

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح نسخ قانون تغییر ساعت رسمی کشور»

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۹۸

شماره چاپ:

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفتر مطالعات انرژی،
صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۵۰۴-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۲۱



مقدمه

تغییر ساعت رسمی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۵۰ تا ۱۳۶۰ همه‌ساله در نیمه نخست هر سال اعمال و دلایل توجیهی اجرای آن عمدتاً یکسان شدن ساعات کار در سراسر کشور عنوان می‌شد. اما رفته‌رفته پس از سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۷۰ دیگر مورد توجه قرار نگرفت و اعمال نشد. در سال ۱۳۷۰، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۵/۲۳ براساس پیشنهاد شماره ۲۲۲۱/د مورخ ۱۳۷۰/۴/۲۲ سازمان امور اداری و استخدامی کشور و به استناد لایحه قانونی یکسان شدن ساعات کار کارمندان و کارگران در سراسر کشور، مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۳ همچنین به‌منظور هماهنگ کردن ساعات رسمی کشور، آن را تصویب کرد و ساعت رسمی کشور هر سال در ساعت ۲۴ روز اول فروردین یک ساعت به جلو کشیده و در ساعت ۲۴ روز ۳۰ ام شهریور به حالت سابق برگردانده می‌شد. در اواخر سال ۱۳۸۴ دولت وقت براساس مصوبه‌ای اجرای تغییر ساعت را به مدت یک سال لغو کرد. اما طی زمان اجرا نشدن تغییر ساعت مطالعات و بررسی‌های کارشناسی و علمی متعدد در پژوهشگاه‌ها و دانشگاه‌های مختلف کشور از جمله مرکز پژوهش‌ها^۱ انجام شد و آثار منفی عدم اجرای تغییر ساعت از دیدگاه‌های مختلف اعم از مصرف انرژی، فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی مورد بررسی کارشناسی قرار گرفت. در نهایت در جلسه ۱۳۸۶/۵/۳۱ قانون تغییر ساعت رسمی کشور به تصویب رسید.^۲

در سال ۱۳۹۷، موضوع بازاندیشی برای عدم اجرای تغییر ساعت (DST)، در برخی کشورهای اتحادیه اروپا نظیر آلمان و فرانسه مطرح شد و دلایل توجیهی آنها اثرگذاری آن بر مکانیسم خواب و نور محیط و بالا رفتن ریسک‌های تصادفات رانندگی عنوان شد. این در حالی است که این کشورها در سال ۲۰۲۲ نیز تغییر ساعت را همچنان اعمال می‌کنند. در پاسخ به این موضوع، مطالعه کارشناسی دیگری در مرکز پژوهش‌ها انجام شد و آثار اجرای قانون تغییر ساعت بر میزان مصرف انرژی و صرفه‌جویی صورت گرفته مجدداً به‌صورت تخصصی بررسی و ارائه شد.

حال با مطرح شدن مجدد این موضوع در طرح با شماره ثبت ۲۹۸، دلایل توجیهی آن، از باب مقایسه تنظیم ساعت رسمی کشور با کشورهای نظیر آلمان، سوئد و کشورهای عضو اتحادیه اروپا و کشورهای پیشرفته و یا در حال توسعه مطرح است و این نکته قابل تأمل است که باید بررسی شود که با توجه به کدام گزینه مؤثر اجتماعی به‌عبارت‌دیگر، مقایسه منابع انسانی و ظرفیت‌ها، اوضاع اقتصادی و سیاسی درون‌مرزی یا برون‌مرزی،

۱. در مجموعه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌ها با شماره مسلسل‌های «۸۴۰۶، ۱۰۵۸۵، ۸۲۹۰، ۸۱۷۴، ۸۲۸۷، ۷۷۴۲، ۱۶۲۶۴» در سنوات مختلف دلایل توجیهی اجرای تغییر ساعت یا DST مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. قانون تغییر ساعت رسمی کشور ماده‌واحد - ساعت رسمی کشور هر سال در ساعت ۲۴ روز اول فروردین ماه یک ساعت به جلو کشیده می‌شود و در ساعت ۲۴ روز سی‌ام شهریور ماه به حال سابق برگردانده می‌شود. قانون فوق مشتمل بر ماده‌واحد در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ سی‌ویکم مردادماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۲۱ به تأیید شورای نگهبان رسید./ن

فرایندهای پیش‌زمینه یا عوامل رشد و توسعه فرهنگی، کشور ایران را می‌توان با کشورهای که ساعات رسمی آنها تغییر می‌یابد مقایسه کرد تا از آن جهت بتوانیم روش اجرای آنها را بپذیریم. از سوی دیگر، عمده‌ترین دلیل مطرح شدن طرح DST یا بهره‌گیری از روشنایی نور روز که ویلیام ویلت انگلیسی در سال ۱۹۰۷ و بنجامین فرانکلین آمریکایی در سال ۱۹۱۶ طرح کردند؛ صرفه‌جویی مصرف انرژی بوده که در آن زمان مصرف شمع و زغال‌سنگ بیان شده است. بررسی برنامه اجرای تغییر ساعت در کشورهای مختلف نشان داده است که کشورهایی نظیر آلمان، فرانسه و اتحادیه اروپا که در نیم کره شمالی زمین قرار دارند با توجه به مطرح شدن موضوع برگزیت (خروج انگلستان از اتحادیه اروپا)، مطالعات درخصوص بالا رفتن آمار تصادفات ناشی از رانندگی و مباحث تغییر ساعات فیزیولوژیک، اما در سال ۲۰۲۲ براساس نقشه ذیل همچنان به اجرای DST (بهره‌گیری از روشنایی نور روز) مبادرت می‌ورزند. در نقشه ذیل کشورهایی که به اعمال تغییر ساعت رسمی می‌پردازند به رنگ تیره نشان داده شده است.

نقشه ۱. وضعیت اعمال یا عدم اجرای تغییر ساعت در کشورهای مختلف جهان در سال ۲۰۲۲



Source: <https://www.timeanddate.com/time/dst/2022.html>

کشورهایی که در سال جاری به اجرای تغییر ساعت می‌پردازند.

با اینکه در زمینه تغییر ساعت یا جلو کشیدن ساعت تابستانی، میان کشورها اختلاف نظر وجود دارد و وحدت رویه در این خصوص وجود ندارد، لکن زاویه دیگری که از دید صاحب‌نظران مغفول مانده، موضوع «ساعت جهانی» است و اینکه برخی کشورها جدا از ساعت تابستانی، ساعت جهانی خود را نیز جلو کشیده‌اند که سراسر سال را شامل می‌شود. بررسی‌ها نشان داده که کشورهایی با عرض جغرافیایی بیشتر (دورتر از استوا) ساعت رسمی خود را حدود نیم تا یک‌ونیم ساعت از نصف‌النهار جغرافیایی خود جلوتر تنظیم کرده‌اند. بنابراین طرح جلو کشیدن ساعت کشور در سراسر سال نسبت به نصف‌النهار جغرافیایی نه‌تنها حالت استثنا ندارد، بلکه برخی کشورها را شامل می‌شود.

ایران با اختلاف ۳/۵+ ساعت از ساعت استاندارد گرینویچ علاوه بر هدف صرفه جویی در مصرف انرژی، برای هماهنگی با سایر کشورها سال هاست در ۶ ماهه اول سال به اعمال تغییر ساعت رسمی پرداخته است و مطالعات و پژوهش‌ها نشان می‌دهد که کشورهایی که در بالاتر از مدار ۳۰ درجه قرار گرفته‌اند (نظیر ایران) تغییر ساعت رسمی را انجام می‌دهند. همان‌طور که در شکل یک نشان داده شده، کشورهای نظیر آلبانی، استرالیا، برخی ایالت‌های آمریکا، اتریش، فرانسه، آلمان، اردن، اسپانیا، شیلی، کانادا و دانمارک و غیره در سال جاری میلادی مبادرت به تغییر ساعت رسمی می‌کنند.

علل ضرورت اجرای تغییر ساعت رسمی در کشور

الف) سبک زندگی در کشورهای اسلامی

براساس مطالعات انجام شده می‌توان تأکید داشت که تغییر ساعت، نیمه شب شرعی را به ساعت ۱۲ نزدیک‌تر می‌کند. زمان بیدار شدن مردم ایران نمی‌تواند با ساعت رسمی منطبق باشد چون بیدار شدن تا شروع کار بهتر است بین ۱/۵ تا ۲ ساعت باشد و کمتر از آن هیجان‌زا و مضر و بیشتر از آن نیز موجب اتلاف وقت مفید کاری می‌شود.

در آموزه‌های دینی ما شیعیان تأکید شده که یکی از اوقات بسیار شریف و گرانبها، بین الطلوعین (مابین طلوع صبح و طلوع آفتاب) است و اخبار زیادی از اهل بیت عصمت (ع) در فضیلت این وقت و در خصوص عبادت و ذکر و تسبیح خداوند در این مدت از شبانه‌روز وارد شده است (بحار الانوار، ج ۸۳، ص ۲۹۸، حدیث ۵۹). همچنین حضرت امام سجاد (ع) به بیداری در بین الطلوعین اهتمام داشت و آن را تنها به یاد خدا می‌گذراند و هرگز با دیگران مشغول به صحبت نمی‌شد (بحار الانوار، ج ۴۶، ص ۱۹۱، حدیث ۵۷ به نقل از السوائد).

شیوه زیست اسلامی که در قرآن کریم و سیره و سنت پیغمبر اکرم (ص) و اهل بیت آن حضرت (ع) به ما رسیده، نیز به نحوی است که پایان شبانه‌روز و خوابیدن کمی پس از نماز عشا (یک ساعت پس از غروب، وقت فضیلت نماز عشا) برخاستن در نزدیک سحر و عبادت بامدادی و سپس نماز صبح، کمی پس از اذان صبح، بیرون رفتن از خانه برای کار پس از طلوع آفتاب، بازگشت به خانه پس از نماز ظهر و خواب نیم‌روزی سر کردن عصر تا شام، از مهم‌ترین ویژگی‌های آن است.

ب) موقعیت جغرافیایی کشور

۱. کره زمین که روی یک مدار بیضی به دور خورشید می‌چرخد و در بهار و تابستان از آن دور می‌شود میزان تابش نور خورشید در روزها در نیم کره شمالی بیشتر می‌شود و بدیهی است هرچه به استوا نزدیک می‌شویم میزان روشنایی و تاریکی شبانه‌روز به تساوی نزدیک‌تر می‌شود. به طوری که در روی خط استوا ۱۲ ساعت روز و ۱۲ ساعت شب است و هرچه به قطب نزدیک می‌شویم این اختلاف روشنایی و تاریکی شبانه‌روز بیشتر می‌شود، به طوری که در قطب شمال میزان روشنایی در پاره‌ای از روزها به حداکثر ۲۳ ساعت در شبانه‌روز می‌رسد. بنابراین برای تمام مناطق کره زمین تفاوت روشنایی و تاریکی در شبانه‌روز یکنواخت نیست.

ایران که میان خط استوا و مدار قطب قرار گرفته همواره با تغییرات میزان تابش نور خورشید همراه است و چون در بالای خط استوا و در مدار بالای ۳۰ درجه قرار دارد برای استفاده بهینه از تابش نور خورشید نظیر سایر کشورها برنامه‌هایی را در نظر گرفته است. کمبود منابع انرژی در کنار رشد روزافزون تقاضا، کشورها را بر آن داشته تا از برنامه‌های متعدد برای استفاده بهینه از انرژی بهره‌گیرند و DST یا تغییر ساعت یکی از این گونه برنامه‌ها به‌شمار می‌رود.

۲. در نقاط گرم ایران ساعت کار بین ساعت ۶ صبح تا ۱۲ ظهر و حداکثر تا ساعت ۱۳ است و پس از آن کار کردن در هوای آزاد بسیار دشوار می‌شود. بنابراین هرچه زمان شروع به کار به طلوع آفتاب نزدیک‌تر باشد، در کارایی و بهره‌وری اثربخشی بیشتری دارد.

۳. کاهش مصرف انرژی از آثار ناشی از تغییر ساعت رسمی کشور

تمامی مطالعات انجام شده شرکت توانیر، دیسپاچینگ، برق تهران، دانشگاه تربیت مدرس، کارشناسان مستقل و مرکز پژوهش‌های مجلس نشان داده که تغییر ساعت باعث صرفه‌جویی در مصرف برق، کاهش پیک مصرف، کوتاه شدن حدود یک ساعت فاصله زمانی بحران و التهاب شبکه نیز می‌شود که علاوه بر کاهش هزینه‌های جاری، هزینه‌های سرمایه‌ای را نیز کاهش خواهد داد. برای مثال، در مطالعه‌ای در سال ۱۳۹۷ نشان داده شد که بررسی‌های انجام شده روی منحنی بار ۲۴ ساعته کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۳ الی ۱۳۹۷؛ به‌طور متوسط حدود ۴ درصد از مصرف برق در ۶ ماه نخست سال از محل اجرای این طرح صرفه‌جویی شده که معادل ۱۳۰ میلیون کیلووات‌ساعت است. این مهم در واقع بیانگر عدم تخصیص معادل ۱/۶ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی است که ارزش آن به‌طور متوسط سالیانه بالغ بر ۳۱۷ میلیون دلار بوده است.

ارزیابی جزئیات طرح

۱. جزء «۶» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری «ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» را به‌عنوان یکی از موارد مورد تأکید در اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی دانسته است و این در حالی است که به‌رغم وجود قانون مصوب مقدمه توجیهی بسیار مختصر و فاقد پیوست‌ها و مستندات علمی و کارشناسی است و هیچ اشاره‌ای به بررسی آثار اجرای این قانون نشده است. تصمیم‌گیری در این خصوص مستلزم انجام کارشناسی‌های دقیق و مستند در ابعاد مختلف از جمله بررسی شرایط اقلیمی کشور ایران، گزارش و آمار آثار اجرای قانون بر میزان مصرف انرژی، سلامت مردم و ... است.

۲. عبارت «و ساعت رسمی کشور به قبل از این قانون برمی‌گردد» ابهام دارد و کماکان تعیین ساعت رسمی کشور را در حاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد، زیرا وضع سابق قانونی در این زمینه وجود ندارد.

توضیح اینکه تغییر ساعت رسمی کشور ابتدا در دهه ۱۳۷۰ و به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۳۷۰/۰۵/۲۳ هیئت وزیران اجرا شد و این امر ادامه داشت تا اینکه در سال ۱۳۸۴ هیئت وزیران تصویب‌نامه مذکور را به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۸ لغو کرد. پس از مصوبه مذکور بود که مجلس قانون تغییر ساعت رسمی کشور را در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۰۵/۳۱ به تصویب رساند که در این قانون درج شده است که: «ساعت رسمی کشور هر سال در ساعت ۲۴ روز اول فروردین ماه یک ساعت به جلو کشیده می‌شود و در ساعت ۲۴ روز سی‌ام شهریورماه به حال سابق برگردانده می‌شود». لذا نسخ این قانون و درج و یا حذف عبارت مذکور رافع ابهام نبوده و لازم است ساعت رسمی کشور به موجب قانون تعیین شود، زیرا در غیر این صورت از آنجا که حالت سابق به موجب تصمیم هیئت وزیران بوده است، می‌تواند مجدداً شائبه امکان ورود مجدد هیئت وزیران را به این امر تقویت کند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

صرفه‌جویی در مصرف انرژی اصلی‌ترین انگیزه برای اجرای طرح تغییر ساعت در کشورها بوده است. اما در سال‌های اخیر، آثار سوء تغییر ساعت بر سلامتی افراد جامعه در برخی از کشورهای اروپایی موجب شده تداوم اجرای این طرح با تردید مواجه شود. در واقع در سال‌های اخیر به دلیل افزایش اهمیت سلامتی افراد جامعه نسبت به صرفه‌جویی انرژی، موجب شده برخی کشورهای عضو اتحادیه اروپا گرایش به سمت توقف اجرای طرح تغییر ساعت داشته باشند گرچه هنوز هم به اجرای آن مبادرت می‌ورزند. تنظیم فعالیت افراد آن جوامع با زمان محلی؛ علت اثرگذاری بر سلامتی افراد (تغییر ساعت بیداری و خواب) در این جوامع اعلام شده است. این در حالی است که در کشورهای اسلامی نظیر ایران، تنظیم فعالیت‌های افراد علاوه بر زمان محلی با زمان خورشیدی نیز تنظیم می‌شود. در مردادماه ۱۳۸۶ با توجه به بررسی‌های علمی، فرهنگی، اجتماعی و موضوع صرفه‌جویی انرژی، قانون تغییر ساعت رسمی کشور تصویب شد. در سال ۱۳۹۷، بازاندیشی برای عدم اجرای تغییر ساعت، در برخی کشورهای اتحادیه اروپا موضوع آثار منفی آن بر ساعات

فیزیولوژیک در اروپا و آمریکا رسانه‌ای شد. در حال حاضر، یک چهارم از کشورهای دنیا که در نیم‌کره شمالی زمین واقع هستند به تغییر ساعت مبادرت می‌ورزند. در ایران اسلامی، انجام فرائض دینی، مبتنی بر تغییرات طلوع و غروب آفتاب است. فارغ از مسائل صرفه‌جویی انرژی، زمان‌بندی آغاز فعالیت‌های روزانه افراد به اوقات شرعی نزدیک‌تر است. پزشکان و اطباء معتقدند، بهترین زمان تنفس صبحگاهی براساس ساعات فیزیولوژیک ساعت ۴ و بهینه‌ترین زمان آغاز فعالیت روزانه ساعت ۸-۷ صبح است. لذا به‌نظر می‌رسد، آسیب مترتب ناشی از تغییر ساعت در ایران به گستره‌ای که در کشورهای اروپایی مطرح است، نباشد. ازسوی دیگر، اجرای طرح تغییر ساعت نقش بسزایی در کاهش مصرف انرژی برق دارد.

تغییر ساعت رسمی کشور در صرفه‌جویی مصرف انرژی برق کشور مؤثر است و این تأثیر بین ۳-۱ درصد متغیر است. در کاهش پیک مصرف برق کشور نیز این تأثیر بین ۱/۵-۱ درصد پیش‌بینی شده است.

لذا با توجه به بررسی کارشناسی آثار اجرای قانون تغییر ساعت رسمی کشور به‌ویژه بر میزان صرفه‌جویی مصرف انرژی و ساعت پیک بار برق و با توجه به توضیحات مندرج در این گزارش پیشنهاد می‌شود، کماکان این قانون همچون سنوات گذشته اجرا شود. به‌دلیل توجیه‌پذیری و مستند بودن نتایج پژوهش‌های مطالعه آثار تغییر ساعت رسمی کشور و با توجه به اهمیت جایگاه صرفه‌جویی انرژی و تنظیم فعالیت‌های اجتماعی با توجه به اوقات شرعی، پیشنهاد می‌شود که این قانون کمافی‌السابق در کشور اجرا شود و لذا تصویب طرح پیشنهاد نمی‌شود.

جدول مصوبه کمیسیون کمیسیون اجتماعی و نظرات مرکز پژوهش‌ها

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
واحد	-	✓	-	-

شماره ماده	مصوبه کمیسیون اجتماعی	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد	از تاریخ ابلاغ این قانون، قانون تغییر ساعت رسمی کشور مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۳۱ مجلس شورای اسلامی نسخ می‌گردد.	-	✓	-	با توجه به بررسی کارشناسی آثار اجرای این قانون به‌ویژه بر میزان صرفه‌جویی مصرف انرژی و ساعت پیک بار برق پیشنهاد می‌شود که این قانون کمافی‌السابق در کشور اجرا گردد و لذا تصویب طرح پیشنهاد نمی‌شود.	-