؛
۲. اجرای قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات؛
۳. گسترش دولت الکترونیک؛
۴. چابک‌سازی دولت؛
۵. تسهیل مقررات و زمینه‌سازی برای حذف امضاهای طلایی؛
۶. شفاف‌سازی بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد بودجه؛
۷. جلوگیری از اعطای هرگونه امتیاز انحصاری در موضوعات اقتصادی.

## ۶.۲. تقویت زیرساخت‌های اینترنت (توسعه اشتغال مبتنی بر اینترنت)

رساندن سرعت و کیفیت شبکه ملی اطلاعات و اینترنت همه استان‌ها به سطح ۳ کشور نخست خاورمیانه، تا سال ۱۴۰۰ با هدف دسترسی آسان به اطلاعات و گسترش کسب و کارهای مبتنی بر اینترنت، می‌تواند در توسعه دانش‌بنیان کشور و ایجاد مشاغلی که مستقیم یا غیرمستقیم بر زیرساخت‌های اینترنتی بنا می‌شوند مؤثر باشد.

## ۷.۲. اصلاحات در بنگاه‌های کوچک و بزرگ

ارزش افزوده و اشتغال در بخش صنعت ایران در دو گروه متفاوت از بنگاه‌ها متمرکز شده است. بدین معنی که بنگاه‌های خرد (دارای ۱ تا ۹ نفر کارکن) حدود ۷۰ درصد اشتغال بخش صنعت را در اختیار دارند و در مقابل بیش از ۵۰ درصد ارزش افزوده متعلق به کارگاه‌های بزرگ صنعتی (دارای ۴۰۰ کارکن و بیشتر) است. دستیابی به رشد اقتصادی بالا و اشتغال‌زا با توجه به هدف برنامه حاضر لازم می‌دارد که سیاست‌گذاری برای ایجاد ارزش افزوده و اشتغال برای دو خانواده مجزا از بنگاه‌های صنعتی صورت گیرد. بنگاه‌های خرد و کوچک (و متوسط) دارای ویژگی‌هایی هستند که توجه به آنها برای سیاست‌گذاری ضروری است:

۱. ساختار مالکیت این نوع بنگاه‌ها خصوصی است و نظام تصمیم‌گیری ساده‌تری دارند؛  
 ۲. بدهی انباشته و مشکلات ترازنامه‌ای این نوع بنگاه‌ها نسبت به بنگاه‌های بزرگ کمتر است؛  
 ۳. سهم این نوع بنگاه‌ها در صنایع مصرفی که پتانسیل رشدهای بالاتری در آینده خواهند داشت، بیشتر است؛

۴. امکان جذب منابع خرد خارجی برای این بنگاه‌ها با سرعت بیشتری فراهم است؛  
 ۵. به دلیل تعداد زیاد این بنگاه‌ها، پتانسیل افزایش اشتغال در فاصله‌ای کوتاه در این بخش بسیار زیاد است. تجربه افزایش اشتغال در سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵ نیز نشان می‌دهد تغییرات سریع اشتغال در اقتصاد ایران از مسیر بنگاه‌های خرد و خصوصی می‌گذرد.

باید به این نکته توجه داشت که کارگاه‌های خرد و کوچک صنعتی نسبت به بنگاه‌های بزرگ و متوسط اثرپذیری شدیدتری از وضعیت اقتصاد کلان و محیط اقتصادی دارند و در نتیجه احتمال خروج و تعطیلی آن‌ها در صورت بروز شرایط نامساعد نیز بیشتر است. ثبات اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار به همین دلیل برای توسعه پایدار این بنگاه‌ها بسیار ضروری‌تر از بنگاه‌های بزرگ است.

رکن دیگر توسعه بنگاه‌های خرد و کوچک اقتصادی، تجهیز و توسعه بازارهای مالی کشور به گونه‌ای است که این بنگاه‌ها بتوانند دسترسی به تأمین مالی داشته باشند. بنگاه‌های خرد هم اکنون در اقتصاد ایران به روش‌های شناخته‌شده‌ای برای تأمین مالی رسمی دسترسی ندارند و تلاش‌های گذشته در این خصوص (مانند طرح بنگاه‌های زودبازده) به دلیل اشکالات اساسی در طراحی و اجرا موفق نبوده‌اند.

رکن دیگر، کاهش هزینه شناسایی فرصت‌های مختلف توسعه کسب و کارهای کوچک و کاهش هزینه پیوند تولیدکنندگان خرد و عرضه‌کنندگان عمده است. دستیابی به اطلاعاتی مبنی بر اینکه هم اکنون چه کسب و کارها و رشته فعالیت‌هایی از فرصت توسعه و تقاضای بالقوه برخوردار هستند، برای بنگاه‌های خرد پرهزینه است. هم‌چنین در صورت شناسایی و تولید، امکان عرضه محصولات در سطح وسیع داخلی و خارجی میسر نیست یا هزینه بالایی برای بنگاه‌های خرد دارد.

رکن پنجم سیاست‌گذاری برای توسعه بنگاه‌های خرد بهبود نظام آموزش فنی و حرفه‌ای است. هشتاد درصد شاغلان کشور دارای تحصیلات دیپلم، زیردیپلم و بی‌سواد هستند و لازم است آموزش‌های فنی در رشته فعالیت‌های مناسب بازطراحی شود تا بتواند کارایی بنگاه‌های خرد را

افزایش دهد. بهبود در توان مذاکراتی این بنگاه‌ها از طریق ایجاد واحدهای مشاوره در شهرک‌های صنعتی نیز ضروری است تا امکان استفاده بیشتر برای بهره‌مندی این بنگاه‌ها از منابع و امکانات داخلی و خارجی و ایجاد پیوند بین تولیدکنندگان خرد و عرضه‌کنندگان عمده را فراهم نماید.

بنگاه‌های بزرگ نیز دارای ویژگی‌هایی مشترکی به شرح زیر هستند:

۱. ساختار مالکیت یا مدیریت بنگاه‌های بزرگ، دولتی یا وابسته به حاکمیت است؛
۲. ترازنامه این نوع بنگاه‌ها واقعی نیست و با مشکل بدهی انباشته مواجه هستند؛
۳. از حمایت‌های تعرفه‌ای و ساختاری بازار انحصاری یا شبه‌انحصاری برخوردار هستند؛
۴. بنگاه‌های بزرگ عمدتاً در رشته فعالیت‌هایی مانند انرژی و فلزات اساسی متمرکز هستند که رشد آتی جهانی کمتری خواهند داشت.

بهبود فضای فعالیت این بنگاه‌ها نیز علاوه بر ثبات اقتصاد کلان و بهبود محیط کسب و کار، مستلزم اصلاحاتی در زمینه تأمین مالی، ساختار مالی داخلی بنگاه و ایجاد شرایط رقابتی برای افزایش بهره‌وری و ورود بنگاه‌های جدید است. بر این اساس رئوس کلی برنامه توسعه بنگاه‌های بزرگ صنعتی به شرح زیر است:

۱. اصلاح بازار سرمایه برای تأمین مالی بنگاه‌های بزرگ از طریق این بازار و انتشار اوراق شرکتی؛
۲. بروزرسانی ترازنامه، اصلاح ساختار مالی داخلی در جهت مدیریت هزینه‌ها و افزایش شفافیت؛
۳. ایجاد شرکت مدیریت دارایی و بدهی برای بنگاه‌های ورشکسته.

## ۸.۲. تقویت گردشگری

توسعه گردشگری از جمله ظرفیت‌هایی است که می‌تواند به متنوع شدن اقتصاد ایران، ایجاد اشتغال - بالاخص در مناطق کم‌برخوردار - و راه‌اندازی زنجیره‌ای از تولید و خدمات کمک کند. ایران می‌تواند تا سال ۱۴۰۰ به هدف جذب سالانه ۹ میلیون گردشگر خارجی اعم از گردشگر مذهبی، تفریحی و سلامت دست یابد. اقدامات صورت‌گرفته در دولت یازدهم برای نوسازی ناوگان حمل و نقل هوایی و ریلی، ساخت هتل‌ها، بهسازی چهره ایران در عرصه بین‌المللی و رفع تحریم‌ها زمینه‌های مساعدی برای توسعه گردشگری فراهم کرده است.







بخش سوم - برنامه های سیاسی

«اجرای شور حقوق شهروندی»

«اجرای قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات»

«تدوین و اجرای قوانین شفافیت همه جانبه»

و اجرای فصل حقوق ملت در قانون اساسی





### ۱.۳. مقدمه

توسعه همه‌جانبه ایران نیازمند توجه هم‌زمان به عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. مشکلات مردم در ابعاد اقتصادی اگرچه سبب شده که محورهای نظیر بیکاری، تورم، هزینه مسکن و درآمدهای ناکافی در صدر اولویت‌های شهروندان قرار گیرد، اما در نگاهی پیچیده‌تر، بخش مهمی از مشکلات اقتصادی برآمده از مسائل سیاسی و عدم حاکمیت قانون در کشور است. مشکلات دیگری نظیر فساد و نارضایتی‌های اجتماعی نیز از نقصان‌های سیاسی و مرتبط با حقوق و آزادی‌های سیاسی شهروندان ناشی می‌شوند. توجه دولت یازدهم به مسائل سیاسی و برنامه ارائه‌شده برای دولت دوازدهم، معطوف به شناخت اهمیت فی‌نفسه عرصه سیاسی و تأثیر عرصه سیاست بر سایر مسائل و بالآخر اقتصاد است.

### ۲.۳. دست‌آوردهای دولت یازدهم

- اصلی‌ترین اقدامات دولت تدبیر و امید در عرصه سیاسی به شرح زیر بوده است:
- تدوین منشور حقوق شهروندی که در ۲۹ آذر ۱۳۹۵ به مردم ارائه شد.
  - افزایش اجرایی‌شدن بخش‌هایی از فصل حقوق ملت در قانون اساسی نظیر:
    - توسعه آزادی‌های سیاسی و مدنی شهروندان و تلاش برای ممانعت از تعدی سازمان‌ها به حقوق سیاسی ایشان؛
    - افزایش دسترسی آزادانه به اطلاعات؛
    - مقابله با فیلترینگ سلیقه‌ای فضای مجازی؛
    - احترام به حقوق اقلیت‌های دینی و مذهبی؛
    - احترام به تنوع قومی جامعه ایران و رعایت حقوق اقوام؛
    - احترام به حقوق رسانه‌ها و توسعه آزادی بیان؛
    - زمینه‌سازی برای توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد؛
    - مقابله با مداخله در زندگی خصوصی مردم؛
    - احترام به هر دو وجه جمهوریت و اسلامیت نظام و برگزاری انتخابات باشکوه مجلس شورای اسلامی در هفتم اسفند ۱۳۹۴؛
    - حمایت از حقوق زنان و زمینه‌سازی برای افزایش نقش ایشان در اداره سیاسی کشور و مشارکت در عرصه اجتماعی و اقتصادی؛

- به رسمیت شناختن کلیه نگرش‌های فکری و سیاسی و حمایت از فعالیت آنان در چارچوب قانون اساسی؛
- احترام به حوزه خصوصی زندگی شهروندان و عدم مداخله دولت در امور فردی و خصوصی مردم؛
- احترام نهادن به حقوق احزاب، نهادهای صنفی و اتحاد ملت برای برگزاری تجمع‌ها و تظاهرات قانونی به منظور بیان اعتراضات و دیدگاه‌ها صرف‌نظر از گرایش سیاسی ایشان؛
- استیفای بخش‌هایی از حقوق مصرح در قانون اساسی برای اقوام ایرانی از طریق تضمین حقوق و آزادی‌های مدنی ایشان و تقویت توسعه در مناطق قومی؛
- تلاش برای مبنا قرار دادن شایستگی‌های علمی، فنی و حرفه‌ای در گزینش افراد برای مناصب و جلوگیری از اعمال سلیقه‌های سیاسی در انتصابات و گزینش‌ها؛
- پذیرش وجود فساد اداری در کشور و تلاش برای کنترل فساد از طریق اصلاح روش‌های حکمرانی؛
- تصویب و تلاش برای اجرای آئین‌نامه قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات؛
- احترام گذاردن به حقوق و آزادی‌های مطبوعات و رسانه‌ها، عدم شکایت دولت از رسانه‌ها و تضمین حداکثر آزادی برای آن‌ها در انتقاد از دولت؛
- ارتقای کارآمدی دولت که خود را در بهبود روند کنترل تورم، رشد اقتصادی و افزایش اشتغال‌آفرینی نشان داده است؛
- پای‌بندی به اصول علمی در اخذ تصمیمات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی. احیای سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی به عنوان دو بازوی دولت برای اداره علمی و کارشناسانه کشور در همین راستا بوده است؛
- به‌کارگیری زنان در مناصب دولتی نظیر عضویت در کابینه، مدیریت شرکت‌های دولتی و فرمانداری‌ها؛
- تقویت دولت الکترونیک از طریق تأکید بر تقویت زیرساخت‌های لازم و همچنین طراحی سامانه‌های مختلف در گمرک، بهداشت و درمان، و سایر زمینه‌ها.
- توسعه مدارا در مقابل انتقادات و رعایت حقوق مخالفان و منتقدان سیاسی.

### ۳,۳. برنامه سیاسی دولت دوازدهم

دولت دوازدهم اگر با رأی ملت ایران به این‌جانب تشکیل شود، متعهد می‌شوم که برنامه‌های زیر را عملی سازم.

#### ۱,۳,۳. اجرای منشور حقوق شهروندی

«منشور حقوق شهروندی» در دولت یازدهم تدوین و ارائه شده است و اکنون زمینه‌های لازم برای اجرای آن فراهم‌تر از گذشته است. اجرای منشور نیازمند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، اجرای تکالیف دستگاه‌های دولتی در قبال هر بند منشور، و ریزنی و جلب مشارکت سایر قوا و دستگاه‌های حاکمیت است. پیشرفت در اجرای منشور حقوق شهروندی، مردم ایران را به حقوق خود از جمله حق حیات، تعیین سرنوشت، آزادی بیان و اجتماعات، مالکیت، رشد و سعادت، ایستادگی در برابر ستم و حریم خصوصی و سایر حقوق تصریح‌شده در قانون اساسی نزدیک‌تر می‌کند. توسعه و رفاه بیشتر برای ایرانیان نیز منوط به اجرای حقوق شهروندی ایشان است.

#### ۲,۳,۳. اجرای قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات

«قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات» یکی از مهم‌ترین قوانین برای شفاف‌سازی امور اداره کشور و مبارزه با فساد است. اجرای این قانون نظارت مردم بر دولت و سایر قوای کشور را افزایش می‌دهد و شفافیت ناشی از آن، عاملی برای مقابله با ضایع شدن حقوق مردم است. کشور باید شفاف اداره شود و تدوین و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی این قانون در دولت یازدهم، زمینه را برای اجرای آن فراهم کرده است. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی متولی اجرای این قانون است و در دولت دوازدهم تلاش می‌شود با اجرای این قانون، بالاخص با توجه به ظرفیت‌هایی که در زمینه توسعه امور فضای مجازی و دسترسی مردم به اطلاعات از طریق ابزارهای اینترنتی ایجاد شده است، این قانون اجرا شود.

#### ۳,۳,۳. تدوین و اجرای قوانین شفافیت همه‌جانبه

بخش مهمی از مشکلات کشور و بالاخص فساد و ناکارآمدی در انجام امور، نتیجه فقدان شفافیت در رویه‌های اقتصادی و اداری است. رویه‌های غیرشفاف انجام امور اقتصادی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، آشکار نبودن نظام تصمیم‌گیری برای مردم، مخفی‌کاری در طراحی و انعقاد قراردادها، نبودن شفافیت در نظام بانکی، شفاف نبودن عملکرد شرکت‌های دولتی و بالاخص

آن دسته شرکت‌ها که به مالکیت دستگاه‌های عمومی غیردولتی درآمده‌اند، ابهام در عملکرد مالی سازمان‌های عمومی غیردولتی (نظیر شهرداری‌ها)، و بسیاری از عدم شفافیت‌های دیگر منشأ فساد و ناکارآمدی در کشور است. مجموعه‌ای از لوایح درباره شفاف‌سازی عملکرد دولت، سازمان‌های عمومی غیردولتی و بخش خصوصی در دست تدوین است که در دولت دوازدهم نسبت به نهایی کردن آن‌ها و ارسال به مجلس در سال اول دولت دوازدهم اقدام خواهد شد.

### ۴,۳,۳. تداوم تلاش برای تحقق حقوق ملت در قانون اساسی

دولت دوازدهم در ادامه اقدامات اجراشده در دولت یازدهم برای تحقق حقوق ملت، و در چارچوب تلاش برای تحقق شعار «آزادی و امنیت» که سرلوحه اقدامات دولت خواهد بود، کماکان به مانند دولت یازدهم، محورهای زیر را در دستور کار برنامه سیاسی خود خواهد داشت:

- گسترش و تقویت بیشتر نهادهای مدنی مردمی به عنوان بازوی توسعه سیاسی و جلب مشارکت مردم در اداره کشور؛

- احترام به حقوق و آزادی‌های قانونی (آزادی اندیشه، بیان، نشر، فکر و قلم،...) در سایه اجرای منشور حقوق شهروندی؛

- تقویت و گسترش بیشتر احزاب سیاسی و نظام‌مند کردن فعالیت سیاسی در کشور؛
- تمرکززدایی و واگذاری امور تصدی‌گری دولت در سطح ملی به استان‌ها و در سطح استان‌ها به شهرستان‌ها و تقویت شوراهای شهر و روستا؛
- به رسمیت شناختن کلیه نگرش‌های فکری و سیاسی و حمایت از آنان در چارچوب قانون اساسی؛

- احترام به حوزه خصوصی زندگی شهروندان و عدم مداخله دولت در امور فردی و خصوصی مردم؛

- نهادمند کردن تجمع‌ها و تظاهرات قانونی به منظور بیان اعتراضات و دیدگاه‌ها توسط احزاب، نهادهای صنفی و آحاد ملت؛

- تقویت هویت و گسترش همبستگی و انسجام ملی میان کلیه اقوام ایرانی از طریق توزیع عادلانه ثروت، قدرت و منزلت؛

- رعایت اصل شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی و توزیع برابر فرصت‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی اداری و .... بدون هرگونه تبعیض؛

- تقویت نهادهای نظارتی برای پیگیری، کنترل و مقابله با فسادهای اداری و سازمانی؛
- اجرای بدون تاخیر قانون بر زمین مانده آزادی اطلاعات؛
- حمایت همه‌جانبه از رسانه‌های عمومی و خصوصی؛
- افزایش کارآمدی و پاسخگویی دولت و دولتمردان در کلیه عرصه‌ها به منظور تسهیل در مطالبات مردم؛
- رعایت ملاحظات امنیت ملی، جمعیت‌شناختی، انسجام، یکپارچگی و وفاق ملی در تقسیمات کشوری؛
- اعتقاد و تأکید اساسی به دو وجه جمهوریت و اسلامیت نظام به‌عنوان مهم‌ترین دستاورد انقلاب اسلامی؛
- نظام‌مند نمودن معیارها و شیوه‌های ارتقاء و عزل و نصب مدیران برپایه شایستگی، تعهد، تخصص، تجربه و توان مدیریتی؛
- ایجاد بستر مناسب برای حضور برابر و مؤثر زنان در عرصه‌های مدیریتی و تصمیم‌گیری؛
- تقویت دولت الکترونیک برای مقابله با فساد و نارسایی‌های اداری؛
- ایجاد سیستم مشورتی نظام‌مند در کلیه سطوح مدیریتی به‌منظور استفاده از همه تجارب و توان نخبگان، جوانان و زنان؛
- ضابطه‌مند کردن نظارت مستمر بر عملکرد کارکنان و مدیران دستگاه‌های اداری و اجرایی و مقابله جدی با پدیده کم‌کاری و سهل‌انگاری در انجام وظایف؛
- نظام‌مند کردن نظارت بر دستگاه‌های اداری و پاسخگویی به انتقادات، شکایات و تظلمات عمومی.

### ۵,۳,۳. توسعه مشارکت سیاسی

- دولت دوازدهم متعهد می‌شود در راستای شعار «آزادی و امنیت» برای ارتقای مشارکت سیاسی در جامعه ایران گام برداشته و نسبت به اجرایی‌شدن محورهای زیر اهتمام داشته باشد.
- تقویت و توسعه تشکلیابی سیاسی بالاخص در قالب اهتمام به فراهم‌آوردن زمینه‌های حزب؛
  - تداوم بخشیدن به رویکرد امنیتی‌زدایی از فضای سیاسی و احترام‌نهادن به همه سلاطین سیاسی متعهد به چارچوب‌های حقوقی و قانونی؛

- گسترش نظم و امنیت عمومی آحاد جامعه استوار بر آزادی‌های اجتماعی و فردی؛
- حفظ حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی در چارچوب قانون اساسی؛
- مقابله با همه صورت‌های خشونت و افراطی‌گری.

### ۶,۳,۳. تقویت اعتماد عمومی

اعتماد مردم به نهادهای حاکمیت سیاسی بزرگ‌ترین سرمایه برای توسعه کشور و ارتقای کیفیت زندگی ایرانیان است. اصلاحات اقتصادی که از بنیادی‌ترین ضروریات جامعه ایران است در سایه تقویت اعتماد عمومی و ارتقای سطح سرمایه اجتماعی امکان‌پذیر است. ارتقای اعتماد و سرمایه اجتماعی نیز بیش از هر چیز تحت تأثیر افزایش کیفیت حکمرانی است. دولت دوازدهم بر همین مبنا، خود را متعهد می‌داند نسبت به انجام موارد زیر اهتمام ورزد.

- اصلاح نظام اداری به نحوی که سبب افزایش کارآمدی عملکرد دولت گردد؛
- ارتقای کیفیت سیاست‌پژوهی و سیاست‌گذاری در دولت؛
- افزایش شفافیت در فرایندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در دولت؛
- افزایش نقش نهادهای مدنی (تشکل‌های صنفی، انجمن‌های علمی، و سایر سازمان‌های مدنی تخصصی) در سیاست‌پژوهی و سیاست‌گذاری‌های دولت؛
- تقویت نقش نهادهای تنظیم‌گر در سیاست‌گذاری عمومی؛
- توسعه مشارکت متخصصان کشور در سیاست‌پژوهی و سیاست‌گذاری فراتر از تهران با محوریت دانشگاه‌ها و مراکز تخصصی کل کشور؛
- تدوین و اجرای قوانین توسعه و تعمیق شفافیت در نظام اداری و اجرایی کشور.

### ۷,۳,۳. افزایش مشارکت اقوام و اقلیت‌ها

دولت دوازدهم همه اقوام ایرانی و اقلیت‌های دینی و مذهبی کشور را سرمایه و بخشی از تنوع فرهنگی و اجتماعی جامعه ایران تلقی کرده و خود را متعهد می‌داند با تلاش برای تحقق حقوق مصرح ایشان در قانون اساسی، انسجام اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایرانی را تقویت کند. این هدف با دنبال کردن محورهای زیر اجرایی خواهد شد.

- احترام گذاردن به اقوام ایرانی و تنوع مذهبی و دینی کشور؛
- اجرایی نمودن اصول قانون اساسی در ارتباط با حقوق اقوام؛
- تأکید بر توسعه پایدار و اشتغال فراگیر ضد فقر در مناطق قومی کم‌برخوردار و بازتوزیع



ثروت ملی با سیاست‌های اقتصادی مولد؛

- به‌کارگیری نیروهای سیاسی و اجتماعی برآمده از متن اقوام و مذاهب در سمت‌های سیاسی و اجرایی.

### ۸.۳.۳. ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد

فساد به عارضه نظام اداری و اقتصادی کشور تبدیل شده و ضمن بالا بردن سطح ناکارآمدی، تأثیرات مخربی بر توان اقتصادی، رقابت‌پذیری و فضای کسب و کار، سرمایه اجتماعی و اعتماد سیاسی گذاشته است. دولت دوازدهم خود را متعهد می‌داند از طریق سازوکارهای زیر با فساد مبارزه کند.

- اجرای قوانین موجود در زمینه مبارزه با فساد و اصلاح آن‌ها در صورت نیاز؛
- ارتقای کیفیت حکمرانی از طریق به‌کارگیری تکنیک‌های بهبود کیفیت نظام اداری؛
- کاهش دادن تصدی دولت در اقتصاد و حرکت به سمت دولت توسعه‌گرا؛
- ارتقای سطح شفافیت در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دولتی؛
- اجرایی‌کردن طرح سنجش ملی فساد به‌منظور ارزیابی فساد در دستگاه‌های مختلف، سازوکارهای ایجاد فساد، و سنجش اثربخشی راهکارهای ضدفساد بر سلامت نظام اداری و اقتصادی؛
- اجرای قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات؛
- ارتقای استانداردهای عملکرد نظام بانکی در زمینه مقابله با پولشویی، و اجرای قانون مبارزه با پولشویی؛
- استفاده از ظرفیت‌های دولت الکترونیک برای افزایش شفافیت و مبارزه با فساد؛
- تدوین قوانین و به‌کارگیری ابزارهای لازم برای افزایش نظارت عمومی بر عملکرد دولت و سایر دستگاه‌های حاکمیتی، از جمله استفاده از ظرفیت رسانه‌های آزاد؛
- اصلاح حاکمیت شرکتی در سطح شرکت‌های دولتی و ارتقای شفافیت در عملکرد مالی آن‌ها؛
- واگذاری امور به گروه‌های مدنی به نحوی که از شدت رانت‌های اطلاعاتی و مالی کاسته شود و جامعه مدنی بخشی از نظام خودتنظیم مبارزه با فساد باشد؛
- استفاده حداکثر از ظرفیت فضای مجازی برای شفاف‌سازی درباره عملکرد دولت.





بخش چهارم - برنامه های فرهنگی

مردمی کردن فرهنگ و تمرکززدایی





## ۱.۴. مقدمه

انقلاب اسلامی ایران علاوه بر بنیان‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، ریشه فرهنگی داشته و از ابتدا بر زندگی فرهنگی، حیات اخلاقی، شکوفایی غیرمادی و ذهنی شهروندان، غنای زندگی فرهنگی و هنری، و حفظ تنوع و کثرت فرهنگی جامعه ایران بنا شده است. این بنیان‌های فرهنگی در مسیر حرکت انقلاب با اختلال‌هایی مواجه شده و به تدریج سلیقه‌هایی خاص و گاه تنگ‌نظر بر زندگی و سیاست‌گذاری فرهنگی غلبه یافتند.

دولت یازدهم تلاش کرد تا غنا، تنوع و کثرت فرهنگی جامعه ایران را به رسمیت بشناسد و در سایه سه هدف بیان‌شده در برنامه رئیس‌جمهور در انتخابات در سال ۱۳۹۲ - تولید امنیت، مسئولیت و خلاقیت - زمینه‌های رشد فرهنگی جامعه ایران را فراهم سازد. آنچه در ادامه می‌آید ذکر برخی دست‌آوردها و اقدامات انجام‌شده توسط دولت یازدهم، و همچنین برنامه دولت دوازدهم در بخش فرهنگ است.

## ۲.۴. دست‌آوردهای دولت یازدهم

دولت تدبیر و امید با محوریت شش ایده اساسی در حوزه فرهنگ عمل کرده است. این شش ایده عبارتند از:

۱. ارتقای رویکرد نهادهای فرهنگی از فعالیت محوری به اثربخشی؛
۲. تغییر نگرش‌های دینی جامعه از ظاهر به معنا و از باید به باور و از تبلیغ به تعمیق؛
۳. بازتعریف جایگاه، رسالت و روابط ساختاری نهادهای عالی و اجرایی بخش فرهنگ و ارتباطات؛
۴. افزایش نقش مشارکت مردم و نهادهای مدنی در فعالیت‌های و تصمیم‌گیری‌های فرهنگی؛
۵. گسترش تولیدات فرهنگی مطابق با نیازسنجی، محیط‌شناسی و اهداف نظام فرهنگی؛
۶. استفاده حداکثری و غیرانحصاری از ابزارها و فناوری‌های ارتباطی.

مهم‌ترین حاصل عملکرد دولت یازدهم با محوریت ایده‌های فوق، تحقق محورهای زیر بوده است:

- توسعه فعالیت‌های قرآنی؛
- به رسمیت شناختن شکل‌های فرهنگی و هنری و استقلال آن‌ها و برای نمونه بازگشایی خانه سینما، حل اختلافات چندین ساله اهالی سینما و ایجاد روحیه وفاق در این جمع صورت گرفته است؛

- تقویت اقتصاد هنر (افزایش بی‌سابقه فروش سینمای ایران، افزایش تعداد کنسرت‌ها و تقویت اقتصاد موسیقی، و ...)
  - اهتمام به صیانت و تقویت هویت ملی و انسجام اجتماعی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های فرهنگی و هنری اقوام، و تلاش برای زمینه‌سازی شرایط لازم برای صیانت از زبان‌های قومی؛
  - حمایت از آزادی بیان و خلاقیت فرهنگی و هنری، و فراهم کردن فضای آزادی رسانه‌ها و اشکال مختلف بیان فرهنگی؛
  - تقویت و گسترش زبان فارسی در خارج از کشور؛
  - شفاف‌سازی یارانه‌های پرداختی به مطبوعات و نشر از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی؛
  - تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات؛
  - احیای ارکستر سمفونیک و ارکستر ملی ایران؛
  - حمایت از حضور فرهنگ در فضای مجازی؛
  - کاستن از نظارت و ممیزی سلیقه‌ای در نشر کتاب؛
  - تقویت تشکلهای فرهنگی، علمی، هنری و دینی.
- برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت یازدهم در زمینه فرهنگ، هنر و رسانه بر شش سیاست کلی مبتنی بوده است و دولت دوازدهم نیز کماکان بر این سیاست‌ها تکیه خواهد کرد زیرا جهت‌گیری ناشی از کاربست این سیاست‌ها را درست دانسته و ضرورت تداوم عمل بر مبنای آن‌ها در آینده را نیز درست می‌داند.

## ۱،۲،۴. سیاست همبستگی و تنوع فرهنگی

- سیاست همبستگی و تنوع فرهنگی برآمده از اصول مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و از ضرورت‌های سیاست‌گذاری و مدیریت فرهنگی در جامعه چندقومی، چندزبانی و دارای تنوع فرهنگی ایران است. این سیاست با محوریت سه مفهوم زیر اجرا می‌شود.
- اقتدار فرهنگ ملی: احساس هویت مشترک در میان تمام ایرانیان
  - تمایز فرهنگی: حق متفاوت بودن و متمایز زیستن برای تمامی هویت‌های فرهنگی فرو ملی
  - تعاون فرهنگی: توانمندسازی هویت‌های فرهنگی برای همکاری در چارچوب فرهنگ ملی

## ۲،۲،۴. سیاست فرهنگ دینی و دین فرهنگی

جامعه ایران عمیقاً دینی است و بنیان‌های نظم اجتماعی تا حد زیادی و در عرصه‌های مختلف

بر مبنای دینی استوار است. بنیان ماندگاری دین در جامعه ایرانی، رسوخ آن در لایه‌های عمیق فرهنگی است و تداوم آن نیز به ادامه دادن رویکرد فرهنگی به دین و اولویت دادن به دین فرهنگی در مقابل سایر رویکردها به دین بستگی دارد. این سیاست بر بنیان محورهای زیر اجرایی می‌شود.

- اعتلای معرفت دینی مبتنی بر قرآن کریم و سنت صحیح نبوی و ولایی و با تکیه بر تقویت سنت دین‌پژوهی؛
- مقابله با عوام‌فریبی، عوام‌زدگی، ترویج خرافات و بهره‌برداری‌های ابزاری از عواطف دینی.

### ۳،۲،۴. سیاست ایران فرهنگی و فرهنگ ایرانی

ایران علاوه بر آن‌که موجودیتی سیاسی و ژئوپلیتیکی است، ماهیتی فرهنگی - تمدنی دارد و در گستره وسیعی از کشورهای منطقه و جهان، این موجودیت قابل لمس و مشاهده است. بخشی از قدرت نرم ایران نیز به میزان پذیرش و توسعه این ماهیت فرهنگی - تمدنی بستگی دارد. جمهوری اسلامی ایران برای تضمین منافع ملی و داشتن تعامل سازنده و باثبات با کشورهای منطقه و جهان، باید بر ارائه تصویری فرهنگی و جذاب از خود متمرکز شود. این رویکرد با اتکا به محورهای زیر دنبال خواهد شد.

- گسترش مبادلات فرهنگی بین کشورهای فارسی‌زبان؛
- تعمیق تعامل با ایرانیان مهاجر و تأمین نیازهای فرهنگی آنان؛
- اهتمام به شناسایی و عزیزداشتن میراث فرهنگی مادی و معنوی در میان عموم مردم؛
- تأکید بر هویت ایرانی - فارسی در تعاملات با کشورهای منطقه بالاخص در منطقه افغانستان و آسیای میانه؛
- تداوم سیاست وحدت اسلامی بدون هر گونه تأکید بر افتراق‌های فرقه‌ای.

### ۴،۲،۴. سیاست فرهنگ جهانی و جهان فرهنگی

جهان امروز به واسطه سیطره ابزارهای تولید نمادها و متون، شدت تولید فرهنگی و هنری، و قدرت نرم ناشی از جذابیت فرهنگی، به شدت تحت تأثیر فرهنگ جهانی‌شده و جهان‌های فرهنگی است. تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی ایران و داشتن تعامل سازنده با جهان نیازمند رویکرد باز و در عین حال انتقادی نسبت به فرهنگ جهانی و جهان فرهنگی است. این رویکرد با محوریت ایده‌های زیر در دولت دوازدهم دنبال خواهد شد.

- گسترش همکاری‌های فرهنگی، آموزشی و پژوهشی در سطح جهان با اولویت کشورهای منطقه؛
- ارتقای دیپلماسی فرهنگی و تمرکز بر سطوح عالی نهادهای بین‌المللی فرهنگی و حوزه‌های جهانی فرهنگ؛
- تأمین زیرساخت‌ها و ارتقای توان سیاحت فرهنگی برای ایرانیان و گردشگران جهانی؛
- توسعه روابط مردم-با-مردم با کشورهای مختلف جهان؛
- تلاش برای حضور در اقتصاد جهانی فرهنگ؛
- حمایت از حضور جهانی محصولات و شخصیت‌های فرهنگی ایران.

#### ۵,۲,۴. سیاست فرهنگ رسانه‌ای و رسانش فرهنگی

- جهان امروز شاهد انفجار کمیت و کیفیت رسانه‌هاست و ایران امروز نیز به شدت متأثر از رسانه‌ها و ظرفیت‌های رسانش فرهنگی است. دولت دوازدهم در ادامه سیاست‌های دولت یازدهم، با محوریت ایده‌های زیر سیاست رسانه‌ای در حوزه فرهنگ را دنبال خواهد کرد.
- تأمین جایگاه مستقل برای توسعه ارتباطات در برنامه‌هی توسعه اقتصادی و اجتماعی؛
  - تغییر قانون مطبوعات و ایجاد «نظام جامع رسانه‌ای»؛
  - تقویت سواد رسانه‌ای؛
  - حمایت از توسعه رسانه‌های فضای مجازی.

#### ۳,۴. اصول و برنامه‌های فرهنگی دولت دوازدهم

برنامه‌های فرهنگی پیشنهادی برای دولت دوازدهم از پنج سیاستی که تشریح شد تبعیت می‌کند. این برنامه‌ها هم‌چنین مبتنی بر اصولی است که در ادامه تشریح می‌شود. برنامه‌های فرهنگی در ادامه و پس از معرفی اصول حاکم بر آن‌ها تشریح شده است. برنامه‌های فرهنگی دولت دوازدهم از اصول زیر پیروی خواهد کرد:

- واگذاری اغلب تصدی‌های اجرایی بخش فرهنگ به بخش‌های غیردولتی؛
- حذف قوانین و مقررات زائد و ایجاد محیط قانونی تسهیل‌گر؛
- اصلاح و گسترش آموزش‌های فرهنگی و هنری رسمی و غیررسمی؛
- توسعه فضاهای فرهنگی متناسب با نیازمندی‌های کشور؛
- انجام پژوهش‌های بنیادی و کاربردی برای بهبود سیاست‌گذاری فرهنگی؛



- توسعه صنایع خلاقه و فرهنگی و تقویت اقتصاد فرهنگ؛
- ارائه تسهیلات قانونی، مالی و اعتباری برای تولید، توزیع و صادرات محصولات فرهنگی؛
- حمایت از گسترش بنگاه‌های اقتصادی در بخش فرهنگ؛
- کاهش عوارض بازرگانی از واردات تجهیزات و مواد اولیه مورد نیاز بخش فرهنگ؛
- حذف مالیات از تولیدات فرهنگی؛
- حمایت از تأسیس و فعالیت مؤسسات خصوصی فرهنگی و هنری؛
- افزایش مشارکت صنوف و تشکل‌های فرهنگی در سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری.

### ۱,۳,۴. برنامه‌های فرهنگی

برنامه‌های فرهنگی پیشنهادی برای دولت دوازدهم، مبتنی بر پنج سیاست کلی و اصول حاکم بر برنامه‌های فرهنگی دولت، به شرح زیر خواهد بود.

### ۱,۱,۳,۴. مردمی کردن فرهنگ و هنر

سایه قدرت سیاسی بر سر هنرهای مختلف سنگینی می‌کند. تئاتر، سینما و هنرهای تجسمی در صورتی خلاق خواهند بود که هنر سفارشی، گلخانه‌ای و هنر دولت‌ساخته نباشند. هنرمندان مستقل قربانی اصلی هنر تحت فشار قدرت سیاسی هستند. هنر دولت‌ساخته بی‌اعتنا به خواست و اراده مردم است و همه امور اصلی هنر و هنرمند در دست دولت و دولتمردان قرار دارد. دولت یازدهم تلاش کرد تا سایه دولت بر هنر و فرهنگ را سبک سازد، و برنامه دولت دوازدهم نیز آشتی مردم با هنر و هنرمندان با مردم خواهد بود. رونق بازار کسب‌وکار هنرهای تجسمی و بویژه سینما در دوره نخست دولت تدبیر و امید، آشتی مردم با رشته‌های مختلفی را موجب شده است. این حرکت پرشتاب در دولت دوازدهم ادامه داده می‌شود. دخالت دولت در عرصه فرهنگ و هنر دخالتی حداقلی ولی حمایت‌گرا خواهد بود تا ضمن کمک به رونق اقتصاد پویای فرهنگ و هنر، بخش‌های غیرتجاری حوزه فرهنگ و هنر که باید با حمایت دولتی از آن‌ها صیانت شود، آسیب نبینند. اقدام‌های زیر در راستای برنامه «مردمی کردن فرهنگ و هنر» انجام خواهد شد:

- حمایت همه‌جانبه از بخش خصوصی و مردمی برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها اعم از سالن‌های سینما، تئاترهای کوچک و بزرگ و نگارخانه‌ها؛
- حمایت پس از تولید به جای تولیدات سفارشی؛

- حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی در عرصه‌های مختلف فرآیند تولید و توزیع و نمایش آثار فرهنگی و هنری؛
- کاهش دست‌اندا‌زهای موجود بر سر راه تولید آفرینش‌های هنری و شتاب دادن به روند کاهش تعداد مجوزها و پروانه‌هایی که مانع از تولید در عرصه‌های مختلف می‌شود؛
- تقویت اصناف، انجمن‌ها و واگذاری هر چه بیشتر مدیریت فرهنگی به آن‌ها؛
- اختصاص اجباری درصدی از بودجه‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی به خرید آثار هنری از هنرمندان رشته‌های مختلف؛
- شتاب‌بخشی به نهضت تولید در رشته‌های مختلف و ایجاد بسترهای مناسب برای بالا رفتن سرانه مصرف کالاهای فرهنگی در کل کشور؛
- دسترسی لایه‌های مختلف اجتماعی به تولیدات فرهنگی فاخر مانند جشنواره‌ها، نمایش‌های فاخر، نمایشگاه‌ها و آثار برجسته و ارزشمند هنری؛
- تأسیس سالن‌های چندمنظوره، موزه‌ها و نگارخانه‌ها در شهرها و شهرستان‌های مختلف؛
- افزایش استفاده عمومی از سالن‌ها، آمفی‌تاترها و امکاناتی که در سراسر کشور به‌وسیله دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مختلف با بودجه عمومی ساخته شده ولی تنها برای اجرای همایش‌ها و برنامه‌های ویژه در مدتی کوتاه در سال مورد استفاده قرار می‌گیرد.

### ۲،۱،۳،۴. تمرکززدایی فرهنگی و سهیم کردن مقامات محلی در اداره امور فرهنگی

نظام اداری ایران تمرکزگرا و دولت‌محور است. واگذاری اختیارات اندک به استانداران در دولت گذشته که به نام تمرکز زدایی انجام شد، تنها فرآیندی ناقص برای تراکم‌زدایی (واگذاری اختیارات دولت از تهران به نمایندگان خود دولت در استان‌ها) بوده است. تمرکززدایی فرآیندی است که به موجب آن دولت اختیارات خود را داوطلبانه به نهادهای عمومی غیردولتی و اصناف و بخش خصوصی واگذار می‌کند.

زمینه واگذاری اختیارات و تمرکززدایی در دولت یازدهم تا حدودی ایجاد شده است و دولت دوازدهم این برنامه را با شتاب بیشتر ادامه خواهد داد. تمرکززدایی، عدالت فرهنگی را هم در پی خواهد داشت. شعار اصلی این فرآیند آن است که «ایران تنها تهران نیست». اقدام‌های زیر برای تحقق این برنامه انجام خواهد شد:

- سهیم کردن شوراهای شهر و روستا در سیاست‌گذاری‌های فرهنگی؛
- واگذاری عادلانه زیرساخت‌هایی که در اختیار دولت است مانند سالن‌های سینما، مجتمع‌های

- فرهنگی، نگارخانه‌ها و ... به بخش‌های غیردولتی؛
- کمک به بخش‌های فرهنگی شهرداری‌ها و به‌کارگیری ظرفیت شوراهای شهر و روستا برای اجرای برنامه‌های فرهنگی؛
- واگذاری اداره موزه‌ها و بناهای تاریخی به شهرداری‌ها و کمک مالی دولت به آن‌ها جهت بازسازی، مرمت و استفاده بهینه از این امکانات؛
- تشکیل صندوق‌های استانی حمایت از هنرمندان جهت خرید آثار هنری و حمایت از هنرمندان رشته‌های مختلف استانی. بخش از بودجه این صندوق توسط دولت و بخشی از آن از درصدی از بودجه‌های جاری استانها تأمین می‌شود. شورای هنری استان بر چگونگی هزینه کردن این صندوق نظارت خواهد کرد؛
- برگزاری جشنواره‌های (سالانه‌ها و دوسالانه‌ها) متناسب با ظرفیت‌های هر شهر با دبیرخانه دائمی برای شهرستان‌های مهم با همکاری دولت، شورای شهر، شهرداری‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد.

### ۳،۱،۳،۴. حمایت از خلاقیت‌ها و آفرینش‌های هنری در رشته‌های مختلف

- به‌جای حمایت ناعادلانه، گزینشی و تبعیض‌آمیز و دولتی کردن هنر، رابطه دولت و هنر هوشمندانه و به منظور ایجاد زمینه‌های لازم برای خلاقیت و نوآوری در رشته‌های مختلف خواهد بود. اقدام‌های زیر بدین منظور انجام خواهد شد:
- بازنگری و به‌روزرسانی قانون حمایت از حقوق مؤلفان، مصنفان و هنرمندان؛
  - هزینه کردن یک درصد از هزینه‌های ساخت‌وسازهای دولتی، برج‌سازی و انبوه‌سازی در بخش فرهنگ و هنر، و تأسیس صندوق ملی حمایت از هنر از محل درآمدهای همین امر؛
  - نظارت بر همه خریدها به‌وسیله شورایی مرکب از منتخبین هنرمندان رشته‌های مختلف و نمایندگان دولت؛
  - حمایت از حراجی‌های هنری و تشویق بخش خصوصی و مجموعه‌داران و مردم برای خرید آثار هنری؛
  - کسر مالیات‌های خریداران آثار هنری، کمک‌کنندگان به صندوق حمایت از هنر، و پشتیبانان برنامه‌های فرهنگی، دینی؛
  - ضرورت کمک مالی تلویزیون به صنعت سینما و ساماندهی ارتباط بین سینما و تلویزیون؛
  - حمایت از نمایش‌های خیابانی، کوچک و قابل اجرا در شهرهای مختلف.

### ۴،۱،۳،۴. تقویت آموزش‌های هنری و کتابخوانی

دولت دوازدهم با عنایت به نقشی که توسعه هنر می‌تواند در افزایش سلامت اجتماعی، خلاقیت، ارتقای معنویت و فرهیختگی جامعه داشته باشد، از تقویت آموزش‌های هنری و کتابخوانی حمایت می‌کند. آموزش تضمین‌کننده آینده فرهنگی و هنری کشور است. اقدام‌های مد نظر در این عرصه به شرح زیر است:

- سیاست تشویقی برای تأسیس آموزشگاه‌های هنری در سراسر کشور؛
- تقویت مدرسه ملی سینمای ایران به عنوان مهم‌ترین مرکز کارگاهی سینمایی در منطقه و جهان اسلام؛
- همکاری با وزارت آموزش و پرورش در زمینه آموزش هنر در مدارس و آشنا کردن دانش‌آموزان با رشته‌های مختلف هنری در دوران ابتدایی و راهنمایی؛
- تقویت کتابخانه‌های شهری و روستایی و افزایش ساعت کار کتابخانه‌های عمومی؛
- راه اندازی کتابخانه‌های سیار؛
- حل مشکلات عرصه نشر و معقول کردن فرایند ممیزی نشر.

### ۵،۱،۳،۴. حمایت از هنرمندان و نام‌آوران عرصه فرهنگ

هنرمندان علی‌رغم ارائه خدمات اجتماعی گسترده کماکان از جایگاه مناسبی برخوردار نیستند و به دلیل ضعف‌های اقتصاد فرهنگ، به مشکلات اقتصادی و معیشتی دچار هستند و لازم است از ایشان حمایت شود. اقدام‌های زیر در این راستا انجام خواهد شد:

- تعریف حقوقی جایگاه هنرمند به عنوان موقعیت اجتماعی برخوردار از حقوق اجتماعی و مزایای درخور برای رفع مشکلات معیشتی (بیمه، بازنشستگی و ...)
- حمایت‌های لازم و درخور از پیشکسوتان، بزرگان فرهنگ و هنر و نویسندگان برجسته و نام‌آوران عرصه فرهنگ؛
- تقویت صندوق حمایت از هنرمندان و فرهنگیان (ادیبان، شاعران، نویسندگان، اساتید برجسته و صاحب‌نام)؛
- حل مشکل بیمه تأمین اجتماعی و بیمه مناسب برای بیماری‌های خاص کلیه هنرمندان.

## ۶،۱،۳،۴. ارائه لایحه قانون خطمشی، نحوه اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

پس از بازنگری در اصل ۱۷۵ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، تغییرات اساسی در نحوه اداره سازمان صدا و سیما ایجاد شد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. شورای سرپرستی منحل و تمرکز در مدیریت سازمان ایجاد شد؛
  ۲. نصب و عزل رئیس صدا و سیما از صلاحیت‌های مقام رهبری شناخته شد؛
  ۳. مسئولیت نظارت بر سازمان به عهده شورایی مرکب از نمایندگان سه قوه گذاشته شد؛
  ۴. تعیین خطمشی سازمان به تصویب قانون جدید واگذار شد؛
  ۵. تعیین ترتیب اداره سازمان به تصویب قانون جدید واگذار شد؛
  ۶. تعیین نحوه نظارت بر سازمان به تصویب قانون جدید واگذار شد.
- رهبر معظم انقلاب در راستای عمل به اصل مذکور، نخستین رئیس سازمان را منصوب فرموده و شورایی تحت عنوان «شورای سیاست‌گذاری» نیز تشکیل دادند تا سیاست‌های کلان سازمان را تعیین کند. اعضای این شورا از سوی رهبری منصوب شدند.
- نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۹ «طرح قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» را تقدیم مجلس کردند. این طرح قانونی با بحث‌های بسیار جدی در مجلس تصویب شد و مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. موضوع با اصرار مجلس بر مصوبه خود، به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفت و سرانجام «قانون نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت» در سال ۱۳۷۰ در مجمع تعیین تکلیف شد.
- بدین ترتیب، پس از ایجاد شورای نظارت در ۱۳۷۰، عملاً دو شورا بر سازمان نظارت می‌کردند: شورای سیاست‌گذاری منصوب از سوی مقام معظم رهبری که ناظر بر سیاست‌های کلان بود و شورای نظارت مرکب از نمایندگان قوای سه‌گانه با وظایف و اختیارات نظارتی مبهم.
- رهبر معظم انقلاب به دلیل خلاء قانونی در نحوه اداره سازمان و بویژه حدود وظایف و اختیارات رئیس سازمان و در نتیجه، بروز مسایل و مشکلات قانونی در نحوه اداره سازمان صدا و سیما، در سال ۱۳۷۳ به درخواست رئیس وقت سازمان، شورای سیاست‌گذاری را منحل نمودند و اجرای وظایف شورای سرپرستی سابق را به طور موقت بر عهده رئیس سازمان قرار دادند.
- رئیس وقت سازمان در تاریخ ۱۳۷۳/۲/۲۱ از مقام معظم رهبری تقاضای انتقال کلیه وظایف قانونی شورا به رئیس سازمان را نمودند و رهبری نیز در تاریخ ۱۳۷۳/۵/۹ پاسخ دادند: «تا وقتی

تکلیف این کار به طور قطعی معین نشده است، رئیس سازمان وظایف قانونی شورای سرپرستی سابق را عهده دار گردد.»

با توجه به گذشت بیش از بیست و دو سال از این واگذاری و بروز آسیب‌های متعدد و کلان در نحوه اداره سازمان صدا و سیما از جمله، تمرکز وظایف و اختیارات متعارض اجرایی و نظارتی در سازمان، نبود حدود محتوایی روشن برای برنامه‌ها، خلط کارویژه‌های رادیو و تلویزیون‌های عمومی و تجاری، ابهام در پاسخگویی سازمان و ناکارآمدی شورای نظارت، بلااجرا ماندن برخی وظایف نظارتی شورای سرپرستی و بروز مستمر مسایل و معضلات مرتبط با طولانی شدن روند تعیین تکلیف قطعی وظایف واگذار شده - که ارائه طرح‌های قانونی متعدد، از جمله، ارائه چهار طرح قانونی به مجلس شورای اسلامی در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، مؤید وجود این مسایل و معضلات است - رفع این خلاء قانونی و پاسخ به این مسایل معضلات امری اجتناب‌ناپذیر است.

دولت دوازدهم لایحه «قانون خط مشی، نحوه اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران» را که در دولت یازدهم تدوین شده به مجلس ارائه کرده و با تمام توان برای تصویب آن تلاش خواهد کرد. این لایحه با بررسی همه‌جانبه و آسیب‌شناسی وضع موجود، و با لحاظ کردن طرح اداره سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۷، طرح اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۰، طرح اداره صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۱، طرح واگذاری مدیریتی شبکه‌های ورزشی صداوسیما ۱۳۹۳ و طرح یک فوریتی اداره و نظارت بر سازمان صداوسیما ۱۳۹۴، همچنین با توجه به تحولات راهبردی، فناورانه، مدیریتی، سازمانی و ایجاد فضای رقابتی در سطوح بین‌المللی و منطقه‌ای در حوزه اداره رادیو و تلویزیون، تهیه شده است.

این لایحه با توجه به تصریح اصل ۱۷۵ قانون اساسی به اینکه «خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند» هر سه حوزه مذکور را مورد توجه قرار داده است و عنوان آن نیز با توجه به این تصریح قانونی انتخاب شده است. ترسیم خط مشی متناسب با شرایط و نیازهای روز برای سازمان، ارائه راهکارهایی برای حل مشکل تمرکز در سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرا و نظارت بر سازمان، رفع انحصار و تک‌صدایی در حوزه پخش‌های رادیو تلویزیونی، رفع خلاء قواعد ناظر بر حدود محتوایی برنامه‌ها، تفکیک بین کارویژه‌های عمومی و تجاری سازمان، پیش‌بینی سازکاری برای تنظیم مقررات انواع پخش‌های رادیو و تلویزیونی، رفع ابهام از نحوه

---

تأمین بودجه و منابع مالی سازمان، رفع ابهام از وظایف و اختیارات شورای نظارت و نهایتاً از پاسخگویی سازمان از مهمترین ویژگی‌های این پیش‌نویس است.







بخش پنجم - برنامه های اجتماعی

مقابله با آسیب های اجتماعی  
و توانمندسازی زنان





## ۱,۵. مقدمه

دولت یازدهم علی‌رغم مواجهه بودن با میراث اقتصادی نامناسب گذشته، تحریم‌ها و مذاکرات هسته‌ای، تنش‌های موجود در منطقه و شرایط امنیتی خاص در همسایگی کشور، اقدامات قابل ملاحظه‌ای در زمینه اجتماعی نیز انجام داده است که در ادامه به صورت مختصر تشریح می‌شود. سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات دولت یازدهم بر اصولی بنا شده که به هنگام انتخابات سال ۱۳۹۲ در برنامه رئیس‌جمهور به ملت ایران ارائه شده بود. این اصول نیز در ادامه به اختصار تشریح خواهد شد. آخرین قسمت از این بخش نیز به تشریح رؤس برنامه‌های اجتماعی دولت دوازدهم اختصاص یافته است.

## ۲,۵. اصول اقدامات اجتماعی دولت یازدهم

دولت یازدهم کلیه اقدامات اجتماعی خود در عرصه‌های مختلف را بر مبنای اصولی که به اختصاص در ادامه تشریح شده انجام داده است. این اصول در دولت دوازدهم نیز مبنای کار خواهند بود، و برنامه‌هایی که در ادامه تشریح می‌شود، بر مبنای همین اصول و اهداف ناشی از آن‌ها تنظیم شده‌اند.

- برداشتی چندبعدی و متکثر از مفهوم توسعه و توجه اساسی به مقوله توسعه اجتماعی همگام با توسعه سایر حوزه‌ها؛
- فراهم آوردن اسباب و لوازم مشارکت هر چه بیشتر مردم در فرایندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی؛
- توجه به تبیین، تشریح و نهادینه کردن حقوق شهروندی؛
- تقویت اعتماد و سرمایه اجتماعی؛
- ارتقای کیفیت حکمرانی به عنوان اصلی‌ترین عامل ایجاد اعتماد در بین مردم؛
- شفاف‌سازی عملکردهای دولت و سایر نهادها برای جلب اعتماد مردم؛
- مقابله با آسیب‌های اجتماعی؛
- ضرورت تقویت نهاد خانواده و ممانعت از تضعیف این نهاد و اثرگذاری منفی متغیرهای اجتماعی و اقتصادی بر عملکرد درست نهاد خانواده؛
- باور به ضرورت برقراری عدالت جنسیتی و افزایش مشارکت زنان در اداره همه امور جامعه؛
- تعهد به ارتقای همه‌جانبه کیفیت زندگی ایرانیان به عنوان پیش‌شرط تقویت رضایت و اعتماد اجتماعی؛

- به رسمیت شناختن تکثر قومی، زبانی، دینی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی جامعه ایران و ضرورت برقراری عدالت و رعایت حقوق همه شهروندان؛
- به رسمیت شناختن و احترام نهادن به هر دو هویت ایرانی و اسلامی جامعه ایرانی؛
- ضرورت ارتقای کیفیت حکمرانی و اصلاح عملکرد دولت به منظور افزایش ظرفیت‌های زندگی اخلاقی در جامعه ایرانی؛
- تقویت مسئولیت‌پذیری اجتماعی به صورت فردی و از طریق اصلاحاتی که شهروندان را مسئولیت‌پذیر می‌سازد؛
- برنامه‌ریزی و تخصیص اعتبارات با هدف کاستن از تفاوت سطح استان‌ها در میزان توسعه انسانی؛
- ضرورت بازنگری در ساختارهای و فرایندهای نظام آموزشی کشور؛
- ضرورت بازنگری در ساختارها و فرایندهای نظام سلامت کشور؛
- بالابردن سهم آموزش و بهداشت از بودجه دولتی، در راستای عدالت و ارتقای کیفیت آموزش و بهداشت؛
- ضرورت تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های مردمی.

### ۳,۵. دست‌آوردهای اجتماعی دولت یازدهم

دولت یازدهم چندین برنامه اجتماعی را به اجرا درآورده که مهم‌ترین آن‌ها در ادامه به اختصار تشریح می‌شود.

#### ۱,۳,۵. اجرایی شدن طرح نظام چند لایه تأمین اجتماعی

اجرای قانون نظام چندلایه رفاه و تأمین اجتماعی آرزوی دیرینه کارشناسان رفاه و تأمین اجتماعی کشور بوده است. دولت برای اجرای این قانون از لایه نخست آغاز کرده و پس از قریب دو سال بررسی و تلاش برای تأمین منابع مالی اجرای آن، در راستای تحقق اهداف لایه نخست این قانون، از ابتدای سال ۹۶ به خانوارهای یک نفره ۹۵۰ هزار ریال، دو نفره یک میلیون و هشتصد و نود هزار ریال، سه نفره دو میلیون و پانصد و سی هزار ریال، چهار نفره سه میلیون و سیصد و هفتاد هزار ریال و پنج نفره و بیشتر سه میلیون و ششصد و پنجاه هزار ریال پرداخت می‌شود. این رقم علاوه بر یارانه ۴۵ هزار تومانی است که در راستای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به این افراد پرداخت می‌شود.

دو میلیون تن از نیازمندان، سالمندان، زنان سرپرست خانوار و معلولان از مزایای این طرح استفاده می‌کنند و بار مالی آن چهار هزار میلیارد تومان در سال است.

### ۲,۳,۵. افزایش حقوق بازنشستگان

همسان‌سازی حقوق بازنشستگان با شاغلین در فرآیند پنج‌ساله از اقدامات دولت یازدهم است و در اولین سال اجرای آن در سال ۱۳۹۶ حقوق بازنشستگانی که کمتر از دو میلیون تومان حقوق می‌گیرند افزایش خواهد یافت.

### ۳,۳,۵. اجرای طرح تحول سلامت

طرح تحول سلامت مهم‌ترین و هزینه‌بردارترین اقدام اجتماعی دولت یازدهم بوده که در اوج کمبود منابع و مشکلات ناشی از فشارهای خارجی بر کشور، اجرا شده است. آمارها نشان می‌دهد اجرای این طرح حداقل سالیانه ۱۰ هزار میلیارد تومان پرداختی از جیب مردم را در حوزه بهداشت و درمان کاهش داده است.

ایران در گذشته رتبه ۱۵۹ در جهان را از نظر میزان پرداختی از جیب مردم داشته و در سهم بودجه دولتی از کل منابع تأمین‌کننده سلامت در جایگاه ۱۵۳ جهان بوده است و تا سال ۲۰۱۰ سهم پرداختی مردم ۵۰ تا ۵۸ درصد بوده و جزو ۳۷ کشوری قرار داشت که پرداختی مردم بالای ۵۰ درصد بود.

گزارش‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد بر اساس قیمت‌های ثابت (بدون لحاظ کردن تورم) در سال ۹۰، بالاترین بودجه صرف سلامت شده و در سال ۹۳ و سال اول طرح تحول سلامت به قیمت ثابت از سال ۹۰ و ۸۹ کمتر هزینه شده و سال ۹۴ مشابه سال ۹۰ هزینه صرف شده است. این بدان معناست که با حفظ هزینه‌ها - براساس قیمت‌های ثابت - نظام بهداشت و درمان به سمت عدالت بیشتر حرکت کرده است.

۵۶ درصد از منابع طرح تحول سلامت برای کاهش پرداختی از جیب مردم، ۲۴ درصد جهت افزایش زیرساخت‌ها و ۱۹.۹ درصد صرف کارکنان پزشک و غیرپزشک شده است. همچنین با اجرای طرح درصد بیمه‌شدگانی که از نظر مالی بی‌بضاعت بوده‌اند افزایش یافته است. پیش از اجرای طرح تحول ۱۸ درصد پزشکان متخصص تمام وقت بودند ولی تا سال ۹۵ این رقم به ۵۰.۵ درصد رسیده است.

### ۴,۳,۵. اجرای بیمه سلامت فراگیر

حق هر ایرانی است که از خدمات بیمه سلامت برخوردار باشد. این حق سال‌ها محقق نشده بود تا این‌که در دولت یازدهم و در کنار طرح تحول نظام سلامت، پوشش بیمه فراگیر برای ۱۱ میلیون ایرانی محقق گردید. بررسی نشان می‌دهد بیش از ۸۵ درصد کسانی که زیر پوشش بیمه سلامت قرار گرفته‌اند افرادی متعلق به آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه و بسیاری از آن‌ها ساکن در حاشیه شهرها هستند. این اقدام گامی بزرگ به سمت کاهش هزینه‌های زندگی و مقابله با سقوط افراد به زیر خط فقر بوده است. بررسی‌ها نشان می‌داد هزینه‌های درمان پیش از اجرای طرح تحول سلامت و بیمه سلامت فراگیر، سالیانه ۷ درصد از جامعه را زیر خط فقر می‌برد.

### ۴,۵. برنامه‌های اجتماعی دولت دوازدهم

برنامه‌های اجتماعی دولت دوازدهم با محوریت «مقابله با آسیب‌های اجتماعی» طراحی شده است، اما برنامه‌های زیر نیز در اولویت قرار دارند.

#### ۱,۴,۵. مدیریت آسیب‌های اجتماعی

میزان آسیب‌های اجتماعی به حد نگران‌کننده‌ای رسیده است و اهمیت آن به اندازه‌ای است که از پاییز سال ۱۳۹۵ مقام معظم رهبری شخصاً جلساتی را برای بررسی وضعیت آسیب‌های اجتماعی تشکیل داده و موضوع را پیگیری می‌کند. تقسیم کار ملی در این زمینه انجام شده و شورای اجتماعی کشور نیز نقش هماهنگ‌کننده در زمینه مقابله با آسیب‌ها را بر عهده گرفته است. مقابله با آسیب‌های اجتماعی نیازمند اقداماتی است که در گذشته با محوریت فعالیت‌های زیر انجام شده، اما نتایج مطلوب حاصل نشده است.

۱. آموزش مهارت‌های زندگی و مهارت‌های مقابله با مشکلات و بحران‌ها، آموزش حقوق شهروندی و قانون‌مداری به همه اقشار جامعه علی‌الخصوص افراد در معرض آسیب؛
۲. پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی از طریق اصلاح برنامه‌های آموزشی و پرورشی در بین دانش‌آموزان و دانشجویان، متناسب با آسیب‌های شایع موجود؛
۳. تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در زمینه آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی، بویژه تشکلهای مردمی در سطح محله‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها، محیط‌های کار و سایر اجتماع‌های محلی؛
۴. اجرای برنامه آموزش مهارت‌های زندگی و مقابله با مشکلات، باهدف پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و روانی در مراکز آموزشی و تربیتی رسمی و عالی؛

۵. توسعه و تقویت مراکز مداخله در بحران‌های فردی، خانودگی، اجتماعی (اوژانس‌های اجتماعی) با هدف حمایت و ارائه خدمات تخصصی و به موقع به افراد با مشکلاتی از قبیل کودک‌آزاری، همسرآزاری، اقدام به خودکشی، فرار از منزل، انحرافات اخلاقی، زنان آسیب‌دیده اجتماعی، زوجین متقاضی طلاق، افراد دارای اختلال هویت جنسی؛
۶. تقویت و گسترش مراکز مداخلات خانواده درمانی به منظور کاهش طلاق؛
۷. گسترش خدمات مددکاری اجتماعی و روانشناسی در مراکز نیروی انتظامی و قضایی، با هدف استفاده از نظرات این متخصصان در صدور احکام و تعیین نوع مجازات‌ها و ایجاد مصالحه بین شاکی و متشاکی بویژه در زمینه جرایم جوانان و نوجوانان؛
۸. شناسایی مناطق و کانون‌های آسیب‌زا و انجام مداخلات اجتماعی، روانی؛
۹. فراهم کردن زمینه پذیرش افراد آسیب‌دیده اجتماعی در خانواده و جامعه با هدف بازگشت آنها به زندگی مناسب و سالم از طریق اطلاع‌رسانی مناسب و تصویب قوانین مورد نیاز؛
۱۰. همسویی و تقویت فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی جهت ساماندهی و توانمندسازی آسیب‌دیدگان اجتماعی؛
۱۱. تقویت نقش وسایل ارتباط جمعی در زمینه پیشگیری از مشکلات، انحرافات و آسیب‌های روانی - اجتماعی.

همه اقداماتی که در چارچوب ۱۱ محور فوق هستند در سه دهه گذشته کم‌وبیش به‌کار بسته شده‌اند، اما آسیب‌های اجتماعی به دو علت باز هم افزایش یافته‌اند. اول، عوامل زمینه‌ساز آسیب‌های اجتماعی نظیر عوامل اقتصادی، بیکاری و فقر چنان‌که در بخش برنامه‌های اقتصادی تشریح شد، اثر تشدیدکننده بر آسیب‌ها داشته‌اند. دوم، ایده‌ها و رویه‌های مدیریت آسیب‌های اجتماعی مشکل داشته و باعث کاهش کیفیت سیاست‌گذاری و اجرا در این بخش شده است. «برنامه مدیریت آسیب‌های اجتماعی» در دولت دوازدهم به صورت زیر دنبال خواهد شد.

#### ۱،۱،۴،۵. برنامه مدیریت آسیب‌های اجتماعی

برنامه مدیریت آسیب‌های اجتماعی بر مبنای سه ایده اصلی شکل گرفته است:

۱. ایده کاهش آسیب‌های اجتماعی کفایت نمی‌کند. متمرکز شدن بر کاهش و جلوگیری از بروز آسیب‌ها به دلیل این‌که سطحی از آسیب‌ها همواره وجود خواهد داشت، کافی نیست و باید در کنار تلاش برای کاهش آسیب‌ها، حمایت اجتماعی از قربانیان آسیب‌های اجتماعی را مد نظر داشت؛

۲. آسیب‌های اجتماعی را نمی‌توان فقط با سیاست‌گذاری و اقدام ملی رفع کرد، بلکه مداخله محلی لازم است و بنابراین بدون شکل جدیدی از سازماندهی رابطه بین ستاد ملی و استان‌ها مدیریت آسیب‌های اجتماعی ناممکن است؛
۳. کاهش آسیب‌ها، مدیریت پی‌آمدهای آسیب‌ها، و عمل بر مبنای هم‌افزایی مؤثر سطح ملی و محلی، نیازمند اطلاعات دقیق است.

#### ۱،۱،۱،۴،۵. مقابله و حمایت اجتماعی توأمان

سطحی از جرم و آسیب‌های اجتماعی در جوامع طبیعی و غیرقابل ریشه‌کن کردن است. بنابراین نظام‌های اجتماعی و حکمرانی باید خود را برای مقابله و حمایت اجتماعی از قربانیان به صورت توأم آماده کنند. بنابراین تأکید صرف بر مقابله با طلاق، انحرافات، اعتیاد و ... کفایت ندارد. بنابراین مدیریت آسیب‌های اجتماعی باید معطوف به تقویت توانمندی برای حمایت ضربه‌خوردگان از آسیب‌های اجتماعی باشد. حمایت نکردن از قربانیان آسیب‌های اجتماعی باعث تقویت چرخه تولید آسیب اجتماعی می‌شود زیرا آسیب‌دیدگان - نظیر فرزندان معتادان، کودکان طلاق و زنان قربانی خشونت - در صورتی که حمایت نشوند، اولین کسانی هستند که زمینه مساعدی برای مبتلا شدن به آسیب در ایشان وجود دارد.

- حمایت از زنان و کودکان بازمانده از طلاق؛

- خانواده‌های ضربه‌خورده از اعتیاد؛

- قربانیان انحرافات جنسی و خشونت؛

- حمایت بیشتر از حاشیه‌نشینان.

برنامه‌ها و فعالیت‌های مقابله با آسیب‌های اجتماعی تاکنون خود فرد آسیب‌دیده را مد نظر داشته‌اند و افراد وابسته با او که در معرض آسیب قرار می‌گیرند تحت پوشش و حمایت قرار نگرفته‌اند و حتی در قالب قوانین مرتبط با سوءپیشینه، از بازگشت به زندگی عادی خود آسیب‌دیدگان (نظیر معتادان) نیز جلوگیری شده است.

#### ۲،۱،۱،۴،۵. اجتناب تقلیل‌گرایی

آسیب‌های اجتماعی علل متفاوتی دارند و برای مثال بازماندن از تحصیل که خود یکی از عوامل ایجاد آسیب اجتماعی نیز هست، تحت تأثیر عوامل متعدد پدید می‌آید و فقط معلول فقر والدین کودکان نیست. این بدان معناست که هرگونه مقابله با آسیب‌های اجتماعی بر مبنای این فرض



که چند علت اصلی محدود - عمدتاً اقتصادی - عامل بروز آسیب‌های اجتماعی هستند، به برنامه مدیریت نامناسب می‌انجامد. ضمن آن‌که علت‌های شناسایی شده برای آسیب‌ها می‌توانند در برنامه کاهش آسیب‌ها مؤثر واقع شوند اما الزاماً از این عوامل در طراحی برنامه‌های کنترل تأثیرات بر قربانیان آسیب‌های اجتماعی نمی‌توان استفاده کرد. بنابراین تأکید بر چند عامل و عدم توجه به سایر عوامل می‌تواند منشأ تقلیل‌گرایی خطرناکی باشد.

### ۳،۱،۴،۵. تصمیم‌سازی محلی و پشتیبانی ملی

ایده‌ی تصمیم‌سازی محلی و پشتیبانی ملی بر برداشتی به شرح زیر از موانع تحقق مداخلات قبلی در آسیب‌های اجتماعی استوار است.

۱. اقدامات مقابله با آسیب‌ها تاکنون در سطح ملی و فرااستانی تهیه شده‌اند، لذا با مختصات و ویژگی‌های متفاوت آسیب‌ها در استان‌های مختلف و شرایط زمینه‌ای و روندهای خاص آن تناسبی ندارند؛

۲. داده‌های موجود درباره آسیب‌ها به دلیل ضعف مفرط نظام تولید داده‌های اجتماعی در کشور، مداخله‌محور نبوده و قادر به نشان دادن مختصات و ویژگی‌های خاص محیطی آسیب‌های اجتماعی در استان‌های مختلف نیستند و نمی‌توانند در طراحی مداخلات محلی مؤثر واقع شوند. بر مبنای داده‌های موجود می‌توان تصویری کلی از آسیب‌ها داشت و مبنای مداخله نخواهند بود؛

۳. منظر دستگاهی و نظام متمرکز مدیریت حوزه‌ی آسیب‌های اجتماعی موجب شده است که نقش، کنشگری، امکانات و دخالت سایر گروه‌های ذی‌مدخل در حوزه‌ی آسیب‌های اجتماعی مانند انجمن‌ها، رسانه‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، نخبگان، خانواده‌های آسیب‌دیده و ... مورد غفلت قرار گیرد. این در حالی است که مداخله محلی به کمک سازمان‌های مردم‌نهاد که شناخت محلی از وضعیت در هر منطقه دارند، بیشتر امکان‌پذیر است؛

۴. برنامه‌ها در مرکز و با نگاه ستادی تهیه می‌شود و صرفاً اقدامات و تکالیف دستگاهی آن ابلاغ می‌شود در نتیجه از منظر محلی همه آنچه انجام می‌شود اقداماتی است که از مرکز برای سطوح استانی و دستگاهی تکلیف شده و بدین ترتیب بین مسئولیت اجرا و مسئولیت تحقق نتیجه انفکاک ایجاد می‌شود؛

۵. نظام پشتیبانی، پایش و کنترل اجرای مداخلات تعریف نشده و حتی زمانی نیز که تعریف شده است ستادی و در مرکز مستقر بوده و منظر دستگاهی و مدیریت بودجه داشته است و

برنامه و فرایندهای اجرایی و نتایج و شیوه ارزیابی مد نظر قرار نگرفته است؛

۶. به دلیل عدم ایفای نقش نهادها و دستگاه‌های سطح محلی در طراحی مداخلات، عملاً اشرافی به ضرورت و ارتباط بین اقدامات مختلف تعریف شده از سوی مرکز برای دستگاه‌های مختلف وجود ندارد و در نتیجه تأثیرات و تعاملات بلندمدت اقدامات تعریف شده و نیز ضرورت مدیریت ترتب و اولویت و ملاحظات آثار آنها مورد توجه قرار نمی‌گیرد؛

۷. متناسب با روالی که تاکنون طی شده است، نظام جمع‌آوری داده‌ها و تولید اطلاعات برای مدیریت آسیب‌های اجتماعی نیز مداخله‌محور و متناسب با مقتضیات سطح محلی تدوین نشده است.

#### ۴، ۱، ۴، ۵. الگوی سه مرحله‌ای

بر اساس بازخوانی فوق از وضعیت برنامه‌های مدیریت آسیب‌های اجتماعی، الگوی تصمیم‌سازی محلی و پشتیبانی ملی بر فرایند زیر در طراحی و اجرای مداخله در استان استوار است. این الگو می‌تواند نظام مدیریت آسیب‌های اجتماعی را تغییر دهد.

#### مرحله اول: طراحی نظام گردآوری اطلاعات مداخله‌محور در استان

۱. طراحی مداخله مطلوب در آسیب اجتماعی مستلزم آن است که در قلمرو اجتماعی به دقت انتخاب شده یک آسیب اجتماعی (استان)، اطلاعات کمی و کیفی دقیق، محلی و مداخله‌محور - که امکان مداخله مؤثر را فراهم کنند - با مشارکت همه گروه‌های ذینفع آسیب (نمایندگان دستگاه‌های مسئول، آسیب‌دیدگان، گروه‌های متأثر از افراد آسیب‌دیده، گروه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد فعال و ...) مختلف گردآوری شود. اطلاعات باید در محورهای ۱. وضعیت موجود آسیب اجتماعی به استناد شاخص‌های دقیق و کمی؛ ۲. روندهای پیشین و کنونی حاکم بر آسیب اجتماعی؛ ۳. عوامل مؤلّد و نظام قدرت، منافع و روابط مقوم و پایدارکننده‌ی آسیب اجتماعی؛ ۴. کیفیت مداخلات پیشین و تحلیل عوامل ناکامی آنها گردآوری شود؛

۲. کلیه داده‌ها و اطلاعاتی که فعلاً در دستگاه‌های مسئول تولید می‌شود (نظیر داده‌ها در مراکز مشاوره، بهزیستی، نیروی انتظامی، مراکز ترک اعتیاد، و ...) با رویکرد «تولید داده مداخله‌محور» تحلیل شود. این کار نیازمند استفاده از نیروی انسانی متخصص و ظرفیت علوم مرتبط با آسیب‌های اجتماعی است.

### مرحله دوم: طراحی برنامه مداخله در استان

طراحی مداخله در آسیب اجتماعی مستلزم اجماع و ائتلاف گروه‌های ذینفع و ذی‌مدخل موضوع درباره روش مطلوب و مؤثر دخالت در وضعیت موجود در درون مرزهای اجتماعی تعیین شده آسیب یعنی استان است. این کار مستلزم آن است که از طریق بحث و گفتگو، بررسی‌های تطبیقی، نظرات متخصصین، استفاده از دانش و تجارب بومی فهرستی از رژیم‌های مداخله استخراج و از بین آن‌ها مناسب‌ترین رژیم مداخله انتخاب شود که در آن به روشنی رویکرد بنیادین، اهداف، روش‌ها، مسئولیت‌ها، لوازم اجرایی، زمانبندی و مرحله‌بندی فعالیت‌ها، روش ارزشیابی اقدامات تعریف شده در رژیم مداخله‌ی مورد توافق، تعیین شده است.

این بدان معناست که روش فعلی (تقسیم کار ملی) که در سطح ستادی مانده و بدون مشارکت سطح محلی تنظیم شده است، در نهایت به نتیجه مطلوب نخواهد رسید.

### مرحله سوم: طراحی نظام اجرا، پایش و پیگیری در سطح استانی و ملی

اجرای درست مداخله‌ی طراحی شده نیازمند فعالیت منظم و پیگیر تیم راهبری، پایش و پشتیبانی مداخله مستقر در قلمرو اجتماعی آسیب است که از نمایندگان همه‌ی گروه‌های ذی‌مدخل و مؤثر آسیب تشکیل شده است و مسئولیت تصمیم‌گیری و تهیه گزارش‌های دوره‌ای از وضعیت اجرای برنامه، مشکلات اجرای آن و مدیریت آثار و عواقب اقدامات انجام گرفته را جهت ارائه به شهروندان برعهده دارد. بدین منظور تیمی در سطح استان متشکل از نمایندگان گروه‌های فعال در طراحی برنامه تشکیل شده و تلاش خواهند کرد لوازم اجرای مؤثر برنامه را از طریق تسهیل اقدامات و لجستیک مورد نیاز و ارتباط با ستاد وزارت‌خانه‌ها فراهم کنند. حداقل ملزومات عملکرد مؤثر این تیم عبارتند از:

۱. وجود اجماعی درباره اهداف مدیریت آسیب‌ها در استان؛
۲. داشتن نظامی برای ارزیابی و سنجش نتایج؛
۳. عملکرد مستمر بدون تحت تأثیر قرار گرفتن از تغییر مدیریت‌ها؛
۴. وارد شدن به گفت‌وگوی اجتماعی با مردم؛
۵. گفتمان‌سازی حول محور مدیریت آسیب‌های اجتماعی؛
۶. ارائه گزارش‌های عمومی و قابل نقد از سوی نخبگان محلی تا امکان بازخوردگیری فراهم شود.

## ۵، ۴، ۱، ۱، ۵. جمع‌بندی

مدیریت آسیب‌های اجتماعی در درون رویکرد و رویه‌های سازمانی فعلی نتیجه مطلوب نخواهد داشت. صرف انرژی و هزینه بیشتر در این چارچوب باعث بهبودهای مورد انتظار نمی‌شود. شورای اجتماعی کشور باید در چارچوب الگوی سه‌مرحله‌ای حرکت کرده و بر انجام اقدامات زیر متمرکز شود:

۱. شناسایی رویه‌ها و نواقص سازمانی، نقص داده‌ها، ارتباطات ناکافی و نادرست سطح ملی و محلی، و سایر مشخصات ساختاری نظام مدیریت آسیب‌های اجتماعی در کشور که باعث ناکارآمدی در مدیریت آسیب‌های اجتماعی شده است؛

۲. مدیریت دانش موجود متخصصان، افراد، سازمان‌های دولتی، سازمان‌های مردمی و سایر ذینفعان که می‌تواند برای بهبود رویه‌های سازمانی به‌کار گرفته شود؛

۳. تنظیم‌گری برای بهبود نظام ارزیابی اقدامات مدیریت آسیب‌های اجتماعی و تأثیرسنجی آن‌ها؛

۴. تعیین استانداردهای کیفیت داده‌ها، اطلاعات، رویه‌ها و سایر سیاست‌ها و اقدامات در سطح ملی و محلی.

مدیریت دانش در این وضعیت بسیار مهم است و می‌تواند راهی به سوی اثربخش شدن نظام مدیریت آسیب‌های اجتماعی در کشور باشد. این وظیفه باید در شورای اجتماعی کشور انجام شود و سایر دستگاه‌ها نیز در هماهنگی کامل، نسبت به‌اجرای شدن الگوی سه‌مرحله‌ای اقدام کنند.

## ۵، ۴، ۱. برنامه توانمندسازی زنان و دختران در جامعه دوستدار خانواده

زنان که در حال حاضر نیمی از سرمایه اجتماعی و انسانی کشور را تشکیل می‌دهند، نقشی مؤثر در فرآیند توسعه پایدار کشور دارند. همچنین استحکام نهاد خانواده که طبق مقدمه قانون اساسی واحد بنیادین جامعه و قانون اصلی رشد و تعالی انسانی است، در افق سند چشم‌انداز از ویژگی‌های جامعه ایرانی در ۱۴۰۴ برشمرده شده است. در دهه اخیر راهبرد عمده مورد تأکید در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه‌ای کشور «تقویت نهاد خانواده، جایگاه زن در آن و در عرصه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی زنان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده زنان در خانواده و اجتماع» بوده است. با این همه در دهه چهارم انقلاب اسلامی و به رغم اجرای پنج برنامه توسعه‌ای و در نیمه راه اجرای سند چشم‌انداز بیست ساله نظام، حوزه زنان و خانواده نیز به تبعیت از توسعه نامتوازن حاکم بر کشور، از انواع عدم تعادل‌ها متأثر بوده

و زنان در تمام جنبه‌های زندگی فردی، خانوادگی و اجتماعی خود به وضوح آثار، تبعات و پیامدهای آن را درک و لمس می‌کنند.

از یک سو پیشرفت زنان در عرصه‌های مختلف مانند آموزش و بهداشت و مشارکت اقتصادی و سیاسی به یک میزان نبوده و از سوی دیگر نوعی عدم توازن در دسترسی زنان و مردان به فرصت‌ها و منابع به چشم می‌خورد و زنان بیشتر به فرصت‌های اجتماعی و فرهنگی و مردان بیشتر و با تفاوت معناداری به فرصت‌ها و منابع اقتصادی و سیاسی دسترسی دارند.

با این نگاه نقش‌های خانوادگی و اجتماعی زن و مرد، مدیریت‌ها، بازار کار و نیز کار و زندگی زنان نیازمند توازن و تعادلی جنسیتی است، وضعیتی که در آن مشارکت همه‌جانبه زنان و مردان در همه عرصه‌های توسعه کشور محقق شده، برخورداری زنان و مردان از امنیت فردی، خانوادگی و اجتماعی تضمین گشته و تشریک مساعی زنان و مردان در تحقق خانواده سالم و پایدار را برای جامعه ایران به ارمغان آورد و با حفظ کرامت، حرمت و عزت انسانی زنان و دختران در خانواده و جامعه احساس مؤثر بودن، کارآمدی، مسئولیت‌پذیری و تعلق خاطر آنان به کشور را تقویت کرد و زمینه‌های سرخوردگی، یأس، افسردگی و بی‌هویتی را بویژه در میان نسل جوان که در فرصت طلایی پنجره جمعیتی و در اوج آمادگی برای خدمت به کشور به سر می‌برند، به حداقل ممکن می‌رساند.

به منظور بهره‌مندی جامعه از سرمایه انسانی و اجتماعی زنان در فرآیند توسعه پایدار و متوازن، تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی آنان در همه عرصه‌ها، برنامه توان‌افزایی همه زنان و دختران در جامعه دوستدار خانواده که مقدمات و ریل‌گذاری‌های لازم آن در دولت یازدهم و قانون برنامه ششم توسعه با لحاظ رویکرد عدالت جنسیتی فراهم شده است، ارائه می‌شود:

۱. بازتعریف نهادی و بازطراحی ساختار معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری.
  - تصویب شرح وظایف مشخص برای دستگاه متولی امور زنان و خانواده در دولت؛
  - تفکیک وظایف مرجع ملی زنان و خانواده با ساختارهای متناظر؛
  - تقویت ساختار، منابع، اختیارات و جایگاه در پیگیری اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی.
۲. پایش مقایسه‌ای وضعیت زنان و خانواده.
  - تدوین و ابلاغ شاخص‌های پایش وضعیت زنان و خانواده (مطابق ماده ۱۰۱ قانون برنامه ششم توسعه)؛

- تدوین گزارش‌های رسمی سالانه ارزیابی وضعیت شاخص‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی زنان و خانواده در ایران؛
- پایش سالانه شاخص‌ها به تفکیک استان‌ها (از سال دوم).
- ۳. تدوین پیوست‌های اجتماعی و فرهنگی و جنسیتی برای طرح‌های ملی
- مطالعه و تدوین گزارش آثار سیاست‌های کلان کشور بر وضعیت زنان و خانواده؛
- الزام دستگاه‌های دولتی به تدوین پیوست‌های اجتماعی و فرهنگی و جنسیتی از منظر بهره‌مندی و آسیب‌پذیری زنان.
- ۴. تقویت کارکرد خانواده و جایگاه زن در آن.
- پیگیری تحقق تقسیم کار ملی اجرای سیاست‌های کلی خانواده؛
- استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات حوزه زنان و خانواده مبتنی بر شاخص‌های مؤثر و مرتبط؛
- بازپژوهی نظام حقوقی و قوانین و مقررات مرتبط با حقوق خانواده؛
- تصویب لایحه جامع تأمین امنیت زنان در برابر خشونت و عملیاتی نمودن سند ملی امنیت زنان و کودکان در روابط اجتماعی (مطابق ماده ۵۴ منشور حقوق شهروندی)؛
- راه‌اندازی کلینیک‌های سلامت خانواده با بهره‌گیری از خدمات بهداشتی، پزشکی، حقوقی، روان‌شناسی، طب سالمندی و مشاوره؛
- ارتقای دانش حقوقی و مهارت‌های ارتباطی اعضای خانواده؛
- ارزش‌گذاری کارخانگی زنان و لحاظ کردن آن در حساب‌های ملی؛
- اجرای برنامه ملی توانمندسازی زنان در مدیریت مصرف منابع و انرژی، اصلاح الگوی مصرف و سبک زندگی و حفظ محیط‌زیست؛
- اجرای برنامه‌های ملی مداخله در فرآیند طلاق؛
- توسعه شمول بیمه‌های پایه به مشاوره‌های خانواده و کلیه خدمات سلامت‌محور؛
- اجرای برنامه ملی تاب‌آوری اجتماعی؛
- تصویب بسته جامع حمایتی زنان شاغل (با هدف توازن بین کار و زندگی)؛
- رفع مشکلات اجرایی و اعتباری قانون افزایش مرخصی زایمان؛
- رفع خلاءهای اجرایی قانون کاهش ساعت کاری زنان شاغل دارای شرایط خاص.
- ۵. اقدام به اصلاح نظام حقوقی و رویه‌های قضایی مرتبط با زنان و خانواده.

- بررسی و ارزیابی آثار و پیامدهای اجتماعی و فرهنگی قوانین موجود بر زنان و خانواده؛
  - تدوین و ارائه لوایح برای اصلاح و قوانین و رویه‌های قضایی مربوط به زنان و خانواده؛
  - اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها، دستورالعمل و آیین‌نامه‌های تبعیض‌آمیز در دستگاه‌های دولتی؛
  - حمایت از راه‌اندازی کلینیک‌ها و مراکز معاضدت قضایی و خدمات مشاوره حقوقی؛
۶. ارتقاء سلامت و بهداشت زنان.
- تمرکز بر پیشگیری از بیماری و کنترل و مدیریت عوامل تهدیدکننده سلامت زنان با تأکید بر عوامل شایع و فراگیر زنان بویژه در مناطق محروم؛
  - ارائه خدمات پیشگیری اولیه و غربال‌گری بیماری‌ها و سرطان‌های شایع در زنان با پوشش بیمه خدمات درمانی؛
  - پایش، نظارت و ارزشیابی مستمر سلامت زنان و خانواده؛
  - اجرای برنامه‌های سلامت زنان با رویکرد ترویج خودمراقبتی؛
  - اجرای برنامه ملی سلامت زنان در محیط کار و تدوین و اجرای قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با ایمن‌سازی محیط شغلی زنان؛
  - ارتقای آگاهی‌های دختران نوجوان در مدارس نسبت به سلامت جنسی و مسائل دوران بلوغ و ارتقای آگاهی خانواده‌ها درباره خطرات ازدواج و بارداری زودرس دختران؛
  - تهیه اطلس شیوع انواع آسیب‌های روانی و اجتماعی بین دانش‌آموزان دختر به تفکیک مناطق جغرافیایی؛
  - توسعه و تقویت فعالیت‌های ورزشی کارکنان زن با تأکید بر ورزش همگانی و اجباری کردن ورزش در ساعت اداری؛
  - ایجاد نظام جامع اطلاعات بهداشت و سلامت زنان؛
  - برنامه‌ریزی و تخصیص منابع در پیشگیری با نگاه ویژه به گروه‌های در معرض خطر بالا؛
  - ارائه خدمات درمانی سلامت روان زنان و دختران در مراکز درمانی دولتی تحت پوشش؛
  - ارائه برنامه‌ها و تسهیلات بهداشتی و درمانی مناسب و آموزش، مشاوره‌های مناسب برای تأمین سلامت جسمی و روانی در مراحل مختلف زندگی زنان و در شرایط بیماری و فقر یا معلولیت (مطابق مواد ۳ و ۹۰ منشور حقوق شهروندی)؛
  - توسعه فضاها و امکانات ورزشی، آموزشی و تفریحات سالم برای زنان و دختران (مطابق ماده ۸۹ منشور حقوق شهروندی).

۷. ارتقاء سطح و کیفیت آموزش (عدالت آموزشی).
- رصد وضعیت آموزش دختران واجب‌التعلیم و بازمانده از تحصیل (برنامه به صفر رساندن تعداد کودکان دختر بازمانده از تحصیل)؛
- توسعه کمی و کیفی و استانداردسازی مراکز آموزشی شبانه‌روزی دختران در مناطق محروم؛
- آموزش خانواده‌ها نسبت به ضرورت باسوادی دختران در مناطق دارای شکاف جنسیتی؛
- اصلاح و بازنگری قوانین به منظور تأمین آموزش رایگان و اجباری تا پایان دوره متوسطه برای کلیه افراد لازم‌التعلیم، فاقد تابعیت، فاقد اوراق هویت و اسناد اقامتی.
۸. توانمندسازی اقتصادی و افزایش فرصت‌های شغلی زنان در بازار کار (تعالیل جنسیتی در بازار کار).
- تصویب سند سیاستی - اجرایی اشتغال پایدار زنان با تأکید بر زنان سرپرست خانوار و دختران فارغ‌التحصیل در مناطق محروم؛
- حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و اشتغال مبتنی بر ICT فارغ‌التحصیلان دانشگاهی؛
- حمایت از تعاونی‌ها و صندوق‌های اعتباری خرد زنان روستایی و عشایر؛
- استانداردسازی تولیدات زنان روستایی در جهت توسعه صادرات، تجاری‌سازی و اشتغال پایدار؛
- حمایت از بازاریابی تولیدات صنایع دستی زنان سرپرست خانوار؛
- حمایت از برگزاری نمایشگاه‌های عرضه تولیدات و تقویت زمینه‌های بازاریابی، بازاریابی و بازاریابی محصولات؛
- تقویت نظارت بر بخش خصوصی و حمایت از زنان شاغل در بخش غیررسمی؛
- توسعه و گسترش بازارچه‌های مرزی در مراکز عمده تجاری جهت عرضه فرآورده‌ها و تولیدات کوچک خانگی، صنایع دستی و تبدیلی زنان؛
- ارائه خدمات مشاوره شغلی و کارآفرینی به دانشجویان دختر و اجرای طرح‌های کارورزی خاص دختران جوان تحصیل‌کرده دانشگاهی؛
- فراهم آوردن فرصت‌های برابر در اشتغال رسمی و استخدام براساس شایستگی‌ها (مطابق ماده ۸۳ منشور حقوق شهروندی)؛
- برنامه ملی توسعه کارآفرینی سبز برای زنان و دختران فارغ‌التحصیل دانشگاهی.
۹. افزایش سهم زنان از نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و توانمندسازی زنان آسیب‌دیده و در معرض آسیب.



- اجرای طرح ملی توانمندسازی اقتصادی خانواده‌های زندانیان و زنان زندانی؛
- توسعه و تقویت مراکز بازپروری و توان‌بخشی زنان آسیب‌دیده؛
- توانمندسازی زنان و خانواده‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده؛
- گسترش حمایت‌های اجتماعی از زنان معتاد و بهبودیافته؛
- حمایت از توسعه تشکلهای خیرین و بهره‌مندی از ظرفیت آنان جهت توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و زنان آسیب‌دیده؛
- تقویت و توسعه زمینه مهارت‌آموزی به منظور خودکفایی گروه‌های مختلف زنان با تأکید بر مناطق محروم، زنان آسیب‌پذیر و دارای معلولیت؛
- اجرای برنامه ملی اصلاح و بازاجتماعی نمودن زنان و کودکان بزهکار؛
- اجرای طرح جامع توانمندسازی اقتصادی زنان سرپرست خانوار؛
- اجرای هدفمند بیمه‌های فراگیر اجتماعی و چندلایه با تأکید بر زنان سرپرست خانوار، زنان و خانواده‌های آسیب‌دیده و نیازمند، زنان روستایی و عشایر و زنان خانه‌دار (تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه).
- ۱۰. شایسته‌سالاری در مدیریت و اداره جامعه.
- برگزاری دوره‌های آموزشی تربیت مدیران زن؛
- ارتقای جایگاه مدیریتی زنان و افزایش میزان مشارکت زنان در سطوح مدیریتی در برنامه جامع اصلاح نظام اداری کشور؛
- برگزاری دوره‌های آموزشی مهارت‌افزایی ویژه مدیران و مشاوران امور زنان و خانواده دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی و ارتقای توان مدیریتی آنان؛
- بسط و گسترش زمینه‌های حضور مؤثر زنان دانش‌آموخته، نخبه و پژوهشگران در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه؛
- پیگیری تحقق ماده ۱۱ منشور حقوق شهروندی در برخورداری زنان از فرصت‌های اجتماعی برابر و مشارکت فعال و تأثیرگذار زنان در سیاست‌گذاری، قانونگذاری، مدیریت، اجرا و نظارت.

### ۳،۴،۵. برنامه توسعه ورزش و امور جوانان

نتایج آمارگیری جمعیت در سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد سهم جمعیت ۱۵ تا ۲۹ ساله به عنوان

نیروی جوان کشور، بالغ بر ۳۱/۵ درصد است. هم‌چنین مطالعات جمعیت‌شناختی که بر گشوده بودن پنجره جمعیتی تا سال ۱۴۲۵ تأکید دارد، سهم جمعیت فعال کشور را بیش از ۵۰ درصد پیش‌بینی می‌نماید که نشان می‌دهد، جوانی جمعیت کشور به عنوان ویژگی بارز هرم جمعیت کشور، دست‌کم تا دو دهه دیگر تداوم می‌یابد.

بخش چشم‌گیری از منابع طی سنوات گذشته در در حوزه ورزش و جوانان صرف شده است اما باید اذعان کرد به دلیل فقدان اولویت‌بندی و برنامه مناسب، اهداف مطلوب حاصل نشده است. آمار و اطلاعات نشان می‌دهد حدود ۱۸ میلیون نفر در ورزش همگانی مشارکت داشته‌اند که این آمار نشان‌دهنده این است که میزان تحرک بدنی مردم کشورمان بسیار پایین بوده و این امر خود باعث بروز آسیب‌های جدی بر سلامت عمومی مردم شده است. هم‌چنین میزان مشارکت دانش‌آموزان در مسابقات ورزشی در حدود ۳/۵ میلیون نفر است و در ورزش دانشجویی نیز میزان مشارکت دانشجویان در فعالیتهای ورزش بین‌دانشگاهی کمتر از ۱۰ درصد است (حدود ۳۶۵ هزار نفر) و میزان مشارکت زنان در ورزش همگانی تنها حدود ۲۷ درصد است.

### ۱,۳,۴,۵. مهم‌ترین سیاست‌ها و اقدامات انجام‌شده

تقویت ورزش همگانی با تغییر فضای سیاسی کشور و تأکید بر اتکای اقدامات به تصمیمات کارشناسی و تخصصی، در صدر برنامه‌های توسعه ورزش کشور قرار گرفته و به‌طور هم‌زمان با توجه به کسب موفقیت در ورزش قهرمانی و نگاه ویژه به جوانان به عنوان سرمایه‌های اصلی انقلاب اسلامی، اقدامات زیر در دولت یازدهم انجام شده است.

- ارتقای جایگاه ورزش همگانی در کشور و فراهم ساختن زمینه ورزش برای همه اقشار جامعه به منظور بالا بردن سطح سلامت و نشاط اجتماعی؛
- بازنگری در ساختار برنامه و اولویت‌های ورزش قهرمانی و حرفه‌ای؛
- واگذاری بخش‌های تصدی‌گری و تقویت مشارکت بخش خصوصی و تشکلهای غیردولتی،
- واگذاری اختیارات بیشتر و وسعت عمل به فدراسیون‌ها؛
- حاکمیت نگرش عدالت‌محور در توزیع امکانات و منابع با اولویت مناطق محروم و کم‌برخوردار و توسعه متوازن ورزش در مناطق مختلف کشور؛
- توسعه فضاهای ورزشی و توجه به استانداردسازی و بهره‌وری بهینه؛
- بازنگری در طرح جامع ورزش؛
- تدوین برنامه جامع حوزه جوانان؛

- تحول ساختاری در بخش جوانان وزارت ورزش و جوانان؛

- ایجاد فضای مناسب برای فعالیت جوانان و مشارکت آن‌ها در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی.

## ۲،۳،۴،۵. برنامه‌های دولت دوازدهم

برنامه دولت دوازدهم در حوزه ورزش و جوانان شامل جهت‌گیری به سمت اجرای برنامه‌ها و اقداماتی است که در ادامه آورده شده است. این برنامه‌ها بر مبنای شناخت چالش‌های اساسی در حوزه وزارت ورزش و جوانان که اصلی‌ترین متولی حوزه ورزش و جوانان است، تنظیم شده است. چالش‌های اصلی عبارتند از:

۱. تصدی‌گری بیش از حد دولت در حوزه ورزش که باعث شده است هرگونه کاستی و ضعف

عملکرد در این حوزه ناشی از عملکرد ضعیف دولت ارزیابی شود؛

۲. دخالت و اعمال نفوذ اصحاب قدرت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که منجر به

سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی و غیر تخصصی و همچنین در برخی

موارد فساد در حوزه ورزش شده است؛

۳. ضعف شدید اقتصاد ورزش و فقدان قوانین و زیرساخت نهادی لازم که تضمین‌کننده

پایداری مالی ورزش باشد؛

۴. توسعه نامتوازن امکانات ورزشی و تسهیلات مربوط به امور جوانان در کشور؛

۵. ادغام سازمان ملی جوانان در وزارت ورزش که باعث شده است دو حوزه بسیار چالشی

در یک وزارتخانه جمع شده و برنامه‌ها و اقدامات مربوط به حوزه جوانان مورد غفلت قرار

گرفته است.

دولت دوازدهم در سطح راهبردی و کلان باید به گونه‌ای عمل کند که بتواند در راستای تحقق

اهداف زیر حرکت کند. تحقق این اهداف، اصلی‌ترین برنامه‌های دولت و وزارت ورزش و

جوانان نیز خواهد بود.

۱. کاهش تصدی‌گری دولت و مشارکت هرچه بیشتر بخش خصوصی در حوزه ورزش؛

۲. بسترسازی حقوقی و اقتصادی جهت تقویت اقتصاد ورزش؛

۳. کاهش دخالت‌های سیاسی در حوزه ورزش؛

۴. افزایش سهم ورزش از بودجه عمومی؛

۵. اصلاح نظام بودجه‌ریزی ورزش؛

۶. انتصاب‌های مدیریتی در حوزه‌های مختلف ورزش و جوانان براساس تخصص‌های مرتبط؛

۷. ایجاد سازوکارهای کارآمد جهت مبارزه جدی و مداوم با فساد سازمان‌یافته در ورزش؛
۸. اتخاذ رویکرد علمی و تخصصی در مدیریت ورزش و جلوگیری از تأثیرگذاری جریان‌های غیر تخصصی در امر سیاست‌گذاری و مدیریت ورزش؛
۹. عدالت‌محوری در ورزش از لحاظ انواع ورزش، رشته‌های ورزشی، مناطق جغرافیایی، جنسیتی و توجه متوازن به رشته‌های مختلف ورزشی؛
۱۰. تقویت جایگاه ایران در نهادها و فدراسیون‌های جهانی و قاره‌ای ورزش؛
۱۱. توسعه امکانات ورزشی برای بیماران خاص؛
۱۲. توسعه سهم بانوان از امکانات و بودجه‌های ورزشی؛
۱۳. تلاش در جهت رفع محدودیت‌های سنتی در توسعه ورزش بانوان؛
۱۴. تلاش در جهت فراهم نمودن امکان حضور بانوان در ورزشگاه‌ها؛
۱۵. بازنگری در ادغام سازمان ملی جوانان در وزارت ورزش و تصمیم‌گیری در خصوص تعیین تکلیف بخش جوانان؛
۱۶. استفاده از سیاست‌های هدفمند برای برخوردار کردن جوانان در بخش‌های توسعه‌نیافته کشور از امکانات بهتر و دور شدن از رویکرد مرکزگرا و توأم با برنامه‌ریزی متمرکز به مسائل جوانان.



بخش هشتم - برنامه علم، فناوری و نوآوری

«جامعه نوآور»

تقویت و حمایت توانمندی های داخلی  
و همکاری های بین المللی با پیشروها





## ۱.۶. مقدمه

علم و فناوری منشأ قدرتمندی، ثروت و رفاه کشورها در دنیای امروز است. نوآوری نیز یکی از اصلی‌ترین موتورهای محرک رقابت‌پذیری در تمامی عرصه‌های زیست بشر در دنیای امروز است. نوآوری در عرصه فناوری منجر به شکل‌گیری رقابت‌پذیرترین کالاها و خدمات می‌شود و در عرصه فرهنگی و هنری بنیاد شکل‌گیری «صنایع خلاق» است. ظرفیت نوآوری از این رو اصلی‌ترین دارایی بنگاه‌های بزرگ و پیشروی جهانی است؛ همان‌گونه که در عرصه نظامی و امنیتی، نوآوری زیرساخت شکل‌گیری امنیت برای تمامی شهروندان یک کشور و غرور ملی برآمده از قدرت در تمامی ابعاد نرم و سخت است. عرصه فرهنگ و هنر نیز بیش از هر عاملی، نیازمند نوآوری در تولید مفاهیم و باورهای نوین از طریق بازان‌دیشی‌های مداوم و همچنین پذیرش مولفه‌های فرهنگی تولید شده، توسط اعضاء آن جامعه و جوامع دیگر است. علم و فناوری در نهایت در قالب نوآوری تبدیل به خروجی‌هایی ملموس برای جامعه می‌شوند.

نظام علم، فناوری و نوآوری دارای شش هدف عمده است:

۱. ارتقاء سرمایه انسانی جامعه به عنوان خروجی نظام آموزشی و مهارتی؛
۲. ایجاد جامعه‌ای نوآور؛ جامعه‌ای با شهروندانی پذیرای نوآوری و ارائه‌دهنده نوآوری؛
۳. ارتقاء رفاه و کیفیت زندگی شهروندان برپایه فناوری‌ها و نوآوری‌ها؛
۴. افزایش قدرت نظامی و امنیتی بر پایه فناوری‌های قدرت‌ساز؛
۵. خلق ثروت برپایه فناوری‌ها و نوآوری‌های رقابت‌پذیر و متمایزکننده بنگاه‌های ایرانی در عرصه جهانی؛
۶. خلق دانش نوین و مورد استناد جهانی.

برنامه پیشنهادی برای علم و فناوری در دولت دوازدهم بر پایه ضرورت فراهم آوردن ملزومات رسیدن به این اهداف و شناخت‌هایی که از وضعیت علم و فناوری کشور به دست آمده و همچنین توجه به سایر برنامه‌های تنظیم‌شده برای اداره کشور در دولت دوازدهم، تدوین شده است.

## ۲.۶. سیاست‌ها

اهداف شش‌گانه‌ای که به آن‌ها اشاره شد با شش سیاست کلیدی دنبال خواهد شد:

## ۱,۲,۶. حوزه آموزش: سیاست آموزش یکپارچه، متنوع و عادلانه

پیشرفت علمی و فناورانه در دنیای جدید نیازمند انسجام و یکپارچگی در نظام آموزشی و تنوع در ابعاد دیگری از مقوله آموزش است:

۱. آموزش یکپارچه: یکپارچگی میان آموزش عمومی و عالی، در ابعاد سیاست‌های آموزشی، محتوای آموزشی و ابزارهای آموزشی؛

۲. آموزش متنوع: تنوع در نظام آموزشی شامل ابعاد زیر است:

○ تنوع در محتوای آموزشی متناسب با ویژگی‌های بومی-منطقه‌ای، تقاضای جامعه و توانمندی‌های ارائه (تنوع در کتب درسی با انتخاب مدارس و سیلابس دانشگاه‌ها با انتخاب هیات‌های امناء)؛

○ تنوع در شیوه‌های جذب دانشجو و اعضاء هیات علمی متناسب با سطح دانشگاه‌ها، تنوع استعدادهای و استفاده از ابزارهای مکمل در سنجش و ارزیابی دانشجو (گذار از کنکورگرایی افراطی در نظام آموزشی)؛

○ تنوع در اهداف آموزشی به منظور پوشش نیازمندی‌ها و تقاضاهای متنوع جامعه (تنوع در تأییدیه‌ها و مدارک آموزشی و افزایش حق انتخاب دانش‌پذیران اعم از دانش‌آموزان و دانشجویان)؛

○ تنوع در مراکز آموزشی با هدف سطح‌بندی و رتبه‌بندی نظام آموزش عالی و برخورداری از استقلال مدیریت و سیاست‌گذاری متناسب با سطح دانشگاه‌ها؛

○ تنوع در آموزش‌های مهارتی و دانشگاهی با سهم مناسب برای هر یک.

۳. آموزش عادلانه: عدالت آموزشی دربردارنده سه جنبه زیر است:

○ عدالت در برخورداری: برخورداری از فرصت‌های برابر آموزشی برای تمامی شهروندان و اتخاذ سیاست‌های جبرانی در خصوص شهروندان نابرخوردار یا با برخورداری کمتر از طریق اعطاء راتبه‌ها (بورسیه‌ها) به گروه‌های نابرخوردار؛

○ عدالت در تناسب ویژگی‌های بومی و آموزش: ایجاد زمینه‌های لازم آموزش بر اساس زبان قومیتی و ویژگی‌های اجتماعی و جغرافیایی مناطق مختلف کشور؛

○ عدالت در تناسب توانمندی و عرضه دانش: توسعه دیدگاه‌های آموزش برون‌مدرسه‌ای برای آموزش افراد تیزهوش و دارای استعداد درخشان؛



## ۲,۲,۶. حوزه پژوهش: سیاست ابرپژوهش‌ها برای پاسخ به ابرچالش‌ها

کشور دارای برخی ابرچالش‌هاست که پاسخ‌گویی به آن‌ها نیازمند پژوهش‌های بزرگ یا ابرپژوهش‌هاست. این ابرپژوهش‌ها با سیاست‌های زیر دنبال می‌شوند.

۱. ایجاد چارچوبی (پلتفرمی) به منظور تعریف پروژه‌های بزرگ پژوهشی در کشور با ویژگی‌های زیر:

- توانمندی تعریف پروژه‌های بزرگ در پاسخ به ابرچالش‌های حال و آینده کشور؛
- توانمندی تقسیم پروژه‌های بزرگ به زیرپروژه‌های کوچک و تلفیق و ترکیب نتایج آن‌ها؛
- توانمندی همکاری و مشارکت نهادها و دستگاه‌های مختلف پژوهشی و دانشگاهی در کنار بنگاه‌های صنعتی و سازمان‌های دولتی (مارپیچ سه‌گانه (Triple Helix)) به منظور پاسخ به ابرچالش‌ها؛

- توانمندی جذب مشارکت‌کننده‌های خارجی در زیرپروژه‌ها، با حفظ ملاحظات امنیتی؛
- توانمندی تأمین مالی پروژه‌های بزرگ با توجه به سازوکارهای مختلف جذب سرمایه‌گذاری؛
- توانمندی تعریف پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها در سطح زیر پروژه‌ها در سطح دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی.

۲. ارتقاء زیرساخت پژوهشی کشور و ادغام، شبکه‌سازی و خوشه‌سازی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌ها و ایجاد شبکه‌های ملی آزمایشگاهی؛

۳. تولید دانش‌نوین و پیشروی قابل عرضه در سطح جهان؛ برآمده از چالش‌های بومی، راه‌حل‌های بومی و تجربیات بومی.

## ۳,۲,۶. حوزه فناوری: بنگاه‌های بزرگ پیشران توسعه فناوری و نوآوری

مشکلات اقتصادی کشور عمدتاً با ارجاع به مشکل نقدینگی یا محیط کسب و کار تبیین می‌شوند و کمتر به جنبه عقب‌ماندگی فناورانه توجه می‌شود. عقب‌ماندگی فناورانه نیز باید جبران شود.

۱. نفوذ فناوری در اقتصاد از طریق:

- اتخاذ بسته‌های تشویقی «تحقیق و توسعه بنگاهی» به منظور توسعه نوآوری و تجاری‌سازی؛
- توسعه جذب و خرید شرکت‌های نوپای نوآور توسط بنگاه‌های بزرگ؛
- توسعه همکاری بنگاه‌های بزرگ ملی (قهرمانان ملی) با شرکت‌های پیشروی جهانی در حوزه تحقیق و توسعه با حمایت‌ها و الزامات دولتی؛

۲. توسعه زیرساخت‌های تأمین مالی فناوری و نوآوری از طریق ابزارهای زیر:

- عرضه سهام شرکت‌های نوپای دانش‌بنیان و فناوری‌بنیان؛
  - سرمایه‌گذاری جسورانه (VC: Venture Capital) با تأکید بر سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی (CVC) و صندوق‌های تخصصی؛
  - توسعه سازوکارهای جمع‌سپاری (Crowdfunding)؛
  - ارتقاء وضعیت تنظیم‌گیری صندوق‌های سرمایه‌گذاری جسورانه، جمع‌سپاری و حمایت از پژوهش و فناوری.
۳. توازن میان توسعه فناوری با توسعه بهره‌برداری در میان شرکت‌های بزرگ دولتی و بنگاه‌های بزرگ وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی و افزایش نقش سازمان‌های توسعه‌ای در حوزه تولید و توسعه فناوری و نوآوری.

#### ۴,۲,۶. حوزه نوآوری: تسهیل و نهادسازی نوآوری

- نوآوری برای آن‌که به ظرفیت اقتصادی تبدیل شود نیازمند تسهیل و حمایت است. دولت دوازدهم مسیر تسهیل را با رویه‌های زیر دنبال می‌کند.
۱. تسهیل مسیر رشد و بلوغ شرکت‌های کارآفرینی و نوآور و حمایت مرحله‌ای از آن‌ها به منظور تبدیل از یک شرکت نوپا به یک بنگاه اقتصادی بالغ؛
  ۲. افزایش ظرفیت پذیرش اجتماعی نوآوری در کشور به عنوان اصلی‌ترین مولفه «اکوسیستم نوآوری» و زمینه‌سازی برای شکل‌گیری «جامعه دانش‌بنیان».

#### ۵,۲,۶. سیاست همکاری‌های بین‌المللی

- دولت یازدهم بر سیاست تعامل سازنده تأکید داشته و یکی از ستون‌های تعامل سازنده، همکاری‌های بین‌المللی فنی و علمی است. این سیاست در عرصه علم و فناوری نیز هم‌چون سایر عرصه‌ها در دولت دوازدهم تداوم خواهد داشت.
۱. توسعه بخش آموزش بین‌المللی، با اولویت منطقه غرب و جنوب غرب آسیا، به‌منظور تربیت نیروی انسانی ماهر در تراز جهانی؛
  ۲. جذب دانشجو و دانش‌پذیر بین‌المللی در حوزه‌های دانشگاهی و مهارتی؛
  ۲. مشارکت در پژوهش‌های بین‌المللی با کشورهای جهان با اولویت اروپا و ژاپن، و کشورهایی که در دو دهه آینده از اقتصادهای بزرگ جهان خواهند بود (هند، چین، اندونزی)؛

۳. توسعه همکاری‌های بین‌المللی در توسعه فناوری و نوآوری با شرکت‌های پیشروی جهانی از طریق عضویت در پروژه‌های بزرگ تحقیق و توسعه و جذب مراکز تحقیق و توسعه این شرکت‌ها در داخل کشور؛

۴. جذب نیروی انسانی نوآور و خلاق در چرخه خدمت به کشور، اعم از ایرانیان مهاجر و مهاجران توانمند به ایران.

### ۶,۲,۶. بازآرایی و بهبود ساختار حکمرانی نظام علم، فناوری و نوآوری کشور

تجربه تاریخی توسعه در ایران نشان می‌دهد بهترین نیروهای انسانی و بیشترین منابع وقتی در ساختار سازمانی و نهادی ناکارآمد قرار گرفته‌اند نتایج مطلوب به بار نیامده است. ساختار حکمرانی نظام علم، فناوری و نوآوری کشور نیز با همین نقیصه روبه‌روست و ضرورت دارد بازآرایی شود.

۱. سامان‌دهی به تعدد دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مسئول در حوزه علم، فناوری و نوآوری و حذف تعارضات و هم‌پوشانی‌های مأموریتی این نهادها؛

۲. تفکیک مأموریت‌های حوزه آموزش و پژوهش دانشگاهی از مأموریت‌های حوزه فناوری، تجاری‌سازی و نوآوری در سطح دولت مطابق با روندهای جهانی؛

۳. ارتقاء جایگاه و ظرفیت‌سازی در نهادهای تنظیم‌گر (تنظیم مقررات) در حوزه‌های تخصصی با اولویت حوزه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات، انرژی و بهداشت و درمان؛

۴. ارتقاء مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) در حوزه علم، فناوری و نوآوری.

### ۶,۳,۳. برنامه‌های حوزه علم و فناوری

سیاست‌های تشریح‌شده در حوزه علم و فناوری با اقدامات زیر دنبال خواهد شد.

### ۶,۳,۱. تغییر ساختار نظام علم، فناوری و نوآوری کشور

تغییر ساختار نظام علم، فناوری و نوآوری کشور و کارآمدسازی آن مستلزم انجام اقدامات زیر است.

۱. اصلاح ساختار رسمی و تفکیک وظایف میان معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری،

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی

انقلاب فرهنگی، بنیاد نخبگان، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت،

معادن و تجارت و تدوین لایحه مرتبط مورد نیاز؛

۲. تمرکز نوآوری و تجاری‌سازی در یک نهاد؛
۳. یکپارچگی در نظام آموزشی و تدوین لایحه مرتبط مورد نیاز؛
۴. تمرکز در سیاست‌گذاری علم، فناوری و نوآوری در یک نهاد مستقل؛
۵. تدوین لایحه سازمان‌های تنظیم‌گر در حوزه‌های فناوری و نوآوری؛
۶. تدوین لایحه شفافیت و افشاء اطلاعات و نتایج پروژه‌های تحقیقاتی و پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشگاه‌های دولتی که با هزینه دولتی تأمین مالی شده‌اند به صورت آزاد و با رعایت ملاحظات امنیتی.

### ۲,۳,۶. توسعه سازوکارهای تأمین مالی پژوهش و فناوری

تأمین مالی کارآمد، شفاف و اثربخش فعالیت‌های پژوهش و فناوری مستلزم انجام اقدامات زیر است تا بنیان نهادی مناسبی برای توسعه این بخش ایجاد شود.

۱. تدوین لایحه‌های جمع‌سپاری، سرمایه‌گذاری جسورانه و عرضه سهام شرکت‌های نوآور و دانش‌بنیان؛

۲. بازتعریف ماموریت‌های «صندوق نوآوری و شکوفایی» به عنوان راهبر نظام تأمین مالی زیست‌بوم نوآوری و نهاد تنظیم‌گر تأمین مالی توسعه فناوری و صندوق‌های دولتی و خصوصی در حوزه پژوهش و فناوری؛

۳. تغییر رویکرد دولت از حمایت مستقیم و مالی به حمایت‌های غیرمستقیم و غیرمالی.

### ۳,۳,۶. بسته تشویقی نوآوری در بنگاه‌های اقتصادی بزرگ

نوآوری هزینه‌بر و مستلزم حمایت است و این حمایت باید به شکل مؤثری توسط دولت صورت گیرد و از سوی محیط کسب و کار پشتیبانی شود. این کار مستلزم انجام اقدامات زیر است.

۱. تدوین لایحه مشوق‌های مالیاتی و تعرفه‌ای مربوط به نوآوری و تحقیق و توسعه در بنگاه‌های بزرگ کشور، با توجه به معیارهای زیر:

- پذیرش بخشی از هزینه تحقیق و توسعه به عنوان هزینه مالیاتی؛
- معافیت مالیاتی بر اساس درصدی از هزینه تحقیق و توسعه بنگاه‌ها تا سقف مشخصی از مالیات؛

○ استفاده از «سربازان پژوهش و فناوری» در بنگاه‌ها؛

○ استفاده از امتیاز خرید دولتی؛

○ استفاده از معافیت مالیاتی در صورت خرید شرکت‌های دانش‌بنیان نوپا و جذب نیروهای این شرکت‌ها؛

○ استفاده از تسهیلات با نرخ ترجیحی به شرط مشارکت در طرح‌های کلان پژوهش و فناوری کشور؛

۲. اجرای راهکار اتصال بنگاه‌های بزرگ به شرکت‌های کوچک دانش‌بنیان توسط صندوق نوآوری و شکوفایی به منظور دستیابی بنگاه‌های بزرگ به فناوری‌های نوین و پیشرفته و نیز ایجاد بازار برای شرکت‌های دانش‌بنیان کوچک از یک سو و تبدیل دستاوردهای ملی در عرصه‌های راهبردی مانند فناوری هسته‌ای، فناوری‌های دفاعی و فناوری‌های هوافضا به شرکت‌های دانش‌بنیان به منظور سرریز توانمندی ملی در بازار اقتصادی و فناوری از سوی دیگر.

#### ۴,۳,۶. طرح حمایت از شرکت‌های کارآفرینی

شرکت‌های کارآفرین بالاخص در محیط‌های کسب و کار نامساعد، شرایط رکودی، بدون دسترسی به نظام‌های تأمین مالی مناسب و بسیاری شرایط دیگر که در اقتصاد ایران وجود دارد، نیازمند حمایت مؤثر ولی شفاف دولت هستند. این حمایت با اقدامات زیر عملی می‌شود.

۱. حمایت از شرکت‌هایی که در آغاز فرآیند رشد قرار دارند و امید است تا در مدت دو سال به یک شرکت بالغ تبدیل شوند؛

۲. تسهیل ورود و خروج افراد نوآور و کارآفرین و کاهش ریسک ناشی از شکست از طریق تعریف «شرکت‌های کارآفرین» بر اساس تجربیات کشورهای پیشرو در نوآوری و تدوین لایحه مربوطه، بر اساس معیارهای زیر:

○ تسهیل تأسیس شرکت با نام «شرکت کارآفرین...» و انحلال آن پس از دو سال به صورت خودکار، به شرط عدم تبدیل به شرکت سهامی خاص یا مسئولیت محدود؛

○ معافیت مالیاتی برای مدت دو سال به شرط درآمد کمتر از یک میلیارد ریال در سال؛

○ الزام به تخصیص ۲۵ درصد از سود به سرمایه شرکت؛

○ تعهد دولت به پرداخت بیمه کارکنان در سطح مشخص سه نفر برای یکسال به شرط تداوم آن در سال دوم توسط شرکت؛

○ تبدیل شرکت به یک شرکت سهامی خاص یا مسئولیت محدود بعد از دو سال یا پس از درآمد بالاتر از یک میلیارد ریال؛

### ۵,۳,۶. همکاری با شرکت‌های خارجی پیشرو در توسعه نوآوری

همکاری‌های فناورانه ضرورت اقتصاد و جامعه ایران است تا بتوانیم با سرعت مناسب به فناوری‌های برتر برای ارتقای بهره‌وری و تولید کالاهای رقابت‌پذیر دست یابیم. جذابیت‌های اقتصادی و اجتماعی ایران زمینه‌ساز تشویق شرکت‌های بزرگ دارای فناوری برای ورود به این گونه همکاری‌هاست.

۱. الزام بنگاه‌های خارجی دارای بازار بزرگ (بیش از ۳۰۰ میلیون دلار در سال) در ایران به راه‌اندازی مراکز تحقیق و توسعه در ایران؛
۲. همکاری با شرکت‌های خارجی در پروژه‌های نوآورانه؛
۳. صادرات کسب‌وکارهای دانش‌بنیان در کنار محصولات و خدمات دانش‌بنیان از طریق تسهیل خرید سهام شرکت‌های نوپای دانش‌بنیان توسط شرکت‌های خارجی؛
۴. الزام قراردادهای بزرگ خرید خارجی به پیاده‌سازی «پیوست فناوری و نوآوری»؛
۵. تدوین آیین‌نامه همکاری شرکت‌های خارجی پیشرو با دانشگاه‌ها و بنگاه‌های ایرانی و بسته تشویقی مرتبط با آن.

### ۶,۳,۶. همکاری بین‌المللی دانشگاه‌ها

رشد علمی ایران و وجود میلیون‌ها دانشجوی و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی به علاوه وجود سیزده دانشگاه ایرانی در بین هزار دانشگاه برتر جهان، زمینه‌ای برای ورود به همکاری‌های بین‌المللی با دانشگاه‌های مطرح جهان فراهم می‌کند. عملی‌شدن این هدف نیازمند قاعده‌مند کردن و تأسیس شرایط نهادی مناسب است. این هدف با انجام اقدام زیر دنبال خواهد شد.

۱. تدوین آیین‌نامه‌های لازم به منظور تعریف: دوره‌های مشترک خارجی با دانشگاه‌های پیشروی خارجی، جذب دانشجوی، طرح‌های مبادله دانشجوی، عضویت در پلت‌فرم‌های مبادله دانشجوی، پایان‌نامه‌ها و رساله‌های مشترک با دانشگاه‌های پیشروی خارجی و استفاده از آزمایشگاه‌ها کتابخانه‌ها و زیرساخت‌های پژوهشی و فناورانه مشترک.

### ۷,۳,۶. راتبه‌های (بورسیه‌های) عدالت آموزشی

عدالت آموزشی مستلزم آن است که به غیر از فراهم شدن زمینه آموزش عمومی، استعداد‌های علمی برتر به علت ناتوانی‌های مالی از تحصیل و پیشرفت علمی بازمانند و استعدادیابی نیز به کمک ارائه فرصت‌های مناسب صورت گیرد. این هدف از طریق زیر قابل پیگیری است.

۱. دولت صندوقی با هدف اعطاء رتبه‌های آموزشی به افراد مستعدِ نابرخوردار تاسیس می‌کند؛
۲. طبقات نابرخوردار عبارتند از:
  - نابرخوردار اقتصادی: از خانواده‌های دو دهک نابرخوردار کشور باشند (بر اساس بانک اطلاعات وزارت رفاه، کار و امور اجتماعی)؛
  - نابرخوردار فرهنگی: نخستین فرد یک خانوادهٔ دانشگاهی خانواده باشد (بر اساس بانک اطلاعات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری).
۳. دانشجوی مستعد بر اساس ارزیابی تحصیلی دانشجویان.

### ۸.۳.۶. طرح‌های کلان پژوهش و فناوری کشور

بررسی و حل برخی از بزرگ‌ترین چالش‌های کشور که فقط به کمک خلق ظرفیت‌های علمی و فنی بزرگ قابل حل هستند، نیازمند ساماندهی طرح‌های کلان پژوهش و فناوری است. انجام این مهم با اقدامات زیر پیگیری خواهد شد.

۱. تدوین آیین‌نامه طرح‌های کلان پژوهش و فناوری کشور بر اساس مدل‌های پیشروی جهانی با توجه به معیارهای زیر:
  - طرح‌ها همراستا با چالش‌های کلیدی کشور و برآمده از برنامهٔ آینده‌نگاری ملی؛
  - الزام به مشارکت حداقل ۵۰ درصدی بخش غیردولتی؛
  - الزام به مشارکت متنوع دانشگاه‌ها، بنگاه‌ها، سازمان‌های غیردولتی و سمن‌ها در هر پروژه؛
  - الزام به مشارکت‌کنندهٔ خارجی با تأمین مالی حداقل ۱۰ درصدی (در پروژه‌های غیرامنیتی- نظامی)؛
  - الزام دانشگاه‌های عضو طرح به تعریف حداقل ۱۰ پایان‌نامه و رساله و به ازاء هر ۵ میلیارد ریال مشارکت ۱۰ پایان‌نامه و رساله؛
  - قرارداد در قالب کنسرسیوم‌ها با راهبری بنگاه‌های تجاری.

### ۹.۳.۶. توسعهٔ ظرفیت اجتماعی پذیرش نوآوری در سطح جامعه

جامعه نیز باید ظرفیت تشویق و پذیرش نوآوری را داشته باشد. این هدف با برنامه‌های زیر پیگیری خواهد شد. این هدف از آن جهت بسیار مهم است که جامعه باید از اجرای سیاست‌ها و طرح‌های نو حمایت کند و فرصت لازم برای هزینه کردن اجتماعی و اقتصادی در تولید علم و فناوری ایجاد شود.

۱. آگاه‌سازی و ترویج عمومی در خصوص نوآوری به عنوان اصلی‌ترین مزیت رقابتی در اقتصاد جهانی؛
۲. افزایش ریسک‌پذیری بهره‌برداری از نوآوری‌ها از طریق تدوین آیین‌نامه‌های حمایت از طرح‌های نوآورانه و ارائه ضمانت‌نامه‌های پژوهش و فناوری.

#### ۴,۶. نهادهای لازم برای اجرای برنامه علم و فناوری

اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های تشریح‌شده در حوزه علم و فناوری مستلزم نهادهای متناظر با این برنامه‌هاست. سه نهاد مدرسه، دانشگاه و بنگاه‌های فناور با ویژگی‌هایی که در ادامه تشریح می‌شود، ابزارهای تحقق برنامه‌های علم و فناوری ارائه‌شده هستند.

#### ۱,۴,۶. دانشگاه اندیشه‌ورز

دانشگاه به عنوان اصلی‌ترین نهاد اندیشه‌ورز، نواندیش، نظریه‌پرداز، آینده‌پژوه، پرسش‌گر، نقاد و مشکل‌گشا نیاز به تغییراتی ساختاری دارد و دولت دوازدهم برای اعمال این تغییرات ساختاری باید زمینه‌های زیر را فراهم آورد.

۱. دانشگاه مستقل: افزایش استقلال دانشگاه‌ها از طریق چارچوب‌بندی مجدد ساختار حکمرانی و مدیریت دانشگاه‌ها با محوریت هیات‌های امنا و افزایش اختیارات در زمینه‌های بودجه‌ریزی، جذب دانشجو و هیأت علمی و تعیین و تعریف رشته‌ها و برنامه‌های درسی بر اساس سطح هر دانشگاه، می‌تواند زمینه‌ساز ارتقاء جایگاه دانشگاه در حل مسائل واقعی کشور و توسعه سرمایه انسانی مستقل و اثربخش شود؛

۲. دانشگاه‌های سطح‌بندی‌شده: سطح‌بندی و توازن میان توانمندی و سطح اختیار، پیش‌نیازهای استقلال و ارتقاء مسوولیت‌پذیری این نهاد است. شناسایی دانشگاه‌های برتر که از سطح توانمندی بالاتری برخوردار هستند؛ به عنوان دانشگاه‌های الگو، زمینه‌ساز تفویض اختیارات و کسب بالاترین سطح از استقلال خواهد شد و سایر دانشگاه‌ها متناسب با توانمندی از استقلال نسبی متناسب برخوردار خواهند بود؛

۳. دانشگاه توانمند: ارتقای توانمندی از طریق ایجاد نهادهای بزرگ آموزشی، پژوهشی و فناورانه که بتوانند از یک سو حیطه فعالیت گسترده و تأثیرگذاری شدید داشته باشند و از سوی دیگر بتوانند تصمیمات درست و راه‌حل‌های مناسب ارائه دهند؛ امکان‌پذیر خواهد بود. تعداد زیاد دانشگاه‌های کوچک که یکی از نقاط ضعف ساختار آموزش عالی فعلی



کشور است، می‌تواند از طریق زمینه‌سازی برای ادغام، و بر اساس تمایل طرفین، برطرف شود. همچنین توانمندسازی می‌تواند از طریق تسهیل خوشه‌بندی و شکل‌گیری خوشه‌هایی از دانشگاه‌ها یا نهادهای پژوهشی انجام شود؛

۴. دانشگاه بین‌المللی: بین‌المللی‌شدن حوزه علم، فناوری و نوآوری از طریق راهبرد کلیدی «همکاری‌های بین‌المللی» و انجام اقداماتی ذیل آن مانند همکاری با دانشگاه‌های بزرگ و پیشروی جهانی، مشارکت در طرح‌ها و پلت‌فرم‌های تبادل دانشجو و اعضاء هیات علمی، تعریف دوره‌های مشترک دومی‌درکی و مشارکت در طرح‌های پژوهشی و پروژه‌های کلان بین‌المللی و آزمایشگاه‌ها و نهادهای پژوهشی جهانی تحقق می‌یابد؛

۵. دانشگاه آموزش‌دهنده: اولین نقش دانشگاه برای توسعه انسانی و پیشبرد توسعه علمی و فنی، ارتقای کیفیت آموزش در آن است. دانشگاهی که در آن آموزش جدی گرفته نشود، دانشگاهی پژوهشی و فناور نیز نخواهد بود؛

۶. دانشگاه ترویج‌گر دانش: مخاطب دانشگاه منحصر به نخبگان نبوده و نیست؛ نهاد دانشگاه از طریق ترویج و عمومی‌سازی زبان علم و ادراک علمی، ظرفیت‌های دانشی، فناورانه و نوآورانه جامعه بومی خود را ارتقاء می‌دهد. دانشگاه به این ترتیب نهادی با ظرفیت مشارکت اجتماعی بالا است؛

۷. دانشگاه تمدن‌ساز: هیچ جامعه‌ای مگر به اتکاء بر خورنداری از انسان‌های توسعه‌یافته پیشرفت نمی‌کند. دانشگاه اصلی‌ترین نهاد پرورش دانش‌آموختگانی حرفه‌ای، متخصص و اخلاق‌گرا است که نظریه‌های بدیل در عرصه‌های مختلف زیست بشری ارائه داده، سبک‌های زندگی متنوعی را شکل می‌دهند و سطح ارتباطات اجتماعی و سیاسی کل جامعه را ارتقاء می‌دهند.

دانشگاه باید این افراد را برای ایفاء نقش‌های مؤثر و مشارکت اجتماعی سازنده آماده سازد؛ ۸. دانشگاه امن و آزاد: نهاد علم و پژوهش نیازمند امنیت برای اندیشه‌ورزی و آزادی برای به‌اشتراک‌گذاری، تصحیح و بهبود آراء نوین است. امنیتی‌سازی دانشگاه تنها منجر به مسدودسازی رشد دانش، عدم توسعه‌یافتگی جامعه و سرریز خشونت در جامعه خواهد شد. در این مسیر تدوین، صیانت و پیاده‌سازی «منشور حقوق دانشجویان» و «منشور حقوق اساتید و پژوهشگران» گامی ضروری خواهد بود.

## ۲،۴،۶. مدرسه آینده‌ساز

سرمایه‌گذاری بر آموزش عمومی، سرمایه‌گذاری برای ساخت آینده بلندمدت کشور است. برخورداری از شهروندان توسعه‌طلب، پذیرنده نوآوری، ماهر، قانون‌مند، مسئولیت‌پذیر، مشارکت‌جو و دیندار که در جامعه‌ای اخلاقی زندگی می‌کنند محصول این نظام است. تغییر در نظام آموزش و پرورش بر پایه جهت‌گیری‌های کلان زیر پی‌گیری خواهد شد:

۱. معلم‌محوری: کلیدی‌ترین سیاست آموزش و پرورش عمومی مبتنی بر معلم‌محوری، نیازمند پیش‌نیازهای متعددی از جمله ارتقاء وضعیت معیشت معلمان، ارتقاء شان اجتماعی معلم به عنوان یکی از اصلی‌ترین گروه‌های مورد اعتماد اجتماعی و تغییر در ساختارهای ارزیابی و سنجش است؛

۲. توسعه سواد اطلاعاتی: شهروند فردا شهروندی برخوردار از سواد اطلاعاتی و سواد دیجیتالی خواهد بود. به همین دلیل لازم است تا توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و هوشمندسازی مدارس بر پایه بخشی از عواید دولت از محل سهم تنظیم مقررات خدمات فناوری اطلاعات و همچنین هزینه‌کرد مالیات نهادهای عمومی غیردولتی (با موافقت مقام معظم رهبری) در دستور کار قرار گیرد. به موازات آن ارتقاء فرهنگ مناسب برای زیست در عصر اطلاعات در دستور کار بخش پرورشی قرار خواهد گرفت.

آنچه تفاوت‌های میان وضع مطلوب با وضعیت فعلی را بنا می‌سازد و نیازمند تغییرات جدی در دولت است، عبارتند از:

۱. کتب درسی متنوع: تدوین یا انتخاب چندین کتاب درسی برای هر پایه، به نحوی که معلم و مدرسه بر اساس راهبردها و جهت‌گیری‌های خود می‌توانند از میان گزینه‌های موجود، کتاب درسی مناسب را انتخاب نمایند. به این ترتیب والدین توانمندی گزینش از میان محتوای آموزشی متنوع، متناسب با تنوع استعدادی فرزند خود، را خواهد داشت؛

۲. تمرکززدایی در سیاست‌های آموزشی: دولت بخشی از اختیارات خود را به مدارس واگذار می‌کند؛ اختیاراتی مانند انتخاب محتوای آموزشی، راهبردهای آموزشی، ابزارهای آموزشی و به‌کارگیری معلمان و کادر آموزشی. به منظور عملیاتی‌سازی آن گسترش هیأت‌امناءهای مدارس با حضور نمایندگان شوراهای محلی و شهری، نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها) و نمایندگان صنایع و بنگاه‌ها در تغییر ساختار حکمرانی مدارس در اولویت قرار می‌گیرد؛

۳. الگوی جذب دانشجو: تغییر وضعیت «کنکورمحور» فعلی به وضعیت «گزینش جامع‌نگر» که در آن ویژگی‌های زیر وجود دارد:

○ آزمون‌های استاندارد: تعیین تراز علمی که به صورت دوره‌ای برگزار شده و نمرات برای مدت ۲ سال معتبر هستند؛

○ پذیرش دانشگاه‌ها: دانشگاه‌ها بر اساس سطح‌بندی خود، از میان متقاضیان ورود به آن دانشگاه‌ها (به شرط برخورداری از تراز تعیین‌شده)، بر اساس نمرات دوران تحصیل، توصیه‌نامه‌های معلمین، جوایز علمی و مهارتی و سوابق تحصیلی پذیرش دانشجو می‌کنند.

۴. توسعه رویکرد برون‌مدرسه‌ای (Out of School) در آموزش‌های تخصصی و آموزش استعدادهای درخشان: استعداد و هوش امری عمومی نیست و استعدادهای متنوع انسان‌ها نیازمند آموزش‌ها و پرورش‌های ویژه‌ای است. دانش‌آموز مستعد در حوزه هنر می‌تواند در ریاضیات نامستعد بوده یا بالعکس. به این ترتیب تفکیک دانش‌آموزان تیزهوش و برخورد از استعدادهای درخشان، سیاستی شکست‌خورده در سطح جهانی بوده است. «تنوع استعدادها و نه رتبه‌بندی استعدادها» سیاست کلیدی در حوزه آموزش استعدادهای درخشان است. بر این اساس مدارس وظیفه توسعه دانش عمومی و همچنین پرورش خصایص انسانی را بر عهده داشته و آموزش‌های فراتر از دانش عمومی و پاسخ‌گویی به استعدادهای درخشان (اعم از شتاب‌بخشی آموزشی و غنی‌سازی آموزش) نیازمند نهادهای تخصصی برون‌مدرسه‌ای هستند. در این رویکرد نهادهای تخصصی با مشارکت بخش غیردولتی وظیفه این بخش از نظام آموزشی را بر عهده دارند. شرکت در دوره‌های برون‌مدرسه بر اساس توصیه‌های معلم و تنوع ارائه‌دهندگان آن خواهد بود؛

۵. عدالت آموزشی: آموزش عمومی (و نه آموزش‌های تخصصی و برون‌مدرسه‌ای) بر عهده دولت بوده و دولت از طریق خرید خدمت آموزشی (و نه توسعه مدارس خصوصی و غیردولتی) به انجام وظیفه خود می‌پردازد. عدم واگذاری مدارس دولتی و به جای آن خرید بلندمدت خدمات آموزشی از بخش غیردولتی، و بر اساس معیارهای مشخص، نیازمند تقویت توانمندی‌های نظارتی و ارزیابی در بخش دولتی است؛

۶. تقویت سازوکارهای مشارکت عمومی-خصوصی (PPP): نظام تدبیر مناسب از طریق جذب مشارکت بخش غیردولتی قابل حصول است. به این ترتیب از یک سو توسعه مشارکت نهادهای خصوصی و از سوی دیگر توسعه مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی مانند

شهرداری‌ها یا نهادهای غیردولتی مانند دانشگاه‌ها یا سازمان‌های خیریه‌ای، در حوزه آموزش و پرورش عمومی، سیاستی کلیدی برای دولت خواهد بود. استفاده از سازوکارهای مشارکتی مانند قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال، قراردادهای خرید خدمت یا اجاره بلندمدت تسهیل‌گر این نوع از مشارکت‌ها است؛

۷. توسعه نهادهای تنظیم‌گر: جذب مشارکت عمومی-خصوصی و همچنین توسعه تمرکززدایی نیازمند نهادهای تنظیم‌گر خصوصی در عرصه آموزش و پرورش عمومی، به صورت مشارکتی و مستقل است؛

۸. دانش‌ها و مهارت‌های کلیدی: خروجی نظام آموزش و پرورش، انسانی بهره‌مند از آگاهی و مهارت‌های کلیدی در زندگی است. این مهارت‌ها در وضعیت فعلی منطبق با اقتضائات دنیای امروز نیست و نیازمند بازنگری است. مهارت‌های کلیدی که باید افزون بر توانمندی‌ها و مهارت‌های فعلی مورد توجه قرار گیرند عبارتند از: ۱. تفکر انتقادی که لازمه زیستن در عصر اطلاعات و مواجهه با انبوهی اطلاعات است، ۲. خلاقیت و نوآوری که اصلی‌ترین ویژگی تمایزآفرین میان نهادها و جوامع است، ۳. رواداری و پذیرش تنوع، ۴. کارآفرینی که لازمه توسعه اقتصادی در سطح فردی و اجتماعی است، ۵. ارتباطات اجتماعی و مشارکت تیمی و ۶. یادگیری تمام عمر و خودآموزی که پیش‌شرط زیستن در جامعه دانش‌بنیان است.

### ۳،۴،۶. نهاد تحقیق و توسعه: بنگاه‌های نوآور

توسعه فناوری و نوآوری در عصر حاضر نه در نهاد دانشگاه، بلکه در بنگاه‌های اقتصادی (خصوصاً بنگاه‌های بزرگ اقتصادی) تحقق می‌یابد. سیاست‌های توسعه و اشاعه فناوری و نوآوری نیازمند تغییر جهت‌گیری‌های زیر است:

۱. گذار از سیاست‌های عرضه‌محور به سمت سیاست‌های تقاضامحور؛
۲. گذار از سیاست‌های دولت‌محور به سیاست‌های مشارکت عمومی-خصوصی؛
۳. گذار از سیاست‌های دانشگاه‌محور به سمت سیاست‌های بنگاه‌محور؛
۴. گذار از سیاست‌های متصدی‌گرایانه در دولت به سمت سیاست‌های سیاست‌گذارانه در دولت.

در تمامی سیاست‌ها توجه به ارتقای نهاد تحقیق و توسعه اهمیت می‌یابد. نهاد تحقیق و توسعه شامل: ۱. مراکز و بخش‌های تحقیق و توسعه در بنگاه‌های اقتصادی، ۲. مراکز تحقیقاتی

و شرکت‌های پژوهشی و توسعه فناوری، ۳. شرکت‌های مشاور توسعه فناوری و نوآوری و ۴. اندیشگاه‌ها است. تشویق به ورود و هزینه‌کرد بخش اقتصادی و بنگاه‌ها به فعالیت در عرصه فناوری و نوآوری از طریق راهبردهای زیر است:

۱. بسته تشویقی تحقیق و توسعه شامل تخفیف‌ها، معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی، بیمه‌ای و تعرفه‌ای در زمینه تحقیق و توسعه بنگاهی؛

۲. الزام شرکت‌های خارجی فعال در ایران به انتقال بخشی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه خود به ایران متناسب با سهم بازار آن‌ها در کشور؛

۳. تدقیق «پیوست توسعه فناوری» به عنوان جزء ضروری در قراردادهای بزرگ؛

۴. تسهیل شکل‌گیری، تاسیس، رشد و انحلال «شرکت‌های کارآفرین» برای مدت محدود و در سطح فعالیت و تراکنش محدود، به منظور کاهش موانع ورود برای نوآوری و تجاری‌سازی و کاهش پیامدهای اقتصادی در صورت تمایل به خروج.


این سیاست‌ها نیازمند بازتعریف نظام علم، فناوری و نوآوری و تمرکز در سطح سیاست‌گذاری در این حوزه در دولت است.





بخش، همت - برنامه های محیط زیست و توسعه پایدار

تداوم دولت محیط زیست  
از طریق رعایت استانداردهای محیط زیستی در برنامه ریزی توسعه  
ارتقای مشارکت مردمی در حفظ محیط زیست  
پیکیری اقتصاد سبز  
ارتقای سطح شفافیت محیط زیستی







## ۱.۷. مقدمه

دولت یازدهم به درستی و بنا به ضرورت‌های کشور به‌طور جدی نسبت به محیط‌زیست اهتمام ورزیده و با نام «دولت محیط‌زیست» نیز خوانده شده است. این رویکرد که حاصل آگاهی بر عمق بحران‌های محیط‌زیستی ایران بوده دست‌آوردهایی داشته است و کماکان باید ادامه یابد. مسائل محیط‌زیست جهان در حال شدت گرفتن است و این وضعیت خود را در معاهدات بین‌المللی و تلاش‌های فراگیر برای افزایش آمادگی برای مقابله با تغییرات ناشی از این مسائل نشان می‌دهد. آنچه در ادامه می‌آید، شرحی مختصر از دست‌آوردهای دولت یازدهم در زمینه محیط‌زیست و همچنین برنامه‌های در نظر گرفته‌شده برای اجرا در دولت دوازدهم است. برنامه‌های محیط‌زیست دولت دوازدهم بر اساس چهار راهبرد زیر طراحی شده و اجرا می‌شوند.

۱. رعایت استانداردهای محیط‌زیستی در برنامه‌ریزی توسعه؛

۲. ارتقای مشارکت مردمی در حفظ محیط‌زیست؛

۳. پیگیری اقتصاد سبز؛

۴. ارتقای سطح شفافیت در حکمرانی محیط‌زیستی.

## ۲.۷. دست‌آوردهای محیط‌زیستی دولت یازدهم

دولت یازدهم با تأکید بر صیانت از محیط‌زیست ایران به دست‌آوردهای مهمی دست یافته که البته با توجه به عمق مسائل محیط‌زیستی کشور، هنوز راه درازی برای به تعادل رساندن وضعیت محیط‌زیست و اکوسیستم‌های تخریب‌شده باقی مانده است.

اقدامات و فعالیتهایی که در دولت یازدهم انجام شده به ارتقای رتبه ایران در شاخص عملکرد محیط‌زیستی ((EPI انجامیده است. شاخص عملکرد محیط‌زیستی هر ساله توسط دانشگاه ییل و با در نظر گرفتن دو حوزه سلامت محیط‌زیست (۳۰ درصد وزن شاخص) و سرحالی اکوسیستم (۷۰ درصد وزن شاخص) محاسبه می‌شود. این شاخص بر اساس معیارهای زیر تدوین می‌شود و به دلیل تعدد شاخص‌ها و پیچیدگی آن‌ها، بسیار معتبر است.

۱. خط‌مشی‌های سلامت محیط‌زیست و اثر آن بر هوا و آب در حوزه سلامت محیط زیست؛

۲. طبقه‌بندی خط‌مشی هوا، منابع آب، تنوع زیستی و زیستگاه‌ها، جنگل‌ها، صیادی، تغییر اقلیم و انرژی در حوزه سرحالی اکوسیستم؛

۳. شاخص‌های مرگ و میر کودکان، دسترسی به آب آشامیدنی سالم و بهداشت، آلودگی

فضاهای بسته، ذرات معلق در بخش خط‌مشی‌های سلامت محیط زیست؛  
۴. شاخص‌های سرانه تولید دی‌اکسید گوگرد، مقدار دی‌اکسید گوگرد تولیدی به ازای تولید ناخالص داخلی؛

۵. تغییر در کمیت آب، حفظ زیستگاه‌های بحرانی، مساحت نواحی دریایی حفاظت شده، یارانه‌های کشاورزی، قوانین مدیریت آفات، افزایش رشد توده‌های جنگلی، تغییر در پوشش جنگلی، جنگل‌زدایی، فشار بر صید ساحلی، صید بیش از حد ماهی‌ها، سرانه تولید دی‌اکسید کربن، تولید دی‌اکسید کربن به ازای تولید ناخالص داخلی، تولید دی‌اکسید کربن به ازای هر کیلووات ساعت تولید برق، مقدار برق تولیدی از انرژی تجدیدپذیر در بخش سرحالی اکوسیستم.

ایران از رتبه ۱۱۴ در سال ۲۰۱۲ به رتبه ۱۰۵ در سال ۲۰۱۶ رسیده که این ۵ رتبه بهبود حاصل عملکرد محیط‌زیستی در دولت تدبیر و امید است. رتبه ۱۰۵ نیز البته شایسته نیست و نشان‌دهنده عمق مسائل محیط‌زیستی کشور است اما نشان می‌دهد که مسیر درستی طی شده است و با تداوم این مسیر می‌توان وضعیت بهتری در محیط زیست ایران را شاهد بود.

## ۱،۲،۷. مهم‌ترین دست‌آوردهای قانونی

پیشبرد رعایت استانداردهای محیط‌زیستی و حفاظت از محیط‌زیست نیازمند زیرساخت حقوقی و قانونی است و این امر با جدیت در دولت یازدهم پیگیری شده است.

۱. تصویب فصل مالیات‌های سبز در لایحه ارزش افزوده؛
۲. همکاری در تدوین سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست برای سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست؛
۳. احیاء و فعال‌کردن شورای عالی حفاظت محیط زیست پس از توقف ۸ ساله و تشکیل سه جلسه تاکنون؛
۴. تهیه سند اقتصاد کم کربن و تصویب آن در هیات وزیران برای نهادهای سازای اقتصاد سبز و تثبیت جایگاه محیط زیست در نظام برنامه ریزی، سیاستگذاری و تعیین اهداف میان مدت و بلند مدت کشور؛
۵. تهیه و تدوین و تصویب لایحه هوای پاک و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی؛
۶. تهیه و تدوین و تصویب لایحه خاک و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی؛

۷. تهیه و تدوین و تصویب لایحه ارزیابی محیط‌زیستی و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی؛  
۸. تهیه و تدوین و تصویب لایحه حفاظت از تالاب‌ها و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی.

## ۲,۲,۷. مقابله با آلودگی هوا

ترکیبی از اقدامات حقوقی و اجرایی برای حرکت در مسیر کاهش آلودگی هوا در دولت یازدهم محقق شده است.

۱. حذف توزیع بنزین پتروشیمی و جایگزینی آن با بنزین و گازوییل استاندارد یورو ۴، اجرای استاندارد یورو ۴ در خودروسازی کشور (پس از ۸ سال تاخیر) و در نتیجه بهبود کیفیت هوا در ۸ کلان شهر؛
۲. اجرای استاندارد یورو ۴ برای خودروهای سبک داخلی، توقف تولید موتورسیکلت‌های کاربراتوری و استاندارد یورو ۳، تعیین استاندارد یورو ۵ برای خودروهای سبک وارداتی؛
۳. جایگزینی ۴۰۰۰۰ دستگاه تاکسی فرسوده؛
۴. کاهش مصرف مازوت در نیروگاه‌های کشور و جایگزینی با گاز طبیعی؛
۵. تصویب موافقتنامه پاریس برای کاهش گازهای گلخانه‌ای و مقابله با گرمایش زمین در هیأت دولت و آرایه به مجلس شورای اسلامی؛
۶. تهیه و تصویب برنامه و آیین‌نامه اجرائی مقابله با گرد و غبار در دولت و اجرای برنامه شناسایی کانون‌های داخلی گردوغبار در ۱۲ استان کشور؛
۷. انعقاد تفاهم‌نامه همکاری با کشور عراق برای کنترل و تثبیت کانون‌های گرد و غبار به عنوان مهم‌ترین کانون‌های منطقه‌ای.

## ۳,۲,۷. حفاظت از تنوع زیستی و تالاب‌ها

- یکی از بزرگ‌ترین تهدیدات برای زیست‌پذیری ایران از بین رفتن تنوع زیستی است که در گذشته به شدت از آن غفلت شده بود. دولت یازدهم اقدامات متعددی برای حفاظت از تنوع زیستی ایران انجام داده که برخی از آن‌ها به شرح زیر است.
۱. تعیین و تصویب حقایق‌های محیط‌زیستی تالاب‌ها و دشت‌های ایران با همکاری وزارت نیرو؛
  ۲. پیشبرد برنامه احیای دریاچه ارومیه و نجات دادن دریاچه از خشک‌شدن حتمی و نابودی اکوسیستم منطقه؛

۳. احیاء تالاب بین‌المللی هورالعظیم و آبگیری بیش از ۷۰ درصدی آن؛
۴. برداشتن دایک‌های مرزی بر روی تالاب بین‌المللی هامون و لایروبی مسیل‌ها برای هدایت آب و ثبت این تالاب به عنوان ذخیره‌گاه زیستکره یونسکو، رایزنی‌های بین‌المللی و نیز دوجانبه با افغانستان برای دریافت حقایق بخش ایرانی هامون؛
۵. احیاء بخش‌هایی از تالاب گاوخونی پس از ده سال خشکسالی کامل؛
۶. اجرای برنامه مدیریت زیست بومی برای ۱۴ تالاب کشور نظیر ارومیه، شادگان، پریشان، انزلی، بختگان، گاوخونی، میقان و قره قشلاق؛
۷. تصویب مناطق حفاظت‌شده جدید در شورای عالی محیط‌زیست؛ ارتقای جنگل ابر به منطقه حفاظت‌شده و منع انتزاع ۲۲۵ هکتار از منطقه حفاظت‌شده گاندو؛
۸. ایجاد بیمه پلنگ ایرانی برای مقابله با آسیب رسانی به آنها در جوامع محلی؛
۹. حفاظت از یوزپلنگ آسیایی در قالب پروژه‌های ملی و بین‌المللی و تداوم بیمه یوزپلنگ،
۱۰. افزایش جرایم شکار و صید حیوانات تا ۲۰ برابر قبل؛
۱۱. تصویب ردیف اعتباری برای مدیریت و احیای تالاب‌ها در استان‌ها برای اولین بار؛
۱۲. کاهش حدود ۶۰ درصدی آتش سوزی‌های جنگلی در مناطق حفاظت‌شده پس از ایجاد ستاد اطفای حریق کشور با عضویت سازمان و اختصاص ۴۲ بالغرد در استان‌ها و اجرای مانورهای آموزشی؛
۱۳. تدوین برنامه جامع قطع بهره‌برداری چوب از جنگل‌های شمال و پیشبرد برنامه تنفس ده ساله؛
۱۴. رفع تصرف ۷۷۲ هکتار از تصرفات مناطق حفاظت‌شده در ورجین، میانکاله، هرمزگان و سایر نقاط و لغو مجوز فروش پارک پردیسان؛
۱۵. اجرای طرح مدیریت زیست‌بومی در دریاچه ارومیه و تالاب‌های کشور از جمله قره‌قشلاق، پریشان، شادگان و انزلی؛
۱۶. تصویب لایحه حمایت از محیط‌بانان و جنگلبانان در دولت.

#### ۴,۲,۷. تقویت نهادهای مدنی، سازمان‌های غیردولتی و فعالان محیط‌زیست

دولت یازدهم مردم را نیروی فعال و سازنده در همه عرصه‌ها و از جمله در زمینه محیط‌زیست دانسته و مثبت‌ترین رویکرد را نسبت به سازماندهی تشکلهای مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد

در عرصه محیط‌زیست داشته است. این در حالی است که رویکردهای امنیتی در دولت‌های نهم و دهم به تضعیف شدید سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه محیط‌زیست انجامیده بود. برخی از مهم‌ترین دست‌آوردهای دولت یازدهم در این زمینه به شرح زیر است.

۱. تقویت نقش و جایگاه مشارکت مردمی و سرمایه‌های اجتماعی با افزایش ۸۰ درصدی تشکل‌های محیط‌زیستی از ۴۲۳ تشکل در سال ۱۳۹۱ به نزدیک ۸۹۱ در سال ۱۳۹۵؛

۲. برگزاری نشست‌های فصلی، منطقه‌ای سازمان‌های مردم‌نهاد محیط‌زیستی و منابع طبیعی؛

۳. برگزاری دوره‌های آموزش مجازی ویژه سمن‌های محیط‌زیستی؛

۴. توسعه اطلاع‌رسانی به اقشار مختلف از طریق فضای مجازی و ترویج و تشویق حفاظت از محیط‌زیست در سطح عمومی؛

۵. حمایت از پویش‌های مردمی محیط‌زیستی برای گسترش آگاهی‌ها و مشارکت اقشار مختلف.

## ۵,۲,۷. آموزش و فرهنگ‌سازی همگانی محیط‌زیست

حفاظت از محیط‌زیست مستلزم مشارکت عمومی مبتنی بر آگاهی مردم از مسائل محیط‌زیست و شیوه‌های حفاظت از آن است. حفاظت محیط‌زیست به حمایت عمومی نیز نیاز دارد و در این راستا اقدامات متعددی در دولت یازدهم انجام شده است.

۱. انعقاد تفاهم‌نامه با وزارت آموزش و پرورش برای گسترش آموزش دانش‌آموزان و درج مفاهیم محیط‌زیستی در ۳۳ عنوان کتاب درسی و دو واحد انسان و محیط‌زیست در مقطع متوسطه؛

۲. تدوین منشور مدارس جامع محیط‌زیستی کشور؛

۳. حمایت از راه‌اندازی مدارس طبیعت توسط بخش خصوصی؛

۴. همکاری با صدا و سیما برای تولید و پخش برنامه‌های آموزشی و اطلاع‌رسانی محیط‌زیستی.

## ۶,۲,۷. اقتصاد سبز و توسعه پایدار

ایران به علت شدت بحران‌های محیط‌زیستی که بخشی از آن‌ها ناشی از استفاده نامناسب (غیرسبز) از منابع طبیعی است و همچنین به دلیل ظرفیت‌های اقتصاد سبز برای ایجاد رشد اقتصادی و توسعه اشتغال، نیازمند توسعه اقتصاد سبز است. برخی اقدامات انجام‌شده در این مسیر به شرح زیر است.

۱. تصویب سند اقتصاد کم‌کربن در هیأت وزیران؛

۲. تصویب فصل مالیات‌های سبز در لایحه ارزش افزوده؛
۳. شناسایی و معرفی مشاغل سبز و دوستدار محیط زیست؛
۴. شناسایی و معرفی واحدهای صنعتی و خدماتی دوستدار محیط زیست در چارچوب برندسازی صنایع سبز؛
۵. تصویب مصادیق مصرف اختصاص یک درصد از بودجه دستگاه‌های اجرایی برای مدیریت سبز در دولت؛
۶. جریان‌سازی و نهادسازی شاخص‌های توسعه پایدار در حدود ۳۰ دستگاه اجرایی؛
۷. انعقاد تفاهم‌نامه با بانک مرکزی، بانک تجارت، بانک صادرات و ... برای حمایت از فعالیت‌های محیط زیستی؛
۸. راه‌اندازی بخش تخصصی آمار و سنجش از دور و تجمع توان کارشناسی در حوزه آمایش.

## ۷،۲،۷. مقابله با آلودگی خاک

فرسایش و آلودگی خاک دو معضل بزرگ محیط‌زیست ایران است که ظرفیت زیست‌پذیری کشور را با تهدید مواجه کرده است. زیرساخت‌های حقوقی و استانداردهای لازم برای مقابله با این پدیده نیز در کشور به اندازه کافی وجود نداشته است. دولت یازدهم در این بخش نیز دست‌آوردهای مهم زیر را داشته است.

۱. تصویب استاندارد و شاخص کیفیت منابع آب و خاک در دولت؛
۲. تدوین لایحه خاک در دو بخش آلودگی و فرسایش خاک و تصویب آن در دولت؛
۳. ابلاغ استاندارد کیفیت منابع خاک و راهنماهای آن؛
۴. ایجاد کمیته ویژه سم و کود در سازمان و تهیه «گزارش ملی وضعیت تولید، واردات، توزیع و مصارف سموم و کودهای شیمیایی».

## ۸،۲،۷. مقابله با بحران آب

مسائل جدی مدیریت منابع آب و انجام اقدامات اصلاحی در این زمینه از مهم‌ترین اقدامات دولت یازدهم در عرصه محیط‌زیست ایران بوده است.

۱. بازنگری و اجرای برنامه‌های ارزیابی محیط‌زیستی طرح‌های انتقال آب و سدهای بزرگ؛
۲. برنامه‌ریزی و اجرای طرح تعادل‌بخشی آب‌های زیرزمینی؛
۳. ابلاغ استاندارد و راهنمای تعیین شاخص کیفیت منابع آب؛

۴. تشکیل کارگروه ساماندهی رودخانه‌ها در استان‌ها؛
۵. تدوین راهنمای پیشگیری، ارزیابی و پاکسازی آلودگی‌های نفتی آب‌های زیرزمینی و اثرات محیط‌زیستی طرح‌های عمرانی بر منابع آب زیرزمینی؛
۶. شناسایی منابع آلاینده دشت‌های مهم کشور به منظور تدوین برنامه پایش؛
۷. تدوین برنامه مدیریت محیط‌زیستی بنادر کشور.

## ۹,۲,۷. تقویت و ارتقای نیروی انسانی

سازمان حفاظت محیط‌زیست ایران و کل دستگاه‌های مرتبط با محیط‌زیست از کمبود نیروی انسانی متخصص در این عرصه رنج می‌برند. کم‌توجهی تاریخی به محیط‌زیست سبب غفلت از تربیت و توانمندسازی نیروی انسانی در این عرصه نیز شده است. دولت یازدهم برای رفع این نقیصه اقدامات زیر را انجام داده است.

۱. توانمندسازی نیروی انسانی متخصص سازمان از طریق استقرار، راه‌اندازی، آموزش، تهیه محتوای آموزشی و مدیریت سیستم آموزش مجازی؛
۲. اصلاح ساختار و تقویت یگان حفاظت محیط‌زیست زیر نظر بالاترین مقام دستگاه اجرایی و اعطای درجات محیط‌بانی؛
۳. افزایش سختی کار محیط‌بانان تا سقف ۳۰۰۰ امتیاز و تبدیل وضعیت استخدامی حدود ۵۰۰ محیط‌بان قراردادی؛
۴. تدوین لایحه حمایت از محیط‌بانان و ارایه به دولت؛
۵. آموزش حدود ۱۵۰۰ نفر از محیط‌بانان از سراسر کشور؛
۶. حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد حوزه محیط‌زیست برای تقویت نیروی انسانی مردم‌نهاد لازم برای حفاظت محیط‌زیست.

## ۱۰,۲,۷. تقویت دیپلماسی محیط‌زیست و همکاری‌های بین‌المللی

موفقیت در عرصه مدیریت محیط‌زیستی نیازمند همکاری‌های بین‌المللی در زمینه‌های مختلف و تقویت دیپلماسی محیط‌زیستی است. بحران ریزگردها و تأمین حبابه تالاب‌هایی نظیر هامون، ضرورت‌های دیپلماسی محیط‌زیستی را به خوبی نشان می‌دهند. محیط‌زیست هم‌چنین عرصه گسترده‌ای برای همکاری فناوری‌ها و تکمیل رویکرد تعامل سازنده است. اهم اقدامات انجام‌شده در این بخش به شرح زیر است.

۱. تصویب و ابلاغ قوانین «کنوانسیون میناماتا در مورد جیوه»؛
۲. الحاق کشور به پروتکل ۱۹۹۶ درخصوص جلوگیری از دفع مواد زائد و سایر مواد به دریا (پروتکل لندن)؛
۳. الحاق کشور به پروتکل حفاظت از تنوع زیستی، دریای خزر (کنوانسیون تهران)؛
۴. شرکت فعالانه ایران در روند تهیه و تصویب تفاهم نامه تغییرات آب و هوایی پاریس؛
۵. تقویت دیپلماسی محیط‌زیست در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای و تثبیت جایگاه ایران در معاهدات بین‌المللی در حوزه محیط زیست با انعقاد بیش از ۱۵ تفاهم‌نامه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی محیط‌زیستی با کشورهای مختلف و اجرای بخش‌هایی از این تفاهم‌نامه‌ها به ویژه بخش‌های آموزشی و فنی؛
۶. جلب مشارکت فنی و مالی ژاپن در حفاظت از دریاچه ارومیه و تالاب انزلی.

### ۳,۷. برنامه محیط‌زیستی دولت دوازدهم

- موفقیت‌های دولت یازدهم در زمینه محیط‌زیستی و ارتقای عملکرد محیط‌زیستی ایران بر اساس شاخص‌های بین‌المللی و دست‌آوردهای مشهودی نظیر موفقیت در پیشبرد احیای دریاچه ارومیه، احیای تالاب هورالعظیم و کاهش آلودگی هوای کلانشهرها به علاوه خیزش آگاهی عمومی در زمینه محیط‌زیست نشان می‌دهد رویکردهای دولت یازدهم در زمینه محیط‌زیست باید ادامه یابد. دولت دوازدهم همه راهبردهای ۱۲ گانه زیر را که در دولت یازدهم اجرایی شده، ادامه خواهد داد.
۱. ایجاد مدیریت یکپارچه و کارآمد کاهش آلودگی هوای کلانشهرها؛
  ۲. اجرای جدی برنامه مدیریت خاک، پسماند و فاضلاب و تکمیل مقررات آن؛
  ۳. ارتقای کارآمدی در حفاظت منابع طبیعی و تنوع زیستی؛
  ۴. احیا و اثربخش کردن شورای عالی محیط زیست و تشکیل و ارتقای اثربخشی صندوق محیط‌زیست؛
  ۵. تقویت و حمایت سازمان‌های مردم‌نهاد محیط‌زیستی؛
  ۶. آموزش و ترویج سواد، اخلاق، رفتار و عمومی‌سازی فرهنگ محیط زیست؛
  ۷. ارتقای دیپلماسی آب و احیای دیپلماسی محیط زیست با تأکید بر معضل ریزگردها؛
  ۸. توانمندسازی ساختاری و اقتدار محیط زیست در حاکمیت از طریق ارتقای جایگاه سازمان حفاظت محیط‌زیست در برنامه‌ریزی توسعه کشور؛



۹. تقویت ارزیابی محیط‌زیستی و اجتماعی اجتماعی در همه طرح‌ها و اعمال معیارهای ناشی از اقتصاد محیط‌زیست در برنامه‌ریزی توسعه؛

۱۰. اتخاذ رویکرد هزینه-فایده محیط‌زیستی در همه برنامه‌ریزی‌ها؛

۱۱. اجرای ابزارهای انگیزشی بازارمبنا و توسعه اشتغال سبز؛

۱۲. لحاظ کردن آمایش سرزمین با محوریت آب و محیط‌زیست در برنامه‌ها و طرح‌های توسعه الگوی توسعه کشور.

ضمن ادامه دادن مسیر چهار سال گذشته در قالب محورهای فوق، چهار برنامه که در ادامه تشریح می‌شود، پیگیری و اجرا خواهد شد.

### ۱،۳،۷. پیگیری برای تصویب لوایح محیط‌زیستی در مجلس

تصویب لوایح مرتبط با حفاظت از محیط‌زیست به دلایل مختلف و از جمله تعارضاتی که رعایت استانداردهای محیط‌زیستی با برخی منافع محلی دارد، بسیار دشوار و زمان‌بر و توأم با مخالفت‌های بسیار است. تدوین زیرساخت حقوقی حفاظت از محیط‌زیست نیز برای تثبیت حقوق محیط‌زیست ضروری است. برنامه جدی برای پیگیری تصویب و اجرایی‌شدن لوایح تدوین‌شده در دولت یازدهم، در دستور کار دولت دوازدهم خواهد بود. پیگیری تصویب چهار لایحه زیر در اولویت خواهد بود.

۱. لایحه هوای پاک؛

۲. لایحه حفاظت خاک؛

۳. لایحه ارزیابی محیط‌زیستی؛

۴. لایحه حفاظت از تالاب‌ها.

### ۲،۳،۷. اصلاح روند تصمیم‌گیری در کمیته ماده ۲ آیین‌نامه ارزیابی اثرات محیط‌زیستی

بخش مهمی از مشکلات محیط‌زیست ناشی از فرایند تصویب و اخذ مجوز اجرای طرح‌های بزرگ نظیر سدها، کارخانجات، جاده‌ها و سایر زیرساخت‌ها بوده است. ارزیابی اثرات محیط‌زیستی باید به صورت کاری تخصصی و با نهایت شفافیت، بدون اعمال قدرت و سلاقی ضدمحیط‌زیستی حامیان پروژه‌های بزرگ انجام شود. اصلاحات در فرایند کمیسیون ماده ۲ باید متضمن رسیدن به اهداف زیر باشد:

۱. رعایت حداکثر شفافیت و دسترسی متخصصان و عموم فعالان محیط‌زیست به نتایج ارزیابی تأثیر محیط‌زیستی؛
۲. مشارکت اجتماعات تحت تأثیر طرح‌ها و پروژه‌ها در ارزیابی تأثیرات محیط‌زیستی؛
۳. ارتقای سطح ارزیابی تأثیر محیط‌زیستی به «ارزیابی محیط‌زیستی استراتژیک»؛
۴. ارتقای جایگاه حقوقی نتایج ارزیابی تأثیر محیط‌زیستی به سطحی که در دادگاه‌ها بتوان به آن‌ها استناد کرد و افراد و گروه‌های تحت تأثیر پروژه‌ها بتوانند از حقوق خود به استناد این گزارش‌ها دفاع کنند؛
۵. ناممکن ساختن تصویب، اجرا و تخصیص اعتبارات پروژه‌ها بدون اخذ مجوز محیط‌زیستی در فرایند شفاف کمیسیون ماده ۲؛

### ۳،۳،۷. ارتقای حکمرانی و بهره‌وری در مصرف منابع آب

تعدیل مسئله و بحران آب در ایران از اولویت‌های برنامه ششم توسعه است. دولت دوازدهم باید در زمینه مسئله آب اقدامات جدی انجام دهد که در این راستا برنامه‌ها و اقدامات زیر پیگیری خواهد شد.

۱. تدوین «گزارش ملی آب» با هدف مشخص کردن روندهای توسعه کشور که منجر به بروز بحران آب شده و مشخص ساختن برنامه‌های دقیق اجرایی برای اصلاح مسیر؛
۲. اولویت‌دادن به مدیریت غیرسازه‌ای منابع آب و مدیریت تقاضا؛
۳. احیای رودخانه‌ها و رعایت حقابه‌های محیط‌زیستی؛
۴. تدوین برنامه‌های توسعه کالبدی مبتنی بر آمایش سرزمین و پتانسیل آب کشور؛
۵. توسعه بستر قانونی، اصلاح مقررات و نهایی کردن تدوین قانون جامع آب کشور؛
۶. اصلاحات ساختاری، ازجمله در نظر گرفتن حوضه‌های آبریز و نه استان‌ها به منزله واحد اصلی مدیریت یکپارچه منابع آب؛
۷. بازچرخانی آب و استفاده از پساب تصفیه‌شده در بخش کشاورزی محصولات غیرخوراکی با رعایت ملاحظات بهداشتی و محیط‌زیستی؛
۸. تأمین بخشی از آب صنایع از طریق بازچرخانی؛
۹. تخصیص حقابه محیط‌زیستی رودخانه‌ها، تالاب‌ها، دریاچه‌ها؛
۱۰. ادامه بازنگری و تعیین حجم مخازن سدهای درحال طراحی باتوجه به تغییرات هیدرولوژیک، توجیه اقتصادی و ارزیابی آثار محیط‌زیستی؛

۱۱. محدود کردن مصارف آب در بخش‌های مختلف به توان اکولوژیک حوضه آبریز؛
۱۲. اجرای طرح تعادل بخشی آب‌های زیرزمینی؛
۱۳. ادامه تلاش برای کاهش مصرف آب در بخش کشاورزی با ارتقای بهره‌وری و کاربرد فناوری‌های جدید کشاورزی و آبیاری؛
۱۴. تأمین امنیت غذایی کشور (نه لزوماً خودکفایی در تمام محصولات کشاورزی و دامی) با توجه به تجارت آب مجازی؛
۱۵. تأکید بر اقدامات آب‌خیزداری برای حفاظت از منابع آب و خاک در حوضه آبریز؛
۱۶. کاهش درصد و تلفات آب بدون درآمد در شبکه آب شهری و روستایی؛
۱۷. زمینه‌سازی برای جداسازی شبکه آب شرب و بهداشتی؛
۱۸. سرمایه‌گذاری در زمینه استفاده از تکنولوژی‌های بومی و سازگار با اقلیم و بوم‌شناسی کشور (کاریزها، جمع‌آوری آب باران و ...)
۱۹. اهمیت دادن به ارزش اقتصادی آب در تمامی مصارف و ایجاد بازار آب؛
۲۰. اصلاح نظام تعرفه‌ها و قیمت‌گذاری واقعی آب، متناسب با پوشش هزینه‌ها؛
۲۱. احداث تصفیه‌خانه‌های فاضلاب و تکمیل شبکه‌های آبیاری و زهکشی همزمان با اتمام سدها؛
۲۲. تقویت سیستم پایش برای کاهش آسیب‌پذیری منابع آب سطحی و زیرزمینی؛
۲۳. استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد برای صیانت آب؛
۲۴. مشارکت تشکلهای بهره‌برداران آب در مدیریت تأسیسات آبی و تقویت ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد؛
۲۵. آگاهی‌رسانی و جلب مشارکت عمومی؛
۲۶. همکاری علمی و تبادل تجربیات با نهادهای بین‌المللی آب.

#### ۴,۳,۷. پیشبرد اقتصاد سبز

دسترسی به انرژی ارزان از منابع سوخت فسیلی سبب افزایش شدت مصرف انرژی در کشور شده است. این مصرف با عقب‌ماندگی فناورانه و نظام‌های قیمت‌گذاری ناکارآمد انرژی تلفیق شده و در نهایت وضعیت نامساعدی از نظر اقتصادی و محیط‌زیستی برای مصرف انرژی در ایران رقم زده است. بهبود این وضعیت مستلزم پیگیری برنامه‌های زیر است.

۱. حمایت از تولید انرژی‌های تجدیدپذیر از منابع باد و خورشید از طریق اصلاح نظام‌های قیمت‌گذاری انرژی، همکاری فناوریانه با کشورهای پیشرو و اعمال استانداردهای محیط‌زیستی سختگیرانه؛
۲. تدوین نظام جامع مدیریت پسماند پایدار با تأکید بر: تفکیک زباله‌های جامد از مبدأ، تقویت صنعت بازیافت پسماندهای جامد، تقویت بازارهای تولید و فروش محصولات بازیافتی، و روش‌های پایدار دفع پسماندهای شهری (از جمله تبدیل پسماندها به کمپوست و انرژی)، و تخصیص اعتبارات لازم برای اجرای برنامه‌های پیشنهادی این نظام جامع؛
۳. حمایت از بازیافت زباله و تولید کمپوست برای جلوگیری از آلودگی خاک توسط زباله‌ها، و کمک به احیای کیفیت خاک‌های ایران از طریق مصرف کمپوست؛
۴. حمایت از تولید و انتقال فناوری در زمینه وسایل مصرف‌کننده انرژی با استانداردهای مصرف انرژی بهتر؛
۵. حمایت از تولید محصولات ارگانیک کشاورزی و ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تولید کشاورزی با کود و سم کمتر، تخصیص اعتبارات و اولویت به ساخت مجتمع‌های تولید کودهای ارگانیک برای توسعه کشاورزی پایدار؛
۶. اعمال تعرفه‌های مالیاتی و جریمه‌های زیست‌محیطی بر محصولاتی که با استانداردهای زیست‌محیطی پایین تولید می‌شوند؛
۷. حمایت از توسعه تکنولوژی بومی سازگار با محیط‌زیست، و دادن تسهیلات برای وارد کردن تکنولوژی‌هایی که آلودگی‌زدایی کمتری دارند؛
۸. ادامه سیاست‌ها و برنامه‌های ملی تدوین‌شده برای مقابله با تغییر اقلیم و کاهش گازهای گلخانه‌ای؛
۹. حمایت از گردشگری محیط‌زیستی با رعایت استانداردهای حفظ محیط‌زیست.

### ۵,۳,۷. تداوم جلب مشارکت عمومی

بهبود وضعیت محیط‌زیست ایران نیازمند مشارکت و نظارت عمومی، و هم‌چنین ارتقای آگاهی عموم جامعه درباره ضرورت حفظ محیط‌زیست و جلوگیری از تداوم روندهای مخرب است. این مهم هم‌چنین نیازمند آموزش عمومی گسترده درباره محیط‌زیست است. چنین کاری به کمک سمن‌ها و مشارکت مردمی امکان‌پذیر است. برنامه‌های زیر در دولت دوازدهم پیگیری خواهد شد.

۱. گسترش آموزش فراگیر، از پیش دبستانی تا دانشگاه- آموزش منتهی به تغییر رفتار؛
۲. توسعه ارتباطات راهبردی در حوزه محیط‌زیست از طریق همکاری با هنرمندان، دانشگاه‌ها، بخش خصوصی، فعالان محیط‌زیست و شهروندان؛
۳. توسعه سامانه‌های جلب مشارکت و نظارت مردمی در حفظ محیط‌زیست در فضای مجازی و توانمندسازی مردم برای نظارت محیط‌زیستی از طریق ارائه اطلاعات درباره محیط‌زیست ایران و عوامل مخرب آن به مردم.





بخش هشتم - برنامه سلامت، بهداشت و درمان

تداوم طرح تحول سلامت

و

اصلاحات ساختاری در نظام بهداشت و درمان







## ۱,۸. مقدمه

طرح تحول سلامت مهم‌ترین برنامه دولت یازدهم در حوزه بهداشت و سلامت بوده و اثرات اجتماعی گسترده‌ای نیز بر جا گذاشته است. طرح تحول سلامت در شرایطی اجرا شد که هزینه‌های درمان به شدت بر مردم فشار می‌آورد و ضرورت داشت میزان پرداخت از جیب مردم کاهش یابد و جلوی سقوط بخش‌هایی از شهروندان به زیر خط فقر گرفته شود.

طرح تحول سلامت دست‌آوردهای متعددی داشته اما نظام سلامت فراتر از اقداماتی است که در طرح تحول نظام سلامت انجام شده و به سامان کردن نظام سلامت نیازمند اصلاحات ساختاری است. آنچه در ادامه تشریح شده، ابتدا شرحی بر دست‌آوردهای دولت یازدهم در حوزه بهداشت و درمان، و سپس برنامه‌های پیشنهادی برای پیگیری و اجرا در دولت دوازدهم است.

## ۲,۸. دست‌آوردهای دولت یازدهم در بهداشت و درمان

اجرای طرح تحول سلامت به عنوان بزرگ‌ترین برنامه بهداشت و درمان دولت یازدهم، دست‌آوردهای زیر را در پی داشته است. سه هدف کلان طرح تحول نظام سلامت عبارت بوده‌اند از: عدالت در دسترسی به خدمات، ارتقای کیفیت ارائه خدمات سلامت، و حفاظت مالی بیماران.

۱. افزایش سهم سلامت از بودجه دولت؛
۲. رفع بحران کمبود دارو و تجهیزات پزشکی؛
۳. کنترل قیمت دارو و تجهیزات پزشکی؛
۴. حمایت از داروهای تولید داخل؛
۵. بیمه کردن ده میلیون و هفتصد هزار نفر جمعیت فاقد بیمه پایه سلامت؛
۶. کاهش میزان پرداختی بیماران در بیمارستان‌های دولتی وابسته به وزارت بهداشت؛
۷. ارتقای کیفیت خدمات سلامت در بخش دولتی؛
۸. رایگان کردن زایمان طبیعی مادران؛
۹. مدیریت ارائه خدمات و حفاظت مالی از بیماران مبتلا به بیماری‌های صعب‌العلاج؛
۱۰. توسعه و تکمیل و اصلاح برنامه پزشک خانواده در دو استان فارس و مازندران؛
۱۱. توسعه زیرساخت‌های درمان از جمله ساخت ۴۲۰ بیمارستان جدید؛
۱۲. ساخت ۲۴۸۳ تخت مراقبت‌های ویژه؛

۱۳. بهره‌مندی ۲۱ میلیون نفر از خدمات بستری؛
۱۴. حفاظت مالی بیماران بستری در برابر هزینه‌های کمرشکن در بیمارستان‌های دولتی برای ۷۷,۴ درصد جمعیت کشور؛
۱۵. کاهش ارجاع مردم برای خرید دارو و تجهیزات از حدود ۱۰۰ درصد موارد به کمتر از ۳ درصد موارد؛
۱۶. پوشش هزینه‌های درمان ناباروری با تعرف دولتی برای زوج‌های نابارور؛
۱۷. ماندگاری پزشکان در ۳۰۲ شهر از مناطق محروم؛
۱۸. ایجاد ۳۰ پایگاه اورژانس هوایی در سراسر کشور؛
۱۹. ساخت و تکمیل ۱۹۸۶ خانه بهداشت و ۲۶۳ مرکز خدمات جامع روستایی در راستای ارتقای عدالت در دسترسی به خدمات بهداشت و درمان؛
۲۰. تحت پوشش گرفتن ۹۸۵۱۷۸۴ خانوار در پایگاه‌های سلامت در شهرهای بالای ۲۰ هزار نفر؛
۲۱. تحت پوشش گرفتن ۲۵۵۰۰۱۴ خانوار در پایگاه‌های سلامت حاشیه شهرها؛
۲۲. احداث و تجهیز ۲۰۰۰ خانه بهداشت، ۷۰۰ واحد ارائه خدمات سلامت، ۱۲۷۰۰ واحد بهداشتی روستایی؛
۲۳. اجرای برنامه ملی درمان پیشرفته سکته‌های قلبی و مغزی در ۵۵ بیمارستان و ۲۵ شهر؛
۲۴. بازسازی ۲,۵ میلیون متر مربع فضای اقامتی؛
۲۵. نوسازی ۴۵۰۰۰ تخت بیمارستانی با استفاده ۱۰۰ درصدی از تولیدات ایرانی؛
۲۶. توزیع ۱۳۰۰۰۰ قلم تجهیزات هتلینگ؛
۲۷. ساخت ۲۱۰۰۰ تخت بیمارستانی؛
۲۸. افتتاح و بهره‌برداری ۲۰۳۴۷ تخت بیمارستانی از ابتدای دولت یازدهم (میانگین سالیانه ۷۰۰۰ تخت بیمارستانی)؛
۲۹. ساخت و تجهیز ۱۸۰۰ اتاق یک‌نفره زایمان طبیعی و بهره‌برداری از ۸۵۶ اتاق؛
۳۰. احداث و بهسازی ۱۳۳۰۸۹ مترمربع اورژانس منتخب؛
۳۱. افزوده شدن ۳۰۰۰ دستگاه آمبولانس به ناوگان اورژانس زمینی؛
۳۲. عقد قرارداد خرید ۶ دستگاه بالگرد آمبولانس؛
۳۳. ساخت ۲۵۰ پلی‌کلینیک تخصصی جدید؛

۳۴. احداث و راهاندازی ۱۳۱ مرکز غربالگری سرطان؛
۳۵. بهره‌برداری از ۵۲ مرکز شیمی‌درمانی و سرطان؛
۳۶. ساخت و راهاندازی ۱۷ مرکز جدید درمان ناباروری، و توسعه و تجهیز ۲۴ مرکز درمان ناباروری؛
۳۷. افزایش تعداد مقالات علوم پزشکی کشور در بانک اطلاعاتی اسکوپوس از ۱۱۸۱۲ مقاله به ۱۴۹۰۲ مقاله؛
۳۸. راهاندازی ۶۲۰ سازمان مردم‌نهاد، ۸۷۲ مؤسسه خیریه و ۲۱۲ گروه جهادی داوطلبانه در حوزه سلامت؛
۳۹. جلب کمک خیرین ملی به میزان ۴۰۰۰ میلیارد تومان در توسعه زیرساخت‌های سلامت طی سه سال و راهاندازی ۷۰ خیریه بیمارستانی تا سال ۱۳۹۵؛
۴۰. پیش‌بینی راهاندازی ۵۷۰ خیریه بیمارستانی در سال ۱۳۹۶؛
۴۱. مجهز کردن ۵۹۸ بیمارستان دولتی به سیستم اطلاعات بیمارستانی؛
۴۲. مجهز شدن ۴۲۶۰۰ واحد درمانی به پوشش خدمات الکترونیک سلامت؛
۴۳. افزوده شدن ۴۸ میلیارد رکورد به رکوردهای پرونده الکترونیک سلامت ایرانیان؛
۴۴. افزایش افراد تحت پوشش پرونده الکترونیک سلامت به ۶۶ میلیون نفر؛
۴۵. طرح تحول نظام سلامت با حمایت از تولید دارو و تجهیزات در داخل، و افزایش نظارت برای ارتقای کیفیت محصولات، در راستای اجرایی‌شدن اقتصاد مقاومتی نیز حرکت کرده است. سهم تجهیزات تولید داخل از ۳۶۰ میلیون دلار در سال ۱۳۹۲ به ۵۰۰ میلیون دلار در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است. اقلام داروی سنتی دارای مجوز نیز از ۲۹۸ مورد در سال ۱۳۹۲ به ۸۵۵ مورد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

### ۳.۸. برنامه سلامت، بهداشت و درمان دولت دوازدهم

طرح تحول سلامت و همه دست‌آوردهای آن علی‌رغم ارتقا دادن کیفیت و کاهش هزینه ارائه خدمات به بیماران، کشور را از اصلاحات ساختاری در نظام بهداشت و درمان بی‌نیاز نساخته است. ارتقای ساختاری نظام سلامت به منظور پایداری کیفیت و کمیت ارائه خدمات و هم‌چنین پایداری مالی نظام سلامت، و هم‌چنین اجتماعی کردن سلامت از ملزومات اساسی کشور است که برای اجرا در دولت دوازدهم در نظر گرفته شده است. این بدان معناست که با

رفع وضعیت اضطراری در نظام بهداشت و درمان، اکنون ثبات قابل ملاحظه‌ای برای اصلاحات ساختاری فراهم شده است. وزارت بهداشت در دولت دوازدهم موظف به اجرای برنامه‌های زیر خواهد بود.

۱. اجرای برنامه پزشک خانواده که سبب تعریف جایگاه شایسته برای پزشکان عمومی در نظام سلامت کشور، تقویت پیشگیری سطح اول که عمده‌تاً بر عهده پزشکان عمومی است، و کاهش هزینه‌های نظام سلامت می‌شود؛

۲. سطح‌بندی کلیه خدمات تشخیصی و درمانی بر اساس نظام ارجاع مبتنی بر پزشک خانواده و اجازه تجویز این گونه خدمات بر اساس راهنماهای بالینی، طرح ژنریک و نظام دارویی ملی کشور. این کار با اولویت خدمات درمانی‌ای که بیشترین هزینه را بر نظام سلامت تحمیل می‌کنند آغاز می‌شود؛

۳. به‌کارگیری کامل پرونده الکترونیک سلامت و استفاده از آن برای رسیدگی به اسناد پزشکی و پرداخت هزینه آن‌ها به صورت الکترونیکی (برخط)؛

۴. تدوین راهنماهای بالینی در زمانبندی مشخص (کمتر از یک سال) برای آن دسته تشخیص‌ها و درمان‌هایی که بیشترین هزینه را بر نظام درمان تحمیل می‌کنند، و سپس برای کلیه تشخیص‌ها و درمان‌ها و به تصویب آن‌ها در شورای عالی بیمه خدمات درمانی؛

۵. تدوین آیین‌نامه‌های خرید راهبردی خدمات سلامت در شورای عالی بیمه خدمات درمانی به گونه‌ای که ضامن ارتقای نقش بیمه به ناظر و کنترل‌کننده هزینه سلامت، و نه فقط تأمین‌کننده مالی باشد؛

۶. تدوین شیوه‌نامه بررسی و پرداخت اسناد توسط وزارت رفاه به نحوی که در آن نقش سازمان‌های بیمه‌گر در زمینه کنترل هزینه‌ها اعمال شود. این شیوه‌نامه در شورای عالی بیمه بررسی و تصویب شود و پس از آن ابلاغ می‌گردد؛

۷. استانداردسازی کتاب ارزش نسبی خدمات پزشکی و تصویب شورای عالی بیمه خدمات درمانی به گونه‌ای که سیاست‌های کلی سلامت (ابلاغی مقام معظم رهبری) اجرایی گشته و در فاز اول، اختلاف تعرفه «جزء حرفه‌ای» میان بخش‌های دولتی و غیردولتی (اعم از خصوصی، عمومی غیردولتی، خیریه و ...) از میان برداشته شود. سهم سود عادلانه (و نه سود سرمایه) و استهلاک در تعرفه‌های مذکور معین و به ازای حجم خدمات خریداری شده توسط سازمان‌های بیمه‌گر از بخش دولتی، به عنوان یارانه دولت (که در حال حاضر

به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر سازمان‌های دولتی پرداخت می‌شود) به سازمان‌های بیمه‌گر پرداخت شود تا در قالب قیمت‌های استاندارد (واقعی) میان مراکز درمانی دولتی بازتوزیع شود. در صورتی که خرید خدمت راهبردی و DRG در دستور کار قرار گیرد، مسئله بازنگری در کتاب ارزش نسبی خدمات بلاموضوع می‌شود و می‌توان بدون مشکلات ناشی از مقاومت در برابر بازنگری، از این مسئله عبور کرد؛

۸. حذف هم‌پوشانی‌های بیمه‌ای سازمان بیمه سلامت و سایر سازمان‌های بیمه‌گر؛

۹. کاهش تقاضا برای بستری از طریق کاهش هزینه‌های سرپایی بیمه‌های پایه؛

۱۰. کنترل هزینه‌های کاتاستروفیک (خانمان‌سوز) از طریق ثبت داروهای پرهزینه و حذف

هزینه‌های OTC؛

۱۱. انجام اصلاحات لازم برای ممانعت از انتقال بیمه‌های اجباری به بیمه‌های اختیاری؛

۱۲. انجام آزمون‌های وسع و حذف افراد غیرنیازمند از پوشش بیمه سلامت رایگان به‌منظور

هدفمند کردن هزینه‌های بهداشت و درمان؛

۱۳. اجرای نظام ارجاع افراد نیازمند برای استفاده از خدمات بستری بیمه رایگان؛

۱۴. استقرار کامل سامانه پرونده الکترونیک سلامت و مکانیزه نمودن فرایندهای درمان؛

۱۵. الزام به تشکیل صندوق بیمه درمان در زیرمجموعه سازمان تأمین اجتماعی به‌منظور

شفاف‌سازی منابع درمان و هم‌چنین وارد کردن هزینه‌های مربوطه از محل ردیف‌های قانونی

به بخش درمان؛

۱۶. ارتقای جذابیت‌های نظام درمانی کشور برای توسعه «توریسم سلامت» و هماهنگ‌سازی

تلاش‌های دستگاه‌های مسئول برای بالا بردن سطح درآمد نظام سلامت از این محل.





بخش نهم - برنامه سیاست خارجی

دیپلماسی فعال برای  
توسعه همکاری‌های بین‌المللی، صلح، اعتدال  
و شکوفایی اقتصادی







## ۱,۹. مقدمه

با این وجود که دولت یازدهم میراث دار یکی از بدترین دوره از مناسبات جمهوری اسلامی ایران با همسایگان و قدرت‌های فرا منطقه‌ای بود اما همت بلندی را برای قرار دادن سیاست خارجی در مسیر تعامل سازنده و مؤثر با همه کشورهای جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت بکار گرفت. دولت یازدهم با سرمشق قرار دادن خط‌مشی تدبیر و اعتدال، گام‌های متوازی را به منظور ترمیم و بهبود چهره جمهوری اسلامی ایران، کنار گذاشتن خط‌مشی تقابل و رفع تنش‌های غیرضروری با سایر دولت‌ها و به‌ویژه همسایگان برداشت و بسترهای لازم به منظور بهره‌گیری از ظرفیت‌ها، توانمندی‌ها و فرصت‌های پیش روی جمهوری اسلامی ایران را فراهم کرد. به رغم موفقیت‌های چشمگیر، همچنان راه درازی پیش روداریم که جز از طریق اتکای به پروردگار متعال، عمل به نصایح و رهنمودهای داهیانه مقام معظم رهبری، خودباوری، حمایت و انسجام ملی و همکاری‌های صادقانه و چندجانبه منطقه‌ای با همه همسایگان و بازیگران فرا منطقه‌ای به سرانجام نخواهد رسید. برنامه سیاست خارجی دولت دوازدهم بازتاب ترکیب و تناسب میان اصول، اهداف و راهبردهای استراتژی‌های دستیابی به آن‌هاست. این برنامه در پیوند با دستاوردها و مقدمات فراهم‌شده در دولت یازدهم و در نظر گرفتن افق‌های بلندپروازانه‌تری است که تحقق آرمان‌های ملت بزرگ ایران و منویات جمهوری اسلامی ایران را سرعت می‌بخشد.

## ۲,۹. کارنامه سیاست خارجی در دولت یازدهم

دولت یازدهم در خلأ به مسئولیت نرسید و وارث شرایط، امکانات و مشکلات دولت‌های قبل از خود بود. این دولت مسئولیت سیاست خارجی را در وضعیت وخیم و تأسف باری بر عهده گرفت. دولت در شرایطی فعالیت خود را آغاز نمود که:

۱. کشور در عرصه سیاست خارجی با تنگ‌ترین فضا و بیشترین فشار پس از پایان جنگ

تحمیلی و بلکه در کل سال‌های پس از انقلاب اسلامی بسر می‌برد؛

۲. با اجماع قدرت‌های جهانی، برنامه هسته‌ای ایران به عنوان تهدید صلح و امنیت بین‌المللی

شناخته می‌شد؛

۳. با اعمال سخت‌ترین تحریم‌های هدفمند و ظالمانه علیه کشور از سوی شورای امنیت سازمان

ملل متحد، اتحادیه اروپا و ایالات متحده، کشور از حق خود در فعالیت‌های روزمره اقتصادی

بین‌المللی محروم بود؛

۴. احتمال حمله نظامی و یا دست‌کم تهدید به حمله نظامی به کشور به‌طور علنی و متناوب مطرح می‌شد؛

۵. کشور درگیر بالاترین نرخ تورم پس از انقلاب (۴۵٪) توأم با رکود شدید اقتصادی بود؛ به‌نحوی که ارزش پول ملی در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ حداقل سه‌برابر کاهش یافته بود؛

۶. روابط سیاسی و اقتصادی با کشورهای اروپایی به دلیل تحریم‌ها و نیز به خاطر لحن تحریک‌کننده و تهاجمی دولت دهم (به‌ویژه با طرح موضوعاتی مانند هولوکاست) در

کمترین سطح خود قرار داشت و روابط با برخی از مهم‌ترین کشورها نیز کاملاً قطع شده بود؛ ۷. تحریم‌های مختلف علیه ایران یکی پس از دیگری در کنگره آمریکا به تصویب می‌رسید و

با اعمال زورمدارانه «فراسرزمینی» همه کشورها ملزم به رعایت آن‌ها می‌شدند که از جمله مهم‌ترین آن‌ها تحریم بانک مرکزی ایران بود. علاوه بر قانون کاهش فزاینده خرید نفت از

ایران، طرح تحریم خرید نفت ایران هم در دستور کار قرار داشت که می‌توانست صادرات نفت ایران را در مدت کوتاهی به مرز صفر برساند؛

۸. کشورهای دوست همچون روسیه و چین و هند نیز متأثر از فضای سنگین تحریم علیه کشور روابط اقتصادی و تجاری خود را با ایران محدود ساخته و یا امتیازات نامتوازن و یک‌جانبه

فراوانی به نفع خود وضع کرده و درواقع هزینه سنگینی برای ساده‌ترین تعاملات اقتصادی از ملت ایران اخذ می‌کردند. اموال و دارایی‌های ایران در بانک‌های این کشورها به‌عنوان

گرو نگهداری می‌شد و ایران مجبور بود از محل آن از کشورهای مذکور کالاهای مصرفی خریداری و وارد کشور کند. درواقع فروش نفت به‌صورت تهاجری و در قبال واردات

کالاهای مصرفی بی‌کیفیت انجام می‌شد که این عملاً به معنای اتلاف سرمایه ملی و عدم امکان استفاده بهینه از درآمدهای نفت برای مصالح کشور (مانند سرمایه‌گذاری در بخش‌های

زیربنایی و توسعه‌ای) نیز آسیب رساندن به تولیدات داخلی بود؛

۹. چهره عمومی ایران در جهان به‌واسطه هشت سال کاربرد لحن تهاجمی و بی‌محبا در سیاست خارجی و نیز به دلیل تشدید بحران بر سر پرونده هسته‌ای ایران به‌شدت مخدوش و

منفی شده بود و ایران به‌عنوان یکی از ده کشور پرجاذبه جهان برای گردشگری نمی‌توانست از این ظرفیت خود برای کسب درآمدهای سرشار ارزی استفاده کند. جو رسانه‌ای بسیار

سنگین و خصمانه‌ای علیه کشورمان ایجاد شده بود که نه‌تنها در غرب بلکه در سراسر جهان از جمله در کشورهای آسیایی و مسلمان نیز سبب تخریب وجهه کشورمان در افکار عمومی

می‌شد و از ملت ایران چهره‌ای خشن، جنگ‌طلب و ترسناک ترسیم می‌کرد؛  
۱۰. مزیت‌های نسبی کشور در حوزه حمل‌ونقل و ترانزیت در معرض تهدید جدی قرار گرفته بود. خطوط هواپیمایی ملی کشور در معرض ورشکستگی کامل بودند و بیش از میلیاردها دلار از ثروت مردم ایران در هرسال برای سفرهای خارجی به حساب شرکت‌های هواپیمایی بیگانه واریز می‌شد؛

۱۱. هرگونه نقل‌وانتقال مالی رسمی و شفاف از مبدأ و یا به مقصد کشور ممنوع شده بود و همین امر زمینه را برای گسترش فساد و سودجویی‌های کلان رانت‌خواران و واسطه‌ها و اتلاف شدید بیت‌المال فراهم می‌کرد. ذکر این نکته کافی است که در هر نقل‌وانتقال مالی مبلغی مابین ۳ تا ۱۲ درصد از اصل پول به‌عنوان کارمزد نصیب کارپردازان و دلالان داخلی و بین‌المللی می‌شد که در مجموع میلیاردها دلار از ثروت ملت ایران از همین طریق به هدر می‌رفت. برخی افراد خاص و حتی برخی کشورهای همسایه و غیر همسایه از طریق همین دلالی‌ها مقادیر فراوانی از پول ملت ایران را به‌آسانی به جیب خود ریختند.

در مجموع در آغاز به کار دولت یازدهم، تضعیف ملت ایران در سطح جهانی در حال تبدیل شدن به یک امر عادی بود و هر کس اعم از افراد و دولت‌ها به هر طریق ممکن درصدد کسب بیشترین امتیازات و سودهای یک‌جانبه از ایران بودند. برخی کشورهای غربی هم کمر به ورشکست کردن کشور و درنهایت فروپاشی آن بسته بودند. گاهی چنین استدلال می‌شود که خطر جنگ و حمله نظامی در قبل از روی کار آمدن دولت یازدهم صرفاً ناشی از عملیات روانی دشمنان بود و در حقیقت قدرت بازدارندگی نظامی ایران مانع از تجاوز آنان می‌شد، لذا سیاست خارجی دولت یازدهم هیچ تأثیری در دفع خطر جنگ از کشور نداشت. فارغ از عدم انطباق این تحلیل با واقعیات ملموس در آن زمان، حتی اگر این فرض را بپذیریم که تهدیدات دشمنان به حمله نظامی علیه ایران غیرعملی بوده است، کمتر کسی می‌تواند منکر این حقیقت شود که در سال ۱۳۹۲ کشور در آستانه ورشکستگی مالی قرار داشت و اگر صادرات نفت به صفر می‌رسید دولت در اداره امور جاری کشور و تأمین نیازمندی‌های اولیه مردم (مانند پرداخت حقوق کارمندان و تأمین کالاهای اساسی) دچار مشکلات جدی می‌شد. هم‌زمان نرخ تورم به‌طور بی‌سابقه و سرسام‌آوری افزایش می‌یافت و ارزش پول ملی در مدت کوتاهی تا بیش از ۴ برابر یا بیشتر سقوط می‌کرد. اگر چنین شرایطی بر کشور حاکم می‌شد دیگر نیازی به حمله نظامی گسترده از سوی دشمن وجود نداشت بلکه کشور به‌طور خودبه‌خود و از درون به مرحله فروپاشی می‌رسید.

### ۳،۹. رویکرد دولت یازدهم به سیاست خارجی

دولت یازدهم در این شرایط، در مدت زمان کمتر از چهار سال موفق شد دست‌آوردهایی را در حوزه سیاست خارجی کسب نماید که در مقام مقایسه با شرایط پیش از روی کار آمدن دولت، به معجزه شباهت دارند. در برنامه‌ای که در آستانه انتخابات سال ۱۳۹۲ به مردم ارائه شد، اهداف عالی سیاست خارجی دولت تدبیر و امید برای بهبود شرایط سیاست خارجی کشور در قالب موارد زیر بیان شده بود:

۱. اعتلای منزلت ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی ایران؛ کاهش و یا رفع تهدیدات؛ تأمین امنیت ملی؛ گشودن بازارهای بسته و نیمه بسته و جذب سرمایه‌گذاری خارجی؛
  ۲. تغییر رابطه ایران با نظام بین‌الملل و تلاش دستگاه دیپلماسی برای کاهش اصطکاک و ابهامات؛ به‌ویژه در موضوع هسته‌ای؛ که می‌تواند موجب کاهش فشارها و هزینه‌های سیاسی-اقتصادی سنگین برای کشور شود؛
  ۳. تلاش برای کاهش تنش با کشورهای همسایه و افزایش همکاری‌های درون منطقه‌ای از طریق اتخاذ یک سیاست خارجی تعاملی؛
  ۴. تلاش برای تأثیرگذاری گفتمانی در شکل‌دهی به ساختار معنایی نظام بین‌الملل (اعتلای قدرت نرم کشور در سیاست خارجی).
- در آن برنامه همچنین راهکارهای زیر به‌عنوان وعده‌های دولت یازدهم در حوزه سیاست خارجی مورد تأکید قرار گرفته بودند:

۱. اصلاح تصویر امنیتی ایران در عرصه بین‌المللی، ارتقاء مشارکت کشور در نظام بین‌الملل به‌ویژه از طریق نهادگرایی و حضور فعال در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای؛
۲. تنظیم بهینه روابط با قدرت‌های بزرگ به‌منظور خنثی کردن تأثیر سیاست‌های سلبی آن‌ها بر کشور؛
۳. ارتقاء هدفمند روابط با کشورهای غیر غربی و قدرت‌های نوظهور آسیایی؛
۴. ارتقاء سطح تولید و تأمین امنیت انرژی؛
۵. توجه به ظرفیت‌های ترانزیتی کشور؛
۶. همگرایی منطقه‌ای با تأکید بر اشتراکات به‌جای افتراقات؛
۷. ارتقاء اتصالات زیرساختی با همسایگان، اعتمادسازی منطقه‌ای و بین‌المللی؛
۸. انتخاب گفتمان مناسب در طرح و پیگیری آرمان‌ها و ایده‌ها؛
۹. تلاش برای برجسته ساختن فرصت‌ها به‌جای تهدیدها؛

۱۰. تلاش برای ایجاد اجماع داخلی در حوزه سیاست خارجی حداقل درباره موضوع هسته‌ای، و ...

در راستای تحقیق این برنامه‌ها و وعده‌ها، دولت یازدهم با انجام اقدامات فشرده و هدفمند و اعمال یک تهاجم دیپلماتیک پس از ۲۳ ماه مذاکرات فشرده و دشوار، سرانجام در تیرماه ۱۳۹۴ به توافق بر سر «برنامه جامع اقدام مشترک» با شش قدرت جهانی دست یافت. به دنبال این توافق که می‌توان آن را بدون تردید بزرگ‌ترین و ماندگارترین میراث سیاست خارجی دولت یازدهم لقب داد، فصل جدیدی در حیات سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی گشوده شد. نظام جمهوری اسلامی ایران از بدو تشکیل خود دو تصمیم حیاتی و سرنوشت‌ساز را در دو مقطع حساس اتخاذ کرده که موجب محافظت از بقای نظام در برابر توطئه‌های بیرونی و تثبیت و رشد آن در عرصه داخلی شده‌اند: پذیرش قطعنامه ۵۹۸ و پایان بخشیدن به جنگ تحمیلی و دستیابی به توافق هسته‌ای (برجام) با قدرت‌های جهانی. در هردوی این مقاطع سرنوشت‌ساز، جهان تحت تأثیر قدرت اقناع‌کنندگی منطق و ظرفیت بالای دیپلماسی ایران قرار گرفته و حقوق تضییع شده ملت ایران تا حدود زیادی احیاء شده است.

دولت یازدهم با توافق برجام، توانست تا به یکی از پیچیده‌ترین بحران‌های بین‌المللی در قرن اخیر و یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های تاریخ معاصر ایران فائق آید و تهدید مسلم و عریان دشمنان را به فرصت کم‌نظیری برای بازسازی جایگاه مؤثر ایران در نظام بین‌الملل تبدیل نماید. برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز ایران به‌طور رسمی مورد تأیید همه قدرت‌های جهانی قرار گرفت و تمامی قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد و نیز شورای حکام آژانس علیه برنامه هسته‌ای ایران لغو گردیدند و اتهامات سنگین مربوط به ابعاد نظامی برنامه هسته‌ای ایران برای همیشه مردود اعلام شد.

توافق هسته‌ای و حذف تحریم‌ها باعث شفاف شدن ارتباط‌های مالی و تجارت‌های بین‌المللی شد، موضوعی که در صورت عدم تحقق می‌توانست کشور را با خطر غرق شدن در گرداب فسادهای گسترده و سازمان‌یافته مالی و اداری به بهانه دور زدن تحریم‌ها مواجه کند. با برداشته شدن تحریم‌های بین‌المللی، شرکت‌های تجاری و صنایع بزرگ جهانی به دلیل بازار ۸۰ میلیونی ایران، نیروی انسانی باتجربه، ثبات سیاسی و منابع غنی انرژی، تمایل خود را برای حضور مؤثر و سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی ایران ابراز داشتند و به همین سبب، در دو سال گذشته صدها هیئت از کشورهای گوناگون برای بررسی زمینه‌های همکاری و یا عقد قرارداد به

ایران سفر کرده‌اند. حسب آمار موجود، ۳۳۰ مقام عالی‌رتبه از ۸۳ کشور در سطح رئیس دولت و کشور، وزرای امور خارجه، سایر وزرا و روسای مجالس از کشورمان دیدار نموده‌اند. این استقبال مقامات عالی‌رتبه برای سفر به کشورمان پس از انقلاب اسلامی بی‌سابقه بوده است. همچنین میلیارد‌ها دلار از دارایی‌های بلوکه‌شده ایران در بانک‌های خارجی آزادشده و به بیت‌المال کشور بازگشت داده شد. ایران با بیش از ۴۰۰ بانک خارجی ارتباط تجاری برقرار کرده و راه برای جذب سرمایه و فناوری خارجی در کشور بسیار هموارتر شده است.

دولت یازدهم کوشید تا با کاربست عقلانیت در سیاست خارجی و از طریق حل و فصل مسئله هسته‌ای، امنیت اقتصادی کشور را که در شرایط بسیار دشواری قرار داشت و به تدریج در حال بدتر شدن بود قوام بخشد. به همان اندازه که مناقشه هسته‌ای پیچیده و غامض بود، به همان اندازه نیز دارای تبعات و پیامدهای مهم و حیاتی برای کشور بود. به همین دلیل است که استدلال می‌شود برجام اصلی‌ترین دستاورد دولت در حوزه سیاست خارجی بود که به نوبه خود دستاوردهای دیگری به دنبال داشته است.

### ۱,۳,۹. برنامه‌ها و وعده‌های سیاست خارجی دولت یازدهم

در نگاهی کلان‌تر، برنامه‌ها و وعده‌های اصلی دولت یازدهم در سیاست خارجی از چهار منظر قابل طبقه‌بندی و ارزیابی است.

#### ۱,۱,۳,۹. اهداف و منافع حیاتی نظام

از دیدگاه دولت یازدهم، اهداف کلان سیاست خارجی کشور به شرح زیر تبیین می‌شوند:

- پاسداری از استقلال، وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور؛
- کمک به تأمین حداکثری امنیت ملی؛
- اعتلای منزلت ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی ایران و ایرانی؛
- افزایش نفوذ منطقه‌ای و جهانی و کاهش آسیب‌پذیری‌های کشور؛
- ارتقای روابط و کاهش تنش‌ها و خصومت‌ها؛
- کمک به توسعه، پیشرفت و رشد همه‌جانبه کشور؛
- ترویج مردم‌سالاری دینی و معیارهای الهی؛
- ایفای نقش مؤثر و نهادسازی به منظور کمک به استقرار صلح و ثبات پایدار در منطقه و جهان.

### ۲،۱،۳،۹. اولویت‌های اصلی دولت تدبیر و امید

در راستای برنامه‌های ارائه‌شده از سوی رئیس‌جمهور، دولت یازدهم اهداف زیر را به‌عنوان اولویت‌های اساسی خود اعلام کرده بود:

- تعامل سازنده و مؤثر با جهان؛
- شکست دادن طرح آمریکایی-صهیونیستی امنیتی کردن ایران در نظام بین‌الملل؛
- تنش‌زدایی، بازسازی و اصلاح تعاملات با قدرت‌های مؤثر بین‌المللی در جهت منافع ملی؛
- عادی‌سازی و بهبود روابط با کشورهای منطقه به‌ویژه همسایگان؛
- بازسازی روابط با شرکای سنتی در اروپا و آسیا؛
- مدیریت، کاهش و لغو تحریم‌های بین‌المللی، چندجانبه و یک‌جانبه؛
- تأثیرگذاری سازنده بر روند تحولات جهانی به‌ویژه در حوزه‌های مبارزه با تروریسم و افراط‌گرایی و جلوگیری از اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی؛
- تقویت نقش الهام بخشی ایران از طریق تبیین نگاه مبتنی بر مردم‌سالاری دینی؛
- اقتصادمحور کردن سیاست خارجی.

### ۳،۱،۳،۹. حوزه‌های موضوعی سیاست خارجی

برخی از موارد فوق جزو موضوعات مبتلابه سیاست خارجی کشور هستند که به‌طور ویژه موردتوجه دولت یازدهم قرارگرفته‌اند ازجمله: مبارزه با خشونت و افراط‌گرایی، مبارزه با تروریسم، حقوق بشر، خاورمیانه عاری از سلاح‌های هسته‌ای و کشتارجمعی، امنیت انرژی، روابط با سازمان‌های منطقه‌ای و...

### ۴،۱،۳،۹. سیاست خارجی بر اساس مناطق

در حوزه مناطق، دولت یازدهم اولویت‌های مختلفی را برای خود تعریف کرده است که عبارت‌اند از: بهبود روابط با همسایگان، مدیریت و تنظیم روابط با قدرت‌های بزرگ غربی، توسعه روابط با قدرت‌های نوظهور غیر غربی.

### ۴،۹. دستاوردها

با توجه به این اولویت‌ها از یک‌سو و چالش‌های حیاتی پیش روی کشور از سوی دیگر، کارنامه دولت یازدهم در عرصه سیاست خارجی کارنامه‌ای بسیار درخشان و قابل دفاع و افتخار است

و دولت موفق شده تا به اکثر وعده‌های خود در این حوزه جامه عمل بپوشاند. هرچند که برخی ناکامی‌ها نیز به دلایل مختلف داخلی و خارجی رخ داده‌اند که در قسمت پایانی این بخش مورد اشاره قرار خواهند گرفت، می‌توان به جرأت ادعا کرد که هیچ دولتی در تاریخ جمهوری اسلامی تا این اندازه توفیق در عرصه دیپلماسی و سیاست خارجی (در تناسب با ۱- حجم فشارها و چالش‌های فراروی کشور و ۲- مدت‌زمان چهارساله دولت برای حل آن‌ها) کسب نکرده است. این دستاوردها در سه دسته قابل توجه هستند.

### ۱,۴,۹. دستاوردهای سیاسی و دیپلماتیک

- دست‌آوردهای سیاسی و دیپلماتیک دولت یازدهم را می‌توان در محورهای زیر خلاصه کرد.
- باز کردن فضای خارجی و بین‌المللی کشور و خارج کردن ایران از «بن‌بست راهبردی» و «انزوای تحمیلی»؛
  - تثبیت ثبات و مشروعیت نظام جمهوری اسلامی در فضای بین‌الملل به‌عنوان یک کنشگر تعامل‌گرا و مسئولیت‌پذیر؛
  - تثبیت حق غنی‌سازی ایران و رسمیت بخشیدن به آن توسط شورای امنیت و شورای حکام؛
  - تعدیل پروژه ایران‌هراسی در جهان و معرفی چهره‌ای سازنده و مثبت از مردم و کشور ایران در جهان؛
  - احیا و ارتقاء روابط دیپلماتیک با کل اتحادیه اروپا (به‌صورت مجزا با کشورهای مهم اروپایی از جمله انگلستان، فرانسه و آلمان) و همچنین ژاپن؛
  - گسترش تعاملات با قدرت‌های نوظهور (ارتقاء روابط با چین، هند و روسیه)؛
  - مدیریت سطح تنش در روابط با ایالات متحده؛
  - ارتقاء جایگاه ایران در فضای بین‌المللی و خروج کشور از فضای امنیتی؛
  - آشکار کردن قدرت دیپلماسی و ابتکار عمل و چانه‌زنی ایران در قبال قدرت‌های بزرگ؛
  - شکست و انزوای رژیم صهیونیستی به دلیل عدم موفقیت این کشور در مانع‌تراشی در امضای توافق هسته‌ای؛
  - جلوگیری از وخامت بحران در روابط با عربستان سعودی و تلاش برای بهبود روابط با سایر کشورهای حوزه خلیج فارس؛
  - کمک به حل و فصل برخی بحران‌های منطقه‌ای مانند بحران بی‌دولتی در لبنان و مشارکت فعال در گفتگوهای صلح سوریه به‌اتفاق روسیه و ترکیه.



## ۲،۴،۹. دستاوردهای تجاری و اقتصادی

سیاست خارجی دولت یازدهم علاوه بر دست‌آوردهای دیپلماتیک به دست‌آوردهای تجاری و اقتصادی نیز رسیده است.

- فروپاشیدن شاکله اصلی و کلیت تحریم‌های اقتصادی و مالی سازمان ملل، اتحادیه اروپا و آمریکا علیه ایران و فراهم شدن امکان تعامل عادی کشور با سیستم اقتصاد جهانی؛
- رفع بخش قابل‌توجهی از تحریم‌های بانکی (هرچند هنوز بهره‌مندی کامل از مزایای آن عمدتاً به دلیل مشکلات متعدد در سیستم بانکی کشور و باقی‌مانده اثرات روانی تحریم‌ها هنوز میسر نشده است)؛
- افزایش مبادلات تجاری و صادرات غیرنفتی کشور؛
- آزاد شدن پول‌های بلوکه‌شده ایران در خارج؛
- رفع کامل تحریم‌های بخش‌های بیمه و کشتیرانی؛
- امکان ورود داروهای خاص و لوازم و تجهیزات پیشرفته پزشکی به کشور؛
- امکان بازسازی ناوگان هوایی کشور و افزایش ظرفیت ترانزیت و حمل مسافر؛
- افزایش قابل‌توجه صادرات نفت و گاز.

## ۳،۴،۹. دستاوردهای نظامی - امنیتی

یکی از مهم‌ترین حوزه‌های دست‌آورد سیاست خارجی دولت یازدهم با مسائل نظامی و امنیتی مرتبط است.

- خارج کردن ایران از ذیل فصل هفت منشور و دستور کار شورای امنیت؛
- مختومه شدن پرونده ابعاد نظامی هسته‌ای در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی؛
- دریافت سامانه دفاعی پیشرفته اس-۳۰۰ از روسیه پس از چند سال تعلل؛
- تعدیل مصوبات و حذف کامل تهدیدات شورای امنیت پیرامون آزمایش‌های موشکی ایران؛
- رفع تهدیدات امنیتی اقتصادی ناشی از تحریم‌ها.

علی‌رغم موفقیت‌های قابل‌توجه در دستیابی به اکثر اهداف اعلام‌شده، دولت یازدهم در برخی از حوزه‌های سیاست خارجی نیز به‌قدر کفایت به اهداف خود نائل نگردید. برای مثال، در زمینه ایفای نقش مؤثر و نهادسازی به‌منظور کمک به استقرار صلح و ثبات پایدار در منطقه موفقیت قابل‌توجهی حاصل نگردید. همچنین ایران هنوز نتوانسته است از فضای پس‌ابرجام برای جذب

حداکثری سرمایه‌گذاری خارجی به نحو کامل استفاده نماید. برخی از مهم‌ترین علل این ناکامی‌ها عبارت‌اند از:

- فشار و جو سنگین رسانه‌ای در داخل و جناحی اندیشی در سیاست خارجی؛
- اقدامات و سخنان خشنی‌کننده توسط افراد و دستگاه‌های مختلف؛
- عدم همراهی رسانه ملی با سیاست خارجی و کنشگری رسانه‌ای به صورت یک اپوزیسیون؛
- ایجاد فشار سنگین منطقه‌ای از سوی عربستان سعودی و رژیم صهیونیستی؛
- فشار بحران‌های منطقه‌ای ناشی از عدم حل منازعات در سوریه، عراق و یمن و فلسطین؛
- سیاست‌های موازی، به‌ویژه در مورد ایرانیان خارج از کشور؛
- فقدان اختیارات کامل دولت و وزارت امور خارجه در امر سیاست خارجی؛
- عدم اتخاذ سیاست واحد و الزام‌آور برای همه دستگاه‌ها فراتر از قوه مجریه اعم از اقتصادی و امنیتی در ارتباط با روند جذب سرمایه و سرمایه‌گذار خارجی.

عناصر و اجزای سیاست خارجی دولت یازدهم، تداوم چهارچوب‌های مطرح در قانون اساسی و مبانی تعیین‌کننده رفتاری سیاست خارجی ایران از طریق کاربست عقلانیت و اعتدال است که صرفاً به اشخاص ارتباط ندارد و برگرفته از یک تداوم فکری و نگرشی است. دولت یازدهم دیدگاه مشخص و معینی درباره جایگاه بین‌المللی، چالش‌ها و فرصت‌های فراروی ایران دارد و این رویکرد مبتنی بر یک نگرش و جهان‌بینی منسجم و همراه با دانش و تجربه به حوزه سیاست خارجی است. سیاست خارجی دولت دوازدهم در ادامه همین سیاست‌ها قرار دارد و راه مجزا و متفاوتی از مسیر طی شده قبلی نخواهد بود. البته درس‌های مهمی که از مشکلات و چالش‌های سیاست خارجی کشور در چهار سال گذشته اخذ شده است برای اصلاح مسیر و تکمیل و تکامل اهداف و رویکردهای قبلی و به‌منظور اعتلای هرچه بیشتر نقش و منزلت حقیقی ایران در جهان به کار گرفته خواهند شد.

## ۵.۹. برآوردی از وضعیت جهان

سیاست خارجی ما باید تابعی از آرمان‌ها و اهداف ملی و انقلابی مطابق با تعاریف قانون اساسی، اسناد بالادستی و الزامات و اقتضائات برخاسته از روندهای شتابنده جهانی باشد که محیط بین‌المللی را شکل می‌دهند. جمهوری اسلامی ایران در نگاهی واقع‌بینانه پیش از آنکه درصدد تغییر جهان برآید، باید اهداف و استراتژی‌های دستیابی به آن اهداف را با تغییرات جهانی انطباق

دهد و از این طریق به منظور تعقیب عالی‌ترین سطح منافع ملی، در چشم‌اندازی بلندمدت، خود را به بیشترین میزان از قدرت و توانایی اقتصادی، سیاسی و نظامی در مقایسه با سایر کشورها تجهیز کند. شناخت تلاطم‌های و جهت‌گیری‌های جدید جهانی، زیربنای انتخاب راهبردها برای مواجهه با فرصت‌ها و تهدیدات امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران است. رخدادهای جهانی و سیر تحولات چنان شتاب گرفته که باگذشت چهار سال از آغاز به کار دولت یازدهم، ضروری است، وضعیت جهان را موردبازنگری قرار دهیم. به این منظور و در گام اول، می‌توان سه کلان‌روند جهانی را تمیز داد که بازآرایی نیروهای سیاسی و اقتصادی جهانی را به‌پیش می‌برند:

- «بازتویع قدرت جهانی» که حکایت از شکسته شدن انحصار جهان تک‌قطبی و حرکت به‌سوی سلسله مراتبی آشفته‌تر از بازیگران دولتی است. نشانه این دوران، کاهش سهم قدرت‌های غربی از تولیدات جهانی و کمتر شدن فاصله قدرت‌های آسیایی در بهره‌مندی از فناوری پیشرفته، علوم پزشکی و نوآوری‌های علمی است که از سوی یک طبقه متوسط قوی و حکومت قانون پشتیبانی می‌شود. فرارسیدن این عصر گذار می‌باید به‌منزله دورانی شمرده شود که غرب برتری و کنترل خود را بر مناطق و موضوعات جهانی تا اندازه زیادی از دست داده و یا ممکن است در معرض از دست دادن آن باشد؛ درحالی‌که نمی‌توان هیچ قدرت در حال ظهور دیگری را به‌عنوان جایگزینی برای چیرگی غرب و به‌ویژه ایالات متحده در نظر آورد. این دوران، هرچند حامل فرصت‌هایی برای جمهوری اسلامی ایران است در همان حال دربردارنده خطرات مهمی نیز هست که می‌باید بینش راهبردی ما را هدایت کند. از یک‌سو، تعدد قطب‌های قدرت، با برقراری موازنه‌های بین‌المللی مخاطرات چیرگی یک قدرت بر سایرین را برطرف می‌کند و فرصت‌های نوینی برای تجارت و همکاری‌های اقتصادی و چندجانبه‌گرایی در ساختن بنیان‌های بین‌المللی پایدار و منصفانه‌تر را فراهم می‌نماید. به همین ترتیب، خاتمه جهان‌گرایی، به اهمیت افزون‌تر مناطق منجر شده است به‌گونه‌ای که اکنون نه‌تنها غالب تهدیدات خطیر از مناطق مجاور برمی‌خیزد بلکه همه کشورها ناگزیرند نقطه عزیمت برای جستجوی امنیت و چنگ‌اندازی بر فرصت‌های اقتصادی را از مناطق خود آغاز کنند. از سوی دیگر، خلأ قدرت در مناطقی که شاهد کاهش تأثیر و نفوذ ایالات متحده است، به رقابت‌ها و پویش‌های عمدتاً نظامی دامن زده که از بی‌اعتمادی به آینده و کثرت عدم قطعیت‌ها سرچشمه می‌گیرد و ظرفیت ویرانی‌های گسترده را درون خود بارور می‌سازد. غرب آسیا و خلیج فارس یکی از مهم‌ترین مناطقی است که با از دست

دادن اتکا به ایالات متحده، شاهد تکاپوی برجسته‌ترین بازیگران این مناطق به‌منظور بازیابی جایگاه مطمئن و شایسته در سلسله‌مراتب جدید است؛

• «انتشار قدرت جهانی» که گویای شکسته شدن انحصار قدرت در اختیار دولت‌ها و انتقال بخشی از آن به کنشگران غیردولتی است، ملاحظات نوینی را به سیاست‌گذاری خارجی همه دولت‌ها تحمیل می‌کند. گروه‌ها و سازمان‌های غیردولتی، فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی قادرند تأثیرات مستقلى بر سیاست‌های بین‌المللی داشته باشند. برخی از آن‌ها مانند گروه‌های تروریستی، سازمان‌های افراطی و خشن آثار منفی و مخرب برجای می‌گذارند و برخی دیگر مانند طرفداران محیط‌زیست و گروه‌های هوادار صلح و هواخواه حقوق اقلیت‌ها می‌توانند واجد تأثیرات سازنده و مثبت نیز باشند. از این گذشته، کنشگران غیردولتی به‌مثابه ابزاری در پیشبرد سیاست دولت‌هایی عمل می‌کنند که مهارت به‌کارگیری آن‌ها را در راستای منافع خود تقویت کرده‌اند. کنشگران غیردولتی هم‌زمان با آنکه محدودیت‌هایی را در سیاست‌گذاری خارجی ایجاد می‌کنند، از جهاتی امکاناتی را پیش روی دولت‌ها نیز قرار می‌دهند. هرگونه چشم‌انداز سیاست خارجی باید بتواند توانایی خود را برای سازگاری با این کنشگران جدید و بهینه‌سازی سیاست‌گذاری خارجی با در نظر گرفتن این واقعیت که بازیگران غیردولتی، سیاست بین‌الملل را به عرصه‌ای فراخ‌تر تبدیل کرده‌اند، نشان دهد؛

• «تغییرات جمعیتی» سومین کلان‌روند جهانی و شکل‌دهنده به محیط بین‌المللی است. این تغییرات شامل «پیر شدن جمعیت جهان توسعه‌یافته و ادامه رشد نامتناسب جمعیت در بخش‌هایی از جهان در حال توسعه»، «حرکت جمعیت از روستاها به شهرها» و «مهاجرت از جوامع توسعه‌نیافته به کشورهای توسعه‌یافته» است. اکنون ۶۰ درصد از جمعیت جهان در آسیا و تنها ۱۵ درصد از جمعیت در اروپا و آمریکای شمالی زندگی می‌کنند. بر اساس برآوردهای سازمان ملل متحد، جمعیت بالای ۶۰ سال جهان که در حال حاضر ۱۲ درصد از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند، سالانه با نرخ ۳/۲۶ درصد رشد می‌کنند. اروپا با ۲۴ درصد بیشترین نرخ جمعیت بالای ۶۰ سال را به خود اختصاص داده و انتظار می‌رود تا ۲۰۵۰ بیش از یک‌چهارم اغلب مناطق جهانی جمعیتی بالاتر از سن مزبور را داشته باشند. روند پیری جمعیت در کشورهای توسعه‌یافته حاکی از برهم خوردن موازنه‌های اجتماعی و تبعات آن بر توانایی این جوامع در تولید ثروت و قدرت نظامی در موازنه‌های بین‌المللی است. منطقه غرب آسیا، از نادر مناطقی است که رشد جمعیت در آن تا حداقل یک دهه

آینده همچنان ادامه خواهد داشت. انتظار می‌رود تا سال ۲۰۵۰ جمعیت این منطقه به دو برابر میزان کنونی افزایش یابد. یک‌سوم از جمعیت منطقه ما زیر ۱۵ سال قرار دارند و تا ۱۵ سال آینده به سن فرزند آوری و ورود به بازار کار خواهند رسید. منطقه ما از بیشترین نرخ بیکاری در جهان رنج می‌برد و با در نظر گرفتن سیر تغییرات جمعیتی، دولت‌های منطقه با چالش‌های نظیر عدم تناسب رشد جمعیت با توانایی تدارک مسکن، مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و اشتغال، افزایش شکاف فقیر و غنی و در مجموع بهبود استانداردهای زندگی مواجه خواهند بود. روند افسارگسیخته شهرنشینی در این منطقه باید مزیدی بر علت این نگرانی‌ها محسوب شود. توسعه اقتصادی، کمبود منابع آب در مناطق روستایی، صنعتی شدن حوزه کشاورزی که به بیکاری روستائینان منجر شده است و اخیراً جابه‌جایی جمعیت به دنبال جنگ و آشوب از مهم‌ترین عوامل هجوم جمعیت به شهرهاست. در صورتی که دولت‌ها قادر به سازگاری و پاسخگویی به این تحولات جمعیتی نباشند، میزان نارضایتی اجتماعی اغلب جوامع منطقه ما را با خشونت‌های سیاسی، بزهکاری، مداخلات خارجی، بیماری‌های واگیردار، جنگ‌های داخلی، فقر غذایی و ازدحام گروه‌های تروریستی مواجه خواهد کرد. سیاست‌گذاری خارجی ایران در ابعاد منطقه‌ای نمی‌تواند به این چرخه خطرناک آشوب و ناامنی درحالی که بیش از هر زمان دیگری امکان سرایت این بحران‌ها به فراتر از مرزها و تهدید کردن امنیت ملی سایر دولت‌ها وجود دارد، بی‌تفاوت بماند.

تعامل این سه عامل سبب می‌شود تحولاتی به شرح زیر در جهان در حال وقوع باشد.

۱. آسیا و اقیانوس هند نقش محوری خود را در اقتصاد جهانی و امنیت بین‌الملل بازیافته و در شکل دادن به سلسله‌مراتب نظم جدید اهمیت کلیدی دارد. آسیا و اقیانوس هند دوسوم جمعیت جهان و بیش از هر قاره دیگری، قدرت‌های نوظهور و قدرت‌های منطقه‌ای را در خود جای داده و اکنون خشکی‌ها و مسیرهای دریایی آن، شاهراه بیش از نیمی از تجارت بین‌المللی است. احیای این قاره پهناور با مسیرهای بَرّی و بحری یادآور دورانی است که خیزش غرب هنوز قدرت‌های آسیایی را در اداره ثروت و امنیت جهانی از حیز انتفاع ساقط نکرده بود. بسیاری انتظار دارند که سده بیست و یکم با بازگرداندن کانون‌های ثروت و قدرت به آسیا، نقش‌آفرینی تاریخی کشورهای ساحلی اقیانوس هند و خطوط مواصلاتی آسیا را به تعیین‌کننده‌ترین واقعیت جهانی تبدیل کند؛

۲. موازنه‌های جهانی بار دیگر در معرض تغییرات عمده قرار گرفته‌اند اما نه لزوماً در سمت و

سویی صلح‌آمیز که جابه‌جایی آرام قدرت از غرب به شرق را تضمین کند. اختلافات تاریخی و سرزمینی برجای‌مانده از گذشته در شرایطی که ایالات‌متحده در کنار سایر قدرت‌های بزرگ و سازمان‌های بین‌المللی فاقد وجاهت و قدرت کافی برای مدیریت آن‌ها هستند، ممکن است به‌زودی پویش‌های امنیتی بااستعداد بالایی برای وقوع جنگ را در مناطق گوناگون ایجاد کنند. از این گذشته، افزایش تعداد قطب‌های قدرت هم‌زمان با سیر صعودی بی‌اعتمادی میان آن‌ها احتمال تحقق جنگ‌های بزرگ را با پیامدهایی جهان‌گستر از ذهن دور نمی‌دارد. یک جهان خارج از موازنه در دوران تسلیحات هسته‌ای، فجایعی را در دامن خود می‌پروراند که هیچ کشوری نمی‌تواند از گستره ابعاد آن در امان باشد؛

۳. با تضعیف جهان‌گرایی، مناطق، به سطح مهم‌تری از سیاست‌گذاری خارجی همه کشورها ارتقا یافته‌اند. بخش عمده‌ای از تجارت بین‌الملل و تهدیدات امنیتی در مناطق جریان می‌یابد. از این رو، هیچ کشوری بدون آنکه توانایی خود را برای مشارکت در نظم‌های منطقه‌ای به اثبات برساند، قادر نیست که شایستگی خود را به‌منزله یک قدرت بزرگ نشان دهد و به‌عبارت دیگر، پذیرش منزلت یک کشور به‌مثابه قدرت بزرگ، بازتاب میزان موفقیت آن در سامان دادن به ترتیبات منطقه‌ای و ازجمله موردپذیرش قرار گرفتن از سوی سایر دولت‌های منطقه است؛

۴. نظم لیبرال بین‌المللی که محصول قدرت نظامی و اقتصادی، ایدئولوژی، نهادها و رژیم‌های بین‌المللی غرب محور بود، به سطح انسجام و مشروعیت پایین‌تری تنزل پیدا کرده و با پدیداری جهان‌پساغربی، پاسخگوی نیاز ملت‌ها مبتنی بر عدالت و محیط نوخاسته چند فرهنگی در روابط بین‌الملل نیست. اکنون مطالبه اصلاحات بنیادین در نظم بین‌المللی به پژوهاکی رسا در بخش‌های عمده‌ای از جهان به‌ویژه در میان ملت‌ها، اقوام و هویت‌های به حاشیه رانده‌شده محسوب می‌شود؛

۵. دولت‌های فرومانده به‌ویژه در کشورهایی که رشد شتابان جمعیت را تجربه می‌کنند، به موضوع امنیتی قابل‌توجهی تبدیل شده است. ناکامی دولت‌ها در تأمین مطالبات عمومی شهروندان در توزیع متناسب ثروت، اشتغال، معیشت، برابری و آزادی‌های سیاسی و حقوقی، زمینه‌ساز مداخله خارجی، جنگ‌های داخلی، خشونت سیاسی و رشد گروه‌های تروریستی است. اگرچه کثرت دولت‌های فرومانده، تهدیدی جهانی شمرده می‌شود اما این دولت‌ها، منشأ تهدیدات بزرگ‌تری برای همسایگان‌شان هستند؛

۶. در دوران کثرت عدم قطعیت‌ها، بازی حاصل جمع صفر اعتبار خود را ازدست داده و امنیت معنای درهم‌پیچیده‌تر یافته است که از راه تفسیر وابستگی امنیتی متقابل می‌گذرد. دولت‌ها فارغ از میزان برخورداری از قدرت اقتصادی و نظامی، نمی‌توانند از امنیتی شایسته بهره‌مند باشند درحالی‌که سایرین در ناامنی زندگی می‌کنند. برای کشورهای همسایه این واقعیت به‌مراتب از وضوح بیشتری برخوردار است؛

۷. تغییرات آب و هوایی و بحران‌های محیط‌زیست به‌جز جدایی‌ناپذیری از امنیت بین‌المللی تبدیل‌شده‌اند. باوجودآنکه در نگرش محیط‌زیست، سیاره زمین، زیست بومی واحد و یکپارچه را تشکیل می‌دهد، تأثیرات تغییرات اقلیمی در مقیاس‌های ناحیه‌ای نگرسته می‌شود و حکایت از صور متنوع بحران‌های زیست‌محیطی دارد. از این منظر، درحالی‌که زیرآب رفتن بخش‌هایی از نواحی ساحلی در پی بالا آمدن سطح آب دریاها شرایط اضطراری را در بخش‌هایی از جهان ایجاد کرده، گروهی دیگر از کشورها گرفتار جنگل‌زدایی و آلودگی‌های ناشی از انباشت گازهای گلخانه‌ای هستند. در منطقه ما، بحران آب، بیابان‌زایی و گردوغبار، وجه غالب بحران زیست‌محیطی است. درهرصورت، ماهیت بحران‌های زیست‌محیطی که نسبت به مرز کشی‌های سیاسی بی‌تفاوت است، مستلزم همکاری‌های جمعی در تأسیس و حمایت از رژیم‌های بین‌المللی است. بدون این ابتکار عمل‌های دیپلماتیک، به‌ویژه در مناطقی که افزایش جمعیت توأم با دولت‌های فرومانده، بر وخامت بحران‌های زیست‌محیطی افزوده است، پیامدهای امنیتی آن از قبیل، جنگ بر سر منابع آب، کمبود مواد غذایی و جابه‌جایی‌های جمعیتی دامنه‌ای فراتر از اداره و کنترل هرکدام از دولت‌ها خواهد یافت؛

۸. کنشگران غیردولتی و غیرحکومتی، جز لاینفکی از ملاحظات سیاست خارجی است و همه دولت‌ها ناگزیرند که استراتژی‌های معینی را به‌منظور مقابله با شرورانه‌ترین آن‌ها و یا بهره‌برداری از خیراندیش‌ترین آن‌ها در موازات اهداف ملی بکار بگیرند. به‌بیان‌دیگر، در عصر گذار جهانی، روابط بین‌الملل به سطحی فراتر از مناسبات میان ملت‌ها وسعت یافته و با به میان آمدن مفاهیم و مصادیق «سیاست هویت» و دخالت هرچه بیشتر شهروندان در سیاست‌های جهانی، نه‌تنها سیاست خارجی نمی‌تواند بدون پشتیبانی ملت و گروه‌های مردمی به اهداف خود دست یابد بلکه باید نقشه راه روشنی در مشارکت دادن این بازیگران نوظهور در طراحی و پیشبرد سیاست خارجی داشته باشد. این ضرورت، مبین کارکردهای یک سیاست خارجی مردم‌سالار به‌منزله ضامن موفقیت یک دولت در دستیابی به اهداف سیاست خارجی است.

۹. تضعیف دولت، در مقام فیصله‌دهنده به مشکلات، در مقایسه با پیش از فرارسیدن عصر انقلاب ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات، این واقعیت گریزناپذیر را یادآوری می‌کند که حتی قدرتمندترین دولت‌ها به‌تنهایی و با اتکا به قوای نظامی و اقتصادی خود یارای رویارویی با تهدیدات و مشکلات را ندارند. برخی از مهم‌ترین آن‌ها مانند بحران‌های زیست‌محیطی، مهاجرت‌های غیرقانونی، خشونت و افراطی‌گری، قاچاق مواد مخدر، کالا و انسان، دزدی دریایی و سایر جرائم سازمان‌یافته، مستلزم اراده جمعی و همکاری‌های نهادینه‌شده بین‌المللی است؛

۱۰. ظهور جنبش‌های واپس‌گرا و تقویت جریان‌ها و احزاب افراطی و مردم‌فریب، به‌منزله واکنشی به عدم تناسب میان توانایی دولت‌ها با نیازهای شهروندان از یک‌سو و ماهیت تهدیدات داخلی و خارجی از سوی دیگر، به‌سرعت در بخش‌های گوناگون جهان ازجمله در جوامع غرب رو به گسترش است. این جریان‌ها و احزاب بدون آنکه پاسخی واقع‌بینانه به مسائل داشته باشند، با بهره‌گیری از فضای دموکراسی و رسانه‌ها خود را به‌عنوان ناجیان مردم و ملت‌ها معرفی می‌کنند و در پایان، بر عمق مشکلات و خطراتی که جوامع و جهان را تهدید می‌کند، می‌افزایند؛

۱۱. در سال‌های اخیر تداوم کلان‌روندهای جهانی بازآرایی نظم جدید بین‌المللی را سرعت بخشیده است. تعمیق اختلافات اروپا و ایالات‌متحده آمریکا، بروز نشانه‌هایی از واگرایی در اتحادیه اروپا، ادامه بحران بدهی در کشورهای توسعه‌یافته، تشدید رشد گروه‌های تروریستی، جنگ‌های نیابتی و آوارگی میلیون‌ها نفر به دنبال جنگ‌های سوریه، افغانستان، یمن، لیبی و عراق و بازگشت گرایش‌های ملی‌گرایی به اروپا و آمریکا که نشان‌دهنده ناکامی چند فرهنگ‌گرایی و ناتوانی غرب در برطرف کردن بخشی از معضلات داخلی و خارجی است، نظام جهانی را به مرحله پیچیده‌تری از آشوب و بی‌سامانی رسانده است. به نظر می‌رسد که این به‌هم‌ریختگی‌های جهانی تا سال‌های آینده همچنان ادامه داشته باشد. ازاین‌رو، جمهوری اسلامی ایران باید بتواند با درک آنچه در حال وقوع است، راهی در میانه این آشفتگی به‌منظور تضمین بقا و تعقیب منافع ملی در دورنمایی بلندنظرانه بیابد.



## ۶,۹. جایگاه جمهوری اسلامی ایران

عطف به تحلیل‌های ارائه‌شده از وضعیت جهان می‌توان وضعیت جمهوری اسلامی ایران را نیز به شرح زیر تحلیل کرد.

۱. جمهوری اسلامی ایران با برخورداری از جغرافیای منحصربه‌فرد در تقاطع خشکی‌های اوراسیا و اقیانوس هند و ظرفیت‌های گسترده‌تر در بهره‌گیری از امکاناتی که جابه‌جایی مرکز ثقل قدرت جهانی از غرب به شرق فراهم آورده، می‌تواند و می‌باید نگرش‌های خود را از حصار خشکی‌های غرب آسیا به‌سوی پهنه فراخ‌تری که اقیانوس هند و شهرهای کرانه‌ای، پرجمعیت و پویانده آن در اختیار می‌گذارد، هدایت کند. به‌این ترتیب، کشورمان خواهد توانست از امتیازات اقتصاد جهانی که شکل و شمایل تازه‌ای را پس از پشت سر گذاشتن انحصار و سیادت نو لیبرالیسم غربی و دست یافتن به صورت‌های جدیدی از فلسفه اقتصادی یافته در راه تقویت اقتصاد ملی و بازایی جایگاه ایران در سلسله‌مراتب نوین جهانی بهره بگیرد. اکنون مجامعی نظیر «اجلاس امنیت منطقه دریایی اقیانوس هند» و «اتحادیه همکاری‌های منطقه‌ای حاشیه اقیانوس هند» که جمهوری اسلامی ایران نیز از اعضای اصلی آن است، بالقوه حامل فرصت‌هایی برای برپایی و تقویت رژیم‌های بین‌المللی متناسب با صورت‌بندی جهان پساغربی است؛

۲. امنیت ایران در دهه‌های آغازین قرن جدید از کشف و کاربست مزایای ژئوپلیتیک دسترسی ایران در پیوند دادن غرب و شرق و شمال و جنوب قاره‌ای به دست می‌آید. همراه با بازگشت تمدن‌های شرقی به کانون سیاست بین‌الملل، ایران نیز فرصت بدیعی را در نقش‌آفرینی‌های ضروری به‌منظور برقراری و حمایت از موازنه‌های جهانی فراروی خود می‌بیند. صلح جهانی شرط لازم در جهت ایفای بهینه نقش ایران در این بزنگاه تاریخی است. ما می‌توانیم ظرفیت‌های ایران را در صلح بانی بین‌المللی که همانا از بهبود عملکرد ما در مناطق پیرامونی آغاز می‌شود، ارتقا ببخشیم و این ظرفیت‌ها را در راه کسب اطمینان از حفظ صلح جهانی بکار بندیم. این مهم نه‌تنها با جلوگیری از تحکیم نظام تک‌قطبی از سوی ایالات متحده بلکه از طریق کمک به گذار آرام و مسالمت‌آمیز به جهان چند و فراقطبی محقق خواهد شد. لازمه ایفای نقش ایران در همین رابطه، ادامه ارتباطات ما با قدرت‌های جهانی و متعادل کردن این روابط در ترازوی راهبردی جمهوری اسلامی ایران است. تنها از این راه است که می‌توانیم مقدمات شکوفایی و قدرت‌افزایی اقتصادی ایران را با بهره‌گیری از مزایای

جهان پساغربی تدارک ببینیم و توانایی‌هایی را که در بدترین احتمالات می‌تواند در گرداب منازعات درازمدت مستحیل شود، در بهره‌وری و رونق اقتصادی متمرکز کنیم؛

۳. هویت ایران به مثابه یک کشور مردم‌سالار دینی در ترکیب با گفتمان اعتدالی، می‌تواند به ستون اتکای ثبات و صلح در منطقه آشفته ما در عزیمت به سوی سال ۱۴۰۰ خورشیدی تبدیل شود. جدال پایان‌ناپذیر ما با خشونت و افراطی‌گری مستلزم چنگ انداختن به منابع غنی فرهنگی و تمدنی ایران اسلامی با عناصر درخشانی از بلندنظری حکیمانه، تساهل، خویش‌داری، خردورزی و کثرت‌گرایی است. در سایه چتر تمدن ایرانی-اسلامی، گفتگوی مذاهب و ادیان همراه با مذاکرات سیاسی به منزله ابزاری مؤثر و پایا می‌تواند صداقت و صلاحیت جمهوری اسلامی ایران در خاتمه دادن به اختلافات میان جوامع اسلامی و تفوق بر مصائب از جمله افراطی‌گری و تروریسم را به اثبات برساند. معجون «مردم‌سالاری دینی» و «اعتدال‌گرایی» از این قابلیت برخوردار است که جمهوری اسلامی ایران را به الگویی از حکمرانی خوب در میان کشورهای منطقه و فراتر از آن تبدیل کند. در عصر تندروی‌های سیاسی که دولت‌ها به ناکارآمدی در ارائه راه‌حل‌های جامع متهم می‌شوند، برخورداری از حکمرانی خوب، منبع تأثیرگذاری در پیشبرد قدرت نرم و موفقیت در سیاست خارجی است. دولت خردورز و اعتدالی اکنون با فراتر رفتن از ضرورتی برای منطقه، راهی برای مقابله با جریان‌های راست افراطی و مردم‌فریب در غرب نیز هست؛ جریان‌هایی که می‌کوشد با ارائه قرائتی خشن از اسلام، شعله‌های اسلام هراسی و برخورد تمدن‌ها را برافروزند.

## ۷,۹. تهدیدات، مسائل و مشکلات

تدوین برنامه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بدون شناخت مسائل و تهدیدات علیه ایران در منطقه و جهان امکان‌پذیر نیست. آنچه در ادامه می‌آید شرح مختصری است درباره مسائل و تهدیداتی که سیاست خارجی ایران با آن‌ها روبه‌روست.

## ۱,۷,۹. منازعات و بحران‌ها در غرب آسیا

غرب آسیا امروز در اثر مداخلات غیرسازنده برون منطقه‌ای، منطقه‌ای و تروریستی بحران عظیمی را تجربه می‌کند. هویت‌های مرگ‌بار، مذاهب و قومیت‌های این منطقه را دستمایه‌ای برای منازعات درازمدت تبدیل کرده‌اند. امروزه برداشت‌های تنگ‌نظرانه از مذهب، قومیت یا ملیت ساختار «دولت-ملت» های موجود را در بخش‌های وسیعی از این گستره جغرافیایی که

روزگاری که قلب حوزه تمدن اسلامی بود، به چالش جدی کشانده است. بهار منطقه که در آغاز خود به تعبیر دقیق مقام معظم رهبری، جنبشی ضد استبدادی و ضد دیکتاتوری‌های مورد حمایت امریکا بود، اینک بدل به «جنگ خانگی و برادرکشی میان مسلمانان» شده است. در پیامد این منازعات، وضعیت مردم در عراق، سوریه، افغانستان، یمن، بحرین و لیبی و گستره وسیعی از منطقه، در تمامی شاخص‌های امنیتی، معیشتی، غذایی، حقوق بشری، زیست‌محیطی و فرهنگی در معرض تهدید قرار گرفته و چشم‌انداز یک توسعه متوازن و پایدار منطقه‌ای را تیره‌وتار کرده است.

مسئله فلسطین در نتیجه این نزاع‌های منطقه‌ای، اکنون به محاق سپرده شده و رژیم صهیونیستی فرصتی تازه برای عادی‌سازی اشغالگری و حتی اجرایی کردن انتقال پایتخت جعلی خود به قدس شریف یافته است. صهیونیسم که پروژه ایران‌هراسی او در جریان مذاکرات هسته‌ای و برجام درهم شکست و فرو ریخت، اکنون می‌کوشد شکست خود را به مثابه شکست جهان عرب جلوه دهد و برخی کشورهای منطقه می‌کوشند بحران‌های داخلی خود را به جانب ایران فرافکنی کنند. با افزایش بی‌اعتمادی میان کشورهای منطقه، عملاً مسیرهای دیپلماتیک با بن‌بست‌های پیاپی مواجه شده و در نتیجه این توقف، گروه‌های تروریستی شانه‌به‌شانه برخی از دولت‌های فرصت‌طلب، ارزشمندترین زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه را تهدید به نابودی می‌کنند. کشتار صدها هزار و آوارگی میلیون‌ها نفر دیگر بالأخص در یمن، عراق و سوریه، حیثیت دولت‌های منطقه را در اداره امنیت و ثبات در سرزمین‌های مجاور به سخره گرفته است. استمرار این روند ویرانگر و کثرت دولت‌های فرومانده در منطقه، تهدیدی مستقیم و میان‌مدت را پیرامون ایران آرایش می‌دهد و در صورت عدم توقف آن، غالب آمدن بر مخاطرات بعدی مستلزم صرف دهه‌ها و هزینه‌های اقتصادی به مراتب سنگین‌تر است.

## ۲،۷،۹. تنش در روابط منطقه‌ای ایران

روابط جمهوری اسلامی ایران در ماه‌های گذشته با برخی همسایگان خود از جمله عربستان سعودی دستخوش تأثیرپذیری جدی از روند تحولات در بحران سوریه و تا حدودی عراق و یمن شده است. به نظر می‌رسد رژیم صهیونیستی بیشترین بهره را از وضعیت موجود در روابط ایران با دیگر کشورهای اسلامی تأثیرگذار در منطقه می‌برد. عربستان در حال حاضر با همراهی اسرائیل از همه توان مالی، سیاسی و لابی‌گری خود در کشورهای مختلف برای ترویج فضای

ایران‌هراسی و تهدید جلوه دادن ایران استفاده می‌کند و امروز یکی از مهم‌ترین چالش سیاست خارجی کشور، موضوع مدیریت روابط با همسایگان جنوبی به ویژه عربستان سعودی است. اولین هدف، کاهش سطح تنش و جلوگیری از هرگونه درگیری احتمالی میان دو کشور است و در مراحل بعدی باید وارد فاز اعتمادسازی و مشارکت بر اساس مدل برد-برد شد. در این زمینه باید با اتکا به نظرات دقیق کارشناسی و با استفاده از یک مدل واقع‌گرایانه و عملیاتی به توافق و موازنه با عربستان دست یافت. جمهوری اسلامی ایران باید از هرگونه سیاستی که موجب اجماع بیشتر میان اعضای شورای همکاری خلیج فارس علیه خود شود پرهیز نماید. استراتژی ایران باید بر همکاری و مذاکره با تک تک کشورهای خلیج فارس قرار گرفته و از مواجهه با شورای همکاری به عنوان یک کل اجتناب گردد. همزمان تقویت ارتباطات دیپلماتیک و همکاری‌های سیاسی و اقتصادی با ترکیه ضروری است. مسلم این است که برجام و سیاست تنش‌زدایی با قدرت‌های بزرگ بدون طراحی و اعمال سیاست سازنده و همگرایانه در سطح منطقه‌ای به نتیجه مطلوب نخواهد رسید. از این رو مدیریت بحران جاری در روابط منطقه‌ای نیاز فوری برای سیاست خارجی کشور به شمار می‌آید.

### ۳،۷،۹. تصویر ایران در افکار عمومی

تصویر ایران در نتیجه سال‌ها تبلیغات ضدایرانی و ضدشیعی در رسانه‌ای غربی و عربی، متأسفانه در افکار عمومی جهان متناس با شأن و جایگاه جمهوری اسلامی ایران نیست و ابعاد این موضوع در سطح جهان اسلام و کشورهای مسلمان نیز مشهود هست. گشایش‌های اخیر در دیپلماسی کشور و توافق هسته‌ای نیز هرچند بسیاری از اهداف پروژه ایران‌هراسی را نافرجام گذاشته است اما همچنان تصویر ایران در افکار عمومی به عنوان کشوری که در آن تهدیدهایی برای سرمایه‌گذاری وجود دارد شناخته می‌شود. توجه به این نکته ضروری است که تصویر کنونی ایران در افکار عمومی از کشورهای غربی گرفته تا جهان اسلام و دنیای عرب، یک‌شبه به وجود نیامده و نتیجه سال‌ها و بلکه دهه‌ها برنامه‌ریزی دشمنان ایران از یک سو و برخی رفتارها و سیاست‌های غلط در کشور بوده است. رفع این تصویر مخدوش نیز به سرعت امکان‌پذیر نبوده و نیازمند اتخاذ سیاست‌های دقیق و کارشناسانه در دیپلماسی عمومی و تداوم آن‌ها در طول سال‌های طولانی است. اجماع نظر در داخل و اقدام مؤثر در حوزه دیپلماسی عمومی در قالب یک برنامه یکپارچه و منسجم در سطح دستگاه‌های مختلف نظام برای ترمیم چهره ایران در جهان ضروری است.

## ۴,۷,۹. عدم اتصال به شبکه تجارت جهانی

اقتصاد ایران در طول چهار دهه گذشته از پیوند مناسب با نظام اقتصاد جهانی برخوردار نبوده است. وقوع جنگ تحمیلی و اعمال تحریم‌های مختلف علیه کشورمان از سوی قدرت‌های غربی به ویژه ایالات متحده باعث شد تا اقتصاد ایران علی‌رغم ظرفیت‌های فراوان بالقوه به جزیره‌ای جدا و غیرمتصل به تجارت جهانی تبدیل شود.

انزوای تجاری ایران، اقتصاد کشور را در برابر تحریم‌ها آسیب‌پذیر می‌سازد. اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان شامل همه اقتصادهای بزرگ و متوسط در سازمان تجارت جهانی عضویت دارند و این سازمان نقشی مشابه سازمان ملل متحد را در حوزه تجارت و اقتصاد بین‌الملل برعهده گرفته است. ایران به عنوان تنها قدرت اقتصادی متوسط همچنان سال‌های طولانی با عضویت کامل در این سازمان فاصله دارد و باید روندهای طولانی و دشواری را برای این منظور طی نماید. عضویت ایران در سازمان تجارت جهانی دیگر موضوعی برای مطالعه و تأمل و بررسی نیست بلکه نیاز فوری و درجه اول برای کشور است. یکی از اصول مهم اقتصاد مقاومتی «برون‌گرا» بودن است و از دل تعامل با اقتصاد جهانی، جذب سرمایه‌های خارجی و کسب بازارهای جدید است که «درون‌زایی» به عنوان هدف اصلی اقتصاد مقاومتی محقق می‌شود.

## ۵,۷,۹. بحران‌های محیط‌زیستی منطقه

محیط زیست در سرتاسر منطقه خاورمیانه به شدت آسیب‌دیده و تخریب شده است. خاورمیانه هم‌اکنون با مشکلات زیادی محیط‌زیستی از تغییرات اقلیم و گرم شدن هوا و خشک شدن زمین و کمبود شدید منابع آب گرفته تا بحران ریزگردها و آلودگی‌های نفتی در دریاها و نیز آلودگی‌های مخرب جنگ‌ها بر زمین‌های کشاورزی و مراتع و از دست رفتن منابع تولید غذا مواجه است که حیات بشری را در این منطقه از جهان تهدید می‌کند.

درک این مسئله که ما هم اکنون در شرایط کاملاً اضطراری و خطرناک از حیث محیط‌زیست قرار گرفته‌ایم برای سیاستگذاران ارشد امری ضروری است. بحران محیط‌زیستی تهدیدی علیه موجودیت همه کشورهای منطقه است و همه در برابر این بحران به یک اندازه آسیب‌پذیر هستیم. موضوع ریزگردها یکی از روشن‌ترین مثال‌هایی است که نشان می‌دهد غباری که صدها کیلومتر دورتر در دل بیابان‌های عراق، عربستان یا شمال آفریقا از زمین برمی‌خیزد به طور مستقیم سلامت انسان‌ها را در بخش‌های وسیعی از ایران از استان‌های غربی تا قلب پایتخت در معرض خطر

قرار داده و زمین‌های کشاورزی در زاگرس غربی به عنوان یکی از مهم‌ترین قطب‌های تولید غذا در ایران را به نابودی می‌کشاند. خشک شدن دریاچه ارومیه و دریاچه هامون هم به همان اندازه که برای ایرانیان غم‌انگیز است کشورهای همسایه را از اثرات مخرب خود بی‌نصیب نخواهد گذاشت.

ما هم اکنون به دیپلماسی فعال محیط‌زیستی در سطح منطقه‌ای برای کنترل ابعاد این بحران نیازمندیم. غفلت از این مهم و ادامه اولویت دادن سیاست بر محیط‌زیست تا یک دهه آینده حیات انسانی در سراسر این منطقه را با مشکلات و محدودیت‌های جدی روبرو خواهد کرد.

### ۶،۷،۹. بحران تروریسم و ناامنی در محیط پیرامونی

کشور ما در سرتاسر محیط پیرامونی خود از آسیای مرکزی و افغانستان و پاکستان گرفته تا خلیج فارس و عراق در معرض رشد تهدید افراط‌گرایی و تروریسم قرار گرفته است. منطقه خاورمیانه در حال حاضر بالاترین آمار رفتار خشونت‌آمیز و جنگ‌ها و نزاع‌ها در جهان را به خود اختصاص داده است. علی‌رغم امنیت مطلوب در درون مرزهای کشور، زندگی در چنین محیط متشنج و ناآرامی کشور ما را در نزدیکی بحران قرار داده است. مواجهه با چنین بحرانی نیازمند دیپلماسی هوشمندانه و چندبعدی است. روابط کشور با دولت‌های مستقر و قانونی در کشورهای همسایه باید تقویت شود و از سوی دیگر رایزنی با قدرت‌های بزرگ فرامنطقه‌ای که لاجرم نقش مؤثری در تعیین نظم آینده این منطقه بازی می‌کنند ضروری است تا حداقل میزان تأثیرات مخرب آنان بر وضعیت منطقه کاهش یابد. مبارزه با تروریسم وجه مشترکی برای همکاری ایران با بسیاری دیگر از کشورهای جهان را پدید آورده و بنابراین در راستای تبدیل تهدید به فرصت می‌توان از این امر برای تقویت همکاری و افزایش اعتماد با کشورهای مختلف در قالب گفتمان مشترک مبارزه با تروریسم بهره جست.

### ۷،۷،۹. احیاء جایگاه سیاسی ایران در منطقه و جهان

سال‌ها تبلیغات منفی بر سر برنامه هسته‌ای ایران و نیز اعمال تحریم‌های همه‌جانبه، سبب شده است نقش سازنده ایران در نظام بین‌الملل و منطقه‌ای به خوبی شناسایی نشود و به قدرت نرم ایران در عرصه بین‌المللی تبدیل نگردد. این در حالی است که همه قدرت‌های بزرگ و بازیگران منطقه‌ای به خوبی واقفند که بدون مشارکت ایران هیچ یک از مسائل و مشکلات در منطقه به راه حل نهایی نخواهد رسید.

موقعیت جغرافیایی و اهمیت ژئوپولیتیک و ژئواستراتژیک ایران مانع از آن می‌شود که بتوان این کشور را با چنین وسعت و قدرتی از حیث منابع طبیعی و انسانی در معادلات منطقه و نظام بین‌الملل نادیده گرفت یا منزوی ساخت، لیکن به همان اندازه که سیاست منزوی‌سازی ایران از سوی بازیگران بیرونی غیرمنطقی و محکوم به شکست است، هر نوع گرایش به انزواگرایی از محیط بین‌الملل در داخل کشور نیز اشتباه و خطایی راهبردی است. ایران می‌تواند این پیام روشن را به جهان بدهد که هر چند به‌درستی با بسیاری از قواعد کنونی حاکم بر نظام بین‌الملل مخالف است و آن‌را ناعادلانه می‌داند اما تلاش خود را برای بهبود و اصلاح سیستم از درون آن و از طریق مشارکت سازنده و مؤثر در فرایندهای آن دنبال خواهد کرد. ایران می‌تواند نشان دهد کشوری مسئولیت‌پذیر و اهل تعامل بوده و خواهان مشارکت و همکاری با همه کشورهای جهان بر پایه احترام متقابل است و فرصت هر گونه سوءاستفاده را از دشمنان خود بگیرد.

#### ۸،۷،۹. الگوی تعامل با قدرت‌های بزرگ

چالش مهم دیگری که ایران به عنوان بازیگر مهم منطقه‌ای و حتی جهانی با آن مواجه است، نامشخص بودن الگوی تعامل آن با قدرت‌های بزرگ است. انقلاب اسلامی نماد استقلال‌طلبی ملت ایران در برابر زورگویی و نفوذ قدرت‌های بزرگ به شمار می‌رود و برای این مقاومت در دهه‌های گذشته هزینه‌های زیادی پرداخت شده است، اما باید در نظر داشت که نظام بین‌الملل همزمان متحمل تغییرات فراوانی شده است و دیگر هیچ مشابهتی با دوره جنگ سرد و نیز دوره برتری بلامنزاع تک‌قطبی آمریکا در دو دهه گذشته ندارد. مسئله دهه‌های آینده جهان دیگر ایالات متحده و سلطه‌طلبی انحصاری این کشور نخواهد بود بلکه میدانی از رقابت تنگاتنگ میان مجموعه‌ای از قدرت‌های بزرگ بر سر منافع بیشتر شکل خواهد گرفت. جمهوری اسلامی ایران باید تلاش نماید تا میدان مانور گسترده‌تری برای خود ایجاد و موازنه‌ای میان قدرت‌های بزرگ از طریق امکان رقابت میان آنان برای شراکت و همکاری با ایران برقرار نماید.

#### ۹،۷،۹. سهم ایران در اقتصاد و تجارت جهانی

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های سیاست خارجی ایران در دهه‌های آینده، تثبیت سهم ایران در نظام اقتصاد و تجارت جهانی است. ایران به عنوان کشوری که از نظر منابع طبیعی و درآمدهای مالی در رده هفدهم اقتصاد جهانی قرار می‌گیرد در حال حاضر سهمی کمتر از ۰،۲ درصد در تجارت جهانی دارد و این بسیار نامطلوب است. ایران تا زمانی که سهم خود را در

تجارت جهانی افزایش ندهد در برابر انواع دشمنی‌های سیاسی و اقتصادی قدرت‌های بزرگ و رقبای منطقه‌ای آسیب‌پذیر خواهد بود. گسترش سهم ایران در بازار جهانی سرمایه‌گذاری - سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران و سرمایه‌گذاری ایران در کشورهای دیگر - راهکاری برای ارتقای امنیت جمهوری اسلامی ایران از مسیرهای اقتصادی و تجاری است.

## ۸,۹. اهداف و چشم‌انداز

دولت دوازدهم تحت رهبری داهیانه رهبری معظم انقلاب اسلامی، شایستگی و توان آن را دارد که سیاست خارجی خود را در راستای ایران آینده و انقلاب و نظام تکامل‌یافته سوق دهد و مسائل پیش‌گفته را با بسیج اراده و وحدت ملی پشت سر بگذارد. در این رهگذر، اهداف و چشم‌انداز ترسیم‌شده در بندهای ذیل دنبال خواهد شد.

۱. تأمین و تداوم دستاوردهای سیاست خارجی مستلزم آغاز دورانی تازه از «تنظیم سازنده روابط بین‌الملل، ارتقای جایگاه کشور و حضور مؤثر در منطقه و جهان» است و این مهم به‌ویژه در بعد منطقه‌ای باید متکی بر مفاهیم «مسئولیت‌پذیری عقلانی، هشیاری عزت‌افزا و پیشگامی دلیرانه» پیگیری شود. جمهوری اسلامی ایران در راستای تحقق مسئولیت‌های ناشی از رویکرد و «سیاست نوین دوران تکامل و فرهیختگی» خود، با تکیه بر آرمان‌های انسانی و اسلامی انقلاب و در نظر گرفتن منافع ملی، بیش از هر زمان دیگر در برابر سرنوشت مشترک انسانی در منطقه و جهان احساس مسئولیت می‌کند و می‌خواهد پیشگام در جهت ارتقای جایگاه و شاخص‌های منطقه و پیشتاز تلاش برای حل و فصل بحران‌ها و نزاع‌ها در سطح منطقه باشد. چنین جایگاه و موقعیتی برآمده از ارزش‌های انقلاب اسلامی و اصول مرقی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و متناسب با شأن و جایگاه والای مردم شریف ایران است؛

۲. انسجام و وحدت ملی، تحت رهنمودهای مقام معظم رهبری، در توفیق برجام متبلور شد و زمینه‌ها و بسترهای فراهم‌شده برای ترویج ایران هراسی و منزوی کردن را ناکام و انقلاب و نظام را به‌خوبی به مرحله رشد و تکامل بدرقه کرد. در این مرحله تازه که در آغاز راه پرفرازونشیب آن هستیم، باید شاهد ارتقای جایگاه و تصویر جهانی و منطقه‌ای ایران و تأثیرگذاری مثبت و از سر مسئولیت‌پذیری و تعهد در رابطه با بهبود شرایط و ایجاد ثبات در منطقه باشیم. از این‌رو، ضمن پاسداشت دستاوردهای نظام و ایستادگی بر



سر منافع ملی در برابر تهدیدها، هشیارانه به فرصت‌های پیش رو توجه داریم و برای بهره‌برداری متناسب از آن‌ها، سطح روابط با همسایگان و کشورهای منطقه و جهان را ارتقا دهیم و برای رشد جایگاه دیپلماتیک، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی ایران تلاش مجدانه کنیم؛ و با تدوین برنامه‌های پیشنهادی فعالانه در جهت اعتمادسازی متقابل در منطقه، افزایش سطح همکاری‌های اقتصادی، دستیابی به سازوکارهای همکاری‌های راهبردی امنیتی منطقه‌ای امنیتی، حل و فصل نزاع‌های فرساینده و به‌ویژه تلاش برای ایجاد استقرار و امنیت در کشورهای هم‌پیمان همچون سوریه و عراق حرکت خواهیم کرد؛

۳. یکی از مهم‌ترین اهداف جمهوری اسلامی ایران در دوران گذار جهانی، جلوگیری از سلطه انحصاری یک کشور بر منابع قدرت و ثروت خلیج فارس و آسیای غربی است. این هدف عالی بینش عمیقی به ما نسبت به مخالفت با دخالت قدرت‌های خارجی در این مناطق، ممانعت از گسترش تسلیحات هسته‌ای و حمایت از تحقق ایده «منطقه عاری از تسلیحات هسته‌ای» و همچنین برپایی رژیم کنترل تسلیحات متعارف می‌بخشد. در همین حال، جمهوری اسلامی ایران قصد ندارد تلاشی را به‌منظور چیرگی بر خلیج فارس و یا هر منطقه دیگری بکار ببندد؛

۴. دستگاه دیپلماسی ما موظف است که کشورهای منطقه را به پذیرش این عقیده هدایت کند که ایران اسلامی را نه به‌مثابه یک دشمن بلکه یک همسایه همکار در ارتقای جایگاه منطقه به‌رغم رقابت‌های طبیعی بنگرند؛ همسایه‌ای که در ایجاد امنیت و ثبات منطقه پیشگام است. از این دیدگاه، منافع ملی ما با به عهده گرفتن بیش‌ازپیش مسئولیت و آشکارتر کردن نقش سازنده کشور، با اعتمادسازی در سطح کشورهای منطقه، کاهش نقش و دخالت قدرت‌های فرا منطقه‌ای، استقرار بیشتر ثبات و امنیت در منطقه و سرانجام برقراری شرایط مناسب‌تری برای همکاری‌های اقتصادی منطقه‌ای هم‌راستا است. لازمه شکل‌گیری چنین شرایطی درک منطقه‌ای این واقعیت است که سازندگی و آبادانی منطقه‌ای با چنین پیوستگی‌های مذهبی و تمدنی و منافع درهم‌تنیده اقتصادی-سیاسی، نیازمند آبادانی همه کشورهای منطقه است و با نگاه جزیره‌ای محقق نخواهد شد و از منازعه و تحریم و فضای تهدید و نگرانی در منطقه، تنها دلالتان اسلحه و سوداگران اقتصادی بهره خواهند گرفت؛

۵. منطقه هیچ‌گاه تا به این اندازه نیازمند تش‌زدایی و همکاری متقابل نبود و کشورهای منطقه در تعیین مسیر و سرنوشت منطقه خویش مؤثر نبوده‌اند. این همان چیزی است که ما به آن

«فرصت تاریخی» می‌گوییم. هرگز تا این اندازه همکاری سازنده، برابر و بر اساس احترام میان همه کشورهای خاورمیانه لازم و مؤثر نبوده است. ما این واقعیت‌ها را می‌بینیم و تلاش خواهیم کرد تا به سایر کشورهای منطقه نیز ایده «همکاری‌های منطقه‌ای حول توسعه و تبادل فرهنگی، تجاری و امنیت مشترک» را استوار بر شانه‌های «منطقه‌ای معتدل و متعادل» در چشم‌انداز قابل‌رؤیت ارائه دهیم؛

۶. جمهوری اسلامی ایران در چنین شرایطی در مقام لنگرگاه صلح و ثبات منطقه، با تکیه بر سرشت الگووار خود و تعمیم بازی با حاصل جمع مثبت به عرصه‌های نوین، می‌تواند راهی تازه برای برون‌رفت از بحران‌ها و نزاع‌ها در منطقه، پیش روی ملت‌های خسته از تنش و منازعه و جنگ‌های برادرکشی قرار دهد. فرایند اعتمادسازی جهانی که موجب انزوای جنگ افروزان و صهیونیست‌های مخالف برجام در جهان غرب گردید اکنون می‌تواند به نیروی محرکه صلح‌سازی منطقه‌ای تبدیل شود؛

۷. جمهوری اسلامی ایران مصلحت خود را در این می‌داند که فضای منطقه را از تنش و منازعه به آرامش و امنیت و صلح سوق دهد، و در این راستا دست دوستی صادقانه به همه کشورهای منطقه دراز می‌کند. «به فرموده مقام معظم رهبری»، نظام ما به مردم و ملت خود عشق می‌ورزد و از این‌روست که سرمایه بزرگ اعتماد و دوست داشتن از سوی مردم و ملت را داراست. این موهبت الهی را قدر می‌نهیم و با اتکالی به لطف خداوند و این سرمایه عظیم ایمان‌داریم که دشمن نمی‌تواند در عزم راسخ ما برای ایجاد منطقه‌ای امن و باثبات خللی وارد کند. سیاست خارجی منطقه‌ای ما بر تقویت ارتباطات با کشورهای منطقه همراه با جلب اعتماد متقابل، ایجاد پیوند و حضور فعالانه در اقتصاد منطقه، فعال‌سازی و تقویت مسیرها و کریدورهای ارتباطی متنوع با همسایگان، افزایش مبادلات تجاری و سرمایه‌گذاری مشترک و متقابل در منطقه تأکید دارد. این سیاست به افزایش توان تولیدی در داخل و تقویت زیرساخت‌های اقتصادی منجر شده و ایجاد یک منطقه امن و باثبات، در راستای تقویت بنیان‌های اقتصاد مقاومتی کشور از طریق شبکه‌سازی و پیوند ناگسستنی با اقتصادهای پیرامونی را در سرلوحه خویش قرار می‌دهد؛

۸. جمهوری اسلامی ایران، سیاست خارجی خود را به‌صورت بهینه به کار گیرد تا «راهبرد جامع ارتقای امنیت و اقتصاد منطقه» را با همکاری کشورهای منطقه و بهره‌گیری از دیپلماسی رسمی و عمومی و فرهنگی طراحی و عملیاتی کند و از این راهبرد به شکوفایی اقتصاد رو

به رشد و متکی به توانمندی‌های داخلی یاری رساند. این برنامه، در خدمت دوران رو به آینده کشور ما و انقلاب و نظام بالغ و تکامل یافته است و این پاسخ به نیاز بزرگ این دروان انتقالی در منطقه را در قالب تعریف نقش «پیشگام برای ایجاد منطقه قوی‌تر» ارائه می‌دهیم؛ ۹. جمهوری اسلامی ایران، سازوکارها و ظرفیت‌های متعددی دارد که با فعال‌سازی آن‌ها می‌تواند کشورهای عمده و بسیار مؤثر منطقه را برای همکاری و مشارکت در طراحی و اجرای این برنامه تحول ساز که خیروبرکت همه منطقه را دربردارد، جذب کرده و مشارکت دهد؛

۱۰. با توجه به تحولات جهانی و آغاز شکل‌گیری جهان پساغربی و نیز تغییر موازنه‌های منطقه‌ای بازخوانی و بازسازی دیپلماسی عمومی کشور با تکیه بر تداوم سیاست پیشگیری از ایران‌هراسی، ارائه تصویر سازنده و مسئول نظام در برابر مسائل و بحران‌های منطقه‌ای، تقویت جنبه‌های گفتمانی و ادبیات تولیدی برای ارتقای جایگاه الگویی جمهوری اسلامی ایران با همت مضاعف ادامه خواهد داشت؛

۱۱. تحقق اجماع و عملکرد هماهنگ در حوزه سیاست خارجی با تأکید بر لزوم هشیاری و دلیری هم‌زمان در برابر تهدیدها و نیز فرصت‌های پیش رو امری اجتناب‌ناپذیر است که مستلزم ارتقای قدرت تشخیص و کارشناسی مبتنی بر تدوین راه‌حل‌های جایگزین خواهد بود. دولت آتی باید قادر باشد، گام‌های ناتمام و فعالیت‌های بایسته برای بهره‌برداری حداکثری از فرصت‌های تاریخی پیش رو و اجتناب از خطرات محتمل و ایستادگی بر منافع ملی و میهنی با هشیاری و اقتدار و کارآزمودگی محقق سازد.

## ۹.۹. راهبردها و الزامات

دستیابی به اهداف و ضرورت‌های فوق مستلزم تثبیت بیشتر موقعیت منطقه‌ای و بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران است و در این مقطع:

۱. حفظ و اجرای برجام و جلوگیری از تخریب بین‌المللی آن؛
۲. جلوگیری از افتادن در دام تحریک ایران به جنگ‌ها و برخوردهای مختلف از طریق در پیش گرفتن خویشتن داری راهبردی.

در صدر اولویت‌های دولت دوازدهم در روابط خارجی خواهد بود. در این شرایط خواهیم توانست، محیط بین‌المللی را به مقاصد ذیل مساعد کنیم:

۱. استفاده از فرصت‌ها و ظرفیت‌های برجام برای گسترش تعاملات کشور و بستن مسیرهای سوءاستفاده و نفوذ کشورها در مسائل داخلی جمهوری اسلامی ایران؛
  ۲. بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های پسابرجامی در جهت تحقق برنامه اقتصاد مقاومتی و مصون‌سازی کشور از تکانه‌های اقتصادی و همچنین بالا بردن بازدارندگی کشور در این حوزه‌ها؛
  ۳. تلاش جهت جبران ظرفیت‌های اقتصادی و تجاری تخلیه‌شده از ایران در دوران تحریم‌ها مانند کریدورهای حمل‌ونقل، خطوط انتقال انرژی، مسیرهای هوایی و غیره؛
  ۴. فراغت از مقابله با فشارهای سیاسی و اقتصادی زائد و آرامش و تمرکز کافی به مقصود پیگیری دیپلماسی مستقل منطقه‌ای با همسایگان و تضعیف ایران‌هراسی به‌منزله مانعی برای پیشبرد اهداف.
- هدف نخست دولت دوازدهم در دیپلماسی منطقه‌ای، بازگرداندن ثبات به منطقه از طریق ایفای نقش فعال در استقرار صلح و حمایت از دولت‌های مستقر و درعین‌حال، حمایت از اصلاحات سیاسی و اجتماعی به‌منظور متوقف کردن رشد خشونت و افراطی‌گری است. بر این اساس راهبرد گام‌به‌گام ما عبارت‌اند از:
۱. تأکید بر ادامه مذاکرات سیاسی در چارچوب پیشرفت‌های دیپلماتیک در ژنو و آستانه پیرامون خاتمه جنگ سوریه؛
  ۲. آغاز مذاکرات فشرده به هدف اطمینان دادن به آن دسته از کشورهای منطقه که از برهم خوردن تعادل منطقه‌ای و نیت جمهوری اسلامی ایران به نگرانی‌های واهی گرفتار آمده‌اند؛
  ۳. بررسی همه احتمالات ممکن درباره پایان دادن به جنگ یمن؛
  ۴. حمایت و توافق بین‌المللی در بازسازی کشورهای فروپاشیده و بازگرداندن آوارگان و همچنین کمک‌های انسان دوستانه به ساکنان مناطق جنگ‌زده؛
  ۵. ایجاد مجمع گفتگوهای منطقه‌ای با همسایگان در خلیج فارس و غرب آسیا؛
  ۶. ترغیب دولت‌های منطقه به ایجاد نهادها و رژیم‌های منطقه‌ای مبتنی بر تضمین منافع مشترک و توافقات اطمینان‌بخش ازجمله در کنترل تسلیحات، فضای سایبری، حفاظت از محیط‌زیست، امنیت انسانی و مبارزه مشترک با تروریسم بر اساس تعریف واحد؛
  ۷. بسترسازی برای همکاری و همگرایی‌های تدریجی دو یا چندجانبه اقتصادی در زمینه‌های انرژی، تجارت و ترانزیت کالا؛

۸. ما اعتقاد راسخ داریم که هرچند اهداف و راهبردهای وصول به آنها در دسترس است اما بدون اجماع ملی و حمایت همه نهادها و دستگاه‌های کشور اعم از امنیتی، قضایی و نظامی قابل حصول نیست. حافظه تاریخ ملت‌ها اعصاری را به یاد می‌آورد که وظیفه سیاست خارجی حمایت از دستاوردهای نظامی در مستعمرات و یا سوداگری‌های اقتصادی ملت‌های توسعه‌طلب بود. اکنون در دورانی که روابط خارجی با سیاست‌های دموکراتیک پیوند ناگسستنی پیدا کرده و با پیچیدگی و حساسیت‌های بی‌شماری دست‌به‌گریبان است، رویه‌های پیشین اعتبار خود را ازدست‌داده‌اند. رهیافت‌های نظامی و امنیتی که تنها به میزان اندکی قادر به حل ریشه‌ای مشکلات است، باید تابعی از استراتژی‌های کلان‌تر در سیاست خارجی کشور باشند که ابزارهای متنوع‌تری را پیشنهاد می‌دهند. بنابراین، نائل شدن به اهداف جمهوری اسلامی ایران در دنیایی درهم‌پیچیده، نیازمند تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی در حوزه سیاست خارجی با محوریت دولت و زیرشاخه اجرایی آن، وزارت امور خارجه است. در صورت تحقق این همت و انسجام ملی، برداشتن گام‌های بلند ملت ایران به‌سوی کسب جایگاهی رفیع و برازنده و آینده‌ای روشن‌تر برای کشور، منطقه و جهان دشوار نخواهد بود.

## ۹، ۱۰. برنامه‌های سیاست خارجی

عطف به تحلیل‌های ارائه‌شده درباره مسائل و تهدیدات، اهداف و چشم‌اندازها، و راهبردهای شایسته سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، برنامه‌های زیر در دولت دوازدهم پیگیری خواهد شد. این برنامه‌ها در دو بخش «برنامه کوتاه‌مدت» و «برنامه میان‌مدت» تدوین شده و اجرا می‌شود.

### ۹، ۱۰، ۱. برنامه‌های کوتاه‌مدت

برنامه‌های کوتاه‌مدت در نظر گرفته‌شده به شرح زیر است.

- به‌کارگیری دیپلماسی فعال در عرصه جهانی و حضور در عرصه‌های بین‌المللی جهت تبیین مواضع اصولی ایران؛
- تداوم تنش‌زدایی و تهدیدزدایی با هدف تغییر فضای امنیتی جهانی علیه ایران؛
- ایجاد شکاف در مواضع قدرت‌های بزرگ و جلوگیری از اجماع آنها علیه ایران؛

- تلاش جهت ختشی سازی اقدامات صهیونیستی-آمریکایی برای ایجاد اجماع بین‌المللی علیه کشور؛
- تقویت روابط سیاسی-اقتصادی با اروپا؛
- رفع نگرانی‌های مشترک میان ایران و اروپا؛
- اجتناب از تصمیمات و حرکات و موضع‌گیری‌های شتابزده که منجر به واکنش‌ها و حساسیت‌های بین‌المللی شود؛
- تداوم و تقویت همکاری‌های سیاسی-اقتصادی با روسیه و چین در چهارچوب منافع کشور؛
- مدیریت روابط و تلاش برای کاهش تنش در روابط با ایالات متحده در عین قاطعیت و عدم انفعال در برابر تهدیدات بی‌پایه دولت جدید این کشور؛
- تنش‌زدایی با کشورهای عرب منطقه و مانع شدن از شکل‌گیری ائتلاف عربی-رژیم صهیونیستی؛
- تقویت مناسبات اقتصادی و فرهنگی با آسیای مرکزی و قفقاز؛
- توسعه همه‌جانبه روابط با هند؛
- همکاری منطقه‌ای برای مهار افراط‌گرایی، فرقه‌گرایی و اختلافات مذهبی در منطقه و تلاش مؤثر برای صلح‌سازی؛
- پیگیری ویژه مشکلات و بحران‌های محیط‌زیستی به ویژه ریزگردها و آلودگی‌های آب و خاک در روابط با همسایگان.

## ۲,۱۰,۹. برنامه‌های میان‌مدت

- برنامه‌های میان‌مدت در نظر گرفته شده برای سیاست خارجی به شرح زیر است.
- گسترش همکاری دوجانبه و چندجانبه سیاسی، امنیتی، اقتصادی و فرهنگی درون و فرامنطقه‌ای؛
  - ایجاد سازوکارهای منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای برای حل بحران‌های محیط‌زیستی در محیط پیرامونی کشور؛
  - گرفتن ابتکار عمل از آمریکا در حوزه‌های مختلف روابط دوجانبه؛
  - کاستن تدریجی ظرفیت‌های خصومت‌سازی آمریکا و تبدیل آن به توانایی‌های اثباتی؛
  - تلاش در جهت مذاکرات سازنده با اروپا در موضوعات حقوق بشر، مبارزه با قاچاق مواد مخدر و نیز مسئله مهاجران؛

- حذف تدریجی موانع و بازسازی همه‌جانبه روابط با اروپا به ویژه روابط اقتصادی؛
- تقویت روابط با قدرت‌های جدید و نوظهور؛
- دو سویه کردن و همه‌جانبه‌سازی روابط با روسیه، چین و هند؛
- ایجاد پیوندهای اقتصادی و امنیتی پایدار دوجانبه و چندجانبه در روابط با همسایگان؛
- ایجاد نهادهای منطقه‌ای، به ویژه ترتیبات امنیت و همکاری در خلیج فارس و نیز سازمان همکاری‌های خزر؛
- تلاش برای استقرار رژیم حقوقی دریای خزر بر اساس درک واقع‌گرایانه از منافع همه کشورهای ذینفع در عین تثبیت حقوق قانونی و تاریخی ایران در این دریا؛
- تقویت دیپلماسی عمومی با هدف امکان معرفی بهتر واقعیت‌های کشور به افکار عمومی جهان؛
- توسعه و رونق بخش گردشگری و ارتقاء آمار سالیانه ورود گردشگران به کشور (اعم از گردشگری تفریحی، فرهنگی، مذهبی و پزشکی)؛
- تکمیل کریدور شمال-جنوب و تلاش برای بازسازی و توسعه ناوگان هوایی، ریلی، جاده‌ای و کشتیرانی کشور؛
- توسعه دیپلماسی علمی میان نهادهای دانشگاهی، پژوهشی و اندیشکده‌ای با سایر کشورها در خدمت اهداف مشترک بین‌المللی و منطقه‌ای.

### ۳,۱۰,۹. برنامه‌های بلندمدت

- برنامه‌های بلندمدت در نظر گرفته‌شده برای سیاست خارجی به شرح زیر است.
- طراحی سند دکترین ملی سیاست خارجی از طریق اتکا بر عقل جمعی و تلاش برای اجماع‌سازی ملی؛
  - احیای جایگاه راهبری وزارت امور خارجه در فرایند سیاست‌گذاری خارجی و اجرای سیاست خارجی و جلوگیری از تشتت مواضع و موازی‌کاری‌ها؛
  - ارتقای ظرفیت ساختاری و کارکردی دستگاه سیاست خارجی و آماده‌سازی آن برای تعامل با چالش‌های سیاست خارجی در شرایط موجود؛
  - استفاده از ظرفیت، قابلیت و اعتبار بین‌المللی چهره‌های ملی در پیشبرد اهداف عالی سیاست خارجی؛

- تحقق کامل سیاست خارجی اقتصادمحور از طریق اعمال دیپلماسی اقتصادی فعال برای جذب سرمایه‌گذاری، فناوری و دانش خارجی و گشودن بازارهای جدید؛
- تبدیل تدریجی مناسبات تجاری با کشورهای توسعه‌یافته به همکاری‌های اقتصادی بلندمدت و تعمیق هم‌پیوندی اقتصادی و صنعتی؛
- رفع محدودیت، تسهیل و توسعه دسترسی ایران به بازارهای سرمایه، علم و فناوری‌های نوین؛
- اتخاذ دیپلماسی مؤثر انرژی با هدف ارتقای نقش مدیریتی ایران در امنیت، تولید و انتقال انرژی؛
- کسب اتحاد راهبردی با کشورهای مصرف‌کننده انرژی و برخوردار از سرمایه و فناوری مشارکت در طرح‌های بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز؛
- سرمایه‌گذاری در ساخت تأسیسات پالایشگاهی منطبق با ویژگی‌های نفت ایران در کشورهای هدف؛
- استفاده از ظرفیت‌های ویژه ایران برای تبدیل شدن به قطب منطقه‌ای در زمینه‌های ترانزیت و حمل و نقل کالا، انتقال انرژی و انتقال اطلاعات؛
- همکاری راهبردی در حوزه صنایع با کشورهای دارای فناوری پیشرفته با تأکید بر ارتقاء کیفیت زندگی بشری و امنیت مشترک؛
- میزبانی منطقه‌ای تحقیق و توسعه فناوری و نوآوری مشترک بین‌المللی در حوزه‌های راهبردی انرژی، فناوری پیشرفته هوافضا و هسته‌ای؛
- لابی‌سازی در کشورهای قدرتمند و متخصص و استفاده از ظرفیت ایرانیان مقیم این کشورها در این جهت.





بخش دهم - برنامه امور دفاعی

دیپلماسی فعال برای  
توسعه همکاری های بین المللی، صلح، اعتدال و شکوفایی  
اقتصادی





## ۱،۱۰. مقدمه

ایجاد ثبات امنیتی و بازدارندگی دفاعی از الزامات حیات جمهوری اسلامی ایران در محیط پرتنش منطقه غرب آسیا و خاورمیانه است. مهم‌ترین تهدیداتی که در این محیط وجود دارند به شرح زیر است.

۱. تحولات سیاسی - امنیتی در مناطق پیرامونی، به ویژه بروز بحران و بی‌ثباتی در غرب آسیا، به خصوص در کشورهای متحد، همسو یا همسایه با ایران (سوریه، عراق، لبنان، یمن، افغانستان و پاکستان)؛

۲. تلاش معاندان و بیگانگان برای براندازی و تغییر در نظام از طرق مختلف از جمله ایجاد فتنه‌های از پیش برنامه‌ریزی شده؛

۳. تلاش دشمنان برای تضعیف قدرت، نفوذ و اعتبار منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران؛

۴. گسترش و سازماندهی تروریسم در منطقه و متعاقباً افزایش ناآرامی‌ها و به مخاطره‌افتادن منافع و راهبردهای کلان و بلند مدت جمهوری اسلامی ایران در منطقه؛

۵. افزایش حجم و پیچیدگی تهدیدات سایبری؛

۶. گسترش حمله نیروهای داعش به استان‌های غربی عراق و پیشروی آن‌ها به سمت مرزهای شرقی آن کشور؛

۷. گسترده‌گی و تغییرات سریع و روزافزون فناوری‌های مورد استفاده در سامانه‌های دفاعی و امنیتی؛

۸. تحریک کشورهای منطقه به خریدهای تسلیحاتی زیاد از طرف قدرت‌های فرامنطقه‌ای و تبدیل محیط پیرامونی کشور به انبارهای انبوه تجهیزات و سلاح‌های پیشرفته.

دولت تدبیر و امید در سال ۱۳۹۲ علی‌رغم تلاش‌های دولت‌های قبلی، در بخش دفاعی و حفظ نظم و امنیت در کنار تهدیدات مورد اشاره با تنگناهای درونی زیر مواجه بود:

۱. فرسودگی زیر ساخت‌ها و عدم نوسازی ظرفیت‌های صنایع دفاعی؛

۲. اثرات سوء تورم بر تأمین حداقل نیازمندی‌های بهداشتی، خوراک و پوشاک کارکنان پایور و وظیفه نیروهای مسلح؛

۳. عدم به‌روزرسانی بخشی از تجهیزات، تسلیحات و ادوات نیروهای مسلح؛

۴. عدم تناسب امکانات و تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مراقبت و انسداد مرزهای کشور با توجه به گستره جغرافیایی و حساسیت‌ها و تهدیدات موجود؛

۵. ضعف در سازوکارها و زمینه‌های بهره‌برداری از ظرفیت‌های صنعتی و تحقیقاتی ملی، متناسب با نیازهای دفاعی؛
۶. تلاش دشمنان برای گسترش ناامنی در کشور و ناکارآمد جلوه دادن دولت در تأمین نظم و امنیت؛
۷. وجود پادگان‌ها و صنایع نظامی واقع در محدوده شهرها و کلان شهرها؛
۸. ضعف در اعمال ملاحظات دفاعی و امنیتی در طرح‌های توسعه کشور؛
۹. ضعف در اعمال الزامات پدافند غیرعامل برای مراکز حیاتی؛
۱۰. عدم انعقاد سند همکاری در حوزه‌های دفاعی امنیتی با اولویت کشورهای مسلمان، همسایه و هم‌سو؛
۱۱. تهدیدات امنیتی ناشی از وضعیت نامناسب شبکه‌های ارتباطی و سامانه‌های اطلاعاتی کشور؛
۱۲. در تراز مطلوب نبودن مخارج دفاعی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با کشورهای منطقه، به‌گونه‌ای که عربستان در رتبه اول، ترکیه و رژیم صهیونیستی با ارقامی نزدیک به هم در رتبه‌های بعدی قرار دارند و ایران در جایگاهی پایین‌تر از امارات، پاکستان و عراق قرار دارد.

## ۲،۱۰. اهم اقدامات دولت یازدهم

مهم‌ترین اقدام دولت تدبیر و امید در چهار سال گذشته علی‌رغم همه محدودیت‌ها، افزایش توانمندی‌های دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای و توسعه توان موشکی و فناوری‌های علمی و تحقیقاتی و افزایش ظرفیت تولید و تأمین سلاح‌ها و تجهیزات عمده دفاعی برترساز با قابلیت بازدارندگی مؤثر و متناسب با انواع تهدیدات بوده است. برخی از مهم‌ترین اقدامات به شرح زیر است.

- افزایش اعتبارات مرتبط با توان موشکی و پدافندی کشور به منظور افزایش توانمندی دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای؛
- تقویت اعتبارات بنیه دفاعی نیروهای مسلح طی سال‌های ۹۵-۱۳۹۲؛
- افزایش قابل توجه بودجه نیروی انتظامی. با توجه به وظایف خطیر نیروی انتظامی از مرزبانی تا درون شهرها و روستاها و تعدد وظایف این نیرو، اعتبارات طرح‌های ناوگان خودروبی ناجا، پروژه‌های پاسگاه‌ها و هنگ‌های مرزی، پروژه‌های پاسگاه‌های انتظامی و احداث

کلانتری‌ها از رشد ۱۰۰ درصدی در بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به ۱۳۹۳ برخوردار شدند و این موضوع در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نیز مدنظر قرار گرفته است؛

• رشد طرح‌های زیرساختی وزارت دفاع در حوزه ساخت انواع پهپادهای عملیاتی برای نیروهای مسلح؛

• تقویت ناوگان دریای عمان ارتش جمهوری اسلامی ایران برای حضور در آب‌های آزاد؛

• پیش‌بینی اعتبار بابت ساماندهی امور مرزی و تعیین خطوط مرزهای آبی و خاکی کشور؛

• تقویت بنیه دفاعی کشور به منظور استقرار نیروهای مسلح در مرزهای هم‌جوار با کشورهای ناامن منطقه؛

• حمایت‌های لازم از توان مستشاری نیروهای مسلح در مجامع بین‌المللی؛

• تأمین و پرداخت کسری حقوق نیروهای مسلح (شاغلین و بازنشسته) به منظور حفظ و

ارتقاء منزلت اجتماعی و معیشت کارکنان. در این راستا، یکی از ویژگی‌های اعتبارات بخش

دفاع در سال ۱۳۹۶ این بود که کسری اعتبارات سال ۹۵ با اعتبارات مصوب آن سال جمع

شد و سپس حاصل آن با یک ضریبی افزایش یافت. به عبارت دیگر، در قانون بودجه سال

۱۳۹۶ از ابتدا، موضوع کسری حقوق نیروهای مسلح در نظر گرفته شده است؛

• افزایش اعتبار طرح پاکسازی میادین مین به منظور فراهم نمودن شرایط مساعد زندگی و کسب و کار در مناطق مذکور؛

• تقویت بنیه دفاعی کشور در دریا با ایجاد ردیف اعتباری در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور؛

• تقویت اعتبار مراکز علمی و دانشگاهی نیروهای مسلح به منظور ارتقاء سطح علمی و تخصصی کارکنان ذی‌ربط؛

• تقویت اعتبارات سرمایه‌ای بخش امنیتی با توجه به ملاحظات امنیتی منطقه به منظور حراست و حفاظت از نظام در مقابله با گروه‌های تروریستی و تکفیری در سطح منطقه و همسایگان.

حوزه دفاعی و امنیتی کشور با وجود دارا بودن بالاترین سطح فناوری داخلی و بومی دفاعی

در سطح منطقه، علاوه بر تأمین و پشتیبانی قابلیت‌های دفاعی و امنیتی اطمینان‌بخش و پایدار

در ارتقاء شاخص‌های حائز اهمیت دیگری در سطح ملی نیز ایفای نقش می‌کند. این عرصه‌ها

عبارتند از: افزایش سطح اشتغال، توسعه فناوری‌های راهبردی و مشترک و پشتیبانی از صنعت

ملی، ایجاد بستر مناسب برای به‌کارگیری نیروی انسانی متخصص و نخبه کشور با توجه به

حرکت در حوزه فناوری‌های نو و پیشرفته (مرز دانش و فناوری) و ایفای نقش مؤثر در توسعه و ارتقای توان شرکت‌های دانش بنیان در مقیاس ملی.

### ۳،۱۰. راهبردهای دفاعی دولت دوازدهم

دولت دوازدهم برای تقویت توان دفاعی کشور و بالا بردن سطح بازدارندگی و دفاع از کشور برنامه‌های زیر را اجرا خواهد کرد.

- طراحی دکترین دفاعی-امنیتی کارآمد متناسب با شرایط و تهدیدهای موجود در سطح محیط امنیتی ایران، و پیش‌بینی تهدیدهای آتی؛
- تدوین دیپلماسی دفاعی مبتنی بر همکاری‌های امنیتی و نظامی منطقه‌ای، و پایین آوردن سطح تهدیدها بر اساس راهبردهای دیپلماتیک و غیرنظامی؛
- تدوین و ارائه گزارش‌های واقع‌بینانه از توان تکنولوژی نظامی کشور به بالاترین سطوح مدیریت نظام جمهوری اسلامی ایران؛
- شفاف‌سازی فضای اقتصادی شرکت‌های تولیدکننده تجهیزات دفاعی و نظامی؛
- تسریع در تهیه و استقرار سامانه‌های دفاعی روزآمد؛
- تدوین نقشه راه برای مشارکت‌پذیر کردن جامعه علمی کشور در طراحی و تولید نیازهای دفاعی و امنیتی؛
- تهیه نقشه راه دیپلماسی دفاعی-امنیتی در فضای پسابرجام؛
- طراحی نقشه زمانبندی و شیوه‌های ترمیم عدم توازن بین نیروهای سه‌گانه؛
- اقدام برای کاستن از فاصله تکنولوژیک بین نیروهای نظامی ایران و سایر کشورهای منطقه و سپس قدرت‌های فرامنطقه‌ای؛
- اقتصادی کردن تولید تجهیزات دفاعی و نظامی در قیاس با کیفیت و امکان تحصیل آن‌ها از بازارهای بین‌المللی؛
- افزایش هم‌افزایی صنایع دفاعی و نظامی و اقتصاد ملی و توان تکنولوژیک کشور شود؛
- ارتقای سطح سرمایه اجتماعی نیروهای مسلح در بین مردم؛
- افزایش آمادگی رزمی یگان‌های سطحی و زیرسطحی در خلیج فارس و دریای عمان و حضور در آب‌های آزاد؛
- ارتقای توان و خنثی‌سازی و مقابله با جنگ الکترونیک؛

- ارتقای توان جنگ سایبری؛
- تقویت توان مقابله با تهدیدات ناشی از سلاح‌های کشتار جمعی، (ش.م.ه)؛
- تأمین کامل پدافند غیرعامل مراکز اصلی و پیگیری تحقق دفاع غیرعامل در کشور؛
- توسعه دیپلماسی دفاعی و امنیتی و افزایش روابط با کشورهای همسو با نظام ج.ا.ا؛
- ارتقاء دانش، مهارت، اندازه‌سازی و بهبود خدمات کارکنان نیروهای مسلح؛
- ارتقای ابزار و زیرساخت سامانه فرماندهی و کنترل امن، مستقل و پایدار نیروهای مسلح؛
- افزایش آمادگی رزمی یگان‌های سطحی و زیرسطحی در خلیج فارس و دریای عمان و حضور در آب‌های آزاد.

