

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہل علم



شهریورماه سال ۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۰۹۹۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۰۷/۰۹

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

گردآوری:

زهرانجار



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



فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۲ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: بر آورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (تیر ماه ۱۴۰۴).....
- ۱۳ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در زمستان ۱۴۰۳: شاخص موجودی انبار صنایع بورسی.....
- ۱۴ بررسی سازوکار ماشه و تبعات اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران.....
- گزارش نظارتی اجرای ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور؛ موانع و چالش‌های تأمین مالی از طریق واگذاری مطالبات قراردادی (فاکتورینگ).....
- ۱۶ پایش امنیت سرمایه گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری (۲۹)؛ زمستان سال ۱۴۰۳.....
- ۱۸ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مردادماه سال ۱۴۰۴، بخش صنعت و معدن.....
- ۲۱ گزارش نظارتی پرداخت تسهیلات بانکی به بخش مسکن؛ موضوع ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن.....
- ۲۲

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۲۴ مولدسازی دارایی‌های دولت: ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل.....
- ۲۷ اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس.....
- بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای معتبر بین المللی در زمینه مدیریت سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه با مصوبات مرتبط با نظام فنی و اجرایی (۲) : مدیریت پروژه (PMBOK).....
- ۲۸



فهرست



دفتر مطالعات زیربنایی

- ۳۰..... رونق گردشگری در جزیره هرمز در پرتوی حفظ محیط زیست و منابع طبیعی
- هشتاد سال برنامه ریزی در بخش کشاورزی (۱۴۰۷-۱۳۲۷): دلالت‌هایی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران..... ۳۲
- ۳۴..... ضرورت تقویت چارچوب‌های حقوقی مدیریت و حفاظت از غارهای کشور
- ۳۶..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»



دفتر مطالعات انرژی

- ۳۸ رصد شاخص‌های بخش صنعت (۲): منتهی به شش ماهه دوم ۱۴۰۳
- ۴۲ واکاوی مفهوم ناترازی برق در کشور
- ۴۴ بازسازی و نوسازی صنایع ساخت‌محور در ایران (۱): الزامات و چالش‌ها



فهرست

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



- ترسیم شاخص‌های نظارت بر فصل زن، خانواده و جمعیت در قانون برنامه هفتم پیشرفت ۴۶
- بررسی «نسخه ترمیم‌یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مصوب شورای عالی آموزش و پرورش ۵۰
- گزارش نظارتی بر ماده (۱۷) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (۱۳۹۸) با موضوع بیمه بناهای تاریخی - فرهنگی ۵۲
- واکاوی نسبت دین و دولت در عربستان سعودی؛ با تمرکز بر دیپلماسی فرهنگی ۵۴
- چالش‌ها و راهکارهای راه‌اندازی خط تماس اضطراری (هات‌لاین) ویژه جرائم علیه کودکان و نوجوانان در فضای مجازی ۵۶
- حق پاسخ در سکوهای رسانه‌ای کاربرمحور و ارائه پیش‌نویس قانونی ۵۸
- مطالعه تطبیقی اقدامات دولت‌ها در راستای حمایت از تأسیسات گردشگری (اجرایی‌سازی جزء «۳» بند «الف» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت) ۶۰
- ملاحظات بهره‌مندی زیرنظام‌های غیردولتی آموزش عالی از اعتبارات بخش عمومی ۶۲
- مردمی‌سازی فرهنگ عمومی (۲): مسئله‌شناسی اسناد پایه‌ای و کلان حوزه فرهنگ و هنر از منظر مردمی‌سازی فرهنگ عمومی و ارائه بسته راهبردی - تقنینی همراه با کاوشی در باب جعبه ابزار و اقدامات متناسب ۶۴
- الزامات سیاستگذاری بر مبنای اقلیم فرهنگی (موضوع بند «ر» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت) ۶۶



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



- ۶۸..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» (اعاده شده از شورای نگهبان (۳)).
- ۶۹..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴۳) قانون تامین اجتماعی».

دفتر مطالعات سیاسی



- ۷۰..... ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادات.....
- ظرفیت ها و ابتکارات دیپلماتیک مجالس دنیا (۱): با تأکید بر شیوه های کارآمدسازی گروه های دوستی و هیئت های دیپلماتیک
- ۷۲..... مجلس دوازدهم.....



فهرست

دفتر مطالعات مدیریت



- ۷۴.....شاخص های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱): (مطالعه تطبیقی)
- ۷۶.....بررسی و تحلیل وضعیت رتبه کشور در شاخص «حق دسترسی به اطلاعات (RTI)» و ارائه پیشنهادهای سیاستی
- ۷۸.....تحلیل و بررسی احکام بودجه از منظر شفافیت (مورد مطالعه: شرکت های دولتی)

دفتر مطالعات حکمرانی



- ۸۰.....حکمرانی بر روایت جنگ؛ استراتژی تثبیت حقانیت ایران و مشروعیت زدایی از رژیم صهیونیستی در عرصه حکمرانی جهانی
- ۸۲.....رویکرد چین نسبت به حکمرانی جهانی
- ۸۴.....چارچوب و اصول کلان تدوین پیوست عدالت برای قانون بودجه
- ۸۵.....حکمرانی هوش مصنوعی (۷): ظرفیت شناسی توسعه هوش مصنوعی در کشور و ارائه توصیه هایی جهت هم افزایی ظرفیت ها
- ۸۸.....درآمدی بر مفهوم شناسی و بررسی تجارب جهانی در حکمرانی باز و ارائه توصیه هایی برای نظام حکمرانی و قانون گذاری
- ۹۰.....حکمرانی هوش مصنوعی (۸): هوش مصنوعی توضیح پذیر و نقش آن در ورود فناوری هوش مصنوعی به بخش عمومی



فهرست



اداره کل نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه

سلسله گزارش‌های نوآوری پارلمانی (۳): طومار الکترونیک ۹۲

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

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20918](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20918)



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 تیرماه ۱۴۰۴ رشد اقتصادی ماهانه کشور منفی ۰/۳ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز منفی ۰/۶ درصد برآورد می‌شود. همچنین رشد اقتصادی به تفکیک فعالیت‌های عمده به شرح ذیل بوده است:

■ ارزش افزوده گروه کشاورزی در تیرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل منفی ۸/۱ درصد رشد داشته است. برآوردهای انجام شده در این زمینه با توجه

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

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

به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از کاهش تولید محصولات زراعی و دامی در تیرماه است.

■ ارزش افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در تیرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۲/۹ درصدی داشته است.

■ ارزش افزوده گروه صنایع و معادن در تیرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد منفی ۳/۴ درصدی داشته است که کاهش شاخص عمده ناشی از کاهش

شاخص تولید صنایع بورسی در تیرماه ۱۴۰۴ و کاهش شاخص فروش نهادهای ساختمانی بورسی است.

■ ارزش افزوده گروه خدمات در تیرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۳/۳ درصدی داشته است. در تیرماه بخش خدمات تحت تأثیر رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «اداره عمومی، دفاع و تامین اجتماعی»، «عمده فروشی و خرده فروشی» و «املاک و مستغلات» بوده است.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در زمستان ۱۴۰۳: شاخص موجودی انبار صنایع بورسی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20919](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20919)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۹۱۹
۱۴۰۴/۰۶/۰۳

بیان/شرح مسئله

یکی از شاخص‌های مهم برای بررسی بهنگام و دقیق وضعیت اقتصاد کلان و به خصوص بخش صنعت شاخص موجودی انبار است. این شاخص تصویری پیش‌نگر از وضعیت بخش صنعت ارائه می‌دهد که از آن برای طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌های اقتصادی

می‌توان استفاده کرد. اطلاعاتی که شرکت‌های بورسی از وضعیت تولید، فروش و موجودی انبار منتشر می‌کنند با تقریب بسیار بالایی با کل صنعت کشور انطباق دارد. همچنین تواتر فصلی و ماهانه انتشار گزارش شرکت‌های بورسی خلاء انتشار دیر هنگام گزارش نهادهای

رسمی از وضعیت صنعت را تا حد بسیار خوبی پوشش می‌دهد. در همین راستا مرکز پژوهش‌های مجلس اقدام به ساخت شاخص و انتشار گزارش‌های فصلی از شاخص موجودی انبار و نسبت موجودی انبار به فروش بر اساس اطلاعات شرکت‌های بورسی نموده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

طی زمستان سال ۱۴۰۳ شاخص کل موجودی انبار صنعت به عدد ۱۰۳،۸ رسیده که نسبت به فصل مشابه سال قبل رشد منفی ۰،۶ درصدی داشته است. نسبت موجودی انبار به فروش کل صنعت نیز به عدد ۰،۲۶ رسیده است. این یعنی به اندازه حدود یک چهارم فروش فصلی شرکت‌های صنعتی به شکل موجودی انبار باقی می‌ماند. این رقم نسبت به میانگین رقم ثبت‌شده برای فصول

زمستان بازه مورد مطالعه پایین‌تر است. شاخص کل موجودی انبار معدن نیز در زمستان ۱۴۰۳ به عدد ۱۰۶،۶ رسیده است. که نسبت به فصل مشابه سال قبل رشد منفی ۵،۸ درصدی داشته است. نسبت موجودی انبار به فروش معدن نیز رقم ۰،۶۷ را نشان می‌دهد که پایین‌تر از میانگین رقم ثبت‌شده برای فصول زمستان بازه مورد مطالعه است. علاوه بر شاخص کل صنعت و معدن در

مورد رشد شاخص موجودی انبار صنایع نیز فلزات پایه رشد منفی ۱،۹، کک و پالایش رشد منفی ۷،۲، محصولات شیمیایی (بجز دارو) رشد ۱،۶ و خودروسازی رشد ۸،۲ درصدی داشته است. همچنین شاخص موجودی انبار محصولات مصرفی ۹،۷، محصولات واسطه‌ای منفی ۱،۹، محصولات سرمایه‌ای منفی ۲۸،۹ و نهادهای ساختمانی منفی ۲۸ درصد رشد داشته اند.



در قلمرو خود (بنادر، فرودگاه‌ها و مرزهای زمینی) ملزم می‌کند، اما این الزام مشروط به «وجود دلایل معقول برای باور»^۳ به حمل اقلام ممنوعه است. این شرط، از بازرسی‌های بی‌رویه و کور جلوگیری می‌کند و به ارائه اطلاعات مشخص و معتبر نیازمند است. مهم‌تر از آن، بند «۱۵» که به بازرسی در آب‌های آزاد می‌پردازد، به‌صراحت این اقدام را به «رضایت کشور صاحب پرچم»^۴ کشتی منوط می‌کند. بدان معنا که بدون رضایت کشوری که کشتی تحت پرچم آن حرکت می‌کند، هیچ بازرسی قانونی در آب‌های بین‌المللی ممکن نیست و هر اقدامی غیر از این، نقض حاکمیت ملی و قوانین دربانوردی بین‌المللی محسوب می‌شود. ضمن اینکه با توجه به سابقه موضوع، ریسک اقدام متقابل نیز برای کشورهای متخاصم وجود خواهد داشت و تهدید معتبر در این حوزه، به بازدارندگی جدی منجر خواهد شد. بنابراین، این سازوکار به‌هیچ‌وجه مجوزی برای یک محاصره دریایی یا توقیف سیستماتیک کشتی‌های تجاری ایران نیست. مهم‌تر اینکه پنل کارشناسان که در عمل مهم‌ترین ضمانت اجرایی قطعنامه ۱۹۲۹ است برای تمدید فعالیت به قطعنامه نیاز داشته که این قطعنامه

مشخص و کنترل صادرات اقلام با کاربرد دوگانه متمرکز شده است. در مقابل، تحریم‌های ثانویه آمریکا اقتصادمحور بوده و با هدف قرار دادن بخش‌های حیاتی اقتصاد ایران مانند نفت و بانک‌داری، به‌دنبال فلج کردن اقتصاد کشور بوده و هست. بنابراین، فعال‌سازی ماشه به‌خودی‌خود، رژیم تحریمی جدیدی شدیدتر از فشارهای اقتصادی فعلی ایجاد نمی‌کند.

دوم، اثر اصلی اقتصادی فعال‌سازی ماشه، استقرار یک رژیم کنترل صادرات^۲ در حوزه فناوری‌های دارای کاربرد دوگانه است. این ریسک اگرچه محل توجه است، اما با توجه به تجربه کشور در توسعه تکنیک‌های پیشرفته برای عبور از محدودیت‌ها و مصون‌سازی شبکه‌های تأمین، قابل مدیریت است. عدم هم‌سویی کامل قدرت‌هایی مانند چین و روسیه با اجرای این محدودیت‌ها نیز، فضای تنفسی قابل توجهی برای ایران فراهم می‌آورد.

سوم، سازوکار بازرسی از محموله‌ها، که یکی از نگرانی‌های اصلی مطرح‌شده در فضای عمومی است، در عمل با محدودیت‌های حقوقی و اجرایی جدی مواجه است. قطعنامه ۱۹۲۹ در بند «۱۴»، کشورها را به بازرسی محموله‌های ورودی یا خروجی از ایران

در روزهای جاری، چپستی مکانیسم ماشه و میزان اثرگذاری آن بر اقتصاد ایران، به‌دغدغه و سؤال پرتکرار کنشگران اقتصادی، رسانه‌ها و عموم مردم تبدیل شده است. هرچند مطابق با نامه مشترکی که وزرای خارجه ایران، چین و روسیه به دبیرکل سازمان ملل متحد و رئیس شورای امنیت ارسال داشته‌اند استفاده از مکانیسم ماشه توسط کشورهای فرانسه، آلمان و انگلیس فاقد مبنای حقوقی لازم است و باید باطل و بلااثر تلقی شود و با اینکه پرواضح است که نظام سیاستگذاری کشور باید از همه‌ابزارهای در دسترس خود برای پیشبرد دیپلماسی استفاده کند، اما بررسی‌های همه‌جانبه و دقیق متن قطعنامه‌ها و سازوکارهای اجرایی آنها و همچنین موشکافی گزینه‌های بدیل، نشان می‌دهد که مخاطرات اقتصادی این رخداد، «نه‌چندان قابل توجه و قابل مدیریت» است. این مدعا مبتنی بر ادله‌ای به شرح زیر است:

اول، تمایز ماهوی میان تحریم‌های هدفمند شورای امنیت و تحریم‌های جامع ثانویه آمریکا یک اصل بنیادین است. تحریم‌های سازمان ملل، اساساً اشاعه‌محور^۱ و بر محدودسازی برنامه‌های هسته‌ای و موشکی از طریق ممنوعیت‌های تسلیحاتی، مسدودسازی دارایی نهادهای

1. Proliferation-focused.
2. Export Control Regime.
3. Reasonable Grounds to Believe.
4. Consent of the Flag State.

نیز توسط چین یا روسیه قابل و تو است.

چهارم، در فضای رسانه‌ای و عمومی این گمانه‌زنی مطرح است که فعال‌سازی ماشه ممکن است با فشار سیاسی آمریکا بر شرکای تجاری ایران، به‌ویژه چین، برای کاهش خرید نفت یا محدودسازی همکاری‌های اقتصادی با ایران هم‌زمان شود. باید توجه داشت که این فشارها ابزارهای کاملاً مستقلی در جعبه‌ابزار سیاست خارجی واشینگتن است و لزوماً به سرنوشت قطعنامه‌های سازمان ملل گره نخورده‌اند. آمریکا حتی در دوران تعلیق تحریم‌های سازمان ملل نیز با تحریم‌های ثانویه و تهدید به اقدام‌های تنبیهی مانند اعمال تعرفه‌های تجاری، تلاش کرده تا همکاری‌های اقتصادی چین با ایران را محدود کند. به‌علاوه جهان ۲۰۲۵ از اساس با جهان ۲۰۱۰ متفاوت است. در شرایطی که جهان، از منظر اقتصادی، به‌سمت چند تکه شدن در حال حرکت است و از منظر سیاسی، امنیتی و نظامی نیز دستخوش درگیری‌ها، نزاع‌ها و جنگ‌های ادامه‌دار شده تبعاً قطعنامه‌ها، کارایی پیشین را نخواهد داشت. بیانیه مشترک وزرای خارجه چین، ایران و روسیه نمود روشنی از بروز شکاف در سطح حکمرانی جهانی است. در بخشی از این بیانیه آمده است: «شورای امنیت سازمان ملل نمی‌تواند براساس ارتباط اقدام سه کشور اروپایی (E۳) عمل کند و باید آن را باطل و بی‌اعتبار تلقی نماید. هرگونه گام یا اقدامی که در بی‌اعتنایی یا مغایرت با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد صورت گیرد، نمی‌تواند به تعهدات بین‌المللی قانونی برای کشورهای عضو سازمان ملل منجر شود.»

پنجم، بازگشت ادعایی و غیرقانونی قطعنامه‌ها یک اقدام در چارچوب دیپلماسی بین‌المللی است و به‌خودی‌خود نه به اقدام نظامی مشروعیت می‌بخشد و نه مشروعیت

بین‌المللی تحریم‌های ثانویه آمریکا را افزایش می‌دهد. توضیح آنکه قطعنامه ۱۹۲۹ براساس بند «۴۱» از فصل هفتم منشور ملل متحد صادر شده است که به‌جای اقدام نظامی در مورد اقدام‌های غیرنظامی و تحریم‌ها برای مقابله با تهدیدها یا نقض‌های صلح استفاده می‌کند. [۱] در صدر قطعنامه مذکور نیز تصریح می‌شود که «با تأکید بر اینکه هیچ‌چیز در این قطعنامه کشورها را مجبور به اتخاذ اقدام‌ها یا اعمال خارج از عرف این قطعنامه نمی‌کند، از جمله این اقدام‌ها استفاده از زور یا تهدید با زور است». به‌علاوه، تصمیم برای اقدام نظامی، یک محاسبه پیچیده ژئوپلیتیک است که به موازنه قدرت منطقه‌ای، ارزیابی هزینه‌ها و منافع، و شرایط داخلی کشورهای متخاصم بستگی دارد و قطعنامه‌ها، متغیر تعیین‌کننده‌ای در این معادله پیچیده نیستند. کما اینکه جنگ تحمیلی ۱۲ روزه علیه ایران و مشارکت مستقیم آمریکا در این جنگ و پشتیبانی کشورهای اروپایی از رژیم صهیونیستی در زمانی اتفاق افتاده است که حتی اعلان سازوکار ماشه داده نشده بود. به همین ترتیب، تحریم‌های ثانویه آمریکا از منظر بسیاری از کشورهای جهان، همچنان اقدامی یک‌جانبه و ناقض حاکمیت اقتصادی سایر کشورها تلقی می‌شود. فعال‌سازی ماشه این ماهیت حقوقی را تغییر نمی‌دهد و صرفاً ابزاری سیاسی در اختیار آمریکا قرار می‌دهد تا فشار خود بر شرکت‌های بین‌المللی را با استناد به «بازگشت اجماع بین‌المللی» تشدید کند، اما این استناد نیز در عمل به‌دلیل مخالفت قدرتهایی چون چین و روسیه، یک اجماع واقعی نخواهد بود.

ششم، اثر قطعنامه‌ها در حوزه اقتصادی در دو سطح قابل تحلیل است. در سطح «اثر واقعی و ملموس» به‌نظر می‌رسد تعاملات کلان اقتصاد ایران در زمینه صادرات نفت، صادرات محصولات پتروشیمی و معدنی و همچنین

تسویه مالی و بانکی عواید حاصل از آن، بدون چالش جدید جدی ادامه خواهد یافت. در سطح روابط تجاری خرد نیز به‌دلیل عدم تعریض قطعنامه‌ها به این حوزه‌ها، به‌نظر نمی‌رسد موانع جدیدی بیش از موانع فعلی (که ناشی از تحریم‌های یک‌جانبه و ظالمانه آمریکا است) ایجاد شود. اما از منظر «اثر روانی و انتظارات» به‌نظر می‌رسد به‌دلیل کنش‌های رسانه‌ای اخیر و تبادر ذهنی کنشگران اقتصادی (این انگاره که قطعنامه‌ها به‌معنای محاصره اقتصادی و نظامی ایران است!) می‌توان انتظار داشت سطحی از نوسان‌ها و تکان‌ها در بازارهای دارایی تجربه شود که البته با گذر زمان و اثبات فقدان اثرات واقعی و نیز اتخاذ سیاست‌های اقتصادی و رسانه‌ای سنجیده می‌توان این تکان را با حداقل آسیب پشت‌سر گذاشت.

هفتم، بحثی درباره اختیارات کمیته تحریم و مجمع (پنل) کارشناسان است. با توجه به متن قطعنامه‌ها و اختیارات تعیین شده برای کمیته تحریم (تأسیس شده در قطعنامه ۱۷۳۷)، فرایند افزوده شدن نام جدید به فهرست تحریم‌ها با دشواری‌های زیادی همراه است. توضیح آنکه اولاً گنجاندن نام جدید در فهرست تحریم‌ها مستلزم اجماع در میان اعضای کمیته تحریم (متشکل از ۱۵ عضو شورای امنیت) است. با حضور چین و روسیه در میان این اعضا و همچنین احتمال برخی دیگر از اعضای هم‌سو با ایران، احتمال شکل‌گیری این اجماع دور از ذهن است. حتی در صورت بروز اختلاف، تصمیم‌گیری به رأی‌گیری در شورای امنیت موکول می‌شود که در آنجا روسیه و چین می‌توانند به نفع ایران از حق وتوی خود استفاده کنند. ثانیاً، تشکیل مجدد پنل کارشناسان نیز مستلزم رأی‌گیری است و چین و روسیه می‌توانند حتی از تشکیل مجدد آن جلوگیری کنند.

گزارش نظارتی اجرای ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور؛ موانع و چالش‌های تأمین مالی از طریق واگذاری مطالبات قراردادی (فاکتورینگ)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20941](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20941)



بیان / شرح مسئله

یکی از چالش‌های مهم بنگاه‌ها در شرایط تورمی و محدودیت منابع بانکی برای تسهیلات‌دهی، مسئله تأمین مالی است. واگذاری مطالبات (فاکتورینگ) می‌تواند بخشی از نیاز تأمین مالی بنگاه‌ها را پوشش دهد. این روش به بنگاه امکان می‌دهد تا مطالبات تجاری خود را به اشخاص ثالث بفروشد و در ازای آن نقدینگی فوری دریافت کند [۱].

برای اولین بار در قانون حداکثر استفاده از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

باوجود گذشت بیش از پنج سال از تصویب قانون، تاکنون هیچ قراردادی برای فاکتورینگ منعقد نشده است. ضعف در انجام تکالیف محوله به دستگاه‌ها و چالش‌های متون حقوقی نگارش شده را می‌توان به‌عنوان موانع اصلی عدم اجرای فاکتورینگ برشمرد. در ادامه به توضیح برخی از این موانع پرداخته خواهد شد:

۱. سستی و کارشکنی‌های سازمان برنامه و بودجه در انجام تکالیف قانونی محول شده

براساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۸)، سازمان برنامه مکلف به راه‌اندازی سامانه ثبت

پیمانکار سلب کنند. آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) (مصوب مهر ۱۳۹۹) جزئیات واگذاری مطالبات را مشخص کرده و مسئولیت رسیدگی به فاکتورینگ قراردادهای تملک دارایی سرمایه‌ای را به سازمان برنامه و بودجه و فاکتورینگ سایر قراردادهای را به وزارت اقتصاد واگذار کرده است؛ همچنین، وزارت اقتصاد موظف به راه‌اندازی سامانه ثبت الکترونیک و تدوین قراردادهای همسان برای فاکتورینگ است.

توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی به فاکتورینگ اشاره و ابعاد حقوقی این شیوه تأمین مالی نیز در قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها تکمیل شده است. ماده (۸) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی به پیمانکار اجازه می‌دهد که مطالبات خود را به اشخاص ثالث واگذار کند و تصریح می‌کند که دستگاه‌های ماده (۲) (دستگاه‌های دولتی و نهادهای حاکمیتی) نمی‌توانند حق فاکتورینگ را از

اصلی ماده (۸) قانون دانست.

۲. چالش‌های پذیرندگان

یکی از موانع اصلی در انعقاد قراردادهای فاکتورینگ، عدم ورود مؤسسات مالی به‌عنوان پذیرنده در این قراردادهاست. این مشکل عمده‌تاً به دلیل نبود دستورالعمل‌ها و چارچوب‌های نظارتی مناسب است. در بانک‌ها، با اینکه چارچوب پذیرش مطالبات قراردادی براساس شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی و وزارت اقتصاد تعیین شده است؛ مشکلاتی مانند ناممکن بودن اخذ کد سمات برای ثبت فاکتورینگ، نبود دستورالعمل ثبت

قراردادهای فاکتورینگ برای طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و تدوین قرارداد همسان برای فاکتورینگ (حداکثر تا بهمن‌ماه ۱۳۹۹) بوده است و اقداماتی در این زمینه انجام شده، اما این تکالیف تاکنون تکمیل نشده‌اند. این درحالی است که هم به لحاظ زیربنایی بودن قراردادهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قراردادهای دیگر و هم به این لحاظ که قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی با هدف قرار دادن دستگاه‌های موضوع ماده (۲) همان قانون توسعه یافته است، می‌توان تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای را هدف

حسابداری فاکتورینگ و تعیین نشدن نرخ کارمزد برای بانک‌ها موجب تأخیر در تکمیل قواعد شده است؛ همچنین، به نظر می‌رسد چالش‌هایی در زمینه آشنایی بانک‌ها با سامانه وزارت اقتصاد وجود دارد.

درباره سایر مؤسسات مالی مانند بیمه‌ها، هلدینگ‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری، دو مشکل عمده وجود دارد: اول، عدم تکلیف مستقیم به نهادهای ناظر برای تصویب دستورالعمل‌ها و چارچوب‌های نظارتی برای مؤسسات تحت نظارت خود؛ دوم، ناآشنایی مؤسسات با این روش جدید تأمین مالی که از مهم‌ترین دلایل عدم مشارکت این مؤسسات در قراردادهای فاکتورینگ است.

علاوه بر موانع فعلی بر سر اجرای قراردادهای فاکتورینگ، موانع بالقوه دیگری نیز استفاده حداکثری از این ابزار تأمین مالی را تهدید می‌کند. این موارد از مهم‌ترین این تهدیدات به شمار می‌رود:

الف) لزوم تأیید کارفرما در انعقاد قراردادهای فاکتورینگ

ماده (۸) قانون کارفرما را مکلف به پذیرفتن

الزامات واگذاری مطالبات توسط پیمانکار و پذیرنده می‌کند؛ اما آیین‌نامه ماده (۸) برخلاف این متن، موافقت کارفرما را در بسیاری از موارد برای انعقاد قرارداد فاکتورینگ الزامی می‌داند. در مواردی که انعقاد قرارداد به موافقت سازمان برنامه نیاز دارد، علاوه بر نقض بخش اشاره شده از قانون، تبصره «۱» ماده (۸) نیز نقض می‌شود؛ زیرا این تبصره دستگاه‌هایی مانند سازمان برنامه را از محدود کردن فاکتورینگ پیمانکاران منع کرده است.

ب) متن قرارداد همسان

بر اساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۸)، وظیفه تعیین متن قرارداد همسان واگذاری به سازمان برنامه و وزارت اقتصاد محول شده است؛ در حالی که نهادهای ناظر مؤسسات مالی مسئول تعیین چارچوب‌های نظارتی خود هستند. این تفاوت ممکن است منجر به اختلافات بین نهادها شود. هرچند که وزارت اقتصاد متن همسان خود را با همکاری بانک مرکزی تصویب کرد، چنین همکاری‌ای بین سازمان برنامه و بانک مرکزی انجام نشد و سازمان به توافقی برای قراردادهای همسان

نرسید؛ همچنین، تعامل وزارت اقتصاد و بانک مرکزی ممکن است با سایر نهادهای ناظر مالی (مانند بیمه مرکزی) شکل نگیرد. به نظر می‌رسد محول کردن این وظیفه بدون الزام به تعامل با نهادهای ناظر، ایرادی در متن آیین‌نامه اجرایی است.

ج) چالش‌های شیوه‌نامه بانک مرکزی

یکی از چالش‌های قراردادهای فاکتورینگ، شیوه‌نامه سخت‌گیرانه بانک مرکزی برای پذیرش مطالبات قراردادی است. طبق این شیوه‌نامه، بانک‌ها فقط مطالباتی را پذیرش می‌کنند که حداقل ۷۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته باشند؛ در حالی که پیمانکاران معمولاً در ابتدای پروژه به تأمین مالی نیاز دارند. همچنین، بانک فقط در صورتی که پیمانکار ضمانت‌نامه بانکی داشته باشد، اجازه انعقاد قرارداد دوجانبه را می‌دهد و در غیر این صورت کارفرما باید به عنوان طرف سوم حضور داشته باشد. سخت‌گیری بانک مرکزی با هدف کاهش ریسک بانک‌ها، باعث محدود شدن بیش از حد بانک‌ها در پذیرش مطالبات قراردادی می‌شود.

برنامه با ورود مؤثر خود به صحنه، زمینه را برای پذیرش مطالبات قراردادی در طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نیز فراهم کند. بعد از این مرحله لازم است با رفع ایرادات کشف شده پس از اولین قدم‌ها، زمینه برای استفاده حداکثری از این شیوه تأمین مالی فراهم شود.

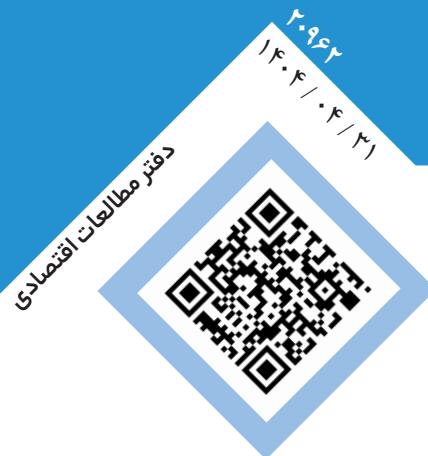
ندارد. پیش‌بینی می‌شود بعد از انعقاد اولین قراردادهای فاکتورینگ مسئله آشنایی سایر مؤسسات مالی نیز برطرف شود و نهادهای ناظر آن مؤسسات اقدام به تنظیم چارچوب‌های پذیرش مطالبات قراردادی برای مؤسسات زیر نظر خود کنند. از سوی دیگر لازم است سازمان

فاکتورینگ ابزاری قدرتمند برای حل مشکل نقدینگی بنگاه‌هاست، اما اجرای آن در ایران با چالش‌های حقوقی و نظارتی روبه‌رو است. با رفع ایرادات جزئی دستورالعمل‌ها در سمت بانک‌ها، مشکلی برای انعقاد اولین قراردادهای فاکتورینگ در بستر سامانه وزارت اقتصاد وجود

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری (۲۹)؛ زمستان سال ۱۴۰۳



بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر، بیست و نهمین سنجش پی‌درپی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی و در دسترس و نیز ارزیابی، ۸۹۹۰ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان سال ۱۴۰۳ را با ۳۸ مؤلفه، هفت نماگر به تفکیک ۳۱ استان و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد.

شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری تهیه می‌شود در زمستان سال ۱۴۰۳ کمیت ۵/۸۷ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص

در مطالعه فصل قبل یعنی (پاییز ۱۴۰۳) ۵/۹۰ به دست آمده و فصل ماقبل آن یعنی (تابستان ۱۴۰۳) ۵/۸۱ حاصل شده بود و در فصل قبل‌تر (بهار ۱۴۰۳) ۵/۷۷^۳ به دست آمده بوده و در فصل زمستان ۱۴۰۲، ۵/۷۲^۴ بوده و در فصل پاییز ۱۴۰۲ ۵/۷۰^۵ کمیت و در مطالعه تابستان ۱۴۰۲، ۵/۶۶^۶ بوده که نشان می‌دهد کمیت عددی امنیت سرمایه‌گذاری که در تابستان سال ۱۴۰۲ نسبت به فصول قبل از آن، به مقدار چشمگیری مناسب‌تر ارزیابی شده بود، مجدداً از پاییز و زمستان ۱۴۰۲ و در ادامه از بهار ۱۴۰۳ تا پاییز ۱۴۰۳ به سمت نامناسب‌تر شدن حرکت کرده است، لیکن در پایش این فصل یعنی زمستان ۱۴۰۳ بعد از

روند نامناسب شدن در طی ۶ فصل متناوب قدری مناسب‌تر شده است. عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری تا تابستان ۱۴۰۲، به میزان زیادی مناسب‌تر ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت‌کننده در آن پایش‌ها بوده است؛ اما در زمستان سال ۱۴۰۲ با شروع نوسانات نرخ ارز در بازه زمانی سنجش مواجه شده‌ایم؛ به گونه‌ای که در یک روند حرکت به سمت نامناسب شدن از پاییز ۱۴۰۲ با کمیت (۳/۹۵) به زمستان ۱۴۰۲ (۴/۰۳) تغییر کرده و در ادامه در بهار ۱۴۰۳ (۴/۱۱) و تابستان ۱۴۰۳ (۴/۱۰) و در پاییز ۱۴۰۳ با کمیت (۴/۲۴) نامناسب‌ترین وضعیت را در طی دو

۱. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۸) پاییز ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۷۰۶، فروردین‌ماه ۱۴۰۴.
۲. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۷) تابستان ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۴۱۴، بهمن‌ماه ۱۴۰۳.
۳. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۶) بهار ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۰۸۷، مهرماه ۱۴۰۳.
۴. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۵) زمستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۰۳۵، تیرماه ۱۴۰۳.
۵. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۴) پاییز ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۸۸۹، فروردین‌ماه ۱۴۰۳.
۶. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۳) تابستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۶۳۵، اسفندماه ۱۴۰۲.

سال گذشته از خود نشان داده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که عامل اصلی نامناسب‌تر شدن مؤلفه‌های آماری از پاییز ۱۴۰۲ تا پاییز ۱۴۰۳ نوسانات نرخ تورم مصرف‌کننده، نوسانات نرخ ارز و نامناسب‌تر شدن ثبات مسئولان استانی (تغییرات زیاد آن) بوده که نتیجه آن در کنار نامناسب‌تر ارزیابی شدن اکثر مؤلفه‌های پیمایشی در پاییز ۱۴۰۳، منجر به نامناسب شدن عدد کل شاخص امنیت سرمایه‌گذاری برای پاییز ۱۴۰۳ نسبت به

فصول نیز گذشته شده است، اما برای زمستان ۱۴۰۳ با تثبیت مدیریت دولت جدید و عدم تغییرات زیاد (همانند پاییز ۱۴۰۳) سطوح مدیریتی و در کنار کنترل نسبی بازارها که منجر به تغییرات کمتر نوسانات قیمتی کالاها (نرخ تورم مصرف‌کننده) شده، عدد ۴/۱۸ به دست آمده، هرچند همچنان نوسانات نرخ ارز برای دوره فوق وجود داشته، لکن به دلیل اینکه در این پایش، اثر دو مؤلفه اول ذکر شده نسبت به مؤلفه نرخ ارز اثرگذارتر بوده است

درنهایت منجر به کاهش تأثیرگذاری میزان عددی داده‌های آماری بر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری شده است. بررسی داده‌های پیمایشی نشان می‌دهد که با وجود کاهش کمیت داده‌های پیمایشی به ۶/۲۹ در زمستان ۱۴۰۳، برخی مؤلفه‌های آن مانند «ثبات قیمت مواد اولیه» و «میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی» نسبت به پایش فصل قبلی افزایش یافته‌اند و نامناسب‌تر برآورد شده‌اند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

براساس ارزیابی‌ها نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده از امنیت سرمایه‌گذاری در این فصل به شرح زیر است:

پاییز سال ۱۴۰۳			زمستان سال ۱۴۰۳		
ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۸۵	۱	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۷/۷۱
۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۵۸	۲	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۷/۴۱
۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۴۴	۳	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۷/۳۱
ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت	ردیف	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	کمیت
۱	ثبات قوانین و مقررات	۴/۹۸	۱	ثبات قوانین و مقررات	۵/۰۲
۲	وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار	۵/۳۲	۲	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۵/۳۳
۳	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۵/۳۴	۳	میزان اعتماد به دادگاه‌های استان برای احقاق به‌موقع و منصفانه حق در دعاوی تجاری	۵/۳۶

ملاحظه می‌شود همچنان در سه مؤلفه‌ای که در میان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری قرار دارد، همانند پایش‌های قبلی مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» دیده می‌شود و در جایگاه دوم است. برای هفتمین بار، مؤلفه «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب قرار گرفته است. با توجه به نامناسب شدن متوالی این مؤلفه از ابتدای سال ۱۴۰۲ تاکنون ضروری است توجه به متغیر کلیدی و مهم «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» برای همه مسئولان در اولویت قرار گیرد. لازم است مدل، میزان و حتی نوع حمایت مسئولان از داوطلبان سرمایه‌گذاری مورد بازنگری و ارزیابی اساسی قرار گیرد و بررسی شود چرا با توجه به ادعاهای مطرح شده توسط مقامات از نظر

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش بر آن است تا با تهیه گزارش‌های فصلی ارزیابی‌کننده، شرایط پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور را نشان دهد. از این‌رو، با وجود اینکه دارای پیشنهاد سیاستی مشخص نیست؛ اما ذکر این نکته ضروری است که در پایش زمستان سال ۱۴۰۳ وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری روند رو به نامناسب شدن آن متوقف شده و قدری رو به بهبودی رفته است. مقایسه سنوات گذشته نشان می‌دهد که شاخص امنیت

انجام انواع حمایت از متقاضیان سرمایه‌گذاری در طی یک سال گذشته، از منظر فعالان کسب‌وکار مشارکت‌کننده در پایش‌ها، آن حمایت‌ها نه تنها مناسب و قابل قبول ارزیابی نشده، بلکه در یک روند یک‌ساله همواره این مؤلفه، نامناسب‌ترین مؤلفه شناخته شده است. باید دقت شود که قرار گرفتن مؤلفه «ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی» با کمیت ۷/۳۱ در جایگاه سومین مؤلفه نامناسب در ادامه پایش‌های قبلی است و ناظر به مواد (۲۴ و ۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار است که وظایف قانونی مشخصی را برعهده دولت و دستگاه‌های اجرایی قرار داده تا هرگونه تغییرات در سیاست‌ها و مقررات و رویه‌های اقتصادی را قبل از تغییر از طریق سازوکارهای مشخص به اطلاع عموم برساند، لذا با توجه به

ارزیابی بسیار نامناسب فعالان کسب‌وکار از این مؤلفه به این نتیجه می‌رسیم که مواد قانونی فوق به‌درستی و به شکل قابل ادراک از سوی دولت برای فعالان اقتصادی رعایت و انجام نشده است.

به ترتیب استان‌های ایلام، اصفهان و چهارمحال و بختیاری، نامناسب‌ترین و استان‌های هرمزگان، آذربایجان غربی و گلستان مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب‌وکار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان سال ۱۴۰۳ کسب کرده‌اند. از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی مورد سنجش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «زراعت، باغداری و جنگل‌داری» مناسب‌ترین حوزه کاری و حوزه کاری «معدن به‌جز نفت و گاز» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته است.

گزارش‌های فصلی امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، اما مغفول‌مانده در سیاستگذاری اقتصاد ایران جلب شود و این مجموعه گزارش‌های فصلی، به ترویج گفتمان امنیت سرمایه‌گذاری، قانونگذاری بهتر، رعایت قانون، احترام بیشتر به حقوق مالکیت و نیز بهبود عینی امنیت اقتصادی و فضای سرمایه‌گذاری در ایران کمک کند.

سرمایه‌گذاری متناسب با نوسانات مؤلفه‌های اقتصادی تغییراتی از خود نشان می‌دهد و این امر مجدداً در ادامه زمستان ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز، برای فصول سال ۱۴۰۳ نیز تطابق داشته است و با تغییرات نوسانی که در نرخ تورم مصرف‌کننده شاهد آن بوده‌ایم پیش‌بینی می‌شود در صورت ادامه‌دار بودن نوسانات فوق وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری برای فصول آتی چندان مناسب نباشد. انتظار است با تداوم تهیه و انتشار

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

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20965](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20965)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۹۶۵
۱۴۰۴/۰۶/۲۴

بیان / شرح مسئله

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 به صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

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

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، به عنوان

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

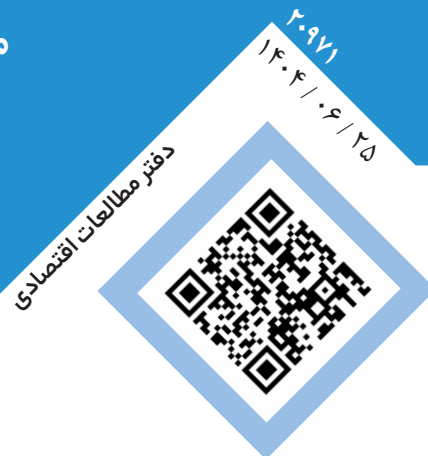
فروش داشته‌اند. بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۷/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۳۳/۵ درصدی مواجه شده است. در مردادماه سال ۱۴۰۴ نرخ رشد ماهیانه قیمت شرکت‌های صنعتی بورسی افزایش ۲/۳ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۲/۴ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۴۳/۸ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در مردادماه سال ۱۴۰۴ نسبت به ماه قبل ۲/۱ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۳۱/۲ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

با افزایش ۱۹/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱۲/۹ درصدی مواجه شده است. گفتنی است؛ طی مردادماه سال ۱۴۰۴، شاخص فروش بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۴/۴ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «منسوجات»، «غذایی و آشامیدنی» و «لاستیک و پلاستیک» بیشترین سهم در افزایش شاخص فروش و رشته فعالیت‌های «ماشین‌آلات و تجهیزات»، «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص

طی مردادماه سال ۱۴۰۴، شاخص تولید بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۷/۱ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «دارو»، «لاستیک و پلاستیک» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «محصولات فلزی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل

گزارش نظارتی پرداخت تسهیلات بانکی به بخش مسکن؛ موضوع ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20971](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20971)



بیان / شرح مسئله

ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن مصوب سال ۱۴۰۰، بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را موظف کرده است، ۲۰ درصد از تسهیلات اعطایی سالیانه خود را به بخش مسکن اختصاص دهند. براساس تبصره «۵» همین ماده، سازمان

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که در کشورهای مورد بررسی تسهیلات رهنی (تسهیلات به پشتوانه وثایق ملکی) به صورت متوسط ۱۹ درصد از مانده تسهیلات پرداختی نظام بانکی را تشکیل می‌دهند، اما در نظام بانکی کشور سهم مانده تسهیلات بخش مسکن و ساختمان به کل مانده تسهیلات در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۰ درصد است که در صورت کسر تسهیلاتی که به پروژه‌های ساختمانی برخی بانک‌های خصوصی داده شده است، این رقم بسیار کاهش خواهد یافت و تسهیلات پرداختی به بخش ساختمان مسکونی عمده‌تاً منحصر در بانک مسکن است. لذا بدون تردید به‌رغم

درصد تکالیف خود عمل کرده است. این درحالی است که نزدیک به یک میلیون نفر در صف دریافت تسهیلات مسکن قرار دارند و پرداخت نکردن تسهیلات به آنها قطعاً منجر به ایجاد نارضایتی و عدم ساخت مسکن مورد نیاز کشور خواهد شد.

امور مالیاتی مکلف شده است، مالیاتی معادل ۲۰ درصد از تعهدات انجام نشده را از بانکها و مؤسسات مستنکف دریافت کند. عملکرد شبکه بانکی در سه سال اول اجرای قانون در پرداخت تسهیلات مسکن، بسیار کم بوده و شبکه بانکی تنها به ۳۰

ناشی از تملک وثایق تسهیلات مسکن، انگیزه کافی برای پرداخت تسهیلات مسکن را ندارد. واضح است که قانون جهش تولید مسکن نیز نتوانسته است این مشکلات را برطرف کرده و انگیزه لازم به‌منظور پرداخت تسهیلات مسکن را ایجاد کند.

ثانیاً، ماده (۴) قانون جهش تولید نیز فارغ از ابهامات موجود در آن، واجد اشکالاتی است که اجرای کامل آن می‌تواند منجر به ایجاد محدودیت برای تسهیلات‌دهی به سایر بخش‌های اقتصادی شود. گفتنی است؛ بر اساس تکلیف ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن، «بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلفند حداقل بیست درصد (۲۰٪)

بانک‌محور بودن تأمین مالی در کشور، نظام بانکی کشور تسهیلات کافی و مناسب در مقایسه با سایر کشورها به بخش مسکن پرداخت نکرده است. در این راستا، در شرایطی که کشور نیازمند ساخت مسکن جدید است، لازم است بررسی شود که چرا نظام بانکی در ایران تمایل و انگیزه کافی برای پرداخت تسهیلات به بخش مسکن را ندارد؟ در پاسخ باید گفت اولاً، شبکه بانکی به‌دلایلی نظیر پایین بودن نرخ سود تسهیلات مسکن، دوره طولانی بازپرداخت تسهیلات مسکن، استطاعت ناکافی دریافت‌کنندگان تسهیلات مسکن و امکان نکول تسهیلات از این محل و مشکلات

از تسهیلات پرداختی نظام بانکی در هر سال را با نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار به بخش مسکن اختصاص دهند؛ با توجه به ماهیت بلندمدت بودن تسهیلات مسکن، در صورت اجرای کامل این حکم، در سال ۱۴۱۰ سهم تسهیلات بخش مسکن از کل مانده تسهیلات شبکه بانکی به بیش از ۴۰ درصد خواهد رسید که به معنی کاهش سهم دیگر

بخش‌های اقتصادی از تسهیلات خواهد بود و همچنین این موضوع می‌تواند مانعی بالقوه برای تحقق اهداف رشد نقدینگی نیز باشد. با توجه به اینکه حکم قانون به جای «تغییر در مانده تسهیلات پرداختی» بر «تسهیلات پرداختی» تأکید کرده است و واقعیت نظام بانکی آن است که بخش قابل‌توجهی از تسهیلات پرداختی کوتاه‌مدت (سررسید زیر

یک‌سال) و با هدف تأمین سرمایه در گردش هستند، مشکل دیگری که ایجاد شده است، تبعیض به ضرر بانک‌های فعال در عرضه تأمین مالی کوتاه‌مدت و افزایش ریسک نقدینگی این بانک‌هاست. همچنین ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن در موارد متعددی واجد ابهام بوده که در متن به آنها پرداخته شده و لازم است این ابهامات برطرف شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. رفع ابهامات ناظر به متن ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن در صدر ماده و تبصره‌های ۲ و ۵
۲. هدف‌گذاری «رسیدن سهم تسهیلات بخش مسکن به ۲۵ درصد از کل مانده تسهیلات پرداختی» به جای «سهم ۲۰ درصد از تسهیلات پرداختی»
۳. ایجاد فرصت‌های جبرانی برای بانک‌هایی که به علت مشکلات سامانه‌ای تنبیه مالیاتی شده‌اند، بدین‌نحو که مالیات قطعی شده (اخذ شده) از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که در سال‌های بعد معادل رقم تعهد تسهیلات سال‌های قبلی اجرای قانون را جبران کنند، به آنها عودت داده شود.
۴. تعریف مکانیسم‌های تشویقی و انگیزشی برای ایفای نقش بانک‌ها در حوزه مسکن (به عنوان جایگزین پرداخت تسهیلات) نظیر اجازه به بانک‌ها برای سرمایه‌گذاری مستقیم در ساخت مسکن معرفی شده توسط وزارت

راه و شهرسازی و واگذاری آن پس از مدت معین ذیل ماده (۱۲) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت، استفاده از ظرفیت زمین‌های مازاد ترازنامه بانکی به‌صورتی که اگر بانکی زمینی که خود مالک آن است را بسازد و در مدت معینی واگذار کند، معادل مبلغ ارزش زمین و همچنین تسهیلاتی که برای ساخت‌وساز باید پرداخت می‌شد به‌عنوان عملکرد قانون جهش تولید مسکن لحاظ شود و استفاده از ظرفیت واگذاری املاک و مستغلات مازاد شبکه بانکی به‌صورتی که اگر هر بانک دارایی‌های مازاد خود به‌خصوص زمین و مسکن را واگذار کند، نه‌تنها ترازنامه بانک آزاد شده و ظرفیت تسهیلات‌دهی ایجاد می‌شود، بلکه معادل رقم واگذاری به‌عنوان عملکرد قانون جهش تولید مسکن لحاظ شود تا آنکه زمین‌های مازاد بلوکه شده در بانک‌ها برای ساخت‌وساز مسکن مورد استفاده قرار گرفته و همچنین املاک بلااستفاده بانک‌ها

به بازار مسکن تزریق شوند.
۵. تعریف دیگر روش‌های تأمین مالی تولید مسکن از جمله؛ استفاده از ظرفیت‌های بازار سرمایه در مورد اوراق MBS به‌منظور افزایش نقدشوندگی تسهیلات پرداختی به بخش مسکن و کاهش ریسک نقدینگی شبکه بانکی به‌عنوان مکمل ابزار بانکی تأمین مالی مسکن، استفاده از ظرفیت انتشار اوراق گام و صکوک برای تأمین مالی تسهیلات مسکن، تشکیل شرکت‌های پروژه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری زمین و ساختمان برای ایجاد رغبت به سرمایه‌گذاری مستقیم در ساخت مسکن، فروش متری مسکن و افزایش سهم تأمین مالی از طریق پیش‌فروش با اصلاح ضوابط حقوقی قراردادها و کاهش ریسک ناشی از آن.
در انتهای گزارش متن پیشنهادی برای اصلاح ماده (۴) قانون جهش مسکن ارائه شده است.

مولدسازی دارایی‌های دولت :

ارزیابی عملکرد و پیشنهادهایی برای بهبود و تسهیل

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20920](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20920)



بیان / شرح مسئله

شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در سال ۱۴۰۱ مصوبه‌ای به منظور تسهیل فرایند

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

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

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی عملکرد حدود دوساله مصوبه مذکور، حدود ۲۹۷۰ ملک به عنوان مازاد مصوب شده است که ۲۷ درصد از آنها (به لحاظ 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 ارزش گذاری شده، زیر ۵۰ میلیارد تومان و کمتر از ۲ درصد آنها (تنها ۱۳ ملک) بالای ۵۰۰ میلیارد تومان ارزش گذاری شده‌اند. مجموع این شواهد در کنار این نکته که میانه ارزش املاک مازاد ارزش گذاری شده تنها ۵ میلیارد تومان است، نشان دهنده این واقعیت است که بخش عمده املاک معرفی شده توسط دستگاه‌ها، حداقل آن بخشی که ارزش گذاری برای آنها صورت گرفته، املاک دارای ارزش پایین بوده است.

که دلایل این امر در گزارش تشریح شده است). به بیان دقیق‌تر، از جهت تعداد، فروش برای حدود ۱۹ درصد املاک دارای مصوبه ارزش گذاری محقق شده و این رقم از جهت ارزش تنها ۳ درصد بوده است (با فرض عدم لحاظ ملک پیش گفته).

به طور 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 به لحاظ تخصصی، اداری و مالی برای اجرای کارآمد کارکردهای مورد نیاز برای واگذاری)؛

در حوزه روش‌های عرضه، مزایده روش غالب مورد استفاده بوده و تجربه تهاتر بسیار محدود بوده است. از سوی دیگر، شواهد حاکی 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 ارزش گذاری شده حدود ۶۱ هزار میلیارد تومان و مجموع کل مبلغ املاک فروش رفته به همراه تهاتر و معاوضه، حدود ۲ هزار میلیارد تومان برای مدت حدود دوساله عملکرد مصوبه بوده است (دو عدد پیش گفته با فرض عدم لحاظ یک ملک خاص دارای ارزش بالا محاسبه شده

- کمبود تقاضا به دلیل شرایط عمومی اقتصادی حاکم بر کشور.

■ چالش‌های مربوط به تهاتر دارایی‌ها بابت بدهی‌ها:

- چالش تطبیق دارایی و بدهی؛

- چالش فقدان خزانه غیر نقد واحد.

■ وابستگی به انتخاب و همکاری دستگاه‌ها:

- کوچک بودن مقیاس عمده املاک وارد شده در فرایند مولدسازی؛

- پایین بودن نقش آفرینی و سطح درگیری سازمان برنامه و بودجه در فرایند و تنظیم دستور کار مولدسازی؛

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

دو دسته راهکار در این حوزه قابل طرح است؛ دسته اول، نیازمند اصلاحات ساختاری قابل توجه (عمدتاً میان مدت یا بلندمدت) و دسته دوم، قابل انجام در چارچوب فعلی مدیریت دارایی‌های دولت (عمدتاً در کوتاه مدت یا میان مدت). هدف این گزارش، ارائه ایده‌هایی از جنس راهکارهای دسته دوم است (تبیین 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 غیر نقد دولت برای تسویه مطالبات طلبکاران است. به این ترتیب، عملیات فروش و مولدسازی دارایی‌های تخصیص داده شده برعهده کارگزار گذاشته خواهد شد. متعاقب این امر، تسویه مطالبات طلبکاران دستگاه

- عدم حصول حداکثر کارایی به دلیل 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 هر کدام هدف متفاوتی را در مدیریت اراضی تحت اختیار خود دنبال می‌کنند که مولدسازی در مفهوم اقتصادی آن

اجرایی، به میزان ارزش دارایی‌های غیر نقد تخصیص داده شده، برعهده کارگزار قرار داده می‌شود. به بیان دیگر، دولت از یک سو، دارایی غیر نقد 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 نظیر به نظیر بدهی و دارایی دستگاه اجرایی وجود ندارد.

ب) سازوکار گواهی اعتبار قابل معامله: تفاوت مهم دولت با سایر نهادهایی که بعضاً ممکن است در فروش اموال مازاد خود دچار مشکل باشند این است که دولت دارای حجم قابل توجه بدهی به اشخاص غیر دولتی است

در زمره اولویت‌های اصلی هیچ یک 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 به عنوان یک راهبرد توسط دستگاه‌های متولی اراضی دنبال شده 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 بازپذیری 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). ازسوی 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 به عهده 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 به عنوان 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.

اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20947](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20947)



مسئله اصلی

آن است که با یک مرحله ای شدن بودجه زمان رسیدگی به بودجه را کوتاه تر کند. همچنین مبنای اصلی ارائه بودجه صرفاً براساس جداول بوده و احکام بسیار محدود خواهد بود.

تخصصی روبه رو است. این کاستی ها موجب کاهش کارآمدی مجلس در تصویب بودجه می شود. مصوبه کمیسیون آیین نامه داخلی درخصوص اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس درصدد

فرایند رسیدگی به بودجه در مجلس با مشکلاتی ازجمله طولانی شدن فرایند بررسی، درج مکرر احکام غیربودجه ای، عدم تمرکز کافی بر سقف منابع و مصارف و محدود بودن نقش کمیسیون های

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

پیشنهادهای مرکز پژوهش ها

مجلس. همچنین لازم است؛ سازوکاری برای پرهیز از خلأهای قانونی طراحی شود تا اجرای بودجه توسط دولت دچار وقفه نشود.

احکامی که قابلیت درج و تصویب در بودجه دارند و اصلاح زمان بندی ها و مواعد ارسال و رسیدگی به بودجه متناسب با ساختار بودجه و فرایند بررسی آن در

اجرای موفق طرح مستلزم اصلاحات تکمیلی است؛ ازجمله تعیین تکلیف احکامی که تاکنون در بودجه های سنواتی تکرار شده اند، رفع ابهام درخصوص

بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای معتبر بین‌المللی در زمینه مدیریت

سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه با مصوبات مرتبط با نظام فنی و اجرایی (۲):

مدیریت پروژه (PMBOK)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20979](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20979)



بیان / شرح مسئله

با گذشت بیش از سه دهه از تصویب اولین آیین‌نامه مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور و همچنین مصوبات بعدی در سال‌های آتی در کنار آیین‌نامه‌ها و سایر مقرره‌های مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور، علی‌رغم اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در سطوح مختلف ملی و استانی، حجم زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام، عدم دستیابی به اهداف هزینه، زمان و کیفیت، کمبود منابع بودجه‌ای برای پیشبرد پروژه‌های نیمه‌تمام و اجرای پروژه‌های جدید در کنار نیاز

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی و مقایسه آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران در خصوص نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور با مبانی نظری استاندارد مدیریت پروژه مؤسسه PMI (PMBOK) نشان می‌دهد که اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور پیش از همه نیازمند ایجاد چارچوب نظری مشخص و قوی است که فرایندها و رویه‌های متنوع و متکثر مورد نیاز برای طرح‌ها و پروژه‌ها ذیل آن تعریف شوند و در ادامه با طراحی ساختاری صحیح سامان‌دهی لازم صورت گیرد. به عبارت دیگر، امکان توسعه روش‌های مختلف پیشبرد پروژه و حل مشکلات در زمینه هزینه، زمان

آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران در خصوص نظام فنی و اجرایی مصوب ۱۳۸۵ و اصلاحات آن در ۱۳۹۰ و همچنین آیین‌نامه ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بتواند تصویر روشنی از وضعیت اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور در مقایسه با مبانی نظری استانداردهای بین‌المللی ارائه کند که منتج به ارائه راهکارهایی برای گام نهادن در مسیر اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور شود و راهبردهای عملیاتی برای این موضوع ارائه کند.

پنج گروه فرایندی مرتبط با چرخه حیات پروژه‌ها و همچنین ۱۰ ناحیه دانش، تلاش کرده است تا اقدامات لازم برای دستیابی یک پروژه به اهداف آن را از ابتدای تعریف تا انتهای تحویل، مشخص و طبقه‌بندی کند. این موضوع دقیقاً خلأ نیازمند توجه در نظام فنی و اجرایی کشور است که با وجود قوانین و مقرره‌های مختلف در این حوزه و تأکید بر رویکرد فرایندمحور در اسناد بالادستی، فقدان چارچوب نظری منسجم و طراحی ساختار متناسب با آن، که بتواند فرایندها را از دیدگاه‌های اساسی مورد نیاز سازمان‌دهی، طبقه‌بندی و ارتباط بین آنها را مشخص کند، باعث کاهش کارایی شده است.

کشور به توسعه زیرساخت‌ها از جمله دلایلی‌اند که موضوع اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و همچنین برنامه هفتم توسعه مدنظر قرار گرفته است. در همین راستا، در این گزارش تلاش شده است با بررسی تطبیقی استاندارد PMBOK به عنوان یکی از جامع‌ترین و مدون‌ترین نظام‌های موجود در سطح بین‌المللی برای مدیریت و اجرای پروژه‌ها در حوزه‌های مختلف، که ماحصل تجمیع تجربیات انباشته هزاران پروژه است، با

و کیفیت زمانی عملیاتی خواهد شد که چارچوب نظری صحیح و طراحی ساختاری متناسب با آن وجود داشته باشد. باید بر این واقعیت تأکید کرد که مدیریت پروژه نه یک فرایند ذیل پدیدآوری پروژه‌ها، بلکه چارچوبی برای مدیریت کل چرخه حیات پروژه‌هاست و با در نظر داشتن این موضوع باید نظام فنی و اجرایی اصلاح شود. علاوه بر این، با توجه به تأکید بر رویکرد فرایندمحور در نظام فنی و اجرایی کشور، سایر مقرره‌ها و موارد مربوطه نیز می‌تواند مشابه استاندارد PMBOK با تقسیم‌بندی به نواحی دانش و گروه‌های فرایندی تعریف شود. استاندارد PMBOK با تعریف ۴۸ فرایند و تقسیم‌بندی آنها به

علی‌رغم تغییرات استاندارد PMBOK در ویرایش هفتم، می‌توان با استفاده از چارچوب نظری ارائه شده در ویرایش ششم این استاندارد اقدام به اصلاح مبانی نظری نظام فنی و اجرایی کرد و پس از آن براساس ساختار ارائه شده در این استاندارد (مطابق جدول ۱) طراحی ساختار مناسب برای اصلاح فرایندهای مرتبط با مدیریت پروژه را مدنظر قرار داد. پس از آن با تنقیح قوانین

و مقرره‌های موجود تلاش شود تا ارتباط هریک با ساختار یکپارچه مشخص شود؛ ضمناً در وضع قوانین و مقررات و تعریف پروژه‌های جدید از ابتدا تا انتهای چرخه حیات آنها، تلاش شود که فرایندها به‌نحو منظمی مرتبط با ساختار یکپارچه باشند. به‌عبارت دیگر پیشنهاد اصلی این است که به‌عنوان گام اول در اصلاح نظام فنی و اجرایی یک کشور، چارچوب نظری صحیح براساس

استانداردهای معتبر بین‌المللی تعریف شود. سپس ساختار مناسب برای سامان‌دهی و طبقه‌بندی فرایندهای موجود در نظام فنی و اجرایی طراحی شود. با توجه به مزایا و کاربری گسترده استاندارد PMBOK در سطح جهانی و ایران و همچنین جامعیت آن از منظر ماهیت پروژه‌ها، استفاده از چارچوب نظری و ساختار پیشنهادی آن به‌عنوان زیربنای اصلی قطعاً راهگشا خواهد بود.

جدول ۱. نمای کلی چارچوب طبقه‌بندی فرایندهای مورد نیاز طرح‌ها و پروژه‌ها [۱]

گروه‌های فرایندی					نواحی دانش مدیریت پروژه
پایانی	پایش و کنترل	اجرا	برنامه‌ریزی	آغازین	
					مدیریت یکپارچگی پروژه
					مدیریت محدوده پروژه
					مدیریت برنامه زمان‌بندی پروژه
					مدیریت هزینه پروژه
					مدیریت کیفیت پروژه
					مدیریت منابع پروژه
					مدیریت ارتباطات پروژه
					مدیریت ریسک پروژه
					مدیریت تدارکات پروژه
					مدیریت ذی‌نفعان پروژه

نکته حائز اهمیت دیگر تعیین خطوط راهبردی کلی در نظام فنی و اجرایی است که باعث خواهد شد تمرکز فرایندها در یک گروه یا ناحیه دانش بیشتر از سایرین باشد. این موضوع در استاندارد PMBOK به این صورت است که گروه فرایندی برنامه‌ریزی بیش از نیمی از فرایندهای مرتبط را به خود اختصاص داده است و پس از آن گروه فرایندی پایش و کنترل دارای بیشترین وزن است. این

مسئله منعکس‌کننده دو راهبرد کلی است: نخست اهمیت برنامه‌ریزی مدون و صحیح؛ دوم اهمیت پایش برنامه و سنجش انحرافات و انجام اصلاحات. این مسئله در وضعیت فعلی نظام فنی و اجرایی به این نحو است که در حوزه برنامه‌ریزی تمرکز بر حوزه فنی است و پس از آن بیشترین وزن در حوزه تدارکات، واگذاری قراردادهای و نظام‌های هزینه‌ای و پرداختی است و اساساً درخصوص کنترل

و پایش و جزئیات برنامه‌ریزی‌های مورد نیاز آن‌طور که باید اقدامی صورت نگرفته است. به همین منظور نیازمند این است که راهبردهای اساسی با اتکا به تجربیات و دانش موجود به‌نحوی مشخص شود که پس از تنقیح مقرره‌های موجود و تعیین ارتباط آنها با چارچوب کلی بتوان براساس رویکردهای اساسی، اقدامات بعدی و مقرره‌های جدید را سامان‌دهی کرد.

رونق گردشگری در جزیره هرمز در پرتوی حفظ محیط زیست و منابع طبیعی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20932](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20932)



بیان / شرح مسئله

چشم‌اندازهای طبیعی، آلودگی زیست‌محیطی منطقه را نیز افزایش می‌دهد. از این رو لازم است تا ضمن توسعه زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت‌های گردشگری، ایجاد و راه‌اندازی تأسیسات اقامتی، تفریحی و رفاهی مناسب با در نظر گرفتن ظرفیت زیستی جزیره در کاهش حداکثری ردپای زیست‌بوم‌شناختی گردشگری در این منطقه، در دستور کار قرار گیرد.

تاریخی، طبیعی و زمین‌ساختی، بهترین گزینه برای توسعه اقتصادی و اشتغال مردم جزیره بوده و نقش غالب اقتصاد جزیره خدماتی است. جاذبه‌های مهم گردشگری در این منطقه که می‌تواند توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال و کسب درآمد، برای ساکنان جزیره باشد، احتمال بروز پیامدهای منفی نظیر تخریب زیستگاه‌های حیات وحش منطقه، تخریب

جزیره هرمز با مساحتی بالغ بر ۴۲ کیلومتر مربع، یکی از مقاصد مهم گردشگری جنوب ایران محسوب می‌شود. این جزیره از نظر محیط زیست طبیعی، یکی از بکرترین مناطق خلیج فارس است و مناظر جالب و رنگارنگی نظیر کوه‌های رنگین‌کمانی دارد. علاوه بر این، آب دریا در نزدیکی محل ذخایر هماتیت در ساحل همیشه به رنگ قرمز است. جاذبه‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های میدانی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های متولی، نشانگر آن است که بی‌توجه به ظرفیت تحمل گردشگری در جزیره، عدم بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت حفاظت مردمی، فقدان نظارت کافی بر تورهای گردشگری ورودی به جزیره، مدیریت ناکارآمد پسماند و همچنین برداشت بی‌رویه خاک جزیره از مهم‌ترین چالش‌های زیست‌محیطی جزیره هرمز در طی سالیان اخیر به‌ویژه نوروز سال ۱۴۰۴ بوده است.

به‌رغم برآورد ظرفیت تحمل واقعی جاذبه‌های اکوتوریسمی جزیره به میزان ۸۵۷ نفر در روز و ظرفیت بُرد مؤثر جاذبه‌های طبیعی ۶۸۵ نفر در روز، استعلامات به عمل آمده از بندر هرمز نشان می‌دهد که حداقل ۱ تا ۱۵ فروردین سال ۱۴۰۴، ۱۲۷,۴۵۷ نفر به این بندر وارد شده‌اند (ذکر این نکته حائز اهمیت است که بندر به‌دلیل شرایط جوی در روز ۴ فروردین تعطیل بوده است). براساس این آمار، ورود در روز ۱۲ فروردین به جزیره

با ۱۱,۴۶۶ نفر رکورددار بوده و در روز ۱۵ فروردین با ۳,۲۴۹ نفر به کمترین میزان خود رسیده است. ورود انبوه گردشگران به جزیره در کنار عدم تکافوی زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و همچنین ضعف در نظارت، فرهنگ‌سازی و ارتقای آگاهی عمومی سبب ایجاد آسیب‌هایی نظیر انباشت پسماند و برداشت خاک نقره‌ای و قرمز از جزیره هرمز شده و زمینه‌های آسیب به محیط زیست این سرمایه ملی را فراهم آورد. با فرض خروج فقط ۱۰ گرم از خاک جزیره توسط هر مسافر، طی تعطیلات پانزده‌روزه نوروز ۱۴۰۴ بیش از یک تُن خاک از این جزیره خارج شده است. بررسی‌های انجام‌گرفته نشان می‌دهد که عوامل فرهنگی، ارتقای سطح آگاهی عمومی نسبت به ارزش و اهمیت خاک جزیره، ایجاد بستری برای نظارت مردمی و مهم‌تر از آن ترک فعل‌های قانونی، زمینه‌ساز آسیب به خاک جزیره در سالیان اخیر بوده است. بی‌تردید می‌توان گفت برداشت خاک

رنگانگ جزیره هرمز نتیجه اهمال درخصوص ارزش‌گذاری اقتصادی خاک این جزیره با گذشت ۲۱ سال از قانون مربوطه است.

گفتنی است، برداشت از خاک جزیره هرمز، مسبوق به سابقه است. استعلام به‌عمل‌آمده از اداره کل صنعت، معدن و تجارت استان هرمزگان نشان می‌دهد که از ابتدای سال ۱۳۹۲ تا آبان‌ماه سال ۱۳۹۵، ۸۱۱۶ تن (هشت‌هزار و صد و شانزده) خاک سرخ از معدن جزیره هرمز استخراج شده و برای مصرف در داخل و خارج از کشور فرستاده شده است. اگرچه شاید در نگاه اول حجم خروج خاک توسط گردشگران نسبت به بهره‌برداری از معدن خاک سرخ اندک به‌نظر برسد، اما عمده خاک خارج شده توسط گردشگران از ساحل نقره‌ای جزیره بوده است که ذخیره بسیار اندکی نسبت به ذخیره خاک سرخ دارد. لذا همین میزان برداشت نیز آسیب جدی به یکی از خاص‌ترین نقاط گردشگری جزیره، یعنی ساحل نقره‌ای، وارد آورده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مطالعه شرایط موجود جزیره هرمز در کنار بررسی نمونه‌های مشابه بین‌المللی نشان می‌دهد که ادامه روند جذب گردشگر در این سرمایه ملی بی‌بدیل، نیازمند اتخاذ رویکرد پایدار و منطبق بر اصولی محیط زیستی است. در این گزارش پیشنهادهایی جهت ثبت ملی

و جهانی جزیره هرمز، تعیین ظرفیت بُرد فیزیکی، واقعی و مؤثر، تصویب و اجرایی‌سازی طرح جامع مدیریت پسماند، بهره‌گیری از ظرفیت مردمی‌سازی حفاظت و اتصال زیست مردمی به حیات جزیره، ارتقای زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری گردشگری و همچنین

ممنوعیت برداشت خاک جزیره به‌عنوان نفایس ملی منحصر به فرد (موضوع اصل (۸۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) با الحاق یک تبصره به ماده (۲۱) قانون حفاظت از خاک و استفاده از ظرفیت بند «ث» ماده (۶۰) برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده است.

هشتاد سال برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی (۱۴۰۷-۱۳۲۷)؛

دلالت‌هایی برای اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20939](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20939)



بیان / شرح مسئله

با توجه به اجرایی شدن برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۴۰۳، بررسی قوانین برنامه پیشین از منظر تنوع احکام و چگونگی پرداختن به مسائل روز، کمک قابل توجهی به سیاستگذاران و مجریان در اجرای تکالیف جدید خواهد کرد. از آنجایی که به‌فراخور تغییرات در ساختار کلان حکمرانی و نیز شرایط بیرونی حاکم بر اقتصاد کشور،

احکام مرتبط با بخش کشاورزی نیز، به‌عنوان یکی از بخش‌های کلیدی اقتصاد کشور، دستخوش تغییراتی در حوزه‌های مختلف شد، لذا آگاهی از این تغییرات در حکمرانی و نحوه اجرای سیاست‌های متناظر در هر دوره از برنامه‌های گذشته، راهنمای مفیدی برای اجرای اصولی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت خواهد بود؛ کمااینکه بررسی تکالیف قوانین

برنامه در دسته‌بندی‌های موضوعی مشخص و مشاهده روند و چگونگی وضع احکام مشابه در بسیاری از حوزه‌ها می‌تواند نشان‌دهنده میزان موفقیت فرایند برنامه‌ریزی در آنها باشد. این بررسی باید بدون قضاوت درباره چرایی وضع احکام و نحوه اجرای آنها و صرفاً در راستای ارائه روندهای مرتبط با هر کدام از زمینه‌های ذکر شده صورت گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به تنوع احکام مرتبط با بخش کشاورزی در قوانین برنامه، به‌منظور تبیین روند پرداختن به هر کدام از جنبه‌های مختلف کشاورزی در قوانین مذکور، دسته‌بندی موضوعی شامل: «افزایش تولید و خودکفایی در محصولات اساسی»، «تأمین منابع مالی و اعتباری»، «اتخاذ سیاست‌های حمایتی»، «مدیریت منابع پایه تولید»، «بازرگانی محصولات کشاورزی»، «صنایع تبدیلی و تکمیلی»، «سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی»، «تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی» و «توسعه تشکلهای نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی» صورت گرفت. بررسی محتوایی سیر تکالیف قوانین برنامه در هر کدام از این دسته‌های موضوعی حاکی از نقاط قوت و ضعف در برخی موارد است. به‌عنوان نمونه‌ای از موفقیت‌های نظام برنامه‌ریزی در کشور می‌توان تمرکز بر خودکفایی در

محصولات اساسی، با توجه به شرایط ویژه کشور را نام برد که از قوانین برنامه قبل از انقلاب اسلامی در قالب اتخاذ سیاست‌های حمایتی ویژه برای تولید داخلی محصولات اساسی کشاورزی آغاز شد و به‌مرور زمان در قوانین برنامه بعدی گسترش یافت. درمقابل، مباحثی همچون نوسازی و ارتقای نظام‌های بهره‌برداری و تشکلهای بخش کشاورزی، مدیریت زمین‌های کشاورزی، نفوذ دانش در تولید، اصلاح ساختار اداری، ارتقای سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی، نوسازی نظام تأمین مالی و بهبود فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری، فاقد هدف‌گذاری مستمر و کافی در قوانین برنامه بوده و در این حوزه‌ها در بهترین حالت به بیان احکام کلی پرداخته شده است. علاوه بر این، بررسی‌ها نشان داد که قوانین برنامه در بخش کشاورزی از لحاظ ساختاری

نیز حاوی ایرادهایی به‌شرح زیر هستند:

- ضعف در اتخاذ رویکرد نظام‌مند؛
- ضعف در به‌هم‌پیوستگی بین سیاست‌های کلی برنامه و قوانین بودجه سنواتی و مقررات؛
- عدم پایبندی کافی به اهداف برنامه به‌عنوان میثاق؛
- نبود شناخت کامل از الزامات تحقق اهداف برنامه در اجرا؛
- عدم تدوین نقشه راه و پیوست اجرایی تکالیف برنامه‌ها؛
- نظام برنامه‌ریزی تمرکزگرا؛
- نبود نظام پایش و ارزشیابی مبتنی بر شواهد میدانی؛
- عدم پیش‌بینی سازوکار انعطاف‌پذیر برای تحقق اهداف برنامه‌ها در شرایط متغیر؛
- پرداختن به وظایف ذاتی دستگاه‌ها و وضع تکالیف دائمی در برنامه‌های توسعه.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته مشخص شد که بخشی از چالش‌های نظام برنامه‌ریزی در بخش کشاورزی، ناشی از عدم تمرکز دولتمردان و سیاست‌گذاران بر برخی از محورهای اساسی است که پرداختن صحیح به آنها می‌توانست درصد تحقق اهداف برنامه‌ای را به شکل قابل ملاحظه‌ای ارتقا دهد. به‌منظور جلوگیری از مبتلا شدن احکام برنامه هفتم پیشرفت به سرنوشت برنامه‌های قبلی لازم است این محورهای اساسی مشتمل بر «فراهم‌سازی

زمینه‌های توسعه بازارهای مالی کشاورزی»، «جذابیت‌زدایی از سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرمولد»، «رفع مقررات غیرضرور و تسهیل فضای کسب و کار»، «تهادسازی محلی برای حمایت و هدایت سرمایه‌گذاران و کارآفرینان با استفاده از دانش‌آموختگان»، «تدوین و اجرای طرح فراگیر برای توسعه کشاورزی قراردادی با استفاده از توان دانش‌آموختگان جوان»، «مدیریت بهینه بهره‌برداری از آب و خاک»، «توسعه کشاورزی هوشمند و دانش‌بنیان» و

«ایجاد پایگاه اطلاعاتی معتبر و قابل دسترس» به‌طور ویژه در اجرای احکام برنامه مورد توجه قرار گیرند. ضمن اینکه به‌منظور رفع ایرادهای ساختاری برنامه‌ریزی در برنامه هفتم پیشرفت راهکارهایی شامل راه‌اندازی سامانه دیده‌بان ملی کشاورزی، به‌منظور تحقق سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد میدانی و همچنین الزام دستگاه‌ها به تدوین و ارائه پیوست اجرایی تکالیف مربوطه به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود.

ضرورت تقویت چارچوب‌های حقوقی مدیریت و حفاظت از غارهای کشور

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20955](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20955)



بیان / شرح مسئله

غارها، زیستگاه گونه‌های جانوری و گیاهی منحصربه‌فردی هستند که بسیاری از آنها تنها در این محیط‌ها یافت می‌شوند و تنوع زیستی قابل توجهی را در خود جای می‌دهند. بسیاری از غارهای کشور در مناطق کارستی و به‌وسیله جریان‌های آب زیرزمینی تشکیل شده‌اند و به‌طور مستقیم با منابع آب ارتباط دارند، لذا حفاظت از منابع آب زیرزمینی در غارها از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. علاوه بر این، غارها در فرهنگ‌های مختلف دارای اهمیت نمادین و معنوی هستند و در

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) اقدامات کارگروه غارشناسی: این کارگروه طی ۱۴ سال گذشته اقداماتی نظیر معرفی ۲۲ غار به‌عنوان غارهای ثبت اثر طبیعی ملی، شناسایی ۱۷۵ غار در مناطق چهارگانه حفاظت شده، تدوین شناسنامه حدود ۲۰۰۰ غار و درجه‌بندی ۳۳ غار در کل کشور و تدوین دستورالعمل حفاظت و

و بهره‌برداری از غارها، برنامه‌ریزی و تنظیم دستورالعمل، امور فرهنگی، آموزشی و همکاری‌های بین‌المللی درخصوص نحوه حفاظت و بهره‌برداری از غارهای کشور و هماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط با رعایت قوانین و مقررات مربوطه است. گزارش حاضر ضمن بررسی اقدامات صورت گرفته توسط کارگروه غارشناسی در ۱۴ سال گذشته، چالش‌های مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از غارهای کشور را ارزیابی و در پایان راهکارهایی را برای بهبود پیشنهاد کرده است.

افسانه‌ها و باورهای محلی نقش دارند. این مکان‌ها می‌توانند اطلاعات ارزشمندی در مورد زندگی، فرهنگ و باورهای انسان‌های گذشته ارائه دهند. به دلایل فوق، حفاظت از این میراث برای انتقال آن به نسل‌های آینده ضروری است. در کشور ما، کارگروه غارشناسی به ریاست سازمان حفاظت محیط زیست به‌موجب آیین‌نامه مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از غارهای کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۱/۲۲ هیئت‌وزیران مسئول شناسایی، مطالعه و تهیه طرح جامع حفاظت

ضعف در مطالعات و تهیه شناسنامه و درجه‌بندی حفاظتی غارها و حفاظت از فون و فلور آنها و ناپایداری، ضعف سازوکارهای قانونی موجود، معدن‌کاری و ساخت‌وساز غیرمجاز در حریم غارها و عدم توجه به ملاحظات محیط زیستی در گردشگری غارها مواجه است.

بهره‌برداری از غارها را انجام داده است. ب) چالش‌های مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از غارهای کشور: در حال حاضر مدیریت و حفاظت از غارهای کشور با چالش‌های قانونی و اجرایی نظیر اتهامات درخصوص درجه‌بندی غارها، ضعف در پایش غارهای کشور و فقدان پایگاه‌داده مناسب،

به منظور بهبود و ارتقای مدیریت و حفاظت از غارهای کشور محورهای ذیل به منظور تقویت چارچوب‌های حقوقی پیشنهاد می‌شود تا پیش‌نویس قانونی در جهت حمایت از غارها تهیه و تصویب شود. در ادامه ملاحظات مدنظر به شرح زیر است:

الف) رفع ابهامات موجود درخصوص درجه‌بندی غارها: به منظور رفع ابهامات درخصوص درجه‌بندی غارهای کشور در چارچوب‌های حقوقی آتی ضروری است این موضوع تدقیق شود.

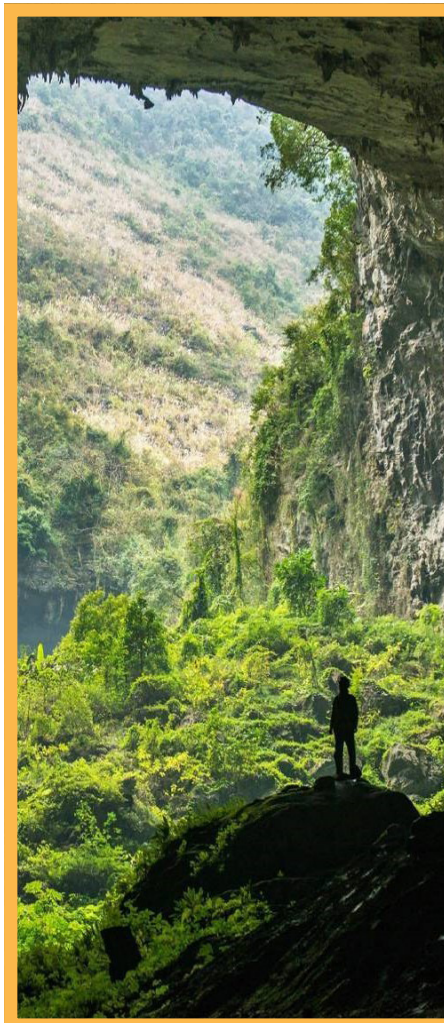
ب) الزام به ایجاد و تکمیل پایگاه داده در زمینه غارها: با توجه به ارزش حفاظتی بسیاری از غارهای کشور ایجاد و تکمیل اطلاعات غارها در سامانه جامع محیط زیست و تکمیل اطلس تنوع زیستی کشور باید در اولویت سازمان حفاظت محیط زیست قرار گیرد.

ج) تخصیص اعتبار پایدار برای تکمیل مطالعات تهیه شناسنامه و درجه‌بندی حفاظتی غارها: در حال حاضر صرفاً ۳۳ غار کشور درجه‌بندی شده‌اند که از یک طرف موجب ضعف در حفاظت از غارهای کشور شده

و از طرف دیگر موجب کُندی در بهره‌برداری از غارهای گردشگری پذیر شده است. باین حال درجه‌بندی غارها در گستره عظیم کشور طبعاً نیازمند تخصیص بودجه سالیانه به این موضوع است. در این راستا پیشنهاد می‌شود درصدی از درآمد بهره‌برداری از غارهای کشور به این منظور اختصاص یابد.

د) تدقیق الزامات توسعه گردشگری با مشارکت محلی به‌ویژه در محدوده و حریم غارها: گردشگری پایدار تلاش می‌کند تا تأثیرات منفی بر محیط زیست، فرهنگ‌ها و جوامع محلی را کاهش دهد و درعین حال توسعه اقتصادی و اجتماعی را تسهیل کند. در این راستا ضروری است آموزش‌های لازم درخصوص اهمیت و ارزش غارها به بازدیدکنندگان ارائه شده و برنامه مدیریت و

بهره‌برداری از غارهای کشور براساس ظرفیت بُرد با اولویت مشارکت مردم محلی تدوین شود. ه) تقویت سازوکارهای حقوقی بازدارنده مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از غارهای کشور: همان‌گونه که در گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه شده است جرم‌انگاری و تعیین کیفر برای جرائم علیه میراث طبیعی و تدوین قانون میراث طبیعی با هدف تبیین اهداف و منافع میراث طبیعی در سطح ملی، همکاری و مشارکت دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در حفاظت از میراث طبیعی و پیش‌بینی وظایف بین‌دستگاهی در زمینه میراث طبیعی باید مورد توجه قرار گیرد. و) تدقیق شفاف تقسیم کار دستگاه‌ها درخصوص مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از غارهای کشور: در حال حاضر در آیین‌نامه اجرایی مربوطه برای ۱۰ دستگاه وظایفی تعیین شده که فاقد ضمانت اجرایی لازم است. در این راستا به منظور تقویت ضمانت اجرایی ضروری است وظایف دستگاه‌های همکار به‌طور شفاف در چارچوب‌های حقوقی اصلاحی آتی تدقیق شود.



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20967](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20967)



مسئله اصلی

عالی هواپیمایی کشوری در کمیسیون عمران به عنوان کمیسیون اصلی در دست بررسی است.

صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری و نرخ گذاری تکلیفی بازار حمل و نقل هوایی توسط شورای

لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مشتمل بر ماده واحده و دو جزء با موضوعات عضویت وزارت

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نقاط قوت لایحه

نیازسنجی لایحه درخصوص ضرورت اصلاح نقش شورای عالی هواپیمایی کشوری در سیاست های نرخ گذاری حمل و نقل هوایی، صحیح ارزیابی می شود.

نقاط ضعف لایحه

۱. ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری دارای ابهام قانونی بوده و لایحه پیشنهادی دولت نه تنها رافع این ابهام نیست، بلکه خود لایحه واجد ایراد است.

طبق قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹، کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری به هیئتی مرکب از هفت نفر تفویض شده است. از طرفی، در قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس

و تجارت را به عنوان عضو دوازدهم معرفی کرده است. علاوه بر این، تفویض اختیارات به هیئت هفت نفره به عنوان اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری نیز نسخ صریح نشده است.

۲. طبق جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نرخ گذاری حمل و نقل هوایی در صورتی که توسط شورای رقابت مصداق بازار انحصاری تشخیص داده شود، امکان پذیر است. در این زمینه ابهامی وجود ندارد و پیشنهاد لایحه دولت مبنی بر رفع ابهام صلاحیت شورای عالی هواپیمایی کشور در نرخ گذاری حمل و نقل هوایی به معنای بازگشت به نرخ گذاری تکلیفی است که تصویب آن نیازمند دوسوم رأی نمایندگان مجلس است.

هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳ شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به عنوان عضو شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع ماده (۶) اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری با حق رأی تعیین شده است. به دلیل عدم ارجاع این قانون به قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری و به جای آن ارجاع به قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷، شورای عالی هواپیمایی کشوری با اعضای تعیین شده در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (۱۱ نفر عضو) احیای ضمنی شده و با احتساب مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، تعداد اعضای این شورا ۱۲ نفر شده است. این در حالی است که لایحه دولت، نماینده وزارت صنعت، معدن

ارزیابی سناریوهای مختلف در نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور نشان می دهد با وجود اینکه بازار حمل و نقل هوایی کشور مستعد بروز نرخ های افسار گسیخته ارزیابی می شود و خلأ قانونی برای جلوگیری از

رفتارهای ضد رقابتی و دفاع از حقوق عامه احساس می شود، اما حکم پیشنهادی لایحه دولت مبنی بر بازگشت به نرخ گذاری تکلیفی نیز با چالش هایی مواجه است؛ از جمله اینکه موجب زیان شرکت های هواپیمایی و سوق

دادن آنها به عرضه کمتر بلیت و فروش بلیت در بازار سیاه و از بین رفتن منطق اقتصادی عرضه بلیت های ارزان قیمت در جهت های غیراوج و در نهایت، کاهش سرانه سفرهای هوایی می شود.

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

۱. اصلاح جزء «۱» ماده واحده: ضمن مخالفت با عضویت نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری به دلیل عدم تطابق حیطه فعالیت این وزارتخانه با کارکرد فعلی شورای عالی، جهت رفع ابهام قانونی پیشنهاد می شود قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹ نسخ شود و اعضای تعیین شده در قانون مذکور در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری به عنوان اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری تصریح گردد.

۲. اصلاح جزء «۲» ماده واحده: ضمن مخالفت با نرخ گذاری تکلیفی بلیت

هواپیما توسط شورای عالی هواپیمایی، سازوکار قانونی جهت نظارت ساختارمند بر نرخ بلیت هواپیما و جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی ایجاد گردد. برای این منظور، پیشنهاد می شود لایحه به شرح ذیل اصلاح گردد:

«ج- بررسی و اظهار نظر درباره گزارش های سازمان هواپیمایی کشوری از وقوع رفتارهای ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط شرکت های حمل و نقل هوایی بار و مسافر. تبصره: سازمان هواپیمایی کشوری موظف است سامانه «پایش برخط نرخ

فروش بلیت هواپیما» را راه اندازی نموده و ضمن پایش مستمر این اطلاعات و انتشار «گزارش های پایش ماهیانه میانگین نرخ بلیت هواپیما» به تفکیک نوع هواپیما، رده های موجود (از جمله بیزنس و اکونومی) و مسیرهای پروازی روی تارنمای رسمی خود، هرگونه نشانه از وقوع رفتار ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در بازار حمل و نقل هوایی بار و مسافر کشور را همراه با مستندات و دلایل مربوطه به شورای عالی هواپیمایی کشوری و شورای رقابت جهت اقدام قانونی گزارش نماید».

رصد شاخص‌های بخش صنعت (۲):

منتهی به شش ماهه دوم ۱۴۰۳

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20933](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20933)



بیان / شرح مسئله

بخش صنعت، یکی از ارکان مهم اقتصاد ایران و همچنین یکی از بخش‌های تأثیرگذار در رشد اقتصادی است. سیاستگذاری مناسب برای این بخش صنعت نیازمند شناخت کافی از ساختار و روند متغیرهای

شاخص‌های بخش صنعت با هدف رصد و پایش شاخصه‌های اصلی بخش صنعت و داشتن تصویری واضح از وضعیت این بخش و زیربخش‌های آن منتهی به شش ماهه دوم سال ۱۴۰۳ است.

مهم این بخش است. ازاین‌رو، رصد و پایش شاخصه‌های مهم این بخش کمک قابل‌توجهی به سیاستگذاری علمی در این بخش خواهد کرد. این گزارش، دومین شماره از گزارش‌های ادواری فصلی رصد

جدول خلاصه شاخص‌های بخش صنعت و صنایع منتخب

عنوان	شاخص‌ها	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	شش ماهه اول ۱۴۰۳	شش ماهه دوم ۱۴۰۳
بخش صنعت	رشد تولید در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۵	۱	-۱,۱	-۱,۳	-۰,۹
	رشد فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۶,۴	-۳,۶	۰,۲	-۱,۸	۲,۲
	شامخ مدیران خرید در بخش صنعت	*۵۹,۵	*۵۶,۲	*۵۴,۴	۴۷,۸	۵۱,۶
	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	۶۶۱۹	۸۹۲۸	۸۴۳۶	۳۷۵۷	۴۶۷۹
	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	۳۰	۴۵	۵۰	۴۱	۵۷
	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیارد ریال	۱۲,۵	۱۱,۲	۱۷,۱	۱۲,۸	۱۹,۷
	نرخ تورم - درصد	۳۱,۷	۲۹,۹	۲۸,۶	۲۷,۵	۲۴,۹
ساخت مواد شیمیایی و فراورده‌های شیمیایی	رشد تولید در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	-۳,۷	-۲,۲	-۰,۵	-۲,۳	۱,۳
	رشد فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۱,۵	-۵,۷	۳,۷	۱,۴	۶,۱
	شامخ مدیران خرید در بخش صنعت	*۵۲,۶	*۶۱	*۵۵,۲	۵۰,۳	۵۰,۸
	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	۹۶۱	۱۲۳۱	۱۰۷۹	۴۸۰	۵۹۹
	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	۳۳	۳۵	۳۶	۳۳	۳۹
	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیارد ریال	۱۷,۶	۹,۶	۲۷,۶	۱۰,۲	۳۹,۲
	نرخ تورم - درصد	۲۶,۴	۱۸,۷	۳۸,۲	۲۵,۴	۳۱,۴

عنوان	شاخص‌ها	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	شش‌ماهه اول ۱۴۰۳	شش‌ماهه دوم ۱۴۰۳
فلزات پایه	رشد تولید در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۵,۷	۳,۶	-۳,۵	-۲,۳	-۴,۶
	رشد فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۳,۱	۰	-۲,۷	-۴,۵	-۰,۷
	شامخ مدیران خرید در بخش صنعت	*۵۷	*۵۳,۳	*۵۰,۲	۴۹	۴۷,۸
	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	۲۲۸	۳۱۲	۳۰۹	۱۵۱	۱۵۸
	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	۷۲	۱۸۵	۱۳۳	۷۹	۱۸۴
	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیارد ریال	۲۴,۲	۱۸,۴	۳۵,۷	۲۴,۳	۴۰,۳
	نرخ تورم - درصد	۱۶,۴	۲۷,۴	۲۵,۷	۱۹,۵	۱۸,۳
وسایل نقلیه و قطعات وابسته	رشد تولید در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۴۰,۴	-۰,۱	-۷,۷	-۱۳,۱	-۲
	رشد فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	۵۰,۷	-۸,۷	-۶,۵	-۸,۴	-۴,۵
	شامخ مدیران خرید در بخش صنعت	*۵۶,۲	*۵۲,۲	*۵۱,۹	۴۸,۹	۵۱,۲
	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	۱۴۴	۱۹۸	۲۴۳	۱۱۰	۱۳۳
	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	۵۷	۱۳۷	۱۷۷	۱۲۷	۲۱۷
	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیارد ریال	۶,۰	۵,۲	۴,۶	۶,۲	۳,۹
	نرخ تورم - درصد	۲۸,۶	۴۲,۲	۲۷,۶	۳۴,۵	۲۷,۲
مواد غذایی	رشد تولید در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	-۴,۲	-۱,۲	۲	۲,۹	۱,۱
	رشد فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی) - درصد	-۱,۶	۲,۵	۰	۰,۸	-۰,۷
	شامخ مدیران خرید در بخش صنعت	*۵۸,۵	*۵۹	*۵۴,۸	۵۳	۵۲,۹
	تعداد مجوزهای بهره‌برداری	۶۶۷	۸۳۹	۸۴۴	۳۶۸	۴۷۶
	نسبت اشتغال مجوز به تعداد مجوز	۳۸	۵۰	۶۹	۴۵	۸۷
	نسبت سرمایه مجوز به اشتغال مجوز - میلیارد ریال	۵,۲	۷,۹	۱۱,۲	۶,۵	۵,۲
	نرخ تورم - درصد	۷۴,۷	۳۵	۲۶,۵	۳۰,۵	۲۶,۴

مأخذ: محاسبات پژوهش.
*مربوط به اسفندماه هر سال است.

الف) تولید و فروش در صنعت (شرکت‌های بورسی)

رکود در بخش صنعت در شش ماهه دوم سال ۱۴۰۳ به صورت رشد منفی تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نمایان شده و این درحالی است که در این مدت وضعیت فروش شرکت‌های بورسی بهتر شده است. همچنین، با توجه به اینکه کاهش تولید در مقایسه با فروش شدیدتر است، لذا به نظر می‌رسد که الگوی رکود بخش صنعت بیشتر مطابق با رکود عرضه است.

گفتنی است؛ رکود در بخش صنعت در شش ماهه دوم سال ۱۴۰۳، در کاهش تولید صنایع «چوب و کاغذ»، «محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «دارو»، «خودرو و قطعات»، «کاشی و سرامیک»، «فلزات پایه»، «سایر کانی غیرفلزی»، «سیمان»، «کانی غیرفلزی» و «شیمیایی (به جز دارو)» نمایان شده است و به نظر می‌رسد با ادامه وضعیت جاری در ماه‌های آینده رکود در این بخش فراگیرتر شود.

ب) قیمت‌ها و تورم در بخش صنعت
روند کلی شاخص قیمت محصولات صنعتی از بهار ۱۴۰۲ به بعد روندی نزولی را نشان می‌دهد. به طور مشخص نرخ تورم شاخص قیمت تولیدکننده از پاییز ۱۴۰۱ همواره کمتر از نرخ تورم مصرف‌کننده بوده است که می‌توان آن را به روند رو به رکود بخش صنعت ناشی از ناطمینانی سیاسی، محدودیت‌ها در تولید، عدم دسترسی به منابع مالی برای تولید و سیاست‌های قیمت‌گذاری

محصولات مهم صنعتی نسبت داد.
در سال ۱۴۰۳ در مقایسه با سال ماقبل، سطح رشته‌فعالیت‌های صنعتی به غیر «ساخت چرم و محصولات وابسته»، «ساخت کک و فراورده‌های حاصل از پالایش نفت» و «ساخت محصولات شیمیایی» که در آنها شاهد افزایش نرخ تورم هستیم، در سایر صنایع نرخ تورم شاخص قیمت تولیدکننده محصولات صنعتی روندی نزولی را نشان می‌دهد.

ج) مجوزهای بهره‌برداری رشته‌فعالیت‌های صنعتی

بررسی پروانه‌های بهره‌برداری واحدهای صنعتی به عنوان شاخصی از پویایی‌های بخش صنعت نشان می‌دهد که تعداد پروانه‌های بهره‌برداری به رغم افزایش در سال ۱۴۰۲، در سال ۱۴۰۳ کاهش یافته است. لذا باید توجه کرد که نسبت سرمایه به تعداد مجوزها با توجه به افزایش سرمایه مجوز به قیمت ثابت افزایش یافته است.

در شش ماهه دوم ۱۴۰۳ به طور مشهودی سرمایه‌گذاری برای ایجاد اشتغال در فعالیت‌های صنعتی افزایش یافته است. در واقع به طور متوسط هر کارگر صنعتی با میزان سرمایه بیشتری در بخش صنعت فعالیت می‌کند.

د) وضعیت شاخص شامخ در بخش صنعت
شاخص شامخ که به نوعی میزان خوش‌بینی فعالان اقتصادی نسبت به چشم‌انداز آتی فعالیت‌ها را نشان می‌دهد؛ در بخش‌های مختلف صنعتی در شش ماهه اول و دوم سال ۱۴۰۳ نسبت به متوسط سال قبل از آن،

نشانگر وضعیت نامناسبی است. این وضعیت، نشان‌دهنده بدبینی بیشتر فعالان صنعتی نسبت به چشم‌انداز فعالیت اقتصادی خود در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال قبل از آن است. بررسی وضعیت این شاخص بیانگر آن است که همچنان موضوعاتی مانند تحریم‌های اقتصادی و ناطمینانی سیاسی، نوسانات نرخ ارز، مشکلات ناشی از دسترسی به اعتبارات، مشکلات ناشی از دسترسی بخش صنعت به انرژی، کمبود میزان استخدام و به کارگیری نیروی انسانی، محدودیت در موجودی مواد اولیه خریداری شده و مشکلات ناشی از عرضه در بخش صنعت وجود دارند و این وضعیت در زمستان ۱۴۰۳ تشدید شده است.

ه) اشتغال در بخش صنعت

در شش ماهه دوم سال ۱۴۰۳ بررسی سهم اشتغال در بخش‌های عمده فعالیت اقتصادی نشان می‌دهد که بخش خدمات با ۵۳٫۲ درصد بیشترین سهم اشتغال را به خود اختصاص داده است. در مراتب بعدی، بخش‌های صنعت با ۳۳٫۵ و کشاورزی با ۱۳٫۳ درصد قرار دارند. با توجه به توزیع نسبی شاغلان پانزده ساله و کاهش مجموع اشتغال در بخش صنعت در شش ماهه دوم سال ۱۴۰۳ در مقایسه با شش ماهه نخست همان سال و نسبت به مدت مشابه سال قبل، بیشتر به نظر می‌رسد که پتانسیل اشتغال‌زایی در بخش صنعت بالفعل نشده است و این موضوع می‌تواند یکی از مبنای سیاست‌گذاری صنعتی در کشور طی سال‌های آینده باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در مجموع شاخصه‌های مختلف این گزارش نشان می‌دهد که با توجه به رکود در بخش صنعت از زمستان

اقتصادی و صنعتی و تلاش برای بهبود آن با هدف جلوگیری از رکود را در این بخش نشان می‌دهد.



DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20943](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20943)

بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، موضوع «ناترازی برق» به یکی از چالش‌های راهبردی کشور تبدیل شده است. با این حال، در بسیاری از تحلیل‌ها و گزارش‌های رسمی، ناترازی صرفاً به صورت اختلاف لحظه‌ای میان تولید و تقاضای برق (ناترازی توان) بیان می‌شود؛ درحالی‌که این شاخص،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ تقاضای برق کشور به‌طور کلی به سه ناحیه بار پایه، ناحیه بار میانی و ناحیه اوج بار قابل تفکیک است که هریک ویژگی‌های مشخص و عملکرد متفاوتی در شبکه دارند.

■ بار پایه به سطحی از تقاضای برق اطلاق می‌شود که در تمامی ساعات سال به‌طور مداوم وجود دارد و تأمین آن برای شبکه حیاتی است.

■ در بالاترین سطح، ناحیه اوج بار قرار دارد که تنها حدود ۱۰ درصد از کل ساعات سال را شامل می‌شود و عمدتاً به دوره‌های خاصی مانند روزهای گرم تابستان مربوط است؛ زمانی که شبکه با بیشترین میزان تقاضا مواجه می‌شود. ناحیه اوج بار به دو بخش

بر این تمایز، تلاش دارد تصویری جامع‌تر و دقیق‌تر از وضعیت ناترازی برق کشور ارائه دهد. تحلیل و بررسی این مسئله، امکان هدف‌گذاری دقیق‌تر در توسعه ظرفیت تولید، مدیریت مصرف و سیاستگذاری‌های مؤثر برای افزایش تاب‌آوری شبکه برق را فراهم می‌سازند.

حداکثر تولید سال مورد مطالعه فراتر رفته است. از این مقدار، حدود ۱۷۵ ساعت به ناحیه بحرانی اوج بار اختصاص دارد و در حدود ۷۰۳ ساعت از ناترازی‌ها مربوط به ناحیه غیربحرانی اوج بار است. در نهایت، ۲۰۸ ساعت از ناترازی‌ها در دوره‌های بار میانی ثبت شده است.

■ گسترش ناترازی برق به ناحیه بار میانی که پیش‌تر از تعادل پایدار بین تولید و مصرف برخوردار بود. بیانگر وضعیتی نگران‌کننده در الگوی بهره‌برداری از شبکه و زنگ خطری جدی برای پایداری شبکه برق کشور است.

■ اگرچه حذف کامل ناترازی سالیانه که در مجموع معادل ۱،۰۸۶ ساعت است،

تصویر دقیقی از وضعیت تأمین برق ارائه نمی‌دهد. در مقابل، «ناترازی انرژی» که نمایانگر کسری تجمیعی برق در بازه‌های زمانی مشخص (ساعتی، روزانه یا فصلی) است، از دقت بیشتری برخوردار بوده و مبنای واقع‌گرایانه‌تری برای تحلیل وضعیت موجود به شمار می‌رود. این گزارش با تمرکز

مجزا تقسیم می‌شود: ناحیه غیربحرانی که با ظرفیت عملیاتی قابل تأمین است، و ناحیه بحرانی که شدیدترین شرایط عدم توازن میان تولید و مصرف را دربردارد و تنها در حدود ۲ درصد از ساعات سال بروز می‌یابد.

■ ناحیه بار میانی که بین اوج بار و بار پایه قرار داد و با نوسانات محدود روزانه، بخش عمده‌ای از مصرف پایدار و پیش‌بینی‌پذیر را تشکیل می‌دهد.

■ براساس داده‌های ثبت شده، بررسی داده‌های مربوط به ناترازی تولید و تقاضای برق در سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که در مجموع طی ۱،۰۸۶ ساعت، میزان تقاضای برق از

نیازمند افزایش ظرفیت تولید به میزان ۱۶،۸۸۸ مگاوات و صرف سرمایه‌گذاری کلان است، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که با احداث تنها ۹،۲۲۵ مگاوات ظرفیت جدید (معادل ۵۵ درصد از ظرفیت مورد نیاز) می‌توان ۹۱۱ ساعت از زمان‌هایی که شبکه برق با ناترازی مواجه است را حذف و بازه زمانی ناترازی را به ۱۷۵ ساعت کاهش داد. ۱۷۵ ساعت باقی‌مانده مربوط به اوج بار بحرانی است که با برنامه‌های مدیریت مصرف می‌توان آن را مدیریت کرد.

اولویت نخست در کاهش ناترازی، رفع ناترازی در بخش بار میانی است که نیازمند

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توسعه هدفمند ظرفیت تولید نیروگاهی: با توجه به پراکندگی الگوی زمانی ناترازی در طول شبانه‌روز و وابستگی بیش از ۹۰ درصد ظرفیت تولید برق کشور به گاز و سوخت‌های مایع، لازم است احداث نیروگاه‌های جدید براساس رویکردی جامع و هماهنگ انجام شود. این رویکرد باید شامل بررسی دقیق الگوی زمانی ناترازی، ارزیابی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های منابع مختلف و هدف‌گذاری برای تنوع‌بخشی به سبد تولید برق باشد.

توسعه ابزارهای مدیریت تقاضا: به‌کارگیری سیاست‌های پاسخ‌گویی بار،

احداث حدود ۱،۸۴۶ مگاوات ظرفیت جدید بوده و منجر به حذف ۲۰۸ ساعت از مجموع ساعات ناترازی سالیانه خواهد شد. با توجه به توزیع زمانی این ناترازی (ساعات ۱۸ تا ۲۴)، نیروگاه‌های خورشیدی کارایی ندارند. از این رو، تبدیل نیروگاه‌های گازی موجود به سیکل ترکیبی، راهکاری بهینه برای افزایش راندمان بدون نیاز به سوخت جدید، جهت رفع این ناترازی محسوب می‌شود.

با توجه به اینکه بخش قابل‌توجهی از ناترازی مربوط به اوج بار غیربحرانی در بازه زمانی ۱۰ صبح تا حدود ۱۸ عصر است، بخشی از ظرفیت جدید مورد نیاز را می‌توان از طریق

جابه‌جایی بار به ساعات کم‌مصرف، و قراردادهای تعدیل بار، ازجمله راهکارهای مؤثر برای کنترل اوج بار بحرانی و کاهش نیاز به ظرفیت‌سازی گسترده هستند.

ارتقای بهره‌وری انرژی در بخش خانگی: با توجه به سهم بالای تجهیزات سرمایشی در پیک مصرف، سخت‌گیری در استاندارد ساخت تجهیزات انرژی‌بر نظیر بارهای سرمایشی، جایگزینی کولرهای پرمصرف با نمونه‌های پربازده و اصلاح رفتار مصرفی (اجتناب از مصارف غیرضروری در زمان پیک روزانه)، در کاهش بار سرمایشی مؤثر خواهد بود.

منابع خورشیدی تأمین کرد.

تحلیل داده‌های واقعی شبکه برق کشور نشان می‌دهد که در ساعات اوج بار تابستانی، هریک درجه افزایش دمای هوا منجر به افزایش ۱،۵۵۰ مگاواتی در تقاضا می‌شود. این بدان معناست که با فرض ساخت ۹،۲۲۵ مگاوات ظرفیت جدید (به‌منظور برآوردن حداکثر نیاز تقاضا در ۹۱۱ ساعت از ایام ناترازی)، تنها با مدیریت مصرف معادل کاهش تقاضای ناشی از ۲ درجه افزایش دما، می‌توان تا ۱۵۰ ساعت از ۱۷۵ ساعت ناترازی در ناحیه اوج بحرانی را برطرف کرد.

بازنگری در توسعه صنایع پرمصرف انرژی: توسعه بی‌ضابطه این صنایع در شرایط محدودیت زیرساخت‌های تولید مانند گاز، برق و آب، از عوامل تشدید ناترازی بوده و نیازمند سیاست‌گذاری دقیق، مکان‌یابی بهینه و الزام به سرمایه‌گذاری در حوزه نیروگاه‌های خودتأمین است.

پیش‌بینی اقلیم و راهبردهای تطبیقی: با توجه به نوسانات بارندگی و گرمایش اقلیم، طراحی برنامه‌های تولید باید برپایه سناریوهای اقلیمی واقع‌گرایانه انجام شود تا ریسک وابستگی به منابع آسیب‌پذیر نظیر نیروگاه‌های آبی کاهش یابد.

بازسازی و نوسازی صنایع ساخت محور در ایران (۱): الزامات و چالش‌ها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20945](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20945)



بیان / شرح مسئله

براساس تکالیف مندرج در برنامه هفتم توسعه، تحقق حداقل یک‌چهارم از رشد اقتصادی سالیانه باید از محل ارتقای بهره‌وری صورت پذیرد. بدیهی است دستیابی به این هدف صرفاً در سایه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

روند تبدیل واحدهای صنعتی با فعالیت کمتر از ۵۰ درصد ظرفیت به واحدهای غیرفعال به‌طور قابل توجهی از نیمه دوم دهه ۹۰ شمسی تشدید شده است؛ به‌نحوی که، ۵۶ درصد از واحدهای صنعتی غیرفعال در فاصله سال‌های ۱۳۹۶ تاکنون به‌دلایل متعدد از جمله کمبود نقدینگی، تخصیص نامناسب آن و نیز عدم هدایت مؤثر نقدینگی موجود به بخش تولید، نارسایی در تأمین مواد اولیه، فرسودگی ماشین‌آلات و ضعف تکنولوژی، مشکلات زیرساختی، قضایی، اداری و ... تعطیل شده‌اند. براساس آمارهای ارائه شده، اگرچه در سطح کشور ضعف و فرسودگی در ماشین‌آلات به‌طور مستقیم عامل تعطیل شدن ۱/۳ درصد از واحدهای صنعتی غیرفعال بوده است، اما

صنعتی خرد و کوچک هستند که ۳۲ درصد آنها با ظرفیت کمتر از ۵۰ درصد مشغول به فعالیت می‌باشند. لذا با توجه به اهمیت این موضوع بررسی آن در دستور کار این گزارش قرار گرفت.

نوسازی و بازسازی واحدهای صنعتی موجود امکان‌پذیر خواهد بود. اهمیت نوسازی از آنجا بیشتر درک می‌شود که از ۵۲ هزار واحد صنعتی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور، حدود ۹۲ درصد از واحدهای

با توجه به آنکه موفقیت در اجرای پروژه نوسازی و بازسازی خطوط تولید و ماشین‌آلات واحدهای صنعتی، نیازمند ایجاد چهار نوع امکان‌پذیری (دسترسی) شامل امکان‌پذیری فنی، امکان‌پذیری اقتصادی، امکان‌پذیری مالی و ارتقای ظرفیت جذب تکنولوژی‌های جدید در صنایع است، لذا از پیش‌نیازهای اساسی برای اجرای موفق طرح نوسازی و بازسازی خطوط تولید واحدهای صنعتی، تعیین بخش‌ها و صنایع حائز اولویت برای اخذ انواع حمایت‌هاست؛ لذا برای تحقق این مهم ضروری است، استراتژی توسعه صنعتی تدوین شود تا از این طریق صنایع پیشران و حائز اولویت تعیین شوند و در گام نخست برنامه نوسازی و به‌روزرسانی تجهیزات برای صنایع پیشران اجرایی شود.

به‌طور میانگین در سطح کشور این چالش در کنار مجموعه‌ای از چالش‌های برشمرده در فوق عامل تعطیلی حدود ۲۱/۳ درصد از واحدهای صنعتی غیرفعال است. براساس گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه، با وجود تدوین طرح بازسازی و نوسازی، به‌دلیل تأخیر در تصویب طرح در هیئت‌وزیران و عدم پیش‌بینی منابع لازم برای اجرای آن در طول سال‌های برنامه ششم توسعه، این طرح تاکنون نتوانسته است اثربخشی لازم را داشته باشد؛ بنابراین با توجه به روند تعمیق چالش‌های فرسودگی ماشین‌آلات و ضعف تکنولوژی در واحدهای صنعتی در طول برنامه ششم توسعه، توجه به این مهم در سال‌های پیش‌رو اهمیت دوچندان می‌یابد.

بر این اساس ضروری است در شرایط حاضر «لایحه حمایت از بازسازی و نوسازی صنایع پیشران» که از الزام اجرایی بالا برخوردار باشد، تدوین و تصویب شود. این سند باید فرایند شفافیت را برای بازسازی و نوسازی تعریف کرده و با در نظر گرفتن موارد تعارض منافع میان دستگاه‌ها، رویکردی جامع را برای حل جوانب موضوع اتخاذ کند. همان‌طور که در این گزارش تشریح شد، در نوسازی و به‌روزرسانی صنایع، سازمان‌هایی نظیر سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و نهضت احیا واحدهای اقتصادی به‌عنوان متولیان امر نقش‌آفرینی می‌کنند. از این‌رو، ضروری است در لایحه پیشنهادی، تقسیم کار مشخصی فی‌مابین این سازمان‌ها انجام گیرد و متولی واحد برای امر نوسازی و بازسازی تعیین شود. همچنین، با توجه به آنکه مهم‌ترین چالش پیش‌روی متولیان و واحدهای صنعتی متقاضی نوسازی و به‌روزرسانی تجهیزات، تأمین مالی پایدار طرح‌های بازسازی و نوسازی واحدهای صنعتی است، لذا ضرورت دارد که لایحه پیشنهادی انواع حمایت‌های پولی، مالی، تجاری و ... را به‌شرح ذیل دربرگیرد:

- اصلاح مأموریت صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع پیشرفته با هدف حمایت از بازسازی و نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات خطوط تولید صنایع پیشران،

- تبدیل منابع مالی پیش‌بینی شده در بودجه‌های سنواتی (به‌طور مثال، منابع بند «الف» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۴۰۳) به‌حکم میان‌مدت تأمین مالی برای تحقق برنامه نوسازی و بازسازی در قالب اعطای تسهیلات با نرخ ترجیحی و شرایط آسان‌تر، کمک‌های بلاعوض، یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده و ...

- اعطای سهم مشخصی از تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی (با تأیید وزارت صمت) برای واردات ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز واحدهای صنعتی مشمول نوسازی و بازسازی،

- معافیت حقوق گمرکی برای واردات ماشین‌آلات با فناوری روز دنیا جهت جایگزینی با ماشین‌آلات فرسوده،

- توسعه ابزارهای جدید تأمین مالی و بهره‌گیری از ابزار تأمین مالی زنجیره‌ای در واردات ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز واحدهای صنعتی مشمول نوسازی و بازسازی پذیرش هزینه‌های ارتقا و نوسازی خطوط تولید واحدهای صنعتی به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی با تأیید وزارت صمت و سازمان برنامه و بودجه.



ترسیم شاخص‌های نظارت بر فصل زن، خانواده و جمعیت در قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20927](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20927)

۲۰۹۲۷
۱۴۰۴/۰۶/۰۸
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

با توجه به گذشت یک سال از تصویب قانون برنامه هفتم پیشرفت در مجلس شورای اسلامی، ضرورت نظارت بر میزان و نحوه تحقق احکام آن ضرورت دارد. یکی از حوزه‌های برنامه هفتم پیشرفت که برای اولین بار در قالب یک فصل مستقل دیده شده حوزه زنان، خانواده و جمعیت است که نشان‌دهنده توجه ویژه نظام

حکمرانی به این حوزه در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها به‌عنوان یک حوزه فرابخشی است. در این گزارش که با هدف بهبود کیفیت بر نظارت پیشینی بر برنامه هفتم پیشرفت تنظیم شده، تلاش شد مبتنی بر مرور و ارزیابی داده‌های ثبتی و همچنین نامه‌نگاری با دستگاه‌های اجرایی، خروجی

مورد انتظار احکام (شاخص‌های نظارت بر احکام مصوب) مورد بررسی قرار گیرد. بالاین‌حال، پیش‌نیاز این احصاء، تحلیل محتوا و ساختار فصل شانزدهم از منظر نظام مسئله‌شناسی، ویژگی‌های احکام از نظر زمان‌بندی، دستگاه اصلی متولی اجراست که به این موارد نیز در این گزارش پرداخته شده است.

مبتنی بر تحلیل محتوای برنامه هفتم پیشرفت، مجموعه نظام مسائل حوزه زنان و خانواده را می‌توان شامل افزایش میانگین سن ازدواج و کاهش ازدواج و چالش‌های همسرگزینی در دنیای معاصر، کاهش نرخ باروری کل، افزایش طلاق، کاهش قبح سقط جنین، فقدان حمایت چندجانبه از زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست، ضعف گفتمان‌سازی در فضای بین‌الملل در خصوص رویکرد جمهوری اسلامی ایران به حوزه زنان، عدم انسجام ساختارهای حوزه زنان و خانواده، فقدان تعادل میان مسئولیت‌های خانوادگی با فعالیت‌های اجتماعی، عدم بهره‌گیری از ظرفیت زنان در اشتغال، ضعف در نظام آماری حوزه زنان و خانواده، ضعف فعالیت‌های فرهنگی در حوزه خانواده و جوانی جمعیت، نابسامانی روش‌های نوین درمان ناباروری دانست.

یکی از نقاط تمایز قانون برنامه هفتم پیشرفت با سایر برنامه‌های گذشته، تعیین سنجه‌های عملکردی در ابتدای هر فصل و به تبع آن فصل ۱۶ با موضوع زن، خانواده و جمعیت است. بر این اساس، ذیل ماده (۷۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت مهم‌ترین سنجه‌های عملکردی این حوزه احصا شده و وضعیت پیشرفت هریک در پایان برنامه در قالب درصد رشد مشخص شده است. به رغم مثبت بودن کلیت این اقدام که با هدف نظارت‌پذیری و تحقق بیشتر برنامه تهیه شده، بررسی وضعیت این شاخص‌ها در سال پایه (۱۴۰۲) نشان می‌دهد که برخی از شاخص‌ها با چالش‌هایی همچون دشواری در احصای وضعیت سال پایه به دلیل فقدان اجماع در خصوص مفاهیم و یا عدم دسترسی به پژوهش‌های ملی پیرامون

وضعیت فعلی آن، عدم تعیین متولی برای سنجه‌های عملکردی ماده (۷۹)، مشخص نبودن اقدامات ذیل سنجه‌های ثبتی-نتیجه‌محور، غلبه رویکرد حداقلی در تعیین اهداف کمی ذیل سنجه‌های عملکردی-فرایندی مرتبط با دستگاه‌های اجرایی مواجه هستند. با این وجود، با توجه به اینکه هدف این گزارش تلاش در پیشبرد قانون برنامه هفتم پیشرفت است؛ لذا در جدول زیر تلاش شده مبتنی بر داده‌های ثبتی و یا نامه‌نگاری با دستگاه‌های اجرایی وضعیت کمی این شاخص‌ها در سال شروع و در پایان برنامه احصا شود. در مواردی که اجماع بر سر کلیت شاخص یا میزان کمی آن وجود نداشته نیز تلاش شده با هدف تسهیل در نظارت، یک شاخص مشخص که به نسبت مورد اجماع است، پیشنهاد شود.

سال پایان (مورد انتظار)		سال شروع		سنجه عملکردی
۱۴۰۷		۱۴۰۲		
۲۷,۳ سال	۲۸,۳ سال	اولین ازدواج مرد	یک سال	کاهش میانگین سن ازدواج
۲۳,۱ سال	۲۴,۱ سال	اولین ازدواج زن		
۳۰,۲ سال	۳۱,۲ سال	میانگین کل مرد		
۲۵,۲۷ سال	۲۶,۲۷ سال	میانگین کل زن		
۵,۵۶ در هر هزار نفر	۵,۳ در هر هزار نفر	افزایش ۵ درصدی نرخ خام ازدواج		افزایش نرخ ازدواج نسبت به جمعیت در سن ازدواج
۸,۰۷ در هر هزار نفر	۸,۵ در هر هزار نفر	کاهش ۵ درصدی طلاق متأهلان		کاهش نسبت طلاق ثبتی به جمعیت متأهلان
۲,۵ فرزند	۱,۵۴ فرزند	افزایش نرخ باروری کل		نرخ باروری کل
۱۲۳۱۱ دوره	۹۸۴۹ دوره	افزایش ۲۵ درصدی تعداد کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی		ترویج الگوهای صحیح همسرگزینی و ترغیب ازدواج به‌هنگام
۳۰۰۰۰ دوره	۲۴۰۰۰ دوره	افزایش ۲۵ درصدی تعداد کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی		افزایش مهارت‌های شغلی زنان
۳۸۵ مجوز	۳۰۸ مجوز	وزارت ورزش و جوانان	افزایش ۲۵ درصدی تعداد مجوز صادر شده	مراکز تخصصی مشاوره خانواده، ازدواج و پیشگیری از طلاق
۴۹۸ مجوز	۳۹۹ مجوز	قوه قضائیه		
عدم دریافت اطلاعات و در نتیجه عدم دسترسی به اطلاعات سال پایه		افزایش سهم زیرساخت‌های شتاب‌دهی نوآوری در حوزه زنان و خانواده		افزایش سهم زیرساخت‌های شتاب‌دهی نوآوری در حوزه زنان و خانواده
۲۷۳۰۰۰	۳۹۰۰۰۰ (با فرض برآورد سال ۹۸)	کاهش ۳۰ درصدی		کاهش سقط جنین غیرقانونی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به چالش‌های مذکور پیشنهاد‌های زیر به‌منظور بهبود فرایند نظارت بر احکام فصل شانزدهم قانون برنامه هفتم پیشرفت با موضوع زن، خانواده و جمعیت قابل طرح است:

❖ تدوین آیین اجرایی ذیل ماده (۷۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت توسط معاونت امور زنان و خانواده به‌منظور مشخص شدن نهادهای متولی با همکاری سازمان برنامه و بودجه کل کشور و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط؛

❖ تدوین آیین‌نامه اجرایی پیرامون اقدامات مورد نیاز برای تحقق سنجه‌های ثبتی- نتیجه‌محور همچون کاهش میانگین سن ازدواج، افزایش نرخ ازدواج به جمعیت در سن ازدواج، افزایش نرخ باروری کل و کاهش سقط جنین غیرقانونی- به علت عدم تعیین سازوکار یا اقدام مشخص درخصوص آنها در برنامه هفتم پیشرفت- توسط معاونت امور زنان و خانواده با همکاری دبیرخانه ستاد ملی جمعیت، سازمان برنامه و بودجه، وزارت ورزش و جوانان و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط؛

❖ انتخاب «شاخص نرخ خام ازدواج» برای سنجه عملکردی «افزایش نرخ ازدواج نسبت به جمعیت در سن ازدواج» با توجه به چالش‌های پیش روی احصای جمعیت در سن ازدواج؛

❖ تعیین تکلیف سازمان برنامه و بودجه برای احکامی که فاقد زمان‌بندی یا نهاد متولی هستند؛

❖ تدوین شاخص‌های کیفی جهت سنجش سنجه‌های فرایندی مبتنی بر اقدامات دستگاه‌های اجرایی در کنار شاخص کمی تعیین شده در برنامه؛

❖ ضرورت تعیین مرجع واحد اعلام آمار نرخ باروری کل در کشور با هدف رفع اختلافات آماری در این حوزه توسط ستاد ملی جمعیت.



بررسی «نسخه ترمیم یافته سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» مصوب شورای عالی آموزش و پرورش

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20935](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20935)

۲۰۹۳۵
۱۴۰۴/۰۶/۰۹
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

تحول بنیادین آموزش و پرورش را به تصویب رسانده و برای بررسی و تصویب نهایی به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه داده که در گزارش حاضر به بررسی آن پرداخته شده است.

جاری که پایان چشم انداز این سند به حساب می آید، هیچ گونه اصلاحی را به خود ندید. اکنون با پایان چشم انداز آن، شورای عالی آموزش و پرورش «نسخه ترمیم یافته سند

سند تحول بنیادین آموزش و پرورش پس از تصویب در آذرماه ۱۳۹۰ در شورای عالی انقلاب فرهنگی با وجود آنکه بنا بود در بازه های زمانی پنج ساله مورد بازنگری قرار گیرد اما تا سال

مطالعه نسخه ترمیم‌یافته نشان می‌دهد با وجود اینکه انتظار می‌رفت این سند با توجه به تجربیات چهارده سال گذشته (از تصویب سند در سال ۱۳۹۰ تا پایان چشم‌انداز آن در سال ۱۴۰۴) مورد بازنگری قرار گیرد؛ اما به‌رغم برخی از نکات مثبت همچنان در موارد بسیاری خطاهای گذشته را تکرار کرده است. حجم اصلاحات سند نیز به‌گونه‌ای است که عملاً مخاطب را با سندی جدید مواجه می‌کند که گزاره‌ها، عبارات و بخش‌هایی کلی و تفسیرپذیر بدان افزوده شده و مشخص نیست اساساً چرا این تغییرات که برخی از آنها صرفاً سلیقه‌ای در نوشتار می‌باشد، به متن اضافه شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ایرادات فوق که نمونه‌ای از مصادیق آن نیز در متن گزارش حاضر آمده، پیشنهاد شده است شورای عالی انقلاب فرهنگی با رد کلیات «نسخه ترمیم‌یافته

عناوین انتقاداتی که به کلیات نسخه ترمیم‌یافته وارد شده به‌شرح ذیل است:

۱. عدم رعایت اصول سندنویسی و سیاست‌گذاری و تناسب با سیاست‌های کلی،
۲. فقدان اولویت‌بندی برای اجرای سند،
۳. ابهام در برخی از مفاهیم و اصطلاحات چالش‌برانگیز،
۴. اصلاحات غیرضرور و ابهام در هدف اصلاح سند،
۵. اضافه شدن بی‌ضرورت بخش‌هایی از مبانی نظری به سند تحول بنیادین،
۶. چالش‌آفرینی تغییرات گسترده نسخه ترمیم‌یافته با سایر اسناد تنظیم شده بر مبنای

نسخه ۱۳۹۰،

۷. فقدان چشم‌انداز و تصویر مشخص و شفافیت عملیاتی در راهکارها،
۸. تکرار برخی از راهکارهای اجرا نشده پیشین بدون رفع ایرادات و موانع اجرایی،
۹. هدف‌گذاری‌های غیرواقع‌بینانه و ابهام و تناقض در منطق برخی از گزاره‌های کمی،
۱۰. نقص در نگاشت نهادی و نظام اجرایی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش،
۱۱. عدم تصویری شفاف از مدرسه تراز سند تحول بنیادین،
۱۲. عدم تعیین شاخص‌های دقیق برای سنجش میزان اجرایی‌سازی سند.

تجربیات اجرای سند در چهارده سال گذشته و تحولات نسلی پیش‌رو که با توجه به پیشرفت‌های فناوری قطعاً پیچیده خواهد بود، آماده سازد.

سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» بار دیگر این کار را به شورای عالی آموزش و پرورش بازگرداند تا ضمن رفع ایرادات، نسخه‌ای برای اصلاح سند با توجه به

گزارش نظارتی بر ماده (۱۷) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی- فرهنگی (۱۳۹۸) با موضوع بیمه بناهای تاریخی- فرهنگی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20936](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20936)



بیان / شرح مسئله

آثار و بناهای تاریخی- فرهنگی به‌عنوان گنجینه‌های تمدنی و میراث فرهنگی کشور، به‌دلیل قدمت و آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی، حوادث غیرمترقبه و عوامل انسانی، همواره در معرض تهدید و تخریب قرار دارند. به همین دلیل در ماده (۱۷)

قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی- فرهنگی مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲ دولت مکلف به اتخاذ تدابیر و انجام اقدامات لازم در راستای بیمه نمودن بناهای مذکور شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد تاکنون اقدامات مؤثری در این راستا صورت نگرفته

است؛ بنابراین لازم است تا ضمن پردازش وضعیت پوشش بیمه‌ای آثار و ابنیه تاریخی ثبت ملی کشور، چالش‌های پیش روی تحقق این موضوع مورد بررسی قرار گیرد و پیشنهادهای لازم در راستای رفع موانع مذکور ارائه شود.

- مطابق با آمار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تعداد آثار واجد ارزش تاریخی- فرهنگی کشور نزدیک به ۱ میلیون اثر برآورد شده که از میان آنها ۳۴۳۲۰ اثر در فهرست آثار ملی به ثبت رسیده‌اند. لازم به ذکر است؛ آثار ثبت ملی شده شامل ۱۴۶۵۹ بنای تاریخی، ۱۹۵۴۶ محوطه تاریخی و ۸۷ بافت تاریخی است. از این رو، تنها ۱۴۶۵۹ اثر (حدود ۴۲ درصد از کل آثار ثبت در فهرست آثار ملی) مشمول ماده (۱۷) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲ می‌شود.

- تمامی آثار (اشیای) تاریخی- فرهنگی ثبت ملی کشور، دارای بیمه‌های آتش‌سوزی، سیل، انفجار و صاعقه قرار دارند، اما هیچ‌کدام تحت پوشش بیمه سرقت قرار ندارند. این درحالی است که مهم‌ترین نوع بیمه برای این آثار بیمه سرقت است؛ چراکه آثار مذکور به دلیل اینکه منقول بوده و قابل انتقال از مکانی به مکان دیگر هستند، بیش از آنکه در خطر آسیب ناشی از آتش‌سوزی، صاعقه و مانند آن باشند، در معرض سرقت هستند.

- بررسی‌ها نشان می‌دهد؛ از میان

کلیه محوطه‌ها و بناهای تاریخی ثبت ملی کشور، ۷۵ مورد از بناهای تاریخی- فرهنگی کشور که ثبت ملی و تحت مالکیت صندوق توسعه صنایع دستی، فرش دستباف، و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی، تحت پوشش بیمه‌های صاعقه، آتش‌سوزی، سیل، انفجار و سرقت قرار دارند. لذا باید توجه کرد که هیچ‌یک از بناهای مذکور تحت پوشش بیمه زلزله قرار ندارند. این درحالی است که سایر عوامل محیطی و طبیعی، قسمتی از بنا را تهدید می‌کنند، حال آنکه پدیده زلزله، کل موجودیت بنا را با خطر از بین رفتن مواجه می‌سازد.

- در حال حاضر، هیچ روش استاندارد و مبنای مشخصی برای محاسبه ارزش معنوی آثار و ابنیه تاریخی در کشور وجود ندارد. مهم‌ترین علت این موضوع، پیچیدگی‌های محاسبه ارزش معنوی این آثار است؛ چراکه ارزش معنوی یک بنای تاریخی، برخلاف ارزش مادی آن، قابل اندازه‌گیری با معیارهای مشخص عینی نیست.

- آثار و بناهای تاریخی به دلیل قدمت، مصالح به کار رفته و عوامل محیطی (طبیعی و انسانی) نسبت به سایر بناها آسیب‌پذیری

بیشتری دارند که این موضوع ریسک بالایی برای بیمه‌گران ایجاد می‌کند؛ بنابراین لازم است اطلاعات شفاف و جامعی درباره میزان آسیب‌پذیری و آسیب‌دیدگی این آثار در اختیار شرکت‌های بیمه‌ای قرار گیرد تا ریسک بیمه برای آنان کاهش پیدا کند. لازم به ذکر است؛ تاکنون مطالعه و گزارش یکپارچه و جامعی از وضعیت میزان در معرض آسیب بودن آثار و بناهای تاریخی ثبت ملی کشور ارائه نشده است.

- از آنجاکه بیمه کردن آثار تاریخی با مخاطره مالی بالایی برای مؤسسات بیمه‌ای همراه است، در صورت عدم نظارت مستمر بر آثار و بنای بیمه شده، احتمال آسیب‌دیدگی و تحمیل هزینه‌های سنگین جبران خسارت افزایش می‌یابد. برای کاهش این مخاطره، پایش دوره‌ای و لحظه‌ای آثار با ابزارهایی مانند دوربین‌های مداربسته با کیفیت و حضور کارشناسان متخصص ضروری است. نکته حائز اهمیت این است که تلاش برای تجهیز آثار و بناهای تاریخی برای نظارت‌پذیر نمودن آنها برای شرکت‌ها و مؤسسات بیمه‌گر، در نهایت منجر به حفظ و صیانت از آثار و بناهای تاریخی خواهد شد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود؛ ماده (۱۷) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی- فرهنگی مصوب ۱۳۹۸ به گونه‌ای اصلاح شود که وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف به درج میزان آسیب‌پذیری طبیعی و محیطی و قدمت بناهای تاریخی سامانه

موضوع جزء «۱» بند «پ» ماده (۸۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت با همکاری سازمان ثبت اسناد کشور شود. همچنین پیشنهاد می‌شود در اصلاح ماده مذکور، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شود که قیمت پایه بیمه را صرفاً براساس هزینه‌های تخمینی مرمت و احیا

تعیین کند. علاوه بر این، نرخ بیمه زلزله مبتنی بر نوع سازه و مصالح به کار رفته در بنا، مترائ و مساحت بنا، ارزش لوازم و اثاثیه موجود در محوطه بنا، هزینه بازسازی هر مترمربع از بنا در اثر تخریب به واسطه زلزله، و میزان خطرپذیری و در معرض زلزله قرار داشتن بنا تعیین شود.

واکاوی نسبت دین و دولت در عربستان سعودی؛ با تمرکز بر دیپلماسی فرهنگی



DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20953](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20953)

بیان / شرح مسئله

امروزه یکی از مسائل بنیادین جهان اسلام، بازتعریف نسبت دین و دولت در پرتو تحولات فرهنگی و اجتماعی معاصر است. در این میان، کشورهایی با پیشینه دینی و تاریخی مانند عربستان سعودی، به دلیل سابقه ظهور اسلام و جایگاه دینی ویژه، موقعیتی ممتاز برای تحلیل این تعامل دارند. عربستان، امروز با اجرای برنامه توسعه‌ای چشم‌انداز ۲۰۳۰ و در واکنش به فشارهای داخلی و بین‌المللی،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) تحلیل تاریخی رابطه دین و دولت در عربستان سعودی
تحلیل تاریخی نشان می‌دهد که این کشور در چهار دوره کلیدی به تکامل و تحول دیپلماسی دینی خود پرداخته است:
دوره اول: «دوران تأسیس» که با شکل‌گیری بنیادهای اولیه دولت و هماهنگ شدن حاکمیت آل سعود با تفکر سلطه‌گر ابن‌عبدالوهاب آغاز شد.
دوره دوم: دوران شکل‌گیری دولت مدرن است که دلارهای نفتی به نهادسازی و تقویت

و چالش‌هایی را برای بازیگران منطقه‌ای ایجاد کرده‌اند. بر این اساس، گزارش حاضر با تحلیل چالش‌ها و فرصت‌های دیپلماسی فرهنگی جدید عربستان و جایگاه دین در این تحولات و بازطراحی‌ها، به بررسی نحوه مواجهه آن با الزامات دنیای مدرن و ارائه راهکارهایی برای بهره‌گیری از اصلاحات فرهنگی - اجتماعی عربستان در جهت تقویت جایگاه راهبردی ایران در منطقه می‌پردازد.

که نمایانگر تلاش عربستان برای بهبود تصویر جهانی خود و تطبیق با نیازهای مدرن است. (ب) مروری بر اصلاحات فرهنگی - اجتماعی جدید عربستان
دولت جدید عربستان، تلاش دارد با بازتعریف هویت ملی، چهره‌ای متسامح، مدرن و غیرسیاسی از اسلام ارائه دهد و از اسلام با قرائت وهابیت فاصله بگیرد. در همین راستا، نقش سیاسی وهابیت به حاشیه رانده شده و وظیفه ترویج اسلام معتدل به نهادهایی چون «رابطه العالم الاسلامی» و

تلاش دارد که با فاصله گرفتن از اسلام سلفی و ترویج نسخه‌ای معتدل از اسلام، الگویی از دولت مدرن در جهان اسلام ارائه دهد. این رویکرد در قالب پروژه‌ای تحت عنوان «مدیریت تصویر عربستان» در دیپلماسی فرهنگی آن تعریف می‌شود و بر بازسازی هویت ملی جدید سعودی مبتنی است. تحولات اخیر که در تقاطع سنت اسلامی و الزامات دنیای مدرن رقم می‌خورند، فرصت‌ها

نفوذ سیاسی وهابیت کمک کردند.
دوره سوم: مهم‌ترین خصیصه این دوره چالش با وهابیت سنتی است که حاکمیت به شکل‌گیری وهابیت دولتی یا به تعبیر دیگر، وهابیت درباری روی آورد و اعتراضات داخلی را سرکوب و درعین حال تلاش کرد تا این اعتراضات را به عرصه بین‌المللی هدایت کند، مانند مداخله در افغانستان و توسعه مدارس و مراکز اسلامی و مساجد در سراسر جهان.
دوره چهارم: مربوط به مبارزه با اسلام سلفی و اصلاحات فرهنگی - اجتماعی است

«مرکز اعتدال» سپرده شده است. از دیگر سیاست‌های مهم عربستان، تربیت مبلغان اسلام میانه‌رو از طریق دانشگاه‌های داخلی است. همچنین، با تعدیل حمایت از مراکز تندرو در کشورهای مختلف، سرمایه‌گذاری در ساخت نهادهای دینی و فرهنگی در خارج از کشور با رویکردی کمتر سیاسی و بیشتر اجتماعی ادامه یافته است. در حوزه گردشگری مذهبی، پروژه «ضیوف‌الرحمن» به‌عنوان یک برنامه کلان اقتصادی تعریف شده که با هدف استانداردسازی و تجاری‌سازی تجربه حج و عمره، ضمن جذب سرمایه، به دنبال تنوع‌بخشی به اقتصاد عربستان است. هرچند این برنامه موجب توسعه خدمات و اشتغال شده، اما انتقادهایی نسبت به نادیده گرفتن ابعاد معنوی مناسک مذهبی به همراه داشته است. در کنار این سیاست‌ها، عربستان با تأکید بر ساخت هویت ملی جدید مبتنی بر ناسیونالیسم

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تحولات فرهنگی - اجتماعی اخیر عربستان، برای بازتعریف نقش این کشور در نظم منطقه‌ای و جهانی با کاهش نقش نهادهای وهابی، ترویج قرائت‌های مدرن از اسلام، بازسازی هویت ملی و سرمایه‌گذاری در حوزه‌هایی چون هنر، رسانه و ورزش پیگیری می‌شود. این تحولات، هرچند با هدف ارائه تصویری تازه از عربستان به‌عنوان قدرتی فرهنگی - اقتصادی طراحی شده‌اند، اما به دلیل تضعیف پیوند سنتی میان دین، هویت و قدرت، موجب خلأ معنایی و شکاف هویتی در سطح جامعه و نخبگان سعودی شده است. در چنین شرایطی، جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با اتخاذ رویکردی چندلایه، غیر تقابلی و ایجابی، از این فضای فرهنگی مزبور بهره گرفته و زمینه‌ساز ارتقای جایگاه خود در منطقه شود.

سعودی، تلاش دارد گفتمان سنتی دینی را به حاشیه رانده و تصویر جدیدی از خود در سطح بین‌المللی ارائه دهد. بخشی از این پروژه، گسترش دیپلماسی فرهنگی، مدیریت روایت رسانه‌ای و افزایش مشارکت اجتماعی و اقتصادی زنان است که گرچه با شعار توانمندسازی همراه هستند، اما بیشتر در خدمت ارتقای وجهه جهانی عربستان طراحی شده‌اند.

با وجود اجرای گسترده این سیاست‌ها، دیپلماسی فرهنگی عربستان با چالش‌هایی جدی مواجه است. ازجمله، تعارض میان گفتمان ناسیونالیسم دولتی و مرجعیت سنتی دین، موجب شکاف در روایت رسمی هویتی شده است. روایت‌های نوینی چون «تمدن عربستان جدید» یا «اسلام میانه‌رو» به دلیل نداشتن پیوند با حافظه تاریخی و فرهنگ بومی، بیشتر برای مخاطب خارجی ساخته شده‌اند.

وابستگی گسترده به سرمایه‌گذاری و الگوهای فرهنگی وارداتی نیز هویتی نمایشی و بی‌ریشه پدید آورده که در سطح داخلی کمتر پذیرفته شده است.

از سوی دیگر، ارتقای جایگاه زنان اگرچه پرننگ و نمادین است، اما به دلیل فقدان پیوست‌های فرهنگی و اقناع نخبگان و جامعه، تأثیر پایدار و عمیقی ایجاد نکرده و با الگوی سنتی زن در این جامعه در تعارض است.

نبود چهره‌های فرهنگی الهام‌بخش و ضعف در احیای حافظه تاریخی نیز باعث شده که دیپلماسی فرهنگی عربستان از ارائه روایتی معتبر، وحدت‌بخش و اقناع‌کننده ناتوان باشد. درنهایت، اجرای شتاب‌زده و از بالا به پایین این اصلاحات، بدون جلب مشارکت اجتماعی و مدنی، با واکنش‌های پنهان و نوعی بی‌اعتمادی عمومی همراه شده که اثربخشی فرهنگی عربستان را در سطوح داخلی و بین‌المللی با تردید مواجه کرده است.

اولین راهبرد، ترویج گفتگوی فرهنگی و مذهبی میان ایران و عربستان و تأکید بر اشتراکات دینی و تمدنی است که می‌تواند فضای فرهنگی جدیدی برای نقش‌آفرینی ایران فراهم سازد.

دومین، تعامل هدفمند با نخبگان فرهنگی، هنری و دانشگاهی عربستان از طریق برنامه‌هایی چون تبادل علمی، تولیدات مشترک و ترجمه متون، بستری مؤثر برای کاهش تنش و تقویت اعتماد متقابل فراهم می‌آورد.

از دیگر ظرفیت‌های مهم، بهره‌گیری از مناسک حج است که می‌توان از آن به‌عنوان فرصتی برای ترمیم پیوندهای دینی جهان اسلام بهره گرفت.

در حوزه رسانه نیز، ایران می‌تواند با تولید محتوای تاریخی، تمدنی و فرهنگی مشترک

ایران و عربستان، تصویر ذهنی هم‌گرایی در مخاطب عربستانی شکل دهد.

همچنین، فعال‌سازی دیپلماسی هنری، شهری و ورزشی، به‌ویژه با تمرکز بر جامعه مدنی و نقش زنان، می‌تواند فضای غیررسمی و پویایی برای تعاملات فرهنگی ایجاد کند.

در کنار اینها، پرداختن به چالش‌های فراملی مشترک نظیر اسلام‌هراسی، افراط‌گرایی مذهبی و مسئله فلسطین، زمینه‌ساز همکاری‌های فرهنگی از موضع وحدت اسلامی خواهد بود.

درنهایت، اتخاذ راهبردی تدریجی و منسجم، می‌تواند ایران را از بازیگری واکنشی به کنشگری فرهنگی فعال تبدیل کند که موفقیت در این مسیر نیازمند بازتعریف نقش نخبگان فرهنگی، انسجام میان نهادهای فرهنگی، دیپلماتیک و رسانه‌ای است.

چالش‌ها و راهکارهای راه‌اندازی خط تماس اضطراری (هات‌لاین) ویژه جرائم علیه کودکان و نوجوانان در فضای مجازی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20964](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20964)



بیان / شرح مسئله

با گسترش روزافزون استفاده کودکان و نوجوانان از فضای مجازی، نگرانی‌ها پیرامون جرائم سایبری علیه این گروه‌های سنی افزایش یافته است. در پاسخ به این چالش، شورای عالی فضای مجازی در سال

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اهم چالش‌ها و موانع راه‌اندازی خط تماس اضطراری ویژه جرائم علیه کودکان و نوجوانان در فضای مجازی بدین شرح است:

الف) چالش‌های فنی و زیرساختی
راه‌اندازی خطوط تماس سه‌رقمی اضطراری نیازمند تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است. با اینکه پلیس فتا درخواست کد اضطراری ویژه جرائم علیه کودکان را داده، این درخواست به دلیل محدودیت ظرفیت و تخصیص قبلی کدها به فراجا رد شده است. گرچه می‌توان از خطوط موجود مانند ۱۱۰ یا ۱۲۳ استفاده کرد و در ذیل آنها بخش تخصصی ویژه

۱۴۰۰ سندی با عنوان «صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی» تصویب کرد. یکی از اقدامات کلان این سند، راه‌اندازی خط تماس اضطراری برای گزارش جرائم سایبری علیه کودکان بود که مسئولیت اصلی آن

کودکان را راه‌اندازی کرد. همچنین، بسترهای گزارش‌دهی آنلاین می‌توانند به عنوان مکمل مورد استفاده قرار گیرند، اما جایگزین تماس تلفنی فوری نیستند.

ب) نبود ساختار تخصصی (پلیس ویژه کودکان)

در حال حاضر ساختار مشخصی برای رسیدگی به جرائم علیه کودکان در فراجا وجود ندارد. وظایف مرتبط به صورت پراکنده در میان یگان‌ها توزیع شده که منجر به تأخیر در پاسخ‌گویی و نبود رویکرد تخصصی کودک‌محور شده است. ایجاد پلیس ویژه اطفال مطابق قانون حمایت از اطفال و

برعهده فراجا، و با همکاری وزارت ارتباطات و وزارت رفاه تعریف شده است. با این حال، به رغم گذشت چند سال از تصویب سند، این خط تماس راه‌اندازی نشده و اهداف آن تحقق نیافته است.

نوجوانان (بند «ب» ماده (۶)) از سال‌ها قبل تکلیف شده، اما هنوز اجرایی نشده است.

ج) ایرادات و ابهامات سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی

تعریف خط تماس اضطراری در سند مشخص نیست؛ آیا فقط تماس تلفنی مدنظر است یا ابزارهای نوین مانند اپلیکیشن، پیام‌رسان و وبسایت نیز کفایت می‌کنند. اشکال دیگر عدم تعریف سازوکار همکاری بین‌دستگاهی است. سند صرفاً دستگاه‌ها را نام برده، بدون اینکه نظام ارجاع و تعاملات بین‌نهادی را مشخص کند. این موضوع موجب تداخل وظایف و ضعف پاسخ‌دهی شده است.

نظر به تحلیل چالش‌های فوق‌الذکر و متکی به یافته‌های پژوهش، طراحی نظام ارجاع‌دهی گزارش‌های مرتبط با جرائم علیه کودکان در فضای مجازی که مورد اتفاق و اجماع دستگاه‌های اصلی و همکار باشد؛ منجر به رفع موانع راه‌اندازی خط تماس اضطراری ویژه جرائم علیه کودکان در فضای مجازی ارائه می‌گردد. در این راستا، دو سناریوی سیاستی می‌تواند برای حل این مسئله پیش روی سیاستگذار قرار گیرد که در اینجا به تشریح این دو سناریو و تحلیل نقاط قوت و ضعف هریک پرداخته و در نهایت سناریوی پیشنهادی گزارش ارائه می‌شود:

سناریوی اول: پس از دریافت گزارش توسط پلیس ویژه اطفال و نوجوانان (طبق بند «ب» ماده (۶) قانون حمایت از اطفال و نوجوانان)، پرونده تشکیل شده و توسط کارشناسان بررسی می‌شود. در صورت تشخیص جرم، پلیس با همکاری سازمان بهزیستی و با دستور مقام قضایی مداخله می‌کند؛ در غیر این صورت، پرونده به بهزیستی ارجاع شده و خدمات مشاوره‌ای ارائه می‌شود. همچنین پلیس فتا با هزینه کمتر می‌تواند سامانه گزارش آنلاین مبتنی بر وب راه‌اندازی کند که مکمل خط تماس تلفنی اضطراری خواهد بود؛ چراکه هنوز بسیاری از کودکان و والدین با ابزارهای آنلاین گزارش‌دهی آشنا نیستند.

نقاط قوت سناریوی اول:

- مداخله تخصصی عملیاتی و تخصصی فراجا از طریق پلیس ویژه اطفال و نوجوانان،
- محوریت فراجا به سبب اولویت مداخله

انتظامی در هات‌لاین و نه صرفاً مشاوره،

- تمرینی برای شکل‌دهی پلیس ویژه اطفال و نوجوانان و آماده شدن برای آسیب‌ها و جرائم رو به گسترش درخصوص حضور کودکان و نوجوانان در فضای مجازی.

نقاط ضعف سناریوی اول:

- چالش‌های ساختاری و مالی ایجاد پلیس ویژه اطفال و نوجوانان (گرچه تاکنون ۵ سال از زمان تکلیف قانونی مرتبط با ایجاد آن گذشته است)،

- اختلافات درخصوص حوزه‌های مأموریتی پلیس ویژه اطفال و نوجوانان و پلیس فتا.

سناریوی دوم: با توجه به طرح نظام مراقب اجتماعی دانش‌آموزان (نماد) وزارت آموزش و پرورش، پیشنهاد می‌شود شناسایی و رسیدگی به جرائم جنسی علیه کودکان در فضای مجازی از این بستر انجام شود. «نماد» گزارش‌ها را آنلاین دریافت کرده و متناسب با نیاز به بهزیستی یا پلیس فتا ارجاع می‌دهد. معلمان و مدیران نیز می‌توانند گزارش دهند و از ظرفیت برنامه «شاد» نیز بهره‌برداری شود. هرچند تاکنون فقط ۲۰ درصد دانش‌آموزان ثبت‌نام کرده‌اند و نیازمند تلاش بیشتر وزارت آموزش و پرورش برای افزایش پوشش است.

نقاط قوت سناریوی دوم:

- ابتنا بر بند «ج» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت و در نتیجه سهولت بیشتر در تأمین اعتبارات مالی آن،

- امکان بهره‌مندی از گزارش‌دهی معلمان و مدیران مدارس و همچنین ظرفیت گزارش‌دهی برنامه کاربردی «شاد».

نقاط ضعف سناریوی دوم:

- تجارب پیشین درخصوص وضع تکالیف این‌چنینی برای وزارت آموزش و پرورش، نتیجه موافقی را در پی نداشته و منجر به تداوم ناکارآمدی این بند می‌شود،

- اولویت خدمات آموزش و پرورش، خدمات مشاوره‌ای است. گرچه می‌تواند مواردی را که احساس می‌کند به جرم نزدیک هستند به پلیس گزارش دهد؛ اما اولویت هات‌لاین، مداخله سریع و واکنش فوری به جرم است و نه صرفاً ارائه خدمات مشاوره. از این رو تماس باید با پلیس برقرار شود.

با وجود چالش‌های ساختاری و مالی، سناریوی اول که محوریت پلیس ویژه اطفال و نوجوانان و پلیس فتا را دارد، از نظر اجرایی و عملیاتی مطلوب‌تر است. این سناریو امکان مداخله تخصصی و سریع انتظامی را فراهم می‌کند و استفاده از سامانه‌های آنلاین و کدهای خدماتی اضطراری، رسیدگی به جرائم را تسهیل می‌نماید. همچنین حفظ خط تماس تلفنی اضطراری به‌عنوان راه ارتباطی فوری، نقطه قوت مهم این سناریو است. سناریوی دوم با وجود ظرفیت‌های مالی و پوشش بالقوه، به دلیل ضعف عملکرد وزارت آموزش و پرورش و اولویت دادن به خدمات مشاوره‌ای، چندان مؤثر و عملیاتی نیست. بنابراین، از نظر سرعت واکنش و منطق اجرایی، سناریوی اول گزینه بهتری برای توسعه نظام ارجاع گزارش‌های جرائم علیه کودکان در فضای مجازی محسوب می‌شود.



بیان / شرح مسئله

در نظام حقوقی ایران نادیده گرفتن حرمت، آبرو و حریم خصوصی افراد در مطبوعات در مواد ۲۳ تا ۳۵ قانون مطبوعات (۱۳۶۴) و در خصوص فعالیت رادیو و تلویزیون (سازمان صداوسیما) در قالب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۸) مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته است.

علیرغم پیش‌بینی سازوکارهای اعمال حق پاسخ در رسانه‌های سنتی مانند مطبوعات، رادیو و تلویزیون و انطباق نسبی آن با استانداردهای حقوق تطبیقی، این قوانین در فضای رسانه‌های برخط به‌ویژه در مواجهه با چالش‌های عصر شبکه‌های اجتماعی، مانند انتشار سریع اخبار جعلی و محتوای تولیدشده توسط کاربران، کارایی لازم را ندارند. بنابراین، ضروری است با تدوین قوانین ویژه متناسب با ویژگی‌های رسانه‌های جدید، چارچوبی برای تحقق این حق در رسانه‌های جدید طراحی شود. ازسوی دیگر، سکوهای رسانه‌های اجتماعی با کنترل انحصاری بر محتوا و

تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه (مانند حذف حساب کاربران یا محدودسازی دید پست‌ها)، عملاً نقش «قاضی» و «مجری» را هم‌زمان ایفا می‌کنند. همچنین فرایندهای تعدیل محتوا در سکوها غالباً مبهم است و کاربران از دلایل واقعی محدودسازی محتوای خود بی‌اطلاع می‌مانند. این تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه و غالباً غیرشفاف، نگرانی‌هایی جدی درباره تضییع حقوق کاربران ایجاد کرده است. اقدام‌های پیشرو قانونگذاران اروپایی در تنظیم قوانین و مقررات در خصوص مسئولیت سکوهای کاربرمحور، الگویی قابل‌توجه در عرصه تقنین فضای مجازی محسوب می‌شود. تصویب اسنادی همچون «دستورالعمل تجارت الکترونیک»، «دستورالعمل خدمات رسانه‌ای صوتی - تصویری» (AVMSD)، «قانون خدمات دیجیتال» (DSA)، «قانون بازارهای دیجیتال» (DMA)، «دستورالعمل مقابله با انتشار محتوای تروریستی برخط» (TERREG) و «دستورالعمل حق نشر در بازار واحد دیجیتال» (DSMD)،

مسئولیت‌های مشخصی را برای سکوها ایجاد کرده است. محور اصلی این قوانین، تعیین نظام مسئولیت سکوها و تضمین دسترسی کاربران به ابزارهای مؤثر احقاق حق در موارد نقض آزادی‌ها و حقوق برخط است. این قوانین با تعیین وظایف درون‌سکویی و برون‌سکویی، سازوکارهایی را برای پیشگیری از نقض مقررات و انتشار محتوای متخلفانه و مجرمانه در سکوها کاربرمحور پیش‌بینی کرده‌اند. این گزارش در تلاش است با رویکردی تطبیقی و با تمرکز بر حق پاسخ به‌عنوان یکی از مباحث کلیدی حقوق فضای مجازی، چارچوبی تقنینی در این زمینه ارائه دهد. براساس این پیشنهاد تقنینی، سازوکارهای دوگانه درون‌سکویی و برون‌سکویی برای پیشگیری از انتشار محتوای متخلفانه و تضمین اجرای مؤثر حق پاسخ در سکوها کاربرمحور طراحی شده است. این راهکارها ضمن رعایت موازین حقوقی، به‌دنبال ایجاد تعادل میان آزادی بیان و مسئولیت‌پذیری سکوهاست.

حق پاسخ که به‌عنوان سازوکاری حقوقی برای مواجهه با انتشار اطلاعات نادرست، توهین‌آمیز یا افترا در رسانه‌های سنتی (مانند مطبوعات، رادیو و تلویزیون) شناخته می‌شد، در دوران فضای مجازی از اهمیت و فوریت بی‌سابقه‌ای برخوردار شده است. با تبدیل شدن سکوها‌های رسانه‌های اجتماعی به بستر اصلی گفت‌وگوهای عمومی، کنترل متمرکز و اغلب غیرشفاف این سکوها بر محتوای منتشرشده، نگرانی‌های جدی

درباره حقوق کاربران ایجاد کرده است. لذا بازتعریف حق پاسخ در قالب «حق جبران خسارت برخط» می‌تواند چارچوبی کارآمد برای رسیدگی به شکایت‌های کاربران، بازگرداندن تعدیل محتوای فضای مجازی و افزایش مسئولیت‌پذیری سکوها، ارائه دهد. این رویکرد، نه تنها به تصحیح اطلاعات نادرست کمک می‌کند، بلکه زمینه‌ساز شکل‌گیری محیطی عادلانه‌تر در رسانه‌های اجتماعی خواهد بود. تحقق مؤثر حق پاسخ

در عصر حاضر مستلزم همکاری سه‌جانبه قانونگذاران، سکوها و کاربران است. تدوین قوانین شفاف، تأسیس نهادهای ناظر مستقل و تقویت سازوکارهای جبران خسارت، ازجمله گام‌های مهم برای تضمین عدالت برخط به شمار می‌روند. تنها این راهکار می‌تواند پاسخ‌گوی چالش‌های فضای مجازی باشد و تعادلی پایدار بین حق آزادی بیان و تکالیف اجتماعی سکوها و کاربران ایجاد کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مواجهه مؤثر با چالش‌های پیچیده فضای مجازی ایران مستلزم تدوین راهکارهایی در سطوح تقنینی، نظارتی و سیاستی است که با توجه به الزام‌های فرهنگی، حقوقی و فناورانه بومی طراحی شده باشند. این گزارش با درک ضرورت انطباق مطالعات تطبیقی با شرایط ویژه ایران، پیش‌نویس قانونی زیر را در حوزه حق پاسخ ارائه می‌دهد. محورهای کلیدی این پیش‌نویس با تمرکز بر چالش‌های داخلی عبارت‌اند از:

۱. تعاریف مفاهیم و اصطلاحات

این گزارش به‌طور شفاف مفاهیم اصلی مانند «حق پاسخ» (حق اشخاص حقیقی یا حقوقی برای پاسخ‌گویی به توهین و افترا در رسانه‌های کاربرمحور)، «توهین و افترا» (فحاشی یا نسبت‌دادن اعمال مجرمانه بدون مدرک) و انواع سکوها (کاربرمحور و درگاه‌های نشر یک‌سویه) را تعریف کرده است. انتقادهای سازنده، نظرهای شخصی و محتوای خبری مستند از شمول این تعاریف، مستثنی هستند.

۲. تعیین مسئولیت سکوها و درگاه‌های نشر

سکوها کاربرمحور موظف‌اند سازوکارهای گزارش محتوای توهین‌آمیز را به‌صورت شفاف و سریع در اختیار کاربران قرار دهند و محتوای گزارش‌شده را حداکثر ظرف ۲۴ ساعت بررسی کنند. همچنین، سکوها و درگاه‌های نشر موظف‌اند در صورت تأیید محتوای حاوی توهین و افترا، باید پاسخ ذی‌نفع را حداکثر ظرف ۴۸ ساعت منتشر کنند

۳. راه‌اندازی سامانه دریافت شکایت‌ها

یکی از ابتکارهای پیشنهادی در این گزارش، راه‌اندازی سامانه دریافت شکایت‌هاست که توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی راه‌اندازی می‌شود. این سامانه با قابلیت اتصال نظام‌مند (API-Based) به سکوها نشر دیجیتال، سازوکاری یکپارچه و خودکار برای ثبت، پیگیری و رسیدگی به شکایت‌های کاربران درباره محتوای حاوی توهین و افترا فراهم می‌کند.

۴. تعیین مرجع راستی‌آزمایی و رسیدگی‌کننده

یکی از روش‌های مرسوم برای حل اختلاف خارج از دستگاه قضا، تشکیل مراجع

شبه‌قضایی هستند، این مراجع یا عمدتاً با ویژگی‌هایی ازجمله سرعت در رسیدگی و تخصص‌گرایی، مکملی ضروری برای نظام‌های سنتی قضایی هستند.

۵. حقوق کاربران و ذی‌نفعان

«حق جبران خسارت مؤثر» از طریق ابزارهای درون و برون‌سکوپی، هسته اصلی تحقق حق پاسخ را تشکیل می‌دهند.

این سازوکار با ارائه ابزارهایی مانند گزارش‌دهی، امکان ویرایش محتوا، برچسب‌های هشدار و هیئت‌های رسیدگی داخلی، به کاربران اجازه می‌دهند به‌سرعت نسبت به محتوای نادرست یا آسیب‌زننده واکنش نشان دهند و جبران خسارت را در همان سکو دنبال کنند.

۶. جریمه‌ها و ضمانت اجرا

از آنجاکه بازدارندگی منطق‌اساسی نهادهای نظارتی است، این گزارش سازوکارهای تنبیهی را برای ایجاد ضمانت اجرای این قانون در نظر گرفته است. این رویکرد مانع از رسیدگی قضایی در دادگاه‌های عمومی نخواهد بود و سازوکارهای پیش‌بینی‌شده، مکمل فرایندهای حقوقی موجود هستند.

مطالعه تطبیقی اقدامات دولت‌ها در راستای حمایت از تأسیسات گردشگری (اجرای سازی جزء «۳» بند «الف» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20975](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20975)



بیان / شرح مسئله

یکی از راهبردهای مؤثر به‌منظور بسط و توسعه گردشگری در جامعه، ایجاد تأسیسات گردشگری از قبیل راه‌ها، مراکز اقامتی و خدماتی است. به‌عبارتی توجه به تأسیسات گردشگری نه‌تنها پیشران رشد و پیشرفت صنعت گردشگری به‌شمار می‌رود، بلکه عامل مهمی در توزیع متوازن گردشگران، بهبود تجربه ایشان از سفر، افزایش دسترس‌پذیری به سفر و بهبود کیفیت زندگی جوامع محلی به‌شمار می‌رود. به این منظور در شماری از مقاصد گردشگری، دولت‌ها به حمایت از ایجاد

کشور از طریق تأسیسات مربوط به آن است. با توجه به ظرفیت موجود ضروری است راهبردها و سیاست‌های بهره‌مندی از این ظرفیت شناسایی و عملیاتی شوند. مرور و شناسایی راهبردهای موفق می‌تواند به بهره‌مندی بهینه از فرصت‌های موجود بینجامد و در اتخاذ راهبردهای کارآمد و اثربخش یاری‌رسان باشد. به‌این ترتیب، در گزارش حاضر به‌مرور اقدامات و سیاست‌های حمایتی دولت‌های متفاوت از ایجاد و گسترش تأسیسات گردشگری پرداخته شده‌است.

گسترش و ایمن‌سازی تأسیسات گردشگری روی آورده‌اند. چنان‌که در ایران نیز ذیل جزء «۳» بند «الف» ماده (۸۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (۱۴۰۳-۱۴۰۷)^۱ به ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق گردشگری از قبیل راه، خدمات رفاهی و اقامتی با استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، واگذاری تسهیلات ارزان‌قیمت و سایر اقدامات حمایتی در قالب بودجه سنواتی توجه شده‌است.^۲ این مسئله حاکی از عزم قانونگذار جهت فعال‌سازی ظرفیت‌های بالقوه گردشگری

۱. ر.ک: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128>
۲. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۷) تابستان ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۰۴۱۴، بهمن‌ماه ۱۴۰۳.

مقاصد مورد مطالعه به منظور حمایت از تأسیسات گردشگری به مجموعه‌ای از راهبردها پرداخته‌اند؛ به طور مشخص این سیاست‌ها و راهبردهای متنوع ذیل مقولات حمایت‌های مالی، حمایت‌های آموزشی و مشاوره‌ای، حمایت‌های قانونی و اداری و زیرساختی قابل ساماندهی هستند.

در شماری از کشورهای مورد مطالعه، تأمین زیرساخت‌های عمومی نظیر آب، برق، گاز، فاضلاب و راه‌های دسترسی تا محدوده کلی طرح‌های گردشگری برعهده دولت و اتصال و اجرای شبکه‌های داخلی زیرساختی برعهده سرمایه‌گذاران گردشگری گذاشته شده‌است. این اقدام به منظور تسریع در اجرای طرح‌های گردشگری، عطف تمرکز دولت بر زیرساخت‌های پایه و جلوگیری از وابستگی تأسیسات مربوطه به زیرساخت‌های

فرسوده صورت گرفته است.

در شماری از مقاصد گردشگری مورد مطالعه، دولت به منظور کنترل کیفی طرح‌های گردشگری، تضمین پایبندی سرمایه‌گذاران به تعهدات قراردادی و جلوگیری از انحراف پروژه‌ها یا سوءاستفاده‌های احتمالی ناشی از قصور یا بی‌توجهی، امتیاز تخصیص زمین به سرمایه‌گذار را همراه با مجاز شمردن فسخ قرارداد از سوی دولت در نظر گرفته است. بر این اساس، در صورت هرگونه تخلف یا عدم‌تعهد در بازه زمانی مقرر، نه تنها دولت خود را مجاز به فسخ تخصیص می‌داند، بلکه هیچ‌گونه گرامت یا بازپرداخت سرمایه به سرمایه‌گذار صورت نمی‌پذیرد.

در شماری از کشورهای مورد مطالعه، ارائه حمایت‌های مالی به سرمایه‌گذار بنابر شروطی از قبیل اشتغال‌زایی در حوزه

گردشگری (به طور متوسط سه فرصت شغلی در هر طرح) و انجام سرمایه‌گذاری اولیه در بازه زمانی تعیین شده است. به نظر می‌رسد پیاده‌سازی این سیاست در ایران نیز بتواند به تضمین انجام طرح‌های گردشگری در موعد مقرر و افزایش اشتغال‌زایی شود.

نکته قابل توجه آن است که مهلت تنفس وام‌های ارائه شده در اغلب کشورهای مورد ارزیابی بازه ۳ تا ۵ ساله بوده است. به نظر می‌رسد انتخاب این بازه زمانی ریشه در هماهنگی آن با دوره بازگشت سرمایه، کاهش قابل توجه ریسک مالی سرمایه‌گذاران در مراحل اولیه توسعه زیرساخت‌ها، تأمین زمان کافی برای تکمیل ساخت و راه‌اندازی تأسیسات و افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری از طریق کاهش فشارهای نقدینگی اولیه دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور تضمین انضباط اجرایی و ارتقای کیفیت طرح‌های گردشگری، پیشنهاد می‌شود در قراردادهای تخصیص زمین به سرمایه‌گذاران، شرط صریح اختیار فسخ یک‌جانبه از سوی دولت

در صورت تخلف یا عدم تحقق تعهدات قراردادی در بازه زمانی مشخص، پیش‌بینی شود.

با توجه به تجارب بین‌المللی، پیشنهاد می‌شود نظام حمایت مالی سرمایه‌گذاران

گردشگری در ایران بر تحقق شاخص‌های عملکردی شامل ایجاد فرصت‌های شغلی مستقیم و غیرمستقیم و انجام سرمایه‌گذاری اولیه در بازه زمانی مشخص مشروط شود.

ملاحظات بهره‌مندی زیرنظام‌های غیردولتی آموزش عالی از اعتبارات بخش عمومی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20980](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20980)

۲۰۹۸۰
۱۴۰۴/۰۶/۳۰
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

بیان / شرح مسئله

نظام آموزش عالی کشور، نقش حیاتی در تأمین نیروی انسانی متخصص و پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور ایفا می‌کند. بخش غیردولتی آموزش عالی که نزدیک به نیمی از دانشجویان کشور را دربرمی‌گیرد، سهم قابل‌توجهی از این مسئولیت را به دوش می‌کشد. اصل سی‌ام قانون اساسی که دولت را مکلف به تأمین آموزش عالی رایگان تا سرحد خودکفایی کرده، حمایت از بخش غیردولتی را نفی نکرده و منعی برای آن ایجاد نکرده است.

در همین راستا، ماده (۳۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بخش غیردولتی آموزش عالی در ایران، با پذیرش حدود ۱,۳۸ میلیون دانشجو در سال ۱۴۰۲، نقشی محوری در توسعه ظرفیت آموزشی کشور ایفا می‌کند. همچنین این زیرنظام در تولید علم مشارکت قابل‌توجهی دارد؛ به‌طوری‌که در سال ۲۰۲۳، دانشگاه آزاد اسلامی به‌تنهایی ۱۴,۵ درصد از مقالات علمی نمایه شده کشور را تولید کرده است. این آمار، نشان‌دهنده اهمیت حمایت‌دهنده

دولت (۱) بهره‌مندی دانشجویان غیردولتی از امکانات یارانه‌ای مشابه دانشجویان دولتی را ممکن ساخته است.

باین‌حال، این ماده‌قانونی دارای ضعف‌هایی است که اثربخشی این حمایت‌ها را دچار چالش می‌کند و تأمین منافع دولت و حاکمیت از این حمایت‌ها را با تردید مواجه می‌سازد. ازجمله این ضعف‌ها می‌توان به تخصیص حمایت‌ها صرفاً به دانشجویان و عدم حمایت از مؤسسات، محدودیت دامنه شمول حمایت‌ها، فقدان شفافیت در تخصیص اعتبارات، عدم حمایت هدفمند از دانشجویان کم‌درآمد و کم‌توجهی به

کیفیت آموزشی و نیازهای ملی در فرایند تخصیص حمایت‌ها اشاره کرد. این پژوهش با بررسی تجربیات بین‌المللی و استفاده از چهار قاعده تنظیم‌گری ازجمله تنظیم‌گری مبتنی بر شفافیت و استانداردهای تخصیص، تنظیم‌گری مبتنی بر استانداردگذاری و پایش کیفیت، تنظیم‌گری حمایتی و اصلاح نابرابری‌ها و تنظیم‌گری مبتنی بر نظارت و پاسخ‌گویی، پیشنهادهایی برای اصلاح ماده (۳۴) ارائه می‌دهد تا تخصیص اعتبارات عمومی به زیرنظام‌های غیردولتی آموزش عالی شفاف، عادلانه، کارا، هدفمند و همسو با اولویت‌ها و نیازهای ملی باشد.

به توزیع ناکارآمد منابع و کاهش اثربخشی حمایت‌ها شده است. این چالش‌ها همچنین حمایت از دانشجویان کم‌درآمد را محدود کرده و نابرابری‌های آموزشی را تشدید می‌کند.

به‌عنوان عملکرد این ماده‌قانونی هم می‌توان گفت، صندوق‌های رفاه دانشجویی با استناد به همین ماده‌قانونی در قالب بودجه‌های سنواتی، در طی سال‌های مختلف به دانشجویان

از این بخش برای تقویت جایگاه علمی و فناوری ایران در سطح ملی و بین‌المللی است. ماده (۳۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، تنها دانشجویان و آن هم دانشجویانی را که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند تحت پوشش قرار می‌دهد. علاوه بر این، نبود سازوکار شفاف برای تخصیص اعتبارات و عدم تأکید بر کیفیت آموزشی و اولویت‌های ملی، منجر

دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه‌های غیرانتفاعی کمک‌های رفاهی انجام داده‌اند. برای مثال، در سال ۱۴۰۲، صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم حدود ۶۱ میلیارد تومان به دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی و ۳۷ میلیارد تومان به دانشجویان دانشگاه‌های غیرانتفاعی تسهیلات پرداخت کرده است. همچنین، صندوق رفاه دانشجویان وزارت بهداشت ۳۱ میلیارد تومان

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

یافته‌ها نشان می‌دهد که اصلاح ماده (۳۴) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و بهبود سازوکارهای تخصیص اعتبارات می‌تواند به افزایش کارایی، عدالت و همسویی با اهداف ملی منجر شود. متن فعلی ماده (۳۴) به شرح زیر است:

متن ماده (۳۴):

«کلیه دانشجویان دانشگاه‌های غیرانتفاعی - غیردولتی که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند، دانشجویان دوره‌های شبانه و دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی از امکانات یارانه‌ای نظیر دانشجویان دانشگاه‌های دولتی بهره‌مند می‌گردند».

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود:

الف) اصلاح ماده (۳۴):

«به منظور ارتقای کیفیت، تحقق عدالت آموزشی و همسویی با نیازهای ملی، دولت موظف است از دانشجویان و مؤسسات آموزش عالی غیردولتی، اعم از غیرانتفاعی، دانشگاه آزاد اسلامی و سایر مؤسسات غیردولتی دارای مجوز از مراجع ذیصلاح، مطابق با اصول و سازوکارهای مندرج در تبصره‌های این ماده، حمایت به عمل آورد».

ب) الحاق تبصره‌های پیشنهادی ذیل ماده (۳۴):

۱. «تسهیلات مربوط به مؤسسات موضوع این ماده توسط سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارتین علوم و بهداشت، براساس شاخص‌های عملکردی عینی و شفاف نظیر

وام شهریه به دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی اختصاص داده است. با این حال، این ارقام تنها بخش کوچکی از نیازهای واقعی دانشجویان بخش غیردولتی را پوشش می‌دهد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ماده (۳۴) در شکل فعلی خود نمی‌تواند به‌طور کامل اهداف توسعه‌ای کشور در حوزه علمی و فناوری را محقق کند و نیازمند بازنگری

کیفیت آموزشی، دستاوردهای پژوهشی و میزان فعالیت در رشته‌های راهبردی و اولویت‌های ملی، مستقیماً به مؤسسات واجد شرایط تخصیص می‌یابد. همچنین اعتبارات حمایتی از دانشجویان از طریق صندوق رفاه دانشجویی تخصیص می‌یابد که این صندوق‌ها موظفانند حداقل ۳۰ درصد از اعتبارات مذکور را به دانشجویان کم‌درآمد و دانشجویان بومی مناطق محروم اختصاص دهند. وزارتین علوم و بهداشت موظفانند فهرست رشته‌ها و حوزه‌های راهبردی و اولویت‌های ملی موضوع این تبصره را به‌طور سالانه اعلان عمومی نمایند و نیز سازوکارهای لازم برای شناسایی دانشجویان نیازمند حمایت را براساس اطلاعات دریافتی از دانشگاه‌ها تدوین و به مؤسسات جهت اجرا ابلاغ کنند».

۲. «مؤسسات دریافت‌کننده اعتبارات موضوع این ماده، موظف به رعایت استانداردهای آموزشی مصوب وزارتین علوم و بهداشت هستند و باید اطلاعات دقیق و به‌روز در خصوص موارد زیر را ارائه دهند: اطلاعات مالی، آموزشی، نیروی انسانی، دانشجویان و پروژه‌های پژوهشی. در صورت عدم رعایت استانداردها یا عدم ارائه اطلاعات، مؤسسه از دریافت اعتبارات محروم خواهد شد».

۳. «به منظور نظارت بر تخصیص و استفاده از اعتبارات موضوع این ماده، کمیته‌هایی تحت عنوان «کمیته نظارت بر تخصیص اعتبارات آموزش عالی غیردولتی» در وزارتین علوم،

است. افزودن تبصره‌هایی برای تعیین شاخص‌های عینی تخصیص اعتبارات، الزام به رعایت استانداردهای آموزشی و تمرکز بر نیازهای ملی و دانشجویان محروم، می‌تواند کارایی و عدالت در استفاده از منابع عمومی را بهبود بخشد. این اصلاحات همچنین به همسویی فعالیت‌های زیرنظام‌های غیردولتی با اولویت‌های کلان کشور کمک خواهد کرد.

تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تشکیل می‌شود. این کمیته‌ها موظفانند عملکرد مؤسسات غیردولتی تحت پوشش خود و نحوه تخصیص اعتبارات را به‌صورت دوره‌ای بررسی و گزارش کنند. ترکیب اعضای هر کمیته شامل نمایندگان بخش‌های زیر خواهد بود:

نماینده وزارت علوم یا وزارت بهداشت (بسته به حوزه تحت پوشش)،

نماینده سازمان برنامه و بودجه کشور،
نماینده دانشگاه‌های غیردولتی (شامل دانشگاه آزاد اسلامی و مؤسسات غیرانتفاعی)،
همچنین، وزارتین علوم و بهداشت موظفانند سامانه‌ای الکترونیکی برای ردیابی و نظارت بر تخصیص و استفاده از اعتبارات موضوع این ماده را زیر نظر کمیته موضوع این تبصره ایجاد کنند. این سامانه باید امکان دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط به تخصیص اعتبارات و عملکرد مؤسسات را فراهم نمایند. کمیته نظارتی فوق‌الذکر موظف است گزارش اجرای این ماده قانونی را به‌صورت سالانه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید».

پیشنهادهای فوق با هدف افزایش شفافیت، بهبود کیفیت آموزشی و انطباق با نیازهای ملی طراحی شده‌اند تا حمایت از بخش غیردولتی آموزش عالی در چارچوبی کارآمد، عادلانه و همسو با اهداف کلان کشور صورت پذیرد

مردمی سازی فرهنگ عمومی (۲): مسئله شناسی اسناد پایه ای و کلان حوزه فرهنگ و

هنر از منظر مردمی سازی فرهنگ عمومی و ارائه بسته راهبردی-تقنینی

همراه با کاوشی در باب جعبه ابزار و اقدامات متناسب

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20981](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20981)



بیان / شرح مسئله

الگوی مداخله در هر موضوعی از جمله مردمی سازی فرهنگ از ابعاد مختلفی همچون خروجی های سیاستی-تقنینی، آثار اجتماعی، زمینه ها و ساختار مداخله قابل مطالعه است. در این میان، خروجی های سیاستی-تقنینی،

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

یافته های پژوهش مشتمل بر دو بخش است. در بخش اول، مسائل کلان ناظر به فقدان ها، نقصان ها و اشکالات راهبردی اسناد از نگاه الگوی مورد نظر طرح گردیده و ذیل هریک پیشنهادهایی بیان شده است و در بخش دوم، تصویری از جعبه ابزار و اقدامات متناسب با دکرترین مردمی سازی فرهنگ عمومی ارائه شده که ماحصلش، استخراج چهل نمونه در دو قالب تبیینی است. در قالب اول، نمونه ها تحت جدولی با دو طیف بندی عمودی و افقی، چینش شده اند. طیف بندی عمودی عبارتست از: سخت (حقوقی و بازدارنده)، نرم (اقتصادی و تشویقی)، هویتی (فرهنگی و بینش محور) و طیف بندی افقی نیز بدین شرح است: غیرمشارکتی (غلبه بخش دولتی (حاکمیتی))، مشارکتی (مشارکت با بخش های غیردولتی)

یا خطاهای راهبردی است. بر این مبنا، پژوهش حاضر بعد از تدوین الگوی سیاستی مردمی سازی فرهنگ عمومی، بر آن است تا به مسئله شناسی اسناد کلان حوزه فرهنگ و هنر از زاویه الگوی مورد نظر بپردازد.

عیان ترین سطح مداخله است که می تواند پیش از هر گام تحلیلی دیگری، مورد بررسی قرار گیرد. مقایسه الگوی سیاستی-تقنینی مطلوب با آنچه در اسناد رسمی، محقق شده است، گویای بخشی از فقدان ها، نقصان ها

و واسپاری (غلبه بخش های غیردولتی). در قالب دوم نیز، نمونه ها بین اجزای دکرترین مستخرج (هویت سازی و مسئولیت سپاری، توانمندسازی نهادی، پشتیبانی و حمایت هوشمند، راهبری و هماهنگ سازی) جانمایی شده اند.

اما ناظر به بخش ابتدایی پژوهش، بخشی از مسائل به دست آمده عبارتند از:

۱. نقص در تدوین سازوکارهای عملی و فرایندهای نقش آفرینی بخش های غیردولتی در تعامل با نهادهای رسمی،
۲. نظام اعانه ای یا کارفرمایانه در موضوع پرداخت های مالی دولت به بخش های غیردولتی و عدم عمق راهبردی این تعاملات،
۳. ضعف در حمایت های اقدام محور، مولد، مشارکتی و زیرساختی و غلبه حمایت های

- ایستا، شخصیت محور و صنفی-رفاهی،
۴. عدم نگاه ویژه به بخش میدانی غیرانتفاعی حوزه فرهنگ بلکه یکسان انگاری در نسبت با بخش انتفاعی از حیث الگوهای تنظیم گری و تسهیلگری،
۵. به رسمیت نشناختن ماهیت جریان های موسوم به حلقه های میانی و تمرکز صرف بر سطح میدانی،
۶. عدم هدفمندسازی ضابطه مند موارد اختصاص بودجه برای بخش فرهنگ نظیر بند «ب» ماده «۷۶» برنامه هفتم پیشرفت در افق مردمی سازی،
۷. نگاه حاشیه ای و موردی به مردمی سازی و عدم تبلور آن به مثابه رویکردی حاکم،
۸. تشتت در نظام اداره حقوقی مربوط به شکل های مردم نهاد فرهنگی،

۹. عدم‌اهتمام به طراحی نظام عملیاتی مسئولیت‌پایه، تعهدمحور و سابقه‌بنیان در پیشبرد حوزه‌های موضوعی،
۱۰. نیاز به بازنگری نظام تأمین مالی تشکلهای مردمی در جهت تحقق ایده‌های اقتصاد فرهنگ در بخش‌های غیردولتی،
۱۱. غلبه استفاده از مدل‌های نظارتی قهری، سلسله‌مراتبی، پیشینی، بازرس‌محور و کندی حرکت به سمت استفاده از روش‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تدوین و اعلان سازوکارهای مشارکت‌های بخش غیرحاکمیتی مورد اشاره در بندهای «۲-۲، ۴، ۵، ۵-۳، ۵-۲» سند تحول شورای عالی انقلاب جهت شفافیت نقش آنها در فرایند شناسایی، ارائه طرح پیشنهادی، دیده‌بانی و ارزیابی میدانی و نیز تبصره «۱» ماده (۱۴) آیین‌نامه داخلی شورا جهت تعیین نحوه مشارکت مردمی در دستور جلسات شورا به‌همراه اصلاح ماده (۸) آیین‌نامه داخلی شورا برای ایجاد سازوکار سؤال و مطالبه تشکلهای مردمی از دستگاه‌ها،
۲. تدوین سند حمایت از برگزاری جشنواره‌ها، نمایشگاه‌ها و مسابقات فرهنگی شامل زیرساخت‌ها، تجهیزات و اعتبارات توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،
۳. ارتقای قانون ضوابط پرداخت کمک و اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی موضوع ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی کشور به سطح پوشش حمایت ستادی در نسبت با مجموعه‌های مردمی بر مبنای طراحی معیارها و شاخص‌های عملکردی با تکیه بر اصلاح بندهای «الف، ب، د» از ماده (۱) قانون مزبور،
۴. تعریف شفاف جریان حلقه‌های میانی و ارائه معیارها و شاخص‌های مربوطه و جانمایی آن در نظام عملکردی حوزه فرهنگ و سپس طراحی الگوهای تعامل حاکمیت با آنها در

نظارتی غیرمستقیم، پسینی، بازخوردمحور و مخاطب‌پایه،
۱۲. غلبه نگاه تصدی‌گری در اسناد پایه‌ای وزارتخانه و دستگاه‌های تابعه و ضعف توجه به ادبیات راهبری، حمایت و مشارکت جز در موارد معدود و تکیه بر تمشیت امور دیوانی همچون رویه‌های تأسیس، انحلال و نظارت،
۱۳. هدررفت بودجه‌های ستادی در سایه عدم سازوکار شفاف مالی و امکان نظارت

عرصه‌های مختلف و تدوین نظام حقوق و تکالیف متقابل،
۵. تعیین ضوابط و محدودیت‌های هزینه‌کرد بودجه ذیل بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم برای فعالیت‌های میدانی و تصدی‌گری دستگاه‌های فرهنگی در راستای هدفمندسازی و حمایت از فعال‌سازی بیشینه بخش غیردولتی،
۶. رفع هم‌پوشانی نظام اداره حقوقی تشکلهای مردم‌نهاد فرهنگی ناشی از ماده (۲) مصوبه نحوه صدور مجوز تأسیس تشکلهای غیردولتی، ماده (۱) ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی، ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، جزء «۵» بند «پ» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان و ماده (۷) دستورالعمل نحوه صدور مجوز فعالیت و نظارت بر عملکرد تشکلهای مردم‌نهاد جوانان،
۷. تدوین و الحاق معیارها و شاخص‌هایی ناظر به تعهد و سابقه پرداختن به اولویت‌های کشور در الگوهای ارزیابی مراکز فرهنگی نظیر آیین‌نامه تأسیس، شرایط فعالیت و رده‌بندی سازمان‌های تهیه و تولید فیلم و ...،
۸. کاهش تدریجی نظام تعامل مالی وابسته‌کننده تشکلهای مردمی به حاکمیت

فراستگاهی نسبت به حمایت از بخش غیردولتی،
۱۴. فقدان الگوی آمایش پایه در تعامل با مناطق جغرافیایی کم‌برخوردار و فعالان غیرمتصل به جریان‌های اقتصادی و فنی،
۱۵. عدم‌قوانین صریح و سازوکار امکان‌سنجی واسپاری امور میدانی به ظرفیت‌های مردمی برای ممانعت از تصدی‌گری حاکمیت در موارد عدم ضرورت ورود میدانی.

نظیر اعانه‌ای، کارفرمایی، کمک بلاعوض و خرید خدمت از طریق کاهش بار تصدی‌گری در اسناد شرح وظایف دستگاه‌های فرهنگی،
۹. تدوین الگوی حمایت و راهبری فعالیت‌های فرهنگی عمومی و خودجوش ذیل دبیرخانه شورای فرهنگ عمومی متناظر با بندهای «ب، ج، د» از ماده (۲) آیین‌نامه این شورا،
۱۰. تقویت سازوکار شفافیت مالی ستادهای دولتی و نظارت‌پذیری هزینه‌کردهای حمایتی همچون کمک‌های بلاعوض از طریق ارتقای ماده (۳۱) قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۲)،
۱۱. الزام دستگاه‌های فرهنگی به تهیه پیوست مردمی‌سازی در برنامه‌های مأموریت‌محور به تصویب مرجع مافوق همچون مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران از طریق:
■ تدوین مصوبه مربوط به لزوم امکان‌سنجی واسپاری امور مختلف از جمله شناسایی میدانی، راهکاردهی و ایده‌پردازی، تصمیم‌سازی، نظارت و ارزیابی در کنار واسپاری امور اجرایی به مجموعه‌های مردمی،
■ ایجاد ضابطه محدود‌کننده مباشرت دولت در صورت وجود ظرفیت مردمی لازم،
■ الزام دستگاه‌های فرهنگی به تدوین نگاشت نهادی فرادولتی و جانمایی نهادهای مردمی در برنامه‌ها.

الزامات سیاست‌گذاری بر مبنای اقلیم فرهنگی

(موضوع بند «ر» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20982](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20982)



بیان / شرح مسئله

موضوع اقلیم‌های فرهنگی برای نخستین بار در قانون برنامه هفتم پیشرفت، ذیل بند «ر» ماده (۷۵) ذکر شده است. بر این اساس، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف شده در راستای تحکیم سبک زندگی اسلامی ایرانی، تقویت همبستگی ملی با محوریت معرفی مفاخر^۱ و اندیشمندان علمی و فرهنگی نسبت به مطالعه زیرساخت اقلیم‌های فرهنگی کشور اقدام نمایند.

نبود تطابق سیاست‌های فرهنگی با اقلیم‌های متنوع کشور به دلیل یکسان‌سازی، اثربخشی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ اقلیم‌های فرهنگی به عنوان پل ارتباطی بین سطوح ملی و محلی

شناسایی اقلیم‌های فرهنگی مقدمه تبدیل اهداف کلان فرهنگی به برنامه‌های عملیاتی منطقه‌ای را فراهم می‌کند. این امر از طریق بهره‌گیری از ظرفیت‌های بومی محقق می‌شود و مستقیماً به اجرای بند «ر» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم کمک می‌کند.

■ تنوع فرهنگی، سرمایه اجرای

اجرای نقشه مهندسی فرهنگی کشور، ضمن اینکه منجر به موازی‌کاری می‌شود، مانع از پیوند زنجیره مفاهیم این حوزه و ایجاد چرخه‌ای سیاستی، تقنینی و اجرایی بین شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجلس شورای اسلامی و دولت در حوزه فرهنگ خواهد شد و این در حالی است که تحقق سیاست‌گذاری مبتنی بر اقلیم‌بندی فرهنگی، نیازمند هماهنگی و هم‌افزایی در همه سطوح است. از این رو، اتصال مطالعه زیرساخت‌های اقلیم‌های فرهنگی به عنوان مبنایی برای تحقق آمایش فرهنگ در کشور امری ضروری است.

■ ترکیب شاخص‌های عینی، کارکردی و ادراکی

طراحی شاخص‌های اقلیم فرهنگی مستلزم ترکیب سه لایه داده است: شاخص‌های عینی (نظیر تراکم میراث مادی)، کارکردی (مانند جریان‌های اقتصادی) و ادراکی (نظیر نقشه‌های ذهنی مردم). این تلفیق، از ساده‌انگاری فرهنگی جلوگیری، و پایش جامع اقلیم‌ها را امکان‌پذیر می‌کند.

برنامه‌ها در ارتقای هویت ملی را کاهش داده است. کمبود مطالعات جامع اقلیمی، فقدان تعریف عملیاتی و چارچوب طبقه‌بندی و نبود سازوکارهای همکاری، طراحی سیاست‌های اقلیم‌محور را دشوار ساخته است. این سیاست‌ها باید ضمن حفظ هویت ملی، تنوع فرهنگی را به عنوان منبع قدرت نرم و مشارکت اجتماعی به کار گیرند. لذا، تدوین الزامات سیاست‌گذاری مبتنی بر اقلیم فرهنگی ضروری است.

از سوی دیگر، عدم اتصال بند «ر» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت با مصوبه تدوین سند آمایش فرهنگ ستاد راهبری و هماهنگی

سیاست‌های آزمایشی

گونه‌شناسی مناطق فرهنگی نشان می‌دهد که تنوع قومی- فرهنگی نه یک چالش، بلکه بستری برای تحقق توزیع متناسب و عدالت منطقه‌ای با رویکرد تعاملی در حوزه فرهنگی به حساب می‌آید. برای مثال، مناطق رسمی با تمرکز بر میراث ملموس و مناطق بومی با تکیه بر ادراک ساکنان، در طراحی شاخص‌های آمایش فرهنگ مکمل یکدیگرند.

۱. مفاخر فقط منحصر در افراد نیست، بلکه مفاخر به معنای عام آن، یعنی مفاهیم، مقولات و ظرفیت‌های فرهنگی.

اقلیم‌بندی فرهنگی، رویکردی نو در سیاستگذاری فرهنگی ایران است که باید از ابتدا با دقت و پایه‌گذاری اصولی شکل گیرد. در ادامه، مهم‌ترین الزامات تحقق حکم قانونی مذکور و همچنین تبدیل رویکرد اقلیم‌بندی فرهنگی به سیاستی کارآمد ارائه می‌شود:

■ تشکیل کمیته تخصصی مطالعه اقلیم فرهنگی ذیل شورای فرهنگ عمومی

برای رفع چالش عدم تحقق حکم قانونی و سند آمایش فرهنگ، پیشنهاد می‌شود کمیته تخصصی مطالعه اقلیم فرهنگی با محوریت شورای فرهنگ عمومی کشور و مشارکت وزارتخانه‌های ذی‌ربط تشکیل شود. صلاحیت شورای فرهنگ عمومی به‌عنوان نهاد سیاستگذار و ناظر و حضور شوراهای استانی و وزارتخانه‌های همکار، ضمانت اجرایی مناسبی برای مطالعات اقلیم‌های فرهنگی و عملیاتی‌سازی یافته‌های آن فراهم می‌آورد. جایگاه ویژه شورای فرهنگ عمومی، به‌عنوان شورای اقماری شورای عالی انقلاب فرهنگی و باریاست وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، موقعیت ممتازی برای تحقق تکالیف مذکور ایجاد کرده است.

■ مطالعه اقلیم فرهنگی؛ گام نخست تدوین سند آمایش فرهنگ

اقلیم‌های فرهنگی مبنای آمایش فرهنگ است و بدون شناخت تفاوت‌های فرهنگی مناطق، هرگونه برنامه‌ریزی فرهنگی یکسان‌ساز و ناکارآمد خواهد بود؛ لذا به‌منظور اتصال بند «ر» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت با مصوبه تدوین «سند آمایش فرهنگ» و پرهیز از موازی‌کاری و نیز فراهم آوردن سازوکارهای عملیاتی بهره‌برداری از نتایج آن، پیشنهاد

می‌شود ستاد راهبری و هماهنگی اجرای نقشه مهندسی فرهنگی کشور با الحاق تبصره‌ای به مصوبه تدوین سند آمایش فرهنگ، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی را به اجرای مطالعه زیرساخت اقلیم‌های فرهنگی کشور به‌عنوان گام نخست تدوین سند آمایش فرهنگ مکلف نماید. این اقدام، ظرفیت قانونی برنامه هفتم را برای رفع تعلیق بیش از دوساله این مصوبه فعال خواهد کرد.

■ طراحی و راهاندازی سامانه پویا (دینامیک) شناسایی و پایش شاخص‌های فرهنگی براساس اقلیم فرهنگی

به‌منظور رفع فقدان ابزار اجرایی یکپارچه برای پایش و تحلیل مؤلفه‌های اقلیم فرهنگی ملی که منجر به سیاستگذاری ناکارآمد می‌شود، پیشنهاد می‌شود سامانه پویا (دینامیک) در مرکز رصد فرهنگی کشور راهاندازی شود. این سامانه می‌تواند برپایه سند شاخص‌های فرهنگی و به‌روزرسانی آن، «بانک اطلاعاتی یکپارچه شاخص‌های فرهنگی» را براساس «نقشه‌نگاری اقلیم‌های فرهنگی ایرانیان» ایجاد، و امکان پایش مستمرشان را فراهم نماید و با مشارکت نهادهای آنها را سالیانه به‌روزرسانی کند.

از دیگر ملاحظات اصولی در تحقق حکم قانونی مذکور می‌توان به این موارد اشاره کرد:

■ لحاظ کردن اقلیم‌بندی فرهنگی در ایران فراتر از مرزهای سیاسی و جغرافیایی

برای رفع چالش رویکرد تقلیل‌گرا به فرهنگ که مانع بهره‌برداری از ظرفیت‌های هم‌افزایی منطقه‌ای و جهانی می‌شود و توانایی کشور را در عرصه بین‌المللی محدود می‌کند، پیشنهاد

می‌شود اقلیم‌بندی فرهنگی فراتر از مرزهای سیاسی و جغرافیایی در نظر گرفته شود و به مفهوم «ایران فرهنگی» با مرزهایی وسیع‌تر پرداخته شود. این رویکرد می‌تواند ظرفیت‌های فرهنگی ایران را در سطح جهانی فعال کند. جشن‌هایی مانند نوروز و زبان فارسی به‌عنوان نمادهای هویتی، می‌توانند هم‌افزایی فرهنگی با دیگر کشورها ایجاد کند و ضامن تأمین مؤلفه‌های اقتدار نیز باشند.

■ احیای ریشه‌های ظرفیت‌های آیین‌های ملی و مذهبی در فرهنگ ایرانی-اسلامی

به‌منظور رفع چالش دوگانگی‌ها و تقابل‌های کاذب در فضای فرهنگی و سیاسی کشور، به‌ویژه میان مفاهیم دینی و مفاهیم ملی که مانع از انسجام و هم‌افزایی ظرفیت‌های بومی برای تقویت هویت ملی می‌شود، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های فرهنگی با بازخوانی ظرفیت اقلیم‌های فرهنگی، نشان دهند که موقعیت‌های ملی در امتداد سنت‌های دینی هستند. با استفاده از این رویکرد، می‌توان گفتمانی ایجاد کرد که هم اسلامی باشد و هم ریشه در فرهنگ ایرانی داشته باشد و از این راه دوگانه‌های ساختگی را به چالش کشید؛ مثلاً جشن‌هایی چون نوروز، به‌عنوان یکی از سنت‌های ملی ایرانیان، می‌تواند نمادی از صلح‌رحم و حفظ پیوندهای اجتماعی باشد. همچنین، بسیاری از جشن‌ها و مناسبت‌های ریشه‌دار در سنت‌های ایرانی، مانند شب یلدا، نه‌تنها می‌توانند جایگزینی برای مناسبت‌های وارداتی باشند، بلکه خود به بستری برای پیوند با آیین‌های مذهبی، به‌ویژه مفهوم خانواده‌محوری، تبدیل شوند.

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۳))

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20948](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20948)

دفتر مطالعات حقوقی



۲۰۹۴۸
۱۴۰۴/۰۶/۱۶

بیان / شرح مسئله

«لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» پس از اصلاح ایرادات هیات عالی نظارت در آخرین مرحله و ارسال به شورای نگهبان، مجدداً با ایرادات هیئت عالی نظارت مواجه شد و به همین منظور این لایحه مجدداً در تاریخ ۱۴۰۴/۵/۱۲ در کمیسیون اجتماعی مورد بررسی قرار گرفت.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کمیسیون با توجه به همراستا بودن پیشنهادات مجلس با دولت و همچنین کمک اصلاحات این ماده به بهره‌وری کارکنان دولت و بخش خصوصی تصمیم به اصرار بر مصوبه قبلی مجلس گرفت.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌گردد مصوبه کمیسیون به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۴۳) قانون تامین اجتماعی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20951](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20951)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۹۵۱
۱۴۰۴/۰۶/۱۵

مسئله اصلی

لایحه اصلاح ماده (۴۳) قانون تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۱۷ در مجلس دوازدهم اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون اجتماعی ارجاع شد. کمیسیون اجتماعی در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۱۴ این لایحه را مورد بررسی قرار داد و با اعمال اصلاحاتی، آن را به تصویب رساند.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

مصوبه کمیسیون اجتماعی با اصلاحاتی که در لایحه اعمال نمود ضمن رفع مغایرت لایحه با قانون اساسی تلاشی نیز در جهت احیای حقوق کارگران و کارگاه‌های زیر ده نفر کرد.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌گردد مصوبه کمیسیون با یک اصلاح به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادات

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20934](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20934)



بیان / شرح مسئله

در هر کشوری مدیریت بحران جزء مسئولیت‌های مهم و حیاتی دولت‌ها به شمار می‌آید. درواقع دولت به همراه مردم به ترتیب هرکدام دارای وظایف و مسئولیت‌هایی مشخص در مدیریت بلایا هستند. در این میان، اگر کشوری درصد حادثه‌خیزی بالایی داشته باشد، چنین وظیفه‌ای بسیار بیشتر از قبل حیاتی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برایند کلی پژوهش، کاستی‌هایی را در فصل‌های کلیات، ارکان، اسناد و برنامه‌ها، وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های ذی‌ربط، شیوه تأمین و اختصاص اعتبارات، جبران خدمات و تخلفات و نیز پایش و ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد. اهم چالش‌های مدیریت بحران

عرصه مدیریت حوادث و سوانح در کشور، حکایت از آسیب‌های بسیاری در این حوزه به‌ویژه در عرصه اجرا دارد. در این نوشته با رجوع به قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، به ردیابی این آسیب‌ها و شرح آنها پرداخته شده است تا مسائل موجود از سرچشمه آن یعنی قانون، مورد مذاقه قرار گیرد.

کارشناسان مدیریت حوادث، فقدان نیروی عملیاتی کارآمد و نقیصه اصلی، کمیت و کیفیت تخصیص و اعطای انواع اعتبارات در مدیریت بحران است. در این راستا پیشنهادهایی برای تقویت یا اصلاح آسیب‌ها به تفکیک هریک از مواد قانونی ارائه شده است.

می‌شود. براساس آمار جهانی، ایران جزء ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان به شمار می‌آید که چگونگی مدیریت و کنترل بلایا در آن امری حائز اهمیت و ارزش است. بررسی و مطالعات حاصل از فراترکیب مقالات علمی - پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی، اسناد قانونی و همچنین متون مصاحبه‌های تخصصی با دست‌اندرکاران و کارشناسان

در کشور عدم وجود باور و جدیت در این موضوع میان دستگاه‌های دارای مسئولیت و به رسمیت نشناختن سازمان مدیریت بحران کشور، عدم جدیت در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و رسیدگی به تخلفات در این زمینه، نبود شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی در انتخاب مدیران و

پیشنهادهای گزارش پیش‌رو به تفکیک فصول
قانون مدیریت بحران کشور به شرح زیر است:

فصل کلیات:

■ «تهیه «برنامه‌های بین‌استانی یا منطقه‌ای» جهت پیشگیری، کنترل، مدیریت و بازیابی حوادثی رخ داده بین دو یا چند استان؛
■ تهیه پیوست کاهش خطر در برنامه‌ریزی و اجرای هریک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

فصل ارکان:

■ حفظ جایگاه سیاسی - اداری موجود سازمان مدیریت بحران و دعوت رئیس سازمان مدیریت بحران (به‌عنوان دبیر شورای عالی مدیریت بحران) به هیئت دولت براساس دستور کار جلسات؛
■ اعطای حق رأی به رئیس سازمان مدیریت بحران در شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای عالی بیمه؛
■ ایفای نقش رئیس سازمان مدیریت بحران در مقام «نایب‌رئیس و دبیر ستاد ملی مدیریت بحران».

فصل وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی:

■ تشکیل کارگروه‌های تخصصی مرتبط با هرکدام از مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور در هریک از نهادهای مربوطه و دارای وظیفه در این قانون؛

■ تدقیق وظایف سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و مرکز ملی فضای

مجازی در مدیریت حوادث کشور؛

■ درج نشان‌واره سازمان مدیریت بحران کشور در البسه سازمانی تمامی نیروهای مشارکت‌کننده در مرحله پاسخ به حوادث جهت ایجاد یکپارچگی و هم‌گرایی مؤثر میان دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در کشور؛
■ طراحی و تدوین منشور مدیریت بحران توسط هریک از دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران در کشور جهت ایجاد یکپارچگی و انسجام در اجرای اهداف و وظایف مدیریت بحران در کشور.

فصل اعتبارات:

■ مدیریت منابع مالی مربوط به مدیریت بحران براساس سیاستگذاری و برنامه‌ریزی سازمان مدیریت بحران کشور و با تأیید وزارت کشور؛

■ ایجاد بخشی تحت عنوان «پیشگیری و آمادگی» در فصل «مدیریت بحران کشور» توسط سازمان برنامه و بودجه ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی و تأمین اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های پیشگیری در این بخش بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت بحران؛

■ تطبیق بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با فصل چهارم (اعتبارات) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸؛

■ اختصاص اعتبارات در مدیریت بحران با توجه به میزان نقش‌آفرینی دستگاه مربوطه

در مدیریت سوانح و نیز بر مبنای درصد خطرپذیری هر استان و نه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛

■ مورد توجه قرار دادن سایر نهادها و دستگاه‌های مهم و دارای مسئولیت و وظیفه در همه مراحل مدیریت سوانح کشور در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و تقویت رویکرد و نگرش‌های پیشگیری، بازسازی و بازتوانی در این بند؛

■ توجه قانون بودجه سالیانه کل کشور در امر حوادث و بحران به سایر نهادهای مسئول در مراحل مختلف مدیریت بحران (مذکور در قانون مدیریت بحران کشور) و حوزه‌های حیاتی و زیرساختی دیگر مانند شبکه‌های آب، برق، گاز، حمل‌ونقل، سامانه‌های هشدار و نیز بافت‌های ناکارآمد شهری و ساختمان‌های نایم؛

■ توجه به مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور در بخش حوادث و بحران قانون بودجه سالیانه کل کشور.

فصل جبران خدمات و تخلفات:

■ مشمول داوطلبان پاسخ به حوادث تحت بیمه مسئولیت بی‌نام.

نکته نهایی که در رابطه با قانون موضوعه باید موردتوجه قرار گیرد این است که کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی باید پیوسته و با جدیت تام بر نحوه اجرایی شدن قانون مدیریت بحران و چالش‌های پیش‌روی آن نظارت داشته باشند.

ظرفیت‌ها و ابتکارات دیپلماتیک مجالس دنیا (۱): با تأکید بر شیوه‌های کارآمدسازی گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20959](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20959)



دفتر مطالعات سیاسی

در این بخش، ضمن تبیین موضوع تحقیق، به مهم‌ترین یافته‌های حاصل از بررسی تطبیقی روندها و نوآوری‌های دیپلماتیک مجالس دنیا اشاره می‌شود.

بیان / شرح مسئله

یکی از ملزومات ارتقای کارآمدی و ارزش افزوده رایزنی‌های دیپلماتیک مجلس

جمعی و بومی‌سازی ابتکارات دیپلماتیک سایر مجالس دنیاست.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ فناوری‌های نو ظهور از عناصری هستند که دگردیسی بالایی را در عرصه دیپلماسی پارلمانی موجب شده‌اند. رصد مجالس پیشرو در عرصه هوشمندسازی پارلمان دیجیتال، بیانگر اهتمام قانونگذاران دنیا به استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوپدید همچون هوش مصنوعی و علوم شبیه‌سازی در جهت ارتقای بهره‌وری دیپلماسی پارلمانی است.

■ برخی مجالس دنیا همچون مجالس آلمان و ایتالیا برای گسترش روابط پارلمانی با کشور هدف، از مسئولان لشگری و کشوری سایر کشورها برای سخنرانی در نشست کمیته روابط خارجی دعوت می‌کنند.

■ کنگره آمریکا در ماه مارس برای مستندسازی رویه‌های دیپلماتیک پارلمانی و ارزیابی میزان کارآمدی و اثربخشی گروه‌های دوستی، گزارش سالیانه عملکرد هیئت‌های دیپلماتیک مجالس نمایندگان و

سنا را منتشر می‌کند.

■ جمهوری ترکیه از طریق شبکه‌سازی گویش زبان ترکی و پایه گذاری «مجمع پارلمانی کشورهای ترک‌زبان»، در حال تقویت دیپلماسی عمومی و نفوذ نرم در جغرافیای آسیای میانه و قفقاز است.

■ برخی مجالس پیشرو در حوزه دیپلماسی پارلمانی با تأسیس میز دیپلماسی پارلمانی هوش مصنوعی، به‌صورت نظام‌مند در حال گذار از دیپلماسی پارلمانی سنتی به دیپلماسی پارلمانی دیجیتال هستند.

■ یکی از ابتکارات مجالس دنیا برای انتقال دانش و مهارت‌های دیپلماتیک به نمایندگان، تأسیس «مدارس حکمرانی دیپلماسی پارلمانی» است. استفاده از این شیوه در انتقال دانش و مهارت‌های دیپلماتیک به قانونگذاران جوان و نمایندگان جدیدالورود مؤثر بوده و به‌صورت مستقیم کارآمدی فعالیت‌های

دیپلماتیک نمایندگان و سواد رسانه‌ای جامعه پیرامون مفاهیم دیپلماسی پارلمانی را ارتقا داده است.

■ اغلب فراکسیون‌های مجالس دنیا با ایجاد رابط دیپلماسی پارلمانی، از پتانسیل سیاسی فراکسیون‌ها برای ایجاد موازنه قدرت و متوازن‌سازی تعامل با گروه‌های دوستی مجالس سایر کشورها استفاده می‌کنند.

■ دیپلماسی پارلمانی پژوهشی در صدر اولویت‌های مجالس پیشرو قرار دارد. این نوع دیپلماسی براساس دوازده شاخص چابک‌سازی، تخصص‌گرایی، دغدغه محوری، خرد جمعی، راهبرد محوری، اثرگذاری، جامع‌نگری، مستندسازی، آینده‌پژوهی، بهبود مستمر فرایندها، نوآوری و مردمی‌سازی بنا شده است که خروجی آن تقویت رابطه منطقی و پایدار بین عنصر دانش و حوزه دیپلماسی پارلمانی است.

■ برخی مراکز پژوهشی مجالس دنیا با عبور از «الگوی کارگزار پیش‌رو» از تصدیگری فاصله گرفته و به سمت «الگوی کارفرمای پیش‌رو» و تقویت دیپلماسی پارلمانی پژوهشی در سطوح دوجانبه، منطقه‌ای و جهانی گام برداشته‌اند.

■ شناسایی پتانسیل همکاری‌های مشترک در ریزنی‌های دیپلماتیک رئیس مرکز پژوهش‌های قوه مقننه با همتایان خود در پیمان‌های راهبردی همچون بریکس، شانگهای، کشورهای همسایه و جهان اسلام می‌تواند سهم و ظرفیت دیپلماتیک مرکز پژوهش‌ها در منظومه دیپلماسی پارلمانی را ارتقا دهد.

■ اثربخشی یک قانون مستلزم انطباق آن با نیازهای واقعی جامعه است. یکی از فرصت‌های همکاری نظام‌مند و شبکه‌ای بین مراکز پژوهشی مجالس دنیا، اشتراک‌گذاری نحوه آینده‌پژوهی آثار تصویب طرح و لوایح حوزه سیاست خارجی بر رفع دغدغه‌های مردم در میدان است.

■ برخی مجالس دنیا همچون کنگره آمریکا، با انتشار گزارش سالیانه کارنامه و عملکرد گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی، به‌صورت مستقیم به مردمی‌سازی، شفافیت و کارآمدسازی این گروه‌ها کمک می‌کنند.

■ نمایندگانی که برای اولین بار به خانه ملت راه می‌یابند باید به فنون و مهارت‌های دیپلماتیک اشراف داشته باشند. در برخی

پارلمان‌ها، ارائه بسته‌های آموزشی به کنشگران دیپلماسی پارلمانی و قانونگذاران جدیدالورود پیرامون مهارت‌های لابی‌گری، روانشناسی سیاست، دیپلماسی بدن، مجامع مهم پارلمانی، اولویت‌های سیاست خارجی اسناد بالادستی و فنون مذاکرات دیپلماتیک در فاصله زمانی اعلام نتایج انتخابات تا شروع به کار مجلس جدید، از تأثیر بالایی در پرورش نماینده - دیپلمات‌های توانمند و کارآمد برای مواجهه با نظام مسائل اساسی سیاست خارجی برخوردار است.

■ تربیت و استخدام نیروهای متخصص، حرفه‌ای و زبان‌دان در اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی و اشراف حداقل یکی از پنج مشاور رؤسای گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم در مجامع پارلمانی به زبان خارجی، روند انتقال و بومی‌سازی دانش و تجارب دیپلماتیک مجالس دنیا را تسهیل و تسریع می‌کند.

■ در قوانین داخلی برخی مجالس دنیا، سهمیه مشخصی برای حضور زنان در هیئت‌های دیپلماتیک اختصاص یافته است. پایش روندهای دیپلماتیک اتحادیه بین‌المجالس جهانی نشان می‌دهد که زنان موفق شده‌اند برخی پست‌های مدیریتی را کسب کنند. در نتیجه یکی از الزامات دیپلماسی پارلمانی کارآمد، حضور هوشمندانه و جایابی مناسب بانوان نماینده - دیپلمات در ترکیب گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی است.

■ انتفاع سیاسی از پتانسیل دیپلماتیک فراکسیون‌ها و دیپلماسی گزینشی رؤسای فراکسیون‌های مجلس دوازدهم با گروه‌های سیاسی مجالس اتحادیه اروپا، به تنوع سبب دیپلماسی پارلمانی و متوازن‌سازی فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم با کشورهای اروپایی کمک می‌کند.

■ جهاد تبیین، مهم‌ترین اکسیر مقابله با تحریف و روایت‌های جعلی است. یکی از عناصر تأثیرگذار بر روابط دیپلماتیک مجلس دوازدهم با مجالس سایر کشورها، سخنرانی دیپلمات‌های پارلمانی شاخص قوه مقننه در کمیته روابط خارجی مجالس اروپایی است. این ابتکار و خلاقیت میدانی، به ترمیم اعتماد متقابل بین جمهوری اسلامی ایران و مجالس اروپایی، افشای ماهیت تروریستی جریان‌های نفاق و اعتبارزدایی از لابی‌گری آنان در مجالس اروپایی و پارلمان اروپا نیز کمک می‌کند.

■ مجلس دوازدهم حلقه واسطه گذار از دیپلماسی پارلمانی سنتی به دیپلماسی پارلمانی هوشمند و تحول‌خواه است. حضور رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اجلاس‌های سالیانه نارس، نقش مهمی را در اشتراک‌گذاری تجارب مراکز پژوهشی در زمینه دیپلماسی هوش مصنوعی، شیوه‌های نوین شبیه‌سازی مذاکرات دیپلماتیک، شناخت آخرین روش‌های افکارسنجی و ابتکارات مجالس دنیا برای ارتقای کیفی وظایف نمایندگی ایفا می‌کند.

شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱): (مطالعه تطبیقی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20956](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20956)

دفتر مطالعات مدیریت



بیان / شرح مسئله

فساد اداری یکی از جدی‌ترین موانع تحقق حکمرانی مطلوب، توسعه پایدار و اعتماد عمومی به شمار می‌رود. در ایران نیز تلاش برای مقابله با فساد همواره بخشی از برنامه‌های اصلاحی دولت‌ها بوده است. با وجود اقدامات قانونی مختلف از جمله تصویب قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در سال ۱۳۹۰، همچنان چالش‌هایی در زمینه اثربخشی، انسجام عملکرد نهادها و تداوم فساد مشاهده می‌شود.

اهمیت موضوع در اسناد بالادستی کشور نیز مورد تأکید قرار گرفته است. ماده ۲۸ قانون یاد شده، بر ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای سنجش و پایش سلامت نظام اداری و تهیه شاخص‌های معتبر و قابل اندازه‌گیری تأکید دارد. براساس بندهای «ب» و «ج» این ماده، دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به تهیه شاخص‌های سنجش سلامت اداری، انتشار عمومی آن‌ها و تدوین گزارش ملی هستند.

این موارد، بر دو اصل کلیدی یعنی شفافیت و پاسخگویی نهادی، و شاخص‌های قابل اتکا و عملیاتی تأکید دارند.

با وجود این تکالیف قانونی، اجرای اثربخش آن‌ها با موانعی نظیر فقدان مدل مفهومی بومی، اختلاف نظر درباره مؤلفه‌های کلیدی، دشواری در جمع‌آوری داده‌های معتبر، و پیچیدگی سنجش مفاهیم کیفی مانند فساد و سلامت روبه‌روست. در غیاب ابزارهای سنجش دقیق، امکان ارزیابی واقعی وضعیت موجود، شناسایی نقاط ضعف، ارزیابی اثربخشی خط‌مشی‌ها و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد عملاً غیرممکن می‌شود.

اگرچه شاخص‌های بین‌المللی مانند CPI یا WGI اطلاعاتی کلی درباره فساد ارائه می‌کنند، این شاخص‌ها عمدتاً مبتنی بر ادراک نخبگان و سازگار با بستر کشورهای دیگر هستند و با ویژگی‌ها، ساختارها و پیچیدگی‌های نظام اداری ایران تطابق

کامل ندارند. از آنجاکه فساد و سلامت اداری مفاهیمی زمینه‌مند هستند، طراحی و به‌کارگیری شاخص‌های بومی شده، معتبر، قابل سنجش و متناسب با شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی کشور حائز اهمیت است.

مسئله اصلی این پژوهش، شناسایی و معرفی مجموعه‌ای از شاخص‌های کلیدی و بومی برای سنجش سلامت نظام اداری در ایران است؛ شاخص‌هایی که با استفاده از آن‌ها بتوان پایش مستمر وضعیت فساد را در دستگاه‌های اجرایی انجام داد و اهداف ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری به‌ویژه در حوزه گزارش‌دهی و پاسخگویی نهادی را محقق ساخت. این شاخص‌ها می‌توانند مبنایی علمی برای تصمیم‌گیری‌های اصلاحی و گامی اساسی در جهت کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری کشور باشند.

مطالعه حاضر با تمرکز بر شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری، مجموعه‌ای از ابعاد کلیدی و متنوع را در قالب مدل‌های معتبر بین‌المللی شناسایی کرده است که هر یک بازتاب‌دهنده یکی از وجوه نظام اداری از منظر سلامت یا فساد اداری هستند. شاخص‌های به‌دست‌آمده از مدل‌هایی چون CPI، WGI، V-Dem، BTI، GCB و سایر منابع، نشان می‌دهند که فساد و سلامت اداری مفاهیمی پیچیده، چندبعدی و وابسته به تعامل متقابل میان نهادهای، قوانین، فرهنگ سیاسی و مشارکت عمومی هستند.

یکی از یافته‌های اساسی پژوهش، تنوع چشمگیر شاخص‌هایی است که در ارزیابی وضعیت فساد مورد استفاده قرار می‌گیرند. این شاخص‌ها در سه سطح اصلی قابل طبقه‌بندی هستند: اول، شاخص‌های ادراکی مانند «ادراک فساد در بخش عمومی» یا

«ادراک فساد از منظر شرکت‌ها» که به برداشت ذهنی شهروندان و فعالان اقتصادی از وضعیت فساد می‌پردازد؛ دوم، شاخص‌های تجربی نظیر «تجربه پرداخت رشوه» یا «فساد در خدمات عمومی» که مبتنی بر داده‌های میدانی و تجربیات واقعی شهروندان است؛ و سوم، شاخص‌های نهادی و ساختاری نظیر «توانایی پیگرد مؤثر مقامات فاسد»، «کیفیت حکمرانی»، «دسترسی به اطلاعات» و «قوانین افشای مالی» که نشانگر میزان توانایی نظام اداری در پیشگیری، شناسایی و مقابله با فساد به‌صورت ساختاری است.

از دیگر نکات مهم شناسایی شده، توجه ویژه به فساد در سه قوه حکومتی است؛ به‌گونه‌ای که مدل‌هایی مانند V-Dem فساد را در قوای قضائیه، مقننه و مجریه به‌طور تفکیک شده مورد سنجش قرار داده‌اند. این رویکرد می‌تواند برای خط‌مشی‌گذاران داخلی

بسیار مفید باشد؛ چرا که شناسایی منشأ فساد در هر قوه، امکان طراحی مداخلات هدفمندتر را فراهم می‌سازد. همچنین شاخص‌هایی نظیر «شفافیت در بخش سلامت» و «فساد مالی در تعامل با کسب و کارها» بیانگر تمرکز ویژه برخی مدل‌ها بر حوزه‌های پرریسک و حساس برای سلامت عمومی یا اقتصاد ملی هستند.

در نهایت، یافته‌های این پژوهش بر اهمیت نقش نهادهای حاکمیتی و جامعه مدنی در تقویت سلامت اداری تأکید می‌ورزد. شاخص‌هایی چون «نظارت مدنی و شفافیت دولتی»، «فرهنگ ضدفساد»، «اعتماد عمومی به نهادهای» و «مشارکت عمومی در مبارزه با فساد» نشان می‌دهند که تحقق یک نظام سالم و شفاف صرفاً در گرو وضع قوانین یا افزایش نظارت دولتی نیست، بلکه نیازمند مشارکت عمومی، نهادهای سازش شفافیت، و ایجاد یک فرهنگ فسادستیز است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ادامه، مهم‌ترین راهکارهای هماهنگ در سه حوزه تقنینی، نظارتی و خط‌مشی‌گذاری تشریح می‌شوند. این راهکارها زمینه را برای طراحی یک نظام جامع و بومی برای سنجش و مقابله با فساد در کشور فراهم می‌کنند.

■ ایجاد نظام جامع ملی سنجش فساد و سلامت اداری

با الگوگیری از مدل‌هایی مانند NIS، یک چارچوب سنجش ملی طراحی شود

که به‌صورت ادواری به اندازه‌گیری فساد در سطوح مختلف (حکومت، نهادها، دستگاه‌ها) بپردازد.

■ ترکیب منابع داده‌ای مختلف در سنجش فساد

استفاده هم‌زمان از داده‌های نخبگان (نظرسنجی‌های تخصصی)، دیدگاه‌های مردمی (ادراک عمومی) و داده‌های اداری (شاخص‌های عملکردی) در طراحی شاخص‌های ملی ضروری است.

■ نهادینه‌سازی ارزیابی سلامت اداری در نظام برنامه‌ریزی کشور

گنجاندن شاخص‌های سلامت اداری و مقابله با فساد به‌عنوان یکی از معیارهای اصلی در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در برنامه‌های توسعه.

■ استقلال نهاد سنجش فساد

■ نهاد مسئول سنجش و پایش فساد باید از استقلال سازمانی و سیاسی برخوردار باشد تا اعتبار داده‌ها و گزارش‌ها تضمین شود.

بررسی و تحلیل وضعیت رتبه کشور در شاخص «حق دسترسی به اطلاعات (RTI)» و ارائه پیشنهادهای سیاستی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20969](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20969)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۰۹۶۹
۱۴۰۴/۰۶/۲۵

بیان / شرح مسئله

شاخص «حق دسترسی به اطلاعات»^۱ توسط مؤسسه «دسترسی به اطلاعات اروپا»^۲ به همراه «مرکز قانون و دموکراسی»^۳ در جهت اندازه‌گیری و رتبه‌بندی کیفیت قوانین دسترسی به اطلاعات کشورهای مختلف جهان (معروف به قوانین فویا)^۴ طراحی شده است. این شاخص، مرجعی برای مقایسه و تشخیص میزان قوت قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات کشورهای مختلف جهان تبدیل شده است. با توجه به اینکه حق دسترسی به اطلاعات امروزه به یکی از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه‌یافتگی و حقوق بشر در جامعه جهانی برشمرده می‌شود، نمایش وضعیت کشور در این شاخص، اهمیت

و جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کند.

قانون دسترسی به اطلاعات در کشور، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است که در سال ۱۳۸۷، با هدف ارتقای شفافیت، افزایش اعتماد عمومی و مقابله با فساد در نهادهای دولتی و عمومی تصویب شد. این قانون، که دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را ممکن می‌سازد؛ به دنبال تقویت پاسخ‌گویی سازمان‌ها و ادارات به شهروندان است. با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد اجرای این قانون با چالش‌های متعدد و اساسی مواجه بوده که اهداف پیش‌بینی شده

را تحت‌الشعاع قرار داده است.

امتیاز و رتبه ایران در شاخص RTI مبتنی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به ترتیب، ۷۱ از ۱۵۰ و ۱۰۴ از ۱۴۰ کشور است. رتبه و امتیاز کشور در این شاخص نشانگر آن است که ابتدا نیاز است اطلاعات و مستندات بررسی‌شده توسط ارزیابان این شاخص برای ایران، مورد بررسی و تدقیق قرار گرفته تا از صحت بررسی آنها، اطمینان حاصل شود. در مرحله بعد نیاز است تا با در نظر گرفتن اقتضائات و نیازهای بومی کشور و همچنین شیوه تخصیص امتیاز در این شاخص، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، اصلاح شود.

1. Right to Information (RTI).
2. Access Info Europe.
3. Center for Law and Democracy.
4. Freedom of Information Acts (FOIA).

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته از کشورهای حائز بالاترین امتیاز در شاخص RTI (مکزیک، صربستان، سریلانکا و افغانستان) و مقایسه مفاد قانونی آن کشورها با قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مشخص شد:

■ برخی از سازوکارهای اجرایی موجود در قانون کشور، از نظر کیفیت و جامعیت، بهتر از قوانین مشابه در سایر کشورها هستند. باین‌حال، به دلیل اینکه این سازوکارها به‌صورت رسمی در قالب قانون تصریح

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس مطالعه تطبیقی شاخص RTI و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات همراه با تمام مقررات مربوطه، تحلیل نهایی ناظر به مؤلفه‌های این شاخص به شرح ذیل است:

۱. برخی از مؤلفه‌ها به اشتباه از وضعیت ایران ارزیابی شده‌اند و بدون اصلاح قانون و صرفاً با تبیین و توضیح قانون به ارزیابان این شاخص، می‌توان امتیاز کشور را اصلاح کرد. به عبارت دیگر، با توجه به وضعیت فعلی قانون و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های آن، ایران امتیاز برخی از مؤلفه‌ها را داراست ولی به دلیل خطا و اشتباه محاسباتی ارزیابان این شاخص، امتیازات به ایران تعلق نگرفته است.

۲. امتیازگیری در برخی از مؤلفه‌ها با اصلاحات قانون میسر است. اگرچه همان‌طور که در ابتدای گزارش ذکر شد، اصلاح این قانون و دیگر قوانین کشور مبتنی بر نیازها و

نشده‌اند (برای مثال در شیوه‌نامه‌های قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بیان شده‌اند نه در متن قانون)، امتیازی به آنها در این شاخص تعلق نگرفته است.

■ برداشت غلط، سوءبرداشت، ترجمه اشتباه از قانون، در نظر نگرفتن دقیق آیین‌نامه‌های اجرایی چندگانه قانون و شیوه‌نامه‌های متعدد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در برخی از مؤلفه‌ها، موجب کسر امتیاز از وضعیت کشور شده است. ■ چالش‌های جدی قانون انتشار و

چالش‌های کشور انجام خواهد شد و نه صرفاً امتیازگیری در این شاخص، اما با توجه به نقش مهم این شاخص در ارائه تصویر از ایران در جهان، تلاش می‌شود پیشنهادی برای اصلاح قانون بیان شود که هم در جهت رفع نیازهای داخلی و پیشرفت کشور بوده و هم بتواند وضعیت امتیاز ایران را در شاخص بهبود بخشد. مؤلفه‌های که نیاز به اصلاح قوانین دارند به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند:

الف) مؤلفه‌هایی که نیازمند اصلاحات جزئی قانون‌اند؛

ب) مؤلفه‌هایی که نیازمند اصلاحات عمیق‌تر و دقیق‌تر قانون هستند.

۳. برای امتیازگیری از برخی از مؤلفه‌ها نیاز به اصلاح قانون نیست، بلکه صرفاً با اصلاح آیین‌نامه اجرایی مربوطه یا شیوه‌نامه مربوطه می‌توان مفاد مؤلفه مربوطه را منعکس کرد و امتیاز مربوطه را کسب کرد.

دسترسی آزاد به اطلاعات، ابهامات موجود در متن قانون، ضعف در ترکیب اعضای کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، ضعف در سازوکارهای اجرایی کمیسیون، آگاهی‌بخشی اندک به مردم و جامعه مدنی نسبت به قانون و همچنین در نظر نگرفتن برخی از موضوعات مهم مورد نیاز در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات که در قوانین دیگر کشورهای جهان بدان‌ها پرداخته شده است، موجب عدم تخصیص امتیاز به کشور شده است.

۴. با توجه به شرایط و مقتضیات کشور و هم‌چنین اسناد بالادستی نظیر قانون اساسی، امکان اصلاح برخی از مؤلفه‌ها و امتیازگیری از آنها یا ممکن نیست، یا نیاز نیست.

تمامی اصلاحات پیشنهادی ناظر بر موارد ذکر شده در جدول انتهایی گزارش به تفکیک هر مؤلفه بیان شده است. نکته قابل تأمل در خصوص این شاخص و امتیازات کشور این است که صرفاً با تمرکز بر تبیین و توضیح قانون و مقررات موجود برای ارزیابان این شاخص و تعامل و تلاش برای از بین بردن فهم غلط نسبت به قانون موجود، می‌توان ۳۶ امتیاز جدید در این شاخص کسب کرد که امتیاز نهایی ایران را از ۷۱ به ۱۰۷ و رتبه کشور را از ۱۰۴ به ۳۱ ارتقا خواهد داد. این نکته بیانگر لزوم کنشگری فعال در سطح بین‌المللی در جهت تعامل و اصلاح شاخص RTI در خصوص امتیازات کشور است.

تحلیل و بررسی احکام بودجه از منظر شفافیت (مورد مطالعه: شرکت‌های دولتی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20970](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20970)



بیان / شرح مسئله

طبق گزارش تفریغ بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، سهم شرکت‌های دولتی از منابع و مصارف بودجه کشور به ترتیب ۵۹ درصد و ۵۶ درصد است. این شاهد نشان‌دهنده اهمیت کلیدی این شرکت‌ها در فرایند تخصیص منابع مالی است. همچنین از ۳۴۲ شرکت تعریف شده در پیوست شماره (۳) قانون بودجه، ۱۳۴ شرکت در سال ۱۴۰۲ زیان‌ده بوده‌اند؛ یعنی می‌توان گفت مشکلات ساختاری، دیوان‌سالاری و مدیریتی در این

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴، شرکت‌های دولتی در مجموع در ۸۶ بند مورد اشاره و الزام قرار گرفته‌اند. ارزیابی این بندها بر اساس چهار مؤلفه شفافیت مبتنی بر مدل انتخابی نشان می‌دهد که تنها ۱۵ بند واجد شفافیت بالا بوده‌اند. ۴۱ بند نیز تقریباً شفافیت ارزیابی شده و ۳۰ بند دیگر، دارای شفافیتی کم یا فاقد شفافیت‌اند. در تحلیل مقایسه‌ای شفافیت احکام مرتبط با شرکت‌های دولتی در قوانین

شرکت‌های دولتی نه تنها به بهبود تخصیص منابع کمک می‌کند؛ بلکه از انحرافات مالی و فساد نیز پیشگیری خواهد کرد. با استناد به آمار و اطلاعات و ادبیات نظری موجود، نیاز به تحلیل شفافیت در قانون بودجه شرکت‌های دولتی واضح و مبرهن است. این گزارش با تکیه بر شواهد و ادبیات موجود و ناظر به مسئله شفافیت در احکام بودجه شرکت‌های دولتی، به بررسی بندهای مرتبط با آن‌ها می‌پردازد.

در مقابل، بررسی حالت غیرشفاف نشان می‌دهد که قانون بودجه ۱۴۰۴ از منظر سه مؤلفه شفافیت در نظام تصمیم‌گیری، فرایند اجرایی و اطلاعات مالی، وضعیت نامطلوب‌تری نسبت به سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ دارد. در این سال، احکام متعددی بدون ارائه اطلاعات دقیق مالی یا فاقد سازوکارهای پیگیری و ضمانت اجرایی مشخص تصویب شده‌اند. در این بخش، قانون بودجه ۱۴۰۳ وضعیت مناسب‌تری

بخش جاری است. به علاوه، تنها ۱۷ حکم از ۳۷ حکم قانونی در تبصره دوم ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۲ به‌طور کامل اجرایی شده است. در شرایط نبود شفافیت، وجود فرصت‌هایی برای ارتکاب فساد امری محتمل است. در این وضعیت، شفافیت بودجه به‌عنوان ابزاری کلیدی برای نظارت، مسئولیت‌پذیری و مشارکت عمومی در فرایندهای اقتصادی دولت، ضروری به نظر می‌رسد. بنابراین، تحلیل دقیق و مؤثر شفافیت در قانون بودجه

بودجه سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴، نتایج گویای تغییرات قابل توجهی در وضعیت مؤلفه‌های شفافیت هستند. در سال ۱۴۰۳، بیشترین سهم احکام در وضعیت تقریباً شفاف در مؤلفه‌های شفافیت در نظام تصمیم‌گیری، فرایند اجرایی و اطلاعات مالی مشاهده شده است. به علاوه، در مؤلفه شفافیت در رصد و نظارت بر عملکرد، سال ۱۴۰۴ نسبت به دو سال دیگر سهم بیشتری از احکام تقریباً شفاف را دارا بود.

نسبت به سایر سال‌ها داشته است. از سوی دیگر، در وضعیت شفاف، قانون بودجه ۱۴۰۲ در مجموع دارای بیشترین سهم احکام شفاف در میان سه سال مورد بررسی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ناظر به تحلیل و بررسی صورت گرفته، می‌توان پنج گویه سیاستی به عنوان مجموعه‌ای از راهکارهای تقنینی، سیاستی و نظارتی پیشنهاد داد:

گویه ۱: الزام به افشای عمومی اطلاعات مالی و اجرایی

انتشار منظم و ساختاریافته اطلاعات در سامانه‌های شفافیت؛

افشای گزارش‌های مالی، مستندات جلسات، پرداخت‌ها و وضعیت حقوق و مزایا؛
افزایش نظارت عمومی و بازدارندگی از تخلف؛

گویه ۲: تدوین و ابلاغ ضوابط اجرایی روشن و بدون تفسیر

تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی ناظر بر نحوه تخصیص منابع، تضامین و صلاحیت‌ها؛

کاهش امکان تفسیر سلیقه‌ای و ایجاد وحدت رویه در اجرای احکام؛

تسهیل ارزیابی عملکرد توسط نهادهای ناظر؛

گویه ۳: نهادینه‌سازی نظام گزارش‌دهی منظم و مستند

الزام به گزارش‌دهی ادواری به نهادهای نظارتی و سامانه‌های عمومی؛

طراحی قالب‌ها و زمان‌بندی مشخص برای گزارش‌دهی؛

افزایش پاسخ‌گویی، مستندسازی اقدامات و تسهیل پیگیری؛

است. با این حال، در برخی مؤلفه‌ها نظیر مشارکت و اطلاعات مالی، نسبت به سال ۱۴۰۳ در جایگاه پایین‌تری قرار می‌گیرد. قانون بودجه ۱۴۰۳ در مجموع بهترین

گویه ۴: بازطراحی سازوکارهای مالی

طراحی دقیق ضوابط انتشار اوراق، نحوه پرداخت سود، تضامین و وجه التزام؛

جلوگیری از ابهام و سوءاستفاده در تخصیص منابع مالی؛

تسهیل نظارت بر فرایندهای مالی مرتبط با شرکت‌های دولتی؛

گویه ۵: تقویت نقش نظارتی از طریق اتصال سامانه‌ای

اتصال سیستمی میان سامانه‌های اجرایی و نظارتی برای رصد برخط؛

ثبت و تقاطع‌گیری اطلاعات معاملاتی و مالی؛

تعریف شفاف مسئولیت نهادهای مجری و ناظر از مرحله تصمیم‌گیری تا اجرا.

مجموعه راهکارهای عملیاتی ذیل با هدف اجرای فوری، کاهش فسادپذیری و افزایش کارایی به سازمان برنامه و بودجه کشور پیشنهاد می‌گردد:

۱. اقدامات فوری (دستورالعمل‌های اجرایی)

الف) انتشار خودکار اطلاعات مالی

ابلاغ بخشنامه الزام تمام دستگاه‌های دولتی به بارگذاری ماهانه اطلاعات (صورت‌های مالی حسابرسی شده/فهرست قراردادهای بالای ۱۰ میلیارد تومان) (با جزئیات طرفین قرارداد)/ پرداخت‌های مزدی و پاداش به کارکنان در سامانه (تا پایان سال ۱۴۰۴):

ب) راه‌اندازی «دشبورد شفافیت ملی بودجه» طراحی سامانه یکپارچه تحت وب با قابلیت

وضعیت را از منظر ترکیب سطوح مختلف شفافیت داشته و سال ۱۴۰۴ با بیشترین سهم احکام غیرشفاف، در ضعیف‌ترین وضعیت قرار گرفته است.

رصد عمومی (نمونه موفق: داشبورد OPEN بودجه آمریکا) تا پایان نیمه دوم ۱۴۰۴.

۲. پیشنهادهای تقنینی (نیاز به همکاری با مجلس)

الف) اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون محاسبات عمومی؛

افزودن تبصره شفافیت: الزام دستگاه‌ها به انتشار الکترونیک اسناد مناقصات قبل از برگزاری.

ب) لایحه «افشای دارایی مسئولان»:

پیشنهاد تسریع در سازوکار الکترونیک ثبت خوداظهاری دارایی‌ها در سامانه املاک و اسناد کشور.

۳. اقدامات نظارتی (همکاری با دیوان محاسبات و سازمان بازرسی)

الف) اجرای آزمایشی «هوش مصنوعی رصد معاملات»

انعقاد تفاهم‌نامه با شرکت‌های دانش‌بنیان برای تحلیل خودکار تراکنش‌های بانکی دستگاه‌ها با الگوریتم‌های کشف ناهنجاری (مثل سیستم «بانک مرکزی اروپا»).

ب) تشکیل «کارگروه مشترک نظارتی»

ترکیب اعضا: نمایندگان سازمان برنامه، دیوان محاسبات و وزارت اطلاعات (برای پایش امنیتی).

۴. الزامات بودجه‌ای (جهت اجرای راهکارها)

تخصیص ردیف بودجه ویژه در لایحه ۱۴۰۵ برای توسعه سامانه‌های شفافیت و توسعه دولت الکترونیک.

حکمرانی بر روایت جنگ؛ استراتژی تثبیت حقانیت ایران و مشروعیت‌زدایی از رژیم صهیونیستی در عرصه حکمرانی جهانی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20917](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20917)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۹۱۷
۱۴۰۴/۰۶/۰۳

بیان / شرح مسئله

تجاوز اخیر رژیم صهیونیستی در ۲۳ خردادماه ۱۴۰۴ علیه تمامیت ارضی ایران، منطقه را وارد مرحله جدیدی از تنش کرده است. ماهیت این مخاصمه چندوجهی است و مدیریت راهبردی آن نیازمند رویکردی جامع و کلان‌نگر است. در این میان، حکمرانی جهانی و نهادهای بین‌المللی در ابعاد حقوقی و روایی، عرصه‌ای مغفول‌مانده در این تقابل بوده‌اند. انفعال در این میدان، به دشمن فرصت می‌دهد تا با استفاده از همین ابزارها، روایت مطلوب خود را

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. دکترین روایی ایران: ایران باید یک «دکترین روایی» منسجم و فعال را به کار گیرد. این دکترین باید بر دو «دال کانونی» استوار باشد: «تجاوز آشکار رژیم صهیونیستی» (نقض صریح قاعده آمره منع توسل به زور و مصداق «تجاوز» طبق قطعنامه ۳۳۱۴ مجمع عمومی) و «حق ذاتی دفاع مشروع» (ذیل ماده (۵۱) منشور ملل متحد). هر پاسخ نظامی از سوی ایران باید به‌عنوان اعمال «حق

توسل به زور، اصول حقوق بشردوستانه و منع قتل هدفمند را نقض کرده است. هدف غایی باید قرار گرفتن ایران در جایگاه «طلبکار» و مدعی حقوقی در عرصه حکمرانی جهانی باشد، نه «بدهکار» و متهم. این گزارش استدلال می‌کند که نهادهای حکمرانی جهانی باید نه مانع، بلکه «عرصه اصلی نبرد» تلقی شوند. اهمیت این موضوع در عصر پساحقیقت، که در آن روایت واقعیت هم‌تراز خود واقعیت اهمیت یافته، دوچندان است.

مشروعیت است. هدف راهبردی باید تبدیل اقدامات رژیم صهیونیستی از «مخاصمه نظامی» به پرونده ثبت‌شده «تروریسم دولتی» در اسناد رسمی سازمان ملل باشد. فعال‌سازی ظرفیت‌های آن شامل مهندسی «مأموریت کمیته حقیقت‌یاب» با تمرکز بر حملات به زیرساخت‌های حیاتی و ترور هدفمند نخبگان، و استراتژی «هزار برش دیپلماتیک» از طریق ارسال شکایات

تثبیت کرده و قابلیت‌های نهادهای حکمرانی جهانی را علیه جمهوری اسلامی ایران به کار گیرد. نمونه این انفعال، عدم پیگیری حقوقی منسجم در سال‌های ابتدایی جنگ تحمیلی بود که به عدم شناسایی عراق به‌عنوان «متجاوز» توسط شورای امنیت منجر شد. این گزارش بر ضرورت جلوگیری از تکرار این تجربه تأکید دارد؛ زیرا تجاوز اخیر رژیم صهیونیستی، قواعد مختلف نظام حکمرانی جهانی مانند نظام منع اشاعه، قاعده آمره منع

ذاتی دفاع مشروع» چارچوب‌بندی شود، نه «انتقام». برای تقویت این دال‌ها، باید از «دال‌های شناور» مانند نقض حاکمیت ملی، تروریسم دولتی، حمله به زیرساخت‌های غیرنظامی و تهدید صلح و امنیت بین‌المللی استفاده کرد.

۲. جبهه‌های کلیدی نبرد روایی:

■ شورای حقوق بشر سازمان ملل: این شورا کارخانه رسمی تولید و توزیع

تخصصی به گزارشگران ویژه است.

■ آژانس بین‌المللی انرژی اتمی: حمله به تأسیسات هسته‌ای، حمله به کل رژیم منع اشاعه است. با توجه به مصونیت تأسیسات هسته‌ای کشورهای عضو پیمان عدم اشاعه، این حمله ظرفیتی برای شکایت و اجماع جهانی علیه متجاوز ایجاد می‌کند. استناد به قطعنامه ۴۸۷ شورای امنیت و طرح «بازنگری در دکترین هسته‌ای» (به‌مثابه اهرم فشار)، می‌تواند فشار راهبردی بر جامعه بین‌المللی وارد کند.

■ کمیته ملی حقوق بشردوستانه: این کمیته، ظرفیت مغفول داخلی با اعتبار بین‌المللی است. وظیفه آن تدوین «پروتکل ملی مستندسازی جنایات جنگی براساس

استانداردهای کمیته بین‌المللی صلیب سرخ» و تبدیل شدن به «تنها حلقه وصل فنی و رسمی» برای ارسال گزارش‌های مستند به مقر ICRC در ژنو است.

۳. دیپلماسی غیرمتمرکز:

■ دیپلماسی پارلمانی: ابزاری چابک، کم‌هزینه و پرنفوذ برای عبور از سد دولت‌های غربی و گفت‌وگو با افکار عمومی و نخبگان است. هدف، تبدیل پارلمان‌های جهان به «میدان فشار بر دولت‌های حامی رژیم صهیونیستی» است. اقدامات کلیدی شامل شبکه‌سازی برای تشکیل «ائتلاف پارلمانی بین‌المللی ضدجنگ» و مهندسی «هیئت‌های حقیقت‌یاب پارلمانی» است.

■ دیپلماسی نخبگانی و شهروندی: استفاده

از ظرفیت چهره‌های شناخته‌شده هنری، علمی، ورزشی و شهروندان عادی برای تغییر تصویر منفی و روایت‌سازی مطلوب یا پادروایت رژیم صهیونیستی. اهمیت این امر در عصر هشتگ‌های مجازی و ترند شدن آن‌ها مشهود است.

■ الزامات گفتمانی: ایجاد صدای واحد از سوی تمام مقامات سیاسی، دیپلمات‌ها، چهره‌های نظامی و رسانه‌های رسمی، ضرورتی مطلق است. باید از به‌کارگیری مفاهیمی چون «انتقام» یا «مقابله به مثل» اکیداً پرهیز شود. «ارائه پیوست گفتمانی-حقوقی» برای هر اقدام دفاعی، با تأکید بر دال‌هایی چون «انهدام کانون تجاوز» و «هدف‌گیری دقیق زیرساخت‌های نظامی متجاوز» ضروری است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. ایجاد «قرارگاه فرماندهی واحد روایت»: دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی مسئولیت ایجاد «کارگروه ویژه، چابک و عملیاتی» نمایندگان تام‌الاختیار دستگاه‌های کلیدی (نماینده قرارگاه مرکزی خاتم‌الانبیاء(ص)، وزارت امور خارجه، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، سخنگو و مرکز اطلاع‌رسانی دولت، معاونت فرهنگی و تبلیغات دفاعی ستاد کل نیروهای مسلح، سازمان صدا و سیما، نهادهای اطلاعاتی و مرکز پژوهش‌های مجلس) را برعهده گیرد. مأموریت اصلی این قرارگاه هماهنگی روزانه خطوط اصلی روایت، ابلاغ مستقیم به صدا و سیما برای تولید محتوا، تأیید مواضع رسمی و رصد بازخوردهاست. این قرارگاه باید «پروتکل واژگان و چارچوب‌بندی روایت» (شامل واژگان «باید» و «نباید») را به‌عنوان دستورالعمل عملیاتی لازم‌الاجرا به‌تمامی مسئولان ابلاغ کند.

۲. ابلاغ «پروتکل ملی مستندسازی

استاندارد»: قوه قضائیه با همکاری ستاد کل نیروهای مسلح، دستورالعملی فوری تحت‌عنوان «پروتکل ملی مستندسازی استاندارد جرائم بین‌المللی» را تدوین و ابلاغ کند. این پروتکل باید شامل نحوه حفظ صحنه جرم، جمع‌آوری شواهد و ثبت شهادت شهود براساس استانداردهای بین‌المللی باشد. سازمان صدا و سیما نیز موظف است با تولید برنامه‌های آموزشی، اهمیت و روش‌های اولیه مستندسازی مردمی را تبیین کند.

۳. تهیه «گزارش محرمانه ارزیابی ظرفیت‌های اقدام قضایی»: دفتر ریاست‌جمهوری، وزارت خارجه و مرکز امور حقوقی بین‌المللی را موظف کند تا ظرف یک ماه، گزارشی محرمانه درباره ظرفیت‌های طرح دعوا در دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ)، دیوان کیفری بین‌المللی (ICC) و دادگاه‌های دارای صلاحیت جهانی، همراه با تحلیل هزینه-فایده راهبردی، به شورای عالی امنیت ملی

ارائه دهند. صدا و سیما می‌تواند تحلیل‌هایی از بازتاب رسانه‌ای موارد مشابه را به این تیم ارائه دهد.

۴. فعال‌سازی «کمیته ملی حقوق بشردوستانه»: جمعیت هلال احمر، وزارت خارجه و قوه قضائیه این کمیته را فعال کرده تا حداقل یک گزارش مستند و فنی براساس استانداردهای بین‌المللی به کمیته بین‌المللی صلیب سرخ ارسال کند و صدا و سیما نیز پوشش رسانه‌ای مؤثری از این اقدامات داشته باشد.

۵. تهیه «بسته توجیهی دیپلماسی پارلمانی»: مرکز پژوهش‌های مجلس با همکاری کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و گروه‌های دوستی پارلمانی، بسته‌های محتوایی برای نمایندگان تهیه کند. سازمان صدا و سیما نیز موظف است برای آشنایی افکار عمومی با نقش دیپلماسی پارلمانی، محتوای رسانه‌ای تولید کند.



بیان / شرح مسئله

با افزایش همکاری‌های بین‌المللی و پیچیدگی مسائل جهان، مفهوم «حکمرانی جهانی» به‌عنوان بستری برای چندجانبه‌گرایی و حل مشارکتی مشکلات، اهمیت فزاینده‌ای یافته است. حکمرانی جهانی به فرایند همکاری بازیگران بین‌المللی به‌منظور ایجاد هنجارها، قواعد و ساختارهایی اطلاق می‌شود که مسائل فراملی - از تغییرات اقلیمی و بحران‌های اقتصادی گرفته تا صلح و امنیت - را مدیریت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

رویکرد چین به حکمرانی جهانی، پدیده‌ای چندوجهی است که ریشه در دو دسته مؤلفه تمدنی عمیق دارد:

مؤلفه‌های فرهنگی - فلسفی: جهان‌بینی چین عمیقاً تحت تأثیر میراث کنفوسیوس است. مفاهیمی چون «هماهنگی» به‌معنای نظم مبتنی بر همکاری و تعادل، «سلسله‌مراتب» به‌معنای پذیرش جایگاه طبیعی کشورها در نظم غیرتقابلی و «گوانشی» (Guanxi) یا شبکه‌ای از روابط

می‌کنند. باین‌حال، باوجود این بستر، نظم موجود همچنان تحت تأثیر و نفوذ قدرت‌های بزرگ قرار دارد و سازوکارهای آن اغلب منافع این قدرت‌ها را تأمین می‌کند.

در این میان، جمهوری خلق چین با تحولی بنیادین، موقعیت خود را از بازیگر منفعل و پیرو قواعد، به کنشگر فعال و قاعده‌ساز در عرصه حکمرانی جهانی ارتقا داده است. این دگرگونی راهبردی، نه فقط ابتکارات جدیدی را به نظام

بین‌الملل معرفی کرده، بلکه چالش‌های جدی برای نظم کنونی به رهبری غرب ایجاد کرده است. از این‌رو، به‌منظور درک دقیق وضعیت فعلی و پیش‌بینی تحولات آینده، مطالعه عمیق مؤلفه‌ها، اهداف و اقدامات چین در حکمرانی جهانی امری حیاتی و ضروری است. این گزارش در پی تبیین عناصر شکل‌دهنده به رویکرد چین و تحلیل جایگاه و عملکرد کنونی آن در این نظام است.

را در سیاست خارجی آن نهادینه کرده است. برآمده از این مبانی، کنشگری چین در حکمرانی جهانی در دو مسیر موازی و مکمل دنبال می‌شود:

کنشگری در چارچوب نظم موجود: چین با استفاده از جایگاه خود به‌عنوان عضو دائم شورای امنیت و نقش محوری در سازمان جهانی تجارت (WTO) و گروه ۲۰ (G۲۰)، از ظرفیت‌های موجود برای افزایش نفوذ، تأمین منافع اقتصادی و نمایندگی گفتمان

مبتنی بر اعتماد و تعهد متقابل، سنگ‌بنای نگاه چین به نظم بین‌المللی را تشکیل می‌دهند. این مفاهیم، چین را به‌سوی دیپلماسی صبورانه، اجماع‌سازی و پرهیز از رویارویی مستقیم سوق می‌دهد.

مؤلفه‌های تاریخی: تجربیات تاریخی چین، به‌ویژه خاطره «قرن تحقیر» (دوره استعمار و دخالت خارجی)، رویکرد دفاعی مبتنی بر حفظ تمامیت ارضی، حاکمیت ملی و عدم مداخله در امور داخلی دیگر کشورها

«جنوب جهانی» (کشورهای در حال توسعه) بهره می برد.

ایجاد ساختارهای موازی و نوظهور: همزمان، چین به صورت فعال در ایجاد و رهبری نهادهای جدیدی سرمایه گذاری کرده است. سازمان همکاری شانگهای (برای امنیت منطقه ای)، گروه بریکس (به عنوان ائتلاف قدرت های نوظهور)، بانک سرمایه گذاری زیرساخت آسیایی (AIIB)، بانک توسعه نوین (NDB) و

ابتکار جهانی پهنه و راه (BRI)، نمونه های بارز این راهبرد محسوب می شوند. این نهادها بستری برای ارائه الگوهای جایگزین در حکمرانی اقتصادی و توسعه ای، بدون سلطه غرب، فراهم می کنند.

تحلیل دقیق این دوگانگی نشان می دهد که چین در وضعیت کنونی به دنبال تخریب یا جایگزینی کامل نظم لیبرال نیست و حتی در مواردی به حفظ آن کمک می کند. رویکرد آن «اصلاحگرایی عمل گرایانه» است؛ یعنی

ضمن پذیرش نسبی ساختارهای موجود (که خود از آن منتفع شده)، به دنبال اصلاح جنبه های ناعادلانه آن و ارائه روایت جدیدی مبتنی بر «جامعه ای با سرنوشت مشترک برای بشریت» است. این رویکرد که خود را مکملی برای الگوهای فعلی معرفی می کند و در پی کسب جایگاه برابر و نه هژمونی است، اخیراً در قالب سه ابتکار «توسعه جهانی (GDI)»، «امنیت جهانی (GSI)» و «تمدن جهانی (GCI)» تبلور یافته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به روابط راهبردی ایران و چین، جایگاه محوری پکن در نظام بین الملل و اشتراک دیدگاه دو کشور در نقد برخی جنبه های نظم موجود، سیاستگذاران ایرانی می توانند این اقدامات را در دستور کار قرار دهند:

الگو برداری هوشمندانه از کنشگری چین: ایران می تواند با مطالعه تجربه موفق چین در پذیرش نسبی نظم جهانی و تلاش برای اصلاح آن از درون، رویکرد خود را از انفعال و تقابل صرف، به «کنشگری فعال و سازنده» تغییر دهد و از فرصت های موجود در نهادهای بین المللی برای پیشبرد منافع ملی بهره برداری کند.

بهره گیری راهبردی از مواضع چین: ایران باید از مواضع اصلاح طلبانه چین در ساختارهای جهانی برای ایجاد فضای تنفس، تأمین منافع اقتصادی، جذب سرمایه و فناوری و مقابله با فشارهای یک جانبه، به صورت هوشمندانه استفاده کند.

کنشگری متوازن در نهادهای موجود و نوظهور: سیاست خارجی ایران نیازمند

بازنگری متوازن است. باید ضمن حفظ دیدگاه انتقادی، مشارکت هدفمند در نهادهای سنتی را به موازات تعمیق و نهادینه سازی حضور در ساختارهای نوظهوری مانند بریکس و سازمان همکاری شانگهای افزایش دهد.

تعمیق همکاری های راهبردی با چین: برنامه همکاری ۲۵ ساله باید از سند کلی به «نقشه راه اجرایی» با پروژه های مشخص در حوزه های زیرساخت، انرژی، تجارت، فناوری و اقتصاد دیجیتال تبدیل شود. گسترش مبادلات علمی و بورسیه های تحصیلی نیز برای تربیت نسلی از کارشناسان مسلط به روندهای جهانی، ضروری است.

عضویت فوری در بانک توسعه نوین (NDB): با توجه به عضویت ایران در بریکس، پیوستن به بازوی مالی آن، یعنی NDB، اولویتی فوری است. این اقدام، دسترسی به منابع مالی پایدار برای پروژه های توسعه ای را بدون وابستگی به نهادهای مالی غربی و فشارهای سیاسی آنها ممکن می سازد. ارتقای نقش در بانک سرمایه گذاری

زیرساخت آسیایی (AIIB): ایران به عنوان عضو مؤسس این بانک، باید از عضوی منفعل به شریکی فعال تبدیل شود. این امر مستلزم تعریف و ارائه پروژه های ملی و منطقه ای جذاب در حوزه حمل و نقل، انرژی و زیرساخت دیجیتال برای جذب سرمایه از این نهاد است. مشارکت فعال در ابتکار پهنه و راه (BRI): موقعیت بی نظیر ژئواکونومیک ایران نباید نادیده گرفته شود. دولت باید با برنامه ریزی دقیق و سرمایه گذاری در زیرساخت های ریلی، بندری و جاده ای، جایگاه ایران را به عنوان چهارراه لجستیکی حیاتی در این ابتکار تثبیت کند و از منافع اقتصادی و امنیتی آن بهره مند شود.

همکاری در حوزه انرژی های تجدید پذیر: چین رهبر جهانی در فناوری و سرمایه گذاری در انرژی های پاک است. همکاری فناورانه و جذب سرمایه گذاری از چین در این حوزه، می تواند امنیت انرژی بلندمدت ایران را تضمین کند و جایگاه کشور را به عنوان بازیگر مسئول در حکمرانی جهانی انرژی و محیط زیست ارتقا دهد.

چارچوب و اصول کلان تدوین پیوست عدالت برای قانون بودجه

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20946](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20946)



بیان / شرح مسئله

این گونه بیان داشت: اگر بخواهیم بودجه را با عدالت تطبیق دهیم یا عدالت را در بودجه سریان دهیم، چه سرفصل‌ها و گلوگاه‌هایی نقطه تمام نظریه عدالت و قانون بودجه است و در چه مواقعی باید از عدالت در بودجه مراقب کرد؟

صفر سیاست تا نقطه پایانی اجرا، مراقبت جدی به عمل آید. قانون بودجه یکی از مهم‌ترین قوانین کشور است که تأثیر فراوان و عمیقی در تمام ابعاد سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و امنیتی کشور دارد. با این مقدمه می‌توان مسئله این گزارش را

عدالت مهم‌ترین آرمان اجتماعی و سیاسی در همیشه تاریخ بوده است. نظام جمهوری اسلامی نیز براساس همین شعار بنا نهاده شده است. اهمیت عدالت ایجاب می‌کند که در تمام قوانین و پیشنهاد‌های سیاستی، وضعیت عدالت رصد شود و از آن از نقطه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اساسی در تماس با سند بودجه است که هر یک از سرفصل‌های مذکور به اشکال مختلف در تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه قابل ردیابی‌اند.

شیوه ارزیابی آن از منظر عدالت فراهم آید. نتیجه تحلیل و ارزیابی صورت گرفته نشان از آن دارد که نظریه عدالت در چهارده سرفصل

در این نوشتار سعی شده تا با احصای نقاط تمام عدالت و قانون بودجه، چارچوبی برای تدوین پیوست عدالت برای قوانین بودجه و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

محور ارزیابی بودجه باشد. این گزارش می‌تواند به عنوان چارچوبی برای رصد و مراقبت از عدالت در بودجه به کار گرفته شود.

الزام در همه مراحل مورد توجه قرار گیرد و در تمام تصمیمات و تغییرات ناظر به بودجه، سرفصل‌های احصا شده برای پیوست عدالت،

پیشنهاد می‌شود با توجه به اهمیت قانون بودجه و سطوح فرایندی آن از تدوین تا تصویب و اجرا، پیوست عدالت به عنوان یک

حکمرانی هوش مصنوعی (۷):

ظرفیت‌شناسی توسعه هوش مصنوعی در کشور و ارائه توصیه‌هایی جهت هم‌افزایی ظرفیت‌ها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20952](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20952)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۰۹۵۲
۱۴۰۴/۰۶/۱۶



بیان/شرح مسئله

فناوری هوش مصنوعی، یک فناوری تحولی با اثرگذاری عمده بر آینده جوامع و بشریت است. این فناوری زمینه تحول عرصه‌های مختلف زندگی فردی و اجتماعی را داراست و با سرعت غیرقابل پیش‌بینی در حال توسعه و فراوری است. امروزه رقابت کشورهای مختلف در توسعه این فناوری مشهود است. در کشور ما نیز شرایط خاص داخلی و خارجی (شرایط اقتصادی، تحریم، شرایط منطقه‌ای،

ناترازی‌ها و...) از سویی و اهمیت راهبردی این فناوری در آینده کشور از سوی دیگر، اهمیت برنامه‌ریزی و توسعه حساب شده این فناوری را به عنوان پیشران این راهبرد، مضاعف ساخته است. در این راستا شناخت ظرفیت‌های کشور اهمیت و فوریت خواهد داشت. با این هدف و در این گزارش، تحلیل SOAR به‌عنوان یک ابزار قدرتمند و کارا در ارزیابی ظرفیت‌های توسعه

هوش مصنوعی در کشور مدنظر قرار گرفته است. روش SOAR که مخفف نقاط قوت (Strengths)، فرصت‌ها (Opportunities)، چشم‌اندازها (Aspirations) و نتایج (Results) است، این امکان را می‌دهد که با نگاهی مثبت و سازنده، توانمندی‌ها، نقاط قوت و ظرفیت‌های موجود شناسایی شده و زمینه برنامه‌ریزی برای بهره‌برداری از فرصت‌های پیش‌رو فراهم شود.

توسعه فناوری هوش مصنوعی دو سطح اصلی را شامل می‌شود:

سطح اول، توسعه لایه‌های بنیادین این فناوری و علوم مرتبط است که غالباً حوزه علوم کامپیوتر و ریاضیات کاربردی، فلسفه، علوم شناختی و... را شامل می‌شود.

سطح دوم، توسعه این فناوری، توسعه کاربری آن در بخش‌های مختلف است که زمینه تحول این بخش‌ها را فراهم خواهد کرد. براساس چارچوب SOAR یافته‌های زیر در راستای توضیح ظرفیت‌های توسعه هوش مصنوعی قابل بیان است:

نقاط قوت

- نیروی انسانی متخصص و توانمند.
- شبکه نظام علمی گسترده در کشور.
- نرخ بالای تولید پژوهش‌های علمی در حوزه هوش مصنوعی.
- جمعیت نسبتاً بالای کشور برای تهیه پایگاه‌های داده.
- ظرفیت گسترده نهادی و سازمانی دستگاه‌های مختلف با قابلیت ایفای نقش در توسعه.
- بلوک‌های داده‌ای متعدد در دستگاه‌های مختلف
- تدوین و تصویب اسناد متعدد سیاستی.
- رشد شرکت‌های دانش‌بنیان و نوآفرین در حوزه هوش مصنوعی.
- اهتمام و اجماع مقامات عالی بر لزوم تسلط بر دانش و لایه‌های عمیق هوش مصنوعی و آگاهی عمومی.
- زیرساخت‌های گسترده داده‌ای و بعضاً پردازشی در کشور.
- صنایع نظامی پیشرفته به‌عنوان محرک حوزه‌های فناوری‌های نوین.
- فرصت‌ها
- صادرات فناوری و خدمات مرتبط.

- حضور کشورهای فارس‌زبان در منطقه.
- وجود زیرساخت‌های اساسی (برق و مخابرات) و فناوری اطلاعات (شبکه اینترنت) گسترده در کشور.
- ایجاد شبکه پارک‌های علم و فناوری گسترده در کشور.
- وجود ائتلاف‌های بین‌المللی مانند بریکس و شانگهای با حضور کشورهای پر جمعیت و پر قدرت در مقابل بلوک غرب و آمریکا.
- برخورداری از تجربه سال‌ها تحریم و بازارهای دست‌نخورده داخلی.
- نقدینگی عمومی و ظرفیت سرمایه‌گذاری داخلی توسط شهروندان و نام‌گذاری سال اخیر با این عنوان.
- هزینه‌های تولید و توسعه پایین‌تر در کشور نسبت به کشورهای صنعتی.
- استقلال نسبی کشور نسبت به اقتصاد و سیاست بین‌الملل و امکان تحقق اهداف سیاسی فارغ از فشار و خواست قدرت‌ها و ائتلاف‌های جهانی.
- جمعیت جوان و جویای کار در کشور.
- امکان بهره‌گیری از دانش و تجارب سیاستی و تقنینی کشورهای پیشرو در توسعه این فناوری.
- توسعه زیست‌بوم حمایت از پژوهش‌ها در معاونت علمی، بنیاد نخبگان، بنیاد علم و... .
- امکان استفاده از برنامه‌های همرسانی و حمایتی مانند چالش و مسابقه.
- برخورداری از تجربه مواجهه با فناوری‌های نوین سابق مانند ماهواره، اینترنت، شبکه‌های اجتماعی و... .
- وجود زمینه بازگشت نخبگان و جذب متخصصان کشورهای منطقه.
- توسعه پزشکی و زیست‌بوم سلامت و توریسم درمانی
- قوت صنعت نفت و گاز با قابلیت

سرمایه‌گذاری و شتاب‌دهی توسعه فناوری و رفع چالش‌های مربوطه.

■ وجود شرکت‌های بزرگ حوزه فناوری اطلاعات.

چشم‌اندازها

- قرارگیری در ۱۰ کشور برتر.
- چشم‌اندازهای سند ملی در افق ۱۴۱۲.
- تبدیل شدن به قطب هوش مصنوعی منطقه آسیای جنوب غربی.
- مرجعیت علمی و کاربردی در یک یا دوشاخه این حوزه.
- خوداتکایی در فناوری‌های حیاتی مرتبط با هوش مصنوعی.
- رشد و جهش سریع در توسعه این فناوری و دستیابی به لایه‌های عمیق.
- ورود در قلمروهای اولویت‌دار و نوآوری بر پایه فناوری.
- داشتن حداقل سه آزمایشگاه تحقیقاتی بزرگ‌مقیاس.
- ارائه دو مدل کامل هوشمندسازی در صنعت
- داشتن یک یا دو بازیگر بزرگ برای سرویس‌دهی خدمات هوش مصنوعی.
- ظرفیت‌سازی، توانمندسازی، مهارت‌آموزی و بازتنظیم ساختار نیروی کار.
- نقش‌آفرینی فعال در تعاملات علمی، آموزشی، فناورانه با اولویت کشورهای همسو.
- نتایج
- معیارهای سند ملی.
- تحقق برنامه هفتم توسعه در بخش‌های گوناگون.
- افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی و درآمدزایی قابل توجه از هوش مصنوعی.
- خودکفایی در افق ۱۰ ساله در سخت‌افزار.
- یک دستاورد شاخص در علم هوش مصنوعی (برای مثال: ارائه مدل بنیادی جدیدی در سطح جهان).

ایفای نقش مناسب و تبدیل شدن به کشوری که به ایده‌های نو در حوزه هوش مصنوعی در دانش یا به‌کارگیری آن شناخته می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تهیه برنامه راهبردی برای توسعه هوش مصنوعی با تمرکز بر یک دو حوزه اصلی در کشور و ابلاغ به دانشگاه‌ها و آزمایشگاه‌های مختلف.

هماهنگی کامل بین نهادهای حاکمیتی، بخش خصوصی و مراکز علمی در توسعه این فناوری.

ایجاد یک یا چند مرکز مطالعات راهبردی و آزمایشگاه ملی برای مطالعه متمرکز و تخصصی بر لایه‌های بنیادین توسعه این فناوری با هدف دستیابی به مسیرهای جایگزین و میانبر در کشور.

ضرورت توجه به استقلال فناوریانه در حوزه‌های حیاتی و کاهش وابستگی‌های خارجی و همکاری‌های بین‌المللی با کشورهای با منافع همسو در زمینه‌هایی که استقلال کشور در کوتاه‌مدت در آن ممکن نیست.

توسعه رشته‌های میان‌رشته‌ای هوش

براساس موارد فوق، ظرفیت‌های کشور در قالب موارد زیر شناسایی و بیان شد:

- ظرفیت نیروی انسانی.
- ظرفیت نهادی.

- ظرفیت ارتباطات منطقه‌ای و بین‌المللی.
- ظرفیت سرمایه‌گذاری.
- ظرفیت زیست‌بوم نوآوری.
- ظرفیت زیرساختی کشور.

مصنوعی در دانشگاه‌ها.

توسعه زیرساخت‌های بنیادین هوش مصنوعی مانند حکمرانی داده یا پلتفرم‌های هوش مصنوعی.

هدایت سرمایه‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری‌ها به سمت محصولات راهبردی و برآمده از رصد ظرفیت‌ها و افق توسعه کشور.

توجه به تجربه چندساله کشور در زمینه حمایت از توسعه نوآوری، شرکت‌ها، محصولات دانش‌بنیان و بازنگری در رویه‌های ناصحیح.



تعبیه سازوکارهای هدایت سرمایه‌های داخلی به سمت سرمایه‌گذاری دانش‌بنیان و فناوری‌های نوین.

فعال‌سازی دیپلماسی عمومی کشور به سمت همکاری با کشورهای همسو و پیشرفته با ایجاد دستور کارها، تفاهم‌نامه‌ها و منافع مشترک.

هدایت نخبگان و استعدادهای علمی به سمت این فناوری با تدابیری مانند بورسیه‌های شغلی، حمایت‌های تحصیلی، معافیت‌های سربازی و مشوق‌های برگشت نخبگان این حوزه به کشور و شبکه‌سازی و توانمندسازی استعدادها.

نگرش تخصصی به حوزه خط‌مشی‌گذاری و سرمایه‌گذاری و اجرا در رابطه با این فناوری مهم و کنترل اقدامات ناآگاهانه و صرفاً نمایشی بخش‌های مختلف حاکمیت در این حوزه.

درآمدی بر مفهوم‌شناسی و بررسی تجارب جهانی در حکمرانی باز و ارائه توصیه‌هایی برای نظام حکمرانی و قانونگذاری

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20963](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20963)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۹۶۳
۱۴۰۴/۰۶/۲۳

بیان / شرح مسئله

حکومت باز مفهومی است که مبتنی بر شفافیت حکومت، استفاده حداکثری از ظرفیت شهروندان و انتشار داده‌های حکومتی است. از مهم‌ترین بخش‌های تحقق این مفهوم انتشار داده توسط حکومت است. البته رعایت استانداردهای انتشار داده در این زمینه از اهمیت بالایی برخوردار است و صرفاً در دسترس قرار دادن اطلاعات در صورت‌هایی مثل تصویر و... که امکان

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حکومت باز از سازوکارهای جمع‌سپاری استفاده می‌کند. به این صورت که تمام ذی‌نفعان از جمله سازمان‌های دولتی، بخش خصوصی و شهروندان می‌توانند از طریق سازوکارهای حکومت باز به بهبود کیفیت

کشورهای مختلف بر بستر سامانه‌های داده باز صورت می‌پذیرد که از این طریق امکان هم‌افزایی میان استفاده‌کنندگان داده و دستگاه‌های حکومتی فراهم می‌شود. فوایدی که از حکومت باز متصور است، عبارت‌اند از: شفافیت و اطلاع‌رسانی، مشارکت مردم، پاسخ‌گویی حکومت، امکان‌پذیر کردن ارزیابی مردمی، ایجاد ارزش افزوده اقتصادی و اجتماعی و تسهیل نوآوری.

پردازش روی آن دشوار است، نمی‌تواند اهداف حکومت باز را، که نظارت بر بخش دولتی و ایجاد ارزش افزوده از داده‌های حکومتی است، محقق کند. شکل‌گیری داده‌های متصل می‌تواند زمینه دستیابی به بینش‌های مؤثر در خصوص داده‌ها را فراهم آورد و زمینه اقدامات هوشمندانه و مبتنی بر داده از طریق حکومت را فراهم کند. امروزه انتشار داده‌های حکومتی در

بهره‌برداری از داده‌ها^۸ و مراقبت از داده‌ها^۹. طبق نظرسنجی صورت‌گرفته توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مهم‌ترین دستاورد حکومت باز بهبود شفافیت بخش دولتی است.

ارائه خدمات دولتی کمک کنند. چرخه عمر داده‌های باز حکومتی شامل ۹ گام است که عبارت‌اند از: خلق داده^۱، انتخاب داده‌ها^۲، هم‌گن‌سازی داده‌ها^۳، انتشار داده‌ها^۴، اتصال داده‌ها^۵، کشف داده‌ها^۶، کاوش داده‌ها^۷

1. Data Creation.
2. Data Selection.
3. Data Harmonisation.
4. Data Publishing.
5. Data Interlinking.
6. Data Discovery.
7. Data Exploration.
8. Data Exploitation.
9. Data Curation.

■ تقریباً نیمی از کشورها استراتژی واحد حکومت باز در سطح ملی دارند و مابقی به برنامه‌های عملیاتی غیریکپارچه بسنده کرده‌اند.

■ اصلاحات مرتبط با حکومت باز برپایه قوانین اساسی ملی، قانون مشارکت شهروندان، قانون دسترسی به اطلاعات، قانون اسناد ملی،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ مهم‌ترین پیش‌نیاز شکل‌گیری حکومت باز انتشار مناسب داده‌های حکومتی مبتنی بر قالب‌های استاندارد است. لذا به‌منظور بهره‌مندی از فواید داده باز در اولین گام حکومت باید داده‌های خود را به‌صورت ماشین‌خوان و در قالب‌های استاندارد بر بستر سامانه‌های داده‌باز حکومتی منتشر کند.

■ اشاعه فرهنگ مبتنی بر ترویج اطلاعات در دستگاه‌های حکومتی و تلاش برای تغییر دیدگاه نسبت به انتشار اطلاعات حکومتی به‌عنوان تهدید به نگاه مبتنی بر فرصت و آگاه کردن کارکنان دولت از فواید انتشار داده‌های حکومتی و تجربه‌های موفق سایر کشورها در این زمینه. همچنین گاهی مشکلات ساختاری موجب جلوگیری از انتشار داده‌های حکومتی می‌شود. در صورتی که سیاست انتشار داده برای حکومت باید دارای موضوعیت باشد، لازم است این مشکلات شناسایی و حل شوند.

■ ارزیابی جدی عملکرد انتشار داده دستگاه‌های مختلف حکومتی و وجود مشوق‌ها و بازدارنده‌های جدی به‌منظور انتشار داده‌های حکومتی.

قانون شفافیت و... صورت می‌پذیرد.

■ تقریباً ۸۵ درصد کشورها دفترهای مشخصی را به‌منظور هماهنگی پروژه‌های حکومت باز تأسیس کرده‌اند.

به‌منظور پیاده‌سازی مناسب حکومت باز باید بودجه مناسب به این حوزه تخصیص یابد که طبق بررسی صورت گرفته، بیشتر بودجه

تخصیص یافته در قالب تأمین مالی پروژه‌های مرتبط با حکومت باز انجام شده است.

■ تقریباً نیمی از کشورها سازوکارهای حکومت باز را ارزیابی می‌کنند؛ اما بیشتر این کشورها (۷۰ درصد) ارزیابی خود را از طریق فرایندهایی معمول ارزیابی انجام می‌دهند که در نهادها فعال است.

همچنین از یک سامانه تلفنی برای ارائه مشاوره به شهروندان استفاده کرد.

■ یکی از چالش‌های اصلی حفظ کیفیت داده‌های منتشر شده تأمین مالی است. تمیز کردن و رعایت استانداردهای مرتبط با داده‌ها نیازمند صرف وقت و هزینه است که این امر مانعی در برابر انتشار اطلاعات است. به‌منظور رفع این مسئله می‌توان از پویش تأمین مالی استفاده کرد، در ازای ارائه داده‌ها هزینه دریافت کرد یا داده‌ها را در اختیار طرف سومی در بخش خصوصی قرار داد تا مبتنی بر یک مدل کسب‌وکار ضمن رساندن داده‌ها به سطح استانداردهای بین‌المللی، تأمین مالی مورد نیاز را نیز انجام دهد.

■ با توجه به تجربه سایر کشورها در این زمینه، تأسیس دفترهای افقی به‌منظور هماهنگی پیاده‌سازی حکمرانی باز در بخش‌های مختلف نظام حکمرانی می‌تواند منجر به اثربخشی بیشتر این اقدامات شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود تا در ایران هم با بهره‌گیری از تجربیات جهانی این حوزه به ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده به این منظور پرداخته شود.

■ انتشار داده‌های باز محلی در سطح استانی و شهر و بهره‌مندی از فواید منتج از ارزش افزوده این داده‌ها. همان‌طور که در ادبیات پژوهشی مشخص است، بسیاری از اقدامات مثبت حکومت باز در سطح جهانی نخستین بار در سطح محلی انجام شده و پس آن برای حل مشکلات در مقیاس گسترده‌تر مورد استفاده قرار گرفته است.

■ بازبینی و اصلاح قوانین کشور بر مبنای تطابق با مبانی حکومت باز. به‌نظر می‌رسد که ارائه فقط یک قانون نمی‌تواند رویکرد حکومت باز را در کل کشور پیاده‌سازی کند و لازم است تا تدابیر لازم در سطح کل قوانین کشور به‌صورت رویکردی یکپارچه اعمال شود. قوانینی مانند قانون مشارکت شهروندان، قانون دسترسی به اطلاعات، قانون اسناد ملی، قانون شفافیت، قوانین سطوح پایین‌تر شامل مقررات بخشنه‌ها و... بستری می‌تواند که می‌توانند به تحقق حکومت باز کمک کنند.

■ آگاه‌سازی عمومی به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های حکومت باز توسط شهروندان. به‌این‌منظور می‌توان آموزش‌های لازم را در قالب‌های مختلف به شهروندان ارائه داد و

حکمرانی هوش مصنوعی (۸):

هوش مصنوعی توضیح‌پذیر و نقش آن در ورود

فناوری هوش مصنوعی به بخش عمومی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20968](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20968)



بیان / شرح مسئله

امروزه فناوری هوش مصنوعی برای هیچ فردی ناآشنا نیست. پس از توسعه مدل‌های زبانی بزرگ و شاخه هوش مصنوعی مولد و ارائه چت‌بات‌هایی مانند چت جی‌پی‌تی و جمینی و تولید تصاویر و فیلم و خدمات متعدد دیگر توسط سامانه‌های مبتنی بر هوش مصنوعی، در حال حاضر کمتر کسی است که با این فناوری مواجهه نداشته باشد. این حوزه به شکل روزافزون در جنبه‌های مختلف زندگی روزمره وارد شده و بر اقدامات و تصمیم‌گیری‌ها در بخش‌های گوناگون تأثیر گذاشته است. نقطه قوت این فناوری که موجب تحولات گسترده و روزافزون شده، قابلیت یادگیرندگی، هوشمندی، خودمختاری و تصمیم‌گیری است که در بسیاری از حوزه‌ها، نتایج جذاب

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش پس از معرفی این شاخه نوین، بیان می‌کند که برخلاف مدل‌های معمول هوش مصنوعی که عملکرد داخلی آنها نامشخص و نامفهوم بوده، هوش مصنوعی

و از مسیر و طریقی ویژه به‌نحوی که الزامات بیان شده را تضمین کند، پیگیری شود. این گزارش به هوش مصنوعی توضیح‌پذیر که شاخه‌ای نوین در حوزه علوم هوش مصنوعی است و بر شفافیت و قابل فهم بودن عملکرد مدل‌های هوش مصنوعی تمرکز دارد، خواهد پرداخت و این شاخه را به‌عنوان دریچه ورود فناوری هوش مصنوعی به بخش عمومی معرفی خواهد کرد. هدف هوش مصنوعی توضیح‌پذیر این است که به کاربران اجازه درک اینکه یک مدل هوش مصنوعی چگونه به یک نتیجه خاص رسیده است را بدهد. این امر به‌ویژه در حوزه‌هایی که تصمیمات مدل‌ها می‌تواند تأثیرات قابل توجهی بر زندگی انسان‌ها داشته باشد، مانند پزشکی، مالی و حقوق، بسیار مهم است.

توضیح‌پذیری ممکن است بسته به زمینه یا مخاطب خاص، قابل تغییر باشد. توضیح‌پذیری می‌تواند دستاوردهای متعددی داشته باشد. مانند:

و خارق‌العاده‌ای ایجاد کرده است. امروزه در بخش عمومی نیز در حوزه‌هایی مانند پزشکی و سلامت، حمل‌ونقل، حقوق، مالی و بانکی و... نمونه‌هایی از ورود فناوری هوش مصنوعی قابل مشاهده است. باین حال ورود این فناوری به بخش عمومی نیازمند دقت و احتیاط ویژه است. هرگونه تصمیم‌گیری و اقدام در این بخش، مستلزم تضمین شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، رعایت قوانین و مقررات، اقناع عمومی نسبت به تصمیم‌های اتخاذ شده و اطمینان از نتایج تصمیم‌ها است. علاوه بر این تنوع مسائل و تخصص‌های مورد نیاز در این بخش نیز بر پیچیدگی این شرایط افزوده است. بنابراین ورود فناوری هوش مصنوعی به بخش عمومی مانند بخش خصوصی و تجاری نیست، بلکه ضروری است با ملاحظات خاص

توضیح‌پذیر بر ایجاد سیستم‌هایی متمرکز است که قادر به ارائه توضیحات واضح و قابل درک برای انسان‌ها درباره نحوه رسیدن به نتایج خود هستند. هرچند مفهوم و الزامات

توانمندسازی افراد برای مقابله با پیامد منفی تصمیم‌گیری خودکار؛
 ارتقای پذیرش نتایج تصمیمات خودکار با فهم شیوه حصول نتایج و انتخاب آگاهانه آنها؛
 آشکارسازی تهدیدات احتمالی و محافظت از آسیب‌پذیری‌های امنیتی؛
 ایجاد زمینه ادغام الگوریتم‌ها با ارزش‌های انسانی؛
 ارتقای استانداردهای صنعت برای توسعه محصولات مبتنی بر هوش مصنوعی؛
 شناخت نقاط ضعف الگوریتم‌ها و امکان ارتقای آنها؛
 امکان شهود ایده‌های جدید براساس عملکرد الگوریتم‌ها؛
 امکان تحقق حق توضیح برای شهروندان در هنگام استفاده از داده‌هایشان.
 به‌کارگیری فناوری هوش مصنوعی در بخش عمومی اگر با الزام توضیح‌پذیری و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نظر به اهمیت و دستاوردهای هوش مصنوعی توضیح‌پذیر و همچنین اهمیت بهره‌مندی از ظرفیت فناوری هوش مصنوعی در بخش‌های مختلف و به‌طور خاص بخش عمومی، توصیه‌های زیر پیشنهاد می‌شود:
 الزام سیستم‌های هوش مصنوعی مورد استفاده در بخش‌های مهم و عمومی به تحقق درجاتی از توضیح‌پذیری و ایجاد چارچوب‌های قانونی و اخلاقی؛
 ایجاد استانداردها و پروتکل‌هایی برای ارزیابی و تضمین کیفیت سیستم‌های هوش مصنوعی توضیح‌پذیر به همراه سازوکارهای نظارتی مناسب در دستگاه‌های مربوطه مانند

با رعایت این ویژگی محقق شود، می‌تواند شرایط و ملاحظات تصمیم‌گیری در این بخش از جمله شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، رعایت قوانین و مقررات، اقناع عمومی نسبت به تصمیم‌های اتخاذ شده، اطمینان از نتایج تصمیم‌ها را تضمین کرده و به ارتقای کارآمدی بخش عمومی منجر شود. در غیر این صورت، عدم سازگاری ویژگی‌های تصمیمات خودکار و الگوریتمی، یا موجب آسیب رساندن به ارزش‌های عمومی مانند شفافیت و پاسخ‌گویی و حتی سوءاستفاده احتمالی افراد شده، یا بر اثر مقاومت و واپس زدن این فناوری، بخش عمومی از ظرفیت بالقوه این فناوری نوین بی‌بهره خواهد شد.
 هوش مصنوعی توضیح‌پذیر می‌تواند کاربردهای متعددی در بخش‌های مختلف مانند بهداشت و درمان، مالی و اقتصادی،

حقوقی، حمل‌ونقل، وسایل نقلیه خودران، آموزش، رسانه و سرگرمی، خرده‌فروشی و مدیریت منابع انسانی داشته باشد. همچنین امکان تصمیم‌پذیری، ارتقای امنیت الگوریتم‌ها و استحکام الگوریتمی از دستاوردهای جانبی توجه به توضیح‌پذیری در الگوریتم‌هاست. در ضمن توجه به این شاخه از هوش مصنوعی و توسعه آن می‌تواند در بلندمدت منجر به افزایش اعتماد به هوش مصنوعی، بهبود تصمیم‌گیری‌ها و تحقق هوش مصنوعی اخلاقی و عادلانه و رشد اقتصادی و نوآوری در سطح جامعه بشود.
 شایان ذکر است که توسعه این شاخه از هوش مصنوعی با چالش‌هایی مانند چالش فنی و پیچیدگی بالا، توازن بین عملکرد و توضیح‌پذیری و عوامل انسانی و شناختی مواجه بوده که ضروری است مدنظر قرار گیرند.

برای افزایش آگاهی و درک فناوری‌های هوش مصنوعی و پرداختن به نیازها و ترجیحات متنوع کاربران مختلف و افزایش آگاهی آنها با هدف افزایش تقاضا برای راه‌حل‌های شفاف هوش مصنوعی؛
 حمایت از نوآوری ایجاد مشوق‌ها و تسهیلات مالی برای شرکت‌های نوپا و کارآفرینان در حوزه هوش مصنوعی توضیح‌پذیر؛
 در نظر داشتن رویکردی قابل انعطاف و آینده‌نگر در حوزه اسناد و قوانین مرتبط با فناوری هوش مصنوعی جهت ارتقای ظرفیت تطبیق با توسعه روزافزون این فناوری و مسائل مربوطه.

سازمان ملی استاندارد؛
 تشویق به پذیرش استانداردهای توضیح‌پذیری در بخش صنعتی و ایجاد نهادهای نظارتی یا کمیته‌های تخصصی ناظر در بخش خصوصی؛
 قرار دادن تسهیلات و بودجه برای تحقیق و توسعه در زمینه توضیح‌پذیری الگوریتم‌ها و مدل‌ها بالاخص در تحقیقات بین‌رشته‌ای در حوزه‌های علوم شناختی، روان‌شناسی، علوم رایانه و هوش مصنوعی در بخش دانشگاهی و پژوهشگاهی؛
 تسهیل برنامه‌های آموزشی برای قانونگذاران، توسعه‌دهندگان و عموم مردم

سلسله گزارش‌های نوآوری پارلمانی (۳): طومار الکترونیک

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20976](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20976)



بیان / شرح مسئله

طومارهای الکترونیک به عنوان یکی از ابزارهای نوین در حوزه دموکراسی الکترونیک، نقشی کلیدی در تسهیل و گسترش مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری و قانونگذاری ایفا می‌کنند. سکوهای طومار الکترونیک به شهروندان امکان می‌دهند تا نظرها، پیشنهادهای و اعتراض‌هایشان را به شکلی سازمان‌یافته و جمعی به نهادهای حاکمیتی و تصمیم‌گیر منتقل کنند. چنین سکوهایی، در صورت طراحی مناسب، می‌توانند نقشی دوگانه ایفا کنند: از یک سو به توانمندسازی جامعه مدنی و گسترش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در راستای تقویت ظرفیت بهره‌گیری از طومارهای الکترونیک متناسب با ساختار حقوقی و نهادهای جمهوری اسلامی ایران، این گزارش با رویکردی تطبیقی به بررسی تجربیات جهانی پرداخته است. در مرحله نخست، پانزده سکوی مختلف که در سطوح ملی و بین‌المللی فعالیت داشتند، مورد شناسایی و مطالعه مقدماتی قرار گرفتند. از

مشارکت عمومی یاری رسانند و از سوی دیگر به افزایش پاسخ‌گویی و شفافیت نهادهای حاکمیتی منجر شوند. با این حال، طومارهای الکترونیک بدون چالش نیستند. یکی از چالش‌های عمده‌ای که این سکوها با آن مواجه‌اند، خطر تقلیل آنها به ابزاری صرفاً فنی و در نظر نگرفتن پیچیدگی‌های ذاتی آن است که چنین رویکردی نه تنها به تضعیف اثربخشی آن منجر می‌شود، بلکه می‌تواند اعتماد عمومی به این شیوه از مشارکت را نیز با آسیب‌های جدی مواجه کند.

میان آنها، پنج نمونه به دلیل تنوع ساختاری، گوناگونی در نحوه ارتباط با نهادهای تصمیم‌گیر و تفاوت در سطح اثرگذاری، برای تحلیل تفصیلی انتخاب شدند. این سکوها از منظر مجموعه‌ای از شاخص‌های عملکردی و ساختاری مورد تحلیل قرار گرفتند. شاخص‌هایی نظیر سازوکار ثبت‌نام و احراز هویت کاربران، فرایند

بنابراین طراحی چنین سکوهایی نیازمند توجه به فرم، زیرساخت حقوقی، تعامل مؤثر با حاکمیت و ایجاد سازوکارهای اعتمادساز است. این گزارش با مرور نمونه‌های داخلی و بین‌المللی، تلاش دارد ویژگی‌ها، فرصت‌ها و چالش‌های این ابزار را شناسایی کند و از این رهگذر، زمینه را برای بهره‌گیری مؤثرتر از آنها در ساختارهای حکمرانی فراهم آورد. در این مسیر، بستر حقوقی و نهادهای جمهوری اسلامی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است تا امکان انطباق این تجربه‌ها با شرایط بومی سنجیده شود.

ایجاد و امضای طومار، شیوه‌های اطلاع‌رسانی و تعامل با مخاطبان، معیارهای حدنصاب امضا و نحوه پیگیری طومارها، قابلیت‌های آماری و گزارش‌دهی، امنیت اطلاعات و حریم خصوصی، رابط و تجربه کاربری و همچنین نحوه اتصال به نهادهای رسمی تصمیم‌گیر در این ارزیابی لحاظ شده‌اند. یکی از وجوه تمایز قابل توجه میان سکوهای بررسی شده، در

نوع ارتباط آنها با نهادهای تصمیم‌گیر است. برخی سکوها به صورت رسمی و با پشتیبانی مستقیم نهادهای حاکمیتی راه‌اندازی شده‌اند؛ در حالی که برخی دیگر در بخش خصوصی توسعه یافته‌اند و به شکل مستقل فعالیت می‌کنند. این تفاوت، بر مواردی مانند سطوح تعامل، میزان پاسخ‌گویی، ضمانت‌اجرائی و دامنه موضوعات مطرح شده اثرگذار است. به طور کلی، تحلیل مؤلفه‌ها و الگوهای مدیریتی نشان داد که سکوها از حیث طراحی، ظرفیت‌ها و سازوکارها تنوع چشمگیری دارند؛ به گونه‌ای که می‌توان از هر یک از این تجارب، بسته به ترجیحات و اولویت‌های کشورها، بهره‌برداری متناسب داشت.

با این حال، موفقیت یک سکوی طومار الکترونیک صرفاً تابع طراحی فنی یا نهادهای آن نیست، بلکه در نسبت تنگاتنگ با بسترهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی هر کشور معنا پیدا می‌کند. در عصر دیجیتال، هر چند این سکوها می‌توانند امکان مشارکت جمعی و تعامل مستقیم‌تر

میان جامعه مدنی و نهادهای تصمیم‌گیر را فراهم آورند، صرف دیجیتالی شدن ابزار مشارکتی، تضمینی برای موفقیت آن نیست. درک ناکافی از پیچیدگی‌های نهادی، انتظارات غیرواقع‌بینانه از کارکرد فناوری و نادیده گرفتن الزامات حقوقی و اجتماعی، می‌تواند این ابزار را به محصولی کم‌اثر یا حتی زیان‌بخش تبدیل کند. در بسیاری از موارد، ساده‌انگاری در مواجهه با طومارهای الکترونیک، به طراحی‌هایی منجر شده است که نه تنها در تحقق اهداف مشارکت‌جویانه ناکام بوده‌اند، بلکه با تضعیف اعتماد عمومی به نوعی ضدتبلیغ برای مشارکت دیجیتال بدل شده‌اند.

در ایران نیز طی سال‌های اخیر تجربه‌هایی در این زمینه شکل گرفته است که می‌توانند با بهره‌گیری از الگوهای موفق جهانی، توسعه و بهبود یابند. سکوی کارزار که به همت بخش خصوصی راه‌اندازی شده، موفق شده است مشارکت چشمگیری را در موضوعات متنوع اجتماعی و اقتصادی

جلب کند. طراحی سازوکارهایی برای ایجاد ارتباط مؤثر و نظام‌مند با نهادهای تصمیم‌گیر، می‌تواند ظرفیت این سکو را برای اثرگذاری واقعی افزایش دهد. همچنین فارس‌من با اتکا به رسانه‌ای پرمخاطب، امکان انعکاس مطالبات عمومی را فراهم کرده است. ارتقای قابلیت‌های پیگیری مطالبات مردمی از جمله اقداماتی است که می‌تواند نقش این سکو را به عنوان ابزار مشارکت مردمی تقویت کند.

بررسی ظرفیت‌های حقوقی موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که زمینه‌های مناسبی برای توسعه ابزارهای مشارکتی نوین، از جمله طومار الکترونیک، فراهم است. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و برخی مواد قانونی موجود، امکان بهره‌گیری از این ابزارها را در چارچوب قانون فراهم کرده‌اند. در چنین بستری، بازطراحی و تقویت این سکوها با توجه به ظرفیت‌های حقوقی، فنی، نهادی و اجتماعی موجود، می‌تواند به توسعه مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری کمک شایانی کند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس یافته‌های گزارش، سه مسیر راهبردی برای بهره‌گیری مؤثر از طومارهای الکترونیک در فرایند قانونگذاری و نظارت پیشنهاد می‌شود: نخست پیشنهاد همکاری مجلس شورای اسلامی با سکوهایی بخش خصوصی است که این همکاری نیازمند تدوین دستورالعمل‌ها و چارچوب‌های مشخص توسط نهادهای مرتبط، مانند هیئت رئیسه مجلس و کمیسیون اصل (۹۰) است. مرکز نوآوری قوه مقننه به عنوان

حلقه واسطه مجلس شورای اسلامی بازبست‌بوم فناوری و نوآوری می‌تواند تسهیل‌گر این مهم باشد. دوم، در صورت تمایل مجلس شورای اسلامی به ایجاد سکوی اختصاصی طومار الکترونیک، چنین سکویی نباید به ابزار فنی ساده‌ای تقلیل یابد و نیازمند طراحی شفاف و مبتنی بر اعتماد عمومی است. همچنین این سکو باید فضایی برای تبادل نظر سازنده میان شهروندان ایجاد کند تا مشارکت جمعی تقویت

یابد. سوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به عنوان نهادی مشورتی و تخصصی می‌تواند تأثیر چشمگیری در بهبود کیفیت طومارها داشته باشد. همچنین مرکز پژوهش‌ها می‌تواند نقش کلیدی در ارائه چارچوب‌های قانونی و تنظیم روابط حقوقی برای همکاری مجلس با سکوهایی طومار الکترونیک داشته باشد تا این ابزارها به شکل مؤثری در فرایندهای قانونگذاری و نظارت به کار گرفته شوند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی