

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہائے مجلس شوراے اعلیٰ



اردیہشت ماہ سال ۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۰۷۶۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۰۳/۲۱

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۲ ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از مردادماه ۱۴۰۰ تا پایان خرداد ماه ۱۴۰۲
- ۱۴ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی»
- ۱۵ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: بر آورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (اسفندماه ۱۴۰۳)
- ۱۶ تعاملات بخش های واقعی و مالی اقتصاد از نگاه ماتریس حسابداری اجتماعی مالی
- ۱۸ درباره تحولات نظم اقتصاد بین الملل؛ مرداد و شهریور ۱۴۰۳
- ۲۰ مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۶): کشور چین
- ۲۲ بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب و کارهای کوچک (۳): آسیب شناسی نهادهای توسعه دهنده کسب و کارهای کوچک در ایران
- ۲۴ پایش امنیت سرمایه گذاری به تفکیک استان ها و حوزه های کاری (۲۸) پاییز سال ۱۴۰۳
- ۲۸ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در فروردین ماه سال ۱۴۰۴، بخش صنعت و معدن
- ۳۰ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه دو جانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی»
- ۳۱ بررسی نظام ورشکستگی کارآمد از منظر اقتصادی اهداف، ویژگی ها و شاخص ها
- ۳۶ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا»
- ۳۷ بررسی تجربه تنظیم گری صنعت بیمه در کشورهای منتخب (۲): «اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم گر صنعت بیمه در کره جنوبی»
- ۳۹ بررسی وضعیت تجارت خارجی ایران با استفاده از شاخص های حوزه صادرات



فهرست



دفتر مطالعات بخش عمومی

- ۴۱..... مالیات بر درآمد شرکت‌ها در ایران (۱): بررسی نرخ مؤثر مالیات
- ۴۴..... بررسی پایه‌های مالیات بر خودرو با تأکید بر کنترل آلاینده‌گی زیست‌محیطی در کشورهای منتخب
- ۴۶..... ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها (۱): مفاهیم و روش‌ها
- ۴۸..... سامانه مؤدیان: بستر هوشمندسازی نظام مالیاتی و تحقق عدالت مالیاتی
- ۵۰..... پایش ابعاد فقر سال ۱۴۰۲ (۲): فقر آموزش



دفتر مطالعات زیربنایی

- ۵۲..... طرح راه آهن سریع‌السیر تهران - قم - اصفهان: بررسی و تحلیل روند طی شده، چالش‌ها و ملاحظات، سناریوهای مطرح و ارائه راهکار
- ۵۶..... پیامدها و هزینه‌های آلودگی هوا در ایران
- بررسی اجمالی مدیریت اجرایی بخش مسکن و شهرسازی؛ جلد دوم: شناسایی مأموریت‌ها (تجربه ۳۸ کشور در حوزه وزارت متولی موضوع مسکن و شهرسازی)
- ۵۹..... بررسی وضعیت آسیب‌پذیری ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها در برابر مخاطرات طبیعی
- ۶۲..... تبیین خطاهای مهم در سیاست‌گذاری بازچرخانی آب از منظر بیلان آب و ارائه پیشنهاد قانونی
- ۶۴..... ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری برای تولید در حوزه محیط‌زیست
- ۶۶..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری»
- ۶۸..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۲۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز - مصوب ۱۳۹۲»
- ۷۰..... ارزیابی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ کمیسیون رفع تداخلات
- ۷۲..... پنجره‌های فرصت مدیریت پسماند عادی در ایران
- ۷۴.....



فهرست

دفتر مطالعات انرژی



پیامدهای بحران اوکراین در حوزه انرژی (۱): تجارت انرژی روسیه..... ۷۶

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



- سیاست‌های دسترس پذیر کردن گردشگری داخلی (مطالعه تطبیقی)..... ۷۸
- رویکردهای مواجهه با حفاری غیرمجاز برای کاوش آثار تاریخی فرهنگی: مطالعه تطبیقی..... ۸۰
- تحلیل عوامل بازماندگی از تحصیل و ارائه راهکارهای سیاستی..... ۸۲
- واکاوی چالش‌های فعال سازی رقابت منفعتی و موقوفات مساجد کشور..... ۸۴
- اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی..... ۸۶
- بررسی الزامات و ابعاد ارتقای سطح سازمانی ادارات آموزش و پرورش استان‌ها (در راستای بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)..... ۸۸



فهرست



دفتر مطالعات اجتماعی

- زیست شکننده نیروی کار در ایران (۱): دلالت‌های مفهومی تغییر ماهیت کار و ظهور بی‌ثبات کاری..... ۹۰
- تحولات برنامه‌ریزی در حوزه محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)..... ۹۲
- فرصت‌ها و ملاحظات هوش مصنوعی در نظام سلامت (۱): مروری بر مستندات و مطالعات ایران و جهان..... ۹۴
- محافظت از کودکان و نوجوانان در برابر مخاطرات و آسیب‌های اجتماعی محیط دیجیتال: رهنمودهایی برای بهبود چارچوب‌های قانونی..... ۹۶
- اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی براساس مرور تجربه‌های جهانی و شرایط بومی بخش اول: مباحث نظری..... ۹۸



دفتر مطالعات حقوقی

- اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»..... ۱۰۰
- سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۵): بررسی الگوهای مختلف تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها و پیشنهاد الگوی مطلوب (ویرایش اول)..... ۱۰۱
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری»..... ۱۰۴
- پیش‌نویس قانون «ثبت اشخاص حقوقی» (اصلاح قانون ثبت شرکت‌ها)..... ۱۰۵
- بررسی تحقق احکام فصل ۲۴ برنامه هفتم (تحول قضایی و حقوقی) از منظر حقوق اقتصادی (۱): بودجه قوه قضائیه (بند «ح» ماده (۱۱۳) قانون برنامه)..... ۱۰۶
- امکان و الزامات اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی..... ۱۰۷
- طرح اصلاح ماده (۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی..... ۱۰۸



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- ظرفیت‌شناسی خودکفایی دفاعی جمهوری اسلامی ایران ۱۰۹
- فراترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۱): جایگاه و ارکان ۱۱۱
- اندونزی: تفکیک امور منطقه‌ای از ملی؛ مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی-اداری (۵) ۱۱۴

دفتر مطالعات مدیریت



- اظهار نظر کارشناسی درباره طرح: اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران ۱۱۶
- اظهار نظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون اجتماعی در خصوص: طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران ۱۱۸
- اظهار نظر کارشناسی درباره گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی در خصوص: «طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱۲۰
- مشارکت عمومی در فرایندهای قانونگذاری مجلس؛ ارزیابی پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی ۱۲۲
- اظهار نظر کارشناسی درباره طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (اقتضائات ساختاری) ۱۲۴
- اظهار نظر کارشناسی پیرامون طرح و لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» ۱۲۶
- ظرفیت‌شناسی دولت الکترونیکی و مدیریت داده در کشور ۱۲۸



فهرست



دفتر مطالعات حکمرانی

- ۱۳۰ موردکاوی کاربرد بینش‌های رفتاری در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی
- ۱۳۲ بازاندیشی در نسبت دانشگاه و مجلس شورای اسلامی؛ ارتقای نقش آفرینی دانشگاه در فرایند قانونگذاری
- ۱۳۴ ارزشیابی قوانین (۲): واکاوی دلایل انفعال و بی‌عملی پارلمان‌های جهان در کاربست ارزشیابی قوانین و درس آموخته‌هایی برای ایران
- ۱۳۶ ارزشیابی قوانین (۱): مروری بر تجربیات پارلمان‌های جهان و سهم یاری‌هایی برای مجلس شورای اسلامی
- ۱۳۸ وضعیت‌شناسی، نگاشت نهادی و توصیه‌های سیاستی در تحول کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی
- ۱۴۰ درآمدی بر روش انطباق مداوم مسئله‌محور (PDIA) و کاربست آن در نظام حکمرانی و قانونگذاری
- ۱۴۲ کاربست داستان‌پردازی در خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری: پیشنهادهایی برای ارتقای کارکردهای تعاملی و ارتباطی مجلس شورای اسلامی ایران
- ۱۴۴ هوش مصنوعی و نظام مردم‌سالاری: شناسایی چالش‌ها، فرصت‌ها و ارائه سیاست‌های راهبردی
- ۱۴۶ الگوی مطلوب نظارت و ارزشیابی در کمیسیون اصل نود

اداره کل نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه



- ۱۴۸ سلسله‌گزارشات نوآوری پارلمانی (۲): کاربردهای هوش مصنوعی در پارلمان‌ها

ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید

از مردادماه ۱۴۰۰ تا پایان خرداد ماه ۱۴۰۲



بیان / شرح مسئله

در گزارش پیش‌رو، عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از مردادماه سال ۱۴۰۱ تا پایان خردادماه سال ۱۴۰۲ مورد بررسی و ارزیابی قرار

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مشابه با روش گزارش نظارتی نخست مرکز پژوهش‌ها درخصوص ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (منتشره در مردادماه سال ۱۴۰۱)، مصوبات ستاد مذکور (در مجموع ۲۲۰ مورد) به دو نوع کلی دسته‌بندی شده است: نخست، «مصوبات مربوط به بنگاه‌های تولیدی» که در راستای تکالیف قانونی ستاد ناظر به چالش‌های بنگاه‌های خاص یا کلیه بنگاه‌ها و عمدتاً در رابطه با تسهیل شرایط مربوط به تأمین مالی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به تصویب رسیده است (۱۷۶ مورد). برخی از مصوباتی که در این گروه طبقه‌بندی شده، ناظر به بنگاه خاصی نبوده است (مصوبات عام؛ ۱۸ مورد)؛ اما از آنجاکه به رفع مشکلات واحدهای تولیدی اختصاص داشته‌اند، با عنوان «مصوبات مربوط به بنگاه‌های تولیدی» دسته‌بندی شده‌اند.

گرفته‌است. «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید» استانی در سال ۱۳۹۴ در همه استان‌های کشور تشکیل شد؛ اما این ستادها به‌موجب ماده (۶۱)

الحاقی به «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰) رسمیت قانونی پیدا کردند.

برخی از مصوبات نیز ناظر به بنگاه‌های خاص بوده‌اند (مصوبات خاص). براساس بررسی انجام‌شده، رتبه اول مصوبات ناظر بر بنگاه‌های تولیدی ستاد، به موضوع «تعیین تکلیف بدهی‌های معوق» (۱۸ درصد) اختصاص دارد. موضوعات «انجام اقدامات مقدماتی توسط بنگاه» و «تأمین مالی»، در رتبه دوم (۱۴ درصد) جای گرفته‌اند. رتبه سوم این دسته از مصوبات ستاد، ناظر به موضوع تعویق یا تعلیق اجرائیه (بانکی، تأمین اجتماعی، مالیاتی، ثبتی) با حدود ۸ درصد از مصوبات است. این در حالی است که طبق نتایج گزارش پیشین مرکز پژوهش‌ها راجع به عملکرد ستاد (در بازه زمانی ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰) حدود ۲۵ درصد از «مصوبات مربوط به بنگاه‌های تولیدی» ستاد تسهیل و

رفع موانع تولید، به موضوع «تأمین مالی» اختصاص داشت. دسته دوم مصوبات ستاد، مصوبات ناظر بر قوانین و مقررات تسهیل‌کننده یا مانع کسب‌وکار است (۲۶ مورد). در بازه زمانی مورد بررسی گزارش حاضر، حدود یک‌پنجم از مصوبات ستاد تسهیل درباره قوانین و مقررات، به «پیگیری اجرای مقررات» اختصاص داشته است. دیگر یافته گزارش، راجع به نسبت میان قوانین و مقررات است. بدین ترتیب که ۲۲ مصوبه ستاد مربوط به مقررات و ۴ مصوبه ناظر بر قوانین است. فعالان اقتصادی در انجام کسب‌وکار بیش از قوانین، با مقررات سروکار دارند و طبعاً موارد در دستور کار ستاد تسهیل نیز بیشتر از جنس مقررات بوده است. نکته بسیار مهم آن است که آسیب‌های

برشمرده شده در عملکرد ستاد تسهیل در گزارش نظارتی پیشین مرکز پژوهش‌ها، در بررسی بازه زمانی گزارش حاضر نیز وجود دارد و از این رو، هیچ تغییر یا اصلاحی در عملکرد ستاد صورت نگرفته است. بدین ترتیب، اساساً در نحوه عملکرد ستاد تسهیل در اواخر دولت دوازدهم و دو سال نخست دولت سیزدهم، تفاوتی مشاهده نمی‌شود. مهم‌ترین این ایرادها به شرح زیر است:

اول: حوزه صلاحیت ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، مبهم و نامشخص است. به‌ویژه این ابهام در خصوص تکالیف و وظایف نهادهایی مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی یا صندوق توسعه ملی، کاملاً واضح و مشکل‌ساز است.

دوم: مبهم و غیرشفاف بودن سازوکار در

دستور کار قرار گرفتن مشکلات واحدهای تولیدی در ستاد تسهیل، یکی از ایرادها و آسیب‌های اساسی عملکرد ستاد به‌شمار می‌رود. امهال و بخشش جرائم مالیاتی یا بانکی، تعویق یا تعلیق اجرائیه‌های بانکی یا مالیاتی و تخصیص وام به واحدهای تولیدی، امتیازاتی محسوب می‌شوند که فقط برخی بنگاه‌های خاص به‌وسیله طرح مشکل آنها در ستاد، موفق به بهره‌مندی از آنها می‌شوند. ضروری است سازوکار برخورداری از چنین مزایا و معافیت‌هایی، به نحوی نظام‌مند و منصفانه تدوین و اجرا شود.

سوم: استثنا کردن برخی بنگاه‌ها از شمول قوانین و مقررات، از دیگر ایرادهای عملکرد ستاد تسهیل محسوب می‌شود. برای نمونه، امهال تسهیلات در نظام بانکی

منوط به شرایطی است و در صورت عدم رعایت آن شرایط، این امهال چه‌بسا به افزایش بدهی و عدم توان پرداخت مجدد آن در آینده می‌انجامد. یکی از علل افزایش مطالبات غیرجاری در نظام بانکی و بروز تالی فاسدهای آن، از جمله تورم، چنین رویه‌هایی در تصمیمات و مقرره‌های نهادهایی مانند ستاد تسهیل و رفع موانع تولید است.

چهارم: دسترس‌پذیری محدود ستاد تسهیل برای فعالان کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط و همچنین صاحبان کسب‌وکارهای شهرهای کوچک و مناطق روستایی، از دیگر عوامل عدم کارایی مناسب و قابل انتظار ستاد تسهیل است. گرچه اصلاحات ساختاری مذکور نیازمند هماهنگی‌های سازمانی و نهادی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

گزارش پیش‌رو، گزارشی نظارتی است که در آن تلاش شده، عملکرد یکی از مهم‌ترین نهادهای مرتبط با بهبود کسب‌وکار، مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. به نظر می‌رسد ارتقای عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، مستلزم تغییر قانونی نیست، بلکه باید رعایت چارچوب قانونی موجود، مورد اهتمام و توجه بیشتر ستاد قرار گیرد.



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقت‌نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20669](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20669)



هدف از تهیه این گزارش بررسی اثربخشی انعقاد موافقت‌نامه دوجانبه در امور گمرکی بین ایران و اندونزی است. از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این موافقت‌نامه

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور اندونزی حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت‌نامه‌های پیشین با این کشور، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. به عبارت دیگر، انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه

بین‌المللی را تضمین کنند. این همکاری شامل تبادل اطلاعات، نظارت بر کالاهای و اشخاص مرتبط با تخلفات و ارائه کمک‌های فوری در مواقع ضروری است تا منافع اقتصادی، تجاری و امنیتی هر دو کشور حفظ شود.

ایجاد همکاری و کمک متقابل اداری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی در امور گمرکی است تا بتوانند قوانین گمرکی را به درستی اجرا کنند، از تخلفات گمرکی جلوگیری نمایند و امنیت زنجیره عرضه تجارت

توجه شود. در مجموع انعقاد این گونه توافقات زمانی می‌تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده‌ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجارتی کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده‌ای برای کشور ندارد.

به تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی‌شود و لازم است به بحث‌های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص‌های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ... نیز

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (اسفندماه ۱۴۰۳)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20671](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20671)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۶۷۱
۱۴۰۴/۰۲/۱۳

بیان / شرح مسئله

ملی ماهانه با استفاده از داده‌های ماهانه در دسترس، رشد اقتصادی و رشد ارزش افزوده فعالیت‌های عمده اقتصادی برای هر ماه را برآورد و منتشر کند تا امکان واکنش‌های بهنگام سیاست‌گذاری نسبت به تغییر روندهای بخش حقیقی اقتصاد، فراهم شود.

منتشر می‌شود. برای نمونه، مراجع آماری کشور، آمارهای رشد اقتصادی پاییز سال ۱۴۰۳ را در پایان فصل زمستان منتشر کرده اند. در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی بهنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در چارچوب حساب‌های

داشتن تصویری بهنگام و قابل اعتماد از وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بسیار با اهمیت است. با این حال، مشابه اکثر کشورهای دنیا، در ایران نیز اولین برآوردها از رشد اقتصادی هر فصل حداقل سه ماه پس از پایان آن فصل

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده گروه صنایع و معادن در اسفند ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳/۱ درصدی داشته است که افزایش آن نسبت به بهمن ماه عمدتاً ناشی از افزایش شاخص تولید صنایع بورسی در اسفندماه ۱۴۰۳ و افزایش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بورسی است. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده گروه خدمات در اسفند ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۵/۱ درصدی داشته است. در اسفند ماه بخش خدمات تحت تأثیر رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی»، «اداره عمومی، دفاع و تأمین اجتماعی» و «فعالیت‌های مالی و بیمه» بوده است.

کمتر بوده است. روند نزولی رشد موضوعی است که این مرکز در گزارش‌های پیشین خود نیز نسبت به آن هشدار داده است. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده گروه کشاورزی در اسفند ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل ۴/۶ درصد رشد داشته است. برآوردهای انجام شده در این زمینه با توجه به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از افزایش تولید محصولات اصلی زراعی و محصولات دامی در اسفندماه است. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در اسفند ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد منفی ۳/۸ درصدی داشته است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، در اسفندماه ۱۴۰۳ رشد اقتصادی کشور ۳/۶ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۴/۲ درصد برآورد می‌شود. همچنین بر اساس برآوردهای این مرکز از رشد ماه‌های دی تا اسفند، در فصل زمستان سال ۱۴۰۳ نسبت به فصل مشابه سال قبل، رشد اقتصادی کشور ۱/۸ درصد و رشد بدون نفت ۱/۹ درصد برآورد می‌شود. با در نظر گرفتن رشد نه‌ماهه بانک مرکزی و نتایج رشد فصل زمستان مرکز پژوهش‌ها، رشد اقتصادی کشور در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ معادل ۲/۸ درصد و رشد بدون نفت ۲/۷ درصد برآورد می‌گردد. رقم مذکور حدود ۲ واحد درصد از رشد محقق شده سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ (متوسط ۴/۷ درصد)

تعاملات بخش‌های واقعی و مالی اقتصاد از نگاه ماتریس حسابداری اجتماعی مالی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20674](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20674)



بیان / شرح مسئله

بحران مالی سال ۲۰۰۸ که با سرایت از بخش مالی به بخش واقعی و همه‌گیری ویروس کووید-۱۹ در سال ۲۰۲۰ که منجر به سرایت بحران از بخش‌های واقعی به بخش مالی شد؛ نشان داد از آنجاکه بخش‌های واقعی و مالی براساس یک مکانیسم دوطرفه در تعامل هستند با بروز شوک‌های این‌چنینی تأثیرات مخرب جدی به هریک از دو بخش وارد می‌شود. بر این اساس، شناخت سطح تعاملات و مکانیسم‌های تأثیرگذاری این دو بخش بسیار با اهمیت است.

پل ارتباطی میان بخش‌های واقعی و مالی پس‌انداز نهادهای داخلی است. به عبارت دیگر، نهادهای داخلی تصمیم می‌گیرند پس‌انداز خود را به صورت دارایی‌های غیرمالی (سرمایه‌گذاری فیزیکی) یا دارایی‌های مالی (سرمایه‌گذاری غیرفیزیکی) یا ترکیب هر دو نوع دارایی غیرمالی و مالی سرمایه‌گذاری

کنند. از آنجاکه انتخاب سبد سرمایه‌گذاری توسط نهادهای داخلی می‌تواند با سازوکارهای منحصربه‌فرد خود منجر به هدایت منابع سرمایه‌گذاری شود و بدین ترتیب آثار و تبعات مختلفی را بر نظام اقتصادی ایجاد کند، گزارش حاضر به دنبال یافتن پاسخ دو سؤال است . نخست آنکه چند درصد از پس‌انداز نهادهای داخلی ازجمله خانوارها صرف تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در فعالیت‌های اقتصادی یا به عبارتی تقویت بنیه تولیدی می‌شود؟ این نوع سرمایه‌گذاری در ادبیات موضوع با عنوان سرمایه‌گذاری غیرمالی یا سرمایه‌گذاری فیزیکی شناخته می‌شود. همچنین چند درصد از پس‌انداز نهادهای داخلی صرف خرید دارایی‌های مالی یا به عبارتی سرمایه‌گذاری غیرفیزیکی می‌شود؟ یافتن پاسخ این سؤالات مستلزم در اختیار داشتن یک چارچوب تحلیلی یا به بیانی دیگر

الگوی قدرتمند اقتصادی است که بتواند به صورت هم‌زمان دو بخش واقعی و مالی را الگوسازی کند. ماتریس حسابداری اجتماعی مالی چنین امکانی را فراهم می‌سازد که بتوان تعاملات بخش‌های واقعی و مالی اقتصاد را به طور هم‌زمان بررسی کرد. در گزارش حاضر، از ماتریس حسابداری اجتماعی مالی سال ۱۳۹۵ بانک مرکزی ایران که در سال ۱۴۰۱ تهیه و منتشر شد، استفاده شده است. ماتریس حسابداری اجتماعی مالی دارای یک ساختار نظام‌مند بوده که امکان تحلیل هم‌زمان بخش‌های واقعی و مالی را در قالب حساب‌های «تولید»، «عوامل تولید»، «نهادهای داخلی»، «انباشت (سرمایه‌گذاری) فیزیکی و تغییر در موجودی انبار»، «مالی» و «دنیای خارج» فراهم می‌سازد. از این رو، گزارش حاضر نظام اقتصادی را به تفکیک حساب‌های مذکور و روابط میان آنها بررسی می‌کند.

از مجموع ارزش کل کالا و خدمات تولید شده در سال ۱۳۹۵، ۳۴ درصد به‌عنوان نهاده تولید توسط فعالیت‌های اقتصادی و ۶۶ درصد باقی‌مانده به مصرف نهایی رسیده است. براساس ماتریس حسابداری اجتماعی مالی سال ۱۳۹۵ تولید ناخالص داخلی اقتصاد ایران ۵۶ درصد از ستانده یا کل تولید است.

هریک از فعالیت‌های اقتصادی سهم متفاوتی در تولید ناخالص داخلی دارند، به‌گونه‌ای که فعالیت‌های «کشاورزی»، «معادن، نفت و گاز»، «صنایع»، «آب، برق و گاز»، «ساختمان» و «خدمات» به‌ترتیب ۱۳، ۷، ۱، ۲۷، ۱۳ و ۳۹ درصد از تولید ناخالص داخلی را ایجاد می‌کنند. واضح است که فعالیت‌های خدماتی با حدود ۴۰ درصد نقش پراهمیتی در ایجاد تقاضای نهایی دارند.

عوامل تولید شامل درآمد نیروی کار، درآمد

مختلط و مازاد عملیاتی ناخالص به‌ترتیب ۳۰، ۱۹ و ۵۱ درصد از نیاز فعالیت‌های تولیدی به عوامل اولیه را تأمین می‌کنند. سهم ۵۱ درصدی مازاد عملیاتی ناخالص یا سود سرمایه نشان می‌دهد اقتصاد ایران به‌لحاظ ترکیب نیروی کار و سرمایه به‌رغم اینکه نیروی کار بیکار فراوانی دارد، اما یک اقتصاد سرمایه‌بر است. سهم درآمد نیروی کار (۳۰ درصد) و درآمد مختلط (۱۹ درصد) نیز نشان می‌دهد؛ بخش بیشتری از درآمد نیروی کار از طریق تأمین حقوق چه از طریق بخش خصوصی و چه از طریق بخش دولتی تأمین می‌شود و تنها ۱۹ درصد از درآمد عوامل تولید به‌صورت خویش‌فرماست. یکی از ویژگی‌های بارز ماتریس حسابداری اجتماعی مالی، تشریح چگونگی هدایت و تخصیص پس‌انداز نهادهای داخلی جامعه به‌سمت سرمایه‌گذاری مالی و غیرمالی است که در

گزارش حاضر به‌طور مفصل واکاوی شده است. یافته‌ها نشان از آن دارد که نهادهای داخلی شامل «خانوارها»، «نفت و گاز»، «شرکت‌های غیرمالی»، «شرکت‌های مالی» و «دولت» به‌ترتیب ۳۱، ۱، ۶۳، ۲ و ۱۳ درصد از پس‌انداز خود را صرف خرید دارایی‌های غیرمالی (فیزیکی) و ۴۸، ۹۷، ۲۳، ۹۶ و ۳۱ درصد از آن را در بخش مالی (سرمایه‌گذاری غیرفیزیکی) سرمایه‌گذاری می‌کنند.

سهم هریک از دارایی‌های مالی شامل «طلای پولی و حق برداشت مخصوص»، «پول نقد و سپرده‌ها»، «وراق بهادار به‌جز سهام»، «وام‌ها»، «سهام و دارایی‌های مشابه»، «خالص دارایی خانوارها از ذخایر بیمه عمر و صندوق‌های بازنشستگی»، «سایر حساب‌های دریافتی/پرداختی» در حساب مالی به‌ترتیب ۳۰، ۳۱، ۱۹، ۱ و ۱۵ درصد است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یافته‌های گزارش حاضر نشان داد؛ سرمایه‌گذاری مالی (غیرفیزیکی) توسط نهادهای داخلی بیشتر از سرمایه‌گذاری غیرمالی (فیزیکی) است. هدایت منابع سرمایه‌گذاری به‌سمت فعالیت‌های مالی می‌تواند آثار و تبعات مثبت و منفی را به‌همراه داشته باشد. ازجمله آثار مثبت این امر تقویت بخش مالی جهت تأمین سرمایه لازم و مورد نیاز بخش واقعی است. درواقع بخش واقعی اقتصاد از دو منبع اصلی یعنی درآمد قابل

تصرف نهادهای داخلی و همچنین از طریق بخش مالی تأمین می‌شود. بنابراین هدایت منابع به‌سمت بخش مالی می‌تواند فرایند فوق را تسهیل کند. اما آثار منفی آن می‌تواند هدایت منابع به‌سمت ابزارهای نامولد مالی مثل طلا و سایر ابزارهای ازاین‌دست باشد که عملاً نمی‌تواند کمکی به تقویت بنیه تولید و توسعه زیرساخت‌های تولیدی نماید. به‌طور کلی، اگرچه دارایی‌های مالی را می‌توان با تغییر مالکیت نهادهای داخلی و همچنین

جذب سرمایه از دنیای خارج به‌سمت سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص در فعالیت‌های اقتصادی سوق داد و موجبات افزایش ظرفیت تولید را فراهم ساخت، اما مسئله جایی شدت می‌یابد و چالش برانگیز می‌شود که حجم دارایی‌های مالی غیرمولد افزایش یابد. در این شرایط مکانیسم ایجاد ظرفیت تولیدی از طریق دارایی‌های مالی با چالش جدی مواجه می‌شود و به‌عبارتی مساعدت بخش مالی به بخش واقعی کاهش می‌یابد.

درباره تحولات نظم اقتصاد بین الملل؛

مرداد و شهریور ۱۴۰۳



بیان / شرح مسئله

در دنیای امروز، شاهد دگرگونی‌های شگرفی در عرصه‌های نظم اقتصاد بین‌الملل هستیم. مقام معظم رهبری نیز بارها به موضوع تغییر نظم اشاره کرده‌اند؛ شناخت صحنه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این شماره یادداشت‌هایی ذیل سه پرونده با عناوین «جهان‌روایی دلار؛ رو به صعود یا در مسیر نزول؟»، «آسیا در مسیر گذار» و «چندتکه شدن اقتصاد جهان و دلالت‌های آن» به شرح ذیل مورد بررسی قرار گرفته است:

۱. کارلا نورلوف در مقاله‌ای با عنوان «سقوط و زوال پترودلار (دلارهای نفتی)؟» به بررسی احتمال تغییر در سیستم «پترودلار» و تأثیرات آن بر سلطه جهانی دلار آمریکا پرداخته است. نورلوف معتقد است که تغییر در نظام قیمت‌گذاری نفت به‌سادگی نمی‌تواند سلطه دلار را به‌طور کامل از بین ببرد؛ زیرا

و نیروهای شکل‌دهنده نظم آینده اقتصاد بین‌الملل به بررسی تعدادی از یادداشت معتبر در زمینه تغییر نظم اقتصاد بین‌الملل پرداخته است.

جدیدی برای قیمت‌گذاری نفت ایجاد کند. ازسوی دیگر به‌عنوان پیامد احتمالی، نویسنده این مسئله را در نظر می‌گیرد که تغییر در نظام پترودلار می‌تواند پیامدهایی مانند کاهش تقاضای جهانی برای دلار و افزایش نقش ارزهای جایگزین مانند یوان داشته باشد.

۲. صندوق بین‌المللی پول در آوریل سال ۲۰۲۳ گزارشی با عنوان «چشم‌انداز اقتصادی جهان» منتشر کرد که در فصل چهارم آن، جابین‌آن به‌همراه جمعی از نویسندگان در مقاله‌ای با عنوان «گسست ژئواکونومیک و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی» به بررسی تأثیرات تکه‌تکه شدن

جدید روابط اقتصاد بین‌الملل نیازمند رصد و پایش و مطالعه تحلیل‌ها و یادداشت‌های معتبر است. گزارش حاضر با هدف ارائه تحلیلی جامع و عمیق از روندهای اصلی

دلار همچنان در بازارهای مالی بین‌المللی جایگاه قدرتمندی دارد. او اشاره می‌کند که موقعیت دلار به عوامل مختلفی مانند نقش آن در تجارت جهانی، بدهی‌های خارجی و سیاست‌های پولی آمریکا وابسته است. بااین‌حال، تغییر رفتار کشورهای بزرگ تولیدکننده نفت مانند عربستان سعودی، ممکن است به‌تدریج شکاف‌هایی در این سیستم ایجاد کند.

نویسنده بیان می‌کند که دلار آمریکا به‌عنوان ارز اصلی تجارت نفت، باعث تثبیت نقش آن در اقتصاد جهانی شده است. تعاملات روبه افزایش عربستان با چین و کشورهای دیگر ممکن است مسیر

اقتصادی - جغرافیایی^۱ بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۲ می‌پردازند و نشان می‌دهند که چگونه تنش‌های ژئوپلیتیکی و سیاست‌های ملی‌گرایانه باعث تغییر جریان‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی شده‌اند. این پدیده، که با کاهش جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تمرکز آن در میان کشورهایی با هم‌پیمانی سیاسی مشخص همراه بوده، چالش‌های بزرگی را برای اقتصاد جهانی ایجاد کرده است. همچنین، نشان داده می‌شود که اگر کشورها تلاش کنند تا زنجیره‌های تأمین خود را براساس ترجیحات ژئوپلیتیکی بازطراحی کنند، خطرهای بیشتری برای اقتصاد جهانی ایجاد می‌شود.

۳. ایوان ای. فیگنباوم، معاون مرکز مطالعات بنیاد صلح بین‌المللی کارنگی، در مقاله‌ای با عنوان «شوک جنگ سرد در آسیا؟ برای تجارت، هرکسی قوانین خود را می‌سازد» به بررسی تغییرات ساختاری در نظم اقتصادی و سیاسی آسیا می‌پردازد و چگونگی تأثیر این تغییرات بر کسب‌وکارها را تحلیل می‌کند. او بیان می‌کند که برخلاف دوران جنگ سرد، که در آن دو ابرقدرت اصلی، ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی، نظم جهانی را تعیین می‌کردند، اکنون در آسیا شرایط کاملاً متفاوتی حاکم است. این منطقه مملو از قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی است که هرکدام به‌صورت مستقل در حال شکل‌دهی به قوانین و مقررات تجاری و اقتصادی‌اند. فیگنباوم به این موضوع اشاره دارد که آسیا اکنون به صحنه‌ای برای رقابت چندجانبه تبدیل شده است. در این میان، نه فقط چین و ایالات متحده، بلکه

کشورهایی مانند ژاپن، هند، کره جنوبی و حتی بازیگران کوچک‌تر، نقش‌های مهمی در این فرایند ایفا می‌کنند. این وضعیت به معنای ظهور فضایی چندقطبی است که در آن هیچ قدرت واحدی نمی‌تواند به‌تنهایی همه‌چیز را تعیین کند.

۴. سیدفضل‌حیدر و اکبر نوتزای در مقاله‌ای با عنوان «بالاتکلیفی چین بر سر واردات زمینی نفت خاورمیانه از طریق پاکستان» به بررسی طرح‌های چین برای انتقال نفت و گاز خاورمیانه به استان سین‌کیانگ از طریق پاکستان می‌پردازد. این پروژه بلندپروازانه شامل لایروبی بندر گوادر، احداث پالایشگاهی در این بندر و ساخت خط لوله از مناطق مرتفع و چالش‌برانگیز پاکستان، به‌ویژه استان بلوچستان، است.

نویسندگان اشاره می‌کنند که چین ۷۳ درصد از نفت مورد نیاز خود را وارد می‌کند و ۶۰ درصد از این واردات از خاورمیانه تأمین می‌شود؛ بنابراین، در پی یافتن مسیرهایی سریع‌تر و امن‌تر برای انتقال این منابع حیاتی است. در حال حاضر، ۸۰ درصد از واردات نفت چین از طریق تنگه مالاکا انجام می‌شود. به‌طوری که این مسیر در صورت بروز درگیری در دریای جنوبی چین یا تشدید تنش با نیروی دریایی ایالات متحده، ممکن است به‌سرعت دچار اختلال شود. از این‌رو این پروژه، با وجود اهمیت استراتژیکی که دارد، با چالش‌ها و موانع قابل توجهی روبه‌روست. استان بلوچستان پاکستان، که این طرح از آن عبور می‌کند، با ناآرامی‌های جدایی‌طلبانه و خشونت‌های فرقه‌ای دست‌به‌گریبان است. این مسئله روند توسعه بندر گوادر

را به‌شدت گُند کرده است. افزون‌بر این، ساخت خط لوله‌ای که از رشته‌کوه‌های قره‌قروم عبور می‌کند، چالشی مهندسی و لجستیکی پیچیده به شمار می‌آید.

۵. اسوار پراساد، استاد سیاست‌های تجاری بین‌المللی در دانشگاه کرنل، در تاریخ ۱۸ ژوئن ۲۰۲۴ در مقاله‌ای با عنوان «دلار در اوج: چرا فروپاشی سلطه ارز ایالات متحده دشوارتر از همیشه است»، جایگاه و سلطه دلار آمریکا را به‌عنوان ارز اصلی بین‌المللی تحلیل می‌کند. نویسنده به چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌روی دلار می‌پردازد و بیان می‌کند که چرا سلطه این ارز حتی باوجود تزلزل در برخی بنیادهای اقتصادی و سیاسی ایالات متحده همچنان حفظ شده است.

دلار آمریکا همچنان جایگاه برتر خود را به‌عنوان ارز اصلی بین‌المللی حفظ کرده است. این ارز به‌دلیل مقبولیت گسترده، دسترسی آسان و اعتماد جهانی به بازارهای مالی ایالات متحده، نقش کلیدی در تجارت بین‌الملل، ذخایر ارزی بانک‌های مرکزی و سرمایه‌گذاری جهانی دارد. رقابتی احتمالی مانند یورو و رمینبی چین نیز به‌دلیل مشکلات ساختاری و سیاستی، نتوانسته‌اند جایگاه دلار را تهدید کنند. مثلاً یورو از زمان بحران بدهی‌های اروپا در سال ۲۰۰۹ دچار افت شد و رمینبی نیز به‌دلیل محدودیت‌های داخلی چین و عدم اعتماد جهانی به سیاست‌های اقتصادی پکن، نتوانسته اعتماد بین‌المللی را جلب کند. در نهایت، نویسنده نتیجه‌گیری می‌کند که سلطه دلار بیشتر به ضعف رقبا وابسته است تا قدرت ایالات متحده، و همین امر تضمین‌کننده موقعیت این ارز در آینده نزدیک خواهد بود.

1. Geoeconomic Fragmentation.
2. Foreign Direct Investment.

مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۶): کشور چین

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20698](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20698)



بیان / شرح مسئله

بررسی تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در سایر کشورها و توجه به رویکردهای تعمیم‌پذیر، می‌تواند در ارزیابی و قاعده‌گذاری

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در سال ۱۹۷۹، شکاف توسعه‌ای بین چین و غرب به‌قدری زیاد شده بود که رهبران چین تشخیص دادند نیازمند اجرای برنامه‌ای اصلاحی برای شروع سریع توسعه اقتصادی کشور هستند. بر این اساس، مناطق ویژه اقتصادی چین در اوایل دهه ۱۹۸۰ از سیاست «اصلاحات و باز کردن درهای اقتصادی» سرچشمه گرفتند؛ تجربه موفق مناطق ویژه اقتصادی و تغییر و تحولات اقتصادی منطقه‌ای و جهانی سبب شد تا دولت چین به تأسیس مناطق بیشتری اقدام کند که براساس آن اهداف و انواع مختلفی از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشور چین وجود دارد؛ برخی از اهداف تعیین شده عبارت‌اند از:

جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، فراهم کردن لجستیک جهانی و سیستم مدیریت جهانی (زنجیره کالا و خدمات)، ارتقای مؤثر تجارت آزاد و بین‌المللی، تسهیل جریان تبادل کالا، سرمایه (مالی)، فناوری و افراد،

مناسب در حوزه مناطق آزاد و ویژه ایران، مؤثر واقع شود. توجه به تجربه چین از این منظر می‌تواند ارزشمند باشد که کارکردها و سوابق

افزایش قدرت رقابت ملی و توسعه اقتصاد ملی، ایجاد محیط آزمایشی برای انجام اصلاحات اقتصادی، توسعه فناوری‌های پیشرفته، توسعه صنایع (صادرات‌محور)، توسعه خدمات مالی، توسعه امکانات و مدیریت شهری و...

گفتنی است به‌جز چهار منطقه ویژه اقتصادی اولیه (شنزن، ژوهای، شانتو و شیانمن)، اغلب مناطق دیگر چین و به‌خصوص شهرهای باز، مناطقی بودند که به‌لحاظ قوانین و امور قضایی از سرزمین اصلی مجزا می‌شدند؛ به‌جای آنکه به‌طور فیزیکی منطقه مجزایی باشند که این در حقیقت یکی از نوآوری‌های چینی بود.

اصطلاح مناطق آزاد یا مناطق ویژه اقتصادی (SEZ) عنوانی عام است که در اسناد و مطالعات برای این مناطق در نظر گرفته می‌شود؛ اما در کشور چین با توجه به سیر تغییر و تحولات در کارکردها و مقررات مناطق اقتصادی، عناوین و اصطلاحات مختلفی برای

مناطق آزاد را در کشوری، که از اقتصاد دولتی به‌سمت اقتصاد بازار سوسیالیستی درحال حرکت است، به ما نشان می‌دهد.

این مناطق به کار گرفته شده است که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: منطقه آزاد آزمایشی، منطقه ویژه اقتصادی، شهر باز (ساحلی، مرزی و...)، منطقه توسعه اقتصاد و فناوری، مناطق توسعه صنایع با فناوری بالا، منطقه همکاری مرزی، منطقه محدوده شده پارک لجستیک، منطقه پردازش صادرات، پارک صنعتی و...

بررسی‌ها نشان می‌دهد مناطق ویژه اقتصادی چین حدود ۲۲ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور، ۴۵ درصد از کل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ملی و ۶۰ درصد از صادرات چین به خارج از کشور را به خود اختصاص داده‌اند.

اجرای گلخانه‌ای یک سیاست اقتصادی در محدوده اقتصادی مشخص، موجب می‌شود تا سیاست‌های مورد نظر با استفاده از تجربه اجرای آزمایشی آن و رفع نواقص احتمالی، به‌تدریج در سطوح مختلف کشور توسعه یابد که مناطق آزاد آزمایشی، چنین کارکردی را

در کشور چین دارند؛ ازسوی دیگر با عنایت به سیاست‌های اصلاحی کشور چین، نقش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که در پازل اقتصاد ملی تعریف می‌شوند، مشخص شده است؛ به‌عنوان مثال، در مراحل اولیه توسعه، منطقه آزادی با هدف جذب سرمایه‌گذاران هنگ‌کنگی یا تایوانی شکل می‌گیرد و امتیازها و زیرساخت‌های جذاب متناسب با تمایلات گروه هدف ایجاد می‌شود؛ یا ایجاد مناطق آزاد فرامرزی با رویکرد ابتکار کمربند و جاده در سال‌های اخیر ایجاد شده است. بر این اساس، پاسخ به سؤالاتی نظیر مکان‌یابی مناطق ویژه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هرچند چالش‌های خارجی (نظیر تحریم‌های اقتصادی) بر فعالیت مناطق آزاد مؤثرند، اما چالش‌های داخلی ناظر به سازوکار ایجاد و ساختارهای اداری و اقتصادی این مناطق نیز نقش قابل توجهی در کارکرد مناطق آزاد در کشور داشته‌اند؛ لذا با توجه به مطالعه تجربه کشور چین و آسیب‌شناسی فعالیت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور، راهکارهای سیاستی و تقنینی به ترتیب زیر پیشنهاد می‌شود:

- بازنگری در کارکرد مناطق آزاد به‌منظور اعمال (آزمایشی) اصلاحات و توسعه اقتصادی؛
- تعیین مأموریت‌های تخصصی برای هر کدام

اقتصادی، مشوق‌های اعطایی، زیرساخت‌های مورد نیاز و... با توجه به کارکرد هر منطقه حاصل می‌شود.

نگاه ملی به مناطق آزاد، تأمین زیرساخت‌های مورد نظر و پویایی مقررات متناسب با منافع ملی، شرایط منطقه‌ای و اهداف اصلی مناطق اقتصادی، یکی دیگر از ویژگی‌های مهم این مناطق در کشور چین است؛ به‌عنوان مثال در بازه‌های مختلفی امتیازها و معافیت‌هایی کاهش یافته، حذف شده یا نظارت‌ها تشدید شده است و در مواردی ممکن است امتیازهای دیگری افزایش یافته باشد.

در کشور ما چالش‌هایی نظیر منازعات سازمان‌های ملی با مناطق آزاد، تداخل وظایف و اختیارات سازمان‌های مناطق آزاد با دستگاه‌های مستقر در منطقه، عدم تعیین جایگاه و نقش مناطق در برنامه‌های توسعه‌ای کشور، عدم تعیین مأموریت، تأمین نشدن منابع و زیرساخت‌های مورد نظر، تمرکز برخی از مناطق و مدیران بر توسعه محلی و محرومیت‌زدایی به‌جای توسعه ملی و... نشان می‌دهد نگاه جامع، یکپارچه و همسویی در سطوح مختلف کشور به مقوله مناطق آزاد و ویژه اقتصادی وجود ندارد.

گذشته (که غالباً بدون توجه به اهداف و کارکرد اصلی این مناطق صورت می‌پذیرفت)؛

- بازنگری در مشوق‌های مناطق آزاد با رویکرد اعطای معافیت‌های هدفمند و افزایش انگیزه فعالان اقتصادی در تسریع سرمایه‌گذاری؛
- تعیین اهداف کمی برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در قوانین مربوطه و مبتنی بر مأموریت‌های هر منطقه؛
- تعیین سازوکار تأمین منابع مالی، تأمین زیرساخت و حیطه همکاری دستگاه‌های ملی در زمینه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی متناسب با مأموریت‌های تعیین شده برای منطقه.

از مناطق آزاد کشور (مبتنی بر استراتژی توسعه صنعتی، سند آمایش سرزمینی و اسناد بالادستی)؛

- بازنگری در تعداد و وسعت مناطق آزاد کشور، متناسب با کارکردهای توسعه‌ای؛
- تدوین سازوکار مدیریتی و نظام مشوق‌ها برای هر منطقه (یا هر نوع از مناطق)، متناسب با مأموریت و ظرفیت‌های آن (با توجه به گستردگی و تنوع شرایط مناطق آزاد کشور)؛
- تدوین و تعیین ضابطه برای ایجاد مناطق آزاد جدید و جلوگیری از افزایش تعداد و وسعت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مبتنی بر سازوکار

بازنگری در نقش حاکمیت در توسعه کسب و کارهای کوچک (۳): آسیب شناسی نهادهای توسعه دهنده کسب و کارهای کوچک در ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20699](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20699)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۰۶۹۹
۱۴۰۴/۰۲/۱۷

بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر یک از چالش‌های اساسی در نظام حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط در ایران، تعدد نهادهای مسئول و هم‌پوشانی وظایف آنها بوده است. نهادهای حامی و توسعه دهنده کسب و کارهای کوچک و متوسط در ایران اغلب پراکنده هستند، دارای انسجام عملیاتی و هدف مشترک و هماهنگ نبوده و حتی در برخی موارد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با مروری بر ساختار، مبانی قانونی شکل‌گیری و تکالیف و اختیارات ۲۰ نهاد از مهم‌ترین نهادهای حامی کسب و کارهای کوچک و متوسط در ایران و مقایسه با نهادهایی با کارکرد و مأموریت مشابه در کشورهای پیشرو، نکات زیر قابل استخراج است:

- فقدان نهاد سیاستگذار متمرکز: با وجود تعدد در نهادهای حامی کسب و کار در ایران، مرجع واحدی برای سیاستگذاری کلان و تصمیم‌گیری درخصوص هماهنگی و یکپارچگی اقدامات برای توسعه SMEها در کشور وجود ندارد.
- شکل‌گیری نهادها متأثر از رویکردهای

تعریف یکسانی از کسب و کارهای کوچک و متوسط ندارند.

لذا به‌منظور تجدید ساختار از میان نهادهای موجود و یا ایجاد هماهنگی و انسجام میان نهادهای، نیازمند مطالعه و بررسی ساختار، برنامه‌ها، سیاست‌ها، اولویت‌گذاری‌ها و هدف‌گذاری‌های نهادهای مذکور هستیم. هدف از این مطالعه، ارائه تصویری از

مقطعی: شکل‌گیری بسیاری از نهادهای توسعه دهنده کسب و کارهای کوچک در ایران، به‌نوعی متأثر از جهت‌گیری کلی توسعه در دوره ایجاد آنها بوده و با وجود تغییرات در رویکرد توسعه در دوره‌های بعدی، ساختارهای پیشین همچنان پابرجا مانده و تغییر قابل توجهی در کارکرد آنها و افزایش کارایی در تطابق با شرایط جدید ایجاد نشده است.

■ پراکندگی نهادهای حمایتی: در مقایسه با ساختار متمرکز دولتی توسعه دهنده کسب و کارهای کوچک در کشورهای پیشرو، در ایران شاهد پراکندگی در ساختار دولتی، حاکمیتی، خصوصی و عمومی غیردولتی هستیم.

پراکندگی و ناهماهنگی نهادهای حامی کسب و کارهای کوچک در ایران به‌منظور ارائه راهکار برای ایجاد هماهنگی و قابلیت اجرایی بیشتر برنامه‌ها و حمایت‌هاست و این پژوهش تلاش می‌کند زمینه ارائه پیشنهاد برای اصلاح قوانین، ساختارها و برنامه‌های حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط در ایران را فراهم کند.

■ تمرکز بیش از حد بر حمایت مالی: اکثر نهادهای توسعه دهنده کسب و کارهای کوچک در ایران برخلاف نهادهای مشابه در کشورهای پیشرو، توانایی ارائه انواع خدمات و حمایت‌های مورد نیاز بنگاه‌های کوچک را به‌صورت بسته کامل و جامع ندارند. بخش عمده حمایت‌های نهادهای، معطوف به تأمین مالی است و بسیاری از خدمات مکمل مورد غفلت واقع می‌شوند.

■ ماهیت بخشی حمایت‌ها: برخی از نهادهای حامی کسب و کارهای کوچک در ایران، برای حمایت از بخش اقتصادی خاصی طراحی شده‌اند؛ در کشورهای پیشرو، به‌رغم ایجاد فرصت برای رشد SMEها در همه بخش‌ها

و تشویق به فعالیت در بخش‌های منتخب طبق برنامه‌های توسعه، نهاد حامی کسب‌وکار کوچک ماهیت بخشی ندارد.

■ بی‌توجهی به تفاوت در نیازها: در مورد اندازه بنگاه حمایت‌شونده، تقسیم کار و نظم مشخصی دیده نمی‌شود. در مدل‌های توسعه و حمایت از بنگاه‌ها در اندازه‌های خرد، کوچک و متوسط متناسب با نیازها، باید تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای وجود داشته باشد.

■ فقدان رویکرد زیست‌بوم: خدمات و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

چارچوب مدل بازآرایی نهادی در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط در ایران به صورت زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تعیین نهاد واحد سیاستگذار دولتی و هماهنگ‌کننده نهادهای اجرایی توسعه‌دهنده کسب‌وکارهای کوچک،
۲. تفکیک نقش سیاستگذاری و اجرا (تعیین

حمایت‌های غالب نهادهای توسعه‌دهنده کسب‌وکارهای کوچک در ایران، مجموعه نیازها در مراحل مختلف رشد بنگاه کوچک و متوسط را پوشش نمی‌دهد و عمدتاً در مرحله شروع فعالیت بنگاه ارائه می‌شود، در این صورت نمی‌توان انتظار اشتغال پایدار و تداوم فعالیت کسب‌وکارهای کوچک را داشت.

■ تناقض تکلیف و ساختار: در برخی موارد، تکلیف نهاد برای توسعه و حمایت از SMEها در ایران برای تمامی بخش‌های

راهبردها و نظارت بر عملکرد توسط دولت و اجرای امور عملیاتی توسط بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی،

۳. غربالگری نهادی؛ ادغام یا بازتعریف مأموریت نهادهای موازی و دارای تداخل وظایف،

۴. کاهش تعداد نهادهای حامی

اقتصادی تسری افته که با ساختار بخشی یا وزارتخانه‌ای نهاد در تناقض است.

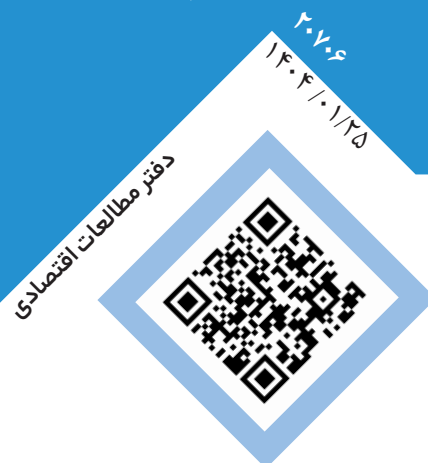
■ موازی‌کاری: فعالیت هم‌زمان سازمان‌هایی با مأموریت و هدف مشترک و مشابه در ایران می‌تواند موجب تداخل حمایت‌ها و هدررفت منابع شود. ایجاد نهاد جدید با وجود نهادی با مأموریت و کارکرد مشابه می‌تواند نشان‌دهنده عدم توفیق نهاد پیشین در اجرای کامل نقش و وظایف مورد انتظار باشد و لزوم بازنگری در مأموریت یا تجدید ساختار را نمایان می‌کند.

کسب‌وکارهای کوچک و در مقابل گسترش تنوع خدمات و ایجاد زیست‌بوم توسعه‌دهنده متناسب با اندازه بنگاه هدف،

۵. هماهنگی و شفاف‌سازی فرایندهای حمایتی از طریق ایجاد سامانه‌های دیجیتال،
۶. انطباق بازآرایی نهادی با جهت‌گیری برنامه‌های کلان توسعه کشور در شرایط فعلی.

پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری (۲۸)

پاییز سال ۱۴۰۳



بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر، بیست و هشتمین سنجش پی‌درپی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی منتشر شده و در دسترس و نیز ارزیابی، ۸۵۵۹ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در پاییز سال ۱۴۰۳ را با ۳۸ مؤلفه، هفت نماگر به تفکیک ۳۱ استان و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد.

شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران که با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری تهیه می‌شود در پاییز سال ۱۴۰۳ کمیت ۵/۹۰ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل یعنی (تابستان ۱۴۰۳) ۵/۸۱^۲ حاصل شده بود و در فصل قبل تر یعنی (بهار ۱۴۰۳) ۵/۷۷^۳ به‌دست آمده بود و در فصل زمستان ۱۴۰۲،

۵/۷۲^۴ بوده و در فصل پاییز ۱۴۰۲ کمیت ۵/۷۰ و در مطالعه تابستان ۱۴۰۲، ۵/۶۶^۵ بوده که نشان می‌دهد کمیت عددی امنیت سرمایه‌گذاری که در تابستان سال ۱۴۰۲ نسبت به فصول قبل از آن، به مقدار چشمگیری مناسب‌تر ارزیابی شده بود، مجدداً از پاییز و زمستان ۱۴۰۲ و در ادامه از بهار ۱۴۰۳ تا پاییز ۱۴۰۳ به سمت نامناسب‌تر شده حرکت کرده است، به گونه‌ای که در پایش این فصل در نامناسب‌ترین وضعیت نسبت به ۶ فصل قبلی قرار گرفته است. البته باید توجه داشت که عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری تا تابستان ۱۴۰۲، به میزان زیادی مناسب‌تر ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت‌کننده در آن پایش‌ها بوده است؛ اما در زمستان سال ۱۴۰۲ با شروع نوسانات نرخ ارز در بازه زمانی سنجش مواجه شده‌ایم؛ به گونه‌ای که در یک روند حرکت

به سمت نامناسب شدن از پاییز ۱۴۰۲ با کمیت (۳/۹۵) به زمستان ۱۴۰۲ (۴/۰۳) تغییر کرده و در ادامه در پاییز ۱۴۰۳ با کمیت (۴/۲۴) نامناسب‌ترین وضعیت را در طی دو سال گذشته از خود نشان داده است، بررسی‌ها نشان می‌دهد که عامل اصلی نامناسب‌تر شدن مؤلفه‌های آماری از پاییز ۱۴۰۲ تا پاییز ۱۴۰۳ نوسانات شاخص قیمت مصرف‌کننده، نوسانات نرخ ارز و نامناسب‌تر شدن ثبات مسئولان استانی (تغییرات زیاد آن) بوده است که در نهایت نتیجه آن در کنار نامناسب‌تر ارزیابی شدن اکثر مؤلفه‌های پیمایشی در پاییز ۱۴۰۳ منجر به نامناسب شدن عدد کل شاخص امنیت سرمایه‌گذاری برای پاییز ۱۴۰۳ نسبت به فصول گذشته شده است و البته در صورت ادامه‌دار بودن این نوسانات نامناسب‌تر شدن وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در فصول آتی دور انتظار نخواهد بود.

۱. از تابستان سال ۱۴۰۲ خوشبختانه با روند افزایشی مشارکت‌کنندگان در پایش و به تعداد بیشتری از پرس‌شنامه‌های صحیح پر شده نسبت به فصول گذشته مواجه بوده‌ایم. این روند رو به رشد مشارکت‌کنندگان به‌خصوص در پایش‌های سال ۱۴۰۳ امیدوارکننده با میزان چشمگیری برای کلیت گزارش و اکثر استان‌ها قابل اتکا و دارای کفایت آماری مناسب جهت اتکا به نتایج پایش است (اطلاعات تکمیلی در جدول پیوست آورده شده است).
۲. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۷) تابستان ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۴۱۴، بهمن‌ماه ۱۴۰۳.
۳. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۶) بهار ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۰۸۷، مهرماه ۱۴۰۳.
۴. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۵) زمستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۰۳۵، تیرماه ۱۴۰۳.
۵. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۴) پاییز ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۸۸۹، فروردین‌ماه ۱۴۰۳.
۶. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۳) تابستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۶۳۵، اسفندماه ۱۴۰۲.

براساس ارزیابی صورت گرفته در پیمایش فصلی پاییز سال ۱۴۰۳ و مقایسه آن با تابستان سال ۱۴۰۳، نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده از امنیت سرمایه‌گذاری به شرح زیر است:

تابستان سال ۱۴۰۳			پاییز سال ۱۴۰۳		
ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۸۵	۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۸۰
۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۵۸	۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۶۲
۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۴۴	۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۵۱
ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	ثبات قوانین و مقررات	۴/۹۸	۱	ثبات قوانین و مقررات	۴/۸۶
۲	وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار	۵/۳۲	۲	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۵/۱۳
۳	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۵/۳۴	۳	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۵/۱۶

با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده ملاحظه می‌شود همچنان در سه مؤلفه‌ای که در میان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری قرار دارد، همانند پایش‌های قبلی مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» دیده می‌شود و در جایگاه دوم است. در این میان، برای ششمین بار طی چند پایش گذشته مؤلفه «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب مورد ارزیابی قرار گرفته است. لذا با توجه به نامناسب شدن متوالی ارزیابی این مؤلفه از ابتدای سال ۱۴۰۲ تاکنون ضروری است که توجه به متغیر کلیدی و مهم «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» برای همه مسئولان در اولویت قرار گیرد. در این خصوص لازم است تا مدل، میزان و حتی نوع حمایت مسئولان از داوطلبان سرمایه‌گذاری مورد بازنگری و ارزیابی اساسی قرارگیرد و بررسی شود که چرا با توجه به ادعاهای مطرح شده توسط مقامات از نظر انجام انواع حمایت از متقاضیان سرمایه‌گذاری در طی یک سال گذشته، از منظر فعالان کسب‌وکار مشارکت‌کننده در پایش‌ها، آن حمایت‌ها نه‌تنها مناسب و قابل قبول ارزیابی نشده است، بلکه در یک روند یک‌ساله همواره این مؤلفه نامناسب‌ترین مؤلفه در میان مؤلفه‌های

شاخص مهم امنیت سرمایه‌گذاری شناخته شده است. پیشنهاد می‌شود با شروع به‌کار دولت جدید لزوم توجه به اهمیت حمایت از سرمایه‌گذاری، با تعدیل و تغییر برخی از سیاست‌ها و انجام برخی اقدامات اصلاحی در این راستا از جمله اولویت‌بندی مشخص درخصوص انجام برخی از سرمایه‌گذاری‌ها و البته رعایت قوانین و مقررات مربوطه و مواردی دیگر روند نامناسب شدن این مؤلفه متوقف و به‌سمت بهبودی حرکت کند.

نکته مهمی که باید بدان به‌دقت پرداخته شود؛ قرار گرفتن مؤلفه «ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی» با کمیت ۷/۴۴ در جایگاه سومین مؤلفه نامناسب در ادامه پایش‌های قبلی است و ناظر به مواد (۲۴ و ۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار است که وظایف قانونی مشخصی را برعهده دولت و دستگاه‌های اجرایی قرار داده تا هرگونه تغییرات در سیاست‌ها و مقررات و رویه‌های اقتصادی را قبل از تغییر از طریق سازوکارهای مشخص به اطلاع عموم برساند، لذا به‌نظر می‌رسد با توجه به ارزیابی بسیار نامناسب فعالان کسب‌وکار از این مؤلفه به این نتیجه می‌رسیم که مواد قانونی فوق به‌درستی و به شکل قابل ادراک ازسوی دولت برای فعالان اقتصادی رعایت و انجام نشده است.

براساس یافته‌های این گزارش، پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های پیمایشی، به‌ترتیب استان‌های چهارم‌حال و بختیاری، ایلام و خوزستان نامناسب‌ترین و استان‌های هرمزگان، گلستان و کرمان مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب‌وکار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در پاییز سال ۱۴۰۳ کسب کرده‌اند. درحالی‌که برای پایش تابستان سال ۱۴۰۳ نامناسب‌ترین استان‌ها، استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، تهران و ایلام و مناسب‌ترین استان‌ها نیز استان‌های هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی بوده‌اند. براساس نتایج این مطالعه، از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب، برق و گاز» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده و حوزه کاری «خدمات تولیدی (واسطه‌گری مالی، بانک، بیمه، مستغلات اجاره و فعالیت‌های کسب‌وکار)» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته است. درحالی‌که در پایش تابستان ۱۴۰۳ فعالان اقتصادی در حوزه کاری «نفت خام و گاز طبیعی، تأمین آب، برق و گاز» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده بود و حوزه کاری «دام‌داری، مرغ‌داری و شیلات» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته بود.

این گزارش بر آن است تا با تهیه گزارش‌های فصلی ارزیابی‌کننده، شرایط پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور را نشان دهد. از این‌رو، با وجود اینکه دارای پیشنهاد سیاستی مشخص نیست؛ اما ذکر این نکته ضروری است که در پایش پاییز سال ۱۴۰۳ وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری روند رو به بهبودی نداشته و متأسفانه به سمت نامناسب شدن حرکت کرده است. البته مقایسه سنوات گذشته همواره نشان می‌دهد که شاخص امنیت سرمایه‌گذاری متناسب با نوسانات مؤلفه‌های اقتصادی تغییراتی از خود نشان می‌دهد و این امر مجدداً در ادامه

زمستان ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز، برای فصول سال ۱۴۰۳ نیز تطابق داشته است و با تغییرات نوسانی که در شاخص قیمت مصرف‌کننده نیز در این بازه شاهد آن بوده‌ایم شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در مقایسه با چند فصل قبلی نامناسب‌تر شده است و حتی پیش‌بینی می‌شود در صورت ادامه‌دار بودن نوسانات فوق وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری برای فصول آتی چندان مناسب نباشد. انتظار است با تداوم تهیه و انتشار گزارش‌های فصلی امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد

اقتصادی، اما مغفول‌مانده در سیاست‌گذاری اقتصاد ایران جلب شود و این مجموعه گزارش‌های فصلی، به ترویج گفتمان امنیت سرمایه‌گذاری، قانونگذاری بهتر، رعایت قانون، احترام بیشتر به حقوق مالکیت و نیز بهبود عینی امنیت اقتصادی و فضای سرمایه‌گذاری در ایران کمک کند. علاوه‌براین موارد، امید است با انجام مستمر این ارزیابی و انتشار نتایج آن، مسئولان اجرایی کشوری و استانی در قبال فعالان اقتصادی، متعهدتر و مسئولیت‌پذیرتر شده و قوای مقننه و قضائیه نیز در ایجاد بستر امن و رقابتی برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران بیشتر و مؤثرتر بکوشند.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در فروردین ماه سال ۱۴۰۴، بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20708](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20708)



بیان / شرح مسئله

تحولات زیادی دارد؛ بیشتر خواهد بود. زیرا بازخورد شوک‌های وارده به اقتصاد ایران و واکنش‌های سیاستگذاران باید در تواتر کمتر از فصل مورد رصد قرار گیرد؛ این درحالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به‌صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

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

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

طی فروردین‌ماه سال ۱۴۰۴، شاخص تولید بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۴/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۷/۹ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «خودرو و قطعات»، «کاشی و سرامیک» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «چوب و کاغذ»، «سایر کانی غیر فلزی» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های

معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۳/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۲۲/۴ درصدی مواجه شده است.

گفتنی است؛ طی فروردین‌ماه سال ۱۴۰۴، شاخص فروش بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۳/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۳۰/۹ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۵ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۱۰ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «خودرو و قطعات» و «غذایی و آشامیدنی بجز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیر فلزی»،

«چوب و کاغذ» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۲۵/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۸ درصدی مواجه شده است.

در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۴ نرخ‌رشد ماهیانه قیمت شرکت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۹ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۸/۳ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۸/۷ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۴ نسبت به ماه قبل ۰/۱ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۲۷/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقت نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20722](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20722)



مسئله اصلی

هدف از تهیه این گزارش بررسی اثربخشی انعقاد موافقت نامه دوجانبه در امور گمرکی بین ایران و اندونزی می باشد. از بررسی کلیات این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این موافقت نامه

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور اندونزی حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت نامه های پیشین با این کشور، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. به عبارت دیگر انعقاد موافقت نامه های دو یا چندجانبه

پیشنهادهای مرکز پژوهش ها

در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت نامه، محتوای ماده واحد

بین المللی را تضمین کنند. این همکاری شامل تبادل اطلاعات، نظارت بر کالاها و اشخاص مرتبط با تخلفات و ارائه کمک های فوری در مواقع ضروری است تا منافع اقتصادی، تجاری و امنیتی هر دو کشور حفظ شود.

ایجاد همکاری و کمک متقابل اداری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی در امور گمرکی است تا بتوانند قوانین گمرکی را به درستی اجرا کنند، از تخلفات گمرکی جلوگیری نمایند و امنیت زنجیره عرضه تجارت

توجه شود. در مجموع انعقاد این گونه توافقات زمانی می تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده ای برای کشور ندارد

به تنهایی محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی شود و لازم است به بحث های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ... نیز

دوجانبه منجر شده و از این رو تصویب آن قابل توصیه است.

مورد تأیید بوده و در صورت اجرایی شدن می تواند تا حدودی به ارتقای نظام بازرگانی

بررسی نظام ورشکستگی کارآمد از منظر اقتصادی

اهداف، ویژگی‌ها و شاخص‌ها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20726](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20726)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۷۲۶
۱۴۰۴/۰۲/۲۳

بیان/شرح مسئله

ورشکستگی بیش از هر چیز سبب برهم‌خوردن نظم اقتصادی است و معضلی اقتصادی محسوب می‌شود. بنابراین هر تلاشی برای اصلاح قوانین و مقررات ناظر به ورشکستگی که بدون توجه به ابعاد و چالش‌های اقتصادی نظام ورشکستگی باشد، نمی‌تواند به بهبود وضع موجود و افزایش کارایی در جامعه منجر شود. هدف از نوشتار حاضر، تأکید بر اهمیت اقتصادی ورشکستگی در کنار اهمیت حقوقی آن و تبیین این واقعیت است که نظام ورشکستگی به‌عنوان پدیده‌ای اقتصادی به دنبال تحقق اهداف، ویژگی‌ها و شاخص‌هایی است که باید در تلاش‌های حقوقی برای تقسیم‌بندی نظام ورشکستگی در قالب قوانین و مقررات، مورد توجه قرار گیرد.

تحقق یک نظام ورشکستگی کارآمد که

قوانین، نقش مهمی در آن دارند، از نظر اقتصادی اهمیت فوق‌العاده دارد. نظام‌های ورشکستگی که به‌خوبی طراحی شده‌اند به روش‌های مختلف بر بهره‌وری تأثیر مثبت می‌گذارند:

اولاً، نظام‌های ورشکستگی کارآمد در تشخیص و تمایز بنگاه‌های قابل بقا از غیرقابل دوام بهتر عمل می‌کنند و در نتیجه در تسهیل خروج بنگاه‌های نوع اول و بازسازی موفق بنگاه‌های نوع دوم موفق‌تر خواهند بود.

ثانیاً، این نظام‌های ورشکستگی احتمال گرفتار شدن منابع کمیاب در شرکت‌های ناکارآمد را کاهش خواهند داد و تخصیص مجدد این منابع برای استفاده‌های مولدتر را تسهیل و تسریع خواهند کرد.

ثالثاً، نظام‌های ورشکستگی که شکست کارآفرینان در آنها با واکنش شدید و سنگینی

روبه‌رو نمی‌شود، شروع کسب‌وکار از طریق ایجاد شرکت را تسهیل می‌کنند، افراد مستعد بیشتری را به سمت کارآفرینی می‌کشانند و انگیزه نوآوری و گذر از استراتژی‌های تجاری محافظه‌کارانه را افزایش می‌دهند.

هرچند باید توجه داشت که چارچوب‌های ورشکستگی به‌خودی‌خود نمی‌تواند گره‌گشای همه مشکلات باشد، بلکه اثربخشی آنها به عوامل دیگری نیز بستگی دارد. اصلاح حقوق ورشکستگی ممکن است در برخی موارد، شرط لازم برای رسیدگی به چالش بدهی مازاد باشد، اما همیشه کافی نخواهد بود. ازجمله سایر عوامل کلیدی و اثرگذار می‌توان به زیرساخت‌های قضایی و عوامل مرتبط با سیاست‌های نظارتی و مالیاتی و نیز حمایت از انگیزه‌ها برای پرداخت بدهی‌ها اشاره کرد.

ارائه نسخه‌ای واحد از نظام ورشکستگی برای همه کشورها ناممکن است. علت این گوناگونی، تفاوت در ساختار نهادها و سنت‌های حقوقی و اقتصادی هر کشور است. مدل واحدی برای نظام ورشکستگی وجود ندارد و نگرش‌های اجتماعی و

چارچوب‌های حقوقی کشورها سبب می‌شود که آنها نظام‌های ورشکستگی متفاوتی را انتخاب کنند، اما فارغ از اختلاف در روش‌ها، نوعی وفاق در اهداف و شاخص‌های نظام ورشکستگی کارآمد وجود دارد. بنابراین آنچه اهمیت دارد این است که احکام قانونی

با اهداف و شاخص‌های نظام ورشکستگی کارآمد انطباق داشته باشد. اهداف، شاخص‌ها و ویژگی‌ها در مباحث مختلف این گزارش تبیین یافته و از طریق ترکیب آنها در قالب جدول زیر، تلاش شده است تصویری از نظام ورشکستگی کارآمد ارائه شود:

جدول ۱. اهداف، شاخص‌ها و ویژگی‌های نظام ورشکستگی کارآمد

اهداف	شاخص‌ها	ویژگی‌ها
به حداکثر رساندن ارزش اموال کسب‌وکار ورشکسته	شاخص نرخ بازستانی	افزایش نرخ بازستانی به نحوی که مقداری از طلب که طلبکار در پایان فرایند رسیدگی به ورشکستگی (انحلال یا بازسازی) از مدیون بازپایی می‌کند افزایش یابد.
	شاخص مدیریت اموال بدهکار	امکان تداوم اجرای قراردادهای ضروری در دوره ورشکستگی
ایجاد تعادل میان انحلال و بازسازی	شاخص شروع رسیدگی	بدهکار و طلبکار، ابتکار آغاز هر دو فرایند انحلال و ورشکستگی را داشته باشند.
	شاخص فرایند سازماندهی مجدد	طلبکاران مخالف طرح بازسازی در صورت تصویب طرح مذکور، سهمی از اموال مدیون که در فرض انحلال به آنها تعلق می‌گرفت را دریافت کنند.
	شاخص نتایج و برون‌داد	تلاش برای ادامه فعالیت کسب‌وکار ورشکسته به جای تجزیه و فروش اموال
	شاخص توانایی طلبکار برای شروع بازسازی و تجدید ساختار از محور ابزارهای بازسازی	امکان آغاز هریک از فرایندهای انحلال و بازسازی توسط طلبکاران
	شاخص تحمیل نظر اکثریت موافق بازسازی بر همه طلبکاران	نظر اکثریت موافق بازسازی بر همه طلبکاران از جمله طلبکاران اقلیت مخالف طرح بازسازی تحمیل می‌شود.
	شاخص مقررات راجع به مدیران در دوره تجدید ساختار	مدیران زمان توقف به صورت خودکار اخراج نشوند.

اهداف	شاخص‌ها	ویژگی‌ها
ایجاد اطمینان در بازار و ارتقای ثبات و رشد اقتصادی	شاخص فرایند سازماندهی مجدد	محدود شدن حق رأی به طرح بازسازی به طلبکارانی که حقوق آنها در نتیجه طرح مذکور متأثر می‌شود. تقسیم طلبکارانی که حق رأی به طرح بازسازی را دارند به چند طبقه و رأی‌گیری در این طبقات به صورت جداگانه و رفتار مساوی با طلبکارانی که در یک طبقه قرار می‌گیرند.
	شاخص مدیریت اموال بدهکار	تدارک امکان اولویت دادن به اعتباردهندگان جدید (پس از شروع رسیدگی ورشکستگی) بر طلبکاران بدون رجحان
حل و فصل به موقع، کارآمد و بی طرفانه ورشکستگی	شاخص زمان	کاهش زمان رسیدگی و استیفای طلب طلبکاران
	شاخص هزینه	کاهش هزینه رسیدگی به ورشکستگی (انحلال یا تجدید ساختار)
	شاخص شروع رسیدگی	کاربرد ملاک و معیار نقدینگی برای شروع فرایندهای ورشکستگی
	شاخص زمان اعاده اعتبار	کاهش زمان اعاده اعتبار به کمتر از یک سال
	شاخص سازوکارهای هشدار اولیه	تدارک ابزارهای هشدار اولیه نسبت به بروز آشفتگی مالی مانند آموزش و مشاوره
	شاخص نظام‌های پیش از ورشکستگی	- تدارک نظام‌های پیش از ورشکستگی، - تدارک رویه‌های ویژه و نظام خاص ورشکستگی برای شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEs).
	شاخص میزان دخالت دادگاه در فرایند بازسازی یا تجدید ساختار	محدود کردن دخالت دادگاه‌ها به موارد مطلقاً ضروری در فرایند انحلال یا بازسازی

اهداف	شاخص‌ها	ویژگی‌ها
ایجاد اطمینان در بازار و ارتقای ثبات و رشد اقتصادی	شاخص مدیریت اموال بدهکار	- امکان رد قراردادهایی که بار سنگین مالی از سوی بدهکار تحمیل می‌کند، - امکان اجتناب از قراردادهایی که قبل از شروع فرایند ورشکستگی موجب ترجیح یک یا چند طلبکار می‌شود، - امکان اجتناب از قراردادهایی که متضمن ضرر بوده و قبل از آغاز فرایند ورشکستگی منعقد شده است، - تدارک مقررات خاصی که به بدهکار (یا نماینده وی) اجازه می‌دهد منابع مالی لازم برای فعالیت در طول رسیدگی به ورشکستگی را در اختیار داشته باشد.
	شاخص معافیت‌ها	کاهش میزان معافیت‌ها (اموالی که از فرایند ورشکستگی استثنا می‌شوند).
	محور ابزارهای بازسازی	- وجود سازوکاری که اقدامات انفرادی طلبکاران برای وصول مطالبات خود از ورشکسته را متوقف کند و تعیین مدت برای توقف اقدام انفرادی طلبکاران، - امکان تأمین مالی جدید پس از ورشکستگی و ایجاد حق تقدم برای این دسته از طلبکاران.
	شاخص حقوق کارگران	با شروع رسیدگی به ورشکستگی برای اخراج کارگران هیچ محدودیتی وجود نداشته باشد و امکان مذاکره مجدد در مورد قراردادهای اخراج جمعی با کارگران وجود داشته باشد.
	توصیه‌های بانک جهانی در نماگر حل و فصل ورشکستگی	تعیین محدودیت‌های زمانی برای مقاطع مختلف رسیدگی به ورشکستگی
	شاخص مشارکت طلبکاران	تضمین حق دسترسی به اطلاعات مالی مربوط به بدهکار
	شاخص تمایز میان ورشکستگی صادقانه و متقلبانه	تمایز میان ورشکستگی صادقانه و غیرصادقانه (با تقصیر یا تقلب)
حفاظت از اموال ورشکسته برای توزیع عادلانه بین طلبکاران		
۱. شفافیت و قابلیت پیش‌بینی نظام ورشکستگی به نحوی که جمع‌آوری و توزیع اطلاعات میان همه طلبکاران را تضمین کند		

اهداف	شاخص‌ها	ویژگی‌ها
۲. شناسایی حقوق طلبکاران و تدارک چارچوبی روشن برای رتبه‌بندی مطالبات دارای حق تقدم	شاخص مشارکت طلبکاران	- امکان تصویب، تأیید یا رد مدیر تصفیه توسط طلبکاران. - امکان تأیید یا رد تصمیم فروش اموال قابل‌توجه بدهکار در جریان رسیدگی به ورشکستگی توسط طلبکار. - امکان اعتراض طلبکاران به تصمیم دادگاه، مدیر تصفیه یا اداره تصفیه مبنی بر تأیید یا رد دعاوی علیه بدهکار.

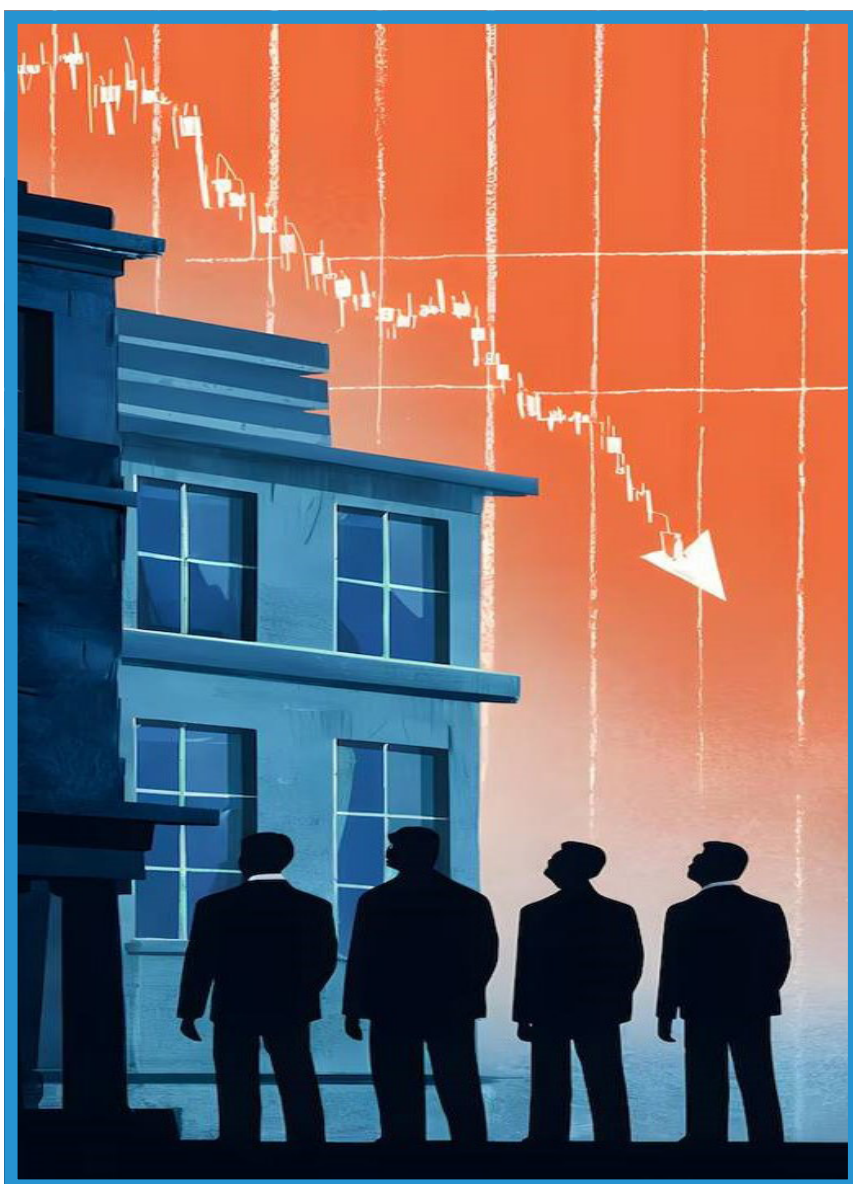
مأخذ: یافته‌های تحقیق

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

شاخص‌هایی که در این گزارش بررسی شد نیز با گذشت زمان ناگزیر تحولاتی را از سر خواهند گذراند و نمی‌توانند نسخه‌ای دائمی و ثابت برای نظام ورشکستگی کارآمد محسوب شوند.

جدول فوق می‌تواند برای ارزیابی کارایی نظام ورشکستگی در قوانین و مقررات کنونی و شناخت چالش‌ها و همچنین ارزیابی آثار اصلاح این قوانین و مقررات در قالب لایحه تجارت یا در قالب طرح‌ها و لوایح پراکنده مورد استفاده قرار گیرد. برای افزایش کارایی نظام ورشکستگی باید برای رسیدن به اهداف مندرج در این جدول تلاش کرد. در کنار اهداف مذکور در این جدول باید بر «پیش‌بینی مقررات راجع به ورشکستگی فرامرزی» نیز تأکید کرد هرچند جزو اهداف مورد تأکید آنسیترال است، اما شاخصی برای ارزیابی آن در گزارش‌های OECD و پروژه انجام کسب‌وکار تدارک دیده نشده است. ویژگی‌های مندرج در جدول فوق، چک‌لیستی را تدارک می‌بیند که ارزیابی میزان تحقق آنها در نظم حقوقی کنونی و همچنین در لوایح و طرح‌هایی که برای اصلاح نظام ورشکستگی ارائه می‌شود می‌تواند چشم‌انداز روشنی از تأثیر اجرای قوانین ورشکستگی ارائه دهد.

ورشکستگی مانند سایر حوزه‌های تجارت، دائماً در واکنش به تحولات و نیازهای جامعه و اقتصاد در حال تحول است و قوانین حاکم بر ورشکستگی نمی‌تواند ثابت بماند. بنابراین قوانین و مقررات این حوزه همواره نیاز به ارزیابی مجدد در فواصل زمانی منظم دارد تا اطمینان حاصل شود که نیازهای اقتصادی و اجتماعی زمان خود را برآورده می‌کند. اهداف، ویژگی‌ها و



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه دوجانبه در زمینه کمک متقابل اداری در امور گمرکی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بولیواری ونزوئلا»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20728](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20728)



مسئله اصلی

هدف از تهیه این گزارش بررسی اثربخشی انعقاد موافقت نامه دوجانبه در امور گمرکی بین ایران و ونزوئلا می باشد. از بررسی کلیات

کشور و ... است که طی سال های اخیر در قالب انعقاد موافقت نامه های مشابه با سایر کشورها پیگیری شده است.

این لایحه و اهداف مندرج در مقدمه لایحه مشخص است که هدف اصلی این لایحه گسترش تجارت سالم در روابط اقتصادی دو

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بررسی اجمالی حجم تجارت ایران با کشور بولیواری ونزوئلا حاکی از آن است که از پتانسیل موافقت نامه های پیشین با این کشور، استفاده کارآمدی صورت نگرفته است. به عبارت دیگر انعقاد موافقت نامه های دوجانبه به تنهایی

در مجموع انعقاد این گونه توافقات زمانی می تواند در توسعه تجارت خارجی کشور نقش و سهم عمده ای داشته باشد که منجر به تغییری در ساختار تجاری کشور شود، در غیر این صورت چندان فایده ای برای کشور ندارد.

محرک لازم برای افزایش حجم تجارت بین دو کشور محسوب نمی شود و لازم است به بحث های کارشناسی از جمله درجه اکمال تجاری، شاخص های پتانسیل و شدت تجاری، حجم تجارت میان دو کشور و ... نیز توجه شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش ها

در صورت تصمیم مجلس شورای اسلامی به تصویب این موافقت نامه، محتوای ماده واحده

دوجانبه منجر شده و از این رو تصویب آن قابل توصیه است.

مورد تأیید بوده و در صورت اجرایی شدن می تواند تا حدودی به ارتقای نظام بازرگانی

بررسی تجربه تنظیم‌گری صنعت بیمه در کشورهای منتخب (۲):

«اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر

صنعت بیمه در کره جنوبی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20729](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20729)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۷۲۹
۱۴۰۴/۰۲/۲۳

بیان / شرح مسئله

تنظیم‌گری در صنعت بیمه یکی از مهم‌ترین روش‌ها برای اطمینان از سلامت، پایداری و اعتماد در این صنعت است. این فرایند به‌عنوان چارچوبی جامع عمل می‌کند که در آن قوانین، استانداردها و مقررات مشخص می‌شوند تا منافع تمامی ذی‌نفعان، شامل شرکت‌های بیمه، بیمه‌گذاران و دولت، به‌نحو مطلوب حفظ شود. تنظیم‌گری تضمین می‌کند که حقوق بیمه‌گذاران در برابر سوءاستفاده‌های احتمالی یا عملکرد نادرست شرکت‌های بیمه حفظ شود. این امر به ایجاد اعتماد و افزایش تمایل افراد به استفاده از

خدمات بیمه کمک می‌کند. از طرف دیگر، از آنجاکه صنعت بیمه به‌طور مستقیم با ریسک‌های مالی مرتبط است، تنظیم‌گری از طریق نظارت بر ذخایر مالی و مدیریت ریسک شرکت‌ها، از پایداری و ثبات مالی آنها اطمینان حاصل می‌کند. در این میان، وجود مقررات واضح و دقیق، به شفافیت در عملکرد شرکت‌ها کمک می‌کند و از بروز رقابت‌های ناسالم یا رفتارهای ضدرقابتی جلوگیری می‌نماید. تنظیم‌گری دارای دلالت‌هایی در سطح کلان اقتصاد نیز است. درواقع، تنظیم‌گری به حفظ اعتماد عمومی و

جلوگیری از بحران‌های مالی در این صنعت کمک کرده و به ثبات کلی اقتصاد کمک می‌کند.

در میان کشورهای جهان، کره جنوبی به‌دلیل بالا بودن ضریب نفوذ بیمه یکی از کشورهای پیشرو در این صنعت محسوب می‌شود. بررسی قوانین مالی و بیمه‌ای این کشور نشان‌دهنده تفصیل احکام تنظیم‌گری و نظارتی در این صنعت است که می‌تواند در اصلاح «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری» که چند دهه از تصویب آن می‌گذرد، مؤثر باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی مستندات قانونی کره جنوبی در صنعت بیمه و نظام مالی، نشان از تفصیل گسترده و بیان ابعاد مختلف تنظیم‌گری و نظارت بر صنعت بیمه در سطح قانون است که به‌نظر می‌رسد از جامعیت بالایی برخوردار باشد. موارد ذیل در راستای اهداف نگارش گزارش حاضر به دست آمد.

- هدف از قانونگذاری در صنعت بیمه کره جنوبی به‌شرح ذیل بیان شده است:
- کمک به توسعه صحیح کسب‌وکار بیمه،
- توسعه متوازن اقتصاد ملی،
- اطمینان از مدیریت صحیح فعالان صنعت بیمه،
- حمایت از حقوق و منافع بیمه‌گذاران، بیمه‌شدگان و سایر ذی‌نفعان.
- وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر و ناظر که در قانون بیمه کره جنوبی بیان شده، به‌شرح ذیل است:
- مجوزدهی فعالیت بیمه‌ای،
- ارائه موافقت اصولی با عملیات بیمه‌گری،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مطالعه و ارزیابی اهداف، وظایف و اختیارات مقام ناظر و تنظیم‌گر در صنعت بیمه در کشورهای مختلف از جمله کره جنوبی که جزو کشورهای پیشرو در صنعت بیمه محسوب می‌شود، هدف این گزارش است. این مطالعه دلالت‌های متعدد سیاستی و تقنینی برای صنعت بیمه ایران نیز خواهد داشت. این دلالت‌ها با توجه به اینکه قانون

- اعطای مجوز و لغو آن درخصوص سایر ارکان صنعت بیمه کشور،
- تعیین ضوابط مربوط به سرمایه شرکت بیمه،
- تنظیم‌گری درخصوص بیمه زندگی و بیمه غیرزندگی،
- تأیید سایر کسب‌وکارهای مالی شرکت بیمه،
- اخذ گزارش و مستندات از شرکت‌های بیمه و سایر ارکان صنعت بیمه،
- تنظیم‌گری درخصوص شرکت‌های بیمه‌ای بورسی،
- حمایت از منافع عمومی، بیمه‌گذاران و طلبکاران شرکت بیمه،
- لغو مجوز فعالیت شرکت‌های بیمه و سایر ارکان صنعت بیمه،
- حکمرانی شرکت بیمه و سایر ارکان صنعت بیمه،
- تنظیم‌گری درخصوص سرمایه‌گذاری (دارایی‌های) شرکت بیمه،

مربوط به مقام تنظیم‌گر و ناظر در صنعت بیمه کشور ایران (قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران) در سال ۱۳۵۰ شمسی به تصویب مجلس ملی رسیده و طی این سال‌ها، اقتصاد ایران، نظام مالی و صنعت بیمه کشور دچار تحولات گسترده‌ای شده است، بیشتر اهمیت می‌یابد. مطالعه تجربیات و استفاده از سازوکارهای تنظیم‌گری

- تنظیم‌گری درخصوص سهام‌داران عمده شرکت بیمه،
- تنظیم‌گری درخصوص زیرمجموعه (شرکت تابعه) شرکت بیمه،
- استانداردگذاری کمیسیون خدمات مالی،
- بازرسی و نظارت درخصوص حفظ و نگهداری سلامت وضعیت مالی،
- شفافیت و گزارشگری،
- تنظیم‌گری درخصوص انحلال و ورشکستگی شرکت بیمه،
- برخورد انضباطی با متخلفان.

همچنین ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که بیشتر مواردی که در قانون کسب‌وکار بیمه کره جنوبی ذکر شده است، در قانون تأسیس بیمه مرکزی کشور ایران مورد اشاره قرار گرفته و در مقرراتی که توسط شورای عالی بیمه تنظیم شده به‌تفصیل به موارد مذکور اشاره شده است. باین‌حال، موضوع ادغام و انحلال و انتقال پورتفوی شرکت‌های بیمه در قوانین و مقررات در صنعت بیمه ایران خالی است.

و نظارت در کشورهای با بازار پیشرفته بیمه می‌تواند به اصلاح و یا تصویب مناسب‌تر قانون جدید درخصوص بیمه مرکزی ایران منجر شود. به‌طور مشخص، قوانین کشورها و تجربیات آنها در صنعت بیمه می‌تواند در شناسایی اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر و نظارت بیمه ایران در قوانین جدید مفید باشد.

بررسی وضعیت تجارت خارجی ایران با استفاده از شاخص‌های حوزه صادرات

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20733](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20733)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۷۳۳
۱۴۰۴/۰۲/۲۹

بیان / شرح مسئله

تجارت خارجی به‌عنوان موتور محرکه رشد اقتصادی کشورها شناخته می‌شود. مطالعات متعدد نشان داده‌اند که افزایش سهم تجارت از تولید ناخالص داخلی می‌تواند منجر به رشد پایدار اقتصادی شود. در این میان، نه‌تنها حجم مبادلات، بلکه کیفیت و ساختار تجارت شامل تنوع کالاهای صادراتی، تعداد شرکای تجاری و توانایی نفوذ در بازارهای جهانی از اهمیت حیاتی برخوردار است. برای ایران به‌عنوان کشوری با پتانسیل‌های بالای صادراتی، تحلیل دقیق شاخص‌های تجاری در دو دهه اخیر حاوی نکات آموزنده‌ای است که در ادامه به تفصیل بررسی می‌شود.

۱. شاخص‌های کلان تجاری ایران

درجه باز بودن اقتصاد که از نسبت تجارت به تولید ناخالص داخلی به دست می‌آید، شاخصی کلیدی برای سنجش تعامل یک کشور با اقتصاد جهانی است. بررسی روند این شاخص در ایران نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ شاهد روندی صعودی بودیم که نشانگر افزایش تعاملات بین‌المللی بود. اما از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ این روند معکوس شد و اقتصاد ایران

به سمت بسته‌تر شدن حرکت کرد. در دهه ۹۰ (۱۳۹۱-۱۴۰۲) به‌دلیل نوسانات شدید در تجارت خارجی و رشد اقتصادی، هیچ روند مشخصی مشاهده نمی‌شود و بی‌ثباتی ویژگی بارز این دوره است.

شاخص اکمال تجاری که میزان تطابق ساختار صادراتی یک کشور با ساختار وارداتی شرکای تجاری را می‌سنجد، برای ایران نتایج قابل‌توجهی داشته است. براساس داده‌های موجود، ایران بیشترین میزان تطابق را با سوریه دارد، اما حجم مبادلات با این کشور بسیار ناچیز است. نکته قابل تأمل این است که چین به‌عنوان بزرگ‌ترین شریک تجاری ایران، از کمترین میزان تطابق ساختاری برخوردار بوده که این امر نشان‌دهنده عدم تناسب در ترکیب کالاهای مبادله شده است.

۲. تحلیل پتانسیل‌های تجاری

شاخص پتانسیل تجاری نشان می‌دهد که حداکثر مقداری که یک کشور می‌تواند به کشور دیگر صادر کند چقدر است. بررسی این شاخص برای ایران حاکی از آن است که بیشترین بهره‌برداری از پتانسیل صادراتی به عراق و سپس چین صورت گرفته است. جالب

اینجاست که در برخی موارد، صادرات واقعی ایران حتی از پتانسیل پیش‌بینی شده نیز فراتر رفته که از یک‌سو نشانه مثبتی است، اما ازسوی دیگر حاکی از تمرکز بیش از حد بر چند بازار محدود دارد. در مقابل، پتانسیل تجاری با کشورهایی مانند روسیه و سوریه به‌خوبی مورد استفاده قرار نگرفته است.

نتایج نشان می‌دهد که از بین ۱۸ کشور مورد مطالعه، ۱۴ کشور در سال ۲۰۲۲ نسبت به ۲۰۱۹ وابستگی کمتری به محصولات ایرانی داشته‌اند. این روند نزولی نگران‌کننده بوده و نیازمند تحلیل دقیق عوامل مؤثر بر آن است.

۳. تنوع‌بخشی و ماندگاری صادرات

یکی از مهم‌ترین چالش‌های تجارت خارجی ایران در دو دهه اخیر، کاهش شدید تنوع در شرکای تجاری بوده است. درحالی‌که در سال ۱۳۸۳ حدود ۸۰ درصد صادرات ایران به ۲۱ کشور انجام می‌شد، این رقم در سال ۱۴۰۲، تنها به ۷ کشور کاهش یافته است. این درحالی است که در همین بازه زمانی، الگوی جهانی به سمت افزایش تعداد کشورهای تجاری پیش‌رفته که چنین تمرکز

شدیدی باعث افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد ایران در برابر تحریم‌ها و نوسانات بازارهای هدف شده است.

از نظر تنوع کالاهای صادراتی، اگرچه تعداد اقلام صادراتی با ارزش بیش از ۱۰ هزار دلار از ۱۱۲ قلم در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته، اما این رشد در مقایسه با روند جهانی ناچیز بوده و رتبه ایران در این زمینه تنزل پیدا کرده است. نکته قابل توجه این است که افزایش‌های ناگهانی نرخ ارز در سال‌هایی مانند ۱۳۹۰ و ۱۳۹۷ منجر به رشد موقت تنوع صادراتی شده، اما به دلیل عدم برنامه‌ریزی بلندمدت، این روندها تداوم نیافته‌اند.

۴. ماندگاری کالاهای صادراتی
تحلیل ماندگاری اقلام صادراتی در بازه

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

کاهش سهم ایران از تجارت جهانی

- عدم بهره‌مندی از مزایای تجارت خارجی:
- ایران پایین‌تر از متوسط جهانی در شاخص باز بودن اقتصاد قرار دارد و روند مشخصی به سمت بازتر شدن اقتصاد طی نمی‌کند.
- کاهش اثرگذاری در تجارت جهانی: تنوع

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای خروج از این وضعیت، مجموعه‌ای از راهکارهای داخلی و بین‌المللی پیشنهاد می‌شود:

الف) راهکارهای بین‌المللی:
راهکارهای سیاستی:

- پیگیری جدی عضویت در سازمان تجارت جهانی و سایر پیمان‌های منطقه‌ای و توسعه دیپلماسی اقتصادی،

۱۱ ساله (۱۴۰۲-۱۳۹۲) نتایج تکان‌دهنده‌ای را نشان می‌دهد. از میان ۳۹۰۹ قلم کالای صادراتی در این دوره، تنها ۲۸٫۷ درصد به‌طور مداوم در فهرست صادرات کشور حضور داشته‌اند. حدود ۴۳ درصد از کالاها کمتر از ۵ سال در سبد صادراتی باقی مانده‌اند. این آمار به‌وضوح نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی منسجمی برای حفظ و توسعه بازارهای صادراتی وجود نداشته است.

۵. تأثیر تحریم‌ها بر تجارت خارجی
تحریم‌های بین‌المللی تأثیرات عمیقی بر ساختار تجارت خارجی ایران گذاشته‌اند که می‌توان آنها را در سه سطح تحلیل کرد:
الف) محدودیت در انتخاب شرکای تجاری: در شرایط تحریم، اولویت با

- شرکای صادراتی ایران از سال ۱۳۸۳ به شدت کاهش یافته است.
- فقدان برنامه‌ریزی برای صادرات: حدود ۴۳ درصد از کالاهای صادراتی ایران زیر ۵ سال به‌طور مستمر صادرات داشته‌اند.
- تمرکز بیش از حد بر چند بازار محدود:

- استفاده از مکانیسم‌های مالی جایگزین برای تسهیل مبادلات،
- انعقاد و تقویت موافقت‌نامه‌های تجاری منطقه‌ای با کشورهای همسایه و شرکای تجاری مهم.
- راهکار نظارتی: نظارت بر اجرای صحیح موافقت‌نامه‌ها و رفع موانع احتمالی برای گسترش تجارت با این کشورها

کشورهایی است که امکان مبادله با آنها وجود دارد، نه کشورهایی که از نظر اقتصادی مناسب‌ترین شرکا هستند. این امر منجر به انحراف از الگوی بهینه تجاری شده است.

ب) از دست دادن بازارهای تاریخی:
بسیاری از بازارهای سنتی ایران که با زحمت زیاد ایجاد شده بودند، در اثر تحریم‌ها از دست رفته‌اند. بازگشت به این بازارها پس از رفع تحریم‌ها نیز هزینه‌بر و زمان‌بر خواهد بود.

ج) کوتاه‌مدت شدن سیاست‌گذاری:
تحریم‌ها باعث شده‌اند سیاست‌های تجاری بیشتر واکنشی و مقطعی باشند تا استراتژیک و بلندمدت؛ نمونه بارز این امر، تغییرات مکرر در مقررات صادرات و واردات است.

- بیشترین بهره‌گیری از پتانسیل صادراتی برای ایران با عراق و سپس چین رخ داده است.
- کاهش تنوع کالاهای صادراتی: تعداد اقلام صادراتی ایران افزایش اندکی داشته که کمتر از افزایش جهانی بوده و رتبه ایران در بین کشورهای جهان بدتر شده است.

- ب) راهکارهای داخلی:
■ ایجاد ثبات در سیاست‌های ارزی،
- اصلاح مقررات دست‌وپاگیر تجاری،
- توسعه زیرساخت‌های لجستیک و ترانزیت،
- حمایت هدفمند از صنایع دارای پتانسیل صادراتی،
- ایجاد پیوند بین سیاست‌های صنعتی و تجاری.

مالیات بر درآمد شرکت‌ها در ایران (۱): بررسی نرخ مؤثر مالیات

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20680](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20680)



بیان/شرح مسئله

رویکرد های اتخاذ شده در حوزه مالیات علاوه بر تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای تکالیف بر عهده دولت، می‌تواند به عنوان ابزاری برای سیاستگذاری نیز مورد استفاده قرار گیرد. حمایت مؤثر، هدفمند، مشروط و موقت از بخش تولید جهت طی مراحل رشد و سرمایه گذاری در حوزه های اولویت دار همواره جزو اهداف سیاستگذار بوده است. طبق گزارش سازمان برنامه و بودجه در ذیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، برآورد می‌شود در سال جاری ۸۵۳ هزار میلیارد تومان از درآمدهای دولت به واسطه معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی اشخاص حقوقی حاصل نشود. این رقم از کل مالیات

مصوب شده برای اشخاص حقوقی در همین سال بیشتر بوده و وصول آن می‌تواند اثر قابل توجهی بر پوشش کسری بودجه دولت و در نتیجه ایجاد ثبات اقتصادی داشته باشد. با توجه به نیاز کشور به کاهش کسری بودجه و کاهش وابستگی به نفت از طریق تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت، لازم است سیاست گذاری در این بخش مبتنی بر اطلاعات دقیق از نتایج اجرای سیاست‌ها صورت گیرد تا منابع از دست رفته در نتیجه معافیت‌های مالیاتی حداکثر تأثیر را بر رشد اقتصادی به همراه داشته باشد و معافیت‌های مالیاتی به صورت هدفمند و کارا تخصیص یابند تا از اتلاف منابع عمومی

جلوگیری شود. برای این مهم می‌بایست معافیت‌های اشخاص حقوقی به شکلی اصلاح شوند تا در کنار حذف معافیت‌های غیرضرور و در نتیجه افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش اتکا به نفت، معافیت‌های مشوق تولید و رشد اقتصادی نیز در کشور تقویت شوند. در این خصوص، اولین گام ترسیم تصویر دقیقی از وضعیت شرکت‌ها در برخورداری از معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی است تا مشخص شود اصابت معافیت‌های مالیاتی به چه گروه شرکت‌هایی صورت می‌پذیرد. در گزارش‌های آتی، میزان اثربخشی معافیت‌ها و راهکارهای اصلاحی برای آن نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

یکی از شاخص‌هایی که برای بررسی مالیات پرداختی شرکت مورد استفاده قرار می‌گیرد، نرخ مؤثر مالیات بر درآمد شرکت است. با تقسیم مالیات شرکت بر «سود شرکت قبل از کسر مالیات»، نرخ مؤثر مالیات شرکت به دست می‌آید. از جایی که تمامی درآمدهای شرکت (اعم از معاف یا غیر معاف) در «سود شرکت قبل از کسر مالیات» لحاظ می‌شوند، می‌توان گفت در صورت عدم فرار مالیاتی، فاصله این شاخص از نرخ قانونی مالیات بر درآمد بیانگر اثر تجمیعی معافیت‌ها، بخشودگی‌ها و مشوق‌های مالیاتی است. هرچه نرخ مؤثر مالیاتی شرکت‌ها از ۲۵ درصد کمتر باشد، بیانگر استفاده بیشتر شرکت از مشوق‌های مالیاتی است. نتایج اصلی به دست آمده در این پژوهش مبتنی بر اطلاعات بی‌نام تمامی شرکت‌هایی که اظهارنامه برای سازمان امور مالیاتی ارسال کرده‌اند (بیش از ۳۰۰ هزار شرکت در سال) در ادامه بیان می‌شود.

نرخ قانونی مالیات بر اشخاص حقوقی در ایران (۲۵ درصد) در میانه کشورهای جهان بوده و نزدیک متوسط کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است، ولی درآمد مالیاتی محقق شده از این پایه مالیاتی به نسبت اقتصاد، بسیار کمتر از سایر کشورهاست. از میان ۱۱۸ کشور مورد بررسی در سال ۲۰۲۱، تنها در ۱۲ کشور نسبت مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی به تولید ناخالص داخلی کمتر از ایران بوده است. همچنین این نسبت در ایران نصف متوسط کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است.

نرخ مؤثر مالیاتی شرکت‌ها در ایران معادل ۷,۴ درصد در سال ۱۴۰۰ برآورد می‌شود که بسیار کمتر از نرخ قانونی (۲۵ درصد) است. دو علت محوری می‌توان برای توضیح این اختلاف بیان کرد: معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی و فرار مالیاتی. در بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های بزرگ عضو بورس، نرخ مؤثر مالیاتی برآورد شده سازگار با نتایج به دست آمده در این پژوهش است. با توجه به انگیزه این شرکت‌ها در شناسایی سود و شفافیت اطلاعات و همچنین وزن آنها در تعیین متوسط نرخ مؤثر و در نهایت حسابرسی دقیق‌تر شرکت‌های بزرگ توسط سازمان امور مالیاتی، به نظر می‌رسد علت اصلی اختلاف نرخ مؤثر و نرخ قانونی در ایران، معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی است. اختلاف نرخ قانونی با نرخ مؤثر مالیاتی در ایران بیشتر از سایر کشورهاست که نشان از گستردگی بیشتر معافیت‌های مالیاتی در ایران نسبت به سایر کشورهای مورد بررسی دارد.

توزیع نرخ مؤثر کاملاً ناهمگن بوده و نرخ مؤثر مالیاتی شرکت‌های مختلف، دارای تفاوت زیادی با یکدیگر است. در سال ۱۴۰۰، بیش از نیمی از کل شرکت‌ها (۶۷ درصد) مشمول معافیت یا بخشودگی نشده‌اند و نرخ مؤثر مالیات آنها بین ۲۴ تا ۲۵ درصد به دست آمده است. این در حالی است که ۱۴ درصد از کل شرکت‌های فعال، تقریباً از معافیت کامل برخوردار بوده و نرخ مؤثر مالیات آنها بین صفر تا ۱ درصد قرار گرفته است. بررسی روند شرکت‌های معاف از مالیات در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱، از پایداری

نسبی این روند حکایت دارد.

ناهنگ بودن توزیع صرفاً محدود به شرکت‌های بزرگ یا کوچک نیست و توزیع نرخ مؤثر مالیاتی در سطح صدک نیز ناهمگن است. البته تراکم شرکت‌های تقریباً بدون معافیت در شرکت‌های متوسط بسیار بیشتر است و نزدیک ۸۰ درصد از شرکت‌های صدک ۱۰ تا ۹۰، دارای نرخ مؤثر مالیاتی بین ۲۰ تا ۲۵ هستند. به طور متوسط، در شرکت‌های بزرگ بهره‌مندی از معافیت‌های مالیاتی بیشتر از سایر شرکت‌هاست. در صدک ۱۰۰ ام شرکت‌ها (پرسودترین شرکت‌ها)، ۵۷ درصد از کل شرکت‌ها دارای نرخ مؤثر کمتر از ۱۰ درصد هستند در حالی که این نسبت در صدک ۱ تا ۹۰، معادل ۱۶ درصد است. همچنین درآمد از دست رفته دولت از محل معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی، در صدک ۱۰۰ ام شرکت‌ها، معادل ۲ برابر کل مالیات قطعی این شرکت‌هاست. این در حالی است که همین نسبت برای صدم ۱ تا ۹۰، معادل ۲۲ درصد است. لازم به ذکر است ۹۱ درصد از کل سود شرکت‌ها در کشور نیز مربوط به شرکت‌های صدک ۱۰۰ ام (شرکت‌های پرسود) است.

از میان ۲۰۰ شرکت پرسود در سال ۱۴۰۰، ۶۶ درصد آنها دارای نرخ مؤثر مالیاتی کمتر از ۱۰ درصد بوده‌اند. تنها ۴ درصد از ۲۰۰ شرکت پرسود تقریباً مشمول معافیت یا بخشودگی نشده و نرخ مؤثر آنها بین ۲۴ تا ۲۵ درصد قرار دارد. لازم به ذکر است این شرکت‌ها، ۷۱ درصد از مجموع سود قبل از مالیات تمامی شرکت‌ها در سال ۱۴۰۰ را تشکیل می‌دهند.

می‌توان گفت مهم‌ترین گام در جهت بهبود مالیات بر درآمد شرکت‌ها، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی است. به همین منظور، اجرای هرچه سریع‌تر حکم بند «پ» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت در خصوص جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد، ساماندهی معافیت‌های غیرضرور و تقویت معافیت‌های منجر به رشد تولید، بیش از پیش ضروری به نظر می‌رسد. همچنین پرهیز از معافیت‌هایی که منجر به معافیت کامل شرکت‌ها به صورت بلند مدت می‌شود (نظیر برخی معافیت‌های فعالیت محور یا مکان محور)، می‌تواند از شکل‌گیری شرکت‌های

با نرخ مؤثر صفر درصدی و آثار مخرب آن نظیر اجتناب مالیاتی از طریق انتقال سود جلوگیری کند. لازم به ذکر است لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۴۰۳ به مجلس ارسال شده‌است و در آن، بخش مهمی از معافیت‌های اشخاص حقوقی اصلاح شده‌اند. بررسی هرچه سریع‌تر این لایحه در مجلس شورای اسلامی، زمینه اصلاح و هدفمند کردن معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی را فراهم می‌سازد.

هرچند مطلوب آن است هریک از قوانین مربوط به معافیت‌ها به صورت موردی اصلاح شود، ولی به منظور اصلاح معافیت‌های

اشخاص حقوقی در کوتاه‌مدت استفاده از راهکارهایی مانند تعیین حداقل نرخ مؤثر مالیاتی می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. سیاست تعیین حداقل نرخ مؤثر مالیاتی، منجر به محدودیت شرکت‌ها در بهره‌مندی از معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی خواهد شد ولی این محدودیت، حساس به اندازه شرکت نیست و به واسطه آن، شرکت‌های بزرگ‌تر، جریمه بیشتری را در مقایسه با سایر شرکت‌ها دریافت خواهند کرد. لازم به ذکر است اتخاذ چنین سیاستی می‌بایست بدون لحاظ کردن دامنه گسترده‌ای از موارد مستثنا صورت گیرد تا به بتواند به اهداف خود دست‌یابد.

بررسی پایه‌های مالیات بر خودرو با تأکید بر کنترل آلاینده‌گی زیست‌محیطی در کشورهای منتخب

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20691](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20691)



بیان / شرح مسئله

شواهد آماری حاکی از آن است که آلودگی‌های هوا در طی دهه‌های اخیر رو به افزایش بوده که بخش حمل‌ونقل سهم بالایی در ایجاد این آلاینده‌ها داشته است. در سال‌های اخیر به دلیل بالا بودن سهم بخش حمل‌ونقل در مخاطرات

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهند که اقدامات مالیاتی نقش پررنگی در کنترل صدمات محیط زیستی حاصل از فعالیت این حوزه داشته است. طی سال‌های اخیر بسیاری از کشورهای اروپایی مالیات بر خودرو را مورد بازبینی و اصلاح قرار داده‌اند و در حال حاضر اکثر کشورها میزان انتشار دی‌اکسیدکربن و یا سایر ذرات آلاینده را جزئی از پایه مالیات هنگام خرید و مالیات بر مالکیت خودرو در نظر می‌گیرند.

براساس مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست در مورد استانداردهای هوای پاک که تا حدود زیادی برگرفته از مقادیر رهنمودی WHO است وجود مقادیر غیراستاندارد

زیست‌محیطی حاصل از آن، مطالعات زیادی در زمینه کنترل این آثار منفی صورت گرفته است. مسئله گزارش حاضر این است که ابزارهای مالیاتی چه نقشی می‌توانند در کنترل انتشار این آلاینده‌ها داشته باشند؟ انواع مالیات‌ها بر خودرو

مونوکسیدکربن (CO)، دی‌اکسیدگوگرد (SO₂)، ذرات معلق در هوا^۱ (PM_{۲.۵} و PM_{۱۰})، ازن (O₃)، سرب (Pb)، بنزن و بنزوالفا پالین موجب نقض استانداردهای هوای پاک می‌شود و دی‌اکسیدکربن جزو آلاینده‌های هوا نبوده و صرفاً به‌عنوان شاخصی فرعی در رابطه با میزان آلاینده‌گی قابل استفاده است. بنابراین از منظر شاخص آلاینده‌گی هوا باید توجه داشت که در مواردی مانند انتشار PM_{۲.۵} که خطرناک‌ترین آلودگی در هوای کلان شهر تهران است باید اقدامات دیگری مانند افزایش کیفیت سوخت و نصب فیلتر دوده و ... با استفاده از

چيست؟ تجارب جهانی و تجربه ایران در این زمینه چگونه است؟ در این گزارش، تحلیلی توصیفی از نتایج مطالعاتی که هدف از آن شناخت چارچوب‌های مالیات‌ستانی از وسایل نقلیه با اهداف زیست‌محیطی بوده، ارائه شده است.

ابزارهای مالیاتی و استانداردهای اجباری و سایر ابزارها نیز دنبال شود. در این گزارش با بررسی ساختارها و پایه‌های مالیاتی در زمینه مالیات بر خودرو در ۴۶ کشور، با نگاه ویژه به مالیات‌های سبز، سعی شده است الگوهای مختلف وضع مالیات بر خودرو شناسایی و تفاوت آنها برجسته شود. این بررسی نشان می‌دهد که به‌طور کلی سه نوع مالیات بر خودرو در کشورهای مختلف وضع می‌شود که شامل «مالیات هنگام خرید»، «مالیات بر مالکیت» و «مالیات بر سوخت خودرو» است. براساس نتایج پژوهش، حداقل ۹ عامل

۱. ذرات معلق هوا (PM: Particulate Matter) بیش از هر نوع آلاینده‌ی دیگری هوا را تحت تأثیر منفی قرار می‌دهند. اجزای اصلی تشکیل‌دهنده ذرات معلق هوا عبارتند از: سولفات‌ها، نیترات‌ها، آمونیوم، سدیم کلرید، کربن سیاه، ذرات معدنی و آب. به عبارت دیگر ذرات معلق هوا یک مخلوط پیچیده از ذرات جامد و مایع متشکل از مواد آلی و معدنی معلق در هوا هستند. مواجهه مزمن با ذرات معلق هوا سبب بیماری‌های قلبی - عروقی، ریوی و همچنین سرطان ریه می‌شود (پژوهشکده محیط زیست - مرکز تحقیقات آلودگی هوا).

علاوه بر مالیات‌های ثابت، به‌عنوان پایه مالیات بر ثبت و مالکیت خودرو در نظر گرفته می‌شوند که عبارتند از: میزان انتشار دی‌اکسیدکربن، ظرفیت موتور، نوع سوخت، مصرف سوخت، قدرت موتور، وزن، سن، قیمت خودرو و همچنین

استانداردهای یورو. مالیات بر سوخت نیز مالیاتی است که بر هر واحد سوخت مثلاً برای خودروهای با سوخت مایع بر هر لیتر یا هر گالن و برای سوخت‌های گازی بر هر کیلوگرم اعمال می‌شود. نتایج بررسی‌ها نشان‌دهنده این واقعیت

است که هم‌زمان با وضع مالیات بر خودرو میزان انتشار دی‌اکسیدکربن خودروهای جدید به‌طور چشمگیری کاهش یافته است. همچنین مشاهده شد که سیستم پاداش-جریمه از کارایی بالایی در حوزه حمل‌ونقل برخوردار بوده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در قانون دائمی مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۴۰۰ توجه ویژه‌ای به بخش مالیات بر خودرو شده و با استفاده از تجارب سایر کشورها نحوه مالیات‌ستانی از خودروها معین شده است. براساس این قانون، کلیه مالیات‌ها و عوارض بر خودروها که براساس قانون فعلی مالیات بر ارزش‌افزوده وصول می‌شود، با اصلاحاتی در قانون جدید نیز وجود دارد. قانون دائمی

مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۴۰۰ نحوه مالیات‌ستانی از خودروها با رویکرد کنترل انتشار ذرات آلاینده زیست‌محیطی به‌وسیله وسایل نقلیه و ترغیب افراد به استفاده از حمل‌ونقل عمومی و به‌کارگیری خودروهای شخصی استاندارد اصلاح شد. مبتنی بر این مصوبه میزان مالیات و عوارض شماره‌گذاری و همچنین عوارض سالیانه خودرو براساس متغیرهایی نظیر رتبه انرژی و عمر خودرو

محاسبه می‌شود. بنابراین در روش جدید مالیات‌ستانی از خودروها، علاوه بر واقعی‌سازی درآمدهای مالیاتی ناشی از این محل، شاهد بهبود سازوکارهای انگیزشی در جهت استفاده از خودروهای استاندارد با میزان انتشار کمتر ذرات آلاینده هستیم. توصیه می‌شود این مسیر درست در اجرا نیز پیگیری شود و همچنان همین مالیات‌ها با هدف زیست‌محیطی ادامه داشته باشد.

ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها (۱): مفاهیم و روش‌ها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20702](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20702)



بیان / شرح مسئله

هرساله اعتبارات قابل توجهی برای پیشبرد طرح‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی هزینه می‌شود. این درحالی است که متناسب با این هزینه‌ها میزان فقر (به‌ویژه در یک دهه

گذشته) تغییر نیافته یا به‌کندی کاهش پیدا کرده است. در دهه‌های گذشته، بسیاری از کشورها با این چالش مواجه شده‌اند که اجرای برنامه‌های فقرزدایی لزوماً منجر

به کاهش فقر نمی‌شود و از این‌رو موضوع ارزیابی اثربخشی سیاست‌های حمایتی از سوی فقرپژوهان و حتی سیاست‌گذاران بسیار مورد توجه قرار گرفته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در دسته‌بندی کلی، ارزیابی سیاست شامل ارزیابی فرایند، ارزیابی اثربخشی و ارزیابی ارزش در برابر پول پرداختی می‌شود. ارزیابی فرایند تلاش می‌کند کلیه مراحل اجرای سیاست (از ورودی‌ها گرفته تا آخرین مرحله اجرا) را عارضه‌یابی و گلوگاه‌ها و موانع نیل به هدف اولیه سیاست (به‌عنوان مثال ارائه خدمات به متقاضیان یا پرداخت نقدی به آنها) را بررسی و معرفی کند.

ارزیابی اثربخشی نوع خاصی از ارزیابی‌هایی است که در پی پاسخ به پرسش رابطه علی است و آن اینکه اثر یک برنامه بر پیامد مورد نظر چیست؟ این نوع ارزیابی از ارزیابی فرایند

گامی فراتر نهاده و در پی بررسی این پرسش است که آیا با اجرای سیاست مورد نظر، هدف اصلی سیاست (به عنوان مثال کاهش فقر) محقق شده است یا خیر.

ارزیابی ارزش در برابر پول پرداختی، هزینه‌ها و منافع مداخله‌ها را با یکدیگر مقایسه می‌کند. به بیان دیگر، این نوع ارزیابی در پی پاسخ به این پرسش است که عواید به دست آمده از اجرای سیاست مورد نظر چه تناسبی با هزینه‌های انجام شده دارد و آیا بهترین مداخله برای تحقق هدف مورد نظر بوده است؟ هر سه نوع ارزیابی کاربردها و مزایایی دارند؛ اما به‌طور مشخص ارزیابی اثربخشی در چند دهه گذشته

بیشتر مورد توجه قرار گرفته و پژوهش‌های بسیاری را در اقتصاد و سایر رشته‌ها به خود اختصاص داده است. روش‌های ارزیابی اثربخشی نظریه-محور (ارزیابی واقع‌بینانه، تحلیل مقایسه‌ای کیفی، تحلیل مشارکت و دنبال کردن فرایند)، ارزیابی اثربخشی آزمایشی (روش‌های آزمایش تصادفی کنترل‌شده) و ارزیابی اثربخشی شبه‌آزمایشی (زمان‌بندی رویدادها، سری زمانی منقطع و تفاضل در تفاضل)، مهم‌ترین روش‌های ارزیابی اثربخشی است که مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین نوع داده‌های موجود یا قابل دسترس در انتخاب نوع و روش ارزیابی نیز تأثیرگذار است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تجربه برنامه‌های حمایتی موفق در کشورهای مختلف نشان می‌دهد نظام پایش و ارزیابی مستمر (پیش از اجرا، حین اجرا و پس از اجرا) یکی از ارکان کارآمدسازی نظام حمایتی است. ارزیابی سیاست نیازمند انتخاب نوع روش و تمهید داده‌های مورد نیاز متناسب با روش مورد نظر است. بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی فاقد داده‌های کافی و

لازم برای انجام دادن انواع ارزیابی (به‌ویژه ارزیابی اثربخشی) است؛ لذا پیشنهاد می‌شود برای افزایش نظارت پیشینی و پسینی بر اجرای سیاست‌ها و در اجرای بند «الف» ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (براساس آن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به اثرسنجی برنامه‌ها و اقدامات اقتصادی بر وضعیت و کیفیت زندگی

اقشار و گروه‌های هدف است)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نظام ارزیابی سیاستی را در قالب دستورالعمل طراحی و ابلاغ کند که به‌موجب آن موارد لازم برای امکان ارزیابی پیشینی و پسینی سیاست‌ها (شامل نوع ارزیابی، روش و داده‌هایی که باید در طول اجرای طرح تولید شوند) از زمان طراحی سیاست توسط مجریان آن تمهید شوند.

سامانه مؤدیان؛ بستر هوشمندسازی نظام مالیاتی و تحقق عدالت مالیاتی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20713](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20713)



بیان / شرح مسئله

که به صورت منظم، میزان پیشرفت اجرای این قانون مورد ارزیابی قرار گیرد و الزامات اجرایی به منظور بهبود عملکرد سامانه مؤدیان و نیز فراهم کردن زیرساخت‌های لازم برای توسعه این سامانه برای پوشش همه معاملات (اعم از معاملات اشخاص تجاری و غیرتجاری) بررسی شود.

تدوین شده است. اتصال سیستمی اطلاعات رویداد مالی و اطلاعات نظام پرداخت بدون دخالت عامل انسانی، فراهم کردن بستر اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده و مالیات عملکرد اشخاص مشمول، مهم‌ترین کارکردهای این قانون هستند. با توجه به اهمیت موضوع، ضروری است

قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان یکی از قوانینی است که در سال ۱۳۹۸ به منظور ایجاد بستر اجرایی مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر عملکرد مؤدیان به تصویب رسید؛ این قانون، با هدف افزایش شفافیت اقتصادی و نیز جلوگیری از فرار مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی کشور

از ویژگی‌های مهم اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان می‌توان به افزایش شفافیت اقتصادی، کاهش خطاهای انسانی در فرایند مالیات‌ستانی، تسهیل در ارائه اظهارنامه‌های مالیاتی و گذار از نظام ممیزمحور به نظام داده‌محور اشاره کرد. همچنین، تغییر نگرش از «تشکیک در اطلاعات ثبت شده مؤدی» به «اصل صحت اطلاعات» از دیگر تحولات مهم نهادی ناشی

از اجرای این قانون است. بررسی داده‌های دریافتی از سازمان امور مالیاتی کشور نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر، اقدامات قابل‌توجهی در مسیر پیاده‌سازی و اجرای سامانه مؤدیان انجام شده است. افزایش تعداد مؤدیان متصل به سامانه، رشد تعداد و اعتبار صورت‌حساب‌های الکترونیکی و بهره‌گیری از داده‌ها در تکمیل اظهارنامه‌های مالیات بر

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور بهبود عملکرد سامانه مؤدیان و افزایش اثربخشی قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان پیشنهاد می‌شود:

- اجرای کامل ماده (۱۹) قانون به‌منظور پیاده‌سازی کامل اظهارنامه پیش‌فرض مالیات بر عملکرد،
- توسعه آموزش و فرهنگ‌سازی مالیاتی،
- توسعه سامانه مؤدیان به‌منظور پوشش معاملات اشخاص غیرتجاری.



پایش ابعاد فقر سال ۱۴۰۲ (۲): فقر آموزش

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20714](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20714)



بیان / شرح مسئله

و کاهش نابرابری‌های ساختاری است. رصد این شاخص‌ها به سیاست‌گذاران و نهادهای آموزشی کمک می‌کند تا برنامه‌های مداخله‌گرانه‌ای را برای کاهش فقر آموزشی و بهبود دسترسی گروه‌های محروم تدوین کنند.

فرصت‌های پیشرفت فردی و اجتماعی برای کودکان محروم از بین می‌رود؛ بنابراین، تمرکز بر آموزش عمومی برای گروه‌های فقیر جامعه، نه تنها یک ضرورت انسانی و اجتماعی است، بلکه پیش‌نیازی برای دستیابی به توسعه پایدار

رصد شاخص‌های فقر آموزشی برای شناسایی و تحلیل دقیق چالش‌ها و شکاف‌های موجود در دسترسی به آموزش باکیفیت ضروری است. بدون توجه به فقر آموزشی، شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی عمیق‌تر می‌شوند و

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

■ نرخ باسوادی در ایران برای گروه سنی ۱۵ سال و بالاتر همچنان به هدف ۱۰۰ درصدی نرسیده و در حدود ۸۵ درصد ثابت مانده است.

■ وضعیت دسترسی به آموزش ابتدایی مناسب است، اما نرخ ترک تحصیل و عدم برخورداری از مدرک در مقاطع متوسطه اول و دوم بالاست، به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد که بیشتر تحت تأثیر فشار اقتصادی قرار دارند.

■ کیفیت آموزش و خروجی یادگیری مدارس پایین است؛ نمرات پایین و فاصله با میانگین بین‌المللی در آزمون پرلز، آزمون بین‌المللی سنجش سواد خواندن پایه چهارم، ضرورت بهبود کیفیت برنامه‌های آموزشی را نشان می‌دهد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای کاهش فقر آموزشی دانش‌آموزان فقیر و بهبود کیفیت آموزش برای دهک‌های پایین درآمدی پیشنهاد می‌شود وزارت آموزش و پرورش و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای تبدیل مدارس با تمرکز فقر بالا به مدارس با عملکرد بالا،

■ عواملی همچون وضعیت اجتماعی-اقتصادی خانواده، سطح تحصیلات والدین و هزینه‌کرد پایین خانواده‌ها برای آموزش، در ریسک ترک تحصیل و فقر آموزشی فرزندان مؤثر است.

■ هزینه‌های خانوار برای آموزش در دهک‌های پایین جامعه کاهش یافته است؛ خانواده‌های فقیر با محدودیت‌های مالی بیشتری روبه‌رو هستند و بودجه کمتری را به آموزش فرزندان‌شان اختصاص می‌دهند.

■ تراکم بالای کلاس‌ها و کمبود معلم، به‌ویژه با افزایش جمعیت دانش‌آموزی، بر کیفیت یادگیری تأثیر منفی داشته است.

■ روند تخصیص بودجه به آموزش عمومی در ایران کاهش یافته و با افزایش تعداد دانش‌آموزان، سرانه بودجه برای هر

دانش‌آموز به‌طور قابل‌توجهی کم شده است. ■ دسترسی به اینترنت، رایانه و تبلت امروزه بخشی از آموزش شده است و شکاف دیجیتالی می‌تواند فقر آموزشی را تشدید کند، چنان‌که در دوران کرونا، عدم دسترسی به اینترنت برای دهک‌های پایین درآمدی، مانعی برای تحصیل مجازی بود و فقر آموزشی در این گروه‌ها تشدید شد.

■ کاهش بودجه دولتی هم‌زمان با کاهش هزینه آموزش خانوار منجر به گسترش نابرابری‌های آموزشی و تشدید فقر آموزشی می‌شود؛ زیرا دهک‌های بالای جامعه با توانایی مالی بالاتر همچنان به آموزش باکیفیت دسترسی دارند، درحالی‌که اقشار ضعیف‌تر درگیر مشکلات دسترسی و کیفیت آموزش هستند.

سیاست‌های چندجانبه زیر را با همکاری یکدیگر اجرا کنند:

- شناسایی مدارس و خانوارهای هدف،
- ارائه خدمات آموزشی ویژه به دانش‌آموزان در این مدارس،
- مشروط کردن پرداخت یارانه نقدی به

سرپرست خانوار به مشغولیت به تحصیل فرزندان در سن تحصیل،

■ ارائه مشاوره‌های خانوادگی و آموزشی به دانش‌آموزان این مدارس و تأمین تغذیه و سایر نیازهای اولیه آنها با مشارکت خیریه‌ها.

طرح راه آهن سریع السیر تهران - قم - اصفهان:

بررسی و تحلیل روند طی شده،

چالش ها و ملاحظات، سناریوهای مطرح و ارائه راهکار

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20675](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20675)

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

مطالعات طرح راه آهن پرسرعت (HSR) تهران - قم - اصفهان به عنوان یکی از ابرپروژه های عمرانی کشور، از اواسط دهه ۷۰ آغاز و اجرای زیرسازی بخش قم - اصفهان (به طول ۲۴۵ کیلومتر) از سال ۱۳۸۷ با دو پیمانکار ایرانی و تخصیص ۴۰ میلیارد تومان شروع شد. در سال ۱۳۸۹ موافقت نامه احداث این ابرپروژه (به طول ۳۷۵ کیلومتر با تأمین ۲۲ رام قطار با سرعت بهره برداری ۳۰۰ کیلومتر بر ساعت) با شرکت چینی CREC به مبلغ ۴۴ میلیارد یوان منعقد شد. با این حال، در سال ۱۳۹۷ قرارداد آن شامل زیرسازی، روسازی،

جاری گردید. در سال ۱۳۹۴ اعتبار اسنادی طرح به مبلغ ۱۳,۶ میلیارد یوان افتتاح شد، اما تنها ۴ میلیارد یوان فعال گردید که تا سال ۱۴۰۰ اعتبار داشت. اصلاحیه مجوز فاینانس پروژه با به روزرسانی جدول بازپرداخت در تاریخ ۱۴۰۲/۰۷/۲۶ شورای اقتصاد صادر شد. تاکنون ۲/۷۴ میلیارد یوان برای بخش طراحی و تکمیل زیرسازی قم - اصفهان (با ۵۰٪ پیشرفت زیرسازی این بخش) پرداخت شده و پیشرفت فیزیکی کل طرح (شامل زیرسازی و روسازی و علائم کل مسیر و تأمین دو ست ناوگان) به حدود ۷٪ رسیده است.

برقی کردن و علائم مسیر در طول ۴۱۰ کیلومتر و با افزودن هزینه های کارفرمایی (به رغم کاهش سرعت بهره برداری به ۲۵۰ کیلومتر بر ساعت و کاهش تعداد ترنست به ۲ رام و بدون هزینه سود تأمین مالی طرف چینی) به ۵۷,۸ میلیارد یوان افزایش یافت و منعقد شد. مجوز فاینانس شورای اقتصاد در سال ۱۳۸۹ به مبلغ ۱۸ میلیارد یوان برای احداث راه آهن پرسرعت قم - اصفهان صادر شد، اما به لحاظ محدودیت اعتبارات، در سال ۱۳۹۰ مجوز ماده (۶۲) قانون محاسبات، فقط برای بخشی از این پروژه (معادل ۱۳,۶ میلیارد یوان) صادر و

۱. فقدان نقشه راه برای توسعه و بومی‌سازی شبکه HSR در کشور؛ نبود سازمان توانمند به تناسب بزرگی و اختیارات لازم این ابرپروژه؛ نبود الگوی پایش و مدیریت مخاطرات؛ پراکندگی اختیارات مجریان و عوامل ذی‌ربط؛ انتظارات و فشارهای متعدد سیاسی مقامات محلی و مشاوران و پیمانکاران ذی‌نفوذ دخیل در پروژه، انباشت ابهامات و چالش‌های فنی، مالی و اجرایی منجر به تشدید شرایط ریسکی این ابرپروژه و ابهام در نحوه اتمام پروژه و بهره‌برداری شده است.

۲. تغییر مکرر مجری طرح از سال ۸۹ (تاکنون ۵ بار تعویض) و وجود مجریان اغلب نیمه‌وقت و بدون اشراف و تجارب مرتبط و برخی هم با مشاغل متعدد و جابه‌جایی مکرر مسئولیت کارفرمایی (بین شرکت ساخت و توسعه و شرکت راه‌آهن) موجب شده روند فعلی، کارآمد، متمرکز و پاسخ‌گو نبوده و وعده‌های متعدد فاقد پشتوانه علمی و نگاه ملی موجب افزایش انتظارات اجتماعی شده است.

۳. حجم برآورد مسافرین آتی اعلام شده برای این طرح (بیش از ۸ و ۱۷ میلیون مسافر! به ترتیب در سال‌های اول و سی‌ام بهره‌برداری) حداقل ۲ تا ۳ برابر تقاضای قابل جذب است. ازسویی، قیمت رقابتی بلیت این قطار برای جذب مسافرین

حدود یک میلیون تومان (تابستان ۱۴۰۲) برآورد شده ولی هزینه تمام شده جابه‌جایی هر مسافر این محور، ۴ تا ۵ برابر قیمت فوق است و به لحاظ نبود طرح‌های تجاری مکمل، مابقی این هزینه (سالانه ۲۴ همت برای سالانه ۶ میلیون مسافر) را باید دولت به صورت یارانه پرداخت کند که متأسفانه ابراز نمی‌شود. لذا این طرح توجیه اقتصادی نداشته و به نسبت اغلب طرح‌های ریلی کشور، اولویت اجرایی ندارد.

۴. طبق مطالعات قبلی و توافق سال ۱۳۸۹ با طرف چینی، ناوگان لازم برای بهره‌برداری مطلوب اوایل بهره‌برداری، ۲۲ رام قطار بوده که کاهش آن به ۲ ترنست در قرارداد سال ۱۳۹۷ فاقد توجیه بوده و هزینه سنگین احداث خطوط طرح تا زمان تأمین ناوگان لازم بی‌استفاده می‌ماند و تاکنون برای تأمین ناوگان فوق و تعیین مشخصات لازم اقدامی نشده است.

۵. تغییرات مکرر شاخص‌های کلیدی پروژه مانند حد سرعت طرح (از ۳۰۰ به ۲۵۰ کیلومتر بر ساعت)، طرح هندسی مسیر (به‌ویژه در محدوده فرودگاه امام (ره) و ایستگاه‌های تهران، قم و اصفهان) موجب آشفتگی حجم کارها و مغایرت مصوبات و برنامه‌های قبلی شده و در قرارداد فی‌مابین، فرایند و نمود مشخصی برای جذب فناوری و بومی‌سازی راه‌آهن

سریع نیامده و اغلب، خرید فناوری با تداوم وابستگی است.

۶. بابت تأخیر در اجرای طرح تاکنون ۸۵۰ میلیون یوان جریمه بانکی و بیمه‌ای پرداخت شده و هزینه‌های روزشماری مانند رکود سرمایه‌های قبلی، نگهداری و تعمیرات دارایی در جریان و دعاوی قراردادی پیمانکار چینی در مبالغ بالایی در جریان بوده و رو به رشد است.

۷. با توجه به اینکه طبق مطالعات این طرح، عمده تقاضای سفر برآورد شده در سال اول بهره‌برداری در محدوده تهران- اصفهان و تهران- قم قرار دارد و سهم مربوط به محدوده قم- اصفهان تنها حدود ۶ تا ۱۳ درصد از کل تقاضای این خط است (جدول ۶)، با حذف بخش تهران- قم از این طرح، دیگر امکان انتقال مسافر به میزان انبوه وجود نخواهد داشت. با این حال، اصرار به اجرای راه‌آهن سریع‌السیر در محدوده قم- اصفهان که خود حداقل نیازمند ۳۰ میلیارد یوان است محل سؤال است.

۸. سایر موارد:

- تخلف قانونی به علت عدم تصویب مبالغ توافق شده با طرف چینی در کمیسیون ترک تشریفات مناقصه،

- گران بودن قیمت‌های توافق شده با طرف چینی و عدم تطبیق با مجوزهای موجود.

۱. تصمیم براساس نگاه جامع و بلندمدت و با لحاظ ملاحظات ذیل
- توجه به محدودیت منابع مالی (حداکثر تا سقف مجوز شورای اقتصاد معادل ۱۸ میلیارد یوان) و بازنگری در اهداف اجرایی و مرحله‌بندی جدید در اجرای طرح،

- ره‌نشدن هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بخش قم- اصفهان،
- توجه به محدودیت ظرفیت تهران- قم در آینده و نقش آن در شبکه ریلی کشور و بخش با تقاضای بیشتر،
- توجه به روابط ایران و چین و تبعات ناشی از ادعای خسارت و هم‌زمان جلوگیری از تحمیل گزینه برخلاف منافع ملی.

۲. بازنگری در ادامه همکاری با چین و مرحله‌بندی جدید در اهداف اجرایی طرح نظر به اهمیت روابط ایران و چین و تبعات لغو قرارداد و احتمال ادعای خسارات توسط پیمانکار، قطع همکاری با شرکت چینی در این مرحله صلاح نیست؛ اما به دلیل اولویت نداشتن این طرح و برای حفظ منافع و اعتبار ملی، همکاری با طرف چینی در قالب قرارداد موجود، باید حداکثر تا پایان مرحله اول (یعنی سقف مبلغ اعتبار اسنادی گشایش شده (۱۳،۶ میلیارد یوان) یا حداکثر ۱۸ میلیارد یوان (مصوبه شورای اقتصاد)) بازنگری شده و سپس شیوه جدید همکاری (خاتمه قرارداد قبلی یا تجدید قرارداد) تعیین شود.

۳. اتمام زیرسازی قم- اصفهان و بهره‌برداری به صورت خط آهن عادی و نه سریع‌السير

با فرض محدودیت منابع دولتی تا سقف ۱۸ میلیارد یوان (مصوبه شورای اقتصاد)؛ بهره‌برداری سریع‌السير از بخش قم- اصفهان مقدور نیست و مهم‌تر از

آن، بهره‌برداری از آن بدون بهره‌برداری از بخش تهران- قم (به دلیل سهم پایین از تقاضای کل) منطقی نیست. از این رو، موضوع ادامه ساخت بخش قم- اصفهان برای راه‌اندازی سریع‌السير، باید از دستور خارج شود؛ اما به لحاظ هزینه‌های قبلی این محور و اجتناب از توقف یا زیاندهی پروژه؛ برای تحقق بخشی از منافع مقرر لازم است زیرسازی دو خطه جدید قم- اصفهان با استانداردهای سریع‌السير تکمیل و بهره‌برداری شود، ولی سایر مراحل این بخش مسیر، مشابه دیگر خطوط آهن کشور تکمیل و به صورت عادی (با ناوگان دیزلی) بهره‌برداری شود که خود می‌تواند زمان سفر ریلی فعلی میان تهران- اصفهان را تا حدود ۵۰٪ کاهش دهد و نیاز مسافران را برآورده نماید. در صورت نیاز به افزایش سرعت و کاهش زمان سفر، گزینه‌های راه‌اندازی خودکشش یا قطارهای دیزلی ۱۶۰ کیلومتر بر ساعت و گزینه راه‌اندازی خودکشش یا قطارهای دیزلی ۲۰۰ کیلومتر بر ساعت می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

۴. سناریوی تکمیلی: برقی کردن تهران- قم- اصفهان بعد از بهره‌برداری عادی از قم- اصفهان

با لحاظ استراتژی عدم نیاز ضروری به خط آهن سریع‌السير در این برهه زمانی برای ایران؛ و رعایت محدودیت اعتباری ۱۸ میلیارد یوانی، سناریوی تکمیلی آن است که بعد از اتمام خط آهن عادی قم- اصفهان (مطابق بند «۳»)، برقی کردن دو خطه فعلی تهران- قم و سپس، برقی کردن خط جدید ساخته شده بین قم- اصفهان انجام شود. کاهش جدی زمان سفر میان تهران- اصفهان با هزینه به مراتب کمتر نسبت به HSR، افزایش ظرفیت

تهران- قم (به عنوان محور مهم در شبکه ریلی کشور) و امکان بهره‌برداری مرحله‌ای از مزایای این سناریو است (توضیحات در بخش ۱-۲-۳-۴).

۵. اولویت راه‌اندازی خط آهن سریع‌السير در بخش تهران- قم در صورت تشخیص یا اصرار به ضرورت برخورداری از خط آهن سریع‌السير (به دلایلی مانند: شرایط اجتماعی و افکار عمومی یا برای تجربه کردن فناوری سریع‌السير در کشور برای اولین بار)، موضوع راه‌اندازی خط آهن سریع‌السير، در بخش تهران- قم به جای قم- اصفهان دنبال شود (برخی دلایل: تقاضای به مراتب بیشتر و ظرفیت نزدیک به اشباع خط فعلی تهران- قم). برای بهره‌مندی از تمامی مزایا، احداث سریع‌السير در کل مسیر تهران- قم مورد نظر است، اما برای کاهش هزینه‌ها، بعد از بهره‌برداری عادی از بخش قم- اصفهان (مطابق بند «۳»)، برقی کردن تهران تا فرودگاه امام (ره) و سپس ساخت سریع‌السير تا قم و پس از آن برقی کردن قم- اصفهان پیشنهاد می‌شود. تکمیل خط آهن سریع‌السير سایر بخش‌ها در آینده به صورت مرحله‌ای و به فراخور تأمین اعتبارات لازم دنبال شود.

۶. تأکید و الزام به ملاحظات ذیل در هدایت کلی روند آتی

- تعیین تکلیف و توافق تسویه مبالغ ادعایی طرفین قبل از فعال‌سازی مابقی LC،

- تثبیت نرخ تعدیل ارز در اصلاحیه قرارداد پروژه (برای هرگونه پرداخت و محاسبه دعاوی و کارکردها)،

- بررسی مجدد قیمت‌های مبنای محاسبات (قیمت‌های واحد) در قرارداد سال ۱۳۹۷ به خصوص در بخش زیرسازی

برای کاهش هزینه‌ها و نه فقط تمرکز بر حذف برخی اجزای پروژه،
- انجام مداوم مهندسی ارزش در موضوعات کلیدی و ابهامات پروژه و مطالعات ریسک برای این پروژه،
- اتخاذ رویکرد مناسب برای انتخاب نوع ناوگان و کاهش دوره مذاکره تا ورود ناوگان سریع،
- افزایش سرعت از ۲۵۰ به ۳۰۰ کیلومتر بر ساعت (مطابق توافق سال ۱۳۸۹)،

- ممنوعیت مسئولین و مجریان طرح از مصاحبه‌ها و انتشار ناهماهنگ اطلاعات، برنامه‌ها و وعده‌های مرتبط.
۷. تشکیل کارگروه راهبردی راه‌آهن‌های سریع و ایجاد و تقویت سازمان کارآمد و متمرکز راه‌آهن‌های سریع.
۸. تهیه سند بالادستی راه‌آهن‌های سریع در ایران.
۹. توجه به شرایط مشارکت بخش خصوصی واقعی (نه نهادهای نیمه‌دولتی یا وابسته به حاکمیت) و پیشگیری از تلقی

دور زدن محدودیت اعتبارات دولتی برای عبور از این مرحله با مشارکت پایاپای بخش خصوصی با دولت.
۱۰. دستگاه‌های نظارتی همچون مجلس شورای اسلامی (مانند کمیسیون اصل نود) و قوه قضائیه (مانند سازمان بازرسی کل کشور) مسائل این طرح و تخلفات احتمالی را بررسی نموده و ضمن کمک به اصلاح مسیر، تدابیر لازم را برای جلوگیری از تکرار تخلفات احتمالی در طرح‌های مشابه اتخاذ نمایند.



بیان / شرح مسئله

محاسبه و آگاهی از آثار متعدد بهداشتی، اقتصادی و اجتماعی آلودگی هوا، گامی مهم در جهت اتخاذ تصمیمات آگاهانه و مؤثر برای مقابله با این معضل است. طی سالیان اخیر به دلیل اهمیت پیامدهای بهداشتی آلودگی در ایران و جهان، مطالعات متعددی به منظور

کمی سازی آثار آلودگی هوا بر سلامت صورت گرفته است. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین برخی از مراکز تحقیقاتی در کشور به استناد ماده (۲۲) آیین نامه فنی در زمینه کنترل و کاهش آلودگی ها، به طور سالیانه نسبت به کمی سازی آثار بهداشتی و

خسارات اقتصادی منتسب به آلاینده ذرات معلق در شهرهای کشور اقدام می کند. گزارش حاضر سعی دارد ضمن بررسی مطالعات پیشین، نگاهی جامع به پیامدهای اقتصادی، اجتماعی- فرهنگی و محیط زیستی آلودگی هوا داشته باشد.

الف) پیامدهای آلودگی هوا بر سلامت جامعه و هزینه‌های مرتبط: پیامدهای آلودگی هوا بر سلامت انسانی به‌عنوان اصلی‌ترین پیامد وارده شناخته می‌شود که با توجه به رویکرد کشور نسبت به مسئله جوانی جمعیت اهمیتی دوچندان پیدا می‌کند. در بخش سلامت انسان در مجموع می‌توان هزینه‌های مستقیم پزشکی و غیرپزشکی، هزینه‌های غیرمستقیم (هزینه‌های مربوط به تولید ازدست‌رفته و هزینه‌های نامحسوس را متصور بود. مطالعات در ایران و جهان اغلب بر هزینه‌های غیرمستقیم سلامت به‌ویژه مرگ‌ومیر متمرکز بوده‌اند. براساس ارزیابی وزارت بهداشت در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ برای جمعیت تقریبی ۳۹ میلیون نفر و ۴۸ میلیون نفر، کل موارد مرگ منتسب به مواجهه طولانی‌مدت با آلاینده $PM_{2.5}$ به‌ترتیب برابر ۲۶۳۰۷ و ۳۰۶۹۲ نفر بوده است. برخی مطالعات نیز با توجه به مواجهه کل جمعیت کشور با آلودگی هوا میزان مرگ‌ومیر منتسب را بیش از ۴۹۰۰۰ برآورد کرده‌اند. به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت در سال ۱۴۰۲ در شهرهای منتخب کشور به‌طور میانگین مرگ ۶۴ نفر، منتسب به $PM_{2.5}$ است. در شهر تهران

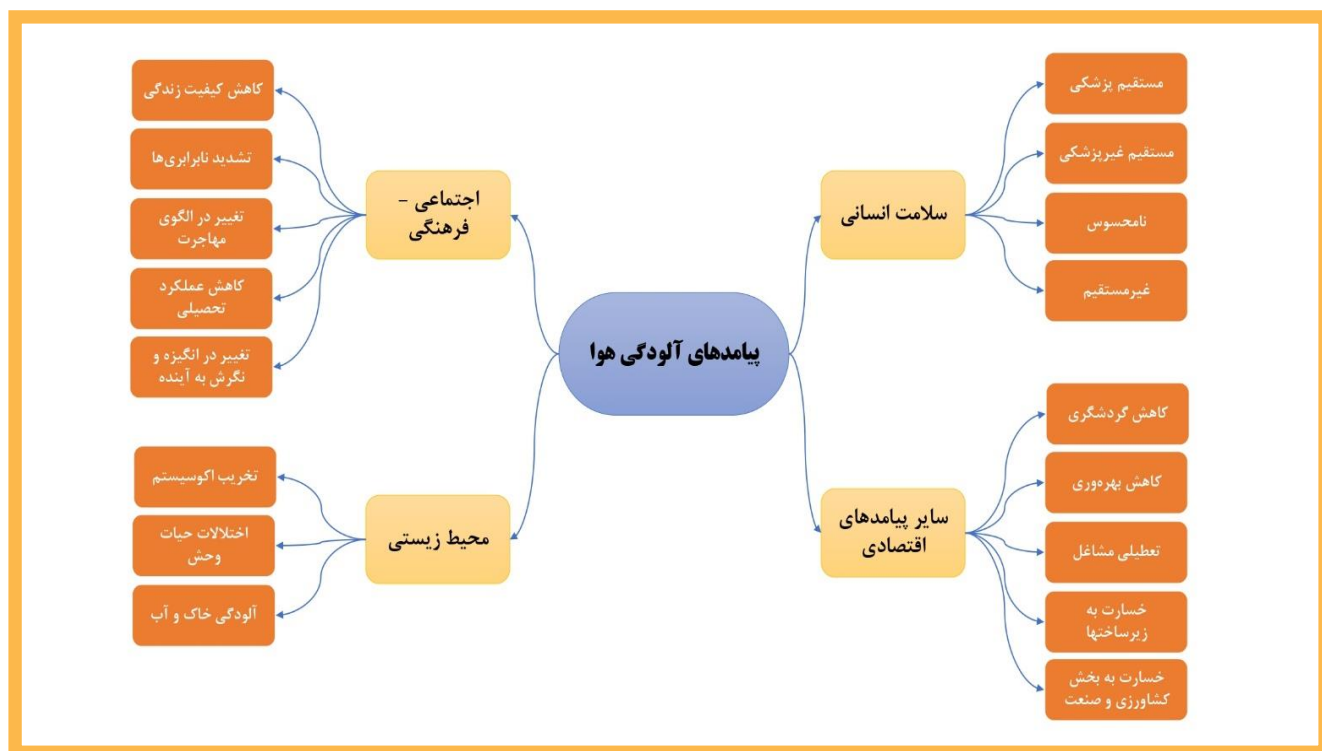
نیز به‌طور میانگین به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت در سال ۱۴۰۲، مرگ ۷۰ نفر منتسب به مواجهه طولانی‌مدت با $PM_{2.5}$ است. همچنین، بالاترین تعداد مرگ به‌ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت در سال ۱۴۰۲ مربوط به شهر زابل با ۱۴۱ بوده است. در مطالعه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خسارت مرتبط با مرگ‌ومیر ناشی از کل موارد مرگ منتسب به ذرات معلق اعم از سرطان ریه، سکته مغزی، بیماری‌های مزمن انسداد ریوی و بیماری‌های ایسکمیک قلبی ۱۲ میلیارد دلار برآورد شده است. البته بانک جهانی با لحاظ کردن هزینه‌های بیماری‌ها در کنار مرگ‌ومیر، خسارات سلامتی در کشور ایران را بیش از ۲۳ میلیارد دلار معادل ۵٪ تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی کرده که پایین‌تر از میانگین جهانی (۶/۱٪) و البته بالاتر از میانگین آمریکای شمالی (۱/۷٪)، آمریکای لاتین و کارائیب (۳/۴٪) و اروپا و آسیای مرکزی (۴/۶٪) است.

ب) سایر پیامدهای اقتصادی آلودگی هوا: اگرچه در ارزیابی پیامدهای آلودگی هوا معمولاً بر آثار بهداشتی، به‌خصوص هزینه مرگ‌های زودرس منتسب به آلودگی هوا تمرکز می‌شود، اما آلودگی هوا پیامدهای

اقتصادی گوناگونی نظیر کاهش بهره‌وری نیروی انسانی، تعطیلی ادارات و مشاغل، خسارات به بخش صنعت و کشاورزی، خسارات به زیرساخت‌ها و کاهش گردشگری را به‌همراه دارد.

ج) پیامدهای اجتماعی و فرهنگی آلودگی هوا: برخی مطالعات طی سالیان اخیر علاوه بر بررسی پیامدهای آلودگی هوا بر سلامت انسانی و وضعیت اقتصادی، پیامدهای اجتماعی و فرهنگی را نیز مورد توجه قرار داده‌اند. کاهش کیفیت زندگی، تشدید نابرابری‌های اجتماعی و بهداشتی، تغییر در الگوی مهاجرت، کاهش عملکرد تحصیلی، کاهش کیفیت آموزش و تغییر در انگیزه و نگرش به آینده، از جمله اصلی‌ترین پیامدهای فرهنگی و اجتماعی هستند.

د) پیامدهای محیط زیستی آلودگی هوا: آلودگی هوا یکی از جدی‌ترین چالش‌های محیط زیستی در عصر حاضر است که نه‌تنها بر سلامت انسان، بلکه بر تمام اکوسیستم‌ها تأثیر می‌گذارد. از جمله مهم‌ترین پیامدهای آلودگی هوا بر محیط زیست می‌توان به تخریب اکوسیستم به‌دلیل باران اسیدی، آلودگی خاک و گیاهان و اختلال در چرخه حیات وحش اشاره کرد.



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور تقویت آگاهی مردم و سیاستگذاران و مجریان کشور از هزینه‌های متعدد آلودگی هوا بر بخش‌های مختلف کشور پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

الف) گسترش دامنه جمعیتی در مطالعات کمی‌سازی خسارات آلودگی هوا: همان‌گونه که وزارت بهداشت اقدام به گسترش جمعیت تحت پوشش مطالعه در سال ۱۴۰۲ کرده است؛ پیشنهاد می‌شود با استفاده از داده‌های ایستگاه‌های معتبر موجود و همچنین ترمیم داده‌ها از طریق داده‌های ماهواره‌ای و روش‌های علمی دیگر، این ارزیابی طی سال‌های آینده جمعیت تحت پوشش خود را به مرور برای تمام کشور افزایش دهد.

ب) به روز کردن سالیانه ارزش آماری زندگی در مطالعات کمی‌سازی خسارات آلودگی هوا: مطالعات کمی‌سازی خسارات آلودگی هوای مرکز سلامت و محیط کار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی پس

از تصویب قانون هوای پاک نشانگر آن است که ارزش آماری زندگی در همه مطالعات یکسان فرض شده است؛ درحالی‌که بر مبنای روش استفاده شده در گزارش مذکور، ضروری است این متغیر براساس تولید ناخالص داخلی به طور سالیانه به روز شود.

ج) مدنظر قرار دادن هزینه‌های مرتبط با بیماری‌ها و نه صرفاً هزینه‌های منتسب به موارد مرگ در مطالعات کمی‌سازی خسارات آلودگی هوا: همان‌گونه که مطالعات جهانی نشان می‌دهد، عوارض بیماری‌های منتسب به آلودگی معادل ۱۰٪ تا ۲۰٪ هزینه‌های مرگومیر است؛ لذا وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در مطالعات سالیانه خود باید به عوارض بیماری‌ها نیز توجه کند.

د) مستندسازی و کمی‌سازی جامع پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی آلودگی هوا: با توجه به پیامدهای متعدد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی

آلودگی هوا پیشنهاد می‌شود سازمان حفاظت محیط زیست نسبت به بررسی و تخمین پیامدهای گوناگون اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی آلودگی هوا، با همکاری دستگاه‌های مرتبط و مراکز علمی و پژوهشی کشور اقدام کند.

ه) توجه به هزینه‌های متعدد و پنهان آلودگی هوا، در تصویب و تخصیص بودجه اقدامات کنترلی: با توجه به پیامدهای متعدد آلودگی هوا و خسارات مرتبط به آن، در تعیین هزینه به فایده اقدامات کنترلی و اولویت‌بندی آنها، هزینه‌های واقعی‌تر پیامدها لحاظ شده و منافع اختصاص بودجه جهت اقدامات کنترلی همچون بهبود تجهیزات کنترل آلودگی در منابع متحرک و ثابت، گسترش حمل‌ونقل عمومی کارآمد، از رده خارج کردن خودروهای فرسوده و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در محاسبات در نظر گرفته شود.

بررسی اجمالی مدیریت اجرایی بخش مسکن و شهرسازی؛ جلد دوم: شناسایی مأموریت‌ها (تجربه ۳۸ کشور در حوزه وزارت متولی موضوع مسکن و شهرسازی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20677](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20677)

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

تفکیک وزارت راه و شهرسازی از جمله مباحث مهم سال‌های اخیر است که توجه دولت، نمایندگان مجلس و کارشناسان این حوزه را به خود جلب کرده؛ از این رو در فروردین سال ۱۴۰۰، طرح جداسازی بخش ساختمان و شهرسازی از وزارت راه و شهرسازی و ایجاد دو وزارتخانه جدید تحت عنوان «وزارت

حمل‌ونقل» و «وزارت ساختمان، شهرسازی و آمایش سرزمین» (ثبت ۵۴۹) و در دی ماه سال ۱۴۰۳، طرح تفکیک وزارت راه و شهرسازی (ثبت ۲۵۰) در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. این طرح‌ها علاوه بر تغییرات در وزارتخانه مذکور، شامل اصلاحاتی در وزارت کشور و سازمان برنامه

و بودجه نیز خواهد بود. به همین منظور، بررسی ابعاد این موضوع در دستور کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. در این راستا گزارش حاضر به تحلیل مأموریت‌ها و نقاط تمرکز وزارتخانه‌های مرتبط با موضوع «مسکن و شهرسازی» در ۳۸ کشور پرمجموعیت جهان می‌پردازد.

بررسی حوزه فعالیت نهادهای وابسته به وزارتخانه موضوع «مسکن و شهرسازی» در کشورهای مختلف، نمایی جامع و دقیق از اولویت‌ها، خط‌مشی‌ها و وظایف آنها ارائه می‌دهد. بنابراین نتایج به‌دست آمده به شناسایی نقاط ضعف و مسائل مغفول مانده در ساختار کنونی وزارت راه و شهرسازی ایران کمک کرده و دستیابی به چارچوبی منسجم از مسئولیت‌ها و حوزه‌های فعالیت وزارت مسکن و شهرسازی را در آینده تسهیل می‌کند. بر این اساس ۱۱ مأموریت به‌عنوان چکیده اقدام‌های معاونت‌ها، سازمان‌ها و پژوهشکده‌ها ذیل وزارتخانه‌های مورد مطالعه مورد بررسی و تدوین شده است:

توسعه مسکن در استطاعت؛ با هدف کاهش بی‌خانمانی و بهبود استانداردهای زندگی از طریق ساخت واحدهای مسکونی جدید و نوسازی ساختمان‌های موجود که در راستای توان‌پذیری و دسترسی مناسب به مسکن انجام می‌گیرد.

برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌بندی؛ تنظیم مقررات زونینگ و پهنه‌بندی شهری که به‌منظور مدیریت توسعه شهری و بهبود کیفیت زندگی انجام می‌شود. این ابزارها به استفاده بهینه از زمین، حفاظت از محیط

زیست و ایجاد تعادل بین نیازهای مختلف جامعه کمک می‌کند.

مسکن فراگیر و عدالت اجتماعی؛ بر ارائه راه‌حل‌های اسکان اقشار آسیب‌پذیر از طریق ساخت واحدهای مسکونی برای خانواده‌های کم‌درآمد، سالمندان و افراد دارای معلولیت تمرکز دارد.

نوسازی، به‌سازی و بازآفرینی شهری؛ با هدف جذب کسب‌وکارهای جدید و ارتقای کیفیت زندگی، بر تبدیل مناطق دچار زوال شهری به فضاهای قابل سکونت تمرکز دارد.

توسعه زیرساخت‌ها و خدمات شهری؛ شامل ساخت و نگهداری جاده‌ها، پل‌ها، سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی و تأسیسات می‌شود. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها نه تنها رشد اقتصادی را تسهیل می‌کند، بلکه کیفیت زندگی را نیز بهبود می‌بخشد.

توسعه شهری پایدار؛ با هدف ترویج روش‌های ساخت‌وساز سبز، مدیریت پسماند و سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی، بر ایجاد شهرهایی با ویژگی‌های زیست‌محیطی پایدار، اجتماعی فراگیر و اقتصادی قابل استطاعت تمرکز دارد.

توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین؛

به‌منظور جلوگیری از تبعیض و نابرابری‌های ملی و توزیع عادلانه‌تر منابع، بر انسجام و هماهنگی در توسعه مناطق مختلف یک کشور متمرکز است.

تاب‌آوری و مدیریت سانحه؛ با هدف افزایش تاب‌آوری جوامع در برابر خطرات طبیعی، به آماده‌سازی مناطق برای مقاومت در برابر بلایا و سوانح و همچنین بازیابی سریع بعد از وقوع آنها می‌پردازد.

ایمنی و تنظیم مقررات ساختمانی؛ به‌دنبال حفاظت از سلامت و ایمنی عمومی با اجرای استانداردهایی برای ساخت، نگهداری و کاربری ساختمان‌ها است.

ساختمان سبز و بهره‌وری انرژی؛ با هدف کاهش مصرف انرژی، حفظ منابع طبیعی و کاهش تأثیرات زیست‌محیطی و همچنین متکی بر استانداردها و گواهینامه‌های ارتقای بهره‌وری انرژی، بر ترویج ساختمان‌های سبز تأکید می‌کند.

سرمایه‌گذاری مسکن؛ بر تأمین گزینه‌های اجاره‌ای مقرون‌به‌صرفه و تسهیل مالکیت خانه تمرکز دارد. ارائه خدمات مالی مانند وام‌های مسکن، مساعدت‌ها و یارانه‌ها به افراد کمک می‌کند تا مردم خانه‌ای را خریداری یا اجاره کنند.

براساس مطالعات انجام شده پیشنهاد می‌شود موارد زیر را مسئولان و دست‌اندرکاران امر مورد توجه قرار دهند:

الف) برای دستیابی به توسعه شهری و منطقه‌ای پایدار، وزارت مسکن و شهرسازی باید با نگاه آینده‌نگرانه و جامع، برنامه‌ریزی‌هایی انجام دهد که تعادل میان مناطق شهری و روستایی را حفظ کند. این رویکرد می‌تواند با ایجاد یک مرکز ملی برنامه‌ریزی و بهره‌گیری از دانش تخصصی، به تحقق این هدف کمک کند.

ب) برای رفع بحران مسکن، تأمین خانه‌های قابل استطاعت باید اولویت اصلی باشد. وزارتخانه می‌تواند با مدیریت زمین‌های دولتی، همکاری با بخش خصوصی و استفاده از فناوری‌های کم‌هزینه، ضمن کاهش قیمت تمام‌شده، مسکن مناسب را برای اقشار کم‌درآمد فراهم سازد.

پ) توسعه حمل‌ونقل عمومی کارآمد باید در رؤس برنامه‌های وزارتخانه باشد. این اقدام

علاوه بر کاهش آلودگی و ترافیک، دسترسی آسان‌تر شهروندان به مراکز خدماتی و کاری را فراهم می‌کند.

ت) حفاظت از محیط‌زیست باید جزء جدایی‌ناپذیر برنامه‌های توسعه شهری باشد. وزارتخانه باید با استفاده از فناوری‌های سبز و مصالح پایدار، پروژه‌هایی را اجرا کند که کمترین آسیب را به منابع طبیعی وارد کنند. ث) ایجاد شفافیت در بازار املاک و نظارت بر ساخت‌وسازها از ضروریات است. وزارتخانه باید با راهاندازی سامانه‌های جامع اطلاعاتی و قوانین شفاف، از فساد و تورم در این بخش جلوگیری کرده و اعتماد عمومی را تقویت کند. ج) تقویت پژوهش و آموزش در حوزه مسکن و شهرسازی از طریق تأسیس مراکز تحقیقاتی و همکاری با دانشگاه‌ها، به تولید دانش و حل مشکلات عملی کمک می‌کند. این اقدام، زیربنای تصمیم‌گیری‌های آگاهانه خواهد بود.

چ) فناوری‌های نوین ساخت‌وساز باید

در تمامی پروژه‌ها مورد استفاده قرار گیرند. وزارتخانه می‌تواند با ارائه مشوق‌های مالی و استانداردسازی، زمینه استفاده گسترده‌تر از این فناوری‌ها را فراهم کند.

ح) برای مقابله با اثرات تغییرات اقلیمی، طراحی ساختمان‌ها و زیرساخت‌های مقاوم و پایدار ضروری است. وزارتخانه باید برنامه‌های جامع شهری را با در نظر گرفتن بحران‌های طبیعی و زیست‌محیطی تنظیم کند.

خ) توسعه همکاری‌های بین‌المللی می‌تواند به انتقال دانش و تأمین منابع مالی پروژه‌های کلان کمک کند. وزارتخانه باید با ایجاد چارچوب‌های شفاف، زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری‌های پیشرفته را فراهم آورد.

د) ارتقای کیفیت خدمات عمومی و زیرساخت‌ها، لازمه تحقق عدالت اجتماعی و توسعه پایدار است. این هدف با هماهنگی میان نهادها و استفاده از فناوری‌های هوشمند می‌تواند محقق شود.

بررسی وضعیت آسیب‌پذیری ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها در برابر مخاطرات طبیعی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20685](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20685)



بیان / شرح مسئله

تحلیل آسیب‌پذیری شهری به معنای ارزیابی میزان خسارت‌های وارده به جوامع، ساختمان‌ها و مناطق جغرافیایی در برابر بلایای طبیعی شامل پیش‌بینی شدت و میزان خسارت وارده به عناصر مختلف شهری در صورت وقوع حوادث با شدت مشخص می‌شود. فرایند تحلیل آسیب‌پذیری با برآورد احتمال خسارت‌های جانی و مالی می‌تواند به ارائه راهکارهایی برای کاهش آسیب‌ها و کاهش آثار منفی ناشی از سوانح طبیعی منجر شود. عواملی از جمله قرارگیری شهرها بر روی گسل‌های فعال، تمرکز جمعیتی بالا، عدم رعایت ضوابط و مقررات ساخت، گسترش ساخت‌وسازهای غیرمجاز و بلندمرتبه‌سازی‌های غیراصولی، آسیب‌پذیری شهری را تشدید می‌کنند. درعین‌حال، وجود فضاهای باز، مراکز خدمات امداد و نجات، زیرساخت‌های ارتباطی مناسب و آموزش‌های عمومی می‌توانند به‌طور قابل توجهی در کاهش خسارات ناشی از سوانح و

تسریع روند امداد رسانی اثربخش باشند. زیرساخت شهری یک دارایی، سیستم یا بخشی از آن بوده که در یک منطقه شهری قرار دارد و برای حفظ عملکردهای حیاتی جامعه از جمله بهداشت، ایمنی، رفاه اقتصادی یا اجتماعی مردم ضروری است. ایجاد اختلال یا تخریب این زیرساخت‌ها می‌تواند تأثیرات چشمگیری بر عملکرد منطقه شهری داشته باشد. آسیب‌های محیط شهری را می‌توان براساس رفتار به دو دسته اصلی آسیب‌های سازه‌ای (شامل تخریب ابنیه، تأسیسات و زیرساخت‌های شهری با درجات مختلف) و آسیب‌های غیرسازه‌ای (شامل صدمات انسانی، محیطی و بهداشتی) تقسیم کرد. ارزیابی آسیب‌پذیری ساختمان‌های موجود درواقع نوعی پیش‌بینی خسارت‌دیدگی آنها در مقابل رخدادهای احتمالی است. دامنه خساراتی که یک سازه ایجاد می‌کند به عوامل زیادی از جمله زیرساخت‌های شهری بستگی دارد. در

بسیاری از کشورهای در حال توسعه با تمرکز جمعیتی بالا، یک سازه طبیعی ممکن است به فاجعه منجر شود. برای درک بهتر آسیب‌پذیری شهری باید توجه کرد که این مسئله تنها به جنبه‌های کالبدی و فیزیکی محدود نیست، بلکه ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حتی سیاسی نیز نقش بسزایی در آن دارند. به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، جایی که بافت‌های شهری اغلب با چالش‌های اجتماعی و اقتصادی زیادی روبه‌رو هستند، آسیب‌پذیری نه تنها از مخاطرات طبیعی بلکه از ضعف زیرساخت‌ها و نهادهای مدیریتی نیز ناشی می‌شود. تحلیل جامع و دقیق آسیب‌پذیری، علاوه بر شناسایی این تهدیدها، زمینه لازم برای طراحی و اجرای برنامه‌های مقاوم‌سازی، کاهش ریسک و بهبود تاب‌آوری شهری را فراهم می‌آورد و به ساخت شهرهایی امن‌تر و مقاوم‌تر در برابر بلایای طبیعی کمک می‌کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزیابی آسیب‌پذیری ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است زیرا می‌تواند به کاهش قابل‌توجه آسیب‌ها و پیامدهای بحران‌ها کمک کند. توصیف و تحلیل آسیب‌پذیری دارایی‌های فیزیکی حیاتی در کشور، چارچوبی برای مدیریت انواع مخاطرات فراهم می‌کند. لذا ضروری است که یک الگوی مناسب برای ارزیابی حوادث، آسیب‌پذیری و خطرپذیری مطابق با شرایط موجود طراحی شود. برای ارتقای تاب‌آوری ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها، پیش از هر چیز، تجزیه و تحلیل دقیق میزان آسیب‌پذیری ضروری است. با این حال، رسیدن به آسیب‌پذیری صفر در عمل امکان‌پذیر نیست زیرا پایداری مطلق در دنیای واقعی وجود ندارد. بنابراین، آسیب‌پذیری به عنوان ضعف‌های زیرساخت‌ها و بناها در برابر مخاطرات مختلف شناخته می‌شود. تجزیه و تحلیل دقیق این آسیب‌پذیری‌ها، اطلاعات کلیدی برای رفع خلأهای تاب‌آوری فراهم می‌کند. شناسایی آسیب‌های قبلی،

بررسی و ارزیابی و در نهایت برآورد و کمی‌سازی سه مرحله اصلی فرایند تحلیل آسیب‌پذیری شهری در برابر مخاطرات است. ارزیابی آسیب‌پذیری شهری را می‌توان از دو منظر مختلف مورد بررسی قرار داد. یکی از این رویکردها تقسیم‌بندی براساس کمی یا کیفی بودن آسیب‌پذیری و رویکرد دیگر، تحلیل آسیب‌پذیری‌ها براساس دو روش سناریومحور و دارایی‌محور است. همچنین، ارزیابی آسیب‌پذیری شهری را می‌توان با توجه به دسترسی به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز و استفاده از روش‌ها و مدل‌های تحلیل موجود، در سه سطح کلان (مقیاس‌های بزرگ مانند بلوک‌های آماری، مناطق و نواحی شهرداری یا محدوده‌های شهری)، خُرد (پلاک به پلاک) و تلفیقی (ترکیبی از دو حالت) مورد بررسی قرار داد.

شهرها به عنوان سامانه‌های پیچیده‌ای که تحت تأثیر عناصر مختلفی از جمله مؤلفه‌های شهرسازی، مشخصات منطقه‌ای، وضعیت زیرساخت‌ها، سطح دسترسی و حتی شرایط

اجتماعی و اقتصادی جامعه قرار دارند، در برابر بحران‌های طبیعی سطوح مختلف آسیب‌پذیری را تجربه می‌کنند. در این راستا، افزایش تاب‌آوری شهری تنها از طریق شناسایی دقیق ابعاد مختلف آسیب‌پذیری و اتخاذ راهکارهای پیشگیرانه ممکن است. براساس نتایج این پژوهش، ابعاد کالبدی، محیطی، زیرساختی و دسترسی به دلیل تأثیر مستقیم بر شدت و گستردگی آسیب ناشی از مخاطرات از اهمیت بیشتری برخوردارند. هریک از ابعاد آسیب‌پذیری دربرگیرنده زیرمعیارهایی هستند که برای سنجش دقیق‌تر میزان آسیب‌پذیری باید بررسی و امتیازدهی شوند. به این ترتیب، می‌توان ارزیابی کلی آسیب‌پذیری را با استفاده از روش‌های تحلیلی و وزن‌دهی انجام شده محقق کرد. این رویکرد امکان شناسایی دقیق‌تر نقاط ضعف شهری را فراهم کرده و به برنامه‌ریزان و مدیران شهری ابزارهای کاربردی برای طراحی و اجرای راهبردهای کاهش خطر و افزایش پایداری شهری را ارائه می‌دهد

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

افزایش تاب‌آوری شهری منوط به شناسایی دقیق ابعاد مختلف آسیب‌پذیری، تدوین سیاست‌های عملیاتی و اتخاذ راهکارهای پیشگیرانه است. از این رو، مجموعه‌ای از راهکارهای پیشنهادی به منظور کاهش آسیب‌پذیری با هدف بهبود وضعیت مدیریت بحران و کاهش خسارات احتمالی ارائه شده است.

کاهش آسیب‌پذیری در برابر این مخاطرات نیازمند رویکردی چندبُعدی است که شامل برنامه‌ریزی دقیق، اصلاح و ارتقای قوانین، نظارت مستمر، آموزش عمومی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین باشد. متناسب با ابعاد آسیب‌پذیری شهری

که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته، راهکارهای کاهش آسیب‌پذیری را نیز می‌توان در همان ابعاد جست‌وجو کرد. این ابعاد با یکدیگر تعامل داشته و هرکدام نقشی حیاتی در پیشگیری، آمادگی و پاسخ به بحران ایفا می‌کنند. برای مثال، ضعف در زیرساخت‌ها می‌تواند تلاش‌ها برای امدادرسانی را مختل کرده و کمبود آگاهی عمومی نیز ممکن است آثار بحران را تشدید کند. بنابراین تدوین راهکارهایی که به طور جامع این ابعاد را پوشش دهند برای کاهش ریسک و تقویت تاب‌آوری ضروری است. در این گزارش، مجموعه‌ای از

راهکارهای پیشنهادی برای هریک از ابعاد آسیب‌پذیری (محیطی، کالبدی، دسترسی، زیرساختی و ...) ارائه شده است که با تأکید بر تجارب علمی و عملی به بهبود وضعیت مدیریت بحران و کاهش خسارات احتمالی می‌پردازد. نکته‌ای که باید متذکر شد، اهمیت اتخاذ رویکردی یکپارچه در مدیریت آسیب‌پذیری شهری است که همه ابعاد آسیب‌پذیری را دربرگیرد. این رویکرد باید با هماهنگی میان نهادهای مختلف، تدوین برنامه‌های جامع، تخصیص منابع به مناطق آسیب‌پذیر و توجه به مدیریت پیشگیرانه انجام شود.

تبیین خطاهای مهم در سیاستگذاری بازچرخانی آب از منظر بیان آب و ارائه پیشنهاد قانونی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20716](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20716)



بیان / شرح مسئله

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد پیرامون توسعه پروژه‌های بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب برای تأمین نیاز برخی از مصارف، یک‌سری ملاحظات سیاستی و قانونی در اسناد بالادستی مهم کشور قابل مشاهده است که کمتر به ذهن سیاستگذاران این حوزه خطور کرده و از اهداف این گزارش است که آنها را بررسی کرده و مهم‌ترین یافته‌های علمی، فنی و کارشناسی را در این مورد در دسترس فضای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کشور قرار دهد. یکی از چالش‌های مهمی که پیرامون موضوع بازچرخانی آب وجود دارد و مورد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد پروژه‌های بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب در صورت عدم لحاظ اصول علمی، فنی و کارشناسی لازم می‌تواند با آسیب‌های احتمالی برای پایداری سرزمینی و سیاستگذاری‌های کلان کشور در آینده همراه باشد. با توجه به اینکه پساب، جزئی

پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، حجم تأمین آب برای یک‌سری از مصارف (از جمله نیاز آبی صنایع آب‌بر) بناست که از طریق تأمین منابع آب‌های نامتعارف (آب دریا و پساب) و به میزان ۱/۷۷ میلیارد مترمکعب تا پایان برنامه پنج‌ساله مذکور عملیاتی شود. با توجه به جذابیت این روش از استحصال آب نزد سیاستگذاران کشور و تعیین هدف کمی برای آن، نیاز است جوانب مختلف این رویکرد مهم بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گرفته تا از آسیب‌های احتمالی بر پایداری سرزمینی کشور در مناطقی که هدف این دست از پروژه‌ها هستند جلوگیری به عمل آید.

تأکید ویژه این گزارش است، تأثیر فرایند بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب (به‌صورت تصفیه شده یا تصفیه نشده) از یک محدوده مطالعاتی خاص به محدوده‌ای دیگر است. شاخص‌ترین اثر این نوع از دخالت انسانی برهم‌خوردن بیان آب و تحت‌تأثیر قرار گرفتن کمیت منابع آب سطحی و زیرزمینی است که پساب (به‌عنوان جزء مهمی از بیان آب) برای آنها نوعی راه علاج‌بخش و برای جبران کمبودهای کمی آنها به شمار می‌رود. با توجه به اهداف کمی سنجه‌های عملکردی نظام مدیریت یکپارچه منابع آب ذیل قانون برنامه پنج‌ساله هفتم

کشور تا پایان سال ۱۴۰۱، حجم پساب پروژه‌های در برنامه ساخت معادل ۷۳۵، پروژه‌های در حال ساخت معادل ۵۱۹، پروژه‌های مشارکتی دارای قرارداد با بخش خصوصی معادل ۳۰۷ و پروژه‌های مشارکتی در حال مذاکره (با بخش خصوصی) معادل ۳۴۸ میلیون مترمکعب در سال بوده است

حیاتی از بیان آب است، لازم است هرگونه سیاستگذاری، قانونگذاری و اقدام‌های اجرایی حول این رویکرد از تأمین آب با اعمال حساسیت‌های بیشتری خصوصاً در شرایط فعلی بحران منابع آب کشور صورت گیرد. با توجه به مندرجات این گزارش، براساس برنامه‌ریزی‌های انجام شده برای پساب در

[۲]. با توجه به اهمیت سیاستی بلندمدت این رویکرد از تأمین آب نزد سیاستگذاران کشور، بخشی از این گزارش شامل یک سری پیشنهاد‌های کارشناسی و جوانب تقنینی است که گزیده‌ای از آنها به صورت زیر ارائه می‌شود:

۱. توجه به آثار بازچرخانی آب بر مؤلفه‌های بیلان آبی و زیست‌بوم‌های آبی و لزوم پیشبرد پروژه‌ها در چارچوب بیلان آب برای حفظ پایداری سرزمینی کشور،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یکی از مهم‌ترین جوانب بحران آب در کشور که همواره مورد توجه کارشناسان و تحلیلگران این حوزه بوده، ضعف در ساختارها و چارچوب‌های قانونی و همچنین سازوکارهای نظارتی است. این مسئله در طول سالیان اخیر موجب خسارت‌ها و خلل‌هایی در نظام مدیریتی و اجرایی این بخش حساس کشور شده است. براساس یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درباره قوانین آلودگی منابع آب، ضعف‌های ساختاری متعددی متوجه قوانین این حوزه بوده و بر اهتمام نظام قانونگذاری و تصمیم‌گیری کشور برای عبور از قوانین فعلی و دستیابی به گستره‌ای از قوانین به‌روز، پیشگیرانه و کارآمد تأکید شده است. یکی از این مسائل ضعف در محتوا، عدم شفافیت و صراحت مواد قانونی و وجود تناقض‌های آشکار در نظام قانونی این بخش حیاتی کشور است [۳]. در موضوع بازچرخانی آب نیز یکسری ملاحظات متوجه بخش سیاستگذاری و ساختارهای قانونی

جلوگیری از هدررفت سرمایه‌های ملی و تهدید سامانه‌های طبیعی کشور در آینده،

۲. لزوم حفاظت و حراست از آب معادل حجم آب بازچرخانی شده و تخصیص یافته به مصرف‌کنندگان هدف و جلوگیری از تخصیص‌های مضاعف،

۳. تهیه بانک اطلاعاتی جامع پروژه‌های بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب (در دست مطالعه، اجرا و بهره‌برداری) و تعیین حدود استقرار این پروژه‌ها نسبت به

محدوده‌های مطالعاتی کشور به منظور امکان ارائه راهکارها و احیاناً هشدارهای کارشناسی لازم و به موقع،

۴. اهتمام به مستندسازی و حصول شفافیت از فعالیت پروژه‌های بازچرخانی و هدف‌گذاری‌های کمی آنها از جمله حجم کل آب تخصیص یافته به آنها و همچنین اتخاذ تدابیر لازم جهت مقابله با موارد احتمالی تضاد و تعارض منافع و مسائل مربوط به رانت، فساد و عدم شفافیت و پاسخ‌گویی.

۳. در مواد قانونی جدید نیاز است به طور خاص به حفظ آب‌های صرفه‌جویی شده و بازگشت آن به چرخه هیدرولوژیکی اشاره شود. در این راستا نیاز است مواد قانونی محکم و کارآمدی موضوع تخصیص‌های مضاعف و تعریف مصارف و مصرف‌کنندگان جدید را منع کند.

۴. باید در مواد قانونی آتی پیرامون موضوع بازچرخانی آب به مسائلی مانند تعارض و تضاد منافع و لابی‌های احتمالی صاحبان صنایع بزرگ برای دسترسی به منابع آب بیشتر و به تبع آن افزایش فشار بر منابع آب و کاهش کارایی اصول قانونی اشاره شود.

۵. ساختارهای نظارتی موفق، یکی از ابزارهای چارچوب‌های قانونی برای رسیدن به اهداف قانونی و راهبردهای کلان است. نظارت‌ها بر بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب باید بر مبنای یک اصل قانونی محکم و کارآمد و در یک ساختار نظارتی شفاف و مستند انجام شود.

مرتبط است. در این گزارش سعی شده برای رفع ابهام‌ها و تدقیق محتوای این ساختارهای قانونی در موضوع بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب پیشنهاد قانونی ارائه شود که چارچوب کلی این محتوای قانونی در قالب موارد زیر است:

۱. سیاست‌های مدیریتی و آثار بر مؤلفه‌های بیلان آبی و صرفه‌جویی واقعی آب باید با اشاره بهتر و روشن‌تری در قوانین آتی، در مواد قانونی مشخص و در اولویت‌های نخست این اسناد ارائه شود.

۲. مشخصاً در مورد بازچرخانی آب و استحصال و انتقال پساب، قوانین باید این موضوع را به صورت مؤکد به آخرین راه حل موکول کنند. مهم است که مواد قانونی آتی بازچرخانی آب را به عنوان یک منبع جدید تعریف نکرده و استفاده از آن را تنها در صورتی مجاز بدانند که راه حل دیگری برای تأمین آب مصرف‌کنندگان هدف وجود نداشته باشد.

ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری برای تولید در حوزه محیط زیست

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20720](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20720)

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

افزایش تولید در کشور، طبعاً با افزایش برداشت منابع و انتشار آلاینده‌ها به محیط زیست همراه است. لذا همواره این نگرانی وجود داشته است که رشد تولید منجر به افزایش اثرات محیط زیستی و تخریب غیرقابل جبران اکوسیستم و محیط زیست کشور شود. بررسی شاخص‌های عملکردی

بررسی فرصت‌ها و ملاحظات محیط زیستی تحقق شعار سال اهمیت دو چندان پیدا می‌کند. نسبت رشد تولید با کیفیت محیط زیست در هر کشور وابسته به علل و عوامل متعددی است که می‌تواند منجر به تخریب محیط زیست شده و یا بهبود کیفیت آن را به ارمغان بیاورد.

محیط زیستی در کشور نیز بیانگر وابستگی بالای اقتصاد کشور به منابع طبیعی و محیط زیست دارد. نظر به تأکیدات مکرر رهبر معظم انقلاب در خصوص حرکت به سمت اقتصاد تولید محور به عنوان یکی از ارکان گام دوم انقلاب و نام‌گذاری سال جدید با عنوان «سرمایه‌گذاری برای تولید» لزوم

براساس مطالعات پیشین صورت گرفته در کشور و با توجه به شعار سال جاری در مجموع با دو رویکرد می‌توان به نسبت محیط زیست و تولید در کشور نگریست:

الف) رویکرد پایشی و کنترلی: غالب قوانین و مقررات محیط زیستی مصوب در کشور معطوف به این رویکرد بوده است که با توجه به تخریب‌های گسترده‌ای که تاکنون توسط توسعه بی‌ضابطه به محیط زیست کشور تحمیل شده، اتخاذ این رویکرد تا حدودی قابل درک به نظر می‌رسد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با بهره‌گیری از مطالعات پیشین صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس طی سالیان اخیر، راهکارهای ذیل برای تحقق شعار سال درخصوص «سرمایه‌گذاری برای تولید» با کمترین آسیب به پیکره محیط زیستی کشور برای حرکت به سمت پیشرفت پایدار در دو بخش کوتاه‌مدت و میان‌مدت پیشنهاد می‌شود.

در شروع فعالیت، واحدهای تولیدی با مسئله صدور ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها و در حین فعالیت، با مسئله اخذ عوارض و جرائم آلاینده‌گی زیست‌محیطی مواجه هستند.

ب) رویکرد فرصت‌محور: در حوزه محیط زیست ظرفیت‌های گسترده‌ای وجود دارند که قابلیت هم‌راستایی با سیاستگذاری‌ها و اولویت‌های اقتصادی و تولیدی کشور را دارد. در این رویکرد، ارتقای بهره‌وری در صنایع، اصلاح و بهبود فرایندها و

فناوری‌های تولید، تکمیل زنجیره ارزش در چرخه اقتصادی کشور و ارزش‌افزایی از پسماندها و منابع زیست‌توده کشور می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. اقدامات صورت گرفته توسط سازمان حفاظت محیط زیست و دیگر دستگاه‌های اجرایی طی سالیان اخیر در این خصوص در مقایسه با فرصت‌های گسترده و ایده‌های متعدد راه‌اندازی کسب‌وکار و ایجاد محصول بسیار اندک بوده که به معنای لزوم حرکت سریع‌تر و توجه بیشتر به این حوزه است.

الف) راهکارهای کوتاه‌مدت:

۱. تدوین اطلس کسب‌وکارهای مجاز و ارائه نقشه مکان‌محور،
۲. تقویت سازوکارهای مالی- اقتصادی ارتقای بهره‌وری و بهینه‌سازی منابع با راه‌اندازی بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست،
۳. حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان به منظور رفع آلاینده‌گی واحدهای تولیدی با

راه‌اندازی درمانگاه رفع آلاینده‌گی.

ب) راهکارهای میان‌مدت:

۱. کاهش برداشت از منابع خام و ارتقای بازیابی مواد و انرژی از پسماندها با حرکت به سمت اقتصاد چرخشی،
۲. ارتقای تعاملات با کشورهای هم‌سو،
۳. توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر،
۴. توسعه حمل‌ونقل پاک.

اظهاری نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱۰۰) قانون شهرداری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20721](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20721)



مسئله اصلی

کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری به منظور جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز در محدوده و حریم شهرها و کسر یا حذف پارکینگ (تبصره «۵» ماده ۱۰۰)، تجاوز به معابر (تبصره «۶» ماده ۱۰۰)، تغییر کاربری به تجاری (تبصره ذیل بند «۲۴» ماده ۵۵) و تعیین مجازات متخلفان ایجاد شده است. تصمیم این نهاد شبه قضایی قطعی نبوده و مطابق تبصره «۱۰» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، ظرف ۱۰ روز قابل اعتراض در کمیسیون تجدیدنظر است و آرای این کمیسیون نیز در دیوان عدالت اداری، از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، قابل اعتراض است. رأی کمیسیون حسب مورد می‌تواند مبنی بر پرداخت جریمه توسط شخص متخلف و یا تخریب بنا باشد. تجربه قریب به پنجاه سال از گذشت اجرای این ماده نشان داده که کمیسیون مذکور در نیل به این هدف چندان موفق نبوده و یکی از موضوعات مطرح در این زمینه بحث ضمانت‌های اجرایی است. به عنوان مثال، در تبصره «۴» الحاقی ۱۳۵۶/۶/۸ و اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، با استفاده از واژه‌های کلی «اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی» و

احراز ضرورت قلع (احراز ضرورت توسط شهرداری، کارشناسان رسمی دادگستری و سازمان نظام مهندسی)؛
❑ ابهام در کلمه «ذی‌نفع» (مالک، سازنده، مستأجر، متصرف، همسایه مجاور)؛
❑ عدم تعیین مهلت پرداخت جریمه؛
❑ تشکیک در خصوص زمان محاسبه جریمه (زمان وقوع تخلف یا زمان رسیدگی)؛
❑ ابهام در منتفی شدن رأی تخریب به شرط پرداخت جریمه از سوی ذی‌نفع؛
❑ فقدان ضمانت اجرائی کافی در خصوص عدم پرداخت جرائم؛
❑ ابهام در ایجاد حق مکاتبه در صورت پرداخت جرائم؛
❑ نازل بودن مبلغ جریمه تبصره «۴» نسبت به سایر تبصره‌ها؛
❑ بلامانع بودن صدور پایان کار بدون توجه به ضرورت اخذ عوارض؛
❑ فقدان هرگونه تفوق کمی و کیفی کمیسیون‌های تجدیدنظر؛
❑ تثبیت تخلفات ساختمانی بر روی آرای کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) و شکل‌گیری کمیسیون توافقات.

بدون اینکه تعریفی از آنها ارائه شده باشد، به تخلفات ساختمانی جنبه قانونی داده شده و صرفاً با محکومیت به پرداخت جریمه، روش نقض قانون به متخلفین نشان داده شده است. در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته، مقوله ایمنی ساختمان‌ها از موضوعات بسیار مهم و ذیل نظم عمومی و نفع عمومی تعریف شده و به هیچ عنوان قابل مماشات و معامله نمی‌باشد. به طور خاص تجربه زلزله ترکیه در سال ۲۰۲۳ و نقش به‌سزای «قانون عفو پهنه‌بندی» در فروپاشی یا ریزش ساختمان‌ها این موضوع را گوشزد می‌کند که در برخورد با تخلفات ساختمانی حوزه ایمنی خط قرمز سیاستگذار و تحت هیچ عنوان نباید مسامحه و رواداری را شامل شود؛ بنابراین اصلاح قوانین و مقررات موجود از طریق اتخاذ راهکارهای جدید ضروری است.

اهم چالش‌های موجود در نظام قانونی ماده (۱۰۰) شامل موارد ذیل است:

❑ فقدان ضمانت اجرائی قانونی و عدم پشتیبانی و حمایت مؤثر و مستمر قضایی و انتظامی از مأموران شهرداری؛
❑ عدم تبیین اصول سه‌گانه و ابهام در نحوه

با توجه به این امر که هدف از تهیه این طرح، بهبود وضع پیشین است؛ لذا به نظر می‌رسد در طرح پیشنهادی همچنان خلأهایی وجود دارد که ممکن است طرح به‌طور مطلوب به نتایج و اهداف مورد انتظار منجر نشود و نتواند به‌طرز قابل ملاحظه‌ای نواقص و نقدهای مرتبط با موضوع این ماده قانونی و عملکرد کمیسیون را اصلاح نماید؛ لذا به بررسی نقاط قوت و ضعف طرح پیشنهادی پرداخته شد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

مطلوب است میان تخلفات تفکیک قائل شد و درواقع جداسازی تخلف‌های جزئی از کلان، امری بدیهی و لازم است. همچنین تفکیک تخلف‌های عامدانه و سیستمی، از تخلف ناشی از مشکلات فنی و اجرائی، نیز حائز اهمیت بوده و از طرفی مجازات‌های تعیین شده نیز باید متناسب با تخلف صورت پذیرفته باشد. در این صورت در مورد ساخت‌وسازهای فاقد وجه فنی (ایمنی)، بهداشتی و شهرسازی، نباید مسامحه‌ای صورت گیرد. در این راستا پیشنهادهای ذیل می‌تواند مدنظر قرار گیرد:

۱. راه‌اندازی سامانه یکپارچه مدیریت پرونده‌های کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) و انتشار برخط آرا و احکام و جریمه‌ها در جهت کاهش تخلفات؛ این امر موجب شفافیت بیشتر شده و درعین حال ضمانت اجرای بهتری برای تخلفات صورت گرفته فراهم می‌آورد. همچنین با دسترسی داشتن سازمان‌های نظارتی به سامانه موجود امکان رصد بهتر برای جلوگیری از تخلف وجود دارد.

نقاط قوت:

- حذف زمینه‌های تخلفات ساختمانی و فساد اداری سیستمی درخصوص سوق دادن سازندگان به تخلف؛
 - تأکید بر ممنوعیت تغییر کاربری و بهره‌برداری غیرمجاز؛
 - مسئولیت حقوقی و تخلف اداری برای شهرداری‌ها.
- نقاط ضعف:**
- بی‌توجهی به دلایل مختلف و طیف متنوع انگیزه‌های وقوع تخلفات ساختمانی؛

- عدم انطباق موضوع تبصره‌های جدید با تبصره‌های قانون فعلی؛
- بی‌توجهی به موضوع شمولیت بر تمامی شهرها از شهرهای کوچک و میانی تا شهر بزرگ، کلان‌شهر و تهران؛
- نامشخص بودن ضمانت و تحقق اجرای آرای قلع با توجه به اجرا نشدن معمول این آرا؛
- جایگزینی کمیسیون ماده (۱۰۰) با جایگاهی پایین‌تر و حذف کمیسیون و جایگزینی نسبی دادستان و تجویز جریمه تخریب در مطلق موارد.

۲. افزایش میزان جرائم هم می‌تواند به‌عنوان عامل بازدارنده در کاهش تخلفات مؤثر واقع شود؛ به‌نحوی که دیگر تخلف کردن به‌صرفه نباشد.
۳. تبیین مسئولیت هریک از ارکان توسعه مسکن و شهرسازی در فرایند ساخت‌وساز شامل ذی‌نفعان و نهادهای نظارتی، نحوه برخورد و جرم‌نگاری در قبال مسئولیت‌ها و ترک فعل و قصور احتمالی،
۴. توجه به ابعاد اجتماعی موضوع و ضرورت تعیین مهلت برای اعتراض و فرجام‌خواهی، ضمن توقف عملیات ساختمانی،
۵. پیشنهاد حل تعارض منافع کنونی و ضرورت عدم‌النفع مستقیم شهرداری در جریمه و واریز به وجوه مشترک حساب خزانه و تخصیص مجدد به شهرداری و درج در حساب‌های ملی،
۶. گسترده‌گی کمی و کیفی و پیچیدگی مسائل حریم و ضرورت بررسی ابعاد و شاخص‌های این حوزه به‌واسطه دربرداشتن مجموعه‌های اقامتی و ویلایی و نیاز به تدوین تبصره خاص،
۷. امکان تبدیل تغییرات نسبت به پروانه ساختمانی در جهت طراحی خاص و متمایز با استاندارد و کیفیت بالاتر، از شمول تخلف و تبدیل به عوارض به‌شرط رعایت ملاحظات فنی (ایمنی)، بهداشتی و شهرسازی در مصادیق ارتقای کیفیت معماری،
۸. تدوین ضوابط و چارچوب‌های رتبه‌بندی، ارزیابی و ارجاع کار مبتنی بر عملکرد (طیف تشویقی تا تنبیهی) و امکان مشاهده سوابق و امتیازات مهندسان برای مالک و سازنده و شهرداری در بازنگری قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان،
۹. توجه ویژه به ساخت‌وسازهای غیرمجاز واقع در حریم آثار و محدوده بافت‌های تاریخی - فرهنگی و عدم مسامحه در این زمینه،
۱۰. افزایش شعب دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با کمیسیون ماده (۱۰۰).

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح ماده (۲۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز- مصوب ۱۳۹۲»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20725](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20725)



مسئله اصلی

معضل را تشدید کرده‌اند. لایحه اصلاح ماده (۲۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، با هدف مقابله با قاچاق حیات وحش و گسترش دامنه پوشش قانونی به منظور کاهش این تهدیدها مطرح شده است.

تنوع زیستی و تهدید بقای گونه‌های در خطر انقراض می‌شود، بلکه خسارات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی زیادی نیز در پی دارد. در حال حاضر، خلأهای قانونی، ضعف نظارت و نبود مجازات‌های بازدارنده کافی، این

قاچاق حیات وحش در ایران، به دلیل تنوع زیستی بالا، موقعیت جغرافیایی خاص و تجارت غیرقانونی گونه‌های جانوری و گیاهی، به یکی از معضلات جدی محیط زیست کشور تبدیل شده است. این پدیده نه تنها موجب کاهش

نقاط قوت:

گسترش دامنه پوشش قانونی: لایحه پیشنهادی با افزودن عبارت «ورود و» به متن قانون و ارائه تعریف جامع‌تری از جانوران وحشی، همه مراحل قاچاق (از جمله ورود، نگهداری و حمل) را تحت پوشش قرار داده است.

هماهنگی با اسناد بین‌المللی: در این لایحه با توجه به کنوانسیون‌های بین‌المللی، مانند CITES، سعی بر تقویت چارچوب ملی شده است.

توجه به جنبه‌های بهداشت عمومی: لایحه، با در نظر گرفتن تهدیدهایی مانند بیماری‌های مشترک بین انسان و حیوان، از منظر بهداشت عمومی نیز مؤثر خواهد بود. افزودن سازمان حفاظت محیط‌زیست به ماده (۳): این اقدام سبب تقویت نظارت بر اجرای مقررات مرتبط با قاچاق حیات‌وحش خواهد شد.

نقاط ضعف:

تعریف محدود: قانون فعلی فقط به صدور غیرقانونی حیوانات وحشی پرداخته و در

تعریف جامع ورود، نگهداری و حمل گونه‌های وحشی خلأهایی وجود دارد. نبود مجازات‌های بازدارنده: مجازات‌های تعیین شده در قانون موجود به گونه‌ای طراحی نشده‌اند که هزینه‌های ارتکاب جرم را افزایش دهند.

ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی: سازمان حفاظت محیط‌زیست در ماده (۲۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به عنوان مسئول تعریف نشده است، درحالی‌که این سازمان نقش کلیدی در نظارت و اجرای مقررات دارد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

۱. اصلاح ماده (۲۵) و تعیین دقیق‌تر مصادیق جانوران وحشی
«هرکس بدون اخذ مجوز قانونی از سازمان حفاظت محیط‌زیست و عدم رعایت سایر ترتیبات پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات، به ورود و صدور حیوانات وحشی عادی، در معرض نابودی و کمیاب، انواع موجودات آبی، پرندگان شکاری و غیرشکاری اعم از بومی یا مهاجر وحشی به طور زنده یا غیرزنده

و نیز اجزای این حیوانات مبادرت کند، یا در حین صدور و خارج نمودن دستگیر شود، هرچند عمل او منجر به خروج موارد مذکور از کشور نشود، به مجازات قاچاق کالای ممنوع محکوم می‌گردد. تعیین مصادیق این حیوانات حسب مورد از حیث ممنوعیت ورود و خروج برعهده سازمان حفاظت محیط زیست است.»
تبصره: حمل، نگهداری یا فروش حیوانات

قاچاق موضوع این ماده نیز مشمول مجازات قاچاق کالای ممنوع می‌باشد.
۲. افزودن نام سازمان حفاظت محیط‌زیست به ماده (۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز
رئیس سازمان محیط‌زیست کشور به اعضای ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ماده (۳) اصلاحی مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اضافه شود.

ارزیابی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ کمیسیون رفع تداخلات

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20732](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20732)



بیان / شرح مسئله

از حدود ۶ دهه پیش و با تصویب لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور در مورخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷، موضوع رفع تداخلات مالکیتی بین منابع ملی، دولتی و مستثنیات شروع شد و تا به امروز مراجع متعددی برای رسیدگی به این امر تعیین شده، ولی هنوز به سرانجام مورد انتظار منتهی نشده است. آخرین مرجع تعیین شده در این خصوص، «کمیسیون رفع تداخلات» نام دارد که با ماهیت اداری و بنا به ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، در

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ براساس بررسی‌ها، عوامل عدیده‌ای در بروز تداخلات مالکیتی و طولانی‌شدن زمان رفع این تداخلات مؤثر بوده که در این بین، تعدد و تناقض قوانین و مقررات مربوطه و بعضاً تشخیص‌های ناصحیح مأموران منابع طبیعی به‌ویژه در دهه‌های ابتدایی اجرای مقررات ملی شدن، به‌دلیل نبود امکانات فنی دقیق و ضعف دسترس‌پذیری به عرصه‌ها، ازجمله عوامل اصلی مؤثر در این موضوع بوده است.

تداخل، به‌نحو مناسبی تصمیم‌گیری نشده و چه‌بسا در مواقعی به برخی از تصرفات غیرقانونی و زمین‌خواری رسمیت بخشیده شده و در مواردی نیز استیفای حقوق تضییع شده کشاورزان به‌خوبی انجام نشده است. ازاین‌رو، گزارش حاضر از طریق بررسی منابع علمی متعدد و مصاحبه با کارشناسان و مطلعان، در پی تشریح وضعیت موجود و شناسایی چالش‌های فرایند رفع تداخلات و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی بوده است و مهم‌ترین نکات در ادامه شرح داده می‌شود.

متقنی برای رسیدگی به اعتراضات ذی‌نفعان درباره تصمیم‌ها و مصوبات کمیسیون رفع تداخلات تعبیه نشده است. به‌ویژه اینکه به‌علت ماهیت اداری این کمیسیون، اختلاف‌نظرهایی در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌ها در این زمینه وجود دارد. ■ علاوه‌بر مرجع رسیدگی، محدودیت زمانی برای پذیرش اعتراضات احتمالی ذی‌نفعان نسبت به مصوبات کمیسیون رفع تداخلات

استان‌ها و با محوریت سازمان‌های جهاد کشاورزی تشکیل شده است تا ضمن رفع نقاط ضعف مراجع قبلی، به حل‌وفصل تداخلات مالکیتی - تا اتمام برنامه پنجم توسعه که بعدها به پایان شهریور سال ۱۴۰۳ م‌ک‌ول شد- بپردازد. ولی با گذشت نزدیک به یک دهه از تشکیل کمیسیون مذکور، کماکان (تا ۲۹ اسفندماه سال ۱۴۰۳) حدود ۴۷ درصد پلاک‌های مشمول تداخل (۴۹,۶۲۲ پلاک)، تعیین تکلیف نشده است. همچنین بعضاً در تشخیص صحیح نوعیت و حدود اراضی مشمول

■ در حال حاضر، علاوه‌بر «کمیسیون رفع تداخلات استانی»، دو مرجع دیگر به نام‌های «کمیسیون ماده‌واحد شهرستانی» و «شعب ویژه دادگستری مراکز استان» به موضوع رفع تداخلات رسیدگی می‌کنند؛ ولی احکام قانونی متقن و شفافیتی در خصوص حدود و ثغور وظایف مراجع یاد شده در رسیدگی به این موضوع وجود ندارد. ■ علاوه‌بر این، سازوکار قانونی مشخص و

بعد از ابلاغ مصوبه به ذی‌نفعان مشخص نیست و این امر، مختومه کردن پرونده‌های رفع تداخلات را دچار مشکل می‌کند.

■ ترکیب کمیسیون رفع تداخلات به سبب: ۱. وزن پایین نمایندگان حوزه منابع طبیعی (دو عضو از هفت عضو) نسبت به نمایندگان حوزه کشاورزی (سه عضو از هفت عضو) و ۲. معتبر بودن تصمیم‌ها بدون حضور نمایندگان حوزه منابع طبیعی دارای اشکال است و سبب شده اعتبار تصمیم‌ها بعضاً از اتقان کافی برخوردار نیست.

■ به برخی از مستندات مورد بررسی برای تشخیص نوعیت اراضی نیز اشکال‌هایی وارد است. برای نمونه کارگروه مرکزی رفع تداخلات، در پاسخ به استعلام برخی کمیسیون‌های استانی مبنی بر نحوه عمل در مواقع عدم امکان تهیه عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۵۰

و ۱۳۶۰، استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ را [به عنوان اماره] در تشخیص نوعیت زمین مجاز شمرده است، ولی در عمل در این مناطق، گاهی استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ و حتی وضعیت فعلی، به تنهایی به مبنای تشخیص نوعیت و حدود اراضی تبدیل شده است. اگرچه این موضوع با تذکر کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی تا حدودی اصلاح شد، ولی در برخی از استان‌ها کماکان طبق روال سابق عمل می‌شود و همچنین شواهد مستند و شفاف برای اصلاح مصوبات و پرونده‌های قبلی وجود ندارد.

■ فرایند بررسی رفع تداخلات از ابتدای تشکیل پرونده در کارگروه شهرستانی تا اخذ تصمیم در کمیسیون استانی، شفافیت مناسبی ندارد و اطلاع‌رسانی صحیح، شفاف و به موقع به اشخاص ذی‌نفع صورت نمی‌گیرد.

■ گاهی کمیسیون‌های استانی در فرایند بررسی‌ها، علاوه بر تعیین نوعیت زمین، به تعیین حدود مالکیت‌های اشخاص ذی‌نفع در هر پلاک نیز اقدام می‌کنند. این موضوع، به دلایلی از جمله فقدان پشتوانه قانونی لازم و ترافعی نبودن ماهیت کمیسیون، غیرقانونی و غیرمنطقی است.

به طور کلی باید اذعان داشت، یکی از مهم‌ترین خلأها در این خصوص، عدم پیش‌بینی سازوکاری مناسب برای مدیریت تداخلات در کنار امر رفع تداخلات است. به نحوی که ضمن تثبیت مالکیت عرصه‌های منابع طبیعی، معیشت جامعه محلی خدشه‌دار نشود. تا زمانی که چنین رویکردی وجود نداشته باشد، نمی‌توان انتظار رفع کامل چالش‌ها و اختلافات را داشت. در ادامه راهکارهایی برای رفع چالش‌های یادشده پیشنهاد می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ شفاف‌سازی در حدود و ثغور وظایف کمیسیون رفع تداخلات، کمیسیون ماده واحده و شعب ویژه دادگستری در رسیدگی به امر رفع تداخلات با رویکرد حذف موازی‌کاری‌ها و دوباره‌کاری‌ها،

■ سامانه‌سپاری فرایند بررسی رفع تداخلات از ابتدای تشکیل پرونده در کارگروه شهرستان تا اعلام مصوبه نهایی کمیسیون استان،

■ ملغی‌الاثربودن شفاف هرگونه مصوبه برای مشروعیت‌بخشی به ملاک قرار دادن عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ و کاربری فعلی، برای تعیین نوعیت زمین اراضی دایر و بایر عمران شده و فراهم‌سازی زمینه بررسی مجدد پرونده‌هایی که براساس مصوبات ناصحیح قبلی قرارگاه مرکزی، تعیین

تکلیف شده است،

■ افزایش منطقت اعتبار مصوبات کمیسیون از طریق اصلاح ترکیب و نحوه تصمیم‌گیری کمیسیون،

■ جرم‌انگاری مناسب برای اعضای کارگروه شهرستان و کمیسیون استانی در صورت تخلف

■ منوط ساختن اصلاح و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی مشمول تداخل، به طی شدن مراحل رفع تداخلات و قطعی شدن مصوبه کمیسیون مربوطه،

■ تعیین مهلت زمانی (حداکثر یک سال)، برای پذیرش و رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع درباره برگه‌های تشخیص گواهی شده و آرا و مصوبات اشتباه صادره از سوی مراجع

اداری، شبه قضایی و قضایی مربوطه،

■ اتخاذ راهبرد مناسب برای مدیریت تعارضات از جمله از طریق فراهم‌سازی سازوکاری برای اجاره بلندمدت اراضی ملی شده با کاربری کشاورزی به بهره‌برداران واجد شرایط؛ با رعایت ملاحظات اجتناب از مشروعیت‌بخشی به زمین‌خواری،

■ گفتنی است، با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از پیشنهادهای اشاره شده در تراز قانون است، بهتر است در قالب ارائه طرح یا لایحه‌ای، ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری اصلاح شود. البته مسیر کوتاه‌تر و نه کامل، آن است که برخی از پیشنهادها حداقل از طریق اصلاح آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون یاد شده به تصویب برسد.

پنجره‌های فرصت مدیریت پسماند عادی در ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20735](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20735)



بیان / شرح مسئله

در دنیای امروز، مدیریت پسماند به‌عنوان یکی از چالش‌های مهم و روبه‌رشد، نقشی حیاتی در حفظ سلامت محیط زیست، بهبود کیفیت زندگی و دستیابی به توسعه پایدار ایفا می‌کند. افزایش جمعیت، الگوهای مصرف ناپایدار و رشد صنایع به تولید حجم عظیمی از پسماند منجر شده است که در صورت مدیریت

نادرست، می‌تواند پیامدهای جبران‌ناپذیر برای محیط زیست و سلامت انسان‌ها به‌همراه داشته‌باشد. در ایران، مدیریت پسماند عادی با وجود چالش‌های متعدد، فرصت‌های قابل توجهی را برای تحول و پیشرفت ارائه می‌دهد. در سال‌های اخیر، توجه به اهمیت این حوزه به‌عنوان یک اولویت ملی افزایش یافته و زمینه‌های

مناسبی برای سرمایه‌گذاری، نوآوری و مشارکت مردمی فراهم شده است. این گزارش سیاستی با تمرکز بر شناسایی و تحلیل «پنجره‌های فرصت» در مدیریت پسماند عادی، با استفاده از روش SOAR، تلاش می‌کند تا راهکارهای عملی و مبتنی‌بر شواهد را برای بهره‌گیری از این فرصت‌ها ارائه دهد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نقاط قوت مدیریت پسماند عادی در کشور: براساس مطالعات پیشین صورت گرفته و برگزاری جلسات هم‌اندیشی با نخبگان حوزه مدیریت پسماند، نقاط قوت موجود را می‌توان به در چهار بعد کلی حقوقی و قانونی، فنی و اجرایی، ساختار سازمانی و فرهنگی و اجتماعی دسته‌بندی نمود. از جمله مهم‌ترین نقاط قوت این حوزه می‌توان به بند «ج» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه، وجود تجربیات موفق در حوزه‌های مختلف مدیریت پسماند، پوشش بالای ۹۰ درصدی سیستم جمع‌آوری پسماند در کشور و فعال شدن کارگروه ملی مدیریت پسماندها به‌منظور هماهنگی دستگاه‌های مختلف اشاره نمود.

فرصت‌های مدیریت پسماند عادی در کشور: با بهره‌گیری از مطالعات پیشین و هم‌اندیشی با نخبگان فرصت‌های مربوطه در سه بُعد اصلی حقوقی و قانونی، مالی و اقتصادی و فرهنگی و آموزشی طبقه‌بندی شدند. از جمله مهم‌ترین

فرصت‌های این حوزه می‌توان به الزام قانونی مبنی بر حرکت به سمت دولت الکترونیک و شهر هوشمند، ایجاد اشتغال پایدار از طریق بازیابی پسماندهای قابل بازیافت و آموزه‌ها و الگوهای ایرانی-اسلامی درخصوص سبک زندگی مسئولانه اشاره نمود.

چشم‌انداز و اهداف مدیریت پسماند عادی در کشور: با توجه به بررسی مطالعات ملی و بین‌المللی و همچنین اسناد فرادستی موجود و همچنین آینده‌پژوهی انجام گرفته، با دریافت نظر از خبرگان و ذی‌نفعان چشم‌انداز مدیریت پسماند شهری کشور چشم‌انداز به‌صورت ذیل تعیین شد:

«مدیریت ملی پسماندهای عادی شهری در افاق ۱۴۲۴؛ دارای حکمرانی پایدار، یکپارچه، هوشمند، دانش‌بنیان و مشارکتی بوده و با استقرار اقتصاد چرخشی، ایجاد سبک زندگی مسئولانه و حرکت به سمت پسماند صفر، کمینه‌سازی آثار مخرب مرتبط با پسماندها

و بیشینه‌سازی بازیابی مواد و انرژی را دنبال می‌کند».

اهداف هفت‌گانه‌ای نیز الهام گرفته از این چشم‌انداز تعیین شدند.

نتایج و دستاوردهای مدیریت پسماند عادی در کشور: براساس مطالعه اسناد بین‌المللی و ملی در حوزه مدیریت پسماندها و شاخص‌گذاری‌های بین‌المللی و ملی پیشین و اهداف، دستاوردهای کمی آتی گسترده‌ای تعیین شدند. از جمله مهم‌ترین دستاوردهای تعیین شده می‌توان به نرخ رشد میزان تولید پسماند، تفکیک پسماندها، دسترسی به زیرساخت‌های اجرایی مناسب مدیریت پسماندها برای همه شهروندان ایرانی در سراسر کشور، افزایش نرخ بازیافت پسماندها، سقف ورودی پسماندهای عادی شهری به مراکز دفن مهندسی-بهداشتی و میزان کاهش سهم بخش مدیریت پسماندها در انتشار گازهای گلخانه‌ای کشور اشاره کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس این روش می‌توان راهکارهای زیر را برای ارتقای مدیریت پسماند در سال‌های آتی پیشنهاد کرد:

■ رفع انحصارگرایی و ایفای نقش تنظیم‌گری، پشتیبانی و مانع‌زدایی مدیریت اجرایی پسماندهای عادی از مشارکت بخش غیردولتی برای فعالیت

و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اجرایی مدیریت پسماندها،

■ ارتقای شفافیت در مستندسازی، طراحی و پیاده‌سازی نظام اطلاعات و پشتیبان تصمیم‌گیری و تسهیل دسترسی کلیه ذی‌نفعان به اطلاعات با ایجاد سامانه یکپارچه پایش پسماندها (حکم بند (چ) ماده (۲۲)

قانون برنامه هفتم پیشرفت)،
اصلاح الگوهای تولید در کشور به سمت محصولات با پسماندهای کمتر،
■ ارتقای شاخص انحراف از دفن و افزایش بازیافت مواد و بازیابی انرژی از پسماندها،
■ بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی.

پیامدهای بحران اوکراین در حوزه انرژی (۱): تجارت انرژی روسیه

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20690](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20690)



بیان / شرح مسئله

روسیه یکی از بزرگ‌ترین تولید و صادرکنندگان نفت و گاز در جهان است و در سال ۲۰۲۱ به ترتیب ۱۲ درصد و ۲۴ درصد از صادرات نفت و گاز را در جهان به خود اختصاص داده بود. سیاست شوروی سابق و روسیه، به‌ویژه در دو دهه اخیر، حفظ تسلط دولت بر تجارت نفت و گاز و استفاده از آن برای ایجاد قدرت سیاسی و اقتصادی در روابط بین‌المللی به‌ویژه در قبال اروپا بوده است. لذا تا پیش از بحران اوکراین عمده صادرات انرژی روسیه به مقصد کشورهای اروپایی بود، اما بعد از

شروع تنش‌های اخیر، این وضعیت تغییر پیدا کرده است. این پژوهش به دنبال بررسی دقیق تغییرات صادرات انرژی روسیه، با تأکید بر صادرات نفت و گاز، قبل و بعد از بحران اوکراین و میزان تأثیر اقدامات غرب در محدود کردن حجم و درآمد صادراتی روسیه می‌باشد. آگاهی از این موضوع از دو جنبه اهمیت دارد؛ اولاً دو کشور روسیه و ایران به‌ویژه در سال‌های اخیر هم‌گرایی و همکاری‌های جدی سیاسی داشته و نیز هر دو کشور تحت تحریم‌های غرب هستند و این

شرایط می‌تواند به لحاظ ایجابی فضای بیشتری برای همکاری ازجمله در زمینه انرژی فراهم کند. ثانیاً، هر دو کشور دارندگان ذخایر عظیم و صادرکننده بزرگ انرژی محسوب می‌شوند و در بعضی بازارهای انرژی به‌طور بالقوه یا بالفعل رقابت دارند. لذا تحلیل و ارزیابی وضعیت تجارت انرژی روسیه بعد از تنش‌های اوکراین اولاً از جنبه فرصت‌محور و ثانیاً از جنبه تهدیدمحور در تصمیم‌گیری مسئولین حوزه دیپلماسی و تجارت انرژی می‌تواند راهگشا باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

روسیه در سال ۲۰۲۱ با تولید ۱۰,۵ میلیون بشکه در روز نفت خام و سالیانه ۷۰۰ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی دومین تولیدکننده بزرگ نفت و گاز در جهان محسوب می‌شد و صادرات نفت و گاز روسیه پیش از بحران اوکراین، به ترتیب معادل ۵ میلیون بشکه در روز و ۲۴۰ میلیارد مترمکعب در سال بود. سهم اتحادیه اروپا در این سال از صادرات انرژی روسیه در نفت خام ۵۰ درصد، فراورده‌های نفتی ۴۵ درصد، گاز ۸۳ درصد، زغال‌سنگ ۳۳ درصد و برق ۵۷ درصد بوده است. بعد از بحران اوکراین، حجم صادرات انرژی روسیه به مقصد اتحادیه اروپا کاهش جدی پیدا کرد، به نحوی که صادرات نفت خام ۸۳ درصد، فراورده‌های نفتی ۸۶ درصد،

گاز طبیعی ۷۴ درصد، زغال‌سنگ ۷۶ درصد و برق ۱۰۰ درصد به این کشورها در سال ۲۰۲۳ نسبت به سال ۲۰۲۱ کاهش یافت. اما به‌رغم کاهش چشمگیر حجم صادرات به اروپا، به‌علت جایگزینی نسبی کشورهای دیگر به‌جای اروپا از سوی روسیه و نیز افزایش قیمت انرژی نسبت به پیش از تنش‌های اوکراین، کاهش درآمد صادرات انرژی روسیه به اروپا تا حد بالایی جبران شده و درآمد کل صادرات انرژی این کشور از ۲۵۵,۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۱ به ۲۵۳,۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۲۳ رسیده است که این میزان کاهش ۰,۹ درصدی را نشان می‌دهد. در صادرات نفت خام، افزایش قابل‌توجه صادرات به هند و تا حدی به چین، عمده کاهش صادرات به اروپا را جبران کرده است.

در صادرات فراورده‌های نفتی ترکیه، چین و جنوب شرق آسیا جایگزین مقاصد پیشین در اروپا شده‌اند. در صادرات زغال‌سنگ نیز بعد از وقوع بحران اوکراین، صادرات به چین، ترکیه و هند بیشتر مورد توجه روسیه قرار گرفت. اما بیشترین آسیب تنش‌های اوکراین بر صادرات انرژی روسیه درباره صادرات گاز طبیعی بوده است که حدود ۱۲۰ میلیارد مترمکعب از صادرات این کشور به اتحادیه اروپا نسبت به دو سال قبل کاهش یافته و فقط ۲۰ میلیارد مترمکعب آن با افزایش صادرات از مسیرهای دیگر جبران شده است. با این حال، روسیه با بررسی گزینه‌های توسعه خطوط لوله جدید به چین، کشورهای آسیای میانه، ترکیه و ایران و توسعه پایانه‌های ال‌ان‌جی، به دنبال جایگزینی بازار گاز اروپاست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

وضعیت فعلی روسیه از لحاظ کاهش صادرات گاز طبیعی فرصت مناسبی برای ایران است تا اولاً با خرید و فروش و ثانیاً سواپ این گاز مازاد به کشورهای منطقه، نقش خود را در معادلات انرژی منطقه افزایش دهد. طبق برنامه هفتم پیشرفت ایران تا پایان برنامه باید به حجم واردات و صادرات گاز طبیعی به ترتیب به میزان ۲۰ و ۴۰ میلیارد مترمکعب برسد و واردات

از روسیه فرصت مناسبی برای تحقق این اهداف و حتی فراتر از آن است. در مقابل باید توجه داشت در صورت غفلت جمهوری اسلامی در تعریف معامله‌ای برد-برد با روسیه برای تجارت گاز و در نتیجه صادرات عمده این گاز توسط روسیه از مسیرهای دیگر، علاوه بر از دست رفتن این فرصت ویژه برای انتفاع سیاسی، امنیتی و اقتصادی کشور، این احتمال نیز وجود دارد

که حتی بازارهای گاز فعلی ایران نیز مورد تهدید قرار گیرد. در درجه بعدی با توجه به کاهش ۱۰ میلیارد کیلووات-ساعتی صادرات برق روسیه بعد از بحران اوکراین و نیز تفاوت زمانی اوج تقاضای برق در روسیه و منطقه غرب آسیا، با ایجاد اتصال بین خطوط برق ایران و روسیه می‌توان از ظرفیت این کشور برای تجارت برق با کشورهای منطقه استفاده کرد.

سیاست‌های دسترس‌پذیر کردن گردشگری داخلی (مطالعه تطبیقی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20686](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20686)

۲۰۶۴۷
۱۴۰۴/۰۲/۰۳
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

به‌رغم آنکه مدت‌هاست گردشگری و سفر در ادبیات رفاهی به‌عنوان حق مسلم شهروندی قلمداد می‌شود، به‌موجب وجود چالش‌ها و موانع در سطوح متفاوت قانونگذاری، اجرا و نظارت، کلیه گروه‌های جمعیتی امکان بهره‌مندی

تام و مطلوب از این حق مسلم را ندارند و سیاست‌های موجود در این حوزه قادر به تحقق دسترسی آحاد جامعه به سفر نبوده‌اند. گرچه اتخاذ سیاست‌های دسترس‌پذیری در هر جامعه و مقصد گردشگری به عوامل متعددی وابسته

است، اما مرور راهبردهای دسترس‌پذیری در سایر کشورها می‌تواند به‌مثابه نقشه راهی در دست سیاستگذاران اجتماعی و گردشگری، مسیر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در این خصوص را هموار و روشن سازد.

■ مقاصد گردشگری مورد مطالعه به‌منظور دسترس‌پذیر ساختن گردشگری داخلی تلاش کرده‌اند ضمن احتراز از توسل به راهبردی واحد، از ترکیبی از راهبردها در قالب رویکردهای برابرسازی فرصت‌ها، تقاضای القایی، اصلاح نواقص و سرمایه‌گذاری مشارکتی استفاده کنند. همچنین به‌منظور تضمین دسترسی از خلال سیاست‌های مورد بحث، به پیش‌بینی و وضع ضمانت اجرای متناسبی پرداخته‌اند.

■ برای تسهیل دسترسی به سفر برای اقشار کم‌برخوردار، سیاست‌هایی چون اعطای وام کم‌بهره، ساماندهی و حمایت از سفرهای جمعی و ارائه بسته‌های اقتصادی اقامت و تغذیه در طول سفر مورد توجه قرار گرفته‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ در جهت نیل به دسترس‌پذیری اقشار کم‌برخوردار، خانوارهای زن سرپرست یا دارای سرپرست سالمند به سفر امکان‌سنجی پیاده‌سازی سیاست‌هایی چون ارائه وام کم‌بهره سفر و به‌کارگیری ظرفیت کامل مراکز اقامتی و خدماتی با بهای اقتصادی پایین ذیل خدمات رفاهی سالمندی، بازنشستگی و دهک‌های درآمدی پایین قابل استفاده است.

■ در راستای توزیع متوازن تقاضای سفر در نقاط گردشگری و خنثی‌سازی اثر فصول بر تقاضای گردشگری پیشنهاد می‌شود به امکان‌سنجی پیاده‌سازی سیاست‌هایی چون ارائه بسته‌های تخفیفی سفر ویژه مناطق با میزان گردشگرپذیری پایین، ارائه پاداش

■ برای حفظ توازن در تقاضای سفر به مناطق گردشگری، سیاست‌هایی چون خنثی‌سازی اثر فصول بر تقاضای گردشگری و دسترس‌پذیری به مقاصد گردشگری در کلیه فصول سال، ارائه بسته‌های تخفیف جهت سفر به مناطق کم گردشگرپذیر، مدیریت تعطیلات و ارائه پاداش سفر به کارمندان و کارکنان دولتی در زمان رکود سفر و فصول کم‌رونق گردشگری، برگزاری رویدادها و کارزارهای ملی، محلی و منطقه‌ای در نقاط گردشگری در فصول کم‌رونق گردشگری همراه با بهره‌مندی از تبلیغات رسانه‌ای و تخصیص زمین همراه با معافیت‌های مالیاتی به سرمایه‌گذاران در مناطق کم گردشگرپذیر مورد استفاده است.

سفر به کارمندان و کارکنان دولتی در فصول / زمان رکود گردشگری، مدیریت هدفمند تعطیلات و ارائه معافیت‌های مالیاتی به سرمایه‌گذاران گردشگری در نقاط کم گردشگرپذیر پرداخته شود.

■ در راستای تسهیل دسترسی افراد دارای معلولیت و بیماران خاص پیشنهاد می‌شود ضمن بهره‌گیری از مشارکت نهادهای گفتمان‌ساز و آگاهی‌بخش تراز اول کشور برای تحکیم گفتمان گردشگری به‌مثابه حق، به مناسب‌سازی زیرساخت‌های گردشگری و اتخاذ تدابیری جهت تسهیل دسترسی این افراد به وسایل حمل‌ونقل عمومی با بهای مقرون‌به‌صرفه و اقتصادی و

■ در شماری از کشورهای مورد مطالعه جهت افزایش دسترسی به سفر از خلال سفرهای جمعی، سیاست‌هایی چون اعمال تخفیف مالیاتی برای راهنمایان و برگزارکنندگان سفرهای جمعی (با در نظر داشتن مقدار معینی از بازدید در سال) مورد توجه قرار می‌گیرند.

■ کشورهای مورد ارزیابی برای افزایش دسترسی افراد دارای معلولیت به سفر، ضمن مناسب‌سازی زیرساخت‌ها، آموزش نیروی انسانی و کارکنان بخش گردشگری جهت ارائه خدمات مناسب به گروه هدف، وضع قوانین ناظر بر تسهیل دسترسی این گروه و پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب به ارائه یارانه سفر به این افراد پرداخته‌اند.

ارائه وام کم‌بهره پرداخته شود.

■ در راستای افزایش مدت زمان اقامت و تسهیل دسترسی کارمندان و کارکنان به سفر پیشنهاد می‌شود سیاست‌هایی چون مدیریت هدفمند تعطیلات پایان هفته، تجمیع تعطیلات کشور و ارائه بسته‌های تخفیفی بر حسب طول مدت اقامت و ارائه پاداش تعطیلات می‌شود.

■ در راستای افزایش دسترسی به سفر از خلال سفرهای جمعی نیز پیشنهاد پیاده‌سازی سیاست‌هایی چون اعطای معافیت‌های مالیاتی به برگزارکنندگان سفرهای جمعی با میزان معینی از سفرها در سال پرداخته می‌شود.

رویکردهای مواجهه با حفاری غیرمجاز برای کاوش آثار تاریخی فرهنگی: مطالعه تطبیقی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20686](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20686)



بیان / شرح مسئله

مسئله حفاظت از میراث فرهنگی و الزامات قانونی و نظارتی مرتبط با آن نه تنها در ایران بلکه در سایر نقاط جهان توجهات زیادی را جلب کرده است. با وجود تلاش‌های گسترده برای حفظ این میراث ارزشمند، چالش‌هایی در رابطه با حفظ و ترویج آن در مقیاس‌های مختلف همچنان

با توجه به روند افزایش جرائم در چند سال اخیر جدی‌تر شده و نیازمند توجه ویژه به سیاست‌های منسجم و همه‌جانبه است. بنابراین، لازم است که نگاهی به تجربیات کشورهای موفق در این زمینه داشته باشیم تا بتوانیم پیشنهادهای سیاستی کارآمدتری ارائه کنیم.

وجود دارد. طبق گزارش‌های سازمان یونسکو، در سال ۲۰۲۳ حدود ۳۰۰۰ سایت میراث جهانی ثبت شده‌اند که ۲۲ درصد آنها در معرض خطر نابودی قرار دارند. در این میان، یکی از مسائل حیاتی که کشورها با آن مواجهند، مسئله حفاری غیرمجاز است. این مشکل در ایران به‌ویژه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در کشورهای پیشرو در زمینه حفاظت از میراث فرهنگی، قوانین و مقررات معمولاً بر حوزه‌های کلیدی مانند تدوین مقررات خاص، تقویت آموزش‌های فرهنگی، فراهم کردن مشوق‌های مالی و توسعه زیرساخت‌های نظارتی متمرکز است. به عنوان مثال، در آلمان، دولت بیش از

۴ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را به حفظ میراث فرهنگی اختصاص داده است، که بالاترین میزان در میان کشورهای مختلف است. در آمریکا نیز، در سال ۲۰۲۲، بیش از ۲.۵ میلیارد دلار برای پروژه‌های حفاظت از میراث فرهنگی اختصاص یافت. همچنین در

چین، دولت برای حمایت از میراث فرهنگی و مرمت آثار تاریخی، بیش از ۱.۸ میلیارد دلار در سال هزینه می‌کند. در این کشورها، همکاری میان دولت‌ها و نهادهای محلی و خصوصی برای حفاظت از میراث فرهنگی، نقش حیاتی ایفا می‌کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ الحاق موادی به فصل نهم کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی و با محوریت موضوعات جدید در حوزه حفاری غیرمجاز و استفاده از ابزارهای نوین کاوش،
■ ایجاد برنامه‌های ملی آموزش میراث

فرهنگی در مدارس و دانشگاه‌ها و توسعه برنامه‌های عمومی برای آگاهی بخشی در خصوص اهمیت حفظ میراث فرهنگی،
■ طراحی طرح‌های حمایتی برای مناطق بومی و محلی و تقویت زیرساخت‌های نظارتی و امنیتی به منظور محافظت از محوطه‌های باستانی،

■ ایجاد مشوق‌های اقتصادی برای بخش خصوصی به منظور سرمایه‌گذاری در پروژه‌های حفاظت از میراث فرهنگی،
■ همکاری میان دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی برای مقابله با قاچاق آثار باستانی و تخریب محوطه‌های تاریخی.





بیان / شرح مسئله

موضوع پوشش تحصیل کامل کودکان لازم‌التعلیم از طریق سیاست آموزش اجباری و رایگان از سال ۱۳۲۲ و با تصویب «قانون راجع به آموزش و پرورش عمومی اجباری و مجانی» آغاز شده و شاخص پوشش تحصیلی به‌ویژه در دوره

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های کلیدی حاصل از بررسی و تحلیل همه‌جانبه پدیده بازماندگی از تحصیل در گزارش حاضر عبارتند از:

الف) مهم‌ترین علل و ریشه‌های بازماندگی از تحصیل

۱. مشکلات مالی و معیشتی خانواده و اشتغال به‌کار کودکان در راستای بهبود معیشت و اقتصاد خانواده؛
۲. مشکلات و باورهای عرفی و اجتماعی؛
۳. بدسرپرستی کودکان؛
۴. بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج کودکان؛
۵. موانع جغرافیایی، دوری از مدرسه و

و احصای علل و ریشه‌های اساسی وقوع پدیده بازماندگی از تحصیل و چالش‌های مواجهه با آن و درنهایت، بازاندیشی در سیاست‌ها، قوانین و مقررات، برنامه‌ها و سازوکارهای حکمرانی مواجهه با این پدیده اجتناب‌ناپذیر است.

آسیب‌های اجتماعی؛

۱۲. واگذاری اختیار عدم ثبت‌نام پایه اول ابتدایی به والدین در آیین‌نامه اجرایی مدارس؛
۱۳. سایر عوامل درون‌فردی همچون ترس و اضطراب و درون‌مدرسه‌ای همچون ضعف در صلاحیت‌های حرفه‌ای معلمان.

ب) ارکان و بازیگران حکمرانی زیست‌بوم پدیده بازماندگی از تحصیل

مهم‌ترین ارکان و بازیگرانی که مستقیماً در زیست‌بوم پدیده بازماندگی از تحصیل، نقش یا تکالیفی دارند عبارتند از: وزارت کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، دستگاه‌های حمایتی

ابتدایی در حال حاضر به حدود ۹۸ درصد رسیده است اما، عدم تحقق اهداف سیاست انسداد مبادی بی‌سوادی^۱ و بروز پدیده بازماندگی از تحصیل کودکان لازم‌التعلیم کماکان یکی از چالش‌های نظام آموزش و پرورش کشور است. بنابراین عارضه‌یابی

ضعف در زیرساخت‌های آموزشی؛

۶. مشکلات سجلی یا فقدان مدارک هویتی؛
۷. ضعف جسمانی و ذهنی کودک و صبر والدین برای ثبت‌نام با تأخیر وی در مدرسه؛
۸. ناکامی و شکست‌های پی‌درپی تحصیلی ناشی از مشکلات ویژه یادگیری؛
۹. تحصیل کودکان در ساختارهای غیررسمی و شبه‌مدارس؛
۱۰. مهاجرت به خارج از کشور و مهاجرت‌های مستمر خانواده‌ها در سطح کشور؛
۱۱. درگیر شدن کودکان و نوجوانان در

۱. ماده (۱) مصوبه جلسه ۵۹۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع سیاست‌های سوادآموزی: وزارت آموزش و پرورش، با هدف «انسداد ورودی بی‌سواد» از طریق افزایش «ترخ جذب خالص کودکان ۶ ساله» و «پوشش واقعی کامل لازم‌التعلیمان»، موظف است انعطاف و نوآوری‌های لازم را در روش‌ها، ضوابط آموزشی، روندها و رویه‌های اداری صورت دهد و حسب ضرورت در مناطق روستایی کم‌جمعیت و عشایری که تشکیل کلاس کمتر از حدنصاب مقرون‌به‌صرفه نیست، از شیوه خرید خدمات آموزشی از اشخاص حقیقی و حقوقی واجد شرایط، بهره گیرد.

(سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و دیگر نهادهای حمایتی انقلابی مانند ستاد اجرایی فرمان حضرت امام خمینی (ره) و بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی)، سازمان ثبت احوال، وزارت دادگستری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت فناوری اطلاعات و ارتباطات، شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما و وزارت آموزش و پرورش.

ج) مهم‌ترین چالش‌های سیاستگذاری و قانونگذاری درخصوص پدیده بازماندگی از تحصیل

۱. ضعف در حکمرانی یکپارچه در زیست‌بوم پدیده بازماندگی از تحصیل؛
۲. خلأها و نقایص قوانین مرتبط با آموزش

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. قانونگذاری صریح درخصوص انسداد مبادی بی‌سوادی، تعیین حدود و ثغور سنی کودکان لازم‌التعلیم و تصریح بر اجرای آموزش اجباری از دوره تحصیلی ابتدایی تا پایان دوره متوسطه اول و وضع مجازات‌ها و محدودیت‌های لازم درخصوص هرگونه ممانعت از تحصیل کودکان و نوجوانان؛
۲. وضع مقررات و ضوابط تحصیلی لازم برای ایجاد انعطاف در محتوا، برنامه‌ها و روش‌های آموزشی، مکان و زمان آموزش، شیوه‌های ارزشیابی و ارائه مدارک تحصیلی در تناسب با اقتضائات و ویژگی‌های سنی و جنسیتی و شرایط محیطی و زندگی هر گروه از کودکان بازمانده از تحصیل؛
۳. طراحی و استقرار سامانه یکپارچه شناسایی، جذب و حمایت کودکان و نوجوانان بازمانده از تحصیل با همکاری ذی‌ربطان کلیدی زیست‌بوم پدیده بازماندگی از تحصیل؛
۴. تمرکز و تخصیص تمامی اعتبارات مربوط به انسداد مبادی بی‌سوادی و جذب کودکان و نوجوانان بازمانده از تحصیل در

اجباری و نظارت ناکافی در اجرای این قوانین؛

۳. فقدان سامانه یکپارچه شناسایی بهنگام و پیگیری امور کودکان بازمانده از تحصیل؛
۴. اختلاط آماری و پیچیدگی در محاسبه شاخص بازماندگی از تحصیل؛
۵. عدم انعطاف برنامه‌های درسی متناسب با شرایط و اقتضائات بازماندگان از تحصیل.

د) مهم‌ترین محورهای مورد توجه برای سیاستگذاری و قانونگذاری

۱. ایجاد شفافیت قانونی درخصوص تعیین سن افراد لازم‌التعلیم و اجباری کردن آموزش از دوره ابتدایی تا پایان دوره اول متوسطه؛
۲. یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات مرتبط با بازماندگان از تحصیل؛
۳. تعیین ردیف بودجه اختصاصی و تأمین و تخصیص بهنگام اعتبارات لازم برای

سامان‌دهی امور مرتبط با جذب بازماندگان از تحصیل؛

۴. توسعه دوره پیش‌دبستانی به‌ویژه در مناطق محروم و لازم‌التوجه؛
۵. پشتیبانی و ارائه بسته‌های حمایتی و تأمین مایحتاج تحصیلی کودکان اقشار نیازمند؛
۶. رفع مشکلات سجلی و هویتی کودکان فاقد اوراق هویتی؛
۷. لزوم پالایش داده‌ها و آمار بازماندگان از تحصیل با آمار مهاجران به خارج از کشور، افراد فوت شده در سنین لازم‌التعلیم و افراد دارای معلولیت شدید ذهنی؛
۸. ارائه تسهیلات و خدمات تحصیلی ویژه به بیماران صعب‌العلاج و افراد با نیازهای ویژه؛
۹. معاضدت و حمایت قضایی و لازم از کودکان و نوجوانان بازمانده از تحصیل.

یک ردیف اعتباری خاص با عنوان «انسداد مبادی بی‌سوادی و جذب بازماندگان از تحصیل» در ذیل ردیف‌های اعتباری وزارت آموزش و پرورش؛

۵. پوشش کامل و رایگان شدن ثبت‌نام و تحصیل کودکان در دوره پیش‌دبستانی در تمام مناطق عشایری و مناطق مرزی و دوزبانه لازم‌التوجه آموزشی و پرورشی؛
۶. ممنوعیت و تعیین استلزامات حقوقی لازم جهت جلوگیری از هرگونه ارائه آموزش‌های عمومی خارج از مدرسه که با هدف جایگزینی با آموزش رسمی عمومی در مدارس صورت می‌پذیرد؛
۷. مشارکت فعال دستگاه‌ها برای تأمین کتب‌درسی و تغذیه رایگان، بسته‌های حمایتی (از قبیل نوشت‌افزار و کیف، کفش و پوشاک) و منابع آموزشی و کمک‌آموزشی و دیگر اقدام‌های حمایتی برای کودکان و نوجوانان لازم‌التعلیم مناطق عشایری، مرزی و مناطق لازم‌التوجه آموزشی و پرورشی؛
۸. شناسایی کودکان و نوجوانان فاقد

اسناد سجلی یا هویتی اعم از اتباع ایرانی و غیرایرانی ازسوی وزارت کشور و تسهیل در صدور مدارک احراز هویت به‌منظور ثبت‌نام در واحدهای آموزشی؛

۹. اعلام اسامی و نشانی به‌روز همراه با کد پستی کودکان و نوجوانان ایرانی و غیرایرانی در سنین قانونی تحصیل ازسوی سازمان ثبت‌احوال کشور به دادگستری‌ها و همچنین ادارات کل آموزش و پرورش و آموزش و پرورش شهرستان‌ها و مناطق آموزشی کشور؛
۱۰. اعلام اطلاعات اسمی کودکان و نوجوانان لازم‌التعلیم ایرانی مهاجرت کرده به خارج از کشور و کودکان لازم‌التعلیم اتباع خارجی مقیم کشور به‌صورت برخط به وزارت آموزش و پرورش و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط ازسوی وزارت کشور؛
۱۱. اعلام اطلاعات هویتی افراد دارای بیماری صعب‌العلاج در سنین تحصیل اجباری ازسوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به وزارت آموزش و پرورش و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط.



بیان / شرح مسئله

مساجد نه تنها محلی برای عبادت افراد بلکه مکانی برای قضاوت، محل تجمع و هم‌فکری مسلمانان و همچنین جایی برای رفع مشکلات مردم بوده‌اند و با گذشت بیش از ۱۴ قرن از پیدایش این مکان مقدس، در جامعه حاضر و اثرگذارند. علت اصلی بقای مسجد را می‌توان دو رکن مردمی بودن و استقلال آن دانست؛ به نحوی که هر مقطع از تاریخ همچون انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ با

تقویت این دو عنصر، تأثیرات اجتماعی و فرهنگی مسجد نیز شدت گرفته است. در شرایط کنونی که هزینه‌های مساجد در تمامی زمینه‌ها (عمرانی، فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی، زیرساخت، انرژی و ...) افزایش یافته است، استقلال اقتصادی مساجد با خطرهایی روبه‌رو شده است. از این جهت، گزارش حاضر به بررسی وضعیت رقبات و موقوفات منفعتی مساجد کشور و چالش‌های فعال‌سازی آنان

می‌پردازد؛ چراکه اولاً، یکی از مهم‌ترین منابع پایدار تأمین مالی مساجد در طول تاریخ بوده و از پایه‌های خوداتکایی اقتصادی مساجد شناخته می‌شوند و ثانیاً، آسیب‌شناسی آنها می‌تواند نشانگر بخشی از عملکرد نهادها و قوانین متعددی باشد که پس از انقلاب اسلامی در حوزه وقف و مسجد و در راستای حمایت از عنصر مردمی بودن و استقلال مساجد تدوین شده است.

مهم‌ترین چالش‌های فعال‌سازی رقبات منفعتی و موقوفات مساجد عبارت‌اند از:

۱. اخذ شناسه ملی: اخذ شناسه ملی مساجد که از پیش‌نیازهای امور ضروری همچون افتتاح حساب بانکی و دریافت دستگاه کارت‌خوان است؛ از طریق سازمان اوقاف و امور خیریه انجام می‌شود که فرایندی زمان‌بر دارد. به همین دلیل، کارگزاران مساجد از سازمان اوقاف ناامید شده و به روش‌های دیگری از جمله ثبت شناسه ملی کانون فرهنگی مسجد در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی روی می‌آورند. اضافه‌آنکه پذیرش کسورات شامل حق التولیه (در صورتی که سازمان متولی باشد)، حق النظاره و سهم عمران و آبادانی موقوفه (یعنی کسر ۲۲ درصد از درآمد موقوفه) از شروط ثبت شناسه ملی در سازمان اوقاف است.

۲. از بین رفتن منافع موقوفات و رقبات منفعتی مساجد: منافع رقبات و موقوفات مساجد به دو دلیل از بین می‌روند: نخست، با توجه به طولانی بودن عمر بسیاری از موقوفات،

عین آنها در خطر مستهلک شدن قرار دارد؛ دوم، درآمدهای شمار قابل‌توجهی از آنان به دلیل عواملی نظیر واگذاری سرقفلی آنها یا ضعف نظام اطلاع‌رسانی به عموم متقاضیان استیجاری به طرز چشمگیری کاهش یافته است. سوءمدیریت و همچنین ناآگاهی کارگزاران مساجد از قوانین و فرایندهای مرتبط را می‌توان از علل این اتفاق دانست.

۳. چندپارگی مدیریت مساجد: موقوفات حسب شرایطی که در وقف‌نامه آنها درج شده است، بسیار متفاوت هستند؛ برای نمونه، در برخی وقف‌نامه‌ها متولی و ناظر و یا حتی کیفیت وقف مجهول بوده و در مواردی، تمامی ارکان اداره موقوفه با جزئیات مشخص شده است. این تنوع و تکرر موقوفات و اقتضائات ویژه اداره هر کدام در کنار فقدان مدیریت متمرکز مساجد در قوانین و همچنین عدم پایبندی به تفاهم‌نامه میان سازمان اوقاف و امور خیریه و مرکز رسیدگی به امور مساجد کشور موجب شده است که مدیریت مساجد و رقبات آنها چندپاره و غیرمؤثر باشد.

۴. پایین بودن درآمد موقوفات متصرفی نسبت به سایر موقوفات: اجاره‌داری اصلی‌ترین روش درآمدزایی از موقوفات به شمار می‌رود و سازمان اوقاف تصدی بسیاری از امور اجاره‌داری موقوفات متصرفی را به دست گرفته که جایگاه تنظیم‌گری و حاکمیتی آن را تحت‌تأثیر قرار داده است. نتیجه آنکه درآمد موقوفات متصرفی نسبت به موقوفاتی که متولی آنها هیئت امنای بخش خصوصی هستند، به طرز قابل‌توجهی کمتر است.

۵. ابهام و ناکارآمدی قوانین: قوانین و مقررات حوزه وقف و مسجد مبهم، متداخل و ناکارآمدند؛ به گونه‌ای که نه‌هندسه نهادی اثربخشی در امور مساجد شکل گرفته و نه دو عنصر مردمی بودن و استقلال آنها حفظ شده است.

۶. بی‌توجهی به بُعد اقتصادی نهاد وقف: هم در ساختار اداره کشور و هم در اسناد بالادستی سازمان اوقاف به بُعد اقتصادی نهاد وقف بی‌توجهی شده که همین امر اداره سنتی امور موقوفات و استقرار نیافتن الگوهای درآمدزایی جدید وقف را در سازمان به‌دنبال داشته است.

۵. اضافه کردن هیئت امنای اماکن مذهبی در کنار «خبره محلی» در مواد (۱۱، ۱۳ و ۱۴) آیین‌نامه اجرایی و تبصره‌های مربوطه با موضوع افراد ذی‌صلاح جهت تشخیص منفعت موقوفه؛ ۶. تسریع فرایندهای اخذ شناسه ملی مساجد و رقبات آنها با همکاری مرکز رسیدگی به امور مساجد.

۳. تمرکز سازمان بر ایفای نقش تنظیم‌گری و برون‌سپاری مدیریت اجاره‌داری رقبات به بنگاه‌های ذی‌صلاح براساس چارچوب‌های مقرر شده توسط سازمان اوقاف و مجلس شورای اسلامی؛ ۴. احیای سرقفلی‌های واگذار شده موقوفات مساجد؛

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از این رو موارد زیر پیشنهاد شده است:

۱. اصلاح ماده (۱۱) قانون تشکیلات سازمان اوقاف با موضوع اخذ حق التولیه و حق النظاره با محوریت مستثنا شدن موقوفات مساجد؛ ۲. اصلاح آیین‌نامه‌های اجرایی قانون تشکیلات سازمان اوقاف در راستای شفاف‌سازی فرایندهای مدیریت رقبات؛

اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20723](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20723)



مسئله اصلی

ارزیابی فعالیت مشاغل خانگی و کارگاهی حوزه‌های فرش دستبافت، قالی و صنایع دستی بیشتر از آنکه به ساعات حضور مشخص و منظم شاغلین آنها وابسته باشد، با پیشرفت محصولات و تولیدات مرتبط قابل سنجش است. لذا تبصره

«۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی، مبنای محاسبه بیمه را ارزیابی مساحت فرش یا قالی در نظر گرفته است. اما از آنجاکه فعالیت‌های این حوزه (صنایع فرش و قالی) در حوزه وظایف و اختیارات وزارت

صنعت، معدن و تجارت، متمرکز است، واگذاری این وظیفه به بازرسان وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مطابق تبصره «۱» ماده (۲) این قانون، مشکلاتی را در مسیر فرایند اجرا ایجاد می‌کند.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

انتخاب وزارت صنعت، معدن و تجارت برای نظارت بر فعالیتهای حوزه فرش و قالی به جهت اینکه فعالیتهای صنعتی این حوزه (صنایع فرش و قالی) در اختیارات این

دستگاه است، منجر به افزایش کارآمدی در فرایند اجرا می‌شود. انتخاب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به عنوان

ناظر بر بیمه شاغلین صنایع دستی در گزارش صحن، کافی نیست و لازم است تا درخصوص معیارها و ضوابط این موضوع نیز تدقیق صورت گیرد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود متن پیشنهادی کمیسیون صنایع و معادن به نحوی تغییر کند که درعین حال که نظارت بر بیمه فعالین حوزه صنایع فرش و قالی برعهده وزارت صنعت،

معدن و تجارت قرار می‌گیرد و نظارت بر رشته فعالیتهای طبقه‌بندی شده در دسته صنایع دستی به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی واگذار می‌شود،

این اقدام باید ضمن توجه به چگونگی نظارت بر بیمه فعالین آن و معیارهای اختصاصی و منحصر به فرد هر کدام از رشته‌های صنایع دستی صورت گیرد.

بررسی الزامات و ابعاد ارتقای سطح سازمانی ادارات آموزش و پرورش استان‌ها (در راستای بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20727](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20727)



بیان / شرح مسئله

تمرکززدایی و چابک‌سازی نظام آموزش و پرورش همواره یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران آموزشی بوده است و یکی از محورهای مهم قانون برنامه هفتم پیشرفت به شمار می‌رود. سیاست‌ها و ایده‌های مختلفی بدین منظور مطرح شده است که از میان آنها می‌توان به تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان، شهرستان و مناطق کشور و ایده مدرسه‌محوری اشاره کرد. در این راستا، یافته‌های پژوهشی نشان می‌دهد حرکت به سمت تمرکززدایی با هر سازوکاری بدون اقدام برای کاستن از وظایف حوزه ستادی و تقویت لایه‌های میانی و پایینی مدیریتی و تفویض اختیارات به آنها امکان‌پذیر نیست. همچنان که طرح‌هایی مانند مدرسه‌محوری و حتی تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان،

اختیارات گسترده اداری، مالی و تأمین نیروی انسانی از ستاد مرکزی به آنها، یکی از سازوکارهای مهم در راستای تمرکززدایی به حساب می‌آید که در ادامه می‌توانست با برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های ترمیمی و برطرف کردن کاستی‌های اقدامی پیش‌رونده در زمینه چابک‌سازی و انعطاف‌پذیری آموزش و پرورش باشد. اما در سال ۱۳۸۶، به موجب تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری» تمامی واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به‌استثنای استانداری‌ها) باید حداکثر در سطح اداره کل سازمان‌دهی می‌شدند.^۱ به همین سبب سازمان‌های آموزش و پرورش استانی بار دیگر به ادارات کل آموزش و پرورش تنزل پیدا کردند.

شهرستان و مناطق کشور، که قدمتی دیرینه دارند، نتوانسته‌اند آن‌گونه که موردنظر سیاستگذاران بوده است، بروز و ظهور عینی و عملی داشته باشند. بررسی پیشینه سیاستگذاری‌های مرتبط با تمرکززدایی آموزشی نشان می‌دهد که در اسفندماه سال ۱۳۷۹ طرح «تشکیل سازمان آموزش و پرورش استان» به‌منظور چابک‌سازی ستاد مرکزی آموزش و پرورش و تقویت سطوح میانی مدیریتی، به‌وسیله واگذاری امور اجرایی به واحدهای استانی، به تصویب شورای عالی اداری رسیده است. این طرح با ارتقای ساختاری ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها و تبدیل آنها به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی، که متشکل از تجمیع دستگاه‌های دولتی وابسته به آموزش و پرورش بود^۱ و همچنین تفویض

۱. سازمان نهضت سوادآموزی، سازمان آموزش و پرورش استثنایی، سازمان ملی پرورش استعدادهای درخشان و سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور.
۲. بند «ی» ماده (۲۹)، مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶/۷/۲۴: واحدهای سازمانی وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی در مراکز استان‌ها (به‌استثنای استانداری‌ها) با رعایت ماده (۲۹) این قانون حداکثر در سطح اداره کل سازمان‌دهی می‌شوند و سازمان‌های موجود در این سطح تغییر می‌یابند.

سازمان‌های آموزش و پرورش در طی مدت استقرار (۱۳۸۶-۱۳۸۰) با چند چالش عمده مواجه بودند و به همین دلیل از رسیدن به اهداف خود بازماندند. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت‌اند از: ۱. اجرای کوتاه‌مدت برنامه و تدوین نشدن آیین‌نامه‌ها و تفویض نشدن کامل اختیارات؛ ۲. پیروی نکردن واحدهای استانی سازمان نوسازی از ادغام در سازمان‌های آموزش و پرورش استان؛ ۳. کمبود اعتبارات استانی؛ ۴. دخیل نبودن وزارت آموزش و پرورش در تغییرات ساختاری. باوجود آسیب‌شناسی‌های مذکور، احیای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای تمرکززدایی از ستاد مرکزی آموزش و پرورش با سازوکار ایجاد سازمان‌های آموزش و پرورش استانی، چند اقدام ضروری است:

۱. تجمیع تمامی واحدهای وابسته به آموزش و پرورش در استان (اداره کل آموزش و پرورش، واحدهای استانی قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، سازمان نوسازی، تجهیز و توسعه مدارس کشور و دانشگاه فرهنگیان) و تشکیل سازمان‌های آموزش و پرورش استانی. بازمهندسی ساختار اداری باید بر اساس سه اصل زیر انجام پذیرد:

الف) به‌موجب ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۴) «دستورالعمل سازمان‌دهی واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی در سطوح تقسیمات کشوری»

دوباره سازمان‌های آموزش و پرورش استانی همراه با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های کارآمدتر، علاوه بر آنکه سبب تفویض اختیارات گسترده به استان‌ها و تقویت سطوح میانی مدیریتی و افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران اجرایی می‌شود، مزایای دیگری در راستای اجرایی‌سازی قانون برنامه هفتم پیشرفت ایفا خواهد کرد که عبارت‌اند از: ۱. کاهش نیروی انسانی ستادی و انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها (مورد تأکید بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)؛

مصوب شورای عالی اداری کشور، تمامی واحدهای مربوط به وزارت آموزش و پرورش «تحت مدیریت واحد» قرار گیرند.

به‌عبارتی دیگر، رئیس سازمان آموزش و پرورش استان بالاترین مقام اجرایی وزارتخانه در استان (توسط وزیر) تعیین می‌شود و مسئولیت کلیه امور سازمان ازجمله ایجاد هماهنگی در بین دستگاه‌های استانی مربوط به آموزش و پرورش را برعهده دارد و در مقابل وزیر آموزش و پرورش و مراجع نظارتی استانی پاسخگو است.

ب) به‌موجب تأکید بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر کاستن از واحدهای سازمانی، تمام واحدهای عمومی چهار دستگاه اجرایی مذکور، شامل روابط عمومی، حراست، گزینش فناوری اطلاعات، حقوقی با رعایت

۲. کاهش تصدی‌گری اداری و کاستن از نظام دیوان‌سالار آموزش و پرورش و نیز افزایش اختیارات و تصمیم‌گیری‌های مدرسه در راستای رویکرد مدرسه‌محوری (بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت)؛ ۳. کاهش هزینه‌های جاری و افزایش بهره‌وری در وزارت آموزش و پرورش (تبصره «۱» ماده (۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت)؛ ۴. ایجاد مدیریت یکپارچه در شهرستان، حذف ساختارهای غیرضرور و جلوگیری از موازی‌کاری (بند «الف» ماده (۹۱) قانون برنامه هفتم).

قوانین و مقررات مربوطه ادغام شوند. ج) به‌سبب کاسته نشدن از قدرت اجرایی واحدهای استانی نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور و قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، بازنگری در ساختار باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که سطح سازمانی آنها از اداره کل پایین‌تر لحاظ نشود.

۲. اصلاح ساختار متمرکز مالی، تفویض اختیار بودجه‌ریزی به سازمان‌های آموزش و پرورش استانی و تخصیص ردیف‌های مستقل برای سازمان‌های آموزش و پرورش در لویای بودجه سنواتی.

۳. بازتعریف وظایف واحدهای مرتبط با آموزش و پرورش در استان و تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مورد نیاز درخصوص نحوه ارتباط آنها با ستاد مرکزی و سازمان‌های آموزش و پرورش استانی.

زیست شکننده نیروی کار در ایران (۱): دلالت‌های مفهومی تغییر ماهیت کار و ظهور بی‌ثبات کاری

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20643](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20643)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۶۴۳
۱۴۰۴/۰۲/۰۲

بیان / شرح مسئله

مجموعه تحولات ایجاد شده در جهان در عرصه «کار»، صاحبان نیروی کار را با استثمار و بیکاری گاه و بیگاه روبه‌رو کرده است. این تحولات واجد تأثیرات متنوعی بوده که شاید مهم‌ترین آن، تغییر ماهیت «اشتغال» و ظهور مشاغل جدید است. ویژگی اصلی و محوری نظام جدید بازار کار، رواج پدیده‌ای است که از آن تحت عنوان «بی‌ثبات کاری» یاد می‌شود. این پدیده، ماهیت درونی غالب مشاغل جدید ایجاد شده است؛ مشاغلی که امروزه با عناوینی همچون «فریلنسینگ»، «مشاغل پلتفرمی» و «خوداشتغالی» شناخته می‌شوند. این مشاغل ماهیتی شکننده، گهگاهی و موقتی دارند و به‌طور موردی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بی‌ثبات‌شدگی کار به معنای «نااطمینانی»، «تزلزل» و «شکندگی» اشتغال است. در این تعبیر، کار بی‌ثبات یا بی‌ثبات کاری به انواع کارهایی اطلاق می‌شود که مبتنی بر قراردادهای ثابت کار و شامل سایر حقوق آن-مثل دستمزد، تعداد ساعات مشخص، دوام، ایمنی، مزایای

آمار تقریباً ناچیز قراردادهای دائمی بازار کار در ایران در مقایسه با میانگین قراردادهای دائمی در سطح جهان، نشان می‌دهد بی‌ثبات کاری در بازار کار ایران حتی نسبت به بحران موجود در سطح بین‌المللی نیز شدیدتر است. پژوهش حاضر نخستین گزارش از مجموعه گزارش‌های با عنوان «زیست شکننده نیروی کار در ایران» با محوریت کلی «بی‌ثبات کاری و چالش‌های برآمده از آن در ایران» است و تلاش خواهد کرد تا در گام اول دلالت‌های مفهومی، زمینه‌های نظری و تحولات تاریخی مربوط به تغییر ماهیت اشتغال و ظهور پدیده بی‌ثبات کاری و تأثیر آن بر حقوق نیروی کار را مورد بررسی قرار دهد.

شغل تمام‌وقت است و شامل گروه‌هایی همچون «موقتی‌کاران» (شامل افراد واجد اشتغال ناقص، مقاطعه‌کاران، مشاغل فصلی و مشاغل پاره‌وقت)، «افراد فعال در اشتغال مثلی» (افراد شاغل تحت پوشش شرکت‌های پیمانکاری و برون‌سپاری)، «افرادی که محیط کار ثابت و

و کوتاه‌مدت یا با قرارداد یا بدون آن برای کارفرماهای گوناگون انجام می‌شوند. براساس مطالعه سازمان بین‌المللی کار، در حال حاضر فقط حدود ۲۵ درصد از مشاغل جهان تمام‌وقت‌اند و ۷۵ درصد شاغلان مشاغل منقطع و کوتاه‌مدت دارند.

در ایران، ماهیت «کار» حداقل در سه دهه اخیر از موج جهانی تحولات حوزه اشتغال متأثر بوده است. این تحولات برون‌زا در کنار برخی عوامل ساختاری و قانونی، ماهیت وجودی اشتغال در کشور را به‌شکل روبه‌تزايد به بی‌ثباتی و شکنندگی کشانده و به‌طور ویژه منجر به تضعیف حقوق شغلی نیروی کار، با مرکزیت امنیت و پایداری شغلی، شده است.

بازنشستگی، تعطیلات و غیره مطابق قانون-نیستند. ویژگی اصلی و محوری نظام جدید بازار کار، رواج «بی‌ثبات کاری» است. به‌لحاظ مفهومی، «بی‌ثبات کار» به نیروی کاری گفته می‌شود که وظایف یک شغل تمام‌وقت را به انجام می‌رساند، اما فاقد هر یک از حقوق و مزایای

مشخص ندارند» (شامل آزادکاری و خانه کاری)، «خوداشتغالان» و به طور کلی «شاغلان فاقد مزایای شغلی اشتغال تمام وقت» می شود.

ساختار اشتغال در ایران دارای چند ویژگی است که می تواند منجر به شکنندگی کار و ایجاد عدم قطعیت در زیست شغلی نیروی کار شود. این ویژگی ها عبارتند از: نرخ مشارکت اقتصادی پایین، غلبه اشتغال غیررسمی بر اشتغال رسمی، متورم بودن بخش خدمات (به ویژه در مقابل بخش صنعت)، سهم کوچک اشتغال بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی و سهم زیاد بنگاه های خرد و مشاغل خوداشتغالی (در مقابل مشاغل مزد و حقوق بگیری). تأثیر هر کدام از این متغیرها را بر تکوین بی ثبات کاری و شکنندگی اشتغال در کشور در خلال بحرانی همچون همه گیری کووید-۱۹ به خوبی می توان مشاهده کرد. کیفیت و پایداری پایین مشاغل حوزه خدمات

(به ویژه مشاغلی که در دهه ۱۳۹۰ ایجاد شده اند)، درصد کم مزد و حقوق گیران بخش عمومی و خصوصی - در مقابل درصد بالای شاغلین خوداشتغال - و سهم بالای اشتغال غیررسمی باعث شد که در شرایط نوسانات اقتصادی برآمده از آن همه گیری، بخش قابل توجهی از شاغلان از بازار کار کشور خارج شوند و به جمعیت غیرفعال اضافه شوند. در حقیقت شیوع ویروس کرونا و تعطیلی و نیمه تعطیلی بسیاری از واحدهای کسب و کار در کشور، پرده از ماهیت شکننده، بی ثبات و آسیب پذیر نیروی کار در ایران برداشت.

اگر دال مرکزی تحولات بین المللی عرصه کار، «مقررات زدایی»، «آزادسازی»، «کالایی سازی حمایت ها و خدمات اجتماعی» و «آزادسازی نیروی کار» در قالب ظهور اشکال جدید اشتغال و رواج «مشاغل بی ثبات» بوده، این تحولات در ایران در کنار

تغییرات ساختاری تجربه شده در سه دهه اخیر و بعضاً رویه های قانونی وضع شده در کشور، به شکل مضاعفی صاحبان نیروی کار را در وضعیت شکننده، بی ثبات و محروم از حمایت های قانونی و زیست رسمی و پایدار قرار داده است. سیاست گذاری نظام اشتغال و روابط کار در کشور در سال های اخیر، به جای تبعیت از راهبردهای حمایتی قانون اساسی و سیاست های کلی اشتغال و مقابله با نفوذ سیاست های جهانی نئولیبرال و تقویت نظام اشتغال، به طور فزاینده ای زمینه ساز تثبیت این سیاست های جهانی و سرمایه سالار و تضعیف مطالبات اصلی صاحبان نیروی کار در ایران عمل کرده است. خروجی این وضعیت، نیروی کار ناپایدار و بی ثباتی است که زیستی شکننده و آسیب پذیر را تجربه می کند و در میدان منازعه کار و سرمایه، بدون حمایت رسمی از جانب نهاد دولت، به خود واگذار شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور افزایش پایداری شغلی، کاهش بی ثبات کاری و ادغام مشاغل در معرض بی ثبات کاری در نظام رسمی اشتغال کشور و بهره مندی صاحبان نیروی کار از پوشش حمایت اجتماعی، پیشنهادهای ذیل در دو سطح پیشنهادهای کلان (ناظر بر بهبود فضای کلی نظام اقتصادی و کیفیت اشتغال در کشور) و پیشنهادهای اختصاصی (ناظر بر بهبود سازوکارهای حمایت اجتماعی از شاغلان) ارائه می شود:

پیشنهادهای کلان

۱. تدوین استراتژی توسعه صنعتی بلندمدت در کشور به منظور تقویت ظرفیت های تولیدی و ایجاد مشاغل پایدار و مولد مبتنی بر رابطه مزدی.
۲. تقویت بخش رسمی اقتصادی و پیش بینی سازوکارهایی به منظور افزایش تمایل نیروی کار برای فعالیت در این بخش.

پیشنهادهای اختصاصی

۱. به روزرسانی قانون کار در راستای بالا

- بردن دامنه شمول مشاغل نوظهور و کاهش دامنه مشاغل مستثنا شده در این قانون.
۲. رفع ابهامات قانونی ناظر بر امنیت شغلی نیروی کار (به ویژه ماده (۷) قانون کار).
 ۳. ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار.
 ۴. به روزرسانی قانون تأمین اجتماعی و پیش بینی سازوکارهای حمایت اجتماعی (شامل ابزارهای بیمه ای، مساعدتی و تنظیم روابط کار) در این قانون به منظور پوشش حداکثری شاغلین در کشور.

تحولات برنامه‌ریزی در حوزه محرومیت‌زدایی پس از انقلاب اسلامی (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20645](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20645)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۶۴۵
۱۴۰۴/۰۲/۰۲

بیان / شرح مسئله

از ابتدای انقلاب اسلامی وجود مناطق و گروه‌های محروم در سطح کشور از مهم‌ترین مسائل اجتماعی و تلاش برای رفع آن همواره مورد تأکید مسئولین در سطوح مختلف تصمیم‌گیری بوده است. لذا، تلاش برای زدودن محرومیت از چهره مناطق کشور در قالب سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مختلف صورت گرفته است. در این زمینه، مهم‌ترین سند برنامه بالادستی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که دولت متولی آن بوده و پس از انقلاب اسلامی و حدود یک دهه توقف در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، این برنامه‌ها از سال ۱۳۶۸ دوباره از سر گرفته شد. بر این اساس، متن پیش‌رو که به بررسی برنامه‌های اول تا هفتم توسعه پس از انقلاب در حوزه محرومیت‌زدایی می‌پردازد در پی پاسخ به چنین پرسش‌هایی است: آیا برنامه‌های توسعه ملی آن‌گونه که انتظار می‌رود ملی

است و گروه‌های مختلف برساننده ملت ایران از جمله اقشار و مناطق محروم کشور را نیز پوشش می‌دهد و دغدغه بسان‌سازی و رفع محرومیت‌های آنان را نیز دارد؟ این برنامه‌ها در حوزه محرومیت‌زدایی دارای چه نقاط قوت و ضعفی است؟ درواقع، در مهم‌ترین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور توجه به موضوع محرومیت‌زدایی چگونه بوده و در این چند دهه برنامه‌ریزی چه تحولاتی یافته است؟

روند پرداختن به محرومیت‌زدایی در این برنامه‌ها نشان می‌دهد در برنامه‌های اول و دوم توسعه موضوع محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق محروم دغدغه برنامه‌ها بوده است. در برنامه سوم تا ششم توسعه شاهد نقش کم‌رنگ احکام مربوط به محرومیت‌زدایی هستیم و عملاً مسئولیت اجتماعی دولت کاهش یافته است. از برنامه هفتم نسبت به برنامه‌های سوم تا ششم موضوع محرومیت‌زدایی دوباره مورد توجه اساسی قرار گرفته و ابعاد بیشتری از آن در برنامه گنجانده شده است. اما این برنامه‌ها از زاویه‌ای دیگر، روندی معکوس را سپری کرده‌اند. در برنامه اول و دوم که به محرومیت‌زدایی توجه بیشتری شده به مشارکت مردمی و موضوع زنان

کم‌توجهی شده است. در حالی که در برنامه‌های سوم تا ششم به این موضوعات بها داده شده، اما در برنامه هفتم با اینکه موضوع محرومیت‌زدایی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد، از نگاه و برنامه ویژه برای زنان سرپرست خانوار مناطق محروم غفلت شده است.

از منظر گونه‌شناسی اقدامات برنامه‌ای برای محرومیت‌زدایی، در این هفت برنامه توسعه، عمده دغدغه بر رفع نیازهای خدماتی- رفاهی این مناطق بوده است. به‌طوری که از مجموع ۷۰ اقدام برنامه‌ای مدون شده؛ ۳۷ اقدام (۵۳٪) اقدامات و برنامه‌های خدماتی و رفاهی، ۹ مورد (۱۳٪) عمرانی و ۲۴ برنامه: (۳۴٪) اقدامات توسعه‌ای بوده است. حال آنکه بهتر این بود که

دغدغه اصلی بر اقدامات توسعه‌ای متمرکز باشد. مبحث دیگر مهم در این زمینه، فقدان شاخص‌ها و معیارهای تعیین محرومیت و سطح آن، نبود لیست روزآمد مناطق محروم و نامشخص بودن سطح تقسیمات اداری-سیاسی اقدامات برنامه‌ای در محرومیت‌زدایی است.

در کنار موارد فوق، کارآمدسازی سیاست‌ها و برنامه‌های محرومیت‌زدایی نیازمند اقداماتی نظیر جمع‌آوری، پایش و به‌روزرسانی داده‌های مکانی و اعتبارات تخصیص‌یافته به حوزه محرومیت‌زدایی است. در این زمینه، پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، از فلسفه وجودی خود خارج شده و مکان‌یابی آن در وزارت رفاه نیز نادرست است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- گروه‌ها و مناطق محروم هدف و مخاطب مستقیم برنامه‌های توسعه باشند.
- مفهوم محرومیت و شاخص‌ها و مصادیق آن به‌دقت تعریف شود.
- در پرداختن به مناطق محروم در جایگاه محیط‌هایی شکننده، مسائل روز آنها لحاظ شود.
- لیست روزآمد مناطق محروم و تعیین سطح محرومیت آنها تدوین شود.

- دهستان و ناحیه شهری به‌عنوان سطح ژئوپلیتیکی (تقسیمات سیاسی-اداری) عملکرد برنامه‌ها در مناطق محروم گنجانده شود.
- در برنامه‌های توسعه به نابرابری جنسیتی و توانمندسازی زنان در مناطق محروم و مشارکت مردمی در برنامه‌های محرومیت‌زدایی وجه بیشتری شود.
- لزوم توانمندسازی و خودپایایی دستگاه‌های

- دولتی و عمومی غیردولتی فعال در حوزه محرومیت‌زدایی از طریق سرمایه‌گذاری ۱۰ درصدی اعتبار دریافتی در زمینه خودکفایی اقتصادی در برنامه‌های توسعه گنجانده شود.
- در برنامه‌های محرومیت‌زدایی اولویت با اقدامات از نوع توسعه‌ای باشد.
- پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان در سازمان برنامه و بودجه مستقر شده و به فلسفه وجودی آن برپایه اطلاعات مکانی برگردانده شود...

فرصت ها و ملاحظات هوش مصنوعی در نظام سلامت (۱): مروری بر مستندات و مطالعات ایران و جهان

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20678](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20678)



بیان / شرح مسئله

در سال های اخیر، هوش مصنوعی به عنوان یکی از فناوری های تحول آفرین قرن بیست و یکم، جایگاه ویژه ای در حوزه های مختلف از جمله نظام سلامت یافته است. این فناوری با توانایی پردازش حجم انبوه داده ها، یادگیری عمیق، و انجام تحلیل های پیچیده، قابلیت بهبود فرایندهای تشخیصی، درمانی، و مدیریتی را فراهم می کند. با این حال، به کارگیری هوش مصنوعی در نظام سلامت، علاوه بر فرصت هایی که دارد،

چالش هایی را نیز به همراه دارد. نبود قوانین و چارچوب های نظارتی شفاف و یکپارچه یکی از مسائل کلیدی در این حوزه است که نگرانی هایی در زمینه هایی نظیر حفظ حریم خصوصی داده های بیماران، شفافیت الگوریتم ها، و جلوگیری از سوگیری های نظام مند به وجود آورده است. همچنین، می تواند استفاده از هوش مصنوعی را در تصمیم گیری های پزشکی، مسئولیت پذیری و اطمینان

عمومی با چالش هایی مواجه کند. ضرورت دارد ضمن بهره گیری از تجربیات جهانی و تطبیق آن با نیازهای بومی، راهکارهایی جامع برای تنظیم گری و نظارت بر استفاده از هوش مصنوعی تدوین شود. این راهکارها نه تنها باید به فرصت های موجود پاسخ دهند، بلکه باید به چالش های اخلاقی، اجتماعی، و فنی نیز بپردازند تا استفاده از این فناوری هم راستا با تأمین امنیت، عدالت، و کیفیت خدمات سلامت باشد.

هوش مصنوعی فرصت‌های متعددی به‌منظور تحول در نظام سلامت کشور فراهم می‌کند. از جمله این فرصت‌ها عبارت‌اند از: ارتقای کیفیت خدمات پیشگیری، تشخیصی و درمانی، خودکارسازی فرایندها و کاهش خطاهای انسانی، بهبود کیفیت آموزش پزشکی، عدالت الگوریتمی و تصمیم‌گیری دقیق‌تر، تسهیل در توسعه و ارزیابی اثربخشی داروهای جدید، و مدیریت هوشمند داده‌ها و منابع سلامت. هوش مصنوعی در نظام سلامت می‌تواند با چالش‌هایی مواجه باشد؛ از جمله: نقض حریم خصوصی و امنیت داده‌ها، احتمال جایگزینی نیروی انسانی با این فناوری، انحصاری شدن بازار توسط توسعه‌دهندگان، کمبود زیرساخت‌های سخت‌افزاری و فنی، مسائل اخلاقی مربوط

به استفاده از هوش مصنوعی در فرایندهای حساس، تبعیض الگوریتمی و نابرابری‌های ناشی از آن و آگاهی ناکافی کارکنان و بیماران نسبت به فناوری و پذیرش آن.

تنظیم استانداردهای قانونی و فنی برای به‌کارگیری هوش مصنوعی در پزشکی، از جمله ارزیابی ایمنی و اثربخشی الگوریتم‌ها و نرم‌افزارهای مرتبط با سلامت اهمیت زیادی دارد. این استانداردها شامل تعیین مسئولیت‌ها و الزامات ثبت‌نام برای سیستم‌هایی است که بدون مداخله انسانی عمل می‌کنند.

نیاز به شفافیت در تصمیم‌های هوش مصنوعی و اعتبارسنجی نتایج آنها از طریق تحقیقات بالینی معتبر، به‌منظور افزایش اعتماد به این فناوری‌ها و پذیرش آنها در جامعه

پزشکی ضروری به‌نظر می‌رسد. ایجاد پایگاه‌های داده و زیرساخت‌های لازم برای جمع‌آوری و تحلیل داده‌های بزرگ پزشکی به‌عنوان یک پیش‌نیاز برای پیاده‌سازی مؤثر هوش مصنوعی در سلامت شناخته می‌شود.

کشورهای مختلف - از جمله اتحادیه اروپا، آمریکا، استرالیا، چین، برزیل و سنگاپور - قوانین، سیاست‌ها و دستورالعمل‌هایی را برای استفاده از هوش مصنوعی در بخش سلامت تدوین کرده‌اند که برخی از آنها به مرحله اجرا رسیده‌اند. سازمان بهداشت جهانی نیز، با توجه به اهمیت این موضوع، مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها را منتشر کرده است تا به کشورها در تنظیم‌گری هوش مصنوعی در نظام سلامت کمک کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ضروری است قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های لازم‌الظرف بر موارد ذیل برای زمینه‌سازی بهره‌برداری بهینه از فرصت‌های هوش مصنوعی و مقابله مؤثر با چالش‌ها پیش‌بینی شود:

حفاظت از داده‌ها، تعیین مسئولیت‌های هوش مصنوعی، امنیت سایبری و اصول اخلاقی در طراحی فناوری‌ها، تعریف چرخه توسعه ساختار یافته همراه با نظارت قانونی در همه مراحل توسعه هوش مصنوعی، ایجاد تعادل بین شفافیت داده‌ها و

حفاظت از حریم خصوصی افراد، تضمین عدالت در دسترسی به خدمات سلامت مبتنی بر هوش مصنوعی، مسئولیت مدنی و کیفری مطابق با شرایط جدید هوش مصنوعی شامل مسئولیت محض، بیمه اجباری، مسئولیت نیابتی و اعطای شخصیت حقوقی به هوش مصنوعی، اصلاح قوانین کار با تأکید بر اصول انسانی و اخلاقی و حمایت از افرادی که شغلشان در معرض خطر جایگزینی توسط هوش مصنوعی قرار دارد،

طراحی چارچوب حکمرانی هماهنگ که شامل ساختارهای مردم‌محور، نظام مجوزدهی پویا و همکاری‌های بین‌بخشی و بین‌المللی باشد، حمایت از مالکیت فکری، ارائه مشوق‌های مالی و مالیاتی، جلوگیری از انحصارطلبی و ایجاد محیط‌های آزمایشی همراه با مقررات حمایتی برای تقویت نوآوری‌های داخلی در زمینه هوش مصنوعی، تضمین رقابت آزاد و جلوگیری حداکثری از انحصارطلبی.

محافظت از کودکان و نوجوانان در برابر مخاطرات و

آسیب‌های اجتماعی محیط دیجیتال:

رهنمودهایی برای بهبود چارچوب‌های قانونی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20687](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20687)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۶۸۷
۱۴۰۴/۰۲/۱۵

بیان / شرح مسئله

دیجیتالی‌شدن جامعه پیامدهای زیادی را برای ساحت اجتماعی و اقشار مختلف از جمله کودکان به همراه داشته است. دسترسی کودکان به فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات؛ ضمن تغییر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مخاطرات و آسیب‌های محیط دیجیتال برای کودکان جدی هستند. مخاطرات این محیط در چارچوب محتوا-تماس-رفتار-قرارداد قابل دسته‌بندی هستند. به‌رغم وجود مخاطرات برخط متعدد برای کودکان، عمده نگرانی‌ها عبارت‌اند از قرارگرفتن کودکان در معرض محتوای آسیب‌رسان، سوءاستفاده جنسی و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

محافظت از کودکان در برابر آسیب‌های ناشی از محیط دیجیتال شامل ابعاد و مؤلفه‌های زیر است:

پیشگیری: عمده رهنمودها در این بعد عبارت‌اند از:

- ❑ احراز هویت و سن کاربران،
- ❑ فراهم کردن دسترسی متناسب با سن،
- ❑ ایجاد و تقویت ابزارهای کنترل والدین،

اندیشیده شود. لذا هدف این گزارش شناسایی مخاطرات محیط دیجیتال برای کودکان و ارائه رهنمودهای سیاستی برای بهبود چارچوب‌های قانونی است.

در نظر نمی‌گیرند. در مجموع، گرچه در لایه‌لای قوانین برخی از مواد به محافظت از کودکان در برابر مخاطرات برخط پرداخته، اما هنوز فقدان قانونی جامع در این زمینه احساس می‌شود، چراکه قوانین موجود به همه ابعاد این موضوع از جمله پیشگیری، حمایت از قربانیان و جبران خسارت و تنظیم‌گری نپرداخته‌اند.

دوران کودکی، فرصت‌ها و مخاطراتی را برای آنان ایجاد کرده است. به‌منظور استفاده بهتر کودکان از فرصت‌های این محیط و محافظت از آنان در برابر مخاطرات، باید سیاستگذاری لازم

بهره‌کشی اقتصادی از آنها. در مقیاس جهانی شاهد تغییر از عصر تنظیم‌گری ناکافی به عصر افزایش ابتکارات قانونی هستیم، این در حالی است که سیاست‌های دیجیتال ملی کنونی به‌ویژه قوانین، به‌اندازه کافی موضوعات کودکان از جمله محافظت از آنها در برابر مخاطرات را

- ❑ راه‌اندازی کمپین‌ها، ارائه آموزش‌های همگانی، آموزش مهارت‌ها و سواد رسانه‌ای،
- ❑ شناسایی گروه‌ها و افراد در معرض مخاطره با طراحی ابزارهای مناسب و حمایت از آنها با فراهم کردن بسته‌های حمایتی و مداخلاتی مناسب،
- ❑ رتبه‌بندی و طبقه‌بندی محتوا، ارتباطات و اطلاعات برحسب سن و جنس و سایر

- ❑ ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی برای کودکان،
- ❑ حذف و مسدود کردن محتوای غیرقانونی یا نامتناسب با سن و مرحله رشد کودکان،
- ❑ وزارت آموزش و پرورش نیز می‌تواند به تناسب مقطع تحصیلی و جنسیت دانش‌آموزان آموزش‌های سواد رسانه‌ای را در محتوای کتاب‌های درسی بگنجانند و مقررات خاصی را برای استفاده از فضای

دیجیتال در مدرسه تنظیم کند.

مسئولیت کسب و کارها: کسب و کارها به عنوان ارائه دهندگان خدمات، قدرت قابل توجهی در زمینه محافظت از کودکان از جمله با حذف محتوای نامناسب، شناسایی قربانیان و ردیابی مجرمان دارند. عمده وظایف آنها عبارتند از: تلاش برای دسترسی عادلانه آحاد جامعه به ویژه خانوارها و کودکان در مناطق محروم به فناوری‌ها و خدمات دیجیتال،

ادغام ملاحظات حقوق کودک در تمام سیاست‌ها و فرایندها،

اتخاذ سازوکارهای تضمین سن برای جلوگیری از دسترسی یا قرار گرفتن کودکان در معرض هرزه‌نگاری و سایر محتوای نامناسب، ایجاد رویه‌های اطلاع و حذف، از جمله الزام به مسدود کردن یا حذف محتوای سوءاستفاده جنسی از کودکان،

شناسایی فعالانه محتوای سوءاستفاده جنسی از کودکان در محصولات یا خدمات در دسترس آنها به منظور مسدود کردن یا حذف چنین محتوایی مشروط به حفظ حریم خصوصی کودکان،

گزارش محتوای برخاسته سوءاستفاده جنسی از کودکان به مجری قانون یا سایر نهادهای تعیین شده در قانون،

حفظ حریم خصوصی کودکان به صورت پیش فرض در حداکثر میزان در طراحی پلتفرم‌ها و سایر ابزارهای کاربردی مورد استفاده برای کودکان،

تهیه بسته‌های آموزش فناوری‌های ایمنی برخط به زبان کودکان،

جرم‌انگاری و تعیین مجازات برای اشخاص حقوقی یا کسب و کارهایی که علیه کودکان در محیط دیجیتال مرتکب جرم می‌شوند و تعهدشان را برای محافظت از کودکان در برابر چنین آسیب‌هایی نقض می‌کنند و

منع و جرم‌انگاری پردازش داده‌های کودکان توسط کسب و کارها برای مقاصد اقتصادی به ویژه در مواردی که می‌تواند به آنها آسیب برساند.

حمایت کیفری: عمده رهنمودها در این بعد عبارتند از:

احصای همه جرائم برخاسته علیه کودکان و ارائه تعریفی جامع از آنها،

می‌بایست اطمینان حاصل شود که قانون شامل جرائم خاص مرتبط با سوءاستفاده جنسی برخاسته از کودکان است. در این زمینه می‌توان به جرائمی همچون تولید، تکثیر، عرضه، معامله، توزیع، واردات، صادرات، بارگذاری محتوا، ذخیره، تعامل، دسترسی و در اختیار داشتن محتوای جنسی کودکان اشاره کرد،

باطل و بی‌اثر بودن رضایت مفروض کودک برای جرائمی همچون بهره‌کشی اقتصادی و سوءاستفاده جنسی،

جرم‌انگاری تلاش، همدستی و مشارکت به منظور ارتکاب جرم علیه کودکان به صورت برخط،

عملی که باعث می‌شود کودک، برای اهداف جنسی، شاهد سوءاستفاده جنسی یا فعالیت‌های جنسی از طریق فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی باشد، باید جرم‌انگاری شود، تلاش، همدستی و مشارکت به منظور ارتکاب جرم علیه کودکان در فضای دیجیتال باید جرم‌انگاری شود،

معرفی صلاحیت قضایی جهانی برای مقابله با جرائم برخاسته علیه کودکان،

تشدید مجازات در مواردی که شخص بزرگسال جرمی علیه کودکی مرتکب می‌شود، رسیدگی به کودکان متهم یا محکوم به جرم در نظام قضایی جداگانه مطابق با اصول دوستدار کودک.

حمایت از قربانیان، توان بخشی، ادغام مجدد و جبران خسارت: وجود نظام حمایت قوی از قربانیان آسیب‌های برخاسته از عناصر کلیدی در مقابله با پیامدهای آن است. عمده رهنمودها در این حوزه عبارتند از:

تقویت نظام‌های موجود خدمات توان بخشی و ادغام مجدد به گونه‌ای که به نیازهای ویژه کودکان قربانی آسیب‌های برخاسته کمک کند،

ارائه آموزش‌های تخصصی به نیروی انسانی در زمینه مراقبت روانی و اجتماعی از کودکان قربانی،

ایجاد خطوط کمکی (خط کمکی و خط تماس ویژه) که اطلاعات و ارجاعات را به ارائه دهندگان خدمات مربوطه ارائه می‌دهند، پیش‌بینی و ایجاد رویه‌های روشن برای حذف سریع محتوای سوءاستفاده جنسی از کودکان،

در نظر گرفتن سازوکارهای مختلف برای جبران آسیب/پرداخت غرامت به کودکان قربانی. همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی: ماهیت جهانی اینترنت لزوم همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی را ضروری کرده است.

رهنمود عمده در این حوزه عبارت است از: ایجاد زمینه همکاری‌های متقابل منطقه‌ای و جهانی مرتبط با محیط دیجیتال به منظور محافظت از کودکان.

تنظیم‌گری و نظارت مستقل: محافظت از کودکان در برابر آسیب‌های محیط دیجیتال موضوعی بین‌بخشی است که ذی‌نفعان مختلف درگیر آن هستند. به منظور ارتقای اثربخشی سیاست‌ها لازم است نهادی تنظیم‌گر، اقدام‌های این حوزه را همسو و بر روند اجرای موارد نام برده نظارت کند. رهنمود عمده این حوزه عبارت است از:

تعیین نهاد تنظیم‌گر و ناظر مستقل از میان نهادهای موجود با تأکید بر نهادهای حامی حقوق کودکان برای حفظ و ارتقای ایمنی برخط، از جمله محافظت از کودکان.

در نهایت، باید گفت گرچه همه موارد فوق به منظور محافظت از کودکان در برابر مخاطرات محیط دیجیتال مهم‌اند، اما به لحاظ ترتیب زمانی مواردی همچون قاعده‌گذاری برای نحوه استفاده از گوشی‌های هوشمند در مدارس، فراهم کردن دسترسی متناسب با سن، آموزش کودکان و والدین در بستر نظام مراقبت اجتماعی از دانش‌آموزان و رسانه‌ها و شناسایی فعالانه محتوای سوءاستفاده جنسی از کودکان و حذف آنها از اولویت برخوردار است.

اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی

براساس مرور تجربه‌های

جهانی و شرایط بومی بخش اول: مباحث نظری

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20710](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20710)

دفتر مطالعات اجتماعی



بیان / شرح مسئله

نظام بازنشستگی ایران در چند دهه اخیر به دلیل عوامل مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با چالش‌های فراوانی، از جمله ناپایداری مالی طرح، پوشش و عدم فراگیری طرح، تحولات جمعیتی، تحولات بازار کار، قوانین و مقررات تعهدآور، مداخلات سیاسی و وابستگی به بودجه عمومی، مواجه شده است. یکی از چالش‌های مهم تحمیلی بر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چالش قوانین و مقررات تعهدآور طرح بوده که البته تصویب این قوانین و مقررات تعهدآور و تحمیل ریسک‌های گزینشی، عدم پرداخت بدهی‌های دولت و بی‌توجهی به ماهیت بین‌نسلی بودن سازمان‌ها یا صندوق‌های بیمه‌گر در تمامی دولت‌های پیشین با فراز و فرودهایی همراه بوده است. علاوه بر این موارد، فقدان سیاستگذار واحد و نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی، یکی دیگر از عوامل بحرانی شدن صندوق‌هاست.

در بیمه‌های تجاری، بیمه مرکزی ایران این نقش را برعهده دارد؛ اما در بیمه‌های اجتماعی، اگرچه نقش‌های چندگانه نظارتی وجود دارند (مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، هیئت‌امنان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه)، تنظیم‌گری و نظارت دقیقی بر صندوق‌ها وجود ندارد. یکی از راهکارهای جهانی برای به حداقل رساندن چالش‌های نظام تأمین اجتماعی، ایجاد نهاد تنظیم‌گر با سازوکارهای گوناگون بوده است. در کشور نیز این موضوع به‌عنوان یکی از راهکارها در مواجهه با چالش‌های نظام بیمه‌ای توسط برخی از متخصصان در دهه گذشته مطرح شده است. واقعیت آن است که وجود نهاد تنظیم‌گر کارآمد در کشور احتمالاً می‌توانست با مقررات‌گذاری و نظارت بر صندوق‌ها موجبات پایداری آنها و رضایت بیشتر بیمه‌شدگان را فراهم آورد؛ از جمله

چالش‌هایی که نبود این نهاد کارآمد ایجاد کرده است، می‌توان به عدم نظارت بر تصویب قوانین و مقررات تعهدآور، بنگاهداری‌های کم‌سود و در برخی موارد زیان‌ده، مداخلات سیاسی، ناکارآمدی اجرایی و چالش‌هایی از این قبیل اشاره کرد. با توجه به اهمیت موضوع، در گزارش پیش‌رو، که گام اول و گزارش نخست برای بررسی اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی است، سعی شده علاوه بر مرور مفهوم و نظریه‌های تنظیم‌گری، اصول و معیارهای تنظیم‌گری، ضرورت ایجاد نهاد تنظیم‌گر و عوامل برانگیزاننده آن در کشورهای مختلف بررسی شود. همچنین براساس ادبیات موضوع و بحث‌های نظری، پیش‌نویسی از چند اصل اساسی برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر آماده شده است که در گزارش بعدی براساس دیدگاه‌های متخصصان و کارشناسان بازنشستگی و نهایی خواهد شد.

در تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی، معمولاً اقداماتی نظیر قاعده‌گذاری برای حفظ منابع مالی و بهینه‌سازی هزینه‌کرد منابع؛ استانداردگذاری برای رعایت اصول اخلاقی ازسوی مدیران صندوق‌ها؛ دیده‌بانی دقیق اقدامات مدیران صندوق برای اطمینان از پیروی‌شان از قوانین؛ تعیین و اعمال مجازات در هنگام تخطی از قوانین و مداخله به نمایندگی از کارگران برای اطمینان از امن ماندن مستمری آنها صورت می‌پذیرد. منطقی است که در تنظیم‌گری صندوق‌های بیمه‌ای هدف این باشد که به‌درستی و مطابق اصول خود عمل کنند؛ یعنی: ۱. امنیت درآمدی را در هنگام وقفه‌های جریان درآمدی برقرار کنند، چه وقفه‌های کوتاه‌مدت مانند بیکاری و بیماری و چه بلندمدت مانند بازنشستگی و ازکارافتادگی؛ ۲. امنیت سلامتی را برای اعضای صندوق بیمه‌گر فراهم کنند؛ ۳. ارزش منابع مالی و دارایی‌ها را از طریق

برنامه‌ریزی‌های دقیق سرمایه‌گذارانه حفظ کنند و ارتقا دهند؛ ۴. سلامت مالی، کارایی اداری و حکمرانی خوب، شفاف و پاسخگو به ذی‌حقان داشته باشند.

در نظام بازنشستگی ایران نیز، چنان‌که شرح داده شده است، وظایف تنظیم‌گرانه‌ای در میان چند نهاد، به‌طور مبهم، گاه هم‌پوشان و پراکنده توزیع شده و این ویژگی‌ها و معضلات دیگر موجب شده است که شاهد عملکرد شایسته تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی نباشیم. فراتر رفتن از وضع سامان‌نیافته کنونی، که مورد تأکید سیاست‌های کلی کشور نیز است، مستلزم آن است که تأسیس نهاد تنظیم‌گر مطلوب، گام به‌گام و بدون تکرار و بازآفرینی مشکلات پیشین انجام شود. بدین منظور، مانند هر برنامه کلان دیگری، باید از اصول و استانداردهایی آغاز کرد و بدین ترتیب -برخلاف رویه تقنینی آسیب‌زای پیشین که عواقب بلندمدت آن به‌ویژه برای سازمان تأمین

اجتماعی بر همگان آشکار است- هرگونه تقنین و سیاستگذاری تأسیس‌گر در چارچوبی جهت‌ساز تدوین شود. تقریباً تمامی متون تخصصی موجود بر همین امر تأکید دارند. این اصول و استانداردها، چنان‌که تجربه‌های بین‌المللی، راه‌های به مقصد نرسیده داخلی و تحلیل منطقی نشان می‌دهد، ضامن تحقق چهار کارکرد اساسی فوق‌الذکرند. به نظر نگارندگان، با توجه به وضعیت بحرانی کنونی، نباید با تقنین جدید به اصطلاح «سرکنگبین صفرا بیفزاید» و راهکار در مبتنی کردن تقنین بر تخصص و دانش حرفه‌ای است. در این راستا، در بخش بعدی خلاصه و نتیجه‌ای از راهکارهای تقنینی ارائه شده است که به بیان دقیق‌تر پیشنهاد این پژوهش برای اصول جهت‌ساز راهنمای قانونگذاری در این حوزه خواهد بود؛ فهرست علمی اولیه که در پژوهش بعدی با محک دیدگاه‌های کارشناسان اجرایی باتجربه تکمیل می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اصول و استانداردهای تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی در ایران می‌تواند مبتنی بر این محورها باشد:

۱. رعایت چندلایگی (اصولی کلی برای نظام تأمین اجتماعی، و اصولی ویژه برای لایه بیمه اجتماعی)؛
۲. سه‌جانبه‌گرایی؛
۳. استقلال اداری و مالی؛
۴. ممانعت از تحمیل بار مالی و تداخل کارکردی و مالی لایه‌های اول و دوم؛
۵. تعیین بهترین و کاراترین ماهیت حقوقی برای نهاد تنظیم‌گر با توجه به بافتار و تجربه‌های بومی ایران؛

۶. تعیین شیوه تأمین مالی و ارزیابی و تضمین کافی بودن منابع مالی، براساس ماهیت حقوقی و مسئولیت‌های دولت؛

۷. تعیین اهداف و قدرت و حدود اختیارات نهاد تنظیم‌گر به‌شیوه‌ای روشن و بی‌ابهام، براساس ماهیت حقوقی و مسئولیت‌های دولت؛
۸. ارزیابی مستمر اثربخشی اقدامات نهاد تنظیم‌گر و انتشار عمومی این ارزیابی‌ها و نقشه تحولات عملکردی صندوق‌ها به‌طور شفاف؛
۹. رعایت اصول حکمرانی خوب در مدیریت داخلی نهاد تنظیم‌گر و سنجش عملکرد حکمرانی صندوق‌ها؛
۱۰. تعیین حوزه همکاری‌های نهاد

تنظیم‌گر با سایر نهادها و سنخ همکاری‌های آنان و ایجاد الزام قانونی برای پاسخگویی نهادهای ذی‌ربط به نهاد تنظیم‌گر و پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به دولت، مجلس و تشکل‌های کارگری؛

۱۱. حفاظت از اموال و دارایی‌ها و ذخایر مشاع بین‌نسلی؛
۱۲. هماهنگی درون حوزه‌ای و بین حوزه‌ای؛
۱۳. تخصصی کردن فعالیت‌ها؛
۱۴. تمرکز در برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، نظارت و ارزشیابی؛
۱۵. یکسان‌سازی قواعد بیمه‌ای و رفع تبعیض‌ها

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۲۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20644](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20644)

دفتر مطالعات حقوقی



مسئله اصلی

اختلاف در شمارش را در پی داشته است. پیشرفت فناوری و تجربه موفق استفاده از دستگاه‌های الکترونیکی سبب شده تا در این طرح رای گیری برای اشخاص در صحن علنی از طریق صندوق‌های الکترونیکی پیشنهاد شود و هیات رئیسه در این خصوص دارای اختیار باشد.

داخلی چهار روش را برای رای گیری در مجلس پیش‌بینی کرده است که از جمله آن رای گیری با دستگاه الکترونیکی و رای گیری مخفی با ورقه است. ماده (۱۲۲) موارد الزامی رای گیری مخفی با ورقه را بر شمرده است. با این حال این روش چالش‌هایی همچون زمان‌گیر بودن، دقت پائین و بعضاً بروز

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۱ در خصوص الکترونیکی نمودن رای گیری مرتبط با انتخاب اشخاص موضوع بندهای (۱)، (۳) و (۴) ماده (۱۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی است. قانونگذار در ماده (۱۱۸) آیین‌نامه

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نقاط قوت طرح

۱. توجه به استفاده از فناوری‌های نوین
۲. کاهش چالش‌های مرتبط با رأی‌گیری با ورقه

نقاط ضعف طرح

عدم رعایت اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

۱. پیشنهاد تصویب کلیات با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی.
۲. اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی.

سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۵): بررسی الگوهای مختلف تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها و پیشنهاد الگوی مطلوب (ویرایش اول)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20646](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20646)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۶۴۶
۱۴۰۴/۰۲/۰۲

بیان / شرح مسئله

کیفیت قوانین در هر نظام حقوقی، به‌طور مستقیم به کیفیت ساختار و فرایندهای تقنینی در مجالس قانونگذاری وابسته است. در این میان، کمیسیون‌های تخصصی نقش محوری و تعیین‌کننده‌ای در فرایندهای قانونگذاری و نظارتی ایفا می‌کنند. طراحی دقیق و کارآمد قوانین، همراه با نظارت مؤثر بر اجرای صحیح آنها، مستلزم عملکرد مطلوب و اثربخش کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی است.

ساختار و عملکرد کمیسیون‌های تخصصی به‌عنوان هسته‌های اصلی کارشناسی و بررسی قوانین، تأثیر مستقیمی بر کیفیت و کارآمدی قوانین مصوب دارد. با توجه به تحولات پیچیده و پویای جامعه، اقتصاد، فناوری و سیاست، ضروری است که عناوین و شرح وظایف این کمیسیون‌ها به‌روزرسانی و بازتعریف شوند تا بتوانند به‌طور مؤثر به نیازهای روز پاسخ دهند. در حال حاضر، برخی از کمیسیون‌ها

با عناوین و وظایفی فعالیت می‌کنند که ممکن است با مسائل نوظهور و چالش‌های فعلی جامعه هم‌خوانی کامل نداشته باشد. همچنین در وضعیت کنونی، تداخل وظایف، موازی‌کاری در شرح وظایف کمیسیون‌ها مشاهده می‌شود. بنابراین، بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌ها به‌منظور ایجاد توازن بین نیازهای جدید و ساختارهای موجود، امری اجتناب‌ناپذیر است.

الف) کمیسیون‌های تخصصی:

کمیسیون‌های تخصصی با هدف پاسداشت زبان فارسی از «کمیسیون» به «انجمن» و از «۱۳» به «۲۵» عنوان تخصصی‌تر با موضوعات ذیل تغییر کند:

ردیف	عنوان کمیسیون (وضعیت موجود)	عنوان انجمن (اصلاحی)
۱	آموزش، تحقیقات و فناوری	آموزش عالی، پژوهش و فناوری
۲		آموزش، پرورش، فنی و حرفه‌ای
۳	اجتماعی	اجتماعی و توانمندسازی
۴		نظام اداری و استخدامی
۵		امنیتی - دفاعی
۶	امور داخلی کشور و شوراها	حکمرانی ملی و محلی
۷	امنیت ملی و سیاست خارجی	امور خارجی
۸	اقتصادی	تجارت و بازرگانی
۹		تعاون
۱۰		امور مالی
۱۱	برنامه‌بودجه و محاسبات	برنامه و بودجه و محاسبات عمومی
۱۲	صنایع و معادن	صنعت و معدن
۱۳	عمران	عمران شهری و روستایی
۱۴		راه و ترابری
۱۵	انرژی	انرژی
۱۶	کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست	محیط زیست، کشاورزی و منابع طبیعی
۱۷	فرهنگی	فرهنگ و هنر

ردیف	عنوان کمیسیون (وضعیت موجود)	عنوان انجمن (اصلاحی)
۱۸		میراث فرهنگی و گردشگری
۱۹		رسانه و فضای مجازی
۲۰	بهداشت و درمان	سلامت و بهداشت
۲۱		ورزش
۲۲		امور مدنی و خانواده
۲۳	قضایی و حقوقی	قضایی
۲۴		نظام قانونگذاری

ب) در خصوص کمیسیون‌های خاص: به‌طور کلی در خصوص کمیسیون‌های خاص پیشنهاد می‌شود تعداد آن به حداقل برسد و وظایف آن در کمیسیون‌های تخصصی تقسیم شود:

۱. با توجه به ماهیت موقت و مأموریت‌محور کمیسیون تحقیق، این کمیسیون حذف و وظایف آن به «هیئت تحقیق اعتبارنامه» با ترکیب مشابه واگذار می‌گردد.

۲. کمیسیون آیین‌نامه داخلی با گسترش اختیارات به کمیسیون تخصصی دائمی تبدیل شود.

۳. با توجه به افزایش تنوع کمیسیون‌ها، الگوی تشکیل کمیسیون مشترک حذف شود. طرح‌ها و لوایحی که مرتبط با چند کمیسیون هستند، به مرتبط‌ترین کمیسیون

ارجاع و کمیسیون‌های مرتبط دیگر به‌عنوان کمیسیون فرعی مکلف به ارائه گزارش کمیسیون مجزا باشند. این گزارش‌ها به پیوست گزارش کمیسیون اصلی ارائه خواهد شد. همچنین در حدود معینی سایر نمایندگان به‌صورت داوطلبانه با حق رأی به آن کمیسیون افزوده می‌شوند.

بنابراین پیشنهاد می‌شود: «ظرف سه روز از ارجاع یک موضوع به کمیسیون تخصصی، کلیه نمایندگانی که داوطلب به شرکت در جلسات آن کمیسیون با حق رأی هستند اعلام کنند. حداکثر تعداد قابل عضویت ۱۰ نماینده به قید قرعه بوده و نمایندگان داوطلب با اولین غیبت حق رأی خود در کمیسیون را از دست خواهند داد».

۴. پیشنهاد می‌شود که شیوه اجرای اصل

نودم بدین نحو تغییر کند که با ایجاد دبیرخانه دائمی دریافت شکایات از طرز قوای سه‌گانه (موضوع اصل نودم قانون اساسی) شکایات حسب موضوع در هریک از کمیسیون‌های مربوط مجلس توزیع و رسیدگی شود. برای پیگیری اداری و کارشناسی موضوعات، دبیرخانه رسیدگی به اصل نودم در مجلس تقویت شود.

۵. با توجه به اصل انعطاف‌پذیری در عناوین کمیسیون‌ها، امکان تأسیس کمیسیون ویژه ضروری به‌نظر می‌رسید. باین‌حال ماهیت کمیسیون ویژه، مأموریت‌محور و موقتی است. لذا باید متن ماده (۴۰) قانون آیین‌نامه به‌گونه‌ای بازنویسی شود که به این موضوع تصریح شود و از تشکیل کمیسیون ویژه به‌صورت دائمی جلوگیری کند.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20648](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20648)



مسئله اصلی

لازم حمایت مناسبی از مأمورین نداشته باشد و از طرف دیگر مأمورین اختیار و ابزار قانونی لازم در جهت مواجهه با تهدید کنندگان نظم و امنیت عمومی را نداشته باشند.

عدم تطبیق با تهدیدات نوین و ضعف ساختارهای نظارتی، نیازمند اصلاحاتی است که باعث شده است که در عمل، با تفسیرهای سلیقه‌ای و خلأهای موجود، از طرفی به میزان

قانون «به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری» که در سال ۱۳۷۳ تصویب شده است، به سبب چالش‌های متعدد در حوزه ابهام در تعاریف،

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

لباس مأمورین و تشکیل هیئت کارشناسی، همچنین گسترش چتر حمایت قانونی از مأمورین از طریق پیش‌بینی بیمه مسئولیت مدنی به عنوان وثیقه در پرونده‌های قضایی، حفظ حقوق سازمانی مأمورین تا صدور حکم قطعی باعث می‌شود که هم مأمورین برای انجام مأموریت‌های محوله از توانایی لازم برخوردار باشند و هم حقوق شهروندی بهتر تضمین شود.

مانند شورش در زندان‌ها و حفاظت از شخصیت‌ها را نیز به شرایط مجاز استفاده سلاح اضافه کند، در کنار تلاش برای تعیین ضوابط دقیق تر امکان بکارگیری سلاح از طریق رعایت حداقل در تیراندازی که حتی المقدور به پا یا لاستیک خودرو تیراندازی شود به بهبود این قانون کمک می‌کند. این در حالی است که از طریق تقویت سازکارهای نظارتی مانند نصب دوربین روی

کلی‌گویی‌هایی موجود در قانون فعلی از یک سو و ناکارآمدی قانون در مواردی مانند گروگان‌گیری یا وضعیت‌های جدید در کنار ضعف حمایت از مأموریت که امنیت شغلی آنها را تأمین می‌کند، باعث شده است که این قانون در عمل نتواند به کارآمدی مطلوب خود برسد. در نتیجه، از طریق روزآمدسازی در تعریف مفاهیم و گسترش دامنه شمول قانون که شرایطی

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

گامی اساسی در تحقق جامعه امن و مبتنی بر حاکمیت قانون و رعایت حقوق شهروندی بشمار می‌رود.

دقیق‌تر ضوابط بکارگیری سلاح همچون لزوم برگزاری دوره‌های آموزشی و در اختیار قراردادن تجهیزات متناسب با مأموریت‌ها،

به نظر می‌رسد اصلاحات مصوب کمیسیون در خصوص این قانون، نه تنها به تقویت امنیت عمومی کمک می‌کند بلکه از طریق تعیین

پیش نویس قانون «ثبت اشخاص حقوقی» (اصلاح قانون ثبت شرکتها)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20651](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20651)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۶۵۱
۱۴۰۴/۰۲/۰۶

بیان / شرح مسئله

درخصوص چگونگی ثبت شرکت های تجاری و مؤسسات غیرتجاری بوده و همچنان دارای اعتبار هستند، فهرستی طولانی را تشکیل می دهد که در بخش پیشینه به آن اشاره خواهد شد. همین موضوع سبب شده تا در مورد برخی از این احکام قانونی، به ویژه در مواردی که ضمانت اجرای تخلف از آنها در متن قانون یا مقرر تصریح نشده است، اختلاف نظرهای زیادی میان صاحب نظران وجود داشته باشد.

به واسطه قدیمی بودن و عدم روزآمدی، خود به چالش تازه ای تبدیل شده اند و فقدان یک نظام حقوقی مشخص و معین، موجبات سردرگمی فعالان این حوزه را فراهم کرده است. نظام حقوقی حاکم بر ثبت شرکت های تجاری و نیز مؤسسات غیرتجاری را می توان یکی از مصادیق گزاره فوق دانست. قوانین و مقررات مربوط به این حوزه، متعدد، پراکنده، قدیمی و گاهی متعارض با یکدیگر هستند. ذکر نام قوانین و مقرراتی که حاوی احکامی

بدون تردید تسهیل و توسعه فعالیت های تجاری و رفع موانع و چالش های این حوزه، یکی از نیازمندی های امروز کشور بوده و از ضروری ترین ابزارها برای تحقق این مسئله، وجود قوانین و مقررات کارآمد، شفاف و نظام مند است تا بتوان با تکیه بر آنها مسائل و چالش های گوناگون را برطرف کرد. با این حال، مشاهده می شود که قوانین حاکم بر حوزه فعالیت های تجاری اعم از قوانین ماهوی تجاری و قوانین مربوط به امور ثبتی در این حوزه،

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

اشخاص حقوقی، پیشنهادهایی برای اصلاح قوانین و مقررات این حوزه ارائه شده که از نظر نگارندگان متن حاضر دور نبوده و در مواردی مورد استفاده قرار گرفته است.

هم در لایحه تجارت که در ۲۸ فروردین ۱۴۰۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در انتظار بررسی و تأیید شورای نگهبان است و هم در قالب یک لایحه جداگانه با عنوان لایحه ثبت

با توجه به موارد بیان شده، ضرورت تهیه و تصویب یک قانون جامع، به روز و کارآمد درخصوص نحوه ثبت شرکت های تجاری و مؤسسات غیرتجاری بیش از پیش احساس می شود. از این رو است که

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این راستا پیش نویسی جهت بررسی و طی مراحل تقنینی به عنوان پیش نویس قانون ثبت اشخاص حقوقی در این گزارش پیشنهاد شده است.

به صورت جزئی و موردی نمی تواند صورت بگیرد، لذا اصلاح کلی قانون فوق الذکر و نگارش یک قانون جامع در دستور کار قرار گرفته است و در

از آنجاکه قوانین و مقررات حوزه ثبت شرکت های تجاری و مؤسسات غیرتجاری پراکنده و غیرمنسجم هستند، اصلاح قانون در این زمینه

بررسی تحقق احکام فصل ۲۴ برنامه هفتم (تحول قضایی و حقوقی)

از منظر حقوق اقتصادی (۱):

بودجه قوه قضائیه (بند «ح» ماده (۱۱۳) قانون برنامه)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20700](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20700)

دفتر مطالعات حقوقی



مسئله اصلی

با توجه به حکم بند «ح» ماده (۱۱۳) قانون برنامه هفتم، دولت مکلف است در سال اول اجرای برنامه نسبت به افزایش سهم قوه قضائیه از محل درآمدهای عمومی کشور به

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

با وجود اجرای حکم بند «ح» ماده (۱۱۳) قانون برنامه هفتم در بودجه سال ۱۴۰۳، همچنان این مسئله مطرح است که هدف غایی حکم مزبور، که همان تحقق بهتر اهداف و وظایف قانونی قوه قضائیه است، با تقویت و تثبیت

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

نظارت مستمر بر اجرای حکم بند «ح» ماده (۱۱۳) قانون برنامه هفتم؛ در لوائح بودجه سنواتی توسط مجلس شورای اسلامی و در قوانین بودجه سنواتی توسط شورای نگهبان و

سال‌های بعدی مدنظر قرار گیرد. سؤال این است که آیا این حکم، به‌درستی اجرا شده است و چه بایسته‌های حقوقی ناظر بر آن وجود دارد؟

نسبت سال پایه ۱۴۰۲ به میزان سی درصد (۳۰٪) علاوه‌بر افزایش سنواتی اقدام کرده و این افزایش در سال‌های بعدی برنامه به‌عنوان عدد پایه بودجه قوه قضائیه در افزایش‌های

قانونی جهت تضمین استقلال قضایی در امور مالی - بودجه‌ای، توجه به الزامات بودجه‌ریزی برنامه‌محور از جمله انضباط بودجه‌ای، در کنار افزایش شفافیت در بودجه این قوه، می‌تواند منجر به تحقق هدف غایی مزبور شود.

سهم بودجه این قوه، محقق شده است یا خیر. همچنین برای اجرای بهتر حکم بند «ح» ماده (۱۱۳) قانون برنامه هفتم که به‌منظور تحقق هدف جزء «۶» بند «۲۶» سیاست‌های کلی برنامه هفتم است، علاوه‌بر ارائه راهکارهای

حیث افزایش شفافیت بودجه برنامه‌محور این قوه و تطابق برنامه عملیاتی این قوه با قانون برنامه هفتم، به‌عنوان راهکار سیاستی، پیشنهاد می‌شود.

هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ به‌عنوان راهکار نظارتی، پیشنهاد می‌شود. ورود به جزئیات بودجه قوه قضائیه از

امکان و الزامات اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20703](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20703)

دفتر مطالعات حقوقی

۱۴۰۴/۰۲/۱۷
۲۰۷۰۳

بیان / شرح مسئله

اعلام وصول این پیش‌نویس‌ها گامی است تا کیفیت قانونگذاری را در نظام حقوقی افزایش دهد. این مهم در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز به انحای مختلف مورد تأکید قرار گرفته است.

موضوع نیستند. این‌گونه قانونگذاری بدون آنکه مسئله‌ای را حل کند، سبب ایجاد پیچیدگی‌هایی در تقنین و اجرا می‌شود و ضمن اختصاص زمان و هزینه زیادی به خود، اثرگذاری مطلوبی ندارد. ضابطه‌مند کردن نحوه

سالیانه طرح‌ها و لوایح زیادی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود که برخی از این پیش‌نویس‌های تقنینی به اندازه کافی پشتوانه کارشناسی نداشته یا مبتنی بر نیازسنجی تقنینی و توجه سوابق

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تأثیر این ملاحظات را می‌توان با احراز شرایط شکلی برای مؤلفه‌های شرط شده، کمتر نمود.

اختیاری پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد، اما از حیث اجرایی و سیاسی با ملاحظات روبه‌رو است.

در نظام حقوقی ایران از حیث حقوقی امکان تعیین مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مؤلفه‌های قابل اصرار و مؤلفه‌های غیرقابل اصرار جای گیرند.
لازم به ذکر است که به‌رغم امکان حقوقی اعلام وصول اختیاری، تحقق کامل و صحیح آن نیازمند توجه به موضوعات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بوده و اجرای سازوکارهای پیشنهادی منوط به بررسی تمامی جوانب است.

در گام دوم باید اعلام وصول آن منوط به احراز مؤلفه‌هایی مانند بررسی سوابق تقنینی و انجام ارزیابی پیشینی تأثیرات گردد. پس از طی گام اولیه، پیشنهاد می‌شود با ایجاد دو کارگروه بدوی و تجدیدنظر در مجلس شورای اسلامی، طرح‌ها و لوایح در نسبت با مؤلفه‌ها ارزیابی شوند. این مؤلفه‌ها حسب اهمیت می‌توانند در دو دسته

به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در تقویت پیش‌نویس‌های قانونی با اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول آن، پیشنهاد می‌شود در گام اول مشوق‌هایی برای طرح‌ها و لوایح دارای مؤلفه‌های مطلوب طبق این نوشتار، در نظر گرفته شود. این مشوق‌ها می‌تواند در اولویت‌دهی بررسی در کمیسیون یا صحن یا مانند آن ظهور پیدا کند.

طرح اصلاح ماده (۵۹) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20736](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20736)

دفتر مطالعات حقوقی



۲۰۷۳۶
۱۴۰۴/۰۲/۳۰

بیان / شرح مسئله

کمیسیون های تخصصی مجلس شورای اسلامی، برای کارشناسی بیشتر و همچنین افزایش دقت و سرعت عملکرد خود نسبت به رسیدگی موضوعات، براساس ماده (۵۹) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی موظف به تشکیل کمیته های فرعی هستند.

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

- استفاده از واژه «کمیته» برخلاف اصل ۱۵ قانون اساسی
- غلبه تبعات منفی عضویت نمایندگان سایر کمیسیون ها در کمیته مربوط به یک کمیسیون
- کاهش کارآمدی و چابکی کمیته ها
- عدم وجود توجیه منطقی برای افزایش تعداد اعضای کمیته ها تا ۳۰ نفر و بیشتر
- مغایرت ایجاد وظایف اضافی از جمله انجام امور اداری کمیته ها برای کارمندان مجلس، با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به عدم توجیه پیشنهادات مذکور با نظام اداری صحیح موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی و هم چنین کارآمدی فرایند تشکیل و اداره کمیته ها در وضعیت فعلی پیشنهاد رد کلیات طرح ارائه می شود.

بیان/شرح مسئله

■ «خودکفایی دفاعی در تعریف بدین معناست که صنایع دفاعی یک کشور، خدمات و کالاهای نظامی مورد نیاز نیروهای مسلح را بدون نیاز - یا با کمترین نیاز - به عوامل خارجی طراحی و تولید کنند. مسئله خودکفایی در صنایع و خدمات دفاعی به دلیل نقش آن در دستیابی به استقلال راهبردی، کاهش آسیب‌پذیری دفاع

در مقابل تحریم، خنثی ساختن آثار گسست در زنجیره تأمین و ظرفیت‌های فراوان اقتصاد دفاع مورد توجه است.

■ «خودکفایی دفاعی به موجب دو عنصر ذهنیت و ضرورت در راهبرد امنیت ملی ایران جانمایی می‌شود. عنصر ذهنیت درواقع به گفتمان انقلاب اسلامی و استقلال‌طلبی نهفته

در آن، مرتبط است و در شعار «استقلال، آزادی، جمهوری اسلامی» تبلور می‌یابد. عنصر ضرورت نیز با تجربه زیسته جمهوری اسلامی ایران در هشت سال دفاع مقدس پیوند دارد و بدین معناست که ایران برای دفاع از سرزمین خود در مقابل متجاوز، ناگزیر شد تا به سمت خودکفایی دفاعی حرکت کند.

❖ روش SOAR به‌عنوان یکی از روش‌های نوپهور در حوزه مطالعات راهبردی مطرح شده که با رویکرد ایجابی و ظرفیت‌شناسانه به مسائل نگرینسته و بر نقاط قوت، فرصت‌ها، انتظارات و نتایج تمرکز دارد. با توجه به اهمیت تمرکز بر نقاط مثبت در فعالیت‌های توسعه‌ای مربوط به دفاع ملی، استفاده از این روش تحلیلی برای مطالعه خودکفایی دفاعی واجد مطلوبیت خواهد بود.

❖ مهم‌ترین نقاط قوت جمهوری اسلامی ایران را در عرصه خودکفایی دفاعی می‌توان وجود زیرساخت‌های صنعتی - دفاعی، بهره‌مندی از توانمندی‌های تولیدی بالفعل، اثبات تاب‌آوری و تطبیق‌پذیری صنایع

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یافته‌های تحلیل SOAR در حقیقت مشخص‌کننده نقاط تمرکز و تعیین‌کننده مسیر کلی سیاست‌گذاری و طراحی راهکار هستند که بر همین اساس، می‌توان به مواردی همچون افزایش حمایت‌های مالی و غیرمالی از نیروی

دفاعی و مزیت در نیروی انسانی برشمرد. ❖ مهم‌ترین فرصت‌های موجود برای جمهوری اسلامی ایران در حوزه خودکفایی دفاعی را می‌توان مشارکت‌های موجود با قدرت‌های غیرغربی و تقاضای فزاینده صادراتی برای تولیدات دفاعی جمهوری اسلامی ایران دانست.

❖ در حوزه انتظارات، مسئله خودکفایی دفاعی در قانون اساسی و اسناد بالادستی به تفصیل مورد توجه قرار گرفته است. سند سیاست‌های کلی نظام در موضوع خودکفایی دفاعی و امنیتی، مهم‌ترین مرجع کیفی برای مشخص کردن انتظارات جمهوری اسلامی ایران در این حوزه است که ممنوعیت واردات در نیازهای دفاعی جزء

در حد ضرورت، دستیابی به فناوری‌های برتر دفاعی، برون‌سپاری فعالیت‌ها و مشارکت با سایر بخش‌های دولتی و غیردولتی، توانمندسازی و به‌کارگیری نیروهای مستعد، توسعه همکاری‌های دفاعی با سایر کشورها و مقرون‌به‌صرفه سازی تولیدات دفاعی را مورد توجه قرار داده است.

❖ مهم‌ترین نتایج قابل ارزیابی و کمی‌سازی شده در خصوص خودکفایی را می‌توان طراحی و تولید تسلیحات فناورانه، اجرای موفقیت‌آمیز پروژه‌های مشترک در حوزه تحقیق و توسعه، تولید یا خدمات دفاعی، توسعه همجوشی نظامی - غیرنظامی و افزایش سهم تحقیق و توسعه در بودجه دفاعی در نظر گرفت.

و دوم قانون برنامه هفتم پیشرفت جهت ارتقای بیش‌ازپیش توان خودکفایی دفاعی، تقویت بنیه دفاعی و ارتقای توان بازدارندگی کشور، افزایش سهم تحقیق و توسعه از بودجه دفاعی و رصد مداوم شاخص‌های کمی مرتبط، اشاره کرد.

انسانی فعال، تعیین اهداف کمی صادراتی در حوزه صنایع و خدمات دفاعی، تدوین اهداف جزئی/ بخشی براساس سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، تحقق سیاست‌های کلان دفاعی و فصل بیست

فرا ترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۱): جایگاه و ارکان

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20704](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20704)

دفتر مطالعات سیاسی

۲۰۷۰۴
۱۴۰۴/۰۲/۱۷



بیان / شرح مسئله

در گزارش پیش‌رو مدیریت بحران در کشور از لحاظ جایگاه سیاسی - اداری در سطح ملی و محلی با فرا ترکیب متون و اسناد مرتبط آسیب‌شناسی شده است. در این روش پس از تعیین پدیده مطالعاتی (جایگاه سیاسی - اداری مدیریت بحران)، در مرحله دوم منابع، متون و مستندات انتخاب شده‌اند.

جستجو و انتخاب منابع مطالعاتی در این پژوهش در مجموع با کلیدواژه «مدیریت بحران» صورت گرفته است. نتیجه جستجو ۲۹ منبع مطالعاتی مربوطه را در اختیار قرار داده است. منابع مطالعاتی شامل چهار دسته گزارش‌های کارشناسی، اسناد و متون قانونی، مقالات علمی - پژوهشی و نیز متن

مصاحبه‌ها و نشست‌های برگزار شده با حضور متخصصان و دست‌اندرکاران عرصه مدیریت بحران است. با بازخوانی و مطالعه دقیق متون، جزئیات مفاهیم مؤکد، گزاره‌ها و پیام‌ها شناسایی و سپس ترکیب‌ها در دسته آسیب‌ها در بُعد جایگاه سیاسی - اداری شرح داده شده‌اند.

یافته‌ها بیان می‌کند که پاشنه آشیل مدیریت حوادث در ایران، عدم وجود باور به بحران در دیدگاه مقامات و مسئولان این حوزه و در نگرش مردم و نیز فقدان اقتدار نهادی و سازمانی مدیریت بحران است. تجربه نشان داده که چنین نقیصه‌ای، بازتاب‌هایی آسیب‌زا در مدیریت بحران در کشور به همراه داشته است. درحقیقت مدیریت بحران در کشور، جایگاه نهادی اثرگذار و نیرومند ندارد و این موضوع موجب ضعف مدیریتی، پشتیبانی و ارتباطی سازمان مدیریت بحران با سایر نهادهای دخیل در مدیریت سوانح شده است. آسیب‌های مدیریت بحران در بُعد جایگاه سیاسی-اداری در سطوح ملی و محلی به بیان زیر هستند:

الف) سازمان مدیریت بحران در میان وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی مسئول در مدیریت بلایا اقتدار نهادی ندارد: در این زمینه تجارب نشان می‌دهد که سازمان مدیریت بحران قادر نیست در مواقع بروز حادثه تمامی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بلایا را هماهنگ کند. افزون بر این، وجود برخی موازی‌کاری‌ها در فرماندهی حادثه نیز منجر به عدم توانایی سازمان در ایجاد هماهنگی‌ها در مقابله با حوادث شده است. چنین وضعیتی مغایر با «بند ۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری است که در آن بر ایجاد «مدیریت واحد» تأکید شده است. از آنجاکه مدیریت بحران، ماهیت هماهنگ‌کنندگی دارد و یک موضوع بین‌دستگاهی است، ضرورت دارد سازمان یا نهاد متولی آن به‌عنوان یک واحد هماهنگ‌کننده و

پشتیبان، اقتدار و توانایی ایجاد هماهنگی و یکپارچگی میان تعداد بسیاری از نهادهای دخیل و مسئول را داشته باشد. این مسئله در اغلب موارد مربوط به جایگاه سیاسی-اداری مدیریت بحران است که از قضا در کشور جایگاه سیاسی-اداری مدیریت بلایا نتوانسته است اقتدار مورد نیاز را جهت انجام بهتر هماهنگی‌ها ایجاد کند. سازمان مدیریت بحران در ایران علاوه بر اینکه به‌واسطه اهمیت اندک موضوع بحران در سطح و جایگاه سیاسی-اداری مناسبی نیست، بلکه در مقایسه با بسیاری از سازمان‌های دخیل در مدیریت بلایا، رتبه و مقام پایین‌تری دارد و هم‌تراز با سایر سازمان‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران نیست. برای مثال سازمان مدیریت بحران، به‌عنوان مرکز پشتیبان و مقر فرماندهی حادثه باید به وزارتخانه‌های مختلف، سازمان برنامه‌بودجه و ... در راستای ایجاد هماهنگی‌ها برای مدیریت فاجعه، درخواست‌هایی ارائه دهد که در برخی مواقع با پاسخ مورد انتظار مواجه نمی‌شود. افزون بر این، وظایف سازمان مدیریت بحران، به‌گونه‌ای تعریف شده است که با جایگاه نهادی آن هیچ‌گونه تناسبی ندارد؛ درواقع سطح وظایف و مسئولیت‌های تعریف شده برای سازمان مدیریت بحران بسیار گسترده و نیز بالاتر از سطح و جایگاه سازمان است.

ب) نقش سازمان مدیریت بحران در مدیریت حوادث و در نسبت با وزارت کشور در هاله‌ای از ابهام قرار دارد: وزارت کشور در ایران، نهاد بالادست مدیریت بحران است که مقام وزیر، نایب‌رئیس شورای عالی مدیریت بحران و رئیس ستاد ملی مدیریت بحران است. در این میان، نقش سازمان مدیریت بحران نیز ارتقای همکاری و هماهنگی

بین سازمانی به‌منظور ایجاد هم‌افزایی است. همچنین سازمان، نقش دبیری شورای عالی و ستاد ملی مدیریت بحران را نیز برعهده دارد، اما نکته قابل‌تأمل این است که در سوانح ملی یا حوادثی با پیامدهای مخرب جانی، روحی، روانی و مالی بالا، وزیر کشور در مقام مدیر بحران نقش‌آفرینی می‌کند و عملاً مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران عهده‌دار کدام یک از سطح حوادث است. زیرا متولی سوانح در سطح استان و شهرستان، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها هستند. درواقع این وضعیت نقش سازمان مدیریت بحران را در مدیریت حوادث و در نسبت با وزارت کشور در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد که این مهم به‌ویژه در مواقع بروز فاجعه بیشتر آشکار می‌شود. همچنین شواهد بسیاری نشان می‌دهند که وزارت کشور، نگرش جدی و حرفه‌ای به سازمان مدیریت بحران به‌عنوان یک سازمان مهم و وابسته به خود ندارد؛ این موضوع در نحوه گزینش نیروی انسانی (عدم تخصص‌گرایی در انتصاب مدیران بحران)، ساختار و تشکیلات نامنسجم درون سازمان و... به‌وضوح قابل مشاهده است.

ج) مدیریت بحران در سطح محلی (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها) اقتدار نهادی ندارد: مدیریت بحران در سطح محلی، به‌گونه‌ای است که مسئولان مدیریت بحران (استانداری و فرمانداری) در حوزه کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات صریح و روشن و همچنین منابع کافی برای انجام هماهنگی‌ها در مدیریت بحران برخوردار نیستند. البته در مواردی مشاهده شده که شخص استاندار یا فرماندار به‌واسطه نفوذ و توانایی بالای خود به منابع و اختیاراتی دست یافته است. این در حالی است که در سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور

بیان شده است که کل مسئولین در سطوح مختلف و جوامع محلی باید برای کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات کافی برخوردار شوند، اما در عرصه اجرا مدیریت بحران در کشور به تمرکزگرایی گرایش بیشتری دارد.

د) در برخی از موارد، نگرش جدی و حرفه‌ای به اداره کل مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌های کشور وجود ندارد: چنین شرایطی گویای این امر است که در سطح محلی (استان و شهرستان) نیز مدیریت بحران به شکلی شایسته مورد

توجه قرار نگرفته است. مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌ها در حاشیه و انزوا قرار دارد و جزء امور مهم این نهادها به شمار نمی‌آید. برای مثال، در اداره کل مدیریت بحران در استانداری‌ها، بعضاً مدیرانی ناآشنا با مدیریت بلایا منصوب می‌شوند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مهم‌ترین گزاره مستخرج از فراترکیب متون که «عدم اقتدار نهادی مدیریت بحران» در کشور است، به نظر می‌رسد تنها در صورتی که مدیریت بحران به‌عنوان یک ساختار حاکمیتی مهم در کشور اقتدار لازم را داشته باشد و یک سیستم

فرماندهی واحد ایجاد شود، عملکرد بهتر خواهد شد و در نهایت روند عملیات به‌صورت هماهنگ و روان‌تر به اجرا گذاشته می‌شود و موازی‌کاری، اختلالات و قانون‌گریزی موجود در عرصه مدیریت بلایا نیز کاهش می‌یابد. لذا ضرورت دارد فصل دوم قانون مدیریت بحران

کشور، مصوب ۱۳۹۸، در مواد قانونی مرتبط و با توجه به ملاحظه اصلی مندرج در این گزارش (رفع نقاط ضعف سازمان مدیریت بحران به لحاظ جایگاه سیاسی - اداری در سطوح ملی و محلی) بازنگری، تقویت و در صورت لزوم اصلاح شود.

اندونزی: تفکیک امور منطقه‌ای از ملی؛

مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی - اداری (۵)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20730](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20730)

دفتر مطالعات سیاسی



بیان / شرح مسئله

در جمهوری اسلامی ایران قانونی در خصوص تفکیک امور محلی از ملی وجود ندارد. با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی سال‌هاست مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه بوده و قوانین و اسناد فرادست بر ایجاد نظام اداری صحیح، تمرکززدایی از نظام اداری و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها و شهرستان‌ها تأکید دارند، اما تاکنون اقدام اساسی در این

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تفکیک امور منطقه‌ای از ملی در کشور اندونزی در «قانون ۲۰۱۴/۲۳ جمهوری اندونزی درباره دولت منطقه‌ای» و استفساریه آن منعکس شده است. بررسی قانون مذکور حاکی از موارد ذیل است:

■ «قانون شماره ۲۰۱۴/۲۳ جمهوری اندونزی درباره دولت منطقه‌ای» با تقسیم امور دولتی به «مطلق»، «مشترک» و «عمومی»، به‌صراحت امور منطقه‌ای را از امور ملی تفکیک

زمینه به عمل نیامده است. بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز بر «انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌ها با رویکرد امکان اتخاذ تصمیمات بهینه محلی» و «انتقال آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری از لحاظ قانونی و اجرایی به شهرداری‌ها با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری» تأکید دارد. حال آنکه به‌نظر می‌رسد تا زمانی که تفکیک صریحی میان امور محلی و منطقه‌ای از ملی در قانون صورت نگیرد، چنین احکام

کرده است. طبق قانون مذکور، امور دولتی مطلق، اموری هستند که کاملاً تحت اختیار دولت مرکزی است. امور دولتی مشترک، اموری هستند که بین دولت مرکزی و مناطق استانی و شهری/ریجنسی تقسیم می‌شوند و امور دولتی عمومی، امور دولتی تحت اختیارات رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت است. این سه دسته‌بندی در مجموع دربرگیرنده طیف گسترده‌ای از وظایف و صلاحیت‌هاست.

کلی، نمی‌تواند منجر به تحقق تمرکززدایی و واگذاری اختیارات شود. یکی از ابزارهایی که می‌تواند در این زمینه به متخصصین امر کمک کند، بررسی قوانین و تجربیات سایر کشورهاست. گزارش حاضر که پنجمین گزارش از مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی - اداری در خصوص کشور اندونزی است به این مسئله می‌پردازد که در قوانین کشور اندونزی، امور منطقه‌ای چگونه و براساس چه شاخص‌هایی از امور ملی تفکیک می‌شود؟

■ قدرت دولت مرکزی به ۶ حوزه گسترده محدود شده است. امور مربوط به سیاست خارجی؛ دفاع؛ امنیت؛ دادگستری؛ امور مالی و پولی ملی و مذهب؛ اموری هستند که کاملاً تحت اختیار دولت مرکزی است.

■ در خصوص امور دولتی مشترک، یعنی اموری که بین دولت مرکزی و مناطق استانی و شهری/ریجنسی تقسیم می‌شوند. قانون، «اصول» و «معیارهای» تعیین امور

دولتی تحت اختیار دولت مرکزی، دولت‌های منطقه‌ای استانی و دولت‌های منطقه‌ای شهر/ریجنسی را مقرر کرده است. امور دولتی براساس چهار اصل «پاسخ‌گویی»، «اثرات جانبی»، «کارایی» و نیز «منافع استراتژیک ملی» بین دولت مرکزی و مناطق استانی و شهر/ریجنسی تقسیم می‌شوند. پس از تعیین و تشریح اصول و معیارهای تقسیم امور دولتی مشترک میان دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای استانی و شهر/ریجنسی، قانونگذار در قالب یک جدول در پیوست قانون، امور دولتی در ۳۲ حوزه (آموزش، بهداشت، صنعت، محیط زیست، مسکن، ارتباطات و ...) را میان دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای استانی و دولت منطقه‌ای شهر/ریجنسی تقسیم کرده است. شایان ذکر است که امور مشترک دولتی که تحت اختیار مناطق استانی و شهر/ریجنسی هستند، شامل امور دولتی «اجباری» و امور دولتی «اختیاری» است. همچنین امور دولتی اجباری، شامل امور دولتی «مرتبط با خدمات اساسی» و امور دولتی «غیرمرتبط با خدمات اساسی» است.

■ قانون، برای اجرای امور دولتی در مناطق، سه اصل به نام «تراکم‌زدایی»، «تمرکززدایی» و «اصل مدیریت مشترک» را مقرر داشته است. طبق قانون، دولت می‌تواند برای امور مطلق و

امور مشترکی که تحت اختیار دولت مرکزی است به استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی و به نهادهای عمودی در قالب اصل تراکم‌زدایی تفویض اختیار کند، اما امور دولتی عمومی که اساساً اختیارات اصلی رئیس‌جمهور، به‌عنوان رئیس دولت ملی ست، می‌تواند به استاندار و به شهردار/ریجنت در قالب اصل تراکم‌زدایی تفویض شود. شایان ذکر است که در انجام امور عمومی دولت، استان و شهر/ریجنسی درواقع به‌عنوان یک ناحیه‌اداری در نظر گرفته می‌شوند. امور دولتی مشترک واگذار شده به مناطق، مبنای اجرای خودمختاری منطقه‌ای در راستای اصل تمرکززدایی را تشکیل می‌دهند. در این راستا طبق قانون دولت‌های منطقه‌ای در اداره امور دولت‌های منطقه‌ای، حق دارند مقررات خود را برای اجرای وظایف خودمختاری و مدیریت مشترک وضع کنند.

■ قانونگذار در تعریف منطقه خودمختار، به مناطق اندونزی شخصیت حقوقی اعطا کرده است. به این ترتیب در نظر گرفتن استان‌ها به‌عنوان مناطق خودمختار و همچنین در نظر گرفتن استاندار به‌عنوان نماینده دولت مرکزی، سبب اعطای یک وضعیت دوگانه به استان‌های اندونزی شده است. به بیان دیگر استان‌ها به‌عنوان مناطق خودمختار دارای اختیار مدیریت موارد معینی براساس اصل

تمرکززدایی هستند و به‌عنوان نمایندگان دولت مرکزی، وظایف مدیریتی خاصی را در قالب اصل تراکم‌زدایی انجام می‌دهند که توسط رئیس‌جمهور به استاندار تفویض شده است.

■ اعطای خودمختاری به مناطق اندونزی به‌معنای عدم نظارت دولت مرکزی نیست. طبق قانون دولت مرکزی در کل بر اجرای امور دولتی توسط مناطق نظارت دارد. همچنین طبق قانون، دولت مرکزی در انجام امور دولتی مشترک، دارای اختیار برای ایجاد هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارها در زمینه ساماندهی امور دولتی در قالب مقررات قانونی به‌عنوان دستورالعمل‌های اجرایی و هدایت و نظارت بر اجرای امور دولتی بوده که تحت اختیارات مناطق است. در مقابل مناطق حق تعیین خط‌مشی‌های منطقه‌ای برای انجام امور دولتی را دارند که تحت اختیارات آنهاست؛ اما این خط‌مشی‌ها باید عطف به هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارهای تعیین‌شده توسط دولت مرکزی باشد. در صورتی که خط‌مشی‌های منطقه‌ای اتخاذ شده در زمینه اجرای امور دولتی که تحت اختیارات مناطق است عطف به هنجارها، استانداردها، رویه‌ها و معیارهای تعیین‌شده توسط دولت مرکزی نباشد، دولت مرکزی خط‌مشی منطقه‌ای مذکور را لغو می‌کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

آنچه از تجربه اندونزی برمی‌آید که می‌تواند مورد استفاده متخصص امر در جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد این است که پیش‌نیاز تحقق امر تمرکززدایی در ایران که ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم توسعه نیز بر آن تأکید دارد، «تفکیک محلی و منطقه‌ای از امور ملی» در قانون است. چنین قانونی

لزوماً باید دربرگیرنده مفادی در خصوص اصول و معیارهای تقسیم امور میان دولت مرکزی، منطقه‌ای و محلی؛ تفکیک امور محلی و منطقه‌ای از امور ملی و ارائه تصویری شفاف از اختیارات و مسئولیت‌های دولت در سطح مرکزی، منطقه‌ای و محلی در حوزه‌های مختلف؛ اعطای صلاحیت

تصمیم‌گیری و مقررگذاری به سطوح دولت محلی برای انجام وظایف و اختیارات واگذار شده؛ چگونگی اجرای امور دولتی در سطح منطقه‌ای و محلی براساس اصول تراکم‌زدایی و تمرکززدایی و تعیین نحوه نظارت دولت مرکزی بر اجرای امور در سطح منطقه‌ای و محلی باشد.

اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20652](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20652)



مسئله اصلی

بهموجب جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مجاز شده نسبت به وضع فوق العاده خاص مشمول کسور اقدام قانونی به عمل آورد. همچنین در بند (پ) ماده (۱) این قانون، برخلاف ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی به عنوان

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

براساس صدر ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت و جزء (۳) بند (ب) این ماده، اهداف و مقاصد ناظر بر وضع فوق العاده خاص موردنظر به شرح ذیل است.

- ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی
 - افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی
 - توسعه کیفی کارکنان
 - عدالت در پرداخت‌ها
 - افزایش بهره‌وری نیروی انسانی
 - نگه‌داشت نیروی انسانی
 - تقویت امور حاکمیتی و نظارتی
- براین اساس، به نظر می‌رسد اهداف و

موضوع این جزء نمی‌شوند. دراین راستا طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، درصدد تسری حکم این جزء به نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌هاست.

وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و موضوع ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده‌اند. براین اساس عمده دستگاه‌های اجرایی خارج از قوه مجریه، مشمول فوق العاده خاص

مقاصد ناظر بر وضع این فوق العاده خاص با دامنه شمول درنظر گرفته شده برای آن، تطابق و هماهنگی نداشته و اهداف و مقاصد مذکور درخصوص سایر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز صادق است. بنابراین از منظر اهداف قانون‌گذار از وضع این فوق العاده خاص تفاوتی بین دستگاه‌های اجرایی مشمول و غیرمشمول وجود نداشته و کلیات طرح حاضر درخصوص تسری فوق العاده خاص موضوع این جزء به سایر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مشروط به اعمال اصلاحات پیشنهادی مورد

تاییداست. مبتنی بر توضیحات مذکور مهمترین نقطه قوت طرح حاضر، رفع تبعیض بین دستگاه‌های اجرایی مشمول و غیرمشمول جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت و ارتقای هماهنگی بین اهداف و حکم مندرج در این جزء است. همچنین اهم نقاط ضعف این طرح معطوف بر کم‌توجهی به سایر اصلاحات موردنیاز در حکم این جزء نظیر ضرورت تعیین ضوابط و سقف این فوق العاده خاص، تدقیق دامنه تاثیرگذاری آن در سایر اقلام پرداخت و مشخص کردن سازوکار گزارش‌دهی اجرای آن است.

تجارب گذشته در واگذاری اختیارات گسترده به دولت‌ها درخصوص وضع فوق‌العاده خاص نشان می‌دهد اختیارات مذکور بدون تعیین سقف و ضوابط دقیق می‌تواند به عاملی برای تبعیض، بی‌عدالتی و عدم شفافیت در پرداخت‌ها مبدل گردد. همچنین با توجه به این که حکم مندرج در این جزء، موجد حق و تکلیف است، بنابراین عدم تعیین حدود و ثغور و ضوابط پرداخت آن می‌تواند مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مبنی بر قانمیت سمت نمایندگی به شخص نماینده و عدم قابلیت واگذاری آن به دیگری ارزیابی شود.^۱ براین اساس با توجه به ضرورت در نظر گرفتن سقف مشخصی برای فوق‌العاده خاص موضوع این جزء، پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل به طرح حاضر الحاق شود.

عبارت «حداکثر به میزان ۲۰۰۰۰ امتیاز برای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و معادل ریالی امتیاز مذکور برای سایر مشمولان این جزء» پس از عبارت «فوق‌العاده خاص مشمول کسور» اضافه می‌شود.

عدم تعیین دامنه تاثیرگذاری این فوق‌العاده خاص در سایر مولفه‌ها و اقلام نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی موجب بروز ابهام و شکل‌گیری تفاسیر گوناگون در این خصوص می‌شود و از این رو مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی است.

براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل به عنوان یک تبصره به جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت الحاق گردد.

تبصره - فوق‌العاده خاص موضوع این جزء صرفاً در محاسبه حقوق بازنشستگی، پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی استحقاقی در زمان بازنشستگی قابل محاسبه است.

با توجه به اختیارات مهم و گسترده‌ای که در حکم جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت به دولت داده شده و همچنین وجود احتمال اجرای این حکم در قالب تصویب‌نامه‌های محرمانه توسط هیات وزیران، ضروری است عملکرد دولت در اجرای جزء مذکور مورد نظارت

دقیق مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل در قالب یک تبصره به جزء مذکور الحاق گردد.

تبصره - سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد این جزء را مشتمل بر دستگاه‌های اجرایی برخوردار از این فوق‌العاده خاص و میزان فوق‌العاده مذکور هر یک از آن‌ها را هر شش ماه یک‌بار به کمیسیون‌های اجتماعی و برنامه، بودجه و محاسبات و معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

شهرداری‌ها یکی از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شوند. بنابراین در ماده واحده طرح حاضر ذکر عبارت «(شهرداری‌ها)» پس از عبارت «موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» زائد بوده و مغایر جزء (۴) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود. براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «(شهرداری‌ها)» از ماده واحده این طرح حذف گردد.

۱. هر چند شورای محترم نگهبان در بررسی مصوبه مجلس شورای اسلامی درخصوص لایحه برنامه هفتم توسعه، حکم مذکور را مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نشناخته است، اما به نظر می‌رسد با توجه به توضیحات یادشده، این حکم دارای ابهام و مغایر اصل مزبور است.

اظهار نظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون اجتماعی در خصوص: طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20652-1](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20652-1)



مسئله اصلی

به موجب جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مجاز شده نسبت به وضع فوق العاده خاص مشمول کسور اقدام قانونی به عمل آورد. همچنین در بند (پ) ماده (۱) این قانون، برخلاف ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی به عنوان

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بر اساس صدر ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت و جزء (۳) بند (ب) این ماده، اهداف و مقاصد ناظر بر وضع فوق العاده خاص مورد نظر به شرح ذیل است.

- ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی
 - افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی
 - توسعه کیفی کارکنان
 - عدالت در پرداخت‌ها
 - افزایش بهره‌وری نیروی انسانی
 - نگه‌داشت نیروی انسانی
 - تقویت امور حاکمیتی و نظارتی
- بر این اساس، به نظر می‌رسد اهداف و مقاصد ناظر بر وضع این فوق العاده خاص با دامنه شمول در نظر گرفته شده برای آن،

خاص موضوع این جزء نمی‌شوند. در این راستا گزارش کمیسیون اجتماعی در خصوص طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، در صدد تسری حکم این جزء به شهرداری‌ها است.

سلسله مطالبات دومینواری مبنی بر لزوم تسری حکم این جزء به سایر دستگاه‌های اجرایی غیرمشمول ایجاد خواهد شد. بنابراین در طرح حاضر توجه به مطالبات منطقی سایر دستگاه‌های اجرایی غیرمشمول فوق العاده خاص موضوع جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز ضروری به نظر می‌رسد. همچنین در گزارش کمیسیون اجتماعی درباره طرح حاضر به سایر اصلاحات مورد نیاز در حکم این جزء نظیر ضرورت تعیین ضوابط و سقف این فوق العاده خاص، تدقیق دامنه تاثیرگذاری آن در سایر اقلام پرداخت و مشخص کردن سازوکار گزارش‌دهی اجرای آن کم‌توجهی شده است.

وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و موضوع ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده‌اند. بر این اساس عمده دستگاه‌های اجرایی خارج از قوه مجریه، مشمول فوق العاده

تطابق و هماهنگی نداشته و اهداف و مقاصد مذکور در خصوص سایر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز صادق است. بنابراین از منظر اهداف قانون‌گذار از وضع این فوق العاده خاص تفاوتی بین دستگاه‌های اجرایی مشمول و غیرمشمول وجود ندارد. بر اساس توضیحات مذکور شهرداری‌ها صرفاً یکی از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شوند، که مشمول فوق العاده خاص موضوع جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیستند. بر این اساس به نظر می‌رسد در صورت وضع این فوق العاده خاص توسط دولت برای برخی از دستگاه‌های اجرایی،

پیشنهاد می‌شود ضمن پرهیز از بخشی‌نگری در این خصوص و به‌منظور جلوگیری از شکل‌گیری دومینوی مطالبات تسری این فوق‌العاده به سایر دستگاه‌های اجرایی غیرمشمول فوق‌العاده خاص موضوع جزء مذکور، در طرح حاضر دامنه شمول جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت

خدمات کشوری گسترش یابد. تجارب گذشته در واگذاری اختیارات گسترده به دولت‌ها درخصوص وضع فوق‌العاده خاص نشان می‌دهد اختیارات مذکور بدون تعیین سقف و ضوابط دقیق می‌تواند به عاملی برای تبعیض، بی‌عدالتی و عدم شفافیت در پرداخت‌ها مبدل گردد. همچنین با توجه به این‌که حکم مندرج در این جزء، موجد حق و تکلیف است،

بنابراین عدم تعیین حدود و ثغور و ضوابط پرداخت آن می‌تواند مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مبنی بر قانمیت سمت نمایندگی به شخص نماینده و عدم قابلیت واگذاری آن به دیگری ارزیابی شود.^۱ براین‌اساس با توجه به ضرورت درنظر گرفتن سقف مشخصی برای فوق‌العاده خاص موضوع این جزء، پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل به طرح حاضر الحاق شود.

عبارت «حداکثر به میزان ۲۰۰۰۰ امتیاز برای کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و معادل ریالی امتیاز مذکور برای سایر مشمولان این جزء» پس از عبارت «فوق‌العاده خاص مشمول کسور» اضافه می‌شود.

عدم تعیین دامنه تاثیرگذاری این فوق‌العاده خاص در سایر مولفه‌ها و اقلام نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی موجب بروز ابهام و شکل‌گیری تفاسیر گوناگون

در این خصوص می‌شود و از این رو مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی است.

براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل به‌عنوان یک تبصره به جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت الحاق گردد.

تبصره - فوق‌العاده خاص موضوع این جزء صرفاً در محاسبه حقوق بازنشستگی، پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی استحقاقی در زمان بازنشستگی قابل محاسبه است.

با توجه به اختیارات مهم و گسترده‌ای که در حکم جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت به دولت داده شده و همچنین

وجود احتمال اجرای این حکم در قالب تصویب‌نامه‌های محرمانه توسط هیات وزیران، ضروری است عملکرد دولت در اجرای جزء مذکور مورد نظارت

دقیق مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. براین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل در قالب یک تبصره به جزء مذکور الحاق گردد.

تبصره - سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد این جزء را مشتمل بر دستگاه‌های اجرایی برخوردار از این فوق‌العاده خاص و میزان فوق‌العاده مذکور هر یک از آن‌ها را هر شش ماه یک‌بار به کمیسیون‌های اجتماعی و برنامه، بودجه و محاسبات و معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

۱. هر چند شورای محترم نگهبان در بررسی مصوبه مجلس شورای اسلامی درخصوص لایحه برنامه هفتم توسعه، حکم مذکور را مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نشناخته است، اما به‌نظر می‌رسد با توجه به توضیحات یادشده، این حکم دارای ابهام و مغایر اصل مزبور است.

اظهارنظر کارشناسی درباره گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی درخصوص: «طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20652-2](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20652-2)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۶۵۲-۲
۱۴۰۴/۰۲/۲۰

مسئله اصلی

به موجب جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مجاز شده نسبت به وضع فوق العاده خاص مشمول کشور اقدام قانونی به عمل آورد. همچنین در بند (پ) ماده (۱) این قانون، برخلاف ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی به عنوان وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و موضوع ماده (۴) قانون مدیریت

خدمات کشوری تعریف شده‌اند. براین اساس عمده دستگاه‌های اجرایی خارج از قوه مجریه، مشمول فوق العاده خاص موضوع این جزء نمی‌شوند. در این راستا گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی درخصوص طرح اصلاح جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، درصدد تسری حکم این جزء به سایر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نیروهای مسلح و

سایر نهادهای زیرنظر مقام معظم رهبری، مجلس، قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی است. همچنین در گزارش مذکور برخی احکام انضباط بخش نظیر تعیین ضوابط و سقف این فوق العاده خاص، تبیین دامنه تاثیرگذاری آن در سایر اقلام پرداخت و سازوکار گزارش دهی اجرای آن، به جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت الحاق شده‌اند.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

براساس صدر ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت و جزء (۳) بند (ب) این ماده، اهداف و مقاصد ناظر بر وضع فوق‌العاده خاص موردنظر به شرح ذیل است.

- ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی
- افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی
- توسعه کیفی کارکنان
- عدالت در پرداخت‌ها
- افزایش بهره‌وری نیروی انسانی
- نگاه‌داشت نیروی انسانی
- تقویت امور حاکمیتی و نظارتی

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

عبارت انتهایی تبصره (۲) ماده واحده گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی مبنی بر اینکه درخصوص کارکنان شهرداری‌ها، پرداخت این فوق‌العاده با نظر وزیر کشور و متناسب با درجه شهرداری‌ها امکان‌پذیر است، دارای ابهام و مغایر جزء سوم بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ارزیابی می‌شود. عبارت مذکور از این جهت که مشخص

براین اساس، به‌نظر می‌رسد اهداف و مقاصد ناظر بر وضع این فوق‌العاده خاص با دامنه شمول درنظر گرفته شده برای آن، تطابق و هماهنگی نداشته و اهداف و مقاصد مذکور درخصوص سایر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نیروهای مسلح و سایر نهادهای زیرنظر مقام معظم‌رهبری، مجلس، شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی نیز صادق است. بنابراین از منظر اهداف قانون‌گذار از وضع این فوق‌العاده خاص تفاوتی بین دستگاه‌های

اجرایی مشمول و غیرمشمول وجود ندارد. بنابراین گسترش دامنه شمول فوق‌العاده خاص موضوع جزء (۳) بند (ب) ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به دستگاه‌های اجرایی و نهادهای مذکور از جمله نقاط قوت گزارش شور دوم کمیسیون اجتماعی درخصوص طرح حاضر محسوب می‌شود. از جمله دیگر نقاط قوت این گزارش می‌توان به برخی احکام انضباط‌بخش نظیر تعیین ضوابط و سقف این فوق‌العاده خاص، تبیین دامنه تاثیرگذاری آن در سایر اقلام پرداخت و سازوکار گزارش‌دهی اجرای آن اشاره کرد.

نیست ترتیبات مندرج در ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری دراین خصوص لازم‌الاجرا است یا خیر، دارای ابهام است. هر چند به‌نظر می‌رسد از منظر حقوقی رعایت ترتیبات مذکور دراین خصوص ضروری است، اما تجربه قانون‌گذاری در حوزه نظام جبران خدمات کارکنان دولت نشان می‌دهد کوچک‌ترین ابهام در نگارش قانون می‌تواند مورد سوءاستفاده

برخی از گروه‌های ذی‌نفع قرار گیرد. براین اساس و با توجه به ضرورت نفی تبعیض ناروا، موضوع بند نهم اصل سوم قانون اساسی، و هماهنگی در تعیین و پرداخت فوق‌العاده مذکور، پیشنهاد می‌شود عبارت «درخصوص کارکنان شهرداری‌ها، پرداخت این فوق‌العاده با نظر وزیر کشور و متناسب با درجه شهرداری‌ها امکان‌پذیر است.» از تبصره دوم ماده واحده حذف گردد.

مشارکت عمومی در فرایندهای قانونگذاری مجلس؛ ارزیابی پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20653](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20653)



بیان / شرح مسئله

پرسش از فلسفه وجودی حکومت، یکی از ساده‌ترین و در عین حال مبهم‌ترین پرسش‌هایی است که در حوزه سیاست مطرح می‌شود. برخی نخستین و متداول‌ترین «دلیل وجود حکومت» را اقدام دولت در دفاع از منافع ملی می‌دانند و برخی بر عقلانیت دولت در عمل که اشعار به نوعی توان ذهنی و قدرت استدلال دارد تأکید دارند. در منطق انقلاب اسلامی نیز هدف از حکومت، رشد دادن انسان است تا بسترهای بروز و شکوفایی استعدادهای او فراهم آید و این جز در سایه مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه، نمی‌تواند باشد. باتوجه به این هدف، قانون اساسی زمینه نهادی چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم ساخته است. قانون اساسی، دولت را موظف ساخته تا همه امکانات خود را برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار گیرد. اصول هفتم، هشتم، بیست‌وششم، پنجاه‌وششم، یکصدم و یکصدوسوم قانون اساسی؛ مشارکت مردم در

همه ابعاد و زمینه‌ها را نهادینه کرده است. برای تحقق مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری می‌توان به شیوه‌های متعددی نظیر دادخواست یا طومارنویسی، قرائت عمومی، جمع‌سپاری، باهم‌نویسی، سمینارهای قانون‌نویسی و... اشاره کرد. یکی از شیوه‌های متداول برای جلب مشارکت عمومی در پارلمان‌ها، جلسات استماع عمومی است. استماع عمومی یا دعوت از عموم به عنوان شاهد، متخصص یا ذی‌نفع، ابزار مهمی برای بهبود کار کمیسیون‌ها در مجلس است که به ارتقای سطح مردم‌سالاری، فرایند تصویب قوانین، اجرای کامل‌تر عملکرد نظارتی مجلس، افزایش شفافیت و در نهایت نزدیک‌تر کردن مجلس به شهروندان کمک می‌کند. این جلسات فرصت را برای حضور و مشارکت طیف وسیعی از شرکت‌کنندگان در مباحث مجلس فراهم می‌کند و در مقابل نیز اطلاعات مفیدی را از منابع خارج از مجلس در اختیار اعضای کمیسیون قرار می‌دهد که در فرایند تقنین و نظارت به کار می‌آید. اما چنین ابزاری که نیت و ظاهر

مشارکت‌طلبانه دارد، عاری از نارسایی و ضعف نیست. باتوجه به ماهیت متناقض‌نمای مجالس قانونگذاری، که از یکسو خود را نماینده دیدگاه‌های همه شهروندان دانسته و ازسوی دیگر شهروندان خودشان را به‌طور جمعی با مجلس تعیین هویت نمی‌کنند، آنها را به نهادی آسیب‌پذیر در نظر عمومی بدل کرده که این امر پیامدهایی در ایجاد (و توسعه) فعالیت‌های مشارکت عمومی دارد. علاوه بر این، در واقع تجمیع نظرات متفاوت و بعضاً متضاد اقشار وسیعی از جامعه، امری چالش‌برانگیز و دشوار است. همچنین ساز کار اخذ و جمع‌آوری این نظرات نیازمند دانش و زیرساخت‌های قدرتمندی است که فراهم نبودن آن، اصل مشارکت را زیر سؤال می‌برد. لذا می‌توان ادعا کرد که چنین اقدام‌های مشارکت‌جویانه‌ای از سوی پارلمان‌ها از تحقق پیامدهای ناخواسته که منظور طراحان و پشتیبانان امر مشارکت عمومی نبوده است مصون نیست و به همین دلیل، خط‌مشی‌گذاران باید برای کاستن از احتمال بروز و یا شدت آنها، درک بهتری از این پیامدها پیدا کنند.

گزارش حاضر به بررسی و احصای پیامدهای ناخواسته جلسات استماع عمومی، به‌عنوان یکی از راه‌های تحقق مشارکت عمومی در

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادهای سیاستی زیر برای اجتناب یا کاهش پیامدهای ناخواسته در این حوزه ارائه شده است. شایان توجه است که شرط لازم برای اعمال هر کدام از این پیشنهادها، اصلاح قانون «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» است که فرایند نمایندگی در مجلس را از حیث نظارتی و تقنینی تبیین می‌کند.

شاید بتوان ادعا کرد که ازجمله مهم‌ترین پیشنهادهای سیاستی در این حوزه ایجاد مبانی نظری و مدل‌های علمی بومی مشارکت و به‌طور مشخص سازکارهای برگزاری جلسات استماع عمومی است. لذا در وهله نخست توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی به‌واسطه مرکز پژوهش‌ها و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی و پژوهشی کشور، اقدام عاجل برای تحقق این مهم را در برنامه خود قرار دهد.

اقدام بعدی منوط به ایجاد زیرساخت مناسب برای مشارکت‌پذیر کردن فرایندهای نظارتی و تقنینی مجلس است. در وهله نخست باید زیرساخت‌های برگزاری حضوری و الکترونیکی جلسات استماع در گستره جغرافیای ایران به‌طوری که همه ایرانیان به سهولت امکان دسترسی به آن را داشته باشند، ایجاد شود. چنین زیرساختی

فرایند قانونگذاری، می‌پردازد. برای این منظور، پیامدهای ناخواسته برگزاری جلسات استماع عمومی، در ذیل چهار حوزه خلأهای قانونی،

جز با تعامل فراقوه‌ای با دولت و استانداری‌ها محقق نخواهد شد.

آموزش مردم و توانمندسازی آنها از شروط اصلی و اولیه هرگونه مشارکت است. لذا مجلس باید در یک برنامه بلندمدت به کمک دولت و در قالب اصلاحیه قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازکار آموزش شهروندان برای مشارکت را ایجاد نماید. بر این اساس، وزارت کشور مکلف است شهروندان را درخصوص شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت در فرایندهای نظارتی و تقنینی مجلس و دولت آموزش و توانمند کند.

به سبب تصریح چگونگی برگزاری جلسات استماع عمومی، تعیین نحوه مشارکت و تصریح وظایف کمیسیون‌ها و سازکار تأثیرگذاری جلسات استماع عمومی بر قانونگذاری ضروریست پس از اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مانند ماده (۱۴۲)¹، دستورالعملی برای برگزاری جلسات استماع عمومی تدوین شود تا موجب وحدت رویه در این خصوص شده و از پیامدهای نامطلوب احتمالی آن جلوگیری کند.

به‌طور مشخص نیاز است تا جلسات استماع عمومی و به‌طور کلی حوزه مشارکت عمومی در قانونگذاری را از شیطنتها و

کمبودهای زیرساختی، مسائل اجتماعی و فرهنگی و چالش‌های سیاسی مورد بررسی قرار گرفت.

منفعت‌طلبی‌های سیاسی به دور نگه داشت. برای این منظور می‌توان هیئت ارزشیابی متشکل از نمایندگان و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی از نمایندگان اقشار و اصناف و قومیت‌ها تشکیل داد تا به تحقق این هدف کمک کنند.

سازمان صدا و سیما مکلف است در جهت بهبود میزان مشارکت و حضور مردم در جلسات استماع از طریق شبکه‌های استانی و ملی اقدام به تولید محتوای و برنامه‌های رسانه‌ای کند.

نیاز است هرگونه تفاوت‌های قومی و قبیله‌ای، منطقه‌ای و جغرافیایی، دینی و مذهبی در برگزاری جلسات استماع عمومی مدنظر قرار گیرد. همین‌طور اختلافات در بین سطوح مختلف اشخاص و اقشار و اصناف نیز باید مدنظر قرار گیرد. ازاین‌رو باید مجلس به تهیه یک شیوه‌نامه اجرایی جلسات براساس همین اختلافات اقدام نماید.

نهادمندسازی جامعه می‌تواند موجب مشارکت هرچه اثربخش‌تر و در نتیجه تدوین قوانین به نفع طبقات مختلف شود. لذا توصیه می‌شود مجلس به دولت در راستای سازماندهی مردم در قالب اقشار و اصناف و... و نهادمندسازی جامعه کمک کند.

۱. ماده (۱۴۲) - هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی ازجمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه‌شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.

اظهار نظر کارشناسی درباره طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (اقتضائات ساختاری)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20654](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20654)



مسئله اصلی

نهادهای نظارتی و بازرسی متعدد در امر مبارزه با فساد، در کشور فعال هستند. علاوه بر نهادهای اصلی مبارزه با فساد، نهادهای شورایی از جمله «ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی»، «شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی» و «شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه» به منظور ایجاد هماهنگی و همکاری بین نهادهای مختلف نظارتی و بازرسی و تبادل اطلاعات و تجربیات بین آنها و حذف موازی کاری‌ها شکل گرفته است. مضافاً در سطح دستگاهی نیز برای ارتقای سلامت اداری، بررسی تخلفات و مبارزه با فساد، واحدهای سازمانی

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع»، نقاط قوت دارد؛ از جمله ارائه تبیینی شفاف از واحد مسئول در هر دستگاه، که نقش نهادها را مشخص و مسئولیت‌پذیری را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، واحدهای استانی نیز به خوبی تعریف شده‌اند و مکانیسم ارتباطی بین واحدهای استانی و ملی پیش‌بینی شده

مختلفی پیش‌بینی شده است. سؤال این است که تشکیل چنین نهادها و کمیته‌هایی به چه میزان در مبارزه با فساد مؤثر بوده است؟ به نظر می‌رسد چپ‌نشی غیرمنظم، بدون آمایش و بدون نگاشت نهادی نهادهای مبارزه با فساد به برون‌داد مطلوب در این زمینه منجر نشده است.

با هدف قانونگذاری در زمینه مدیریت تعارض منافع، طرح و لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی، ارائه شده است. در بخش دوم لایحه مدیریت تعارض منافع (ماده ۴) و (ماده ۵)، به «تشکیلات مدیریت تعارض

منافع» می‌پردازد که تشکیلات شامل «شورای عالی نظارت بر تعارض منافع» و «هیئت‌های مدیریت تعارض منافع» و هیئت‌ها، شامل هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر استانی است. گفتنی است در طرح پیشنهادی در ماده (۳)، ایجاد «ستاد» به عنوان تشکیلات مدیریت تعارض منافع پیش‌بینی شده است. این گزارش تلاش دارد با ابتنا بر نتایج کارشناسانه و تخصصی حاصل از مطالعات بین‌المللی و نشست‌های تخصصی بررسی لایحه و طرح مدیریت تعارض منافع، با رویکرد تحلیلی «تشکیلات مدیریت تعارض منافع» را در طرح و لایحه مورد مذاقه قرار دهد.

هیئت به نوعی هم‌راستا و موازی با واحدهای فعلی پیش‌بینی شده مبارزه با فساد در سطح دستگاه‌ها شکل گرفته است. یکی دیگر از مشکلات بارز لایحه، «نهادسازی موازی» با نهادهای مبارزه با فساد در سطح ملی است. اتحاد ناظر و منظور در ساختار پیش‌بینی شده در سطح دستگاه نیز از دیگر چالش‌ها

است. از دیگر نقاط قوت این لایحه، جانمایی اکثر الزامات مدیریت تعارض منافع در وظایف تشکیلات ارائه شده است. این الزامات شامل مواردی از جمله آموزش، فرهنگ‌سازی و نظارت می‌شود.

در بررسی نقاط ضعف لایحه باید به «تعریف هیئت جدید» اشاره کرد که این

است. این وضعیت نه تنها به مدیریت تعارض منافع نمی‌انجامد بلکه می‌تواند به کاهش کارایی نهاد نظارتی منجر شود. عدم چابکی نهادهای پیش‌بینی شده در سطح ملی و دستگاهی نیز یکی دیگر از نقطه ضعف لایحه است. همچنین، عدم پیش‌بینی استفاده از نظارت مردمی و مشارکت کارکنان سازمانی در دستگاه‌ها، خلأ دیگر این لایحه به‌شمار می‌رود. تعارض میان نهادسازی مضاعف و اصول قانون اساسی و سیاست چابک‌سازی دولت از دیگر مشکلات مربوط به این لایحه محسوب می‌شود.

در بررسی نقاط قوت طرح «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، می‌توان به دو جنبه مهم اشاره کرد که به ارتقای کارایی و سلامت اداری

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

براساس یافته‌ها و بررسی‌های صورت گرفته در طرح و لایحه، پیشنهادهای ذیل جهت تعیین تشکیلات و متولی امر مدیریت تعارض منافع ارائه می‌شود:

۱. استفاده از تشکیلات موجود و سازوکارهای تعریف شده در دستگاه‌های اجرایی:

در سطح دستگاه‌های اجرایی در حال حاضر کارگروه‌ها و هیئت‌هایی نظیر (کارگروه ارتقای سلامت اداری، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، واحد حراست و حسابرسی، واحد بازرسی، ارزیابی عملکرد و رسیدگی به

کمک می‌کند. نخست، «ملحوظ دانستن نقش سازمان‌هایی نظیر سازمان اداری و استخدامی در سطح ملی» است که می‌تواند به تضمین اجرای صحیح و مؤثر قوانین و مقررات کمک کند. دومین نقطه قوت، «سازوکار پیش‌بینی متولیان ملی و دستگاهی» است. این سازوکار به‌وضوح مسئولیت‌ها و وظایف را در سطوح مختلف مشخص می‌کند و این امکان را فراهم می‌کند که هماهنگی بهتری میان نهادهای مختلف وجود داشته باشد.

ازجمله نقاط ضعف طرح «تعریف ستاد جدید و نهادسازی مضاعف» است که این ستاد به‌طور هم‌راستا و موازی با ستادهای فعلی مبارزه با فساد ایجاد شده که به سردرگمی و تداخل در وظایف منجر می‌شود. همچنین، «عدم توازن بین وظایف

پیش‌بینی شده ستاد و سطح اعضای تشکیل‌دهنده» آن، مسئله دیگری است که باید به آن توجه داشت. اگر اعضای ستاد نتوانند به‌خوبی نقش‌های خود را ایفا کنند، این عدم توازن می‌تواند موجب ناکارآمدی در اجرای برنامه‌ها شود. «عدم پیش‌بینی سازوکار ضمانت اجرایی در سطح دستگاه» یکی دیگر از چالش‌های موجود است. چنانچه نتوان سازوکار مناسبی برای تضمین اجرای تصمیمات ستاد فراهم کرد، این امر می‌تواند به عدم تحقق اهداف تعیین شده منجر شود. درنهایت، «عدم پیش‌بینی سازوکارهای مدیریتی مرتبط با مقوله تعارض منافع»، ازجمله آموزش‌ها و دیگر اقدام‌های مرتبط، می‌تواند به تضعیف جدی عملکرد ستاد جدید بینجامد.

دستگاهی، باید به‌گونه‌ای باشد که خود نهاد متولی، دچار تعارض منافع نباشد (عدم وحدت ناظر و منظور). جهت تأمین این موضوع، ساختار پیشنهادی باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

■ عدم وابستگی متولی امر مدیریت تعارض منافع به رئیس دستگاه اجرایی؛

■ معرفی و تأیید متولی / متولیان توسط بالاترین مقام دستگاه و نهاد نظارتی؛

■ تعریف نمایندگانی از سایر نهادهای نظارتی به‌عنوان عضو هیئت مدیریت تعارض منافع در دستگاه.

شکایات) به‌منظور نظارت و ارزیابی و ارتقای سلامت اداری تعریف شده است. بهره‌مندی از واحدهای موجود برخلاف پیشنهاد یک نهاد جدید، دارای مزایایی ازجمله موارد ذیل است:

■ استفاده از ظرفیت‌ها و ساختارهای موجود جهت تسهیل اجرای قانون مذکور؛

■ داشتن قانون، آیین‌نامه و سازوکار مستقر، تجربه شده و شناخته شده؛

■ عدم تعریف واحدهای موازی در سطح دستگاه‌ها جهت جلوگیری از ایجاد ساختار فربه، پیچیده و تشریفات اداری.

۲. سازوکار پیش‌بینی متولی / متولیان

اظهاری نظر کارشناسی پیرامون طرح و لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20673](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20673)



مسئله اصلی

مدیریت تعارض منافع به عنوان سازوکاری برای پیشگیری از به وقوع پیوستن فساد مورد توجه سیاستگذاران قرار گرفته است. در ایران نیز همچون سایر کشورها این موضوع در سال‌های اخیر اهمیت بیشتری پیدا کرده و به رغم اینکه مدیریت تعارض منافع در اصل (۱۴۱) قانون اساسی و در دیگر قوانین و احکام از جمله «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولین و کارگزاران

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نتیجه بررسی و تحلیل‌ها حاکی از آن است که طرح و لایحه مذکور، با وجود داشتن نقاط قوت، دارای ابهامات و چالش‌هایی نظیر: ایجاد ساختار مضاعف تحت عناوینی نظیر (ستاد، شورا و یا

نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (ارسالی ۱۳۹۸/۹/۴ به مجلس) برداشته شده است؛ که به نظر می‌رسد گام جدی در جهت قانونگذاری مدیریت تعارض منافع است. در این گزارش سعی بر آن است تا بند به بند لایحه و طرح مذکور بررسی کارشناسی شده و نظر تخصصی و کارشناسی به شکل جداگانه برای هریک از بندهای مذکور ارائه شود.

نظام جمهوری اسلامی ایران» مصوب سال ۱۳۹۱، «قانون ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد» مصوب سال ۱۳۸۷، «قانون منع تصدی بیش از یک شغل» مصوب سال ۱۳۷۳ و سایر قوانین به صورت پراکنده مورد توجه قرار گرفته است، اما بنیادی‌ترین گام در این زمینه در سال‌های اخیر در طرح مدیریت تعارض منافع (وصول شده در جلسه علنی مورخ ۲۰/۱۲/۱۳۹۷ به صورت عادی) و لایحه

ابهام در تعریف مؤسسات مشمول، بی‌توجهی به شفافیت، گزارشگری (سوت‌زنی) تخلف و انگیزه‌های رفتاری کارکنان به عنوان سازوکارهای اجرایی مدیریت تعارض است.

هیئت)، عدم جامعیت الزامات و احکام در نظر گرفته شده، ابهام در دستگاه‌های مشمول تعریف شده در لایحه و همچنین در نظر نگرفتن همه دستگاه‌های قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های حاکمیتی،

در این گزارش تمام مواد لایحه و طرح مذکور در قالب چهار بخش: ساختار و تشکیلات مدیریت تعارض منافع، احکام و الزامات مدیریت تعارض منافع، دایره شمول و تعاریف و الزامات مدیریت تعارض منافع، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. در ادامه پیشنهادهایی جهت رفع ایرادات و چالش‌های اساسی ناظر بر هریک از بخش‌ها به شکل کلی آورده شده است:

الف) ساختار و تشکیلات مدیریت تعارض منافع

با توجه به تجربه تشکیل نهادهای شورایی اعم از ستاد، شورا و ... در سطح ملی و دستگاهی، واضح است که ایجاد ساختار مشابه و مضاعف، اثربخشی لازم را ندارد. وظایف و مسئولیت‌های تعریف شده در لایحه و طرح، بدون ایجاد نهاد جدید، قابلیت واگذاری به یکدستگاه ملی مانند هیئت عالی نظارت را دارد. بنابراین، با توجه به ماهیت عمدتاً اجرایی فعالیت‌ها و اقدامات پیش‌بینی شده جهت راهبری مطلوب مدیریت تعارض منافع در سطح ملی، پیشنهاد می‌شود یک نهاد ملی، مانند هیئت عالی نظارت بر رسیدگی به تخلفات

اداری (سازمان اداری و استخدامی کشور)، مسئولیت اجرای این امور را بر عهده گیرد

ب) احکام و الزامات مدیریت تعارض منافع

الزامات در نظر گرفته شده در لایحه برای مدیریت تعارض منافع، مناسب بوده؛ اما جامعیت لازم را ندارد. کارشناسان به‌خوبی واقفند که برای مدیریت مطلوب تعارض منافع در سازمان‌ها باید رویکرد یکپارچه و منسجم درخصوص تمام زمینه‌های مدیریت تعارض منافع ملحوظ شده باشد. بنابراین در اظهارنظر کارشناسی الزاماتی همچون احکام پساغلی، احکام خویشاوندسالاری، احکام مربوط به معامله اضافه گردید.

ج) دایره شمول و تعاریف

شمولیت تعریف شده در طرح، همه دستگاه‌های ذیل قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های حاکمیتی را شامل نمی‌شد. از طرفی در لایحه، بدون ذکر دستگاه‌ها در ۴ بند به تعریف مؤسسات مشمول پرداخته بود، که دارای ابهام بود. بنابراین در اظهارنظر کارشناسی با هدف رفع ایرادات مذکور، دستگاه‌های

مشمول بازتعریف و جایگزین شد.

د) الزامات مدیریت تعارض منافع

شفافیت، گزارشگری تخلف (سوت زنی) و تغییر انگیزه‌های رفتاری به‌عنوان سه سازوکار اجرایی مدیریت تعارض منافع در دنیا شناخته شده و آزموده شده است. مدیریت تعارض منافع در نظام اداری در کشور با شفافیت «امور و منافع» آغاز خواهد شد. اصولاً بدون ایجاد شفافیت در منافع کارگزاران نظام، چگونه می‌توان منافع آنها را مدیریت کرد و از تعارض منافع جلوگیری کرد؟ از این‌رو، به‌طورکلی ایجاد نظامات شفاف‌ساز در منافع مسئولان و کارگزاران نظام یکی از مهم‌ترین ابعاد مدیریت تعارض منافع است که بدون در نظر گرفتن آن، دیگر سیاست‌های مدیریت تعارض منافع کارایی لازم را نخواهد داشت. در متن واحد تهیه شده، سعی شد تا با اتصال این قانون به قانون شفافیت قوای سه‌گانه، هم‌افزایی لازم در اجرای موفق ایجاد شود، همچنین پیشنهاد شد «سازمان اداری و استخدامی کشور»، با همکاری «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات»، زیرساخت‌های لازم را بدین‌منظور ایجاد نمایند.



بیان / شرح مسئله

استفاده از فناوری‌های جدید در جهت ارائه خدمات عمومی به مردم و به تبع هوشمندسازی و دولت الکترونیکی، از مسائل اجتناب‌ناپذیر عصر حاضر است. در این حوزه کشورهای مختلف در حال رقابت با یکدیگر هستند و تلاش دارند که در این رقابت از یکدیگر عقب نیفتاده و روزبه‌روز از یکدیگر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به تحلیل وضعیت کشور مبتنی بر مدل SOAR در هر محور نکات ذیل مورد شناسایی قرار گرفت:

- نقاط قوت:

- وجود قوانین، مقررات و سیاست‌های کلی قابل قبول در کشور،
- تقسیم کار معین میان دستگاه‌های سیاستگذار و مجری در کشور،
- طراحی و پیشرفت پنجره واحد خدمات هوشمند دولت،
- طراحی پورتال داده باز،
- نمونه‌های موفق دولت الکترونیکی در

پیشی گیرند. شناخت وضعیت موجود کشور در زمینه دولت الکترونیکی و مزایا و فرصت‌ها و داشته‌های کشور در این عرصه موجب می‌شود که تصمیمات آتی دقیق‌تر و مبتنی بر نقاط قوت کشور صورت گیرد. به عبارت بهتر، هرگونه سیاستی که در عرصه دولت الکترونیکی و داده بدون در نظر گرفتن وضعیت فعلی و نقاط قوت

آن صورت گیرد، ناکامل بوده و ممکن است سیاستگذاران را به اهداف در نظر گرفته شده نرسانند. در این گزارش براساس مدل SOAR که ابتدا نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و درنهایت نتیجه‌ها را بررسی می‌کند، وضعیت کشور در حوزه دولت الکترونیکی مورد مذاقه قرار گرفته است.

دولت هوشمند.

- چشم‌اندازها:

- هوشمندسازی تمامی خدمات دولت بدون دخالت انسانی،
 - الکترونیکی شدن تمامی معاملات دولتی،
 - ارتقا و بهبود نمره کشور در شاخص‌های جهانی دولت هوشمند از جمله شاخص EGDI
 - استقرار کامل دولت الکترونیکی،
 - حکمرانی داده و حکمرانی داده‌مبنا،
 - افزایش همکاری شهروندان در دولت الکترونیکی،
- نتایج:

کشور،

وجود و تربیت نیروی انسانی متخصص،

توسعه سامانه‌های مختلف نظام اداری در

کشور.

- فرصت‌ها:

- روندهای رو به افزایش جهانی در زمینه دیجیتال و هوشمندسازی دولت‌ها،
- افزایش دسترسی مردم به اینترنت،
- مشارکت بخش خصوصی در هوشمندسازی خدمات دولتی،
- جمعیت جوان کشور،
- همکاری‌های بین‌المللی در عرصه داده و

تدوین قوانین مورد نیاز در حوزه دولت الکترونیکی و داده،
تحقق واقعی داده باز در کشور،
ایجاد فرماندهی واحد در عرصه دولت الکترونیکی کشور،
پیشرفت تعامل پذیری داده و اطلاعات در کشور،

ظرفیت‌های شناسایی شده،
ظرفیت قانون اساسی و قوانین کشور و نهادهای هماهنگ کننده و تصمیم گیر در زمینه دولت الکترونیکی،
ظرفیت نسل جوان و نیروی متخصص در کشور،
ظرفیت نمونه‌های موفق قابل ارائه دولت

الکترونیکی در کشور،
ظرفیت مشارکت بخش خصوصی در الکترونیکی و هوشمندسازی خدمات دولتی مبتنی بر دسترسی کافی مردم به اینترنت،
ظرفیت بهره‌برداری از پنجره واحد خدمات هوشمند دولت در توسعه همکاری‌های بین‌المللی.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

متناسب با ظرفیت‌های شناسایی شده در این گزارش، پیشنهادهایی به منظور بهبود وضعیت کشور و حرکت به سمت آرمان‌ها و اهداف نتیجه‌گیری شده بیان می‌شود:

- هماهنگی و مدیریت واحد در اجرای سیاست‌های دولت الکترونیکی: با توجه به نهادهای سازمان‌های متعدد سیاستگذار و مجری در این زمینه و تعدد سیاست‌های اثرگذار در خصوص دولت الکترونیکی و همچنین عدم اجرای سیاست‌های وضع شده، این وضعیت، نشان‌دهنده آن است که در حیطه اجرا، نیازمند پیگیری و تلاش برای اجرای سیاست‌هاست. از این رو، با توجه به تعدد و اختلاف وظایف سازمان‌ها و گاهی تعارضات موجود، موجب عدم حرکت در جهت پیشبرد اهداف خواهد شد، لذا استفاده از اصل (۱۲۷) قانون اساسی در جهت تعیین نماینده ویژه رئیس‌جمهور در خصوص اجرای سیاست‌های دولت الکترونیکی و مدیریت داده در کشور، ضروری است.

- توسعه و بهبود داده باز در کشور: همان‌طور که بیان شد، سامانه ملی داده باز در کشور راه‌اندازی شده و دستگاه‌های مختلف ملزم به

ارائه داده‌های خود در این سامانه هستند. صرف اعلام و ابلاغ مصوبات منجر به اجرایی شدن آنها نمی‌شود. در این زمینه پیشنهاد می‌شود که شاخص‌های دقیقی از نحوه و میزان ارائه داده‌های باز گزارش شده توسط دستگاه‌ها در جشنواره شهید رجایی اعمال شود و به ارائه داده و اطلاعات خارج از شاخص‌های تعیین شده امتیازی تعلق نگیرد.

- نگاهداشت نیروی انسانی متخصص: همان‌طور که در ظرفیت‌های مطرح شده بیان شد، یکی از مهم‌ترین مسائل کشور در حوزه فناوری اطلاعات، نیروی انسانی است. نیروی انسانی در این حوزه اگرچه با هزینه و تلاش کشور تربیت شده است، اما به دلیل عدم توانمندی در نگاهداشت نیروی انسانی و عدم تأمین نیازهای آنها، غالباً مهاجرت کرده یا در صورت عدم مهاجرت، به دلیل عدم جذابیت‌های مالی دستگاه‌های دولتی، به بخش خصوصی یا فریلنسری مشغول می‌شوند. دولت چاره‌ای جزء بازاندیشی در میزان حقوق و دستمزد نیروی انسانی حوزه فناوری اطلاعات و تغییر در فرایندهای انگیزشی در جهت نگاهداشت این نیروها را نداشته و با توجه به جذابیت‌های

روزافزون کشورهای مختلف و همسایه برای جذب این اشخاص، اقدامات عاجل و سریعی در این زمینه نیاز است.

- بهبود تعامل پذیری داده و اطلاعات در کشور: تعامل پذیری داده و اطلاعات در کشور با تصویب قانون مادر آن یعنی قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی در سال ۱۴۰۱، رشد و خیز بسیاری داشته است. به عبارت بهتر، بعد از تصویب این قانون، دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی می‌دانند که در جهت تبادل داده و اطلاعات بین‌دستگاهی در کشور و ارائه خدمات به بخش خصوصی در این زمینه، باید به کدام نهاد مراجعه کرد. اگرچه توفیقات بسیاری پس از تصویب این قانون حاصل شده است، اما پس از گذشت دو سال از این قانون، برخی از موارد آن نیاز به اصلاح و تکمیل دارد. برای نمونه، ذکر پایگاه آمار سازمان ملی آمار در این قانون موجب شده است که دستگاه‌های اجرایی که به صورت پیش فرض در جهت تولید آمارهای باکیفیت و مورد نیاز به سازمان ملی آمار، چالش داشتند، هم‌اکنون ارائه اطلاعات به این سازمان را منوط به تصویب کارگروه تعامل پذیری می‌دانند.



بیان / شرح مسئله

اگرچه امروزه پیشرفت‌های فناوری و مداخلات سیاستی نقش مهمی در دستیابی به بهره‌وری انرژی ایفا می‌کنند، اما درک رفتار انسان و فرایندهای تصمیم‌گیری و نیز بینش‌های رفتاری در سطوح مختلف فردی، اجتماعی و نهادی بسیار حائز اهمیت است. با درک و به‌کارگیری این بینش‌ها

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اگر در طراحی، اجرا و ارزیابی خط‌مشی به مخاطبان، رفتارها، زمینه‌ها و سازوکارهای میانجی متفاوت توجه شود، مداخلات مؤثرتر خواهند بود. با توسعه و گسترش کاربرد این ابزارها، کشورهای مختلف، متناسب با شرایط و زمینه خاص خود، تاکنون پروژه‌های مختلفی را برای هدایت رفتار افراد در جهت افزایش بهره‌وری و صرفه‌جویی در مصرف انرژی طراحی و اجرا کرده‌اند که اکثر این مداخلات، با موفقیت همراه بوده است. در این گزارش، هفده پروژه از مناطق مختلف جهان

روش‌شناختی مختلفی را گرد هم می‌آورد که با هم بر پتانسیل‌ها، چالش‌ها و مزایای بینش‌های رفتاری برای استفاده پایدار از انرژی تأکید می‌کند. درک مداخلات رفتاری از ابعاد گوناگون می‌تواند به فهم بهتر «جعبه سیاه» تصمیم‌گیری مصرف‌کنندگان انرژی و زمینه‌های آنها کمک نماید.

در صرفه‌جویی انرژی، خط‌مشی‌گذاران و مجریان می‌توانند مداخلاتی را طراحی کنند که فراتر از نظریه‌های اقتصادی سنتی، بر انگیزه و تشویق افراد و جوامع به سمت رفتارهای صرفه‌جویی در انرژی تمرکز دارد. ورود بینش رفتاری در خط‌مشی‌گذاری، رشته‌ها، نظریه‌ها و رویکردهای

مورد بررسی قرار گرفته که یافته‌های حاصل از تحلیل این پروژه‌ها به شرح زیر است:

- با گذشت زمان، استفاده از طرح‌های رفتاری در حوزه انرژی بیشتر شده و ۱۲ طرح از ۱۷ طرح بررسی شده در سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۲۲ بوده‌اند.
- به‌لحاظ موقعیت مکانی عمده طرح‌ها در کشورهای اروپایی و آمریکا انجام شده است (۷۶ درصد).
- درخصوص جمعیت هدف، بیشترین تمرکز بر روی خانواده‌ها و ساکنین منازل

بوده است (۵۴ درصد).

- به‌لحاظ ابزار به کار گرفته شده، عمده طرح‌ها، از ترکیبی از ابزارها در طراحی مداخله خود، جهت افزایش اثربخشی استفاده نموده‌اند و «رائه اطلاعات و آگاهی‌رسانی» و «بازخورد» با ۱۳ و ۸ تکرار، پرکاربردترین ابزارها بوده‌اند.
- عمده طرح‌ها از ابزارهای مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات، بازی‌وارسازی و سیستم‌ها و تجهیزات هوشمند جهت اجرای مداخلات رفتاری خود استفاده نموده‌اند.

برای پیاده‌سازی مؤثر خط‌مشی‌های رفتاری و ارائه راهکارهای جدید برای صرفه‌جویی در مصرف انرژی، پیشنهادهای زیر قابل ارائه است:

■ توجه به پیوست رفتاری در تدوین سیاست‌ها و اسناد راهبردی انرژی: پیشنهاد می‌گردد در زمینه تدوین اسناد، قوانین و قواعد حوزه انرژی در کشور، الزامات ورود علوم رفتاری در قالب پیوست رفتاری تحلیل و زمینه‌های کاربرست علوم رفتاری مورد توجه و بررسی قرار گیرد.

■ استفاده از ظرفیت آزمایشگاه‌های رفتاری و خط‌مشی پژوهی: در آزمایشگاه‌های رفتاری و خط‌مشی پژوهی با استفاده از تعریف مداخلات مختلف در حوزه انرژی می‌توان به سنجش اثر این مداخلات پرداخته و تحلیل اطلاعات را در رابطه با جامعه هدف به دست آورد و برای مداخلات آتی از آن استفاده نمود.

■ استفاده از فناوری و دستگاه‌های هوشمند: استفاده از فناوری و دستگاه‌های هوشمند (همانند کنترلهای هوشمند، سیستم‌های مدیریت انرژی و برنامه‌های تلفن همراه) برای ارائه بازخورد در زمان واقعی، توصیه‌های شخصی و داده‌های مصرف انرژی به مصرف‌کنندگان و توانمندسازی آنها ضروری است. برای نمونه پروژه موفق بازخورد اتحادیه اروپا براساس فعالیت‌های روزمره مشترکین (مانند شستشو، استفاده از آسانسور و ...) به افراد توصیه‌هایی به صورت ارسال پیام شخصی ارائه می‌داد.

■ وجود سازوکارهای بازخورد برای نظارت مستمر بر تأثیر خط‌مشی‌های رفتاری و جمع‌آوری نگرش‌ها: توجه به سازوکارهای بازخورد در سیاستگذاری انرژی، موجب بهبود اثربخشی برنامه‌های صرفه‌جویی می‌شود. در بنگلور هند تهیه گزارش‌های انرژی خانگی با اطلاعات رفتاری که مصرف انرژی یک

خانوار را با مصرف انرژی همسایگانش مقایسه می‌کند، نتایج مثبتی در کاهش مصرف داشته‌است.

■ برنامه‌های آموزشی جامع و کمپین‌های اطلاع‌رسانی برای آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان در مورد اهمیت صرفه‌جویی در انرژی: ارائه نکات هدف‌دار و دستورالعمل‌های عملی برای کاهش مصرف برق می‌تواند آنها را برای اتخاذ عادات صرفه‌جویی در انرژی و تصمیم‌گیری آگاهانه توانمند نماید. در طراحی کمپین انرژی کالیفرنیا، از یک کم‌دین مشهور برای اجرای عملی توصیه‌های روزمره صرفه‌جویی کمک گرفته شده بود یا در پروژه بازخورد ایتالیا، طراحان جهت اثربخشی بیشتر، از اطلاعات مربوط به هزینه استفاده ناکارآمد از انرژی (تفاوت صورت حساب دو دوره)، نسبت به ارائه تفاوت در میزان مصرف انرژی کمک گرفته بودند.

■ بازی‌وارسازی و پاداش و افزودن عناصر بازی در خط‌مشی‌های رفتاری: پلتفرم‌های بازی‌وارسازی می‌تواند از رقابت، پاداش‌ها و انگیزه‌های اجتماعی برای تشویق مصرف‌کنندگان به کاهش مصرف بهره‌برد. پروژه سن‌دیگو به عنوان نمونه موفق در استفاده از بازی آنلاین، موفق شد عده زیادی را با استفاده از بازی‌وارسازی به کاهش مصرف و تغییر عادات مصرفی نادرست ترغیب نمایند.

■ استفاده از اصول و بینش‌های علوم رفتاری برای طراحی و اصلاح خط‌مشی‌های رفتاری: در نظر گرفتن عواملی مانند سوگیری‌های شناختی، هنجارهای اجتماعی و فرایندهای تصمیم‌گیری برای طراحی مداخلات مؤثر ضروری است. برای مثال برای حفظ الگوی رفتاری جدید، مصرف‌کننده باید پاداش داشته و تازمانی که رفتار جدید به عادت تبدیل شود، به تقویت ادامه داده شود.

■ پرداختن به نابرابری‌های اجتماعی-اقتصادی: توجه به اینکه زمینه‌های اجتماعی-اقتصادی و موانع بالقوه‌ای که جمعیت‌های آسیب‌پذیر با آن مواجه هستند باید در نظر گرفته شود. این مورد به صورت خاص مورد توجه پروژه رفع فقر انرژی در هفت کشور اروپایی بوده است.

■ تشویق تعهد بلندمدت در مدیریت مصرف انرژی: از طریق خط‌مشی‌های تقویت رفتارهای مثبت، مانند ابزارهای تعهد، چارچوب‌های تعیین هدف و سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی می‌تواند تغییرات رفتاری بلندمدت را ترویج نمود. در بین طرح‌های مرور شده، هدف‌گذاری و تعهد برای کاهش مصرف، ازجمله عوامل موفقیت طرح گسترش کنترلهای هوشمند انگلستان بوده است.

■ بهره‌گیری از رویکردهای مشارکتی و استراتژی‌های ارتباطی هدفمند و مناسب (مانند پیام‌های متقاعدکننده، مقایسه‌های اجتماعی و تکنیک‌های بازی‌وارسازی) برای مشارکت فعال مصرف‌کنندگان در مداخلات رفتاری حوزه انرژی: تشویق مشارکت برای اجرای طرح‌های صرفه‌جویی، همانند برنامه‌های مبتنی بر جامعه، تعاونی‌های انرژی و... تحقق اهداف خط‌مشی را تسهیل می‌نماید. برای مثال می‌توان به مشارکت مستأجران در پروژه EnerGAware در پلیموث انگلستان اشاره نمود.

■ ارزیابی دقیق از خط‌مشی‌های رفتاری موجود برای ارزیابی اثربخشی آنها، شناسایی شکاف‌ها و درک سازوکارهای رفتاری: انجام تحلیل هزینه-فایده در کاربرست بینش رفتاری می‌تواند ارتقای کیفیت خط‌مشی‌های آینده را تضمین نماید. این موضوع در پروژه eTEACHER اتحادیه اروپا بارزتر و بیشتر مورد تأکید قرار گرفته بود.

بازاندیشی در نسبت دانشگاه و مجلس شورای اسلامی؛ ارتقای نقش آفرینی دانشگاه در فرایند قانونگذاری

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20682](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20682)



بیان / شرح مسئله

ارتقای کیفیت قانونگذاری اهمیت فراوانی دارد. امروزه نقش مهم پژوهش در افزایش کیفیت قانونگذاری به طور فزاینده‌ای مورد توجه است. تقویت ارتباط دانشگاه و مجلس شورای اسلامی فرصتی است تا نهاد دانشگاه به فرایند قانونگذاری با پشتوانه پژوهشی بیشتر کمک کند. بر این اساس، این پژوهش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به حرکت دانشگاه‌های ایران به سمت پذیرش مأموریت سوم، یعنی کمک به حل مسائل جامعه و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای رسیدن به این منظور در نظام آموزش عالی، و نیز با توجه به تلاش مجلس شورای اسلامی برای ارتقای ظرفیت کارشناسی قوانین با هدف بهبود کیفیت قانونگذاری، تعامل میان دانشگاه‌ها و مجلس شورای اسلامی در قالب الگوی قانونگذاری مبتنی بر شواهد، یکی از الگوهایی است که می‌تواند ارزش و تأثیر علم و دانش در سه مرحله پیش‌قانونگذاری، قانونگذاری و پس‌قانونگذاری را بیشینه کند. در مرحله پیش‌قانونگذاری تحقیقات دانشگاهی می‌تواند به شناسایی

دانشگاه در فرایند قانونگذاری وجود دارد؟»، «چه موانعی بر سر راه تعامل کارآمد میان مجلس شورای اسلامی و دانشگاه‌ها در راستای ارتقای نقش آفرینی دانشگاه در فرایند قانونگذاری وجود دارد؟» و «چه راهکارهایی برای رفع موانع همکاری مجلس شورای اسلامی و دانشگاه‌ها وجود دارد؟».

پذیرش، باید صورتی مناسب و غیرپیچیده داشته باشد. قوانین برای تنظیم امور اجتماعی و سیاسی وضع می‌شوند و نخستین گام در رسیدن به این هدف این است که مخاطبان آن بتوانند آن را به‌آسانی بخوانند و بفهمند. در مرحله پس‌قانونگذاری تحقیقات دانشگاهی می‌تواند کارایی و اثربخشی قوانین مصوب را مورد مطالعه و بررسی قرار داده و پیشنهاد اصلاحی برای افزایش اثربخشی قوانین ارائه کنند. بر این اساس، ارتباط میان دانشگاه و مجلس کمک می‌کند قانونگذاری براساس نیازهای واقعی تقنینی صورت گیرد و کیفیت قوانین افزایش یابد که نتیجه آن حاکمیت قانون و بهبود نظام حکمرانی است.

در پی بررسی و ارزیابی رابطه دانشگاه و مجلس شورای اسلامی و ظرفیت‌های هر کدام برای برقراری ارتباط مؤثر و نیز موانع بر سر راه این ارتباط است. سؤالات این پژوهش عبارت‌اند از: «چه ظرفیت‌هایی در مجلس شورای اسلامی و دانشگاه‌ها برای تعامل و همکاری در راستای ارتقای نقش آفرینی

مسائل و مشکلات جامعه و نیازسنجی تقنینی برای حل مسائل بپردازد؛ نیازسنجی تقنینی ازسویی به وضع قوانین کارآمد و کارا کمک می‌رساند و ازسوی دیگر، از متروک ماندن قوانین به واسطه مطابق نبودن با نیازهای واقعی شهروندان و برآورده نکردن آنها مانع می‌شود. علاوه بر این، تحقیقات دانشگاهی می‌تواند به ارزیابی میزان اجرایی شدن قانون در صورت تصویب و پیش‌بینی رضایت و اعتماد عمومی کمک کند. در مرحله قانونگذاری تحقیقات دانشگاهی می‌تواند به تعیین اولویت‌های قانونگذاری و علاوه بر آن افزایش کیفیت شکلی و محتوایی قوانین کمک کنند. یک قانون در عین داشتن محتوای خوب و قابل

به منظور تقویت قانونگذاری دانش بنیان و ایجاد زمینه ارتباطات قوی تر بین دانشگاه ها و مجلس شورای اسلامی و نیز بین اعضای هیئت علمی دانشگاه ها و قانونگذاران، همچنین تعاملات بیشتر و سازنده تر بین آنها در سه مرحله پیشا قانونگذاری، قانونگذاری و پساقانونگذاری پیشنهادهای زیر ارائه می شود:

■ در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در موارد لزوم شواهد محور شدن طرح های قانونی که در صحن علنی اعلام وصول می شود، باید مورد تصویب قرار گیرد تا مبنایی قانونی و الزام آور برای مراجعه به شواهد پژوهشی فراهم آید. مطابق ماده (۱۲۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان اعلام وصول می شوند و شرط آن فقط دارا بودن موضوع و عنوان مشخص و بیان دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه است. به نظر می رسد این شیوه باعث شده است در مواردی طرح هایی با کیفیت کم و در عین حال با تعداد زیاد به مجلس تقدیم و گاهی به قانون تبدیل شوند.

■ لازم است به منظور فراهم آوردن شروط بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر رعایت اصول قانونگذاری و قانون نویسی (با تأکید بر قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن، معطوف بودن به نیازهای واقعی، شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، ارزیابی تأثیر اجرای قانون و...)، سازوکار شواهد محور شدن پیش نویس طرح های قانونی به فرایند تقنین اضافه شود تا به عنوان جزء لاینفک فرایند تقنین، مانع از

پیشنهاد طرح های کم کیفیت شود. درخواست ارائه شواهد پژوهشی در مرحله پیشا قانونگذاری و قانونگذاری باید با راهبری نهاد تخصصی مرکز پژوهش های مجلس از طریق «اعلام عمومی» برای پژوهشگران، دانشگاهیان و سایر نخبگان و ذی نفعان باشد.

■ در آیین نامه موجود ارتقای اعضای هیئت علمی دانشگاه، به دلیل بی توجهی به گذار دانشگاه ها به مأموریت سوم و شکل گیری نسل های جدید دانشگاهی، نگاه به وظایف اعضای هیئت علمی و پیرو آن نگاه به دانشگاه بسیار محدود است و در فرایند ارتقای بیشتر به پژوهش صرف بدون توجه به رابطه پژوهش با مسائل کشور پرداخته شده و به ارتباط با محیط پیرامونی دانشگاه یا نوآوری در حل مسائل محیط پیرامونی توجه کمتری شده است. وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان متولیان امر باید با تغییر در آیین نامه های جذب و ارتقای اعضای هیئت علمی، همکاری و مشارکت در راستای پاسخ گویی به نیازهای بخش های مختلف نظام حکمرانی را در چارچوب های شغلی و امتیازات مربوط به جذب و ارتقای اعضای هیئت علمی لحاظ کنند.

■ از جمله چالش های نمایندگان و مرکز پژوهش های مجلس، شناسایی صاحب نظران متخصص در هر حوزه است. عدم شناخت اعضای هیئت علمی مرتبط یا فقدان راه های ارتباطی با اعضای هیئت علمی دانشگاه های دور از مرکز، سبب می شود اغلب به افراد در دسترس، شناخته شده و عموماً مرکز نشین مراجعه شود.

برای این منظور می توان پیشنهاد داد:

۱. وزارت علوم با همراهی همه دانشگاه ها برای انعکاس ایده های دانشگاهیان، مرتبط با مسائل مربوط به قانونگذاری است، امکانی ایجاد کند. دانشگاه ها با ارائه اطلاعات واضح به صورت آنلاین، تخصص و تحقیقات مؤثر بر حوزه قانونگذاری اساتید خود را در دسترس نهاد کارشناسی و تخصصی قانونگذاری (مرکز پژوهش های مجلس) قرار دهند. می توان از پلتفرم مشورتی دانشگاهیان برای مجلس که توسط اندیشکده های استانی مرکز پژوهش های مجلس ایجاد و راهبری گردد، بهره برد.

۲. وبسایت یا درگاه اینترنتی توسط مرکز پژوهش های مجلس برای در دسترس قرار دادن نیازهای پژوهشی در حوزه قانونگذاری ایجاد شود. این وبسایت باید به طور خاص برای دانشگاهیان طراحی شده باشد و تمام اطلاعاتی را، که محققان برای انجام پژوهش های مرتبط با قانونگذاری نیاز دارند، در اختیارشان قرار دهد و پژوهش های انجام شده را نیز منتشر کند. همچنین مرکز پژوهش های مجلس در ارتباط با کمیسیون های تخصصی می تواند فرصت های همکاری با مجلس را برای جامعه پژوهشی به صورت هفتگی از طریق ایمیل برای اعضای هیئت علمی دانشگاه ها ارسال کند. این فرصت ها را می توان در شبکه های اجتماعی اختصاصی برای اعضای هیئت علمی دانشگاه ها نیز به اشتراک گذاشت.

۳. در سامانه های برخط دانشگاهی ویژه اساتید، بخشی به معرفی و ارائه فرصت های ارتباط با نهاد قانونگذاری و پژوهش های مورد نیاز آنها اختصاص داده شود.

ارزشیابی قوانین (۲):

واکاوی دلایل انفعال و بی‌عملی پارلمان‌های جهان در کاربست ارزشیابی قوانین و درس آموخته‌هایی برای ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20692](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20692)



بیان / شرح مسئله

اثرسنجی و پیامدسنجی قوانین از جهات مختلف مورد توجه و نیاز نمایندگان بوده است. موضوع ارزشیابی قوانین اخیراً توجه

وضع می‌کنند، یا چه کیفیت و شرایطی اجرا می‌شود. به همین منظور موضوع ارزشیابی در دستورکار پارلمان‌های جهان قرار گرفته است.

ویژه‌ای ازسوی نمایندگان مجلس به‌خود داشته است. به‌هرحال برای نمایندگان مجلس مهم است که بدانند قوانینی که

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطابق یافته‌ها ۲۲ دلیل شناسایی شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: فقدان نهاد تخصصی ارزشیاب، نبود دسترسی به شواهد، آمار و اطلاعات متقن، پیچیدگی و درهم‌تنیدگی

ادعای موفقیت در بین سیاستمداران، نبود شناسایی جامعه هدف و ذی‌نفعان قوانین، فقدان مجاری اطلاعاتی و شبکه ارتباطی، فعالیت‌های گروه‌های ذی‌نفع، اعتبار ارزشیابان، کیفیت ارزشیابی‌ها.

فضای ارزشیابی، معیارها و شاخص‌های ارزشیابی، فقدان سازوکارها جهت جداسازی آثار آثار و پیامدهای قوانین، بافت یا بافتار سیاسی فضای ارزشیابی، علاقه به دستاوردسازی و

■ نخستین مورد، اهتمام جدی و خواست سیاسی پارلمان نسبت به مبحث ارزشیابی و نظارت است: برای این کار اول باید دغدغه و خواست جدی در بین نمایندگان به وجود بیاید. در واقع، اساساً نسبت به کارویژه نظارت و ارزشیابی معمولاً توجه کمتری وجود داشته است و بیشتر توجه و زمان نمایندگان بر امور تقنینی متمرکز بوده است که این اولین گام برای پیشبرد و عملیاتی‌سازی این کارویژه حیاتی است. درحالی که قانونگذاری متقن و دقیق، و حتی اجرای درست آنها بدون کسب اطلاعات حاصله از ارزشیابی‌ها اساساً امکان‌پذیر نیست.

■ فقدان نهاد تخصصی ارزشیابی در مجلس شورای اسلامی ایران مشهود است: این نهاد می‌تواند ذیل مرکز پژوهش‌های مجلس، یا خود معاونت‌های تخصصی مجلس، و یا حتی ذیل کمیسیون اصل (۹۰) تعریف شود. ارزشیابی کاری تخصصی و پیچیده است که نیاز دارد حتماً افراد متخصص و کارشناس خبره و آموزش دیده در این فضا فعالیت کنند و از این رو می‌طلبد که نهادی متمرکز با این موضوع ایجاد شود. همان‌طور که در گزارش اشاره شده است موضوع ارزشیابی تخصصی، پیچیده و چندبعدی است و زیرادر فضا و اتمسفر جهان اجتماعی زیست می‌کند جداسازی آثار حاصل از یک قانون و پیامدسنجی آنها دشوار است که نیاز به تشکیل کارگروه‌ای تخصصی در این زمینه دارد.

■ ایجاد پایگاه داده‌های اطلاعاتی جامع، به‌روز و دقیق برای کسب داده‌ها و اطلاعات به‌جهت پردازش برای بهره‌برداری و تصمیم‌گیری در ارزشیابی‌ها: بدون داده و اطلاعات اساساً ارزشیابی‌ها با مخاطرات جدی مواجه خواهند شد. زیرا برای هرگونه پیامدسنجی و اثرسنجی

ابتدا به ساکن باید بتوان داده‌های معتبر، چنگانه و موثق را جمع‌آوری کرد تا بتوان بر روی آنها تحلیل‌های عمیق‌تر را انجام داد. مجلس شورای اسلامی باید بتواند از ظرفیت مرکز پژوهش‌ها، مرکز داده‌کاوی، مرکز افکارسنجی، کمیسیون‌های نظارتی ازجمله کمیسیون اصل (۹۰) در وهله اول استفاده کند، و در گام بعدی با تقاطع‌گیری از نهادهای موجود به نهاد تخصصی با وظایف روشن و مشخص مبادرت کند.

■ ایجاد شاخص‌ها، معیارها، مدل‌ها، و الگوهای متناسب با نیاز واقعی کشور: ارزشیابی بدون شاخص و معیار تقریباً بی‌معناست. در دنیا شاخص‌های متعددی ازجمله اثربخشی، کارایی، مقرون‌به‌صرفه بودن، ۱ مرتبط بودن (ارتباط)، ۲ کفایت یا بسندگی، ۳ انسجام، پایداری، همترازی، انصاف، آثار ناخواسته برای این کار معرفی شده‌اند. باید شاخص‌های موردنظر و مطلوب مجلس برای ارزشیابی‌ها انتخاب و طراحی شوند. آیا اساساً مرکز ثقل قوانین باید شاخص عدالت باشد، یا صرفاً نگاه تکنیکال کارایی مدنظر است. به هر حال، باید در اینجا موضع نظری مجلس مشخص شود تا بتوان از قبل آنها به ارزشیابی قوانین و خط‌مشی‌ها مبادرت کرد.

■ نگاشت نهادی ارزشیابی در مجلس شورای اسلامی: برای طراحی نهاد جدید و سازماندهی تشکیلات موجود، در ابتدا توصیه می‌شود یک بررسی نهادی صورت بگیرد تا از این طریق بتوان از ظرفیت‌های موجود به نحوه احسن استفاده شود. در کنار آن باید به ایجاد نهاد جدید با توجه به این کارویژه مبادرت کرد. در کنار نهادهایی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس، کمیسیون‌ها و معاونت نظارت و... می‌توان به

تعبیه نهاد تخصصی ارزشیابی‌ها هم فکر کرد. ■ ظرفیت‌سازی از طریق اتصال اندیشکده‌ها، پژوهشگاه‌ها و مراکز پژوهی: در طی سالیان اخیر تعداد زیادی از فضا‌های پژوهشی در کشور ایجاد شده است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یک نهاد راهبر و پیشرو، می‌تواند به اتصال این ظرفیت‌ها برای کمک به مجلس برای ارزشیابی‌ها شود. همچنین بسیاری از ظرفیت‌های دانشگاهی وجود دارند که به‌دلیل جهت‌گیری‌های مشخص و درست متأسفانه به یغما می‌روند که می‌شود با بستن تفاهم‌نامه‌هایی با هر دانشکده تخصصی، بار ناظر به ارزشیابی‌ها را بر روی دوش این نهادهای تخصصی قرار داد.

■ همجوشی بین مجلس و مجمع تشخیص مصلحت‌نظام: با توجه به وجود مرکز ارزیابی سیاست‌های کلی نظام در مجمع تشخیص مصلحت‌نظام، می‌شود به اتصال ظرفیت مجمع و مجلس مبادرت کرد. با توجه به اینکه اساساً انتظار می‌رود مجموعه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در راستای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (حفظه‌الله) باشد، می‌شود کارگروه مشترکی بین این دو نهاد حکومتی ایجاد شود تا به ارزشیابی دقیق و مطلوب و قوانین و بالتبع آن سیاست‌های کلی نظام پرداخت.

■ ایجاد واحدهای ارزشیابی ذیل هر وزارتخانه: برای کمک و بهبود فرایند ارزشیابی می‌توان واحدهای تخصصی ستادی را در هر وزارتخانه فعال کرد و وظیفه ارزشیابی امور اجرایی را به این نهادها سپرد. در این راستا، باید به اتصال این نهادها به مجلس فکر کرد، زیرا این نهادها ذیل دولت تعریف می‌شوند که احتمالاً برای همکاری با مجلس مخاطراتی دارند.

ارزشیابی قوانین (۱) :
مروری بر تجربیات پارلمان های جهان و سهم یاری هایی برای
مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20694](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20694)



بیان / شرح مسئله

امروزه نمایندگان پارلمان ها، بیشتر از هر زمان دیگری، می خواهند بدانند قوانین وضع شده چگونه اجرا می شود و چه اثر واقعی در جامعه گذاشته است؛ اما به رغم این نیاز به سنجش اثر و پیامدهای حاصل از قوانین، هنوز ابزارها و سازوکارهای آن به وضوح ایجاد نشده است و در اثربخشی آنها تردید وجود دارد. هر چند سرریز این ابزارها از حوزه دولتی

صبغه کنترلی دارد و ابزارهای معدودی درباره ارزشیابی و حتی پایش وجود دارد. از این رو، ضروری است مجالس دنیا به دنبال ایجاد سازوکارها و ابزارهای جدیدتر و مؤثرتر ارزشیابی باشد. برای تحقق این مهم، نیاز است بر مفهوم ارزشیابی و وضعیت آن در پیشینه پژوهشی این حوزه و سایر پارلمان های دنیا مروری انجام شود.

به سوی مجلس وجود دارد، ولی به نظر هنوز به طراحی و ایجاد ابزارهای بهتر و قوی تر برای پارلمان ها نیاز است. به دیگر سخن، اگرچه در فضای پژوهشی، سه مفهوم کنترل، پایش و ارزشیابی ذیل چتر کلان مفهوم نظارت تعریف می شود، اما بیشتر ابزارهای فعلی مجلس از جمله سؤال، استیضاح، رأی اعتماد، گزارش تفریغ بودجه، تحقیق و تفحص بیشتر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس اطلس بین‌المللی ارزشیابی، وضعیت پارلمان‌ها در حوزه ارزشیابی چندان مطلوب نیست. در اختیار نداشتن متخصصان مکفی، منابع مالی، اطلاعاتی و داده‌ای، نهاد تخصصی و سایر عوامل، منجر به وابسته شدن مجلس به دولت و در نتیجه

عدم امکان ایجاد سازوکارهای ارزشیابی در آن شده است. باین‌حال، مطابق با یافته‌های حاصل از مطالعه پارلمان‌های جهان، عوامل مختلفی به دست آمده است که ذیل پنج دسته کلی تقسیم شده‌اند. در هریک از این دسته‌بندی‌ها، عوامل

و مقوله‌های متعددی شناسایی شده‌اند که برخی از مهم‌ترین آنها شامل موضوع نهادسازی، ظرفیت‌سازی، امکان تقاطع اطلاعاتی، پرورش متخصص و ایجاد ابزارها و مدل‌های متناسب با حوزه‌های متعدد در ارزشیابی‌هاست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نکته اول، ارزش نهادن و باور به مفهوم ارزشیابی در بین نمایندگان مجلس است. از این‌رو باید نهاد مشخصی با این نیاز طراحی شود تا بتواند به‌طور تخصصی موضوع ارزشیابی را در دستور کار قرار دهد. موضوع ظرفیت‌سازی و تربیت متخصصان حوزه

ارزشیابی باید در گام بعدی مورد توجه قرار گیرد. طراحی سازوکارها و ابزارهای مورد نیاز برای ارزشیابی‌های قوانین با توجه به موضوع‌های مختلف حوزه قانونگذاری (آموزشی، بهداشتی، سیاسی، اجتماعی و...)، موضوع مهم بعدی است. همچنین پیشنهاد

می‌شود به‌طور مشخص کارگروه یا معاونتی ذیل مرکز پژوهش‌های مجلس ایجاد شود، یا در دفتر حکمرانی به‌طور متمرکز موضوع ارزشیابی (با بهره‌گیری از نهادهایی موجود و بازطراحی و سازمان‌دهی مراکز افکارسنجی و داده‌کاوی و آزمایشگاه حکمرانی)، دنبال شود.

وضعیت‌شناسی، نگاشت نهادی و توصیه‌های سیاستی در تحول کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20695](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20695)



بیان / شرح مسئله

تحلیل ماهیت و اهمیت نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه، وابسته به جایگاه مجلس در میان قوای حکومتی و قانون اساسی است. مشروعیت اعمال دولت و نهادهای دولتی در گروی میزان پاسخگویی آنها به مجلس شورای اسلامی خواهد بود. از سوی دیگر، دولت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظارت‌های مجلس شورای اسلامی، برابر قانون اساسی جمهوری اسلامی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، به پنج قسم کلان، نظارت تأسیسی، اطلاعی، استصوابی، سیاسی و مالی تقسیم می‌شود که از مرحله تأسیس دولت و تشکیل کابینه تا اجرای سیاست‌های ارائه شده و عملکرد مالی‌اجرایی دولت و در نهایت انحلال و عزل کابینه را دربرمی‌گیرد.

با توجه به اینکه تقویت نظارت مجلس بر قوه مجریه به‌عنوان یکی از اصول کلیدی مردم‌سالاری، نیازمند بازنگری و اصلاح در فرایندهای موجود است تا اعتبار و کارایی نهاد مجلس حفظ شده و پاسخگویی به نیازهای جامعه ارتقا یابد، متن حاضر ضمن توضیح و

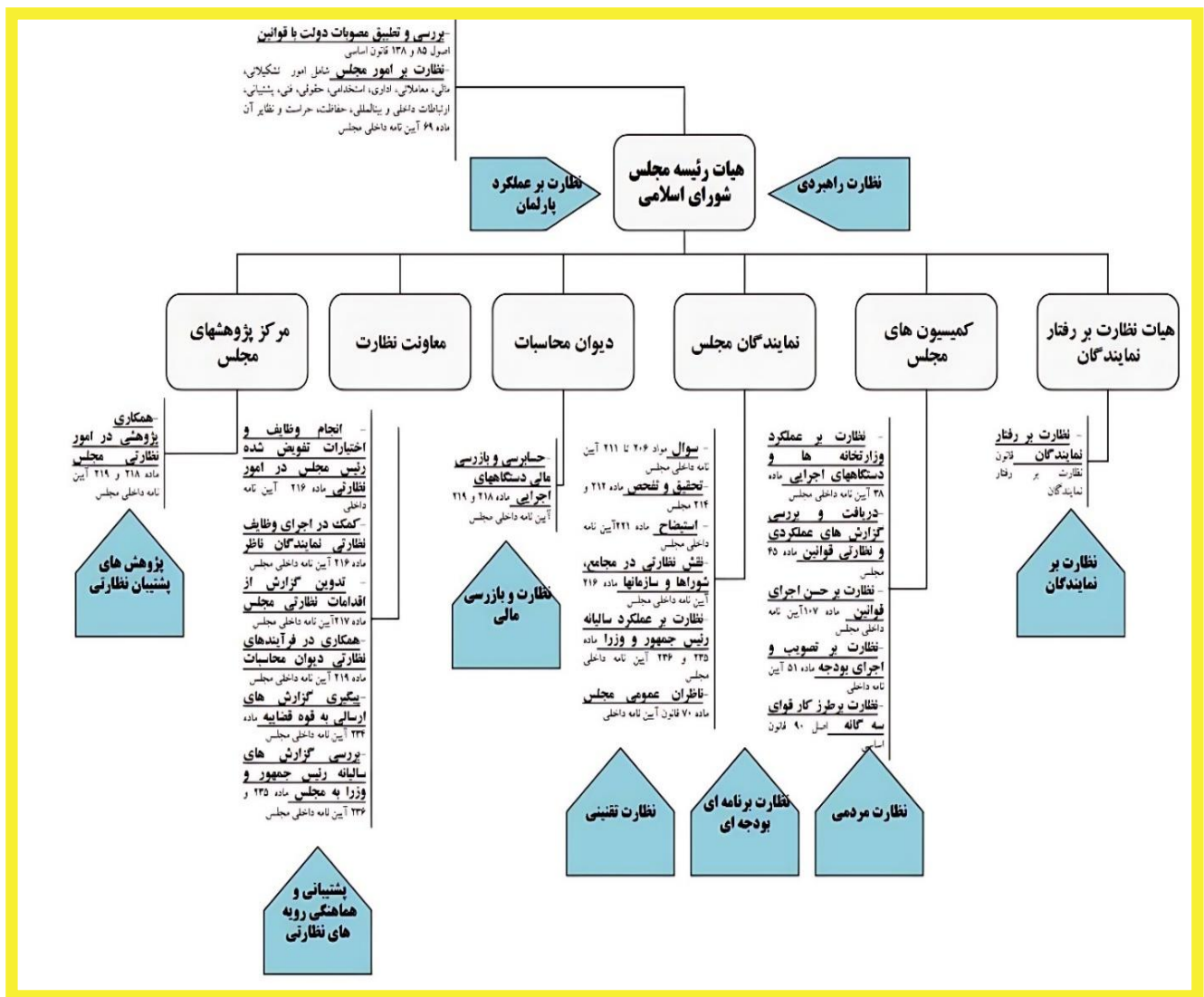
نظارت اختیار دارد. از ملزومات چنین مقامی، ضرورت بهره‌مندی از سازوکارها و ابزارهای مؤثر و کارآمد نظارتی در قالب اصول قانون اساسی و مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و تضمینات و راهکارهای سازمان‌یافته جهت تحقق و اجرای آنهاست.

مشروعیت مردمی خود را از طریق انتخابات ریاست‌جمهوری، به‌طور مستقیم دریافت می‌کند. مجلس شورای اسلامی از جایگاه و موقعیت ویژه‌ای، نسبت به سایر قوا برخوردار بوده و در چارچوب نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت‌های گسترده‌ای در حوزه

تحلیل مصادیق متعدد حوزه‌های نظارت، برای بهبود وضعیت موجود، پیشنهادهایی در چارچوب «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» از قبیل تدوین آیین‌نامه حدود اختیارات و صلاحیت کمیته‌های تخصصی مجلس، حضور کارشناسان مستقل، استفاده از ظرفیت‌های عمومی برای تحقیق و تفحص، ایجاد سازوکارهایی برای هماهنگی نظارتی در مجلس شورای اسلامی، دسترسی آسان عموم به اطلاعات، گزارش‌گیری دوره‌ای از دولت و ... ارائه کرده است.

همچنین گزارش‌پیش‌رو به وضعیت‌شناسی و نگاشت تقنینی نهادی ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی پرداخته، و ظرفیت‌های قانونی ناظر به بازیگران نظارتی مجلس

شورای اسلامی شامل «نمایندگان مجلس»، «کمیسیون‌های تخصصی»، «کمیسیون برنامه و بودجه (شأن نظارتی بر برنامه و بودجه)»، «کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی»، «هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان»، «کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «دیوان محاسبات عمومی»، «معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی»، «مرکز پژوهش‌های مجلس» و «هیئت‌رئیس مجلس (ریاست مجلس)» را مورد توجه قرار می‌دهد و ضمن بررسی انواع سازوکارهای قانونی پیش‌بینی شده برای اثربخشی هر چه بیشتر اهداف نظارتی مجلس شورای اسلامی، چارچوبی را ارائه می‌دهد.



شکل ۱. نمای کلی ظرفیت ها و کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی

مأخذ: یافته های پژوهش

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ادامه مبتنی بر ظرفیت های نظارتی مجلس شورای اسلامی، پیشنهادها و راهکارهای زیر ارائه می شود:

■ ایجاد سازوکارهای هماهنگی و تنظیم گری ظرفیت های نظارتی مجلس شورای اسلامی از طریق نگاشت نهادی مؤثر در نقش نظارتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، کمیسیون های مجلس، دیوان محاسبات، معاونت نظارت مجلس، هیئت رئیسه مجلس، هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان و مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی با

محوریت هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی،
■ تشکیل کمیته نظارتی در راستای هم افزایی کنشگران نظارتی مجلس و برگزاری جلسات متناوب در چارچوب اهداف و مأموریت های نظارتی مجلس شورای اسلامی در تعامل با معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی،
■ ایجاد و طراحی الگوی جامع و یکپارچه نظارت و ارزشیابی پارلمانی مبتنی بر الگوهای نوین بین المللی با محوریت مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی،
■ تدوین گزارش های موردی، نوبه ای و سالانه

نظارتی مجلس شورای اسلامی در تعامل با معاونت نظارت و مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی،
■ تقویت سازوکارها و مشارکت های عمومی و مردمی در نظارت و ارزشیابی پارلمانی با محوریت ظرفیت های کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی،
■ تبیین و شفاف سازی و ارائه گزارش های نظارتی مجلس به عموم مردم مبتنی بر ظرفیت های اطلاع رسانی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

درآمدی بر روش انطباق مداوم مسئله‌محور (PDIA) و کاربست آن در نظام حکمرانی و قانونگذاری

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20701](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20701)



بیان/شرح مسئله

تله قابلیت‌ی ۱ در دولت‌ها به وضعیتی اطلاق می‌شود که توانایی دولت برای اجرای مؤثر سیاست‌ها و ارائه خدمات ضروری، به‌رغم دریافت کمک‌های توسعه‌ای خارجی و مشارکت در اعمال اقدامات اصلاحی، به حالت سکون رفته یا رو به زوال می‌رود. این حالت می‌تواند به‌دلیل عوامل مختلفی رخ دهد، ازجمله اینکه دولت‌ها صرفاً به دنبال تقلید هم‌شکلی هستند؛ یعنی دولت‌ها ممکن است اصلاحات یا ساختارهای نهادی تجویز شده خارجی را بدون تطبیق کامل آنها با ویژگی‌های بستر محلی خودشان اتخاذ کنند که این امر منجر به اجرای ناکارآمد

آنها می‌شود و یا اینکه دولت‌ها ممکن است برای اجرای اصلاحات یا برنامه‌های پیچیده توسعه بدون ایجاد ظرفیت و زیرساخت‌های لازم تعجیل کنند که این موضوع نیز منجر به شکست یا تأثیر اندک این برنامه‌ها می‌شود. همچنین ممکن است گاهی اوقات دولت‌ها بر اعمال اصلاحات به‌صورت ظاهری (شکلی) بپردازند، بدون اینکه به ضعف‌های اساسی که مانع حکمرانی مؤثر می‌شود، توجه کنند. رهایی از تله‌های قابلیت‌ی نیازمند تلاشی هماهنگ ازسوی دولت‌ها، جامعه مدنی و شرکای خارجی برای رسیدگی به علل زمینه‌ای سکون دولت‌ها و ایجاد فرهنگ

بهبود مستمر در حکمرانی است. برای رهایی از تله‌های قابلیت‌ی، دولت‌ها باید رویکردی جامع‌تر و سازگارتر برای اعمال اصلاحات اتخاذ کرده و بر عوامل متعددی تمرکز کنند؛ یکی از این عوامل زمینه‌سازی برای اصلاحات است؛ یعنی اصلاحات باید متناسب با چالش‌ها و فرصت‌های خاص بستر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور باشد. عامل دیگر اتخاذ رویکردی تدریجی و تکراری است؛ در این حالت اجرای اصلاحات به‌صورت تدریجی و مرحله‌ای انجام می‌شود تا امکان آزمایش، یادگیری و سازگاری (انطباق) را فراهم کند.

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، رویکردی عملی و سازگار است که به‌طور گسترده در زمینه توسعه برای رسیدگی به مسائل و چالش‌های پیچیده استفاده می‌شود. این روش بر ارائه راه‌حل‌هایی تأکید دارد که بیشتر مبتنی بر ویژگی‌های جامعه مورد نظر هستند تا ضمن اینکه این راه‌حل‌ها متناسب با نیازهای خاص جامعه ارائه و پیاده‌سازی می‌شود در بلندمدت نیز پایدار باقی بمانند. ویژگی‌های این رویکرد؛ مسئله‌محوری، تکرارپذیری و انطباق‌پذیری است. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور با تعریف واضح مسئله‌ای که باید به آن پرداخته شود آغاز می‌شود. این امر، مستلزم جمع‌آوری اطلاعات در مورد مسئله، شناسایی علل ریشه‌ای آن و درک تأثیرات آن بر جامعه است. این رویکرد، یک فرایند تکراری است، به این معنا که یک رویداد خطی یا یک‌باره نیست؛ بلکه یک چرخه مداوم از یادگیری، سازگاری و بهبود است. این امر، امکان انعطاف‌پذیری و پاسخ‌گویی را به همراه یادگیری ایده‌های جدید و مواجهه با چالش‌ها فراهم می‌کند. این رویکرد بر اهمیت انطباق‌پذیری تأکید می‌کند، به این معنا که راه‌حل‌ها به‌سادگی از یک بستر به بستر دیگری کپی نمی‌شوند؛ بلکه آنها متناسب با نیازها و واقعیت‌های خاص بستر مورد نظر هستند و این امر سبب می‌شود تا راه‌حل‌ها

به‌گونه‌ای پایدار و مؤثر باشند.

تکرار یک مرحله کلیدی در انطباق مداوم مسئله‌محور است که در آن چندین راهکار شناسایی شده و پیاده‌سازی می‌شود. با مراحل تکراری می‌توان به تدریج راهکارهای قانونی را در بستر مورد نظر پیاده‌سازی کرد تا با ویژگی‌های خاص آن بستر سازگار شود. یادگیری عملی در فرایند تکرارپذیری این رویکرد گنجانده می‌شود؛ چراکه نقاط بررسی به دریافت نکاتی در مورد رویدادها و دلایل آن کمک می‌کند و مراحل بعدی براساس مطالب آموخته شده در مراحل قبلی پیش می‌روند. در روش انطباق مداوم مسئله‌محور، امتحان کردن مراحل کوچک و ایجاد کارایی بیشتر در بستر مورد نظر باعث می‌شود که مشروعیت لازم برای تکرار این روند ایجاد شده و این موضوع در بسترهای بزرگ دیگری آزمون شود و مجدداً یادگیری حاصل و از این موفقیت‌های اولیه مشروعیت بیشتری کسب شود.

استفاده از اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به‌منظور افزایش قابلیت دولت‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه‌ای، مستلزم اصلاح فرایند دستور کارگذاری مسائل مختلف در نظام قانونگذاری است؛ لذا بر این اساس به‌منظور اصلاح فرایند دستور کارگذاری در کمیسیون‌های مجلس و توجه به اصل

مسئله‌محوری و مشارکت ذی‌نفعان مختلف توصیه می‌شود که کمیسیون‌ها از ظرفیت اندیشکده‌های استانی و مرکز پژوهش‌های مجلس استفاده بهینه کنند. از آنجاکه اندیشکده‌های استانی به‌طور مستقیم با مسائل و ذی‌نفعان محلی در حوزه‌های مختلف درگیر هستند می‌توانند با جمع‌آوری نظرات و آرای آنها با توجه به ویژگی‌های خاص زمینه‌ای در استان مورد نظر داده‌های مفیدی را در اختیار کمیسیون‌ها قرار دهند و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز می‌تواند با استفاده از ظرفیت نیروهای تخصصی پژوهشی خود به شناسایی و اولویت‌بندی مسائل بپردازد. پس از تهیه دستور کار اولیه و اخذ نظر از ذی‌نفعان مربوطه دستور کار نهایی تدوین و براساس مراحل برنامه عملیاتی وارد مرحله اجرا می‌شود. در این مرحله، اندیشکده‌های استانی نقش فعالی در نظارت بر حسن اجرای آنها دارند و با ارائه گزارش‌های بازخورد به کمیسیون‌ها می‌توانند به رفع نواقص اجرایی کمک کنند. در مرحله آخر به‌صورت دوره‌ای اثربخشی فرایند تعیین دستور کار و اجرای برنامه‌های اقدام ارزیابی می‌شود و براساس ارزیابی‌ها، نقاطی را که می‌توان فرایند تعیین دستور کار یا اجرای برنامه‌های اقدام را بهبود بخشید، شناسایی می‌شوند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای ارتقای کارکردهای مجلس شورای اسلامی مبتنی بر رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، پیشنهاد‌های زیر ارائه می‌شود:

کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس

اصلاح فرایند دستور کارگذاری در کمیسیون‌ها براساس مدل پیشنهادی گزارش، تدوین قانونی برای درگیر کردن اندیشکده‌های استانی و مرکز پژوهش‌های مجلس (با تأکید بر ظرفیت اندیشکده‌های

استانی) در فرایند دستور کارگذاری براساس روش انطباق مداوم مسئله‌محور.

اندیشکده‌های حکمرانی استانی

جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های محلی در حوزه مسائل استانی به‌منظور ارائه دیدگاه‌های ذی‌نفعان مختلف،

نظارت بر اجرای برنامه‌های عملیاتی مربوط به دستور کارگذاری خاص در استان مربوطه و ارائه گزارش به کمیسیون مربوطه با راهبری

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس

شناسایی و اولویت‌بندی مسائل به‌منظور دستور کارگذاری با استفاده از ابزارهای مختلف پژوهشی، ارزیابی برنامه‌های اقدام به‌منظور سنجش آثار آنها در حوزه‌های مختلف،

تدوین گزارش عملکرد از برنامه‌های اجرا شده به‌منظور ارائه بازخورد و یادگیری از تجارب در فرایندهای آتی دستور کارگذاری.

کاربست داستان‌پردازی در خط‌مشی‌گذاری و قانون‌گذاری: پیشنهادهایی برای ارتقای کارکردهای تعاملی و ارتباطی مجلس شورای اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20724](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20724)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۷۳۴
۱۴۰۴/۰۲/۲۳

بیان / شرح مسئله

اینکه مردم چه احساس و تصویری نسبت به کارکرد و کلیت مجلس دارند همیشه محل توجه نمایندگان و سیاستمداران بوده است. ساختن هویت واحد برای نهادی مردم‌سالار مانند مجلس موضوع مهمی است که دانش‌پژوهان نسبت به آن حساس هستند. برای ایجاد تصویر ۱ مناسب، یکی از ابزارهایی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

داستان‌پردازی پارلمانی یعنی استفاده از ابزارهای روایتگری برای اطلاع‌رسانی، آموزش، مشورت یا درگیر کردن شهروندان و اتصال پارلمان به آنها.

تعاملی پارلمان استفاده کرد. به‌طور خلاصه، مجلس به این دلیل که ظرف مناقشات میان تفکرات و خط‌مشی‌های مختلف و بعضاً متعارض است، در وهله نخست نمی‌تواند واجد هویتی واحد شود، اما داستان‌پردازی می‌تواند تا حدودی بر این مسئله فائق آمده و تصویر بهتری از مجلس مخابره کند.

که اخیراً مطرح شده است داستان‌پردازی پارلمانی است که می‌تواند عامه مردم را به پارلمان‌ها متصل کند و این ادراک را ایجاد کند که پارلمان مشغول به کار است و آثاری مثبت بر زندگی مردم خواهد داشت. به همین دلیل می‌توان از این ابزار برای ارتقای هویت و تصویر عمومی پارلمان در راستای نقش

درضمن این ابزار برای افزایش سطح اعتماد عمومی هم به کار گرفته می‌شود که در گزارش به تفصیل پرداخته خواهد شد.

پارلمان انگلستان از این ابزار در راستای افزایش ارتباط‌گیری با عموم مردم و ایجاد تصویر، هویت و مدیریت شهرت خود استفاده کرده است.

همان‌طور که اشاره شد، داستان‌پردازی پارلمانی به‌تازگی مورد توجه پارلمان‌های جهان قرار گرفته است. از این‌رو پیشنهادها و توصیه‌هایی برای مجلس ایران ارائه می‌شود که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد:

■ **مجلس شورای اسلامی باید تصویری مثبت از کلیت نهادی خود در اذهان عمومی ایجاد کند؛ چیزی که از برآیند مواجهات تک‌تک نمایندگان با مجلس نمی‌توان انتظار داشت؛ چراکه آنها از مجلس به‌مثابه کل نمایندگی نمی‌کنند.** به همین جهت نیازمند به‌کارگیری داستان‌پردازی است که بتوانند از کلیت این نهاد مردمی دفاع کنند. در این راستا چند پیشنهاد در این خصوص قابل طرح است: اولاً، مرکز افکارسنجی به‌عنوان نهادی مرتبط با عموم مردم، می‌تواند به افکارسنجی و کشف تصویر مجلس در اذهان عموم مبادرت کرده و داده‌های حاصل از فرایندهای پیمایشی خود را در اختیار داستان‌پردازان برای بر ساخت تصویر درست از کلیت مجلس قرار دهند. ثانیاً، مجلس شورای اسلامی می‌تواند افرادی را به کار گیرد که با توجه به نکات و ملاحظات بحث شده در گزارش، به‌طور عمومی در دانشگاه‌ها، اندیشکده‌ها، پژوهشکده‌ها و سایر محافل نخبگانی و علمی و حتی در فضاهای عمومی حضور یافته و به ساختن داستان‌ها و روایت‌های ناظر به کلیت (نقش و کارکرد) مجلس و تأثیرات آن بر زندگی روزمره مردم کمک کنند. ثالثاً، دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس هم می‌توانند برای طرح‌ها و لوایح که به آنها ارجاع شده است و به‌جهت کارشناسی مورد تأیید است به‌مثابه داستان‌پردازان، به خلق روایتی جذاب برای عموم اهتمام ورزند؛ یکی از این سازوکارها در اینجا شتابدهی به استارت‌آپ‌های سیاستی است که مرکز نوآوری قوه‌مقننه می‌تواند با توسعه آنها نسبت به اقتناع مردم درباره آثار مثبت قوانین، تعامل

و همراهی آنها را بیش از پیش محقق نماید؛ رابعاً، یکی از عوامل مهم در ساخت داستان‌ها و روایت‌های مناسب، به‌کارگیری سخنگوی واحد برای مجلس است؛ هر کدام از کمیسیون‌های مجلس، یک سخنگو دارد که راوی جزئیات وقایع کمیسیون متبوع خود است اما موقعیتی که بخواهد تصویری از کلیت مجلس ارائه داده و تنها در حصار و حریم کمیسیونی یا شخصی تعریف نشود در مجلس وجود ندارد و شاید با تعریف این موقعیت و تعیین سخنگوی قوه مقننه بتوان شرایط داستان‌پردازی مطلوب را از کلیت نهادی مجلس فراهم آورد.

■ **مجلس شورای اسلامی با محوریت اداره کل روابط عمومی خود می‌تواند کانالی در سایت‌های اشتراک‌گذاری ویدئو و کلیپ، مانند آپارات، نماشا، تماشای جمعه و غیره تأسیس کرده و نظر تعدادی از ذی‌نفعان متأثر از هر قانون که متحمل نفع یا ضرر شده‌اند را در نسبت آن قانون بازخوانی کند.** تمهید این سازوکار باعث خواهد شد که اولاً عموم مردم احساس کنند که نهاد قانونگذاری کشور به آنها توجه کرده و صدای آنها شنیده می‌شود و نتیجتاً احساس تعلق به نظام و نهاد مجلس از این رهگذر بیشتر خواهد شد. ثانیاً تعقیب این سازوکار، محملی برای شناخت آثار و پیامدهای ناخواسته قوانین اجرا شده ایجاد خواهد کرد. ثالثاً تحقق این سازوکار می‌تواند به ساخت داستان‌ها و روایت‌های واقعی از نقش و کارکردی که مجلس می‌تواند در متن زندگی آحاد جامعه داشته باشد کمک کرده و مردم را به مجلس و نماینده‌هایشان پیوند دهد.

■ **به کرات دیده شده است که فشارهای رسانه‌ای در جامعه باعث شده که طرح یا لایحه‌ای که در دستور کار مجلس قرار دارد با روایتی نادرست مواجه شده و به‌علت تهییج افکار عمومی به بی‌راهه رفته یا از دستور کار خارج شده یا حتی با تحریف هدف قانونگذار در دستور کار مجلس قرار گرفته است.** به

همین جهت پیشنهاد می‌شود ضمن راه‌اندازی کانال تخصصی برای مجلس در پیام‌رسان‌های داخلی، از طراحان اصلی طرح و لایحه خواسته شود تا داستان و استدلال‌های خود را از طرح چنین مسئله‌ای به‌طور شفاف، دقیق و جامع بیان کنند تا از هر گونه سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری به‌عمل آید.

■ **با توجه به اینکه زبان قانونگذاری، زبانی حقوقی و فنی است، این ضرورت احساس می‌شود که مجلس بتواند با ابزارهایی مانند مصورسازی استدلال‌ها، امکان فهم شهروندان را از موضوع‌های پیچیده ایجاد کرده و اطلاعات لازم را به شهروندان به شیوه‌ای بصری ارائه کند که به‌راحتی قابل فهم و ساختاردهی باشد.** فناوری‌های بصری‌سازی استدلال‌ها که رایانه‌پایه هستند به شهروندان بیشتری این امکان را می‌دهد که بدون صرف وقت زیاد در این زمینه و یا آشنایی با مسائل پیچیده حقوقی و فنی، از نکات اصلی قوانین در حال شکل‌گیری و نظر‌ها و مواضع احزاب سیاسی و کارشناسان آگاه از آن مطلع شوند.

■ **یکی از رسانه‌های شایع و البته اثرگذار امروز در جهان، تولیدات رسانه‌ای و هنری اعم از انیمیشن و موشن‌گرافی است.** توصیه می‌شود خانه خلاق و نوآوری قوه مقننه با همکاری روابط عمومی مجلس و البته با استفاده از ظرفیت‌های استارت‌آپ‌ها یا سایر امکانات موجود کشور به تولید انیمیشن و موشن‌گرافیک جهت ایجاد تصویر و داستان‌های باورپذیر از کیفیت عملکرد مجلس شورای اسلامی مبادرت کند.

■ **فراکسیون رسانه، مطبوعات و فضای مجازی مجلس به‌عنوان کارگروه تخصصی درون مجلس می‌تواند خط‌مشی‌های مجلس برای ظهور رسانه‌ای خود را تنظیم کرده و سایر نهادهای فوق‌الذکر را برای تحقق و تعقیب آن خط‌مشی‌ها به کار گیرد.**

هوش مصنوعی و نظام مردم‌سالاری: شناسایی چالش‌ها، فرصت‌ها و ارائه سیاست‌های راهبردی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20731](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20731)



بیان / شرح مسئله

پیشرفت سریع هوش مصنوعی (AI) پتانسیل ایجاد چالش‌های چندوجهی برای اشکال مختلف حکمرانی در سراسر جهان دارد که از جمله آنها مردم‌سالاری دینی در نظام جمهوری اسلامی ایران است. مردم‌سالاری دینی یک مدل منحصر به فرد از حکمرانی است که اصول اسلامی را با ارزش‌های مردم‌سالار ترکیب می‌کند، بر مشارکت شهروندان، عدالت و حمایت از آزادی‌های مدنی تأکید دارد. با این حال، ادغام هوش

مصنوعی در این سیستم پیچیدگی‌هایی را به وجود می‌آورد که نیازمند بررسی دقیق است تا فرصت‌ها و چالش‌های آن شناسایی شود. در بستر مردم‌سالاری دینی، هوش مصنوعی مزایا و معایب قابل توجهی را به همراه دارد. برای بهره‌مندی از فرصت‌ها و مقابله با این چالش‌ها، ضروری است که به‌کارگیری هوش مصنوعی با ارزش‌های بنیادین مردم‌سالاری دینی، تضمین عدالت، شفافیت و کرامت انسانی، همسو شود. این

همسویی نیازمند توسعه چارچوب‌های اخلاقی، سیاست‌ها و مقررات قوی متناسب با نیازهای خاص مردم‌سالاری دینی است. تلاش‌ها و همکاری‌های مشترک بین فناوران، سیاست‌گذاران، متخصصان اخلاق و علمای دینی برای تعریف و تدوین سیاست‌ها و چارچوب‌هایی که ارزش‌های مردم‌سالاری همچون صیانت از آرا در قبال دست‌کاری سیستمی و تقویت انتخاب آگاهانه ضروری است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در نتیجه به‌کارگیری هوش مصنوعی در نظام مردم‌سالاری دینی، هم فرصت‌های قابل توجه و هم چالش‌های مهمی را به همراه دارد. با توسعه و اجرای سیاست‌ها و راهکارهای جامع، می‌توان از مزایای هوش مصنوعی

بهره‌مند شد و در عین حال از ارزش‌های اساسی مردم‌سالاری دینی محافظت کرد. از طریق سیستم‌های هوش مصنوعی اخلاقی و شفاف، مشارکت بیشتر شهروندان، حمایت از حریم خصوصی داده‌ها و همکاری‌های

مشترک بین‌رشته‌ای، حکمرانی مبتنی بر مردم‌سالاری دینی می‌تواند بر پیچیدگی‌های هوش مصنوعی غلبه کرده و اطمینان حاصل کند که این فناوری سهم مثبتی در حکمرانی ایفا می‌کند.

برای مدیریت مؤثر تأثیر هوش مصنوعی بر مردم‌سالاری دینی، ضروری است پیشنهادها و راه‌حل‌های جامع سیاستی توسعه داده شود که چالش‌ها و فرصت‌های منحصربه‌فرد ارائه شده توسط هوش مصنوعی را مورد توجه قرار دهد. این سیاست‌ها باید تضمین کنند که فناوری‌های هوش مصنوعی با ارزش‌های اصلی مردم‌سالاری دینی مانند عدالت، شفافیت و مشارکت شهروندان همسو هستند. از جمله این پیشنهادها و راه‌حل‌های سیاستی عبارتند از:

■ ایجاد چارچوب‌های اخلاقی و نظارتی: توسعه چارچوب‌های قوی اخلاقی و نظارتی از اهمیت بالایی برخوردار است. این چارچوب‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که سیستم‌های هوش مصنوعی به صورت شفاف عمل کرده و در قبال تصمیمات خود پاسخ‌گو باشند. نهادهای نظارتی باید استانداردهایی را برای شفافیت هوش مصنوعی اجرا کنند و از سیستم‌های هوش مصنوعی بخواهند توضیحاتی در مورد تصمیمات و اقدامات خود ارائه دهند. این شفافیت به حفظ اعتماد عمومی و نظارت آگاهانه بر فناوری‌های هوش مصنوعی کمک خواهد کرد. در گزارش مرکز پژوهش‌ها مبنی بر «نگاشت نهادی و تقسیم کار ملی در حوزه توسعه هوش مصنوعی» (۱) نیز تأکید شده است که در سطح تنظیم‌گری یک نهاد ملی باید مقررات هوش مصنوعی و دستورالعمل‌های اخلاقی و استانداردها را تدوین کند و برای اطمینان از استفاده مسئولانه و ایمن بر برنامه‌های کاربردی هوش مصنوعی، نظارت و ارزیابی محصولات مرتبط با فناوری‌های هوش مصنوعی را برعهده گیرد. این نهاد تنظیم‌گر ملی به دلیل ضرورت‌های همراهی هر سه قوه با آن برای برخورداری از مشروعیت و قدرت لازم باید شامل همه ذی‌نفعان مربوطه باشد.

■ ترویج سیستم‌های هوش مصنوعی فراگیر و عادلانه: برای مقابله با خطر سوگیری و تبعیض، ترویج توسعه و استفاده از سیستم‌های هوش مصنوعی فراگیر و عادلانه ضروری است. این امر با اجرای خط‌مشی‌های سختگیرانه برای داده‌های آموزشی هوش مصنوعی به منظور اطمینان از اینکه عاری از سوگیری‌های تاریخی باشند، قابل دستیابی است. علاوه بر این، نظارت و ارزیابی مستمر سیستم‌های هوش مصنوعی باید برای شناسایی و کاهش هرگونه سوگیری که ممکن است با گذشت زمان پدیدار شود، انجام گیرد. مشارکت ذی‌نفعان مختلف، از جمله گروه‌های به حاشیه رانده شده، در فرایند توسعه نیز می‌تواند به تضمین منصفانه و عادلانه بودن فناوری‌های هوش مصنوعی کمک کند.

■ تقویت مشارکت و تعامل شهروندان: سیاست‌هایی باید برای افزایش مشارکت و تعامل شهروندان در حکمرانی از طریق هوش مصنوعی اجرا شود. این می‌تواند شامل توسعه پلتفرم‌های مبتنی بر هوش مصنوعی باشد که تعامل عمومی را تسهیل می‌کند، اطلاعات لحظه‌ای را ارائه می‌دهد و به شهروندان اجازه می‌دهد تا نظرات خود را در مورد تصمیمات دولت ابراز کنند. با در دسترس‌تر و تعاملی‌تر کردن حکمرانی، این پلتفرم‌ها می‌توانند به حفظ مشارکت فعال شهروندان، که یک اصل اساسی مردم‌سالاری دینی است، کمک کنند.

■ تضمین حریم خصوصی و امنیت داده‌ها: محافظت از حریم خصوصی و امنیت داده‌ها در بستر هوش مصنوعی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. سیاست‌ها باید مقررات سختگیرانه‌ای برای حفاظت از داده‌ها به منظور حفاظت از اطلاعات شخصی شهروندان اعمال کنند. این مقررات شامل محدود کردن جمع‌آوری و استفاده از داده‌های شخصی

به آنچه برای اهداف خاص ضروری است و اطمینان از ذخیره‌سازی امن داده‌ها می‌شود. علاوه بر این، شهروندان باید بر داده‌های خود کنترل داشته باشند، از جمله حق دسترسی، اصلاح و حذف اطلاعات شخصی خود.

■ توسعه سواد هوش مصنوعی و آگاهی عمومی: افزایش سواد هوش مصنوعی و آگاهی عمومی برای اطمینان از اینکه شهروندان پیامدهای فناوری‌های هوش مصنوعی را درک می‌کنند، ضروری است. برنامه‌های آموزشی و کمپین‌های آگاهی عمومی می‌توانند به رمزگشایی هوش مصنوعی کمک کرده و شهروندان را قادر سازند تا با فناوری‌های هوش مصنوعی به صورت نقادانه و مسئولانه تعامل داشته باشند. کارزارهای ترویج آگاهی هوش مصنوعی، به عموم مردم در مورد مزایا، خطرات و تأثیرات بالقوه هوش مصنوعی بر جامعه آموزش می‌دهد. این موضوع که به همکاری گسترده رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی نیاز دارد، باید مبتنی بر یک رویکرد مشارکت جویانه و با یک برنامه‌ریزی بلندمدت هدایت شود. این دانش برای مشارکت آگاهانه مردم در حکمرانی و پاسخ‌گو کردن سیستم‌های هوش مصنوعی حیاتی است.

■ اجرای ارزیابی و تطبیق مستمر سیاست‌ها: با توجه به سرعت بالای توسعه هوش مصنوعی، سیاست‌ها و مقررات باید به طور مداوم مورد ارزیابی و تطبیق قرار گیرند تا با پیشرفت‌های فناوری همگام شوند. بررسی‌های منظم سیاست‌های هوش مصنوعی می‌تواند به شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های نوظهور کمک و اطمینان حاصل کند که چارچوب‌های نظارتی همچنان مرتبط و مؤثر باقی بمانند. این رویکرد تطبیقی، مردم‌سالاری‌های دینی را قادر می‌سازد تا به صورت پیشگیرانه به چشم‌انداز در حال تحول هوش مصنوعی پاسخ دهند.

الگوی مطلوب نظارت و ارزشیابی در کمیسیون اصل نود

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20734](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.2.20734)



بیان / شرح مسئله

کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی به عنوان نهادی نظارتی وظیفه دارد عملکرد دستگاه‌های اجرایی، قوه قضائیه و سایر نهادهای حکومتی را ارزیابی کند. این کمیسیون برای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ ارزشیابی فارغ از هدف در کمیسیون اصل نود: این کمیسیون می‌تواند با تمرکز بر پیامدها و نتایج ملموس و واقعی سیاست‌ها برای مردم، تصویری جامع از تأثیرات اجتماعی و سیاسی ارائه دهد.

■ نقش کمیسیون‌های تخصصی در ارزشیابی ناظر به هدف و فرایندی: این کمیسیون‌ها

افزایش کارآمدی در نظارت، نیازمند همکاری با سایر کمیسیون‌های تخصصی است. ازسوی دیگر، نقش مرکز پژوهش‌های مجلس در پشتیبانی علمی و تحلیلی از این فرایندها

از طریق بررسی تحقق اهداف و کیفیت فرایندهای اجرای سیاست‌ها، نقاط ضعف و قوت آنها را شناسایی می‌کنند.

■ اهمیت تعامل و نمایندگانی غیرثابت کمیسیون اصل نود: حضور جدی و فعال نمایندگانی غیرثابت از کمیسیون‌های تخصصی در کمیسیون اصل نود، مسیر انتقال مسائل

کلیدی است. سؤال اصلی این است که چگونه این همکاری‌ها می‌توانند به ارتقای کیفیت نظارت، اصلاح سیاست‌ها و بهبود عملکرد حکمرانی منجر شوند؟

و شکایات به حوزه‌های نظارت تخصصی‌تر و امکان ترکیب ارزشیابی فارغ از هدف، فرایندی و ناظر به هدف را فراهم می‌کند.

■ مرکز پژوهش‌های مجلس به عنوان بازوی علمی: این مرکز نقش مهمی در ارائه گزارش‌های تحلیلی، ناظر به هدف و پیشنهادها برای اصلاحی در فرایند قانونگذاری ایفا می‌کند.

■ ملزم کردن کمیسیون‌های تخصصی به پیگیری درخواست‌های کمیسیون اصل نود: نقش کمیسیون اصل نود باید در قامت مرجعی مردم‌پایه برای کشف، پیگیری و اصلاح سازوکارها و قوانین و مقررات غلط (طرزکار سیاستی) تقویت شود؛ اما در این مسئله ضعف وجود دارد. برای تقویت این مسئله، باید در آیین‌نامه داخلی مجلس مواردی اصلاح شود. برای مثال: درخواست کمیسیون اصل نود برای ارزیابی و عملکرد قوانین و مقررات مرتبط با شکایات وارده، در قالب گزارش‌های ارزشیابی فارغ از هدف سیاستی، اولویت دستورکاری برای کمیسیون‌ها ایجاد کند. کمیسیون‌های تخصصی باید طی حداکثر دو ماه از دریافت گزارش فارغ از هدف، موضوع را به‌طور تخصصی بررسی کنند و گزارش فرایندی یا ناظر به هدف خود را مجدداً به این کمیسیون ارجاع دهند. پیگیری این تعامل از طریق اعضای غیرثابت کمیسیون‌های تخصصی انجام می‌گیرد.

■ دوفوریتی کردن گزارش‌های کمیسیون اصل نود به‌منظور اصلاح قوانین: مزیت و تفاوت کمیسیون اصل نود با سازمان بازرسی

کل کشور یا دیوان عدالت اداری در آن است که آنها براساس قانون موجود داوری می‌کنند، اما کمیسیون اصل نود در صورت مشاهده کژکارکردی قوانین، باید بتوان برای اصلاح آن همت گمارد؛ مسئله‌ای که متأسفانه به‌دلیل نداشتن ابزارهای قانونی لازم در آیین‌نامه داخلی مجلس مغفول مانده است. این گزارش به‌منظور اصلاحات قوانین، در دو مرحله انجام می‌شود: اول اینکه کمیسیون اصل نود یک گزارش نظارت و ارزیابی فارغ از هدف انجام دهد. دوم اینکه کمیسیون‌های تخصصی یک گزارش نظارت و ارزیابی مبتنی بر هدف یا نظارت و ارزیابی فرایندی به کمیسیون اصل نود ارائه دهند. در نهایت خروجی آن می‌تواند در قالب گزارشی ترکیبی و پیشنهادی به تقاضای اصلاح قانون با قید دوفوریت در صحن علنی مجلس منجر شود.

■ تقویت کمیسیون اصل نود در استفاده از ابزارهای سیاسی پارلمانی: آیین‌نامه داخلی مجلس باید این امتیاز را به کمیسیون اصل نود بدهد تا در صورت تصویب درخواست تذکر، سؤال، استیضاح یا تشکیل کمیته

تحقیق و تفحص در صحن توسط کمیسیون اصل نود، این ابزارهای پارلمانی در مجلس با اولویت بیشتری ناظر به موارد گزارشی کمیسیون فعال شوند.

■ تقویت همکاری بین کمیسیون‌ها: لازم است سازوکارهای منظم و نظام‌مند برای تعامل بین کمیسیون اصل نود و سایر کمیسیون‌های تخصصی به‌منظور تسهیل انتقال یافته‌ها و پیگیری شکایات دنبال شود.

■ بهره‌گیری از ارزشیابی نظارتی ترکیبی: استفاده هم‌زمان از ارزشیابی‌های فارغ از هدف، ناظر به هدف و فرایندی برای ارائه گزارش‌های جامع به مجلس.

■ ارتقای نقش مرکز پژوهش‌ها: تقویت جایگاه نظارت تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس در پشتیبانی علمی از کمیسیون‌ها از طریق افزایش ظرفیت‌های تحلیلی و پژوهشی آن با تأکید بر گزارش‌های نظارتی ناظر به هدف.

■ ایجاد سازوکارهای شفافیت: ارتقای شفافیت در ارائه گزارش‌های کمیسیون‌ها به صحن علنی و اطلاع‌رسانی عمومی درباره نتایج ارزشیابی‌ها.

سلسله گزارشات نوآوری پارلمانی (۲): کاربردهای هوش مصنوعی در پارلمان‌ها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.12.20530](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.12.20530)



بیان / شرح مسئله

در ایران، با وجود تمایل به استفاده از فناوری‌های نو ظهور مانند هوش مصنوعی در عرصه‌های تصمیم‌گیری و قانونگذاری، مجلس شورای اسلامی و نهادهای مرتبط هنوز در مراحل مقدماتی استفاده از این فناوری‌ها قرار دارند. چالش‌های اصلی نظیر نبود نقشه راه مشخص برای تحول دیجیتال، کمبود نیروی انسانی ماهر و فقدان زیرساخت‌های لازم و تجربیات عملی در به‌کارگیری فناوری‌های پیشرفته و ضعف در درس‌آموزی از تجربه‌های موجود موفقیت و شکست، حرکت متناسب در این حوزه را با موانعی روبه‌رو کرده است. در عین حال، ضروری است که تصویری که هوش مصنوعی را به‌عنوان راه‌حلی جامع برای تمام مشکلات می‌بینند، با دیدی واقع‌بینانه‌تر بازنگری شوند؛ زیرا استفاده مؤثر از این فناوری نیازمند زیرساخت‌های مناسب، برنامه دقیق و مدون، پایش و ارزیابی مستمر عملیاتی‌سازی برنامه و اصلاح آن است. طبعاً استفاده غیرمسئولانه از هوش مصنوعی می‌تواند موجب بروز مشکلات جدید شود. از یک‌سو ابعاد فناوری هوش مصنوعی و قابلیت‌ها و مخاطرات و آثار آن هنوز مبهم

است و همچنین کاربرد هوش مصنوعی در پارلمان‌ها و سازوکارهای مربوط به قانونگذاری نیز سابقه چندانی ندارد؛ از سوی دیگر با توجه به سرعت تحولات این فناوری و آثاری که در حوزه‌های مختلف ایجاد کرده است، نظاره‌گر ماندن پارلمان ایران و عدم به‌کارگیری خردمندانه آن، موجب عقب‌ماندگی‌ها و هزینه‌های بسیاری خواهد شد. در چنین شرایطی رصد مستمر تجربه‌های روز پارلمان‌های دنیا و مطالعه یافت‌های عملی و کاربردی و درس‌آموزی از آنها ضروری می‌کند. مرکز نوآوری قوه مقننه از ابتدای تأسیس خویش کوشیده است تا مفهوم «نوآوری پارلمانی» را تبیین و ترویج کند و در خصوص مسیرهای به‌کارگیری این نوآوری‌ها برای ارتقای کارآمدی و اثربخشی مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهایی ارائه دهد و تجربیات نوینی خلق کند. در همین راستا موضوع چگونگی کاربست هوش مصنوعی در مجلس شورای اسلامی در محور فعالیت‌های این مرکز قرار گرفته و مطالعات پایش این کاربست‌ها در دیگر پارلمان‌های دنیا و تسهیلگری برای

ایجاد محصولات و تجارب موفق را در دستور کار خود قرار داده است. هدف اصلی گزارش پیش‌رو، ارائه تصویری منسجم از کاربردهای هوش مصنوعی در پارلمان‌هاست تا به تصمیم‌گیران قوه مقننه و مرکز پژوهش‌های مجلس این امکان را بدهد که با شناسایی ظرفیت‌های این فناوری، انتخاب‌هایی متناسب با نیازها، امکانات و اهداف خود انجام دهند. برای بهره‌مندی بهتر تصمیم‌گیران و کارشناسان، در این گزارش کوشش شده است که طیف وسیعی از منابع جدید مرتبط با این موضوع بررسی شود و مطالعه تجربه‌ها به تعدادی از کشورهای توسعه‌یافته محدود نماند. این امر به‌منظور معرفی تنوع کاربردهای مختلف هوش مصنوعی در پارلمان‌های کشورهای گوناگون با شرایط متفاوت صورت گرفته است. استفاده خردمندانه و مدبرانه از این فناوری، این امکان را فراهم می‌کند که مجلس شورای اسلامی به‌سرعت خود را با تحولات جدید علمی و فناوری هماهنگ سازد و به این ترتیب، نقش خود را به‌عنوان نهادی پیشرو در حکمرانی دیجیتال تقویت کند.

در این گزارش، یافته‌های کلیدی حاصل از بررسی کاربرد هوش مصنوعی در هوشمندسازی امور اداری، حمایت از هوشمندسازی فرایندهای قانونگذاری و نظارت و ارتقای شفافیت و مشارکت عمومی مورد تحلیل قرار گرفته است.

هوشمندسازی امور اداری: هوش مصنوعی در کاهش بار وظایف اداری کارکنان مؤثر بوده و کارایی ارائه خدمات اداری را به‌طور قابل توجهی بهبود بخشیده است. اتوماسیون وظایف تکراری مانند تدوین صورت‌جلسات و خلاصه‌سازی محتوا به افزایش دقت و کیفیت خدمات کمک کرده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای بهره‌گیری هدفمند و مسئولانه از ظرفیت‌های هوش مصنوعی در مجلس شورای اسلامی، مجموعه پیشنهاد‌های زیر با تأکید بر تجارب بین‌المللی، اسناد سیاستی معتبر و اقتضائات نهادی پارلمان جمهوری اسلامی ایران تدوین شده است:

- چارچوب سه‌گانه برای هوشمندسازی مجلس: تحول دیجیتال در مجلس شورای اسلامی باید براساس سه محور «امور اداری»، «قانونگذاری و نظارت» و «شفافیت و مشارکت عمومی» سامان یابد. این طبقه‌بندی می‌تواند مبنای طراحی راهبردها، ساختار سازمانی، تخصیص منابع و ارزیابی پیشرفت‌ها قرار گیرد.
- توزیع وظایف در ساختار اداری مجلس

حمایت از هوشمندسازی فرایندهای قانونگذاری و نظارت: ابزارهای مبتنی بر هوش مصنوعی توانایی شناسایی بینش‌های حقوقی از طریق تحلیل منابع متنوع و شبیه‌سازی آثار لوایح قانونی را دارند. این فرایند به تضمین انطباق و ارزیابی تأثیرات سیاسی مانند مبارزه با تغییرات اقلیمی کمک می‌کند. ارتقای شفافیت و مشارکت عمومی: هوش مصنوعی به تقویت ارتباط بین پارلمان و شهروندان از طریق پرتال‌ها و چت‌بات‌های هوشمند کمک کرده است. این فناوری امکان دسترسی آسان‌تر شهروندان به اطلاعات و درک بهتر قوانین و مقررات را

جهت کاربرد فناوری‌های نو ظهور: در بخش اداری، «معاونت اجرایی» مسئول راهبری پروژه‌ها و توسعه زیرساخت‌هاست. در حوزه قانونگذاری و نظارت، نقش اصلی برعهده «معاونت قوانین» و «معاونت نظارت» است. در زمینه شفافیت و ارتباط با مردم، «اداره کل روابط عمومی» نقش کلیدی دارد، اما موفقیت این حوزه وابسته به تعامل فعال با زیست‌بوم نوآوری شامل شرکت‌های دانش‌بنیان، استارت‌آپ‌ها، اندیشکده‌ها و رسانه‌ها خواهد بود.

- نقش پشتیبانی علمی مرکز پژوهش‌ها: مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند با ارائه تحلیل‌های علمی، طراحی سیاست‌های نوآورانه و تدوین نقشه راه هوشمندسازی،

فراهم آورده و در نهایت مشارکت عمومی را افزایش داده است. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهند که استفاده از هوش مصنوعی در پارلمان‌ها می‌تواند به‌طور قابل توجهی به شفاف‌سازی (متناظر با کاربست حمایت از هوشمندسازی فرایندهای قانونگذاری و نظارت)، کارآمدسازی (متناظر با کاربست هوشمندسازی امور اداری) و مردمی‌سازی (متناظر با کاربست ارتقای شفافیت و مشارکت عمومی) فرایندها کمک کند. این تحولات، در مجموع، به هوشمندسازی فرایندهای پارلمانی منجر می‌شوند.

مسیر گذار به استفاده اثربخش از فناوری‌های نوین از جمله هوش مصنوعی را تسهیل کند. ■ ضرورت حکمرانی داده در فرایند هوشمندسازی: استفاده مؤثر از هوش مصنوعی بدون چارچوب روشن حکمرانی داده امکان‌پذیر نیست. تدوین راهبرد حکمرانی داده با پشتیبانی هیئت‌رئیس، باید به موضوعاتی چون کیفیت، امنیت، شفافیت، دسترسی و پاسخ‌گویی داده‌ها بپردازد. ■ اهمیت وجود نهاد هماهنگ‌کننده سیاستگذاری هوش مصنوعی: پیشنهاد می‌شود «کمیته سیاستگذاری هوش مصنوعی» تشکیل شود تا هماهنگی در پروژه‌ها، بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و دریافت بازخورد ذی‌نفعان به‌درستی محقق شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی