

# پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



مرداد 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:

۲۰۹۱۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۰۶/۱۱

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



- ۱۰ ابتکار راهبردی ایران؛ جانمایی جدید و باز تعریف نقش ایران در اقتصاد جهان (۲): تبیین مبانی نظری، دال مرکزی و الزامات پیشبرد .. ۱۰
- ۱۲ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: بر آورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (خردادماه ۱۴۰۴) ..... ۱۲
- ۱۳ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در تیرماه سال ۱۴۰۴، بخش صنعت و معدن ..... ۱۳
- ۱۴ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ارجاع اختلاف بین بانک توسعه صادرات ایران و شرکت اسپیتمن اویل تاجیکستان به داوری» ..... ۱۴
- ۱۶ جهانی زدایی و چندتکه شدن اقتصاد جهان؛ تبیین چیستی، بررسی ابعاد و ارائه دلالت‌هایی برای ایران ..... ۱۶
- بررسی تجربه تنظیم‌گری صنعت بیمه در کشورهای منتخب (۳): «اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر صنعت بیمه در کشور انگلستان» ..... ۱۹
- ۱۹ اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز» ..... ۲۲
- ۲۲ تأمین مالی زنجیره تأمین و فاکتورینگ معکوس ..... ۲۴

### دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۶ بررسی نقش و کارکرد نهاد مشاوره و تمهیدگری در نظام مالیاتی: بررسی موردی تجربه ایالات متحده آمریکا ..... ۲۶
- ۲۸ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح استفساریه بند (ر) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» ..... ۲۸
- ۲۹ مولدسازی دارایی‌های دولت: ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل ..... ۲۹



## فهرست



### دفتر مطالعات زیربنایی

- ۳۲..... ارزیابی عملکرد سدهای در دست بهره‌برداری کشور در مدیریت منابع آب
- ۳۴..... ارزیابی مدیریتی سدهای در دست مطالعه و ساخت کشور
- ۳۶..... بررسی آثار زیست‌محیطی روند کاهشی تراز سطح آب دریای خزر
- ۳۸..... جایگاه قانونی و ظرفیت‌های مهندسی ارزش در اولویت‌بندی طرح‌ها و اعتبارات بخش آب
- ۴۰..... ظرفیت‌شناسی بخش آب از منظر سرمایه‌گذاری (تحلیل SOAR)
- ۴۲..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۹۲) قانون شهرداری»
- ۴۴..... ارائه بسته نظارتی مرتبط با برنامه‌های کاهش میزان آب به حساب نیامده در شبکه توزیع آب شرب
- ۴۶..... گزارش نظارتی در خصوص ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم‌ناظر بر برنامه هفتم
- ۴۹..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی»



### دفتر مطالعات انرژی

- ۵۰..... بررسی وضعیت صنعت در ایران از منظر پیچیدگی و شاخص‌های نوآوری
- نقش معدن و صنایع معدنی در توسعه نیروگاه‌های تولید برق در کشور؛ بررسی تحقق ماده (۴) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق
- ۵۲.....
- ۵۴..... بررسی میزان ارزبری و ارزآوری زنجیره‌های ارزش صنعتی در ایران به تفکیک رشته فعالیت



## فهرست

### دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



- ۵۶ ..... ارزیابی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در اجرای احکام قانونی صدور مجوزها.
- ۵۸ ..... بررسی ابزارهای سیاستگذاری توسعه گردشگری ورزشی (مطالعه تجربه کشورهای موفق)
- ۶۰ ..... چارچوب قانونی و راهکارهای مواجهه با دوپینگ در ورزش ایران.
- ۶۲ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی».
- ۶۴ ..... بایسته های تدوین آیین نامه ساماندهی مشاوره ازدواج و خانواده (موضوع بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت).....
- ۶۶ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان ها و مجامع بین المللی».....

### دفتر مطالعات اجتماعی



- واکاوی تأمین مسکن در اصل سی و یکم قانون اساسی از منظر رفع تبعیض های ناروا (بند «۹» اصل سوم) فقر ناشی از هزینه های تأمین مسکن در سال ۱۴۰۲.....
- ۶۸ ..... بررسی نقش و عملکرد تشکل های مردم نهاد در دوره جنگ ۱۲ روزه.....
- ۷۱ ..... درس آموخته هایی از کسب و کار اجتماعی در دنیا: ابزارهای حمایتی.....
- ۷۳ .....

### دفتر مطالعات سیاسی



- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه مقر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی».....
- ۷۵ .....



## فهرست

### دفتر مطالعات مدیریت



- ۷۸ ..... شفافیت؛ ماهیت‌شناسی و بررسی مبانی قانونی و نظری
- ۸۰ ..... تجربه‌نگاری دستگاه‌های اجرایی در مقررہ‌گذاری مدیریت تعارض منافع؛ رهاوردی برای تصویب قانون
- ۸۲ ..... الزامات قانونی ارائه اطلاعات شرکت‌ها به وزار تخانه‌های دولت (مطالعه موردی: آمریکا)
- ۸۴ ..... بررسی تجارب کشورها در مدیریت سیاست‌زدگی بوروکراسی
- ۸۶ ..... شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی (۲): شاخص‌های ارزیابی شفافیت در شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران
- ۸۸ ..... تکالیف قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی

### دفتر مطالعات حکمرانی



- ۹۰ ..... از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران (۲): جمهوری ترکیه
- ۹۲ ..... سازوکارها و ابزارهای نظارت پارلمانی؛ مروری بر تجربیات جهانی و توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی
- ۹۴ ..... ارزشیابی قوانین (۳): ارزشیابی تأثیرات قانون؛ گامی به سوی متوازن‌سازی بار نظارتی مجلس شورای اسلامی
- ۹۶ ..... درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه دلفی تجارب زیسته حکمرانان محلی
- ۹۸ ..... مروری بر تجربیات جهانی «راهبری توسعه و پیشرفت» و ارائه پیشنهاد‌هایی برای ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

## ابتکار راهبردی ایران؛

### جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در اقتصاد جهان (۲):

### تبیین مبانی نظری، دال مرکزی و الزامات پیشبرد

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20851](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20851)



#### بیان / شرح مسئله

بررسی تجربیات تاریخی نشان از آن دارد که هیچ‌گاه تعاملات سطح بالای اقتصادی میان کشورها خالی از عنصر «سیاست و قدرت» نبوده؛ اما اکنون که جهان وارد دوران چندتکه شدن شده، اهمیت عنصر «قدرت» در برقراری تعاملات فراملی دوچندان شده است. مهم‌ترین وصف دنیای جدید عبارت است از: وارونه شدن سیاست یکپارچگی اقتصادی جهانی و نوعی از وارونگی که اغلب براساس ملاحظات استراتژیک و ژئوپلیتیک راهبردی می‌شود.

شدت و تواتر تحولات اقتصادی - سیاسی، بسیاری از اندیشمندان و صاحب‌نظران را به این جمع‌بندی رسانده است که منطق حکمرانی اقتصادی نیازمند بازنگری اساسی است؛ حرکت زنجیره‌های ارزش و تأمین جهانی از وضعیت یکپارچگی به سمت چندتکه شدن

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دال مرکزی راهبرد جانمایی جدید را می‌توان در دو سطح به این شرح معرفی کرد:  
الف) تثبیت قدرت از طریق ایمن‌سازی زنجیره‌های تأمین حیاتی کشور (بازه زمانی کوتاه‌مدت): اینجا

دایره اقتصاد، سیاست و امنیت بیشتر می‌شود. به‌موجب حرکت جهان به سمت چندتکه شدن و کاهش سطح یکپارچگی جهان، زمینه برای جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در عرصه بین‌الملل فراهم شده است؛ اساساً تحریم در جهان یکپارچه کارایی حداکثری دارد و هرچه سطح یکپارچگی جهان کاهش یابد، از اثرگذاری تحریم کاسته می‌شود. فرض مهم نوشتار حاضر آن است که اقتضای نظام سیاستگذاری کشور در شرایط حاضر، تدبیر اقتصاد با فرض ماندگاری تحریم است. اتخاذ این دست‌فرمان سیاستی، اقتصاد کشور را برای بدترین سناریو آماده می‌کند. همچنین گفتنی است که گفتمان جانمایی جدید در شرایط رفع تحریم‌ها با سهولت بیشتری امکان پیشبرد دارد.

در حوزه‌هایی نظیر نظام پولی، نظام پرداخت، ساختار ذخایر بین‌المللی، شبکه‌های دیجیتال، تجارت بین‌الملل، فناوری و صنعت و حوزه زیرساخت، مقوم این دیدگاه است که منطق حکمرانی دوران جهانی شدن، دیگر برای دوران جدید قابل استفاده نیست. به‌طوری‌که در حال حاضر، انگاره «مزیت نسبی»، که سکه رایج دوران «جهانی‌سازی» بود، اینک جای خود را به گفتمان‌های «ایمن‌سازی» و «انتخاب» داده است؛ همچنین در حوزه‌های دارای دلالت راهبردی، تاب‌آور شدن زنجیره‌های ارزش و تأمین، در اولویت بسیار بالاتری نسبت به بهیمنگی آن زنجیره‌ها (شامل پارامترهایی نظیر هزینه نیروی کار و انرژی ارزان‌تر، لجستیک بهینه‌تر و...) قرار می‌گیرد. پرواضح است که در این دنیای جدید، روزبه‌روز سطح هم‌پوشان

دو محور اصلی ذیل این راهبرد عبارت‌اند از:  
۱. ایمن‌سازی زنجیره واردات اقلام اساسی کشور و ۲. ایمن‌سازی زنجیره صادرات کامودیتی‌های ایران (به‌صورت مشخص نفت).  
ب) احیا و جهش قدرت از طریق

منظور، رفع آسیب‌پذیری‌های اساسی کشور و افزایش تاب‌آوری در خصوص اقلام و کالاهایی است که ایجاد خلل در زنجیره آنها می‌تواند حتی در بازه زمانی کوتاه‌مدت، اقتصاد و به تبع امنیت کشور را دچار اختلال و نابسامانی کند.

نقش آفرینی در کمربندهای اقتصادی - سیاسی - امنیتی منتخب (بازه زمانی میان مدت و بلندمدت):

وقتی از «جهش» صحبت به میان می‌آید، منظور آن است که راهبرد جانمایی جدید نه فقط باید عقب‌ماندگی‌های اخیر ناشی از تحریم را مرتفع کند، بلکه باید کشور را به نقطه تولید نقش و قدرت نزدیک کند.

استفاده از واژه «قدرت» و عبارت «جهش قدرت» این دلالت را دارد که دستور کارهای ذیل راهبرد جانمایی جدید باید در قدامت‌واره «کلان‌معامله» باشند و بتوانند نقش استراتژیک جدید برای کشور در منطقه و فرامنطقه تولید کنند؛ نقشی که از سوی کنشگران منطقه و فرامنطقه معتبر تلقی شود و مورد پذیرش قرار گیرد و از سوی دیگر، کنشگران متخاصم نتوانند آن نقش را به راحتی نادیده گیرند یا تخریب کنند. حوزه‌هایی نظیر جذب سرمایه

(به صورت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و اخذ وام خارجی)، جذب فناوری، جذب صنعت و وابسته‌سازی کشورهای منطقه و فرامنطقه به انرژی، بار و داده (خطوط انتقال انرژی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی، دریایی و جاده‌ای و خطوط انتقال داده) مواردی محسوب می‌شوند که ظرفیت ایجاد جهش در قدرت ایران را دارند. به بیان دیگر، راهبرد جانمایی جدید با تمرکز بر گفتمان جهش قدرت، تمرکز خود را بر شاه‌رگ‌های روابط اقتصادی بین‌المللی (که محل کنش حاکمیت‌ها و شرکت‌های بزرگ مقیاس دولتی و خصوصی است) معطوف کرده است و متعرض مویرگ‌های تجاری نمی‌شود.

استفاده از عبارت «کمربندهای اقتصادی - سیاسی - امنیتی» دال بر آن است که راهبرد جانمایی جدید، نگاهی کل‌نگر و جامع به پدیده کريدور با کمر بند دارد و این مفهوم را صرفاً

به عنوان مسیر حمل‌ونقل در نظر نمی‌گیرد. فرض ضمنی پشت واژه «انتخاب» آن است که نظام سیاست‌گذاری حال حاضر ایران، نه در موقعیت «اختیار میان گزینه‌های متکثر و متعدد»، بلکه در وضعیت «حرکت در دالان باریک پیشرفت» قرار دارد. البته این موضوع خاص ایران نیست و بسیاری از کشورهای جهان در زمانه تغییر نظم در همین موقعیت قرار گرفته‌اند. به این معنا که نظام سیاست‌گذاری کشور پس از انتخاب و گزینش «کمربندهای اقتصادی - سیاسی - امنیتی مورد نظر» باید تمام ظرفیت‌ها و امکانات خود را برای کنش مؤثر در آن کمربندهای منتخب به کار بگیرد و از به کارگیری غیربهبینه ظرفیت‌های کشور برای پیشبرد دستور کار موازنه اقتصادی (مثبت یا منفی) پرهیز کند؛ هرچند که در عرصه سیاسی و دیپلماتیک ضرورت دارد گزینه‌های تعامل متنوع شوند.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای پیشبرد راهبرد «تثبیت قدرت از طریق ایمن‌سازی زنجیره‌های تأمین حیاتی کشور» بهترین گزینه شورای عالی امنیت ملی کشور است. در قالب این دستور کار جدید، شعام، کلان‌معاملات جدیدی را طراحی و مصوب کرده و به صورت مشخص وظیفه هر یک از دستگاه‌ها، سازمان‌ها و حتی کنشگران بزرگ مقیاس حاکمیتی را در راستای پیشبرد کلان‌معاملات تعیین می‌کند و از همکاری با کنشگران بزرگ و چندبعدی خصوصی نیز بهره می‌برد.

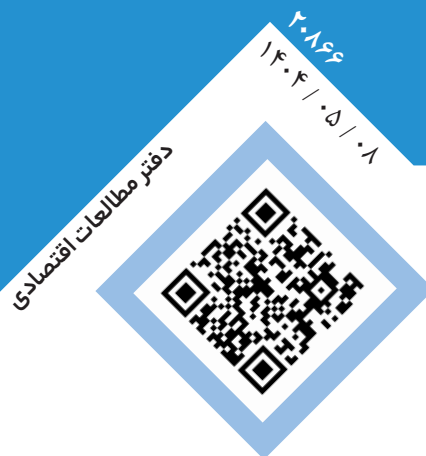
نهاد، ساختار یا سازوکاری می‌تواند گزینه

مناسب برای پیشبرد راهبرد «جهش قدرت از طریق نقش آفرینی در کمربندهای اقتصادی - سیاسی - امنیتی منتخب» باشد که واجد این ویژگی‌ها باشد: ۱. بهره‌مندی از یک ادراک بسط یافته از مفهوم امنیت ملی و توانایی بازتعریف دستور کارهای بخشی بر مبنای آن ادراک؛ ۲. توانایی هم‌بست کردن ظرفیت‌های کشور در حوزه‌های واجد دلالت‌های راهبردی؛ ۳. حامل اراده حاکمیت برای بازتعریف نقش ایران در عرصه بین‌الملل؛ ۴. دسترسی حداکثری و بدون محدودیت به اطلاعات و تحلیل‌های دارای طبقه‌بندی؛ ۵. مصونیت

نسبت به محدودیت‌های نظارتی چندلایه در کشور؛ ۶. توانمندی ایستادگی در مقابل مطالبات و فشارهای فراملی (نظیر مطالبات بخشی گروه‌های صاحب نفوذ و درخواست‌های استانی و شهرستانی غیرمنطبق با منافع کلان کشور)؛ ۷. بهره‌مندی از دبیرخانه چابک و پویا؛ ۸. دسترسی به پشتیبانی حداکثری ساختارهای نظامی، انتظامی و قضایی کشور و امکان طراحی تعامل همدلانه و رو به جلو با این ساختارها؛ گزینه‌های پیشنهادی در این زمینه عبارت‌اند از: ۱. رئیس‌جمهور؛ ۲. معاون اول رئیس‌جمهور؛ ۳. سازمان برنامه و بودجه.

# پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (خردادماه ۱۴۰۴)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20866](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20866)



## بیان / شرح مسئله

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 منتشر می‌شود. برای

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، در خردادماه ۱۴۰۴ رشد اقتصادی ماهانه کشور ۰/۱ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز منفی ۰/۲ درصد برآورد می‌شود. همچنین رشد اقتصادی به تفکیک فعالیت‌های عمده به شرح ذیل بوده است:

ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در خرداد ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل منفی ۳/۵ درصد رشد داشته است. برآوردهای انجام شده در این زمینه با توجه به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از کاهش تولید محصولات

حساب‌های ملی ماهانه با استفاده از داده‌های ماهانه در دسترس، رشد اقتصادی و رشد ارزش‌افزوده 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.

نمونه، مراجع آماری کشور، آمارهای رشد اقتصادی سال ۱۴۰۳ را در پایان فصل بهار منتشر کرده اند و در حال حاضر آماری از رشد فصل بهار ۱۴۰۴ وجود ندارد. در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی بهنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در چارچوب

۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳ درصدی داشته است. در خرداد ماه بخش خدمات تحت‌تأثیر رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «اداره عمومی، دفاع و تامین اجتماعی»، «املاک و مستغلات» و «بهداشت» بوده است.

مطابق نتایج مذکور و همچنین بر اساس نتایج محاسبات این مرکز از تولید ناخالص داخلی در ماه‌های فروردین و اردیبهشت، رشد اقتصادی کشور در بهار سال ۱۴۰۴ نسبت به فصل مشابه سال قبل، ۱/۴ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۱/۲ درصد برآورد می‌شود.

زراعی در خردادماه است. ارزش‌افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در خرداد ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۲/۹ درصدی داشته است. ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در خرداد ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد منفی ۲/۶ درصدی داشته است که کاهش شاخص عمدتاً ناشی از کاهش شاخص تولید صنایع بوری در خردادماه ۱۴۰۴ و کاهش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بوری است. ارزش‌افزوده گروه خدمات در خرداد



### بیان / شرح مسئله

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

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

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.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی تیرماه سال ۱۴۰۴، شاخص تولید بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۰/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۳/۲ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، تنها رشته فعالیت‌های «دارو» و «غذایی و آشامیدنی بجز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید تجربه کرده‌اند و رشته فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل

با افزایش ۱۳/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۶/۴ درصدی مواجه شده است. گفتنی است؛ طی تیرماه سال ۱۴۰۴، شاخص فروش بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۳/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۴/۷ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «غذایی و آشامیدنی بجز قند و شکر»، «دارو» و «سایر کانی غیر فلزی» بیشترین سهم در افزایش شاخص فروش و رشته فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «خودرو و قطعات» و «فلزات پایه» بیشترین سهم را در کاهش

شاخص فروش داشته‌اند. بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۳/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۰/۸ درصدی مواجه شده است. در تیرماه سال ۱۴۰۴ نرخ رشد ماهیانه قیمت شرکت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۱ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۱/۴ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۳۹/۷ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در تیرماه سال ۱۴۰۴ نسبت به ماه قبل ۱/۶ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۳۲/۷ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«لایحه ارجاع اختلاف بین بانک توسعه صادرات ایران  
و شرکت اسپیتمن اوایل تاجیکستان به داوری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20894](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20894)

۲۰۸۹۴  
۱۴۰۴ / ۰۵ / ۱۹  
دفتر مطالعات اقتصادی

### مسئله اصلی

لایحه «ارجاع اختلاف بین بانک توسعه صادرات ایران و شرکت اسپیتمن اوایل تاجیکستان به داوری» به منظور حل و فصل اختلاف ناشی از عدم ایفای تعهدات شرکت تاجیکستانی اسپیتمن اوایل در بازپرداخت اقساط تسهیلات مالی برای

نیازمند ارجاع به داوری بین‌المللی است. مطابق اصل (۱۳۹) قانون اساسی، ارجاع دعاوی مرتبط با اموال عمومی و دولتی به داوری در مواردی که طرف دعوی خارجی است، مستلزم تصویب هیئت وزیران و کسب مجوز مجلس است.

احداث کارخانه‌های روغن‌کشی و تصفیه روغن در تاجیکستان به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. این اختلاف، مرتبط با ضمانت‌نامه‌های صادره توسط بانک آگرواینوست تاجیکستان، به دلیل وجود شرط داوری در ضمانت‌نامه دوم،

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

این لایحه در چارچوب تعهدات قراردادی و با رعایت الزامات قانونی اصل (۱۳۹) قانون اساسی تنظیم شده و سازوکار حقوقی برای حل اختلافات مالی بین‌المللی ارائه می‌دهد. قراردادهای مالی منعقد شده در سال ۱۳۸۸ بین بانک توسعه صادرات ایران و شرکت اسپیتمن‌اوپل، با هدف تأمین مالی صادرات

و کاهش ریسک صادرکنندگان ایرانی از طریق استفاده از سازوکار تأمین مالی اعتبار خریدار، تنظیم شده بود. امتناع بانک آگرواینوست از اجرای تعهدات ضمانت‌نامه، با توجه به چالش‌های ساختاری نظام بانکی تاجیکستان، از جمله تمرکز بالای دارایی‌ها و کیفیت پایین اعتبارات، پیچیدگی‌های

این اختلاف را افزایش داده است. تصویب این لایحه می‌تواند با حل و فصل حقوقی اختلاف، اعتماد به روابط تجاری و بانکی ایران با کشورهای منطقه را تقویت کرده و زمینه‌ساز توسعه تجارت بین‌المللی و حضور رقابتی صادرکنندگان ایرانی در بازارهای خارجی شود.

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۱، با بررسی دقیق لایحه و اعمال اصلاحاتی در ماده واحده، آن را به تصویب رساند. این اصلاحات، با هدف تضمین حاکمیت حقوقی کشور و رعایت اصول قانون اساسی، چارچوبی برای ارجاع اختلاف به داوری فراهم کرده است.

# جهانی‌زدایی و چندتکه‌شدن اقتصاد جهان؛ تبیین چیستی، بررسی ابعاد و ارائه دلالت‌هایی برای ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20897](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20897)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۱۹۷  
۱۴۰۴/۰۵/۲۱



## بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، جهان شاهد تحولات ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی گسترده‌ای بوده که منجر به شروع پدیده جهانی‌زدایی و چندتکه‌شدن اقتصاد جهانی شده است. این تغییرات ناشی از رقابت‌های ژئوپلیتیکی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حسب بررسی‌ها، جهان در حال ورود به دوره‌ای است که در آن زنجیره‌های تأمین و ارزش دچار تغییرات بنیادین شده‌اند. برخلاف گذشته که تولید و تجارت جهانی براساس رویکرد حداقل‌سازی هزینه و حداکثرسازی سود در یک جهان یکپارچه عاری از ریسک

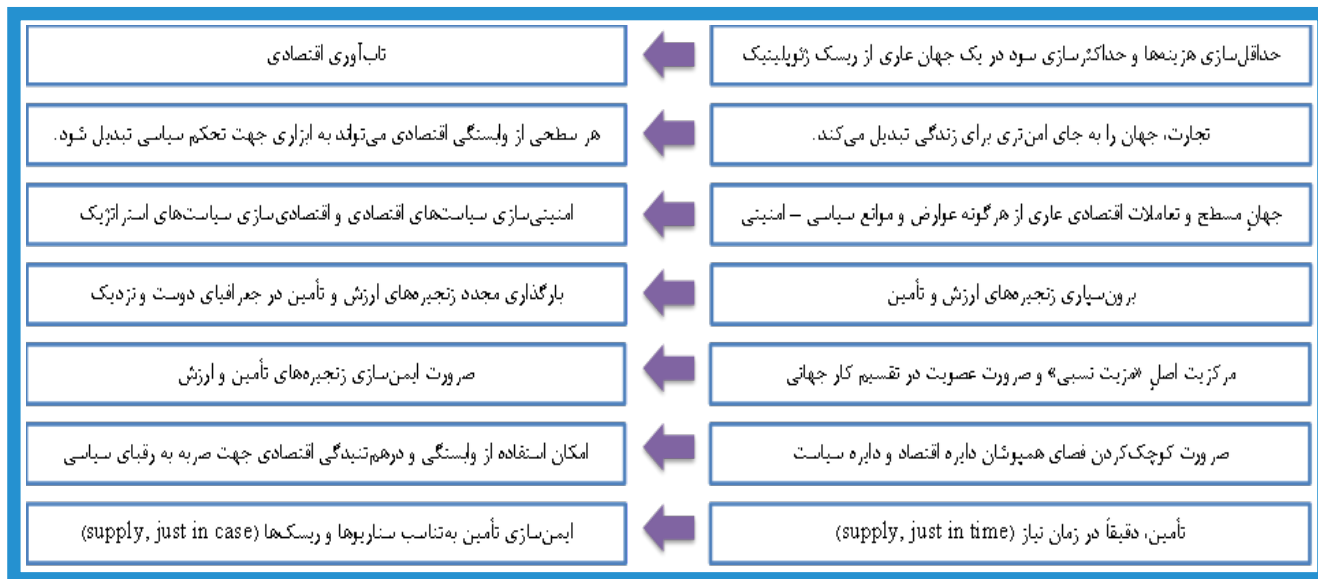
مدیریت کنند. این روند، سیاستگذاری‌های تجاری، صنعتی و سرمایه‌گذاری بین‌المللی کشورها و کنشگران را به‌طور بنیادین دگرگون کرده و کشورها را وادار به بازنگری در استراتژی‌های اقتصادی‌شان کرده است.

بین قدرت‌های بزرگ، جنگ‌های تجاری و افزایش تنش‌های بین‌المللی است. در این شرایط، کشورهای مختلف تلاش می‌کنند تا با کاهش وابستگی به زنجیره‌های تأمین جهانی ریسک‌های ژئوپلیتیکی و اقتصادی را

ملاحظات امنیتی و ژئوپلیتیکی در اولویت قرار گرفته‌اند. چندتکه‌شدن اقتصاد جهان منجر به بازنگری در انگاره‌ها و اولویت‌های سیاستگذاری در زمینه اقتصاد بین‌الملل شده است. شکل زیر، مختصات این تغییر را نمایش می‌دهد.

ژئوپلیتیک صورت‌بندی می‌شد اینک کشورها به سمت ارتقای تاب‌آوری و تأمین امنیت زنجیره‌های تأمین، ارزش و تولید خود حرکت کرده‌اند. به بیان دیگر، سیاستگذاری‌های اقتصادی دیگر تنها براساس مزیت نسبی و بهره‌وری اقتصادی انجام نمی‌شود، بلکه

## شکل تغییر انگاره‌ها و اولویت‌های سیاستگذاری کنونی در زمینه اقتصاد بین‌الملل



### مأخذ: یافته‌های پژوهش.

این تغییر ناشی از افزایش ریسک‌های ژئوپلیتیکی، تنش‌های تجاری بین قدرت‌های بزرگ، اختلالات در زنجیره تأمین و تحولات اقتصادی و صنعتی در سطح جهانی است. کشورها تلاش می‌کنند تا زنجیره‌های تأمین خود را از نظر امنیتی مقاوم‌سازی کنند، حتی اگر این امر موجب افزایش هزینه‌های تولید شود.

روند جدایی و چندتکه‌شدن اقتصادی، یک پدیده موقتی نیست، بلکه نشانه‌های آن در تمام ابعاد اقتصادی، تجاری، صنعت و فناوری و حتی در سیاست و اجتماع مشاهده می‌شود. این مسئله ادبیات و گفتمان جهانی را از جهانی‌سازی، به جهانی‌زدایی تغییر داده و اکنون واژگانی چون منطقه‌گرایی، ریسک‌زدایی از زنجیره تأمین، تولید در داخل، برون‌سپاری منطقه‌ای و زنجیره تأمین هم‌پیمانی به‌صورت گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرند.

نقش سازمان‌هایی مانند سازمان تجارت

جهانی (WTO) و صندوق بین‌المللی پول (IMF) در تنظیم سیاست‌های اقتصادی جهانی کم‌رنگ شده است. کشورها به‌جای پیروی از قواعد جهانی، سیاست‌های حمایتی و مداخله‌گرانه را در پیش گرفته‌اند.

سرمایه‌گذاری‌های خارجی تحت تأثیر این تغییرات قرار گرفته‌اند. کشورها محدودیت‌های شدیدی بر جذب سرمایه‌های خارجی در بخش‌های راهبردی اعمال کرده‌اند و به‌دنبال تقویت سرمایه‌گذاری‌های داخلی و منطقه‌ای هستند.

با افزایش تنش‌های ژئوپلیتیکی، برخی کشورها به‌دنبال کاهش وابستگی خود به دلار آمریکا و جایگزینی آن با ارزهای ملی و منطقه‌ای هستند؛ هرچند که این روند با سرعت نه چندان زیادی در جریان است؛ این موضوع باعث شده کشورهای مختلف، بیش از گذشته از تسویه‌های دوجانبه به‌جای تسویه با ارزهای جهان‌روا استفاده کنند و

برخی کشورها به سمت ارزهای دیجیتال بانک مرکزی (CBDC) حرکت کرده‌اند تا وابستگی به سیستم‌های پرداخت بین‌المللی را کاهش دهند.

حوزه‌های صنعت، فناوری و انرژی به میدان اصلی رقابت‌های ژئوپلیتیکی تبدیل شده‌اند. به این معنا که کشورهای بزرگ در تلاش هستند تا انتقال فناوری‌های پیشرفته به کشورهای رقیب و غیرهمسورا محدود کنند و همچنین به‌دنبال افزایش تولید داخلی انرژی و کاهش وابستگی به واردات نفت و گاز از مناطق و کشورهای پریسک هستند.

استراتژی‌های صنعتی جدید براساس گفتمان امنیت ملی تدوین می‌شوند. کشورها تلاش می‌کنند تا زنجیره‌های تأمین و ارزش خود را از نظر امنیتی مقاوم‌سازی کنند، حتی اگر این امر موجب افزایش هزینه‌های تولید شود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بروز پدیده چندتکه‌شدن اقتصاد جهان، هم واجد مخاطرات و هم دربردارنده فرصت‌هاست. در راستای مدیریت مخاطرات، توصیه راهبردی، ایمن‌سازی زنجیره‌های

تأمین حیاتی کشور است. از سوی دیگر، استفاده از فرصت‌های چندتکه‌شدن اقتصاد جهان، از رهگذر «نقش‌آفرینی در کمربندهای اقتصادی - سیاسی - امنیتی

جدول راهبرد مدیریت مخاطرات و بهره‌گیری از فرصت‌های چندتکه‌شدن اقتصاد جهان

سنجه پیشرفت و ارتقای عملکرد	راهبرد	حوزه‌های تصمیم‌گیری و اثر	دال مرکزی	بازه زمانی
میزان فاصله گرفتن از رویه دور زدن تحریم - حجم تجارت کالاهای اساسی خارج از دایره مجوزهای موردی وزارت خزانه‌داری آمریکا - حجم تجارت کالاهای اساسی خارج از دایره دسترسی و استیلای قدرت‌های غیرهمسو. - سرعت و کیفیت حرکت به سمت تراز کردن تجارت با کشورهای طرف تعامل در حوزه کالاهای اساسی و کاهش نیاز به ارزهای جهان‌روای غیرایمن (نظیر دلار، یورو و درهم) جهت تسویه تجارت این اقلام.	ریسک‌زدایی و ایمن‌سازی (حتی با هزینه بیشتر از رویه‌های جاری)	تجارت کالاهای اساسی - سازوکارهای پرداخت و نقاط تسویه مالی و بانکی.	مدیریت مخاطرات از طریق ایمن‌سازی زنجیره‌های تأمین حیاتی کشور	کوتاه‌مدت
- ارتقای سطح کنش بر مدار کریدور - - میزان جذب سرمایه خارجی - - دسترسی به فناوری‌های خاص و راهبردی - - سطح درهم‌تنیدگی با کشورهای منطقه و فرمانطقه در حوزه صنعت. - میزان وابستگی کشورهای منطقه و فرمانطقه به زیرساخت‌های کشور در حوزه انرژی، بار و داده (خطوط انتقال انرژی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی، دریایی و جاده‌ای و خطوط انتقال داده).	انتخاب‌های راهبردی (نه موازنه‌گری)	- جذب سرمایه (سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و اخذ وام خارجی) - - جذب فناوری - - جذب صنعت - - زیرساخت حمل‌ونقل انرژی، بار و داده.	بهره‌گیری از فرصت‌های چندتکه‌شدن از طریق نقش‌آفرینی در کمربندهای اقتصادی - سیاسی امنیتی منتخب بهره‌گیری	میان‌مدت و بلندمدت

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

# بررسی تجربه تنظیم‌گری صنعت بیمه در کشورهای منتخب (۳):

## «اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر صنعت بیمه

### در کشور انگلستان»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20898](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20898)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۱۹۸  
۱۴۰۴/۰۵/۲۱

#### 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 تمام 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 سوی 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 روشن و دقیق، به شفافیت در عملکرد شرکت‌ها کمک می‌کند و از بروز رقابت‌های ناسالم یا رفتارهای ضدرقابتی جلوگیری می‌کند. تنظیم‌گری دارای دلالت‌هایی در سطح کلان اقتصاد نیز است. در واقع، تنظیم‌گری به حفظ اعتماد عمومی و جلوگیری از بحران‌های مالی در این صنعت و نیز ثبات کلی اقتصاد کمک می‌کند. در میان کشورهای پیشرو در صنعت بیمه،

انگلستان از حیث میزان حق بیمه ناخالص صادره،<sup>۱</sup> بعد از ایالات متحده آمریکا و چین در ماه سپتامبر سال ۲۰۲۴ میلادی در رتبه سوم جهانی قرار داشته است. ضریب نفوذ بیمه در این کشور در سال ۲۰۲۳ میلادی حدود ۹،۵ درصد بوده است. در این میان، تنظیم‌گری و نظارت در صنعت بیمه انگلستان نقشی کلیدی در توسعه این صنعت داشته است که گزارش حاضر در تشریح و تبیین ابعاد تنظیم‌گری آن کوشیده است. شناخت تنظیم‌گری و نظارت صنعت بیمه انگلستان می‌تواند دلالت‌های مفیدی در قانونگذاری صنعت بیمه ایران داشته باشد.

هدف از گزارش پیش‌رو شناسایی اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر صنعت بیمه است. در انگلستان دو مقام ناظر و تنظیم‌گر در صنعت بیمه و نظام مالی وجود دارند. به‌طور کلی، «مقام هدایت مالی» بر حمایت از مصرف‌کننده و تمامیت بازار تمرکز دارد و «مقام تنظیم‌گری احتیاطی» بر ایمنی و سلامت مالی شرکت‌ها. به‌طور مشخص، «مقام هدایت مالی» مسئولیت هدایت کسب‌وکار بیمه و «مقام تنظیم‌گری احتیاطی» مسئولیت اطمینان درخصوص رعایت الزامات توانگری شرکت‌های بیمه و استانداردهای ریسک را عهده‌دار است. در این میان، قانونگذار توجه ویژه‌ای به ارتباط و هماهنگی میان این دو مقام تنظیم‌گر و ناظر دارد و در احکام متعددی به لزوم هماهنگی در تصمیمات و اقدامات اشاره کرده است. برای نمونه، «مقام تنظیم‌گری احتیاطی» باید موافقت «مقام هدایت مالی» را برای اعطای مجوز فعالیت بیمه کسب کند. در واقع برای انجام وظایف بیمه‌گری موافقت هر دو تنظیم‌گر برای اعطای مجوز ضروری است. خزانه‌داری به‌عنوان مقام دولتی و مسئول نظام مالی و اقتصادی آن کشور، براساس

قانون بازارها و خدمات مالی این اختیار را دارد که دستور اصلاح برخی اهداف مقامات تنظیم‌گر، مانند هدف رقابتی «مقام هدایت مالی»، را صادر کند. علاوه بر ضرورت هماهنگی میان مقامات تنظیم‌گر و ناظر در نظام مالی و بیمه‌ای انگلستان با یکدیگر، مکلفانند طی تفاهم‌نامه‌ای مقررات لازم را برای هماهنگی تنظیم‌گر در ارتباط با اجرای وظایف خود به‌عنوان عضو سایر نهادهای مالی بین‌المللی مانند مقام بانکداری اروپا تدوین کنند. این تفاهم‌نامه شامل هماهنگی با سایر مقامات تنظیم‌گر خارج از انگلستان می‌شود. «مقام خدمات مالی» و «مقام تنظیم‌گری احتیاطی» مسئولیت مستمر برای نظارت بر شرکت‌های بیمه و بیمه‌گران اتکایی دارند. اهدافی که قانون برای آنها در نظر گرفته است سبب می‌شود تا اشخاص تحت نظارت و مجوز آنها معاف از نظارت نشوند. تنظیم‌گری در نظام مالی انگلستان مستلزم رعایت اصولی به این شرح است:

۱. اصل کارایی و صرفه‌جویی: مقام هدایت مالی باید منابع خود را به‌صورت کارآمد و اقتصادی به مصرف برساند تا نظارت بر خدمات مالی، هزینه‌های غیرضروری برای

صنعت یا مصرف‌کنندگان ایجاد نکند.

۲. اصل تناسب‌گرایی: هزینه نظارت باید متناسب با مزایای تحقق اهداف نهاد ناظر باشد. این اصل به‌معنای ایجاد تعادل بین نیاز به مقررات و هزینه آن برای کسب‌وکارهاست.

۳. اصل توجه به رشد پایدار: مطلوبیت رشد پایدار در اقتصاد انگلستان در میان‌مدت یا بلندمدت.

۴. اصل مسئولیت مصرف‌کننده: این قانون اذعان دارد که مصرف‌کنندگان نیز باید مسئولیت تصمیمات و اقدامات مالی خود را برعهده گیرند که این امر به ارتقای سواد مالی و تصمیم‌گیری آگاهانه کمک می‌کند.

۵. اصل شفافیت: تنظیم‌گران باید وظایف خود را تا حد امکان به‌طور شفاف انجام دهند. قدرت اعطای مجوز، قدرت ابطال (لغو) مجوز، مقررات‌گذاری درخصوص صلاحیت مدیران شرکت‌های بیمه، قدرت مجازات برای تنظیم‌گران، استقلال مالی تنظیم‌گران، توجه به سرمایه شرکت بیمه و توانگری مالی، بازرسی، گزارش‌دهی و پاسخ‌دهی مقامات تنظیم‌گر و ناظر و لزوم رعایت اصول حاکمیت شرکتی توسط تنظیم‌گران از جمله محورهایی است که در قوانین انگلستان پیرامون صنعت بیمه تدوین شده است.

## 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 انگلستان 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 مربوط به مقام تنظیم‌گر و ناظر در صنعت بیمه ایران (قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران) در سال ۱۳۵۰ شمسی به تصویب مجلس ملی رسیده و طی سال‌های بعد از آن، اقتصاد ایران، نظام مالی و صنعت بیمه کشور دچار تحولات گسترده‌ای شده است، بیشتر اهمیت می‌یابد. مطالعه تجربیات و استفاده از سازوکارهای تنظیم‌گری و نظارت در کشورهای با بازار

پیشرفته بیمه می‌تواند به اصلاح یا تصویب قانونی جدید در خصوص نهاد ناظر و تنظیم‌گر صنعت بیمه ایران منجر شود. به‌طور مشخص، قوانین کشورهای و تجربیات آنها در صنعت بیمه می‌تواند در شناسایی اهداف، وظایف و اختیارات مقام تنظیم‌گر و نظارت بیمه ایران در قوانین جدید مفید باشد.

یکی از موضوعات کلیدی در قانون بیمه انگلستان تعیین دقیق اهداف مقام‌های تنظیم‌گر و ناظر است. این ویژگی در قانون بیمه مرکزی ایران وجود ندارد.

همکاری و هماهنگی مستمر و نزدیک از دیگر ویژگی‌های تنظیم‌گری و نظارت صنعت بیمه انگلستان است که ضرورت دارد با توجه به گستردگی و درهم‌تنیدگی نظام مالی کشور،

این هماهنگی و همکاری میان بیمه مرکزی ایران و سایر تنظیم‌گران بازارهای مالی تشریح و تدقیق شود.

یکی دیگر از محورهای مورد توجه در صنعت بیمه انگلستان آمادگی شرکت‌های بیمه برای گزیر (حل و فصل مالی) است. با توجه به اهمیت شرکت‌های بیمه در نظام مالی و اقتصادی هر کشور، مشابه قوانین، برنامه‌ها و اقداماتی که در خصوص گزیر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وجود دارد، ضروری است درباره شرکت‌های بیمه نیز وجود داشته باشد. مقوله‌ای که در صنعت بیمه ایران فعلاً محسوب می‌شود و شرکت‌های بیمه براساس همان نظام ورشکستگی متعارف شرکت‌ها تعیین تکلیف می‌شوند.

# اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20904](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20904)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۹۰۴  
۱۴۰۴/۰۵/۲۶



## مسئله اصلی

مفهوم برنامه فعالان اقتصادی مجاز (AEO) و شناسایی متقابل آن، باید مورد بررسی قرار گیرد.

روسیه در مورد شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز، ابعاد مختلف این لایحه و

با توجه به لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مطابق تعاریف بین‌المللی، مقامات گمرکی، شرکت‌ها را مطابق با معیارهای معینی به‌عنوان فعال اقتصادی مجاز تأیید کرده و مدیریت مخاطره را برای فعالان اقتصادی مجاز با روشی متفاوت از سایر فعالان اقتصادی انجام می‌دهند؛ بر این اساس، گمرک در انجام تشریفات به فعال اقتصادی اولویت داده و بازرسی کمتری بر روی کالاهای وارداتی یا صادراتی ایشان انجام خواهد داد.

همچنین، توافق‌نامه شناسایی متقابل نیز ترتیبی است که در آن دو یا چند کشور توافق می‌کنند که علاوه بر به رسمیت شناختن فعالان اقتصادی مجاز خود، فعالان

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به تصویب قانون موافقت‌نامه تجارت آزاد بین جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و کشورهای عضو آن، استفاده مؤثر از سازوکار فعال اقتصادی مجاز و شناسایی متقابل آن با

اقتصادی طرف مورد توافق و شرکت‌های دارای گواهی‌نامه اعتبار این کشورها را نیز به رسمیت بشناسند.

از سوی دیگر فدراسیون روسیه یکی از مهم‌ترین شرکای خارجی جمهوری اسلامی ایران بوده که در طول یک دهه اخیر به یکی از مهم‌ترین کشورها در «سیاست نگاه به شرق» جمهوری اسلامی ایران تبدیل شده است؛ اما وزن همکاری‌های ژئوپلیتیکی میان دو کشور همواره سنگین‌تر از همکاری‌های اقتصادی بوده است. از این رو، تصویب موافقت‌نامه‌هایی با ماهیت اقتصادی و بازرگانی به منظور ایجاد تعادل در ابعاد مختلف روابط دوجانبه به شدت مورد تأکید است.

کشورهای هدف (به‌خصوص کشور روسیه که در زمره کشورهای حوزه اوراسیا نیز محسوب می‌شود)، می‌تواند در اجرای قانون مذکور اثرگذار باشد؛ علاوه بر آن، امکان بهبود و استانداردسازی رویه‌های

آمارها نشان می‌دهد، تجارت ایران با روسیه محدود بوده و نیازمند توسعه ارتباطات اقتصادی و تجاری با روسیه هستیم؛ به‌عنوان مثال، در سال ۱۴۰۳ میزان صادرات و واردات ایران با کشور روسیه به ترتیب ۴۹۴ و ۷۹۳ میلیون دلار (یعنی در مجموع کمتر از ۱٫۳ میلیارد دلار) بوده است.

توجه به تسهیل تجارت و تبادل اطلاعات میان گمرک دو کشور، از نقاط قوت این لایحه محسوب می‌شود و چالش‌هایی نظیر سازوکار تعیین فعال اقتصادی مجاز و چگونگی تبادل اطلاعات، می‌تواند در فرایندهای اجرایی آن اصلاح و عملیاتی گردد.

داخلی، تسهیل فرایندهای گمرکی و در نتیجه، توسعه تجارت از طریق تصویب و اجرای چنین موافقت‌نامه‌هایی وجود خواهد داشت؛ لذا تصویب لایحه مذکور مناسب ارزیابی می‌شود.



## بیان / شرح مسئله

مبتنی بر پیمایش‌های صورت گرفته در سالیان گذشته تأمین مالی همواره از مهم‌ترین مشکلات بخش تولیدی اقتصاد ایران بوده است. هزینه بالای تأمین مالی و عدم انطباق روش‌های تأمین مالی با ساختار بنگاه‌های مختلف منجر به افزایش هزینه‌های

در سال‌های اخیر تشدید شده و هزینه تأمین مالی را افزایش داده و بنگاه‌های کوچک متوسط را دچار تنگنای نقدینگی کرده است. این شکاف عمیق در دسترسی به منابع مالی، یکی از مهم‌ترین موانع توسعه بنگاه‌ها و رشد اقتصادی پایدار کشور محسوب می‌شود.

تولید و کاهش رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و همچنین آسیب‌پذیری بنگاه‌ها (به‌خصوص بنگاه‌های کوچک و متوسط) در برابر تغییرات هزینه تولید شده است. این چالش با اعمال سیاست‌های انقباضی از سوی بانک مرکزی و اعمال محدودیت در تسهیلات‌دهی بانک‌ها

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تشکیل زنجیره‌های تأمین موجب بهبود جریان مالی، جریان کالا و خدمات و همچنین جریان اطلاعات میان حلقه‌های مختلف تولید محصول نهایی خواهد شد. زنجیره تأمین شبکه‌ای از شرکت‌هایی است که به تأمین مواد خام، مونتاژ و یکپارچه‌سازی، تولید و در نهایت توزیع از یک یا چند مسیر به مشتریان نهایی می‌پردازند. زنجیره‌های تأمین ضمن افزایش بهره‌وری تمام اجزای تولید به‌واسطه افزایش ظرفیت تولید و کاهش هزینه‌ها، بهره‌وری را در سطح اقتصاد کلان بهبود می‌دهند.

توسط بنگاه‌های اقتصادی، فرایند تأمین مالی بنگاه‌ها به‌صورت پیوسته و در طول زنجیره تأمین، مبتنی بر جریان واقعی کالا و خدمات صورت می‌گیرد. امکان به‌کارگیری انواع شیوه‌های تعهدی و انتقال اعتبار بین حلقه‌های مختلف برای تأمین مالی بنگاه‌ها وجود دارد که منجر به کاهش نیاز بنگاه‌ها به تسهیلات جدید خواهد شد. یکی از ابزارهای تأمین مالی زنجیره تأمین که مسئله ارائه وثیقه‌ها و ضمانت‌نامه‌ها را تسهیل می‌کند، روش فاکتورینگ معکوس است. در این روش

مهم‌ترین رکن مدیریت یک زنجیره تأمین مدیریت جریان‌های مالی آن زنجیره تأمین<sup>۱</sup> است. تأمین مالی زنجیره تأمین<sup>۲</sup>، مجموعه‌ای از شیوه‌ها و ابزارهای تأمین مالی است که منجر به بهبود تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه‌های تولیدی در یک زنجیره تأمین می‌شود. در این روش، تأمین مالی براساس رویدادی واقعی نظیر سفارش خرید، صدور سیاهه، سند دریافتی یا سایر مطالبات و فرایندهای پیش و پس از بازرگانی در طول زنجیره تأمین شکل می‌گیرد و به‌جای شیوه سنتی دریافت تسهیلات مستقیم

1. Supply Chain Management (SCM).  
2. Supply Chain Finance (SCF).

فرایند تأمین مالی با تکیه بر اعتبار خریدار و با پذیرش حساب‌های پرداختی صورت می‌گیرد. در فاکتورینگ معکوس به منظور کاهش ریسک نکول، نهاد تأمین مالی به اعتبار اسناد پرداختی بنگاه‌ی، که سابقه اعتباری خوبی نزد او دارد (خریدار)، اسناد دریافتی بنگاه با اعتبار کمتر (تأمین‌کننده) را می‌پذیرد. با این کار، بنگاه تأمین‌کننده از پرداخت‌های نقدی معاف می‌شود؛ در هنگام وصول مطالبات بانک با بنگاه معتبر (و نه انبوهی از مشتریان) مواجه است و همچنین نهاد تأمین‌کننده اعتبار از مصرف منابع در فرایند تولید اطمینان خواهد یافت.

با توجه به سهم بالای بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد ایران و وجود زنجیره‌های تولیدی مهم با مشخصه تأمین‌کنندگان

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

موانعی مانند پیچیدگی‌های فرایندی و حقوقی، جذابیت بیشتر اعتبارات اسنادی داخلی-ریالی به‌عنوان رقیب، و ناآشنایی ذی‌نفعان با این ابزارهای نوین مهم‌ترین موانع گسترش این ابزارها محسوب می‌شوند. بهره‌گیری از تجربه پنج‌ساله صدور این اوراق و ظرفیت‌های قانونی و زیرساختی به وجود آمده به‌واسطه اوراق گام، زمینه را برای بهبود این ابزار و توسعه سایر ابزارها فراهم کرده است. در این گزارش به وضعیت این ابزار، موانع

کوچک انبوه و خریداران بزرگ و معتبر (همچون زنجیره خودرو و لوازم خانگی) طراحی ابزارهایی همانند فاکتورینگ معکوس، که بتواند خلأ اعتبار و وثیقه بنگاه‌های کوچک و متوسط را در رقابت با بنگاه‌های بزرگ در راستای جذب منابع مالی پر کند، بسیار ضروری است.

اوراق گواهی اعتبار مولد (گام) ابزاری منطبق بر روش فاکتورینگ معکوس است که با هدف تسهیل تأمین مالی بنگاه‌های خرد و متوسط در قالب تأمین مالی زنجیره تأمین کشور در سال ۱۳۹۸ معرفی شده است. این اوراق توسط بانک‌ها منتشر می‌شود و در بازار سرمایه قابلیت تنزیل دارد. در سال ۱۴۰۱ این اوراق به‌دلیل برخی معایبها از نسبت‌های نظارتی و

امکان تنزیل تمام آن در بازار سرمایه با رشد چشمگیر در تقاضا و انتشار مواجه شد. به‌عبارتی تقریباً تمام اوراق منتشر شده با هدف تنزیل در بازار سرمایه و دسترسی سریع به وجوه نقد تقاضا شده بود. این روند از طرفی به‌معنای انحراف ابزار از هدف اصلی خود (انتقال در زنجیره) و از سوی دیگر به‌معنای فشار بر سایر نرخ‌های بازار بود؛ در همین راستا انتشار اوراق با دستورالعمل‌های نظارتی جدید سازمان بورس و بانک مرکزی از انتهای سال ۱۴۰۱ افت شدیدی پیدا کرد. در ادامه تلاش شد تا با توسعه موارد مصرف این اوراق و برخی اصلاحات قانونی، رونق مجدد به این ابزار بازگردانده شود؛ اما حجم صدور این اوراق با نقطه مطلوب آن بسیار فاصله دارد.

فعالیت‌های ترویجی در میان تولیدکنندگان از جمله پیشنهادهای سیاستی است.

نکته مهم آن است، هرچند توسعه اوراق گام به‌عنوان ابزاری پیشرو در تأمین مالی نوین زنجیره تأمین اهمیت بسیاری برای آینده اکوسیستم تأمین مالی زنجیره تأمین دارد، حل مشکل تنگنای اعتباری بنگاه‌های کوچک و متوسط متوقف بر تشکیل زنجیره‌های تأمین و ارائه روش‌های متنوع تأمین مالی متناسب با اقتضای هر زنجیره است.

گسترش و مهم‌ترین راهکارهای توسعه آن پرداخته شده است. تمرکز بر تسهیل اجرای گام در مراحل مختلف صدور انتقال و مصرف، برخورد با استنکاف دستگاه‌های اجرایی نظیر ادارات مالیاتی و شرکت‌های ذیل وزارت صمت از پذیرش گام، تمرکز بر زنجیره‌های با تأمین‌کنندگان متنوع و خریداران بزرگ، تسهیل استفاده از گام در بورس کالا، امکان توثیق این اوراق در شبکه بانکی، معافیت مالیاتی برای هزینه تنزیل آن و ادامه

# بررسی نقش و کارکرد نهاد مشاوره و تمهیدگری در نظام مالیاتی: بررسی موردی تجربه ایالات متحده آمریکا

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۸۵۵  
۱۴۰۴/۰۵/۰۶

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20855](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20855)



## بیان / شرح مسئله

در این گزارش به موضوع «ایجاد و تنظیم‌گری نهاد مشاوره و تمهیدگری مالیاتی» پرداخته شده است. هدف اصلی این طرح، ارائه سازوکارهایی برای بهبود فرایند تکمیل اظهارنامه مالیاتی و ارتقای تمکین مالیاتی از طریق ایجاد نهاد و سازوکارهای قانونی و اجرایی «مشاوره و تمهیدگری

مالیاتی» است. این نهاد که محور اصلی آن فراهم کردن مشاوره‌های تخصصی و تمهید خدمات مالیاتی برای مؤدیان است، می‌تواند نقش کلیدی در افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش شکاف‌های مالیاتی و رعایت اصل سادگی و سهولت در نظام مالیاتی در کشور ایفا کند.

گزارش حاضر با بررسی یک تجربه از نظام مزبور در ایالات متحده آمریکا، به‌عنوان یک نمونه موفق در ایجاد نهاد و سازوکارهای مشاوره و تمهیدگری مالیاتی، آغاز می‌شود. در ابتدای گزارش مؤلفه‌ها و اجزای نهاد مشاوره و تمهیدگری مالیاتی در آمریکا بررسی می‌شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در بخش اول گزارش، ساختار نظام مشاوره و تمهیدگری مالیاتی ایالات متحده مورد بررسی قرار می‌گیرد و به تفصیل نحوه عملکرد این نهاد و تعامل آن با مؤدیان و سازمان امور مالیاتی تشریح می‌شود. در این بخش سعی شده تصویر جامعی از ذی‌نفعان و ابعاد موضوع ارائه شود. از جمله، نقش تمهیدگران و مشاوران مالیاتی که در هفت طبقه مختلف، از وکلا و حسابداران رسمی تا تمهیدگران ثبت‌شده، مورد بررسی قرار

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ادامه، گزارش به تحلیل پنج محور اصلی می‌پردازد که در طراحی و تنظیم‌گری نهاد مشاوره و تمهیدگری مالیاتی باید مورد توجه قرار گیرد:

■ اصل بهره‌گیری از تمهیدگران در تکمیل اظهارنامه: مؤدیان باید حق انتخاب از میان طیف متنوعی از تمهیدگران را داشته و نباید فرایند تکمیل اظهارنامه برای آنان پیچیده یا هزینه‌بر باشد.

■ مواجهه با مؤدیان کم‌درآمد یا خاص: دولت موظف است خدمات مشاوره و تمهیدگری رایگان برای مؤدیان کم‌درآمد یا خاص فراهم کند تا عدالت مالیاتی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و فرهنگ‌سازی مالیاتی تحقق یابد.

■ مسئولیت تکمیل اظهارنامه: مؤدیان باید

می‌گیرد. این تمهیدگران علاوه بر ارائه مشاوره و راهنمایی، می‌توانند در مراحل مختلفی از فرایند حسابرسی و تکمیل اظهارنامه‌ها نقش نماینده مؤدی را نیز ایفا کنند.

ایالات متحده با تجربه طولانی در نظام مالیاتی و استفاده از مشاوران مالیاتی، توانسته است به یکی از جامع‌ترین و منسجم‌ترین نظام‌های مالیاتی در جهان دست یابد. از جمله موارد برجسته در این تجربه، می‌توان به وجود منشور حقوق

نسبت به صحت اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای اظهارنامه‌های خود مسئولیت داشته باشند، درحالی‌که تمهیدگران در قبال نحوه محاسبات و تکمیل اظهارنامه‌ها پاسخ‌گو هستند.

■ حق الزحمه مشاوره و تمهیدگری: شفافیت در تعیین و اعلام حق الزحمه تمهیدگران پیش از انجام کار ضروری بوده و تمهیدگران باید حق الزحمه خود را به‌طور رسمی و از طریق سامانه‌های مالیاتی اعلام کنند.

■ ملاحظات مربوط به محرمانگی اطلاعات: اطلاعات مالی و شخصی مؤدیان باید محرمانه بماند و تمهیدگران مالیاتی در قبال افشای این اطلاعات تحت مجازات‌های قانونی قرار گیرند. سپس در بخش پایانی، پیشنهاد‌های اولیه برای ایجاد یک نظام مشاوره و تمهیدگری مالیاتی در ایران مطرح می‌شود. این

مؤدیان و نیز برنامه‌های موفق‌تری همچون VITA (دستیار داوطلب مالیاتی) و TCE (مشاوره مالیاتی سالمندان) اشاره کرد که به‌طور رایگان به مؤدیان کم‌درآمد، سالمندان و افراد ناتوان کمک می‌کنند تا اظهارنامه‌های خود را به‌درستی تکمیل کنند. همچنین، کلینیک‌های ویژه‌ای برای ارائه خدمات وکالتی به مؤدیان وجود دارد که نقش اساسی در حل دعاوی مالیاتی دارند.

پیشنهادها شامل: تدوین چارچوب‌های قانونی برای تعریف انواع تمهیدگران، شیوه‌های استفاده از خدمات مشاوره و تمهیدگری، ارائه خدمات رایگان به اقشار خاص و تنظیم مسئولیت‌های حقوقی و اجرایی در فرایند تکمیل اظهارنامه‌هاست. این نهاد مشاوره و تمهیدگری پیشنهادی، با هدف کاهش هزینه‌های اداری و افزایش تمکین مالیاتی، می‌تواند به دولت کمک کند تا اظهارنامه‌های صحیح بیشتری دریافت کرده و به دنبال آن، شکاف مالیاتی را کاهش دهد. همچنین، وجود نهادهای مستقل و خیریه‌هایی که خدمات رایگان مشاوره و تمهیدگری را ارائه می‌دهند، به حمایت از اقشار کم‌درآمد، کاهش نابرابری‌های اقتصادی و فرهنگ‌سازی مالیاتی کمک می‌کند.

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

# « طرح استفساریه بند (ر) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور »

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20885](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20885)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۸۸۵  
۱۴۰۴/۰۵/۱۴

### مسئله اصلی

طرح استفساریه بند (ر) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور در کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

است. از اینرو با عنایت به سیاست حمایت از خودروهای ترکیبی و برقی، این مسئله به وجود آمده است که آیا این تعرفه شامل این خودروها می شود یا خیر. بدین منظور

براساس بند «ر» تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، حقوق ورودی خودروهای وارداتی از محل ارز تخصیصی این بند صد درصد (۱۰۰٪) تعیین شده

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

بر اساس اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان، طرح مذکور مغایر اصل (۷۳) قانون اساسی به نظر می رسد.

(۱۰۰٪) تعیین می گردد؛ با عنایت به اینکه خارج کردن خودروهای برقی و هیبریدی (ترکیبی) از شمول اطلاق و ظاهر حکم مندرج در این بند، توسعه یا تضییق دامنه قانون محسوب می شود؛

باتوجه به اطلاق حکم قانونگذار در بند (ر) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، مبنی بر اینکه حقوق ورودی خودروهای وارداتی از محل ارز تخصیصی این بند صد درصد

### پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

می شود این موضوع در قالب طرح اصلاحی با رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی، پیگیری شود.

(ر) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ از طریق استفساریه امکان پذیر نیست؛ پیشنهاد

با عنایت به اینکه موضوع مستثنا شدن تعرفه خودروهای برقی و ترکیبی از شمول بند

# مولدسازی دارایی‌های دولت: ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20895](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20895)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۱۹۵  
۱۴۰۴/۰۵/۱۹

## بیان / شرح مسئله

شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران  
قوا در سال ۱۴۰۱ مصوبه‌ای به‌منظور تسهیل

عملکرد مصوبه مذکور متمرکز بوده و ایده‌هایی  
برای بهبود عملکرد آن طرح می‌کند.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی عملکرد حدود دوساله مصوبه مذکور،  
حدود ۲۹۷۰ ملک به‌عنوان مازاد مصوب  
شده است که ۲۷ درصد از آنها (به‌لحاظ  
تعداد) دارای پیشرفت بعدی (اخذ مصوبه  
تعیین قیمت و بعضاً برگزاری مزایده) بوده و  
۷۳ درصد تاکنون فاقد پیشرفت در مراحل  
بعدی بوده است. حدود ۸۸ درصد املاک  
ارزش‌گذاری شده، زیر ۵۰ میلیارد تومان و  
کمتر از ۲ درصد آنها (تنها ۱۳ ملک) بالای  
۵۰۰ میلیارد تومان ارزش‌گذاری شده‌اند.  
مجموع این شواهد در کنار این نکته که  
میان ارزش املاک مازاد ارزش‌گذاری شده  
تنها ۵ میلیارد تومان است، نشان‌دهنده این  
واقعیت است که بخش عمده املاک معرفی  
شده توسط دستگاه‌ها، حداقل آن بخشی که  
ارزش‌گذاری برای آنها صورت گرفته، املاک  
دارای ارزش پایین بوده است.

فرایند فروش و مولدسازی اموال دولت به  
تصویب رساند؛ که این گزارش بر ارزیابی

شده است). به‌بیان دقیق‌تر، از جهت تعداد،  
فروش برای حدود ۱۹ درصد املاک دارای  
مصوبه ارزش‌گذاری محقق شده و این رقم  
از جهت ارزش تنها ۳ درصد بوده است (با  
فرض عدم لحاظ ملک پیش‌گفته).

به‌طور کلی مهم‌ترین موانع مولدسازی  
دارایی‌های دولت را می‌توان در عناوین ذیل  
خلاصه کرد:

■ کمبود یا فقدان تقاضای مؤثر برای اموال  
مازاد ناشی از:

■ نحوه و شرایط واگذاری (فقدان انعطاف  
کافی در روش و شرایط واگذاری و محدودیت  
ساختار دولت به‌لحاظ تخصصی، اداری و  
مالی برای اجرای کارآمد کارکردهای مورد  
نیاز برای واگذاری)؛

■ کمبود تقاضا به‌دلیل شرایط عمومی  
اقتصادی حاکم بر کشور.

در حوزه روش‌های عرضه، مزایده روش  
غالب مورد استفاده بوده و تجربه تهاتر بسیار  
محدود بوده است. از سوی دیگر، شواهد  
حاکمی از آن است که عمده دارایی‌هایی  
که به فروش رسیده، در قیمت پایه مصوب  
فروش رفته و رقابت چندانی برای افزایش  
قیمت در فروش روی نداده است. همچنین  
بخش قابل توجهی از مزایده‌ها فاقد متقاضی  
بوده و منتهی به فروش نشده است.

مجموع ارزش املاک مازاد ارزش‌گذاری  
شده حدود ۶۱ هزار میلیارد تومان و مجموع  
کل مبلغ املاک فروش رفته به‌همراه تهاتر  
و معاوضه، حدود ۲ هزار میلیارد تومان برای  
مدت حدود دوساله عملکرد مصوبه بوده  
است (دو عدد پیش‌گفته با فرض عدم لحاظ  
یک ملک خاص دارای ارزش بالا محاسبه  
شده که دلایل این امر در گزارش تشریح

چالش‌های مربوط به تهاتر دارایی‌ها با بدهی‌ها:

- چالش تطبیق دارایی و بدهی؛
- چالش فقدان خزانه غیرنقد واحد.
- وابستگی به انتخاب و همکاری دستگاه‌ها:
- کوچک بودن مقیاس عمده املاک وارد شده در فرایند مولدسازی؛
- پایین بودن نقش‌آفرینی و سطح درگیری سازمان برنامه و بودجه در فرایند و تنظیم دستور کار مولدسازی؛
- عدم حصول حداکثر کارایی به دلیل

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

دو دسته راهکار در این حوزه قابل طرح است؛ دسته اول، نیازمند اصلاحات ساختاری قابل توجه (عمدتاً میان‌مدت یا بلندمدت) و دسته دوم، قابل انجام در چارچوب فعلی مدیریت دارایی‌های دولت (عمدتاً در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت). هدف این گزارش، ارائه ایده‌هایی از جنس راهکارهای دسته دوم است (تعیین راهکارهای دسته اول در گزارش دیگر این مجموعه انجام خواهد شد). در عمده ایده‌های ارائه شده، تمرکز بر دو محور ذیل است:

تسهیل فروش و ایجاد تقاضای مؤثر برای دارایی‌های مازاد دولت؛

توسعه و تسهیل تهاتر (اجرای پروژه‌های عمرانی با استفاده از ظرفیت دارایی‌های دولت).

الف) سازوکار کارگزاری: در این سازوکار، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران، اسناد تعهدی خاصی روی املاک مازاد صادر شده و در اختیار نهاد حقوقی مشخصی که «کارگزار» نامیده می‌شود، قرار می‌گیرد. این اسناد تعهدی، سند تخصیص دارایی‌های غیرنقد دولت برای تسویه مطالبات طلبکاران است. به این ترتیب، عملیات فروش و مولدسازی دارایی‌های

دسترسی نداشتن به تمام گزینه‌ها؛

عدم استفاده مؤثر از ظرفیت عظیم اراضی در اختیار دولت

از میان عناوین فوق به‌طور خاص در خصوص اراضی به دلیل اهمیت و مقیاس بسیار بالاتر آن نسبت به سایر دارایی‌ها، این نکته قابل توجه است که در کشور چندین متولی برای حوزه اراضی وجود دارد که هرکدام هدف متفاوتی را در مدیریت اراضی تحت اختیار خود دنبال می‌کنند که مولدسازی در مفهوم اقتصادی آن در زمره

تخصیص داده شده برعهده کارگزار گذاشته خواهد شد. متعاقب این امر، تسویه مطالبات طلبکاران دستگاه اجرایی، به میزان ارزش دارایی‌های غیرنقد تخصیص داده شده، برعهده کارگزار قرار داده می‌شود. به بیان دیگر، دولت از یک‌سو، دارایی غیرنقد خود را جهت تسویه مطالبات اشخاص تعیین شده تخصیص داده و در اختیار کارگزار (جهت عملیات فروش، مولدسازی و یا تهاتر) قرار می‌دهد و از سوی دیگر، طلبکاران خود را جهت تسویه مطالبات به کارگزار ارجاع می‌دهد.

انتقال عملیات مولدسازی به خارج از دولت یعنی کارگزار، انعطاف عمل لازم برای تسریع و تسهیل فروش و استفاده از سایر روش‌های واگذاری و مولدسازی دارایی‌ها را ایجاد می‌کند. همچنین سازوکار دریافت کارمزد توسط کارگزار، انگیزش لازم برای تسریع و ارتقای کیفیت واگذاری را فراهم می‌کند. همچنین در این سازوکار، چالش تطبیق تا حد بالایی مرتفع می‌شود؛ زیرا در این الگو، نیازی به تطبیق نظریه‌بنظر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد.

ب) سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله: تفاوت مهم دولت با سایر نهادهایی که بعضاً

اولویت‌های اصلی هیچ‌یک قرار ندارد. در چنین شرایطی، مولدسازی اراضی به حاشیه رفته و در مقیاس‌های قابل توجه در دستور کار قرار نگرفته است. شواهد نیز حاکی از آن است که عمده زمین‌های معرفی شده برای مولدسازی اولاً، دارای مقیاس‌های قابل توجه نبوده و ثانیاً، به شکل موردی توسط دستگاه‌ها انجام شده است، به شکلی که نمی‌توان گفت مولدسازی اراضی در مقیاس بزرگ به‌عنوان یک راهبرد توسط دستگاه‌های متولی اراضی دنبال شده است.

ممکن است در فروش اموال مازاد خود دچار مشکل باشند این است که دولت دارای حجم قابل توجه بدهی به اشخاص غیردولتی است که این بدهی‌ها می‌توانند تقاضاهای بالقوه‌ای برای اموال مازاد دولت باشند. سازوکار انتشار گواهی اعتبار ریالی، راهکاری جهت تبدیل این تقاضاهای بالقوه به تقاضای مؤثر است.

در این سازوکار، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مابه‌ازای بدهی دستگاه‌های اجرایی به طلبکاران خود، گواهی اعتبار ریالی (قابل معامله) منتشر و در اختیار اشخاص طلبکار قرار می‌دهد. این گواهی‌ها، صرفاً برای خرید دارایی‌های مازاد دولت قابل استفاده است؛ به این معنا که ارائه این گواهی‌ها، جایگزین ثمن معامله در مزایده‌های اموال مازاد دولت خواهد بود. نکته مهم در خصوص گواهی‌های مذکور، قابلیت بازاری‌پذیری و معامله آن است؛ به این شکل که اشخاص طلبکار بتوانند در صورت عدم تمایل به خرید مستقیم اموال مازاد دولت، آن را به سایر اشخاص (که می‌تواند اشخاص حقیقی یا نهادهای مالی یا همان کارگزارهای عنوان شده در الگوی پیشین باشد) در بازار بفروشند. در اصل این روش، به نوعی سیال‌سازی بدهی دولت به اشخاص است.

گواهی اعتبار معرفی شده علاوه بر اینکه می‌تواند بدهی دولت به اشخاص را به تقاضا برای دارایی‌های مازاد تبدیل کند، در عمل می‌تواند نوعی جذابیت اضافی برای خرید دارایی دولت از جنس تخفیف در ثمن معامله نیز ایجاد کند (تخفیفی که اعطای آن از سوی خود دولت بعضاً با محدودیت مواجه است). از سوی دیگر، در این الگو به دلیل سیال شدن بدهی دولت به اشخاص، عملاً نیازی به تطبیق نظیر به نظیر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد و به این ترتیب، چالش تطبیق مرتفع می‌گردد.

ج) مولدسازی موردی لکه‌های (اراضی) مستعد: یک ایده قابل طرح در حوزه اراضی، الزام وزارت راه و شهرسازی به معرفی لکه‌های مناسب جهت مولدسازی با رویکرد اقتصادی به هیئت است. در این ایده، طرح کلی توسعه لکه هم‌زمان با معرفی آن، توسط وزارت راه و شهرسازی تدوین

شده، به نحوی که توسعه‌دهندگان قادر باشند براساس طرح کلی، طرح تفصیلی تهیه کرده و عملیات اجرایی را انجام دهند. در این چارچوب، پرداخت بهای زمین و حسب مورد هزینه‌های زیرساختی بعهده توسعه‌دهندگان خواهد بود.

د) ارتقای سطح نقش‌آفرینی سازمان برنامه و بودجه: درگیر شدن بیشتر سازمان برنامه و بودجه در تنظیم دستور کار و تعریف بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی، به سبب ارتباط مستقیم با طرح‌های عمرانی و در اختیار داشتن اهرم بودجه، دارای اهمیت ویژه است. در عین حال، دبیرخانه فعلی هیئت، فاقد اهرم خاصی برای جهت‌دهی به اقدامات دستگاه‌هاست. بر این اساس یک پیشنهاد، تشکیل کارگروهی ویژه و در سطح بالای مدیریتی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه است که به محل کلیدی طراحی بسته در

مقیاس بزرگ (بسته‌های اموال و طرح‌های عمرانی) و تنظیم دستور کار برای هیئت تبدیل شود. علاوه بر این، تعریف مولدسازی به‌عنوان یکی از اولویت‌های سازمان برنامه و بودجه ضروری است.

ه) کاهش محدودیت مربوط به لزوم تعلق بدهی و دارایی به یک دستگاه: لزوم تسویه بدهی یک دستگاه از محل دارایی‌های همان دستگاه، محدودیت زیادی برای طراحی در مولدسازی ایجاد می‌کند. یک ایده قابل طرح برای این مسئله، استفاده از سازوکار تخصیص سازمان برنامه و بودجه است؛ به این معنی که در خصوص بدهی‌هایی که سازمان برنامه و بودجه قصد بازپرداخت آنها را دارد، اگر از دارایی یک دستگاه برای بازپرداخت بدهی دستگاه دیگر استفاده شد، سازمان برنامه و بودجه به میزان ارزش دارایی استفاده شده برای تأدیه بدهی، تخصیص ریالی بیشتر برای دستگاه صاحب دارایی در نظر بگیرد.

# ارزیابی عملکرد سدهای در دست بهره‌برداری کشور در مدیریت منابع آب

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.19699-1](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.19699-1)

دفتر مطالعات زیربنایی

۱۹۶۹۹-۱  
۱۴۰۴ / ۰۵ / ۰۷



## بیان / شرح مسئله

در دست بهره‌برداری کشور و تکیه بر یکسری داده‌های آماری و مبانی علمی، نتایجی را در این باره ارائه می‌دهد. آمارها نشان می‌دهد که بسیاری از سدهای در دست بهره‌برداری کشور در کنار ایفای نقش اساسی در مدیریت منابع آب سطحی و تأمین نیازها در مقاطع زمانی مختلف، به دلایلی دچار ضعف در عملکرد بوده و برای سالیانی مخازن آنها با مشکل کمبود ذخیره همراه بوده است. بررسی عملکرد برخی از سدهای مهم کشور در حوضه‌های اصلی نشانگر وضعیت نسبتاً نامطلوب این زیرساخت‌های حیاتی در ذخیره آب در طولانی‌مدت و فاصله گرفتن از اهداف پیرامون ایجاد و توسعه آنهاست.

محل وقوع تنازعات و بحران‌های محیط زیستی، اقتصادی، امنیتی و فرامرزی است. در ایران نیز صنعت سدسازی سالیانی است که به‌عنوان یکی از صنایع پیشرو بر توسعه پروژه‌های متعدد داخلی در حوزه مدیریت منابع آب سطحی تمرکز دارد. در ایران، این صنعت توانسته در بسیاری از موارد به تحقق اهداف پیرامونی آن یعنی توسعه کمی و کیفی پروژه‌ها در جای‌جای کشور کمک کند. نکته قابل‌تأمل در این میان آگاهی از عملکرد این صنعت در طول سالیان اخیر در جهت تحقق اهداف کلی مرتبط با مدیریت منابع آب است. گزارش حاضر با تمرکز بر عملکرد تعدادی از سدهای

منابع آب به‌عنوان یکی از ارکان توسعه پایدار نقش بسزایی در تقویت و توسعه بنیان‌های اقتصادی جوامع ایفا می‌کند. در این میان منابع آب سطحی به‌علت سهولت در دسترسی، دارای اهمیت دوچندانی در زمینه‌های مختلف توسعه در حوزه‌های مختلف است. یکی از زیرساخت‌های مرتبط با حفظ و حراست از این منابع حیاتی سدها هستند. صنعت سدسازی در جهان در سالیان اخیر بسیاری از مسیرهای پیرامون اهداف توسعه را برای کشورهای مختلف هموار ساخته است. این سازه‌های با ارزش و بعضاً گران‌قیمت، از یک‌سو بیانگر قدرت صنعتی و نماد توسعه کشورها و از سوی دیگر

بررسی عملکرد سدهای در دست بهره‌برداری کشور از نظر تحلیل داده‌های آماری بلندمدت درصد پری مخزن، وضعیت تعدادی از سدهای کشور را نامطلوب نشان می‌دهد. این تحلیل در حد توان و با بهره‌گیری از داده‌های آماری بلندمدت درصد پری مخزن، سعی کرده وضعیت عملکرد تعدادی از سدهای کشور را با ارائه تحلیل‌های آماری قابل درک مورد بررسی قرار دهد. برای مثال نتایج گزارش نشان می‌دهد که سد لار در حوضه خزر به‌مثابه تعدادی دیگر از سدها وضعیت بسیار نامطلوبی داشته است، میانگین بلندمدت درصد پری مخزن این سد در دوره ۳۷ ساله بهره‌برداری تا انتهای زمان بررسی (ابتدای تیرماه سال ۱۴۰۰) برابر ۱۱ درصد بوده است. علاوه بر این، بیش از ۸۱ درصد از طول دوره بهره‌برداری از این سد، حجم ذخیره مخزن حداکثر برابر ۲۰ درصد بوده است. همچنین برای سد ملاصدرا در حوضه مرکزی، عدم پرشدگی کامل مخزن در تمام طول دوره بهره‌برداری دیده می‌شود. از عمده‌ترین دلایل در پیش آمدن شرایط کنونی برای سدهای در دست بهره‌برداری کشور (و حتی سدهای در

دست مطالعه و ساخت)، کاهش جریان‌های ورودی به مخازن به علت کاهش بارندگی (به‌عنوان بارزترین پیامد تغییرات اقلیمی) و افزایش دخالت‌های عمدتاً نامطلوب انسانی در بالادست آنهاست. بخشی از گزارش حاضر سهم اثرگذاری هرکدام از این عوامل را با تکیه بر روش‌های علمی و برای سدهای در دست بهره‌برداری مهم کشور مشخص می‌کند. نتایج نشان می‌دهد جز یک مورد افزایشی در جریان ورودی در بالادست مخازن (سد بارزو در حوضه خزر، به میزان ۴۱ درصد)، تمام سدهای بررسی شده دیگر در این گزارش (تعداد ۵۲ سد) با کاهش جریان ورودی از ۳ تا ۹۴ درصد مواجه بوده‌اند. علاوه بر این، سهم بالای تأثیر منفی دخالت‌های انسانی بالادست مخازن در تعدادی از این سدها، قابل تأمل بوده و نیازمند بررسی و تحلیل‌های وسیع مدیریتی، فنی و میدانی است. برای مثال نتایج گزارش نشان می‌دهد که ورودی از بالادست سد پانزده خرداد در حوضه مرکزی به میزان ۹۰ و ۱۰ درصد به ترتیب از اثرگذاری عوامل (دخالت‌های) انسانی و عوامل طبیعی (عمدتاً کاهش بارندگی) کاهش به‌خود دیده است. از سوی دیگر سدهایی مانند زبردان و

پیشین در حوضه خلیج فارس به میزان ۱۰۰ درصد از اثرگذاری صرفاً عوامل طبیعی در زمینه کاهش جریان ورودی از بالادست در طول دوره بهره‌برداری آسیب دیده‌اند. یکی دیگر از بررسی‌های این گزارش تحلیل‌های مالی پیرامون وضعیت کمی و برخورداری مالی سدهای در دست مطالعه و ساخت در طول سالیان ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱ است. گزارش تأکید می‌کند که نتیجه آگاهی از عملکرد سدهای در دست بهره‌برداری کشور نیاز است تأثیر نهایی خود را بر پروژه‌های جدید جهت افزایش کیفیت و کارایی آبی آنها در حیطه مدیریت منابع آب بگذارد. تأثیر و تجربه‌ای که می‌تواند به بهبود کارایی کلی این صنعت در کشور و جلوگیری از هرگونه هدررفت احتمالی سرمایه‌های کشور اعم از اقتصادی، محیط زیستی و حتی اجتماعی شود. نتایج گزارش نشان می‌دهد که سهم خالص پروژه‌های سدسازی از کل بودجه (فصل) منابع آب به‌جز دو مورد روند کاهشی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۱ روند افزایشی چشمگیری داشته است. به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۰ این مقدار به ۳۸/۲۹ درصد کل بودجه منابع آب و ۶/۱ درصد کل بودجه کشور رسیده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در این گزارش چارچوب‌های مدیریتی و سیاستی خاصی برای بهبود عملکرد و کارایی سدسازی در آینده کشور پیشنهاد شده است. از موارد پیشنهادی مذکور می‌توان به توجه به تجربیات و راه‌حل‌های کارآمد و علمی مرتبط با حل بحران‌ها در

حوزه مطالعات، ساخت و همچنین حوزه بهره‌برداری، تقویت نقش عوامل بازدارنده و قوانین کنترلی، توجه به عملکرد فعلی سدهای در دست بهره‌برداری کشور به‌عنوان تجربه‌های موفق و ناموفق احتمالی (و تحلیل‌های علمی پیرامون آن)، کاهش

بار اضافی از دوش منابع آب خصوصاً در راستای ایجاد اشتغال و تولید غذای پایدار و درنهایت هماهنگی و همکاری نزدیک و سازنده همه دستگاه‌های اجرایی و ارگان‌های مرتبط برای عبور از شرایط بحرانی کنونی اشاره کرد.



## بیان / شرح مسئله

منابعی که باید در شرایط حاضر به نحوه تخصیص آنها توجه بیشتری از سوی ارگان‌ها و افراد ذی‌ربط معطوف شود. گزارش حاضر با بررسی‌های علمی، آماری و مالی در ارتباط با پروژه‌های سدسازی در دست مطالعه و ساخت کشور به این نتیجه می‌رسد که وضعیت آبی تعدادی از پروژه‌های موجود در کشور با وجود شرایط فعلی اقلیمی و دخالت‌های خارج از کنترل انسانی با چالش‌هایی همراه خواهد بود. مسائلی که باید در فاز مطالعات و ساخت پروژه‌های سدسازی جدید مورد توجه کافی قرار گیرد تا در آینده این زیرساخت‌های ارزشمند بتوانند در بهترین و بهینه‌ترین شرایط خود انجام وظیفه کنند.

به‌خصوص منابع آب برای طی مسیرهای توسعه در جوامع مختلف است. در این راستا، صنعت سدسازی در جهان و ایران در سالیان اخیر کانون توجه متخصصان، مدیران و سیاستگذاران بوده است. صنعتی که با تمام حواشی پیرامون آن و تمام ابعاد مثبت و منفی در مسیر توسعه آن، همواره بخش وسیعی از نگاه‌های علمی، فنی، رسانه‌ای و حتی سیاسی را به خود معطوف کرده است. نکته قابل توجه در ارتباط با این صنعت، تهدیدهای طبیعی و انسانی در راستای کاهش عملکرد آنهاست. سدها در جهان و ایران همواره از ارزش اقتصادی بالایی برخوردار بوده و منابع نسبتاً قابل توجهی برای توسعه آنها صرف می‌شود.

حفاظت از منابع آب یکی از ارکان مهم توسعه پایدار است. جوامع مختلف برای طی مسیرهای توسعه نیازمند بهره‌برداری صحیح و معقولانه از منابع طبیعی از جمله منابع آب هستند. منابع آب به‌طور کلی در نقاط مختلف جهان با خطرات بعضاً کم‌سابقه و مهمی روبه‌رو هستند. بحث حفاظت از منابع آب به‌خصوص منابع آب سطحی، یکی از جنبه‌های تمرکز مطالعاتی و اجرایی مدیران و سیاستگذاران حوزه مدیریت منابع آب و حتی سایر حوزه‌های مرتبط مانند انرژی، کشاورزی و گردشگری است. نیازمندی‌های وسیع جهان امروز مستلزم توجه ویژه به تمام قابلیت‌های ممکن در حفظ و بهره‌برداری از منابع طبیعی

نتایج این بررسی نشان می‌دهد که تعداد ۶ مورد از پروژه‌های سدسازی در دست مطالعه و ۳۶ مورد از پروژه‌های در دست ساخت مهم کشور، از اثرگذاری عوامل طبیعی و انسانی به درجات مختلفی آسیب دیده‌اند، آسیبی که در نهایت به صورت کاهش حجم جریان ورودی از بالادست مخازن خود را نمایان می‌کند. بررسی حاضر نشان می‌دهد که برای تعدادی از پروژه‌های سدسازی در دست مطالعه، از مقدار ۱۵ درصد برای سدهای خرسان ۱ و ۲ تا مقدار ۵۷ درصد برای سد پالغم و برای تعدادی از پروژه‌های سدسازی در دست ساخت، از مقدار ۹ تا ۸۷ درصد به ترتیب برای سدهای پل رود و هایقر (از پروژه‌های تازه به بهره‌برداری رسیده)، تغییرات تماماً کاهش در جریان ورودی به

مخازن وجود داشته است. از تعاریف ذیل این بحث، مفاهیم «زمان شکست» و «آب سراب» ۱ است که بیانگر اثرگذاری بلندمدت عوامل مخرب طبیعی و انسانی و به تبع آن عدم دسترسی به مقدار حجم آب مورد انتظار برای سدها (اساس طراحی مخازن) و در نهایت تحت الشعاع قرار گرفتن اهداف عمرانی مرتبط با پروژه‌های سدسازی در دست مطالعه و ساخت کشور در آینده است.

کیفیت و کمیت اثرگذاری تغییرات اقلیمی و دخالت‌های انسانی نکته مهمی است که نیاز است به اندازه کافی در پیش‌بینی‌های کارشناسی، روندهای مطالعات و ساخت پروژه‌های سدسازی جدید کشور مورد توجه قرار گیرد. برای مثال دو پروژه سد در دست مطالعه خرسان ۱ و ۲، از ۲۵ سال پیش (از

سال ۱۳۷۷) حجم آب ورودی آنها دچار آسیب بوده، درحالی‌که هنوز مراحل زمان‌بر ساخت و بهره‌برداری را نیز طی نکرده‌اند. همچنین پروژه سد در دست ساخت شورجه از سال ۱۳۶۳ (در حدود ۳۹ سال) تحت آسیب ناشی از تغییرات اقلیمی و دخالت‌های انسانی بوده است، اتفاقی که برای تمام سدهای در دست ساخت دیگر (اشاره شده در این بررسی) هم به وقوع پیوسته است. بررسی وضعیت مالی و اعتباری پروژه‌های سدسازی فعال در کشور نشان می‌دهد که مجموع اعتبار تمام پروژه‌های سدسازی در کشور معادل ۲۹/۸۱ درصد کل بودجه فصل منابع آب و ۴/۶۳ درصد کل بودجه کشوری (براساس اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سدهای در دست مطالعه و ساخت کشور به‌ازای مقادیر مشخصی از حجم ذخیره و عملکرد نهایی، ساخته شده و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. اگر به هر دلیل مانند دلایل مطرح شده در مباحث پیشین، این سازه‌ها با کمبود حجم ذخیره و ورودی از بالادست مواجه شوند، تبعات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی امنیتی این نحوه از اثرپذیری سدها، ممکن است فضای کلی کشور را تحت تأثیر رخدادهای بعضاً غیرقابل پیش‌بینی قرار دهد. بهره‌برداری نهایی از هر کدام از این پروژه‌ها فرایندی مملو از هزینه‌ها (در حوزه‌های مطرح شده و سایر

حوزه‌های مرتبط) و از محل سرمایه‌ها و اعتبارات ملی است. مسئله مطرح شده مسئولیت ایجاد این پروژه‌های حیاتی و بعضاً هزینه‌بر را بیش‌ازپیش سنگین خواهد کرد. در این راستا، باید نحوه ایجاد پروژه‌های سدسازی جدید منطبق بر واقعیت‌های اقلیمی و سرزمینی کشور باشد تا این پروژه‌ها در بهینه‌ترین شرایط عملکردی، به انجام وظیفه حفاظت و مدیریت منابع آب سطحی کشور بپردازند. انتهای این گزارش شامل یکسری پیشنهادها و چارچوب‌های مدیریتی پیرامون ایجاد پروژه‌های سدسازی جدید و مدیریت پروژه‌های کلیدخورده فعلی است. از جمله این

پیشنهادها می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. توجه به ظرفیت‌های سرزمینی، فاکتورهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق هدف و در نهایت بازه زمانی افتتاح و بهره‌برداری از پروژه‌ها، ۲. توسعه مسئولانه صنعت سدسازی و توجه به مسائل اخلاقی و تعهدات حرفه‌ای نهادهای سیاستگذار، ۳. تنظیم مقررات جدید، قدرت بخشی و اثربخشی بیشتر به قوانین موجود و افزایش سازوکارهای نظارتی و در نهایت، ۴. مستند کردن تحلیل‌های کارشناسی مدیریتی و فنی در مطالعات پروژه‌های مسئله‌دار و عدم درنگ در توقف آنها.



## بیان / شرح مسئله

(از جمله در کانال ولگا - دن و تأثیر بر تجارت بین‌المللی) و کاهش درآمدهای حاصل از گردشگری می‌شود. از این رو توجه جدی به این موضوع و اتخاذ تدابیر بین‌المللی مناسب برای کاهش آثار آن ضروری است. همکاری بین‌المللی، مدیریت پایدار منابع آب در حوضه آبریز ولگا و کل حوضه خزر، حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار، از جمله راهکارهایی هستند که می‌توانند برای مقابله با این چالش مورد توجه قرار گیرند. این گزارش به بررسی جامع این پیامدها و ارائه راهکارهایی با رویکرد بین‌المللی برای مقابله با این چالش می‌پردازد.

بوم‌سازگان‌های ساحلی، اقتصاد منطقه و اقتصاد جهانی و جوامع محلی به دنبال داشته است. براساس ماده (۱۵) کنوانسیون رژیم حقوقی دریای خزر که بر حاکمیت و حقوق حاکمه کشورهای ساحلی در بهره‌برداری از منابع تأکید دارد، نوسانات سطح آب دریای خزر نه تنها یک مسئله زیست‌محیطی، بلکه یک بحران منطقه‌ای و جهانی است که پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی - سیاسی گسترده‌ای به دنبال دارد. کاهش سطح آب باعث کاهش ظرفیت تولید انرژی آبی، محدود شدن حمل‌ونقل دریایی

دریای خزر، به‌عنوان بزرگ‌ترین دریاچه بسته جهان و یک پهنه آبی بین‌المللی، از جنبه‌های مختلف زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی برای کشورهای حاشیه آن، از جمله ایران و همچنین برای جامعه جهانی اهمیت فراوانی دارد. این پهنه آبی در دهه‌های اخیر با چالش جدی کاهش سطح آب روبه‌رو شده است. این پدیده که ریشه در عوامل گوناگون طبیعی و به‌ویژه عوامل انسانی مانند سدسازی بر روی رودخانه ولگا (تأمین‌کننده ۸۰ درصد آب خزر) و برداشت بی‌رویه از آب در حوضه آبریز آن دارد، پیامدهای گسترده‌ای را برای

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دریایی (از جمله تأثیر بر تجارت بین‌المللی از طریق کانال ولگا - دن)، کاهش ارزش اقتصادی بنادر، تأثیر بر بازارهای جهانی (مانند بازار خویار). اجتماعی و سیاسی: تنش‌های بین‌المللی بر سر منابع آبی، مهاجرت جمعیت‌های ساحلی، تأثیر بر امنیت منطقه‌ای.

۲. عواقب کاهش سطح آب دریای خزر: زیست‌محیطی: از بین رفتن تالاب‌ها و زیستگاه‌های آبی، کاهش تنوع زیستی، تهدید گونه‌های جانوری (به‌ویژه ماهیان خاویاری، فک خزری و پرندگان آبی)، افزایش شوری آب. اقتصادی: کاهش صید ماهی، آسیب به صنعت گردشگری، مشکلات در حمل‌ونقل

۱. دلایل کاهش سطح آب دریای خزر: تغییرات اقلیمی: افزایش دما، کاهش بارندگی، افزایش تبخیر. فعالیت‌های انسانی: ساخت سد روی رودخانه‌ها (به‌ویژه ولگا)، برداشت بی‌رویه از آب برای مصارف کشاورزی و صنعتی، آلودگی ناشی از صنایع و کشاورزی در حوضه آبریز.

با توجه به ماهیت فرامرزی چالش‌های دریای خزر و سهم حیاتی رود ولگا در وضعیت آن، اتخاذ رویکردی بین‌المللی و همکاری تنگاتنگ میان کشورهای حاشیه، به‌ویژه با محوریت روسیه (به‌عنوان کشور بالادست حوضه ولگا) و مشارکت فعال ایران (با توجه به سواحل طولانی و منافع اقتصادی و زیست‌محیطی)، امری ضروری است. در این راستا، پیشنهادهایی به شرح ذیل بیان می‌شود:

۱. تقویت چارچوب حقوقی و نهادی بین‌المللی: پیشنهاد می‌شود جمهوری اسلامی ایران با تسریع در تدوین یک راهبرد ملی منسجم درباره وضعیت حقوقی دریای خزر، مواضع خود را در حوزه‌هایی نظیر تحدید حدود، بهره‌برداری از منابع، امنیت دریایی، حفاظت محیط زیستی و کشتیرانی، به‌صورت شفاف و یکپارچه تعیین کند. این راهبرد که باید با مشارکت نهادهای کلیدی همچون وزارت امور خارجه، وزارت نفت، سازمان حفاظت محیط زیست و مراکز علمی-پژوهشی تدوین شود، می‌تواند مبنای واحدی برای مذاکرات دیپلماتیک و دفاع از حقوق ایران در عرصه منطقه‌ای و بین‌المللی فراهم آورد و از پراکندگی و ضعف انسجام در اتخاذ تصمیمات راهبردی جلوگیری کند.

همچنین، با توجه به کاهش سریع سطح آب دریای خزر و تهدید اکوسیستم‌ها، این راهبرد باید جنبه‌های مدیریت جامع منابع آب، حفاظت اکوسیستم‌های ساحلی و زیستگاه‌های بومی را نیز شامل شود و سازوکارهای همکاری منطقه‌ای میان کشورهای حاشیه برای کاهش برداشت بی‌رویه آب و حفاظت از تنوع زیستی را تقویت کند.

۲. هماهنگی سیاست‌های کشاورزی و صنعتی با اهداف حفاظت از خزر: سیاست‌های ملی در بخش‌های کشاورزی و صنعتی باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که با اهداف حفاظت از دریای خزر و کاهش فشار بر منابع آب سازگار باشند. ترویج کشاورزی پایدار، استفاده از فناوری‌های کم‌آب‌بر و کاهش آلودگی از جمله این موارد است.

برای تحقق این هدف، توصیه می‌شود فناوری‌های نوین نمک‌زدایی و مدیریت پساب با حداقل آثار زیست‌محیطی به‌کار گرفته شوند و برنامه‌های پایش مستمر کیفیت آب و شوری اجرا شود. همچنین، سرمایه‌گذاری در توسعه فناوری‌های دوستدار محیط زیست و آموزش کشاورزان و صنایع برای بهبود مدیریت مصرف آب و کاهش آلودگی باید در دستور کار قرار گیرد.

۳. تقویت دیپلماسی آب-همکاری‌های منطقه‌ای

ایجاد سازوکارهای ارتباطی و مذاکراتی مستمر بین کشورهای حاشیه: برای حل اختلافات و هماهنگی در اجرای برنامه‌های مشترک، باید کانال‌های ارتباطی و مذاکراتی مستمر بین کشورهای حاشیه خزر ایجاد شود.

مشارکت هدفمند و مشروط در سازمان‌های بین‌المللی مرتبط: کشورهای حاشیه باید با در نظر گرفتن شرایط ژئوپلیتیکی و محدودیت‌های ناشی از تحریم‌ها، مشارکت هدفمند و فعال در سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با مدیریت منابع آب، محیط زیست و تغییرات اقلیمی (مانند UNECE، UNEP، ESCAP و...) را دنبال کنند. این مشارکت‌ها باید با تحلیل جامع از منافع ملی و ظرفیت‌های موجود انجام گیرد و به نحوی طراحی شود که بدون ایجاد تعهدات الزام‌آور، امکان بهره‌گیری از ظرفیت‌های فنی، مشورتی و همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای حل بحران خزر فراهم گردد.

افزون بر این، ایجاد مرکز مشترک پایش محیط زیست دریای خزر با همکاری کشورهای حاشیه‌ای و تبادل داده‌های علمی و ماهره‌ای، از جمله راهکارهای کلیدی برای بهبود تصمیم‌گیری و پیشگیری از پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از کاهش سطح آب است.

# جایگاه قانونی و ظرفیت‌های مهندسی ارزش در اولویت‌بندی طرح‌ها و اعتبارات بخش آب

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20879](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20879)



دفتر مطالعات زیربنایی

## بیان / شرح مسئله

آب به‌عنوان منبعی کلیدی برای توسعه پایدار، امنیت غذایی، رفاه اجتماعی و ثبات اقتصادی، نیازمند مدیریت هوشمندانه است. در کشورهایی مانند ایران که با کمبود ذاتی منابع آبی، محدودیت منابع مالی و چالش‌های نظیر تغییرات اقلیمی، فشار بر زیرساخت‌ها و انبوهی از طرح‌های نیمه‌تمام و هم‌زمان درهم‌تنیدگی موضوعات آبی - اجتماعی مواجه هستند؛ ضرورت بازنگری در تخصیص اعتبارات و تدقیق اهداف طرح‌های بخش آب دوچندان است. برای این امر نیاز است مدیریت بخش آب کشور از ابزارهای کارآمد و تجربه شده در سطح کشور و جهان استفاده کرده و نسبت به ترویج شیوه‌های نظام‌مند که در ارتقای کارکردها و کاهش هزینه‌ها مؤثر هستند، اقدام کند. البته باید توجه داشت که چالش‌هایی مانند فقر فرهنگ بهره‌وری و صرفه‌جویی در مصرف منابع، فقدان قوانین و

و می‌تواند با حذف هزینه‌های غیرضروری، بدون افت کیفیت، بهره‌وری طرح‌های آبی را ارتقا دهد. ترویج این ابزار که تجارب موفق از آن در جهان و کشور وجود دارد، می‌تواند به تسهیل مدیریت در بخش آب کمک کرده و شرایط را برای تحقق احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت در ارتباط با «اصلاح اهداف و عملیات طرح‌ها و زیرطرح‌های» بخش آب فراهم کرده و برنامه‌ریزی در این بخش را تسهیل کند. به همین سبب بازشناسی جایگاه مهندسی ارزش در نظام تقنینی کشور و شناسایی ظرفیت‌های نقش‌آفرینی این ابزار مدیریتی، می‌تواند به تحقق اهداف ذکر شده کمک کند. همچنین مجلس شورای اسلامی با بهره‌گیری از ظرفیت نهادهایی مانند دیوان محاسبات کشور و با اتکا به نتایج ابزارهایی از این دست، می‌تواند سازوکارهای نظارت بر بخش آب را تقویت کند.

مقررات مشخص برای اجرای مهندسی ارزش در صنعت آب، و کمبود دانش و آگاهی میان مهندسان و مدیران پروژه‌ها، از جمله موانعی هستند که ممکن است استفاده مؤثر از این رویکرد را در ایران محدود کنند. همچنین، نبود حمایت نهادی کافی، تعارض منافع و نبود تعامل پویا میان برخی از بازیگران کلیدی مانند سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت نیرو، مجلس شورای اسلامی و بخش خصوصی، بر پیچیدگی اجرای پروژه‌های آبی براساس اولویت‌بندی واقعی، افزوده است. برای غلبه بر این مشکلات، می‌توان بر فرهنگ‌سازی در میان ذی‌نفعان پروژه‌ها، تدوین و اجرای مقررات حمایتی، و ارتقای سطح دانش و آموزش مهندسان و مدیران پروژه‌ها در حوزه مهندسی ارزش تمرکز کرد. مهندسی ارزش به‌عنوان ابزاری ساختارمند، بر بهبود نسبت کارکرد به هزینه متمرکز بوده

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

فرایند مهندسی ارزش، بر پایه همکاری گسترده تیمی و شامل مراحل همچون آماده‌سازی، تحلیل اطلاعات، تحلیل عملکرد، خلاقیت، ارزیابی، توسعه ایده‌ها، ارائه و اجرای تغییرات تعریف می‌شود. این روش با تأکید بر تحلیل کارکرد و استفاده از ابزارهایی مانند نمودار FAST، امکان یافتن راهکارهای کم‌هزینه و کارآمد را فراهم می‌آورد.

تجارب موفق جهانی از جمله بهبود سیستم‌های توزیع آب در چین، افزایش کارایی نیروگاه‌های برق‌آبی در ایران، ارتقای طراحی سدها در لیتوانی و بهبود مدیریت زهکشی کشاورزی در مصر، اثربخشی این رویکرد را اثبات کرده‌اند. در این پروژه‌ها، مهندسی ارزش منجر به کاهش هزینه‌ها،

تسریع اجرا، ارتقای کارایی و بهبود تصمیم‌گیری شده است.

در نظام قانونگذاری ایران نیز، از دهه ۷۰ به بعد، مهندسی ارزش به اسناد بالادستی راه‌یافته و در قوانین برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه، قوانین مناقصات و سایر ضوابط فنی گنجانده شده است. اگرچه در قانون برنامه هفتم مستقیماً به مهندسی ارزش اشاره نشده، اما وفق قانون برنامه هفتم پیشرفت، مکلف شدن وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی به اصلاح اهداف و عملیات پروژه‌های آبی، فرصت مناسبی برای بهره‌گیری بهتر از این ابزار ایجاد کرده است.

گفتنی است؛ بخش آب کشور به دلایلی همچون تنوع و گستردگی پروژه‌ها،

محدودیت منابع مالی و انسانی، نیاز به تسریع زمان اجرا و لزوم انطباق با تغییرات محیطی، تسکین تنش‌های اجتماعی مرتبط با طرح‌های آبی، ظرفیت بالایی برای بهره‌گیری از مهندسی ارزش دارد. این روش می‌تواند در مقیاس‌های مختلف پروژه‌ها، از طرح‌های کوچک روستایی تا سدهای عظیم، به کار رفته و با رویکرد کارکردمحور و ارتقای همکاری بین‌بخشی، کارایی طرح‌ها را افزایش دهد. با این وجود، بررسی‌ها نشان می‌دهد که تاکنون مهندسی ارزش به‌طور مؤثر در ساختار اجرایی کشور نهادینه نشده و عواملی همچون نبود انگیزه صرفه‌جویی، ضعف فرهنگ‌سازی و تمرکز بر منافع سازمانی مانع اصلی این امر بوده‌اند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به شرایط فعلی، اولویت‌بندی پروژه‌های بخش آب با استفاده از چارچوب‌های مهندسی ارزش ضروری است. معیارهای مناسب برای این اولویت‌بندی شامل میزان پاسخ‌گویی پروژه به نیازهای اساسی، نرخ بازدهی اقتصادی، میزان حفاظت از منابع طبیعی، پیامدهای ناشی از تأخیر و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای است. مهندسی ارزش می‌تواند در شناسایی پروژه‌های با اولویت بالا، کاهش هزینه‌ها و تسریع بهره‌برداری نقش‌آفرینی کند.

در نهایت برای بهره‌گیری حداکثری از مهندسی ارزش در بخش آب کشور، موارد

زیر پیشنهاد می‌شود:

تدوین و تقویت زیرساخت‌های قانونی برای الزام استفاده از این ابزار در طرح‌های آبی،

اولویت‌بندی طرح‌ها بر اساس معیارهای اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و فنی، تخصیص بودجه مطابق نتایج مطالعات مهندسی ارزش،

تشویق به همکاری بین‌بخشی و مشارکت ذی‌نفعان،

افزایش آگاهی و فرهنگ‌سازی در زمینه مزایای مهندسی ارزش،

ایجاد نظام‌های نظارتی و ارزیابی مستمر،

ایجاد سیستم‌های آموزشی و مشاوره‌ای برای توانمندسازی مدیران و مهندسان پروژه‌ها در استفاده از مهندسی ارزش، گنجاندن موضوع در آموزش‌های آکادمیک، حمایت از پژوهش و توسعه در این حوزه. لذا، توجه به پیشنهادها مطرح شده در نهادهای مرتبط با سیاستگذاری و عملیاتی‌سازی برنامه‌های بخش آب کشور می‌تواند ارتقای کیفیت پروژه‌های آبی، افزایش بهره‌وری منابع و تحقق توسعه پایدار با بهره‌گیری مهندسی ارزش، به‌عنوان ابزاری استراتژیک را به‌همراه داشته باشد.

# ظرفیت‌شناسی بخش آب از منظر سرمایه‌گذاری (تحلیل SOAR)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20883](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20883)

دفتر مطالعات زیربنایی

۲۰۸۸۳  
۱۴۰۴/۰۵/۱۸



## بیان / شرح مسئله

غلبه بر مسائل و مشکلات متعدد در بخش آب از جمله وجود تنش‌های آبی، بهره‌وری پایین و تعدد طرح‌های نیمه‌تمام، نیازمند سرمایه‌گذاری است. با توجه به شعار سال ۱۴۰۴ با عنوان

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بخش آب از منظر سرمایه‌گذاری، به‌ویژه با تأکید بر مشارکت فعال بخش خصوصی، از نقاط قوت برخوردار است که قابلیت بهره‌گیری از فرصت‌های بیرونی را داراست. وجود دانش فنی و تجارب مدیریتی در کشور، ظرفیت مناسبی برای مشارکت مؤثر بخش خصوصی ایجاد کرده است. همچنین کشور به‌واسطه وجود دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، ظرفیت‌های مناسبی در زمینه دانش فنی و منابع انسانی در حوزه آب دارد.

در حال حاضر ظرفیت‌های قانونی متعددی برای سرمایه‌گذاری‌های غیردولتی در این حوزه وجود دارد که با بهره‌برداری هوشمندانه از آنها

راستا از روش تحلیل SOAR استفاده شده است. این روش به قوت‌های جاری و چشم‌انداز آتی پدیده مورد تحلیل و برنامه‌ریزی می‌نگرد تا بتواند به اهداف راهبردی تولید شده دست یابد.

«سرمایه‌گذاری برای تولید»، ضرورت دارد عزم و اراده ملی، نهادها و ظرفیت‌های مختلف نظام را در این راستا جهت‌دهی کرده و زمینه‌های مناسبی برای بخش آب فراهم سازد. در همین

فرصت مناسبی برای جذب سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی بوده که می‌تواند به توسعه پایدار این بخش کمک کند. چشم‌انداز بخش آب باید بر ساماندهی طرح‌های توسعه متناسب با ظرفیت منابع آب، سازگار با تغییرات اقلیمی و براساس اصول توسعه پایدار، تسهیل ورود بخش خصوصی، افزایش بهره‌وری، تقویت مشارکت مردمی، پیشگیری از آلودگی منابع، تقویت حکمرانی داده‌محور، تسهیل بهره‌مندی از فناوری‌های نوین و سازگار با محیط زیست؛ کاهش هزینه‌های دولت و بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌هایی مانند آب‌های نامتعارف و پساب تأکید داشته باشد.

می‌توان سرمایه‌های خرد و کلان سرگردان را به سوی بهبود و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام بخش آب هدایت و زمینه‌های سودآوری سرمایه‌گذاران را فراهم ساخت. فصل هشتم قانون برنامه هفتم پیشرفت (شامل مواد (۳۷) تا (۴۱)) نیز با تعیین تکالیف مشخص در زمینه مدیریت مصرف، بهره‌وری، منابع آب سطحی و زیرزمینی و اصلاح نظام مدیریتی، بسترهای تقویت مشارکت مردم و بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت را ایجاد کرده است. از سوی دیگر، وجود طرح‌های نیمه‌تمام با پیشرفت‌های متفاوت، اگرچه یکی از چالش‌های جدی بخش آب کشور است، اما

با وجود نقاط قوت و فرصت‌های موجود برای افزایش سرمایه‌گذاری در بخش آب، ضرورت دارد سرمایه‌گذاری در طرح‌های نیمه‌تمام به‌گونه‌ای انجام پذیرد که از تشدید نابسامانی‌های موجود در بخش آب جلوگیری شود. از این‌رو، گذار از مدیریت عرضه به مدیریت تقاضا و تقویت مبانی نرم‌افزاری بخش آب از اهمیت بالایی برخوردار است. همچنین، با توجه به قانون برنامه هفتم توسعه به‌عنوان مهم‌ترین سند به‌روز سیاست‌گذاری و اجرایی کشور در بخش آب که احکام مناسبی در جهت تحقق سرمایه‌گذاری در این حوزه دارد، لازم است چارچوب راهبردها و اولویت‌های ظرفیت‌شناسی سرمایه‌گذاری در بخش آب تا حد امکان با مفاد این قانون هماهنگ شود.

همچنین با تکیه بر نتایج حاصل از بررسی و تحلیل ماتریس SOAR، راهبردهای ۱۰ گانه ظرفیت‌شناسی سرمایه‌گذاری در بخش آب، که به تحقق سرمایه‌گذاری پایدار در سایر بخش‌ها نیز کمک خواهد کرد، به شرح ذیل قابل ارائه است:

آب، یک مقوله فرابخشی بوده و نقش حیاتی در توسعه و آمایش سرزمین دارد. لذا سرمایه‌گذاری‌های دولتی و غیردولتی باید به بهبود ارتقای امنیت‌آبی (کاهش اضافه‌برداشت از منابع آب تجدیدپذیر) منجر شود.

با توجه به محدودیت‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را می‌توان شیوه مؤثر تأمین اعتبارات در بخش آب دانست.

تعدد و تنوع طرح‌های نیمه‌تمام بخش

آب (آبرسانی، فاضلاب، تأمین و انتقال آب و سدسازی) زمینه ورود بخش خصوصی را فراهم کرده است. با توجه به توانایی‌های بخش خصوصی، ضرورت دارد دولت و مجلس با اصلاح سازوکارها، رفع موانع و ارائه مشوق‌ها، ظرفیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار (از منظر پیشرفت فیزیکی، بهره‌وری و هم‌راستایی با مدیریت تقاضا) را فراهم کنند.

ایران با داشتن سواحل طولانی شمال و جنوب کشور (از جمله سواحل مکران) از ظرفیت‌های بالایی برای توسعه دریامحور برخوردار است. با توجه به ضرورت توسعه سواحل برای تحقق اهداف توسعه دریامحور، استفاده صحیح از ظرفیت‌های موجود، فرصت‌های مناسبی برای توسعه بخش آب، به‌ویژه بهره‌گیری از منابع آب نامتعارف در این مناطق فراهم کرده است. لذا سرمایه‌گذاری لازم برای تأمین آب شرب و صنعتی از طریق شیرین‌سازی آب دریا و مدیریت کلان آب از ملزومات اصلی سیاست‌های توسعه سواحل کشور محسوب می‌شود.

دستیابی و خودکفایی به فناوری نمک‌زدایی و در صورت نیاز بومی‌سازی آن از مهم‌ترین ملزومات توسعه سواحل (و حتی فراتر از آن) بوده که در چارچوب سیاست‌های توسعه دریامحور باید پیگیری شود. لذا حمایت از طرح‌های تحقیق و توسعه این فناوری‌ها در دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و شرکت‌های دانش‌بنیان باید امری حیاتی و حاکمیتی تلقی شود.

اصلاح سازوکار خرید تضمینی آب شیرین

از بخش خصوصی، تخصیص و تأمین اعتبارات ذی‌ربط در کنار نظارت بر افزایش بهره‌وری این بخش، در تأمین امنیت سرمایه‌گذاری و تداوم آن نقشی اساسی را ایفا خواهد کرد.

تسکین بحران منابع آب زیرزمینی کشور و حتی احیای آن، نیازمند استقرار مدیریت مشارکتی آب از طریق تشکل‌های آب‌بران و بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری‌های دولتی و غیردولتی است. برای تحقق این مهم، ضرورت دارد دولت وظایف تصدی‌گری خود را در حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی به بخش خصوصی واگذار کند.

پوشش ناکافی شبکه جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب و هزینه‌های بالای تکمیل آن، آینده این طرح‌ها را مبهم کرده است. لذا اجرای تکالیف قانونی «بازتخصیص آب مصرفی صنایع بزرگ آب‌بر»<sup>۱</sup> و «ممنوعیت آبیاری فضای سبز با آب شرب»<sup>۲</sup> منوط به رعایت ملاحظات بیابان منابع، می‌تواند علاوه بر حفظ منابع آب، موجب جذب سرمایه برای توسعه خدمات فاضلاب شود.

در راستای جذب سرمایه‌گذاری در بخش آب، ضرورت دارد در بستری شفاف و نظام‌مند، تشکیل بازار مبادله آب‌های نامتعارف با هدف تشویق ورود سرمایه‌گذاران به این بازار، در دستور کار دولت قرار گیرد.

بهره‌گیری از ظرفیت الزامات قانونی نصب شمارشگر (کنتورهای) هوشمند،<sup>۳</sup> علاوه بر جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در توسعه و تولید آنها، به تحقق «تحويل حجمی آب به بخش‌های مختلف» نیز کمک می‌کند.

۱. بند «ث» ماده (۳۹) قانون برنامه هفتم پنج‌ساله پیشرفت.  
۲. بند «ب» ماده (۴۰) قانون برنامه هفتم پنج‌ساله پیشرفت.  
۳. بند «پ» ماده (۳۸) قانون برنامه هفتم پنج‌ساله پیشرفت.

# اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۹۲) قانون شهرداری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20884](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20884)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۸۸۴  
۱۴۰۴ / ۰۵ / ۱۸

## مسئله اصلی

تبلیغات محیطی یکی از پرکاربردترین رسانه‌های تبلیغاتی است که طیف گسترده و متنوعی از آن عرصه‌های عمومی فضاهای شهری را دربرمی‌گیرد و اعم از تابلوها، بیلبردها، دیوارنوشته‌ها، لامپ‌های نئون و ال‌ای‌دی، سردر مغازه‌ها و ... است. تبلیغات محیطی به دو نوع تبلیغات محیطی رسمی و غیررسمی قابل تقسیم بوده و تبلیغات محیطی غیررسمی، آن دسته از تبلیغات محیطی است که شهروندان بدون گذراندن فرایندهای تعریف شده اعم از کسب مجوز راساً اقدام به نصب آنها در محل‌های غیرمجاز در سطح شهر می‌کنند. این رسانه، علاوه بر جنبه‌های مثبت، در صورت عدم سازماندهی صحیح به‌عنوان یکی از مهم‌ترین علل آلودگی بصری، تأثیرات نامطلوبی بر کیفیت محیط شهری و آسایش روانی شهروندان ایجاد می‌کند.

یکی از عناصر تأثیرگذار بر سیما و منظر شهری، فضاهای عمومی شهر، معابر شهر و به‌طور مشخص خیابان‌های شهر هستند. لذا خیابان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین فضاهای شهری بوده و کیفیت منظر یک خیابان، کیفیت فضا را مشخص می‌کند. با توجه به

این مسئله که محل اصلی نصب تبلیغات محیطی غیررسمی، لبه‌های فضاهای عمومی شهر و جداره و کف معابر شهری است، لذا نامناسب بودن کمی‌وکیفی تبلیغات مذکور منجر به بروز آلودگی‌های بصری می‌شود. همچنین، تراکم بیش از حد تبلیغات محیطی غیررسمی و یا مکان‌یابی نامناسب آنها، سبب خستگی روحی و بصری شهروندان و اغتشاش بصری خواهد شد. امری که کمابیش در بیشتر شهرهای ایران در حال رخ دادن است، تا حدی که تبلیغات مذکور علاوه بر سطوح عمودی (به‌عنوان مثال جداره‌های خیابان)، سطوح افقی (کف پیاده‌رو) را نیز پوشانده‌اند. طبق ماده (۹۲) قانون شهرداری، نوشتن هر نوع مطلبی (اعم از تبلیغات، نوشته، عکس، برچسب و ...) بر روی دیوارهای شهر و معابر به‌جز محل‌هایی که شهرداری برای این منظور در نظر گرفته، ممنوع است. عدم ضمانت اجرایی این قانون از یک‌سو و نداشتن متولی مشخص برای رسیدگی به تخلفات، سبب شده شهروندان به‌منظور وجود فرایند طولانی و استمرار وقوع تخلف، تمایلی برای طرح شکایت نداشته باشند و شرکت‌های خدماتی نیز با اطلاع از چنین روندی، از در و

دیوارهای منازل مسکونی شهروندان به‌عنوان مکان مناسبی برای تبلیغات استفاده کنند. همچنین پاک‌سازی این تبلیغات متحمل هزینه‌های فراوان برای شهرداری و هدررفت عوارض پرداخت شده از سوی شهروندان می‌شود.

قانونگذار با درک این خلأ، به ضرورت تقویت سازوکارهای نظارتی پی برده و ضمانت‌های اجرایی را در حوزه اقتصادی افزایش داده است؛ اما از آنجایی که این پدیده، هم‌زمان دارای ابعاد فرهنگی (محتوای تبلیغات) و زیبایی‌شناختی (آلودگی بصری شهر) است؛ بنابراین لازم است حمایت از حقوق شهروندان در این موضوع از دو جهت فرهنگی و زیبایی‌شناختی مورد توجه قرار گیرد. همچنین لازم است به این مهم توجه داشت که نظارت بر محتوا طبق قانون در صلاحیت وزارت فرهنگ و ارشاد است و شهرداری‌ها نیز مسئولیت حفاظت از زیبایی بصری شهر را برعهده دارند. لذا پراکندگی مسئولیت در حوزه تبلیغات، مانع نظارت یکپارچه شده و نیازمند مشارکت نهادهای فرهنگی در فرایند رسیدگی بوده تا هم‌زمان در کنار شهرداری‌ها از حقوق مصرف‌کننده،

هنجارهای فرهنگی و سیمای شهری حفاظت شود. بنابراین با توجه به موارد اظهار شده و

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

#### نقاط قوت

- افزایش نرخ جریمه و بالا بردن قدرت بازدارندگی و کاهش تخلفات؛
- کاهش آلودگی‌های بصری و بالا بردن مطلوبیت محیط بصری شهر؛
- احصای تکالیفی برای شهرداری به منظور مکان‌یابی و فراهم کردن بستر مناسب جهت تبلیغات محیطی متناسب با مناطق، نواحی و

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- ایجاد رویه حقوقی مناسب و مشخص در جهت مواجهه با تخلفات صورت گرفته در زمینه تبلیغات محیطی؛
- در نظر گرفتن میزان جریمه متناسب با شرایط محلی، دسته‌بندی شهرداری‌ها اعم از کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر)، سایر شهرها و روستاها و نیز مقیاس و اندازه تخلف؛

وجود ضرورت اصلاح ماده قانونی فوق، لایحه اصلاح ماده (۹۲) قانون شهرداری، مشتمل بر ماده‌واحد، در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۸

#### نقاط ضعف

- نبود رویه حقوقی مشخص در جهت پیشگیری از وقوع تخلف در قانون؛
- نادیده گرفتن جایگاه قانونی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در نظارت بر محتوای تبلیغات؛
- عدم جرم‌انگاری تبلیغات محیطی در صورت تکرار و تداوم تخلف.

محلات در هر شهر مطابق با مقررات و ضوابط شورای اسلامی هر شهر در راستای پیشگیری از وقوع تخلف؛ تعیین تکلیف وجوه حاصله از اجرای این ماده و تخصیص آن به شهرداری جهت پاک‌سازی تبلیغات، ایجاد بهسازی و زیباسازی محیط شهری به تصویب شورای شهر به منظور شفاف‌سازی.

- تعلیق مجوز کسب‌وکار از ۱ تا ۳ ماه، عدم تمدید جواز کسب‌وکار و لغو مجوز در صورت تکرار تخلف برای افراد دارای پروانه کسب‌وکار علاوه بر جریمه نقدی؛
- آگاهی‌بخشی به شهروندان در راستای اطلاع از حقوق خود در این زمینه؛
- فراهم کردن بستر به‌کارگیری شبکه‌های اجتماعی و پلتفرم‌های

مختص به شهرداری‌های کشور در مقیاس محله در راستای استفاده صاحبان کسب‌وکار از تبلیغات مجازی و تقویت محله‌گرایی؛ تعیین جریمه‌ها با رویکردی پلکانی و متناسب با شدت تخلف (شامل ابعاد و اهمیت تبلیغات غیرمجاز، دفعات تکرار و سابقه تخلفات قبلی).

# ارائه بسته نظارتی مرتبط با برنامه‌های کاهش میزان آب به حساب نیامده در شبکه توزیع آب شرب

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20890](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20890)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۸۹۰  
۱۴۰۴/۰۵/۱۹

## بیان / شرح مسئله

و ا فشار کم درآمد) است. موضوع آب به حساب نیامده در کشورهای در حال توسعه مانند ایران موضوع جدی‌تری بوده که به سبب مواردی از جمله ضعف زیرساخت‌ها و بحران پیرامون توسعه کمی و نوسازی آنها، محدودیت‌های مربوط به دسترسی به منابع مالی و فناوری‌های پیشرفته، کاستی‌های مدیریتی و سیاستی و همچنین آموزش ناکافی نیروی انسانی، نیازمند ورود جدی سیاستگذاران و مدیران بخش آب است.

تلاش‌ها برای یافتن راه‌حل‌های پایدار و کارآمد را با چالش مواجه می‌کند. یکی از راه‌های نیل به توسعه پایدار در بخش آب کشور کاهش نرخ آب به حساب نیامده بوده که خود شامل سه بخش تلفات واقعی (عمدتاً به شکل وقوع نشت و ترکیدگی در خطوط توزیع)، تلفات ظاهری (به صورت مصرف غیرمجاز و خطاهای اندازه‌گیری) و مصرف مجاز بدون صورت حساب (آب تأمینی برای مشترکان خاص

لزوم توجه به مفهوم توسعه پایدار و مدیریت پایدار در بخش آب کشور در سال‌های اخیر اهمیت فزاینده‌ای یافته است. با این حال، دستیابی به پایداری آبی بدون چالش نبوده و مواردی مانند عدم قطعیت در مورد حجم تقاضای آب و کیفیت آن، تغییرات سریع شرایط اجتماعی و اقتصادی، وجود فشار برای یافتن راه‌حل‌های مقرون به صرفه در کنار بحران‌های مالی و تشدید تغییرات اقلیمی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حال حاضر حدود ۳۲ درصد از کل حجم آب ورودی به سیستم شبکه توزیع شرب، معادل ۲۸۹۱ میلیون مترمکعب در سال، فاقد درآمد بوده که ۱/۳ درصد آن مربوط به مصارف مجاز بدون صورت حساب است. علاوه بر این، تا انتهای سال ۱۴۰۲، سهم آب به حساب نیامده در کل کشور در بخش روستایی بیش‌تر از بخش شهری بوده که به ترتیب معادل ۴۳/۹ و ۲۸/۳ درصد برآورد شده است. همچنین، سهم بخش روستایی از کل آب به حساب

دانش مدیریتی در این بخش، مستلزم اتخاذ تصمیمات حاکمیتی کلان و اثرگذار و نیز تدوین برنامه‌های عملیاتی (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) کارآمد است. موضوعی که بدون توجه به ابعاد علمی، فنی و عملیاتی مختلف آن، آینده منابع آبی و نحوه دسترسی جمعیت رو به رشد کشور و نیاز فزاینده آن به منابع آبی پایدار خصوصاً در حوزه شرب را با ابهام‌های احتمالی روبرو خواهد کرد. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد در

یکی از نیاز اساسی کشورهایمانند ایران حفاظت و حراست کمی و کیفی از منابع آبی محدود با تکیه بر برنامه‌های عملیاتی کارآمد و ارتقای توان علمی، مدیریتی و حکمرانی در زمینه توسعه و بهره‌برداری از منابع آب است. به‌طور خاص در موضوع آب به حساب نیامده، خروج از وضعیت بحرانی فعلی و حرکت به سوی آینده‌ای روشن از لحاظ تضمین پایداری سرزمینی و ارتقای سیستم سیاستگذاری، اصول حکمرانی و

نیامده کشور رقمی معادل ۳۱/۷ درصد بوده که بر این اساس کاهش درآمد از محل فروش آب شرب، عمدتاً در بخش شهری رخ داده است. در بخش اعتبارات مربوط به طرح کاهش آب به حساب نیامده که مربوط به یک طرح ملی با عنوان کاهش هدررفت آب شهری به شماره ردیف ۱۵۰۳۰۰۳۰۰۷ است، طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۴۰۳، بیشترین اعتبار ابلغی مربوط به سال ۱۴۰۰ با مبلغ قابل توجه ۵۱۸۶/۵ میلیارد ریال و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۸۷ با مبلغ ۱۰۰ میلیارد

ریال بوده است. همچنین بیشترین اعتبار تخصیص یافته مربوط به سال ۱۴۰۳ به میزان ۳۴۸/۱ میلیارد ریال و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۹۱ با مبلغ ۲۷ میلیارد ریال است. بر این اساس بیشترین درصد تخصیص اعتبار مربوط به سال ۱۳۸۸ به میزان ۸۰ درصد و کمترین آن مربوط به سال ۱۴۰۰ به مقدار تنها ۷ درصد است. آمارهای ارائه شده در بخش‌های دیگر این گزارش نشان می‌دهد که اعتبار تخصیص یافته در طرح ملی اشاره شده در عمده سال‌ها محدود بوده به طوری که

در صورت تخصیص ۱۰۰ درصدی، با نیازهای مالی و اعتباری اقدامات مربوط به کاهش آب به حساب نیامده در کشور و بحران‌های مالی شرکت‌های آب و فاضلاب استانی سراسر کشور مطابقت ندارد. بنابراین شرکت‌های آبفا برای پوشش نیازهای خود ناچار خواهند بود این اعتبارات را از محل درآمدهای استانی خود تأمین کرده که با وضعیت مالی شکننده این شرکت‌ها و عدم استقلال مالی واقعی آنها، امکان دستیابی به این مهم در آینده نیز با ابهام‌هایی همراه خواهد بود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

کاهش آب بدون درآمد<sup>۱</sup> در ایران از اهمیت مدیریتی، سیاستی، مالی و فنی ویژه‌ای برخوردار است. از جنبه مدیریتی، کنترل آب بدون درآمد به بهینه‌سازی تخصیص منابع مالی، افزایش بهره‌وری عملیات اجرایی و میدانی، کاهش زیان‌های مالی شرکت‌های آب و فاضلاب در کشور منجر شده و امکان سرمایه‌گذاری مجدد در نوسازی زیرساخت‌های فرسوده را فراهم می‌کند. از منظر سیاستی، کنترل و کاهش آب بدون درآمد ضمن نیل به پایداری در منابع محدود شرب، به کاهش تنش‌های اجتماعی و افزایش مشارکت و اعتماد عمومی می‌انجامد. از جنبه فنی نیز به‌کارگیری فناوری‌های پیشرفته در تشخیص نشت از شبکه توزیع، استقرار سامانه‌های هوشمند اندازه‌گیری و پایش و سامانه‌های مبتنی بر داده، ضمن کنترل و کاهش آب

بدون درآمد به تحقق اهداف پیرامونی آن یعنی پایداری و هوشمندی بیشتر سیستم‌های انتقال و توزیع کشور می‌انجامد. در این راستا موارد زیر به‌عنوان چارچوب و پیشنهاد کارشناسی مطرح است:

۱. استقرار نظام حکمرانی مبتنی بر اصول علمی و مشارکت حداکثری ذی‌نفعان، توجه به تدوین و اعمال چارچوب‌های قانونی و مقرراتی قوی و نیز تدوین سیاست‌های شفاف و قابل اجرا برای شرکت‌های آب و فاضلاب،
۲. جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی در توسعه زیرساخت‌ها، اصلاح تعرفه‌های آب، افزایش انگیزه برای صرفه‌جویی در مصارف و جلوگیری از فساد و سوءمدیریت،
۳. سرمایه‌گذاری در توسعه حرفه‌ای مستمر کارکنان شرکت‌های آب و فاضلاب (با استفاده از برنامه‌های آموزشی و متدهای کارآمد روز)

- و تعریف و توسعه سیستم‌های پاداش برای دستیابی به اهداف کاهش آب به حساب نیامده برای مدیران و کارکنان میدانی،
۴. سرمایه‌گذاری در توسعه و استفاده از زیرساخت‌های هوشمند اندازه‌گیری مانند کنتورهای هوشمند و فناوری‌هایی تشخیص نشت برای شناسایی و مکان‌یابی سریع تلفات در شبکه توزیع،
۵. آگاهی‌بخشی عمومی، جلب مشارکت جوامع محلی در پایش و گزارش‌دهی تخلفات مصرف و شفافیت در انتشار داده‌ها برای تقویت اعتماد و جلب مشارکت عمومی،
۶. زمینه‌سازی برای تغییرات گسترده اجتماعی و تقویت اراده مدنی برای حفاظت از منابع آبی، تقویت فرهنگ مسئولیت‌پذیری اجتماعی و ایجاد الگوهای رفتاری مؤثر درون جامعه برای حفاظت و حراست از منابع آب.

# گزارش نظارتی در خصوص ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم ناظر بر برنامه هفتم

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20908](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20908)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۰۹۰۸  
۱۴۰۴/۰۵/۲۸

## بیان / شرح مسئله

اکوسیستم‌های ایران در نتیجه فشارهای فزاینده انسانی از جمله بهره‌برداری ناپایدار، تغییر کاربری اراضی، بحران آب، تغییر اقلیم و آلودگی در حال تخریب جدی هستند. این تخریب عملکردهای حیاتی طبیعت را کاهش داده و امنیت غذایی و تاب‌آوری زیست‌محیطی کشور را به مخاطره انداخته است.

با وجود اهمیت حیاتی خدمات اکوسیستم در تأمین نیازهای اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، این خدمات در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های توسعه کشور به‌صورت نظام‌مند ارزش‌گذاری نشده و اغلب نادیده گرفته می‌شوند. همچنین،

ضرورت ادغام ملاحظات زیست‌محیطی در فرایندهای توسعه، زمینه‌ای مهم برای نهادینه‌سازی رویکردهای اکوسیستم‌محور فراهم آورده است. با این حال، عدم پیش‌بینی سازوکارهای قانونی، شاخص‌های کمی و ابزارهای اجرایی مؤثر، می‌تواند تحقق اهداف پایداری زیست‌محیطی را با چالش‌های جدی روبه‌رو کند (شکل ۱).

بنابراین، ضرورت دارد چارچوبی علمی، سیاست‌محور و عملیاتی برای ارزش‌گذاری و ادغام خدمات اکوسیستم در فرایندهای تصمیم‌گیری توسعه ملی طراحی و اجرایی شود تا بتوان به‌طور مؤثر منابع طبیعی را حفظ و به سمت توسعه پایدار حرکت کرد.

این خلأ راهبردی باعث شده تصمیمات توسعه‌ای هزینه‌های پنهان و غیرقابل جبران زیست‌محیطی به‌همراه داشته باشند که تهدیدی جدی برای توسعه پایدار کشور است. تجارب موفق کشورهای پیشرو در حفاظت از محیط زیست، از جمله استفاده نظام‌مند از مدل‌ها و چارچوب‌های جهانی مانند TEEB، IPBES و ابزارهایی مانند InVEST، نشان می‌دهد که ارزش‌گذاری کمی و اقتصادی خدمات اکوسیستم می‌تواند نقش مهمی در سیاست‌گذاری، مدیریت منابع و توسعه پایدار ایفا کند.

برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر اصلاح حکمرانی محیط زیست و

در دو دهه اخیر، ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم به‌عنوان رویکردی نوین و مؤثر در مدیریت پایدار منابع طبیعی مطرح شده است. این مفهوم چارچوبی نظام‌مند برای کمی‌سازی ارزش‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی خدمات ارائه شده توسط اکوسیستم‌ها فراهم می‌کند و نگرش سنتی به سرمایه‌های طبیعی را متحول ساخته است. در ادامه، نکات کلیدی به‌منظور بهبود وضعیت ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم در ایران، با توجه به چالش‌ها و فرصت‌های موجود، ارائه می‌شود.

■ اهمیت جهانی ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم

■ سازمان‌های بین‌المللی مانند IPBES (سکوی بین‌الدولی علم-سیاست در حوزه تنوع زیستی و خدمات اکوسیستمی) و TEEB (اقتصاد اکوسیستم‌ها و تنوع زیستی) با ارائه چارچوب‌های علمی و عملیاتی، نقش مهمی در ادغام ارزش خدمات اکوسیستم در سیاست‌گذاری‌های کلان ایفا کرده‌اند.

■ مدل‌هایی مانند InVEST ابزار موفقی برای ارزش‌گذاری فضایی خدمات اکوسیستم

و تحلیل سناریوهای مختلف توسعه یا حفاظت هستند

■ تجربه کشورهایی مانند هند و مکزیک نشان می‌دهد که نتایج ارزش‌گذاری می‌تواند به تخصیص یارانه‌های حفاظتی، اولویت‌بندی مکانی پروژه‌های توسعه‌ای و بازنگری در سیاست‌های ارضی و منابع آب منجر شود.

■ گام‌های اولیه ایران و چالش‌های پیش‌رو اجرای ماده (۵۹) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اولین اقدام رسمی ایران در زمینه ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم بود، اما این رویکرد در برنامه‌های بعدی به‌طور کامل پیگیری نشد.

■ پروژه‌های آزمایشی مانند اطلس خدمات اکوسیستم جنگل‌های زاگرس و مطالعات تالاب‌ها انجام شده‌اند، اما به دلیل ضعف در داده‌ها، روش‌شناسی و ضمانت اجرایی، پیوست‌های محیط‌زیستی اغلب ناکارآمد عمل می‌کنند

■ ایران با چالش‌های جدی مانند فقدان چارچوب قانونی الزام‌آور، نبود نظام اطلاعاتی و

پایگاه داده ملی یکپارچه، ضعف در پیوست‌های محیط‌زیستی، ناهماهنگی بین‌بخشی و کمبود ظرفیت کارشناسی در حوزه اقتصاد محیط زیست مواجه است.

■ فرصت‌های برنامه هفتم توسعه

■ ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌های توسعه‌ای و ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیست‌محیطی، بستری قانونی برای نهادینه‌سازی ارزش‌گذاری فراهم آورده است، اما نیازمند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و عملیاتی‌سازی است.

■ امکان استفاده از تجربیات جهانی و مدل‌های پیشرفته (مانند InVEST و CoStanza) برای ارزیابی دقیق‌تر و جامع‌تر خدمات اکوسیستم وجود دارد.

■ مشارکت بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد و پیشرفت‌های فناوری (سنجش از دور، GIS، هوش مصنوعی) فرصت‌هایی برای بهبود فرایند ارزش‌گذاری و اجرای سیاست‌های محیط‌زیستی ایجاد می‌کند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تدوین و اجرای آیین‌نامه اجرایی جزء «۱» بند «ث» ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

تدوین آیین‌نامه با مشارکت فعال نهادهای ملی و منطقه‌ای ذی‌نفع،

شفاف‌سازی نقش و مسئولیت دستگاه‌ها در ارزش‌گذاری، جمع‌آوری داده‌ها و استفاده از نتایج،

ایجاد ضمانت اجرایی قانونی برای الزام‌آور کردن نتایج ارزش‌گذاری در تصمیم‌گیری‌های توسعه‌ای و بودجه‌ریزی.

۲. الزام ارزیابی خدمات اکوسیستم در پیوست زیست‌محیطی طرح‌ها

اصلاح دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای جهت گنجاندن ارزیابی کمی و اقتصادی خدمات اکوسیستم،

تدوین دستورالعمل‌های تخصصی و آموزش کارشناسان در دستگاه‌های اجرایی مرتبط.

۳. ایجاد پایگاه ملی داده مکانی خدمات اکوسیستم (GeoES)

طراحی پایگاه داده شامل اطلاعات مکانی و زیست‌محیطی معتبر و به‌روز با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط،

فراهم کردن دسترسی آزاد برای سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و پژوهشگران،

به‌روزرسانی منظم داده‌ها با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین.

۴. ایجاد مرکز ملی ارزش‌گذاری خدمات اکوسیستم

فعالیت به‌عنوان دبیرخانه بین‌دستگاهی زیر نظر سازمان برنامه و بودجه،

هماهنگی، پشتیبانی فنی و ظرفیت‌سازی در سطح ملی و منطقه‌ای.

۵. ایجاد نظام گواهی‌نامه صلاحیت حرفه‌ای برای کارشناسان ارزش‌گذاری

تدوین برنامه‌های درسی تخصصی در رشته‌های مرتبط با همکاری وزارت علوم

و دانشگاه‌ها،

تعیین و اجرای معیارهای تخصصی برای صدور گواهی‌نامه صلاحیت حرفه‌ای.

۶. استفاده از شاخص‌های زیست‌محیطی در توزیع اعتبارات بودجه‌ای مناطق

اصلاح فرمول‌های توزیع اعتبارات تملک‌دارایی سرمایه‌ای جهت لحاظ کردن ملاحظات زیست‌محیطی و ارزش خدمات اکوسیستم،

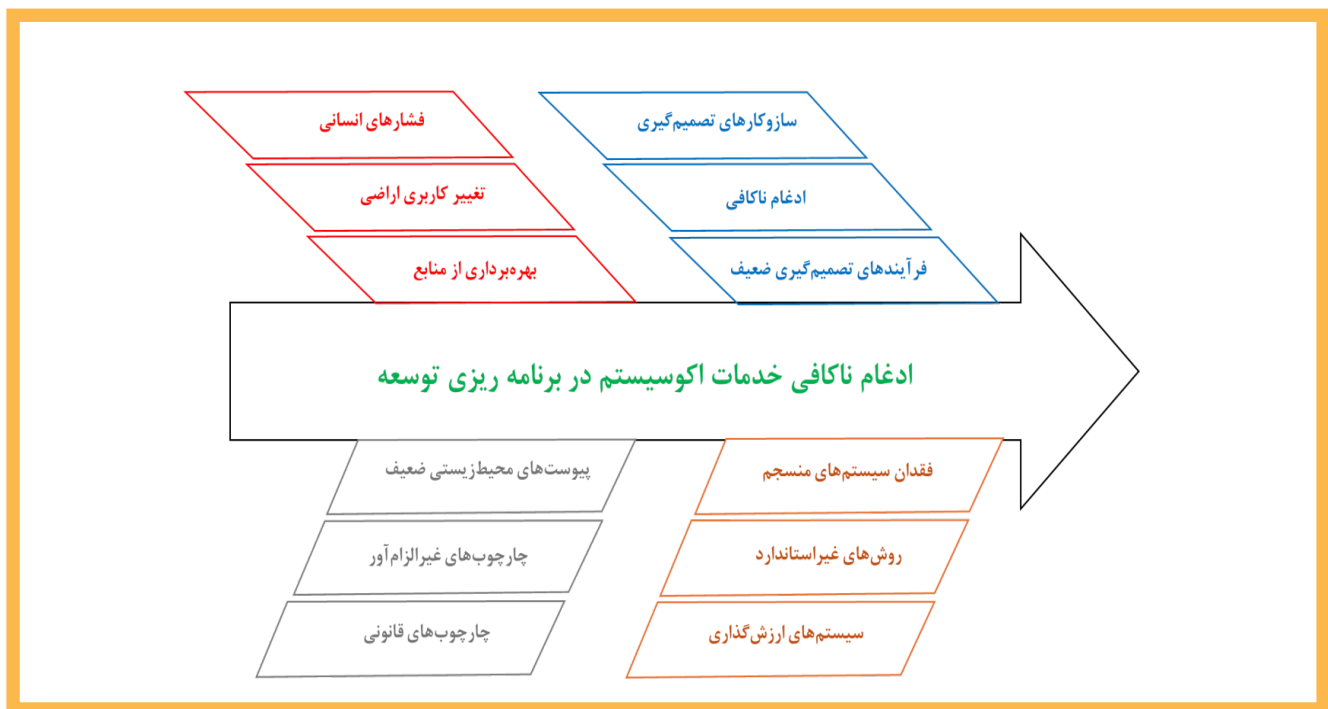
نیازمند اصلاح آیین‌نامه بودجه و تعهد سیاسی مدیران عالی.

۷. درج ارزش‌گذاری اقتصادی خدمات اکوسیستم در حساب‌های ملی و منطقه‌ای

تدوین حساب‌های اقماری زیست‌محیطی با همکاری مرکز آمار ایران، سازمان برنامه و بودجه و سازمان حفاظت محیط زیست براساس سیستم UNSEEA.

محاسبه رشد اقتصادی واقعی با لحاظ هزینه‌های زیست‌محیطی و تلفیق ارزش طبیعت در سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی.

### شکل خلاصه تصویری گزارش یا نموداری سری زمانی بیان‌کننده مسئله



مأخذ: نگارندگان.

# اظهاری نظر کارشناسی درباره:

## «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20913](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20913)

دفتر مطالعات زیربنایی

۲۰۹۱۳  
۱۴۰۴/۰۵/۲۸

### مسئله اصلی

بازآفرینی شهری را ارائه کرده است. این تغییر هم به دلیل ایجاد تناسب بیشتر با محوریت ماده قانونی و هم به منظور تفویض اختیارات گسترده‌تر به وزارتخانه جهت هماهنگی و بهبود تقسیم وظایف درون‌سازمانی مناسب ارزیابی می‌شود. به‌طور خاص، موضوع تعیین و تأیید صلاحیت در حوزه‌های مختلف کاری این وزارتخانه مطرح است که می‌تواند تحت نظر بخش‌های ستادی با مشارکت سایر واحدهای وزارتخانه انجام پذیرد.

باید امور حاکمیتی از اختیار شرکت‌های دولتی خارج شود؛ لذا در لایحه دولت سعی بر این بوده است که به‌جای سازمان عمران و بهسازی شهری ایران که به شرکت بازآفرینی شهری تغییر نام داده است، وزارت راه و شهرسازی عهده‌دار امر تشخیص صلاحیت برای اشخاص و گذارشونده باشد تا امور حاکمیتی صرفاً متعلق به وزارتخانه باشد و نه شرکت دولتی. در این راستا، وزارت راه و شهرسازی پیشنهاد حذف یکی از وظایف و اختیارات شرکت

یکی از دلایل اصلی ارائه «لایحه اصلاح ماده (۴) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری»، جداسازی وظایف سیاستگذاری از شرکت‌های دولتی است. براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۲، دولت موظف بوده اقدامات لازم برای تعریف امور مرتبط با سیاستگذاری و اجرای وظایف حاکمیتی شرکت‌ها را انجام دهد؛ همچنین با توجه به بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی،

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

#### نقاط قوت

هماهنگی بیشتر و بهبود تقسیم وظایف درون‌سازمانی مناسب با تفویض اختیارات گسترده‌تر به وزارت راه و شهرسازی.

#### نقاط ضعف

ابهام در ملاک و نحوه احراز صلاحیت مدیریت فنی، مالی و اجرایی اشخاص حقیقی و حقوقی.

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در نظر گرفتن سایر دستگاه‌های دخیل در بافت‌های ناکارآمد اعم از: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت کشور در تدوین آیین‌نامه فوق‌الذکر.

لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و به تصویب هیئت‌وزیران؛  
تأکید بر مشخص کردن موضوع مورد واگذاری در اصلاح ماده؛

تدوین آیین‌نامه اجرایی جهت تشخیص صلاحیت‌های لازم فنی، مالی و اجرایی اشخاص مندرج در این ماده برای هر یک از طرح‌های قابل واگذاری ظرف ۶ ماه از

# بررسی وضعیت صنعت در ایران از منظر پیچیدگی و شاخص‌های نوآوری

دکتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن  
۲۰۸۶۳  
۱۴۰۴/۰۵/۰۸

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20863](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20863)



## بیان / شرح مسئله

حفظ رقابت‌پذیری اقتصاد ایران به صورت عام و بخش صنعت به صورت خاص نیازمند سرمایه‌گذاری در دانش و فناوری است. رقابت جدی در اقتصاد جهانی در دهه‌های اخیر باعث شده است که مزیت‌های

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یکی از مؤلفه‌های اساسی از منظر شاخص‌های فناوری و نوآوری، وضعیت نیروی انسانی و سرمایه‌های انسانی هر کشور است. روند بررسی شاخص‌های مرتبط با سرمایه انسانی نشان می‌دهد که در ایران در طول زمان سرمایه انسانی با شیبی ملایم در حال افزایش بوده است اما سطح آن از کشورهای مطرح در حال توسعه که جزء کشورهای موفق در کسب رشد اقتصادی هستند، فاصله معناداری دارد.

بررسی شاخص پیچیدگی اقتصادی که نمایانگر تنوع محصول و صادرات است نشان می‌دهد در سال ۲۰۲۳ رتبه ایران از ۱۳۳ کشور، ۷۸ است که رتبه به نسبت قابل

نیز برای باقی ماندن در بازار جهانی لازم هستند. با این شرایط، فقدان توجه به سرمایه‌گذاری در فناوری و نوآوری در فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند در بلندمدت به تضعیف بخش صنعت ایران بینجامد.

اقتصادی از قبیل انرژی ارزان‌تر، نیروی کار ارزان‌تر، دسترسی به منابع طبیعی، صرفه‌های مقیاس و تولید انبوه به تنهایی شانس برای موفقیت یک شرکت یا یک صنعت نباشند و لذا مزیت‌های دیگری

امتیاز و رتبه ایران از منظر شاخص جهانی نوآوری و سنجش‌ها نشان می‌دهد در سال ۲۰۲۳ ایران با امتیاز ۲۸/۹ رتبه ۶۴ را در میان ۱۳۳ کشور دارد که جایگاه چندان مناسبی با توجه به پتانسیل‌ها و توانمندی‌های ایران نیست. همچنین وضعیت ایران از منظر کیفیت نهادها (رتبه ۱۳۳) و کیفیت زیرساخت‌ها (۹۵) و پیچیدگی کسب‌وکار بسیار نامناسب است، که نشان می‌دهد نهادها و زیرساخت‌ها در ایران در جهت حمایت از نوآوری تطبیق کافی ندارند. همچنین پیچیدگی کسب‌وکار (۱۱۰) نیز در ایران بسیار پایین است که نشان می‌دهد کسب‌وکارها در ایران چندان

قبولی است. همچنین ارزش این شاخص در سال‌های اخیر نیز روندی صعودی دارد که سبب شده است طی ۵ سال ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۳ رتبه ایران ۲ پله بهبود یابد. اما باید توجه کرد که این وضعیت نمی‌تواند در بلندمدت تداوم داشته باشد و برای حفظ وضعیت موجود، باید سرمایه‌گذاری‌های مناسبی در فناوری و نوآوری صورت بگیرد و همچنین باید محیط اقتصادی کشور نیز مساعدتر شود تا بتوان این پتانسیل را بالفعل کرد. در مجموع وضعیت و جایگاه ایران از منظر شاخص پیچیدگی اقتصادی همانند شاخص سرمایه انسانی در حدود متوسط جهانی است و ایران از این منظر یک کشور متوسط محسوب می‌شود.

پیچیدگی ندارند، لذا نوآوری در آنها نقش و جایگاه مناسبی ندارد. در مجموع ورودی‌های نوآوری در ایران وضعیت مناسبی ندارد که در بلندمدت می‌تواند برای اقتصاد ایران از منظر فقدان رقابت‌پذیری هزینه‌های بالایی داشته باشد.

رشد شاخص‌های مختلف عملکرد رقابت صنعتی (CIP) برای اقتصاد ایران نشان می‌دهند، اندازه ارزش این شاخص در طی این سال‌ها (از ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۲) با افت و خیز همراه بوده و البته رتبه ایران از سال ۲۰۱۰ تاکنون بین ۵۵ تا ۶۰ متغیر است. خلأ وجود و اجرای سیاست‌های مناسب توسعه صنعتی یکی از دلایلی است که بهبود و ارتقای کشور

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به یافته‌های این گزارش، می‌توان راهبردهای زیر را برای ارتقای وضعیت بخش صنعت در زمینه فناوری و نوآوری و در نتیجه افزایش رقابت‌پذیری این بخش در میان‌مدت ارائه داد:

۱. توجه جدی به سیاست‌های رقابتی جهت افزایش تقاضا برای فناوری و نوآوری: بسته‌تر شدن اقتصاد ایران و کاهش رقابت

در زمینه رقابت‌پذیری صنعتی را کند ساخته و این خلأ در شرایط تحریم‌های ظالمانه بیشتر نمود دارد.

در فاصله سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲، سهم صنایع با فناوری متوسط و بالاتر از کل ارزش‌افزوده صنعت از ۴۵ درصد به حدود ۳۶ درصد کاهش یافته است. این در حالی است که سهم صنعت از کل اقتصاد ایران تقریباً در ۱۴ درصد ثابت مانده است. به بیان دیگر، می‌توان نتیجه گرفت که ساختار بخش صنعت در ایران از صنایع با فناوری متوسط و بالاتر با صنایع با فناوری پایین‌تر جایگزین شده است و روندی معکوس را طی کرده است که به معنای از دست دادن سهم از

پذیری در بخش صنعت سبب شده است تا نیاز و تقاضا برای فناوری و نوآوری با هدف حفظ قدرت رقابت کمتر شود. لذا یکی از راهبردهای اساسی می‌تواند افزایش درجه مواجهه صنایع ایران با رقابت، با رویکرد صادرات محور باشد.

۲. توجه به سیاست‌های ثبات‌زا در بخش صنعت و رفع جدی موانع تولید و

اقتصاد جهانی و کاهش رشد بلندمدت طی سال‌های آینده خواهد بود.

با توجه به یافته کلی این گزارش که نشانگر افول فعالیت‌های فناورانه در بخش صنعت طی یک دهه گذشته است، فقدان ثبات اقتصادی در بخش صنعت از یکسو، و تحولات اقتصاد کلان کشور از سوی دیگر، فضای نامناسبی را برای صنایع کشور ایجاد کرده است که سبب شده است اولویت‌های کارآفرینان و صاحبان صنایع کشور بیش از اینکه نوآوری و افزایش توان رقابت و تلاش برای کسب سهم بیشتر از بازار جهانی باشد، بیشتر معطوف به حفظ عملکرد موجود بنگاه شود.

سرمایه‌گذاری: تغییر پی‌درپی سیاست‌ها، فضای نامناسب اقتصاد کلان و اعمال برخی سیاست‌هایی مانند قیمت‌گذاری‌های دستوری باعث افزایش ریسک‌های سرمایه‌گذاری در بخش صنعت شده و از این رو، این بخش تمایل کمتری نیز به فعالیت‌های فناورانه داشته است. توجه به سیاست‌های باثبات و رافع موانع تولید می‌تواند این روند را معکوس کند.

# نقش معدن و صنایع معدنی در توسعه نیروگاه‌های تولید برق در کشور؛

## بررسی تحقق ماده (۴) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20902](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20902)



### بیان / شرح مسئله

(۴) این قانون، «صنایع انرژی‌بر ... مکلفند، حداقل ۹۰۰۰ مگاوات نیروگاه حرارتی با بازدهی حداقل پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) و ۱۰۰۰ مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر و پاک تا پایان سال ۱۴۰۴ از محل منابع داخلی صنایع مذکور احداث کنند...». با توجه به نزدیک شدن پایان مهلت اجرای این قانون، ضروری است میزان تحقق این قانون در حوزه صنایع انرژی‌بر معدنی و علل و عوامل موفقیت یا عدم تحقق آن از منظر کارشناسی مورد مطالعه قرار گیرد.

کانه‌های غیرفلزی از بزرگ‌ترین مشترکین برق صنعتی بوده و با احداث نیروگاه‌های خودتأمین با مجموع ظرفیت نامی ۲,۳۶۶ مگاوات نقش مهمی در تولید و مصرف انرژی برق کشور ایفا می‌کنند. قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵ مجلس شورای اسلامی، به منظور افزایش ظرفیت تولید برق، کاهش مصرف، افزایش بهره‌وری و تنظیم برخی از سازوکارهای بازار برق، در ۱۹ ماده و هفت تبصره تدوین شده است. به موجب ماده

در سال‌های اخیر افزایش میزان مصرف برق در کشور از طرفی و عدم توسعه متناسب زیرساخت‌های نیروگاهی از سوی دیگر، موجب کمبود برق در برخی از ایام سال به ویژه روزهای گرم تابستان شده است. به جهت مدیریت برق شبکه، برخی از واحدهای صنایع انرژی‌بر معدنی دچار خاموشی‌های مکرر در ایام اوج مصرف و تبعات فنی و اقتصادی ناشی از آن شده‌اند. صنایع انرژی‌بر معدنی شامل صنایع تولید و ساخت فولاد، آلومینیوم، مس و

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

میزان بار تأمین نشده در اوج تقاضا در سال ۱۴۰۳ برای کل شبکه ۱۷,۵۵۷ مگاوات و برای بخش صنایع بزرگ (انرژی‌بر) ۷۹۳۱ مگاوات بوده است. طبق بررسی‌های این گزارش، گرایش به خودتأمینی صنایع بزرگ عدد پایینی دارد. به موجب قانون مورد بررسی، تاکنون ۲۵۵۶ مگاوات نیروگاه خودتأمین، توسط صنایع بزرگ احداث شده که از این میزان ۲۳۶۶ مگاوات مربوط به صنایع معدنی و ۱۹۰ مگاوات مربوط به صنایع

غیرمعدنی نظیر پالایشگاه‌ها، پتروشیمی و غیره بوده است. تا انتهای سال ۱۴۰۳ میزان تحقق قانون حدود ۳۷ درصد بوده است. در صورتی که نیروگاه‌های برنامه‌ریزی شده تا انتهای سال ۱۴۰۴ به بهره‌برداری برسند، ظرفیت احداث شده توسط صنایع بزرگ به ۶۰۷۶ مگاوات خواهد رسید که از این میزان، ۴,۱۴۲ مگاوات توسط صنایع بزرگ معدنی و ۱۹۳۵ مگاوات توسط صنایع بزرگ غیرمعدنی احداث خواهند شد؛ که در این

صورت میزان تحقق قانون تا انتهای مهلت مقرر قانونی (انتهای سال ۱۴۰۴)، ۶۱ درصد خواهد بود. به‌علاوه با بررسی تفکیکی نوع نیروگاه‌ها پیش‌بینی می‌شود تا انتهای مهلت قانونی، میزان تحقق قانون در بخش حرارتی ۶۴ درصد و در بخش تجدیدپذیر ۳۵ درصد خواهد بود. راندمان مطلوب مندرج در قانون ۵۵ درصد بوده، درحالی‌که میانگین راندمان نیروگاه‌های صنایع بزرگ جدیدالتأسیس ۳۵/۶ درصد است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در این گزارش، در متن ماده (۴) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق و آیین‌نامه مربوط به آن، هدفگذاری جهت توسعه نیروگاه‌ها برای کلیه صنایع انرژی‌بر به صورت کلی صورت گرفته و سهم هر یک از این صنایع

به صورت تفکیکی مشخص نشده است. این مسئله موجب می‌شود میزان تعهدات هر یک از صنایع انرژی‌بر نسبت به هدفگذاری قانون، غیر شفاف بوده و امکان مطالبه از این صنایع جهت توسعه نیروگاه جدید با ابهام مواجه شود. بنابراین لازم است

در آیین‌نامه اجرایی ماده (۴) این قانون، سهم هر یک از صنایع و واحدهای انرژی‌بر موضوع این ماده (اعم از صنایع معدنی، پالایشگاهی، شیمیایی و پتروشیمی)، به تفکیک و به صورت صریح، مشخص و ابلاغ شود.

# بررسی میزان ارزبری و ارزآوری زنجیره‌های ارزش صنعتی در ایران به تفکیک رشته فعالیت



DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20903](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20903)

## بیان / شرح مسئله

یکی از شاخص‌هایی که در سیاستگذاری صنعتی و اقتصادی در بخش صنعت به‌ویژه برای کشورهای در حال توسعه، از جمله اقتصادهایی که تنوع درآمدهای ارزی کمتری نسبت به کشورهای صنعتی دارند مدنظر قرار دارد، میزان ارزآوری و نیز ارزبری صنایع مختلف است. منظور از ارزبری صنایع این است که چه میزان واردات (اعم از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای و نیز کالاهای سرمایه‌ای) برای تولید کالاهای صنعتی انجام شده است. رویکرد نظام حکمرانی صنعتی و سوگیری سیاستگذاری‌ها در این حوزه در دهه‌های اخیر به نحوی تنظیم شده است که مزیت صادراتی در بخش‌های مشخصی از زنجیره‌های ارزش صنعتی - که در مراحل میانی و بعضاً ابتدایی سطح ارزش افزوده قرار دارد - ایجاد و متمرکز شود. به عبارت دیگر جایگاه ایران در مبادلات

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

همان‌طور که قبلاً بیان شد منظور از ارزبری صنایع این است که هر یک از صنایع ایران، یا مجموعه بخش صنعت، چه میزان واردات (اعم از مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و نیز کالاهای سرمایه‌ای) برای تولید کالاهای صنعتی انجام

تأثیرگذار بوده، اما میزان و شدت تأثیرگذاری این شوک‌ها بر صنایع به یک میزان نبوده است. برخی از صنایع از افزایش نرخ ارز نفع برده‌اند و برخی از صنایع از این وضعیت زیان دیده‌اند. در ادبیات سیاست صنعتی، سیاستگذاری نرخ ارز هم می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست صنعتی مورد نظر قرار گیرد و ادبیات نرخ ارز تعادلی صنعت در همین بستر توسعه پیدا کرده است. همچنین، یکی از نیازهای سیاستگذاری این است که مشخص شود تفاوت بین صنایع از منظر ساختار درآمد و هزینه‌های ارزی چگونه است. شناخت ساختار صنایع از این منظر می‌تواند در سیاستگذاری صنعتی بسیار کلیدی باشد. از این رو، هدف اصلی این گزارش، شناخت ساختار بخش صنعت از منظر ارزآوری و ارزبری به‌منظور بهره‌برداری در سیاستگذاری صنعتی است.

جهانی و نقطه ورود آن به زنجیره‌های ارزش بین‌المللی، منجر به شکل‌گیری مزیت‌های صادراتی در برخی از صنایع کشور از جمله صنایع معدنی و پتروشیمی در کشور شده است. از سوی دیگر سیاست‌های اتخاذ شده منجر به شکل‌گیری دسته‌ای دیگر از صنایع در ایران شده است که ارزآوری زیادی برای کشور ندارند، اما اهمیت آنها در تعادل شکل گرفته فعلی - در نتیجه نوع رویکردهای سیاستی اعمال شده توسط مجموعه سیاستگذاران - به دلیل سایر شاخص‌ها و پارامترهاست، مواردی از جمله اشتغال‌زایی، تأمین نیاز بازار داخلی و امثال آن.

سؤال این است که ساختار فعلی صنعت چه میزان ارزبری و چه میزان ارزآوری دارد؟ در ۱۵ سال اخیر اقتصاد ایران چند شوک ارزی را تجربه کرده است. این شوک‌ها بر صنایع مختلف

داده‌اند که در دو بُعد کوتاه‌مدت و بلندمدت بررسی می‌شود. برای نشان دادن ارزبری کوتاه‌مدت می‌توان از وابستگی به واردات مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای استفاده کرد و میزان ارزبری بلندمدت را نیز می‌توان با وابستگی به

ارزبری بلندمدت، ارزبری و مصرف ارز صنایع با هدف تولید، در یک افق بلندمدت صورت می‌گیرد، به این صورت که سرمایه و فناوری که عمری طولانی دارند و در چرخه تولید در هر بازه زمانی کوتاه (برای مثال یک سال) تنها درصدی از آنها مستهلک می‌شود، از خارج وارد شده و در خط تولید صنایع کشور نصب و استفاده می‌شوند.

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد که ارزبری کوتاه‌مدت در بخش صنعت از سال ۱۳۹۴ به خصوص در سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ کاهش قابل توجهی داشته است که به نظر می‌رسد از مهم‌ترین دلایل این روند کاهشی، افزایش نرخ ارز حقیقی، مشکلات عمده واردات و کاهش تولید ناشی از محدودیت‌های کرونا بوده است. با توجه به بحران‌های ارزی سال‌های دهه ۱۳۹۰ و برخی از مشکلات ناشی از تحریم، صنایع به تدریج خود را با شرایط جدید تطبیق داده‌اند.

مقایسه صنایع از نظر شاخص ارزبری کوتاه‌مدت به نسبت ارزش افزوده نشان می‌دهد که «تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر» بیشترین ارزبری را در بین صنایع کشور دارد. در رتبه بعدی، صنعت «ساخت محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری» و سپس صنعت «تولید سایر تجهیزات حمل‌ونقل»، «تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی»، «تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو» و «تولید تجهیزات برقی» قرار می‌گیرند. عمده این صنایع، عمق تولید داخلی قابل توجهی ندارند و نزدیک به مونتاژ عمل می‌کنند. بنابراین انتظار می‌رود عمده ارزش در مراحل قبلی زنجیره ارزش در خارج از کشور تولید شود. شایان توجه است که این صنایع عمدتاً تحت تأثیر افزایش‌های ارز هم با مشکلات متعددی روبه‌رو می‌شوند. مواردی از جمله ارتباطات ناقص آنها با سایر صنایع کشور سبب می‌شود به لحاظ مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای و نیز فنی، وابستگی به زنجیره جهانی ارزش تولید محصولات خود را داشته باشند.

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که نسبت ارزبری صنایع بزرگ و مبتنی بر مزیت منابع طبیعی یا انرژی ارزان شامل: «تولید سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی»، «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی» و «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت» از سایر صنایع دیگر پایین‌تر است.

درخصوص ارزبری بلندمدت صنایع، یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که در دهه ۹۰ میزان ارزبری از کانال واردات کالاهای سرمایه‌ای و ماشین‌آلات نزولی شده که این مهم بیانگر آن است که با توجه به اینکه صنعت ایران در بلندمدت برای تداوم فعالیت و رشد خود نیاز به ماشین‌آلات خارجی به‌عنوان یکی از مسیرهای انتقال فناوری جدید دارد که این موضوع باید به‌عنوان یک معضل پنهان در سیاست‌گذاری‌های صنعتی مدنظر قرار گیرد. بیشترین ارزبری بلندمدت در صنایع به‌ترتیب مربوط به صنایع «تولید منسوجات»، «تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی»، «تولید فرآورده‌های لاستیکی و پلاستیکی»، «تولید چوب و فرآورده‌های چوب و چوب‌پنبه» و «تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو» است.

یافته‌های گزارش در خصوص ارزآوری صنایع نشان می‌دهد که این شاخص برای کل بخش صنعت در طول دهه ۹۰، به‌رغم مشکلات مختلف و به‌خصوص تحریم‌های اقتصادی روند ملایم صعودی داشته است. به‌نظر می‌رسد که افزایش نرخ ارز حقیقی و جذابیت بیشتر درآمدهای ارزی باعث شده است تمایل صنایع کشور به افزایش سهم صادرات از ترکیب فروش افزایش یابد. در سطح رشته‌فعالیت‌های صنعتی میزان ارزآوری صنایع مختلف در رشته فعالیت‌های «تولید کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت»، «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی» و «تولید چرم و فرآورده‌های وابسته» و «تولید فلزات پایه» بیشتر از متوسط بخش صنعت و بالاتر از نسبت ارزآوری سایر صنایع بوده است. این موضوع نشان می‌دهد که به غیر از صنعت

«تولید چرم و فرآورده‌های وابسته به آن» که صنعتی کاربر بوده، صنایع بزرگ و سرمایه‌بر کشور که عمده مزیت آنها دسترسی به منابع معدنی و نیز انرژی است و ازسوی دیگر در بالادست زنجیره ارزش قرار دارند، ارزآوری بالاتری نیز از سایر صنایع کشور دارند.

کمترین نسبت ارزآوری کشور در صناعی است که عمدتاً در پایین‌دست زنجیره ارزش قرار دارند که به‌ترتیب عبارتند از: «تولید مبلمان»، «ساخت محصولات رایانه‌ای، الکترونیکی و نوری»، «تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو» و «تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر»، «تولید انواع آشامیدنی‌ها» و «تولید سایر وسایل حمل‌ونقل».

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که اگر صنایع از نظر شاخص خالص ارزبری با یکدیگر مقایسه شوند، به‌ترتیب «تولید مواد شیمیایی و فرآورده‌های شیمیایی»، «تولید فرآورده‌های نفتی (پالایشگاه‌ها)»، «تولید قالی و قالیچه»، «تولید فرآورده‌های توتون و تنباکو (سیگار)» و «فرآوری و نگهداری گوشت، ماهی، میوه و سبزیجات» بیشترین ارزآوری خالص را در صنایع کشور دارند. در مقابل، صنایع «تولید روغن‌ها و چربی‌های گیاهی و حیوانی»، «تولید وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر»، «تولید کاغذ و فرآورده‌های کاغذی» و «تولید سایر مصنوعات» بالاترین ارزبری خالص را در بین صنایع کشور دارند.

با توجه به اینکه تخصیص ارز به رشته فعالیت‌های مختلف صنعت به‌صورت غیربازاری صورت می‌گیرد پیشنهاد می‌شود در تعیین نحوه تخصیص ارز به صنایع کشور به این شاخص‌ها نیز توجه شود و مسئله تراز ارزی صنایع مورد توجه قرار گیرد. درواقع باید توجه کرد که در سازوکار جدید تنها خالص ارزبری صنایع اهمیت ندارد و باید سایر ملاحظات نظیر انواع حمایت‌های انرژی، دسترسی به گاز و برق ارزان، اشتغال‌زایی و زنجیره‌های ارزش نیز باید در تعیین اولویت تخصیص ارز مدنظر قرار گیرد.



DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20871](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20871)

### بیان / شرح مسئله

افزایش تعداد شاکیان و عدم تحقق کامل اهداف مطرح در قوانین مربوط به کسب و کار مبنی بر تسریع، تسهیل و شفافیت صدور مجوزها شده است.

از این رو مقتضی است با بررسی عملکرد این وزارتخانه در درگاه ملی مجوزها، چالش‌های موجود در راستای انجام تکالیف قانونی جهت بهبود و تسهیل صدور مجوزها، مورد شناسایی قرار گرفته و در قالب تعاملی همه‌جانبه بین این وزارتخانه با مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود کسب و کار، هیئت مقررات‌زدایی و سایر نهادهای ذی‌ربط، نسبت به انجام اصلاحات لازم اقدام شود.

این مسائل می‌توان به عدم اتصال کامل همه مجوزهای دستگاه تخصصی به درگاه ملی، افزایش نسبت تعداد درخواست‌های مواجهه با تأخیر به کل درخواست‌ها از ابتدای شروع فعالیت درگاه ملی، مطالبه استعلام کاغذی از متقاضی، مطالبه مدارک و شرایط مازاد بر آنچه در درگاه ملی ثبت شده، درخواست مراجعه حضوری، عدم ارائه دلایل قانع‌کننده برای رد درخواست، فرایندهای پیچیده ممیزی و کمبود نیروی تخصصی ارزیاب اشاره کرد. این مسائل و کاستی‌ها در مجموع منجر به انحصار در صدور برخی مجوزها، عدم شفافیت کامل در روند صدور مجوزها،

درگاه ملی مجوزها از سال ۱۴۰۱ فعالیت خود را به‌عنوان پنجره واحدی بین متقاضیان و دستگاه‌های تخصصی بنیاد نهاد. در ادامه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی نیز به‌عنوان دستگاه اصلی، فعالیت خود را با ثبت ۳۷ عنوان مجوز در درگاه ملی مجوزها آغاز کرد. اهم مسائل در حوزه مجوزهای کسب و کار وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، عدم استفاده کامل از ظرفیت قوانین مربوط به محیط کسب و کار و همچنین وجود نواقص مختلفی است که مانع از تسهیل، تسریع و شفافیت کامل روند اخذ مجوزهای این وزارتخانه، مطابق قانون شده است. از جمله

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱۴۰۲ با افزایش بیش از دوبرابری به حدود ۴۵٪ رسید؛ با این حال در سال ۱۴۰۳، این نسبت افت شدید داشته و به حدود ۱۵٪ کاهش پیدا کرده است.

■ به‌رغم گذشت سه‌سال از راه‌اندازی درگاه ملی، نسبت درخواست‌های مواجهه با تأخیر به تعداد کل درخواست‌های ثبت شده، نه تنها کاهش نیافته؛ بلکه از ۱/۴٪

از راه‌اندازی درگاه ملی به درگاه تخصصی این وزارتخانه متصل نشده و این یعنی درگاه تخصصی وزارتخانه، برخلاف قانون، به موازات درگاه ملی مجوزها فعال است.

■ در سال ۱۴۰۲، نسبت مجوزهای صادر شده به کل درخواست‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، در سال راه‌اندازی درگاه ملی (۱۴۰۱) ۲۱/۶٪ بوده که این درصد در سال

■ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی جزو اولین دستگاه‌هایی بوده که شرایط مجوزهای خودش را برای ثبت در درگاه ملی ارائه کرده و در دو سال ابتدایی عملکرد رو به رشدی در این درگاه داشته است.

■ از مجموع ۳۷ مجوز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (به‌عنوان مرجع صدور)، نزدیک به نیمی از آنها (۱۷ مجوز) پس از گذشت سه‌سال

در سال ۱۴۰۱ به ۲۰/۹٪ در سال ۱۴۰۳ افزایش یافته است.

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی پس از وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، بیشترین نسبت شکایت به درخواست را در درگاه ملی مجوزها به خود اختصاص داده است و

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. براساس تبصره «۴» ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مبنی بر ممنوعیت صدور مجوز خارج از درگاه ملی توسط مراجع صادرکننده، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است همه مجوزهای ثبت شده در درگاه ملی را به درگاه تخصصی وزارتخانه متصل کند و همچنین به منظور رفع ابهام از فعالیت‌های غیر کسب و کارگونه، عناوین مجوزها را از طریق هیئت مقررات‌زدایی اصلاح کند. در غیر این صورت، شورای رقابت باید حسب گزارش دبیرخانه هیئت مذکور و یا شکایت ذی‌نفع، نسبت به موضوع رسیدگی کند و براساس مقررات مربوط تصمیم بگیرد؛ علاوه بر این، لازم است مجلس شورای اسلامی از طریق کمیسیون اصل (۹۰) یا کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل (۴۴) اقدام نظارتی خود را صورت دهد.

۲. موضوع دیگر اینکه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی باید به منظور کاهش «درخواست مواجهه با تأخیر» هرگونه موانع داخل و یا خارج

قریب به ۸۰٪ از شکایات‌های واصله از این وزارتخانه در درگاه ملی مجوزها، تنها به سه موضوع شکایت شامل: «عدم صدور مجوز در زمان مندرج»، «رد غیرموجه درخواست» و نیز «مشکل فنی درگاه تخصصی صادرکننده مجوز» اختصاص دارد.

بیشترین شکایات به ترتیب مربوط به ۵ مجوز شامل «مؤسسه فرهنگی هنری»، «فعالیت نشر کتاب»، «آموزشگاه آزاد هنری»، «فعالیت کانون و آگهی و تبلیغاتی» و نیز «فعالیت واحد فرهنگی دیجیتال (رقومی)» است.

اقناع هیئت مقررات‌زدایی به عنوان مرجع تشخیص خدمت و کسب و کار، ابهام و اختلاف بین خدمات و مجوزهای کسب و کار ارائه شده در درگاه را برطرف کند.

۴. براساس ماده (۷) قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مبنی بر ساده‌سازی شرایط و فرایند صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است نسبت به حذف قواعد غیرضرور و زمینه‌سازی صدور مجوز در حداقل زمان ممکن اقدام کند. از اهم مصادیق مقرراتی که باید اصلاح شود، می‌توان به «امکان صدور مجوز کسب و کار در دوران تحصیل»، «حذف حداقل سن و سابقه کار از اکثر مجوزها»، «حذف داشتن سوء پیشینه از شرایط صدور اغلب مجوزها (مگر آنها که قانون داشته‌اند یا کسب و کار حساسی بودند)» و «حذف مصاحبه از شرایط صدور همه مجوزها یا تبدیل مصاحبه با آزمون دارای روایی و پایایی» اشاره کرد.

از سازمان را که فرایند صدور مجوز را به تأخیر می‌اندازد، شناسایی کرده و به منظور رفع آنها، ضمن اهتمام به اصلاح رویه‌های داخلی دستگاه خود، از طریق هیئت مقررات‌زدایی نسبت به افزایش مدت زمان بررسی درخواست‌های مدنظر، تا تاریخ معینی اقدام کند. در غیر این صورت ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی از طریق ابزار نظارتی و کمیسیون‌های تخصصی خود به منظور اجرای درست قوانین اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) و بهبود فضای کسب و کار اقدامات لازم را صورت دهد تا موانع مذکور در اسرع وقت برطرف شود.

۳. یکی دیگر از چالش‌های پیش‌روی صدور مجوزهای مربوط به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وجود ابهام در خصوص تعریف برخی از فعالیت‌های حوزه فرهنگ و هنر است، به نحوی که مجوزهایی در حوزه این وزارتخانه وجود دارد، از جمله مجوز هیئت مذهبی یا قرآنی که در زمره فعالیت اقتصادی و کسب و کار قرار نمی‌گیرند؛ از این رو مقتضی است وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی از طریق

# بررسی ابزارهای سیاستگذاری توسعه گردشگری ورزشی (مطالعه تجربه کشورهای موفق)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20872](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20872)

۲۰۸۷۲  
۱۴۰۴/۰۵/۱۱  
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج حاصل از بررسی سیاستگذاری و قانونگذاری در زمینه گردشگری ورزشی در کشورهای منتخب نشان داد که در همه کشورهای دولت به واسطه قانون، مکلف به توجه و حمایت مالی ویژه نسبت به توسعه گردشگری شده است.

در کشورهای منتخب ترویج گردشگری ورزشی به‌عنوان بخشی از راهبرد ارتقای گردشگری است و از نظر عملیاتی سازوکار ملی مشخصی مانند شوراهای عالی گردشگری

وجود دارد که به‌موجب آن بخش ورزش با بخش گردشگری همکاری می‌کند.

جهت‌گیری غالب در ارتقای گردشگری ورزشی، گردشگری ورزشی مبتنی بر فعالیت است. برگزاری رویدادهای ملی مانند ماراتن که اکثر گردشگران فعالانه در رویداد شرکت می‌کنند نمونه‌هایی از این نوع گردشگری است. توجه و توسعه موضوعات خاص مانند فعالیت‌های هیجانی در گردشگری ورزشی (گردشگری ماجراجویانه) از دیگر

جهت‌گیری‌های گردشگری ورزشی در کشورهای منتخب است.

نتایج مقایسه‌ای نشان‌دهنده توجه ویژه همه کشورها به استفاده از تحول دیجیتال (به‌کارگیری فناوری‌های نوین دیجیتال) در گردشگری ورزشی است.

همه کشورها میزبان انواع رویدادهای ورزشی بین‌المللی و ملی بوده‌اند و رشته‌های فوتبال، فوتبال آمریکایی، راگبی، بسکتبال و تنیس بیشترین نقش را در جذب گردشگر داشته‌اند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ الحاق عبارت «وزارت ورزش و جوانان» به بند «ب» ماده (۵) لایحه اهداف، وظایف و اختیارات میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در ارتباط با موضوع ترکیب اعضای شورای عالی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی،

■ تدوین آیین‌نامه نحوه همکاری سازمان‌های ورزشی با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی توسط وزارتخانه‌های ورزش و میراث در جهت ترویج گردشگری ورزشی داخلی در راستای اجرایی نمودن جزء «۲۴» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف و وظایف

وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹،

■ ایجاد ساختار گردشگری ورزشی مانند اتحادیه گردشگری ورزشی ذیل نظر وزارت ورزش و جوانان و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی،

■ تدوین طرح ملی توسعه گردشگری ورزشی با اولویت توسعه شهرهای گردشگری ورزشی مطابق با جزء «۱۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ (آمایش سرزمینی ورزش کشور) و توسعه گردشگری ورزشی دریا محور مطابق با مواد (۶۰ و ۶۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت،

■ برگزاری جشنواره‌های ورزشی در سطح محلی، ملی و منطقه‌ای با تأکید بر ورزش‌های پرمخاطب، ورزش‌های بومی و محلی و حمایت و گسترش فعالیت‌ها و ورزش‌های خاص مانند ورزش‌های ماجراجویی که تجارب هیجانی بالایی و جذابیت زیادی را ایجاد می‌کنند، استفاده از تحول دیجیتال (به‌کارگیری فناوری‌های نوین دیجیتال) در مدیریت گردشگری ورزشی کشور در جهت شناساندن مقاصد گردشگری ورزشی، آسان‌سازی خدمات و همچنین برگزاری رویدادهای مرتبط با گردشگری ورزشی.



## بیان / شرح مسئله

است و نیاز به تقویت جدی دارد؛ بنابراین این مطالعه در پی ایجاد بسترهای قانونی و ارائه راهکارهای مؤثر در جهت مقابله با دوپینگ و سوءمصرف مواد و داروها در ورزش ایران است.

حیطه سوء مصرف داروها در ورزش غیرحرفه ای و تناسب انجام عملکردی نداشته است.<sup>۱</sup> همچنین عملکرد ستاد در انجام اقدامات آموزشی و پیشگیرانه و ارتقا و اعتلای فرهنگ ورزشی مطلوب نبوده

گزارش عملکرد ۱۰ سال اخیر «ایران نادو» نشان می‌دهد که بیشترین عملکرد ستاد ملی مبارزه با دوپینگ مربوط به انجام آزمایش‌های دوپینگ در حوزه دوپینگ رقابتی ( قهرمانی ) بوده و در

۱. اگرچه که براساس دستورالعمل وادامأموریت اصلی سازمان‌های ملی مبارزه با دوپینگ مربوط به ورزش رقابتی است، اما از آنجاکه ورزشکاران زیادی در بخش تناسب اندام فعال هستند و در معرض استفاده از داروهای نیروزا به‌ویژه استروئیدهای آنابولیک قرار دارند. بنابراین حفاظت از سلامتی این دسته از ورزشکاران که تحت خطر جدی ناشی از استفاده از مواد ممنوعه قرار دارند ضروری است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ عملکرد ستاد ملی مبارزه با دوپینگ در زمینه انجام اقدامات آموزشی و پیشگیرانه و ارتقای ارزش‌های ورزشی برگرفته از فرهنگ ایرانی-اسلامی نیازمند بازنگری و تقویت است. فراوانی و دسترسی برنامه‌های آموزشی و پیشگیرانه محدود است و غالباً نمی‌تواند مربیان و ورزشکاران پایه را درگیر کند.

■ بُعد اول مواجهه با دوپینگ در این مطالعه ارتقای همکاری ملی و بین‌المللی در زمینه مقابله با دوپینگ است. از آنجا که همه کشورهای عضو وادا در راستای ارتقای شیوه‌های پیشگیرانه، پروتکل آزمایش‌های دوپینگ و روش‌های مبارزه با دوپینگ فعالیت می‌کنند بنابراین همکاری

بین‌المللی سبب اتخاذ راهکارهای بهینه مقابله با دوپینگ و بومی‌سازی آن می‌شود و بهترین اقدامات را به اشتراک می‌گذارد. همچنین همکاری ملی موجب اثربخشی برنامه‌ها و اقدامات و تقویت فرهنگ ورزش پاک می‌شود.

■ بُعد دوم مواجهه با دوپینگ در این مطالعه ارتقای ساختار نظارتی و اجرایی ستاد مبارزه با دوپینگ در کشور است. از آنجا که ستاد ملی مبارزه با دوپینگ وظایف گسترده‌ای در رصد مقررات‌پذیری دستورالعمل‌های مبارزه با دوپینگ، انجام پیوسته آزمایش‌های دوپینگ و انجام اقدامات آموزشی برای همه رشته‌های ورزشی رقابتی در ۵۲ فدراسیون ورزشی

دارد؛ بنابراین جهت حفظ سلامت همه ورزشکاران و اجرای وظیفه ارتقای ارزش‌ها و فرهنگ ورزشی مبتنی بر ارزش‌های فرهنگ ایرانی-اسلامی، ستاد ملی مبارزه با دوپینگ نیازمند ارتقا در ساختار سازمانی و تشکیلاتی است.

■ بُعد سوم مواجهه با دوپینگ ایجاد بستر قانونی مبارزه با دوپینگ در کشور و جرم‌انگاری دوپینگ و سوء مصرف مواد و داروها در ورزش است. از آنجا که در فرایند دوپینگ و سوء مصرف مواد و داروها شرکت‌های داروسازی، قاچاق و افراد و ذی‌نفعان مختلف دخیل هستند، بنابراین مقابله با دوپینگ نیازمند یک ساختار قانونی و قوی در سطح کشور است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ بر اساس اهمیت مقابله با دوپینگ و سوء مصرف مواد و داروها در ورزش و تقویت ارزش‌های مبتنی بر فرهنگ ایرانی-اسلامی در ورزش کشور، این گزارش پیش‌نویس قانونی مبارزه با دوپینگ و سوء مصرف مواد و

داروها در ورزش ایران را ارائه داده است. این پیش‌نویس شامل پنج فصل و نه ماده است که در آن ضمن ارائه تعاریف، بر ایجاد بستر قانونی همکاری‌های ملی، ارتقای ساختار سازمانی و تشکیلاتی ستاد ملی مبارزه با

دوپینگ و جرم‌انگاری دوپینگ و سوء مصرف مواد و داروها در ورزش با رویکرد اعمال مجازات بر تولید، نگهداری، خرید و فروش مواد فهرست ممنوعه<sup>۱</sup> توسط ورزشکاران یا کادر پشتیبان آنها تأکید شده است.

۱. فهرست مواد و روشهای ممنوعه اعلامی از سوی آژانس جهانی مبارزه با دوپینگ.



### مسئله اصلی

ارتقای کمی و کیفی تأسیسات گردشگری در کشور، نیازمند ایجاد مشوق‌های لازم به منظور جذب سرمایه‌گذاری و رفع موانع موجود برای مشارکت سرمایه‌گذاران است. علاوه بر این، رونق تأسیسات و فعالیت‌های

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

■ مسئله‌شناسی صحیح در اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی از آنجاکه بیش از ۳۳ سال از تصویب قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی می‌گذرد و صنعت گردشگری در طی سال‌های گذشته با تغییرات قابل توجهی در حوزه تأسیسات، کسب و کارها، بازارهای داخلی و بین‌المللی و ظرفیت‌های کشور روبه‌رو بوده است، قانون مذکور نیازمند بازنگری، اصلاح و بهبود در این حوزه‌هاست. از این رو، مسئله‌شناسی صورت گرفته در راستای اصلاح قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی گام مؤثری در راستای پیشرفت صنعت گردشگری است.

■ مغایرت با اسناد بالادستی و قوانین مربوطه

توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷ است، بازنگری، اصلاح و بهبود در راستای حمایت از رونق سرمایه‌گذاری در حوزه گردشگری لازم به نظر می‌رسد.

گردشگری در مقاصد و مناطق دارای جاذبه گردشگری، نیازمند توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل و جاده‌ای، انشعابات آب و برق و گاز و مواردی از این قبیل است. لذا با توجه به اینکه قانون

اشاره کرد.

■ فقدان جامعیت لازم برای ایجاد ظرفیت‌های قانونی مورد نیاز

گزارش صحن حاضر از جامعیت لازم برای ایجاد ظرفیت قانونی به منظور توسعه صنعت گردشگری برخوردار نیست. در واقع مواد عنوان شده در طرح مذکور منحصراً مربوط به مؤلفه سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌های گردشگری است. حال آنکه توسعه این صنعت، نیازمند ایجاد حمایت‌های قانونی لازم در سایر حوزه‌ها از جمله انواع گردشگری از قبیل سلامت، علمی، ورزشی و انواع تأسیسات از قبیل بوم‌گردی‌ها، مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی و ... نیز است.

بسیاری از مواد ارائه شده در طرح پیشنهادی، در مغایرت کامل با سایر اسناد بالادستی و قوانین مربوطه است. به عنوان مثال، می‌توان به مواد (۲۱ و ۲۳) مبنی بر افزایش معافیت‌های مالیاتی در حوزه گردشگری (مغایر با بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، ماده (۱۱) مبنی بر ایجاد درآمدهای اختصاصی جدید و اختصاصی کردن درآمدهای عمومی (مغایر با بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، مکلف کردن صندوق توسعه ملی به پرداخت نرخ سود پایین از محل منابع این صندوق (مغایر با تبصره «۲» بند «خ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) و سایر موارد

عدم ایجاد ظرفیت قانونی جدید یا رفع موانع قانونی موجود بسیاری از مواد عنوان شده در طرح، با هیچ‌گونه منع قانونی در حوزه اجرا مواجه نیستند؛ بلکه با موانع اجرایی از قبیل عدم

### پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد اول: با توجه به اینکه در ماده (۳) طرح پیشنهادی، جایگزین شدن عبارت «میراث فرهنگی و گردشگری» به جای «فرهنگ و ارشاد اسلامی» در قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی دارای ابهام است، پیشنهاد می‌شود ماده مذکور به شکل زیر اصلاح شود:

ماده (۳)- در ماده‌های (۷) و (۱۰) قانون، عبارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حذف می‌شود. در تبصره‌های «۳، ۴، ۵ و ۶» ماده (۷) قانون، عبارت وزارت جایگزین عبارت وزارتخانه‌های می‌شود. در تبصره‌های «۴، ۵ و ۶» ماده (۷) قانون، عبارت «و وزارت راه و شهرسازی» جایگزین عبارت و راه و شهرسازی می‌شود.

پیشنهاد دوم: با توجه به اینکه ماده (۸) طرح پیشنهادی، منجر به انحراف پروژه‌های گردشگری در طرح‌های با کاربری ترکیبی

برنامه‌ریزی و سیاستگذاری هدفمند از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، فقدان هماهنگی‌های بین‌بخشی میان این وزارتخانه و سایر دستگاه‌های دولتی، نبود اقدامات مؤثر اجرایی توسط این وزارتخانه در

می‌شود، پیشنهاد می‌گردد ماده مذکور به شرح زیر اصلاح شود:

ماده (۸)- یک ماده به عنوان ماده (۱۳) به قانون الحاق می‌شود:

ماده (۱۳)- تعرفه‌های هر کاربری ترکیبی در طرح‌ها و تأسیسات گردشگری توسط نهادهای تعیین‌کننده تعرفه باید به گونه‌ای تعیین شود که تعرفه تجاری حداکثر معادل تعرفه مسکونی و تعرفه اداری دوسوم تعرفه مسکونی باشد. تعرفه گردشگری براساس ماده (۸) این قانون تعیین می‌شود.

پیشنهاد سوم: با توجه به اینکه با وجود شرکت‌های هواپیمایی متعدد و بازار نسبتاً رقابتی در ایران، ورود و فعالیت شرکت‌های هواپیمایی خارجی در بازار داخلی ضرورت ندارد و چه بسا منجر به آسیب به شرکت‌های هواپیمایی ایرانی شود، لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۲۱) طرح پیشنهادی به شرح زیر

سال‌های گذشته و ... روبه‌رو است. از این رو طرح این مواد، نه منجر به رفع موانع قانونی برای توسعه گردشگری کشور خواهد شد و نه ظرفیت جدیدی در حوزه تقنین برای بخش گردشگری ایجاد می‌کند.

اصلاح شود:

ماده (۲۱)- به دولت اجازه داده می‌شود تا در شرایط کمبود عرضه نسبت به تقاضا به تشخیص وزیر راه و شهرسازی در مسیرها و بازه زمانی محدود مجوز پرواز در مسیرهای داخلی را برای شرکت‌های هواپیمایی خارجی صادر نماید.

تبصره- نحوه تبدیل ریال دریافتی به ارز مورد تقاضا و ضوابط قیمت‌گذاری توسط این شرکت‌ها، نحوه فروش بلیت و حمایت از شرکت‌های هواپیمایی داخلی از طریق تأمین سوخت یارانه‌ای، خدمات فرودگاهی یارانه‌ای، در آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت و وزارتخانه‌های اطلاعات، کشور و امور خارجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، تعیین می‌شود.

# بایسته های تدوین آیین نامه ساماندهی مشاوره ازدواج و خانواده (موضوع بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

۲۰۹۱۰  
۱۴۰۴/۰۵/۲۸  
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20910](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20910)

## بیان / شرح مسئله

معطوف به ساماندهی و پایش این خدمات همواره مدنظر سیاستگذاران بوده، اما تا به حال به نتیجه اجرایی نرسیده است. لذا بررسی موانع و مسائل تدوین آیین نامه ضروری است.

این در حالی است که از ابتدای دهه ۱۳۸۰ به بعد سیاست‌های توصیه‌ای و تجویزی مبنی بر حمایت در جهت توسعه کمی و کیفی مشاوره ازدواج و خانواده همراه با سیاست‌های نظارتی

بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت به تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ای در راستای ساماندهی مراکز مشاوره ازدواج و خانواده و فعالیت روان‌شناسان ازدواج و خانواده پرداخته،

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در صدور مجوز فعالیت، نبود دستورالعمل واحد در صلاحیت‌سنجی مشاوران ازدواج و خانواده، مشخص نبودن تعامل دستگاه‌های دارای مراکز مشاوره وابسته با دستگاه‌های مجوزدهنده و همچنین فقدان دستورالعمل مشخص نظارتی و نبود چارچوب عملکردی مشخص برای ناظران را به همراه داشته که در نتیجه بر نظارت‌های پسینی و رتبه‌بندی مشاوران ازدواج و خانواده نیز مؤثر بوده است.

براساس فرهنگ اسلامی - ایرانی با مشخص نبودن جایگاه این فرهنگ در دانش روان‌شناسی / مشاوره در ایران مواجه است. در اقدام دوم بر ساماندهی، یکپارچه‌سازی و ایجاد نظام صلاحیت‌سنجی و رتبه‌بندی مشاوران تأکید شده است، اما بررسی ساختار خدمات‌دهی مشاوره ازدواج و خانواده نشان می‌دهد چهار سازمان یا دستگاه اصلی مجوزدهنده<sup>۱</sup> براساس قانون و بیش از ۱۱ سازمان و دستگاه دارای مراکز مشاوره در راستای خدمات‌دهی به جامعه هدف ذیل سازمان یا دستگاه و یا عموم شهروندان فعال هستند. لذا این تعدد، مسائلی همچون تداخل وظایف دستگاه‌ها

به‌منظور تدوین بهتر آیین‌نامه ذکر شده در بند «الف» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اقداماتی همچون:

۱. ساماندهی و اعتباربخشی مراکز مشاوره متناسب با فرهنگ اسلامی - ایرانی،
۲. ساماندهی، یکپارچه‌سازی و ایجاد نظام صلاحیت‌سنجی و رتبه‌بندی مشاوران،
۳. ترویج مشاوره قبل، حین و پس از ازدواج به مدت پنج سال مورد تأکید است. اما انجام این اقدام‌ها با مشکلاتی روبه‌رو است:

در راستای اقدام اول بررسی‌ها نشان می‌دهد غنی‌سازی، بومی‌سازی و ارزش‌مداری مشاوره ازدواج و خانواده

مروری بر اقدام سوم نشان می‌دهد که علاوه بر برنامه هفتم پیشرفت در سیاست‌های مرتبط با خانواده استفاده از ظرفیت مشاوران ازدواج و خانواده با هدف تحکیم و

۱. وزارت ورزش و جوانان، سازمان بهزیستی، قوه قضائیه و سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره ایران.

پایداری خانواده و ارتقای مهارت‌های زندگی در قبل، حین و پس از ازدواج موضوعی است که همواره بر آن توصیه شده است، اما آنچه که از این سیاست‌ها به مرحله اجرا رسیده، آیین‌نامه اجرایی «مشاوره نوه‌مسران در پنج سال اول زندگی» (مصوب ۱۴۰۲/۹/۱۵ هیئت وزیران) است که بررسی‌ها نشان می‌دهد که این مصوبه نیز در اجرا با مشکلاتی مانند افزودن سازمان امور اجتماعی کشور در کنار سایر دستگاه‌ها مجوزدهنده در راستای اعتباربخشی به

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور رفع مسائل ذکر شده در یافته‌های کلیدی، پیشنهادهای زیر در متن آیین‌نامه ساماندهی مراکز مشاوره ازدواج و خانواده و فعالیت روان‌شناسان ازدواج و خانواده قابل طرح است:

■ ضرورت تعیین نهادی تنظیم‌گر و ناظر بر حسن اجرای مفاد آیین‌نامه ساماندهی مشاوره ازدواج و خانواده؛

■ تدوین دستورالعمل یکسان مشاوره خانواده تلفنی، حضوری و مجازی محور (اعم از پیش از ازدواج، حین یا پس از ازدواج) در مراکز خصوصی یا دولتی دارای مجوز با همکاری دستگاه‌های مجوزدهنده و دستگاه‌های دارای مراکز مشاوره براساس فرهنگ اسلامی - ایرانی؛

■ ضرورت مشخص کردن شاخص‌های صلاحیت‌سنجی نسبت به صلاحیت ورود و تحصیل علاقه‌مندان در رشته روان‌شناسی و مشاوره ازدواج و خانواده با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛

■ ارزیابی مستمر شورای عالی برنامه‌ریزی آموزشی نسبت به بهبود جایگاه فرهنگ اسلامی - ایرانی در آموزش و پژوهش‌های

خدمات مشاوره ازدواج و خانواده، پایبند نبودن سازمان امور اجتماعی کشور به متن آیین‌نامه مصوب، فقدان دسترسی به اطلاعات نوه‌مسران به‌دلیل همراهی نکردن سازمان ثبت‌احوال و استقبال کم مشاوران از اجرای طرح نوه‌مسران روبه‌رو است.

بنابراین در تدوین و تصویب آیین‌نامه ساماندهی مشاوره ازدواج و خانواده (مورد تأکید برنامه هفتم پیشرفت) باید مشکلاتی ناظر بر:

۱. مشخص نبودن جایگاه فرهنگ

اسلامی - ایرانی در دانش روان‌شناسی/ مشاوره در ایران،

۲. تعدد دستگاه‌های مجوزدهنده به فعالیت مشاوران ازدواج و خانواده،

۳. نبود دستورالعمل مشخص بر نظارت‌های پسینی و رتبه‌بندی مشاوران ازدواج و خانواده،

۴. اجرای ناقص طرح مشاوره نوه‌مسران مدنظر قرار گیرد. زیرا این مسائل بر موفقیت و تأثیرگذاری آیین‌نامه در آینده اثر منفی می‌گذارد.

ازدواج و خانواده از سوی مراجعه‌کنندگان و به‌منظور نظارت بر عملکرد آنها؛

■ الزام به استفاده از مشاوران مراکز مشاوره ازدواج و خانواده دارای مجوز از دستگاه‌های مجوزدهنده در ارائه خدمات مشاوره‌ای به نوه‌مسران؛

■ ضرورت یکسان کردن تعرفه‌ها و تعیین میزان حق‌الزحمه خدمات مشاوره ازدواج و خانواده با همکاری دستگاه‌های مجوزدهنده؛

■ پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برای ارائه خدمات رایگان مشاوره ازدواج و خانواده برای نوه‌مسران و زوجین در آستانه طلاق با رعایت وضعیت اقتصادی دهک‌های درآمدی؛

■ گنجاندن مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه در متن آیین‌نامه در کنار سایر دستگاه‌های مجوزدهنده به مشاوران ازدواج و خانواده؛

■ الزام به گنجاندن مواد مرتبط با مشاوره نوه‌مسران در آیین‌نامه و تأکید بر ملغی کردن «آیین‌نامه اجرایی مشاوره نوه‌مسران در پنج سال اول زندگی مشترک (مصوب ۱۴۰۲/۹/۱۵)» به‌دلیل ایرادهای ساختاری و محتوایی.

مرتبط در رشته روان‌شناسی و مشاوره؛

■ ضرورت در نظر گرفتن امتیازات آموزشی و پژوهشی برای اساتید و دانشجویان فعال در امر بازنگری برنامه درسی رشته‌های روان‌شناسی و مشاوره مبتنی بر تعالیم اسلامی، بومی، روزآمد و کارآمد؛

■ طراحی خط‌مشی‌ها و سرفصل‌های استاندارد برنامه‌های بازآموزی و نوآموزی برای مشاوران و افراد دارای مجوز مراکز مشاوره مبتنی بر فرهنگ اسلامی - ایرانی؛

■ ضرورت تدوین شرایط یکسان برای صدور مجوز (شرایط لازم، مدارک لازم، استعلامات بین‌دستگاهی، اعتبار پروانه، هزینه‌ها)، تمدید مجوز، ابطال مجوز، نظارت پسینی و ... در ارتباط با مجوزهای افراد/مراکز مشاوره ازدواج و خانواده در درگاه ملی مجوزها؛

■ ضرورت تدوین اطلس مشاوران و مراکز مشاوره ازدواج و خانواده کل کشور به‌منظور استفاده در سامانه آشنایی با مشاوران ازدواج و خانواده مورد تأیید؛

■ راه‌اندازی سامانه‌ای با کارکردهای: ۱.

مشاوره به نوه‌مسران، ۲. معرفی مشاوران / مراکز مشاوره ازدواج و خانواده مورد تأیید،

۳. ثبت بازخورد و رتبه‌بندی مشاوران

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه اصلاح قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در  
سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20914](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20914)

۲۰۹۱۴  
۱۴۰۴/۰۵/۲۸  
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

### مسئله اصلی

تخصصی و زیرساختی برای تعاملات گسترده‌تر عمل می‌کند. در این گزارش تلاش شده ابعاد حضور دولت به‌عنوان عضو این مجامع مورد بررسی قرار گیرد و پیامدهای قانون شدن عدم عضویت ذکر شود.

و شبکه سازمان‌های علمی جهان سوم می‌شود. این نهادها، نقش کلیدی در توسعه تعاملات فرهنگی و بین‌المللی دارند. عضویت در این نهادها تنها به‌عنوان یک عضویت ساده تعریف نمی‌شود، بلکه به‌عنوان بخشی از یک زنجیره ارتباطی

در این گزارش «لایحه اصلاح قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی» مورد بحث قرار می‌گیرد. این لایحه شامل سه نهاد، شورای بین‌المللی موزه‌ها (ایکوم)، شورای بین‌المللی یادمان‌ها و محوطه‌ها

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

### نقاط ضعف

- ❑ ابهام در کلیات لایحه،
- ❑ ذکر نشدن دلایل خروج ایران از این نهادهای بین‌المللی،
- ❑ عدم وجود دلایل و پیشنهادهای واضح در لایحه،
- ❑ کاهش تعاملات بین‌المللی ایران در حوزه‌های مجامع بین‌المللی ذکر شده در لایحه،

### نقاط قوت

- ❑ جلوگیری از عضویت دوگانه دولت و نهاد خصوصی نماینده این تشکل‌ها،
- ❑ کاهش هزینه‌های دولت در پرداخت هزینه‌های عضویت در قالب بودجه‌های سنواتی،

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

طبق بررسی‌های انجام شده در روند انجام این گزارش، حضور دولت به‌عنوان عضو ایکوم و ایکوموس الزامی ندارد، اما به‌موجب تبصره «۳» قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۵/۱/۲۶ تغییرات میزان حق عضویت در قالب بودجه‌های سنواتی در نظر گرفته می‌شود؛ لذا قانون فوق موضوع عضویت در این نهادها را با تکلیف قانونی دولت به پرداخت حق عضویت سالیانه در قالب لوایح بودجه پیش‌بینی کرده است؛ بنابراین به‌منظر می‌رسد در صورتی که هدف دولت کاهش هزینه‌های مربوطه باشد، لازم است قانون مذکور اصلاح شود، اما باید به این نکته هم توجه شود که پیگیری لایحه به‌صورت رسمی باعث ایجاد اختلال در برخی موارد از جمله ثبت‌های جهانی خواهد شد. در

خصوص سازمان شبکه‌های علمی جهان سوم با توجه به اینکه این سازمان در طی چند سال اخیر هیچ‌گونه فعالیتی نداشته است. بر این اساس جمهوری اسلامی ایران طی ۸ سال اخیر حق عضویت را نپرداخته است. بنابراین با توجه به اینکه عضویت در این سازمان از حیز انتفاع خارج بوده، پیشنهاد خروج دولت از این سازمان مورد تأیید است.

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این است که هرچند از منظر حقوقی ارسال لایحه حاضر به مجلس شورای اسلامی جهت اصلاح قانون مورد تأیید بوده، اما این نکته لازم به توجه است که پیامدهایی که در حوزه دیپلماسی فرهنگی و ایجاد تصویر ذهنی منفی در جهان ایجاد خواهد شد، غیرقابل چشم‌پوشی است؛ لذا کلیات و جزئیات لایحه فوق مورد تأیید نیست.

برای رفع مسئله هزینه‌های عضویت‌ها غیرضرور در خصوص عضویت در مجامع و سازمان‌های جهانی لازم است متن پیشنهادی در قالب تبصره الحاقی «۸» تصویب شود:

تبصره «۸» - سازمان برنامه و بودجه کل کشور مکلف است در مواردی که الزام حقوقی برای پرداخت حق عضویت یا کمک به سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی موضوع این قانون وجود ندارد یا عدم پرداخت این حق یا کمک منجر به لغو عضویت کشور نمی‌شود مبتنی بر ارزیابی عملکرد سالیانه که توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری و وزارت امور خارجه با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط انجام می‌شود، نسبت به پیش‌بینی یا عدم پیش‌بینی اعتبارات در بودجه‌های سنواتی اقدام نماید.

# واکاوی تأمین مسکن در اصل سی‌ویکم قانون اساسی از منظر رفع تبعیض‌های ناروا (بند «۹» اصل سوم)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20882](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20882)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۸۸۲  
۱۴۰۴/۰۵/۱۸

## بیان / شرح مسئله

شود و سپس به‌منزله اقدامی پیش‌رونده، راهکارهای مقتضی برای مالک‌نشین کردن خانوارها صورت گیرد. با این حال، دو رویکرد کالایی‌سازی و مالک‌نشین‌گستری با انحراف از این زندگی‌اندیشی، بسترساز تکوین چهار نوع تبعیض مسکونی ناروا شده‌اند: ساختاری، مضاعف، فضایی-مکانی و روزمره.

حق به رسمیت می‌شناسد. بر این اساس، می‌توان گفت در اصل سی‌ویکم قانون اساسی، «سکونت در مسکن» بر «مالکیت مسکن» اولویت دارد؛ یعنی اولویت این است که دسترسی آحاد جامعه به مسکن (به هر شکل ممکن، از سکونت در مسکن رایگان گرفته تا استیجاری خصوصی استطاعت‌پذیر) تضمین

در قانون اساسی کشور نوعی زندگی‌اندیشی حاکم است که تعهد دولت در قبال تأمین نیازهای اصلی آحاد جامعه (به‌ویژه در اصول سوم و چهل و سوم) را تضمین و تمهید کرده است. این نگرش بر اصل سی‌ویکم نیز حاکم است که یکی از اصلی‌ترین نیازهای آحاد جامعه، یعنی دسترسی به مسکن، را به‌عنوان

■ استیفای «حق داشتن مسکن متناسب با نیاز» صرفاً به معنای «دسترسی به مسکن ملکی» نیست: طبق اصل سی‌ویکم قانون اساسی، اولویت با اجرای سیاست‌هایی است که ضمن تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن استطاعت‌پذیر، بستر ساز دسترسی همه افراد جامعه به فرصت‌های برابر زندگی است (رویکرد حال‌اندیشی آینده‌ساز). با این وصف، وظیفه دولت نباید صرفاً به اجرای طرح‌های ملی مسکن محدود شود که بخشی اندکی از مردم را مالک‌نشین می‌کند. دوم، دولت نمی‌تواند با دستاویز قرار دادن این اقدامات محدود، نسبت به سرنوشت سکونت‌ی آحاد جامعه، که بیشتر آنها خانوارهایی‌اند که در بخش استیجاری و بدون هیچ نوع حمایتی زندگی می‌کنند، بی‌تفاوت باشد. سوم، نقش آفرینی دولت در بخش مسکن باید معطوف به تضمین دسترسی آحاد جامعه به مسکن در «کنون» باشد؛ بدین معنا که هم‌اکنون بسیاری از خانوارها در بخش استیجاری سکونت دارند و اجرای سیاست‌های فراگیر حمایتی، که دسترسی آنها به مسکن (به‌عنوان نیاز اصلی زندگی) را تضمین می‌کند، ضروری است؛ زیرا دسترسی این خانوارها به مسکن نه تعلق‌پذیر است و نه آینده‌پذیر.

■ در نظام مسکن کشور از مجرای طرح‌های شهری، حجم عظیمی یارانه پنهان «تراکم» و «ساخت‌وساز» بین مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران توزیع می‌شود که از منظر تولید مسکن استطاعت‌پذیر، کاملاً غیرهدفمند هستند و هیچ نوع تعهد اجتماعی برای دریافت‌کنندگان آن ایجاد نمی‌کنند.

■ خوانش کالایی‌سازی از اصل سی‌ویکم

قانون اساسی با اتکا به گفتمان‌های ضدرفاهی (مانند گفتمان اقتصاد دستوری)، نقش آفرینی‌های رفاهی دولت در بخش مسکن را تخطئه می‌کند و آن را مداخله در بازار می‌نامد و از این رهگذر، مسکن را به کالایی برای سوداگری بدل کرده است. این خوانش نوعی توسعه مسکونی تماماً بازارگرا را توصیه می‌کند که بر مدار استفاده از یارانه‌های پنهان تراکم و ساخت‌وساز سامان یافته و صرفاً در خدمت منافع مالکان زمین‌های موجود و بازیگران صنعت مستغلات است.

■ خوانش مالک‌نشین‌گستری از قانون اساسی، به‌رغم داعیه عدالت‌گستری، به دلیل ماهیت سیاست‌های پیشنهادی (بی‌توجهی به اهمیت سکونت‌خانوار در مقطع کنونی و درک نادرست از عرضه زمین)، زمینه طرد و جداسازی خانوارهای کم‌درآمد فراهم می‌کند و به‌رغم مخالفت با خوانش کالایی‌سازی، مکمل سیاستی آن محسوب می‌شود.

■ تبعیض مسکونی ساختاری: نظام مسکن کشور با نقش آفرینی دولت بازارگرا در حوزه مسکن از طریق طرح‌های تفصیلی شهری به‌طور مستمر به مالکان زمین‌های موجود و ساخت‌وسازگران، حقوق توسعه جدید (تراکم مجاز) اعطا می‌کند و بر ثروت و درآمد مسکونی آنها می‌افزاید؛ در حالی که نامالکان هیچ بهره‌ای از این حقوق توسعه نمی‌برند و در واقع، در کل فرایند سیاست‌گذاری نادیده گرفته می‌شوند.

■ تبعیض مسکونی مضاعف: در چند دهه گذشته، بازیگران صنعت مستغلات موفق شدند با اتکا به گفتمان ضدرفاهی اقتصاد دستوری، وظیفه دولت را صرفاً رونق

ساخت‌وساز بازنمایی کنند و این رویکرد به اسم حل‌وفصل بحران مسکن، زمینه را برای فروش حقوق مالکانه مازاد بر طرح‌های مصوب (تراکم‌فروشی) از طریق کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری و ضوابط ابلاغی شهرداری‌ها فراهم ساخته است. این نوع تبعیض بر مبنای تبعیض مسکونی ساختاری امکان‌پذیر شده و مکمل آن محسوب می‌شود. تبعیض مسکونی فضایی- مکانی: دولت‌ها به‌طور نظام‌مند مکان اجرای طرح‌های تأمین مسکن را که خانوارهای هدف آنها جزو دهک‌های درآمد پایینی هستند بیرون از شهرهای موجود یا در محدوده نامسکونی شهرها (در قالب احداث شهرک یا شهرهای جدید) انتخاب کرده‌اند. این مکان‌یابی، عیان‌ترین و شدیدترین شکل جداسازی گروه‌های کم‌درآمد در کل کشور است که با نقش آفرینی مستقیم دولت‌های طرف‌دار تأمین مسکن بازارگرا صورت می‌گیرد.

■ تبعیض مسکونی روزمره (مرتبط با استفاده مصرفی خانوارها از مسکن): در قوانین کشور هیچ قانونی (به‌جز تلاش برای کنترل قیمت اجاره در ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها) در مورد مبارزه با تبعیض مسکونی روزمره وجود ندارد. مالکان، موجران و مشاوران املاک درباره تبعیض‌ورزی با افرادی که به‌عنوان خریدار یا مستأجر به آنها مراجعه می‌کنند، محدودیت قانونی مؤثری ندارند (از جمله تبعیض در اجاره دادن واحد مسکونی، شرایط استیجار و تبعیض قیمتی) و در این وضعیت طرد و جداسازی اجتماعی رایج شده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تهیه و تدوین قانون جامعی در زمینه عدالت مسکونی با محوریت رفع تبعیض‌های ناروای رایج در نظام مسکن کشور که موارد ذیل در آن ملحوظ داشته شود:

- ۱. بازبینی کامل فرایند اعطای حقوق توسعه شهری (تعریف و تغییر کاربری و تراکم مجاز) با هدف یکپارچگی توسعه شهری با تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد؛
- ۲. بازتعریف سازوکارهای قانونی تهیه طرح‌های شهری در چارچوب نیازسنجی مسکونی خانوارهای نامالک با هدف کالازدایی از حقوق توسعه مسکونی؛

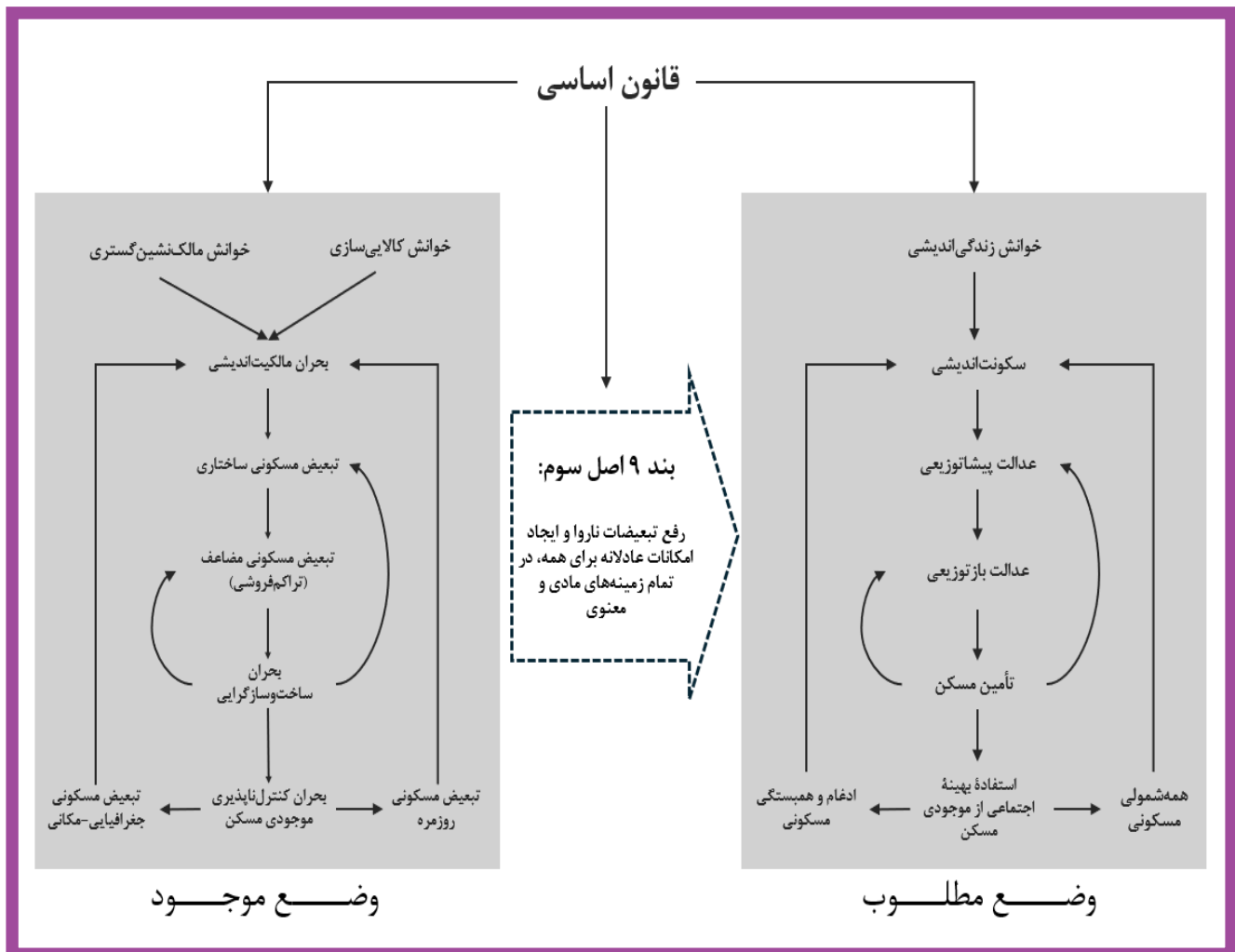
۳. حذف معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی چندلایه فاقد توجیه.

- ۱. تأمین مسکن استیجاری اجتماعی درون شهرهای کشور بر مبنای مرغوبیت مسکونی (درون بافت‌های مسکونی واقعاً موجود)؛
- ۲. بازبینی مکان‌یابی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر مبنای مرغوبیت مسکونی با بازنگری قوانین موجود؛
- ۳. ممنوع کردن سیاست‌هایی که منجر به جداسازی و طرد مسکونی خانوارهای کم‌درآمد می‌شوند.

۱. رفع تبعیض مسکونی روزمره:

- ۱. شناسایی و جرم‌انگاری مصادیق پر تکرار تبعیض مسکونی روزمره در بازار مسکن کشور برای حمایت قانونی با تأکید بر نهاد خانواده و خانوارهای آسیب‌پذیر؛
- ۲. بازبینی جامع قانون روابط موجر و مستأجر مصوب سال ۱۳۷۶ و قانون تملک آپارتمان‌ها، مصوب سال ۱۳۴۳ از منظر تبعیض مسکونی روزمره؛
- ۳. تسهیل قانونی و تشویق تشکیل اتحادیه‌های مستأجری (برای مثال، اتحادیه مستأجران محله‌محور) با هدف آگاهی‌رسانی و رسیدگی به امور مستأجران.

### چارچوب راهبردی رفع تبعیض مسکونی ناروا در نظام مسکن





## بیان / شرح مسئله

مقاومت کرده، همبستگی اجتماعی را تقویت و زمینه‌ای برای دیپلماسی مردمی فراهم کنند. با این حال، چالش‌هایی نظیر ضعف ساختاری، اختلال در شبکه‌سازی و نبود بستر مناسب قانونی مانع از بهره‌برداری کامل از این ظرفیت‌ها شد.

بی‌ثباتی اجتماعی و فروپاشی انسجام داخلی، حملاتی را آغاز کرد؛ اما تشکل‌های مردم‌نهاد با تکیه بر ظرفیت‌های اجتماعی، اقدامات قابل‌توجهی در حوزه‌های امدادی، روانی، معیشتی، امنیتی و رسانه‌ای انجام دادند. این نهادها توانستند در برابر پیامدهای جنگ

مسئله اصلی این پژوهش بررسی نقش و عملکرد تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت بحران جنگ ۱۲ روزه در ایران و بررسی فرصت‌ها و چالش‌های مدیریت مردم‌پایه بحران‌های آتی است. در این جنگ، رژیم صهیونی با اهدافی نظیر ایجاد هراس،

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در شبکه‌سازی آنها، عدم مهارت لازم برای مدیریت تفاوت‌های فرهنگی بین تشکل‌ها و... لازم به ذکر است؛ این مشکلات مانع از بهره‌برداری کامل از ظرفیت‌های مردمی شدند؛ امری که اهتمام سیاستگذار را به منظور رفع چالش‌های مذکور می‌طلبد تا بتوان از حداکثر ظرفیت این تشکل‌ها در بحران‌های آتی بهره برد.

برای رفع این موانع و استفاده بهینه از این ظرفیت‌ها در آینده، لازم است دولت نقش «کارگردان هوشمند» را ایفا کرده و با رویکرد مشارکتی، زمینه تعامل سازنده با تشکل‌ها را فراهم آورد. بنابراین تقویت آموزش، تسهیل شبکه‌سازی، فراهم‌سازی

بین‌المللی را در برمی‌گرفت. این تجربه باعث احیای بی‌سابقه همبستگی اجتماعی فراجناحی در کشور شد. لذا مشارکت نسل جوان، گروه‌های مذهبی و فعالان اجتماعی و سیاسی، زمینه‌ساز انسجام ملی و تقویت دیپلماسی مردمی شد. همچنین حمایت‌های مردمی در سطح بین‌المللی از جمله کشورهای اسلامی و برخی جوامع غربی، نقشی مهم در روایتگری و تقابل با تبلیغات رسانه‌ای دشمن ایفا کرد.

با این حال، عملکرد این تشکل‌ها با چالش‌هایی نیز مواجه بود؛ از جمله ضعف ساختاری تشکل‌های مردمی، ناهماهنگی

در طول جنگ ۱۲ روزه، تشکل‌های مردم‌نهاد نقش چشمگیری در مدیریت بحران ایفا کردند و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های اجتماعی و انسانی، به‌عنوان بازیگرانی مؤثر در عرصه‌های مختلف امدادی، روانی، معیشتی، امنیتی و رسانه‌ای ظاهر شدند. این تشکل‌ها شامل هلال احمر، خیریه‌ها، هیئت‌های مذهبی، گروه‌های جهادی، انجمن‌های صنفی، کانون‌های مساجد، بسیج و دیگر سازمان‌های مردم‌پایه بودند. اقدام‌های تشکل‌های فوق از مدیریت روانی جامعه، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، تأمین امنیت محلی، تا مستندسازی جنایات جنگی و دفاع از حقوق بشر در سطح

بستر قانونی، و بازتعریف نقش دولت از «رئیس» به «تسهیلگر» از الزامات اصلی این مسیر است.

تجربه جنگ ۱۲ روزه نشان داد که در شرایط بحرانی، نهادهای مردمی می‌توانند به ستون فقرات جامعه مقاوم و کنشگر بدل شوند. بهره‌گیری از این تجربه می‌تواند الگویی ماندگار برای مواجهه با چالش‌های آینده باشد، به شرط آنکه ساختار مشارکت اجتماعی بازآفرینی و نهادینه شود.

به‌منظور تقویت نقش تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت بحران‌های آتی، با الهام از تجربه موفق جنگ ۱۲ روزه پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. بازتعریف نقش دولت به‌عنوان «کارگردان هوشمند» در مواجهه با تشکل‌های مردم‌نهاد

در مواجهه با تشکل‌های مردم‌نهاد، دولت باید از نقش کارفرمایی فاصله بگیرد و در چارچوب یک حکمرانی مشارکتی، ضمن هدایت و حمایت، زمینه حضور مؤثر و سازمان‌یافته نهادهای مردمی را فراهم کند. این تحول مستلزم آموزش مدیران دولتی درباره تفاوت نهادهای اجتماعی با بخش خصوصی و تقویت رویکرد مشارکتی در فرایندهای تصمیم‌سازی است.

۲. اصلاح و تدوین نظام حقوقی مشارکت اجتماعی

بررسی‌ها نشان می‌دهد نیازی فوری به‌منظور تصویب و اجرای قوانین پشتیبان از جمله «قانون جامع مشارکت اجتماعی»،

«سیاست‌های کلی نظام در حوزه سرمایه اجتماعی و مشارکت اجتماعی» و مقررات خاص برای انواع نهادهای اجتماعی (مانند خیریه‌ها، کسب‌وکارهای اجتماعی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی و ...) وجود دارد. این چارچوب حقوقی باید شفاف، تسهیلگر، مشارکت‌محور و مبتنی بر اعتماد متقابل باشد.

۳. ایجاد سازوکار رسمی برای مشارکت تشکل‌ها در تصمیم‌گیری و نظارت

ایجاد جایگاه مشورتی برای تشکل‌های تخصصی در شوراهای تصمیم‌گیر و تنظیم‌گر سیاست اجتماعی در سطوح ملی و محلی، گامی ضروری به‌منظور نهادینه‌سازی مشارکت مردمی است. حضور نهادهای مردم‌نهاد در کمیسیون‌های مجلس، شورای اجتماعی کشور، هیئت دولت و شوراهای تخصصی می‌تواند به بازآفرینی اعتماد عمومی نیز کمک کند.

۴. تقویت شبکه‌سازی و هم‌افزایی بین تشکل‌های مردم‌نهاد

به‌منظور استفاده حداکثری از ظرفیت تشکل‌های مردمی، آنها باید از حالت فعالیت‌های جزیره‌ای و پراکنده خارج شوند و با حمایت دولت، در قالب شبکه‌های تخصصی (مانند شبکه محیط زیست، شبکه امداد اجتماعی، شبکه روایتگری) سازمان یابند. این شبکه‌سازی ظرفیت مواجهه با بحران‌های آینده را افزایش می‌دهد و از موازی‌کاری نیز جلوگیری می‌کند.

۵. آموزش و توانمندسازی دولت، مردم

و تشکل‌ها

توسعه دانش و مهارت‌های مورد نیاز در زمینه «کار تشکیلاتی»، «مشارکت اجتماعی»، «نظارت مدنی»، «قانون‌مداری» و «حکمرانی مشارکتی» برای همه ذی‌نفعان (اعضای تشکل‌ها، مردم و کارگزاران دولتی) باید در دستور کار قرار گیرد. این آموزش‌ها زمینه‌ساز افزایش بهره‌وری مشارکت، کاهش تعارضات نهادی و عینیت یافتن حکمرانی مشارکتی خواهد شد.

۶. تقویت روایتگری و دیپلماسی عمومی توسط نهادهای مردم‌نهاد

تشکل‌های دارای مقام مشورتی در سازمان ملل و نهادهای مشابه باید در حوزه مستندسازی و افشای جنایات جنگی دشمن فعال شوند. دولت باید بستر حضور بین‌المللی آنها را در نشست‌ها و مجامع فراهم کرده و با تأمین امنیت حقوقی آنها، از سانسور خودخواسته و انفعال رسانه‌ای جلوگیری کند.

۷. گسترش بسترهای قانونی و نهادی برای تشکل‌یابی آسان و سریع

در شرایط بحران، تشکل‌یابی سریع و بهره‌وری بالا مستلزم حذف موانع بوروکراتیک، تسهیل صدور مجوزها، حمایت مالی و تخصیص امکانات عمومی (نظیر فضا، رسانه، زیرساخت دیجیتال) به نهادهای مردمی است. این اقدامات باید در قالب بسته‌های حمایت فوری برای دوران اضطرار طراحی شوند.



## بیان / شرح مسئله

توسعه نهادهای پشتیبان (مانند انکوباتورها، مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌ها) می‌تواند به تقویت زیرساخت‌های مدیریتی و مالی این بنگاه‌ها کمک کند. ترسیم الگوها و سازوکارهای حمایتی که دولت‌های مختلف از طریق آن، ضمن حمایت از فعالیت کسب‌وکارهای اجتماعی، زمینه حل مسائل عدیده اجتماعی را فراهم می‌کنند، موضوع گزارش حاضر است.

عملکردشان، دسترسی به منابع مالی سنتی برای آن‌ها به چالشی جدی تبدیل شده است. از این رو، حمایت‌های مالی دولتی و ابزارهای حمایتی مانند یارانه‌ها، معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات بیمه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. همچنین، حمایت‌های غیرمستقیم از طریق ایجاد چارچوب‌های قانونی شفاف، همکاری با بنیادها و نهادهای غیردولتی و

کسب‌وکارهای اجتماعی، به‌عنوان بنگاه‌هایی هدفمند با ترکیب اهداف اجتماعی و اقتصادی، نقش مهمی در حل مشکلات اجتماعی همچون فقر، بیکاری و نابرابری‌های اجتماعی دارند. برخلاف شرکت‌های تجاری که به دنبال حداکثرسازی سود هستند، این کسب‌وکارها به دنبال ایجاد ارزش افزوده و تأثیر مثبت بر جامعه هستند؛ اما به‌دلیل ماهیت دوسویه

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که حمایت‌های مالی دولتی از کسب‌وکارهای اجتماعی به دو دسته حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند:

حمایت‌های مستقیم شامل: ابزارهایی نظیر یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض، معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات بیمه‌ای و قراردادهای تدارکاتی هستند که از طریق دستگاه‌های دولتی و صندوق‌های مالی ارائه می‌شوند. در اروپا، برخی کشورها مانند اتریش، فنلاند، ایتالیا، لوکزامبورگ، مالت و هلند حمایت‌های

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد‌های پژوهش براساس یافته‌های به‌دست آمده از مطالعه حاضر به شرح زیر است. این پیشنهادها متناسب با ویژگی‌های فرهنگی کشور ارائه شده و ظرفیت‌های سیاسی و اجرایی کشور را نیز در نظر گرفته است:

### تدوین چارچوب‌های قانونی جامع و شفاف

ایجاد قوانین و مقرراتی که ابزارهای حمایتی دولتی را تعیین کرده باشند و با تعریف شاخص‌های شفاف و قابل سنجش ارزیابی اثر اجتماعی، سازوکارهای تخصیص حمایت‌های مذکور به کسب‌وکارهای اجتماعی را مشخص کنند.

### تقویت سازوکارهای ارزیابی تأثیر

استفاده از شاخص‌های عملکردی استاندارد برای سنجش تأثیرات اجتماعی و مالی این حمایت‌ها.

ایجاد سازوکار ارزیابی و رتبه‌بندی کسب‌وکارهای اجتماعی به‌منظور بررسی

مالی را به‌صورت کامل و مستمر ارائه می‌کنند؛ درحالی‌که کسب‌وکارهای اجتماعی در برخی کشورها همچون بلغارستان، کرواسی، جمهوری چک، دانمارک، استونی، یونان، مجارستان، اسلواکی، اسلوانی، اسپانیا، سوئد و بریتانیا، از حمایت‌های محدود یا ناپایدار دولتی بهره‌مند هستند.

همچنین حمایت‌های غیرمستقیم از طریق تدوین چارچوب‌های قانونی و ایجاد سازوکارهای ارزیابی تأثیر در کنار مشارکت نهادهای غیردولتی مانند بنیادها

کارآمدی حمایت‌های ارائه‌شده و ارزیابی میزان تأثیر آنها بر پایداری و توسعه کسب‌وکارهای اجتماعی.

### تقویت شبکه‌های ارتباطی و همکاری‌های بین‌بخشی

ایجاد و تقویت شبکه‌های ارتباطی میان دولت، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی به‌منظور انتقال دانش و تجربه‌های موفق.

برگزاری کنفرانس‌ها، کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی مشترک به‌منظور بهبود فرایندهای حمایت مالی.

### حمایت از مراکز رشد، انکوباتورها و شتاب‌دهنده‌ها

توسعه و حمایت از مراکز رشد و انکوباتورهای کسب‌وکارهای اجتماعی به‌عنوان یکی از الگوهای مؤثر در ایجاد زیرساخت‌های مدیریتی و مالی.

ارائه برنامه‌های شتاب‌دهی باهدف افزایش سرعت رشد و آماده‌سازی کسب‌وکارهای

و سازمان‌های مردم‌نهاد اجرا می‌شوند. تجربیات موفق کشورهای مختلف، به‌ویژه در اروپا، نشان می‌دهد که تدوین قوانین منسجم و شفاف، ایجاد سیستم‌های نظارتی و تقویت همکاری‌های بین‌بخشی از عوامل کلیدی در اثربخشی حمایت‌های مالی هستند. علاوه بر این، نهادهای پشتیبان مانند مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌ها با ارائه خدمات مشاوره‌ای، آموزشی و راهبردی، به افزایش تاب‌آوری و رشد سریع کسب‌وکارهای اجتماعی کمک می‌کنند.

نویا برای جذب سرمایه‌گذاری و حمایت از شتابنده‌های غیردولتی.

### ایجاد بسترهای نهادی با هدف

#### تسهیل شراکت‌های عمومی و خصوصی

فراهم کردن بسترهای نهادی که به افزایش سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و مشارکت‌های مردمی در حوزه کسب‌وکارهای اجتماعی منجر شود.

#### طراحی سیاست‌هایی که همکاری

بین دولت‌ها و بخش غیردولتی را در قالب قراردادهای تدارکاتی و خرید کالا و خدمات تقویت کند.

### شناسایی و تمرکز بر حوزه‌های هدفمند

شناسایی و اختصاص منابع کافی به حوزه‌های خاصی که نیاز به حمایت مالی و توسعه بیشتری دارند، مانند حوزه‌های آموزشی، بهداشتی و خدمات اجتماعی و سایر حوزه‌هایی که به دلایل مختلف جذابیت چندانی برای بخش خصوصی ندارند.

# اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه مقر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20860](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20860)

دفتر مطالعات سیاسی

۲۰۸۶۰  
۱۴۰۴/۰۵/۰۷



مجالس کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی (ایران، اندونزی و جمهوری ترکیه) و رایزنی‌های دوجانبه رئیس قوه مقننه با رؤسای مجالس کشورهای اسلامی، می‌تواند در تقریب مواضع سیاسی کشورهای اسلامی مؤثر باشد. از طرفی حضور فعال هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم در کمیته‌های تخصصی به‌ویژه دو کمیته دائمی فلسطین و کمیته امور سیاسی و روابط خارجی، مستلزم اشتراک‌گذاری دانش، تجارب و تبادل مستمر اسناد مرتبط با مرجعیت دبیرخانه کل است.

مجالس کشورهای اسلامی، طبیعی است که جمهوری اسلامی ایران باید نقش فعالی را برای رفع خلأهای سیاسی و حقوقی گسترش روابط پایدار با دبیرخانه کل اتحادیه بین‌المجالس اسلامی ایفا کند. زیرا میزبانی از دبیرخانه‌های مجامع پارلمانی، از شاخص‌های سنجش و ارزیابی میزان کارآمدی و اثربخشی نمایندگان در حوزه دیپلماسی پارلمانی است. انتفاع حداکثری از ظرفیت دیپلماسی پارلمانی سران بین تروئیکای اتحادیه

روند تکوین و تأسیس اتحادیه مجالس کشورهای اسلامی با ابتکار و دیپلماسی پارلمانی فعال جمهوری اسلامی ایران در حاشیه اجلاس‌های اتحادیه بین‌المجالس جهانی شکل گرفت. این امر نشان می‌دهد نوآوری هیئت‌های دیپلماتیک قوه مقننه در مجامع بین‌المللی نقش مهمی را در ارتقای ارزش افزوده رایزنی‌های دیپلماتیک نمایندگان برای کمک به دیپلماسی رسمی ایفا می‌کند. با توجه به نقش مهم و تأثیرگذار مجلس شورای اسلامی در تأسیس اتحادیه

## مسئله اصلی

یکی از ظرفیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم برای کمک به تحقق سرفصل‌های سیاست خارجی در قانون برنامه هفتم پیشرفت، تقویت زیرساخت‌های سیاسی دیپلماسی مجامع پارلمانی از طریق رفع

## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

الف) نقاط قوت

تبادل اسناد و تبیین ظرفیت مجالس اسلامی برای ارتقای شاخص‌های امنیت غذایی و مقابله با بیماری‌های فراگیر و همچنین رایزنی نظام‌مند اعضا برای برگزاری اجلاس رؤسای مراکز پژوهشی مجالس اسلامی و شرکت در همایش‌های مرتبط، با انعقاد توافق‌نامه مقر با سهولت بیشتری امکان‌پذیر خواهد بود و اثربخشی و کارایی هیئت دیپلماتیک مجلس دوازدهم در اتحادیه مجالس کشورهای اسلامی را نیز ارتقا می‌دهد.

با کنشگری فعال مجلس شورای اسلامی و با موافقت رکن کنفرانس این اتحادیه، دبیرخانه کل اتحادیه مجالس کشورهای اسلامی در تهران مستقر شده که ظرفیت مناسبی را برای ارتقای ارزش‌افزوده دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در مجامع بین‌المللی فراهم کرده است.

با ترمیم روابط سیاسی جمهوری اسلامی ایران با برخی کشورهای مهم و تأثیرگذار جهان اسلام همچون عربستان، مصر، امارات، لیبی و بحرین، تصویب این لایحه می‌تواند کارکرد دبیرخانه کل برای تقویت تعاملات سیاسی مجلس دوازدهم با همتایان خود را افزایش دهد.

تصویب لایحه موافقت‌نامه مقر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه اتحادیه

خلأهای تقنینی و سیاسی توافق‌نامه‌های مقر مجامع پارلمانی مستقر در تهران است. در این میان طولانی شدن زمان تصویب توافق‌نامه مقر که از دوره مجلس یازدهم به تعویق افتاده است، به مانعی برای انتفاع

مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی به شماره ثبت ۱۹۹، نقش مهمی را در حُسن انجام فعالیت‌های دبیرخانه کل منطبق با کارکردهای تعریف شده در ماده (۱۷) اساسنامه اتحادیه مذکور خواهد داشت.

نقش دبیرخانه کل در تقریب مواضع سیاسی مجالس جهان اسلام بسیار تأثیرگذار بوده که دارای بازخورد مثبت در اتحادیه بین‌المجالس جهانی است. در حال حاضر، مجالس جهان اسلام از قطب‌های قدرتمند تصمیم‌گیری در اتحادیه بین‌المجالس جهانی هستند.

در حالی که مهم‌ترین اهداف معماران جنگ روایت‌ها و شناختی دشمن به سمت القای انزوای ایران در مجامع بین‌المللی سوق پیدا کرده است، تصویب این لایحه می‌تواند مصداقی از وزن سیاسی و کنشگری فعال جمهوری اسلامی ایران در عرصه سیاست خارجی تلقی شود.

تکلیف به چشم‌پوشی از مصونیت توسط دبیرکل در این موافقت‌نامه ذکر نشده است و پیشنهاد می‌شود در صورت امکان این موضوع در موافقت‌نامه حاضر درج شود.

ب) نقاط قابل تأمل

برخی ملاحظات لایحه موافقت‌نامه مقر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دبیرخانه اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی عبارتند از:

سیاسی و حقوقی از پتانسیل‌های میزبانی از دبیرخانه کل تبدیل شده است، در حالی که نوعی رقابت بین کشورهای مهم جهان اسلام همچون عربستان، امارات و کویت برای میزبانی از دبیرخانه کل وجود دارد.

در ماده (۳)، بند «۸» قید شده است: «کشور میزبان در راستای اعمال حق حاکمیت و به‌منظور حفظ منافع ملی خود، می‌تواند محل دبیرخانه را بازستاند، مشروط بر اینکه به سرعت مکان جدیدی به دبیرخانه اختصاص داده شود، به طوری که عملکرد دبیرخانه مختل نشود».

پیشنهاد می‌شود قبل از بازستاندن مکان مقر دائمی و به‌منظور مختل نشدن عملکرد دبیرخانه، مکان جدید مشخص و اختصاص داده شود.

در بند «۲-۳» ماده (۳) یک واژه در متن ترجمه شده موافقت‌نامه از قلم افتاده که در دامنه تعهدات جمهوری اسلامی ایران مؤثر است. در این بند مقرر شده است: «نگهداری اساسی / عمده» تجهیزات ارائه شده به دبیرخانه کل بر عهده کشور میزبان یعنی جمهوری اسلامی ایران است. این تعبیر معادل «Major Maintenance» است؛ در حالی که در متن ارائه شده فارسی، واژه «عمده/ اساسی» حذف شده است. به تعبیر دیگر هر نوع نگهداری بر عهده دولت میزبان نیست، بلکه صرفاً موارد عمده بر عهده دولت جمهوری اسلامی ایران است.

در بند «۱» ماده (۱۰)، منظور قانونگذار از نمایندگان فیلم یا سایر نمایندگی‌های اطلاع‌رسانی منسوب به دبیرخانه واضح‌تر بیان شود.

■ شایسته است اشاره به لزوم رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا یا اصلاح این موافقت‌نامه به‌طور خاص در تبصره ماده واحد صورت گیرد.

■ شایان ذکر است بخش ۲۰ کنوانسیون مزایا و مصونیت‌های ملل متحد، متضمن

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

■ اغلب کشورهای اسلامی در مناطق مهم ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک قرار دارند، به همین دلیل حمایت نمایندگان از طرح‌هایی همچون کریدور شمال - جنوب یا کریدور شرق و غرب و همچنین رایزنی رؤسای مجالس جهان اسلام برای رفع موانع تقنینی تبادلات اقتصادی و تجاری بین کشورهای اسلامی، موجب خواهد شد نقش و جایگاه دبیرخانه کل اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی به‌عنوان مرجع هماهنگ‌کننده فعالیت‌های اتحادیه افزایش یابد.

حق و تکلیف برای دبیرکل برای چشم‌پوشی از مصونیت کارمندان است. این امکان و الزام به این دلیل فراهم می‌شود که بهره‌مندی از مصونیت برای کارمندان به دلیل انجام وظایف محوله است و نه بهره‌گیری از این امتیاز برای اقدامات شخصی، از این‌رو در صورت تخلف از

■ یکی از روش‌های مرسوم ارتقای ارزش‌افزوده دیپلماسی پارلمانی، استفاده از ظرفیت دبیرخانه‌های دائمی مجامع پارلمانی است. دبیرخانه دائمی مجمع مجالس آسیایی و کنفرانس حمایت از انتفاضه فلسطین در تهران قرار دارد؛ ولی نقشه راه عملیاتی برای انتفاع سیاسی و تبلیغاتی از دبیرخانه‌های مذکور جهت افزایش شعاع تأثیرگذاری دیپلماسی پارلمانی کشورمان وجود ندارد. تصویب توافق‌نامه مقر بین دولت جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه مجالس عضو سازمان کنفرانس اسلامی در کنار ترسیم نقشه راه

الزامات، مقررات و قوانین دولت مقر، می‌توان آن امتیازها و مصونیت‌ها را سلب کرد. تکلیف به چشم‌پوشی از مصونیت توسط دبیرکل در این موافقت‌نامه ذکر نشده است و پیشنهاد می‌شود در صورت امکان این موضوع در موافقت‌نامه حاضر نیز درج شود.

مشخص برای انتفاع حداکثری از دبیرخانه‌های فوق‌الذکر، می‌تواند موتور پیشران دیپلماسی مجامع پارلمانی برای کمک به تحقق فصل ۲۱ قانون برنامه هفتم پیشرفت باشد.

■ اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی در حاشیه اجلاس اتحادیه بین‌المجالس جهانی در مادرید پایه‌گذاری شد، به همین دلیل تبیین نقشه راه دیپلماتیک چهارساله مجلس دوازدهم در اتحادیه بین‌المجالس جهانی، می‌تواند لنگرگاه سیاسی مناسبی برای تقویت دیپلماسی پارلمانی مقر قلمداد شود.



## بیان / شرح مسئله

صحیحی از این مفهوم ایجاد نشود، نمی‌توان انتظار جدی از اثربخشی قوانین این حوزه را داشت. در این گزارش برای پاسخ به پرسش‌های مربوط به چیستی، چرایی و الزامات شفافیت، از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده می‌شود. داده‌ها و تحلیل‌ها براساس مرور اسناد قانونی مرتبط با شفافیت در ایران، در حوزه مبارزه با فساد و شفافیت تهیه شده است.

شفافیت، تعیین‌چیستی همان امری است که باید از قوای سه‌گانه مطالبه شود. در این گزارش، مسئله اصلی «چیستی شفافیت مورد انتظار از قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌ها و نیز چرایی و الزامات آن» است. در واقع، فهم دقیق «چیستی»، «چرایی» و «الزامات» شفافیت، از تکلیف صرف بر اجرای قوانین مرتبط در این حوزه اولی‌تر است و چه‌بسا تا زمانی که درک

تجربه فسادستیزی، کشورها را به‌سوی شفافیت، به‌عنوان یکی از ضروری‌ترین الزامات مقابله با فساد، رهنمون داشته است. کشورها، به‌رغم قوانین گوناگون، برای چرایی شفافیت ادله‌ای ارائه می‌کنند و از آن، کارکردها و ثمره‌هایی را انتظار دارند که توجه به آن چرایی‌ها، کارکردها و ثمره‌ها، حدود و ثغور شفافیت مدنظرشان را روشن می‌کند. تعریف

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

می‌کند؛ به‌عبارت دیگر، شفافیت دارای سطوح مختلفی است که در عمل امکان‌پذیری کامل در همه ابعاد ممکن نیست؛ اما حرکت مستمر به‌سوی سطوح بالاتر آن ضروری است. از منظر فلسفی، شفافیت دواهمیت‌بنیادین دارد: اول، شفافیت حقوقی و اخلاقی مردم برای آگاهی از عملکرد نمایندگان و مدیرانشان است که بازتاب عدالت و پاسخ‌گویی در نظام حکمرانی محسوب می‌شود. دوم، شفافیت، شرط لازم و پیش‌نیاز مقابله مؤثر با فساد به‌عنوان یکی از مخرب‌ترین مشکلات جامعه است. در این وجه، شفافیت پیرواهمیت مقابله با فساد ضرورت می‌یابد. در نهایت، به‌منظور افزایش اثربخشی

شده، شفافیت فراتر از انتشار داده‌های خام یا گزارش‌های گزینشی است؛ شفافیت واقعی یعنی ایجاد فرایندی پیوسته در دستگاه‌های اداری که ابهامات و پرسش‌های ذهنی جامعه درباره تصمیمات، چرایی، چگونگی و پیامدهای عملکرد آنها را به‌طور مؤثر و مستمر برطرف کند. به این معنا، شفافیت عبارت است از: قابلیت مشاهده‌پذیری کامل، بی‌وقفه و اراده‌مند عملکرد قدرت و استفاده از اختیارات حاکمیت توسط آحاد مردم به‌عنوان صاحبان اصلی قدرت سیاسی. این رویکرد، شفافیت را نه به‌صورت مفهومی مطلق (صفر و یک)، بلکه به‌عنوان پدیده‌ای ذومراتب و تابع منطق فازی معرفی

بررسی قوانین اصلی کشور نشان می‌دهد که مهم‌ترین پایه‌های قانونی شفافیت، شامل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون رسیدگی به دارای مقامات، قانون برنامه‌های توسعه، قانون شفافیت مالی فعالیت‌های انتخاباتی و قانون شفافیت قوای سه‌گانه است. این قوانین به‌صورت پراکنده به مسئله شفافیت پرداخته‌اند و فاقد تعریف جامع، یکپارچه و صریح از چیستی شفافیت‌اند.

نبود تعریف واضح شفافیت در قوانین یکی از چالش‌های اساسی است که موجب سردرگمی در فهم و اجرای دقیق این تکلیف قانونی شده است. براساس مطالعات انجام

سیاست‌ها و قوانین مرتبط، تعریف و تبیین علمی دقیق از شفافیت باید در اولویت قرار گیرد و براساس آن چارچوب‌های قانونی و اجرایی تدوین و اصلاح شود. این اقدام، امکان جلوگیری از سوءبرداشت‌ها، ارتقای سطح پاسخ‌گویی، بهبود اعتماد عمومی و مقابله مستمر با فساد را فراهم می‌کند. توجه به ماهیت پیچیده و چندبعدی شفافیت همچنین امکان تنظیم راهکارهای مرحله‌ای و سازگار با ظرفیت‌های موجود را فراهم کرده است که در عمل می‌تواند موجب ارتقای تدریجی کیفیت

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. بازگشت به اصول و استانداردهای شناخته‌شده تدوین قوانین ضروری است که در فرایند قانونگذاری، به‌ویژه در قوانین ناظر به شفافیت، از جمله قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، به‌طور جدی اصول و استانداردهای جهانی تدوین قوانین رعایت شود. نبود تعریف دقیق و علمی واژه کلیدی «شفافیت» ضعف اساسی این قانون است که بایسته است اصلاح شود تا قانونگذاری برپایه مفاهیم روشن و قابل فهم صورت پذیرد.

۲. تعیین مرجع ناظر بر کیفیت و ساختار قوانین به‌منظور تضمین انطباق قوانین با استانداردهای قانونی از نظر شکل و ساختار، باید مرجعی مشخص و ذیصلاح تعیین شود که وظیفه نظارت دقیق، اصلاح و نیز ضمانت اجرای رعایت این استانداردها را برعهده گیرد. این اقدام از انتشار قوانین ناقص یا

حکمرانی شفاف و پاسخ‌گو شود.

در راستای تحقق مؤثر شفافیت، طیف گسترده‌ای از الزامات شناسایی شده است که عبارت‌اند از:

(الف) فهم مشترک از شفافیت؛

(ب) تبیین چرایی لزوم شفافیت؛

(ج) بازتعریف فساد با محوریت «سلب اعتماد و سلب مشروعیت»؛

(د) اراده‌مندی در شفافیت‌گرایی؛

(ه) رفع خلأهای قانونی و مقررهای؛

(و) زیرساخت‌های فناورانه؛

(ز) حذف حداکثری عاملیت انسان؛

(ح) فرهنگ‌سازی برای شفافیت؛

(ط) سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها؛

(ی) تجارب جهانی و سازوکارهای بومی‌سازی آن؛

(ک) تقویت و ساده‌سازی سازوکارهای قانونی مطالبه‌گری عمومی شفافیت؛

ل (شناسایی و رفع مهم‌ترین موانع شفافیت؛

م) سنجش فاصله وضع شفافیت موجود با وضع مطلوب آن.

ناکارآمد جلوگیری می‌کند و کیفیت کل روند قانونگذاری را ارتقا می‌بخشد.

۳. الزام به تصریح «چرایی» و «کارکردهای مورد انتظار» در متون قانونی

قانونگذار موظف است در هر قانون به‌صورت روشن و شفاف دلایل وضع قانون و اهداف عملیاتی آن را به‌صراحت بیان کند. تصریح چرایی و اهداف پایه محکمی برای اعتبار و بازدهی قانون فراهم می‌آورد.

۴. تعریف دقیق و جامع «شفافیت» در قوانین

باید در متن قوانین مربوط، تعریفی علمی، جامع و منطبق بر واقعیت‌های عملی شفافیت لحاظ شود. این تعریف باید تمام کارکردهای کلیدی شفافیت، به‌ویژه نقش آن در مقابله با فساد و ارتقای پاسخ‌گویی، را دربرگیرد تا امکان شناسایی، سنجش و مطالبه‌گری مؤثر فراهم شود.

۵. بازتعریف فساد اداری مبتنی بر مفهوم «سلب اعتماد و مشروعیت»

تعریف فساد اداری باید به‌گونه‌ای بازنگری شود که محور آن آسیب‌های اجتماعی-سیاسی مانند سلب اعتماد عمومی و کاهش مشروعیت نظام حکمرانی باشد. ضمن اینکه، اشکال مختلفی از ناشفاف بودن- از جمله گزارش‌های نادرست، پنهان‌کاری اطلاعات و تأخیر در دسترسی مردم به داده‌ها - به‌عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته شوند.

۶. تکمیل و اصلاح قانون «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»

لازم است این قانون با هدف رفع خلأهای تعریفی و راهبردی اصلاح و تکمیل شود؛ به‌گونه‌ای که تعریف دقیق شفافیت و دلایل ضرورت آن به‌وضوح در متن قانون درج شود. همچنین، باید وظایف نهادها و محدوده نظارت، سازوکارهای اجرایی و الزامات پاسخ‌گویی به‌صورت صریح بیان شوند تا قانون در عمل قابلیت تحقق یابد و نقش مؤثری در تضمین شفافیت ایفا کند.

# تجربه‌نگاری دستگاه‌های اجرایی در مقررده‌گذاری مدیریت تعارض منافع؛

## رهاوردی برای تصویب قانون

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20864](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20864)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۸۶۴  
۱۴۰۴/۰۵/۰۸

### بیان / شرح مسئله

دقیق‌تر چالش‌ها و ارائه راهکارهای واقع‌بینانه به‌منظور بهبود فرایند تدوین و اجرای مقررات در حوزه مدیریت تعارض منافع کمک‌کننده باشد. این گزارش تلاش دارد مبتنی بر نتایج کارشناسانه و تخصصی حاصل از تجارب زیسته دستگاه‌های اجرایی، اقدامات، چالش‌ها و راهکارهای مدیریت تعارض منافع را بررسی و ارائه کند.

منافع، در کشور صورت گیرد. به‌دلیل پیچیدگی‌های حقوقی و کارکردی موضوع، سیاستگذاری در این حوزه نیازمند بهره‌گیری از تجارب میدانی، تحلیل‌های کیفی و تعامل مستمر با بدنه اجرایی است. لذا، تجربه‌نگاری مقررده‌گذاری در دستگاه‌های اجرایی می‌تواند ضمن مستندسازی تجارب و دیدگاه‌های کارشناسی، برای شناسایی

مدیریت تعارض منافع، به‌عنوان یکی از الزامات حکمرانی شفاف و پاسخ‌گو، در سال‌های اخیر در دستور کار دستگاه‌های سیاستگذار و اجرایی کشور قرار گرفته است. اهمیت این موضوع در پیشگیری از فساد منجر شده تا اقداماتی نظیر ارائه لایحه و طرح به‌منظور تحقق این هدف و تصویب قانونی مستقل درباره مدیریت تعارض

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نفت (دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در فرایندهای واگذاری و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های صنعت نفت)، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور (بخشنامه نحوه مدیریت تعارض منافع مبتنی بر اشتغال همزمان، تعارض درآمد و وظیفه مربی و آزمونگر و تعارض مالی)، سازمان بورس و اوراق بهادار (تدوین مصوباتی با استانداردهای بالا نظیر مصوبه هیئت‌مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار درخصوص اصلاح دستورالعمل‌های «تأسیس و فعالیت سبگردان» و «تأسیس و فعالیت گروه خدمات بازار سرمایه/ اصلاحات

و تسهیلات، برون‌سپاری پروژه‌ها، استخدام، انتصاب و سفرهای خارجی/آموزش کارکنان، تدوین راهکارهای مدیریت تعارض منافع/ اختصاص نقشه راه مدیریت تعارض منافع در ذیل نقشه راه سلامت اداری)، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (تدوین و ابلاغ شیوه‌نامه مدیریت مصادیق تعارض منافع سال/ تدوین و ابلاغ دستورالعمل مدیریت تعارض منافع سال، طراحی سامانه کنترل پروژه، طراحی فرم‌های نظرسنجی)، وزارت جهاد کشاورزی (تدوین و ابلاغ بخشنامه به همه واحدها برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع)، وزارت

یافته‌های گزارش حاکی از آن است که نزدیک به بیست دستگاه، پیش از تصویب لایحه مدیریت تعارض منافع و تبدیل شدن به قانون، در مقررده‌گذاری در این حوزه گام‌های موفقی برداشته‌اند و با شناسایی مصادیق تعارض منافع، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی را به‌منظور مدیریت تعارض منافع دستگاه خود صادر کرده‌اند. از جمله این دستگاه‌ها می‌توان به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (تدوین بخشنامه مدیریت تعارض منافع مشتمل بر اعطا، صدور و تمدید مجوز اشتغال، سهام‌داری و مالکیت کارکنان، امتیاز

دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران)، سازمان برنامه و بودجه (بخشنامه مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از تبانی در ارجاع کار)، ستاد مرکزی بنیاد شهید و امور ایثارگران (برگزاری نشست‌های متعدد برای شناسایی مصادیق تعارض منافع، راه‌اندازی سامانه سجایا)، سازمان تأمین اجتماعی (دستور اداری مدیریت تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه/ آیین‌نامه تعارض منافع در سازمان‌ها و صندوق)، بیمه مرکزی (طراحی آیین‌نامه مدیریت تعارض منافع)، شهرداری تهران (مصوبه مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران/ طرح «اصلاح مصوبه مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران»)، سازمان بهزیستی (بخشنامه مدیریت تعارض منافع سازمان بهزیستی ناظر بر موقعیت متعارض «اشتغال همزمان» و «رابطه خویشاوندی»، وزارت آموزش و پرورش (قانون

اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی، بخشنامه مدیریت تعارض منافع در آموزش و پرورش) و سایر دستگاه‌ها اشاره کرد. لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع»، نقاط قوتی دارد؛ از جمله تبیینی شفاف از واحد مسئول در هر دستگاه که نقش نهادها را مشخص می‌کند و مسئولیت‌پذیری را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، واحدهای استانی نیز به‌خوبی تعریف شده‌اند و مکانیزم ارتباطی بین واحدهای استانی و ملی پیش‌بینی شده 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 می‌شوند.

باوجود نکات قوت مذکور، بررسی‌های انجام شده نشان داد که فرایند مقرره‌گذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع با مجموعه‌ای

از چالش‌های حقوقی، نهادی و اجرایی روبه‌روست. نخستین چالش، تداخل مقررات جدید با قوانین پیشین و مؤخر است که می‌تواند منجر به ناهماهنگی در اجرا و تعارض‌های حقوقی شود. فقدان سازوکار مشخص برای ارزیابی تطابق قوانین جدید با چارچوب‌های قانونی موجود، این مسئله را تشدید می‌کند.

دوم، تعارض منافع سازمانی یا سیستمی، به‌ویژه در نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی، مانند سازمان بورس و بیمه مرکزی، پیچیدگی‌هایی دارد که اغلب در مقررات‌گذاری نادیده گرفته می‌شود و ممکن است به اختلال در عملکرد این نهادها بینجامد.

سوم، ضعف ضمانت اجرایی احکام در نهادهای صنفی و عمومی غیردولتی، مانند مدارس غیردولتی یا مراکز صنفی تخصصی، اجرای مؤثر سیاست‌های مرتبط را با مشکل مواجه کرده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای پاسخ‌گویی به چالش‌های شناسایی شده، مجموعه‌ای از تجارب دستگاه‌ها به این شرح پیشنهاد می‌شود:

▶ طراحی سازوکارهای ارزیابی تطبیقی قوانین جدید با مقررات موجود پیش از تصویب نهایی، به‌منظور پیشگیری از تداخل‌ها و تعارض‌های قانونی.

▶ منظور داشتن اقتضائات دستگاهی در تجویز راهبردی مدیریت تعارض منافع.

▶ بازشناسی و تحلیل دقیق تعارض منافع (ساختاری) سیستمی در سطح نهادهای تنظیم‌گر، همراه با طراحی احکام ویژه برای مدیریت این شکل از تعارضات منافع.

▶ تفکیک روشن میان محدودسازی‌های بی‌ضابطه و مدیریت اصولی تعارض منافع از طریق تدوین دستورالعمل‌ها و شاخص‌های

دقیق اجرایی به‌منظور پرهیز از قفل شدن دستگاه‌ها.

▶ پیش‌بینی اجرای مرحله‌ای (آزمایشی) قانون برای ارزیابی آثار و پیامدهای اجرایی پیش از ابلاغ دائمی.

▶ تدوین پیوست‌های آموزشی و فرهنگی به‌منظور ارتقای آگاهی عمومی و خلق گفتمان حرفه‌ای با هدف تسهیل در اجرای قانون.

▶ تقویت ساختارهای درون‌سازمانی (کمیته سلامت اداری و هیئت رسیدگی به تخلفات اداری) به‌جای ایجاد هیئت‌های جدید و هماهنگی قانون جدید با برنامه‌های بالادستی (چابک‌سازی).

▶ توسعه سامانه‌های مدیریتی، ثبتی و مالی در شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع.

▶ بازنگری در نقش دولت در بازار سرمایه

(محدودسازی نقش دولت از یک بازیگر مستقیم به ناظر و سیاستگذار).

▶ اصلاح لایحه تعارض منافع متناسب با ساختار و عملکرد نهادهای تنظیم‌گر به‌منظور حفظ و تقویت نقش حاکمیتی نهادهای تنظیم‌گر.

▶ پوشش قانونی اشخاص صنفی (مانند کانون وکلا یا کانون‌های فعال در بازار سرمایه) مرتبط با وظایف حاکمیتی در لایحه.

▶ توجه ویژه به تضمین شفافیت، رعایت حقوق شهروندی و حفظ استقلال نهادی در فرایندهای مدیریت تعارض منافع.

▶ تشکیل کارگروه‌های تخصصی به تفکیک دستگاه‌های خدماتی، اقتصادی، نظارتی و... در راستای متناسب‌سازی احکام با مأموریت‌های ایشان.

# الزامات قانونی ارائه اطلاعات شرکت‌ها به وزارتخانه‌های دولت

(مطالعه موردی: آمریکا)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20867](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20867)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۸۶۷  
۱۴۰۴/۰۵/۱۱

## بیان / شرح مسئله

وزارتخانه‌های دولت آمریکا و تحلیل تأثیرات آن بر شفافیت اطلاعاتی، مسئولیت‌پذیری شرکت‌ها، کارایی نظارت دولتی و آثار اقتصادی آن خواهد پرداخت. همچنین، نتایج این گزارش می‌تواند به‌عنوان مبنای اتخاذ تصمیمات برای بهینه‌سازی قوانین و الزامات مشابه استفاده شود.

می‌گیرد. آمریکا به‌عنوان یکی از کشورهای توسعه‌یافته سیستم‌های پیچیده‌ای برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات شرکت‌ها از طریق الزامات قانونی متنوع در سطح وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی مختلف دارد. در این راستا، این پژوهش به بررسی الزامات قانونی ارائه اطلاعات شرکت‌ها به

در بسیاری کشورها، از جمله آمریکا، شرکت‌ها به رعایت الزامات قانونی برای ارائه اطلاعات به وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی موظف‌اند. این الزامات نه فقط در راستای تأمین شفافیت و پاسخ‌گویی شرکت‌ها به ذی‌نفعان است، بلکه به‌منظور نظارت مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی صورت

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هر شرکت علاوه بر الزام به ارائه گزارش‌های عمومی و تکمیل فرم‌های استاندارد، بسته به حوزه فعالیت خود، به ارائه اطلاعات خاص مرتبط با صنعت خود به وزارتخانه‌های مربوطه نیز موظف است. بسیاری از گزارش‌های ارائه شده به‌منظور پیشگیری از فساد، بحران‌ها و مسائل مشابه به دولت ارسال می‌شود تا از طریق آنها نظارت و ارزیابی دقیق‌تری بر وضعیت اقتصادی و عملکرد شرکت‌ها صورت گیرد.

توجه ویژه دولت فدرال به حفظ امنیت عمومی، ارتقای کارآمدی نیروی کار، نظارت دقیق بر صنایع مختلف و همچنین شفافیت در امور مالی و مالیاتی شرکت‌هاست. نتایج موجود نشان می‌دهند که این گزارش‌ها به‌طور مداوم و براساس نیازهای ناشی از پیشرفت و توسعه سریع آمریکا در حوزه‌های مختلف، به‌روزرسانی شده، فناوری‌ها و علوم جدید نیز در آنها لحاظ می‌شوند.

بررسی نظام شفافیت و الزامات ارائه اطلاعات شرکت‌های آمریکایی به دولت آمریکا نشان می‌دهد که این دولت نظارت جامع و دقیقی بر فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌ها در سطح کشور اعمال می‌کند. براساس فراوانی‌های به‌دست‌آمده، افشای اطلاعات در حوزه‌های امنیت و ایمنی، امور اداری و نیروی کار، اطلاعات ویژه هر صنعت و در نهایت اطلاعات مالی و مالیاتی، از اهمیت و گستره بیشتری برخوردار است. این اولویت‌بندی نشان‌دهنده

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی نظام شفافیت و الزامات ارائه اطلاعات شرکت‌ها به دولت آمریکا، این پیشنهادها و راهکارهای سیاستی برای بهبود شفافیت و نظارت بر فعالیتهای اقتصادی و دولتی شرکت‌ها ارائه می‌شود:

۱. تقویت و گسترش الزامات شفافیت

برای شرکت‌ها (دولتی و غیردولتی)

پیشنهاد می‌شود شرکت‌ها به‌طور مستمر و دوره‌ای به ارائه گزارش‌های جامع و به‌روز در خصوص مسائل امنیتی، مالی، نیروی کار و اطلاعات خاص صنعت خود به نهادهای دولتی ملزم باشند. این اقدامات می‌تواند از طریق توسعه و اصلاح سیستم‌های نرم‌افزاری و استفاده از فناوری‌های نوین، نظیر بلاک‌چین برای جلوگیری از فساد و خطای انسانی، تسهیل شود.

همچنین، قوانین مشابه با قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» می‌تواند به‌گونه‌ای طراحی شود که برای همه صنایع و بخش‌های اقتصادی عمومی و خصوصی، علاوه بر الزام به گزارش‌دهی، امکان دسترسی آسان و شفاف به اطلاعات عمومی فراهم شود.

۲. اصلاح نظام تنظیم‌گری و نظارت بر شرکت‌های دولتی

با توجه به چالش‌های نهادی در مدیریت و نظارت بر شرکت‌ها پس از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، پیشنهاد می‌شود چارچوب جامعی برای بهبود

حکمرانی شرکتی و تنظیم‌گری بنگاه‌های اقتصادی تدوین و اجرا شود.

۳. تقویت و به‌روزرسانی سیستم‌های نظارت و شفافیت در امور مالی و مالیاتی شرکت‌ها

سیستم‌های گزارش‌دهی و نظارت باید به‌طور مرتب و به‌ویژه در شرایط تغییرات اقتصادی و سیاستی، به‌روزرسانی شوند تا هرگونه ناهماهنگی و تخلف سریع‌تر شناسایی و اصلاح شود.

۴. افزایش همکاری بین بخش خصوصی و دولت

ایجاد سازوکارهایی برای همکاری نزدیک‌تر و شفاف‌تر میان بخش خصوصی و وزارتخانه‌های دولتی، به‌ویژه در زمینه‌های حساس مانند امنیت ملی، بهداشت و درمان و محیط زیست، می‌تواند به ارتقای سطح اعتماد عمومی و کارایی نظارت منجر شود.

۵. استانداردسازی گزارش‌دهی با الگوگیری از نظام‌های جهانی

با توجه به موفقیت چارچوب‌های بین‌المللی نظیر (GRI، SASB، ESG) در شفاف‌سازی عملکرد شرکت‌ها و حمایت از توسعه پایدار، پیشنهاد می‌شود این چارچوب‌ها با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی، زیست‌محیطی و حقوقی کشور بومی‌سازی شوند و به‌صورت رسمی در مقررات ملی گزارش‌دهی گنجانده شوند. در این چارچوب

ضروری است:

سند ملی استاندارد گزارش‌دهی پایدار، با مشارکت نهادهای مسئول نظارت (از جمله: سازمان استاندارد، سازمان امور مالیاتی، سازمان بورس، وزارت صمت) تهیه و تصویب گردد. این سند باید شاخص‌های کلیدی عملکرد در حوزه‌های مالی، محیط زیست، ایمنی، منابع انسانی و حکمرانی شرکتی را تعریف و طبقه‌بندی کند.

تدوین راهنماهای تخصصی برای هر صنعت (مانند نفت و گاز، پتروشیمی، بانکداری، معدن، صنعت غذایی و...) که براساس الگوهای بین‌المللی و ویژگی‌های بومی، شرکت‌ها را در گزارش‌دهی قابل تطابق و ارزیابی یاری کند.

الزام تدریجی شرکت‌های بزرگ و متوسط به پیاده‌سازی این چارچوب‌ها در گزارش‌های سالیانه خود و ثبت آن در سامانه ملی گزارش‌دهی (قابل توسعه توسط وزارت صمت یا مرکز توسعه دولت الکترونیک).

برگزاری دوره‌های آموزشی و صدور گواهی‌نامه‌های حرفه‌ای برای متولیان گزارش‌دهی با هدف ارتقای دانش تخصصی در زمینه GRI و ESG.

پایش و ارزیابی سالیانه میزان انطباق شرکت‌ها با استانداردها، توسط نهادی ناظر با ضمانت اجرای قانونی، به‌همراه امتیازدهی شفاف برای رتبه‌بندی عملکرد شرکت‌ها.

# بررسی تجارب کشورها در مدیریت سیاست‌زدگی بوروکراسی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20876](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20876)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۸۷۶  
۱۴۰۴/۰۵/۱۲

## بیان / شرح مسئله

درخصوص سیاست‌زدگی به صورت توصیفی بررسی خواهد شد؛ تجاربی که می‌تواند دانش مناسبی را درباره بازطراحی و بازسازمان‌دهی روابط بدنه سیاسی و حرفه‌ای ایجاد کند.

تصمیم مناسب درباره آن نیازمند شناخت ماهیت، مصادیق، آثار و نحوه مدیریت اثربخش آن است. در گام دوم، فرایند واکاوی رابطه سیاست و اداره در ایران، مفهوم و تجارب برخی کشورهای منتخب

در ایران مانند بسیاری از کشورها، در توجیه علل عدم موفقیت و اجرای برنامه‌ها و قوانین غالباً از مفهوم سیاست‌زدگی به‌عنوان چالشی بنیادین یاد می‌شود. مسئله‌ای بغرنج که اتخاذ

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ وجه مشترک تمام کشورها در تعریف سیاست‌زدگی، ارجحیت معیار سیاسی و وابستگی به حزب، به‌جای شایستگی‌ها در فرایندهای انتخاب و انتصاب‌های دولتی است.

■ در کشورهای اروپایی، همچون رومانی و انگلستان، سیاست‌زدگی بوروکراسی از طریق جذب و به‌کارگیری نیروهای دولتی تحت نظارت سیاسی دولت منتخب محقق می‌شود.

■ در آمریکا مفهوم سیاست‌زدگی غالباً ناظر بر به‌کارگیری افراد منسوب به جریان‌های سیاسی در بدنه اجرایی و حرفه‌ای، به‌ویژه در دولت فدرال، است.

■ در نظام اداری هند، سیاست‌زدگی به‌معنای اقتدار کامل حزب بر دستگاه‌های دولتی و روی کار آوردن گروه‌های خودی در مناصب اداری است.

■ در کشورهایی چون چین اصلاح و

بازطراحی نظام اداری و بوروکراسی هم‌تراز با حوزه‌های اقتصادی و سیاسی در قالب سیاست کوچک‌سازی دولت یا به‌تعبیری سیاست دولت تنظیمی، یکی از راهکارهای اصلی توسعه و تقویت بدنه اداری بوده است.

■ پیش‌بینی و نهادینه‌سازی گروه مدیران ارشد اجرایی به‌عنوان حلقه وصل بدنه سیاسی و حرفه‌ای، پیش‌بینی نظام‌های استخدامی ویژه برای بالاترین سطح مدیران حرفه‌ای و ممیزی دقیق جایگاه‌های سیاسی و حرفه‌ای از دیگر رویکردهای پرتکرار در راستای کنترل سیاست‌زدگی است.

■ پیش‌بینی نهادهای ناظر چون کمیته‌های مستقل یا هیئت‌های مشاوره‌ای، کمیسیون‌های خدمات عمومی، کمیته‌های نظارت و کنترل سیاست‌زدگی (مستقل از بخش و بدنه سیاسی) از جمله راهکارهای

ساختاری در راستای کنترل سیاست‌زدگی بوروکراسی است.

■ اهتمام به‌منظور بازطراحی و اصلاح قوانین خدمات کشوری با تأکید ویژه بر رعایت اصل شایسته‌سالاری در استخدام‌های دولتی، تخصص و شایسته‌سالاری در انتخاب و انتصاب مدیران و کارکنان دولتی یکی از محوری‌ترین اقدامات در جهت مدیریت نحوه و مقدار دخالت بدنه سیاسی در نظام اجرایی است.

■ در برخی از کشورها، به‌منظور مدیریت نظام‌مند سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری از بهبود نظام شفافیت و پاسخ‌گویی عمومی از طریق روش‌هایی چون اصلاح قوانین، شفاف‌سازی ارتباطات و مسئولیت‌های کارکنان دولت در سطوح مختلف، تأسیس مرجع عالی شفافیت عمومی، شفاف‌سازی اموال مقامات دولتی و... استفاده شده است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاسی

براساس موارد ذکر شده، می‌توان اذعان داشت در عرصه حکمرانی، اگرچه سیاست‌زدگی امری غیرقابل اجتناب است، مدیریت سیاست‌زدگی

و جلوگیری از حاکمیت سیاست‌زدگی بر نظام اداری امر مهمی محسوب می‌شود که در کشورهای مختلف در قالب رویکردهایی

متفاوت و گاهی مشابه بروز و ظهور یافته است. این دانش انباشته دانش فنی مناسبی را در خصوص موضوع مذکور ایجاد کرده است.

# شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی (۲):

## شاخص‌های ارزیابی شفافیت در شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20896](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20896)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۱۹۶  
۱۴۰۴/۰۵/۲۰

### بیان / شرح مسئله

امروزه انتشار رتبه‌بندی‌های مقایسه‌ای در میان شهرها به‌عنوان یکی از راهکارهای ایجاد شفافیت در شاخص‌ها و زیرشاخص‌های توسعه و پیشرفت برای ذی‌نفعان مختلف شهرها مورد استفاده قرار می‌گیرد. این رتبه‌بندی‌ها با توجه به اهداف خود با ایجاد شاخص‌های ترکیبی در زیر موضوعات مرتبط با هدف خود، اندازه‌گیری آنها با روش‌های معتبر پیمایشی یا ثبتی و وزن‌دهی به آنها در یک مکانیسم ایجاد شاخص ترکیبی، امتیازی برای شهر مورد نظر در شاخص محاسبه

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این مطالعه ابتدا تجربیات مشابه جهانی در زمینه شفافیت حکومت‌های محلی و مدیریت‌های شهری بررسی شد تا در تعریف شاخص‌ها، استانداردهای بین‌المللی شفافیت مدیریت شهری مدنظر قرار گیرد. همچنین اطلاعات منتشرشده روی وبسایت شوراها و شهرداری‌های کشور به صورت اجمالی مورد بررسی قرار گرفت تا استانداردهای بین‌المللی با در نظر گرفتن شرایط فعلی در کشور ما بومی‌سازی شده و شاخص‌هایی

مبنای مناسبی برای انتخاب شاخص‌های انتشار وضعیت توسعه، پایداری و اندازه‌گیری آنها در شهرها باشند.

قوانین مرتبط با شفافیت در شهرداری‌ها از جمله قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هرچند تلاش‌هایی را در این زمینه انجام داده‌اند، اما موانع ساختاری و عدم اجرای مؤثر این قوانین همچنان وجود دارد. به‌علاوه، قوانین خاص شهرداری‌ها و آیین‌نامه‌های داخلی شوراها نیز بر لزوم شفافیت این نهادها تأکید دارند.

کرده و رتبه شهرهای مشارکت‌کننده در ارزیابی را با توجه به شاخص اندازه‌گیری شده تعیین می‌کنند.

به این ترتیب شهروندان کنونی و آینده علاوه بر آگاهی از جایگاه شهر خود در میان سایر شهرهای جهان، از وضعیت هر یک از شاخص‌های توسعه‌ای شهر خود اطلاع خواهند یافت. از آنجاکه این شاخص‌ها و روش‌های اندازه‌گیری، استاندارد شده و معمولاً با استفاده از اطلاعات در دسترس در بسیاری از شهرها تولید شده‌اند، می‌توانند

شفافیت در شهرداری‌ها و یا شوراها شهر هستند و برخی دیگر شاخص‌های شهری در حوزه‌های مختلف که نمایشگر عملکرد شهر در حوزه‌های کارکردی مختلف است.

دسته‌بندی‌های چهارگانه طراحی شده از کلی‌ترین سطح تا جزئی‌ترین سطح به ترتیب شاخص، زیرشاخص، مؤلفه و گویه نامیده می‌شود و گویه آن سؤال مشخصی است که با مراجعه به وبسایت شورا یا شهرداری باید به آن پاسخ گفت.

که تعریف می‌شود متناسب با موقعیت و شرایط فعلی شفافیت مدیریت شهری در ایران باشد.

این شاخص‌ها از نظر ابعاد و زیرشاخص‌ها مورد مقایسه قرار گرفته‌اند و در نهایت با توجه به چند معیار معین تعدادی از زیر شاخص‌های آنها به‌عنوان زیرشاخص‌های مناسب برای بومی‌سازی در شهرداری تهران مورد استفاده قرار گرفته‌اند. برخی از این شاخص‌ها مستقیماً شاخص‌های

در حوزه ارزیابی شفافیت شهرداری، در ۵ دسته اصلی مالی، منابع انسانی، شهرسازی، املاک و پژوهش‌ها، بیش از ۴۰ مؤلفه برای ارزیابی ارائه شده است. همچنین در حوزه ارزیابی شفافیت شوراهای اسلامی در ۵ دسته اصلی سخن، کمیسیون و کمیته، اعضا، سازمان و هیئت‌رئیس حدود ۳۰ مؤلفه برای ارزیابی ارائه شده است. به‌طور کلی سه دلیل عمده را برای شفافیت حکومت‌های محلی و

همچنین ارزیابی و رتبه‌بندی می‌توان نام برد: اول، افزایش قدرت مالی و اختیارات تصمیم‌گیری در سطح محلی، اگرچه می‌تواند به بهبود کارایی و انعطاف‌پذیری مدیریت شهری منجر شود، اما در صورت فقدان چارچوب‌های نظارتی قوی، امکان بروز فساد را نیز افزایش می‌دهد. دوم، یک رویکرد استاندارد برای ارزیابی، تعادل، عینیت و فرصت تبادل آزاد بهترین

شیوه‌ها را تضمین می‌کند. سوم، اثر رقابت. این رتبه‌بندی‌ها فشار اجتماعی ایجاد کرده و انگیزه‌ای برای مقامات محلی برای رقابت برای کسب موقعیت بالاتر در رتبه‌بندی ایجاد می‌کند. بنابراین از آنجایی که شهرداران می‌خواهند در رتبه‌بندی پست‌های بالاتری کسب کنند برای بهبود جایگاه خود در رتبه‌بندی شفافیت تلاش خواهند کرد.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ناظر به تحلیل و بررسی صورت گرفته، شاخص‌های ارائه شده برای ارزیابی نیازمند ایجاد بسترهایی برای ارزیابی است که در زیر به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره شده است:

تقویت زیرساخت‌های فناوری اطلاعات: استفاده از فناوری‌های نوین برای انتشار اطلاعات به‌صورت الکترونیکی و در قالب‌های استاندارد می‌تواند فرایند شفافیت را تسهیل کند. ایجاد پلتفرم‌های آنلاین برای دسترسی آسان‌تر شهروندان به اطلاعات شهرداری‌ها یک ضرورت است. سیاستگذاران باید به توسعه و بهبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات توجه ویژه‌ای داشته باشند تا اطلاعات به‌صورت الکترونیکی و در فرمت‌های استاندارد

منتشر شود. این امر می‌تواند به تسهیل دسترسی عمومی به اطلاعات کمک کند. نظارت مستقل؛ ایجاد نهادهای نظارتی مستقل برای ارزیابی مستمر عملکرد شهرداری‌ها و شوراهای در زمینه شفافیت، می‌تواند به افزایش پاسخگویی و کاهش فساد کمک کند. این نهادها باید دارای اختیارات کافی برای بررسی عملکرد شهرداری‌ها باشند.

تقویت قوانین موجود: بازنگری و تقویت قوانین مرتبط با شفافیت، به‌ویژه در زمینه نظارت بر عملکرد مالی و اداری، ضروری است. این قوانین باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که ضمانت اجرایی کافی داشته باشند. لازم است که قوانین موجود در حوزه شفافیت تقویت شوند تا موانع

ساختاری پیش روی تحقق شفافیت برطرف گردد. این شامل بازنگری در قوانین موجود و تصویب قوانین جدید برای تسهیل دسترسی به اطلاعات عمومی است.

تشویق مشارکت عمومی: سیاستگذاران باید راهکارهایی برای تشویق مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری ارائه دهند. این امر می‌تواند از طریق ایجاد بسترهای مناسب برای نظارت عمومی و جمع‌آوری نظرات شهروندان انجام شود. آموزش و فرهنگ‌سازی: برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارکنان شهرداری و شوراهای در زمینه اهمیت شفافیت و نحوه اجرای آن، می‌تواند به ایجاد فرهنگی پایدار در راستای شفافیت کمک کند.

# تکالیف قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در قانون برنامه پنج‌ساله

## هفتم پیشرفت و ارائه پیشنهادهای سیاستی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20901](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20901)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۹۰۱  
۱۴۰۴/۰۴/۲۵

### بیان / شرح مسئله

و حکمرانی داده‌محور مورد تأکید قرار گرفته است. با این وجود، چالش‌هایی همچون تعدد سامانه‌ها، عدم هماهنگی میان دستگاه‌ها، نبود چارچوب‌های استاندارد برای تبادل داده و عدم رعایت اصول امنیتی و حریم خصوصی، از موانع اصلی تحقق اهداف این قانون به‌شمار می‌رود. شناسایی و احصای تمامی تکالیف مندرج دستگاه‌ها مبتنی بر رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در قانون برنامه هفتم پیشرفت، قدم اولیه‌ای در جهت پیگیری و نظارت بر اجرای این قانون و یکپارچه‌سازی داده و اطلاعات کشور است.

دولتی به‌صورت پراکنده و جزیره‌ای عمل می‌کنند که این مسئله منجر به ناکارآمدی در هماهنگی بین دستگاه‌ها، کاهش بهره‌وری و عدم بهره‌برداری کامل از ظرفیت داده‌ها می‌شود. در ایران، قانون «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» در سال ۱۴۰۱ با هدف یکپارچه‌سازی و نظام‌مندسازی فرایندهای مدیریت داده به تصویب رسیده است. این قانون به‌ویژه در قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور جایگاه ویژه‌ای دارد و به‌عنوان یکی از ابزارهای اساسی برای تحقق دولت الکترونیکی

رشد سریع تولید داده‌ها نیازمند مدیریت مؤثر و کارآمد است تا بتوان از تمام ظرفیت‌های آن بهره برد. در حوزه دولت الکترونیک و سامانه‌های الکترونیکی، مدیریت داده نقش اساسی در بهبود ارائه خدمات عمومی و افزایش بهره‌وری عملیاتی دارد. در این راستا، مدیریت داده‌ها به یکی از اولویت‌های اصلی دولت‌ها تبدیل شده است، به‌ویژه در حوزه دولت الکترونیکی که ارائه خدمات عمومی و فرایندهای اجرایی مبتنی بر داده انجام می‌گیرد. با این حال، در بسیاری از کشورها از جمله ایران، سامانه‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مجازی و کارگروه تعامل‌پذیری را رعایت کنند. در محور دوم، براساس مواد (۸ و ۱۰)، دستگاه‌ها و نهادها موظف به به‌روزرسانی برخط پایگاه‌های اطلاعاتی خود هستند. این اقدام با هدف حفظ یکپارچگی داده‌های ملی و تسهیل در دسترسی به اطلاعات انجام می‌شود. تبصره «۱» ماده (۱۰) به کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی اجازه داده تا تعداد

و الزامات مرتبط با کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی. در محور اول، مواد (۵ و ۶) بر اهمیت تولید، نگهداری، پردازش و به‌اشتراک‌گذاری داده‌ها تأکید داشته و بر صیانت از داده‌های شخصی و حفظ محرمانگی اطلاعات اشخاص متمرکز شده است. همچنین، دستگاه‌های مشمول باید در کلیه فعالیت‌های مرتبط با داده‌ها، سیاست‌های مصوب شورای عالی فضای

قانون «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» به‌منظور سازماندهی و انسجام‌بخشی به نظام تبادل داده‌ها و اطلاعات در کشور تدوین شده و شامل الزامات متعددی برای دستگاه‌ها و نهادها می‌باشد. این الزامات به‌طور کلی در سه محور اصلی قابل بررسی هستند: الزامات قانونی و بهره‌برداری از داده‌ها و اطلاعات، الزامات به‌روزرسانی برخط پایگاه‌های اطلاعاتی

پایگاه‌های داده ملی را افزایش دهد و در همین راستا، تعداد پایگاه‌ها از فهرست اولیه به ۳۱ پایگاه افزایش یافته است. در محور سوم، نقش کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی، به‌عنوان نهاد اصلی هماهنگی و نظارت بر فرایندهای مدیریت داده‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. این کارگروه مطابق مواد (۳، ۴، ۵ و ۷) وظیفه نظارت کلان، تعیین سطوح دسترسی، تصویب مراکز تبادل اطلاعات موضوعی یا منطقه‌ای و حل اختلافات میان دستگاه‌ها را برعهده دارد. همچنین، براساس ماده (۸)، این کارگروه بر نحوه نگهداری داده‌ها

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای به‌روزرسانی و نگهداری پایگاه‌های اطلاعاتی در مراکز داده دولت، یکی از چالش‌های اساسی، عدم انطباق با استانداردهای امنیتی نوین و ضعف در زیرساخت‌های حفاظتی است. براساس بند «ج» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند تا پایان سال اول برنامه، پایگاه‌های داده خود را تکمیل کرده و از سال دوم به تبادل برخط داده‌ها بپردازند. همچنین، کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی مسئولیت نظارت بر اجرای این بند و ارائه گزارش‌های سالیانه به مجلس را برعهده دارد. برای بهبود عملکرد، پیشنهاد می‌شود کارگروه تعامل‌پذیری به‌صورت فعالانه استانداردهای به‌روزرسانی پایگاه‌های اطلاعات پایه را تدوین و به اطلاع کلیه دستگاه‌های مشمول قانون

در مراکز داده دولتی و تعیین سطوح دسترسی به این داده‌ها نظارت می‌کند. ازسوی دیگر، براساس مفاد قانون برنامه هفتم پیشرفت، احکام و الزامات قانونی مدیریت داده‌ها به دو دسته کلی تقسیم شده‌اند: دسته‌بندی براساس دستگاه‌ها و دسته‌بندی براساس حکم قانون. براساس این دسته‌بندی، قوه قضائیه، قوه مجریه، نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری و سایر نهادها هرکدام وظایف مشخصی در قبال مدیریت داده‌ها و اطلاعات دارند. این تقسیم‌بندی به‌منظور شفاف‌سازی تکالیف هر دستگاه در راستای اجرای قانون

مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی برساند. در این راستا، کارگروه تعامل‌پذیری باید ضمن بازنگری در ساختار خود، رویکردی فعالانه اتخاذ کرده و بدنه کارشناسی خود را تقویت کند. همچنین کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی باید استانداردهای تولید، نگهداری، پردازش و تبادل داده‌ها را به‌صورت شفاف و دقیق تدوین کرده و در دسترس تمامی دستگاه‌ها قرار دهد. این اقدام می‌تواند ضمن ارتقای هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، از بروز ناهماهنگی‌های احتمالی جلوگیری کند و زمینه‌ساز بهبود عملکرد سیستم‌های داده‌محور شود. برای اجرای صحیح قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، نیاز به ساماندهی، بازنگری و انتقال سرویس‌هایی که خارج از مصوبات کارگروه تعامل‌پذیری در حال ارائه خدمت هستند،

مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی طراحی شده است. همچنین، در قانون برنامه هفتم پیشرفت، ۴۶ بار از قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی نام برده شده است که به‌صورت مفصل به وظایف دستگاه‌ها در زمینه تولید، پردازش، نگهداری و صیانت از داده‌ها در دستگاه‌های مختلف می‌پردازد. مواد قانون «مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» چارچوب جامعی برای اجرای «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» در تمامی دستگاه‌های مشمول تعیین کرده و بر هماهنگی، یکپارچگی و تعامل‌پذیری داده‌ها تأکید ویژه دارد.

می‌باشد. دستگاه‌های اجرایی در تمامی قوا باید به‌صورت مستمر با کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی همکاری کرده و ضمن رعایت دقیق رهنمودهای اعلامی، فرایندهای خود را ارزیابی و به‌روزرسانی کنند. کارگروه موظف است هر سه ماه یک‌بار گزارش‌های نظارتی از عملکرد دستگاه‌ها را به مجلس و شورای عالی فضای مجازی ارائه دهد؛ اما برای اثربخشی بیشتر، باید سازوکاری جهت اخطار به دستگاه‌های متخلف طراحی شود. همچنین، پیشنهاد می‌شود کارگروه ویژه‌ای در کمیسیون صنایع و معادن مجلس برای رصد اجرای قانون برنامه هفتم و ارزیابی مستمر عملکرد دستگاه‌ها تشکیل و سامانه‌ای برای ثبت و پیگیری مصوبات ایجاد گردد تا هماهنگی و شفافیت در نظام مدیریت داده‌ها تقویت شود.

# از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران (۲): جمهوری ترکیه

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20852](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20852)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۸۵۲  
۱۴۰۴/۰۵/۰۴

## بیان / شرح مسئله

ابعاد کارآمدی نظام سیاسی در هر جامعه‌ای به کیفیت رهبرانی مرتبط است که جایگاه‌های حکمرانی آن جامعه را اشغال کرده‌اند؛ این کیفیت دربردارنده مواردی از قبیل ارزش‌ها، تجارب شخصی، دانش و مهارت‌های سیاسی مرتبط به حکمرانی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظام سیاسی ترکیه را می‌توان نظام سیاسی حزب‌بنیاد نامید، ساختاری که در آن احزاب و شاخه‌های گوناگون آن از نقش کانونی در بازتولید نخبگان سیاسی برخوردارند. در این راستا، مسیر فعالیت سیاسی از مقام‌های محلی تا جایگاه‌های ملی با سیاست حزبی درهم‌آمیخته است. در دوره معاصر این نقش کانونی احزاب چه در دوره اقتدارگرایی و چه در دوره کثرت‌گرایی سیاسی در ترکیه

در نتیجه تربیت سیاستمدار حرفه‌ای را باید متفاوت از تربیت مدیر اداری یا مدیر تجاری در نظر گرفت. این گزارش در تلاش است تا سازوکارها و پیچیدگی‌های آموزش و تربیت سیاستمداران و حکمرانان در جمهوری ترکیه را مورد بررسی و مذاقه قرار دهد.

است که از طراحی نهادی و تربیت سیاسی منتج از آن نشئت می‌گیرد. اصطلاح تربیت سیاسی دلالت بر روندی دارد که در آن افراد ویژگی‌های معینی را کسب می‌کنند و برای تصدی جایگاه‌های معین در نهادهای سیاستگذاری کشور آماده می‌شوند و

منفک از وابستگی حزبی نبوده و به عبارتی در گزینش سیاستمداران فن‌سالار نیز احزاب تأثیرگذار بوده‌اند. بر این اساس، علاوه بر احزاب می‌توان از نهادهایی با تأثیرگذاری کمتر و درعین حال درهم‌تنیده با احزاب مانند انجمن علوم سیاسی ترکیه، مدارس دینی امام خطیب (به‌خصوص برای گروه‌های مذهبی) و فعالیت در سطوح محلی به‌خصوص شهرداری‌ها نام برد.

نمایان بوده است. در این ساختار، پارلمان نیز از اهمیت بسیاری برخوردار بوده و در مسئله تحرک سیاسی می‌توان ورود به پارلمان را سکوی پرتاب اصلی به سمت کابینه دولت در نظر گرفت. علاوه بر مسیر حزبی، مسیر فن‌سالارانه نیز در گزینش نخبگان سیاسی در ترکیه مؤثر بوده است، اما برخلاف کشورهای اروپای غربی تأکید بر ظرفیت فنی سیاستمداران به‌طور کامل

نظر به خصوصیات و زمینه فرهنگی-اجتماعی جامعه ایرانی و الزامات حقوقی ساختار سیاسی کشور، استفاده از مدل‌های کلاسیک وارداتی نظیر ساختارهای کاملاً حزبی مانند جمهوری ترکیه، شاید حداقل در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، به احتمال زیاد به تکرار تجارب شکست خورده تاریخی متعدد در طول سال‌های پس از مشروطه خواهد انجامید. لذا در این بخش مجموعه‌ای از پیشنهادها و سیاستی و نهادی با قابلیت اجرایی و قابل تطبیق با الزامات حقوقی، اجتماعی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران در بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت، و بلندمدت ارائه می‌شود:

#### الف) پیشنهادهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت

■ فعال / توانمندسازی نهادهای (غیرسیاسی) مؤثر در تربیت مدیران سیاسی کشور در گام اول، شناسایی و نگاهت نهادی ساختارهایی که غالباً با ماهیت غیرسیاسی و به‌دلایل مختلفی عملاً نقش مؤثری در تربیت مدیران سیاسی در سال‌های اخیر کشور ایفا کرده‌اند، ضرورت دارد. در کوتاه‌مدت، بدون ورود به فرایند طولانی و پیچیده نهادسازی سیاسی، می‌توان با فعال کردن و توانمندسازی نهادهای فعلی، به‌سرعت در ارتقای ظرفیت مدیران سیاسی تلاش کرد.

■ تدوین چارچوب حاکمیتی فعالیت سیاسی تدوین و تنظیم یک چارچوب سیاسی ازسوی حاکمیت که اصول و مرزهای مشروع فعالیت سیاسی و مسئولیت متقابل نهادهای موقت و کارآفرینان سیاسی فعلی را مشخص و ساماندهی کند، و توافق بر سر آن با فعالین سیاسی می‌تواند گامی مؤثر در توسعه نهادی سیاسی کشور باشد. در خلأ چنین چارچوب توافق شده اجراپذیر و دقیقی، فعالیت سیاسی پیش‌بینی‌پذیر و مشروع، دشوار خواهد بود.

■ ارتقای سازوکار ارزیابی قابلیت مدیریت

سیاسی در نهاد ناظر انتخابات

بدون ورود به چالش حقوقی و قانون اساسی و مبتنی بر چارچوب نهادی فعلی نظارت بر صلاحیت‌های انتخاباتی، می‌توان علاوه بر نظارت فقهی و حقوقی، از ظرفیت تخصصی و مقبولیت «نهادهای مکمل» همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام و سازمان‌های تخصصی حاکمیتی برای اطمینان از نظارت جامع بر قابلیت‌های سیاسی و مدیریتی کاندیداهای جایگاه‌های مدیریت سیاسی کشور و در قالب نظارت‌های پیشینی تفویض شده ازسوی شورای نگهبان با حفظ اقتدار تصمیم‌نهایی و حق وتوی شورا استفاده کرد. این سازوکار تکمیلی می‌تواند وجود قابلیت تشکیلاتی و انسجام سیاسی را به‌عنوان بخشی از شرایط ارزیابی مدنظر قرار دهد، و تأیید و معرفی نهادهای منتخب دوران گذار و کارآفرینان سیاسی را مرجع بدارد.

■ سازوکار متمرکز و موقت ارتقای قابلیت حکمرانی سیاسی

ایجاد یک مرکز تخصصی و موقت ارتقای توانمندی‌های مدیریت سیاسی و تعیین ارزیابی تخصصی آن به‌عنوان پیش‌شرط کسب جایگاه‌های سیاسی، می‌تواند به‌عنوان یک راهکار موقت و تسریع‌کننده برای افزایش دانش و مهارت حکمرانی سیاسی عمل کند. باین‌وجود، باید دقت کرد که چنین ساختار متمرکز و بوروکراتیکی که فی‌نفسه متناسب با الزامات رقابت آزاد انتخاباتی نیست، نمی‌تواند در بلندمدت جایگزین روش‌های غیرمتمرکز، متنوع، و ارگانیک تربیت تشکیلات سیاسی محسوب شود.

■ تمایز مدیران حرفه‌ای (بوروکراتیک- تکنوکراتیک) و مدیران سیاسی

به‌رغم وجود تعریفی غیر کاربردی در مورد

مدیران سیاسی در قانون خدمات کشوری، تعیین چارچوب حقوقی، مدل ارزیابی و شرایط تصدی این جایگاه‌ها در قوانین کشور، می‌تواند زیرساخت لازم برای توسعه نهادی ساخت سیاسی کشور را فراهم آورد. عبور چنین قانونی از هفت‌خوان فرایند تقنین در ایران، صد درصد نیازمند وفاقی نسبی در اجزای نظام سیاسی بر ضرورت تشکیلی سیاسی کشور است.

#### ب) پیشنهادهای بلندمدت

■ اصلاح سیاست‌های کلی؛ اسناد بالادستی همچون سیاست‌های کلی باید چارچوب‌دهنده، تضمین‌کننده، و مشوق تشکیلیابی سیاسی کشور باشند. عبور از هنجار عمومی ضدتشکل و قوانین، قواعد و سنت‌های فردمحور سیاسی، و مقاومت‌های اجتماعی و فرهنگی؛ بدون پشتوانه تعیین جهت راهبردی و تصریح حقوقی حاکمیتی در بالاترین سطح خود، پایدار و مانا نخواهد بود.

■ زیرساخت حقوقی حزب؛ تدوین چارچوب حقوقی مشوق و نهادینه‌کننده تشکل‌یافتگی نظام سیاسی کشور، با تعیین شرایط، چارچوب فعالیت، سازوکار نظارت، قواعد رقابت، شاخص‌های ارزیابی و رتبه‌بندی، حمایت‌ها، مسئولیت‌ها، دسترسی‌ها، و محدودیت‌های این تشکل‌ها، می‌تواند به پایدارسازی، پویایی، و درعین حال ثبات نهادی ساختار سیاسی کشور منجر شود.

■ بازتعریف حزب اسلامی- ایرانی؛ عبور از چالش‌های نظری و مناقشات ارزشی پیرامون تناسب فلسفه و سازوکارهای تشکیلیابی سیاسی با شاخصه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و تمدنی جامعه ایرانی؛ گفتگوهای بنیادین و ارزیابی موشکافانه و روش‌مند تجارب جهانی و ملی، از لوازم رسیدن به چنین مدل منتخب و دارای مشروعیت حداکثری است.

# سازوکارها و ابزارهای نظارت پارلمانی؛ مروری بر تجربیات جهانی و

## توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20865](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20865)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۸۶۵  
۱۴۰۴/۰۵/۰۸

### بیان / شرح مسئله

یکی از راهکارهای ارتقای کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی، بررسی تجربیات جهانی و نحوه استفاده از ابزارهای نظارتی در پارلمان‌های بین‌المللی است. اینکه هرکدام از این پارلمان‌ها از ابزارهای نظارتی خود شامل سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص و ... چگونه استفاده می‌کنند و چه سازوکارهایی ذیل این ابزارها به کار می‌گیرند؟ بر همین اساس هدفگذاری این پژوهش بررسی تجربیات جهانی در کاربست ابزارهای نظارتی پارلمانی است.

۱. پاسخ‌گو کردن دولت در برابر سیاست‌ها، اقدامات و عملکردها؛  
۲. نظارت و پایش اجرای قوانین توسط دولت؛  
۳. بهبود و ارتقای سطح شفافیت فعالیت‌های دولت و افزایش اعتماد عمومی به دولت.  
مجالس قانونگذاری به‌منظور تحقق این کارکردها، ابزارهای متنوعی را به کار می‌گیرد که برخی از این ابزارها ذیل مواد قانون اساسی کشور طرح شده و برخی دیگر در چارچوب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی انتخاب شده‌اند.

کارویژه‌های اصلی قوه مقننه، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین است. میان این دو وظیفه، نظارت پارلمان بر اجرای قوانین مصوب در راستای پایش این قوانین جایگاهی کلیدی دارد و میزان توفیق مجالس در پاسخ‌گو کردن دستگاه‌های اجرایی، از طریق نظارت بر دولت محقق می‌شود. نظارت بر اجرای سیاست‌ها، عملکردها و اقدامات به جهت تطبیق آنها با اهداف از پیش تعیین شده و موازین قانونی، پیامدهایی دارد که مهم‌ترین آنها را می‌توان به قرار ذیل توصیف کرد:

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اطلاع مجلس از امور اجرایی مهم، می‌شوند. شناخت ابزارهای نظارت پارلمانی در کشورهای مختلف و اقدام در راستای بهره‌گیری و بومی‌سازی تجربیات سایر مجالس، متناسب با نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، به جهت گشودن باب‌های جدید در راستای تقویت و ارتقای عملکرد مجلس و مرتفع ساختن خلأها و نقایص موجود، بسیار حائز اهمیت است.

سازماندهی تشکیلات و نهادهای دولت؛ ابزارهای نظارتی خاص و موردی، به جهت ارزیابی و رصد اقدامات و عملکردهای موردی اشخاص و نهادهای عمومی؛ ابزارهای نظارت مالی بودجه‌ای، در راستای جلوگیری از اتلاف اموال عمومی؛ ابزارهای نظارت استصوابی، منوط بودن اعتبار قانونی و قابلیت اجرای برخی اختیارات دولت به تصویب مجلس و ابزارهای نظارت استطلاعی، مبنی بر لزوم

این ابزارهای نظارتی به‌طور کلی در اغلب کشورها اعم از سؤال، استیضاح، برگزاری جلسات استماع در کمیسیون‌های دائمی، تحقیق و تفحص، گزارش‌های دوره‌ای، سالیانه و موردی و بازرسی موردی توسط مأموران، بوده و به لحاظ ماهیت در یک دسته‌بندی کلی شامل؛ ابزارهای نظارت سیاسی، به‌منظور جلب‌نظر مجلس برای اقدامات سیاسی دولت؛ ابزارهای نظارتی تأسیسی و تشکیلاتی، برای

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

رهیافت‌ها در راستای ارتقای کارکردی ابزار نظارتی «سؤال»

- مشارکتی شدن حداکثری فرایند سؤال توسط نمایندگان (پارلمان سوئد).
- پخش زنده سؤال از رسانه‌ها (پارلمان کانادا).
- تدوین سازوکارهایی جهت منع اتهام شخصی‌یابی احترامی در سؤال (پارلمان کانادا).
- ارسال سؤال به صورت کتبی برای وزرا (پارلمان انگلستان).
- ایجاد سازوکارهایی جهت انتشار برخط سؤال در رسانه‌ها (پارلمان چین).
- تحت نظر داشتن دائمی مجلس از عملکرد وزیران و اجرای قوانین (پارلمان سوئد).
- ایجاد سازوکارهایی جهت بررسی مشخص و روشن و مرتبط بودن سؤال با حیطه اختیارات و وظایف وزیر (پارلمان سوئد).
- رهیافت‌ها در راستای ارتقای کارکردی ابزار نظارتی «تحقیق و تفحص»
- تشکیل کمیته‌های مختلف در امر تحقیق و تفحص شامل کمیته‌های دپارتمانی، کمیته‌های عمومی، کمیته‌های دائمی، کمیته‌های ویژه، کمیته‌های مشترک (پارلمان انگلستان) (ترکیه).
- همکاری با نهادهای مستقل و کارشناسان

در فرایندهای تحقیق و تفحص (پارلمان سوئد).

- بهره‌گیری از رویکردهای چابک در تحقیق و تفحص برای مسائل خاص (پارلمان کانادا).
- تهیه گزارش‌های جامع و مستند نظارتی در زمینه تحقیق و تفحص (پارلمان کانادا).
- شکل‌گیری کمیته‌های تخصصی تحقیق و تفحص برای موارد خاص و موردی ویژه (پارلمان ژاپن).
- رهیافت‌ها در راستای ارتقای کارکردی ابزار نظارتی «نظارت مالی»
- ایجاد سازوکارهایی جهت افزایش استقلال نهاد نظارتی مالی (پارلمان سوئد).
- ارائه گزارش‌های سالیانه جامع نظارت مالی پارلمانی (پارلمان سوئد).
- شفاف‌سازی فرایندها و گزارشات نظارتی مالی (پارلمان سوئد).
- دعوت از مقامات دولتی برای ارائه توضیحات در خصوص نحوه هزینه‌کرد منابع مالی در جلسات عمومی (پارلمان ژاپن).
- شفاف‌سازی و ارائه سازوکارهایی جهت ارتقای نظارت دقیق پارلمان بر بودجه (پارلمان انگلستان).
- اطلاع‌رسانی عمومی گزارش‌های نظارت مالی (پارلمان ترکیه).

- ارزیابی کارایی و اثربخشی برنامه‌ها و پروژه‌های دولتی (پارلمان چین).
- رهیافت‌ها در راستای ارتقای کارکردی ابزار نظارتی «جلسات استماع»
- برگزاری جلسات علنی و عموماً با حضور رسانه‌ها به جز موارد خاص در جلسات استماع (پارلمان سوئد) و (پارلمان ترکیه).
- آرشیو و مدیریت دانش مؤثر جلسات استماع جهت بهره‌برداری در آینده (پارلمان سوئد).
- دعوت از افراد، کارشناسان و نمایندگان سازمان‌ها به‌عنوان ارائه دهنده اطلاعات (پارلمان کانادا).
- امکان حضور شهروندان عادی در جلسات استماع (پارلمان انگلستان).
- بازرسی‌های میدانی و طرح دقیق مستندات در جلسات استماع (پارلمان چین).
- رهیافت‌ها در راستای ارتقای کارکردی ابزار نظارتی «بازرسی پارلمانی»
- امکان ایجاد سازوکار بازرسی پارلمانی مبتنی بر دادخواست‌های ارسالی از جانب مردم و نهادهای مردمی (نظیر کشورهای انگلستان و فرانسه).
- ایجاد دپارتمان‌های بازرسی تخصصی، برای حوزه‌های خاص نظیر نیروهای مسلح (در آلمان).

# ارزشیابی قوانین (۳): ارزشیابی تأثیرات قانون؛ گامی به سوی متوازن سازی بار نظارتی مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20868](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20868)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۸۶۸  
۱۴۰۴/۰۵/۱۱

## بیان / شرح مسئله

وجود بیش از ۱۲ هزار قانون در نظام حقوقی ایران که در زمان بیش از یک قرن قانونگذاری تنظیم شده است، محمل مناسبی برای ایجاد تعارضات و تزااحات قانونی و متعاقباً زمینه ساز فساد در کشور میباشد. ضمناً این حجم متورم قانونگذاری، بار نظارتی مجلس را نیز تشدید کرده است و به جای آنکه مجلس در موقعیت راهبری و سکان داری نظارتی بنشیند، وقت متراکمی را برای موقعیت تصدی نظارتی

## نقطه نظرات / یافته های کلیدی

مجلس لازم است شأن نظارتی خود را با ارزشیابی آثار قوانین تکمیل کند، اما به جهت نبود ساختار و بوروکراسی، فقدان منابع انسانی و مالی و فقدان داده ها و اطلاعات کافی، لازم است این مهم را در مرحله تمهید مقدمات و انجام فرایند تولید پیوست ارزشیابی آثار قوانین به دولت که واجد همه شروط لازم و کافی برای انجام این مهم است بسپارد و خود در موقعیت سکان داری نظارتی قرار گیرد؛ در این موقعیت و برای اصالت سنجی پیوست

حرکت عمومی دولت در مسیر اهداف مندرج در قانون اساسی و همین طور قوانین عادی نیست. همه این مقدمات یک معنا را به خوبی مشخص می کند و آن اینکه مجلس لازم است بر موقعیت ارزشیابی آثار قوانین مبتنی بر روش شناسی های دقیق بنشیند و نفی و اثبات لوایح دولتی و همین طور ارزشیابی آثار اجرای قانون را مبتنی بر شواهد متقن انجام دهد تا اقداماتش، حجیت سیاسی و سیاستی یابد.

گذارده است. این وضعیت هم کارایی و هم اثربخشی نظارت را کم کرده است که در نتیجه با نظارت غیربهره ور مواجه شده ایم. همچنین، موقعیت نظارت به جهت عدم اتکا بر یک مدل مفهومی مطلوب، از یک سو صرفاً به شکل استطلاعی انجام می پذیرد و در جایی که شأن استصوابی می یابد نیز به جهت سرشت غیرشواهدمحوری که پیدا کرده است، وافی به مقصود یعنی مصحح

به صورت توأمان نیازمند است. ■ سختی سنجش آثار قوانین: آثار قوانین ملموس نیست و سنجش آن با مشقات زیادی همراه است. ■ تولید دانش و ابزار ارزشیابی: فقدان دانش متراکم و ابزارهای کارآمد و سهل الوصول، مانع دیگری برای ارزشیابی آثار قوانین است. ■ برآورد هزینه های انباشت شده: یکی دیگر از چالش های مهم ارزشیابی تأثیرات قانون، برآورد هزینه های انباشته شده در کل بازه زمانی اجرای مقررات است.

ارزشیابی آثار قوانین که دولت تنظیم کرده لازم است مجلس دو اقدام انجام دهد: از یک سو ارزشیابی مضاعف یا مجدد لوایح مهم (برخوردار از بار مالی زیاد و شمولیت و عمق اثر بالا) را انجام دهد و از سوی دیگر فرایند و روش شناسی تولید پیوست توسط دولت را ارزشیابی کند. اما نکته مهم آن است که ارزشیابی و تهیه پیوست آن، با موانع مهمی روبه رو است که عبارتند از: ■ اهمیت وجود اراده سیاسی: ارزشیابی آثار قوانین به وجود اراده در دولت و مجلس

۱. تسریع در تصویب قوانین مرتبط به سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری رهبر معظم انقلاب در دیدار نمایندگان مجلس یازدهم بر ضرورت تدوین قانون تحقق سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری تأکید فرمودند. یکی از مختصات مهم سیاست‌های کلی که هم در روح و هم متن آن مندرج است، توجه به بُعد ارزشیابی و بار مقررات‌گذاری است که تحقق آن بلاشک هم توان ارزشیابی تأثیرات قانون را بالا خواهد برد و هم از تولید بار مقرراتی زیاد جلوگیری می‌کند.

۲. بازنگری جامع قوانین

تنقیح و تدوین، دو وظیفه مهم مجلس شورای اسلامی در شرایطی است که سابقه طولانی قانونگذاری و عدم توجه به انجام این دو مهم به‌طور تاریخی، کشور را با تورم قانونی مواجه کرده و این تورم هم جوامع هدف سالم را در اجرای قوانین دچار پریشانی کرده و هم امکان سوءاستفاده ناهلان از این محیط بعضاً متعارض و متزاحم را فراهم کرده است. تنقیح قوانین، باعث حذف حشوهای، تعارضات و تزاحمات قانونی است و تدوین قوانین نیز حساس به میزان تحقق اهداف قانونگذار پس از اجرای قانون است.

۳. حذف در قبال تصویب یک مقرر

ضروری است، هر کدام از طراحان پیش‌نویس‌های قانونی اعم از طرح و لایحه

به باری که قانون پیشنهادی بر افراد، مشاغل، سازمان‌های اجتماعی و حاکمیت وارد می‌کند توجه داشته باشند. لذا، برای آنکه این توجه کاملاً ساختارمند شود و فقط به توصیه اکتفا نشود، باید به میزان وزن باری که قانون پیشنهادی به یک حوزه قانونگذاری وارد می‌کند از همان حوزه، همان میزان بار کم شود. این راهبرد، واجد بازبینی قوانین و تنقیح آن نیز هست تا در مجموع، بار جدیدی به حوزه‌های تقنینی وارد نشود.

۴. لایحه‌محوری

نمایندگان مجلس باید این اصل را به رسمیت بشناسند که اولویت، قانونگذاری از طریق لایحه است. بدین معنا که نمایندگان از ارائه طرح، به‌جز موارد خاص و استثنایی، پرهیز کنند و همه تلاش خود را برای اعمال ابزارهای نظارتی در راستای الزام دولت به ارائه لوایح ضروری و ارتقای کیفیت لوایح طی رسیدگی و بررسی در کمیسیون و صحن علنی به کار گیرند. همچنین، التزام نمایندگان مجلس و دولت به انجام دقیق تمامی مراحل فرایند ارزیابی تأثیرات قانون از دیگر نکات مهم در اجرای ارزیابی تأثیرات قانون است.

۵. واسپاری ارزشیابی تأثیرات قوانین به دولت

مجلس به جهت نبود ساختار و بوروکراسی، فقدان منابع مالی لازم و فقدان داده و اطلاعات

در موضوع پیش‌نویس قوانین و همین‌طور داده‌های به‌دست آمده پس از اجرا، امکان انجام ارزشیابی تأثیرات همه قوانین را ندارد؛ لذا چاره‌ای نیست که این مهم را به دولت بسپارد.

۶. ارزیابی مضاعف و متقاطع

مجلس می‌تواند متعاقب تولید پیوست ارزشیابی تأثیرات قوانین توسط دولت، دو امکان ارزشیابی برای خود فراهم آورد: اول، ارزشیابی مضاعف موضوعات مهم که ارزشیابی اولیه آن توسط دولت انجام گرفته است و دوم، ارزشیابی متقاطع که می‌تواند هم ناظر به ارزشیابی فارغ از هدف باشد و هم ناظر به ارزشیابی روش‌شناختی ارزشیابی اولیه که دولت انجام داده است.

۷. بازبینی ارزشیابی

شکل متداول اجرایی ارزشیابی تأثیرات قانون در قالب یک بازبینی نمایان می‌شود. بدین نحو که پیشنهاددهنده ملزم به تکمیل دقیق بازبینی بوده و باید به‌صورت مستند و مستدل به سؤالات آن پاسخ دهد.

۸. ترکیب ارزشیابی پیشینی- پسینی و مبتنی بر هدف فارغ از هدف

ارزشیابی آثار قوانین هم به شکل پیشینی و قبل از اجرا با ابزار پیش‌بینی ممکن است و هم به شکل پسینی و بعد از اجرا؛ همچنین، هم با رویکرد مبتنی بر هدف ممکن است و هم با رویکرد فارغ از هدف.

# درآمدی بر الگوی تمرکززدایی حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران:

## مطالعه دلفی تجارب زیسته حکمرانان محلی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20899](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20899)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۸۹۹  
۱۴۰۴/۰۵/۲۵

### بیان / شرح مسئله

تمرکززدایی اداری و مالی به عنوان راهکاری برای تقویت نقش استانداران و مدیران استانی، با هدف افزایش کارایی و بهبود مدیریت محلی در ایران مطرح است. این نوع تمرکززدایی که بیشتر به تراکم‌زدایی شباهت دارد، به جای تفویض اختیار به

دولت‌های محلی مستقل، مسئولیت‌ها را به نهادهای استانی تحت نظارت وزارتخانه‌های مرکزی منتقل می‌کند. از سوی دیگر، تمرکززدایی مالی، توانمندسازی استانداران در نظارت بر بودجه‌های استانی را ضروری می‌سازد. با این حال، قوانین و ساختارهای

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تمرکززدایی اداری و مالی به عنوان راهکاری برای تقویت نقش استانداران و مدیران استانی، با هدف افزایش کارایی و بهبود مدیریت محلی در ایران مطرح است. این نوع تمرکززدایی که بیشتر به تراکم‌زدایی شباهت دارد، به جای تفویض اختیار به

با تحلیل ادبیات علمی و صاحب‌های تخصصی، الگوی پیشنهادی تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است. این الگو انواع تمرکززدایی را در چارچوب وظایف حاکمیتی و تصدی‌گرایانه به تفکیک سطوح مختلف نهادی توضیح می‌دهد. یافته‌های کلیدی و اساسی پژوهش حاضر به این شرح است:

۱. نقش محدود استانداران در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی: استانداران صرفاً امضاکننده برنامه‌ها و بودجه‌ها هستند، بدون اینکه تأثیر قابل توجهی در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند. همچنین، عدم حضور فعال بسیاری از مدیران استانی در جلسات شورای

۲. ضعف نظام مالی و نظارتی در استان‌ها: ردیف‌های متفرقه بودجه‌ای و نبود ارتباط سیستماتیک بین کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها و شورای توسعه استان‌ها، مدیریت بودجه را پیچیده کرده است.

۳. ضرورت توجه به نیازهای بومی استان‌ها: برخی استان‌ها به معاونت‌های ویژه متناسب با ویژگی‌های بومی خود نیازمندند. برای مثال، کرمانشاه به معاونت تجارت بین‌الملل و خراسان رضوی به معاونت زیارت نیاز دارند. این ساختارها می‌توانند اختیارات محلی را افزایش

دهند و هماهنگی بیشتری بین وزارتخانه‌ها و استانداران ایجاد کنند.

۴. ضعف شوراهای اسلامی در فرایند تصمیم‌گیری استانی: اعضای شورای اسلامی استان‌ها با وجود داشتن نمایندگی از سراسر استان، در شورای توسعه و برنامه‌ریزی حق رأی ندارند. این محدودیت باعث کاهش نقش مشورتی و اجرایی آنان در مدیریت محلی شده است.

۵. مشکلات مدیریت شهری و ارتباط با استانداری‌ها: نبود ابزارهای نظارتی بر شهرداران و سازوکارهای کارآمد برای حل اختلافات بین شوراهای و شهرداران، موجب کاهش هماهنگی و افزایش تنش‌ها شده است.

براساس یافته‌های پژوهش، به‌منظور تحقق تمرکززدایی در نظام حکمرانی و اداری کشور، این پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی و راهبردی ارائه می‌شود.

۱. به‌روزرسانی قانون وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران: تدوین لایحه‌ای جدید و جامع برای وظایف و اختیارات استانداران و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی برای تصویب، می‌تواند جایگاه قانونی استانداران را تقویت کند و بر شاخصه‌های انتصاب و ارتقای افراد از بخشداری تا استانداری نیز در این قانون تأکید شود.

۲. اعطای اختیارات برنامه و بودجه استان به استانداران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به معاونت برنامه و بودجه استاندار تغییر یابد تا استانداران نقش فعالی در برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه استانی داشته باشند. این اقدام به افزایش کارآمدی شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان کمک خواهد کرد.

۳. ایجاد معاونت‌های ویژه در استان‌ها: براساس نیازهای بومی هر استان، معاونت‌های ویژه‌ای مانند تجارت بین‌الملل منطقه‌ای (در استان‌های مرزی) یا زیارت (مشهد و قم) ایجاد شود. این معاونت‌ها می‌توانند سازمان‌های مرتبط را در ساختاری

واحد تحت نظارت استانداران قرار دهند.

۴. اعطای حق رأی به اعضای شورای اسلامی استان در شورای توسعه و برنامه‌ریزی: این اقدام به افزایش تعامل و هماهنگی بین شوراهای اسلامی و شورای توسعه استان کمک، و نقش آنها را در نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه‌ای تقویت می‌کند.

۵. تقویت جایگاه استاندار در شورای اداری استان: اعطای اختیارات نظارتی و اجرایی بیشتر به استانداران، از جمله حق استیضاح یا عزل مدیران استانی، می‌تواند اقتدار استانداران را در مدیریت محلی افزایش دهد. علت اینکه حق انتخاب مدیران استانی به استاندار پیشنهاد نمی‌شود، آن است که وزیران مسئولیت اصلی عملکرد وزارتخانه ذیل خود را برعهده دارند.

۶. تفویض اختیار مدیریت یکپارچه شهری به شهرداری‌ها: با حفظ نظارت استانداری‌ها، اختیارات بیشتری به شهرداری‌ها واگذار شود. برای این منظور از تجربه فرمانداری‌های ویژه استفاده شود که در آن، همه دستگاه‌های یک ناحیه جغرافیایی به هماهنگی با مسئول آن ناحیه در خدمات‌رسانی موظفاند. این رویکرد می‌تواند به مدیریت بهتر و کاهش تداخلات اجرایی در سطوح محلی کمک کند.

البته به‌نظر می‌رسد این امر نیازمند اصلاح ساختاری در انتخابات شوراهای و تقویت نظارت درون‌گرا و برون‌گرای بر آن و نیز شیوه انتخاب شهردار است.

۷. مانع شدن از تبدیل حق مطلق عزل شهردار به اهرم سهم‌خواهی شورا: داشتن حق مطلق در عزل شهردار توسط اعضای شورا یکی از گلوگاه‌های فساد در شورا و شهرداری است. از این‌رو، در ازای اعطای اختیارات اجرایی به شهرداری و مدیریت شهری، پیشنهاد شده است که حق انتخاب شهردار با شوراها تعریف شود؛ اما در حق مطلق اختیار عزل آن توسط اعضای شورا تجدیدنظر و تدبیری دیگری اندیشیده شود تا هم نقش شورا در انتخاب شهردار تضعیف نشود و هم اینکه اختیار مطلق عزل به اهرم سهم‌خواهی اعضای شورا از شهردار تبدیل نشود. این پژوهش درباره مختلف در عزل شهردار پیشنهادی ارائه نمی‌دهد.

گفتنی است که نتایج این پژوهش مبتنی بر مصاحبه و روایت-پژوهی مسئولان ذی‌ربط از طریق مطالعه دلفی بوده است. اجرایی‌سازی این نتایج و تصمیم‌گیری در این حوزه نیازمند بررسی‌های دقیق‌تر و مطالعات بیشتر است.

# مروری بر تجربیات جهانی «راهبری توسعه و پیشرفت» و ارائه پیشنهادهایی برای ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20909](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20909)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۹۰۹  
۱۴۰۴/۰۵/۲۸

## بیان / شرح مسئله

توسعه ملی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موضوعات چند دهه گذشته مورد توجه دولت‌ها و مخصوصاً کشورهای در حال توسعه قرار گرفته و در نتیجه مبنایی را تشکیل داده است که برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جوامع براساس آن تدوین می‌شود. برنامه‌ریزی پیشرفت دارای جنبه‌های متعددی است؛ از جمله:

الف) ایجاد سازمان‌های مناسب برای برنامه‌ریزی شامل تدوین، اجرا، ارزیابی و اصلاح برنامه‌ها؛ ب) به‌کارگیری روش‌ها و رویه‌های مناسب برای تدوین، اجرا، ارزیابی

و اصلاح برنامه‌ها؛ ج) به‌کارگیری و آموزش کارکنان و سایر الزامات مدیریتی برنامه‌ریزی؛ د) تعیین روابط بین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین برنامه‌های اجرایی؛ ه) هماهنگ‌سازی. در این گزارش بر ایجاد نهاد راهبر پیشرفت به‌عنوان سازمان متولی برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه در کشور تمرکز می‌شود. در کشور ما با وجود سابقه هفتادساله در برنامه‌ریزی توسعه و تدوین دوازده برنامه ملی پیشرفت در مسیر برنامه‌ریزی، اجرا و سازمان‌دهی این برنامه‌ها چالش‌هایی وجود داشته که باعث ایجاد کژکارکردی‌هایی در اجرای برنامه‌های پیشرفت شده است. بر این اساس، برای رفع برخی از این چالش‌ها، از جمله فقدان ستاد قوی برای راهبری برنامه‌های پیشرفت و ناهماهنگی میان سازمان‌های متولی، در ماده (۱۱۸) برنامه هفتم پیشرفت به تشکیل شورای عالی راهبری برنامه هفتم پیشرفت برای بررسی عملکرد دستگاه‌های دولتی در اجرای برنامه هفتم پیشرفت اشاره شده است. لذا در این گزارش پیشنهادهایی برای شورای عالی راهبری به‌منظور رفع چالش‌های موجود ارائه می‌شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این پژوهش به منظور مروری بر تجربیات جهانی در راهبری پیشرفت برای ارائه پیشنهاد برای ماده (۱۱۸) قانون هفتم پیشرفت به مطالعه نهادهای راهبرهای پیشرفت در کشورهای مختلف پرداخته شده است. در این راستا، هشت کشور شامل شورای توسعه ملی هند، کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین، کمیسیون برنامه‌ریزی توسعه ملی غنا، شورای توسعه پایدار آلمان، واحد برنامه‌ریزی اقتصادی مالزی، شورای توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی تایلند، وزارت برنامه‌ریزی توسعه ملی اندونزی و کمیسیون ملی توسعه پایدار فنلاند انتخاب و بررسی شدند. جمع‌بندی نکات کلیدی این نهادها در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه به این شرح است:

- تعریف واحدهای تخصصی در نهاد راهبر توسعه به منظور پیگیری و اجرای برنامه‌های

- توسعه در حوزه‌های مختلف (اقتصادی، اجتماعی، صنعت، محیط‌زیست و...);
- تهیه سیستم داده و اطلاعات جامع برای برنامه‌ریزی و ارزیابی طرح‌های توسعه؛
- تهیه دستورالعمل و برنامه‌های عملیاتی برای بخش‌ها و سازمان‌های متولی اجرای برنامه‌های توسعه؛
- انجام مطالعات و پژوهش‌های لازم درخصوص وضع موجود کشور برای مرحله تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه؛
- برقراری جلسات مختلف با مناطق (استان‌ها) به منظور دستیابی به درک متقابل از جزئیات برنامه توسعه؛
- استفاده از برنامه کوتاه‌مدت سالیانه توسعه به‌عنوان ابزاری مؤثر در راستای تحقق اهداف برنامه‌های پنج‌ساله توسعه؛
- تدوین به‌موقع برنامه‌های توسعه معمولاً به فاصله زمانی سه سال قبل از اجرای برنامه‌ها؛

- تبادل نظر با بخش خصوصی به منظور برآورد منابع در دسترس و سیاست‌های لازم برای اجرایی شدن برنامه‌های توسعه؛
- نظارت و ارزیابی مستمر برنامه‌های توسعه ملی با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و بین‌المللی و اعمال اصلاحات لازم در محتوای برنامه؛
- ترویج گفت‌وگو و مباحثات اجتماعی به منظور کمک به افزایش آگاهی جامعه درباره مفهوم توسعه؛
- دارا بودن افق‌های زمانی متنوع بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت برای برنامه‌ریزی توسعه؛
- تعیین سنجه و شاخص‌های لازم برای ارزیابی و نظارت بر طرح‌های توسعه؛
- مشارکت‌طلبی از گروه‌های مختلف ذی‌نفعان و بهره‌برداران توسعه در مراحل مختلف تدوین و اجرای برنامه توسعه.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مبتنی بر یافته‌های پژوهش و بررسی تطبیقی تجربیات جهانی این پیشنهادها ارائه می‌شود:

۱. ایجاد سامانه هوشمند پایش و ارزیابی برنامه هفتم پیشرفت با تأکید بر تهیه بانک داده و اطلاعات جامع برای برنامه‌ریزی، پایش و ارزیابی قانون برنامه هفتم پیشرفت؛
۲. ایجاد سیستم جامع شاخص‌ها برای

ارزیابی و نظارت بر پروژه‌های تابعه قانون برنامه هفتم پیشرفت؛

۳. راهبری و نظارت بر برنامه‌های جامع عملیاتی در سازمان‌های مجری برنامه هفتم پیشرفت در افق‌های زمانی متنوع کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت؛
۴. مشارکت‌دهی مردم در عملیاتی‌سازی

قانون برنامه هفتم پیشرفت؛

۵. هم‌افزایی میان کارگروه‌های تحقیقاتی و دانشگاهی فعال در حوزه برنامه‌های پیشرفت به منظور کمک به اجرای مؤثر برنامه هفتم؛
۶. بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی‌ها در اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت.

# حقوق بشر و حکمرانی جهانی

## (نقش و جایگاه شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد در حکمرانی جهانی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20912](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.5.20912)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۹۱۲  
۱۴۰۴/۰۵/۲۸

### بیان / شرح مسئله

بشری به کار می‌برند. در میان این نهادها، «شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد» به دلیل گستره فعالیت و ابزارهای متنوع خود، از جایگاهی کانونی برخوردار است. با توجه به وظیفه این شورا در الزام‌بخشی به دولت‌ها و تعامل آن با سایر نهادها، پرسش اصلی این گزارش آن است که شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد چه نقش و کارکردی در شبکه حکمرانی جهانی حقوق بشر دارد؟

شبکه حکمرانی جهانی حقوق بشر، ساختاری پیچیده بیابد. نادیده گرفتن بخشی از این شبکه یا عدم رعایت معیارهای آن، می‌تواند یک دولت را در دستور کار سایر بخش‌ها، از جمله گزارشگران ویژه، شورای امنیت و حتی دیوان کیفری بین‌المللی قرار دهد. این نهادها طیف وسیع ابزارها، از مشارکت و درونی‌سازی هنجارها تا ابزارهای قهری کیفری و تحریمی را برای انطباق رفتار دولت‌ها با موازین حقوق

در معماری نوین حکمرانی جهانی، حقوق بشر به هنجاری بنیادین تبدیل شده که جایگاه و کارکرد کنشگران بین‌المللی را مشخص می‌کند. در این شبکه پیچیده، نهادهای حقوق بشری در سطوح مختلف ملی (مانند کمیسیون حقوق بشر جمهوری اسلامی ایران)، منطقه‌ای (مانند دادگاه اروپایی حقوق بشر) و جهانی (مانند شورای حقوق بشر) در تعامل و تداخل با یکدیگر عمل می‌کنند. این امر باعث شده تا

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اعمال اقدامات قهری (مانند تحریم، پیگرد کیفری یا مداخله نظامی) ارجاع می‌دهند. این فرایند، هزینه نقض جدی حقوق بشر را از طریق درگیر ساختن دولت‌ها با تحریم‌های حقوق بشری و سازوکارهای کیفری بین‌المللی به شدت افزایش می‌دهد. البته لازم به اشاره است که این نهاد نیز مانند سایر نهادهای بین‌المللی، از تأثیر قدرت‌ها و اعمال نفوذ بازیگران مختلف مصون نیست.

این هنجارها ترغیب کند. این سازوکار به دولت‌ها امکان می‌دهد با مشارکت خود و بهره‌گیری از ظرفیت‌های شورا، به ایفای تعهدات حقوق بشری خود پردازند. در صورت امتناع دولت‌ها و وقوع نقض‌های جدی، فاحش و گسترده، شورا از ابزارهای تنبیهی تری بهره می‌برد. سازوکارهایی مانند «رویه‌های ویژه» و «کمیته‌های حقیقت‌یاب» با مستندسازی نقض‌ها، موضوع را به نهادهایی با قدرت

فلسفه وجودی شورای حقوق بشر، پرکردن شکافی است که میان تدوین استانداردها و اجرایی کردن حقوق بشر وجود داشت. این نهاد که بر پایه تعامل و مشارکت بنا شده، عمدتاً الگوی رفتاری ترغیبی را برای انطباق رفتار دولت‌ها با هنجارهای حقوق بشری به کار می‌گیرد. برجسته‌ترین ابزار تعاملی آن، سازوکار «بررسی دوره‌ای جهانی» (UPR) است که می‌کوشد با گفتگوی تعاملی و غیرمقابله‌ای، دولت‌ها را به رعایت

شورای حقوق بشر، نهادی است که مسئولیت تقویت، ارتقا و حفاظت از حقوق بشر را بر عهده دارد و در این راستا رفتار دولت‌ها را با هنجارهای بین‌المللی تطبیق می‌دهد. از آنجاکه دولت‌ها مهم‌ترین کنشگران این نهاد هستند، به جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد می‌شود با در پیش گرفتن راهبردهای زیر، ضمن مواجهه فعال، از فرصت‌های این نهاد بهره‌مند شده و محدودیت‌های آن را مدیریت کند:

■ اتخاذ راهبرد «تعامل هوشمند و انتقادی» (حصاربندی): جمهوری اسلامی ایران باید در برابر سازوکارهایی مانند گزارشگر ویژه و کمیته حقیقت‌یاب، راهبرد «تعامل انتقادی فعال (تعامل هوشمند)» را جایگزین رویکرد انکار یا تعامل حداقلی کند. تجربه نشان داده است که عدم تعامل، مانع ارائه گزارش این سازوکارها نشده، بلکه صرفاً سبب شده است تا گزارش‌ها براساس اطلاعات یک‌جانبه و مغرضانه گروه‌های مخالف تنظیم شود. برای نمونه، نهاد حقیقت‌یاب در گزارش خود درباره حوادث سال ۱۴۰۱، افرادی را که به دلایلی چون خودکشی یا تصادف فوت کرده بودند، در لیست آسیب‌دیدگان گنجانده است، زیرا نهادهای معاند از فضای عدم تعامل ایران استفاده کردند. اگر گزارش این نهادها بر مبنای اطلاعات غلط، نهادهای رسمی ایران را به جنایت علیه بشریت متهم کند، این امر می‌تواند مبنای حقوقی برای اقدامات یک‌جانبه

یا چندجانبه علیه کشور باشد. در این راستا، نهادهای حاکمیتی و جامعه مدنی باید با نظارت ستاد حقوق بشر قوه قضائیه، داده‌های متقن ارائه کرده و مانع از شکل‌گیری گزارش‌ها بر پایه ادعاهای کذب شوند.

■ کنشگری فعال دیپلماتیک و ائتلاف‌سازی:  
■ سفارتخانه‌های ایران باید با دیپلماسی عمومی، دستاوردهای حقوق بشری کشور را برجسته کرده و به تقویت برند ملی بپردازند.  
■ در تعامل با کشورهای همسو مانند چین و کشورهای اسلامی که از روایت هژمونیک غربی ناراضی هستند، باید بر مفاهیمی چون «حق بر توسعه»، «احترام به تنوع فرهنگی» و «پرهیز از استانداردهای دوگانه» تأکید شود. هدف باید تقویت این گفتمان باشد که رعایت حقوق بشر یک «فرایند تاریخی و محدود به شرایط فرهنگی هر کشور» است و مفاهیم «همکاری بُرد-بُرد و یادگیری متقابل» باید ترویج شود.  
■ در تعامل با گزارشگران موضوعی، باید بر ابعاد خاصی از حقوق بشر مانند تأثیر منفی «تحریم‌های یک‌جانبه» بر حق سلامت، امنیت غذایی و محیط زیست پاک تمرکز شود.

■ ارائه روایت بدیل و تبیین مبانی داخلی:  
■ مواضع خاص جمهوری اسلامی ایران در موضوعاتی مانند «عدالت جنسیتی» (در برابر برابری جنسیتی) یا «مبانی فقهی تربیت جنسی» باید با بهره‌گیری از ادبیات حقوق بشری رایج، تبیین و نظریه‌پردازی

شود تا کشور از موضع متهم به جایگاه مطالبه‌گر گذار کند.

■ اقدامات مثبت داخلی باید به‌عنوان روایت جایگزین ارائه شوند. نمونه‌های آن شامل: «قانون حمایت از اطفال و نوجوانان»، «سند امنیت قضایی»، «ماده (۴۹۹) مکرر قانون مجازات اسلامی» در حمایت از اقوام، ادیان و تأکیدات مقام معظم رهبری بر «حضور زنان در مناصب حکمرانی بر مبنای شایسته‌سالاری» است. همچنین می‌توان به مفاد حمایتی «قانون جوانی جمعیت» اشاره کرد.

■ تقویت نهادهای داخلی و هماهنگی فراقوه‌ای:

■ «ستاد حقوق بشر» باید به‌عنوان یک نهاد فراقوه‌ای، تمام ظرفیت‌های حاکمیت را برای تبدیل اقدامات داخلی به دستاوردهای حقوق بشری در عرصه جهانی بسیج کند. این ستاد باید ضمن مطالبه «پیوست حقوق بشری» از نهادهای قضایی و انتظامی و درخواست «آموزش حقوق شهروندی» از نهادهای آموزشی، توسعه نظری حقوق بشر مبتنی بر فکر اسلامی را با جدیت دنبال کند.

■ از ظرفیت «دیپلماسی پارلمانی» نمایندگان مجلس و همچنین «نهادهای مدنی» برای تدوین گزارش‌های ملی، به چالش کشیدن روایت‌های هژمونیک و برجسته‌سازی قربانیان تحریم (مانند بیماران پروانه‌ای) باید استفاده شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی