

پژوهشنامه پایت

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



آبان ماه سال ۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۱۲۹۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۸

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست مطالب

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۲	سند پشتیبان روش محاسبه خط فقر.....
۱۴	اظهار نظر در خصوص مصوبه کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی درباره «طرح اصلاح قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها».....
۱۶	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور (حذف ۴ صفر از پول ملی)».....
۱۸	پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهانه (شهریورماه ۱۴۰۴).....
۲۰	پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در مهرماه سال ۱۴۰۴، بخش صنعت و معدن.....
۲۲	مروری بر مفهوم و روش‌های اندازه‌گیری تورم هسته.....
۲۴	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴.....

دفتر مطالعات بخش عمومی



۲۶	بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مؤسسه PMI با مقرره‌های مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی (۱): مدیریت سبد برنامه‌های (Portfolio) و طرح (Program).....
۲۸	شناسایی مناطق محروم (۲): سیر تطور طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران.....
۳۰	بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳.....
۳۲	گزارش نظارتی طرح کالبرگ الکترونیک (۲): عملکرد طرح از منظر تطبیق با قوانین، رضایت عمومی و چالش‌های اجرایی.....



فهرست مطالب



دفتر مطالعات زیربنایی

- اظهار نظر کارشناسی درباره: «آیین نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ایمنی غذایی» ۳۴
- ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ماه ۱۴۰۴: فصل ۱۲- گذر و اقتصاد دریامحور ۳۶
- ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱۱- توسعه مسکن ۳۸
- ظرفیت‌های همکاری منطقه‌ای در حوزه تغییر اقلیم ۴۰
- گزارش نظارتی مدیریت پسماند شهرهای شمالی ناظر بر بند «ث» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه کشور ۴۲
- رویکردهای تقنینی پایدار حفاظت از رودخانه‌ها در مقابل آلودگی با تمرکز بر نقش قوانین موفق جهانی ۴۴
- بسته راهبردی الزامات اجرایی شدن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی با تأکید بر بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه ۴۶
- گزارش نظارتی در خصوص مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ناظر بر ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۴۸
- گزارش نظارتی پایش شاخص‌های کلان محیط زیستی ایران ۵۰
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» ۵۲



دفتر مطالعات انرژی

- ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۹- انرژی ۵۴
- ارزیابی «سنج‌های عملکردی ارتقای نظام پژوهش، فناوری و نوآوری» بر مبنای برنامه هفتم پیشرفت ۵۶



فهرست مطالب

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- ۵۸ مطالعه تطبیقی نقش نظام آموزش عالی در اشتغال پذیری و ورود به‌هنگام جوانان به بازار کار.
- ۶۰ مطالعه و بررسی نقش آفرینی نظام آموزش عالی در اشتغال پذیری و ورود به‌هنگام جوانان به بازار کار
- آسیب‌شناسی اجرای ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با موضوع سامانه برخط به‌منظور معرفی و صدور شناسه ویژه
- ۶۲ برای مادران دارای سه فرزند یا بیشتر و حمایت فرهنگی از آنها.
- ۶۴ بررسی چالش‌های استرداد اموال فرهنگی تاریخی کشور.

دفتر مطالعات اجتماعی



- ۶۶ ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱۸ - سیاست داخلی و ارتقای سلامت.
- ۶۸ ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱۴ - ارتقای نظام سلامت
- ۷۰ سلسله‌گزارش‌های تحلیل و شبیه‌سازی سیستمی (۴): تحلیل دینامیکی آلودگی هوای کلان‌شهر تهران
- ۷۲ درس آموخته‌هایی از کسب‌وکار اجتماعی در دنیا: ارزیابی تأثیر و بازده اجتماعی.
- ۷۴ از هم‌بستگی دفاعی تا سرمایه اجتماعی پایدار: بایسته‌های حفظ سرمایه اجتماعی پس از جنگ



فهرست مطالب

دفتر مطالعات سیاسی



- ۷۶ بررسی شیوه‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها با استناد به الگوهای جهانی
- ۷۸ سازوکار ورود احزاب سیاسی به قوای مقننه و مجریه (۱): مطالعه موردی آلمان

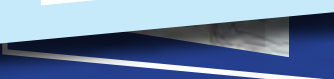


فهرست مطالب



دفتر مطالعات مدیریت

- ۸۰ بررسی رابطه اداره و سیاست در ایران: واکاوی مفاهیم، تاریخچه و شواهد
 گزارش نظارتی ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص اجرای مصوبه منشور اخلاق حرفه‌ای
- ۸۲ کارگزاران نظام
 اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد
 به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی» ۸۶



فهرست مطالب

دفتر مطالعات حکمرانی



۸۸ حکمرانی هوش مصنوعی (۹): ضرورت نهاد راهبر هوش مصنوعی در کشور و پیشنهاد ساختار عملیاتی

۹۰ «شبکه‌های تنظیم‌گری و حکمرانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

۹۲ در آمدی بر استعاره‌ها در حکمرانی

ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران (فراترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی)

۹۴ تصویر نظم جدید جهانی مبتنی بر فناوری‌های نوپدید

۹۶



بیان / شرح مسئله

پیش‌نیاز هرگونه سیاستگذاری یا تصمیم‌سازی، امکان سنجش کمی ابعاد مسئله و در ادامه بررسی تأثیرگذاری این سیاست‌هاست. با وجود اهمیت بالای محاسبه خط فقر و شناسایی ویژگی‌های گروه‌های فقیر و همچنین با وجود آنکه حمایت از فقرا و اجرای سیاست‌های حمایتی و برخورداری افراد از عدالت اقتصادی همواره از شعارهای سیاست‌گذاران اقتصادی در ایران بوده است، اما تا پیش از سال ۱۳۹۷ هیچ نهاد رسمی در کشور، سری زمانی خط فقر و شاخص‌های فقر را به‌طور عمومی منتشر نکرده و محاسبات صورت گرفته حول این متغیر معمولاً به‌صورت درون‌دستگاهی یا در

مطالعات آکادمیک و مقاله‌ها و پایان‌نامه‌های دانشگاهی انجام شده است. نقطه ضعف این نوع محاسبات این است که در طول زمان پیگیری نمی‌شوند و با توجه به پایه متفاوت محاسبات در هریک از مطالعات، نتایج آنها قابل مقایسه با یکدیگر نیست و سری زمانی پویا و قابل اعتمادی در اختیار نمی‌گذارد. با توجه به اهمیت موضوع و ضعف مراکز تحقیقاتی رسمی کشور در این زمینه، مطالعات مربوط به فقر از آبان سال ۱۳۹۶ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی آغاز شده و اولین گزارش مربوط به آن با عنوان «خط فقر ایران در سال ۱۳۹۵ و مروری بر روش محاسبه آن» در

آبان ۱۳۹۷ منتشر شد. در مطالعه مذکور که هدف اصلی آن ارائه یک روش قابل قبول برای محاسبه خط فقر و برآورد خط فقر برای سال‌های گذشته و آینده براساس آن روش بوده است، تلاش شد تا تمامی مراحل به‌صورت گام‌به‌گام و با جزئیات کامل توضیح داده شده تا رهنمونی برای دانشجویان و پژوهشگرانی باشد که بر روی فقر مطالعه می‌کنند. از آنجایی که خط فقر مرکز پژوهش‌های مجلس در حال حاضر به‌عنوان خط فقر رسمی کشور توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد، لازم است تا تبیین دقیقی از روش مورد استفاده صورت گیرد.

هدف این مطالعه برآورد خط فقر مطلق است و بنابراین در تمامی بخش‌های گزارش منظور از فقر، فقر مطلق خواهد بود. فقر مطلق را می‌توان ناتوانی در حداقل استاندارد زندگی یا ناتوانی در تأمین نیازهای اساسی خانوار تعریف کرد. فقر مطلق، عدم دسترسی به حداقل‌های معیشت در جامعه را بررسی کرده و تحت تأثیر توزیع درآمد در جامعه نیست. بدین معنا که افزایش یا کاهش درآمد سایر آحاد جامعه تفاوتی در تعریف فقر ندارد.

روش مورد استفاده در این مطالعه، همانند گزارش «خط فقر ایران در سال ۱۳۹۵ و مروری بر روش محاسبه آن» روش هزینه حداقل نیازهای اساسی تکراری است. در این روش یک سبد خوراکی به‌عنوان مرجع براساس مصرف خانوار در سال ۱۳۹۵ انتخاب می‌شود. این سبد در سطح ۲۱۰۰ کیلوکالری تمامی ریزمغذی‌ها (شامل ویتامین A، ریبوفلاوین، کلسیم، پروتئین و آهن) را نیز تأمین می‌کند. سپس هزینه دستیابی به این سبد برای فقرا براساس داده‌های موجود، استخراج

می‌شود. با مشخص شدن هزینه تأمین این سبد، خط فقر خوراکی به دست می‌آید. سپس با استفاده از معکوس ضریب انگل در حول و حوش خط فقر (سهام هزینه خوراکی از کل هزینه خانوار)، خط فقر کل تخمین زده می‌شود. منطق استفاده از ضریب انگل آن است که فرض می‌شود شخصی که هزینه خوراکش در محدوده خط فقر است، سایر هزینه‌هایش نیز متناسب با آن است. در این پژوهش، به‌جای برآورد خط فقر کشوری (شهری و روستایی)، ۱۲ خط فقر (۶ خط فقر شهری و ۶ خط فقر روستایی) محاسبه شده است. یکی از تفاوت‌های روش محاسبه خط فقر در گزارش کنونی نسبت به گزارش پیشین مرکز پژوهش‌ها، نحوه خوشه‌بندی است. در حالی که در روش قبلی نرخ فقر استانی حساسیت بالایی به خوشه‌بندی داشت، در این روش با لحاظ تغییراتی سعی شد تا از این حساسیت کاسته شود.

از جمله نوآوری‌های روش محاسبه خط فقر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دهک‌بندی حقیقی، محاسبه

کالری خارج از منزل در برآورد کالری دریافتی، ارائه روشی برای نحوه محاسبه هزینه کالاهای بادوام در هزینه کل خانوار، خوشه‌بندی و برخی موارد دیگر است که در طول گزارش به آنها پرداخته خواهد شد.

این مطالعه تنها به‌عنوان سند پشتیبان مطالعات فقر مرکز پژوهش‌ها بوده و همان‌طور که در ابتدا اشاره شد، مخاطب آن پژوهشگران، دانشجویان و علاقه‌مندان به حوزه مطالعات فقر است تا با بهره‌گیری از روش مورد نظر، بتوانند اولین گام در مطالعات فقر، یعنی محاسبه خط فقر را سریع‌تر طی کرده و تمرکز اصلی را بر مطالعات بعدی که از درجه اهمیت بالاتری برخوردار است قرار دهند. از این‌رو، ارائه نتایج محاسبات هدف این مطالعه نبوده و تنها برای درک بهتر روش، نتایج به‌صورت خلاصه برای سال ۱۴۰۰ ارائه می‌شود. هم‌زمان با این گزارش، نتایج سری زمانی برآورد خط فقر با استفاده از روش شرح داده شده، توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر خواهد شد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور استفاده از خط فقر مرکز پژوهش‌های مجلس که پیش از این نیز به‌عنوان خط رسمی کشور توسط وزارت رفاه منتشر شده است، پیشنهاد می‌شود تا در یک

همکاری سه‌جانبه بین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرکز آمار ایران و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خط فقر تولید شده که در این گزارش به تفصیل به

آن پرداخته شده است از درگاه مرکز آمار ایران قابل دستیابی برای عموم باشد.

اظهار نظر در خصوص مصوبه کمیسیون ویژه جهش و رونق
تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی درباره:
«طرح اصلاح قانون تامین مالی تولید و زیرساختها»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.20396](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.20396)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۲۹
۱۴۰۴/۰۸/۱۰



بیان / شرح مسئله

تامین مالی و سرمایه‌گذاری یکی از محورهای کلیدی اقتصاد و نظام مالی است. کارکرد اصلی نظام تامین مالی تسهیل در انتقال منابع مالی میان طرفین عرضه و تقاضای منابع مزبور است. همچنین توسعه نهادها و ابزارهای مالی باید بتواند ابعاد مخاطرات (ریسک‌ها) سرمایه‌گذاری را پوشش دهد. اصول و چارچوب‌های نظام مالی از جمله تامین مالی و سرمایه‌گذاری در لایه قوانین مورد تاکید مجلس‌ها قرار می‌گیرد. در ایران نیز قوانین متعددی به تامین مالی و سرمایه‌گذاری پرداخته است.

طرح اصلاح قانون تامین مالی یکی از طرح‌هایی است که در مجلس دوازدهم اعلام وصول شده است. براساس مصوبات کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی برخی احکام قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب سال ۱۴۰۴ را اصلاح کرده است. در برخی مصوبات، احکام الحاقی به قانون مزبور صورت پذیرفته است.



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ در این طرح، ۲۹ ماده به تصویب کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی رسیده است که ۱۱ ماده به اصلاح مواد متعددی از قانون تامین مالی تولید و زیرساخت مصوب سال ۱۴۰۲ پرداخته است و ۱۸ ماده در این اصلاحیه از جنس الحاق به قانون مزبور و سایر قوانین است.

■ ۴ مورد از ۱۱ مورد اصلاح قانون تامین مالی تولید، اصلاحات فنی، تسهیل در اجرا و اصلاح ارجاع به قانون است. مابقی احکام اصلاحی طرح، به دنبال توسعه و سرایت احکام قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها به بخش‌های مختلف نظام

اقتصادی و تولیدی بوده است.

■ ۱۸ ماده دیگر طرح اصلاح قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها ماهیت الحاق به قانون دارند. برخی از الحاقات مندرج در این طرح به قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها و برخی به سایر قوانین صورت گرفته است. ماهیت این الحاقات در چهار دسته تصمیم‌گیری در ساختار اقتصادی و مالی کشور (۳ ماده)، سرمایه‌گذاری و تامین مالی بخش‌های مختلف اقتصادی و تولید (۷ ماده)، مالیه شرکتی و بنگاه‌ها (۴ ماده)، اصلاح وضعیت مالی صنایع (۴ ماده) قابل تقسیم است.

■ در اصلاحیه قانون تامین مالی تولید

و زیرساخت‌ها، به طور مشخص فعالان و تولیدکنندگان دو صنعت نفت و گاز کشور و صنعت برق مورد حمایت قرار گرفته‌اند. این حمایت و تسهیل‌گری به دلیل ناترازی است که در این دو بخش احساس می‌شود. ■ ضروری است به این نکته توجه داشت که در برخی از احکام این مصوبه، مغایرت با قانون اساسی (اصل ۷۵) وجود دارد که لازم است تایید دولت در خصوص این احکام اخذ شود. همچنین برخی احکام واجد مغایرت با قانون برنامه هفتم پیشرفت است که ضروری است در رأی‌گیری نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مدنظر قرار گیرد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

جدول ذیل ترکیب نظرات مرکز پژوهش‌های اصلاح قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح را نشان می‌دهد:

جدول ۱. ترکیب نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح اصلاح قانون تامین مالی تولید و زیرساخت‌ها

کل مواد	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	تعداد ماده
۲۹	۹	۶	۱۴	
%۱۰۰	%۳۱	%۲۰	%۴۹	درصد

لذا متن طرح علی‌رغم دستاوردهای قابل توجه در حوزه تامین مالی، نیازمند اصلاح در حدود نیمی از مواد است و در صورت انجام این اصلاحات، تصویب کلیات طرح توصیه می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور (حذف ۴ صفر از پول ملی)»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21133](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21133)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۱۱۳۳
۱۴۰۴/۰۸/۱۷

بیان / شرح مسئله

که با تورم بالا و نبود اصلاحات اقتصادی بنیادین مواجه است، نه تنها نمی‌تواند منافع مورد انتظار نظیر ساده‌سازی محاسبات یا تقویت حیثیت پول ملی را محقق کند، بلکه ممکن است با ایجاد هزینه‌های اجرایی سنگین و افزایش انتظارات تورمی، به اقتصاد کشور آسیب برساند. تجربه جهانی نیز نشان‌دهنده موفقیت این سیاست تنها در شرایط همراهی با اصلاحات اقتصادی کلان است که در شرایط کنونی اقتصاد ایران چنین امری وجود ندارد.

پس از تأخیر حدود پنج سال، کمیسیون اقتصادی مجلس در تاریخ ۱۴۰۴/۵/۱۲ با اصلاحاتی شامل حفظ عنوان «ریال» به جای «تومان»، تغییر عبارت مورد ابهام شورای نگهبان به «تعهدات قانونی کشور» و الحاق به ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲، این لایحه را بازنگری کرد. با وجود این اصلاحات و به‌رغم رفع ابهام شورای نگهبان، گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد این سیاست در شرایط کنونی اقتصاد ایران،

لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور در سال ۱۳۹۸ با هدف حذف ۴ صفر از پول ملی و تغییر واحد پولی از «ریال» به «تومان» به منظور ساده‌سازی محاسبات مالی و بهبود حیثیت ظاهری پول ملی به مجلس ارائه شد. این لایحه در سال ۱۳۹۹ در صحن علنی مجلس تصویب گردید، اما شورای نگهبان به دلیل ابهام در معیارهای تعیین نرخ برابری پول خارجی با تومان (به‌ویژه اشاره به «تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول») آن را تأیید نکرد.

۱. نبود منفعت اقتصادی قابل توجه

حذف ۴ صفر در شرایط کنونی اقتصاد ایران، که محاسبات حسابداری آن هنوز بحرانی نشده و اصلاحات اقتصادی بنیادی در جریان نیست، فاقد منافع ملموس و قابل توجه است.

۲. هزینه‌های اجرایی بالا

تغییر استانداردها، جمع‌آوری اسکناس‌ها، یکپارچه‌سازی داده‌ها و اقناع‌سازی عمومی، هزینه‌های سنگینی به دولت تحمیل می‌کند که نه تنها در لایحه به تأمین بودجه آن توجهی نشده است بلکه مهم‌تر از آن، این هزینه‌ها هیچ منفعتی را برای اقتصاد ایجاد نخواهد کرد.

۳. غیرقابل دفاع بودن دلایل توجیهی

افت حیثیت پول ملی به ارزش واقعی و نه اعتباری آن وابسته است و مشکلات ارقام بزرگ هنوز بحرانی نیست؛ همچنین افزایش سرانه اسکناس نیز با انتشار اسکناس‌های درشت قابل مدیریت است و لذا دلایل توجیهی پیشنهاد لایحه منطقی به نظر نمی‌رسد.

۴. افزایش انتظارات تورمی

تجربه کشورهای ناموفق مانند زیمبابوه و ونزوئلا نشان می‌دهد که این سیاست بدون اصلاحات اقتصادی می‌تواند انتظارات تورمی را تشدید کند.

۵. عدم تناسب حذف ۴ صفر با حفظ «ریال»

حفظ عنوان «ریال» با حذف ۴ صفر باعث سردرگمی در محاسبات ذهنی آحاد اقتصادی می‌شود، زیرا با محاورات عمومی (تومان) ناسازگار است.

۶. عدم کارایی واحد «قران»

تعریف «قران» با ارزش ناچیز (۱۰۰ ریال جاری) در پرداخت‌های روزمره کاربردی ندارد و دشواری تبدیل اعداد را افزایش می‌دهد.

۷. ضعف اجرایی بانک مرکزی

تجربه ضعیف بانک مرکزی در مدیریت مناسب و درست انتظارات در سیاست‌های مشابه (مانند اصلاح قیمت بنزین) خطر افزایش هزینه‌ها از کانال انتظارات تورمی را تشدید می‌کند.

۸. بی‌توجهی به اصلاح قوانین مرتبط

(تنقیح)

اعداد و ارقام قوانین قبلی مبتنی بر «ریال جاری» نیاز به اصلاح دارند که در لایحه به آن توجهی نشده است.

۹. ابهام در تبصره «۱» و عدم ضرورت وجود این بند با وجود بند «الف» ماده

(۴۴) قانون بانک مرکزی

با وجود تعیین و تکلیف نظام ارزی کشور و همچنین نحوه تعیین نرخ ارز در بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی این تبصره ابهام‌برانگیز است. به نظر می‌آید که نگارندگان به دنبال این بودند تا مجرای قانونی برای تعیین دستوری نرخ ارز و تخطی از قانون ایجاد کنند که صریحاً در قانون بانک مرکزی و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، نظام ارزی «شناور مدیریت شده» تعیین شده است. ضروری است که جهت جلوگیری از ابهامات قانونی، تبصره «۱» حذف شود و یا آنکه به صورت «تبصره ۱»: ... و تعهدات قانونی کشور، با رعایت بند «الف» ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی اعلام می‌شود» تغییر پیدا کند.

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

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21137](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21137)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۱۳۷
۱۴۰۴/۰۸/۱۷



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 نمونه، مراجع

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

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، در شهریورماه ۱۴۰۴ رشد اقتصادی ماهانه کشور ۰/۸ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۱ درصد برآورد می‌شود. همچنین رشد اقتصادی به تفکیک فعالیت‌های عمده به شرح ذیل بوده است:

ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در شهریورماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل منفی ۳/۸ درصد رشد داشته است. برآوردهای انجام شده در این زمینه با توجه به آمارهای

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

■ ارزش‌افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در شهریورماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد منفی ۱/۶ درصدی داشته است.

■ ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در شهریورماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۱/۴ درصدی داشته است که

عمدتاً ناشی از رشد مثبت شاخص تولید صنایع بورسی در شهریورماه ۱۴۰۴ و رشد مثبت بخش آب، برق و گاز بوده است.

■ ارزش‌افزوده گروه خدمات در شهریورماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۴ درصدی داشته است. در شهریورماه بخش خدمات تحت‌تأثیر رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «حمل و نقل و انبارداری»، «اداره عمومی، دفاع و تأمین اجتماعی» و «املاک و مستغلات» بوده است.



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

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21140](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21140)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۱۱۴۰
۱۴۰۴/۰۸/۱۸



بیان / شرح مسئله

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است. شاخص تولید بخش صنعت به دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، به‌عنوان یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های صنعتی بوردی را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به‌روز، برای اقتصاد ایران که تحولات زیادی دارد؛ بیشتر خواهد بود. زیرا بازخورد شوک‌های وارده به اقتصاد ایران و واکنش‌های سیاستگذاران باید در تواتر کمتر از فصل مورد رصد قرار گیرد؛ این درحالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به‌صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.



طی مهرماه سال ۱۴۰۴، شاخص تولید بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۰/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۸/۱ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «دارو»، «فلزات پایه» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته فعالیت‌های «ماشین‌آلات و تجهیزات»، «سایر کانی غیرفلزی» و «چوب و کاغذ» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با

افزایش ۲/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۹ درصدی مواجه شده است. گفتنی است؛ طی مهرماه سال ۱۴۰۴، شاخص فروش بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۲/۳ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «دارو»، «کاشی و سرامیک» و «فلزات پایه» بیشترین سهم در افزایش شاخص فروش و رشته فعالیت‌های «ماشین‌آلات و تجهیزات»، «چوب و کاغذ» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش

شاخص فروش داشته‌اند. بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۲/۷ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۴/۷ درصدی مواجه شده است. در مهرماه سال ۱۴۰۴ نرخ رشد ماهیانه قیمت شرکت‌های صنعتی بورسی افزایش ۲/۴ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۵/۴ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۵۱/۵ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در مهرماه سال ۱۴۰۴ نسبت به ماه قبل ۴/۱ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۴۰/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد.



بیان / شرح مسئله

با توجه به روند فزاینده تورم در کشور و نقش حیاتی قیمت‌ها در رفاه و معیشت جامعه، «شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی» اهمیتی دوچندان در برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی و سیاسی کشور پیدا کرده است. این شاخص تغییرات قیمت کالاها و خدمات موجود در یک سبد ثابت از کالاها و خدمات مصرفی خانوارها را در یک دوره زمانی معین بررسی می‌کند. در تحولات تورمی، بخشی از تغییرات قیمت دائمی و بخشی دیگر موقتی و گذراست. از این رو، بانک‌های مرکزی و سیاستگذاران اقتصادی

بیان / شرح مسئله

بررسی ادبیات علمی و گزارش‌های بانک‌های مرکزی نشان می‌دهد که معیارهای مختلفی برای محاسبه تورم هسته ارائه شده است؛ اما هیچ شاخصی به‌عنوان گزینه برتر به‌طور قطعی شناسایی نشده است. علاوه بر این، مطالعات بیانگر این مطلب هستند که شاخص‌های تورم هسته، توانایی محدودی

می‌سازد. نکته مهم این است که تورم هسته برخلاف یا علیه تورم کل نیست؛ بلکه روند CPI را بدون تأثیر نوسانات گذرا تحلیل می‌کند. اهمیت این شاخص، به‌خصوص در زمان‌هایی که سیاست‌های کاهش تورم در دستور کار قرار دارد، بیشتر نمایان می‌شود. این گزارش ابتدا به بررسی مفهوم و روش‌های اندازه‌گیری تورم هسته پرداخته است و سپس شاخص‌های ارزیابی و انتخاب روش مناسب برای اندازه‌گیری تورم هسته در کشور را ارائه می‌کند.

به‌منظور اتخاذ سیاست‌های پولی مناسب، باید میان تغییرات پایدار و موقتی تمایز قائل شوند. در این راستا، مفهومی با عنوان «تورم هسته» معرفی شده که به‌عنوان شاخصی قابل سیاست‌گذاری و هدف‌گذاری، روند بلندمدت تورم را نشان می‌دهد. تورم هسته، در تعریف ساده، نوسانات ناشی از شوک‌های قیمتی را حذف کرده و تمرکز آن بر روندهای پایدارتر تورمی است. این شاخص نه‌تنها اثر تغییرات ارزش پول ملی را نشان می‌دهد؛ بلکه ضعف‌های موجود در سیاست‌های پولی کشور را نیز آشکار

در پیش‌بینی دقیق تورم دارند. اهم نکات حاصله به‌شرح زیر است:

الف) چالش‌های جدید در اندازه‌گیری تورم هسته

■ پیش از بحران کووید-۱۹ و جنگ روسیه و اوکراین، بسیاری از کشورها با شوک‌های عرضه جدی مواجه نبودند و بنابراین، روش

سنتی حذف اقلام غذایی و انرژی که برای محاسبه تورم هسته کارآمد بود؛ پس از این بحران‌ها، دقت و کارایی لازم خود را از دست داد. در نتیجه، روش‌های جایگزینی مانند روش پیراسته و شاخص روند هسته چندمتغیره (MCT) مورد توجه قرار گرفتند. این روش‌ها در شرایط شوک‌های

عرضه، تصویری شفاف‌تر از روند تورم ارائه می‌دهند.

■ براساس تحلیل‌های صندوق بین‌المللی پول (۲۰۲۱)، روش پیراسته با رویکرد نامتقارن، یکی از مناسب‌ترین روش‌ها برای اندازه‌گیری تورم هسته است. با این حال، این روش تنها نوسانات مقطعی قیمت را در نظر می‌گیرد. لذا به منظور رفع این محدودیت، صندوق بین‌المللی پول در گزارش ۲۰۲۴ خود شاخص ترکیبی جدیدی با عنوان «شاخص روند هسته چندمتغیره (MCT)» معرفی کرده است که در حال حاضر توسط فدرال رزرو برای محاسبه تورم هسته ایالات متحده استفاده می‌شود.

ب) تأثیر عوامل کلیدی بر تورم هسته در ایران

■ با توجه به اینکه توزیع تورم در کشور دارای چولگی به راست است، استفاده از روش‌های نامتقارن برای محاسبه تورم هسته پیراسته نسبت به روش‌های متقارن ارجحیت دارد. در این رویکردها، میزان حذف از دنباله‌های چپ و راست به‌گونه‌ای تعیین شده است که میانگین مربعات مجذور خطاها به حداقل برسد.

■ سهم بالای دو گروه «خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها» (با ضریب اهمیت ۲۷.۱ درصد)

و «اجاره‌بهای احتسابی» (با ضریب اهمیت ۳۲.۴ درصد) در شاخص بهای مصرف‌کننده، نوسانات تورم کل و تورم هسته را به شدت تحت تأثیر این دو گروه قرار داده است. از آنجایی که «اجاره‌بهای احتسابی» سهم بزرگی در اندازه‌گیری تورم هسته دارد و در روش پیراسته ممکن است به‌طور کامل حذف شود، در این گزارش دو راهکار برای حل این مسئله ارائه شده است:

■ تفکیک این قلم به ۳۲ ردیف مجزا با وزن ۱ درصد، تا به‌جای حذف یک‌باره ۳۲ درصد، امکان تعدیل تدریجی آن وجود داشته باشد.

■ محاسبه شاخص تورم هسته پیراسته با حفظ «اجاره‌بهای احتسابی» در تمامی دوره‌های زمانی، تا اثر آن در نتایج به دقت بررسی شود.

■ علاوه‌براین، شوک‌های ارزی، به‌ویژه نوسانات نرخ دلار و تحریم‌های اقتصادی، تأثیر قابل‌توجهی بر روند تورم در کشور دارند. افزایش نرخ ارز موجب رشد هزینه‌های تولید و قیمت کالاهای وارداتی شده و تورم وارداتی را به تورم داخلی منتقل کرده است. این اثر به‌ویژه در دوره‌های تشدید تحریم‌ها برجسته‌تر است و باعث شده شاخص‌های تورم هسته نوسانات بیشتری را تجربه کنند. همچنین،

محدودیت‌های تجاری و کاهش دسترسی به منابع ارزی، از طریق افزایش هزینه‌های مبادلاتی و کاهش عرضه کالاهای ضروری، به بی‌ثباتی در نرخ تورم دامن زده است. این فرایند سبب می‌شود که روند ثابت و همواری که در تورم هسته کشورهای با ثبات اقتصادی بیشتر وجود دارد، در ایران مشاهده نشود.

به‌طور کلی نتایج این گزارش نشان داد:

■ تورم هسته به روش «حذف اقلام غذایی و انرژی» بالاترین دقت و رتبه کلی را براساس داده‌های شاخص قیمت مرکز آمار ایران به دست آورده است.

■ تورم هسته به روش «میان» نیز عملکرد مناسبی در پیش‌بینی تورم نشان داده است.

■ تورم هسته به روش «پیراسته با حفظ اجاره‌بها»، در برخی معیارها مانند دقت پیش‌بینی بلندمدت، عملکرد ضعیف‌تری داشته است.

■ شاخص «میانگین معیارهای تورم هسته» به‌عنوان یک روش ترکیبی، عملکرد متعادل‌تری را در پیش‌بینی و پایداری تورم ارائه داده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ ترکیب روش‌های مختلف برای بهبود دقت: استفاده از روش‌های متنوع مانند پیراسته، میان و حذف اقلام ثابت می‌تواند تصویری جامع‌تر از تورم هسته ارائه دهد. هر یک از روش‌های مذکور مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند و جهت بهبود دقت و پایداری برآورد تورم هسته، ترکیب این رویکردها یا

مقایسه هم‌زمان آنها می‌تواند مفید باشد.

■ توجه به تحولات بازار مسکن: با توجه به نقش پررنگ «اجاره‌بهای احتسابی»، لازم است در روش‌های اندازه‌گیری تورم هسته، سهم این مؤلفه به دقت تنظیم شود.

■ پایش مداوم روش‌های جدید: با توجه به تغییرات اقتصاد جهانی، روش‌های جدیدی

مانند MCT که توسط فدرال رزرو استفاده می‌شود، می‌تواند برای ایران نیز قابل بررسی و تطبیق باشد.

■ استفاده از مدل‌های سری‌زمانی: ترکیب معیارهای مقطعی و سری‌زمانی می‌تواند پیش‌بینی‌های دقیق‌تری برای سیاستگذاران فراهم کند.

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21151](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21151)

دفتر مطالعات اقتصادی



بیان / شرح مسئله

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در تیرماه ۱۴۰۳ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید. بررسی عملکرد برنامه‌های پیشین نشان می‌دهد که شکاف معناداری میان اهداف و احکام مصوب و نتایج حاصل وجود داشته است. آسیبی که مقام معظم رهبری نیز در اوایل سال ۱۴۰۴ به آن اشاره فرموده‌اند: «مسئله‌ی برنامه‌ی هفتم هم مسئله‌ی مهمی است، سعی بشود از اول شروع این برنامه مثل برنامه‌ی ششم نشود؛ برنامه‌ی ششم از همان اوائل بعضی از بخش‌هایش به انحراف کشیده شد. سعی کنید که بخش‌های مختلف برنامه‌ی هفتم

بیان / شرح مسئله

ارزیابی عملکرد شورای عالی راهبری برنامه و گزارش دولت
■ نظارت بر دستگاه‌ها و گزارش ناظران: شورای عالی راهبری اگرچه در تشکیل جلسات (۲۲ جلسه در یک سال) و پیگیری احکام برنامه فعال بوده، اما تمرکز بیش از حد بر پیاده‌سازی ماده (۱۱۹) (بسته‌های اجرایی) داشته و از وظیفه اصلی خود در نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه‌ها و پایش گزارش‌های ناظران تا حدی دور شده است. همچنین عباراتی در گزارش‌های عملکرد برنامه آمده است که به نظر می‌رسد مغایر

اول برنامه هفتم، با اتمام تمامی دفاتر تخصصی خود به بررسی کارشناسی این گزارش‌ها پرداخته و ۲۵ گزارش کارشناسی به تفکیک فصول برنامه از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴ تدوین و منتشر نمود. علاوه بر بررسی کارشناسی عملکرد به تفکیک فصول، این گزارش به ارزیابی کلی عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) می‌پردازد. هدف اصلی، ارائه تحلیلی از میزان تحقق اهداف، احکام و اسناد تدوینی و همچنین ارزیابی عملکرد نهاد «شورای عالی راهبری برنامه» است.

به انحراف کشیده نشود.» لذا نظارت مستمر و نظام‌مند بر اجرای برنامه هفتم پیشرفت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از طرفی قانون‌گذار جهت نظارت موثر بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت در همین قانون بستر و نهاد جدید «شورای عالی راهبری برنامه» و انتخاب ناظرین اجرایی و مالی دستگاه‌ها را فراهم نموده و در ادامه شورای عالی راهبری برنامه را مکلف نموده است در شهریورماه هر سال گزارش عملکرد اجرای قانون برنامه هفتم را به مجلس تقدیم کند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از ارائه گزارش دولت از عملکرد سال

با روح حاکم برنامه می‌باشد: «سازمان برنامه و بودجه کشور، صرفاً راهبری و گردآوری گزارش‌ها را برعهده داشته و مسئولیت مفاد گزارش مذکور بر عهده مقامات مذکور می‌باشد.»
■ گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی صرفاً بر مبنای اظهارات دستگاه اجرایی و عمدتاً فاقد تحلیل و ارزیابی مؤثر از فرآیند اجرایی شدن احکام قانون، تحلیل اثربخشی هزینه‌کرد اعتبارات تخصیص یافته، وضعیت پیشرفت پروژه‌های پیشران و احکام کلیدی به فراخور فصول برنامه در ذیل هر دستگاه اجرایی و

موارد حائز اهمیتی از این قبیل می‌باشند.
■ به‌رغم تاکید ماده ۱۱۸ قانون برنامه، برنامه سال آینده در مجموعه بسیار حجیم گزارش سالانه دولت وجود ندارد و فقدان این سند مانع از اتفاق نظر دولت و مجلس بر محورهای مشخص برای سال آتی است. طبیعی فقدان این سند، ارزیابی سال آینده را نیز مختل خواهد کرد. در صورت ارائه برنامه سالانه هم ثبات برنامه حفظ می‌شود و هم انعطاف اجرایی سالانه ایجاد می‌شود و هم نظارت مؤثرتر خواهد بود و به یک موضوع تشریفاتی تبدیل نخواهد شد.

■ ارزیابی برش سالانه اهداف نشان می‌دهد که بسیاری از اهداف برای سال اول برنامه، عملاً به گونه‌ای تعیین شده که با عملکرد فعلی مطابقت دارد و تحقق بالایی کاذب برای سال اول ایجاد کرده است و بخش بیشتری از بار تحقق اهداف به سال‌های آخر برنامه احاله شده است و شیب رشد مقدار اهداف کمی در سال‌های آخر بسیار بالا در نظر گرفته شده است.

■ تکلیف قانون مبنی بر تدوین سند پشتیبان بودجه رعایت نشده و سند منتشر شده را نمیتوان با عنوان سند پشتیبان بودجه پذیرفت. واقعیت آن است که ارتباط منسجم و نظام‌مندی بین قانون برنامه هفتم پیشرفت و قانون بودجه سال ۱۴۰۴ وجود ندارد.

■ ذی‌حساب‌های دستگاه‌های اجرایی به عنوان ناظر مالی انتخاب شده‌اند که مغایر با هدف قانون‌گذار است.

■ در گزارش دولت از احکام غیر قابل اجرا جمعا ۱۳۸ حکم معادل ۱۱ درصد از کل احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت ذکر گردیده است. ارزیابی تطبیقی این گزارش با لایحه برنامه هفتم و مصوبه مجلس حاکی از آن است که ۴۰ مورد از این ۱۳۸ مورد (معادل ۲۹ درصد) که از نظر دولت غیر قابل اجرا دانسته شده است، در لایحه دولت وقت به مجلس ارائه شده بوده است. از منظر دیگر از ۱۳۸ مورد، ۱۲۲ مورد را هدف کمی و ۱۶ مورد را حکم اجرایی تشکیل می‌دهد. واضح است که تمرکز دولت بر اهداف بوده است و ۳۷ درصد از اهداف کمی که مهم ترین اهداف موجود در قانون برنامه هفتم هم بوده است، غیر قابل اجرا دانسته شده است. با توجه به اینکه اهداف و احکام در تناسب با هم تنظیم شده است و دولت محترم صرفاً اهداف را غیر قابل اجرا دانسته و نه احکام متناظر را، می‌توان اینگونه برداشت کرد که هدف عمدتاً نظارت‌گریزی است و نه اصلاح برنامه و واقع بینانه کردن آن. نکته قابل توجه، تمرکز اهداف

کمی غیر قابل اجرا در مهم ترین فصول قانون برنامه است. ۱۰۰ درصد از اهداف فصل اصلاح ساختار بودجه، ۹۳ درصد از اهداف فصل رشد اقتصادی، ۷۵ درصد از اهداف فصل اصلاح نظام بانکی و مهار تورم و ۷۵ درصد از فصل طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید که فصول محوری قانون برنامه هفتم است، غیر قابل اجرا عنوان شده است. در نهایت باید گفت در صورتی که از نظر دولت برخی احکام برنامه در شرایط فعلی قابل تحقق نیست، این احکام باید سریعاً تعیین تکلیف شوند و راه حل آن ارائه لایحه اصلاحی از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی برای بازنگری، تعدیل یا به‌روزرسانی احکام غیر قابل اجراست.

ارزیابی مجلس شورای اسلامی از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت

بر اساس اعلام معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی بر اساس اظهار نظر کمیسیون‌های تخصصی مجلس، عملکرد دولت در سال اول اجرای برنامه ۳۷/۶۸ از ۱۰۰ بوده است. به ترتیب فصل ۲ (اصلاح نظام بانکی و مهار تورم با نمره ۴۷ / ۱۴) و فصل ۱ (رشد اقتصادی با نمره ۹۷ / ۱۵) دارای کمترین امتیاز و فصول ۲۱ (سیاست خارجی با نمره ۸۳ / ۷۵) و فصل ۲۴ (تحول قضائی و حقوقی با نمره ۹۳ / ۶۶) دارای بیشترین امتیاز از ۱۰۰ می‌باشند.

با توجه به امتیازات ارزیابی لحاظ شده توسط کمیسیون‌های تخصصی در خصوص عملکرد احکام قانون، در میان دستگاه‌های اجرایی به ترتیب قوه قضاییه، سازمان برنامه بودجه، وزارت نفت و وزارت امور خارجه بهترین عملکرد و بانک مرکزی، فرماندهی نیروی انتظامی، وزارت راه و شهرسازی و وزارت آموزش و پرورش به ترتیب بدترین عملکرد را داشته‌اند.

نتیجه بررسی مرکز در خصوص عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت

■ ارزیابی تحقق احکام قانون برنامه در سال اول حاکی از آن است که ۶۹ حکم (۱۳ درصد) کامل انجام شده، ۶۷ حکم (۱۳ درصد) به صورت بیشتر انجام شده، ۲۲۳ حکم (۴۲ درصد) بخشی انجام شده و ۱۷۱ حکم (۳۲ درصد) نیز به طور کلی انجام نشده‌اند.

■ در سال نخست برنامه هفتم ۳۶.۳۶ درصد از احکام با درجه اهمیت زیاد یا به‌طور کامل اجرا شده یا بیشتر آن انجام شده است اما همین نسبت برای احکام با درجه اهمیت متوسط برابر با ۲۳.۴۴ درصد و برای احکام با درجه اهمیت اندک معادل ۱۹.۱ درصد است. بنابراین تلاش دستگاه‌های اجرایی کشور نیز بر اجرای احکام با درجه تأثیرگذاری بیشتر بر چالش‌های اصلی کشور متمرکز بوده است. ادامه چنین روندی در سال‌های آتی می‌تواند کارایی اجرای احکام برنامه هفتم را ارتقاء دهد و به حل و فصل چالش‌های اصلی کشور ختم شود.

■ در میان احکام کاملاً انجام شده یا بیشتر انجام شده، سهم احکام دارای بار مالی بیشتر از احکام فاقد بار مالی است و این نشان می‌دهد که بار مالی به تنهایی نمی‌تواند توضیح دهنده کاستی‌های اجرایی باشد که در سال نخست اجرای برنامه رخ داده است. لذا اراده سیاسی یا کمبود توان کارشناسی یا ظرفیت‌های اداری از مهم ترین دلایل عدم اجرای کامل احکام برنامه در سال نخست آن بوده است.

■ بر اساس ارزیابی کیفی اسناد تصویب شده می‌توان گفت: ۸۷ درصد از اسناد مصوب با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی انطباق قابل قبولی دارند. ۶۳ درصد از اسناد مصوب کارایی لازم برای نیل به اهداف را دارند. در ۸۴ درصد از اسناد مصوب، تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی وجود دارد. در ۳۳ درصد از اسناد مصوب، اتخاذ تصمیمات مهم به تعویق افتاده است و به آینده احاله شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای افزایش موفقیت برنامه هفتم و عبور از چالش‌های موجود، پیشنهاد می‌شود:

- ارائه گزارش‌های شش ماهه توسط ناظرین اجرایی و مالی به جهت استمرار در نظارت
- ارائه برش یکساله برنامه هفتم برای سال ۱۴۰۵ قبل از تهیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵
- تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۵ بر مبنای

رویکردها، الزامات و احکام منابع محور قانون برنامه از جمله بند «الف» ماده (۳)، بند «پ» ماده (۱۳) و بند «ب» ماده (۱۱۸)، بیانیه نظارتی مجلس و برنامه یکساله

- تصویب بودجه ۱۴۰۵ در مجلس منوط به انطباق مناسب با تکالیف و اهداف برنامه هفتم
- تغییر ریل شورای عالی راهبری برنامه به

وظیفه قانونی یعنی «بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در عمل به تکالیف برنامه‌ای و اتخاذ سیاست‌های متناسب با قوت و ضعف این اقدامات»، «هماهنگ نمودن فعالیت دستگاه‌های اجرایی»، «نظارت بر گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی» و «رفع موانع پیش رو در تحقق تکالیف برنامه»

بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مؤسسه PMI با مقرره‌های مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی (۱): مدیریت سبد برنامه‌ای (Portfollio) و طرح (Program)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.20387](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.20387)



بیان / شرح مسئله

هم‌اکنون بیش از سه دهه از تصویب اولین مقرره مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور گذشته است. در این دوره آیین‌نامه‌ها و مقرره‌های دیگری نیز در ارتباط با نظام فنی و اجرایی کشور به تصویب رسیده که با استفاده از آنها طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی متعددی در سطوح مختلف ملی و استانی در کشور اجرا شده است. حجم زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام، عدم دستیابی به اهداف هزینه، زمان و کیفیت و کمبود منابع بودجه‌ای

برای پیشبرد پروژه‌های نیمه‌تمام و جدید در کنار نیاز کشور برای توسعه زیرساخت‌ها از مهم‌ترین دلایلی است که پس از تجربه این سه دهه، اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور را ضروری می‌کند. در این راستا، این گزارش تلاش کرده است که با بررسی تطبیقی استاندارد مدیریت سبد برنامه‌ای و استاندارد مدیریت طرح به‌عنوان استانداردهای قابل قبول در سطح بین‌المللی (برای تحقق اهداف

راهبردی سازمان‌ها و نهادها) با سند نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه‌های آن بتواند تصویر روشنی از وضعیت اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور در مقایسه با مبانی نظری استانداردهای بین‌المللی ارائه کند. در نتیجه این مقایسه، راهبردهایی برای اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور در نحوه دستیابی به اولویت‌های کشور استخراج شده است.

با بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مدیریت سبب برنامه‌ای و مدیریت طرح با مصوبات مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی کشور، خلأ چارچوب نظری متشکل و منسجم که بتواند اهداف راهبردی در مسیر پیشرفت و توسعه کشور را محقق کند به‌خوبی نمایان می‌شود.

در استانداردهای بین‌المللی، حلقه بسیار مهمی میان اهداف راهبردی و برنامه‌های اجرایی یک سازمان دیده می‌شود که مشخص می‌کند کدام مجموعه از برنامه‌های اجرایی (سبب برنامه‌ای) سازمان را به هدف راهبردی خود می‌رساند.

در نظام فنی و اجرایی کشور، نقطه و حلقه اتصال اهداف راهبردی (برای مثال اهداف تعیین شده در قوانین برنامه‌های توسعه) و طرح‌های عمرانی (معادل برنامه‌های اجرایی) مشخص نیست. در واقع می‌توان گفت که در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور اساساً مفهوم سبب برنامه‌ای، به‌عنوان اولین حلقه ارتباطی که بتواند مشخص کند هر یک از اهداف راهبردی کشور به‌وسیله انجام چه

سبدهای برنامه‌ای قرار است محقق شود، وجود ندارد و تعریفی متناظر با آن ارائه نشده است.

برای مثال، اگر یکی از اهداف راهبردی کشور در برنامه هفتم توسعه منطقه مکران باشد، باید سبدهای از طرح‌های عمرانی که شرایط توسعه این منطقه را رقم می‌زند (مجموعه‌ای از طرح‌های راه، بندر، فرودگاه در منطقه مکران و در ارتباط با آن) مشخص شود و در اولویت قرار گیرد. بدون این حلقه ارتباطی، در عمل اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در راستای اهداف راهبردی کشور نیست و عملاً به‌دلیل پراکندگی طرح‌ها، دستیابی به هدف، که نیازمند تکمیل مجموعه مکملی از طرح‌هاست، به نتیجه نخواهد رسید.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که خلأ چارچوب نظری نه‌فقط در نبود تعریف منسجم و دقیق سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها و ارتباط آنها با یکدیگر مشخص است، بلکه در فقدان تبیین صحیح ارتباط بین این اجزا و فرایند تخصیص منابع محدود موجود در راستای تحقق اهداف راهبردی نیز

نمایان است. به‌عبارت‌دیگر، چارچوب نظری متشکل و منسجم باید بتواند زنجیره تحقق اهداف راهبردی را از بالاترین سطح که همان هدف است تا پایین‌ترین سطح که پروژه است، مشخص کند و در نهایت با ایجاد بستر مدیریت و گزارش‌گیری شفاف موجب بهینه شدن فرایند تخصیص منابع شود.

حجم زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام و تحقق نیافتن اهداف راهبردی مصوب در اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، خود گواه دیگری بر این واقعیت است که اساساً نظام فنی و اجرایی کشور فرایند یا چارچوبی برای تبیین چگونگی تحقق اهداف راهبردی و مدیریت این فرایند ندارد. به‌طور مصداقی می‌توان گفت که صرف تصویب برنامه‌های توسعه به‌عنوان یک سند بالادستی مشخص‌کننده اهداف راهبردی و قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان سند مدیریتی کوتاه‌مدت (که بر تخصیص منابع محدود به پروژه‌ها و طرح‌ها متمرکز است) بدون وجود زنجیره‌ای شفاف بین اهداف برنامه و سند بودجه، منجر به تحقق اهداف نمی‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

لازم است زنجیره‌ای شفاف بین اهداف برنامه و سند بودجه ایجاد شود. یکی از راهکارهای شناخته شده و متقن براساس استانداردها و ضوابط بین‌المللی، تعریف سبدهای برنامه‌ای متناسب با اهداف برنامه‌های توسعه و در امتداد آن تعریف طرح‌ها و پروژه‌ها و تفویض اختیار متناسب

با نظام اداری کشور است.

نظام فنی و اجرایی مطلوب باید بتواند زنجیره تحقق اهداف را در چهار سطح: اهداف، سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها تعریف کند؛ همچنین باید بتواند ارتباط این موارد را با یکدیگر و با نظام اداری و حقوقی کشور به‌طور مناسب

تبیین کند. بدین طریق امکان مدیریت و گزارش‌گیری صحیح در طول زنجیره تحقق اهداف و بهینه‌سازی تخصیص منابع محدود، از جمله منابع بودجه‌ای، فراهم خواهد شد.

شناسایی مناطق محروم (۲): سیر تطور طرح‌های شناسایی مناطق محروم در ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21123](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21123)

دکتر مطالعات بخش عمومی
۲۱۱۲۳
۱۴۰۴/۰۸/۱۱

بیان / شرح مسئله

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، از وجود چالش‌هایی در برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی حکایت دارد. در این پژوهش تلاش شده است تا با بررسی مطالعات مربوط به فرایند شناسایی مناطق محروم، نگاهی آسیب‌شناسانه به تغییرات تعریف سیاستگذار از پدیده محرومیت داشته و تحولات جغرافیای مناطق محروم مورد ارزیابی قرار گیرد.

بررسی شاخص‌های محرومیت در چند دهه گذشته روند کاهشی قابل‌توجهی را نشان می‌دهد. به‌رغم وضعیت مناسب کشور از نظر دسترسی به امکانات اولیه و ضروری زندگی در مقایسه با بسیاری از کشورهای جهان، همچنان مشاهده می‌شود که بخشی از مناطق کشور درگیر سطوح شدیدی از محرومیت هستند. مشاهده این وضعیت در کنار دستاوردهای قابل‌توجه محرومیت‌زدایی

جغرافیا همواره به‌عنوان یک مؤلفه اثرگذار بر شرایط زندگی گروه‌های جمعیتی شناخته می‌شود. از همین رو، مدت‌هاست مطالعات منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف از جمله فقر رواج یافته است. در ایران نیز این پژوهش‌ها حول موضوع محرومیت سابقه داشته و از سوی نهاد سیاستگذاری چندین دوره مطالعات به‌منظور شناسایی مناطق محروم تاکنون انجام گرفته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

محروم) در سال ۱۳۶۳،
■ تعیین مناطق محروم کشور در سطح بخش‌های کشور برای اولین بار در سال ۱۳۶۴،
■ به‌کارگیری نتایج فاز دوم مرحله ششم طرح شناسایی مناطق محروم کشور در قانون برنامه اول توسعه کشور و اعلام زودهنگام شکست طرح شناسایی مناطق محروم کشور در سال ۱۳۶۷،

مناطق محروم کشور و تعیین آن مناطق در سطح شهرستان‌های کشور برای اولین بار در سال ۱۳۶۲،
■ واسپاری مسئولیت شناسایی مناطق محروم به مسئولین استانی و به‌کارگیری نتایج شناسایی مناطق محروم در سیاستگذاری برای اولین بار (اختصاص تسهیلات اعتباری بند «الف» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۶۳ به مناطق

در سیر تکاملی طرح‌های شناسایی مناطق محروم، **رخداد‌های مهمی** رقم خورده که به‌شرح زیر است:
■ به رسمیت شناخته شدن موضوع مناطق محروم (آغاز رسمی سیاستگذاری برای محرومیت‌زدایی در کشور) و توجه به مفهوم شدت محرومیت برای اولین بار در سال ۱۳۶۱،
■ توجه به شاخص تجمیعی برای تعیین

■ جایگزینی مناطق توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته به جای مناطق محروم به عنوان مناطق هدف سیاستگذار در سال ۱۳۸۰،

■ تأکید بر «توسعه درون‌زا» مناطق کمتر توسعه یافته به جای «توسعه القایی و برون‌زا» (نقد رویکرد قانون برنامه سوم توسعه به این مناطق) و همچنین تأکید بر ملاحظات آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۰،

■ تأکید بر ارتقای شاخص‌ها جهت شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته به جای مناطق توسعه نیافته در سال ۱۳۸۶.

■ بررسی گزارش‌های موجود از اجرای مستمر طرح‌های شناسایی مناطق محروم در سال‌های ابتدایی پس از پیروزی انقلاب

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به نظر می‌رسد احیای طرح‌های شناسایی مناطق محروم کشور در جهت خروج از وضعیت ازم‌گسیخته برنامه‌ریزی محرومیت‌زدایی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است که براساس درس‌آموخته‌های طرح‌های گذشته، رعایت ملاحظات ذیل در اجرای این طرح‌ها پیشنهاد می‌شود:

■ تمرکز بر «شناسایی مناطق محروم» به جای «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور»: با توجه به تغییرات پدیده محرومیت در چند دهه گذشته و پیچیده‌تر شدن آن، به‌کارگیری مجموعه ابزارهای سیاستی برای خروج مناطق خاص از تله محرومیت حائز اهمیت است. تجربه هدایت منابع انبوه به برخی مناطق محروم و عدم توفیق آن اقدامات در محرومیت‌زدایی، لزوم سیاستگذاری همه‌جانبه را متناسب با کلیه ظرفیت‌ها و شرایط هریک از این مناطق محدود و خاص گوشزد می‌کند. این یعنی به‌جای پراکنده کردن منابع و سایر ظرفیت‌های موجود در حوزه محرومیت‌زدایی در

اسلامی نشان از اهمیت این موضوع داشته و به‌رغم فرازوفرودهای فرایند مطالعاتی، نقاط قوتی همچون موارد زیر در سیر پژوهشی مشاهده می‌شود:

■ توجه به مفهوم شدت محرومیت و ضرورت اولویت‌بندی در انتخاب مناطق هدف،

■ تعیین مناطق محروم در سطح شهرستان، بخش و دهستان‌های کشور.

در مقابل، وجود اشکالات بنیادین در این طرح‌ها و عدم رفع آنها در طول زمان موجب شد که سیر کلی این مطالعات با اگرایی نسبت به شناخت و حل چالش محرومیت پیش رود. اهم این نقاط ضعف به شرح زیر است:

■ نامشخص بودن کاربرد فهرست مناطق محروم کشور برای سیاستگذار،

■ درک مبهم سیاستگذار از پدیده محرومیت،

■ تقلیل موضوع «شناسایی مناطق محروم» به «مکان‌یابی کمبودهای زیرساختی کشور».

■ اعلام زودهنگام شکست طرح مطالعاتی شناسایی مناطق محروم کشور،

■ عدم مواجهه صحیح با سطوح مختلف محرومیت،

■ جدایی فرایند سیاستگذاری محرومیت‌زدایی از واقعیت‌های محرومیت‌زدایی.

■ تعیین کاربردهای فهرست مناطق محروم کشور: تعیین فهرست مناطق محروم می‌تواند برای اهداف اولیه‌ای همچون توزیع اعتبارات بودجه‌ای یا اهداف ثانویه‌ای همچون اعطای مشوق‌های مالیاتی و سرمایه‌گذاری به‌کار رود. ضمن تأکید مجدد بر تعیین مأموریت‌های حوزه محرومیت‌زدایی و عدم تعمیم آن به رفع کلیه عقب‌ماندگی‌ها و مشکلات مناطق کشور، باید توجه داشت که یک فهرست واحد پاسخ‌گوی همه این اهداف نخواهد بود.

■ تعیین سطح بهینه تقسیمات کشوری برای شناسایی مناطق محروم کشور: تعیین مناطق محروم کشور در سطح شهرستان، بخش یا دهستان‌های کشور وابسته به نوع مداخلاتی است که سیاستگذار در نظر دارد. انتخاب سطوح خرد (همچون بخش یا دهستان) برای مداخلات موردی و انتخاب سطوح کلان‌تر همچون شهرستان‌های کشور برای مداخلاتی همچون توزیع اعتبارات مناسب است.

کل مناطق کشور و تجویز نسخه‌ای واحد برای آنها، این امکانات در راستای محرومیت‌زدایی از مناطقی خاص به‌کار گرفته شود. شناسایی مناطق گرفتار در تله محرومیت نیازمند مطالعات کارشناسی است.

■ سطح‌بندی محرومیت با استفاده از طراحی شاخص‌های تجمیعی متناسب با هر سطح: محرومیت‌زدایی عرصه توجه به اولویت‌هاست؛ لذا تجربه ناموفق گذشته مبنی بر ارائه یک فهرست واحد که کلیه مناطق محروم، توسعه نیافته و کمتر توسعه یافته را شامل شود، برای اهداف محرومیت‌زدایی کاربرد نداشته و مناطق دارای اولویت را به حاشیه می‌راند؛ لذا توصیه می‌شود به‌عنوان مثال دو شاخص تجمیعی برای اندازه‌گیری دو سطح محرومیت شدید و محرومیت میانه طراحی شود و متعاقباً دو فهرست مناطق دارای محرومیت شدید و مناطق دارای محرومیت میانه تهیه شود.

بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21139](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21139)

۲۱۱۳۹
۱۴۰۴/۰۸/۱۸
دفتر مطالعات بخش عمومی



بیان / شرح مسئله

تراز مالی دولت وارد ساخت. مجموع این شرایط، نشان‌دهنده ناترازی ساختاری در بودجه و اتکای هم‌زمان به استقراض از صندوق توسعه، اوراق بدهی مازاد بر ارقام مصوب بودجه و درآمدهای نفتی برای پوشش هزینه‌هاست که پایداری مالی دولت را با چالش مواجه می‌سازد.

سال، اجرای برخی اصلاحات مدنظر قانون بودجه را به تعویق انداخت و درمقابل مخارج پیش‌بینی نشده و اضطراری را افزایش داد. پیامد ترکیب این عوامل، ایجاد کسری قابل‌توجه در بودجه دولت بود که برای جبران آن از مجوزهای خارج از قانون بودجه استفاده شد. به علاوه، کسری قابل‌توجه در بودجه سازمان هدفمندی یارانه‌ها نیز فشار مضاعفی بر

قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در مرحله اجرا با عدم تحقق بخشی از منابع و فشار هزینه‌ای مواجه شد. ارقام مصوب برخی ردیف‌های منابع بیش‌برآورد شده بود و به‌طور کامل محقق نشد. این خوش‌بینی در برآورد منابع - یا عدم اجرای برخی تکالیف قانونی - منجر به کمبود منابع در میانه سال گردید. ازسوی‌دیگر، وقوع حوادث غیرمترقبه و تغییر دولت در میانه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تشدید خواهد کرد.

- **عملکرد درآمدهای پایدار:** مجموع درآمدها شامل مالیاتی، گمرکی و سایر درآمدهای دولت در سال ۱۴۰۴ رشد قابل‌توجهی داشته و به ۱۰۳٪ رقم مصوب بالغ شد (۱۶۴۲ همت عملکرد در برابر ۱۵۹۸ همت مصوب) که نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۵۰٪ افزایش نشان می‌دهد.
- **عدم تحقق منابع نفتی و مولدسازی:** واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً درآمد نفت و گاز) تنها حدود ۵۸٪ رقم مصوب تحقق یافته است (۳۷۳ همت در برابر ۶۴۵

خزانه‌داری به ۳۰۹۰ همت رسید که ۱۲۱٪ سقف مصوب را نشان می‌دهد.

- **سهم هدفمندی یارانه‌ها در کسری بودجه:** حدود ۳۸٪ از کسری بودجه عمومی ناشی از عدم تأمین منابع کافی برای اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها بوده است. دولت برای جبران این عدم توازن، ۳۰۵ هزار میلیارد تومان از محل خزانه به سازمان هدفمندی یارانه‌ها تخصیص داده که خود بخشی از منابع فرابودجه‌ای یاد شده محسوب می‌شود. تداوم این روند بدون اصلاح ساختار تأمین مالی یارانه‌ها، کسری بودجه سال‌های آتی را

- **کسری بودجه و پوشش آن:** کسری عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۴ حدود ۷۹۱ هزار میلیارد تومان (معادل ۲۵٪ منابع عمومی) بوده است. این شکاف عمدتاً با انتشار ۲۷۰ هزار میلیارد تومان اوراق مازاد (با تأمین خالص ۲۵۵ هزار میلیارد تومان) و استقراض گسترده از صندوق توسعه ملی (حدود ۴۶۱ هزار میلیارد تومان) به‌همراه استفاده از تنخواه بانک مرکزی (۴۰ هزار میلیارد تومان) و برداشت از حساب شرکت‌های دولتی (۳۵ هزار میلیارد تومان) جبران شده است. در نتیجه، مجموع دریافتی

همت مصوب) که ناشی از کاهش صادرات و خوش‌بینی در پیش‌بینی قیمت نفت بوده است. همچنین مولدسازی و فروش اموال دولتی عملاً آورده‌ای برای بودجه نداشت و حدود ۱۰٪ رقم پیش‌بینی شده (فقط ۶ همت از ۶۲ همت مصوب) محقق گردید. این ارقام پایین نشان می‌دهد که درآمدزایی از فروش دارایی‌ها و خصوصی‌سازی در سال ۱۴۰۴ بسیار محدود بوده و اتکا به این منابع غیرواقع‌بینانه است.

■ **عملکرد مصارف:** مصارف جاری دولت بیش از مقدار مصوب انجام شد و به حدود ۱۱۱٪ سقف بودجه رسید (۲۰۸۹ همت در

برابر ۱۸۷۹ همت مصوب)؛ درمقابل مخارج عمرانی دولت با تزریق منابع اضافی تقریباً محقق شد و ۱۰۸٪ رقم مصوب را پوشش داد (۴۳۳ همت نسبت به ۴۰۰ همت مصوب). تأمین کامل اعتبارات عمرانی عملاً با اتکا به استقرار از صندوق توسعه ملی میسر شد و بدون آن اجرای طرح‌های عمرانی با کسری مواجه می‌شد. مصارف تملک‌دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌ها) نیز حدود ۹۳٪ تحقق یافت.

■ **ترکیب منابع بودجه:** در سال ۱۴۰۴ حدود نیمی از منابع دولت از درآمدهای پایدار تأمین شده و سهم آن در مقایسه

با سال‌های قبل افزایش داشته و به حدود ۵۶٪ منابع عمومی رسیده که بهبود اتکا به منابع غیرنفتی را نشان می‌دهد. باین‌حال، درآمدهای نفتی و گازی (شامل منابع حاصل از صندوق توسعه ملی) همچنان حدود ۲۷٪ از منابع را تشکیل داده است. هرچند این سهم نسبت به متوسط یک دهه اخیر (۳۲٪) پایین‌تر بوده، اما همچنان نقش نفت در بودجه چشمگیر است. همچنین، اوراق بدهی حدود ۱۶٪ منابع را تشکیل داده که در حد میانگین سال‌های اخیر است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

■ **واقع‌بینی در برآورد منابع بودجه:** برای جلوگیری از کسری‌های میانه سال، در فرایند تصویب بودجه باید برآورد منابع با دقت و محافظه‌کاری بیشتری انجام شود. مجلس شورای اسلامی می‌تواند با ابزارهای قانونی که در اختیار دارد مانند رد کلیات بودجه یا اصلاح مستقیم ارقام در فرایند رسیدگی به بودجه، دولت را ملزم کند که به‌ویژه درباره منابعی نظیر مولدسازی دارایی‌ها و درآمدهای صادرات نفت دقت بیشتری به عمل آورد و برنامه عملیاتی و زمان‌بندی شده‌ای برای تحقق آنها ارائه کند.

■ **اصلاح ساختار بودجه هدفمندی یارانه‌ها:** با توجه به سهم بالای کسری یارانه‌های نقدی و معیشتی در ناترازی بودجه، بازنگری در مکانیسم تأمین مالی و هزینه‌کرد این برنامه ضروری است. دولت و مجلس باید

در قالب بررسی بودجه، کارایی و بهینگی هزینه‌ها را تضمین کنند؛ به‌عنوان مثال، بازبینی در میزان و نحوه تخصیص یارانه انرژی و هدفمند کردن واقعی حمایت‌های معیشتی به اقشار نیازمند می‌تواند حداقل از رشد کسری جلوگیری کند. این اقدام تقنینی-سیاستی از اولویت بالایی برخوردار است، چراکه تداوم کسری سازمان هدفمندی یارانه‌ها مستقیماً پایداری مالی دولت را تهدید می‌کند.

■ **تقویت نظارت بر منابع و مصارف فرابودجه‌ای:** استفاده از ابزارهای خارج از شمول قانون بودجه-نظیر انتشار اوراق مازاد با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا یا استقرار از صندوق توسعه ملی-باید تحت نظارت دقیق‌تر مجلس قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود، گزارش‌دهی منظم دولت به مجلس درخصوص میزان استفاده

از این مجوزها و تأثیر آن بر بدهی‌های آتی الزامی شود. همچنین می‌توان دولت را مکلف کرد که در صورت نیاز به تجاوز از سقف مصوب (به‌دلیل شرایط اضطراری)، مجوز تقنینی مکمل اخذ نموده و برنامه بازپرداخت بدهی‌های ایجاد شده را ارائه کند. این امر شفافیت و پاسخ‌گویی در قبال استقرارهای فرابودجه‌ای را ارتقا می‌دهد.

■ **تداوم تقویت پایه‌های درآمدی پایدار:** روند افزایشی سهم مالیات در بودجه باید با اصلاحات تقنینی و اجرایی نظیر اصلاح قوانین مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و اعتبارات مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی استمرار یابد. این اقدامات سیاستی نه تنها درآمدهای دولت را در میان‌مدت افزایش می‌دهد، بلکه وابستگی بودجه به نفت و استقرار را کاهش خواهد داد.

گزارش نظارتی طرح کالا برگ الکترونیک (۲): عملکرد طرح از منظر تطبیق با قوانین، رضایت عمومی و چالش‌های اجرایی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21148](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21148)



بیان / شرح مسئله

ابتدای سال ۱۴۰۴ است. طرح از اسفندماه سال ۱۴۰۴ با تأمین منابع از طریق صندوق توسعه ملی مجدد به اجرا درآمد که تفاوت‌هایی در نحوه اجرا با اشکال قبلی داشت. این گزارش، با بررسی جنبه‌های قانونی، اجرایی و اجتماعی، راهکارهایی برای پایداری و کارایی طرح ارائه می‌دهد.

بحرانی، جلوگیری کند. با وجود نقش کلیدی در کاهش فشار اقتصادی، اجرای طرح در ابتدای سال ۱۴۰۴ متوقف گردید. هرچند که طرح پیش از آن نیز در یک الگوی همسان در دوره‌های زمانی منظمی اجرا نشده بود. اجرای طرح از ابتدا با چالش‌های بسیاری روبه‌رو بوده که مهم‌ترین آنها منابع مالی پایدار است که شاید اصلی‌ترین دلیل توقف طرح در

طرح کالا برگ الکترونیک از سال ۱۴۰۱ برای حمایت از هفت دهک پایین درآمدی (حدود ۶۰ میلیون نفر) در پاسخ به افزایش قیمت ناشی از حذف ارز ترجیحی کالاهای اساسی طراحی شد. این طرح، به‌عنوان یارانه شبه‌نقدی، با هدف تأمین نیازهای تغذیه‌ای اقشار کم‌درآمد و جبران زیان رفاهی ناشی از اصلاحات اقتصادی اجرا شد تا از وخامت معیشت در شرایط

■ اجرای طرح فشار مالی سنگینی به دولت تحمیل کرده است. منابع طرح عمدتاً از درآمدهای موقت مثل منابع مربوط به شرکت ملی گاز (۴۳,۳ هزار میلیارد تومان) و برداشت از صندوق توسعه ملی (۷۳,۹ هزار میلیارد) تأمین شده‌اند. از آنجایی که این منابع پایدار نیستند، ادامه طرح در آینده با ابهام روبه‌رو است و خطر توقف یا کوچک شدن آن وجود دارد.

■ در آغاز اجرای طرح کالابریک در سال ۱۴۰۱، دولت و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با چالش‌ها و سردرگمی‌هایی مواجه بودند، اما با گذشت زمان برخی نواقص رفع و اصلاحات مرحله‌ای بهبودهایی ایجاد کرد. با این حال، به نظر می‌رسد قانونگذار و مجری طرح هنوز در زمینه استمرار، به‌روزرسانی مبلغ یارانه و

به‌ویژه تأمین مالی کالابریک الکترونیک به جمع‌بندی دقیقی نرسیده‌اند.

■ کل اجرای طرح کالابریک از انتهای سال ۱۴۰۱ تا پایان مرحله سوم در مردادماه سال ۱۴۰۴، حدود ۱۱۷,۲ هزار میلیارد تومان هزینه داشته که از محل‌های گوناگون فراهم آمده است.

■ میزان رضایت کلی از طرح نسبتاً قابل‌توجه بوده است؛ حدود ۵۲,۴ درصد رضایت زیاد یا خیلی زیاد داشته‌اند و ۳۸,۸ درصد رضایت کمی داشته‌اند. همچنین حدود ۶۵ درصد مردم دهک‌بندی دولت (پایگاه رفاه ایرانیان) را یا ناعادلانه یا کمی عادلانه دانسته‌اند، یعنی احساس کرده‌اند افراد نیازمند واقعی از طرح جا مانده‌اند یا افراد غیرمستحق مشمول شده‌اند.

■ در بخش اولویت‌ها، ۴۲,۴ درصد از

دریافت‌کنندگان کالابریک اذعان کرده‌اند ترجیح می‌دهند خود کالابریک را دریافت کنند و ۳۱,۴ درصد تمایل دارند همین مبلغ کالابریک را به‌صورت نقدی دریافت نمایند. با این حال، حاضر نیستند برای تبدیل اعتبار کالابریک به یارانه نقدی هیچ مبلغی از اعتبار آنها کاسته شود. به‌عبارت‌دیگر، حدود ۷۳,۸ درصد جمعیت یا کالابریک را به یارانه نقدی ترجیح می‌دهند یا حاضر به کاهش مبلغ یارانه برای دریافت نقدی نیستند.

■ مهم‌ترین چالش‌های طرح عبارتند از: بار مالی بالای طرح، ناکارآمدی دهک‌بندی به‌عنوان تنها ابزار در شناسایی گروه‌های هدف، تأمین مالی ناپایدار و برخی تخلفات از اجرای طرح و خرید اقلام خارج از سبد تعیین شده.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

■ **تأمین مالی پایدار:** اتصال به درآمدهای ماده (۴۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده و تفکیک برنامه مرتبط با فقرای شدید از سایر گروه‌های هدف و تضمین افزایش سالیانه اعتبار کالابریک فقرای شدید دست‌کم به میزان افزایش مالیات بر ارزش افزوده پرداختی سه دهک پایین درآمدی.

■ **کاهش جامعه هدف:** محدودسازی

جامعه هدف به نیازمندان به‌خصوص فقرای شدید، کودکان، زنان سرپرست خانوار و سالمندان نیازمند و معلولین و بیماران خاص در راستای اهداف مواد (۳۰) و (۳۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت.

■ **اصلاح شیوه شناسایی:** اصلاح شیوه دهک‌بندی و تکمیل اطلاعات و ترکیب پایگاه‌داده اطلاعات رفاه ایرانیان با داده‌های میدانی و مردمی (با کمک

خیرین و سازمان‌های مردم‌نهاد و از طریق پنجره واحد حمایت اجتماعی) برای دقت و عدالت بیشتر.

■ **بهبود روش اجرا:** از جمله اتصال زنجیره عرضه کالاهای اساسی از واردات مواد اولیه تا فروشنده‌های خرد به سازوکار اعتباری کالابریک برای کاهش تخلفات و تنوع‌بخشی به سبد براساس منطقه جغرافیایی و الگوی مصرف مناطق.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم

پیشرفت جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ایمنی غذایی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21105](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21105)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۱۱۰۵
۱۴۰۴/۰۸/۰۳

بیان / شرح مسئله

ایجاد نظام ردیابی و اختصاص شناسه به محصولات کشاورزی، اقدام ضروری برای ارتقای سلامت محصولات، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و رهگیری در زنجیره تأمین است. در این راستا، بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت به موضوع ایجاد نظام رهگیری و شناسه‌گذاری پرداخته است. آیین‌نامه اجرایی این بند با عنوان «آیین‌نامه اجرایی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع ایجاد نظام رهگیری و ردیابی، بسته‌بندی و شناسه‌دار کردن محصولات خام کشاورزی، دامی، طیور و آبی و ارزیابی باقیمانده‌ها)» در تاریخ ۱۹ اسفند ماه ۱۴۰۴ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

آیین‌نامه اجرایی مذکور در حد کلیات باقی مانده و به بیان جزئیات اجرایی کردن برنامه شناسنامه‌دار کردن و رهگیری محصولات نپرداخته است و بخشی از وظایف و برنامه‌های عملیاتی در آن به تدوین ضوابط آتی موكول شده است. از سوی دیگر، آیین‌نامه اجرایی مذکور از لحاظ نبود انطباق با قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و سایر قوانین و مقررات مشابه با چالش‌های اساسی مواجه است. نخستین چالش، ناهمخوانی آیین‌نامه مربوطه با احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت است. از جمله، می‌توان به انحراف

از تقسیم مسئولیت پیش‌بینی شده در بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت اشاره کرد. علاوه بر این، توضیح دامنه شمول محصولات تحت پوشش، از جمله به محصولات بسته‌بندی‌شده، از دیگر نقاط ضعف این آیین‌نامه محسوب می‌شود. این موضوع، نه تنها با شمول گسترده بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در تعارض است؛ بلکه می‌تواند خلأهای خطرناکی در نظام ایمنی غذایی ایجاد کند. چالش دیگر، به لحاظ نکردن نقش



شورای عالی سلامت و امنیت غذایی بازمی‌گردد که براساس ماده (۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تشکیل شده و دارای آیین‌نامه اجرایی است. علاوه بر این، ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی، به «تهیه شناسنامه و فراهم کردن امکان تخصیص شناسه برای محصولات خام کشاورزی و فرآورده‌های خام دامی» اشاره کرده است. در حالی که هدف اصلی بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه‌دار کردن کلیه محصولات کشاورزی، انجام

ارزیابی‌های لازم و اعلام عمومی نتایج بوده است و نه صرفاً فراهم کردن امکان تخصیص شناسه. همچنین مصوبه هیئت‌وزیران عرضه نکردن محصولات دارای آلودگی و فاقد شناسنامه را به بعد از استقرار سامانه و نیز بسته‌بندی (مواد ۵، ۷ و ۸) موکول کرده و از آنجایی که جزئیات و زمان‌بندی خاصی برای استقرار سامانه تعیین نشده است و بسته‌بندی تمامی محصولات خام کشاورزی، امکان‌پذیر و منطقی نیست؛ لذا قطعاً تکلیف قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت محقق نخواهد شد. نکته اساسی دیگر اینکه آیین‌نامه مذکور با توجه به اینکه در حوزه ایمنی غذایی تدوین شده است، باید تکلیف کمی مندرج در جدول ماده (۳۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت را به‌عنوان هدف غایی خود تلقی می‌کرد. در

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

چالش‌های فوق‌الذکر ضرورت بازنگری اساسی در آیین‌نامه مذکور و انطباق آن با قوانین و مقررات مشابه را بیش از پیش آشکار می‌سازد. در ادامه پیشنهادهایی برای اصلاح و بازنگری آیین‌نامه مطرح شده است:

- اصلاح و بازنگری در آیین‌نامه با رویکردی جزئی‌نگران‌تر نسبت به متن قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و تشریح جزئیات، راهکارهای عملیاتی و جدول زمان‌بندی؛
- اشاره به سایر قوانین مرتبط با موضوع سلامت محصولات کشاورزی علی‌الخصوص مفاد مربوطه در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، در جهت رفع تناقض‌ها و مغایرت‌های موجود در آیین‌نامه فعلی؛
- تعیین وظایف هر یک از دستگاه‌های مسئول در نظام رهگیری و ردیابی و شناسنامه‌دار کردن محصولات و ارزیابی باقیمانده؛
- هدف‌گذاری اجرای برنامه براساس جدول ماده (۳۲) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت؛

واقع مصوبه مذکور در حال حاضر مشخص نکرده است که خروجی نهایی اقدام‌های متصوره، چه میزان کاهش در آلودگی‌های احتمالی محصولات کشاورزی کشور خواهد بود. از سوی دیگر، تعارض‌هایی نیز بین برخی احکام آیین‌نامه اجرایی از جمله بین بندهای «۱» و «۲» ماده (۷) مشاهده می‌شود. انتظار بر این بود که آیین‌نامه اجرایی حاضر با رویکردی عملیاتی‌تر نسبت به متن قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت تدوین می‌شد و با پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی مشخص، از جمله بهره‌گیری از ظرفیت تشکلهای، تأمین و توزیع نهاده‌های غیرشیمیایی و ایجاد بسترهای لازم برای تولید محصولات سالم، زمینه تحقق اهداف قانونی را فراهم می‌کرد. تجربه اجرای قوانین مشابه در برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و

برای تحقق ۱۰۰ درصدی شناسنامه‌دار کردن کلیه محصولات کشاورزی؛

- گسترش دامنه شمول آیین‌نامه به محصولات فله و وارداتی و رفع ابهام در این خصوص؛
- توجه به نقش شورای عالی سلامت و امنیت غذایی در مباحث مربوط به سلامت و ایمنی غذایی کشور؛
- اشاره به موضوع فراهم‌سازی بسترهای لازم در حوزه تأمین نهاده‌های غیرشیمیایی، آموزش و حمایت کشاورزان و بهره‌گیری از ظرفیت تشکلهای جهت تولید محصولات سالم؛
- پیش‌بینی سازوکارهای حمایتی برای تولیدکنندگانی که نسبت به بسته‌بندی محصولات و اخذ شناسه اقدام می‌کنند و مبنای قرارداد سلامت محصولات در اعطای مشوق‌ها؛
- در نظر گرفتن الزامها و تدابیر جامع برای بهینه‌سازی مصرف نهاده‌ها؛
- تغییر مسئول فراخوان رسمی جمع‌آوری

ششم توسعه نشان می‌دهد که تأکید صرف بر کنترل انتهای زنجیره عرضه محصولات و جلوگیری از عرضه محصولات آلوده به باقیمانده غیرمجاز، بدون ایجاد بسترهای لازم در مراحل تولید، نمی‌تواند به تحقق اهداف مورد نظر منجر شود. این در حالی است که آیین‌نامه فعلی نیز بدون توجه به این تجارب ارزشمند، رویکردی مشابه را تکرار کرده است و از این حیث نیز در اجرایی‌سازی بند «خ» ماده (۷۱) مذکور نمی‌تواند مؤثر واقع شود. لذا این نارسایی‌ها و تعارضات با بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، کارآمدی نظام نظارتی را با تهدید جدی مواجه ساخته است.

محصولات آلوده از تولیدکنندگان یا عرضه‌کنندگان به مراجع دولتی ذی‌ربط و شفاف‌سازی سرنوشت و سازوکار عملی جمع‌آوری محصولات آلوده؛

- اشاره به بهره‌گیری از فناوریهای نوین از جمله زنجیره‌بلوکی و هوش مصنوعی به منظور بهبود رهگیری محصولات، افزایش سرعت پردازش و امنیت داده‌ها.
- با توجه به ایرادهای ذکر شده و نارسایی‌ها و تعارض‌های موجود در متن آیین‌نامه با بند «خ» ماده (۷۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، کارآمدی نظام نظارتی با تهدید جدی مواجه می‌شود و در صورت اصلاح نشدن، این وضعیت می‌تواند به کاهش سطح ایمنی مواد غذایی، ائتلاف منابع دولتی و در نهایت تهدید سلامت عمومی منجر شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود مستند به اصول (۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰) قانون اساسی یا دولت این مصوبه را ابطال کند و یا رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه را برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بازگرداند.

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا

پایان شهریورماه ۱۴۰۴:

فصل ۱۲ - گذر و اقتصاد دریامحور

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21112](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21112)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۱۱۱۲
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۰۵

بیان / شرح مسئله

با توجه به رویکرد «مسئله‌محوری» در قانون برنامه هفتم پیشرفت و ناظر به فرصت‌های راهبردی، حیاتی و جبران‌ناپذیر پنج‌سال برنامه هفتم برای «احیای ظرفیت‌های جغرافیایی ایران برای نقش‌آفرینی در نظم جدید اقتصادی-سیاسی منطقه و جهان»، فصل ۱۲ برنامه هفتم به مسئله «گذر و اقتصاد دریامحور» اختصاص یافت. رویکرد کلان این فصل، کنار گذاشتن سازوکارهای ناکارآمد و بی‌ثمر گذشته و ریل‌گذاری جدید برای حرکت دستگاه‌های اجرایی کشور (مبتنی بر تشکیل ستاد ملی گذر) است با این هدف که گلوگاه‌ها و چالش‌های اصلی استفاده از ظرفیت‌ها و مزیت‌های جغرافیایی و سرزمینی ایران در محورهای ذیل رفع گردد:

۱. زمان و هزینه انطباق مرزی چند ده

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) به‌طور کلی بررسی مسیر حرکت دولت در سال اول برنامه نشان می‌دهد به‌طور کلی دولت در محورهای ۱ تا ۵ مطابق ریل‌گذاری جدید برنامه هفتم حرکت نکرده، و بالتبع، در رفع چالش‌های یاد شده، تقریباً عملکردی نداشته است. به عنوان مثال،

مسلم و سایر نهادهای سیاسی-امنیتی ذی‌ربط جهت ایجاد «زنجیره‌های ارزش مشترک» و «یکپارچگی اقتصادی» بین کشورهای همسایه و همسو با هدف ایجاد تقاضای حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌المللی برای عبور از راهگذرهای زمینی، هوایی و دریایی ایران،

۳. بلا تکلیفی و عدم تصمیم‌گیری در تعیین اولویت‌ها و زمان‌بندی احداث پروژه‌های زیرساختی (با اولویت ریلی و دریایی)،
۴. کمبود و فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل عمومی،
۵. کم‌توجهی به اقتصاد دریامحور و توسعه منطقه مکران،
۶. ایمنی نسبتاً پایین راه‌های کشور طبق آمار فوتی‌های ناشی از تصادفات جاده‌ای.

برابری در مقایسه با سایر کشورهای منطقه و جهان ناشی از: الف) تعارض منافع برخی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در مبادی ورودی و خروجی با کوتاه‌سازی توقف کالا و ناوگان در مرز، ب) سیاست‌گذاری‌های بعضاً متناقض و متعارض برای مبادی ورودی و خروجی توسط دستگاه‌های بخشی، ج) فقدان اقتدار اجرایی در مدیریت مرزها، د) فقدان دیپلماسی در سطوح بالا در زمینه هماهنگ‌سازی تشریفات گمرکی با کشورهای همسایه.

۲. عدم طراحی و معرفی ابتکار عمل کریدوری ایران به صورت مشترک از سوی وزارت امور خارجه، صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصاد و دارایی، جهاد کشاورزی، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای

دولت حرکت در ریل‌گذاری جدید برنامه هفتم را آغاز کرده و در تشکیل جلسات شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی و تهیه «برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌های کشور» عملکرد نسبتاً قابل قبولی داشته است. با این حال به لحاظ تحقق اهداف کمی

دبیرخانه ستاد ملی گذر در وزارت راه و شهرسازی تقریباً با یکسال تأخیر شروع به کار کرد و به لحاظ ساختار و برنامه‌های اجرایی همچنان نیز بلا تکلیف است.

ب) در محور ۶ با پیگیری‌های نظارتی بعمل آمده از سوی کمیسیون‌های مجلس،

مثلاً، تأمین و نوسازی ناوگان ریلی و جاده‌های و کاهش سالانه ۱۰ درصد از فوتی‌های ناشی از تصادفات جاده‌ای)، هنوز با آنچه در قانون تعریف شده فاصله وجود دارد ولی پیش‌بینی می‌شود با **استمرار نظارت مجلس** و پیگیری از دستگاه‌های اجرایی که در عمل به وظیفه قانونی خود کوتاهی داشته‌اند (از جمله سازمان برنامه و بودجه در تخصیص به موقع اعتبارات مرتبط با برنامه عملیاتی ارتقای ایمنی راه‌ها)، در سال دوم برنامه دولت بتواند به لحاظ تحقق اهداف کمی نیز در این محورها عملکرد قابل قبولی داشته باشد.

ج) در برنامه هفتم پیشرفت، اقتصاد دریامحور به‌عنوان یکی از محورهای کلیدی توسعه ملی مطرح شده و احکام مختلفی برای تحقق رشد این بخش تعیین شده است. طبق

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. مادامی که ستاد ملی گذر از اختیارات قانونی خود در جهت رفع تعارض منافع دستگاه‌های مستقر در پایانه‌های مرزی و جلوگیری از ابلاغ سیاست‌های متعارض و متناقض برای مرزها و هماهنگ‌سازی تشریفات گمرکی با مرزها استفاده نکند، جایگاه یافتن ایران در نظم اقتصادی آینده منطقه و جهان امکان‌پذیر نخواهد بود. در این زمینه ضروری است کمیسیون‌های عمران، امنیت ملی و سیاست خارجی، صنایع و معادن، و اقتصادی مجلس، برنامه نظارتی هدفمند در خصوص عملکرد دبیرخانه ستاد ملی گذر در وزارت راه و شهرسازی داشته باشند.

۲. در حوزه توسعه زیرساخت‌های کریدوری و تأمین و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل، لازم است هر یک از زیربخش‌های ریلی، جاده‌ای، هوایی، یک برنامه عملیاتی جامع با برش‌های یک‌ساله جهت تحقق احکام مرتبط با زیربخش خود به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند. بدیهی است این برنامه‌ها با الزامات فراهشی مواجه خواهند بود که تحقق آن‌ها از طریق کمیسیون‌های مجلس از جمله کمیسیون

ماده (۵۶) این قانون، هدف‌گذاری برای رشد سالانه ارزش‌افزوده اقتصاد دریامحور به میزان ۱۶ درصد پیش‌بینی شده است. همچنین بندهای مختلف ماده (۶۰) بر هدایت جمعیت و فعالیت‌های صادرات‌گرا به مناطق ساحلی و ارائه حمایت‌های لازم برای تقویت کسب‌وکارها در این مناطق تأکید دارند. در زمینه تأمین آب صنایع مستقر در سواحل جنوبی کشور، وزارت نیرو مکلف به احداث تأسیسات آب شیرین‌کن برای تأمین نیازهای آبی صنایع شده است. اهداف دیگری نظیر توسعه شیلات، تأمین زیرساخت‌های بندری و افزایش سهم کشور در بازار سوخت‌رسانی کشتی‌ها نیز در احکام برنامه ذکر شده است. باین‌حال بررسی ارزیابی عملکردها نشان می‌دهد که عدم وجود سیستم حسابداری منسجم و چارچوب آماری

برای ارزیابی دقیق عملکرد بخش‌های مرتبط با دریا، باعث شده است که نرخ رشد ۸ درصد اعلامی در گزارش‌های اولیه سازمان برنامه و بودجه از دقت کافی برخوردار نباشد. علاوه بر این بسیاری از برنامه‌های اجرایی مانند تدوین برش استانی و تأمین آب صنایع در سواحل هنوز در مرحله تأمین اعتبار یا تدوین برنامه قرار دارند. همچنین عدم تکمیل زیرساخت‌ها و واگذاری تکالیف به بخش خصوصی در برخی پروژه‌ها مانند تأمین آب شیرین برای صنایع، از نقاط ضعف در اجرای احکام اقتصادی دریامحور به شمار می‌آید. در مجموع هرچند تلاش‌هایی صورت گرفته اما برای تحقق اهداف تعیین‌شده، نیاز به تلاش‌های بیشتر و تخصیص منابع بیشتری در سال‌های آینده وجود دارد.

۴. پیشنهاد می‌شود که مرکز آمار ایران به همراه وزارتخانه‌های مرتبط، حساب‌های اقماری اقتصاد دریامحور را طراحی و منتشر کند تا سهم فعالیت‌های مرتبط با دریا از تولید ناخالص داخلی مشخص گردد و این اقدام زمینه‌ساز تخصیص منابع و تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر داده برای تحقق اهداف برنامه هفتم باشد.

۵. پیشنهاد می‌شود که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه و بودجه، برش استانی «برنامه ملی تقویت کسب‌وکار و معیشت مرز نشینان» را تدوین و از سال دوم برنامه اجرایی نماید تا هدف هدایت جمعیت به مناطق مستعد ساحلی و اشتغال‌زایی محقق گردد.

۶. پیشنهاد می‌شود که دولت در راستای اجرای ماده (۶۰) قانون برنامه هفتم، آیین‌نامه اجرایی تفویض اختیارات به استان‌های ساحلی را تدوین کرده و مقررات مالی، گمرکی و بانکی را اصلاح نماید تا توسعه اقتصاد دریامحور تسهیل و بهره‌وری منابع طبیعی در مناطق ساحلی افزایش یابد.

عمران بسیار راهگشا خواهد بود. به طور مشخص، برنامه عملیاتی ارائه شده توسط بخش ریلی، مشتمل خواهد بود بر اقدامات زمان‌بندی شده در زمینه توسعه خطوط، توسعه و نوسازی لوکوموتیو و واگن و همچنین جزئیات اقدامات مدیریتی و نرم‌افزاری که باید توسط شرکت راه‌آهن و سایر دستگاه‌های اجرایی محقق شود.

۳. ضروری است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ برای تمامی دستگاه‌های مسئول در سند برنامه عملیاتی ایمنی راه‌های کشور اعتبارات لازم پیش‌بینی شود. اعتبارات اجرای این حکم به میزان ۲۰ هزار میلیارد تومان از محل درآمدهای حاصل از جرایم تخلفات رانندگی موضوع ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی قابل تأمین است. همچنین، با توجه به محدودیت منابع کشور و ضرورت رعایت اقدامات مؤثر و واجد اولویت در این شرایط، پیشنهاد می‌شود کمیسیون ایمنی راه‌ها با همکاری سازمان برنامه و بودجه ضمن اولویت‌بندی اقدامات برنامه عملیاتی مصوب، یک بسته اقدام منتخب از اقدامات واجد اولویت در این برنامه تهیه نماید.

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱۱. توسعه مسکن

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21118](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21118)

۲۱۱۱۸
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۰۷
دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

رانیز دربر می‌گیرد و عمدتاً رکود نشانگر افت عمومی فعالیت‌های عمرانی و کاهش سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی است. در واقع، بخش ساختمان در ایران ماهیتاً تابع مستقیم بودجه عمرانی و سیاست‌های کلان اقتصادی و مالی (بانکی) کشور است. هرگونه اختلال در جریان، زمان بندی و شیوه تخصیص منابع عمرانی، همچنین تسهیلات به بخش ساختمان، مستقیماً رشد این بخش را متأثر می‌سازد. در شرایط فعلی، با تورم بالا نهاده‌های تولید، کاهش قدرت پیش‌بینی فعالان اقتصادی و تضعیف توان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تحقق رشد پیش‌بینی شده با موانع ساختاری روبه‌رو شده است.



در دهه ۱۳۹۰، تولید مسکن از اوج تاریخی خود فاصله گرفت و در حالی که جمعیت شهری، نرخ ازدواج، مهاجرت‌های درون‌کشوری و تقاضای مصرفی افزایش یافت، ظرفیت ساخت‌وساز کاهش یافت. این روند هم‌زمان با تورم عمومی، جهش نرخ ارز و سرمایه‌های شدن بازار مسکن، موجب شکل‌گیری طولانی‌ترین موج تورم قیمتی در این بازار (۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲) شد. نتیجه این تحولات، کاهش شدید استطاعت خانوارها در تأمین مسکن، کاهش سهم تقاضای مصرفی و رشد تقاضای استیجاری به‌ویژه در کلان‌شهرها بوده است. اکنون، بخش عمده‌ای از زوج‌های جوان، کارگران، مهاجران شغلی و تحصیلی، امکان ورود به بازار خرید مسکن را ندارند و ناگزیر در بازار اجاره حضور یافته‌اند.

در ماده (۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت، برای بخش ساختمان نرخ رشد ۹ درصدی هدف‌گذاری شده است [۱]. با این حال، طبق گزارش‌های رسمی، عملکرد این بخش در سال ۱۴۰۳ تنها ۰/۵ درصد (نیم درصد) بوده و سه ماهه ابتدایی ۱۴۰۴، ۰/۴ درصد (چهار دهم درصد) توسط مرکز آمار ایران گزارش شده است، و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس برای شش ماهه اول ۱۴۰۴ برابر با منفی ۵/۴ (پنج و چهار دهم درصد) می‌باشد که نشانگر بالاترین سطح تأثیرپذیری از جنگ ۱۲ روزه در بین صنایع و بخش‌های دیگر اقتصادی است. این فاصله میان هدف‌گذاری و عملکرد واقعی، نشان‌دهنده ناکامی ساختاری (عدم همراهی ارکان مختلف (دولت) مؤثر بر صنعت ساختمان) در تحقق رشد مورد انتظار می‌باشد. در تحلیل این وضعیت، باید به دو نکته اساسی توجه داشت: نخست، تأثیر رکود فراگیر اقتصادی و محدودیت منابع مالی دولت و تسهیلات بانکی بخش مسکن؛ دوم، ماهیت شاخص ساختمان که برخلاف تصور عمومی تنها به مسکن محدود نبوده و کلیه فعالیت‌های عمرانی و ساخت‌وسازهای زیرساختی از قبیل راه، راه‌آهن، بندر، فرودگاه، سد، نیروگاه، پالایشگاه، کارخانه و ساختمان‌های عمومی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی وضعیت اجرای احکام و اهداف کمی فصل یازدهم با عنوان «توسعه مسکن» در سال نخست برنامه، یک شاخص از هفت شاخص مندرج در برنامه (در حوزه صنعتی سازی) کاملاً تحقق یافته و بیشتر از هدف مدنظر پیشرفت داشته و شش هدف دارای میزان تحقق زیاد بوده و در مسیر دستیابی به مقادیر هدف‌گذاری شده قرار گرفته‌اند. بررسی علل و عوامل مؤثر بر عملکرد سال نخست اجرای فصل یازدهم با عنوان «توسعه مسکن» نشان می‌دهد که اصلی‌ترین عامل عدم تحقق اهداف کمی این فصل، کمبود منابع و تسهیلات مالی بوده است. در بررسی کیفی اسناد تدوینی مرتبط با فصل یازدهم برنامه، نشان می‌دهد که این

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نخست، در سطح تقنینی لازم است احکام مشخصی برای تثبیت و تقویت بودجه‌های عمرانی در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شود؛ به نحوی که سهم واقعی این بخش از بودجه عمومی افزایش یافته و تخصیص آن به صورت منظم و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها انجام پذیرد. همچنین ضروری است نظام اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ملی اصلاح و تمرکز منابع بر پروژه‌های با بازده اقتصادی بالا برقرار شود. دوم، در سطح سیاست‌های اقتصادی، باید سازوکارهای نوین تأمین مالی پروژه‌های ساختمانی و عمرانی فعال گردد؛ از جمله انتشار اوراق مشارکت پروژه‌محور، ایجاد صندوق‌های پروژه، تأمین مالی زنجیره‌ای، توسعه ابزار فکتورینگ در پروژه‌های پیمانکاری، و استفاده از ظرفیت بازار سرمایه برای جذب منابع غیربانکی. در کنار آن، تدوین مقررات حمایتی برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی می‌تواند انگیزه ورود سرمایه‌گذاران را افزایش دهد.

اسناد از نظر انطباق با قانون برنامه هفتم توسعه و سایر قوانین دائمی کشور، در وضعیت مطلوبی قرار دارند. براساس امتیازدهی کیفی اسناد تدوینی مرتبط با فصل یازدهم برنامه، از مجموع هفت سند مورد بررسی، پنج سند در وضعیت بسیار مطلوب و هم‌راستا با اهداف برنامه هفتم و قوانین بالادستی قرار دارند. این امر نشان‌دهنده انطباق بالای محتوایی و چارچوب قانونی اسناد با سیاست‌های کلان توسعه مسکن و اهداف کمی تعیین شده است. از حیث کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف کمی و کیفی، نتایج حاکی از آن است که تنها یک اقدام کاملاً مؤثر و سه اقدام نسبتاً مؤثر ارزیابی شده‌اند؛ در حالی که

سوم، ضروری است ثبات در سیاست‌های کلان اقتصادی و مالی در دستور کار دولت قرار گیرد تا فضای پیش‌بینی‌پذیرتری برای تصمیم‌گیری‌های سرمایه‌گذاری فراهم شود. تقویت و تسهیل دسترسی به منابع بانکی، مهار تورم نهاده‌های تولید، کاهش نوسانات ارزی از الزامات فعال‌سازی مجدد چرخه ساخت‌وساز است. چهارم، توسعه اجاره‌داری حرفه‌ای و مسکن استیجاری حمایتی به‌عنوان راهکار فوری و ساختاری برای ارتقای دسترسی خانوارهای کم‌درآمد و زوج‌های جوان پیشنهاد می‌شود؛ با ایجاد سازوکارهای قانونی و نهادی برای مدیریت حرفه‌ای اجاره‌میتوان این هدف را در کنار مسکن استیجاری حمایتی محقق نمود. پنجم، تشویق تولید واحدهای کوچک‌متر از میان‌متر از در کلان‌شهرها پیشنهاد می‌شود تا عرضه مسکن با تقاضای مصرفی واقعی هماهنگ شده و دسترسی خانوارهای هدف افزایش یابد، فشار بر بازار خرید کاهش یافته و جریان سرمایه‌گذاری در ساخت مسکن متناسب و پایدار شود.

دو اقدام کم‌اثر و یک مورد نیز بی‌اثر تشخیص داده شده است. این امر نشان می‌دهد که هرچند جهت‌گیری کلی طرح‌ها مناسب است، اما در طراحی سازوکارهای اجرا، تأمین منابع مالی، و تعیین نقش ذی‌نفعان، ضعف‌هایی وجود دارد که موجب کاهش اثربخشی شده است.

در جمع‌بندی، ترکیبی از محدودیت منابع مالی، کمبود توان مدیریتی، نیاز به آیین‌نامه‌ها و زمان‌بندی‌های برنامه‌ای، اصلی‌ترین دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول برنامه بوده‌اند و رفع این موانع برای تسریع در تحقق اهداف کمی و کیفی فصل ضروری است.

ششم، رفع موانع مالیاتی، بیمه‌ای، شهری و نظام‌مهندسی و تسهیل صدور جواز ساخت به‌عنوان بخشی از بسته سیاستی توسعه مسکن، می‌تواند هزینه‌های تولید و ساخت واحدهای مسکونی را کاهش دهد، و انگیزه سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را تقویت کند. این اقدام شامل حذف یا تعدیل مالیات‌های غیرضروری، تسهیل بیمه کارگران ساختمانی، اصلاح مقررات نظام‌مهندسی و ساده‌سازی فرایندهای شهرداری و صدور جواز به شیوه یک پنجره‌ای است تا فعالیت‌های ساخت‌وساز با حداقل موانع اداری و قانونی انجام شود. هفتم، ارائه تسهیلات بانکی متناسب با هزینه‌های واقعی ساخت و خرید به‌عنوان یک راهکار کلیدی پیشنهاد می‌شود تا توان مالی خانوارها برای خرید یا اجاره مسکن تقویت شود، ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاهش یابد و جریان تولید مسکن با تقاضای واقعی همسو گردد.

ظرفیت‌های همکاری منطقه‌ای در حوزه تغییر اقلیم

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21126](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21126)

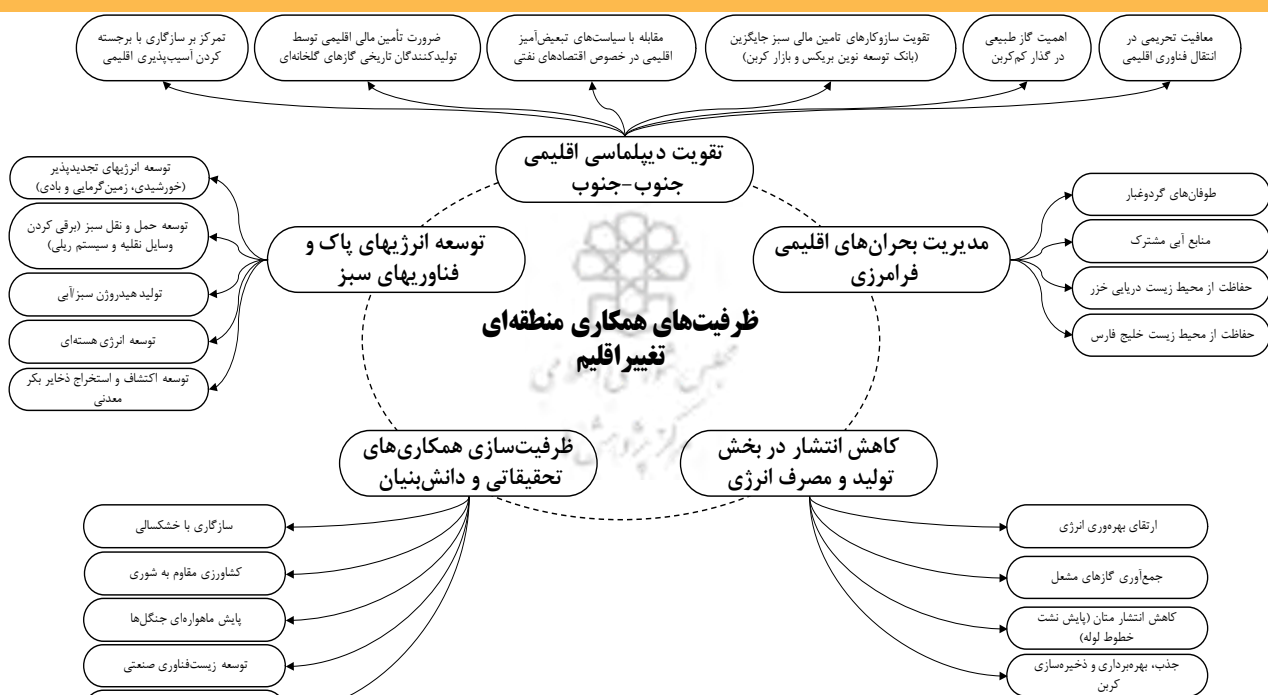


بیان / شرح مسئله

تغییرات اقلیمی به‌مثابه چالشی فراملی، با شواهدی چون افزایش سطح دریاها، رویدادهای حدی آب‌وهوایی، تشدید خشکسالی‌ها و بیابان‌زایی تثبیت شده است که به‌دلیل ماهیت فرامرزی آن، حل این معضل مستلزم همکاری بین‌المللی است. کشورهای توسعه‌یافته به پشتوانه برخورداری از فناوری‌های پیشرفته و کاهش وابستگی به سوخت‌های فسیلی، سازگاری بالاتری در برابر پیامدهای تغییر اقلیم دارند و در نتیجه آسیب‌پذیری کمتری را تجربه می‌کنند. در مقابل، کشورهای در حال توسعه به‌دلیل محدودیت‌های زیرساختی، تاب‌آوری پایین‌تری در برابر مخاطرات اقلیمی داشته و هم‌زمان در معرض «خسارت‌های فرامرزی» ناشی از اقدام‌های جهانی کاهش انتشار هستند. غرب آسیا به‌عنوان یک نقطه داغ اقلیمی با نرخ گرمایشی فراتر از میانگین مواجه است که پیامدهای آن شامل: کاهش بارندگی و تنش آبی فزاینده، تشدید امواج گرمایی، طولانی‌تر و شدیدتر شدن خشکسالی‌ها، طوفان‌های گردوغبار، سیلاب‌های ساحلی (ناشی از افزایش سطح دریا و توفان) و تهدید امنیت غذایی (به‌دلیل افت تولید کشاورزی) و متعاقب آن خالی شدن مناطق مرزی یا تشدید منازعه‌های فرامرزی است. ماهیت فرامرزی این چالش‌ها، اتخاذ رویکردهای سیاستی یکپارچه و تقویت

دیپلماسی اقلیمی برای مدیریت پایدار منابع مشترک و پرهیز از تنش‌ها را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. همکاری‌های منطقه‌ای از طریق تسهیل انتقال دانش و فناوری‌های اقلیمی، ظرفیت‌سازی در کشورهای به‌ویژه در کشورهای کم‌ظرفیت را ارتقا داده و با ایجاد صدای جمعی واحد، دسترسی به منابع مالی بین‌المللی اقلیمی را بهبود می‌بخشد. در گزارش حاضر، ابتدا چالش‌ها و فرصت‌های کشور در حوزه تغییر اقلیم ارزیابی شد، سپس اهداف، اقدام‌ها، چالش‌ها و فرصت‌های کشورهای مختلف در حوزه تغییر اقلیم بررسی شده و براساس آن ظرفیت‌های همکاری مشترک با کشورهای دیگر احصا شده است.

شکل ۱. خلاصه ظرفیت‌های همکاری منطقه‌ای تغییر اقلیم



بررسی تجارب کشورهای مختلف در حوزه تغییر اقلیم بیانگر نکات زیر است:

- تأمین مالی بین‌المللی جایگاه مهمی در اسناد مشارکت تعیین شده ملی کشورها دارد؛ به‌ویژه در اجرای تعهدات مشروط.

- یکی از چالش‌های اصلی برای اجرای تعهدات کاهش انتشار برای اکثر کشورهای مورد بررسی وابستگی بالای اقتصاد به سوخت‌های فسیلی (نفت، گاز و زغال سنگ) است.

- در برخی کشورها (عربستان سعودی، ترکمنستان و عراق) هرچند در حال حاضر انرژی‌های تجدیدپذیر سهم اندکی دارد اما اهداف بلندپروازانه‌ای را برای سال‌های آتی تعیین کرده‌اند.

- برخی کشورها (چین، روسیه، برزیل، اندونزی و تا حدی آذربایجان) حفاظت جنگل‌ها و جلوگیری از تخریب آنها را به‌عنوان

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای ذیل برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود پیشنهاد می‌شود:

۱. تقویت دیپلماسی اقلیمی جنوب: با حضور فعالانه در مجامع بین‌المللی با همکاری دوجانبه و چندجانبه با کشورهای همسایه برای تحقق عدالت اقلیمی از طریق تقویت نقش گاز طبیعی در گذار کم‌کربن (کشورهای نظیر قطر، عربستان و روسیه)، تقویت سازوکارهای تأمین مالی سبز جایگزین نظیر بانک توسعه نوین بریکس، بانک توسعه اسلامی و بازار کربن (کشورهای عضو گروه بریکس یا شورای همکاری خلیج فارس)، مقابله با سیاست‌های تبعیض‌آمیز اقلیمی نظیر سازوکار تنظیم مرزی کربن درخصوص اقتصادهای نفتی (کشورهای عضو اوپک پلاس)، ضرورت تأمین مالی اقلیمی توسط تولیدکنندگان تاریخی گازهای گلخانه‌ای، تمرکز بر سازگاری با برجسته کردن آسیب‌پذیری اقلیمی (کشورهای گروه ۷۷، گروه هشت کشور اسلامی و گروه کشورهای در حال توسعه همسو)، مستثنا شدن حمایت‌های بین‌المللی و دریافت معافیت تحریمی در انتقال فناوری اقلیمی به‌ویژه

راهبردی برای تثبیت کربن و بهره‌گیری از فرصت‌های اقتصادی حاصل از اعتبارات کربن مدنظر قرار داده‌اند.

- چین از معدود کشورهایی است که تولید هیدروژن سبز را در مقیاس عملیاتی اجرا کرده است. البته برخی کشورهای دیگر مورد بررسی (مصر، ترکیه، هند، عربستان سعودی و قطر) ظرفیت مناسبی برای توسعه هیدروژن طی سال‌های آتی خواهند داشت.

- یکی از فرصت‌های آتی در حوزه تغییر اقلیم وجود ذخایر معدنی مورد نیاز فناوری‌های سبز به‌ویژه باتری‌ها و سلول‌های خورشیدی در کشورهای جهان است که کشورهایی نظیر عربستان سعودی، اندونزی، آفریقای جنوبی و روسیه دارای ذخایر بکر معدنی نیکل، مس، کروم و لیتیوم برای زنجیره‌های تأمین خودروهای برقی / باتری و فناوری‌های سبز

در بخش سازگاری (کشور روسیه) و دریافت حمایت‌های پیش‌بینی شده در کنوانسیون.

۲. مدیریت بحران‌های اقلیمی فرامرزی: از طریق همکاری دوجانبه و چندجانبه با کشورهای مربوطه در زمینه حل معضلاتی نظیر طوفان‌های گردوغبار، منابع آبی مشترک و حفاظت از محیط‌زیست دریایی خزر و خلیج فارس با بهره‌گیری از ابتکارهای منطقه‌ای نظیر ائتلاف مقابله با گردوغبار ذیل کنوانسیون مقابله با بیابان‌زایی سازمان ملل متحد، سازمان منطقه‌ای حفاظت از محیط‌زیست دریا و کنوانسیون حفاظت از محیط‌زیست دریای خزر و مارپل.

۳. توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر (پاک) و فناوری‌های سبز: با همکاری در توسعه انرژی خورشیدی (کشور چین)، انرژی زمین گرمایی (کشور اندونزی)، انرژی هسته‌ای (کشورهای چین و روسیه)، توسعه حمل‌ونقل سبز به‌وسیله برقی کردن ناوگان اتوبوسرانی و توسعه سیستم‌های ریلی شهری (کشورهای چین و هند)، توسعه اکتشاف و استخراج ذخایر بکر معدنی (کشور افغانستان) و تولید هیدروژن سبز / آبی (کشورهای روسیه، قطر و چین) با

هستند.

- کشورهای مختلف در معرض آسیب‌پذیری‌های اقلیمی به دلایلی نظیر تشدید سیل (پاکستان و هند)، خشکسالی (مصر و آفریقای جنوبی) و افزایش سطح دریا (مصر، اندونزی و قطر) هستند.

- توسعه فناوری‌های نوین نقشی کلیدی در اجرای تعهدات کاهش انتشار و سازگاری با تغییر اقلیم دارد. ذخیره‌سازی انرژی و بهره‌وری مبتنی بر هوش مصنوعی در کشور چین، توسعه زیست‌فناوری صنعتی در کشور برزیل و توسعه فناوری‌های سازگاری با خشکسالی در کشور آفریقای جنوبی مثال‌هایی از اهمیت جایگاه فناوری در این حوزه است.

- برقی‌سازی در صنایع خودروسازی و حمل‌ونقل ریلی در بخش‌های مختلف دنیا به روندی غیرقابل چشم‌پوشی تبدیل شده است.

بهره‌گیری از موقعیت ژئوپلیتیکی کشور درخصوص بانکرینگ سوخت‌های کم‌کربن و راهگدازهای شمال به جنوب و شرق به غرب.

۴. کاهش انتشار در بخش تولید و مصرف انرژی: با ارتقای بهره‌وری انرژی به‌ویژه در زیرساخت‌های انرژی فرسوده ایران (کشور چین)، اجرای پروژه‌های مشترک و انتقال فناوری در محورهای نظیر جمع‌آوری گازهای مشعل، کاهش انتشار متان به‌وسیله پایش نشت خطوط لوله و توسعه پروژه‌های جذب، بهره‌برداری و ذخیره‌سازی کربن برای صنایع نفت / گاز و نیروگاه‌ها (کشورهای قطر، عربستان و روسیه).

۵. ظرفیت‌سازی همکاری‌های تحقیقاتی و دانش‌بنیان: با انجام پروژه‌های پژوهشی مشترک در زمینه‌هایی نظیر سازگاری با خشکسالی، کشاورزی مقاوم به شوری (کشورهای آفریقای جنوبی و مصر)، پایش ماهواره‌ای جنگل‌ها (کشور روسیه)، ذخیره‌سازی انرژی و بهره‌وری مبتنی بر هوش مصنوعی (کشور چین) و توسعه زیست‌فناوری صنعتی (کشور برزیل).

گزارش نظارتی مدیریت پسماند شهرهای شمالی ناظر بر بند «ث» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه کشور

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21128](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21128)

۲۱۱۲۸
۱۴۰۴/۰۸/۱۸
دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله



استان‌های شمالی کشور (گیلان، مازندران و گلستان) به دلیل شرایط اقلیمی خاص، الگوی مصرف و سبک زندگی ساکنان و حضور گسترده گردشگران، با معضل تناژ بالای پسماند تولیدی روبه‌رو هستند. بسته به شرایط زمانی پایش، روزانه بین ۵۶۰۰ تا ۶۵۰۰ تن پسماند عادی در این سه استان تولید می‌شود که سهمی بیش از نسبت جمعیتی آنها در کشور است. رهاسازی در سواحل و جنگل‌ها، نبود زیرساخت‌های کافی تفکیک در مبدأ و پردازش در مقصد و در نهایت دفن غیراصولی پسماندها موجب افزایش غلظت آلاینده‌ها در منابع آب، خاک و هوا شده و پیامدهایی همچون افزایش شاخص خطر ابتلا به بیماری‌های واگیر یا صعب‌العلاج، ایجاد تنش‌های اجتماعی و همچنین تضرر اقتصادی مدیریت اجرایی پسماندها را در پی داشته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

افزایش ۵۵ درصدی میزان تولید پسماند در استان‌های گیلان و مازندران در نوروز سال ۱۴۰۴ است. از منظر ترکیب پسماند، بین ۴۰۰۰ تا ۴۵۰۰ تن پسماند آلی روزانه در این

مازندران و گیلان سبب شده است تا سرانه تولید پسماند در استان‌های گیلان و مازندران (به‌ویژه در مقاطع مشخصی از سال) بیش از میانگین کشوری باشد. شاهد این مدعا

بررسی‌ها نشان می‌دهد که دلایلی نظیر شرایط اقلیمی، سبک زندگی، آداب و رسوم و مهم‌تر از همه سیل ورود گردشگران از سراسر کشور به این منطقه به‌ویژه استان‌های

سه استان تولید می‌شود که به دلیل رطوبت بالا، تولید شیرابه و بوی نامطبوع، مهم‌ترین معضل محیط‌زیستی محسوب می‌شود. در مقایسه با میانگین جهانی، سهم پسماند آلی در سه استان شمالی همانند سایر شهرهای کشور ایران به طور قابل توجهی بالاتر است و همین موضوع مدیریت آن را پیچیده‌تر می‌سازد. گزارش‌های دریافتی از سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور نشان می‌دهد که نرخ تفکیک پسماند از مبدأ در این سه استان تنها ۳/۵ درصد است؛ در حالی که میانگین کشوری ۷ درصد و در کشورهای توسعه‌یافته مانند آلمان و آمریکا به ترتیب ۳۴/۱ درصد و ۴۰/۲ درصد گزارش شده است. این فاصله چشمگیر سبب کاهش بهره‌وری واحدهای پردازش و افت کیفیت کمپوست تولیدی شده است. استعلام به عمل آمده توسط این مرکز از سازمان برنامه و بودجه کشور نشان می‌دهد که حداقل سال‌های ۱۴۰۴-۱۳۸۴ اعتباری بالغ بر ۲۳۰۰۰ میلیارد ریال به رفع معضل مدیریت پسماندها در سه استان شمالی اختصاص یافته است که با توجه به محاسبات ارائه شده توسط مرکز ملی آمار، این اعتبار براساس قیمت پایه سال ۱۴۰۴، به طور تقریبی ۸۵۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود. این میزان اعتبار بین استان‌های گیلان، گلستان و مازندران به نسبت ۴۱، ۷ و ۵۲ درصد تقسیم شده است. با توجه به استعلامات به عمل آمده از دستگاه‌های متولی دست‌کم ۴۴ درصد از اعتبارات تخصیص یافته برای بهبود وضعیت مدیریت پسماندها در سه استان شمالی، تاکنون به بهبود وضعیت مدیریت در این سه استان منجر نشده است. در حال حاضر در کشور

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای غلبه بر معضل مدیریت پسماند در سه استان شمالی، پیشنهادهایی ارائه شده است که شامل استفاده از ظرفیت نظارتی قوه مقننه بر عملکرد دستگاه‌های متولی و

۴۲ واحد فعال پردازش وجود دارد که از این تعداد ۸ واحد فعال مربوط به شهرداری‌های استان شمالی و ۱ واحد مربوط به بخش خصوصی (خط پردازش چابکسر) است که در سه استان شمالی واقع شده است (۱۹ درصد از واحدهای پردازش فعال کشور در سه استان شمالی قرار دارند). بررسی‌های انجام گرفته در خصوص ظرفیت واحدهای پردازش احداث شده در سه استان شمالی نشان می‌دهد که ظرفیت اسمی واحدهای پردازش فعال در سه استان شمالی برابر با ۳۶۱۰ تن در روز (با این وجود در اجرا قریب به ۶۰ درصد از این ظرفیت، در پردازش پسماند تولیدی در سه استان شمالی مورد استفاده قرار می‌گیرد) است. بر این اساس واحدهای پردازش پسماند در سه استان شمالی از نظر اسمی قادرند تا ۶۴ درصد از پسماند تولیدی در این سه استان را پردازش کنند. این به این معناست که ظرفیت اسمی واحدهای پردازش فعال پسماند در سه استان شمالی از دو برابر میانگین کشوری نیز بالاتر است. ذکر این نکته حائز اهمیت است که در صورت تکمیل و شروع به کار واحدهای غیرفعال در سه استان شمالی، ظرفیت اسمی پردازش این واحدها تا ۸۲ درصد از پسماند تولیدی در سه استان شمالی قابل ارتقا است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ مرکز دفن زباله، در سه استان شمالی کشور منطبق بر مشخصات مرکز دفن نوع دوم مندرج در دستورالعمل ارزیابی فنی و ضوابط زیست‌محیطی محل‌های دفن پسماند عادی و ویژه نیست. در نتیجه می‌توان گفت که میزان دفن مهندسی-بهداشتی در استان‌های شمالی برابر با ۰٪ (صفر درصد)، دفن کنترل شده به صورت تقریبی در حدود ۴۸ درصد و

دفن به روش تلنبار ۵۲ درصد است. بررسی داده‌های مندرج در گزارش تهیه شده توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نشان می‌دهد که ۷/۶ درصد از دفن پسماند در کشور به روش مهندسی-بهداشتی بوده و ۹۲/۴٪ باقی‌مانده به صورت دفن کنترل شده (۴۰/۱٪) و دفن تلنباری (۵۳/۳٪) انجام می‌پذیرد. با توجه به این توضیحات، وضعیت دفن مهندسی-بهداشتی در سه استان شمالی نسبت به میانگین کشور نامناسب‌تر است، اما مقادیر بیشتری از پسماندها به صورت دفن کنترل شده در این سه استان مدیریت می‌شود و دفن تلنباری مشابه میانگین کشوری است. براساس برنامه ارائه شده توسط سازمان‌های مدیریت پسماند در سه استان شمالی که نیازمند اعتباری قریب به ۵۸،۴۰۰ میلیارد ریال و ۲۸۰،۰۰۰ دلار به صورت ارزی است، رفع معضل عمدتاً بر پایه بهبود فرایند دفع پسماند استوار شده و در راستای بهسازی مراکز دفن موجود، ایجاد سلول‌های دفن بهداشتی جدید، ایجاد و ارتقای تصفیه‌خانه‌های شیرابه و دفع پسماند به روش زباله‌سوزی، قرار دارد. با این وجود، به رغم نیاز مبرم در اعتبارات درخواستی توجه کافی به برنامه‌ریزی جهت کاهش تولید پسماندها و همچنین تفکیک پسماندها در مبدأ نشده است.

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که وضع موجود مدیریت پسماند در استان‌های گیلان، گلستان و مازندران، نتیجه نقصان خلل و چالش‌های موجود در حوزه‌های تقنینی، نظارت و اجرای مدیریت پسماند در این سه استان است.

و استفاده از ظرفیت‌های تقنینی موجود مدیریت پسماند و تقویت وضعیت موجود ساختار حاکمیتی و اجرایی مدیریت پسماند در سه استان شمالی ارائه شده است.

رویکردهای تقنینی پایدار حفاظت از رودخانه‌ها در مقابل آلودگی

با تمرکز بر نقش قوانین موفق جهانی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21132](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21132)



بیان / شرح مسئله

رودخانه‌ها به‌عنوان شریان‌های حیاتی توسعه پایدار و سلامت عمومی، نقشی بی‌بدیل در امنیت زیستی و اقتصادی کشور ایفا می‌کنند. با این حال، رشد روزافزون جمعیت و صنایع، فشار بر این منابع ارزشمند را دوچندان کرده و آلودگی ناشی از پساب‌های صنعتی، کشاورزی و شهری به یک تهدید جدی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی تطبیقی قوانین کنترل آلودگی رودخانه‌ها در آمریکا، ژاپن و انگلستان در مقایسه با ایران، چند ضعف ساختاری و بنیادین را در نظام حقوقی کشور آشکار می‌سازد:

۱. **پراکندگی و فقدان قانون جامع:** برخلاف کشورهایمانند آمریکا که از سندی یکپارچه همچون قانون آب پاک بهره می‌برند، قوانین مرتبط با آلودگی آب در ایران به‌صورت پراکنده در متونی نظیر قانون شکار و صید، قانون توزیع عادلانه آب و قانون حفاظت از محیط زیست ذکر

حقوقی و مدیریتی فعلی در مهار و کنترل مؤثر آلودگی است. این گزارش با یک رویکرد تطبیقی، ضمن تحلیل مدل‌های موفق جهانی، به آسیب‌شناسی چارچوب قانونی ایران پرداخته و راهکارهایی برای گذار از مدیریت واکنشی و پراکنده به یک حکمرانی یکپارچه، پیشگیرانه و کارآمد ارائه می‌دهد.

تبدیل شده است. آسیب‌پذیری ذاتی بسیاری از رودخانه‌های ایران به‌دلیل حجم کم آب و ظرفیت پایین خودپالایی، این تهدید را تشدید کرده و هرگونه بار آلودگی را به بحرانی بالقوه برای کیفیت آب و سلامت اکوسیستم‌های وابسته بدل می‌سازد. به‌رغم وجود برخی قوانین، شواهد نشان‌دهنده ناکارآمدی نظام

شده‌اند. این فقدان جامعیت منجر به ابهام در مسئولیت‌ها، تداخل وظایف نهادی و ناهماهنگی در اجرا می‌شود.

۲. **ابهام در تعاریف و فقدان رویکرد علمی:** نظام حقوقی ایران فاقد تعاریف دقیق و تفکیک شده از «منابع آلودگی نقطه‌ای» و «منابع آلودگی غیرنقطه‌ای» است. این نقص اساسی، مانع از تدوین سازوکارهای مدیریتی متناسب با هر نوع آلودگی می‌شود. در مقابل، در کشور آمریکا با ابزارهایی مانند مجوز سیستم حذف

تخلیه آلاینده ملی ۲ برای منابع نقطه‌ای و برنامه‌های مدیریتی ذیل ماده (۳۱۹) برای منابع غیرنقطه‌ای، رویکردی هدفمند به‌کار گرفته شده است.

۳. **ضعف در سازوکارهای اجرایی و پیشگیرانه:** قوانین ایران عمدتاً بر مجازات پس از وقوع آلودگی متمرکزند و فاقد ابزارهای پیشگیرانه و مدیریتی مدرن هستند. مدل‌های موفق جهانی بر ترکیبی از رویکردهای «مبتنی بر فناوری» شامل تعیین استاندارد براساس بهترین

تکنولوژی موجود و «مبتنی بر کیفیت آب» شامل تعیین حداکثر بار آلودگی روزانه مجاز یا برای آب‌های آسیب‌دیده استوارند. این رویکردها که در قوانین ایران غایب‌اند، امکان مدیریت علمی و هدفمند حوضه‌های آبریز را فراهم می‌آورند.

۴. ناکارآمدی نظام کیفی و مسئولیت‌پذیری: مجازات‌های پیش‌بینی شده در قوانین ایران، در قیاس با جریمه‌های

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای رفع چالش‌های شناسایی شده و حرکت به سوی یک نظام کارآمد، مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری، تقنینی و سیاستی براساس بهترین تجارب بین‌المللی توصیه می‌شود:

۱. تدوین قانون جامع و یکپارچه آب: تصویب یک «قانون جامع کنترل آلودگی آب» مشابه قانون آب پاک آمریکا، که تمامی جنبه‌ها از تعاریف شفاف (تفکیک منابع نقطه‌ای و غیرنقطه‌ای) تا سازوکارهای مجوزدهی، نظارت، اجرا و مجازات‌های بازدارنده را پوشش دهد، یک ضرورت فوری است.

۲. پذیرش رویکردهای نوین مدیریتی و تلفیق رویکردهای مبتنی بر فناوری و کیفیت آب: استانداردهای تخلیه پساب باید شتعیین شوند و برای رودخانه‌هایی که به استاندارد مطلوب نرسیده‌اند، سازوکار «حداکثر بار روزانه کل» برای مدیریت علمی بار آلودگی پیاده‌سازی گردد.

سنگین و حبس‌های طولانی در نظام‌های حقوقی آمریکا و ژاپن، فاقد بازدارندگی لازم هستند. علاوه بر این، ابهام در مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی (شرکت‌ها)، به‌ویژه در مورد واحدهای بزرگ دولتی، پیگرد قضایی مؤثر را با چالش مواجه کرده و اصل کلیدی «آلوده‌کننده پرداخت می‌کند» را که سنگ‌بنای سیاست‌گذاری در ژاپن است، تضعیف می‌کند.

۵. عدم یکپارچگی مدیریت کیفیت و کمیّت آب: تجارب جهانی، به‌ویژه در انگلستان با دستورالعمل چارچوب آب ۳، نشان می‌دهد که حفاظت از سلامت اکولوژیکی رودخانه بدون مدیریت یکپارچه کیفیت (آلودگی) و کمیّت (حقاب و رژیم جریان) امکان‌پذیر نیست. قوانین ایران این پیوند حیاتی را نادیده گرفته و نگاهی جزیره‌ای به این دو مقوله دارند.

۳. مدیریت یکپارچه حوضه آبریز: اتخاذ رویکرد مدیریت حوضه آبریز، مشابه مدل انگلستان و ژاپن، برای در نظر گرفتن همه منابع آلودگی و ذی‌نفعان در یک چارچوب جغرافیایی واحد، باید به یک اصل بنیادین تبدیل شود.

۴. تقویت سازوکارهای اجرایی و نظارتی: ایجاد سیستم ملی مجوزدهی مشابه مجوز سیستم حذف تخلیه آلاینده ملی استقرار یک سیستم جامع برای صدور مجوز تخلیه از منابع نقطه‌ای که شامل محدودیت‌های عددی دقیق، الزامات پایش و گزارش‌دهی شفاف باشد، الزامی است.

۵. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پایش: توسعه شبکه‌های پایش کیفی آب و الزام صنایع به گزارش‌دهی منظم و دقیق، اساس هرگونه مدیریت علمی و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد است.

۶. بازنگری در نظام کیفری و مسئولیت‌پذیری: مجازات‌های مالی

و حبس باید به میزانی افزایش یابند که تخلف را برای آلاینده‌گران غیراقتصادی سازند.

۷. شفاف‌سازی مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی: قانون باید به صراحت مسئولیت کیفری شرکت‌ها را به رسمیت شناخته و راهکارهای اجرایی برای پیگرد قضایی آنها، فارغ از ماهیت دولتی یا خصوصی، فراهم آورد تا اصل «آلوده‌کننده پرداخت می‌کند» به‌طور کامل محقق شود.

۸. تقویت هماهنگی بین‌بخشی و مشارکت عمومی: ایجاد یک ساختار مدیریت یکپارچه با تعریف دقیق وظایف نهادهایی همچون سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت نیرو و جهاد کشاورزی و همچنین ترویج مشارکت فعال جوامع محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایندهای نظارتی و پاک‌سازی، ضامن پایداری و موفقیت بلندمدت سیاست‌ها خواهد بود.

بسته راهبردی الزامات اجرایی شدن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی با تأکید بر بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21134](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21134)



بیان / شرح مسئله

ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) به‌عنوان ابزاری کلیدی و پیشگیرانه برای تضمین توسعه پایدار و حفظ سلامت محیط زیست در پروژه‌های عمرانی و صنعتی، در ایران با چالش‌های فراوانی روبه‌رو است. با وجود چارچوب‌های قانونی از جمله بند «الف» ماده (۲۲) برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه که سازمان حفاظت محیط زیست را موظف به اظهار نظر قطعی در بازه زمانی مشخص درباره گزارش‌های EIA می‌کند، اما ضعف در ضمانت اجرایی، شفافیت ناکافی فرایندها، کمبود داده‌های معتبر و سامانه‌های پایش، عدم باور جدی بسیاری از تصمیم‌گیران به EIA به‌عنوان ابزار تحقق توسعه پایدار و تداخل‌های نهادی باعث شده است تا اجرای واقعی این ابزار اثرگذار نباشد. از سوی دیگر، معافیت‌های قانونی اعطا شده به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی و سیاست‌های تسهیل‌گرایانه بی‌توجه به الزامات زیست‌محیطی، شکاف‌های نظارتی را عمیق‌تر کرده است. برای نمونه، براساس مصوبات هفتادوهشتمین نشست هیئت

مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار (۲۰) آبان‌ماه ۱۴۰۲، شماره نامه ۸۰/۱۵۶۴۹۸، مطالعات اولیه EIA در طرح جامع مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به‌عنوان مبنای صدور مجوز سرمایه‌گذاری واحدهای تولیدی پذیرفته شده و این واحدها از انجام مطالعات مجدد زیست‌محیطی معاف شده‌اند. همچنین کلیه مراحل ارزیابی زیست‌محیطی در داخل همان منطقه تعیین تکلیف می‌شود که عملاً سازمان حفاظت محیط زیست را از چرخه نظارت مستقل حذف می‌کند. نمونه‌های دیگری از این سیاست‌ها شامل حذف استعلام‌های تکراری سازمان حفاظت محیط زیست، تسریع فرایند صدور مجوزهای صنعتی بدون الزام به ارزیابی کامل اثرات زیست‌محیطی، و واگذاری اختیار ارزیابی به نهادهای وابسته به خود مناطق آزاد است که تضاد آشکاری با اصول پیشگیرانه و احتیاطی در مدیریت محیط زیست دارد. درمقابل، مطابق تکلیف صریح ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، کلیه طرح‌های بزرگ جدید و توسعه‌ای-اعم

از آنکه توسط دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی، تعاونی یا نهادهای عمومی غیردولتی و از جمله در مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی اجرا شوند؛ موظف شده‌اند پیش از آغاز عملیات اجرایی، براساس ضوابط مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست، مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) قرار گیرند. این حکم قانونی، مصوبات قبلی مغایر با آن از جمله مصوبه هفتادوهشتمین نشست هیئت مقررات‌زدایی (۲۰ آبان‌ماه ۱۴۰۲) را ملغی می‌سازد و به‌طور مشخص جایگاه نظارتی و حاکمیتی سازمان حفاظت محیط زیست را تقویت می‌نماید. باین‌وجود، شواهد حاکی از آن است که برخی مناطق آزاد کماکان براساس رویه‌های پیشین و معافیت‌های لغو شده عمل می‌کنند که این امر شکاف میان مقررات ملی یکپارچه و اجرای محلی را آشکار می‌سازد و ضرورت اهتمام جدی‌تر به اجرای کامل این قانون را پررنگ می‌کند.

■ بررسی ده‌ساله داده‌ها نشان می‌دهد که درصد صدور مجوزهای ارزیابی زیست‌محیطی با نوسانات قابل‌توجهی همراه بوده است؛ به طوری که در برخی سال‌ها این نرخ تا ۱۴ درصد و در برخی دیگر تا ۳۵ درصد رسیده است. این نوسانات می‌تواند ناشی از مجموعه‌ای از عوامل باشد؛ از جمله عملکرد کمیته‌های ارزیابی و میزان دقت نظر آنها در پذیرش یا رد طرح‌ها، کیفیت و انطباق طرح‌های ارائه شده با الزامات زیست‌محیطی، و هزینه‌های مالی و عملیاتی اجرای این الزامات که می‌تواند بر انگیزه رعایت آنها تأثیر بگذارد. کاهش چشمگیر تعداد طرح‌های ارجاع شده به کمیته ارزیابی در برخی سال‌ها، هم‌زمان با صدور مجوزهای متعدد در همان دوره‌ها، نمایانگر وجود خلأهای نهادی و افزایش احتمال دور زدن فرایندهای قانونی و کاهش کیفیت نظارت است. بیش از ۱۸۰ پروژه با پیشرفت فیزیکی بدون مجوز زیست‌محیطی وجود دارد که این موضوع نشان از ضعف شدید نظارت و فقدان ضمانت‌های اجرایی دارد.

■ توزیع نامتوازن جغرافیایی رسیدگی‌ها، با تمرکز بالای برخی استان‌ها و غیبت کامل برخی مناطق، نشان‌دهنده ضعف در مدیریت

منابع و هماهنگی استانی است.

■ معافیت‌های گسترده مناطق آزاد و خودمختاری اجرایی آنها، با خروج برخی پروژه‌ها از دایره نظارت ملی ارزیابی زیست‌محیطی، نشان‌دهنده عدم تجانس و هماهنگی در قانونگذاری، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، و تمایل برخی دستگاه‌ها به فعالیت خارج از چارچوب‌های قانونی و ایجاد رانت‌های قانونی خاص است. براساس مصوبات هفتادوهشتمین نشست هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار (۱۴۰۲/۸/۲۰)، واحدهای تولیدی مستقر در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در صورت پیش‌بینی ارزیابی اولیه در طرح جامع منطقه، از انجام مطالعات مجدد EIA معاف شده و تمام مراحل ارزیابی در داخل همان منطقه تعیین تکلیف می‌شود؛ که عملاً سازمان حفاظت محیط زیست را از چرخه نظارت مستقل کنار می‌گذارد. هدف از حذف استعلام‌های تکراری، هرچند در نگاه اول تسهیل‌گری است، اما هنگامی که به معافیت از ارزیابی کامل زیست‌محیطی منجر شود، به‌طور جدی استانداردهای حفاظت محیط زیست را تضعیف می‌کند. این امر نشان‌دهنده عدم انسجام در سیاستگذاری، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و تمایل به فعالیت

خارج از چارچوب‌های نظارتی ملی است که در نهایت می‌تواند به ایجاد رانت و افزایش خطر آلودگی‌های جبران‌ناپذیر بینجامد.

■ کیفیت پایین بسیاری از گزارش‌های EIA به دلیل وابستگی مالی مشاوران به کارفرمایان، نبود نظام رتبه‌بندی و ارزیابی عملکرد مشاوران، استفاده از داده‌های قدیمی یا غیرمستند، روش‌های نمونه‌برداری غیراستاندارد، و کپی‌برداری از پروژه‌های مشابه، اثرگذاری این ابزار را به شدت کاهش داده است. این وضعیت، علاوه بر ضعف حرفه‌ای، نشان‌دهنده عدم تجانس در قانونگذاری و ایجاد بستر برای رانت‌های قانونی خاص بوده و موجب صدور مجوزها یا دور زدن فرایند ارزیابی در شرایط فقدان اطلاعات معتبر شده است.

فقدان کارکردهای ضروری در سامانه‌های موجود ثبت و پیگیری گزارش‌های EIA، از جمله امکان دسترسی عمومی به اطلاعات، پیگیری فرایند بررسی گزارش‌ها و اعلام عمومی نتایج ارزیابی، علاوه بر محدود کردن شفافیت و مشارکت عمومی، مانع نظارت تخصصی مؤثر شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تصویب یک قانون جامع، فراگیر و دائمی ارزیابی‌های زیست‌محیطی (اعم از EIA و SEA) براساس نیازهای جامعه و تعیین میزان و حدود مسئولیت بخش‌های اثرگذار،
۲. تقویت توان فنی و امکانات ادارات کل

۳. ارتقای «پایگاه ملی EIA» به منظور مدیریت داده‌ها، گزارش‌ها و اطلاعات مرتبط و افزایش شفافیت و مشارکت عمومی،

۴. الزام نهادینه‌سازی ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA) به‌عنوان پیش‌نیاز تصویب برنامه‌های توسعه‌ای ملی و استانی.

گزارش نظارتی

درخصوص مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ناظر بر ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21138](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21138)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۱۱۳۸

۱۴۰۴/۰۸/۱۸

بیان / شرح مسئله

مدیریت مناطق چهارگانه حفاظت شده ایران شامل پارک‌های ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت شده، براساس ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، برعهده سازمان حفاظت محیط زیست و شورای عالی محیط زیست است. این مناطق با وسعتی بیش از ۱۹/۸ میلیون هکتار، حدود ۱۱ درصد از مساحت کشور را پوشش می‌دهند و نقش کلیدی در حفظ

به نبود نظام پایش و ارزیابی مستمر، کمبود نیروی انسانی متخصص، فشارهای توسعه‌ای، ضعف در تخصیص بودجه پایدار و جایگزینی مناطق به‌جای ارتقای کیفی مدیریت اشاره کرد. این عوامل موجب شده‌اند که تنها حدود ۹/۵ درصد از مناطق تحت ارزیابی اثربخشی مدیریت (PAME) قرار گیرند و کیفیت حفاظت در بسیاری از مناطق زیر سؤال باشد.

تنوع زیستی، ارائه خدمات اکوسیستمی و تحقق تعهدات بین‌المللی ایران همچون کنوانسیون تنوع زیستی (CBD) و اهداف آیچی ایفا می‌کنند. با این حال، به‌رغم پیشرفت‌هایی در زمینه تدوین اسناد مدیریتی، توسعه زیرساخت‌های حفاظتی و آغاز فرایند هوشمندسازی، چالش‌های ساختاری و نهادی متعددی مانع از تحقق کامل اهداف حفاظتی شده‌اند. از جمله این چالش‌ها می‌توان

- پیشرفت‌های حاصل شده:
 - تهیه و اجرای طرح‌های مدیریتی برای ۲۲ منطقه و آغاز اجرای برنامه‌های ویژه در ۵ منطقه،
 - توسعه زیرساخت‌ها شامل احداث و بازسازی پاسگاه‌ها، دکل‌های دیده‌بانی، راه‌های دسترسی و منابع آبی،
 - آغاز فرایند هوشمندسازی با بهره‌گیری از پهپاد، دوربین‌های دید در شب و طراحی سامانه پایش آنلاین،
 - آموزش بیش از ۳۰۰ کارشناس و محیط‌بان
- و جذب نیروهای جدید.
 - چالش‌های اصلی:
 - نبود نظام پایش جامع: فقدان ابزارهای استاندارد ارزیابی مدیریت مانند METT و PAME باعث شده است که اثربخشی واقعی مدیریت مناطق قابل سنجش نباشد.
 - کمبود نیروی انسانی: تراکم محیط‌بانان بسیار کمتر از استاندارد جهانی (۱ محیط‌بان به‌ازای هر ۵۰۰۰ هکتار) است.
 - ضعف مالی: عدم تخصیص بودجه پایدار و پایین بودن سطح تحقق اعتبارات مصوب،
- فشارهای توسعه‌ای: تعارضات ناشی از توسعه شهری، صنعتی و روستایی و حضور دام در مناطق حفاظت شده،
- جایگزینی مناطق به‌جای ارتقای مدیریت: در برخی موارد، به‌جای بهبود کیفیت مدیریت، مناطق حذف یا جایگزین شده‌اند که این امر شاخص‌های ملی و تعهدات بین‌المللی را تضعیف می‌کند.
- مشارکت محدود جوامع محلی: عدم همکاری مؤثر مردم محلی در تصمیم‌گیری‌ها و مدیریت منابع.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تدوین و اجرای نظام پایش و ارزیابی مستمر:
 - راه‌اندازی سیستم یکپارچه پایش مدیریت اثربخش (PAME/METT) برای تمامی مناطق چهارگانه،
 - توسعه شاخص‌های کمی عملکردی و تضمین منابع مالی و انسانی لازم برای اجرای آن.
۲. تأمین منابع مالی پایدار:
 - اختصاص ردیف بودجه‌ای ثابت برای نگهداری، آموزش، توسعه زیرساخت‌ها و مدیریت تعارضات،
 - جذب مشارکت بخش خصوصی و استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی.
۳. تقویت نیروی انسانی:

- افزایش تعداد محیط‌بانان و ارتقای مهارت‌های آنان مطابق با استانداردهای جهانی،
- استخدام نیروهای متخصص در حوزه‌های اکولوژی، GIS و مدیریت بحران.
- ۴. ارتقای مدیریت مبتنی بر مشارکت:
 - مشارکت فعال جوامع محلی و ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های حفاظتی،
 - توسعه طبیعت‌گردی پایدار و ایجاد مشاغل سبز برای کاهش فشار بر منابع.
- ۵. همسویی با استانداردهای بین‌المللی:
 - بازنگری در مرزهای مناطق براساس معیارهای اکولوژیک (نه اداری)، ایجاد شبکه‌های یکپارچه حفاظتی و اجرای

- تعهدات ایران تحت کنوانسیون تنوع زیستی و چارچوب جهانی پس از ۲۰۲۰.
- ۶. پرهیز از جایگزینی مناطق:
 - توقف رویکرد جابه‌جایی یا حذف مناطق به‌دلایل توسعه‌ای و تمرکز بر ارتقای کیفیت مدیریت مناطق موجود.
- ۷. توسعه همکاری‌های فرامرزی:
 - تقویت مدیریت اکوسیستم‌های مشترک با کشورهای همسایه از طریق ایجاد مناطق حفاظت شده مرزی.
- ۸. افزایش شفافیت و اطلاع‌رسانی:
 - انتشار منظم گزارش‌های عملکردی و استفاده از ظرفیت رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد برای افزایش آگاهی عمومی.

گزارش نظارتی پایش شاخه‌های کلان محیط زیستی ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21141](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21141)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۱۱۴۱
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۱۹

بیان / شرح مسئله



آگاهی از داده‌ها، شاخص‌ها و معیارهای وضع موجود محیط زیست نقش اساسی در مدیریت و حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی دارند. این داده‌ها به‌عنوان مبنای علمی تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان، نقش حیاتی ایفا می‌کنند. عدم آگاهی از وضع موجود سبب می‌گردد، اولویت‌بندی اقدامات، تخصیص اعتبارات و همچنین هدف‌گذاری‌های آتی کشور در حوزه محیط زیست با چالش روبه‌رو شود. فقدان، ضعف در انتشار و یا عدم اطمینان از صحت و دقت در داده‌های موجود در حوزه محیط زیست سبب شده است که ارزیابی وضعیت موجود محیط زیست کشور در حوزه‌های آموزش و مشارکت‌های مردمی و محیط زیست انسانی، طبیعی و تنوع زیستی، دریایی و تالاب‌ها و ... دچار چالش جدی شود. عدم اطلاع از وضع موجود کشور در حوزه محیط زیست تأثیر خود را در حوزه تقنینی با هدف‌گذاری‌های به‌دور از واقعیت نشان داد. شاهد این امر، عدم دستیابی کامل به بخشی از اهداف کمی تعیین شده در قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین مادر حوزه محیط زیست نظیر قانون هوای پاک، حفاظت از خاک و پسماند است.

در گزارش حاضر برای نخستین بار وضعیت محیط زیستی کشور در سه حوزه کلان محیط زیست طبیعی (۳ زیرحوزه)، محیط زیست دریایی (۳ زیرحوزه) و محیط زیست انسانی (۷ زیرحوزه) و براساس ۹۳ شاخص مورد ارزیابی قرار گرفته است. استعلام‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که در حوزه محیط زیست طبیعی، ۲۵ برنامه عمل حفاظت از گونه‌های پستاندار مهمی مانند: پلنگ، یوزپلنگ، خرس قهوه‌ای، خرس سیاه، گربه پالاس، گوزن زرد، شوکا و گورخر در کشور تهیه شده است. ارزش‌گذاری اقتصادی خدمات اکوسیستمی تا سال ۱۴۰۴ در ۶۴ درصد از مساحت کل کشور اجرایی شده است. علاوه بر این، آمار ارائه شده توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲، در مجموع ۲۰۳۷۸ فقره آتش‌سوزی رخ داده که در نتیجه آن ۱۸۳۶۰۸ هکتار از جنگل‌ها و مراتع دچار حریق شده است. داده‌های

جمع‌آوری شده در حوزه محیط زیست دریایی نشان می‌دهد که در مجموع تعداد تالاب‌های طبیعی (شامل داخل خشکی و ساحلی- دریایی)، آب‌بندان و سد تالاب برابر با ۲۲۴ تالاب است؛ که در این میان، در تالاب‌های هورالعظیم (استان خوزستان)، تالاب کجی نمکزار (استان خراسان جنوبی)، تالاب هامون (استان سیستان و بلوچستان)، تالاب‌های خورخوران و حرا و مصب رودهای شور و شیرین در استان هرمزگان و همچنین هامون جازموریان (استان کرمان) شدت غبارخیزی بالا گزارش شده است. آمارهای به دست آمده در حوزه محیط زیست انسانی نشان می‌دهد که غلظت سالیانه ذرات کوچکتر از 2.5 میکرون ($PM_{2.5}$) در سال ۱۴۰۲ در کلان‌شهر تهران بیش از ۶ برابر رهنمود سازمان جهانی بهداشت و بیش از $2/6$ برابر استاندارد ملی کشور است. همچنین در ۳۵۳ روز از سال ۱۴۰۲ غلظت روزانه $PM_{2.5}$ بالاتر از رهنمود سازمان جهانی

بهداشت (۱۵ میکروگرم در مترمکعب) بوده که نشان‌دهنده فاصله زیاد با رهنمود سازمان جهانی بهداشت است. آمار تفکیک پسماند از مبدأ در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها از $0/2$ تا 12 درصد متفاوت بوده، اما به‌صورت میانگین در کل کشور 7% است. بررسی گزارش سالنامه آماری شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور نشان می‌دهد در بخش شهری فاضلاب 77% و در بخش روستایی 80% فاضلاب جمع‌آوری شده، تصفیه می‌شود. همچنین از مجموع حدود $188/1$ میلیارد مترمکعب فاضلاب تصفیه شده در سال، تقریباً $40/7$ میلیارد مترمکعب آن (حدود $21/6\%$) مورد استفاده مجدد قرار می‌گیرد و مابقی عمدتاً در محیط زیست رهاسازی و یا تغذیه آبخوان‌ها می‌شود. همچنین براساس داده‌های موجود، در سال ۱۴۰۴ از مجموع ۶۹۶ آخطاریه صادر شده در زمینه آلودگی خاک، تنها ۷۳ مورد ($10/5\%$) اقدام به بازسازی و رفع آلودگی خاک کرده‌اند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی شاخص‌های ارائه شده در مطالعه حاضر و مقایسه آن با میانگین بین‌المللی نشان می‌دهد که علاوه بر نیاز به به‌روزرسانی شاخص‌ها به‌صورت سالیانه و تولید و اطلاع‌رسانی داده‌های جدید و مورد نیاز جهت تدقیق جایگاه کشور در شاخص‌های زیست‌محیطی در مقیاس بین‌المللی، ضرورت دارد تا توجه‌ای ویژه‌ای به موضوعاتی به‌شرح زیر صورت پذیرد:

۱. محاظت از گونه‌های جانوری و گیاهی در معرض خطر انقراض در خشکی و دریا،
۲. ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیست‌محیطی در کل کشور،
۳. حفظ و احیای تالاب‌ها با اولویت‌بخشی به تالاب‌های با منشأ غبارخیزی در کشور،

۴. کاهش آلاینده‌های هوا،
۵. ارتقای موارد بازسازی و رفع آلودگی خاک،
۶. افزایش تعداد، تواتر و هوشمندی پایش‌های زیست‌محیطی،
۷. برنامه‌ریزی جهت مدیریت بهینه پسماندها
۸. مدیریت پایدار جنگل‌ها.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21144](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21144)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۱۱۴۴
۱۴۰۴/۰۸/۲۰

بیان / شرح مسئله

لایحه اصلاح قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، مشتمل بر یک ماده و ۱۳ جزء به پیشنهاد وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ هیئت وزیران به تصویب رسیده و برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این لایحه به منظور بازنگری

بهبود سازوکارهای تأمین مالی حمل و نقل عمومی، ترویج سفرهای غیرموتوری و افزایش ایمنی و کاهش خطرات ناشی از حوادث رانندگی است. بررسی‌های انجام شده بیانگر آن است که این لایحه دارای نقاط قوت و ضعف و فرصت‌های بهبود قابل توجه است.

در قانون مصوب سال ۱۳۸۶ نخستین بار در سال ۱۳۹۹ به مجلس ارائه شد که با وجود تصویب در کمیسیون عمران و قرار گرفتن در نوبت صحن، فرصت بررسی آن در مجلس یازدهم فراهم نشد و لذا مجدداً در سال ۱۴۰۴ به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. هدف لایحه، اصلاح وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی،

نقاط قوت لایحه

۱. تخصیص بخشی از مالیات بر ارزش افزوده به حمل و نقل عمومی: الزام شهرداری‌ها به اختصاص حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده به این حوزه، همراه با تسهیل جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و ابزارهای متنوع تأمین مالی، ظرفیت اجرای پروژه‌های بزرگ را تقویت می‌کند.

۲. حمایت از ناوگان پاک و حمل و نقل ریلی: پیش‌بینی پرداخت مابه‌التفاوت بلیت، کمک‌زبان به شرکت‌های ریلی، تخفیف مالیاتی برای اتصال خطوط ریلی به مراکز تولیدی و حمایت از ناوگان کم‌مصرف، گامی به‌منظور رقابتی شدن حمل و نقل عمومی نسبت به خودروی شخصی است.

۳. تقویت منابع مالی پایدار شهری: اعطای اختیار به شوراهای اسلامی شهر برای وضع عوارض بر اساس پیمایش و آلاینده‌گی و الزام

به استفاده از بارنامه شهری تحت مدیریت شهرداری، مسیر تأمین منابع پایدار برای توسعه حمل و نقل عمومی و کاهش ترافیک را فراهم می‌سازد.

نقاط ضعف لایحه

۱. بی‌توجهی به بحران فرسودگی ناوگان: در شرایطی که ناوگان حمل و نقل شهری و برون‌شهری با فرسودگی و کمبود شدید مواجه است، لایحه فاقد پیش‌بینی منابع پایدار و سازوکارهای مشخص برای نوسازی ناوگان است.

۲. عدم انطباق با تحولات فناوری و الزامات حکمرانی داده‌محور: با وجود گذشت نزدیک به یک دهه از فعالیت سکویهای ارائه‌دهنده خدمات هوشمند حمل و نقل بار و مسافر، لایحه فاقد سازوکار تنظیم‌گری، اخذ عوارض و نظام نظارتی برای این حوزه است؛ امری

که باعث تداوم چالش‌های ترافیکی و خودرومحوری می‌شود.

۳. ابهام در تفکیک وظایف دستگاه‌ها در حوزه آحاد (لجستیک): مسئولیت‌ها در بخش حمل و نقل بار، به‌ویژه لجستیک شهری و بین‌شهری، به‌طور شفاف تبیین نشده و هماهنگی میان شهرداری‌ها، وزارت راه و شهرسازی و سایر نهادها مغفول مانده است.

۴. حذف تکلیف دولت به گزارش‌دهی به مجلس: این اقدام موجب تضعیف شفافیت، پاسخ‌گویی و کاهش نظارت قانونی بر عملکرد حوزه حمل و نقل عمومی می‌شود.

۵. حذف جداول هدف‌گذاری کمی: حذف سهم‌بندی کمی حمل و نقل عمومی و ایمنی، امکان ارزیابی پیشرفت و سیاست‌گذاری مبتنی بر شاخص را تضعیف کرده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با هدف ارتقای کارآمدی لایحه و رفع کاستی‌های شناسایی شده در آن، خلاصه‌ای از پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص لایحه اصلاح قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت به شرح ذیل ارائه می‌شود:

الف) تأمین مالی منابع پایدار

۱. پیش‌بینی منابع پایدار برای نوسازی ناوگان از طریق عوارض و مالیات بر نقل و انتقال خودرو، خودروهای وارداتی و با داخلی‌سازی پایین،

۲. حفظ ماده (۱۰) قانون فعلی و الزام دولت به تخصیص کامل اعتبارات دو ردیف متمرکز درون‌شهری و برون‌شهری،

۳. استفاده مستقیم از بخشی از درآمد بیمه‌های شخص ثالث و بدنه برای ارتقای ایمنی حمل و نقل.

ب) ایجاد چارچوب‌های تنظیم‌گری برای همگام شدن با تحولات فناورانه

۴. تدوین نظام تنظیم‌گری سکویهای ارائه‌دهنده خدمات هوشمند حمل و نقل بار و مسافر در حوزه‌های ترافیکی و ایمنی و امنیت سفر شامل تعیین مرجع نظارت، اخذ عوارض، ایجاد سامانه اطلاعات سفر و نظام مشوق‌ها و رسیدگی به تخلفات،

۵. تدوین آیین‌نامه ساماندهی شرکت‌های لجستیک و حمل و نقل ترکیبی برای ارتقای زیرساخت‌های لجستیک.

ج) تقویت نظارت و شفافیت

۶. ایجاد سامانه ملی «پایش توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت» و ارائه گزارش‌های منظم به مجلس،

۷. راه‌اندازی سامانه اعتراض برخط جرائم رانندگی و اتصال سامانه‌های پلیس و

راهداری برای پایش نقاط حادثه‌خیز،

۸. گنجانیدن جداول جدید هدف‌گذاری کمی حمل و نقل عمومی و ایمنی در قانون با بهره‌گیری از تجارب دو دهه اخیر،

۹. تدوین سیاست جامع حمل و نقل یکپارچه حومه‌ای برای کلان‌شهرها،

۱۰. افزایش شفافیت در استفاده از بارنامه شهری و برخورد با تخلفات وسایل نقلیه فاقد بارنامه.

د) بهینه‌سازی مصرف سوخت

۱۱. صدور گواهی صرفه‌جویی انرژی برای طرح‌های مؤثر در نوسازی ناوگان و حمایت از شرکت‌های تجمیع بار،

۱۲. الزام دولت به عرضه نفت گاز سبز با استانداردهای روز برای کاهش آلاینده‌گی. به‌عنوان جمع‌بندی، تصویب این لایحه با انجام اصلاحات و الحاقات ارائه شده در این گزارش پیشنهاد می‌شود.

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۹ انرژی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21102](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21102)

۲۱۱۰۲
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۰۳
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

کمی را ارائه دهد. بر این اساس، شورای عالی راهبری برنامه شاخص‌های کمی را به‌صورت سالیانه تعریف کرده است.

آن ضروری است. مطابق با جزء «۲» ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم، دولت مکلف شده تا سال اول برنامه برش سالیانه اهداف

با گذشت بیش از یک سال از تصویب برنامه هفتم پیشرفت، نظارت مستمر بر اجرای احکام آن برای ارزیابی میزان تحقق اهداف



■ حل ناترازی انرژی به‌عنوان یک اولویت محوری در تدوین و تصویب برنامه هفتم در نظر گرفته شد. سه چالش اصلی دیگر در تدوین احکام برنامه هفتم عبارت‌اند از: حذف ایران از معادلات انرژی منطقه و جهان بر اثر تحولات جهانی، متوقف ماندن زنجیره ارزش نفت و گاز در مراحل اولیه و نیمه‌خام فروشی این محصولات و نبود شفافیت مالی در درآمد و هزینه صنعت انرژی.

■ از زمان ابلاغ قانون برنامه هفتم تا پایان سال ۱۴۰۳، تمرکز اصلی دستگاه‌های اجرایی بر تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی بوده است. از این رو، به‌نظر می‌آید در برش سالیانه اهداف کمی قانون برنامه، اهداف تعیین شده برای سال نخست (۱۴۰۳) به‌صورت حداقلی در نظر گرفته شده است. با این حال، عملکرد برش سالیانه بخش برق در سال ۱۴۰۳ مطلوب ارزیابی نمی‌شود.

■ بررسی عملکرد شاخص‌های صنعت برق براساس جدول ۹ برنامه هفتم نشان می‌دهد که میزان پیشرفت کلی این بخش با توجه به برش سال ۱۴۰۳، حدود ۶۵.۷ درصد بوده است؛ در حالی که، میزان تحقق نسبت به هدف‌گذاری نهایی تا پایان برنامه تنها ۸.۲ درصد بوده است. این موضوع بیانگر آن است که بخش قابل‌توجهی از اهداف کلان برنامه هنوز در مراحل ابتدایی تحقق قرار دارد. درخصوص شاخص‌های جدول ۱۰ برنامه، میزان تحقق اهداف صنعت برق در سال ۱۴۰۳ حدود ۵۳.۴ درصد و میزان تحقق نسبت به هدف‌گذاری نهایی صرفاً ۴.۲ درصد برآورد شده است.

■ در بخش برق، در زمینه مردمی‌سازی فرایند بهینه‌سازی مصرف انرژی و صادرات برق نیروگاه‌های حرارتی و تجدیدپذیر جدیدالاحداث هیچ‌گونه عملکردی ثبت نشده است. درمقابل، یکی از نقاط قابل‌توجه عملکرد سال ۱۴۰۳، افزایش سهم معاملات برق در بازار انرژی است که به ۴۸ درصد از کل معاملات رسیده است. این رقم نه‌تنها تحقق اهداف سال نخست برنامه را نشان می‌دهد، بلکه معادل ۸۰ درصد از هدف نهایی برنامه هفتم نیز به‌شمار می‌رود.

■ در سال ۱۴۰۳، شاخص‌هایی مانند افزایش تولید نفت و گاز از میادین مشترک، تولید میعانات گازی به‌طور کامل به اهداف تعیین شده در جدول ۸ ماده (۴۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت دست نیافته‌اند. شاخص‌هایی مانند ظرفیت تولید صیانتی نفت خام، توان تولید نفت خام، تولید گاز خام، بنزین و نفت گاز، در برش سالیانه نسبت به اهداف تعیین شده عملکرد قابل‌توجهی از خود نشان داده‌اند. با وجود نتایج مثبت، باید توجه داشت که تعریف برخی شاخص‌ها از شفافیت کافی برخوردار نیست و در مورد شاخص‌هایی همچون ظرفیت تولید، امکان ارزیابی و صحت‌سنجی مستقل وجود ندارد.

■ با وجود اینکه بهینه‌سازی مصرف انرژی یکی از اهداف کلیدی برنامه هفتم در فصل انرژی است، در بخش نفت و گاز جدول ۱۰ برنامه فاقد هرگونه عملکردی بوده و علت این مسئله عدم ارتباط موضوع بهینه‌سازی با وزارت نفت ذکر شده است. این درحالی است که تا زمان تأسیس سازمان بهینه‌سازی انرژی، همچنان مشابه گذشته تمامی اقدامات بهینه‌سازی مصرف انرژی برعهده وزارت نفت و نیرو خواهد بود.

■ ازجمله مهم‌ترین منابع حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی، یک درصد (۱٪) از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی، عوارض گازهای مشعل و جریمه‌های ماده (۲۶) قانون اصلاح الگوی مصرف و پنج درصد از سود سالیانه شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌های نفت و نیرو است که در سال ۱۴۰۳ با واریز ۲۱ همت، حدود ۵۸ درصد عملکرد داشته است.

■ درخصوص بند «ب» ماده (۱۴) با موضوع واریز حداقل شصت درصد (۶۰٪) از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی به‌حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور، در سال ۱۴۰۳ از عواید صادرات و فروش داخلی محصولات فرعی گازی حدود ۴۳ همت به‌حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز واریز شد که معادل ۵۰ درصد هدف تعیین شده است. تخصیص مصارف

حساب به‌ترتیب شامل ۷۵ درصد برای شرکت ملی نفت، ۱۶ درصد برای شرکت پالایش و پخش و ۸ درصد برای شرکت ملی گاز ایران بوده است.

■ در اجرای بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۵) قانون، آیین‌نامه‌های مربوطه در سال ۱۴۰۳ تدوین و در سال ۱۴۰۴ به تصویب رسیده‌اند. همچنین، چند قرارداد توسعه میادین نفتی و گازی با شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید و با مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی منعقد شده که در مرحله اخذ مجوز نهایی قرار دارند.

■ براساس جزء «۱» بند «پ» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم، هدف‌گذاری افزایش ظرفیت برداشت از ذخیره‌سازی گاز در دوره اوج مصرف ۱۲۰ میلیون مترمکعب در روز است؛ درحالی که میزان فعلی حدود ۳۰ میلیون مترمکعب است. طبق برنامه، این ظرفیت باید تا سال سوم برنامه به ۴۵ م.م.م.ر برسد. همچنین در اجرای جزء «۲» همین بند، اقدامات لازم برای تهیه و نصب تجهیزات توسط شرکت‌های مربوطه آغاز شده، اما تا پایان سال ۱۴۰۳ بیشتر پروژه‌ها در مرحله پیش از نصب قرار داشته‌اند.

■ درخصوص بند «ت» ماده (۴۴)، ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی در سال ۱۴۰۳ تشکیل و تنها یک جلسه برگزار کرده است. با توجه به تحولات منطقه‌ای و جهانی انرژی، ضرورت دارد جلسات این ستاد منظم‌تر برگزار و بر موضوعات واردات گاز از روسیه و صادرات به عراق و ترکیه متمرکز شود. همچنین سند دیپلماسی انرژی نیز در مرحله تدوین قرار دارد و هنوز نهایی نشده است.

■ درخصوص تبصره ماده (۴۵) با هدف استانداردسازی ترکیب و کیفیت فرآورده‌های نفتی، پالایشگاه‌های کشور در اجرای طرح‌های کاهش کمی و افزایش کیفی فرآورده‌های سنگین و احداث واحدهای فرایندی در وضعیت متنوعی قرار دارند. برخی پروژه‌ها پیشرفت قابل‌توجهی داشته‌اند؛ درحالی که برخی دیگر همچنان در مراحل برنامه‌ریزی یا مطالعات اولیه بوده یا به‌دلیل مسائل زیست‌محیطی یا مراحل قراردادی با تأخیر مواجه شده‌اند.

ارزیابی «سنج‌های عملکردی ارتقای نظام پژوهش، فناوری و نوآوری» برمبنای برنامه هفتم پیشرفت

۲۱۱۲۴
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۴/۰۸/۱۳

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21124](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21124)



بیان / شرح مسئله

عملکردی ارائه شده برای معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری در جدول (۷-۲) قانون بودجه ۱۴۰۴ نیز بررسی شده است. علاوه بر این شاخص‌ها، آن دسته از شاخص‌های مهمی که در این دودسته قرار نداشته، اما در زیست‌بوم فناوری و نوآوری مهم هستند نیز در اینجا پیشنهاد شده و مورد بررسی قرار گرفته‌اند. به این منظور، شاخص‌ها به دو دسته شاخص‌های ورودی و خروجی در حوزه دانش‌بنیان تقسیم‌بندی شده‌اند تا دسته‌بندی، مقایسه و تحلیل آسان‌تر انجام شود.

کشورها، آگاهی و هشدار دهند. در پژوهش پیش‌رو با تمرکز بر ماده (۹۳) برنامه هفتم پیشرفت (جدول کمی شاخص‌های علم و فناوری و نوآوری و انتخاب مؤلفه‌هایی که به‌طور مستقیم با فناوری و نوآوری مرتبط هستند)، روند وضعیت در هریک از شاخص‌ها از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ (و در برخی موارد تا آخرین داده‌های موجود برای سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۴) و امکان‌سنجی تحقق شاخص‌ها تا پایان سال ۱۴۰۷ مورد بررسی قرار گرفته‌اند. میزان انطباق این شاخص‌ها با شاخص‌های

دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، همواره با بهره‌گیری از شیوه‌های مختلف و در ابعاد گوناگون، سنجش و ارزیابی علم، فناوری و نوآوری را در دستور کار خود قرار می‌دهند. به این منظور، شاخص‌هایی را در اسناد خود تدوین می‌کنند. مقادیر کمی این شاخص‌ها به‌طور مرتب اندازه‌گیری و به‌روز می‌شوند و به همین دلیل می‌توانند درباره رویدادها و روندهای تقویت‌کننده یا محدودکننده توان علمی و فناورانه کشورها، میزان مشارکت در توسعه فناوری و نوآوری و جایگاه و رتبه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قرار نگرفتند یا اساساً در زیست‌بوم علم و فناوری موجود نبودند. برای مثال، رتبه مربوط به اختراعات ثبت شده خارجی از منابع مختلف غیرداخلی گردآوری شدند. همچنین هیچ داده‌ای در مورد تعداد اختراعات تجاری‌سازی شده در کشور وجود ندارد. همچنین هیچ اطلاعاتی در مورد شاخص‌های مربوط به تعداد تأمین نیازهای فناورانه دستگاه‌های اجرایی و توسعه فناوری‌های راهبردی در زنجیره ارزش‌های اولویت‌دار کشور وجود نداشت.

- پایگاه داده مشخصی برای انتشار و اعتبارسنجی داده‌ها و اطلاعات مربوط به نوآوری و فعالیت‌های دانش‌بنیان وجود ندارد و این امر اعتماد به داده‌ها و تحلیل اطلاعات را با چالش مواجه می‌سازد. داده‌های مربوط به این گزارش به دلیل نبود یک منبع مشخص مربوط به داده‌های فناورانه و نوآورانه از منابع مختلف داخلی و خارجی گردآوری شدند و برخی از داده‌ها با وجود پیگیری‌ها و مکاتبات مختلف با دستگاه‌های ذی‌ربط، در اختیار این گزارش

- در برنامه هفتم پیشرفت، روند تحقق سالیانه اهداف کمی در انتهای برنامه دیده شده و به‌ازای دوره پنج‌ساله به تفکیک در دسترس نیست. لذا پیشنهاد می‌شود در قالب لوائح بودجه سالیانه، گام‌های تحقق سالیانه اهداف کمی برنامه هفتم نیز مشخص شود. بررسی شاخص‌های کمی مندرج در قانون بودجه ۱۴۰۴ نشان داد میزان انطباق آن با شاخص‌های برنامه هفتم کم است و رصد و ارزیابی نحوه پیشرفت شاخص‌های ذکر شده در برنامه را میسر نمی‌سازد.

این امر وجود یک پایگاه داده یکپارچه برای جمع‌آوری، تولید و اعتبارسنجی داده‌ها را ضروری نشان می‌دهد. - اهداف کمی پیش‌بینی شده در برنامه‌ها تا داده‌ها واقعی‌تر پیش‌بینی شوند. مقایسه مقادیر سنجه‌های کمی برنامه هفتم و آخرین وضعیت موجود در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱. مقایسه سنجه‌های بین برنامه هفتم با وضعیت موجود

نوع سنجه	سنجه کمی توسعه و تولید دانش‌بنیان برنامه هفتم	آخرین وضعیت موجود
ورودی	تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان (۳۰,۰۰۰)	۱۰۱۷۲ در شهریور ۱۴۰۴
	نسبت شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان حوزه صنایع فرهنگی، صنایع خلاق، علوم انسانی و اجتماعی به کل شرکت‌های دانش‌بنیان (۱۰ درصد)	۰,۰۶ درصد در سال ۱۴۰۴
	نسبت اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی (۲ درصد)	۰,۴۹ درصد در سال ۱۴۰۴
	افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی نسبت به سال ۱۴۰۲ (۱۵ برابر معادل ۱۱۴ همت)	۲,۵ برابر در سال ۱۴۰۴
خروجی	رتبه شاخص نوآوری (۴۲)	۷۰ در سال ۱۴۰۴
	رتبه کشور در جهان از لحاظ تعداد اختراعات ثبت شده خارجی (۵۰)	۵۸ در سال ۱۴۰۲
	سهم اختراعات تجاری‌سازی شده از کل اختراعات ثبت شده (۵ درصد)	ناموجود
	سهم محصولات با فناوری متوسط به بالا از تولید ناخالص داخلی (۷ درصد)	ناموجود و غیر قابل محاسبه: در حالی که در جدول برنامه، عبارت «های‌تک» در مجاورت عبارت «فناوری‌های متوسط و بالا» درج شده است که این دو معادل یکدیگر نیستند. همچنین شیوه اندازه‌گیری سهم محصولات با فناوری متوسط و بالا و تفکیک آن از کل محصولات شرکت‌ها در کشور، مبهم و حتی امکان‌ناپذیر است. با این حال معمولاً این شاخص را معادل با ارزش افزوده حاصل از فروش کل شرکتهای دانش بنیان در نظر می‌گیرند که به لحاظ مفهومی صحیح نمی‌باشد. اما با لحاظ کردن این فرض، مقدار این شاخص در سال ۱۴۰۴ کمی بیش از ۳ درصد برآورد می‌شود.
	رشد فروش کالاها و خدمات دانش‌بنیان از تولید ناخالص داخلی نسبت به سال تصویب برنامه (۲۰۰ درصد): معادل با سهم ۴ درصدی فروش کالاها و محصولات دانش‌بنیان از تولید ناخالص داخلی	غیر قابل محاسبه به علت عدم دسترسی به آمار فروش شرکت‌های دانش‌بنیان در سال ۱۴۰۴ در مقطع کنونی. در سال ۱۴۰۲، سهم فروش کالاها و محصولات دانش‌بنیان از تولید ناخالص داخلی حدود ۱,۴ درصد تخمین زده شده است.
	رتبه صادرات محصولات با فناوری متوسط به بالا در منطقه (۲)	۴

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

- سنجه‌های ورودی و خروجی معرفی شده در برنامه هفتم به‌تنهایی نمی‌تواند نمایانگر وضعیت و چشم‌انداز آینده توسعه فناوری و تولید دانش‌بنیان باشد و لازم است شاخص‌های مطلق و همچنین ترکیبی بیشتری برای رصد این حوزه در نظر گرفته شود تا بتوان براساس آنها مدل بومی ارزیابی فعالیت‌های دانش‌بنیان در کشور و ارزیابی نسبت شاخص‌های خروجی به ورودی در این حوزه را طراحی کرد. توجه به سنجه‌های

توسعه فناوری و فعالیت‌های دانش‌بنیان در قالب ورودی و خروجی به سیاستگذاران امکان می‌دهد تا ارتباط منطقی بین سنجه‌های ورودی برای دستیابی به اهداف سنجه‌های خروجی فراهم شود.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- تعیین هدف کمی سالیانه در مسیر برنامه هفتم پیشرفت بر مبنای توانمندی‌ها و ظرفیت‌ها،
- جمعیت، تدقیق و اعتبارسنجی داده‌های

مربوط به داده‌های حوزه علم و فناوری توسط معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری به‌عنوان محور فعالیت‌های دانش‌بنیان در کشور،

- تجمیع سنجه‌ها، ذیل مدل بومی جدید و قابل محاسبه و ارزیابی کردن آن سنجه‌ها در ذیل شاخص‌های ورودی و خروجی آن با هدف ارائه تصویر واقعی بر مبنای مدل بومی نوآوری.

مطالعه تطبیقی نقش نظام آموزش عالی در اشتغال‌پذیری و ورود به‌هنگام جوانان به بازار کار

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21108](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21108)



بیان / شرح مسئله

معمولاً افراد در دوره جوانی وارد دانشگاه می‌شوند تا تحصیلاتشان را در مقاطع عالی ادامه دهند؛ اما ارتقای سطح تحصیل نباید موجب تأخیر در پاسخ‌گویی جوانان به دیگر نیازهای مهمی همچون اشتغال شود. در دیدگاه کارکردگرایانه، دانشگاه یک نهاد مهم اجتماعی است که نه فقط مانع اشتغال به‌هنگام افراد نمی‌شود، بلکه نقش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) سیاست‌هایی که دولت‌های سه کشور آلمان، انگلیس و آمریکا برای بهبود نتایج بازار کار دانشگاه اتخاذ کرده‌اند عبارت‌اند از:
۱. ارائه آموزش مبتنی بر کار

■ **برنامه‌های مطالعات دوگانه و مشارکتی:** در برنامه مطالعات دوگانه آلمان، آموزش توأمان در محیط‌های دانشگاهی و واحد اقتصادی پیگیری می‌شود. افزون بر یادگیری عملی، جوانان حقوق ماهیانه نیز دریافت می‌کنند. این برنامه‌ها با همکاری مشترک مؤسسه آموزش عالی و

به دو شاخص «نتایج بازار کار نظام آموزش عالی» و «موفقیت علمی نظام آموزش عالی» سه کشور آمریکا، انگلیس و آلمان، که در شاخص‌های مذکور وضعیت مطلوبی داشتند، انتخاب شده‌اند و سیاست‌هایی که عموماً دولت‌های این سه کشور در بهبود ارتباط دانشگاه با بازار کار اتخاذ کرده‌اند، مورد مطالعه قرار گرفته‌اند.

قابل توجهی در انتقال به‌هنگام جوانان از تحصیلات عالی به بازار کار دارد. کشورهای مختلف به نقش‌آفرینی دانشگاه در بازار کار جوانان توجه می‌کنند که استفاده از تجارب موفق آنها می‌تواند به بهبود ارتباط آموزش عالی با بازار کار فارغ‌التحصیلان کمک کند. لذا به‌منظور ارائه رهیافت‌ها و دلالت‌های سیاستی برای ایران و با توجه

هزینه برگزاری دوره‌ها را تأمین کند، اما از طرفی هزینه شرکت نوجوانان و جوانان ۱۶ تا ۲۱ ساله در دوره‌ها را به‌طور کامل پرداخت می‌کند.

۲. در نظر گرفتن نتایج بازار کار به‌عنوان یکی از شاخص‌های تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها: در آمریکا برای تخصیص بخشی از بودجه عملیاتی به کالج‌های اغلب ایالت‌ها از شاخص‌های عملکرد، مثل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، استفاده می‌شود. در ایالت تگزاس درآمد فارغ‌التحصیلان کالج‌ها به هر میزانی که بالاتر از سطح حداقل

شرکت‌های اقتصادی طراحی و اجرا می‌شوند. در آمریکا نیز مشابه چنین برنامه‌ای، برنامه مطالعات مشارکتی است؟

■ **کارآموزی:** در برنامه کارآموزی انگلیس مشابه برنامه‌های مطالعات دوگانه در آلمان و مطالعات مشارکتی در آمریکا، افراد بیشتر وقت خود را صرف کار می‌کنند، از سوی سازمانی دولتی یا خصوصی استخدام می‌شوند و حقوق دریافت می‌کنند. دولت از کارفرمایان متقاضی شرکت در این برنامه مالیات کارآموزی دریافت می‌کند تا

دستمزد باشد، کالجها بودجه عمومی - حمایتی بیشتری دریافت خواهند کرد.

۳. انتشار عمومی داده‌های مربوط به عملکرد دانشگاه‌ها: در آمریکا وبسایتی با نام کارت امتیازی کالج راه‌اندازی شده است که داده‌های مربوط به هزینه‌های آموزش و نتایج بازار کار مؤسسات آموزش عالی در آن به‌صورت عمومی انتشار می‌یابند. برای نمونه، یکی از شاخص‌های مورد استفاده در این سایت، میانگین درآمد فارغ‌التحصیلان یک سال پس از فارغ‌التحصیلی است.

۴. اعطای بورس تحصیلی: در آمریکا، دولت محلی برخی از ایالت‌ها مثل واشنگتن، هزینه تحصیل دانشجویان در رشته‌های مورد نیاز بازار کار، مثل پزشکی، را پرداخت می‌کند.

۵. همکاری دانشگاه‌ها با کارگزاری‌های کاریابی: در آلمان مؤسسات آموزش عالی مکلفاند که با کارگزاری‌های کاریابی همکاری کنند تا دانشجویان در طول تحصیلات دانشگاهی خدمات مشاوره شغلی دریافت کنند.

۶. نقش‌آفرینی دانشگاه‌ها در زیست‌بوم نوآوری: در این خصوص دولت انگلیس سیاست‌های ذیل را اتخاذ کرده است؛ تأسیس صندوق نوآوری آموزش عالی، ایجاد شبکه شتاب‌دهنده، تأسیس صندوق رفع موانع تحقیقات و نوآوری یا موانع

استراتژی صنعتی، راه‌اندازی طرح مشارکت‌های انتقال دانش و اعمال معافیت‌های مالیاتی تحقیق و توسعه. همچنین در آلمان یکی از سیاست‌هایی که در دانشگاه‌های فنی پیگیری می‌شود آن است که اساتید این دانشگاه‌ها باید تجربه صنعت داشته باشند. به‌کارگیری دانشجویان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در پروژه‌های تحقیقاتی و نوآورانه علاوه بر یادگیری کار در محیط واقعی، امکان تقویت ارتباطات کاری را ایجاد می‌کند و احتمال اشتغال افراد را افزایش خواهد داد.

۷. اعطای مدارک حرفه‌ای: آلمان به‌منظور مهارت‌افزایی شغلی افراد شاغل، دوره‌هایی برگزار می‌کند که در انتها با برگزاری آزمون، به قبول‌شدگان مدرک حرفه‌ای معادل دانشگاهی می‌دهد. عموماً این دوره‌ها به‌صورت برخط، پاره‌وقت و در روزهای تعطیل یا تمام‌وقت در طول هفته برگزار می‌شود.

نکته‌حائز اهمیت آن است که بیشتر سیاست‌های یاد شده از حیث زمانی به حین تحصیل جوانان در مراکز آموزش عالی اختصاص دارند و دولت به‌جای نگاه پسینی به اشتغال دانش‌آموختگان دانشگاهی، تلاش خود را بر کنشگری در دوره زمانی قبل از فارغ‌التحصیلی جوانان دانشجو معطوف داشته است.

ب) حداقل چهار عامل زمینه‌ای مهم در تسهیل اجرای سیاست‌های مورد اشاره و ممکن ساختن اشتغال به‌هنگام دانشجویان وجود دارند که عبارت‌اند از:

■ نبود تمرکزگرایی در اداره آموزش عالی: در هر سه کشور آمریکا، آلمان و انگلیس، دولت مرکزی صرفاً قاعده‌گذار خطوط کلی حوزه آموزش عالی به شمار می‌رود و در مقابل، دولت‌های محلی و مؤسسات آموزش عالی محلی از استقلال نسبی برخوردارند.

■ تعریف الگوی تحصیلی پاره‌وقت در ساختار آموزش عالی: در انگلیس، افزون بر تحصیلات تمام‌وقت، امکان تحصیل به‌صورت پاره‌وقت نیز در آموزش عالی وجود دارد. لذا مهیا کردن امکان همزمانی تحصیلات عالی با اشتغال، فرصت اشتغال به‌هنگام و حین تحصیل افراد را به وجود می‌آورد.

■ وجود نظام آموزش عمومی قوی در آماده‌سازی شغلی و مهارتی افراد: کشورهای انگلیس و آلمان نظام آموزش فنی و حرفه‌ای با عملکرد مثبت دارند و به‌طور کلی نوجوانان در این کشورها قبل از آغاز دوره تحصیلات دانشگاهی، با آموزش عملی همزمان با آموزش نظری رشد پیدا می‌کنند و برای انجام کار حین تحصیل آمادگی می‌یابند.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود سیاست‌های ارائه آموزش مبتنی بر کار، در نظر گرفتن نتایج بازار کار به‌عنوان یکی از شاخص‌های تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها، انتشار عمومی داده‌های مربوط به عملکرد دانشگاه‌ها در حوزه بازار کار، اعطای بورس تحصیلی،

همکاری دانشگاه‌ها با کارگزاری‌های کاریابی، نقش‌آفرینی دانشگاه‌ها در زیست‌بوم نوآوری و اعطای مدارک حرفه‌ای و همچنین عوامل زمینه‌ای شامل نبود تمرکزگرایی در اداره آموزش عالی، تعریف الگوی تحصیلی پاره‌وقت و وجود

نظام آموزش عمومی قوی در آماده‌سازی شغلی و مهارتی افراد، متناسب با اقتضائات و ویژگی‌های ملی، به‌عنوان رهیافت‌های سیاستی در راستای بهبود نقش‌آفرینی نهاد دانشگاه در بازار کار جوانان ایرانی مورد توجه قرار گیرند.

مطالعه و بررسی نقش آفرینی نظام آموزش عالی در اشتغال‌پذیری و ورود به‌هنگام جوانان به بازار کار

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.2115](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.2115)

۲۱۱۱۵
۱۴۰۴/۰۸/۰۵
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بیان / شرح مسئله

خروج موقت صنایع دستی یکی از پیش‌نیازهای اساسی در فرایند بازاریابی و فروش محصولات فوق در بازارهای جهانی است. از آنجاکه سطح عمومی قیمت‌ها در سال‌های اخیر افزایش یافته است و هزینه سفرهای هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی برای شرکت در رویدادها و نمایشگاه‌های بین‌المللی افزایش یافته است، افزایش سقف خروج موقت صنایع دستی همراه آنها با این توجیه که فرصت بازاریابی یا فروش این محصولات را در اختیار آنها قرار دهد لازم به‌نظر می‌رسد.

در صورتی‌که این همسان‌سازی به‌درستی انجام نشود، امکان افزایش هرچه بیشتر صادرات چمدانی و عدم شفافیت آمارهای مربوط به صادرات رسمی کشور در این حوزه محتمل است.



الف) نظام آموزش عالی در زمینه بازار کار و اشتغال تحصیل کرده‌های دانشگاهی تکالیف متعددی بر عهده دارد که عبارت‌اند از؛ فرهنگ‌سازی در موضوع اشتغال و کارآفرینی، بهبود مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری دانشجویان، تعریف ظرفیت رشته‌ها و گرایش‌های تحصیلی براساس نیازهای بازار کار، متناسب‌سازی نظام آموزشی و برنامه‌ریزی تحصیلی با اقتضات و نیازهای بازار کار، در نظر گرفتن شاخص‌های بازار کار در نظام بودجه‌ریزی برای دانشگاه‌ها، تعریف شاخص نرخ اشتغال فارغ‌التحصیلان در رتبه‌بندی دانشگاه‌ها و رصد و پایش اشتغال فارغ‌التحصیلان.

ب) درخصوص نقش نظام آموزش عالی در بازار کار جوانان، «تناسب حداقلی میان تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با تقاضای بازار کار»

«پایین بودن مهارت شغلی»، «ضعف در فرایند شغلی‌یابی» و «طولانی بودن دوره تحصیل و انعطاف حداقلی برنامه تحصیلی» از جمله مسائل مهم به شمار می‌روند.

ج) وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در رابطه با بازار کار جوانان اقدام‌هایی را انجام می‌دهد که موارد مهم آن عبارت‌اند از؛ «به‌هم‌رسانی شغلی»، «برگزاری دوره‌های مهارت‌آموزی»، «اجرای طرح بورس صنعت و مشاغل»، «طرح دستیار فناوری»، «طرح همیار دانشجو»، «برگزاری نمایشگاه کار» و «رصد اشتغال فارغ‌التحصیلان». مطالعه این طرح‌ها نشان می‌دهد؛

۱. اجرای طرح‌ها فراگیر نیست و تعداد محدودی از دانشجویان در این طرح‌ها حضور دارند.
۲. میزان منابع مالی در نظر گرفته شده برای

طرح‌ها حداقلی و ناپایدار است.

۳. نهادهای متولی اجرای طرح‌های مربوط به بازار کار متعدد هستند.
۴. مجری برخی از طرح‌ها همچون بورس صنعت و مشاغل در سطح دانشگاه، مشخص نیست.
۵. طرح‌ها عموماً فاقد برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری کمی و کیفی دقیق هستند.
۶. طرح‌ها با یکدیگر روابط حداقلی دارند؛ به‌طور مثال موضوع مهارت‌آموزی و به‌هم‌رسانی دو طرح مجزا هستند که بدون ارتباط با یکدیگر در حال اجرا هستند.
۷. کیفیت اجرا و ارزیابی اثربخشی برخی از طرح‌ها همچون برنامه‌های مهارت‌آموزی، مشاوره شغلی و نمایشگاه کار به سبب نبود داده‌های متقن، محل سؤال و ابهام جدی است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الف) با هدف بهبود نقش‌آفرینی نظام آموزش عالی (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) در اشتغال‌پذیری تحصیل کرده‌های دانشگاهی از طریق رفع مسائل مهمی همچون؛ تناسب حداقلی میان تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با تقاضای بازار کار، پایین بودن مهارت شغلی دانشجویان، ضعف در فرایند شغلی‌یابی و طولانی بودن، انعطاف حداقلی برنامه تحصیلی و همچنین فراگیر نبودن، تکرر در متولیان اجرا، مشخص نبودن هدف‌گذاری، ابهام در کیفیت و اثربخشی و برخوردار نبودن از منابع مالی پایدار طرح‌های مرتبط با مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری دانشجویان در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تصویب آیین‌نامه‌های تحت عنوان «تسهیل نقش‌آفرینی دانشگاه‌ها در اشتغال‌پذیری دانشجویان» و با محوریت

تدوین شاخص‌هایی جهت ترتیب اثر دادن بازار کار محلی در تعیین ظرفیت پذیرش رشته تحصیلی، منظور کردن وضع اشتغال دانش‌آموختگان در کمک‌های بودجه‌ای به دانشگاه‌ها، تصویب برنامه جامع برای ساماندهی طرح‌های مرتبط با اشتغال‌پذیری دانشجویان، کاهش سنوات تحصیلی، ایجاد ساختار تحصیلی منعطف تمام‌وقت و پاره وقت، ارائه بودجه تشویقی به دانشگاه‌های موفق و برتر در طرح‌های اشتغال‌پذیری و ایجاد صندوق برای حمایت از اشتغال‌پذیری دانشجویان در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری پیشنهاد می‌شود که مفاد آن در انتهای گزارش آمده است، در دستور کار هیئت‌وزیران قرار گیرد.

ب) ذیل طرح تقویت ارتباط دانشگاه با جامعه و صنعت، دو حکم الحاقی زیر

پیشنهاد می‌شود؛

۱. در راستای تحقق بند «ث» ماده (۷۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت و برای حمایت از کارآفرینی جوانان دانشگاهی در سنین به‌هنگام، وزارت ورزش و جوانان مکلف است از محل اعتبار همین بند قانونی به فارغ‌التحصیلان دانشگاهی جوان دارای مهارت شغلی و طرح توجیهی ایجاد اشتغال مورد تأیید، حداکثر تا یکسال پس از فراغت از تحصیل، تسهیلات ایجاد اشتغال ارائه دهد.
۲. از تاریخ تصویب این قانون، ۲ درصد از مالیات بر درآمد شغلی شاغلان فارغ‌التحصیل دانشگاهی به مدت ۵ سال به حساب دانشگاه محل دریافت آخرین مدرک تحصیلی واریز می‌شود تا صرف ارتقا کیفیت مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری دانشجویان شود.

آسیب‌شناسی اجرای ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت با موضوع سامانه برخط به‌منظور معرفی و صدور شناسه ویژه برای مادران دارای سه فرزند یا بیشتر و حمایت فرهنگی از آنها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21136](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.08.21136)

۲۱۱۳۶
۱۴۰۴/۰۸/۱۸
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بیان / شرح مسئله

دارای چند فرزند به‌ویژه به‌واسطه افزایش هزینه‌های زندگی بررسی عملکرد این ماده و چالش‌های پیش روی آن حائز اهمیت است.

تاریخی، حمل‌ونقل شهری و امکانات تفریحی ورزشی فرهنگی با تخفیف به مادران مذکور و خانواده آنها» دیده شده است. با توجه به نقش این ماده در ارتقای اوقات فراغت مادران و بهبود کیفیت پرورش فرزندان در خانواده‌های

در ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت دو اقدام متمایز یعنی «ایجاد سامانه برخط شناسه‌دار کردن مادران دارای سه فرزند و بیشتر» و «تکلیف دستگاه‌ها به ارائه خدمات فرهنگی چون بازدید از موزه و اماکن



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزیابی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد سامانه برخط شناسایی و صدور شناسه مادران دارای سه فرزند و بیشتر در حال حاضر از سوی سازمان ثبت احوال کشور محقق شده و امکان دسترسی دستگاه‌ها و بخش خصوصی نیز به این سامانه فراهم شده است. براساس اطلاعات این سامانه تعداد ۷ میلیون ۸۱۳ هزار و ۲۰۶ مادر دارای سه فرزند و بیشتر در پایگاه اطلاعات جمعیت کشور جهت بهره‌مندی از خدمات این ماده شناسایی شده است، با این حال تمامی دستگاه‌های مذکور در ماده (۲۵) به این سامانه متصل نشده‌اند. درخصوص بخش دوم حکم باید اذعان کرد بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی نشان از

عملکرد متفاوت دستگاه‌های اجرایی دارد. برخی دستگاه‌ها (به‌عنوان مثال وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی) به‌رغم عدم اتصال به سامانه، خدمات مذکور در ماده (۲۵) را به‌صورت غیرالکترونیک و مبتنی بر رؤیت شناسنامه ارائه می‌دهند و برخی از دستگاه‌ها (شهرداری‌ها و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان) نیز عملکرد مؤثری در تحقق وظایف مذکور در این ماده ندارند. عدم صراحت حکم در احصای دستگاه‌های اجرایی مشمول، عدم اتصال تمام دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت به سامانه برخط

شناسه‌دار کردن مادران سازمان ثبت احوال کشور، گسترده بودن دامنه مخاطب، فاصله بین حمایت‌های ارائه شده با نیازهای واقعی خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر، عدم تأمین اعتبار مورد نیاز اجرای حکم در بخش خصوصی، کم‌رنگ بودن اطلاع‌رسانی درخصوص تخفیفات مذکور در حکم، وابسته بودن سامانه به کد ملی مادر و احتمال عدم بهره‌مندی از حمایت‌ها به علت ناآگاهی از این مسئله، شفاف نبودن دقیق نوع خدماتی که قرار است از تخفیف برخوردار شوند از جمله چالش‌های اجرایی پیش روی حکم هستند.

پیشنهاد راهکار تقنینی،

نظارتی یا سیاستی

به‌منظور تقویت اجرای این حکم و افزایش اثربخشی آن، پیشنهاد می‌شود سامانه‌ای یکپارچه خدمات متنوع دستگاه‌های اجرایی در حوزه‌های مختلف توسط دبیرخانه ستاد جمعیت ایجاد شود تا براساس کد ملی شناسه‌دار

شده از سوی سازمان ثبت احوال، مادران و فرزندان آنها بتوانند از تخفیف خدمات تفریحی، فرهنگی، اجتماعی و آموزشی مختلف بهره‌مند شوند. علاوه بر این، برای ارتقای حمایت از فرزندآوری و تحقق اهداف برنامه هفتم پیشرفت (ماده (۷۹)

درخصوص افزایش نرخ باروری به ۲/۵ فرزند)، تمام مادرانی که از این پس فرزند به دنیا می‌آورند (فارغ از تعداد فرزندان آنها)، بتوانند از خدمات این سامانه یکپارچه خدمت بهره‌مند گردند

بررسی چالش‌های استرداد اموال فرهنگی تاریخی کشور



DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21146](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21146)

بیان / شرح مسئله

وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، اقدام‌هایی در امر استرداد اموال فرهنگی تاریخی، به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی این وزارت^۱ مبذول داشته است. با این حال، اقدام‌های انجام شده متناسب

گذشته به کشور بازگردانده شده‌اند اما هنوز حجم کثیری از اموال ارزشمند فرهنگی تاریخی ایرانی در اختیار بیشتر موزه‌ها، مجموعه‌های خصوصی، مؤسسات علمی پژوهشی و آموزشی کشورهای جهان، به‌ویژه اروپا و آمریکا قرار دارد.

با حجم وسیع اموال به سرقت رفته ایرانی موجود در خارج از کشور نیست و در این زمینه کاستی‌هایی وجود دارد. با اینکه مقادیر نسبتاً قابل توجهی از اموال فرهنگی تاریخی مسروقه ایرانی در دهه‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ از جمله موانع قانونی استرداد اموال ایرانی، وضع قانون مربوط به حفظ آثار ملی در سال ۱۳۰۹ است زیرا طی این قانون، به هیئت‌های کاوش باستان‌شناسی خارجی اجازه داده شد تا اشیای مکشوفه از کاوش‌ها در محوطه‌های باستان‌شناختی ایران را میان خود و دولت وقت تقسیم کرده و اشیای سهم خود را از کشور خارج کنند. لذا طرح ادعای ایران نسبت به این دسته از اموال که متأسفانه به‌صورت قانونی از کشور خارج شده‌اند، نزد محاکم کشورهای محل وقوع فعلی این اموال مسموع نیست.

■ قانون الحاق ایران به کنوانسیون اتخاذ

مالکیت دارندگان فعلی بر آنها تأیید شده است، از جانب محاکم کشورهای مقصد، مسموع نیست.

■ در برخی موارد که این احتمال وجود دارد که اموال خارج شده توسط هیئت‌های باستان‌شناسی خارجی، افزون‌بر سهم ایشان و با تخلف از قانون ۱۳۰۹ از ایران خارج شده باشند، طرح هرگونه ادعا نزد محاکم کشورهای محل وقوع، مستلزم ارائه اسناد و مدارک مثبت خروج غیرقانونی اموال از کشور است.

■ علاوه‌بر اموالی که با مجوز و یا با تخلف از قانون ۱۳۰۹ از کشور خارج شده‌اند،

تدابیر لازم برای ممنوع کردن و جلوگیری از ورود، صدور و انتقال مالکیت غیرقانونی اموال فرهنگی مصوب سال ۱۳۵۳، بدون در نظر گرفتن حق شرط بر ماده (۴) این کنوانسیون، مالکیت کشورهای مقصد بر اموال فرهنگی تاریخی ایرانی که توسط هیئت‌های باستان‌شناسی این کشورها کسب شده و از ایران خارج شده‌اند و یا اموال ایرانی که به‌صورت هدیه دریافت کرده‌اند را تأیید کرده است. لذا از این نظر نیز طرح هرگونه ادعا راجع به این بخش از اموال که به‌صورت قانونی از کشور خارج شده و با الحاق کشورمان به کنوانسیون مذکور،

۱. طبق بند «۸» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، «اقدام‌های لازم جهت شناسایی و استرداد اموال فرهنگی ایران در سطح ملی و بین‌المللی از طریق مراجع ذی‌ربط» تکلیف وزارت میراث فرهنگی گردشگری و صنایع دستی است. این وزارت، اقدام‌های موردنظر را با واسطه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست‌جمهوری و شعب آن در خارج از کشور و با کمک و همیاری سایر مراجع ذی‌ربط به‌ویژه وزارت امور خارجه انجام می‌دهد. در نتیجه این تلاش و همیاری گروهی در دهه‌های گذشته، مقادیر قابل توجهی از اموال فرهنگی تاریخی مسروقه ایرانی به کشور بازگردانده شده‌اند.

بخش قابل توجه دیگری از اموال ایرانی، چندین دهه پیش از تصویب قانون ۱۳۰۹ و تصویب قانون الحاق کشور به کنوانسیون ۱۹۷۰، صرفاً با کسب اجازه سلاطین قاجار، مقامات و حکام محلی از کشور خارج شده و به موزه‌های خارجی منتقل شدند.^۱ در این زمان، قواعد بین‌المللی در راستای مذموم شناختن انتقال و تصاحب اموال

فرهنگی تاریخی کشورها - که موجب فقر میراث‌فرهنگی ملت‌های جهان می‌شود - و لزوم استرداد این اموال به کشورهای مبدأ به‌عنوان بخشی از میراث‌فرهنگی آنها موجود نبوده است تا بتوان با استناد به این قواعد نزد محاکم بین‌المللی طرح دعوی استرداد را مطرح کرد. لذا از این نظر نیز کاستی‌های بین‌المللی وجود دارد.

■ درخصوص ادعای استرداد آن دسته از اموالی که در دهه‌ها و یا سده‌های پیشین و حتی در حال حاضر، در نقض قوانین و مقررات ایران راجع به ممنوعیت سرقت و قاچاق اموال فرهنگی تاریخی^۲ صورت گرفته و به‌واسطه وجود اسناد و مدارک مثبت از طرف محاکم بین‌المللی مسموع هستند، نیز اقدام کافی به عمل نیامده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یاسیاستی

از آنجایی که تجربه عملی استرداد در دهه‌های اخیر، حاکی از نبود کفایت لازم در زمینه توجه و اقدام‌های اجرایی توسط صرفاً یک دستگاه اجرایی متولی در این خصوص است، با توجه به اهمیت ملی موضوع استرداد اموال فرهنگی تاریخی ایران، پیشنهاد می‌شود:

۱. امکان‌سنجی اصلاح قانون الحاق ایران به کنوانسیون اتخاذ تدابیر لازم برای ممنوع کردن و جلوگیری از ورود، صدور و انتقال مالکیت غیرقانونی اموال فرهنگی، مصوب سال ۱۳۵۳ با رویکرد اعلام حق شرط بر ماده (۴) این معاهده از جانب وزارت

میراث‌فرهنگی گردشگری و صنایع دستی صورت گیرد. استفاده از رویه مرسوم در سایر معاهدات مرتبط در این زمینه سودمند است.^۳
۲. ماده واحد تشکیل کارگروه ملی استرداد اموال فرهنگی تاریخی ایرانی مسروقه و به‌طور غیرقانونی خارج شده از کشور، تحت نظارت ریاست‌جمهوری، تصویب شود.
۳. همچنین پیشنهاد می‌شود، انجام اموری چون پایش منظم حراج‌های بین‌المللی اموال فرهنگی تاریخی ایرانی، تشکیل و روزآمدسازی پایگاه اطلاع‌رسانی اموال فرهنگی تاریخی مسروقه و قاچاق شده ایرانی و بایگانی‌های مدارک و مستندات

این‌گونه اموال توسط دبیرخانه این کارگروه و با کمک و هماهنگی وزارت میراث‌فرهنگی گردشگری و صنایع دستی، انجام می‌شود.
۴. بررسی نظام‌مند و منسجم درخصوص امکان‌سنجی ایجاد قواعد بین‌المللی توسط سازمان‌های بین‌المللی یا به‌واسطه تصویب قطعنامه‌ها و معاهدات بین‌المللی به نفع استرداد اموال فرهنگی تاریخی ایرانی با همکاری همه کشورهای صاحب تمدن که قربانی غارت میراث‌فرهنگی خود هستند توسط دستگاه دیپلماسی کشور - وزارت امور خارجه پیشنهاد دیگر این گزارش است.

۱. نخستین کاوش‌های باستان‌شناسی در ایران در سال ۱۸۴۹ توسط باستان‌شناس انگلیسی به نام ویلیام کنت لوفتوس در ویرانه‌های شوش آغاز شد و این کاوش‌ها تا سال ۱۸۵۱ در این پایتخت شکوهمند عیلامی ادامه یافت. توصیفات لوفتوس از این محوطه باستانی گسترده، توجه باستان‌شناسان فرانسوی را به ایران و شوش جلب کرد، لذا آنان کوشیدند تا پیش از انگلیسی‌ها نظر موافق شاه قاجار را برای کسب امتیاز حفاری در شوش به دست آورند. در سال ۱۸۸۴ ناصرالدین‌شاه طی قراردادی، انحصار کاوش‌های باستان‌شناسی را به فرانسه واگذار کرد. با وجود نقض مفاد قرارداد از سوی دیو لافوا، معمار و سرپرست هیئت کاوش فرانسوی و انتقال بدون مجوز کلیه آثار به دست آمده به فرانسه توسط این هیئت، در سال ۱۸۹۵ قرارداد دیگری میان ناصرالدین‌شاه و دولت فرانسه منعقد شد و در آن علاوه بر اعطای «امتیاز انحصار اکتشاف آثار قدیمه در تمام مناطق ایران»، بار دیگر امتیاز تقسیم مساوی اموال حاصل از کاوش‌ها میان طرفین به فرانسه داده و اجازه حفاری در سراسر ایران را به باستان‌شناسان این کشور اعطا شد. در سال ۱۹۰۰ طی قرارداد دیگری با امضای مظفرالدین‌شاه قاجار، این امتیاز دائمی و به فرانسه اجازه داده شد تا مجموعه‌های متشکل از عتیقات ایرانی را جهت نمایش در موزه لوور ایجاد کند. به دنبال گسترش آگاهی‌های عمومی سرانجام در مهر ماه ۱۳۰۶، امتیاز انحصاری فرانسه در زمینه باستان‌شناسی در ایران توسط دولت ایران لغو شد.

۲. ماده شانزدهم قانون راجع به حفظ آثار ملی، حفاری بدون اجازه و اطلاع دولت و قاچاق اموال آثار ملی را جرم انگاری کرده است. «لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری‌های غیرمجاز و کاوش به قصد به دست آوردن اشیای عتیقه و آثار تاریخی که براساس ضوابط بین‌المللی مدت یک صد سال یا بیشتر از تاریخ ایجاد یا ساخت آن گذشته باشد». مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب و مواد (۵۶۱ و ۵۶۲) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) نیز حفاری به قصد کشف اشیای عتیقه و اقدام به قاچاق را جرم شناخته‌اند.

۳. مطابق ماده واحد قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون حفاظت از میراث‌فرهنگی زیر آب مصوب ۱۳ آذر ماه ۱۳۸۷ «با توجه به بند «۵» ماده (۲۵) آن به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود با انتخاب روش داور موضوع جزء «پ» بند «۱» ماده (۲۸۷) کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) میلادی مطابق با (۱۳۶۰) هجری شمسی اسناد تصویب کنوانسیون را تودیع کند».

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴:

فصل ۱۸ - سیاست داخلی و ارتقای سلامت

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21099](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21099)

۲۱۰۹۹
۱۴۰۴/۰۸/۰۱
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



بیان / شرح مسئله

قانون‌گذاری وظیفه نظارتی را نیز بر عهده دارد. گزارش حاضر با استخراج احکام مرتبط با حوزه‌های اجتماعی و دریافت اطلاعات از دستگاه‌های اجرای مرتبط باهدف ارزیابی احکام تدوین شده است. به‌طورکلی در برنامه هفتم پیشرفت تکالیفی در مواد ۸۴، ۸۵، ۸۹ و ۹۲ در حوزه آسیب اجتماعی بر عهده برخی از دستگاه‌ها از جمله وزارت کشور، ستاد مبارزه با مواد مخدر و آموزش و پرورش نهاده شده است.

گرفته است. تاکنون و پس از انقلاب هفت برنامه پیشرفت به تصویب رسیده است و سهم احکام مرتبط با حوزه اجتماعی از جمله حوزه کاهش و کنترل آسیب‌های اجتماعی با مرور برنامه‌ها افزایش یافته است. اما افزایش احکام زمانی مؤثر است که زمینه‌ساز کاهش و کنترل آسیب‌های اجتماعی شود؛ بنابراین نظارت بر حسن اجرای این قوانین در رسیدن به هدف فوق‌الذکر بسیار مهم و اساسی است. به همین منظور مجلس شورای اسلامی همانند بسیاری از پارلمان‌ها در کشورهای دیگر، در کنار

برنامه‌ریزی راه رسیدن به هدف را هموارتر می‌کند. یکی از مهم‌ترین برنامه‌ریزی‌های دهه‌های گذشته، برنامه‌های میان‌مدت یا همان برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت است. توجه روزافزون به برنامه‌های پیشرفت و گذر به رویکرد چندبعدی در آنها از مهم‌ترین خصیصه‌های برنامه‌های پیشرفت در گذر زمان است. به‌عبارت‌دیگر و باگذشت زمان، در برنامه‌های پیشرفت تنها رویکرد اقتصادی حاکم نیست و رویکردهای مختلفی از جمله فرهنگی و اجتماعی موردتوجه برنامه‌ریزان قرار

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط: برای ارزیابی دقیق احکام مرتبط باید اطلاعات دقیق توسط دستگاه‌های مجری ارائه شود. در صورت عدم ارائه اطلاعات، هر گونه تصمیم‌گیری و ارزیابی دقیق امکان‌پذیر نخواهد بود. برای نمونه در وزارت کشور برای احکام ذیل ماده ۸۴ اطلاعات لازم توسط دستگاه مرتبط ارائه نشده است و همین امر امکان ارزیابی تکالیف را غیر ممکن خواهد کرد.

عدم تعیین دستگاه مجری: هر حکم قانونی باید مخاطبش مشخص باشد. در غیر این صورت ارزیابی و نظارت بر حکم مربوطه امکان‌پذیر نخواهد بود. از سوی شتکلیف قانونی نیز نظارت و ارزیابی را با چالش همراه خواهد کرد. از جمله مواردی که مجری برای حکم قانونی در نظر گرفته نشده است می‌توان به بند ب ماده ۸۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت اشاره کرد. عدم تخصیص اعتبار کافی و به‌موقع: یکی

از مهم‌ترین چالش‌های برنامه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی عدم تخصیص اعتبار کافی برای احکام مرتبط با این حوزه است. در نتیجه برای دستیابی و اجرای به‌موقع احکام مرتبط تخصیص بودجه مناسب و به‌موقع لازم و ضروری است. برای نمونه می‌توان به احکام (جزء ۲- بند ت- ماده ۸۰) و (جزء ۱- بند چ- ماده ۸۵) اشاره کرد.



ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۱۴ - ارتقای نظام سلامت

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21100](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21100)



بیان / شرح مسئله

فلسفه وجودی این فصل، ایجاد تحولی اساسی از طریق مجموعه‌ای از اهداف کمی، اقدامات عملیاتی و الزامات قانونی است که تحقق آن‌ها مستلزم نظارت دقیق و مستمر می‌باشد.

شده‌است. این ابرچالش چندبعدی که طی سال‌ها انباشته شده، منجر به نابرابری در دسترسی، کاهش کیفیت مراقبت‌ها، فشار مالی بر خانوارها و تضعیف شاخص‌های کلان سلامت شده‌است.

برنامه هفتم پیشرفت کشور در فصل ارتقای نظام سلامت، با هدف پاسخ‌گویی به ابرچالش ساختاری ناکارآمدی، هزینه‌زایی بالا و بی‌عدالتی در دسترسی به خدمات بهداشتی و درمانی طراحی



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزیابی نظارتی از اجرای فصل سلامت برنامه هفتم، تصویری با نقاط قوت و ضعف مختلف ارائه می‌دهد. در حوزه نقاط قوت، پیشرفت‌هایی در توسعه زیرساخت سلامت الکترونیک مشاهده می‌شود که از جمله می‌توان به راه‌اندازی سامانه‌های مختلف، ایجاد مراکز امن داده، توسعه پایگاه ملی سلامت و پیشرفت در تبادل برخط داده‌های سلامت اشاره کرد. همچنین، اقداماتی در راستای اصلاح نظام پرداخت، تغییر تدریجی تعرفه‌ها از روش مبتنی بر خدمت به پرداخت موردی و تدوین استانداردها و راهنماهای بالینی از دیگر جنبه‌های مثبت گزارش شده است. تحقق برخی اهداف کمی مانند کاهش مرگ‌ومیر ناشی از

سکته‌های قلبی و افزایش سرانه پزشک نیز در همین راستا گزارش شده است. در حوزه تدوین اسناد، تصویب آیین‌نامه‌های مهمی مانند پوشش همگانی بیمه پایه و اختصاص بخشی از منابع بیمه‌ها برای امر پیشگیری از دیگر نقاط قوت به‌شمار می‌رود.

با این حال، این پیشرفت‌ها در سایه چالش‌های موجود، ناکافی و پراکنده به نظر می‌رسند. مهم‌ترین ضعف، عدم پیشرفت کافی به سمت استقرار پزشک خانواده و ارجاع در سراسر کشور است. دو مانع اصلی به‌عنوان دلایل اصلی ناکامی‌های موجود در اجرای برنامه شناسایی شده‌اند: کمبود کمبود منابع مالی و ضعف توان کارشناسی و مدیریتی از جمله عدم وجود

داده‌های بروز. گزارش‌های نظارتی نیز به فقدان اراده یا توان مدیریتی قوی برای اجرای برخی احکام مهم، عدم همکاری کافی بین نهادی که یکپارچه‌سازی نظام بیمه را مختل کرده، اشاره دارند. همچنین، عدم پیش‌بینی منابع مالی کافی در بودجه سالانه برای برخی از برنامه‌ها، از موانع جدی است که گزارش شده است. در حوزه اطلاعات و پایش، کمبود داده‌های قابل استناد و به‌هنگام برای شاخص‌های مهمی مانند هزینه‌های کاتاستروفیک سلامت و پایش بیماری‌های غیرواگیر، امکان ارزیابی دقیق را با مشکل مواجه ساخته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

جمع‌بندی کلی حاکی از آن است که علی‌رغم حرکت چرخ‌های اجرایی برنامه و بروز برخی نقاط قوت، تحول اساسی مورد انتظار برای حل ابرچالش ساختاری نظام سلامت هنوز محقق نشده است و غلبه بر آن مستلزم مقابله با موانع مالی، اطلاعاتی و نیز تقویت اراده تحلیلی و اصلاحی ناظران و مجریان است. برای تسریع در تحقق اهداف این فصل، پیشنهاد می‌شود اولویت‌بندی دقیق و تخصیص

منابع مالی مشخص و کافی برای احکام کلیدی نظیر استقرار کامل پزشک خانواده و نظام ارجاع، کاهش سهم پرداختی از جیب و تحقق پوشش همگانی بیمه پایه در دستور کار قرار گیرد. بازنگری در آیین‌نامه‌های مصوب برای رفع ابهامات اجرایی، شفاف‌سازی فرآیندها و همچنین رفع شکاف اطلاعاتی موجود از طریق تأمین داده‌های قابل استناد و به‌هنگام برای شاخص‌های حیاتی مانند هزینه‌های

کاتاستروفیک و پایش بیماری‌ها نیز ضروری است. شایان‌ذکر است با توجه به اینکه در راستای تسریع موارد مذکور تحلیل ریشه‌ای و علل یابی برای هر حکم محقق نشده، ارائه راهکارهای عملیاتی و زمان‌بندی مشخص برای جبران تأخیرها در گزارش‌های نظارتی آتی ضروری به نظر می‌رسد.

سلسله‌گزارش‌های تحلیل و شبیه‌سازی سیستمی (۴): تحلیل دینامیکی آلودگی هوای کلان‌شهر تهران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21110](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21110)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۱۱۱۰
۱۴۰۴/۰۸/۱

بیان / شرح مسئله

با رشد جمعیت و صنعتی شدن، آلودگی هوا به یکی از معضلات جدی و مهم در کلان‌شهرها، از جمله تهران، تبدیل شده است که علاوه بر هزینه‌های اقتصادی، پیامدهایی جبران‌ناپذیر برای سلامت مردم، اجتماع و زیست‌محیط به همراه دارد. به عبارتی، آلودگی هوا موجب کاهش بهره‌وری و تعطیلی صنایع و مراکز خدماتی

می‌شود و عوارض جانبی بسیاری برای سلامت انسان‌ها، حیوانات و محیط زیست دارد و مطلوبیت شهر را برای زندگی کاهش می‌دهد. مهم‌ترین شاخص‌های آلودگی هوا، شاخص ذرات معلق کوچک‌تر از ۱۰ میکرون (PM_{10}) و شاخص ذرات معلق کوچک‌تر از ۲.۵ میکرون ($PM_{2.5}$) است. با افزایش شاخص‌های مذکور پیامدهای

زیان‌بار آلودگی هوا به‌ویژه بر سلامتی مردم بیشتر می‌شود. با شناسایی منابع انتشار ذرات معلق و ارتباط علی حلقوی بین آنها و مدل‌سازی پیچیدگی‌های این سیستم می‌توان اثر سیاست‌های پیشنهادی را به‌منظور کاهش انتشار و غلظت ذرات معلق شبیه‌سازی کرد و راهکارهای مناسبی پیشنهاد داد.



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به مطالعات صورت گرفته، این موارد در مرز سیستم در نظر گرفته شده‌اند:

■ غلظت ذرات معلق ناشی از دو منبع کلی است:

۱. منابع ثابت: آلودگی ناشی از مصرف گاز و مصرف سوخت جایگزین توسط صنایع، نیروگاه‌ها و پالایشگاه‌ها، آلودگی ناشی از

پایانه‌های مسافری و پمپ‌های بنزین و آلودگی ناشی از مصرف گاز بخش خانگی و تجاری و انتشار ذرات معلق ناشی از سوزاندن زباله.

۲. منابع متحرک: انتشار احتراقی و انتشار غیراحتراقی وسایل نقلیه عمومی (تاکسی و اتوبوس)، وسایل نقلیه شخصی،

موتورسیکلت، کامیون.

■ پیامدهای مهم آلودگی هوا عبارت‌اند از:

۱. پیامدهای اجتماعی (سلامتی): افزایش تعداد بیماران و تعداد فوتی‌ها و...
۲. پیامدهای اقتصادی: هزینه‌های ناشی از تعطیلی صنایع و کاهش بهره‌وری، هزینه‌های بهداشتی و درمانی و... .

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

سیاست‌های پیشنهادی در بخش منابع ثابت عبارت‌اند از: اعطای تسهیلات برای نوسازی موتورخانه‌ها و عایق‌بندی ساختمان‌ها، اعمال مقررات و جرائم بر ضرورت استفاده از فیلترهای تصفیه آلاینده‌ها توسط نیروگاه‌ها و صنایع، ارتقای تکنولوژی صنایع، بهسازی نیروگاه‌ها و توسعه نیروگاه‌های سیکل ترکیبی و

تجدیدپذیر.

سیاست‌های پیشنهادی در بخش منابع متحرک عبارت‌اند از: کاهش تردهای غیرضروری با غیرحضور کردن خدمات یا استفاده از سرویس مشترک برای کارکنان اداره‌ها و سازمان‌ها، ارتقای کیفیت و جدیت در معاینه فنی خودروها، ارتقای سطح فناوری وسایل نقلیه و استفاده از

کاتالیزورهای تصفیه آلاینده.

کاهش قابل توجه آلودگی هوای کلان‌شهر تهران نیازمند اجرای سیاست‌های همزمان (بسته سیاستی) در دو حوزه منابع ثابت و منابع متحرک است و هر سیاستی به‌تنهایی نمی‌تواند گامی مؤثر در راستای حل معضل آلودگی هوای شهر تهران باشد.

درس آموخته‌هایی از کسب‌وکار اجتماعی در دنیا: ارزیابی تأثیر و بازده اجتماعی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21145](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21145)

دفتر مطالعات اجتماعی

۲۱۱۴۵
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۲۰



بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، ارزیابی آثار اجتماعی و بازده اجتماعی سرمایه‌گذاری به یکی از ابزارهای کلیدی برای تحلیل تأثیرات اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی پروژه‌ها و سیاست‌های عمومی تبدیل شده است. کسب‌وکارهای اجتماعی، دولت‌ها و سرمایه‌گذاران تأثیرگذار نیازمند روش‌هایی شفاف و استاندارد برای سنجش ارزش اجتماعی فعالیت‌های خود هستند. در این راستا، دو رویکرد اصلی مورد توجه قرار گرفته‌اند: بازده اجتماعی سرمایه‌گذاری (SROI) که پیامدهای اجتماعی را به مقادیر مالی تبدیل می‌کند و سنجش تأثیر اجتماعی (SIM) که علاوه بر شاخص‌های کمی، به تحلیل کیفی نیز می‌پردازد. این گزارش به بررسی استانداردها، ابزارها، چالش‌ها و نمونه‌های موفق جهانی در زمینه ارزیابی اجتماعی در هر دو رویکرد پرداخته و تلاش می‌کند تا تصویر روشنی از تجربه‌های دنیا برای بهبود این فرایند در ایران ارائه دهد.



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزیابی آثار اجتماعی در سطح بین‌المللی براساس استانداردهایی همچون (،SVI GRI)) و (IMP) انجام می‌شود. هر یک از این چارچوب‌ها به شیوه‌ای متفاوت به سنجش تأثیرات اجتماعی می‌پردازند. فرایندهای ارزیابی شامل مراحل مشارکت ذی‌نفعان، جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها، ارزش‌گذاری تأثیر اجتماعی و گزارش‌دهی است که بسته به روش مورد استفاده، می‌تواند تمرکز مالی یا تحلیل‌های

اجتماعی بیشتری داشته باشد. سه دسته ابزار برای ارزیابی آثار اجتماعی وجود دارد، ابزارهای کیفی مانند مصاحبه‌های عمیق و تحلیل مطالعات موردی، ابزارهای کمی شامل تحلیل هزینه فایده اجتماعی و مدل‌سازی آماری و در نهایت رویکردهای ترکیبی که دقت ارزیابی را افزایش می‌دهند. فناوری‌های نوین همچون هوش مصنوعی و تحلیل کلان‌داده‌ها نیز نقش مهمی در بهبود دقت

ارزیابی‌ها دارند. با این حال، چالش‌های عمده‌ای در این مسیر وجود دارد که شامل مشکلات روش‌شناختی (مانند دشواری در کمی‌سازی منافع اجتماعی)، چالش‌های اجرایی (از جمله هزینه‌های بالا و زمان‌بر بودن فرایند ارزیابی) و موانع ساختاری (مانند استاندارد نبودن شاخص‌ها و تفاوت در چارچوب‌های ارزیابی در کشورهای مختلف) است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای بهبود نظام ارزیابی آثار اجتماعی در ایران، اقدام‌های زیر پیشنهاد می‌شود:

نخست، تدوین یک چارچوب ملی استاندارد برای ارزیابی تأثیر اجتماعی که با مشارکت ذی‌نفعان کلیدی از حوزه‌های دولتی، دانشگاهی، تشکلی‌ها و کسب‌وکارهای اجتماعی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی تهیه شود که قابلیت استفاده در بخش‌های مختلف مانند بهداشت، آموزش و محیط‌زیست را داشته باشد. این اقدام موجب افزایش قابلیت مقایسه و بهبود کیفیت ارزیابی‌ها در سطح ملی خواهد شد.

دوم، تأسیس یک متولی مستقل

غیردولتی برای هدایت و نظارت بر اجرای صحیح روش‌های ارزیابی تأثیرات اجتماعی. این نهادها باید از کارشناسان حوزه‌های مختلف تشکیل شده و بر رعایت استانداردهای ملی نظارت کنند. ایجاد چنین ساختاری می‌تواند از بروز پدیده «اثرشویی» جلوگیری کند و موجب افزایش شفافیت در گزارش‌دهی شود.

سوم، سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین و توسعه زیرساخت‌های داده برای ارزیابی دقیق‌تر تأثیرات اجتماعی. ایجاد سیستم‌های یکپارچه جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها با استفاده از هوش مصنوعی و بلاکچین می‌تواند فرایند ارزیابی را تسهیل

کند و سیاستگذاران را در تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر داده توانمند سازد.

چهارم، ایجاد مشوق‌های مالی و اعتباری برای تشویق سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به ارزیابی تأثیرات اجتماعی پروژه‌های خود. اعطای تسهیلات مالی و کمک‌های دولتی به شرکت‌هایی که به‌طور شفاف آثار اجتماعی سرمایه‌گذاری‌های خود را گزارش می‌کنند، می‌تواند مشارکت آن‌ها را در پیشرفت اقتصادی و اجتماعی افزایش دهد.

اجرای این پیشنهادات می‌تواند به ارتقای نظام حل مسائل اجتماعی در کشور و افزایش کارایی سیاست‌های اجتماعی منجر شود.

از هم‌بستگی دفاعی تا سرمایه اجتماعی پایدار: بایسته‌های حفظ سرمایه اجتماعی پس از جنگ

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21150](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21150)

۲۱۱۵۰
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۲۶
دفتر مطالعات اجتماعی

بیان / شرح مسئله



هم‌بستگی دفاعی پس از جنگ یک «امانت تاریخی» است و حفظ آن نیازمند شجاعت، صداقت و تغییر در سازوکارهای حکمرانی است. سرمایه اجتماعی محصول بحران نیست، بلکه بحران، فرصتی برای تولید اعتماد و سرمایه اجتماعی است. در دوران جنگ تحمیلی ۱۲ روزه، همدلی عمومی و تعهد به منافع ملی به اوج خود رسید. این دفاع مقدس، می‌تواند یک فرصت استثنایی فراهم کند تا با «افزایش احساس تعلق»، «احساس هویت مشترک» و «تعهد متقابل در بین مردم و دولت»، بنیان یک «سرمایه اجتماعی فعال و پایدار» شکل گیرد.

در بُعد اجتماعی، مهم‌ترین چالش، پس از گذشت بحران آغاز می‌شود: چگونه این هم‌بستگی و تعهد اجتماعی لحظه‌ای را به یک «سرمایه اجتماعی پایدار» تبدیل کنیم تا بتواند به‌عنوان پشتوانه‌ای مستحکم در مقابل تحولات آینده عمل کند؟ اگر این مشارکت گسترده به مشارکت نهادمند، احترام‌آمیز و مؤثر تبدیل نشود، اعتماد فرو می‌ریزد. بحران‌ها، اگر به‌درستی مدیریت شوند، فرصت‌هایی کم‌نظیر برای بازآفرینی رابطه حاکمیت با جامعه‌اند. اکنون در لحظه‌ای قرار داریم که سرمایه اجتماعی نه‌تنها افزایش یافته، بلکه زمینه‌ای برای آینده بهتر فراهم کرده است. اگر حاکمیت بتواند این سرمایه را نه مصرف، بلکه تقویت کند، شاید بتوان گفت که جنگ، با همه تلخی‌اش، فرصت نادری برای تقویت حضور مردم در عرصه حکمرانی فراهم آورده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

چهار تهدید و مانع اصلی برای تبدیل هم‌بستگی دفاعی به سرمایه اجتماعی پس از بحران عبارتند از:
۱. شکنندگی هم‌بستگی احساسی: این هم‌بستگی اگرچه می‌تواند نیروی محرکه

موقعیت‌های اضطراری، عمدتاً دارای ساختاری سیال، احساسی و شکننده است و تداوم آن نیازمند تحکیم نهادی، اصلاح روندها و مواجهه با تهدیدهای ساختاری در دوره پسابحران است.

افزایش هم‌بستگی اجتماعی در شرایط بحران، اگرچه پدیده‌ای امیدبخش است، اما به‌هیچ‌وجه تضمین‌کننده استمرار آن در دوره پسابحران نیست. هم‌بستگی دفاعی شکل گرفته در

قدرتمندی باشد، اما عموماً به همان سرعت که پدید می‌آید، ممکن است فرو بپاشد، مگر آنکه بسترهای ساختاری و نهادهای پشتیبان آن تقویت شوند. برای نمونه، در مطالعات مرتبط با بازماندگان فجایع طبیعی چون زلزله کوبه در ژاپن یا توفان کاترینا در آمریکا، دیده شد که حس همبستگی و مشارکت اجتماعی در روزها و هفته‌های نخست بحران افزایش چشمگیری داشت، اما در نبود سازوکارهای مشارکت مؤثر و نهادهای پاسخگو، به سرعت جای خود را به بی‌اعتمادی، سرخوردگی و انزوای اجتماعی داد.

۲. مصادره تبلیغاتی یا جناحی همبستگی مردمی: تلاش برخی نهادها یا جریان‌های سیاسی برای مصادره همبستگی اجتماعی شکل گرفته در بحران به نفع منافع تبلیغاتی یا جناحی می‌تواند منجر به نابودی سرمایه اجتماعی شود. نتیجه چنین مصادره‌ای، «از خود بیگانگی مشارکت‌کنندگان» و از میان رفتن سرمایه اجتماعی پیوندی است، چراکه گروه‌های ناهمسو احساس می‌کنند مورد سوءاستفاده قرار گرفته‌اند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. حفظ مشارکت اقشار متنوع: سرمایه اجتماعی پایدار زمانی شکل می‌گیرد که امکان کنشگری برای تمامی اقشار - از جمله منتقدان، گروه‌های ناهمسو و طبقات حاشیه‌ای - فراهم باشد.
۲. دعوت از چهره‌های برجسته در طیف‌های مختلف فکری در گفتگوها و رسانه‌ها: یکی از نشانه‌های سرمایه اجتماعی فراگیر، بازتاب یافتن تکثر اجتماعی در گفتگوهای عمومی و رسانه‌ای است. در ادبیات ارتباطات، اصل «بازنمایی متوازن» یکی از شروط تولید اعتماد رسانه‌ای است.
۳. بازطراحی نهادهای مشورتی مردمی: سرمایه اجتماعی در بلندمدت بدون نهادسازی دوام ندارد و لازم است نهادهای مشورتی مردمی که نقش واقعی در سیاستگذاری و نظارت ایفا می‌کنند بازطراحی شود. این نهادها باید ترکیبی از گروه‌های اجتماعی، صنفی، تخصصی، دینی و مدنی را در خود داشته باشند.
۴. تقویت سیاست‌های رفاهی در دوره پساجنگ: به‌منظور مدیریت صحیح فضای

اگر مردم احساس کنند که اعتماد و مشارکت آنها مورد سوءاستفاده قرار گرفته، بی‌اعتمادی بیشتری را نشان می‌دهند و سرمایه اجتماعی حتی نسبت به قبل از بحران کاهش می‌یابد. به همین دلیل، نهادهای رسمی باید مراقب باشند که همبستگی مردمی ناشی از بحران را «ملی» و «فراسیاسی» نگاه دارند، نه اینکه آن را به سود یک گفتمان خاص مصادره کنند.

۳. بازگشت شکاف‌های اجتماعی در غیاب اصلاح روندها: بازتولید یا بازگشت شکاف‌های اجتماعی پس از عبور از بحران می‌تواند تهدیدی برای سرمایه اجتماعی باشد؛ به‌ویژه اگر هیچ‌گونه اصلاح روندی در سطح حکمرانی، توزیع منابع، پاسخ‌گویی یا عدالت اجتماعی رخ ندهد. در چنین شرایطی، سرمایه اجتماعی که در واکنش به تهدید مشترک ایجاد شده بود، به تدریج جای خود را به ناامیدی، احساس فریب‌خوردگی و بازگشت تنش‌های طبقاتی، جنسیتی یا نسلی می‌دهد. در مطالعات مربوط به لبنان پس از جنگ ۲۰۰۶ با رژیم صهیونیستی، نشان داده

پساجنگ لازم است طراحی و اجرای سیاست‌های رفاهی معطوف به پیامدهای جنگ در دستور کار قرار گیرد و از اتخاذ سیاست‌های شوک‌درمانی و افزایش ناگهانی قیمت‌ها به‌ویژه در اقلام اساسی سبب مصرف مردم پرهیز شود.

۵. روایت‌سازی ملی از تجربه همبستگی دفاعی: روایت، مهم‌ترین ابزار تثبیت حافظه جمعی است. روایت‌سازی از همبستگی دوران بحران، اگر چندصدایی و متنوع نباشد، دچار گسست مشروعیت می‌شود.

۶. نمادسازی فرهنگی از قهرمانان مردمی جنگ: سرمایه اجتماعی نیازمند چهره‌سازی و الهام‌بخشی فرهنگی است. چهره‌های مردمی، ایثارگران گمنام، فعالان اجتماعی و کنشگران محلی به‌عنوان قهرمانان فرهنگی دفاع مقدس معرفی شوند.

۷. پاسخ‌گویی به مطالبات انباشته در فضای پساجنگ: هرچه سرمایه اجتماعی افزایش یابد، سطح انتظار مردم از نهادهای رسمی نیز بالاتر می‌رود. اگر این مطالبات بی‌پاسخ بمانند،

شده است که به‌رغم افزایش همبستگی ملی در جریان حمله، عدم اصلاحات سیاسی و عدم پاسخ‌گویی دولت به مطالبات مردمی، موجب شد سرمایه اجتماعی ایجادشده به‌سرعت کاهش یافته و مجدداً ساختارهای طایفه‌گرا و متفرق بازتولید شوند. سرمایه اجتماعی به‌خودی‌خود نمی‌تواند شکاف‌های اجتماعی را از بین ببرد، بلکه اگر نهادهای حکمرانی در دوران پساجنگ دچار انفعال، بی‌تفاوتی یا بازتولید رفتارهای سابق شوند، سرمایه اجتماعی نیز به ابزاری بی‌اثر تبدیل می‌شود.

۴. نارضایتی پنهان مشارکت‌کنندگان غیردولتی: بسیاری از مشارکت‌کنندگان در زمان بحران، فارغ از وابستگی سیاسی یا عقیدتی، در کنار حاکمیت ایستادند. این افراد اگر در فضای پساجنگ، نشانه‌ای از به رسمیت شناخته شدن مشارکت خود نیابند، دچار نارضایتی پنهان می‌شوند. این نارضایتی، غالباً از جنس سکوت یا کناره‌گیری است، اما می‌تواند در بلندمدت به واگرایی عمیق‌تر تبدیل شود.

- اعتماد عمومی به‌سرعت کاهش می‌یابد.
۸. حرکت از اطلاع‌رسانی مصلحت‌اندیشانه به صداقت راهبردی: فرض رایج این است که اطلاعات در بحران به‌منظور مدیریت مصلحت‌جویانه کنترل شود؛ اما مطالعات نشان می‌دهند که «شفافیت» و «صداقت راهبردی» باعث افزایش اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی می‌شود.
 ۹. اعتماد نهادهای امنیتی به مردم: اعتماد به مردم، یک امنیت اجتماع‌محور ایجاد می‌کند که نتایج سیاسی-اجتماعی قوی‌تر و پایدارتر بر جای می‌گذارد.
 ۱۰. از انکار انتقاد به اصلاح فعال: روند پاسخ‌گویی باید عاملی برای اصلاح مستمر باشد و مواجهه تدافعی با نقدها به کاهش سرمایه اجتماعی می‌انجامد.
 ۱۱. توجه ویژه به عدالت: عدالت باید تبدیل به «سیاست‌های قضایی، اقتصادی و فرهنگی قابل سنجش» شود تا اعتماد اجتماعی ایجاد کند.

بررسی شیوه‌های نظارت دولتی بر شهرداری‌ها با استناد به الگوهای جهانی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21111](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21111)

دفتر مطالعات سیاسی



۳۱۱۱
۱۴۰۴/۰۸/۰۵

بیان / شرح مسئله

از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی مدیریت شهری، مسائل موجود در روابط میان شهرداری‌ها و دولت مرکزی است. یکی از ارکان رابطه میان دولت مرکزی با شهرداری‌ها، نظارت دولتی بر شهرداری‌هاست که این موضوع از زمان اجرای اصل تمرکززدایی توسط بسیاری از دولت‌ها در جهان برجسته شد. اساساً، نظارت یکی از ابزارهای مهم و اصلی مدیریت جهت تحقق اهداف، استراتژی‌ها و

برنامه‌هاست.

اولین جنبه تقسیم‌بندی نظارت، دسته‌بندی آن (از لحاظ ماهیت) به نظارت درون‌سازمانی و برون‌سازمانی است؛ نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌ها، نظارت برون‌سازمانی است که اغلب جهت حصول اطمینان از قانونی بودن هرگونه اقدامات شهرداری است که توسط نمایندگان دولت انجام می‌شود. هدف از گزارش حاضر این است که برای کسب آموخته‌هایی

درباره چگونگی نظارت مراجع دولتی بر شهرداری‌ها به مطالعه تجربیات جهانی پرداخته شود. کشورهای مورد مطالعه شامل ژاپن، کره جنوبی و اندونزی هستند که جزء نظام‌های تک‌ساخت غیرمتمرکز در جهان به‌شمار می‌آیند. چارچوب بررسی شامل دو گروه نظارت اداری و مالی است که رویه‌های حاکم بر این نوع از نظارت و نتایج حاصل از آن را مورد بررسی قرار داده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در ژاپن، نظارت وزارت کشور (استانداری‌ها) بر شهرداری‌ها در مفهوم «نقش‌آفرینی» خلاصه شده است. به این معنا که دولت مرکزی حق نقش‌آفرینی در اعمال و امور شهرداری‌ها را دارد، اما تا جایی که قوانین بالادست اجازه دهند. هنگامی که شهرداری از محدوده قوانین و سیاست‌های کلی دولت خارج شود، دولت در یک نقش‌آفرینی در طیف‌های نقش‌آفرینی کم تا متوسط، از طریق استانداری‌ها به توصیه و

پیشنهاد، درخواست مدارک و شواهد مورد نیاز، درخواست اصلاح، توافق و رضایت می‌پردازد. اما طیف نقش‌آفرینی زیاد دولت مرکزی در امور شهرداری‌ها، در قالب صدور مجوزها، پروانه‌ها یا تأییدیه‌ها و نیز اجرای جایگزین توسط نماینده دولت مرکزی صورت می‌یابد.

همچنین نقش‌آفرینی دولت مرکزی در شهرداری‌ها می‌تواند با شکایت طرفین (وزارت کشور / استانداری‌ها و شهرداری‌ها)

مواجه شود؛ زیرا هر دو طرف حق اعتراض دارند، با اعتراض هریک از طرفین، ابتدا کمیته حل اختلاف ملی-محلی و سپس در مرحله بعد دادگاه عالی ژاپن ورود می‌کند و با رأی و نظر این مرجع قانونی، حکم نهایی صادر می‌شود. نظارت مالی در ژاپن بر سایر جنبه‌ها اولویت دارد و اهمیت آن به این دلیل است که دولت مرکزی بخش مهمی از منابع مالی شهرداری‌ها را تأمین می‌کند و از این منظر

هم کنترل بیشتری بر نحوه هزینه‌کرد آن دارد. وزارت کشور کره جنوبی متولی نظارت بر شهرداری‌هاست و از طریق استانداری‌ها به کنترل شهرداری‌ها می‌پردازد. اصل «همکاری برد-برد» بین دولت مرکزی و دولت محلی در کره مبنای رابطه این دو سطح است، اما اگر قوانین ملی و سیاست‌های کلی به‌وسیله شهرداری‌ها زیر پا گذاشته شود، دولت مرکزی از طریق نماینده خود (رده تقسیماتی استانی) وارد عمل می‌شود. ابزارهایی مانند ارائه مشاوره به شهرداری‌ها و میانجی‌گری، درخواست ارائه گزارش عملکرد و گزارش مصوبات و طرح‌ها، صدور دستورات اصلاحی از جانب دولت مرکزی، بازرسی مستقیم، درخواست تجدیدنظر در مصوبات و برنامه‌ها، ارائه دستورالعمل‌ها و توسل به روش اجرای نیابتی از جمله اشکال نظارت دولت مرکزی بر شهرداری‌هاست. در کره جنوبی رفع نهایی اختلافات میان دولت مرکزی و شهرداری‌ها طی رویه‌های

قضایی، توسط دادگاه عالی کره اجرایی می‌شود. همچنین نظارت بر عملکرد امور مالی دولت محلی از طریق تشکیل شوراها، مشورتی، کمیته مدیریت بحران مالی دولت محلی، شناسایی دولت محلی در بحران مالی یا هشدار مالی، تهیه طرح سلامت مالی و اجرای برنامه مدیریت مالی اضطراری نمونه‌هایی از کنترل وضعیت مالی شهرداری‌ها توسط دولت مرکزی است. می‌توان گفت در کره جنوبی به‌دلیل اینکه بخش بسیاری از بودجه شهرداری‌ها توسط دولت تأمین می‌شود، سازوکارهای نظارتی به‌ویژه نظارت مالی برای جلوگیری از سوءمدیریت و فساد محلی قوی هستند. در اندونزی، دولت مرکزی از طریق وزارت کشور (استانداری‌ها) ناظر بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات و همچنین تدوین و اجرای طرح‌های توسعه توسط شهرداری‌هاست. اشکال نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی اداری و مالی است. ارائه گزارش عملکرد از سوی شهرداری به استاندار،

اخطار کتبی به شهرداران خاطی یا معاونان آنها از جانب استاندار، شرکت شهردار خاطی در برنامه‌های آموزشی وزارت کشور در زمینه مدیریت اجرایی و ... از جمله رویه‌های نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی است. نظارت بر بودجه و کنترل کسری بودجه، ارزیابی بودجه درآمد و هزینه منطقه‌ای، بررسی مالیات‌های منطقه‌ای و عوارض منطقه‌ای، ارزیابی عملکرد خدمات عمومی ارائه شده، بازرسی مالی شهرداری‌ها از طریق سیستم اطلاعات توسعه منطقه‌ای نیز از جمله ارکان نظارت مالی شهرداری‌ها توسط دولت مرکزی در اندونزی است. تنبیه شهرداری‌ها مانند تأخیر یا کاهش در موجودی صندوق تخصیص عمومی و صندوق تقسیم درآمد و یا اعطای مشوق‌ها به آنها از جمله اقدامات دولت مرکزی به‌شمار می‌آید. نظارت بر شهرداری‌ها در اندونزی بیشتر ماهیت هدایت‌گری دارد و سوبه‌های قضایی در این نظارت کمتر به چشم می‌خورد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

عمده نظارت دولتی بر شهرداری‌ها در کشور توسط وزارت کشور و به‌طور مشخص سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها صورت می‌گیرد. مسائل متعددی در حوزه نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) بر شهرداری‌ها وجود دارد که مهم‌ترین آنها شامل پیچیدگی و پراکندگی قوانین و مقررات مرتبط با امر نظارت بر شهرداری‌ها، نتیجه‌بخش نبودن نظارت و فقدان متولی واحد برای انجام این اقدام است که ابهامات و چالش‌هایی را در این زمینه ایجاد کرده است.

در ابتدا ضرورت دارد جهت تصریح رابطه دولت با شهرداری‌ها در کشور، ماهیت، نوع و رویه‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها ذیل یک بستر قانونی تعیین تکلیف شود. ماهیت نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها از جنس نظارت برون‌سازمانی است که در این زمینه با توجه به غیردولتی بودن نهاد شهرداری در کشور نمی‌توان از مفهوم «نقش‌آفرینی» بهره جست، اما می‌توان مفهوم نظارت را در این زمینه به‌معنای «هدایت و کنترل» در نظر گرفت. در

تعیین رویه‌های نظارت نیز می‌توان به انواع ابزارهایی مانند (مصوبات هیئت‌وزیران، دستورالعمل‌های وزارتی، بخشنامه، صدور و یا رد مجوزها، تعلیق یا لغو مصوبه‌ها و ...) یا (درخواست‌های اداری، ارائه گزارش عملکرد و ...) و ابزارهای قضایی اشاره کرد. لازم به ذکر است که شناخت جزءبه‌جزء چالش‌های نظارت وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) بر شهرداری‌ها و ارائه راهکارها برای برون‌رفت از مسائل موجود، در گزارش جداگانه‌ای مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

سازوکار ورود احزاب سیاسی به قوای مقننه و مجریه (۱): مطالعه موردی آلمان

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21143](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21143)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۱۴۳
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۱۸

بیان / شرح مسئله

احزاب سیاسی به‌عنوان نهادهای مهم در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، نقش اساسی در شکل‌دهی به افکار عمومی، انتقال قدرت، تضمین کارآمدی و اصل رقابتی بودن نظام‌های انتخاباتی ایفا می‌کنند. با این حال، در ایران به‌رغم وجود بیش از هشتاد حزب و گروه سیاسی ثبت شده، احزاب ناکارآمد بوده و در عرصه سیاست رسمی حضور مؤثری ندارند. این مسئله ناشی از عوامل متعددی از جمله سلطه دولت بر احزاب، شخص‌محوری، بی‌اعتمادی عمومی و ضعف قوانین حامی تحزب است. تمرکز این گزارش بر نقش سیاستگذاری و نهادمندسازی به‌عنوان عامل کلیدی در تغییر رفتار احزاب و کارآمدسازی آنهاست.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ آلمان کشوری پیشرو در سیاستگذاری حزبی است. قانون بنیادین این کشور، حزب را به‌عنوان ابزار شکل‌گیری اراده سیاسی مردم تعریف کرده است.

■ احزاب در آلمان مقید به رعایت

چارچوب‌هایی در فعالیتهای خود هستند. مهم‌ترین ممنوعیت برای احزاب «آسیب‌رساندن یا نقض نظم بنیادین آزاد و دموکراتیک» و ایجاد خطر برای «ثبات جمهوری فدرال آلمان» است. همچنین،

سازمان درونی احزاب باید مطابق با اصول دموکراسی تنظیم شود.

■ نیازی به اخذ مجوز برای تأسیس حزب نیست و «تأسیس آنها آزاد است».

■ دولت بخشی از هزینه‌های انتخاباتی احزاب



را براساس آرا حزب، حق عضویت‌های دریافت شده و میزان هدایا جبران می‌کند.

■ حداکثر یارانه پرداختی به هر حزب معادل سایر درآمدهای خود حزب است و مجموع یارانه‌های عمومی همه احزاب نمی‌تواند از سقف تعیین شده برای کمک‌های دولتی بیشتر باشد.

■ نظام انتخاباتی آلمان یک نظام مختلط، مرکب از نظام اکثریتی و تناسبی است.

■ نیمی از کرسی‌های بوندستاگ براساس نظام اکثریتی، به نامزدهایی که بالاترین تعداد آرای اول در حوزه انتخابیه را به دست می‌آورند تخصیص می‌یابد. نیم دیگر کرسی‌ها براساس نظام نمایندگی تناسبی بین نامزدهای حزبی توزیع می‌شوند.

■ یک فرد تنها از سوی یک حزب می‌تواند به‌عنوان نامزد معرفی شود. شخصی که به‌عنوان نامزد در فهرست حزبی معرفی می‌شود باید از سوی مجمع اعضا، یا مجمع نمایندگان [اعضا] حزب انتخاب و معرفی شده باشد.

■ آرای حزب در صورتی مؤثر خواهد بود که یا حداقل ۵ درصد آرای دوم در سطح کشور را کسب کرده باشد؛ یا حداقل در سه حوزه

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با در نظر گرفتن شرایط خاص فرهنگی، سیاسی و حقوقی ایران، در ادامه پیشنهادهایی صرفاً برای تأمل و بحث بیشتر ارائه می‌شود تا مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران قرار گیرد:

■ قوانین مربوطه باید جایگاه، حقوق، وظایف و حدود فعالیت احزاب را به روشنی تعریف کنند. قانون باید جایگاه ویژه‌ای برای احزاب به‌عنوان ابزارهای مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی قائل شود.

■ نظام انتخاباتی باید در حالی که انتخاب نامزدهای منفرد را حفظ می‌کند،

انتخابیه برنده شده باشد؛ یا متعلق به یک اقلیت ملی باشند.

■ در بوندستاگ گروه‌های پارلمانی به رسمیت شناخته شده‌اند و از قدرت زیادی برخوردارند. ■ ترکیب شورای رؤسا و کمیسیون‌ها و همچنین انتصاب رؤسای کمیسیون‌های مختلف، متناسب با قدرت گروه‌های پارلمانی است.

■ مدت سخنرانی در بوندستاگ درباره موضوعات، معمولاً ۱۵ دقیقه است باین‌حال یک گروه حزبی می‌تواند پیشنهاد دهد که یکی از نمایندگان گروه بیش از ۴۵ دقیقه صحبت کند.

■ رئیس‌جمهور را نهادی ویژه و غیردائمی به نام مجمع فدرال که متشکل از تمامی اعضای بوندستاگ و منصوبان دولت‌های ایالتی به همان تعداد است، انتخاب می‌کند.

■ انتخابات ریاست‌جمهوری آلمان تحت تأثیر سیاست‌های حزبی قرار دارد. غالباً نامزد حزب یا ائتلافی که اکثریت را در بوندستاگ در دست دارد به‌عنوان گزینه اصلی در نظر گرفته می‌شود. باین‌حال، در صورتی که حزب رقیب عملکرد خوبی در انتخابات ایالتی داشته باشد،

لیست‌های نامزدهای حزبی را نیز به رسمیت بشناسد و متناسب با میزان آرا، کرسی به آنها اختصاص دهد.

■ حد نصاب انتخاباتی (به میزانی که براساس شرایط کشور قابل قبول برای همه ذی‌نفعان باشد) برای ورود احزاب به مجلس تعیین شود. این کار از پراکندگی و بی‌ثباتی مجلس جلوگیری کرده و احزاب را به ائتلاف و برنامه‌محوری تشویق می‌کند.

اختیارات و امتیازات فراکسیون‌های مجلس در آیین‌نامه داخلی تقویت شود. فراکسیون‌های حزبی که حدنصاب خاصی

می‌تواند حمایت کافی برای شکست نامزد حزب حاکم را به دست آورد.

■ احزاب سیاسی آلمان در انتخاب صدراعظم نقش مستقیم و مؤثری دارند و اولین و آخرین تصمیم‌گیرنده در این مورد هستند. صدراعظم را بوندستاگ که نماینده احزاب سیاسی است انتخاب می‌کند.

■ بوندستاگ آلمان در انتخاب برخی دیگر از مقام‌های کشور نیز سهیم است. این انتخاب‌ها نیز متأثر از ترجیحات احزاب فعال در این کشور است که از طریق گروه‌های حزبی به نمایندگی از احزاب در داخل بوندستاگ اعمال می‌شود. یکی از مهم‌ترین انتخاب‌های بوندستاگ و نقش مؤثر گروه‌های پارلمانی در آن، انتخاب اعضای دادگاه قانون اساسی فدرال است.

■ در مقایسه با آلمان، احزاب سیاسی در ایران به‌رغم وجود قوانین مربوطه، فاقد جایگاه نهادی مشخص، مشروعیت اجتماعی گسترده و توانایی اثرگذاری واقعی بر فرایندهای سیاسی هستند. در نتیجه باید گفت که مسئله اصلی در رابطه با احزاب نه فقدان قانون، بلکه نوع رویکردهای قانونگذاری است.

(که باید در آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر شود) را در مجلس دارا هستند، باید از امتیازات بیشتری در طرح‌های قانونی، زمان صحبت، عضویت در کمیسیون‌ها و تشکیل شوراهای مشورتی برخوردار شوند. به‌علاوه لازم است که هر کدام از آنها به تناسب تعداد اعضای خود، در هیئت‌رئیسه عضویت داشته باشند.

■ بند یا ماده‌ای به قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مبنی بر الزام احزاب به رعایت دموکراسی درون‌حزبی الحاق شود.

بررسی رابطه اداره و سیاست در ایران: واکاوی مفاهیم، تاریخچه و شواهد

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21113](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21113)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۱۱۳
۱۴۰۴/۰۸/۰۵

بیان / شرح مسئله



تمرکز بر وظایف و کارویژه‌های بدنه سیاسی و بدنه اجرایی این نکته را تأیید می‌کند که تحقق آرمان ملت‌ها و پیشرفت کشورها مستلزم تعامل مؤثر و مناسب سیاست و اداره است. باین‌حال در واقعیت، روابط این دو بخش غالباً اثربخش و سازنده نیست و هریک از دو بخش مذکور در پی تحمیل اراده و خواست خود بر دیگری است؛ پدیده‌ای که از آن با عنوان سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) یاد می‌شود. در سیاست‌زدگی، سیاست‌مداران تلاش می‌کنند با استفاده از کانال‌های مختلف، نظام اداری را تحت سلطه خود قرار دهند. در نقطه مقابل، در اداره‌زدگی سیاست، دیوان‌سالاران به‌جای حفظ بی‌طرفی، به روش‌های مختلف باعث اختلال در اجرای خط‌مشی و در نهایت تضعیف دموکراسی می‌شوند. روابط چالش‌برانگیزی که به عدم حاکمیت قانون، ارائه خدمات با کیفیت پایین، تضعیف سرمایه اجتماعی و... منتهی خواهد شد. با توجه به اهمیت این موضوع در تحقق حکمرانی مطلوب، در این گزارش رابطه سیاست و اداره در ایران پیش و پس از انقلاب اسلامی واکاوی شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ منتخبان و منتصبان سیاسی به اشکال و روش‌های مختلف در حرفه‌ای‌گرایی بخش اداره دخالت می‌کنند و عقلانیت، بی‌طرفی و کارآمدی دیوان‌سالاری را به ناپودی می‌کشاند؛ تعبیری که از آن می‌توان به‌عنوان سیاست‌زدگی منفی اداره یاد کرد.

■ در پیش و پس از انقلاب، بخش اداره در ایران کمترین شباهت را به مدل ایدئال دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و بر داشته است.

■ تاریخ نظام اداری کشور نشان از آن دارد که از تجربیات گذشته به خوبی استفاده نشده و به‌عبارتی صریح‌تر، از برخورد تحلیلی منطقی با گذشته خود عاجز بوده است. البته منابع پژوهشی لازم و کافی، که تاریخ نظام اداری ایران را مطالعه کرده باشند، در دست نیست؛ اما در حد موجود نیز استفاده

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش پیش‌رو به نظر می‌رسد که مواردی چون تبیین و شفاف‌سازی روابط اداره و سیاست، تدوین قوانین لازم براساس سیاست‌های

نمی‌شود.

■ شواهد مؤید سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) و نیز بندهای «۵»، «۶»، «۷» و «۸» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) نشانگر آن است که در مواردی روابط قوای سه‌گانه و به‌طور ویژه سیاست و اداره شفاف و دقیق نیست یا براساس اقتضات زمانی نیازمند اصلاح و بازطراحی است.

■ به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری ضعف نهادهای محلی و تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری در مرکز است.

■ یکی از کارویژه‌های اصلی نظریه اداره امور عمومی، تنظیم روابط اداره و سیاست است.

با این حال، به نظر می‌رسد در حال حاضر تناسب حداقلی بین نظریه دولت جمهوری اسلامی ایران و نظریه اداره عمومی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری (مدیریت دولتی نوین) حاکم است؛ نقیصه‌ای که بخشی از سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و تنش روابط بین اداره و سیاست برآمده از آن است.

■ در برخی از موارد سیاستگذاران و منتخبان سیاسی به‌دلایلی از قبیل ناکامی در جابه‌جایی افراد، ناممکن بودن تغییر تفکر و فرهنگ حاکم بر دستگاه اجرایی و... به تغییرات ساختاری یا ایجاد نهادهای موازی اقدام می‌کنند؛ اقداماتی با رنگ‌وبوی سیاسی که غالباً از منظر کارشناسی توجیهی ندارند.

در بازه‌های زمانی مشخص، به حداقل رساندن استثنائات برای دستگاه‌های اجرایی از قوانین مادر، از جمله مقوله‌های نیازمند تأمل جدی است.

کلی نظام قانونگذاری در خصوص نقش و وظایف قوای مقننه و مجریه، حرکت در راستای تمرکززدایی، ایجاد سازوکارهای نظارتی دقیق و ارائه گزارش‌های جامع

گزارش نظارتی ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص اجرای مصوبه منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21121](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21121)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۱۲۱
۱۴۰۴/۰۸/۱۰

بیان / شرح مسئله

فساد اداری یکی از مهم‌ترین موانع توسعه پایدار، کارآمدی حکمرانی و افزایش سرمایه اجتماعی در نظام‌های سیاسی-اداری محسوب می‌شود. در این میان، ارتقای سلامت نظام اداری و نهادینه‌سازی اصول اخلاق حرفه‌ای در میان کارگزاران دولت، به‌عنوان یکی از راهبردهای بنیادین برای پیشگیری از فساد، در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی در این حوزه، در سال‌های اخیر به تصویب رسید تا با رویکردی پیشگیرانه و ساختارمند، زمینه‌های بروز فساد را محدود و سلامت اداری را تقویت کند.

در میان مواد این قانون، ماده (۷) جایگاه ویژه‌ای دارد؛ چرا که صراحتاً دولت را مکلف می‌کند ظرف شش ماه پس از تصویب قانون، با همکاری سایر قوا، منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام را تدوین و ابلاغ نماید. همچنین دستگاه‌های اجرایی موضوع

ماده (۲) این قانون، موظف شده‌اند تا در چارچوب این منشور، دستورالعمل‌های رفتار حرفه‌ای و اخلاقی را برای مقامات، مدیران و کارکنان خود تدوین و اجرا نمایند. هدف از این الزام قانونی، نه صرفاً ایجاد سندی اداری، بلکه نهادینه‌سازی یک فرهنگ سازمانی اخلاق‌محور، شفاف و پاسخگو در نظام اداری کشور است.

با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که با وجود گذشت مدت‌زمان قابل‌توجه از تصویب این قانون، اجرای ماده (۷) با چالش‌های جدی مواجه بوده است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به نبود اراده مؤثر اجرایی، ضعف در نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، خلأ در تدوین استانداردهای مشخص اخلاق حرفه‌ای، و ناهماهنگی میان نهادهای ذی‌ربط اشاره کرد. در بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای اجرایی، یا اصول و منشورهای اخلاق حرفه‌ای به‌طور رسمی تدوین نشده‌اند، و یا در مواردی که چنین اسنادی تهیه شده‌اند، فاقد سازوکارهای الزام‌آور و ضمانت‌های اجرایی مؤثر برای پیاده‌سازی و نظارت بر اجرای آن‌ها

هستند. این ضعف ساختاری باعث شده است که منشورهای اخلاقی نتوانند نقشی واقعی و تعیین‌کننده در اصلاح رفتارهای اداری ایفا کنند. از سوی دیگر، نبود انسجام و پیوند نظام‌مند میان اصول اخلاقی تدوین‌شده و فرآیندهای عملیاتی و تصمیم‌گیری در نظام اداری، موجب شده است که این اسناد غالباً به اسنادی نمادین و فاقد کارکرد اجرایی تبدیل شوند. چنین گسستی میان تدوین و اجرا، یکی از چالش‌های بنیادین در تحقق حکمرانی مطلوب و ارتقای سلامت اداری محسوب می‌شود. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که با وجود جایگاه راهبردی ماده (۷) در تقویت اخلاق اداری، علل و عوامل عدم تحقق کامل و اثربخش آن چیست؟ و چگونه می‌توان با ارائه راهکارهای اصلاحی و سیاستی، اجرای مؤثر و هدفمند آن را در دستگاه‌های اجرایی کشور تضمین کرد؟ پاسخ به این پرسش‌ها، می‌تواند به بهبود کیفیت حکمرانی، کاهش بسترهای فساد و ارتقای سطح اعتماد عمومی به نظام اداری منجر شود.

در سیاست‌گذاری اجرایی، پس از تدوین یک قانون کلان و راهبردی (مانند ماده ۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری)، مرحله بعدی تبدیل اهداف عالی به الزامات عملیاتی و قابل سنجش در قالب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هاست. در همین راستا، آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری (مصوب ۱۴۰۲) به مثابه سند بالادستی اجرایی، برای عملیاتی‌سازی اهداف ماده (۷) تدوین شده است.

ماده ۱۳ این آیین‌نامه، اساس سازوکار نظارتی و ارزیابی است و نقش مکانیسم پیونددهنده میان اهداف قانون (ماده ۷) و سنجش عملکرد دستگاه‌ها را ایفا می‌کند. به بیان دیگر، ماده (۷) «بایدها» را تعیین می‌کند و ماده (۱۳) آیین‌نامه، «چگونگی سنجش تحقق آن بایدها» را در چارچوب نظام اداری مشخص می‌سازد. از این منظر، یافته‌های کلیدی این گزارش بر نتایج اجرایی ماده ۱۳ متمرکز است که به شرح زیر است:

بر اساس ماده ۱۳ «آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری»، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است شاخص‌هایی را برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای این آیین‌نامه تدوین و اعمال نماید. این شاخص‌ها شامل موارد زیر هستند:

■ ارسال گزارش‌های دوره‌ای از نحوه اجرای منشور اخلاقی توسط دستگاه‌های اجرایی و اخذ تأییدیه امضای منشور اخلاق حرفه‌ای از سوی کارکنان (موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰)،
 ■ اتصال به سامانه رضایت‌سنجی ارباب‌رجوع به‌منظور ارزیابی مستمر رضایت ذی‌نفعان (موضوع تبصره ۲ ماده ۱۲)،

■ تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های اختصاصی مرتبط با رفتار حرفه‌ای و اخلاقی کارگزاران نظام در هر دستگاه (موضوع تبصره ماده ۱۰).

با این حال، یافته‌های حاصل از مطالعات میدانی و مصاحبه با خبرگان و مدیران دستگاه‌های اجرایی کشور نشان می‌دهد که تحقق این الزامات در عمل با چالش‌های جدی مواجه است. بررسی‌های انجام‌شده بیانگر آن است که اکثر قریب به اتفاق دستگاه‌های اجرایی در اجرای مؤثر این شاخص‌ها وضعیت مطلوبی ندارند و بخش زیادی از اقدامات مربوطه یا به‌صورت نمادین اجرا شده‌اند یا اساساً هنوز عملیاتی نشده‌اند.

چالش‌های شناسایی‌شده در مسیر اجرای مفاد ماده (۷) و آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای مرتبط به شرح زیر است:

■ **نبود ضمانت اجرایی کافی برای الزامات اخلاق حرفه‌ای:** آیین‌نامه‌ها و مصوبات مرتبط عمدتاً از جنس توصیه‌ای هستند و الزام حقوقی کافی برای وادار ساختن دستگاه‌ها به اجرای مؤثر و پیوسته ایجاد نمی‌کند. برای نمونه ماده ۳ (امضای منشور) و ماده ۴ (ادای سوگند) آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای، نشان‌دهنده اهمیت تعهدات اخلاقی است. این اقدامات، سنگ بنای یک فرهنگ سازمانی مبتنی بر مسئولیت‌پذیری هستند. فرصت موجود در اینجا، تقویت این تعهدات از طریق ایجاد سازوکارهای نظارتی قوی و هوشمند است. با بهره‌گیری از فناوری و سامانه‌های یکپارچه، می‌توان نقش نظارتی مدیران (ماده ۱۲) و پایش کارگروه عالی اخلاق (ماده ۱۴) را به یک فرآیند مستمر و مستند تبدیل کرد.

■ **وجود نارسایی در پیوند مؤثر منشورهای اخلاقی با فرآیندهای اجرایی:** در بسیاری از موارد، منشورهای اخلاقی به عنوان راهنمایی‌های استراتژیک و راهبردی مطرح شده‌اند، اما هنوز در سطح عملیاتی و اجرایی پیوند چندانی با فرآیندهای تصمیم‌گیری، ارزیابی عملکرد

و ارتقای شغلی کارکنان پیدا نکرده‌اند. ■ **آموزش‌های هدفمند و فرهنگ‌سازی در سطح سازمانی:** درحالی‌که منشورهای اخلاقی از نظر نظری حائز اهمیت هستند، آموزش‌های اثربخش و تعامل‌های مستمر با کارکنان در خصوص مفاد این منشورها در بسیاری از دستگاه‌ها کافی نبوده است.

فرصت تبدیل مفاهیم کلی به شاخص‌های عملیاتی: در آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای با طراحی شاخص‌های عینی و قابل سنجش، می‌توان مفاهیمی مانند «عدالت‌محوری» و «شفافیت» را به معیارهای قابل اندازه‌گیری تبدیل کرد. این اقدام، اجرای مؤثر ماده ۱۳ را تسهیل می‌کند و تضمین می‌دهد که ارزیابی عملکرد نه بر اساس برداشت‌های شخصی، بلکه با استناد به داده‌های مستدل و عادلانه انجام شود.

■ **نبود سازوکارهای شفاف برای پاسخگویی و نظارت بر رفتارهای غیرحرفه‌ای:** در فقدان نظام مؤثر گزارش‌دهی تخلفات اخلاقی و حمایت از گزارشگران، بسیاری از رفتارهای مغایر با اصول اخلاق حرفه‌ای بدون پیگیری باقی می‌ماند.

در مجموع، عدم تحقق ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و آیین‌نامه‌های مرتبط به‌ویژه در حوزه اجرای مصوبه منشور اخلاقی کارگزاران نظام، نشان‌دهنده شکاف میان سیاست‌گذاری و اجرای مؤثر در بدنه دولت است. برای رفع این شکاف، بازنگری در رویکردهای نظارتی، تقویت سازوکارهای پاسخگویی، و پیوند مؤثر میان اصول اخلاقی و نظام‌های استخدام، ارزیابی و ارتقای منابع انسانی حائز اهمیت ویژه‌ای است. این امر می‌تواند به ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد کمک کند و دستگاه‌ها را به سمت پیاده‌سازی مؤثرتر اصول اخلاقی هدایت کند.

بر اساس بررسی‌های انجام‌شده و چالش‌های شناسایی‌شده در اجرای مفاد ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به نظر می‌رسد که برای تقویت و تسهیل اجرای مؤثر منشورهای اخلاقی و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام، نیاز به اصلاحات بنیادین در حوزه‌های تقنینی، نظارتی و سیاستی وجود دارد. به‌طور خاص، پیشنهادات زیر می‌تواند به ارتقای کارآمدی و اثربخشی این سیاست‌ها و مقررات کمک کند:

۱. تقویت و تکمیل الزامات قانونی در سطح تقنینی

برای اینکه منشورهای اخلاقی و اخلاق حرفه‌ای بتوانند از یک چارچوب نظری به یک واقعیت عملی تبدیل شوند، لازم است که ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری در سطح قانون‌گذاری تعریف شود. از جمله راهکارهای ممکن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ تدوین و تصویب قوانین الزام‌آور در خصوص پیوست اجرایی منشور اخلاقی:

لازم است که قانون‌گذار منشورهای اخلاقی را به‌عنوان اسناد الزام‌آور و مؤثر در نظام اداری کشور به رسمیت بشناسد و اجرای آن‌ها را با مجازات‌های مناسب برای تخلفات سازمانی مرتبط کند. این امر نه‌تنها موجب افزایش تعهد دستگاه‌ها به این منشورها خواهد شد، بلکه بستری برای اصلاح رفتارهای اداری و پیشگیری از فساد فراهم خواهد آورد.

■ ایجاد سازوکارهای تقنینی برای حمایت

از اصلاحات در فرهنگ سازمانی: این اقدامات می‌توانند شامل وضع قوانینی برای

تشویق و پاداش‌دهی به دستگاه‌های اجرایی که به‌طور مؤثر منشور اخلاقی را پیاده‌سازی کرده‌اند، یا حتی تخصیص بودجه‌های اختصاصی برای تقویت این فعالیت‌ها در راستای ایجاد و تقویت فرهنگ شفافیت و پاسخگویی باشند.

۲. تقویت نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه

اجرای موفق منشور اخلاقی و اصول اخلاقی در نظام اداری نیازمند نظارت مستمر و دقیق است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود که:

■ استفاده از فناوری‌های نوین برای نظارت و ارزیابی مستمر: اتصال دستگاه‌ها به سامانه‌های هوشمند ارزیابی و نظارت، می‌تواند

به جمع‌آوری داده‌های دقیق و به‌روز در خصوص عملکرد اخلاقی کارکنان و کارگزاران کمک کند. این سامانه‌ها می‌توانند علاوه بر ارزیابی عملکرد، امکان گزارش‌دهی تخلفات و سوءرفتارهای اخلاقی را برای عموم فراهم آورند و در نتیجه، نظارت عمومی را به‌عنوان یک ابزار تأثیرگذار در ارتقای سلامت اداری تقویت کنند.

■ بهره‌گیری از ابزار نظارت مردمی:

در این میان، سامانه جامع اطلاعات منابع انسانی (فواد) به‌عنوان زیرساخت مدیریت نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی، می‌تواند نقشی موثری در پیشبرد مفاد منشور اخلاقی ایفا کند. علاوه بر ثبت و پایش شاخص‌های رفتار اخلاقی کارکنان، قابل بررسی است که شاخص‌های اخلاقی از دیدگاه مردمی نیز در ساختار سامانه فواد سازمان اداری

استخدامی پیاده‌سازی گردد. به‌عبارت دیگر، امکان ارزیابی رفتار اخلاقی کارگزاران توسط شهروندان (در تعاملات مستقیم با دستگاه‌های اجرایی) در پروفایل دیجیتال هر کارمند ثبت شود. این رویکرد، نه‌تنها نظارت مردمی را به‌صورت ساختاریافته و مؤثر در سیستم اداری جریان‌دهی می‌کند، بلکه با ایجاد حلقه بازخورد اجتماعی، کارگزاران را به رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای ترغیب می‌نماید. چنین سازوکاری، همسو با اصل «پاسخگویی به شهروند» در منشور اخلاقی و همچنین بند (۷) قانون مذکور است که بر نقش نظارت عمومی در مقابله با فساد تأکید دارد.

■ لحاظ نمودن موضوع اخلاق حرفه‌ای در جشنواره شهید رجایی (ارزیابی دستگاه‌های اجرای دولت) و طراحی جایزه ملی مدیران کارگزاران اخلاق مدار

۳. ارتقای آموزش و فرهنگ‌سازی در سازمان‌ها

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در اجرای منشورهای اخلاقی، آگاهی پایین و عدم آشنایی کافی کارکنان با مفاد این منشورها است. برای رفع این مشکل، پیشنهاد می‌شود که:

■ توسعه برنامه‌های آموزشی مستمر و هدفمند: باید برنامه‌های آموزشی و کارگاه‌های

تخصصی در راستای آشنایی کارکنان با اصول اخلاقی و حرفه‌ای برگزار شود. این برنامه‌ها باید به‌طور منظم برای تمامی سطوح شغلی و مدیران ارشد دستگاه‌ها برگزار شوند تا به‌طور مؤثر مفاهیم اخلاقی به‌ویژه در مواجهه با چالش‌های روزمره اداری مورد بحث و بررسی قرار گیرند.

■ **گنجاندن مفاد اخلاقی در فرآیندهای استخدام و ارزیابی عملکرد:** لازم است که توسعه اخلاق حرفه‌ای و شفافیت به‌عنوان یکی از شاخص‌های مهم در فرآیندهای استخدام و ارتقای شغلی کارکنان گنجانده شود. به عبارت دیگر، منشورهای اخلاقی باید در فرآیندهای ارزیابی عملکرد به‌طور منظم و هدفمند مدنظر قرار گیرند تا کارکنان از ابتدا در یک فضای اخلاقی و شفاف کار کنند.

■ **تقویت جایگاه جایزه ملی فرهنگ سازمانی:** از آنجایی که جایزه ملی تعالی سازمانی که توسط سازمان مدیریت صنعتی اعطا می‌گردد، یکی از معتبرترین ابزارهای سنجش فرهنگ و بهبود مستمر عملکرد در کشور است، پیشنهاد می‌شود که سازوکار ارزیابی آن با شاخص‌های کلیدی منشور اخلاقی همسو گردد. این جایزه به سازمان‌هایی اعطا می‌شود که در پیاده‌سازی اصول و معیارهای تعالی سازمانی موفق بوده‌اند. با لحاظ

کردن وزن قابل توجهی برای شاخص‌های اخلاق حرفه‌ای (مانند شفافیت فرآیندها، نظام پاسخگویی به شکایات، و سلامت اداری) در الگوی تعالی سازمانی، این جایزه می‌تواند به بستری برای نهادینه‌سازی اصول اخلاق حرفه‌ای در فرهنگ سازمانی دستگاه‌های اجرایی بدل شود. بدین ترتیب، دستگاه‌ها انگیزه‌های مضاعف برای رعایت منشور اخلاقی خواهند داشت، زیرا تعالی سازمانی مستقیماً با سلامت اخلاقی پیوند می‌یابد.



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21135](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21135)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۱۳۵
۱۴۰۴/۰۸/۱۸

بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، توجه و حساسیت مجامع ملی و بین‌المللی نسبت به مسئله فساد فزونی یافته و به‌خوبی پیچیدگی این موضوع تبیین شده است که تنها با روش‌های سنتی و پسینی گذشته، فساد قابل کنترل و حل نیست، بلکه مقابله با این پدیده جهانی

نیازمند رویکردهای نوین و عملیاتی است. الحاق کشور به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد، به‌عنوان یک نهاد تخصصی و بین‌المللی، می‌تواند گامی مهم در راستای ارتقای دانش فنی، آموزش نیروی انسانی متخصص، تبادل

تجربیات، و در نهایت تقویت ظرفیت‌های نهادی کشور در مقابله با فساد تلقی شود. این گزارش به واکاوی نقاط مثبت و منفی و همچنین چالش‌ها و الزامات ناشی از الحاق جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه مذکور می‌پردازد.

نقاط قوت و ضعف لایحه

از جمله مزایای لایحه الحاق ایران به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد عبارتند از:

■ **بهره‌مندی از ظرفیت‌های این نهاد جهت تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی ایران:** با عضویت در این مؤسسه علمی می‌توان به دانش روز و تجارب تخصصی دولت‌ها در تعریف و تجویز ابزارهای نوین در زمینه‌های گوناگون مبارزه با فساد از جمله (کشف و مسدودسازی انتقال اموال و دارایی، پرداختن به معاضدت‌ها و ...) دسترسی یافت.

■ **توانمندسازی نیروی انسانی داخلی:** از جمله مزایای دیگر این الحاق، فراهم شدن زمینه آموزش و تربیت نیروی انسانی متخصص در حوزه‌های مختلف مرتبط با فساد

از جمله استفاده از ابزارهای نوین تحقیقاتی و فناوریانه برای کشف، تحقیق و کنترل فساد است. این فرایند ضمن تقویت ظرفیت اجرایی مقابله با فساد در نهادهای داخلی، منجر به افزایش کارآمدی و اثرگذاری اقدامات ملی در مبارزه با فساد در کشور خواهد شد.

■ **تقویت همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای:** عضویت در این مؤسسه علمی، موجب شبکه‌سازی و بهره‌گیری از ظرفیت مشاوره‌ای و تخصصی این نهاد در مصوبات سازمان‌های بین‌المللی و کنوانسیون‌ها و معاهدات دوجانبه و چندجانبه خواهد شد.

■ **نقاط ضعف:** عدم پیش‌بینی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین سازمان بازرسی کل

کشور به‌عنوان اعضای کارگروه موضوع تبصره «۲» ماده واحده.

■ **مسکوت ماندن و عدم تشریح دقیق وظایف و تکالیف کارگروه مربوط به موضوع تبصره «۲» ماده واحده، و نیز مشروط کردن انجام تکالیف کارگروه مذکور به رعایت راهبرد ملی کشور در مقابله با فساد؛ در حالی که این راهبرد هنوز به صورت رسمی و جامع ابلاغ و اجرایی نشده است.** مناسب بود در لایحه فهرست دقیقی از تکالیف و وظایف کارگروه مربوطه تصریح شود و از به‌کار بردن اصطلاحات کلی مانند شبکه‌سازی و ضابطه‌مندسازی پرهیز شود.

■ **اصطلاحات به‌کار رفته در عنوان**

لایحه پیشنهادی، ترجمه‌ای نادقیق از عبارت اصلی (لاتین) آن بوده و نیازمند بازنگری است؛ ترجمه ارائه شده

راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ با توجه به رسالت و نقش سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه و پیشگیری از فساد، و نیز در نظر گرفتن مأموریت‌ها و حوزه فعالیت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (به‌عنوان نهاد سیاستگذار در آموزش و پژوهش مراکز عالی)، پیشنهاد می‌شود دو نهاد یاد شده به‌عنوان اعضای کارگروه موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد لایحه به ترکیب اعضا افزوده شوند.

■ ضروری است در متن قانون، وظایف و تکالیف ضروری دستگاه‌های ذی‌ربط برای همکاری مؤثر با مؤسسه علمی مذکور از جمله اولویت‌بندی نیازهای تخصصی، تعیین ویژگی‌های خدمت‌گیرندگان، و نحوه تبادل اطلاعات، به‌صورت دقیق تصریح شود. صرف ارجاع به راهبرد ملی مقابله با فساد- که هنوز رسماً ابلاغ نشده- نمی‌تواند مبنایی الزام‌آور برای اجرا باشد. همچنین، تعیین دستگاه متولی و شرح وظایف آن باید منطبق با سیاست‌های کلان و قوانین موضوعه، به صراحت در قانون و آیین‌نامه

از «آکادمی» به «دانشگاه» دقیق نیست. ■ مبهم بودن عبارت «اصل آزادی دانشگاهی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه.

■ ابهام در مفهوم «برابری جنسیتی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه پیشنهاد.

باید به تصویب مجلس برسد، از این‌رو رعایت اصول (۷۷، ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی الزامی است.

■ ضروری است در تبصره «۱» ماده‌واحد این لایحه به اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی نیز توجه و تأکید شود. پیشنهاد می‌شود تبصره «۱» ماده‌واحد به شکل زیر اصلاح شود:

«رعایت اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) انون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا یا اصلاح این موافقت‌نامه الزامی است.»

■ با توجه به دشواری تغییر و اصلاح متن موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، به‌منظور رفع ابهامات موجود در خصوص برخی عبارات، پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای به‌شرح زیر به ذیل ماده‌واحد افزوده شود:

«تبصره: جمهوری اسلامی ایران موافقت‌نامه حاضر را در چارچوب قوانین و مقررات داخلی خود اجرا خواهد کرد.»

اجرائی لحاظ گردد. صرف احاله برخی از موارد به آیین‌نامه، ممکن است با اصل (۸۵) قانون اساسی مغایر تلقی شود.

■ با توجه به تصریح واژه آکادمی در عنوان لاتین موافقت‌نامه که عموماً به «مؤسسه علمی» یا «مؤسسه آموزشی و پژوهشی» ترجمه می‌شود؛ پیشنهاد می‌گردد، از آوردن واژه دانشگاه پرهیز شده و عنوان لایحه به این صورت بازنویسی شود: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی.»

ضرورت رعایت اصل (۱۲۵) قانون اساسی و تصریح آن در متن لایحه؛ نظر به اینکه موافقت‌نامه‌هایی که ذیل اصل (۱۲۵ و ۷۷) قانون اساسی قرار می‌گیرند و همچنین اصلاح آنها باید به تصویب مجلس برسد و با توجه به اینکه هرگونه صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در مواردی که طرف دعوی خارجی است

حکمرانی هوش مصنوعی (۹): ضرورت نهاد راهبر هوش مصنوعی در کشور و پیشنهاد ساختار عملیاتی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21101](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21101)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۱۰۱
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۰۱

بیان / شرح مسئله

قابلیت تحقق نخواهد داشت. در گزارش پیش رو تلاش شده تا به اختصار توصیفی از ابعاد این فناوری، دینامیک‌های توسعه‌ی، و نسبتش با معادلات سیاسی و ساخت قدرت در جهان امروز بیان شود. این توصیفات مبنای توجیهی پیشنهادهای انتهای سند یعنی تأسیس نهاد ملی راهبری و توسعه هوش مصنوعی خواهد بود.

جامع از ماهیت و اقتضات واقعی آن، فراتر از تمرکز محدود بر کاربردهای فوری یا هیاهوی پیرامون ظرفیت‌های تجاری یا نظامی، است. آینده‌ی هوش مصنوعی نه در تبعیت از روندها، بلکه در رهبری آن‌ها نهفته است، و تحقق این امر مستلزم مواجهه با هوش مصنوعی در تمامی پیچیدگی‌های آن است. این امر جز در یک نهاد متمرکز بر حوزه هوش مصنوعی،

هوش مصنوعی نه صرفاً یک ابزار فناورانه‌ی ساده، که بازنمایی عاملیتی تحول‌آفرین است که قابلیت دگرگون‌سازی ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حتی جایگاه عاملیت انسانی را داراست. حکمرانی مؤثر در عرصه‌ی هوش مصنوعی مستلزم مواجهه عمیق و بنیادین با این فناوری در تمام سطوح آن و درک مبانی فنی و نظری، دلالت‌های فلسفی و تبعات اجتماعی-سیاسی آن و درکی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مصنوعی رکن ارشد هماهنگی میان‌سازمانی در زمینه سیاست‌گذاری و حکمرانی هوش مصنوعی است. دفتر ملی ابتکار هوش مصنوعی هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف در سطح فدرال را بر عهده دارد. مدل آمریکا در انعطاف‌پذیری بالا، مشارکت ذی‌نفعان، و توان بالای نوآوری فناورانه نهفته است که متناسب با این کشور است.

■ در چین کمیسیون مرکزی امور فضای مجازی چین و اداره امور فضای سایبری

از یک نظم سیاسی جدید است. در این راستا ضروری است که کشور ما به اتخاذ راهبردی دقیق بپردازد.

کشورهای دنیا، متناسب با اقتضات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی خود و همچنین اهداف کلان و راهبردهای بلندمدت، دست به اقدامات متفاوتی در حوزه راهبری این فناوری از منظر نهادی زده اند. دو قطب اساسی توسعه آمریکا و چین هستند.

■ در آمریکا کمیته منتخب هوش

هوش مصنوعی تنها یک پیشرفت فناورانه نیست؛ بلکه پدیده‌ای از بن سیاسی، با پیامدهای گسترده حول ساخت قدرت، سازوکارهای حکمرانی و تحولات اجتماعی‌ست. این امر در پیامدهایی از جمله: تمرکز قدرت، انحصارهای شرکتی، گذار ساخت قدرت جهانی از دولت-ملت‌ها به اشراف‌سالاری شرکتی، دست‌کاری و کنترل سیاسی، تحول کار و در نهایت ظهور عاملیت فناورانه، نمایان است. این تحولات حاکی

چین مأمور تنظیم مقررات، سیاست‌گذاری بر هوش مصنوعی، هستند. در کنار آن‌ها، وزارت علوم و فناوری چین نیز مسئولیت راهبری تحقیقات علمی، حمایت از پروژه‌های کلان و هماهنگی فعالیت‌های تحقیقاتی در دانشگاه‌ها و مراکز نوآوری را برعهده دارد. در سطح اجرایی، **دفتر ملی AI** تحت‌نظر شورای دولتی، وظیفه نظارت راهبردی، تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله مرتبط و هدایت بخش خصوصی را ایفا می‌کند. هم‌چنین مرکز **ثبت الگوریتم‌ها** در چین راه‌اندازی شده است. مدل چین را می‌توان به‌عنوان الگویی از **مدیریت بالا به پایین با تمرکز بالا، کنترل دقیق، و تعادل میان نوآوری فناورانه و ثبات سیاسی** توصیف کرد که با اهداف و اقتضائات این کشور تناسب دقیقی دارد. نتیجه اینکه انتخاب راهبرد توسعه این فناوری در کشور، باید علاوه مواجهه عمیق و بنیادین با

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای بهره‌برداری کامل از ظرفیت تحول‌آفرین هوش مصنوعی، کشور باید **تمرکز بر پژوهش‌های بنیادی** را به توسعه صرف کاربست‌ها (اپلیکیشن) ترجیح دهد. این مهم دقیقاً متناسب با **فرمایش رهبر معظم انقلاب مبنی بر تسلط بر لایه‌های عمیق این فناوری** است. سرمایه‌گذاری سنگین در پژوهش‌های بنیادی و توسعه‌ی تکنولوژی پایه در حوزه‌ی هوش مصنوعی مزیتی قوی برای نوآوری و رقابت‌پذیری در آینده ایجاد می‌کند. این رویکرد به توسعه فناوری‌های هوش مصنوعی همه‌منظوره‌ای منجر می‌شود که به‌راحتی قابل انطباق با چالش‌ها و فرصت‌های ملی متنوع هستند، درحالی‌که یک اکوسیستم پویا از استعدادها و تخصص‌ها را نیز تقویت می‌کند. پژوهش‌های بنیادی

این فناوری در تمام سطوح آن و درک مبانی فنی و نظری، دلالت‌های فلسفی و تبعات اجتماعی-سیاسی، برآمده از رصد دقیق شرایط و اقتضائات و اهداف کلان ملی و جهانی کشور باشد. تقلید در راهبردهای توسعه این فناوری نتیجه‌ای جز عقب‌ماندگی روزافزون نخواهد داشت.

در کشور ما، درحالی‌که بخش خصوصی، بازار، دانشگاه و نهادهای موجود، هر کدام نقش‌های مهمی در توسعه‌ی هوش مصنوعی ایفا می‌کنند، هیچ‌یک از این نهادها نمی‌توانند به‌طور مؤثر نقش رهبری ملی جامعی را با اهداف فوق، ایفا کنند. زیرا هر کدام با چالش‌هایی در زمینه تحقق هدف تمرکز بر لایه‌های بنیادین این فناوری دارند. **افق کوتاه مدت، سودمحوری و فقدان سرمایه کافی در بخش خصوصی، محدودیت بودجه و نیروی انسانی موقت دانشگاه و تعدد وظایف جاری و چالش‌های**

نهادی دستگاه‌های موجود مانند معاونت علمی یا وزارت ارتباطات، مانع از تمرکز بر توسعه راهبردی و پژوهش‌های بنیادین این فناوری در کشور خواهد بود. علاوه بر این ضرورت هماهنگی ملی به علت محدودیت‌های بودجه‌ای و زمانی در توسعه این فناوری، بر ضرورت وجود نهاد راهبر متمرکز بر این فناوری صحت می‌گذارد. در حالی‌که در حال حاضر کشور به علت تعدد دستگاه‌های مدعی در این حوزه در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرا، مانند شوراهای عالی فضای مجازی و انقلاب فرهنگی، معاونت علمی، وزارت ارتباطات، وزارت علوم از طرفی با رقابت غیر ضروری بین دستگاهی مواجه شده است. از سوی دیگر فقدان رویکرد واحد و جامع، موجب پرداخت و حمایت از سطوح روبنایی این فناوری و هم‌چنین موازی کاری در این بخش‌ها شده است.

کلید بهره‌برداری از پتانسیل کامل هوش مصنوعی و اطمینان از این است که مزایای آن به‌طور گسترده برای پیشرفت همه شهروندان به اشتراک گذاشته شود. با انجام این کار، کشور می‌تواند اطمینان حاصل کند که:

■ رقابت‌پذیری بلندمدت در چشم‌انداز جهانی هوش مصنوعی را حفظ می‌کند.

■ سیستم‌های هوش مصنوعی تطبیق‌پذیر و خودمختاری ایجاد می‌کند که قادر به حل طیف وسیعی از چالش‌ها هستند.

■ یک اکوسیستم پایدار از تخصص‌ها و نوآوری‌های هوش مصنوعی را توسعه می‌دهد.

پیشنهاد نهایی بر این اساس، تأکید بر تأسیس **نهاد ملی راهبری و توسعه هوش مصنوعی** با ساختار مشخص سه سطحی زیر است:

- واحد پژوهش‌های سطح بالا
- واحد برنامه‌ریزی استراتژیک
- واحد تحقیق و توسعه‌ی فناوری هوش مصنوعی

این نهاد رهبری ملی لازم برای پیمایش در پیچیدگی‌های توسعه هوش مصنوعی، از پژوهش‌های بنیادی و توسعه‌ی تکنولوژی گرفته تا برنامه‌ریزی راهبردی و نوآوری فناورانه را ارائه می‌دهد. این امر می‌تواند در قالب **سازمان ملی هوش مصنوعی، محقق شود.**

این نهاد با پرورش رویکردی میان‌رشته‌ای و چابک با هدف انطباق‌پذیری در جهانی پیچیده، با دستیابی به مسیرهای غیرخطی در توسعه این فناوری، تضمین می‌کند که کشور صرفاً به تحولات هوش مصنوعی واکنش منفعلانه نشان نداده، بلکه آن‌ها را به نحوی فعالانه رهبری کند.

«شبکه‌های تنظیم‌گری و حکمرانی»؛ پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21109](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21109)

دفتر مطالعات حکمرانی



بیان / شرح مسئله

رفتار سازمان‌های عضو، به تدوین، هماهنگ‌سازی و اجرای استانداردها و قوانین مشترک در یک حوزه سیاستی معین می‌پردازند. چنین شبکه‌هایی در مناطق گوناگون وجود داشته، برخی در مقیاس منطقه‌ای و بین‌المللی و برخی در سطح ملی مشغول فعالیت هستند. شبکه‌های تنظیم‌گری در طول دو دهه اخیر، رشد فزاینده‌ای را تجربه کرده و به عنصر راهبردی و جدایی‌ناپذیر نظام‌های تنظیم‌گری مدرن تبدیل شده‌اند.

تصمیمات ارتقا دهند، دانش و اطلاعات تنظیم‌گری را با یکدیگر به اشتراک بگذارند و هویت حرفه‌ای مشترکی برای غلبه بر چالش‌های مشترک ایجاد کنند. برای نیل به موارد مذکور و رفع انسداد ایفای نقش تنظیم‌گران، یکی از پیشنهاد‌های سیاستی رایج در نظام‌های حکمرانی فعلی، تأسیس شبکه‌های تنظیم‌گری است.

شبکه‌های تنظیم‌گری که توسط یک حکم قانونی صریح یا ضمنی پشتیبانی می‌شوند، با هدف هدایت

سازمان‌های تنظیم‌گر امروزه به‌عنوان ضرورتی غیرقابل‌انکار برای حکمرانی در نظر گرفته می‌شوند. تکثیر تعداد تنظیم‌گران در کنار همپوشانی و همگرایی موضوعات تنظیم‌گری، منتج به آن شده است که برخی از کارکردهای تنظیم‌گری این نهادها در شرایط انفرادی و جزیره‌ای به‌نحو مطلوبی محقق نشود. در این شرایط، تنظیم‌گران جهت ایفای نقش اثربخش در تحقق منافع عمومی، باید تعاملات سازنده با یکدیگر داشته باشند، همکاری و هماهنگی خود را در

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

درنهایت «بزارهای شبکه تنظیم‌گری» به‌نوعی خروجی‌هایی از شبکه‌های تنظیم‌گری هستند که هرکدام به‌نحوی عینی در راستای یک یا چند کارکرد از شبکه حرکت می‌کنند و به‌دنبال رفع مسائلی هستند که شبکه به خاطرشان تأسیس شده است.

شکل‌گیری شبکه‌های تنظیم‌گری هستند و مجموعه دلایلی که نیاز به تأسیس نهاد جدیدی همچون شبکه را ایجاب کرده است، شامل می‌شوند؛ «کارکردهای شبکه تنظیم‌گری» تأثیرات و پیامدهای شبکه‌های تنظیم‌گری بر سطوح گوناگون تنظیم‌گران، نظام تنظیم‌گری و نظام حکمرانی در برمی‌گیرند؛

با هدف تبیین مفهوم شبکه تنظیم‌گری براساس ادبیات تنظیم‌گری و شرح ضرورت‌ها و مزایای وجودی آن، پس از مطالعه ادبیات این حوزه، مدلی مفهومی متشکل از «ضرورت‌ها»، «کارکردها» و «بزارها»ی شبکه تنظیم‌گری توسعه داده شده است: «ضرورت‌های شبکه تنظیم‌گری» دربردارنده ریشه‌های عمومی

با توجه به مطالعات صورت گرفته در زمینه شبکه‌های تنظیم‌گری در این گزارش، پیشنهادهای ذیل را به منظور اصلاح وضعیت تنظیم‌گران و کمک به شکل‌گیری شبکه تنظیم‌گری می‌توان ارائه کرد:

۱. حمایت قانونی نظارتی در ایجاد و توسعه شبکه‌های تنظیم‌گری: مجلس به‌عنوان قوه صالح قانونگذاری کشور، باید به اعطای صلاحیت مقررگذاشته به نهادهای تنظیم‌گر بپردازد و این موضوع می‌تواند از طریق حمایت‌های قانونی نظارتی از نهادهای تنظیم‌گر صورت پذیرد.

۲. تدوین قانون جامع تنظیم‌گری: علاوه بر تصویب قوانین تأسیس هر یک از نهادهای تنظیم‌گر به صورت مجزا، با استفاده از ظرفیت وضع «قانون جامع تنظیم‌گری» به صورت مستقل یا ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نیز می‌توان به شناسایی حوزه‌های نیازمند تنظیم‌گری و تأسیس تنظیم‌گران لازم پرداخت. در نظام حقوقی کشور، خلأ وجود قوانین سامان‌بخش و هماهنگ‌کننده‌ای با عنوان قانون جامع تنظیم‌گری که اصول و قواعد عمومی

یک تنظیم‌گر را انسجام بخشد و حاکم بر ساختار و تشکیلات عملکرد تنظیمی آنان باشد، به شدت احساس می‌شود. به‌طور ویژه، موارد زیر مسائلی است که در راستای ضرورت‌ها و کارکردهای شبکه‌های تنظیم‌گری لازم است تا در قانون جامع تنظیم‌گری جایابی شود.

۳. تنقیح قوانین و رفع همپوشانی‌های کارکردی نهادهای تنظیم‌گر: یکی از موارد مهمی که نظام تنظیم‌گری را تحت‌الشعاع قرار داده، همپوشانی میان تنظیم‌گران یک حوزه و ایجاد رقابت تنظیمی منفی و سردرگمی تنظیمی است. لذا لازم است مجلس شورای اسلامی در راستای عملکرد بهتر لایه تنظیم‌گری به مصادیق این موضوع ورود کرده و از انباشت قوانین و مقررات پراکنده و تناقضات در نظام تنظیم‌گری و حکمرانی جلوگیری کند.

۴. تعیین رابطه نهادهای تنظیم‌گر بخشی با موضوعی: یکی از موارد دیگری که همواره محل چالش و نزاع در میان تنظیم‌گران بوده است، تداخلات میان تنظیم‌گرانی که یک موضوع خاص مثل رقابت، امنیت، محیط زیست و ... را در گستره‌ای متنوع از بخش‌ها تنظیم

می‌کنند و سایر تنظیم‌گرانی است که متولی تنظیم یک بخش خاص هستند.

۵. طراحی سازوکارهای نظارتی بر نهادهای تنظیم‌گر مبتنی بر رویکرد شبکه‌ای در تنظیم‌گری: تشکیل شبکه تنظیم‌گری ظرفیت‌های گوناگونی را در جهت ارزیابی و نظارت بر تنظیم‌گران برای مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌کند. از آنجایی که نظارت بر قوه مجریه و نیز تحقیق و تفحص در تمام امور کشور مطابق با اصل (۷۶) قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد و نیز به‌منظور پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری این نهادها در برابر قوه قانونگذاری می‌توان علاوه بر اعطای بیشتر استقلال به تنظیم‌گران، حق نظارت (مبتنی بر ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی همچون تحقیق و تفحص) بر عملکرد تنظیم‌گران را به نهاد تقنین واگذار کرد. از طرفی دیگر مطابق با مبانی حقوق اساسی ضروری است مصوبات نهادهای تنظیم‌گر از جهت مطابقت با قوانین مجلس مورد بررسی و بازبینی قرار گیرند. تشکیل شبکه تنظیم‌گری می‌تواند امکان انجام این نظارت‌ها را برای مجلس تسهیل کند.



بیان / شرح مسئله

با مفاهیم و تصمیم‌های پیچیده با چه چالش‌هایی روبه‌رو هستند و چگونه می‌توان با بهره‌گیری از این استعاره‌ها، این چالش‌ها را تسهیل کرد. آیا استعاره‌ها می‌توانند به‌عنوان ابزارهایی برای بهبود فرایندهای حکمرانی عمل کنند و آیا این ابزارها قادرند درک عمومی را از سیاست‌ها و تصمیم‌ها افزایش دهند؟

این راستا، استفاده از استعاره‌ها به‌عنوان ابزارهای شناختی و زبانی می‌تواند به سیاستگذاران کمک کند تا مفاهیم پیچیده را به‌طور ساده‌تر و قابل‌فهم‌تر بیان کنند. با توجه به این چالش‌ها، سؤال اصلی این است که چگونه می‌توان از استعاره‌ها در حکمرانی برای بهبود ارتباطات و تصمیم‌گیری‌های کلان بهره برد. این گزارش، بررسی می‌کند که حکمرانان و سیاستگذاران در مواجهه

در عصر حاضر، حکمرانی با چالش‌های فزاینده‌ای مواجه است که شامل مسائل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی پیچیده می‌شود. از یک‌سو، نیاز به تصمیم‌گیری‌های مؤثر و کارآمد در زمینه‌های مختلف احساس می‌شود و از سوی دیگر، ارتباطات بین دولت‌ها و شهروندان باید به‌گونه‌ای شکل گیرد که بتواند اعتماد عمومی را جلب کند. در

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

می‌توانند به‌طور مستقیم بر روی تفکر و ادراک افراد تأثیر بگذارند. آنها کمک می‌کنند تا مفاهیم پیچیده، به سادگی درک شوند و از این طریق، فرایندهای تصمیم‌گیری را تسهیل می‌کنند. به‌عبارت دیگر، استعاره‌ها به‌عنوان چارچوب‌های فکری عمل می‌کنند که نحوه تفکر و رفتار افراد را شکل می‌دهند. برای مثال، استعاره «دولت به‌عنوان والد» می‌تواند درک شهروندان از نقش دولت و مسئولیت‌های آن را تحت تأثیر قرار دهد.

تبدیل می‌شوند. لیکاف و جانسون همچنین تأکید می‌کنند که استعاره‌ها به‌صورت ناخودآگاه بر تصمیم‌گیری‌ها، ارتباطات و سیاستگذاری‌ها تأثیر می‌گذارند و به‌عنوان چارچوب‌هایی عمل می‌کنند که از طریق آنها واقعیت اجتماعی و سیاسی شکل می‌گیرد. برخی از یافته‌های کلیدی به‌شرح زیر هستند:

نقش استعاره‌ها در شکل‌دهی به تفکر و ادراک: استعاره‌ها به‌عنوان ابزارهای شناختی،

استعاره‌ها فقط ابزارهای زبانی نیستند، بلکه چارچوب‌های اساسی برای تفکر و ادراک انسان به‌شمار می‌روند. بسیاری از مفاهیم پیچیده و انتزاعی از طریق استعاره‌هایی که ریشه در تجربیات جسمانی و حسی انسان دارند، درک و مفهوم‌سازی می‌شوند. برای مثال، استعاره «زمان پول است» نشان می‌دهد که چگونه مفاهیم انتزاعی مانند زمان، از طریق استعاره‌های ملموس و قابل‌فهم‌تر، به ساختارهای مفهومی قابل‌مدیریت

استفاده از استعاره‌ها در سیاستگذاری: استعاره‌ها می‌توانند به‌عنوان ابزاری برای شکل‌دهی به سیاست‌ها و استراتژی‌های کلان استفاده شوند. سیاستگذاران می‌توانند از استعاره‌ها برای انتقال ایده‌های خود به مخاطبان استفاده کنند و بدین وسیله، فهم عمومی را از سیاست‌ها افزایش دهند. استعاره «دولت به‌عنوان یک کشتی» می‌تواند به شهروندان کمک کند تا درک کنند که چگونه دولت باید در مسیرهای مختلف حرکت کند و در مواجهه با طوفان‌ها و چالش‌ها، مقاوم باشد. تأثیر استعاره‌ها بر تصمیم‌گیری: استفاده از استعاره‌ها می‌تواند به حکمرانان کمک کند تا واقعیت‌های پیچیده را به‌طور مؤثرتری درک کنند و در نتیجه، تصمیم‌های بهتری اتخاذ کنند. به‌عنوان مثال، در حوزه اقتصادی، استعاره «اقتصاد به‌عنوان یک ماشین» می‌تواند کمک کند تا توضیحات دقیق‌تری درباره عملکرد و تعاملات اقتصادی ارائه شود. به‌این‌ترتیب، سیاستگذاران می‌توانند فرایندها و تعاملات اقتصادی را به‌طور ساده‌تری برای

مردم توضیح دهند. همچنین، استعاره «مبارزه با فساد به‌عنوان یک جنگ» می‌تواند بر شدت و اهمیت مبارزه با فساد تأکید کند و به ایجاد انگیزه در مردم و دولت کمک کند. ابزاری برای انعطاف‌پذیری در حکمرانی: انعطاف‌پذیری در سیاستگذاری و توانایی پاسخگویی به چالش‌های نوظهور، یکی از ضروریات حکمرانی مؤثر است. استعاره‌ها می‌توانند به‌عنوان ابزارهایی برای این انعطاف‌پذیری عمل کنند و به حکمرانان این امکان را می‌دهند که به سرعت به شرایط جدید واکنش نشان دهند. مثلاً، می‌توان از استعاره «چرخ‌های قطار در پیچ‌های تند» استفاده کرد؛ حکمرانی در شرایط پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی نیاز به انعطاف و تعادل دارد. همان‌طور که چرخ‌های قطار در پیچ‌های تند با تغییر زاویه و انطباق با مسیر از خروج از ریل جلوگیری می‌کنند، حکمرانان نیز باید بتوانند در برابر چالش‌های ناگهانی و تغییرهای سریع، سیاست‌ها و برنامه‌های خود را با شرایط جدید هماهنگ کنند. این توانایی در تطبیق،

به آنها کمک می‌کند تا قطار حکمرانی را بدون انحراف و با اطمینان به مقصد برسانند. تقویت ارتباطات بین حکمرانان و شهروندان: استعاره‌ها می‌توانند به بهبود ارتباطات میان حکمرانان و جامعه کمک کنند. با استفاده از استعاره‌ها، حکمرانان می‌توانند مفاهیم پیچیده را به‌گونه‌ای بیان کنند که برای عموم مردم قابل‌فهم باشد. این ارتباط مؤثر می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی و مشارکت شهروندان در فرایندهای حکمرانی منجر شود. برای تقویت ارتباطات بین حکمرانان و شهروندان، می‌توان به استعاره «دولت به‌عنوان یک پل» اشاره کرد. این استعاره نشان می‌دهد که دولت باید به‌عنوان یک پل عمل کند که ارتباطات میان خود و شهروندان را تسهیل می‌کند. در این چارچوب، دولت باید به شهروندان کمک کند تا از طرفی به اطلاعات، خدمات و منابع دسترسی داشته باشند و از طرف دیگر، مشکلات و نیازهای خود را به‌طور مؤثر به گوش مسئولان برسانند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای بهبود فرایندهای حکمرانی، نیاز به استفاده از استعاره‌ها به‌عنوان ابزارهای مفهومی و شناختی وجود دارد. استعاره‌ها می‌توانند به شکل‌دهی به تفکر، تسهیل ارتباطات و بهبود تصمیم‌گیری‌های کلان کمک کنند و در نهایت، کارآمدی حکمرانی را افزایش دهند. شناخت دقیق‌تر از نقش استعاره‌ها و تأثیر آنها بر تفکر و تصمیم‌گیری انسانی می‌تواند به ارائه راه‌حل‌های نوآورانه‌تر و کارآمدتر در مواجهه با چالش‌های پیچیده دنیای امروز کمک کند. این ابزار این امکان را می‌دهند که درک بهتری از واقعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایجاد شده و

بر این اساس، سیاست‌های مؤثرتری تدوین شود. با توجه به چالش‌های موجود، اهمیت استفاده از استعاره‌ها در حکمرانی بیش از پیش احساس می‌شود که توجه به این امر در کشور می‌تواند به تحول در فرایندهای سیاسی و اجتماعی منجر شود. پیشنهادهای عملی و عینی برای بهره‌گیری از استعاره‌ها در حکمرانی شامل اقدام‌های مشخص و کاربردی زیر هستند:

- ایجاد یک پایگاه داده از استعاره‌های رایج در متون سیاستگذاری و حکمرانی کشور (شامل قوانین، مقررات و مذاکرات پیرامون آنها، سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های افراد کلیدی)،

- تدوین دستورالعمل بومی برای شناسایی، طراحی و ارزیابی استعاره‌های کلیدی در سیاستگذاری،
- برگزاری نشست‌ها و جلسات هم‌اندیشی میان سیاستگذاران و متخصصان این حوزه،
- توسعه کارگاه‌های آموزشی برای سیاستگذاران با هدف آموزش شناسایی و به‌کارگیری استعاره‌های مؤثر،
- ایجاد بسترهای گفتگو برای تبادل نظر میان متخصصان و سیاستگذاران درباره استعاره‌ها برای بهبود فرایندهای حکمرانی.

ابعاد و مؤلفه‌های حکمرانی محلی در جمهوری اسلامی ایران

(فرا ترکیب پژوهش‌های مراکز تحقیقاتی)

نهادهای دولتی متولی حکمرانی محلی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21129](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21129)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۱۱۲۹
۱۴۰۴ / ۰۸ / ۱۴



بیان / شرح مسئله

سیاستگذاری در این موضوع به شکل جامع نیازمند مطالعه‌ای است که در آن، ضمن مرور دیدگاه‌های گوناگون، به مقایسه و فراترکیب آنها پرداخته شود. این فرامطالعه می‌تواند بر نقطه‌نظرات مشترک تأکید کند و تمایزها را نشان دهد و با نگاهی کلان تمهیدات طرح جامعی را برای حکمرانی محلی در ایران فراهم آورد.

مهم دستگاه‌های حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران به‌طور ویژه از زمان تشکیل شوراهای شهر و روستا در سال ۱۳۷۷ به بررسی ایده اداره و حکمرانی محلی و آسیب‌شناسی تجربه سال‌های گذشته پرداخته‌اند. با نظر به اینکه، هرکدام از این نهادها زاویه تحلیلی و کارشناسی مشخصی در این مسئله داشته‌اند، تصمیم‌گیری و

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های امروز حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران تمرکززدایی در راستای تقویت مشارکت محلی و پیشرفت مبتنی بر آمایش سرزمینی است. با این حال، این دغدغه در کنار مزایای خود مخاطرات و چالش‌هایی را نیز به دنبال دارد که مهم‌ترین آنها تضمین امنیت، یکپارچگی و وحدت ملی است. برای این منظور، پژوهشگاه‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در برنامه‌ریزی، وجود بایسته‌های برنامه‌ریزی محلی، وجود اصول بودجه‌ریزی محلی، ناپایدار بودن منابع شوراها، دست‌های نامرئی در بودجه‌ریزی، عملکرد غیرسیستمی در بودجه‌ریزی و غیره.

(د) **ساحت نظارت:** ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی مربوط به شوراها، لزوم ایجاد شفافیت و لزوم نهادمندی اجتماعی نظارت و غیره.

اختیارات شوراها توسط دستگاه‌های اجرایی، نبود مؤلفه‌های مختلف از تمرکززدایی مطلوب، نبود اجماع در خصوص قوانین مربوط به شوراها محلی و غیره.

(ب) **ساحت حکمرانی مشارکتی:** ابهام در جایگاه و اختیارات شوراها محلی، لزوم اصلاح سازوکار مشارکت سیاسی، لزوم نهادمندی مشارکت سیاسی، لزوم توانمندسازی شهروندان و غیره.

(پ) **ساحت برنامه‌ریزی و بودجه:** لزوم بازبینی آمایش سرزمینی، ضعف کارشناسی برنامه‌ریزی در ایران، عملکرد غیرسیستمی

این پژوهش نشان می‌دهد که هر ایده درباره حکمرانی محلی باید درباره چهار ساحت، نظر روشن داشته باشد؛ از جمله: **ساحت روابط مرکزی-محلی، ساحت حکمرانی مشارکتی (مدل‌های مشارکتی و نوع انتخابات‌ها)، ساحت برنامه‌ریزی و بودجه و ساحت نظارت.**

مهم‌ترین مسائل مربوط به این ساحت‌های چهارگانه عبارت‌اند از:

(الف) **ساحت روابط مرکزی-محلی:** دیوان‌سالاری معیوب نهادهای محلی، ناهماهنگی‌های ساختاری بین‌بخشی، تضییع

مجموعه‌ای از راهکارهای پیشنهادی مستخرج از تحلیل مضمون گزارش‌های مطالعه شده در خصوص حکمرانی محلی به این شرح ارائه می‌شود:

الف) ساحت مرکزی-محلی:

۱. تقویت سازوکارهای حکمرانی محلی از طریق اصلاح قوانین عادی و بازگشت به قوانین بالادستی.
۲. افزایش اختیارات شوراها در سه زمینه: سیاستگذاری در امور محلی، کنترل فرایند تأمین خدمات و مدیریت منابع انسانی.
۳. بازطراحی نظام استقرار مدیریت محلی براساس رویکرد منعطف و پهنه‌ای.
۴. لزوم پیش‌بینی ساختار توانمندسازی مدیران محلی روستا و شهر.
۵. ایجاد انعطاف در ساختار تشکیلات محلی.
۶. الگوی مطلوب در روابط مرکز-محلی دارای سه مؤلفه تمرکززدایی، امنیت‌زایی و توسعه به‌طور هم‌زمان است.
۷. مطلوب‌ترین الگوی ارائه شده عبارت است از: الگوی حکمرانی منطقه‌ای بر مبنای

ایجاد مناطق ۹گانه برگرفته از سند آمایش سرزمینی مطلوب که در آن اداره امور مناطق به وزیران منطقه‌ای تفویض شود، اما نظارت و نیروی نظامی-امنیتی و انتظامی با دولت مرکزی همراه باشد.

ب) ساحت حکمرانی مشارکتی:

۱. افزایش سازوکارهای پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم به‌جای اعطاء اختیارات بیشتر
 ۲. ایجاد امکان قانونی عزل مستقیم مدیران محلی با مشارکت مردم روستا در موارد خاص.
 ۳. ایجاد امکان قانونی انتخاب شهردار توسط مردم در کلان‌شهرها
 ۴. ایجاد سازوکارهایی برای نظرخواهی مردمی در سیاستگذاری‌ها و مصوبات شوراها.
- #### پ) ساحت برنامه‌ریزی و بودجه:
۱. لزوم تقویت و استفاده از ظرفیت اندیشکده‌های استانی در برنامه‌ریزی.
 ۲. لزوم استقرار نظام برنامه‌ریزی محلی و دوسویه.
 ۳. امکان‌سنجی و حرکت به‌سمت تدوین سازوکارها، پیوست‌ها و برش‌های استانی

برنامه‌های توسعه در کشور با تأکید بر اقتضات کمیسیون برنامه و بودجه مبتنی بر آمایش‌های تخصصی سرزمینی.

۴. طراحی بودجه‌ریزی مشارکتی با اعطای نقش به نهادهای محلی از جمله شوراهای اسلامی.

۵. لزوم اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و روابط مالی بین سطوح دولت.

د) ساحت نظارت:

۱. افزایش پاسخ‌گویی شوراها در برابر مردم محلی
۲. ضرورت حضور مردم و رسانه‌ها هنگام استیضاح شهردار
۳. لزوم شفافیت در عملکرد مدیران محلی و روند جذب نیروی انسانی و روند انتصابات مدیران
۵. لزوم ایجاد نهاد نظارتی مستقل همچون دیوان محاسبات برای بررسی تفریغ بودجه شورا و شهرداری.

تصویر نظم جدید جهانی مبتنی بر فناوری‌های نوپدید

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21131](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.8.21131)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۱۱۳۱
۱۴۰۴/۰۸/۱۷



بیان / شرح مسئله

فناوری بزرگ خود را به وجود آورد. شرکت‌های فناوری بزرگ و فناوری‌های نوظهور آنها از جمله؛ هوش مصنوعی، ریزتراشه نیمه‌رسانا، کوانتوم، «جی ۵»، متاورس و ... موضوع اصلی نظم دیجیتال هستند. شرکت‌های فناوری دیگر ابزار دولت‌ها نیستند، بلکه آنها بازیگران جهانی هستند که در تلاش برای شکل‌دهی به نظام بین‌الملل دولت‌ها هستند.

آمریکا دیگر تنها بازیگر اصلی و اثرگذار در سیستم بین‌الملل نیست. چین نیز موفق شد به‌عنوان یک بازیگر اصلی و تعیین‌کننده به واسطه رقابت در کسب و توسعه فناوری‌های نوظهور وارد این نظم جدید شود. روسیه و اتحادیه اروپا در این نظم، جایگاهی ندارد. روسیه یک قدرت بزرگ سابق است که به دنبال حاکمیت سایبری خود همانند چین است. اتحادیه اروپا نیز هنوز موفق نشده همانند آمریکا و چین، شرکت‌های

جهان در آستانه ورود به یک نظم دیجیتال است که دیگر دولت‌ها تنها بلوک‌های سازنده این نظم نوظهور نیستند، بلکه شرکت‌های فناوری بزرگ با هدف تسلط بر روی استانداردها و زیرساخت‌های دیجیتال در حال نقش‌آفرینی در آن هستند. به‌عبارت‌دیگر، نوع جدیدی از رقابت بین دولت‌ها و شرکت‌های فناوری بزرگ برای تسلط بر روی حاکمیت فضای دیجیتال در حال شکل‌گیری است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

خطمشی شرکت‌های فناوری خود بر مبنای بسط مدل‌های غالب دیجیتالی خود هستند. آمریکا به دنبال گسترش حاکمیت چنددلی‌نفع‌گرایی از پایین به بالا و دولت چین به دنبال گسترش حاکمیت چندجانبه‌گرایی دولت-محور است. با همه‌گیری فناوری‌های جدید، محیط

(بایدو، هواوی، علی‌بابا، تنسنت و شیائومی)^۳ تبدیل به رهبران اصلی بازیگران شرکتی در نظم دیجیتال شده‌اند. دولت‌ها، خواهان تسلط بر روی فضای سایبری و بسط حاکمیت سایبری خود بر مبنای رویکردشان هستند. چین و آمریکا در حال تلاش برای تنظیم روایت و

تعداد اندکی از شرکت‌های فناوری اکنون با دولت‌ها به‌عنوان بازیگران اصلی در امور بین‌الملل با هدف کنترل جنبه‌های جامعه، اقتصاد و امنیت ملی رقابت می‌کنند. شرکت‌های گامام آمریکا (گوگل، آمازون، فیس‌بوک/متا، اپل و مایکروسافت)^۲ و همتای چینی آن «بی.اچ.آ.تی.ایکس»

1. G5
2. Google, Amazon, Facebook, Apple and Microsoft
3. Baidu, Huawei, Alibaba, Tencent and Xiaomi

بین الملل با تغییر موازنه قوا از بازیگران اصلی دولتی به سمت شرکت‌های فناوری بزرگ در حال ورود به یک نظم دیجیتال است. با این حال سه سناریو برای این نظم پیش‌بینی می‌شود که به سه عامل بستگی دارد: ۱. ماهیت هوش مصنوعی و میزان توانایی آن در ایجاد تغییرات در ساختارهای قدرت‌های موجود، ۲. توانایی بازیگران دولتی برای جهت‌دهی به شرکت‌های فناوری، ۳. توانایی رهبران فناوری در استفاده از قدرت جدید.

سه رویکرد برای تشریح جهان‌بینی شرکت‌های فناوری بزرگ بیان شده از جمله؛ **ملی‌گرایی**^۱، **جهانی‌گرایی**^۲ و **تکنواتوپیانسیسم** یا **آرمان‌شهر فناوری**^۳ که نمایانگر موقعیت ژئوپلیتیکی آنها در نظم دیجیتال است. اگرچه هر سه رویکرد در همه شرکت‌های فناوری بزرگ «کم یا زیاد» وجود دارد، اما اینکه کدام دیدگاه غالب باشد، بستگی به صاحبان فناوری و پیشرفت‌های هوش مصنوعی دارد. همچنین هر کدام از این جهان‌بینی‌ها، پیامدهای مهمی برای سیاست و نظم آینده در پی خواهند داشت.

سناریوی نخست؛ ملی‌گرایی در ارتقای فناوری به‌عنوان **ملی‌گرایی فنی** شناخته می‌شود و آمریکا و چین به‌عنوان بازیگران اصلی با قدرت بیشتری مدل‌های حاکمیتی خود را دنبال می‌کنند. هر دو دولت تلاش می‌کنند که به شرکت‌های فناوری خود به‌عنوان قهرمانان ملی، پاداش دهند. این

سناریو، به «جنگ سرد فناوری»^۴ بین آمریکا و چین تبدیل خواهد شد. جهان دیجیتال به دو قسمت تقسیم خواهد شد، و سایر کشورها مجبور می‌شوند طرف‌هایی را انتخاب کنند.

سناریوی دوم؛ شرکت‌ها، کنترل فضای دیجیتال را از دولت‌ها سلب می‌کنند، **جهان‌گرایی تقویت می‌شود** و **دولت‌های اصلی نظم**، ضعیف می‌شوند. اگر شرکت‌های فناوری به استراتژی‌های رشد جهانی پایبند باشند، از همسویی با بازیگران دولتی خودداری کنند و شکاف بین حوزه‌های فیزیکی و دیجیتالی را حفظ کنند، در نهایت یک جهانی‌سازی جدید اتفاق می‌افتد، و «نظم دیجیتال جهانی شده»^۵ ایجاد خواهد شد.

سناریوی سوم؛ **آرمان‌شهر فناوری** توسعه می‌یابد؛ فضای دیجیتال به مهم‌ترین عرصه رقابت قدرت‌های بزرگ تبدیل می‌شود و **دولت‌ها فرسوده** می‌شوند، آنگاه «نظم تکنوقطبی»^۶ تحت سلطه شرکت‌های فناوری به‌عنوان بازیگران اصلی قرن بیست‌ویکم ایجاد خواهد شد.

اگر جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان **بازیگر غیرفعال** در «جنگ سرد فناوری» سناریوی ملی‌گرایی ظاهر شود، مجبور خواهد شد تا از دستورکار جهانی آمریکا و یا چین در حوزه فناوری‌ها، حاکمیت دیجیتال، امنیت سایبری و ... پیروی کند. همچنین اگر جمهوری اسلامی ایران بتواند با بازیگرانی همانند چین و روسیه برای ایجاد حاکمیت

فضای سایبری خود همراه شود و با رویکرد اینترنت آمریکا مقابله کند، این یک **سناریوی نیمه‌مطلوب** برای حکمرانی جهانی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

اگر جمهوری اسلامی ایران در سناریوی جهان‌گرایی و «نظم دیجیتال جهانی شده» خود را به‌عنوان یک **بازیگر فعال** توانا در طراحی قوانین ملی و هنجارهای بین‌المللی معرفی کند؛ در نهایت شرکت‌های فناوری بزرگ و سایر دولت‌ها، حق حاکمیت ایران را در فضای دیجیتال بین‌المللی به رسمیت خواهند شناخت، و فرصت‌هایی برای جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی و دسترسی به بازارهای جدید جهانی فراهم خواهد شد. از این‌رو این نوع نظم می‌تواند **بهترین سناریو** برای جمهوری اسلامی ایران باشد.

اگر جمهوری اسلامی ایران در سناریوی آرمان‌شهر فناوری و «جهان تکنوقطبی» موفق شود **شرکت‌های فناوری بزرگ ملی** برای مقابله با شرکت‌های فناوری بزرگ راه‌اندازی کند، این احتمال وجود دارد که شرکت‌های فناوری بزرگ ملی چالش‌هایی را برای دولت مرکزی در حاکمیت فضای سایبری ایجاد کنند. از سوی دیگر، اگر جمهوری اسلامی ایران شرکت‌های فناوری ملی خود را راه‌اندازی نکند، باز هم این احتمال می‌رود که حاکمیت جمهوری اسلامی ایران توسط شرکت‌های فناوری بزرگ آمریکایی و چینی با چالش‌های بزرگ‌تری مواجه شود. در نتیجه این نوع نظم می‌تواند **بدترین سناریو** برای جمهوری اسلامی ایران و تمام دولت‌ها باشد.

1. Nationalism
2. Globalism
3. Techno-utopianism
4. Technology Cold War
5. Globalized Digital Order
6. Technopolar Order

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

دولت جمهوری اسلامی ایران برای ورود به نظم دیجیتال نیازمند راهبردهای متعدد در قالب بسته خط‌مشی است، شامل:

- تقویت زیرساخت‌های فناوری ارتباطات و اطلاعات،
- آموزش و پرورش نیروی انسانی،

- حرکت به سمت بومی‌سازی فناوری‌ها،
- توسعه همکاری‌های بین‌المللی،
- افزایش سرمایه‌گذاری و حمایت از شرکت‌های فناوری،
- افزایش شاخص تحقیق و توسعه،
- افزایش سهم اقتصاد دیجیتال،

- افزایش سهم در بازار فناوری ارتباطات و اطلاعات جهان،
- همکاری‌های نظامی با شرکت‌های فناوری،
- تدوین قوانین مناسب در حوزه امنیت داده و حریم خصوصی کاربران.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی