

# پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے الام



آذرماہ سال ۱۴۰۴



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

## پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل هماهنگی پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۱۲۹۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۶

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی

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..... بررسی برنامه فعالان اقتصادی مجاز (AEO) در گمرک و موافقت‌نامه‌های شناسایی متقابل
- ۱۴..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در آبان‌ماه سال ۱۴۰۴، بخش صنعت و معدن
- ۱۶..... نظام بازسازی و گزیر بانکی: الزامات نهادی، تقنینی و نظارتی

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۱۸..... اظهارنظر در مورد لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) (ویرایش اول)
- گزارش اظهارنظر در مورد لایحه الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی (الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) (ویرایش دوم)
- ۲۰..... ارزیابی اجرای قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (قانون مالیات بر خانه‌های خالی)
- ۲۲..... بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور : مصارف بودجه
- ۲۴..... چالش‌های تأمین مالی شرکت‌های دولتی؛ ریشه‌ها و راهکارها
- ۲۶..... طراحی حراج‌های عمومی (۱): معرفی روش‌های نوین
- ۲۸.....



## فهرست مطالب

دفتر مطالعات زیربنایی



- ارائه راهبردهای بهبود فرایند برنامه‌ریزی بازسازی در مناطق آسیب‌دیده از مخاطرات طبیعی با هدف تسریع در بازیابی پس از حادثه؛  
 ۳۰ ..... مروری بر بازسازی پس از سوانح طبیعی در ایران  
 ۳۲ ..... راهبردهای توسعه کشاورزی و تقویت تجارت بین‌الملل در شهرستان آبادان

دفتر مطالعات انرژی



- ۳۴ ..... مقایسه هزینه تولید برق از منابع مختلف (به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های تعیین سبد بهینه تولید برق)  
 ۳۶ ..... سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب (۲): واکاوی موفقیت برنامه توسعه ملی در کانادا  
 ۳۸ ..... توسعه نوآوری باز از مسیر سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی: معرفی و بررسی چالش‌ها  
 ۴۰ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اختیار دولت در تغییر ساعت رسمی کشور و تغییر ساعات کاری کارمندان دولت»



## فهرست مطالب

### دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- کارکرد اجتماعی نهاد دین در جهان امروز (۷)؛ مورد مطالعه: واکاوی کارکرد اجتماعی وقف در ترکیه ..... ۴۲
- الزام‌های اجرایی تحقق سهم ۷۰ درصدی خدمات محتوایی داخلی (اعم از ویدئوی درخواستی و اشتراک ویدئو) در ایران موضوع بند «۴-۳-۲» سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات..... ۴۴
- اقدامات حمایتی کشورهای منتخب در حمایت از توسعه اقتصاد دریامحور (با تأکید بر گردشگری؛ موضوع بند «ج» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت)..... ۴۶
- ارزیابی نظارت وزارت کشور بر فعالیت شهرداری‌ها در ایران ..... ۴۸
- رصد اقتصاد لوازم و تجهیزات ورزشی و راهکارهای توسعه جایگاه آن در اقتصاد کشور..... ۵۰

### دفتر مطالعات اجتماعی



- بررسی و ارزیابی موضوع قانونی‌سازی کشت خشخاش در ایران..... ۵۲



دفتر مطالعات حقوقی



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۱) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (برگزاری جلسات در شرایط خاص)»... ۵۴  
اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری»..... ۵۶



## فهرست مطالب

دفتر مطالعات مدیریت



تحلیلی بر ثبات تفاوت‌های تطبیق در حکم حقوق کارکنان دولت (موضوع جزء (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴)..... ۵۸  
تحلیل ظرفیت‌های راهبردی مقابله با فساد..... ۶۰

دفتر مطالعات حکمرانی



ارتقای فرهنگ و مشارکت سیاسی در عرصه قانونگذاری از طریق رونق‌بخشی به کاربری بازی‌های جدی و فناوری‌های تعاملی .... ۶۲  
نقش کاربری دانش سایبرنتیک در ارتقای کیفیت حکمرانی (۱): از حکمرانی بر فضای سایبر تا حکمرانی با فضای سایبر..... ۶۴  
سلسله‌گزارش‌های دیده‌بان پیشرفت (۲) - بررسی انتقادی وضعیت ایران در شاخص‌های جهانی حکمرانی..... ۶۶



## فهرست مطالب

دفتر مطالعات افکارسنجی



مطالعه نظام تنظیم‌گری و قوانین مرتبط با مراکز افکارسنجی در هشت کشور دنیا..... ۶۸

# بررسی برنامه فعالان اقتصادی مجاز (AEO) در گمرک و موافقت‌نامه‌های شناسایی متقابل

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21161](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21161)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۱۶۱  
۱۴۰۴/۰۹/۰۹



## بیان / شرح مسئله

با توجه به لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت فدراسیون روسیه درباره شناسایی متقابل برنامه‌های فعالان اقتصادی مجاز»، که اولین موافقت‌نامه جمهوری اسلامی ایران در این زمینه محسوب می‌شود، بررسی ابعاد مختلف مفهوم برنامه فعالان اقتصادی مجاز و شناسایی متقابل آن، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر اساس تعاریف بین‌المللی، مقامات گمرکی شرکت‌ها را مطابق با معیارهای معینی به عنوان فعال اقتصادی مجاز تأیید می‌کنند و مدیریت مخاطره را برای فعالان اقتصادی مجاز با روشی متفاوت از سایر فعالان اقتصادی انجام می‌دهند؛ بر این اساس، گمرک در انجام تشریفات به فعال اقتصادی اولویت می‌دهد و همچنین بازرسی کمتری بر کالاهای وارداتی یا صادراتی ایشان انجام خواهد داد. توافق‌نامه شناسایی متقابل ترتیبی است که در آن دو یا چند کشور توافق می‌کنند علاوه بر به رسمیت شناختن فعالان اقتصادی مجاز

خود، فعالان اقتصادی طرف مورد توافق و شرکت‌های دارای گواهی‌نامه اعتبار این کشورها را نیز به رسمیت بشناسند. از سوی دیگر، فدراسیون روسیه یکی از مهم‌ترین شرکای خارجی جمهوری اسلامی ایران بوده که طی یک دهه اخیر، این کشور در چارچوب «سیاست نگاه به شرق» جمهوری اسلامی ایران قرار داشته، اما وزن همکاری‌های ژئوپلیتیکی میان دو کشور همواره سنگین‌تر از همکاری‌های اقتصادی بوده است. از این رو، تصویب موافقت‌نامه‌هایی با ماهیت اقتصادی و بازرگانی به منظور ایجاد تعادل در ابعاد

مختلف روابط دوجانبه به شدت مورد تأکید است. آمارها نشان می‌دهد تجارت ایران با روسیه محدود بوده و کشور مانیا مند توسعه ارتباطات اقتصادی و تجاری با روسیه است؛ برای مثال، در سال ۱۴۰۳ میزان صادرات و واردات ایران با کشور روسیه به ترتیب ۱۱۲۱ و ۱۳۴۵ میلیون دلار (حدود ۲ درصد کل تجارت ایران) بوده است. این در حالی است که ارزش تجارت روسیه طی ده سال گذشته به طور متوسط، سالیانه بیش از ۶۷۰ میلیارد دلار بوده است و ایران با وجود همسایگی و تعاملات سیاسی، سهم ناچیزی در تجارت این کشور دارد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

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

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

فرایندهای گمرکی و در نتیجه، توسعه تجارت از طریق تصویب و اجرای چنین موافقت‌نامه‌هایی وجود خواهد داشت؛ لذا تصویب لایحه مذکور و توسعه آن با سایر شرکای تجاری، مناسب ارزیابی می‌شود.

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

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21167](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21167)



## 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، به عنوان یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های صنعتی بزرگ را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به روز، 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 در حالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.



طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۴، شاخص تولید بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۲/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۰/۴ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «شیمیایی به جز دارو»، «خودرو و قطعات» و «دارو» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته فعالیت‌های «ماشین‌آلات و تجهیزات»، «چوب و کاغذ» و «غذایی و آشامیدنی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

**همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه**

سال قبل با افزایش ۸/۶ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۳/۲ درصدی مواجه شده است. گفتنی است؛ طی آبان‌ماه سال ۱۴۰۴، شاخص فروش بخش صنعت مبتنی بر شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۴/۴ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱/۲ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، رشته فعالیت‌های «دارو»، «غذایی و آشامیدنی» و «شیمیایی به جز دارو» بیشترین سهم در افزایش شاخص فروش و رشته فعالیت‌های «ماشین‌آلات و تجهیزات»، «سایر کانی غیر فلزی» و «سیمان» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۶/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۶ درصدی مواجه شده است. در آبان‌ماه سال ۱۴۰۴ نرخ رشد ماهیانه قیمت شرکت‌های صنعتی بورسی افزایش ۳/۳ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با افزایش ۰/۲ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۴۷/۵ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در آبان‌ماه سال ۱۴۰۴ نسبت به ماه قبل ۲ واحد درصد افزایش یافته و میزان ۴۰ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

# نظام بازسازی و گزیر بانکی: الزامات نهادی، تقنینی و نظارتی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21187](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21187)

۲۱۱۸۷  
۱۴۰۴/۰۹/۲۹  
دفتر مطالعات اقتصادی



## بیان / شرح مسئله

ثبات مالی یکی از پایه‌های اصلی سلامت اقتصادی کشور بوده و نقش آن در حفظ اعتماد عمومی، جریان اعتبار و تداوم فعالیت‌های اقتصادی انکارناپذیر است. در این میان، بانک‌ها به دلیل نقش حیاتی خود در تجهیز و تخصیص منابع و پشتیبانی از نظام پرداخت، نهادهایی حساس و اثرگذارند و شکست آنها صرفاً موضوعی درون‌سازمانی نیست؛ بلکه می‌تواند با ایجاد هراس سپرده‌گذاران، فروش‌های فوری و اضطراری دارایی و اختلال در جریان نقدینگی، ثبات کل نظام مالی را تهدید کند. با این حال، ساختار حقوقی و نظارتی موجود کشور هنوز فاقد چارچوبی کارآمد برای مواجهه سریع و کم‌هزینه با بانک‌های متوقف یا در معرض توقف است. اتکا به فرایندهای ورشکستگی عمومی که زمان‌بر و در حدود صلاحیت مرجع قضایی است، توان جلوگیری از گسترش بحران را ندارد و معمولاً منجر به انتقال هزینه‌ها به منابع عمومی و تضعیف انضباط مالی می‌شود. در شرایطی که بسیاری از کشورها با ایجاد قوانین ویژه بازسازی و گزیر بانکی، توانسته‌اند بحران‌های بانکی را به صورت نظام‌مند و



کم‌هزینه مدیریت کنند، در ایران هنوز چنین قانونی وجود ندارد. نبود نهاد گزیر مستقل، فقدان صندوق مالی ویژه گزیر و نبود الزامات قانونی برای تهیه برنامه‌های بازسازی و

گزیر، موجب شده است واکنش‌ها در برابر بحران‌های بانکی اغلب دیر هنگام، پرهزینه و فاقد انسجام باشد. از این رو، تدوین قانون جامع بازسازی و گزیر بانکی به منظور ارتقای چابکی

تصمیم‌گیری، کاهش هزینه‌های اجتماعی و حفظ منافع عمومی، ضرورتی فوری برای تقویت ثبات مالی کشور به‌شمار می‌رود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که ضعف اصلی نظام بانکی کشور در نبود چارچوبی مشخص و پیشگیرانه جهت جلوگیری از بروز بحران بانک‌های ناسالم نهفته است. واکنش‌های کنونی، به دلیل فقدان قانون بازسازی و گزیر، بیشتر موردی، فاقد سرعت کافی و پرهزینه هستند و در عمل نمی‌توانند از سرایت بحران به سایر مؤسسات مالی جلوگیری کنند. مدیریت مؤثر شکست بانکی تنها با استقرار نظام گزیر قابل تحقق است؛ نظامی

که تصمیم‌گیری را از مسیر طولانی قضایی به فرایند اداری، سریع و قاعده‌مند منتقل می‌کند. در این چارچوب، هدف اصلی نه تعطیلی بانک بلکه تداوم خدمات حیاتی آن و جلوگیری از بی‌ثباتی مالی است. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که موفقیت گزیر در گرو رعایت چند اصل کلیدی است؛ تصمیم‌گیری سریع بر اساس ارزش‌گذاری صحیح، توزیع منصفانه زیان‌ها و محدود کردن استفاده از منابع عمومی صرفاً به موارد

استثنایی. به این ترتیب، زیان‌ها ابتدا از طریق سهام‌داران و بستانکاران واجد شرایط جذب می‌شود و بار مالی بحران بر دوش جامعه و منابع عمومی منتقل نمی‌شود. یافته‌ها نشان می‌دهد که استقرار نظام بازسازی و گزیر می‌تواند نقطه عطفی در معماری مالی کشور باشد که ابزاری است برای کاهش هزینه‌های اجتماعی، حفظ اعتماد عمومی و تبدیل بحران بانکی از یک تهدید فراگیر به رویدادی قابل مدیریت و پیش‌بینی‌پذیر.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای دستیابی به نظامی کارآمد در مدیریت بحران‌های بانکی و ورشکستگی بانک‌ها، ضروری است که کشور از مرحله واکنش‌های موردی، دیر هنگام و متوقف بر مصوبات سران قوا عبور کرده و به سمت ایجاد یک چارچوب نهادی و قانونی منسجم به منظور بازسازی و گزیر بانکی حرکت کند. چنین چارچوبی باید امکان مداخله سریع و قاعده‌مند را در زمان بروز بحران فراهم کند. در بُعد تقنینی، تصویب «قانون بازسازی و گزیر بانکی» گام نخست و بنیادی است. این قانون باید تمامی مراحل و الزامات مدیریت بحران بانکی را مشخص کند. در بُعد نهادی، تقویت نهاد گزیر ضروری است؛ نهادی با اختیارات قانونی، استقلال عملیاتی و

مصونیت در انجام وظایف خود، که بتواند در لحظه بحران بدون نیاز به نهاد قضایی یا تصمیمات سیاسی، اقدام مؤثر انجام دهد. در سطح نظارتی و اجرایی، بانک‌ها باید ملزم به تدوین و به‌روزرسانی سالانه «برنامه‌های بازسازی و گزیر پذیری» شوند. این برنامه‌ها باید شامل سناریوهای احتمالی بحران، روش‌های بازبایی سرمایه، مسیرهای بازسازی نقدینگی و طرح گزیر در صورت تشدید بحران باشد. بانک مرکزی باید چارچوبی استاندارد برای ارزیابی این برنامه‌ها تدوین کند و آن را به‌عنوان بخشی از فرایند نظارت احتیاطی اجرا نماید. همچنین، لازم است دستورالعمل‌های مشخصی برای ارزش‌گذاری دارایی‌ها و انتشار ابزارهای جذب زیان تدوین شود تا

تمامی مراحل گزیر بر پایه ارزیابی‌های دقیق، معیارهای عینی و روش‌های استاندارد انجام گیرد و از تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای یا غیرشفاف جلوگیری شود. اجرای این مجموعه اقدامات، نظام بانکی کشور را از وضعیت عدم تصمیم‌گیری و یا تصمیم‌گیری‌های پرهزینه فعلی راجع به بانک‌ها به چارچوبی پیشگیرانه، شفاف، پاسخ‌گو با کمترین هزینه سوق می‌دهد. در چنین نظامی، شکست بانکی نه تهدیدی برای ثبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، بلکه فرایندی قابل مدیریت خواهد بود که در آن زیان‌ها به درستی توزیع، خدمات حیاتی حفظ و اعتماد عمومی به نظام مالی تقویت می‌شود و این امر باعث جلوگیری از رفتار پرریسک بانک‌ها خواهد شد.

# اظهاری نظر در مورد لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳) (ویرایش اول)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1403.32.9.21158](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1403.32.9.21158)

۲۱۱۵۸  
۱۴۰۴/۰۹/۱۱  
دفتر مطالعات بخش عمومی



## بیان / شرح مسئله

پس از اصلاح ماده (۱۸۲) آیین نامه داخلی مجلس و ممنوعیت درج احکام در بودجه، ضرورت ایجاد یک بستر دائمی قانونی مشخص برای سامان دهی احکام تکرار شونده و پراکنده بودجه‌های سنواتی به وجود آمد. بسیاری از این احکام، به دلیل خلا قانونگذاری در قوانین دائمی فاقد حکم جایگزین بودند و حذف آن‌ها موجب اختلال در فرایند بودجه‌ریزی و اجرای مالیه عمومی می‌شد. از سوی دیگر، دولت مکلف بود بودجه را صرفاً در قالب جداول منابع و مصارف و بدون درج حکم ارائه کند؛ امری که بدون تعیین تکلیف قانونی برای تعیین نرخ‌ها، معافیت‌ها، ضرایب، نصاب‌ها و ضوابط و سیاست‌های اجرای بودجه امکان پذیر نبود. بنابراین لایحه دوفوریتی «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم (۳)» را برای دائمی‌سازی این احکام ضروری و ایجاد چارچوب جدول الزامات بودجه ارائه شده است. مسئله اصلی آن است که هم ضرورت دائمی‌سازی برخی احکام بودجه‌ای وجود دارد و هم باید از تبدیل لایحه به محملی برای گسترش احکام جدید، ایجاد بار مالی و ورود به حوزه‌های فاقد ارتباط با منابع و مصارف بودجه جلوگیری شود.



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطابق بررسی‌های کارشناسی، بخش مهمی از احکام پیشنهادی در ماده (۱) لایحه، از نظر بودجه‌ای ضروری و قابل پذیرش است؛ زیرا تعیین نصاب‌های مالیاتی، گمرکی، ارزی، میزان رشد ضرایب حقوق برای تحقق بودجه‌نویسی بدون درج احکام لازم است. در عین حال، چند دسته حکم دارای اشکال تشخیص داده شد: احکامی که فاقد ارتباط با منابع و مصارف بودجه‌اند یا احکامی که مغایر با قانون

برنامه هفتم پیشرفت هستند (مانند تنفیذ مجدد قانون تنظیم مقررات مالی دولت با اصلاحات و الحاقات بعدی). در بخش تنفیذ احکام بودجه‌های سنواتی نیز، برخی احکام ضروری و دارای توجیه هستند، اما شماری از آن‌ها استمرار کژکارکردی‌ها، یا تعارض با اصول برنامه هفتم را به همراه دارند. همچنین تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، بدون تعیین رابطه آن با قوانین معارضی که

پس از آن به تصویب مجلس رسیده است، در مراجع اداری، اجرایی و قضایی این ابهام را ایجاد خواهد کرد که مجلس مفاد قانون تنظیم را حاکم دانسته است یا قانون معارضی که پس از سال ۱۳۸۰ به تصویب رسیده است؛ و این ابهام موجب تضییع حقوق عامه و تفاسیر متهاافت و تبعیض ناروا و عدم برابری در مقابل قانون خواهد شد که با اصول متعدد قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد کلیدی آن است که لایحه صرفاً در چارچوب هدف اولیه خود - یعنی دائمی‌سازی احکام ضروری برای اجرای بودجه به شیوه جدید - اصلاح و محدود

شود. احکامی که فاقد پیوند مستقیم با منابع و مصارف‌اند یا ماهیت سیاست‌های بخشی خارج از بودجه دارند باید حذف یا به قوانین موضوعی منتقل شوند.

شایان ذکر است در پیوست این گزارش فهرستی از احکامی که در گزارش کمیسیون برنامه و بودجه درج نشده و پیشنهاد می‌شود به آن الحاق شود، ارائه شده است.

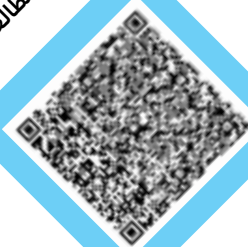
# گزارش اظهارنظر در مورد

## لایحه الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی (الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) (ویرایش دوم)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21158-1](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21158-1)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۱۱۵۸-۱  
۱۴۰۴/۰۹/۱۵



### بیان / شرح مسئله

مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی «به صحن مجلس شورای اسلامی ارائه شده و در گزارش حاضر مصوبه کمیسیون مورد بررسی قرار گرفته است. مسئله اصلی آن است که هم ضرورت دائمی‌سازی برخی احکام بودجه‌ای وجود دارد و هم باید از تبدیل لایحه به محملی برای گسترش احکام جدید، ایجاد بار مالی و ورود به حوزه‌های فاقد ارتباط با منابع و مصارف بودجه جلوگیری شود.

جداول منابع و مصارف و بدون درج حکم ارائه کند؛ امری که بدون تعیین تکلیف قانونی برای تعیین نرخ‌ها، معافیت‌ها، ضرایب، نصاب‌ها و ضوابط و سیاست‌های اجرای بودجه امکان‌پذیر نبود. بنابراین لایحه دو فوریتی «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم (۳)» را برای دائمی‌سازی این احکام ضروری و ایجاد چارچوب جدول الزامات بودجه ارائه شده است. این لایحه پس از بررسی در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات با عنوان «الزامات و احکام

پس از اصلاح ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس و ممنوعیت درج احکام در بودجه، ضرورت ایجاد یک بستر دائمی قانونی مشخص برای سامان‌دهی احکام تکرارشونده و پراکنده بودجه‌های سنواتی به وجود آمد. بسیاری از این احکام، به دلیل خلأ قانونگذاری در قوانین دائمی فاقد حکم جایگزین بودند و حذف آن‌ها موجب اخلاف در فرایند بودجه‌ریزی و اجرای مالیه عمومی می‌شد. از سوی دیگر، دولت مکلف بود بودجه را صرفاً در قالب

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

احکامی که فاقد ارتباط با منابع و مصارف هستند و ضرورت درج آن‌ها در الزامات محل سؤال است.

حقوق برای تحقق بودجه‌نویسی بدون درج احکام لازم است. در عین حال، چند دسته از احکام الزامات دارای اشکال تشخیص داده شد: از جمله

بخش مهمی از احکام پیشنهادی در ماده (۱) لایحه، از نظر بودجه‌ای ضروری و قابل پذیرش است؛ زیرا تعیین نصاب‌های مالیاتی، گمرکی، ارزی، میزان رشد ضرایب

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد کلیدی آن است که لایحه صرفاً در چارچوب هدف اولیه خود - یعنی دائمی سازی احکام ضروری برای اجرای

بودجه به شیوه جدید - اصلاح و محدود شود. احکامی که فاقد پیوند مستقیم با منابع و مصارف اند یا ماهیت سیاست‌های

بخشی خارج از بودجه دارند باید حذف یا به قوانین موضوعی منتقل شوند.



# ارزیابی اجرای قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (قانون مالیات بر خانه‌های خالی)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21160](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21160)



## بیان / شرح مسئله

به منظور بهبود وضعیت بازار مسکن و اثربخشی بیشتر مالیات بر خانه‌های خالی در آذرماه سال ۱۳۹۹، قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم (مشهور به قانون مالیات بر خانه‌های خالی) در

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ابتدا باید توجه شود که نباید هدف از قانون مذکور را صرفاً شناسایی خانه‌های خالی دانست؛ چرا که مهم‌تر از اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، تکمیل اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان است. تکمیل اطلاعات سکونت و مالکیت در سامانه ملی املاک و اسکان، نه تنها برای شناسایی خانه‌های خالی، بلکه برای انواع برنامه‌ریزی‌های مرتبط با اتصال کد پستی به کد ملی، برنامه‌های ساخت و ساز مسکن، برنامه‌ریزی‌های مناطق شهری از منظر تراکم جمعیت، ساماندهی بازار اجاره، اخذ سایر مالیات‌های املاک، سیاست‌های حمایتی و امثال آن ضروری است. مطابق بررسی‌های به عمل آمده، همچنان سامانه املاک و اسکان به‌طور کامل تکمیل نشده است. فراخوان اولیه ثبت اطلاعات

مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. اخذ مالیات بر خانه‌های خالی طبق قانون نیازمند تکمیل اطلاعات سامانه املاک و اسکان است. در این گزارش نظارتی به میزان پیشرفت این قانون پرداخته

مردم در فروردین ماه ۱۴۰۰ در شرایطی انجام شد که سامانه ایرادات اساسی داشت و حتی امکان صحت‌سنجی اولیه اطلاعات وارد شده اعم از معتبر بودن کد پستی وارد شده را نیز نداشت. تا حدی که برخی افراد مجبور شدند ۲ یا ۳ بار اطلاعات مربوط به ملک خود را در سامانه ثبت کنند. پس از چالش‌های فراخوان بدهنگام و چالش‌های فنی سامانه، مسیر تقاطع‌گیری اطلاعات از سامانه‌های دیگر پیگیری شد که به دلیل قدیمی بودن برخی از داده‌ها و عدم همکاری برخی دستگاه‌ها در تبادل داده، اطلاعات موجود، اتقان لازم برای مالیات‌ستانی را نداشتند و همچنان نیز این چالش پابرجاست. در بازه‌هایی این اطلاعات بنا بود که مبنای اخذ مالیات‌ستانی باشد که با اعتراضات مردم به دلیل نادرست بودن اطلاعات مواجه شد.

می‌شود. همچنین علل و عوامل اصلی عدم اجرای مالیات بر خانه‌های خالی و تکمیل سامانه املاک و اسکان بررسی و راهکارهای اجرایی برای حل آنها ارائه می‌شود.

علاوه بر این، سایر تکالیف قانون که منجر به تکمیل سامانه املاک و اسکان تا نیمه سال ۱۴۰۳ به درستی انجام نشده بود. یکی از علت‌های اصلی عدم تکمیل سامانه املاک و اسکان کشور، عدم اجرای حکم‌های قانونی (تبصره «۸» ماده (۱۶۹) مکرر) است. طبق قانون دستگاه‌های اجرایی مکلفند؛ خدمات خود را صرفاً با اخذ کد ملی و براساس کد پستی یا شرح نشانی یکتای درج شده مربوط به اقامتگاه اصلی آنان در سامانه املاک و اسکان کشور ارائه کنند. اما در این خصوص بین سازمان ثبت احوال کشور و وزارت راه و شهرسازی اختلاف به وجود آمد که کدام یک مرجع استعلام دستگاه‌های خدمات‌رسان باشند. این اختلاف منجر به اختلال در اجرای قانون و ناقص ماندن اطلاعات سامانه املاک و اسکان در سال‌های اول اجرای قانون و تا

پیش از ابلاغ ماده (۳) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها شد. در یک سال اخیر با پیگیری‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی به‌ویژه کمیسیون اصل (۹۰)، سرعت خوداظهاری و ثبت اقامتگاه اصلی توسط مردم افزایش یافته و در ماه‌های اخیر روزانه حدود ۱۰۰ هزار خوداظهاری جدید ثبت می‌شود که برخلاف گذشته روند مناسب و قابل قبولی است. تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۴ اطلاعات بیش از ۱۴ میلیون کد پستی در سامانه املاک و اسکان از طریق خوداظهاری ثبت و تأیید شده است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به اینکه تازمانی که اطلاعات سامانه ملی املاک و اسکان کشور تکمیل نشود، امکان بروز خطا در شناسایی خانه‌های خالی بسیار زیاد است، لازم است تمرکز نظارت و پیگیری بر میزان پیشبرد سامانه ملی املاک و اسکان کشور باشد. به‌منظور پیشبرد سامانه ملی املاک و اسکان و اخذ مالیات بر خانه‌های خالی، در گام اول لازم است اولاً امکان خوداظهاری صرفاً از طریق درگاه وزارت راه و شهرسازی فراهم باشد و هیچ سامانه موازی توسط دستگاه دیگری راه‌اندازی نشود (چنانچه پیشتر سامانه نشانی و سامانه دیگری توسط سازمان ثبت احوال به موازات سامانه املاک و اسکان راه‌اندازی شده بود که با پیگیری‌های کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی متوقف شدند). ثانیاً دستگاه‌هایی که تاکنون اطلاعاتی در خصوص سکونت یا مالکیت افراد داشته‌اند و در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار نداده‌اند؛ به‌ویژه سازمان ثبت اسناد و شهرداری‌ها، هر چه سریع‌تر داده‌های مورد نیاز را به صورت برخط به سامانه املاک و اسکان انتقال دهند. ضروری است؛ کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک در این زمینه تنظیم‌گری و نظارت جدی داشته باشد. همچنین روند

البته این آمار بیشتر مربوط به اقامتگاه‌های اصلی است که در نتیجه پیگیری‌های کمیسیون اصل (۹۰) مجلس و اجرای ضمانت اجرای قانونی و منوط شدن ارائه خدماتی همچون خدمات بانکی، بیمه‌ای، ثبت نام مدارس و برخی خدمات پلیس، به ثبت آدرس در سامانه املاک و اسکان روند سریعی پیدا کرده است؛ اما همچنان شناسایی و ثبت اقامتگاه‌های فرعی و املاک دیگر افراد با چالش جدی مواجه است. همچنین برخلاف قانون تأیید مالک برای اقامتگاه‌های ثبت شده توسط

مستأجران اخذ نشده است. به‌نظر می‌رسد تازمانی که دستگاه‌های مسئول به‌خصوص سازمان ثبت اسناد و شهرداری‌ها مطابق تبصره «۷» ماده (۱۶۹) مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم داده‌های مورد نیاز را در اختیار سامانه املاک و اسکان قرار ندهد و ضمانت اجرای قبض برق بالاترین پلکان قیمت و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی اجرا نشود، اطلاعات اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت به‌درستی در سامانه ثبت نخواهد شد.

استعلام‌گیری دستگاه‌های خدمات‌رسان، از سامانه ملی املاک و اسکان کشور همچنان ادامه یابد و با دستگاه‌هایی که این اقدام را انجام نداده‌اند یا ناقص انجام داده‌اند از طریق کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک برخورد شود. لذا ضروری است؛ اقدامات لازم برای به سرانجام رسیدن تکمیل اطلاعات سکونت افراد و شناسایی خانه‌های خالی از سکنه به‌صورت زیر باید انجام شود:

۱. کارگروه تعامل‌پذیری باید اولاً مصوبات خود را در زمینه سامانه املاک و اسکان با توجه به قوانین جدید به‌روزرسانی کند. همچنین این کارگروه از اختیارات قانونی ویژه‌ای که دارد استفاده کند تا ضمانت اجرای مصوبات خود باشد. اجرای مصوبات این کارگروه می‌تواند تا حد زیادی موانع اجرای تکمیل سامانه اعم از استنکاف در ارائه داده‌های مورد نیاز و اجرای ناقص استعلام آدرس توسط دستگاه‌ها رفع کند.
۲. هر چه سریع‌تر اطلاعات مورد نیاز برای شناسایی اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت املاک باقی‌مانده توسط سازمان ثبت اسناد و املاک و شهرداری‌های کشور به سامانه املاک و اسکان وزارت راه و شهرسازی ارسال شود.
۳. شیوه پیامک‌دهی وزارت راه و شهرسازی

اصلاح و اخطارها تشدید شود. مطابق قانون باید قبل از پایان مهلت ۱۲۰ روز خالی نگه داشتن ملک مسکونی، اخطارهای لازم به مالک از طریق پیامک یا ارسال نامه به کد پستی داده شود.

۴. همچنین توصیه می‌شود سایر ضمانت‌اجرائی‌های قانونی یعنی بالاترین تعرفه برق و سپس با پیشرفت تکمیل سامانه، مالیات بر خانه‌های خالی نیز برای الزام به ثبت اقامتگاه‌های فرعی و مالکیت املاک باقی‌مانده در سامانه املاک و اسکان با یک روند تدریجی در آینده به‌کار گرفته شود.
۵. جهت افزایش اعتبار بخشی به سامانه املاک و اسکان و همچنین استفاده بهینه از داده‌های ارزشمند این سامانه، می‌توان در طرح‌های کلان همچون اصلاح یارانه‌های انرژی یا اقداماتی که به کد ملی و محل سکونت افراد مرتبط است، بر مبنای اطلاعات موجود در این سامانه اقدام کرد. در نهایت به‌منظور پیشبرد این قانون، نیاز به هماهنگی و پیگیری بالادستی وجود دارد؛ چرا که هر یک از دستگاه‌ها به تنهایی توان‌انگیزه لازم برای اجرای این قانون مهم را ندارند و در بهترین حالت صرفاً برای رفع تکلیف قانونی، اقداماتی را انجام می‌دهند که موجب اجرای کامل قانون نخواهد شد.

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: مصارف بودجه

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21168](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21168)



## بیان / شرح مسئله

مطالعه قانون بودجه به‌عنوان سند مکتوب و مصوب برنامه مالی دولت در طی یک سال، از منظر تحلیل رفتار مالی دولت اهمیت بسزایی دارد. به‌رغم آنکه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس عمدتاً ناظر بر لویایح است، اما مطالعه قانون و بررسی تغییرهای آن نسبت به لایحه پیشنهادی دولت و قوانین مصوب سال‌های قبل از حیث میزان و نوع تغییرها می‌تواند دلالت‌های خوبی برای چالش‌های

نظام حکمرانی مالی دولت ارائه دهد. با توجه به تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب بودجه سال ۱۴۰۴ به صورت دومرحله‌ای صورت گرفت و در مرحله اول، سقف کلی منابع و مصارف تصویب شد و جزئیات بودجه اعم از بودجه دستگاه‌ها، بودجه عمرانی، اعتبارات استانی، ردیف‌های متفرقه و سایر موارد در مرحله دوم تصویب شد. لذا، در این گزارش با توجه

به نزدیکی فصل ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به مجلس شورای اسلامی و برای ایجاد آمادگی برای بررسی لایحه بودجه، بخش مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با تأکید بر تغییرهای آن نسبت به لایحه بودجه، قانون و عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ و روندهای اخیر متغیرهای مهم بودجه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ از جمله تغییرهای قانون نسبت به لایحه پیشنهادی دولت می‌توان به حذف برخی جداول مهم از جمله جدول «برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور - فصل (۶)»، جدول «اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب برنامه‌های اجرایی (۶/۱)» و «اعتبارات دستگاه‌های اصلی بر اساس برنامه‌های اجرایی (۷)» اشاره کرد. با توجه به اینکه این جداول

در راستای ارائه تصویری از برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی و پیاده‌سازی بودجه برنامه محور بوده، حذف آن اقدام مثبتی ارزیابی نمی‌شود. ■ همچنین یکی دیگر از نقاط ضعف قانون بودجه ۱۴۰۴، ارائه ندادن جزئیات مربوط به بودجه دستگاهی است. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از بودجه دستگاه‌ها مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی است، تفاوت افزایش بودجه

دستگاهی نسبت به فروض رشد حقوق و دستمزد از جمله نقاط مبهم قانون بودجه است، این ابهام را می‌توان یکی دیگر از نقاط ضعف قانون بودجه دانست. ■ از جمله نقاط مثبت قانون را می‌توان توجه به احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت و پیش‌بینی اعتبار برای برخی احکام مهم آن از جمله افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، تأمین منابع حساب بهینه‌سازی انرژی، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان

و سایر اقدام‌های برنامه هفتم دانست. هرچند انتظار می‌رود با توجه به اهمیت اجرای احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت، تناسب قانون بودجه با احکام و تکالیف این برنامه مورد اهتمام دولت و مجلس قرار گیرد و قانون بودجه برش یک‌ساله قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت باشد.

■ مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به سال گذشته ۹۳

درصد رشد داشته که سهم اعتبارات هزینه‌ای از رشد کل مصارف ۵۷ واحد درصد، اعتبارات عمرانی ۸ واحد درصد و تملک مالی ۲۸ واحد درصد است. لذا بیش از نیمی از رشد دو برابری بودجه صرف امور جاری خواهد شد و نزدیک به یک سوم برای بازپرداخت تعهدهای مالی دولت صرف خواهد شد. یکی از دلایل رشد قابل توجه سقف قانون بودجه ۱۴۰۴

نسبت به سال قبل، افزوده شدن برخی از موارد سابقاً فرابودجه‌ای همچون تأدیه بدهی تأمین اجتماعی به ردیف‌های تملک مالی و نیز برخی احکام برنامه هفتم همچون افزایش سرمایه بانک‌ها بوده است. با کسر موارد فوق، رشد سقف بودجه در حدود ۶۳ درصد محاسبه می‌شود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ پایدارسازی منابع مورد نیاز برای تأمین مالی تکالیف مستمر ناشی از تکالیف برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی،

■ افزایش شفافیت بودجه دستگاه‌های اجرایی و ارائه فصول هزینه‌ای دستگاه‌ها در

قوانین بودجه،

■ تدارک الزام‌های پیاده‌سازی بودجه برنامه محور از طریق تعریف برنامه‌های اجرایی رصدپذیر، مشخص و قابل ارزیابی برای دستگاه‌ها و تعیین اعتبارات مورد

نیاز برای هر برنامه،

■ توجه به روند متغیرهای کلان بودجه‌ای و الزام اجرای اصلاحات مختلف در حوزه‌های مرتبط با رفتار مالی دولت.



# چالش‌های تأمین مالی شرکت‌های دولتی؛ ریشه‌ها و راهکارها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21176](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21176)



## بیان / شرح مسئله

شرکت‌های دولتی به ویژه آن دسته از شرکت‌هایی که فعالیت آنها ماهیت توسعه‌ای دارد؛ همواره از نهادهای پیشرو در انجام سرمایه‌گذاری‌های تولیدی بوده‌اند. با این حال، از ابتدای دهه ۱۳۹۰ شرکت‌های دولتی به دو دلیل در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خود با چالش‌های جدی

مواجه شدند. دلیل اول، تشدید تحریم‌های ظالمانه علیه ملت ایران بود که باعث شد دسترسی شرکت‌های دولتی به منابع مالی خارجی با محدودیت جدی مواجه شود. اما دلیل دوم، عمدتاً ناشی از قواعد و قوانینی است که در بیش از یک دهه گذشته بر شرکت‌های دولتی وضع شده و توان این

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد، محدودیت‌های ناشی از کسری بودجه، مهم‌ترین مانع افزایش سرمایه شرکت‌های دولتی از محل آورده نقدی سهام‌دار آنان یعنی دولت است. این موضوع برای برخی از شرکت‌های دولتی مانند بانک‌ها که به علت الزامات قانونی و مقرراتی مرتبط با کفایت سرمایه باید هر ساله سرمایه خود را افزایش دهند به چالشی مهم و پُر دامنه تبدیل شده است. شرکت‌های دولتی در استفاده از منابع مالی داخلی خود نیز با چالش‌های جدی مواجه هستند. همچنین، الزام به پرداخت

نظر گرفته شده، معطوف به تأمین کسری بودجه دولت از محل دست‌اندازی به منابع شرکت‌های دولتی بوده است، ساز و کارهای انگیزشی موجود، مدیران شرکت‌های دولتی را به ایجاد و شناسایی سود بی‌رغبت کرده، به نحوی که تداوم وضعیت کنونی حتی به نفع کسری بودجه دولت هم نیست. استفاده شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی نیز با چالش‌های مهمی مواجه است. منجمد شدن مطالبات از دولت و شرکت‌های دولتی باعث شده است بانک‌ها تمایل اندکی به همکاری با شرکت‌های

سهام سود دولت به صورت علی‌الحساب ماهیانه، تقسیم سالیانه حداقل ۵۰ درصد از سود شرکت در مجامع عمومی و پرداخت مالیات بر سود ناخالص سالیانه شرکت در کنار برداشت‌های گاه‌وبیگاه خزانه‌داری کل کشور از حساب شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی، نه تنها توان شرکت‌های دولتی را برای انجام سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای کاسته است؛ بلکه مدیریت نقدینگی روزمره شرکت‌ها را نیز دچار مشکل کرده است. باید گفت؛ در حالی که بسیاری از قواعدی که در سال‌های اخیر برای شرکت‌های دولتی در

دولتی داشته باشند. به علاوه خروج منابع شرکت‌های دولتی از شبکه بانکی با هدف متمرکز کردن حساب‌های آنها نزد بانک مرکزی نیز باعث شده است شرکت‌های دولتی از منظر بانک‌ها، مشتریانی با جذابیت اندک و ریسک بالا به‌شمار آیند. همچنین در حوزه تأمین مالی از بازار

سرمایه، موانع مهمی در مسیر انتشار اوراق برای شرکت‌های دولتی وجود دارد که از آن جمله می‌توان به مشکل در تأمین رکن ضامن با توجه به زیان‌دهی برخی از شرکت‌ها یا پایین بودن رتبه اعتباری و متعاقب آن نیاز به وثایق سنگین‌تر (که تمامی موارد فوق در تعامل با بانک‌ها به دلیل

اجرای حساب واحد خزانه می‌تواند تشدید شود)، بوروکراسی بعضاً طولانی انتشار اوراق توسط شرکت‌ها، پایین بودن نسبی نرخ بازده برخی از طرح‌های توسعه‌ای یا بلندمدت بودن بازدهی آنها (با توجه به فقدان یا محدودیت دوره تنفس در تأمین مالی از طریق اوراق) اشاره کرد.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین پیشنهادهای قابل ارائه عبارت‌اند از: اصلاح ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی کشور، اصلاح سازوکار تقسیم سود سهام در شرکت‌های دولتی،

انتقال حساب شرکت‌های دولتی از بانک مرکزی به یک بانک دولتی تجاری، تدوین احکام لازم برای افزایش سرمایه و نیز تعیین تکلیف زیان‌انباشته بانک‌ها

و بیمه‌های دولتی، تخصیص سهم شرکت‌های مادر تخصصی از واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته.



# طراحی حراج‌های عمومی (۱): معرفی روش‌های نوین

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21180](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21180)



## بیان / شرح مسئله

«نظریه حراج‌ها» در چهارچوب گسترده‌تری به نام «طراحی بازار» و «نظریه بازی‌ها» توسعه یافته است. همان‌گونه که در گزارش پیش‌رو اشاره شده است، طراحی حراج در بسیاری از کشورها به کمک مدل‌سازی ریاضی، تحلیل رفتاری و شبیه‌سازی‌های آزمایشگاهی انجام می‌شود. این در حالی است که متأسفانه به علت سیاستگذاری ناصحیح و قوانین ناقص در سطح کلان، در بسیاری از نهادهای دولتی کشور، هنوز طراحی حراج‌ها با روش‌های سنتی، غیربهبوده و گاهی ناکارآمد صورت می‌پذیرد.

از سوی دیگر، طراحی دقیق حراج نه فقط می‌تواند موجب افزایش قابل توجه درآمد دولت شود، بلکه در بسیاری از موارد به تخصیص کارآمد منابع عمومی نیز خواهد انجامید؛ به این معنا که کالا یا خدمت مورد نظر در نهایت به فرد یا شرکتی واگذار شود که بیشترین ارزش واقعی را برای آن قائل است. این هدف، به‌ویژه در واگذاری اموال عمومی و حساس، از منظر عدالت و بهره‌وری اهمیت مضاعف دارد. با این حال، طراحی حراج موضوعی تخصصی و پیچیده در علم اقتصاد است که تحت عنوان

در بسیاری از معاملات بخش عمومی، از فروش دارایی‌های دولتی گرفته تا واگذاری امتیازات انحصاری و خریدهای عمده کالا و خدمات، دولت‌ها از سازوکار «حراج» بهره می‌برند. حراج به‌عنوان ابزاری برای کشف قیمت و تخصیص منابع شناخته می‌شود؛ اما باید توجه داشت که حراج صرفاً فرآیند ساده فروش به بالاترین قیمت نیست. انتخاب نادرست ساختار حراج ممکن است به کاهش درآمد عمومی، ایجاد فرصت‌های تبانی، تخصیص ناعادلانه منابع، یا حتی شکست کامل حراج بینجامد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

**حراج قیمت اول مهر و موم شده:** هر پیشنهاددهنده قیمتی محرمانه ارائه می‌دهد و بالاترین قیمت برنده است؛ اما در نهایت برنده باید قیمت پیشنهادی خود را بپردازد. این ساختار در بسیاری از مناقصات نیز به کار می‌رود.

**حراج قیمت دوم مهر و موم شده (ویکری):** مشابه قالب قبلی است، اما برنده قیمت دومین پیشنهاد را پرداخت می‌کند. این قالب دارای ویژگی مهمی

**حراج صعودی یا انگلیسی:** در این مدل، قیمت به تدریج افزایش می‌یابد تا هنگامی که فقط یک پیشنهاددهنده باقی بماند. این حراج به دلیل شفافیت بالا، در فروش آثار هنری، خانه‌ها و موارد مشابه پرکاربرد است.

**حراج نزولی یا هلندی:** قیمت از سطحی بالا آغاز می‌شود و به تدریج کاهش می‌یابد تا اولین پیشنهاددهنده حاضر به خرید شود. این حراج در فروش گل در هلند به کار می‌رود.

گزارش حاضر براساس ادبیات نظری و شواهد تجربی، نگاهی جامع به دسته‌بندی انواع رایج حراج‌ها ارائه می‌دهد. در گام نخست، حراج‌ها به دو دسته اصلی تقسیم می‌شوند: حراج‌های تک‌کالایی و حراج‌های چندکالایی.

در حراج‌های تک‌کالایی، فقط یک کالا یا خدمت در یک دور حراج فروخته می‌شود. چهار قالب شناخته شده در این دسته عبارت‌اند از:

به نام «دست‌اثری بودن» است که باعث می‌شود شرکت‌کنندگان تمایل بیشتری به ارائه پیشنهاد واقعی خود داشته باشند. در شرایط خاصی، می‌توان نشان داد که برخی از این حراج‌ها از نظر راهبردی معادل یکدیگرند (به معنای اینکه اگر پیشنهاددهندگان انگیزه‌های مشابهی داشته باشند، خروجی حراج مشابه خواهد شد). برای مثال، در صورت وجود ارزش‌های خصوصی (یعنی زمانی که هر پیشنهاددهنده به‌طور مستقل ارزش خود را تعیین می‌کند)، حراج صعودی از نظر رفتار راهبردی با حراج قیمت دوم معادل تلقی می‌شود. همچنین حراج نزولی نیز از

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

حراج‌ها ابزار ساده‌ای نیستند که فقط با اتکا به تجربه یا رویه‌های قدیمی بتوان آنها را طراحی کرد. طراحی موفق حراج مستلزم استفاده از مدل‌سازی دقیق اقتصادی، تحلیل داده‌ها و در موارد پیشرفته، انجام آزمایش‌های رفتاری (شبهه‌سازی‌های آزمایشگاهی) است. می‌توان گفت در حال حاضر رویکرد علمی و مبتنی بر شواهد در بسیاری از حراج‌ها و مناقصات دولتی کشور مغفول مانده است و در نتیجه، ناکارآمدی و اتلاف منابع عمومی مشاهده می‌شود. بنابراین، طراحی‌های هدفمند و مبتنی بر شواهد با تکیه بر نظریه حراج، در لایه سیاست‌گذاری باید در دستور کار قرار گیرد. در واقع قبل از برگزاری هر حراج، باید با توجه به اهداف پروژه (اعم از درآمد یا کارایی)، نوع کالا یا خدمت، تعداد شرکت‌کنندگان و ویژگی‌های بازار، بهترین قالب حراج انتخاب شود. این انتخاب باید مبتنی بر تحلیل‌های علمی و نه فقط بر اساس سهولت اجرایی یا سوابق قبلی باشد. در نهایت، برای افزایش اثربخشی سیاست‌های اقتصادی در حوزه معاملات عمومی، چهار اقدام کلیدی توصیه می‌شود:

نظر راهبردی معادل حراج قیمت اول است. در دسته دوم، حراج‌های چندکالایی قرار دارند که به دلیل تنوع اقلام و تعامل میان تقاضاها، بسیار پیچیده‌ترند. در این دسته، قالب‌های مختلفی همچون حراج‌های تبعیض‌آمیز (پرداخت به‌اندازه پیشنهاد)، قیمت یکسان (پرداخت یکنواخت برای همه برندگان)، حراج‌های بسته‌ای (تخصیص ترکیبی از اقلام) و مدل‌های پیشرفته‌تری مانند حراج آزل-میلگرام، برنهایم-وینستون و ویکری تعمیم یافته مورد توجه قرار دارند. این نوع حراج‌ها در مواردی مانند واگذاری مجوزهای ساعت پرواز فرودگاه‌ها، مجوزهای طیف فرکانسی،

استفاده از دانش نظریه حراج و طراحی بازار و در واقع بهره‌گیری از دانش اقتصادی در مراحل سیاست‌گذاری و اجرای حراج‌ها؛  
■ **آزمایش‌ها و تحلیل داده‌های واقعی برای انتخاب طراحی بهینه؛**  
■ **همکاری میان نهادهای اجرایی، پژوهشی و فناوری اطلاعات برای طراحی حراج‌های پیچیده با شفافیت، امنیت و کارایی بیشتر؛**  
■ **آموزش کارشناسان مرتبط برای طراحی حراج به عنوان یک حوزه تخصصی در اقتصاد، مدیریت و حقوق عمومی در نهادهای دولتی.**  
با همه‌ی این تأکیدها، باید اذعان کرد که ابزارهای نظریه‌ی حراج به تنهایی برای مواجهه با پیچیدگی‌های واقعی طراحی حراج‌ها و سیاست‌های کلان کافی نیستند. این نظریه بیش‌تر بر ساختارهای بهینه‌ی حراج با فرض شرایط خاص اطلاعاتی و انگیزشی تمرکز دارد و لزوماً نمی‌تواند تعامل حراج را با زمینه‌ی نهادی، ساختار بازار و رفتار بازیگران در سطح کلان توضیح دهد. برای مثال در مواردی که حراج درون یک بخش اقتصادی مشخص انجام می‌شود - مانند

یا مناقصات خدمات عمومی اهمیت ویژه‌ای دارند.

**گزارش همچنین به بررسی دو معیار مهم در ارزیابی حراج‌ها پرداخته است: کارایی (رسیدن کالا به فردی که بیشترین ارزش را برای آن قائل است) و درآمد انتظاری (بیشترین بازده مالی برای فروشنده). مشخص شد که هیچ قالبی به‌طور ذاتی از سایر قالب‌ها بهتر نیست، بلکه کارایی و درآمد هر حراج به عوامل متعددی، از جمله نحوه ارزش‌گذاری، تقارن شرکت‌کنندگان، وجود محدودیت بودجه، هزینه‌های ورودی و قیمت‌های حداقلی، بستگی دارد.**

تخصیص طیف فرکانسی، فروش مجوزهای بهره‌برداری از منابع یا امتیاز پروژه‌های زیرساختی - درک پویایی‌های صنعتی و روابط میان بنگاه‌ها نقشی تعیین‌کننده در موفقیت سیاست‌گذاری دارد. این شناخت در چارچوب سازماندهی صنعتی حاصل می‌شود و می‌تواند سیاست‌گذار را در تعریف اهداف واقعی حراج و ارزیابی پیامدهای بلندمدت آن یاری کند.

در مقابل، برخی حراج‌ها مانند فروش دارایی‌های دولتی یا واگذاری‌های محدود بدون پیوند مستقیم با ساختار رقابت صنعتی، ممکن است بیش از آن که به تحلیل روابط بنگاه‌ها نیاز داشته باشند، به ملاحظات کارایی تخصیص، شفافیت و عدالت اقتصادی وابسته باشند. از این رو، اهمیت سازماندهی صنعتی در طراحی حراج نسبی و وابسته به نوع دارایی و آثار بیرونی آن است. در مجموع، می‌توان گفت نظریه‌ی حراج ابزار ضروری طراحی است، اما نه کافی؛ فهم دقیق محیط اقتصادی و ساختار نهادی پیرامون آن است که معنا و جهت‌نهایی طراحی را تعیین می‌کند.

# ارائه راهبردهای بهبود فرایند برنامه‌ریزی بازسازی در مناطق آسیب‌دیده از مخاطرات طبیعی با هدف تسریع در بازیابی پس از حادثه؛ مروری بر بازسازی پس از سوانح طبیعی در ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21177](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21177)



## بیان / شرح مسئله

بلکه باید فرصتی برای ارتقای تاب‌آوری، ایجاد زیرساخت‌هایی ایمن‌تر و پایدارتر و ساخت بهتر از گذشته نیز فراهم آورد. در این راستا، اصولی از جمله بازسازی جامعه محور، بازسازی بهتر از قبل، رویکرد یکپارچه، هماهنگی و شفافیت و رویکرد مرحله‌ای به بازسازی و... می‌توانند راهنمای سیاستگذاران، مدیران و مجریان در فرایند بازسازی و باز توانی جوامع آسیب‌دیده باشند.

فرایندی پیچیده، چندبعدی و حساس است که موفقیت آن مستلزم ترکیب سرعت، پایداری و مشارکت فعال جامعه محلی است. شایان ذکر است که بازسازی بدون توجه به ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی عملاً منجر به آسیب‌پذیری جوامع و شکست می‌شود. تحلیل دقیق فرایندهای گذشته بر اهمیت مشارکت جامعه محلی تأکید دارد. ضمن اینکه بازسازی نباید محدود به بازگرداندن وضعیت پیشین باشد؛

تجربه ایران در زمینه بازسازی پس از فاجعه، روایتی پیچیده از تلاش برای «بازسازی بهتر»، تکامل به سمت مدل‌های بازسازی مشارکتی و جامعه‌محور و اتخاذ رویکرد «همه مخاطرات» ارائه می‌دهد. با این حال، شکست‌های سیستماتیک ناشی از شکاف مداوم بین قوانین و آیین‌نامه‌های ساختمانی مدرن و اجرای مؤثر و مستمر آنها همچنان از عوامل اصلی تلفات گسترده و خسارات فاجعه بار است. بازسازی و باز توانی پس از حوادث طبیعی و غیرمترقبه

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سرعت بازسازی ارتباط مستقیمی با آمادگی پیش از حادثه دارد؛ جوامعی که برنامه‌های پیشگیرانه، پیمانکاران از پیش تأیید شده، تیم‌های محلی آموزش‌دیده و تدارکات مستقر دارند، سریع‌تر بهبود می‌یابند. تصمیم‌گیری غیرمتمرکز و تفویض اختیار به سطوح محلی، کاهش بوروکراسی، ساده‌سازی فرایند صدور مجوزها و استفاده از فناوری‌های نوین برای ارزیابی خسارت و مدیریت تدارکات، کارایی

کمک‌های اولیه با رعایت فرهنگ و نیازهای محلی اهمیت دارد. فاز بازیابی کوتاه‌مدت بر اسکان موقت، بازسازی خدمات ضروری و تقویت پیوندهای اجتماعی تمرکز دارد. فاز بازسازی میان‌مدت تا بلندمدت نیز شامل ساخت مسکن دائمی مقاوم، بازسازی زیرساخت‌های حیاتی، تقویت شبکه‌های ایمنی اجتماعی - اقتصادی و گنجاندن فرهنگ در طراحی شهری و معماری است.

تجارب جهانی و ملی نشان می‌دهد که بازسازی مؤثر نیازمند رویکردی مرحله‌ای و جامع است که شامل سه فاز واکنش فوری، بازیابی کوتاه‌مدت و بازسازی میان‌مدت تا بلندمدت است. هر یک از این مراحل اهداف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی مشخص دارند. در فاز واکنش فوری حفظ جان انسان‌ها، تثبیت شرایط اضطراری، جمع‌آوری سریع آوار، فراهم‌سازی سرپناه اضطراری و ارائه

و اثربخشی بازسازی را افزایش می دهد. از طرفی بوروکراسی ناکارآمد و فقدان هماهنگی میان دستگاهها باعث تأخیر، فساد و کاهش کیفیت بازسازی می شود. همچنین تحمیل فناوریها، مصالح و طرحهای یکسان

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

و استاندارد بدون توجه به شرایط محلی، اقلیم، مهارت‌ها و فرهنگ بومی، نتیجه‌ای غیرایمن، ناپایدار و فاقد پذیرش اجتماعی به همراه دارد. در واقع، سریع‌ترین و مؤثرترین مسیر برای دستیابی به بازسازی جامع، ایجاد

تلاش‌های بازسازی باید از ابتدا با در نظر گرفتن ماهیت چندوجهی آثار فاجعه طراحی شود. همچنین باید توجه شود که اتکا صرف به بودجه دولت مرکزی و وام‌های خارجی یک راه حل پایدار و بلندمدت نیست و دولت برای توسعه سازوکارهای مالی نوآورانه مانند طرح‌های تأمین مالی خرد و بیمه‌های مبتنی بر جامعه باید بتواند خانوارها و کسب‌وکارهای محلی را برای پذیرش نقش فعال در کاهش ریسک و بهبود تاب‌آوری خود توانمند سازد. ضمن اینکه حرکت از واکنش‌های احساسی و مقطعی به یک فرایند پیشگیرانه، برنامه‌ریزی شده و نظام‌مند، کلید سرعت بخشی به ساخت و ساز پس از سانحه در کشور به شمار می‌رود.

از جمله نمودهای ضعف عملکردی دستگاه‌های ذی‌ربط در فرایند بازسازی، عدم ارتباط مؤثر و اشتراک داده‌ها و اطلاعات و محافظت از قلمرو سازمان بجای تلاش برای رسیدن به یک هدف مشترک است. در راستای پیشگیری از تجربه‌های این چنین و ارتقای بازسازی و بازیابی پس از حوادث، لازم است رویکردهایی مانند جمع‌آوری سریع آوار، ارائه تسهیلات مالی کارآمد، کاهش بوروکراسی ناکارآمد، توجه به فوریت اسکان موقت، بودجه‌ریزی اصولی برای اسکان دائم، استفاده از ظرفیت محلی، جلوگیری از فساد، توجه به نیازهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه و... در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های بازسازی مورد توجه قرار گیرد. براساس تحلیل تجربه‌های ملی

و بین‌المللی، اهم پیشنهادها به منظور ارتقای فرایند بازسازی و توانمندسازی جوامع آسیب‌دیده به شرح ذیل می‌باشد:

- سرمایه‌گذاری پیشگیرانه و توسعه تاب‌آوری شامل آموزش، ظرفیت‌سازی محلی و آماده‌سازی زیرساخت‌ها و منابع اساسی برای کاهش آسیب‌پذیری و افزایش سرعت بازسازی پس از سانحه.

- مشارکت فعال جامعه محلی در تصمیم‌گیری و اجرای بازسازی برای تقویت اعتماد، انسجام اجتماعی و سرعت بخشی به اقدام‌ها.

- مشارکت فعال مالک در بازسازی مسکن با ارائه کمک‌های مالی مستقیم و پشتیبانی فنی به خانواده‌های آسیب‌دیده برای افزایش سرعت و کیفیت ساخت.

- ارتقای آمادگی پیش از وقوع سانحه از طریق نقشه‌های دقیق مخاطرات، بانک داده‌های رایگان معماری و مهندسی و ایجاد انبارهای منطقه‌ای تدارکاتی مجهز به اقلام ضروری.

- اجرای فرایند بازسازی به صورت مرحله‌ای شامل واکنش فوری، بازیابی کوتاه‌مدت و بازسازی میان‌مدت تا بلندمدت با کیفیت بهتر از قبل.

- بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و روش‌های ساخت و ساز مدولار یا پیش‌ساخته برای کاهش زمان ساخت، افزایش انعطاف‌پذیری و کاهش نیاز به نیروی کار متخصص در محل.

- تسریع فرایند بازسازی از طریق ارائه حمایت‌های مالی و فنی مستقیم به خانواده‌ها، تأمین مالی شفاف و به موقع شامل کمک‌های بلاعوض، وام‌های کم‌بهره

اعتماد، تأمین مالی کافی و توانمندسازی جامعه محلی است. بازیگران خارجی یعنی دولت‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و شرکای بین‌المللی باید صرفاً نقش تسهیل‌کننده و پشتیبان را ایفا کنند.

و...

- کاهش بوروکراسی و تفویض تصمیم‌گیری غیرمتمرکز به سطوح محلی برای افزایش سرعت تصمیم‌گیری و هماهنگی میان سازمان‌ها.

- بازسازی با رویکرد مردم‌محور و مبتنی بر سرمایه اجتماعی شامل توجه به نیازهای فرهنگی، اجتماعی، سبک زندگی، تنوع قومی، شرایط اقلیمی و... با مشارکت مردم.

- بازسازی اقتصادی و روانی-اجتماعی هم‌زمان با بازسازی فیزیکی، شامل حمایت از کسب‌وکارهای محلی و ارائه خدمات بهداشتی و روان برای ترمیم آثار عمیق حوادث.

- بازسازی و تقویت زیرساخت‌ها و خدمات حیاتی با رعایت استانداردهای مقاوم در برابر مخاطرات و با اولویت‌بندی مناطق پرخطر.

- اجرای نظام بازرسی و پایش استانداردها برای اطمینان از تطابق واقعی ساخت و ساز با مقررات فنی و مقاوم‌سازی لرزه‌ای، همراه با مشوق‌ها و جریمه‌های مناسب.

- استفاده از پایگاه داده‌ها، نقشه‌ها و فناوری‌های دیجیتال برای ارزیابی خسارت در زمان واقعی و تخصیص منابع به صورت کارآمد و شفاف.

- تعریف نقش تسهیل‌کننده برای بازیگران خارجی با هدف توانمندسازی جامعه محلی و اجتناب از مدیریت تحمیلی بازسازی توسط نهادهای بیرونی.

- ایجاد هماهنگی و شفافیت میان سازمان‌ها از طریق تعیین نهاد حاکم واحد و گزارش دهی شفاف به عموم و مراجع نظارتی.



### بیان / شرح مسئله

شهرستان آبادان، به دلیل موقعیت ژئواکونومیک منحصر به فرد، دسترسی به آبراه‌های بین‌المللی، نزدیکی به قطب‌های کشاورزی و بازارهای منطقه‌ای و وجود منطقه آزاداروند، می‌تواند به‌عنوان دروازه‌های

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

#### چالش‌ها

۱. بحران تشدیدشونده منابع آب و شوری: کاهش شدید دبی رودخانه کارون ناشی از برداشت‌های بی‌رویه بالادست، احداث سدها و اثرات تغییرات اقلیمی، نفوذ آب شور خلیج فارس به رودخانه‌های اروند و بهمنشیر را تسریع کرده و کیفیت آب کشاورزی آبادان را به‌طور بحرانی کاهش داده است. این امر سطح نخلستان‌ها را از ۲۵ هزار هکتار در دهه ۷۰ به حدود ۱۰ هزار هکتار و تعداد نخل‌ها را از ۶ میلیون به کمتر از ۲ میلیون نفر رسانده، ضمن اینکه میانه‌کاری محصولات در نخلستان‌ها را عملاً غیرممکن ساخته است. روند فزاینده شوری آب در مقاطع بالادست کارون، متأثر از توسعه نامتوازن کشاورزی (گسترش کشت آب‌بر

بالادست و آلودگی رودخانه‌ها روبه‌رو بوده است. این گزارش با تمرکز بر ظرفیت‌ها و چالش‌های آبادان، راهبردهایی برای رفع چالش‌ها و تقویت نقش این منطقه در صادرات کشاورزی ارائه کرده است.

کلیدی برای توسعه تجارت کشاورزی ایران عمل کند. این منطقه در سال‌های اخیر با چالش‌هایی نظیر کمبود و شوری بالای منابع آب، کارایی پایین زیرساخت‌های آبیاری و زهکشی، توسعه نامتوازن کشاورزی

۳. افت شدید ظرفیت بندری آبادان: بندر آبادان، به‌رغم سابقه قوی به‌ویژه در دهه ۱۳۵۰ (پذیرش ۵۰۱ شناور با ظرفیت ۱۸۳ هزار تن در سال ۱۳۹۹ و بیش از ۱۵۰ شناور با ظرفیت یک میلیون تن در سال‌های ۱۳۵۴-۱۳۵۳)، طی سال‌های اخیر با افت بی‌سابقه مواجه شده که همراه با بهره‌برداری ناکارآمد، جایگاه اقتصادی آبادان را در زنجیره تجارت دریایی به مخاطره انداخته است.

۴. آلودگی و اثرات زیست‌محیطی: ورود فاضلاب‌های شهری و کشاورزی به رودخانه‌های کارون و اروند، کاهش خودپالایی رودخانه‌ها و رسوب‌گذاری شدید، اکوسیستم‌های آبی و کشاورزی را تهدید کرده و هزینه‌های لایروبی را افزایش داده است.

نیشکر از ۲۵ هزار هکتار در سال ۱۳۶۲ به بیش از ۱۰۰ هزار هکتار در ۱۴۰۲)، توسعه مزارع پرورش آبزیان و بهره‌برداری از سد گتوند، بر کیفیت آب پایین دست به شدت اثر منفی گذاشته و پایداری فعالیت‌های کشاورزی آبادان را در معرض تهدید جدی قرار داده است.

۲. کارایی بسیار پایین زیرساخت‌های آبیاری و زهکشی: طراحی معیوب شبکه‌های آبیاری و زهکشی، مکان‌یابی نادرست ایستگاه‌های پمپاژ و تکیه بر کانال‌های خاکی با اتلاف آب بالا، بهره‌وری کشاورزی آبادان را کاهش داده و مشکلات غرقابی و رسوب‌گذاری را تشدید کرده است. این ناکارآمدی‌ها، دسترسی عادلانه به آب را مختل کرده است.

۵. تهدید معیشت و مهاجرت اجباری: کاهش تولید کشاورزی، تخریب نخلستان‌ها و افت صید ماهی، معیشت کشاورزان و صیادان را به خطر انداخته و مهاجرت اجباری به شهرهای بزرگ را تشدید کرده است.

### ظرفیت‌ها و فرصت‌ها

۱. موقعیت جغرافیایی استراتژیک: نزدیکی به خلیج فارس، عراق و کویت و دسترسی به آبراه اروندرود، آبادان را به دروازه‌های بالقوه برای صادرات محصولات

کشاورزی تبدیل کرده است.

۲. وجود منطقه آزاد اروند: تسهیل فرایندهای تجاری، کاهش بوروکراسی گمرکی و جذب سرمایه‌گذاری، پتانسیل ایجاد کریدور صادراتی کشاورزی را تقویت می‌کند.

۳. تولیدات کشاورزی و شیلاتی: آبادان با تولید محصولات باکیفیت نظیر حلوا ماهیان، خرما و پیاز، از ظرفیت بالایی برای نفوذ در بازارهای منطقه‌ای، به‌ویژه عراق، کویت و کشورهای حوزه خلیج فارس برخوردار است.

۴. ظرفیت‌های گردشگری: موقعیت استراتژیک آبادان و میراث غنی باغ‌های نخل خرما، ظرفیت بالایی برای توسعه گردشگری کشاورزی ایجاد کرده است. طراحی مدارهای بازدید از نخلستان‌ها، کارگاه‌های فراوری خرما و جشنواره‌های برداشت، همراه با اقامتگاه‌های بوم‌گردی (چادرهای مزیف)، می‌تواند گردشگران داخلی و منطقه‌ای را جذب کرده و درآمد مکملی برای کشاورزان فراهم آورد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین توصیه برای کمک به پیشرفت شهرستان آبادان و رهایی ساکنان آن از فقر و بیکاری، شکوفاسازی ظرفیت‌ها و مزیت‌های نسبی شهرستان آبادان به‌ویژه در حوزه کشاورزی است که این شهرستان را می‌تواند به هاب صادراتی کشاورزی کشور تبدیل کند. توسعه ابزارهای سیاستی نوین نظیر کریدورهای کشاورزی و مناطق ویژه اقتصادی کشاورزی محور نیز می‌تواند نقش مهمی در تحول ساختار تولیدی و صنعتی این منطقه ایفا کند.

استقرار مراکز رشد و شتاب‌دهی کشاورزی با رویکرد کارآفرینی اجتماعی و مدیریت جهادی در ترکیب با کریدور کشاورزی در شهرستان آبادان هم می‌تواند به شناسایی ایده‌های نوین کسب‌وکار در بخش کشاورزی و نواحی روستایی با توجه به قابلیت‌ها و محدودیت‌های آبادان و ارائه خدمات تسهیلگری توسعه کسب‌وکار کمک کند و همچنین برای اینکه جامعه محلی در حاشیه مسیر توسعه قرار نگیرند، می‌تواند به توانمندسازی جامعه محلی، آنها را در نقش‌آفرینی و انتفاع از شکوفاسازی قابلیت‌ها و فرصت‌های اقتصادی کمک کند.

علاوه بر این، به‌منظور رفع برخی چالش‌های مهم شهرستان آبادان، در ادامه به تفکیک راهکارهای سیاستی، تقنینی و نظارتی بیان می‌شود.

### راهکارهای سیاستی

۱. احیا و توسعه نظام‌های کشاورزی بومی آبادان و توسعه هدفمند کشت محصولات کم‌آب‌بر و مقاوم به شوری با رویکرد تکمیل زنجیره ارزش.

۲. رفع چالش‌های ناشی از توسعه نامتوازن کشاورزی بالادست از طریق اختصاص بخشی از اراضی واحدهای کشت و صنعت به کشت‌های کم‌آب‌بر و نیز استقرار نظام مدیریت یکپارچه زهاب کشاورزی، در واحدهای مذکور در راستای کاهش شوری و استفاده مجدد از زهاب و در نتیجه، کاهش برداشت آب.

۳. افزایش رهاسازی آب به رودخانه بهمنشیر توسط سازمان آب و برق خوزستان.

۴. بهبود سیستم‌های آبیاری و زهکشی، از طریق طراحی و جابه‌جایی ایستگاه‌های پمپاژ حیاتی به مناطق بالادست که کمتر تحت تأثیر نفوذ آب دریا قرار بگیرند.

۵. گسترش واحدهای پمپاژ سیار موقت به‌عنوان راهکار موقت در دوره‌های کم‌آبی.

۶. جایگزینی کانال اصلی خاکی ۶۳ کیلومتری با کانال بتنی برای کاهش اتلاف آب و رسوب‌گذاری، احیای نهرهای سنتی منتهی به اروند، نصب شیرهای کنترل جریان و سیستم‌های توزیع آب خودکار و استفاده از فناوری‌های آبیاری کم‌مصرف.

۷. استقرار سامانه‌های پایش برداشت آب در

بالادست با مشارکت تشکل‌های کشاورزی محلی برای جلوگیری از تخطی و تضمین توزیع عادلانه.

۸. تدوین و اجرای برنامه‌های تنوع‌بخشی معیشتی به‌ویژه توسعه زنجیره‌های ارزش خرما، کشت و فراوری گیاهان دارویی، توسعه پرورش آبزیان متحمل به شوری و ایجاد مدارهای گردشگری کشاورزی با هدف اشتغال‌زایی و کاهش مهاجرت.

۹. اختصاص بخشی از درآمدهای واحدهای کشت و صنعت بالادست مشرف به شهرستان آبادان در قالب مسئولیت‌پذیری اجتماعی به احیای زیرساخت‌های آبیاری و زهکشی و کشاورزی آبادان.

### راهکارهای تقنینی

۱. اجباری کردن تصفیه فاضلاب‌های شهری و کشاورزی قبل از ورود به رودخانه‌ها و تخصیص بودجه برای احداث تصفیه‌خانه‌ها.

۲. اختصاص بخشی از منابع دهیاری‌ها از محل عوارض و مالیات موضوع بند «ب» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده به توسعه اشتغال روستایی در قالب سهام‌دهیاری‌ها از طرح‌های مربوطه.

### راهکارهای نظارتی

اجرای ماده (۴۴) قانون توزیع عادلانه آب برای جبران خسارت کشاورزان پایین‌دست و تضمین حقیقه‌های زیست‌محیطی و کشاورزی آبادان از طریق نظارت بر تخصیص آب

# مقایسه هزینه تولید برق از منابع مختلف (به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های تعیین سبد بهینه تولید برق)

DOI: [10.22034/report..mrc.2025.1404.32.9.21159](https://doi.org/10.22034/report..mrc.2025.1404.32.9.21159)



## بیان / شرح مسئله

در این گزارش، از میان تمامی مؤلفه‌های مؤثر در طراحی سبد بهینه، صرفاً جنبه اقتصادی آن مورد مطالعه قرار گرفته است. یکی از متداول‌ترین معیارها برای سنجش این مؤلفه، شاخص هزینه تراز شده تولید برق (LCOE) است. این شاخص، هزینه متوسط تولید هر واحد کیلووات ساعت برق را در طول عمر مفید هر نیروگاه نشان می‌دهد.

به‌عنوان گزینه‌های اصلی انتخاب شوند. در این شرایط، در صورت عدم توجه کافی به محدودیت‌ها و ویژگی‌های فنی شبکه، احداث گسترده این نیروگاه‌ها می‌تواند به کاهش پایداری و قابلیت اطمینان سیستم برق منجر شود. لذا توسعه نیروگاه‌هایی با تولید پایدار برق، مانند نیروگاه‌های هسته‌ای، در کنار نیروگاه‌های تجدیدپذیر نقش مهمی در پایداری شبکه برق کشور خواهد داشت.

تعیین سهم بهینه حامل‌های انرژی در سبد تولید برق کشور، مستلزم در نظر گرفتن جنبه‌های گوناگون از جمله مزیت‌های راهبردی، امنیت انرژی، اقتصادی، فنی و زیست‌محیطی است. تمرکز صرف بر یک جنبه خاص، می‌تواند منجر به اتخاذ تصمیم‌های نامطلوب و ناپایدار شود. برای مثال، اگر تنها معیار اقتصادی در نظر گرفته شود، ممکن است نیروگاه‌های خورشیدی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نیروگاه‌های بادی نیز ۴/۲ سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده می‌شود که بیش از ۷۳ درصد از این هزینه به سرمایه‌گذاری اولیه اختصاص دارد. متوسط هزینه تراز شده تولید برق در نیروگاه‌های سیکل ترکیبی تحت سه سناریوی قیمتی مختلف سوخت بررسی شده است. در قیمت فعلی سوخت تحویلی به نیروگاه‌ها هزینه تراز شده تولید برق ۱/۷ سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده می‌شود که هزینه سرمایه‌گذاری اولیه با سهم ۵۴ درصدی، بیشترین سهم را در میان هزینه‌ها دارد. با اعمال قیمت سوخت

و هزینه‌های عملیاتی ثابت و متغیر وابسته است. در این مطالعه، داده‌های مرتبط با هزینه سرمایه، هزینه‌های عملیاتی، قیمت سوخت، ضریب بهره‌برداری و راندمان نیروگاه‌ها از منابع معتبر داخلی و بین‌المللی گردآوری و با وزن‌دهی مناسب، استانداردسازی شده است. براساس یافته‌های گزارش حاضر، متوسط هزینه تراز شده تولید برق در نیروگاه‌های خورشیدی ۲/۴ سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده می‌شود که بیش از ۷۸ درصد از این هزینه به سرمایه‌گذاری اولیه اختصاص دارد. متوسط هزینه تراز شده تولید برق در

براساس گزارش‌های مراجع بین‌المللی، هزینه تراز شده تولید برق در نیروگاه‌های تجدیدپذیر در مقایسه با نیروگاه‌هایی نظیر زغال سنگ سوز و گازی کمتر است. این اختلاف هزینه عمدتاً حاصل دو عامل کلیدی کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه در فناوری‌های تجدیدپذیر طی دهه اخیر و استقلال نیروگاه‌های تجدیدپذیر از نوسانات قیمت حامل‌های انرژی است. محاسبه شاخص هزینه تراز شده تولید برق به داده‌های کلیدی مانند هزینه سرمایه‌گذاری اولیه، عمر نیروگاه، قیمت سوخت، نرخ تنزیل

معادل حداکثر تعرفه داخلی گاز، هزینه تراز شده تولید برق ۳/۵ سنت دلار بر کیلووات ساعت برآورده می شود. با فرض قیمت سوخت معادل نرخ صادراتی نیز هزینه تراز شده تولید برق معادل ۸/۱ سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده می شود و حدود ۸۰ درصد از هزینه کل تولید به سوخت مرتبط است.

هزینه تمام شده تولید برق در نیروگاه های گازی نیز تحت سه سناریوی متفاوت قیمت گذاری سوخت تحلیل شده است. با قیمت کنونی سوخت تحویلی به نیروگاه های گازی، هزینه تولید برق معادل ۲/۲ سنت دلار بر کیلووات ساعت برآورد شده است که در آن سهم سرمایه گذاری اولیه با ۵۲ درصد از کل هزینه ها

را به خود اختصاص می دهد. با فرض حداکثر تعرفه داخلی گاز به عنوان نرخ سوخت، هزینه تولید برق به ۴/۸ سنت دلار بر کیلووات ساعت افزایش می یابد. با فرض قیمت سوخت معادل نرخ صادراتی، هزینه تولید برق نیروگاه های گازی ۱۱/۴ سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده شده است. در این حالت، ۸۲ درصد از کل هزینه های تولید برق به سوخت مرتبط است. هزینه تراز شده تولید برق در نیروگاه های هسته ای معادل ۷/۱ سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده می شود که هزینه سرمایه گذاری اولیه تقریباً ۷۶ درصد از کل هزینه ها را شامل می شود. هزینه تراز شده تولید هر کیلووات ساعت برق در نیروگاه های زغال سنگ سوز نیز ۷/۲

سنت دلار بر کیلووات ساعت تخمین زده می شود و بیش از ۵۲ درصد از این هزینه به سرمایه گذاری اولیه اختصاص می یابد.

بر اساس نتایج به دست آمده، نیروگاه های سیکل ترکیبی و گازی با قیمت فعلی سوخت تحویلی به نیروگاه ها (یارانه ای) و همچنین نیروگاه های خورشیدی، کمترین هزینه تمام شده تولید برق را دارند. در رده های بعدی، نیروگاه های بادی، سیکل ترکیبی و گازی با حداکثر تعرفه داخلی گاز قرار دارند. هزینه تولید برق در نیروگاه های هسته ای و زغال سنگ سوز هم در سطح متوسطی قرار دارد. نیروگاه های سیکل ترکیبی و گازی با قیمت صادراتی سوخت، بیشترین هزینه تراز شده تولید برق را دارند.

جدول ۱. خلاصه هزینه تراز شده تولید برق از نیروگاه های مختلف

هزینه تراز شده تولید برق (سنت بر کیلووات ساعت)			نیروگاه
بدبینانه	واقع بینانه	خوش بینانه	
۳۰/۴	۳۸/۲	۳۶/۱	خورشیدی
۵۲/۶	۱۷/۴	۹۶/۲	بادی
۸۵/۱۱	۰۵/۷	۱۳/۴	هسته ای
۹۸/۱۱	۱۹/۷	۳۹/۴	زغال سنگ سوز
۱۹/۳	۱۷/۲	۴۹/۱	گازی (سوخت با قیمت فعلی)
۸۱/۵	۷۸/۴	۱۰/۴	گازی (قیمت سوخت با حداکثر تعرفه داخلی گاز)
۴۳/۱۲	۴۰/۱۱	۷۲/۱۰	گازی (سوخت با قیمت صادراتی)
۵۳/۲	۷۲/۱	۱۹/۱	سیکل ترکیبی (سوخت با قیمت فعلی)
۳۴/۴	۵۳/۳	۳	سیکل ترکیبی (قیمت سوخت با حداکثر تعرفه داخلی گاز)
۹۲/۸	۱۱/۸	۵۷/۷	سیکل ترکیبی (سوخت با قیمت صادراتی)

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تخصیص سوخت یارانه ای به نیروگاه های حرارتی، قیمت تولید برق در این نیروگاه ها را به صورت کاذب کاهش داده است. به طوری که در شرایط فعلی، امکان رقابت سایر نیروگاه ها با نیروگاه های حرارتی وجود ندارد. این مسئله باعث وابستگی شدید تولید برق کشور به گاز طبیعی و بروز چالش در امنیت تأمین برق کشور شده است. در صورت اجرای ماده (۱۰) قانون مانع زدایی از توسعه صنعت

برق، قیمت گذاری انرژی به تدریج در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق حذف، و تمام یارانه ها به انتهای زنجیره و قبل از عرضه به مصرف کننده منتقل می شود. با این رویکرد، تولید برق از منابع مختلف انرژی در کشور به حالت رقابتی خواهد رسید. گفتنی است که برنامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۰۹ توسط هیئت وزیران تصویب شده، اما هنوز به مرحله اجرا نرسیده

است.

با توجه به مزایای اقتصادی صرفه جویی در مصرف گاز و فرآورده های نفتی و همچنین برای اقتصادی شدن فعالیت سایر نیروگاه ها، پیشنهاد می شود از سازوکار بازار بهینه سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت برای ارائه گواهی صرفه جویی سوخت به نیروگاه های غیر حرارتی استفاده شود.



DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.20413](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.20413)

### بیان / شرح مسئله

بین سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۳، کانادا در حال گذار از اقتصاد مبتنی بر کشاورزی و منابع طبیعی به اقتصاد صنعتی بود. سیاست ملی، که در سال ۱۸۷۹ معرفی شد، با افزایش تعرفه‌های گمرکی بر کالاهای وارداتی سعی داشت از صنایع داخلی حمایت کند. این دوره همچنین شاهد رشد جمعیت، توسعه راه‌آهن و تشویق مهاجرت به کانادا بود که همه اینها بر اقتصاد تأثیر گذاشتند.

جمعیت کانادا در این دوره به‌طور مداوم افزایش یافت. از ۱٫۶ درصد رشد سالیانه در دهه ۱۸۷۰ شروع شد و به ۲٫۶ درصد در دهه ۱۹۰۰ رسید. این رشد در سال‌های ۱۸۹۶ تا ۱۹۱۳ با ۲٫۳ درصد و برای کل دوره ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۳ با ۱٫۷ درصد ادامه داشت. افزایش جمعیت نشان‌دهنده مهاجرت و زادوولد بیشتر بود که نیروی کار بیشتری برای اقتصاد در حال رشد فراهم کرد.

تولید ناخالص داخلی کانادا نیز در این دوره رشد خوبی داشت. در دهه ۱۸۷۰ رشد سالیانه ۱٫۹ درصد بود که در دهه ۱۸۸۰ به ۳٫۶ درصد و در دهه ۱۹۰۰ به ۵٫۸ درصد رسید. حتی در سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۸۷۸،

می‌شد. در حالی که ایالات متحده از سال ۱۸۵۹ تا سال ۱۸۷۰ تعرفه‌های خود را از ۱۵ درصد به ۴۵ درصد افزایش داد، کانادا تحت فشارهای سیاسی داخلی، به ویژه از سوی استان‌های دریایی، که به درآمدهای گمرکی وابسته بودند، تعرفه‌های خود را در سطح ۱۵ درصد نگاه داشت. در سال ۱۸۷۴، دولت لیبرال الکساندر مک‌نزی تعرفه‌ها را به ۱۷٫۵ درصد افزایش داد، اما این افزایش عمدتاً برای جبران کسری بودجه بود و هدف اصلی آن حمایت از تولید داخلی نبود.

با شروع رکود جهانی از سال ۱۸۷۳، اقتصاد کانادا به شدت ضربه خورد. قیمت‌های صادراتی حدود ۲۰ درصد کاهش یافت و صادرات چوب و محصولات کشاورزی، که بخش مهمی از اقتصاد این کشور را تشکیل می‌داد، تا سال ۱۸۷۶ به نصف رسید. در این شرایط بحرانی، حزب محافظه‌کار به رهبری جان ای. مک‌دونالد در سال ۱۸۷۸ با وعده حمایت از تولیدکنندگان داخلی به قدرت رسید. سیاست ملی، که در سال ۱۸۷۹ معرفی شد، تعرفه‌های ۲۰ تا ۳۵ درصد را بر کالاهای تولیدی وضع کرد؛ در حالی که مواد خام و کالاهای نیمه‌ساخته از تعرفه معاف

که قبل از سیاست ملی بود، رشد ۱ درصد بود، اما در سال‌های ۱۸۷۹ تا ۱۸۹۵ با ۳٫۴ درصد و ۱۸۹۶ تا ۱۹۱۳ با ۵٫۸ درصد بهبود یافت. بررسی کل دوره مورد نظر در گزارش حاضر، یعنی سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۳، رشد متوسط ۴ درصدی را نشان می‌دهد. در این دوره ارزش افزوده تولیدات صنعتی، که نشان‌دهنده میزان تولید در کارخانه‌ها و کارگاه‌هاست، رشد قابل توجهی داشت. در دهه ۱۸۷۰ رشد سالیانه ۱٫۷ درصد بود که در دهه ۱۸۸۰ به ۵٫۴ درصد و در دهه ۱۹۰۰ به ۵٫۹ درصد رسید. ارزش افزوده صنعتی سرانه، که نشان‌دهنده سهم هر نفر از تولید صنعتی است، نیز روند مثبتی داشت. در دهه ۱۸۷۰ رشد ۰٫۱ درصد بود که در دهه ۱۸۸۰ به ۴٫۲ درصد و در دهه ۱۹۰۰ به ۳٫۳ درصد رسید. کل دوره، یعنی سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۳، رشد متوسط ۲٫۲ درصدی را نشان می‌دهد که این یعنی هر نفر مشارکت بیشتری در تولید صنعتی داشته است. این رشد به سیاست ملی نسبت داده می‌شود که محور اصلی بحث این گزارش است.

کانادا تا پیش از سال ۱۸۷۹ به عنوان کشوری با تعرفه‌های پایین شناخته

شدند. این سیاست با هدف جایگزینی واردات و حمایت از صنایع نوپا طراحی شده بود. ایده اصلی این بود که دولت با وضع مالیات بر رقبای خارجی به تولیدکنندگان داخلی زمان و فضا بدهد تا به مقیاس اقتصادی و بهره‌وری لازم برسند و در نهایت آنها را قادر به رقابت در بازارهای جهانی کند. منطق عقلایی و درست این سیاست ملی و صنعتی «زمانمندی» آن بود تا مبادا این سیاست به ابزاری برای رانت‌جویی دائمی تبدیل شود.

سیاست ملی کانادا (سال‌های ۱۸۹۵-۱۸۷۹) نمونه‌ای برجسته از حمایت‌گرایی از طریق حمایت هدفمند از صنایع نوپا بود که با هدف تقویت بخش تولید داخلی در اقتصادی عمدتاً کشاورزی و وابسته به منابع طراحی شد. در ادامه، تحلیلی مختصر از نحوه عملکرد آن ارائه می‌شود:

■ **تعرفه‌های بالا:** این سیاست تحت رهبری نخست‌وزیر جان ای. مک‌دونالد،

تعرفه‌های بالایی (مانند ۲۰-۳۵ درصد بر کالاهای تولیدی) وضع کرد تا صنایع کانادایی را از رقابت خارجی، به ویژه ایالات متحده، محافظت کند. این امر جایگزینی واردات را با گران‌تر کردن کالاهای خارجی تشویق کرد. این سیاست دو نتیجه مؤثر داشت: اول با قرار دادن بازار داخلی کانادا در اختیار صنایع داخلی موجب بهره‌مندی این صنایع از صرفه‌های مقیاس درون‌بنگامی شد و این فرصت فراهم آمد تا آنها به مقیاس برسند و در منحنی یادگیری پایین بیایند؛ دوم با تشویق مهاجرت صنایع آمریکایی به بازار کانادا، توانست صرفه‌های مقیاس بین‌بنگامی را نیز از طریق ایجاد تمرکز و توسعه خوشه‌های صنعتی ایجاد کند.

■ **صنایع هدفمند:** این سیاست به طور انتخابی محصولاتی مانند کاغذسازی، محصولات توتون و تنباکو و همین‌طور ابزارآلات و آهن و فولاد را، که

جایگزین‌های داخلی نزدیک داشتند، هدف قرار داد تا رشد سریع تولید و بهره‌وری را ترویج دهد.

■ **الزامات محتوای داخلی:** کانادا از پیش‌گامان الزامات «محتوای ساخت داخلی» بود. شرکت‌های اتومبیل‌سازی در سال ۱۹۲۶ موظف شدند بخشی از محتوای کالاهای و قطعات خودرو را داخل کشور تولید کنند که این امر موجب تقویت تولید داخلی شد.<sup>۱</sup> اینک یک سیاست از نظر کمی و کیفی با کمترین هزینه به هدف خود برسد، بیش از این اهمیت دارد که حتی محتوای آن سیاست چیست؛ در مورد کانادا جدا از بحث در مورد ماهیت سیاست صنعتی آن کشور، نتایج این سیاست‌ها بود که اهمیت قابل توجهی داشت. اینجا خلاصه‌ای از یافته‌ها، که نشان‌دهنده نتایج این سیاست‌های صنعتی است، به این شرح ارائه می‌شود:

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ **رشد صنعتی:** سیاست ملی زمینه‌ساز رشد قابل توجهی در بخش تولید صنعتی کانادا از نظر کمی و کیفی شد. این سیاست با محافظت از صنایع نوپا، به شرکت‌ها اجازه داد به مقیاس اقتصادی برسند که این امر به افزایش تولید و بهره‌وری انجامید. برای مثال، این سیاست نه فقط مقیاس درون‌بنگامی، بلکه با تشویق شرکت‌های صنعتی آمریکایی به انتقال تولید به داخل دیوار تعرفه‌ای کانادا مقیاس بین‌بنگامی نیز ایجاد کرد.

■ **تغییرات تکنولوژیک:** در نتیجه تعرفه‌ها، در صنعت آهن و فولاد تحولات بزرگی در حیطه استفاده از ابزارهای جدید تولید رخ داد.

■ **تنوع اقتصادی:** این سیاست، وابستگی کانادا به صادرات محصولات اولیه (مانند چوب و گندم) را با تقویت پایه تولیدی داخلی کاهش داد.

■ **هزینه رفاهی ناچیز:** نتایج مطالعات نشان می‌دهند که تعرفه‌ها با بهبود شرایط

تجارت داخلی و درآمدهای دولتی، هزینه‌های رفاهی نسبتاً کمی برای مصرف‌کنندگان به همراه داشت و پس از آن قیمت کالاهای محافظت‌شده اغلب با افزایش کارایی کاهش یافت.

■ **فرصت‌های صادراتی:** اگرچه صنایع محافظت‌شده عمدتاً بازار داخلی را تأمین می‌کردند، این سیاست از دسترسی کانادا به بازار آزاد بریتانیا بهره‌مند شد. بعدها برخی از این صنایع در صادرات به بازارهای جهانی نیز موفق بودند.

۱. در دهه ۱۹۲۰، صنعت خودروسازی کانادا رونق گرفت و طبق گزارش Canadian Auto Dealer به دومین تولیدکننده بزرگ خودرو در جهان تبدیل شد. در حالی که بسیاری از خودروها مدل‌های آمریکایی بودند که تحت لیسانس یا با استفاده از قطعات آمریکایی ساخته می‌شدند، کانادا شاهد ظهور برندهای داخلی مانند Gray-Dort، London Six و Brooks Steamer نیز بود. این دهه به دهه افزایش مالکیت خودرو، به دلیل رونق اقتصادی و کاهش قیمت خودرو معروف است.

# توسعه نوآوری باز از مسیر سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی:

## معرفی و بررسی چالش‌ها

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21170](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21170)



### بیان / شرح مسئله

توسعه نوآوری یکی از گزینه‌های پیش‌روی کشورها برای دستیابی به رشد اقتصادی است. نوآوری در تعریف ساده به معنای خلق ارزش افزوده و ثروت از دانش است. یکی از مشتریان نوآوری در جهان، بنگاه‌های اقتصادی و شرکت‌های بزرگ‌اند که در پی افزایش سودآوری و کاهش هزینه‌های خود هستند. در سال‌های اخیر، گونه جدیدی از نوآوری به نام نوآوری باز شکل گرفته که منجر به تحولات قابل ملاحظه‌ای در حوزه جذب و به‌کارگیری نوآوری شده است. در نوآوری باز به جای واحدهای تحقیق و توسعه داخلی بنگاه‌های اقتصادی، تمرکز اصلی روی واحدها و گروه‌های نوپای بیرونی است تا از مسیر آنها بتوان به محصولات و شیوه‌های مبتنی بر دانش جدید دست یافت. واحدهای نوپا، تیم‌های

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قوانین و مقررات راجع به سرمایه‌گذاری جسورانه و سرمایه‌گذاری شرکتی  
■ زیرساخت قانونی برای توسعه سرمایه‌گذاری‌های جسورانه در کشور از سال ۱۳۷۹ به واسطه «ماده (۱۰۰) قانون برنامه سوم توسعه» و «ماده (۴۵) قانون برنامه چهارم

شرکت‌های نوپا به اهداف مالی و راهبردی دست می‌یابند. این سرمایه‌گذاری‌ها از طریق سه مدل (سرمایه‌گذاری مستقیم، صندوق داخلی و صندوق خارجی) با توجه به ساختار، اهداف و نقش متخصصان انجام می‌شوند و انتخاب مدل مناسب به درک صحیح از صنعت و استراتژی‌های شرکت وابسته است. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که توسعه سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی در کشور، نیازمند شناخت دقیق از مفهوم و فرایندهای این فعالیت، آشنایی با فعالان و مسیرهای سرمایه‌گذاری جسورانه در کشور و بررسی چالش‌های بهره‌برداری از این ابزار در شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی بزرگ است. در پژوهش پیش‌رو تلاش شده است به این محورها پرداخته شود.

کوچک و فناوری‌اند که به‌طور معمول محصول نهایی آنها بخشی از زنجیره ارزش بنگاه‌های اقتصادی است. ارتباط شرکت‌های بزرگ با واحدهای نوپا، که به صورت سرمایه‌گذاری روی فناوری و تیم‌های واحد نوپا صورت می‌پذیرد، سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی نام دارد. به‌طور کلی سرمایه‌گذاری جسورانه (VC)، نوعی تأمین مالی سهام خصوصی برای شرکت‌های نوپا با پتانسیل رشد بالاست که در مراحل مختلف رشد توسط سرمایه‌گذاران تأمین می‌شود و هدفش کسب بازدهی از طریق فروش سهام در مراحل بعدی است. سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی (CVC) ترکیبی از نوآوری باز و سرمایه‌گذاری جسورانه است که در آن، شرکت‌های بزرگ با خرید سهام اقلیت در

توسعه» در حمایت از تشکیل صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی و سپس «ماده (۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴ فراهم شد. صندوق نوآوری و شکوفایی می‌تواند بخشی از سرمایه خود را در اختیار صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی قرار دهد تا آنها بتوانند از

محل این سرمایه در ارائه تسهیلات، صدور ضمانت‌نامه و نیز سرمایه‌گذاری جسورانه استفاده کنند.

■ همچنین در قانون جهش دانش بنیان (مصوب ۱۴۰۱)، بند «ت» ماده (۱۱)، سرمایه‌گذاری برخی از شرکت‌ها پذیرفته شده در بورس تهران، بازار اول و دوم بورس

و شرکت‌های دارای سرمایه‌گذاری ثابتی یک‌سی‌ام سرمایه‌صندوق نوآوری و شکوفایی)، امکان استفاده از اعتبار مالیاتی تا سقف ۳۰ درصد در شرکت‌های دانش‌بنیان یا سرمایه‌گذاری غیرمستقیم منجر به تولید محصولات فناورانه و دانش‌بنیان از طریق تأسیس صندوق‌های پژوهش و فناوری را فراهم کرده است. سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها با هدف کسب اعتبار مالیاتی در راستای انجام سرمایه‌گذاری جسورانه است.

وجود این زیرساخت‌های قانونی، بستر را برای تصویب دستورالعمل تأسیس و نحوه فعالیت صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی سرمایه‌گذاری خطرپذیر شرکتی فراهم کرد که در اواخر سال ۱۴۰۱ به تصویب شورای راهبری فناوری‌ها و تولیدات دانش‌بنیان رسیده است.

### وضعیت سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی در کشور

طبق ادعای انجمن سرمایه‌گذاری خطرپذیر ایران، بالغ بر ۷۵ شرکت و همچنین صندوق سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی در کشور وجود دارند. حجم سرمایه‌گذاری جسورانه در کشور در سال ۱۴۰۲ بیش از ۳,۲۰۰ میلیارد تومان بوده است. سرمایه‌گذاری خطرپذیر در ایران در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ حدود ۲۰۰ درصد رشد داشته و طی سه سال گذشته نیز با رشد سالیانه ۲۰ درصدی همراه بوده که نشانگر موج روبه‌رشد این نوع از

سرمایه‌گذاری در کشور است.

تا قبل از قانون جهش تولید دانش‌بنیان، چهار صندوق سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی تأسیس شده بودند که با اجرایی شدن قانون از سال ۱۴۰۱، روند رشد سریعی یافتند. در سه سال گذشته از اجرای قانون، ۱۸ مجوز تأسیس صندوق پژوهش و فناوری جسورانه شرکتی با جمع سرمایه‌گذاری حدود ۴۲۵۰ میلیارد تومان صادر شده که ۹ مورد از آنها مجوز فعالیت خود را نیز دریافت کرده‌اند. از میان این ۲۲ صندوق، ۱۴ صندوق به تنهایی در سال ۱۴۰۲ مجوز تأسیس خود را دریافت کرده‌اند.

### چالش‌های مربوط به سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی در کشور

براساس پیاده‌سازی و تحلیل محتوای مصاحبه‌های انجام شده، چالش‌ها و موانع توسعه سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی در کشور از منظر نهادی به این شرح دسته‌بندی شده‌اند.

#### از منظر شرکت‌های بزرگ:

- ناتوانی در حفظ نیروی انسانی توسعه‌یافته؛
- شناسایی و انتخاب واحدهای نوپای توانمند؛
- ارزش‌گذاری؛
- تفاوت راهبرد شرکت بزرگ و چشم‌انداز واحد نوپا؛
- ترجیح حفظ کنترل (استخدام به جای شراکت)؛
- نبود شناخت کافی بازیگران تأمین مالی در زیست‌بوم؛

- درک از نوآوری و کارکرد و ماهیت آنها؛
- عدم شکل‌گیری همکاری به دلیل تفاوت در ماهیت؛

تصمیم‌گیری و انتخاب استراتژیک در هیئت‌مدیره؛

- رقابت با واحد تحقیق و توسعه در شرکت؛
- نبود راهبرد جامع جذب نوآوری؛
- متناسب نبودن منافع و پاداش مدیر واحد سرمایه‌گذاری؛

پایین بودن سرعت و جسارت در تصمیم‌گیری؛

ناتوانی در بهره‌مندی از انتخاب واحدهای توانمند.

#### از منظر واحدهای نوپا

نداشتن متخصصان مدیریتی و مدل کسب‌وکار؛

نبود راهبرد مشخص در جذب سرمایه؛

تمایل به حفظ استقلال؛

ترس از دست دادن حقوق مالکیت فکری.

#### از منظر زیرساخت‌های قانونی و مقرراتی

نبود انعطاف در اساسنامه ثبت شرکت‌های تجاری؛

نبود ساختارهای حمایت از مالکیت حقوقی سرمایه‌گذاری فراتر از قرارداد؛

چالش‌های خروج منابع مالی و طی نشدن چرخه کامل سرمایه‌گذاری؛

چالش‌های اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان در موضوع سرمایه‌گذاری جسورانه شرکتی.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

### فعال کردن ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری جسورانه در شرکت‌های بزرگ

- ایجاد سازوکار به کارگیری افراد خبره در نظام تأسیس صندوق‌های جسورانه شرکتی؛
- حمایت از توسعه هم‌زمان تمام ابزارهای توسعه نوآوری باز در شرکت‌های بزرگ؛
- توسعه ظرفیت‌های هم‌سرمایه‌گذاری شرکت‌های بزرگ و صندوق‌های باسابقه حوزه سرمایه‌گذاری جسورانه؛
- ایجاد ساختار ارزیابی و حمایت از مدیران

حاکمیتی با عملکرد جسورانه.

### تقویت ظرفیت جذب منابع جسورانه در واحدهای نوپا

- ایجاد مقدمات طی مسیر رشد با همراهی مشاوران خبره؛
- تقویت نظام‌های مالکیت فکری در قوانین؛
- ایجاد سازوکار ارزش‌گذاری داری‌های نامحسوس.
- توسعه بسترهای سرمایه‌گذاری جسورانه در حاکمیت

بهبود دستورالعمل و اساسنامه نمونه

صندوق‌های پژوهش و فناوری CVC؛

فعال کردن ظرفیت بند «ت» ماده (۱۱) قانون جهش تولید دانش‌بنیان؛

ایجاد سازوکار و تسهیل عرضه اولیه واحدهای نوپا در بورس؛

تأسیس نهاد واسط و سازوکار متناسب برای حسابرسی واحدهای نوپا؛

ایجاد ساختار قضایی ویژه برای حل اختلافات.

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه اختیار دولت در تغییر ساعت رسمی کشور و تغییر

ساعات کاری کارمندان دولت»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21175](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21175)



### مسئله اصلی

تغییر ساعت رسمی کشور، به عنوان یک سیاست کلان مبتنی بر مهندسی زمان، با هدف بهینه‌سازی مصرف انرژی و هماهنگی با الگوهای طبیعی نور روز، از سال ۱۳۵۶ تاکنون در دستور کار دولت بوده و در این مسیر با فراز و نشیب‌های تاریخی زیادی نیز همراه بوده است. با توجه به شدت گرفتن ناترازی برق در سال‌های اخیر و با توجه به این موضوع که تغییر ساعت رسمی کشور بر کاهش مصرف برق و جابه‌جایی توان مورد نیاز تأثیرگذار است، لایحه تغییر ساعت رسمی کشور و تغییر ساعات کاری کارمندان دولت تقدیم مجلس شد.



## نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

نقطه قوت اصلی ماده (۱) این لایحه، اثرگذاری بر کاهش مصرف انرژی برق در کل فصول گرم به میزان تقریبی ۱,۳۷۰ میلیون کیلووات ساعت و کاهش حداکثر تقاضای برق در زمان اوج مصرف به میزان ۱,۰۰۰ مگاوات است. علاوه بر این، از منظر فرهنگ عمومی و سبک زندگی، تغییر ساعت رسمی کشور تأثیرات مستقیم و مثبتی بر برنامه‌های عبادی، خانوادگی، آموزشی و اجتماعی افراد دارد. چراکه موجب می‌شود برنامه‌های روزمره مردم با ساختار زمانی طبیعی مبتنی بر طلوع و غروب خورشید تنظیم شود. همچنین با توجه به اینکه دولت در حال حاضر به دلیل ناترازی برق در فصول گرم، ساعات کاری کارمندان دولت را تغییر می‌دهد که

موجب بروز مشکلات و ناهماهنگی‌هایی در سطح جامعه و خانواده شده است، تغییر ساعت رسمی کشور در مقایسه با تغییر ساعت کاری کارمندان، رویکرد بهتری محسوب می‌شود. تنها نقطه ضعف این رویکرد این است که منجر به اختلال در ساعت زیستی بدن، به ویژه در فصل بهار می‌شود که به نوبه خود موجب کاهش کیفیت و مدت خواب خواهد شد. افزون بر این، مطالعات انجام شده به افزایش کوتاه مدت (یک الی دو هفته پس از تغییر ساعت) بروز برخی مشکلات مغزی و همچنین افزایش احتمال بروز علائم افسردگی، به ویژه پس از گذار به ساعت تابستانی در فصل بهار اشاره دارند. در خصوص ماده (۲) لایحه نیز با توجه به

تغییرات مستمر در فناوری‌های اداره امور عمومی و گسترش بروز شرایط اضطراری و وقایع غیرمترقبه نظیر آلودگی هوا، کمبود انرژی و ... و همچنین ضرورت وجود اختیارات لازم در هیئت وزیران به منظور انجام واکنش سریع و مناسب در مواجهه با شرایط یاد شده و با توجه به اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی مبنی بر اینکه مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً بر عهده رئیس جمهور است، واگذاری اختیار تعیین ساعت کار و نحوه ارائه خدمت کارمندان، فارغ از سقف مذکور در ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، در شرایط خاص و اضطراری، به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیئت وزیران ضروری به نظر می‌رسد.

## پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

در خصوص ماده (۱) لایحه، عبارت «یک بار در سال» از دقت و شفافیت لازم برخوردار نبوده و فاقد جدول زمانی مشخص است. از آنجا که برنامه‌ریزی‌های اجتماعی، اقتصادی و خانوادگی نیازمند پیش‌بینی‌پذیری هستند، بی‌ثباتی در زمان تغییر ساعت رسمی کشور می‌تواند آثار منفی در سبک زندگی مردم داشته باشد و

موجب افزایش ابهام و سردرگمی در جامعه شود. لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۱) لایحه به گونه‌ای اصلاح شود که ساعت رسمی کشور، در روز اول فروردین ماه هر سال، یک بار و به میزان یک ساعت به جلو کشیده شود و در پایان روز سی و یکم شهر یورماه همان سال، به وضعیت سابق بازگردانده شود.

در خصوص ماده (۲)، پیشنهاد می‌شود اختیار هیئت وزیران برای تغییر سقف ساعت کاری کارمندان در شرایط خاص و اضطراری، به ۰۲ درصد این سقف (بیست درصد از چهل و دو ساعت و سی دقیقه، معادل هشت ساعت و سی دقیقه) محدود و همچنین عبارت «بخش غیردولتی» از انتهای متن ماده حذف شود.

# کارکرد اجتماعی نهاد دین در جهان امروز (۷)؛ مورد مطالعه: واکاوی کارکرد اجتماعی وقف در ترکیه

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1403.32.9.21165](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1403.32.9.21165)



## بیان / شرح مسئله

بررسی نهاد وقف در کشور ترکیه، از یک سو به دلیل کارکردهای متعدد در عرصه‌های اجتماعی و قدرت جریان‌سازی فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آن در ادوار مختلف تاریخ این سرزمین، به خصوص در برهه فعلی، اهمیت می‌یابد و از سوی

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در امپراتوری عثمانی، دولت مسئول خدمات اداری، دفاعی، امنیتی و قضایی بود و خدمات فرهنگی و اجتماعی از جمله آموزشی، مذهبی، فرهنگی، ورزشی، بهداشتی و کمک به فقرا، عمدتاً از طریق اوقاف انجام می‌شد. پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی و آغاز دوران جمهوریت (۱۹۲۳)، تغییر و تحول ساختاری مدیریت نهاد وقف با ایجاد اداره کل اوقاف ذیل نخست‌وزیری ترکیه در سال ۱۹۲۴ و تصویب قانون مدنی ترکیه در ۲۴ اکتبر ۱۹۲۶ آغاز شد و با تصویب قانون وقف در سال ۱۹۳۵ ادامه یافت. واژه‌گزینی (جایگزینی واژه «تأسیس» به جای «وقف»)،

فضای غالب جهان مدرن دارد. بنابراین مسئله اصلی گزارش حاضر، بررسی کارکردهای وقف، به خصوص در تأمین مالی نهاد دین در ترکیه و واکاوی نقش دولت ذیل ساختارهای سازمانی، قانونی و سازوکارهای اجرایی در این موضوع است.

دیگر، با توجه به اینکه ساختار حکمرانی این نهاد تحولات گسترده‌ای را در ادوار مختلف تاریخی این کشور، از شکل سنتی به مدرن، پشت سر گذاشته است، اهمیت فراوانی از جهت شناخت مدل‌های مختلف حکمرانی بر نهادهای دینی سنتی، در

(۱۹۶۹)، «سابانجی (۱۹۷۴)» و «بخش سوم (۱۹۹۳)» است. پس از روی کار آمدن کنعان اورن (۱۲ سپتامبر ۱۹۸۰)، ایده ترکیب هویت ترکی-اسلامی با رویکرد کارکردگرایانه به دین، مورد توجه سیاست‌های دولت قرار گرفت که همین امر موجب توسعه نهاد وقف در ترکیه شد. از دهه ۱۹۸۰، پس از رفع بسیاری از موانع ساختاری، حقوقی و فرهنگی، وقف به شکل خیره‌کننده‌ای توسعه پیدا کرد و پاسخ‌گوی بخشی از مسائل اجتماعی حاصل از سیاست‌های نئولیبرال دولت در آن برهه زمانی شد. یکی از اقدام‌های تورگوت

واگذاری موقوفات به سازمان‌های عمومی و فروش به مردم، تغییر ماهیت وقف به امور خیریه و خارج کردن معنای وقف از دایره‌گفتمانی دین مهم‌ترین تحولات بنیادین نهاد وقف از آغاز جمهوریت تا سال ۱۹۶۷ بود. قانون مدنی سال ۱۹۶۷ زمینه را برای توسعه و رشد دوباره نهاد وقف فراهم آورد. طبق این قانون اصطلاح وقف بار دیگر به ادبیات حقوقی بازگشت. پس از اصلاحات قانونی انجام شده، جریان‌های اجتماعی-اقتصادی در زمینه وقف و امور خیریه با گرایش به سبک غربی ایجاد شد که مهم‌ترین آنها بنیادهای وقفی «وهبی کوچ

اوزال (هشتمین رئیس جمهوری ترکیه) در این راستا، تأسیس «صندوق حمایت اجتماعی و ترویج همبستگی (۱۹۸۶)» در قالب اوقاف محلی و فراگیر، با حمایت دولتی بود. در ادامه روند توسعه بنیادهای وقفی، شبکه های اجتماعی-اقتصادی- فرهنگی با گرایش اسلامی به وجود آمد که مهمترین آنها شبکه مربوط به فتح الله گولن و شبکه وابسته به نجم الدین اربکان بود. فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و جنگ بوسنی در توسعه فعالیت بنیادهای وقفی در گستره فراملی اثر گذار بود و از دهه

۱۹۹۰، دو جریان فعال عرصه وقف و امور خیریه، یعنی جریان های «سبک اروپایی» و «اسلامی» وارد عرصه فراملی وقف شدند. همچنین، در شرایط سرکوب و غیرقانونی شدن فعالیت های سیاسی، اوقاف به چتری برای پیگیری فعالیت های غیردولتی قانونی در کشور ترکیه تبدیل شد و شبکه های دینی از همین طریق قدرت سیاسی یافتند و در نتیجه، در سال ۲۰۰۲ با حزب اسلام گرای عدالت و توسعه به قدرت رسیدند. طبق ماده (۱۰۱) قانون مدنی ترکیه به شماره ۴۷۲۱، «اوقاف مجموعه ای از اموال

با شخصیت حقوقی است و توسط اشخاص حقیقی و حقوقی تشکیل می شود که دارایی و حقوق کافی را به یک هدف خاص و دائمی اختصاص می دهند». از نظر ساختاری، اداره کل اوقاف، ذیل وزارت فرهنگ و گردشگری ترکیه، مسئولیت اصلی رسیدگی به امور وقف را برعهده دارد و شورای اوقاف بالاترین مرجع تصمیم گیری این اداره کل است. اداره کل اوقاف از دو بخش سازمان مرکزی (ریاست اداره کل، ۳ معاونت و ۱۴ اداره) و بخش استانی (۲۵ اداره منطقه ای) تشکیل شده است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مداخله گسترده دولت در امر وقف، موضوع محوری و اساسی در زمینه ساختار اداری و نظارتی وقف در طول تاریخ عثمانی و ترکیه محسوب می شود که می توان گفت همواره روند تطور ساختار اداری وقف از دوران عثمانی تاکنون در جهت افزایش تمرکزگرایی و مداخله هر چه بیشتر دولت در امور وقف بوده است. از نظر کارکردی، نهاد وقف با ارائه خدمات اجتماعی در دوران عثمانی نقش مهمی در پاسخ به نیازهای مردم داشت اما با آغاز جمهوری دچار تغییرهای ساختاری شد و به حاشیه رفت. در ادامه دوران جمهوریت (از دهه ۱۹۸۰ به بعد)، کارکردهای فرهنگی- هویتی (فعالیت هایی در زمینه آموزشی، دینی، علمی و میراث فرهنگی)، اجتماعی

(کمک های انسانی و بشردوستانه)، سیاسی (زمینه سازی در جهت روی کار آمدن احزاب سیاسی اسلامگرا) و بین المللی (بازوی کمکی دولت در جهت تقویت قدرت نرم ترکیه) نهاد وقف، به شکلی جدید و متفاوت از دوران عثمانی، ظهور و بروز پیدا کرد. برخی از مهم ترین مشخصه های اداره وقف در کشور ترکیه عبارتند از:

- «متمرکزسازی مدیریت» و «افزایش مداخله دولت» دو عنصر محوری در سیر تطور ساختار اداره وقف از دوره عثمانی تاکنون؛
- سیاست های تشویقی در حکمرانی وقف ترکیه، عاملی اساسی در ترویج فرهنگ وقف در این کشور؛
- سیاست شفافیت، عامل اساسی اعتماد آفرینی برای مردم نسبت به بنیادها

و انجمن های وقفی؛

- تعریف نقش های «حمایتی و پشتیبانی» از سیاست ها، سازمان ها و برنامه های دولتی برای بنیادهای وقفی در حکمرانی وقف ترکیه؛
- محوریت «سیاست حفظ عین موقوفات» از طریق تعریف ساز و کارهای تشویقی در حکمرانی وقف ترکیه.

بر اساس تجربه کاوی صورت گرفته، راهبردهایی جهت افزایش بهره وری نظام مدیریتی وقف در ایران پیشنهاد می شود:

۱. محدودسازی حداکثر مهلت اجاره موقوفات؛
۲. افزایش حداکثر مهلت اجاره موقوفات در ازای تعهد مستأجر به تعمیر و بازسازی؛
۳. راه اندازی سکویی برخط برای ارتقای شفافیت در عملکرد سازمان اوقاف و امور موقوفات.

# الزام‌های اجرایی تحقق سهم ۷۰ درصدی خدمات محتوایی داخلی

(اعم از ویدئوی درخواستی و اشتراک ویدئو) در ایران

موضوع بند «۲-۳-۴» سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1403.32.9.21179](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1403.32.9.21179)



## بیان / شرح مسئله

سند طرح کلان شبکه ملی اطلاعات، هسته مرکزی حکمرانی جمهوری اسلامی در فضای مجازی است. این سند با رویکردی درون‌زا و فعال، اهداف کیفی را به برنامه‌های عملیاتی تبدیل کرده و از طریق نگاشت نهادی و ایجاد توازن بین امنیت و توسعه، پاسخی به چالش‌های راهبردی در حوزه فضای مجازی ارائه داده است. در این میان،

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل هدف کمی بند «۲-۳-۴»<sup>۱</sup> ارزیابی دقیق تحقق هدف ۷۰ درصدی سهم ترافیک محتوای داخلی (نرخ رشد سالیانه ۴۰ درصد) به دلیل نبود داده‌های رسمی و شفاف، مشکل است. این گزارش نیز برای تخمین وضعیت مصرف سکوهای داخلی در سال تدوین سند (۱۳۹۹) تا سال جاری (۱۴۰۴) نیز با چالش‌های سنجشی مواجه بود. با این حال، براساس گزارش وزارت ارتباطات از نسبت ترافیک اینترنت کل کشور در سال ۱۴۰۳ (ترافیک ۳۶ درصد داخلی در مقابل ۶۴ درصد خارجی) می‌توان اظهار داشت که موانعی بر سر تحقق اهداف محتوایی شبکه ملی اطلاعات وجود دارد. باید توجه داشت که در سند معماری کلان شبکه

با توجه به تصریح اهداف عملیاتی در ماده (۲) سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات و ضرورت تحقق آنها، این گزارش با تمرکز بر تجربه‌های بین‌المللی و تحلیل وضعیت موجود، سهم خدمات محتوایی داخلی از مصرف کاربران، به احصای الزام‌های اجرایی تحقق هدف مذکور می‌پردازد.

یکی از اهداف راهبردی این سند در بخش اهداف عملیاتی محتوا، تحقق سهم ۷۰ درصدی خدمات محتوایی داخلی از ترافیک مصرفی کاربران است. این هدف، نه تنها شاخصی برای ارزیابی تحقق اهداف لایه محتوایی شبکه ملی اطلاعات، بلکه معیاری برای سنجش تحقق حکمرانی دیجیتال ملی و توسعه اقتصاد دیجیتال محسوب می‌شود.

کاربری و محتوایی) بالاترین رشد را در میان کشورهای مورد مطالعه داشته است. در بازار داخلی سکوهای ویدئوی درخواستی کشورمان، با وجود رشد انفجاری ۶۵ درصدی در تولید محتوای اختصاصی در ۱۴۰۱، این نرخ در ۱۴۰۲ به ۳۳/۳ درصد کاهش یافت و در ۱۴۰۳ منفی شد. همچنین بررسی نسبت میان محتوای خارجی و داخلی در سکوهای نمایش خانگی نشان دهنده آن است که میانگین کل نسبت محتوای داخلی به خارجی در سکوهای مورد بررسی، تقریباً ۴/۵ درصد به ۹۵/۵ درصد است. با این وجود و با توجه به تحولات مصرف رسانه‌ای، خدمات محتوایی داخلی بخش مهمی از سبد مصرف کاربران ایران را تشکیل می‌دهند.

ملی اطلاعات، هفده هدف در لایه محتوایی شبکه ملی اطلاعات در نظر گرفته شده است، تحقق این اهداف در چرخه‌ای به هم وابسته هستند، لذا، نبود تحقق هر کدام زمینه را برای تحقق نیافتن اهداف دیگر نیز فراهم می‌کند، این مسئله نشان دهنده آن است که تحقق هدف گذاری‌های صورت گرفته نیازمند برنامه‌های جامع توسعه محور برای شکل‌گیری زنجیره ارزش خدمات محتوایی داخلی است.

### شواهد میدانی خارجی - داخلی

براساس گزارش‌های سالیانه سکوها، صنعت خدمات محتوایی در چین با نرخ رشد سالیانه میانگین حدود ۹ تا ۱۹ درصد در سال‌های ۲۰۲۳ و ۲۰۲۴ (با معیارهای اقتصادی،

۱. بند «۲-۳-۴» تحقق سهم ۷۰ درصدی خدمات محتوایی داخلی (اعم از ویدئوی درخواستی و اشتراک ویدئو) از ترافیک مصرفی کاربران با نرخ رشد سالیانه ۴۰ درصدی از طریق تنظیم مقررات تولید و خدمات محتوا.

۱. طراحی چارچوب‌های تنظیم‌گری نوین  
این راهبرد بر ۶ توصیه سیاستی شامل تدوین ضوابط محتوایی متناسب با هر سکو، تنظیم‌گری منعطف، تنوع در ابزارها، توسعه خودتنظیم‌گری، سیاستگذاری برای محتوای خارجی و استقرار نظام مسئولیت برای سکوها تأکید می‌کند. الزام‌های اجرایی این راهبرد شامل تفکیک مؤثر محتوای مجرمانه از محتوای سالم بدون محدود کردن خلاقیت، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای صنفی، استقرار نظام مالکیت فکری (شامل ثبت اثر، پایش نقض و انجام اقدام‌های حقوقی، فنی و فرهنگی) و تدوین شرایط دقیق استفاده از خدمات است.

۲. تأمین مالی و مدل‌های درآمدی پایدار  
توصیه‌های سیاستی برای تحقق این راهبرد بر استفاده از سیاست‌های معافیت مالیاتی و یارانه‌ها، جذب سرمایه‌گذاری داخلی - خارجی، تنوع در مدل‌های درآمدی، شیوه‌های نوین تأمین مالی و سیاست تسهیم درآمدهای ترافیکی تأکید دارند. الزام‌های اجرایی این راهبرد شامل معافیت‌های پلکانی، یارانه‌های ترافیکی برای مصرف محتوای داخلی، توسعه مدل‌های درآمدی کاربر محور (تجارت اجتماعی، تبلیغات، اشتراک‌های برتر (پریمیوم)، کمک‌های مستقیم، همکاری با ویژه‌ها)، استفاده از ظرفیت سند تسهیم درآمد محتوا و تأمین مالی از طریق بورس (صندوق‌های پروژه محور)، توسعه تأمین مالی جمعی با پاداش مالی یا غیرمالی و ابزارهای تأمین مالی مبتنی بر بدهی (وام مشارکتی، صکوک اجاره) است.

۳. تعیین استانداردهای فنی خدمات رسانه‌ای  
توصیه‌های سیاستی برای تحقق این راهبرد بر تعیین سیاست‌های اختصاص پهنای باند به خدمات داخلی و الزام رعایت کیفیت خدمات (QoS) در خدمات محتوایی اعم رسانه‌های درخواستی و سکوها اشتراک ویدئو تأکید دارد. الزام‌های اجرایی این راهبرد، شامل تعیین سهمیه مشخص پهنای باند برای سکوها داخلی در ساعت اوج مصرف و رعایت الزام‌های کیفیت خدمات (الزام‌های فنی، تجربه کاربری و مقرراتی) است.

۴. توسعه زیرساخت‌های فنی رقابت پذیر  
تحقق این راهبرد مستلزم سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حیاتی از جمله شبکه‌های توزیع محتوا (CDN)، سامانه‌های پردازش ابری و مراکز داده مقیاس بزرگ، توسعه نسل

پنجم ارتباطات (5G) و همچنین بهینه‌سازی هزینه‌های دسترسی از طریق اعمال تعرفه ترجیحی برای محتوای داخلی است. مهم‌ترین الزام‌های اجرایی این راهبرد، شامل توسعه فناوری‌های همچون هوش مصنوعی، فشرده‌سازی پیشرفته ویدئو و استقرار سکوها ابری امن مطابق با استانداردهای جهانی (نظیر پروژه X-Gaia در اروپا) است.

۵. حمایت از تولید محتوای جذاب داخلی  
توصیه‌های سیاستی برای تحقق این راهبرد بر توسعه و ایجاد صندوق‌های حمایتی در زمینه توسعه محتوای داخلی، الزام به حمایت از محتوای داخلی و جذب استعدادها و نخبگان و اتصال آنها به فعالان بازار خدمات محتوایی تمرکز دارند؛ الزام‌های اجرایی این راهبرد شامل تضمین تأمین محتوای راهبردی (محتوای فرهنگی ایرانی - اسلامی)، اعطای وام کم‌بهره به استودیوهای خصوصی، الزام سکوها به سرمایه‌گذاری در تولید و خرید محتوای داخلی برای سکوها و ویدئوی درخواستی، معافیت مالیاتی برای تولیدکنندگان محتوای پر بازدید (بر اساس شاخص ترکیبی محتوای سالم مفید و ایمن) و تشکیل هیئت‌های اندیشه‌ورزی مرتبط با تولیدهای نمایشی و غیرنمایشی در مراکز طراحی و نوآوری تولید محتوا و اتصال آن با شبکه‌های تولید و توزیع است.

۶. سازوکارهای نظارتی و انطباق پذیری (مرجع آمارهای رسمی)  
با توجه به فقدان داده‌های آماری برای ارزیابی سیاست‌ها ترسیم شده در اسناد سیاستی، توصیه‌های سیاستی برای تحقق این راهبرد بر رصد و پایش مستمر ترافیک و مصرف رسانه‌ای و شاخص‌های ترکیبی و کلیدی عملکرد (KPI) تأکید دارد. الزام‌های اجرایی این راهبرد شامل استفاده از ظرفیت قانونی بند «ب» ماده (۷۵) برنامه هفتم پیشرفت برای رصد ترافیک، آمارهای تولید و مصرف محتوای سکوها و تعیین شاخص‌های عملکردی (مانند شاخص ترکیبی محتوای ایرانی - اسلامی) از طریق سامانه پایش مرجعیت رسانه‌ای است.

۷. جهت‌دهی به ذائقه و مصرف رسانه‌ای کاربران  
این رویکرد به معنای اتخاذ سیاست‌های نرم از جمله اجرای پویای اجتماعی با استفاده از ظرفیت رسانه‌های رسمی با هدف ایجاد همسویی الگوی مصرف کاربران با محتوای

سازگار با فرهنگ ایرانی - اسلامی است. الزام‌های اجرایی این راهبرد شامل استفاده از ظرفیت رسانه ملی برای اهداف تبلیغی - ترویجی مرتبط و توسعه تجمیع‌کنندگان خدمات (سوپر اپلیکیشن) با هدف ایجاد زیست‌بوم یکپارچه خدمات محور است.

#### ۸. همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی

توصیه‌های سیاستی برای تحقق این راهبرد بر توسعه صادرات محتوا و تولیدهای مشترک با کشورهای هم‌زبان و دوست (مانند افغانستان، تاجیکستان و...) و استفاده از ظرفیت تنظیم‌گری منطقه‌ای است. الزام‌های اجرایی این راهبرد شامل تسهیل گسترش سکوها داخلی در بازارهای منطقه‌ای، صادرات محتوای داخلی و قاعده‌مندسازی فعالیت سکوها خارجی در ایران است.

#### ۹. نهضت تولید محتوا

نهضت تولید محتوا می‌تواند در قالب نهادها، سازمان‌ها و گروه‌های مردمی سازماندهی شود و اهدافی همچون ترویج محتوای سالم و نوآوری در محتوای کاربرساخته را دنبال کند. اقدام‌های عملیاتی این طرح شامل بهره‌برداری از ظرفیت (ردیف ۱۵ جدول شماره ۱۴) مندرج در ماده (۶۴) و سازوکار پیش‌بینی شده در بند «ت» ماده (۶۶) برنامه هفتم پیشرفت از طریق همکاری بین سکو، دستگاه‌های اجرایی سه‌گانه (وزارت آموزش و پرورش، فرهنگ و ارشاد اسلامی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و بازیگرانی همچون کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان، فرهنگسراها و آموزشگاه‌های آزاد از محل اعتبارات آنها خواهد بود.

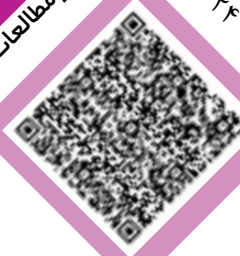
#### ۱۰. سیاست‌های انتقالی کاربران از سکوها خارجی به داخلی

تحقق هدف ۷۰ درصد سهم ترافیک داخلی مستلزم حضور اجتماعی کاربران ایرانی در سکوها داخلی است. توصیه‌های سیاستی برای تحقق این راهبرد بر توسعه فناوری‌های بارگذاری هم‌زمان (Posting-Cross)، امکان درآمدزایی از سکوها داخلی، سیاست‌های تسهیم عادلانه درآمد (با اولویت تولیدکننده)، بسته‌های تشویقی (معافیت مالیاتی، استودیوهای ارزان، تسهیلات برای انتقال تولیدات فارسی سکوها بین الملل به سکوها داخلی) و تقویت خلاقیت فرهنگ محور (جشنواره‌های موضوعی، کتابخانه چندرسانه‌ای) تأکید دارند.

# اقدامات حمایتی کشورهای منتخب در حمایت از توسعه اقتصاد دریامحور (با تأکید بر گردشگری؛ موضوع بند «ج» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21182](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21182)

۲۱۱۸۲  
۱۴۰۴/۰۹/۲۴  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



## بیان / شرح مسئله



ایران با برخورداری از ۵۸۰۰ کیلومتر نوار ساحلی و اتخاذ سیاست‌های راهبردی در زمینه بهره‌مندی بهینه از ساحل و دریا در زمره کشورهای دارای خط ساحلی فعال قرار می‌گیرد. این امتیاز ویژه، کشور را از فرصت بهره‌مندی از مواهب اقتصاد دریامحور برخوردار کرده است. ضرورت بهره‌مندی از مواهب گردشگری دریایی و ساحلی در کشور و لزوم حمایت از توسعه اقتصاد دریامحور به تصویب بند «ج» ماده (۸۳) مواد (۶۰) و (۶۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت منجر شده است. موادی که ضمن تأکید بر تسهیل ورود بخش خصوصی و تعاونی به حوزه گردشگری، مدیریت یکپارچه این بخش از گردشگری و بهره‌مند بهینه از ظرفیت‌های موجود به لزوم حمایت‌های دولتی در راستای توسعه گردشگری ساحلی و دریایی اشاره دارند. بدین منظور در مطالعه حاضر جهت نیل به درکی تطبیقی از راهبردهای موفق در حمایت از توسعه اقتصاد دریامحور با تأکید بر گردشگری به ارزیابی اقدامات پنج کشور ترکیه، اسپانیا، مالزی، کره جنوبی و عمان به‌عنوان کشورهای موفق در مدیریت گردشگری ساحلی و دریایی و جذب سرمایه‌گذاران خصوصی پرداخته شده است.<sup>۱</sup>

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ نتایج حاکی از آن هستند که مقاصد مورد ارزیابی به منظور حمایت از توسعه اقتصاد دریامحور به مجموعه‌ای از

پرداخته و از دست‌اندازی بر راهبردی واحد اجتناب کرده‌اند. به عبارت دیگر، باید اذعان کرد رشد این شاخه از گردشگری در

اقدامات ذیل ۶ راهبرد حمایت‌های مالی، زیرساختی، اقدامات نظارتی، قانونی، آموزشی و ترویجی و تحقق هوشمندسازی

۱. چنان‌که در ادامه شرح داده خواهد شد، برخورداری از خط ساحلی فعال در حوزه گردشگری، قرابت سیاست‌های گردشگری با ایران اسلامی و برنامه‌ریزی موفق برای حفاظت ساحلی از جمله شاخص‌های گزینش کشورها در مطالعه حاضر هستند.

گرونی اقدامات مدیریتی ترکیبی و اتخاذ رویکردی زنجیروار به آنهاست.

■ در مواردی به منظور ارتقای دسترس پذیری به سفر و بهره‌مندی بهینه از ظرفیت‌های گردشگری آبی به مشروط‌سازی دریافت شماری از حمایت‌های مالی به سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و کم‌گردشگرپذیر، مدیریت فشار گردشگری با توجه به مفهوم ظرفیت‌پذیری و تحقق دسترس‌پذیری برای اقشار مختلف جمعیت پرداخته شده است.

■ در شماری از مقاصد به منظور حمایت از سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری ساحلی و دریایی، حمایت از کسب و کارهای محلی،

ایجاد امکان رصد تغییرات اقلیمی و محیطی نقاط هدف و بهبود بازاریابی مقاصد به ارائه وام کم‌بهره به سرمایه‌گذاران در راستای تجهیز نقاط هدف به سازوکارهای هوشمند پرداخته شده است.

■ در شماری از مقاصد به منظور تضمین همسویی طرح با اصول پایداری و اطمینان از حسن انجام کار توسط سرمایه‌گذار، شرکت در دوره‌های آموزشی ارائه شده توسط دولت شرط دریافت پروانه سرمایه‌گذاری، مشوق‌ها و تسهیلات مالی بوده است.

■ در ارائه مشوق‌های مالی برای سرمایه‌گذاران طرح‌های ناظر بر مناطق

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد‌های زیر با تأکید بر رویکردی زنجیره‌ای ارائه می‌شود:

■ به منظور حمایت از سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری ساحلی و دریایی توأم با تضمین کارایی طرح‌ها و اجرای سیاست‌ها در چارچوب حفاظت محیطی پیشنهاد می‌شود به مشروط‌سازی دریافت حمایت‌های مالی، اخذ پروانه سرمایه‌گذاری به گذرانیدن دوره‌های آموزشی پرداخته شود. اتخاذ چنین رویکردی ضمن کاهش مخاطرات ساختاری و محیطی در فعالیتهای دریایی، تخصیص بهینه منابع حمایتی را تضمین کرده و از ورود سرمایه‌گذاران فاقد صلاحیت جلوگیری می‌کند. امری که در نهایت سبب تقویت پایداری در بهره‌برداری بهینه، افزایش بازده سرمایه‌گذاری و ارتقای کارآمدی سیاست‌های توسعه اقتصاد دریامحور می‌شود.

■ به منظور تسهیل ورود تعاونی‌ها و سرمایه‌گذاران محلی حوزه گردشگری دریایی و ساحلی به‌منابه یکی از ظرفیت‌های توسعه گردشگری دریایی/ساحلی، پیشنهاد می‌شود دولت اقدام به اعطای معافیت‌های مالیاتی با تمرکز بر رویکرد پلکانی کاهش

مشروط بر شرکت داوطلبانه در دوره‌های آموزشی و فنی و تسریع در رویه‌های اخذ مجوزهای سرمایه‌گذاری کند.

■ در راستای ارتقای دسترس‌پذیری به سفر، ایجاد توازن در مقاصد گردشگری دریایی و رونق این شاخه از گردشگری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، پیشنهاد می‌شود طرح‌های ناظر بر گردشگری دریایی/ساحلی در چنین مناطقی در خصوص دریافت حمایت‌های مالی با مهلت تنفس بلندمدت به لحاظ زمانی در اولویت قرار گیرند.

■ به منظور پیروی از الگوی توسعه مشارکتی گردشگری در جریان ارائه حمایت‌های آموزشی، ارتقای میزان و کیفیت گزارش‌های تخلیفات سرمایه‌گذاری حوزه مذکور پیشنهاد می‌شود با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها به آموزش و جذب نیروی محلی در قالب همیاران سلامت ساحل و دریا و فعال‌سازی سامانه مردمی در زمینه گزارش تخلیفات و آسیب‌های محیطی پرداخته شود.

■ به منظور ارتقای مدیریت مقاصد گردشگری ساحلی/ دریایی و افزایش

کم‌گردشگرپذیر و طرح‌های ناظر بر ساماندهی ترفیك در مقاصد گردشگری ساحلی/ دریایی امتیازات ویژه‌ای از قبیل اولویت‌دهی به طرح‌ها در ارائه تسهیلات بانکی و در نظر گرفتن مهلت تنفس بلندمدت در نظر گرفته شده است.

■ در مواردی به منظور پیروی از الگوی توسعه مشارکتی گردشگری ساحلی و دریایی، دریافت گزارش‌های مردمی در خصوص تخلیفات سرمایه‌گذاری حوزه مذکور و دخیل ساختن جامعه محلی در فرایند رشد این شاخه از گردشگری به آموزش و جذب نیروی محلی در قالب همیاران سلامت ساحل و دریا پرداخته شده است.

رصدپذیری تغییرات اقلیمی و خط ساحلی پیشنهاد می‌شود مناطق گردشگری دریایی/ ساحلی به سامانه‌های هوشمند پایش و پیش‌بینی تغییرات اقلیمی و خط ساحلی مجهز شوند. این اقدام امکان رصد مستمر تغییرات محیطی و کاهش احتمال وقوع مخاطرات عملیاتی را فراهم می‌کند. ■ به منظور حمایت از سرمایه‌گذاران حوزه گردشگری دریامحور و تسهیل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری گردشگری دریایی/ ساحلی همسو با قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (مصوب ۵/۲/۱۴۰۱) در راستای مانع‌زدایی از فضای کسب و کار ضروری است بر روند صدور مجوزهای این حوزه در درگاه ملی صدور مجوزها و نظارتی مستمر و سامان‌مند صورت پذیرد.

■ با نظر بر حکم بند «ج» ماده (۸۳) برنامه هفتم پیشرفت با موضوع تشکیل شورای استانی به ریاست وزیر کشور یا نمایندگان واجد شرایط جهت ایجاد مدیریت یکپارچه و عدم ارائه گزارش مطلوب در سال اول اجرای برنامه، بایسته است کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی بر اجرای این حکم نظارت داشته باشد.



## بیان / شرح مسئله



شهر، به‌عنوان مهم‌ترین مکان زیست و فعالیت جوامع، نیازمند مدیریتی جامع و سامان‌یافته است تا ارائه خدمات عمومی، سازمان‌دهی فضاهای شهری و تقویت سرمایه اجتماعی در آن به‌درستی صورت گیرد. شهرداری در جایگاه نهاد مدیریت شهری و محلی این وظیفه مهم را برعهده دارد. بنابراین شهرداری‌ها بیش از هر نهاد دیگری نیازمند نظارت و کنترل‌اند که این نظارت در دورکن محلی یا شورایی و حاکمیتی صورت می‌یابد. یکی از اجزای کلیدی نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها، نظارت وزارت کشور است. گفتنی است که در قوانین پراکنده‌ای به این نکته اشاره شده است، اما به‌دلیل اینکه بستر و چارچوب قانونی منسجم و کارآمدی ندارد، بسیاری از دست‌اندرکاران چنین نظارتی را نمی‌پذیرند و حتی برخی در مواردی آن را مانعی برای نظارت شوراهای اسلامی بر شهرداری‌ها می‌دانند.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

باتوجه به تعداد، حجم و تنوع فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور، عدم به‌کارگیری سامانه‌های نظارتی به‌عنوان ابزار نوین نظارت و کاستی‌های موجود در محتوای لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در زمینه نظارت از جمله مسائل موجود در این زمینه به‌شمار می‌روند.

ضعف همکاری بین شهرداری‌ها با برخی از دستگاه‌های اجرایی نظارتی، مشخص نبودن حدود و ثغور نظارت و نتیجه‌بخش نبودن نظارت و ارزیابی، ارجحیت مسائل مالی و بودجه‌ای تا بهره‌وری و اثربخشی در فرایند نظارت و ارزیابی عملکرد، نامتناسب بودن نیروی انسانی دستگاه ناظر

باتوجه به شواهد و اطلاعات موجود، نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها دارای چالش‌های گوناگون است. شفاف نبودن برخی از قوانین مرتبط با نظارت بر شهرداری‌ها و قابلیت تفسیر متفاوت آنها توسط شهرداری‌ها، پیچیدگی و پراکندگی قوانین مرتبط، موازی‌کاری‌های موجود و

راهکارهای پیشنهادی برای بهبود وضعیت نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها شامل این موارد می‌شوند:

### ■ بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات مرتبط

ماده (۶۲) قانون شهرداری باید به روزرسانی، و منظور از نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها در آن تعیین تکلیف شود. حدود نظارت (نظارت در حسن اجرای وظایفی که طبق این قانون به عهده وزارت کشور گذاشته شده است) در این ماده قانونی مشخص است، اما ماهیت نظارت، هدف از نظارت و ضمانت اجرایی آن به درستی روشن نیست. ماده (۹۵) قانون مذکور (وزارتین کشور و دادگستری مأمور اجرای این قانون اند) نیز نیازمند بازبینی است؛ زیرا این ماده قانونی ظرفیت حقوقی مناسبی است که بتوان در آن نقش و مأموریت وزارت کشور را در زمینه وظایف شهرداری‌ها روشن کرد و به طور ویژه به مأموریت نظارتی این نهاد نسبت به شهرداری‌ها نیز اشاره داشت. همچنین ماده (۴۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها نیازمند بررسی و اصلاح است؛ از این منظر که در بند «ب» ماده مذکور باید هدف و برآیند «ارسال نتیجه گزارش حساب‌رسان به وزارت کشور» تعیین شود. افزون بر این، لایحه اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ابتدا در موضوع نظارت بر شهرداری‌ها باید با هدف تعیین ماهیت نظارت، حدود و ثغور نظارت، ارکان نظارت و ضمانت اجرایی آن بازنگری، اصلاح و سپس تصویب شود.

### ■ بهبود هماهنگی بین نهادهای نظارتی مختلف

از آنجاکه سایر نهادهای دولتی نیز در حوزه وظایف خود بر شهرداری‌ها نظارت دارند، می‌توان به منظور جلوگیری از تداخل وظایف، موازی‌کاری بین نهادهای مسئول نظارت و تعیین مرز فعالیت‌های نظارتی،

کمیته‌های هماهنگی میان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور برای تبادل اطلاعات و هم‌افزایی در بازرسی‌ها طراحی و تشکیل شود. برای مثال، در زمینه مالی می‌توان به شناسایی و رصد شرایط مالی شهرداری‌هایی که در معرض زیان بوده یا مرتکب فساد مالی شده‌اند، پرداخته شود و طرح جامعی برای ایجاد و تقویت سیستم مالی سالم در شهرداری‌های کشور تهیه شود. در این شرایط می‌توان با شاخص‌های مختلف و سازوکارهای معین، شهرداری‌های در معرض بحران یا فساد مالی را شناسایی کرد و با تشکیل کمیته‌های با عنوان «کمیته مدیریت بحران مالی شهرداری‌ها»، برنامه‌های مدیریت مالی جایگزین را تنظیم کرد.

### ■ جذب نیروی انسانی متخصص و منابع مالی مکفی

دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها وظیفه اصلی نظارت بر شهرداری‌ها را بر عهده دارد؛ اما منابع مالی، نیروی انسانی مکفی و متخصص و همچنین امکانات این دفتر تسهیلگر انجام وظایف آن نیست. جذب نیروی متخصص در حوزه‌های حقوقی، مالی و فنی برای افزایش کیفیت نظارت در دفترهای فنی و دفترهای امور شهری استانداری‌ها نیز از جمله راهکار بهبود این مسئله است؛ زیرا ساختار تشکیلاتی حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها با حجم وظایف محوله به آنها تناسبی ندارد. فعالیت نیروی کارآموده در امر نظارت مقوله‌ای دارای اولویت است که باید در رأس فرایند جذب نیروی انسانی در این بخش قرار گیرد. از این رو چارت سازمانی دفتر ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز دفترهای فنی و دفترهای امور شهری استانداری‌ها نیازمند بازنگری است.

### ■ استفاده از فناوری‌های نوین و سامانه‌های الکترونیکی

توسعه سامانه‌های هوشمند نظارت و گزارش‌دهی برخط از طریق سیستم اشتراک‌گذاری اطلاعات (فناوری‌های نوین) برای پوشش بهتر و سریع‌تر انواع عملکرد شهرداری‌ها از جمله راهکارهایی است که می‌تواند منجر به تسهیل نظارت شود. همچنین می‌توان در این زمینه با توجه به ابعاد نظارت به‌ویژه نظارت مالی، شهرداری‌ها را به انواع شهرداری‌های بزرگ، متوسط و کوچک مقیاس تقسیم‌بندی کرد و برای هر کدام از موارد تعیین شده، اصول و ضوابط ویژه‌ای در چگونگی نظارت تعریف کرد. تمهید و اجرای اقدامات تنبیهی یا تشویقی پس از نظارت نیز یکی از راه‌های افزایش کارایی و سلامت فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشور است. علاوه بر این، باید شاخص‌های کمی مناسب و کارآمدی به منظور نظارت و ارزیابی طراحی و تدوین شود.

### ■ تعیین ماهیت، حدود، ارکان، اجزای اهداف نظارت

نظارت وزارت کشور بر شهرداری‌ها، به‌عنوان نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی، ماهیتی «حاکمیتی و دولتی» دارد که در حدود و ثغور «اختیارات و وظایف قانونی وزارت کشور در این زمینه» صورت می‌پذیرد. ارکان اصلی این نظارت «عملکردی و اداری»، اجزای آن به ترتیب «ارزیابی عملکرد و بازرسی» و هدف آن «کنترل و هدایت» اقدامات و فعالیت‌های شهرداری‌هاست که گسترش بازدارندگی نظارت (ضمانت اجرایی و کارایی نظارت) منوط به ایجاد و تقویت بستر قانونی مدونی است. ذکر این نکته ضروری است که تفکیک وظایف ملی از وظایف محلی و نیز تعیین مرز دقیق میان این وظایف، نقش و جایگاه انواع نظارت اعم از محلی و نظارت حاکمیتی بر شهرداری‌ها را در کشور روشن و تضمین خواهد کرد.

# رصد اقتصاد لوازم و تجهیزات ورزشی و راهکارهای توسعه جایگاه آن در اقتصاد کشور

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21191](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21191)

۲۱۱۹۱  
۱۴۰۴ / ۰۹ / ۲۹  
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

## بیان / شرح مسئله



علاقه به فعالیت بدنی و ورزش‌های تفریحی و تناسب اندام در راستای کاهش و کنترل روند چاقی و کم‌حرکی در کشور رو به افزایش است. این موضوع در کنار پیشرفت و کاربرد فناوری در تجهیزات ورزشی، افزایش رویدادهای ورزشی، تمرکز فزاینده بر ورزش در برنامه‌های ورزش مدارس و گرایش نهادهای ملی و بین‌المللی برای سیاستگذاری در توسعه سلامت، بازار لوازم و تجهیزات ورزشی را به شدت تحت تأثیر قرار داده و باعث رشد فزاینده این صنعت شده است؛ به طوری که پیش‌بینی می‌شود نرخ رشد سالانه این صنعت در دنیا در دوره ۲۰۳۳-۲۰۲۵ برابر با ۶٫۷ درصد باشد. برخلاف رونق فعلی و چشم‌انداز مثبت آتی بازار لوازم و تجهیزات ورزشی در جهان، وضعیت تولید آن در کشور مناسب نبوده و واردات و قاچاق بی‌رویه به کشور برخلاف ظرفیت‌های صادراتی به ایجاد تراز منفی شده منجر است. بنابراین، افزایش تولید داخلی با هدف تأمین نیازهای بازار داخلی کشور و جهت‌گیری برای توسعه صادرات محصولات ورزشی را باید به عنوان مسائل محوری بررسی کرد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تاجیکستان، ترکمنستان، جمهوری آذربایجان و... صادر می‌شود. ■ در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ صادرات کالاهای ورزشی ایران از ۱۲ به ۱۰ میلیون دلار کاهش یافته، در حالی که واردات از ۲۲ به حدود ۵۰ میلیون دلار افزایش داشته است. این تغییر نشان‌دهنده رشد

ورزشی و چمن مصنوعی است. باین حال تولید دستگاه‌ها و تجهیزات بدن‌سازی، تانامی‌ها، کف‌پوش‌های ورزشی و پوشاک ورزشی نسبت به سایر اقلام، تولید بالاتری دارد. این تولیدات اغلب علاوه بر مصرف داخلی به کشورهای همسایه از جمله عراق، افغانستان، ارمنستان، پاکستان،

■ در بازه سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ میزان تولید لوازم و تجهیزات ورزشی در کشور، سیر صعودی داشته و ارزش دلاری آن از ۲۶/۸۰ به ۳۹/۵ میلیون دلار افزایش داشته است. ■ بالاترین میزان تولید لوازم و تجهیزات ورزشی در کشور مربوط به توپ‌های

واردات و رکود صادرات است؛ تاجایی که در سال ۱۴۰۳ میزان واردات تقریباً پنج برابر صادرات بوده است. سهم این کالاها از کل تجارت کشور همچنان ناچیز و نزدیک به صفر است (حدود ۰/۰۰۷ درصد در واردات و ۰/۰۰۲ درصد در صادرات). در مقایسه، اتحادیه اروپا با حجم واردات ۶/۱ و صادرات ۷/۷ میلیارد یورو در سال ۲۰۲۳،

سهمی حدود ۰/۳ درصد تا ۰/۴ درصد از کل تجارت خود را به کالاهای ورزشی اختصاص داده است. بنابراین، جایگاه ایران در عرصه جهانی این صنعت نیازمند تقویت ظرفیت صنعتی و صادراتی است. ■ بخش عمده ای از لوازم و تجهیزات ورزشی (۴۵ درصد) به صورت غیررسمی و قاچاق وارد کشور و یا به شکل غیررسمی

در کشور تولید می‌شود. ■ نبود اطلاعات به‌روز و جامع از عرضه‌کنندگان مواد اولیه و قطعات مورد نیاز، تولیدکنندگان را برای تهیه مواد اولیه و قطعات دچار مشکل کرده است. ■ طبقه‌بندی مستقل و مشخصی برای لوازم و تجهیزات ورزشی در وزارت صمت به‌عنوان متولی طبقه‌بندی مربوطه، وجود ندارد.

## پیشنهاد راهکارهای سیاستی و اجرایی

نظارت مجلس شورای اسلامی بر موارد زیر: ■ نظارت بر حسن اجرای قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی) با تأکید بر لوازم و تجهیزات ورزشی و ارائه گزارش آن از سوی ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.

■ نظارت بر اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان (مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی) در حوزه ورزش با نگاه تولید لوازم و تجهیزات ورزشی.

■ نظارت بر اجرای سیاست‌های تشویقی برای افزایش مشارکت مردم در فعالیت‌های ورزشی (موضوع آیین‌نامه بند «چ» ماده (۷۳) برنامه هفتم توسعه کشور، مبنی بر ارائه مشوق از جمله تخفیف‌های بیمه‌ای به افراد دارای فعالیت ورزشی) و ایجاد زمینه برای حرفه‌ای‌سازی ورزش (موضوع بند «الف» ماده (۷۸) برنامه هفتم توسعه کشور، مبنی بر اعطای حق پخش تلویزیونی مسابقات ورزشی). تحقق این دو حکم قانونی، به‌صورت غیرمستقیم باعث افزایش رونق اقتصاد لوازم و تجهیزات ورزشی می‌شود.

■ نظارت بر اجرای جزء «۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مبنی بر «جذب، ساماندهی و تسهیل مشارکت، تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی برای توسعه ورزش کشور».

## پیشنهادهای سیاستی و اجرایی

■ تمرکز بر تقویت و هماهنگ‌سازی زنجیره ارزش صنعت لوازم و تجهیزات ورزشی کشور از طریق:

■ تدوین برنامه ملی تولید لوازم و تجهیزات ورزشی و تصویب آن در سطح هیئت وزیران. ■ تدوین استراتژی توسعه صنعتی لوازم و تجهیزات ورزشی از سوی وزارت صمت با همکاری وزارت ورزش و جوانان مبتنی بر تعیین اولویت‌های تولید محصولات و بازارهای هدف با محوریت تأمین حداکثری نیاز بازار داخلی.

■ ارتقای فناوری تولید و دیجیتال‌سازی زنجیره ارزش از طریق ایجاد خوشه‌های صنعتی ورزشی، حمایت از تحقیق و توسعه در طراحی و مهندسی محصولات، ورود فناوری‌های نو و تسهیل واردات ماشین‌آلات و قطعات صنعتی.

■ بازنگری در تعرفه‌ها و سیاست‌های حمایتی به گونه‌ای که تعرفه واردات ماشین‌آلات، مواد اولیه و قطعات تخصصی کاهش و تعرفه محصولات آماده مصرف افزایش پیدا کند تا رقابت منفی علیه تولیدکننده ملی کاهش یابد و انگیزه تولید داخلی بالا رود.

■ توسعه نظام استانداردسازی لوازم و تجهیزات ورزشی و همچنین تجاری‌سازی و تقویت برند تجاری آنها با نظارت مشترک وزارت صمت، وزارت ورزش و جوانان و

سازمان ملی استاندارد.

■ تأسیس اتحادیه کشوری صنف تولیدکنندگان و فروشندگان لوازم ورزشی و همچنین تأسیس شهرک صنعتی لوازم و تجهیزات ورزشی کشور.

■ ارائه تسهیلات از جمله وام‌های کم‌بهره و همچنین حمایت فضایی از طریق تأسیس شهرک صنعتی لوازم و تجهیزات ورزشی برای حمایت از تولیدکنندگان و کاهش تولیدات زیرپله‌ای.

■ تهیه دسته‌بندی مستقل محصولات ورزشی از سوی وزارت صمت و ارائه آمار دقیق آن به سیاستگذاران، متولیان و سرمایه‌گذاران. ■ تهیه بانک جامع و به‌روز عرضه‌کنندگان مواد اولیه و قطعات مورد نیاز در تولید لوازم و تجهیزات ورزشی و عرضه آن به تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران.

■ حمایت از تولید محصولات دارای مزیت رقابتی از جمله دستگاه‌ها و تجهیزات بدن‌سازی، انواع توپ‌ها، تاتامی‌ها و کف‌پوش‌های ورزشی، چمن مصنوعی و پوشاک ورزشی برای پوشش نیازهای داخلی. ■ ایجاد صندوق توسعه صادرات محصولات ورزشی با مشارکت وزارت صمت، وزارت ورزش و بانک توسعه صادرات.

■ تمرکز درآمدهای حاصل از وضع تعرفه بر واردات محصولات ورزشی و همچنین جرائم مربوط به کشفیات کالاهای قاچاق در یک ردیف درآمدی خاص و هزینه آن در راستای حمایت از تولیدکنندگان ورزشی.

# بررسی و ارزیابی موضوع قانونی سازی کشت خشخاش در ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21152](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.9.21152)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۱۱۵۲  
۱۴۰۴/۰۹/۰۱

## بیان / شرح مسئله



اعتیاد، به عنوان فراگیرترین و اولویت دارترین آسیب اجتماعی جامعه تلقی شده و نظام حکمرانی و عموم مردم بر ضرورت مداخله برای کنترل و کاهش آن اتفاق نظر دارند. بر همین اساس، از بیش از یک سده قبل تاکنون، سیاستگذاران به دنبال مواجهه‌ای اثربخش در این حوزه بوده و اقدام‌های سیاستی و قانونی مختلفی را پیگیری کرده‌اند. از جمله این اقدام‌ها می‌توان به تدوین قوانین و نظام‌نامه‌های مختلف در زمینه تعیین سازوکارها و رویه‌های حقوقی مبارزه با مواد مخدر و اعتیاد در کشور از سال ۱۲۸۹ تا ۱۳۹۶ اشاره کرد. در این میان، سیاست قانونی سازی کشت خشخاش به عنوان یک راهکار در حوزه مبارزه با مواد مخدر و کاهش اعتیاد، طی دوره‌های زمانی مختلف پیشنهاد شده است. این سیاست در دوران پیش از انقلاب اسلامی طی چند دوره زمانی مورد اجرا واقع شده و آثار و پیامدهای آن آشکار شده است؛ با این وجود پس از انقلاب اسلامی و طی ماه‌های اخیر نیز ایده قانونی سازی کشت خشخاش عمدتاً در قالب دو سناریوی قانونی سازی کشت با هدف مدیریت مصرف مواد مخدر و قانونی سازی کشت با هدف تأمین مواد اولیه دارویی، در فضای سیاستی حوزه مواد مخدر و اعتیاد مطرح شده است. گزارش حاضر، مبتنی بر تکالیف قانونی مرکز پژوهش‌های مجلس، ضمن استفاده از روش مصاحبه با متخصصان و برگزاری جلسات کارشناسی با حضور متولیان امر و ذی‌نفعان و تحلیل اسناد و گزارش‌ها به ارزیابی ابعاد و پیامدهای هر یک از این سناریوها پرداخته است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مواجهه هستند. ایده قانونی سازی کشت با هدف به دست گرفتن زنجیره تولید تا مصرف

توجیه ضرورت قانونی سازی کشت خشخاش در کشور با ابهامات و چالش‌های اساسی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که هر یک از دو سناریوی مطرح شده به منظور

توسط دولت، مبتنی بر کنوانسیون‌های بین‌المللی و نیز شرایط اجتماعی-فرهنگی جامعه، اساساً امکان اجرایی شدن نداشته و کارایی و اثربخشی آن از پیش مورد تردید است. در صورت اجرایی شدن، این سیاست پیامدها و آثار منفی بسیار گسترده‌ای در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، امنیتی و... در پی خواهد داشت؛ چراکه قانونی سازی کشت خشخاش پیش‌زمینه قانونی سازی توزیع و مصرف تریاک است، کشت و توزیع قانونی خشخاش عامل افزایش شیوع و بروز اعتیاد خواهد بود، قانونی سازی کشت، توزیع و مصرف تریاک اشکال شرعی دارد، ایده قانونی سازی کشت خشخاش در دوران پیش از انقلاب تجربه‌ای شکست خورده است، قانونی سازی کشت با هدف مدیریت عرضه و تقاضا تجربه مشابه یا موفقیت‌آمیز جهانی ندارد، ایده قانونی سازی کشت خشخاش قابل گسترش به انواع

مواد مخدر است، ایده قانونی سازی کشت خشخاش در تعارض با اصول سوم و چهارم قانون اساسی، منویات مقام معظم رهبری (مدظله)، سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر و ماهیت و اهداف انقلاب اسلامی است، قانونی سازی کشت به تغییر الگوی کشت و تهدید امنیت غذایی در کشور منتج می‌شود. سناریو دومی که طرفداران ایده قانونی سازی کشت خشخاش طی چند ماه اخیر، و به تواتر طی سال‌های پیش، دنبال کرده‌اند، توجیه قانونی سازی کشت خشخاش با اشاره به ضرورت تأمین مواد اولیه برای تولیدات دارویی است. این ایده نیز از چندین جهت محل مناقشه بوده و با ابهاماتی اساسی مواجه است. از یک طرف، طبق داده‌های اخذ شده از دستگاه‌های ذی‌ربط، میزان تریاک استفاده شده برای تأمین نیازهای دارویی کشور طی دو دهه گذشته بسیار کمتر از اعدادی است که

اکنون به عنوان نیاز اعلام می‌شود؛ این به معنای آن است که در برآورد نیاز سالیانه کشور و فوریت و ضرورت قانونی سازی کشت خشخاش به منظور تأمین نیازهای دارویی عراق و بزرگ‌نمایی صورت گرفته است. در همین زمینه، برآوردها حاکی از آن است که نیاز سالیانه کشور به مواد اولیه داروهای مخدر پایه با تخصیص حدود ۵۰۰ تن تریاک قابل تأمین است؛ این میزان از تریاک نیز، با توجه به افزایشی شدن روند کشت خشخاش در افغانستان طی دو سال اخیر، کماکان از طریق کشفیات مواد مخدر در کشور قابل تأمین خواهد بود. از سوی دیگر، با توجه به آثار و پیامدهای گسترده قانونی سازی کشت خشخاش، به نظر می‌رسد که در صورت ضرورت و نیاز، واردات بخشی از حجم تریاک مورد نیاز کشور، می‌تواند به عنوان سناریو جایگزین مورد بررسی واقع شود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یکی از اصلی‌ترین چالش‌های مقابله مؤثر با کشت غیرقانونی خشخاش، نامتناسب بودن مجازات‌های پیش‌بینی شده در قانون و بازدارنده نبودن آن است؛ بر همین اساس، پیشنهاد اولیه و اساسی به منظور مقابله با کشت غیرقانونی خشخاش، اصلاح ماده (۲) قانون مبارزه با مواد مخدر و تعبیه سازوکاری پویا در مجازات‌های پیش‌بینی شده است. در این زمینه، به منظور افزایش امکان مقابله با کشت غیرقانونی و شناسایی هر چه بیشتر موارد به وقوع پیوسته، می‌توان سازوکارهای حمایتی و تشویقی برای گزارشگران این موضوع پیش‌بینی کرد. با توجه به اینکه لایحه اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر هم‌اینک در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در حال بررسی است، می‌توان از این فرصت به نحو مناسبی برای

اصلاح ماده مذکور استفاده کرد.

در صورت ضرورت و اضطرار و با فرض کافی نبودن کشفیات تریاک و یا عدم امکان انجام واردات برای تأمین نیازهای دارویی کشور و احراز ضرورت برای کشت محدود و تحت کنترل خشخاش، مبتنی بر تبصره ماده (۴۱) قانون مبارزه با مواد مخدر، امکان کشت محدود و تحت کنترل نوع خاصی از گیاه خشخاش با نام شقایق پاپاور سامنیو فرم آلی فراهم است؛ لذا برای انجام این نوع کشت، نیازی به طرح یا لایحه قانونی جدید یا اصلاح مفاد قانون فعلی وجود ندارد. البته کارشناسان امر معتقدند که این موضوع نمی‌تواند از طریق رسیمت بخشیدن به کشت غیرقانونی موجود و تغییر نوع بذر انجام پذیرد؛ همچنین، با توجه به آثار و پیامدهای گسترده اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی

و امنیتی ناشی از قانونی سازی کشت خشخاش، استفاده از زمین‌های کشاورزی و نیروی کار جامعه محلی برای این قضیه به هیچ وجه مورد تأیید نیست.

به منظور جلوگیری از تشویش اذهان عمومی، پیشنهاد می‌شود که متولیان امر، از جمله ستاد مبارزه با مواد مخدر و وزارت جهاد کشاورزی، به صورت صریح و شفاف درباره سیاست کنونی کشور که قائل به ممنوعیت کشت خشخاش است اطلاع‌رسانی و موضع‌گیری کرده و ضمن تبیین موضوع، هشدارهای لازم را نسبت به عواقب کشت غیرقانونی صادر کنند؛ همچنین، لازم است نهادهای نظارتی، انتظامی و قضایی از طریق سازوکارهای مقتضی و مناسب، از هرگونه اظهار نظر شتاب‌زده و غیر کارشناسی در مورد مقوله کشت خشخاش در فضای عمومی و رسانه‌ای جلوگیری به عمل آورند.

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

# «طرح اصلاح ماده (۱) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (برگزاری جلسات در شرایط خاص)»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21171](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21171)

دفتر مطالعات حقوقی



### مسئله اصلی

طرح پیشنهادی به شماره ثبت ۳۳۹ در دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی جهت اصلاح تبصره (۱) ماده (۱) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. در تبصره فعلی، مکان

حاضر در جلسه رسمی است. طرح حاضر به دنبال تسهیل برگزاری این جلسات در شرایط اضطراری نظیر جنگ و تهدید نظامی بوده و پیشنهادهایی در این خصوص ارائه کرده است.

جلسات رسمی مجلس در شرایط اضطراری توسط هیئت رئیسه تعیین و به اطلاع نمایندگان می‌رسد. همچنین استمرار برگزاری جلسات در این مکان نیز منوط به تصویب اکثریت نمایندگان

### نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

#### نقاط قوت:

۱. پیش‌بینی امکان برگزاری جلسات رسمی در شرایط اضطراری به صورت غیر حضوری (مجازی)

#### نقاط ضعف:

- عدم دقت در عنوان طرح با توجه به مفاد آن
- عدم وجود ضابطه برای تأیید امنیت بستر جلسات مجازی
- افزایش نصاب آرا برای استمرار تشکیل جلسات رسمی در شرایط اضطراری

#### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

- عنوان طرح به این صورت تغییر یابد: «طرح اصلاح تبصره (۱) ماده (۱) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»
- نصاب رأی‌گیری برای ادامه تشکیل جلسات در بستر یا محل تعیین شده در شرایط اضطراری بدون تغییر باقی بماند.
- غیرعلنی بودن جلسات در شرایط اضطراری نیازمندی تشریفات آیین نامه است.
- ضرورت برگزاری جلسات کمیسیون‌ها در بستر امن معین شده در بازه زمانی برگزاری جلسات صحن به صورت مجازی

در شرایط اضطراری بنابراین متن ذیل با رعایت تشریفات مندرج در قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می‌شود:

**«تبصره ۱» ماده (۱) قانون آیین نامه داخلی به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به عنوان تبصره ۳ و «۴» به این ماده الحاق می‌شود:**

تبصره ۱ - در مواقع اضطرار که تشخیص آن بر عهده هیئت رئیسه مجلس است، اگر تشکیل جلسات رسمی در محل‌های موضوع این ماده ممکن نشود، از طرف هیئت رئیسه، محل دیگری یا **بستر امن**

مجازی تعیین می شود که به اطلاع نمایندگان می رسد.  
ادامه تشکیل جلسات در این محل یا به صورت مجازی با رأی اکثریت نمایندگان حاضر در جلسه رسمی است.  
تبصره ۳- در شرایط اضطراری که

جلسات مجلس به صورت مجازی  
تشکیل می شود برگزاری جلسات  
کمیسیون ها با تشخیص هیات رئیسه  
یاریس کمیسیون، می تواند در همان  
بستر امن مجازی معین شده تشکیل  
شود.

تبصره ۴- هیئت رئیسه مجلس موظف  
است بستر امن لازم برای تشکیل  
جلسات سخن و کمیسیون ها در  
شرایط اضطراری را فراهم نماید.



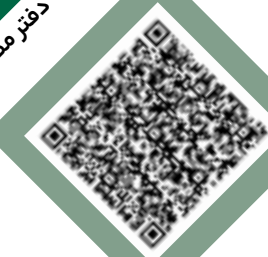
# اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «لایحه اصلاح قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری»

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.20648-1](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.20648-1)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۶۴۸-۱  
۱۴۰۳ / ۰۹ / ۲۹



### مسئله اصلی

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

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

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

### نقاط قوت و ضعف مصوبه کمیسیون

کلی‌گویی‌هایی موجود در قانون فعلی از یک سو و ناکارآمدی قانون در مواردی مانند گروگان‌گیری یا وضعیت‌های جدید در کنار ضعف حمایت از مأموریت که امنیت شغلی آنها را تأمین می‌کند، باعث شده است که این قانون در عمل نتواند به کارآمدی مطلوب خود برسد. در نتیجه، از طریق روزآمدسازی در تعریف مفاهیم و گسترش دامنه شمول قانون که شرایطی مانند شورش در زندان‌ها و حفاظت از شخصیت‌ها را نیز به شرایط مجاز استفاده سلاح اضافه کند، در کنار تلاش برای تعیین ضوابط دقیق تر امکان

### پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

به نظر می‌رسد اصلاحات مصوب کمیسیون در خصوص این قانون، نه تنها به

محوه از توانایی لازم برخوردار باشند و هم حقوق شهروندی بهتر تضمین شود. از سوی دیگر برخی اصلاحات صورت گرفته در مصوبه مانند اصلاحات راجع به تبصره «۳» ماده (۳) قانون (موضوع بند س ماده «۳» مصوبه کمیسیون) می‌تواند در مواردی اشکالات و ابهاماتی را در روند اجرای قانون ایجاد نماید که بازنگری در این موارد ضروری به نظر می‌رسد. همچنین اعمال برخی پیشنهادات در این مصوبه می‌تواند به کارآیی و اثر بخش نمودن قانون بیافزاید.

به کارگیری سلاح از طریق رعایت حداقل در تیراندازی که حتی المقدور به پایالاستیک خودرو تیراندازی شود به بهبود این قانون کمک می‌کند. این در حالی است که از طریق تقویت سازوکارهای نظارتی مانند نصب دوربین روی لباس مأمورین و تشکیل هیئت کارشناسی، همچنین گسترش چتر حمایت قانونی از مأمورین از طریق پیش‌بینی بیمه مسئولیت مدنی به عنوان وثیقه در پرونده‌های قضایی، حفظ حقوق سازمانی مأمورین تا صدور حکم قطعی باعث می‌شود که هم مأمورین برای انجام مأموریت‌های

سلاح همچون لزوم برگزاری دوره‌های آموزشی و در اختیار قرار دادن تجهیزات

تقویت امنیت عمومی کمک می‌کند بلکه از طریق تعیین دقیق تر ضوابط به کارگیری

متناسب با مأموریت‌ها، گامی اساسی در تحقق جامعه امن و مبتنی بر حاکمیت قانون و رعایت حقوق شهروندی بشمار می‌رود. در عین حال به منظور تقویت و کارآمدتر نمودن مصوبه موارد زیر مورد پیشنهاد می‌باشد:

۱- مطابق جزء «س» ماده (۳) مصوبه کمیسیون پیشنهاد شده است عبارت «از هیچ طریق دیگری مانند به کارگیری سلاح غیرکننده، امکان دستگیری و متوقف نمودن مرتکبان وجود نداشته باشد و» در تبصره «۳» ماده (۳) قانون الحاق شود. این اصلاح به جهت اینکه شامل تمام مواردی که مأمورین مطابق این قانون مجاز به بکارگیری سلاح می‌باشند می‌گردد؛ در مواردی می‌تواند مشکلاتی را در اجرای مأموریت‌ها بوجود بیاورد. لذا حذف این عبارت یا محدود نمودن آن به برخی مأموریت‌ها مورد پیشنهاد می‌باشد.

۲- به منظور تقویت جایگاه مأمورین در حین عملیات و جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی و همچنین رعایت حقوق شهروندان؛ جایگزینی متن زیر بجای ماده (۸) مصوبه کمیسیون، به ترتیب زیر مورد پیشنهاد می‌باشد:

مأمورین موضوع این قانون مکلفند در مواردی که مطابق این قانون مجاز به استفاده از سلاح می‌باشند در حین اجرای مأموریت محوله، از البسه و علائم رسمی نظامی و انتظامی استفاده نمایند به نحوی که هویت نظامی و وضعیت عملیاتی آنها برای دیگران قابل شناسایی باشد. عدم رعایت مقررات این ماده در صورتی که منجر به قتل یا جرح نگردد لغو دستور کیفری محسوب و با مرتکب مطابق قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح رفتار می‌شود.

تبصره ۱: موارد خاص که مطابق مقررات مصوب ستاد کل نیروهای مسلح، در راستای انجام مأموریت‌ها، اجرای حکم این ماده امکانپذیر نیست، از شمول این ماده خارج است و در این موارد دادگاه مطابق مقررات مربوطه حکم صادر می‌کند.

تبصره ۲: رؤسا و فرماندهان و مسئولان مربوط مکلفند قبل از اعزام مأمورین حدود

اختیارات و مسئولیت‌های قانونی را به آنان متذکر شوند.

۳- به منظور شفاف نمودن حدود مسولیت کیفری و مدنی مأمورین؛ جایگزینی متن زیر بجای ماده (۱۱) مصوبه کمیسیون مورد پیشنهاد می‌باشد:

چنانچه تیراندازی مأمورین منجر به صدمات جسمانی یا فوت شخص مورد نظر گردد، حدود مسولیت کیفری یا مدنی مأمورین به ترتیب زیر است:

۱- هرگاه مأموری که شرح وظایف وی توأم با بکارگیری سلاح است شرایط مربوط به آموزش، تسلط کامل در بکارگیری سلاح، سلامت جسمی و روانی، موضوع ماده (۲) این قانون را دارا بوده و حسب مورد حین انجام مأموریت در موقعیت‌های عملیاتی مجاز موضوع مواد (۳)، (۴)، (۵) و (۶) و با رعایت مراتب موضوع تبصره ماده (۳) یا (۶) اقدام به بکارگیری سلاح نموده، قصاص و دیه منتفی بوده و مأمور هیچگونه مسولیتی اعم از مدنی و کیفری نخواهد داشت و تا زمان صدور حکم قطعی، از کلیه حقوق قانونی و سازمانی برخوردار می‌باشند.

تبصره: در فرض بند فوق هرگاه فوت یا جراحت ناشی از عوامل خارج از اراده مقتول یا مجروح بوده مانند آنکه جراحت سرایت کند یا در اثر جابه‌جایی وی تیر به سر او اصابت کند دیه از بیت‌المال پرداخت می‌شود.

۲- هرگاه مأمور بدون داشتن مجوز و گذراندن موضوعات ماده ۲ این قانون سلاح به کار برد، اگرچه در موقعیت‌های عملیاتی مجاز اقدام به تیراندازی نموده باشد، رفتار ارتكابی، حسب مورد مشمول مواد ۲۹۰، ۲۹۱، ۲۹۲ یا ۱۵۶ قانون مجازات اسلامی خواهد بود.

تبصره: در فرض این تبصره فرمانده یا سایر مقاماتی که برخلاف مفاد ماده (۱۰) این قانون، سلاح در اختیار مأمور مزبور قرار داده‌اند به حبس تعزیری درجه ۵ محکوم می‌شوند.

۳- هرگاه مأموری که شرح وظایف وی توأم با بکارگیری سلاح است شرایط مربوط به آموزش، تسلط کامل در بکارگیری سلاح، سلامت جسمی و روانی، موضوع ماده (۲) این قانون را دارا بوده ولی در غیر از

موقعیت‌های عملیاتی مجاز اقدام به تیراندازی نموده باشد رفتار ارتكابی، حسب مورد مشمول مواد ۲۹۰، ۲۹۱، ۲۹۲ یا ۱۵۶ قانون مجازات اسلامی خواهد بود.

۴- هرگاه مأموری که شرح وظایف وی توأم با بکارگیری سلاح است شرایط مربوط به آموزش، تسلط، سلامت جسمی و روانی، موضوع ماده (۲) این قانون را دارا بوده و در موقعیت‌های عملیاتی مجاز نیز اقدام به تیراندازی نموده لکن به علت وجود یکی از موارد این بند فوت یا صدمات بدنی رخ داده باشد، رفتار ارتكابی منطبق با مقررات بند پ ماده ۲۹۱ قانون مجازات اسلامی بوده و مرتکب به علت تقصیر به شرح زیر تعزیر می‌شود. در این موارد در صورتی که مرتکب بیمه نباشد دیه از جانب خود او پرداخت می‌گردد:

الف) در صورت تقصیر در عدم رعایت قاعده تحذیر (اخطار)، و یا مراتب تیراندازی موضوع تبصره‌های ۱ و ۲ مواد ۳ و ۶ این قانون به حبس تعزیری درجه پنج.

ب) در صورت تقصیر در عدم یا کاهش مهارت به علت عدم شرکت در دوره‌های آموزشی حین خدمت به حبس تعزیری درجه شش.

ب) در صورت تقصیر در عدم یا کاهش مهارت به علت عدم شرکت در دوره‌های آموزشی حین خدمت به حبس تعزیری درجه شش.

پ) در صورت تقصیر در رعایت ماده (۷) این قانون به حبس تعزیری درجه چهار.

ت) در صورت تقصیر در عدم استفاده از البسه یا علائم رسمی به حبس تعزیری درجه شش یا هفت به تشخیص دادگاه.

ث) در موارد تقصیر غیر از موارد مندرج در بندهای فوق به حبس تعزیری درجه هفت.

۵- در صورتی که با قرائن و امارات موجب علم ثابت شود مأمور قصد قتل داشته است حتی اگر در موقعیت‌های عملیاتی مجاز موضوع مواد (۳)، (۴)، (۵) و (۶) و با رعایت مراتب موضوع تبصره ماده (۳) یا (۶) اقدام به بکارگیری سلاح نموده، جنایت عمدی محسوب می‌شود مگر در صورت وجود شرایط دفاع مشروع که مطابق مقررات مربوط رفتار می‌شود

# تحلیلی بر ثبات تفاوت‌های تطبیق در حکم حقوق کارکنان دولت

(موضوع جزء (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴)

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21153](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21153)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۱۵۳  
۱۴۰۴/۰۹/۱

## بیان / شرح مسئله

اهمیت این قوانین در ارتقای عدالت محوری در نظام پرداخت کشور، در گزارش حاضر به تحلیل و ارزیابی ثبات تفاوت‌های تطبیق مذکور پرداخته می‌شود.

تطبیق موضوع بند (ی) تبصره (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۳۹۸](#)، یکی از محورهای تصمیم‌گیری در حوزه نظام جبران خدمات کارکنان دولت در قوانین بودجه سال‌های اخیر بوده است. براین اساس با توجه به

ثبات تفاوت‌های تطبیق موضوع ماده (۷۸) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)، تفاوت تطبیق موضوع جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۳۹۷](#) و تفاوت

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

و پس از سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ جذب نظام اداری کشور شده بودند، تبعیض ناروا به وجود آمد.

■ کارکنانی که در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به موجب قواعد نظام پرداخت، از برخی اقلام و فوق‌العاده‌های مشمول کسور بازنشستگی نظیر فوق‌العاده مدیریت، فوق‌العاده ویژه، فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف برخوردار بوده‌اند و پس از آن سال‌ها، به دلایلی نظیر تغییر پست مدیریتی یا برکناری از آن، انتقال به سایر دستگاه‌های اجرایی و یا تغییر شغل از میزان آن اقلام و فوق‌العاده‌ها کاسته شده است، اثر کاهش حقوق خود را در میزان بهره‌مندی از تفاوت‌های مذکور،

(ی) تبصره (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۳۹۸](#) از سه جهت به شرح ذیل موجب بروز تبعیض و بی‌عدالتی در نظام پرداخت کشور می‌گردد.

■ بسیاری از کارکنانی که پس از سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ جذب نظام اداری کشور شدند، به رغم این که در دسته طبقات حقوق بگیر پایین‌تر قرار داشتند، اما به دلیل پایان یافتن مهلت اعتبار قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، از مزایای مربوط به تفاوت‌های جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۳۹۷](#) و بند (ی) تبصره (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۳۹۸](#) بی‌بهره ماندند. بنابراین بدون هیچ دلیل موجهی میان بسیاری از کارکنانی که قبل

هدف اصلی ایجاد تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) در نظام جبران خدمات کارکنان دولت، جلوگیری از کاهش ناگهانی حقوق و مزایای برخی از کارکنان با استقرار نظام جدید پرداخت است. براین اساس دائمی شدن و استمرار پرداخت چنین مولفه‌ای در نظام جبران خدمات کارکنان دولت، مغایر با هدف تاسیس و غایت اصلی پیدایش آن به نظر می‌رسد.

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد شکل‌گیری تفاوت تطبیق موضوع جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۳۹۷](#) و تفاوت تطبیق موضوع بند

به موجب اتمام مهلت اعتبار قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، دریافت نخواهند کرد. بنابراین از منظری دیگر، شیوه افزایش حقوق یادشده، نه تنها میان کارکنان با سنوات مختلف، بلکه میان بسیاری از کارکنانی که در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

نیز در نظام اداری کشور مشغول فعالیت بوده‌اند، تبعیض و بی‌عدالتی ایجاد کرد. ■ با توجه به اینکه اقلام مذکور در زمره حقوق ثابت در نظر گرفته شده‌اند، تاثیر آن‌ها در سایر اقلام نظام پرداخت نظیر فوق‌العاده ویژه و... در نظامات پرداخت

مختلف متفاوت است. بنابراین در دستگاه‌های اجرایی گوناگون دارای نظامات پرداخت مختلف نیز تاثیر تفاوت‌های مذکور متفاوت بوده که این مساله نوعی تبعیض ناروا و بی‌عدالتی در نظام پرداخت محسوب می‌شود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در خصوص تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری پیشنهاد می‌شود حکم مندرج در جزء (۲) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور مبنی بر ثبات تفاوت تطبیق موضوع ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در حکم حقوق کارکنان

در سال آتی تمدید و تکرار نشود. براساس توضیحات مذکور و تبعیض‌ها و بی‌عدالتی‌های ایجاد شده ناشی از تفاوت‌های تطبیق مورد نظر پیشنهاد می‌شود تفاوت‌های تطبیق مذکور از ابتدای سال ۱۴۰۵ از احکام کارگزینی کارکنان مشمول حذف شده و منابع حاصل از

این امر صرف افزایش امتیاز مولفه ترمیم حقوق، موضوع بند (۱) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری، گردد. بنابراین پیشنهاد می‌شود حکم پیشنهادی ذیل به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

از ابتدای سال ۱۴۰۵، تفاوت‌های تطبیق موضوع جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و بند (ی) تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ از احکام کارگزینی کارکنان مشمول حذف شده و منابع حاصل از این اقدام صرف افزایش امتیاز ترمیم حقوق، موضوع بند (۱) قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری می‌شود.

# تحلیل ظرفیت‌های راهبردی مقابله با فساد

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21181](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21181)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۱۸۱  
۱۴۰۴/۰۹/۲۴

## بیان / شرح مسئله

فساد به عنوان یکی از موانع اصلی پیشرفت، کارایی نظام‌های حکمرانی را تضعیف و اعتماد عمومی را مخدوش می‌کند. با وجود تلاش‌های گسترده در سطح ملی و بین‌المللی برای مقابله با این پدیده، بسیاری از کشورها در دستیابی به نتایج ملموس ناموفق بوده‌اند. یکی از دلایل این ناکامی، نبود شناخت کافی از ظرفیت‌های راهبردی مورد نیاز برای طراحی و اجرای سیاست‌های ضدفساد است.

به عبارتی، هرگونه سیاستی که در عرصه مبارزه با فساد بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های راهبردی مورد نیاز صورت گیرد، ناکامل بوده و ممکن است سیاستگذاران را به اهداف در نظر گرفته شده نرساند. در این گزارش براساس مدل SOAR (متشکل از چهار مؤلفه: نقاط قوت،<sup>۱</sup> فرصت‌ها،<sup>۲</sup> آرمان‌ها<sup>۳</sup> و نتایج<sup>۴</sup>) به عنوان یک چارچوب تحلیلی، امکان شناسایی و به کارگیری ظرفیت‌های درونی و بیرونی را فراهم می‌کند. با این حال، کاربرد این مدل در حوزه مبارزه با فساد کمتر مورد توجه قرار گرفته است.



1. Strengths
2. Opportunities
3. Aspirations
4. Results

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به تحلیل وضعیت کشور مبتنی بر مدل SOAR در هر محور نکات ذیل مورد شناسایی قرار گرفت:

### نقاط قوت

- مبانی دینی - اخلاقی غنی و پشتیبان سلامت کاری و پرهیز از فساد،
- عدالت خواهی و فسادستیزی: مبنای نظام حکمرانی جمهوری اسلامی،
- وجود سیاست‌ها، قوانین و مقررات نسبتاً جامع،
- تعریف نهادهای متعدد در سطوح ملی، بخشی و درون دستگاهی،
- بهره‌مندی از نیروهای متخصص و کارشناس،
- وجود ساخت اجتماعی جمع‌گرا و همگرا در کشور،
- وجود مراکز سیاستی، نهادهای مدنی و تشکل‌های مردمی در مقابله با فساد،
- زیرساخت‌های روبه‌رشد فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک.

### فرصت‌ها

- روندهای رو به افزایش جهانی در بهره‌گیری از فناوری در مقابله با فساد از جمله هوش مصنوعی و بلاکچین،
  - مشارکت مردم، نهادهای محلی و تشکل‌های دانشجویی در تقویت نظام حکمرانی،
  - همکاری‌های بین‌المللی در عرصه مقابله با فساد،
  - گستردگی اطلاعات و داده‌های مالی و فرصت یکپارچه‌سازی و مدیریت داده‌ها برای مبارزه با فساد.
- ### آرمان‌ها
- تحقق حکمرانی عدالت محور و فسادستیز،
  - حکمرانی دیجیتال در مبارزه با فساد (بهره‌گیری فعالانه از ابزارهای نوین فناوری در مبارزه با فساد)،
  - دستیابی به یک نظام مقابله با فساد که در

آن سیاست‌ها و اقدام‌ها، به‌صورت اثربخش و بهینه‌سازی شده اجرا شوند، به‌گونه‌ای که نتایج ملموس، پایدار و قابل‌سنجش در افزایش شفافیت، کاهش فساد و ارتقای سلامت اداری به‌دنبال داشته باشد،

- حکمرانی شفاف و پاسخ‌گو و احیای اعتماد مردم.

### نتایج

- هم‌راستایی راهبردی نهادهای متولی مبارزه با فساد،
- ایجاد نظام پایش نظارتی - اطلاعاتی یکپارچه و هوشمند با تعامل نهادهای مختلف،
- فعال کردن نظارت پایین به بالا از طریق افزایش انگیزه مردم در گزارش‌دهی و استفاده از ابزارهای نوین گزارش‌گری فساد،
- تهیه و تنظیم قوانین جامع و کارآمد در حوزه فساد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس ظرفیت‌های ذکر شده در بخش‌های مختلف، می‌توان مجموعه‌ای از پیشنهاد‌های سیاستی منسجم و عملیاتی برای مبارزه با فساد در کشور ارائه کرد. این پیشنهادها در پنج محور اصلی تنظیم

شده‌اند:

- تهیه و تنظیم راهبرد و نهاد ملی مبارزه با فساد،
- جاری‌سازی شفافیت به‌معنای حقیقی کلمه،
- فعال کردن ظرفیت‌های مردمی و مراکز سیاستی،
- تدوین سند مقابله فناورانه با فساد و عملیاتی‌سازی آن،
- مدیریت تعارض منافع.

# ارتقای فرهنگ و مشارکت سیاسی در عرصه قانونگذاری از طریق رونق بخشی به کاربرست بازی های جدی و فناوری های تعاملی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21157](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21157)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۱۱۵۷  
۱۴۰۴/۹/۸



## بیان / شرح مسئله



مشارکت سیاسی از عوامل مشروعیت بخشی به حاکمیت هاست که افزایش آن یکی از چالش های مهم محسوب می شود. عوامل متعددی بر این مشارکت (از قبیل آگاهی سیاسی، دسترسی به اطلاعات دقیق و به موقع، شفافیت عملکرد، اعتماد عمومی به نهادهای حاکمیتی و سیاسی، تجربه های قبلی از تأثیر گذاری اقدام های مدنی، ویژگی های جمعیت شناختی مانند سن، جنسیت، وجود واسطه های نهادی شده برای بیان مطالبات مردمی، میزان سرمایه اجتماعی و شبکه های اعتماد بین شهروندان) اثر گذار هستند. با این حال آنچه مسلم است یکی از مهم ترین دلایل اثر گذار بر مشارکت سیاسی، سطح شناخت جامعه به خصوص اقشار جوان از نحوه کنشگری در جامعه، فرایندهای تصمیم گیری و انگیزه برای تجربه حضور در محیطی سیاسی است. بازی های جدی و بازی وارسازی در سال های اخیر به عنوان ابزاری مؤثر در انتقال مفاهیم سیاسی، آموزشی و اجتماعی مورد توجه قرار گرفته اند. بازی ها به عنوان ابزاری نرم و به صورتی غیر مستقیم بالاخص در شرایطی که اقبالی به روش های سنتی مستقیم انتقال مفاهیم حاکمیتی و بخش عمومی وجود ندارد، می توانند با مخاطبان خود ارتباط برقرار کند و بر آنها تأثیر گذارند.

با این حال، فقدان شناخت کافی از قابلیت‌های این بازی‌ها و نبود حمایت قانونگذاران، مانع از توسعه و بهره‌برداری بهینه از آنها در حوزه‌های مختلف مانند سیاست، فرهنگ، آموزش و سلامت شده است. این مسئله نیاز به یک رویکرد جامع و سیستماتیک برای تحلیل و ارزیابی تأثیرات بازی‌های جدی و شناسایی عوامل کلیدی در موفقیت آنها را نمایان می‌کند. **موانع موجود در پذیرش و پیاده‌سازی**

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این پژوهش با به‌کارگیری روش پویایی‌شناسی سیستم، میزان توسعه استفاده از بازی‌های جدی و بازی‌وارسازی در ارتقای فرهنگ مشارکت سیاسی را به عوامل کلیدی زیر مورد تحلیل قرار داده است. هر یک از این عوامل به‌طور مختصر توضیح داده می‌شوند:

**سرمایه‌گذاری اولیه:** این عامل به عنوان یکی از عوامل تعیین‌کننده موفقیت برنامه‌ها شناسایی شده است. سرمایه اولیه کافی، امکان توسعه زیرساخت‌های لازم، طراحی بازی‌ها و تولید محتوای باکیفیت را فراهم می‌کند.

**تبلیغات مؤثر:** تبلیغات، ابزاری حیاتی برای افزایش سطح آگاهی عمومی و جذب

**بازی‌های جدی**، مانند کمبود منابع مالی، نبود زیرساخت‌های مناسب و کمبود آگاهی عمومی از مسائلی است که نیازمند توجه سیاستگذاران است. **نبود محتوای علمی و آموزشی با کیفیت و مناسب** برای موضوع‌های مختلف و کمبود تنوع در طراحی بازی‌ها می‌تواند به کسل‌کنندگی و فقدان جذابیت برای کاربران منجر شود. **نگرش‌های منفی یا مقاومت در برابر استفاده از فناوری‌های جدید و**

کمبود حمایت و سرمایه‌گذاری از سوی دولت‌ها و نهادهای قانونی برای توسعه و به‌کارگیری بازی‌های جدی از مشکلات دیگری است که چالش‌هایی را در طراحی بازی‌های جدی به وجود آورده است. **نبود سیاست‌های مشخص و جامع جهت جذب کاربران و ارتقای فرهنگ مشارکت سیاسی آنها از طریق این ابزار نوین**، مسئله کلیدی این گزارش است.

سیستم‌های ارجاع (دعوت از دوستان) و مشوق‌های مرتبط با آن، به عنوان ابزاری قدرتمند برای جذب اعضای جدید و افزایش نرخ مشارکت شناخته می‌شوند.

**نقش تأثیرگذاران:** به‌کارگیری افراد تأثیرگذار در هر حوزه، می‌تواند به عنوان اهرمی برای ترغیب و جذب دیگران عمل کند. استفاده از این افراد به ایجاد اعتماد و تسریع در پذیرش برنامه بازی‌های جدی کمک می‌کند.

در مجموع، تلفیق و مدیریت هماهنگ این عوامل می‌تواند به افزایش یادگیری و مشارکت در جامعه هدف منجر شود.

مخاطبان هدف است. اثربخشی تبلیغات، مستقیماً بر نرخ جذب افراد تأثیرگذار است.

**جذابیت محتوا و پیام‌های تبلیغاتی:** طراحی جذاب و انگیزه‌بخش محتوا و پیام‌ها، نقش کلیدی در جلب توجه و ترغیب افراد به مشارکت دارد. این پیام‌ها باید متناسب با نیازها و علایق مخاطبان هدف باشد.

**نرخ تماس و تعامل:** میزان تماس و تعامل افراد با برنامه‌های آموزشی، عاملی مهم در افزایش سطح مشارکت و یادگیری آنان است. طراحی برنامه‌ها به گونه‌ای که تعاملات افراد با یکدیگر را افزایش دهد، بسیار مؤثر است.

**رابطه‌های ارجاعی و مشوق‌ها:**

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با استناد به یافته‌های پژوهش، مهم‌ترین پیشنهادها به شرح زیر ارائه می‌شود:

**تدوین چارچوب قانونی حمایتی:** پیشنهاد می‌شود قانونگذار با همکاری نهادهای مربوطه، چارچوب قانونی و نظارتی شفاف و ویژه‌ای برای حمایت از توسعه و به‌کارگیری بازی‌های جدی و بازی‌وارسازی و در راستای به رسمیت شناختن آن به عنوان ابزاری نوین در انتقال مفاهیم آموزشی در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی، ارتقای فرهنگ سیاسی و افزایش مشارکت اجتماعی تدوین کند.

**تخصیص بودجه هدفمند و پایدار:** تضمین تخصیص بودجه کافی و مستمر در بودجه‌های سنواتی برای طراحی بازی‌های جدی دارای

اولویت، به‌ویژه در حیطه‌های سیاسی - اجتماعی. تخصیص این بودجه باید علاوه بر توسعه اولیه، امکان به‌روزرسانی و پشتیبانی بلندمدت از این ابزارها را نیز فراهم آورد.

**اجرای کارزارهای تبلیغاتی هوشمند:** طراحی و اجرای کارزارهای تبلیغاتی هدفمند و مبتنی بر تحقیقات بازار برای شناسایی مخاطبان، درک بهتر از نیازها و علایق آنها، تولید پیام‌های جذاب و متناسب با نیازهایشان و همچنین تخصیص بخشی از بودجه برای استفاده از ظرفیت تأثیرگذاران در شبکه‌های اجتماعی برای افزایش نفوذ و اعتمادسازی.

**استقرار سیستم انگیزشی و ارجاعی:** طراحی و پیاده‌سازی سازوکارهای تشویقی و پاداش‌محور

برای کاربران فعلی به ازای دعوت از دیگران (سیستم ارجاع). هدف این سیستم، ترویج رشد درونزا و مقرون‌به‌صرفه کاربران جدید است.

**توسعه زیرساخت تعاملی و سکومحور:** حمایت از توسعه و یکپارچه‌سازی بازی‌ها در سکوها برخط و شبکه‌های اجتماعی پرطرفدار داخلی جهت حداکثرسازی دسترسی و نرخ تعامل (نرخ تماس).

موفقیت در گرو عزم قانونگذاری برای ایجاد چارچوب حمایتی، تأمین مالی هدفمند و اجرای هوشمندانه کارزارهای تبلیغاتی و انگیزشی است. این راهکارها در کنار یکدیگر می‌توانند به گسترش مؤثر این ابزارهای نوین کمک شایانی کنند.

# نقش کاربست دانش سایبرنتیک در ارتقای کیفیت حکمرانی (۱):

## از حکمرانی بر فضای سایبر تا حکمرانی با فضای سایبر

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21164](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21164)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۱۶۴  
۱۴۰۴ / ۰۹ / ۱۴

### بیان / شرح مسئله

فضای سایبر<sup>۱</sup> کلان مفهومی است که به موضوعاتی همچون شبکه‌های اجتماعی، کلاهبرداری‌های فضای مجازی، امنیت سایبری، هوش مصنوعی، واقعیت افزوده<sup>۲</sup>، واقعیت مجازی<sup>۳</sup>، ربات‌ها و غیره ارتباط پیدا می‌کند. نهادهای قانونگذار برای حل و فصل مسائل ایجاد شده در هر یک از موضوعات این کلان مفهوم، به مباحث این فضا ورود می‌کنند. محدود بودن دیدگاه‌های نهادهای تصمیم‌گیر و قانونگذار نسبت به فضای سایبر، سبب درک مسائل از زوایای

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دانش سایبرنتیک، دانش سلطه بر پدیده‌ها و کنترل امور یک مجموعه (یا سازمان یا کشور) و ایجاد حاکمیت<sup>۴</sup> با وجود دانش و اطلاعات ناقص درباره محیط و بازیگران است. فضایی که مبتنی بر به‌کارگیری این دانش پدید می‌آید، فضای سایبر نامیده می‌شود که با توجه به مطالعات صورت گرفته بر چهار رکن استوار است و عبارت‌اند از: رکن اطلاعات، رکن کنترل، رکن ارتباطات

و قابلیت‌های فضای سایبر، حدود اثر بخشی آن در بهبود حکمرانی و الزامات حکمرانی بر این فضا پی‌ببرد و متناسب با مسئله مورد بحث، نقاط مورد نیاز برای قانونگذاری یا اصلاح قوانین قبلی بر بستر قابلیت‌های این فضا را شناسایی، و ساختارها و قوانین جدید را به‌گونه‌ای طراحی و تدوین کند تا بیشترین کارایی را در پی داشته باشد. این گزارش می‌کوشد از این طریق از صحت و کفایت قانونگذاری در این فضا محافظت شود.

«حکمرانی بر فضای سایبر» و «حکمرانی با فضای سایبر» تحلیل کرد. متأسفانه تمرکز دیدگاه به فضای سایبر از زاویه مسائل زیرساختی و امور فناورانه همچون مسائل مخابراتی و امنیت شبکه و اطلاعات، سبب شناخت ناقص از توانمندی‌های گسترده این فضا شده است که نه فقط بهره‌مند شدن از تمام قابلیت‌های این فضا را در پی دارد، بلکه احتمال آسیب‌پذیری حاکمیت از سوی

مشخصی شده است که گاهی این ادراکات ناقص سبب می‌شود تصمیمات جامع مناسب اتخاذ نشود. ادراکات ناقص، ضربه‌پذیری از محدوده‌های به‌خوبی درک نشده این فضا را افزایش می‌دهد و امنیت ملی را با خطر مواجه می‌کند. هدف اصلی این گزارش ارائه تعریفی جامع از فضای سایبر و معرفی ارکان اصلی در این فضا به همراه حدود فضای سایبر و مؤلفه‌های مؤثر در امنیت آن است. با بینش حاصل از این تعریف، تصمیم‌گیرنده می‌تواند به ابعاد

و رکن محاسبات. رکن اطلاعات به محتوایی اطلاق می‌شود که در فضای سایبر به گردش درمی‌آید؛ رکن کنترل به تغذیه هدفمند و جهت‌مند اطلاعات گفته می‌شود؛ رکن ارتباطات و وظیفه انتقال اطلاعات را برعهده دارد و رکن محاسبات نیز به پردازش اطلاعات اشاره دارد. با مرور قوانین و مصوبات صورت گرفته در فضای سایبر، می‌توان آنها را در دو دسته

1. Cyberspace  
2. Augmented Reality (AR)  
3. Virtual Reality (VR)  
4. Sovereignty

موضوعات صرف نظر شده را افزایش می‌دهد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهند که رکن کنترل فضای سایبر، رکن مغفول مانده این فضا است و فضای سایبر اغلب بدون در نظر گرفتن روح دانش سایبرنتیک مورد توجه قرار گرفته است. از دانش سایبرنتیک می‌توان برای اداره برخی امور جامعه بهره برد؛ به گونه‌ای که اطلاعات و فرامین در مدارها به گردش درآیند و سیستم

تحت مطالعه و عناصر موجود در آن با مقایسه وضع موجود و وضع مطلوب، به صورتی چابک تصمیمات لازم را اتخاذ و اجرایی کند. لازمه چنین رویکردی، تحول و تغییر در سازوکارهای ایجاد تصمیم است؛ به گونه‌ای که از اتکای صرف به اعلام دستور از سطح بالاتر سازمان به سطح پایین تر آن، سیستم مورد مطالعه خود به سمتی حرکت و اصلاح رفتار

کند که ملاحظات و خواسته‌های مدیریت سازمان را در نظر گیرد و اهداف کلی تعیین شده برای مجموعه را تحقق بخشد. از این رو شناسایی جامع این فضا و بهره‌مندی از قوت‌ها و آگاهی از ضعف‌ها و فرصت‌ها و تهدیدهای موجود، می‌تواند به بهره‌مندی از ظرفیت‌های پیدا و پنهان این فضا برای حکمرانی کارتر بر مسائل کمک کند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای پیشنهادی برای تقویت و حفاظت حاکمیت فضای سایبر می‌توانند در سه سطح راهکارهای مرتبط با «حکمرانی بر فضای سایبر»، راهکارهای مرتبط با «حکمرانی با فضای سایبر» و راهکارهای مرتبط با پیوند این دو سطح ارائه شوند:

۱. تقویت زیرساخت‌های نرم‌افزاری هر یک از ارکان و مؤلفه‌های فضای سایبر در همراهی با تقویت زیرساخت‌های سخت‌افزاری آن از طریق وضع هنجارهای قانونی؛  
۲. قاعده‌مندسازی فعالیت کسب و کارها و حضور کاربران از طریق وضع قوانین و مقررات و همچنین تسهیلگری برای صنعت کاران و فعالان به منظور استقلال یافتن و بومی‌سازی فناوری‌ها در فضای سایبر و در راستای امنیت بخشیدن به انجام دادن فعالیت‌ها در این فضا؛  
۳. کاهش فاصله محتوایی و زمانی قانون با نیازهای جامعه در فضای سایبر؛  
۴. سرعت بخشیدن به وضع و همگام‌سازی قوانین و دستورالعمل‌ها با تغییرات فضای سایبر به منظور پر کردن خلأهای قانونی، به روزرسانی مستمر آنها، بهبود در مقررات موجود، کاهش تأثیرپذیری از نظام‌های قانونی و حقوقی کشورهای پیشرو و تقویت بخشی

حاکمیت ملی؛  
۵. شرح دقیق وظایف و اختیارات سازمان‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر و اجرایی در فضای سایبر با رویکرد انسجام‌بخشی و هماهنگی آنان در این فضا به منظور جلوگیری از نابسامانی و هم‌پوشانی اقدامات؛  
۶. متقاعدسازی ذی‌نفعان و مشروعیت‌بخشی به تصمیمات اتخاذ شده در خط‌مشی‌گذاری‌های فضای سایبر؛  
۷. پذیرش، باورمندسازی و اطمینان‌بخشی کاربران نسبت به حضور در فضای سایبر داخلی و نهادهای تصمیم‌گیر در آن؛  
۸. اهتمام جدی بر هوشمندسازی فرایندهای تصمیم‌سازی در راستای پیاده‌سازی حکمرانی داده‌مبنا و پیگیری و نظارت بر اجرای بند «پ» ماده (۱۰۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت؛  
۹. بهره‌گیری از قابلیت‌های دانش سایبرنتیک در حکمرانی مبتنی بر اصول اخلاقی مطرح شده در نظام جمهوری اسلامی (حکمرانی با فضای سایبر) و در طرح ریزی چگونگی رسیدن از وضع موجود به وضع مطلوب مورد نظر حاکمیت؛  
۱۰. استفاده از تحلیلگران و مشاورانی با

نگرشی سیستمی همراه سایر متخصصان در بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و در امور تصمیم‌سازی؛  
۱۱. توجه به نقش نظارتی مجلس و در نظرگیری فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌مثابه چرخه که این راهکار با هوشمندسازی فرایند نظارتی و هدایت مجدد از طریق نظارت تسریع می‌شود؛  
۱۲. اهتمام بر توسعه آزمایشگاه‌های خط‌مشی‌گذاری در نهادهای تنظیم‌گر؛  
۱۳. بهره‌گیری از سهولت فراهم شده توسط فضای سایبر برای درگیر کردن حداکثری ذی‌نفعان، بررسی مسئله از ابعاد مختلف و ایجاد شفافیت در جامعه؛  
۱۴. تکمیل مباحث فلسفی، نظری و عملی فضای سایبر و تربیت نیروی متخصص در این زمینه از طریق راه‌اندازی رشته‌های جدید یا گنجاندن درس‌هایی همچون آشنایی با دانش سایبرنتیک، مباحث ویژه در فضای سایبر و مهندسی سایبرنتیک کاربردی که به‌طور مشخص در سرفصل‌های رسمی درس‌های رشته‌های دانشگاهی مهندسی و خط‌مشی‌گذاری وجود ندارند.

## سلسله گزارش‌های دیده‌بان پیشرفت (۲)-

### بررسی انتقادی وضعیت ایران در شاخص‌های جهانی حکمرانی

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21169](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21169)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۱۶۹  
۱۴۰۴ / ۰۹ / ۱۹



#### بیان / شرح مسئله

الگوی حکمرانی با پیچیده شدن شرایط محیطی برای حل مسائل عمومی و ارائه بهینه خدمات عمومی به کمک دولت‌ها آمده است. در این الگو از ظرفیت و منابع همه کنشگران و ذی‌نفعان مرتبط با حوزه مورد نظر استفاده می‌شود تا بتوان با مسائل بغرنج از زوایای مختلفی روبه‌رو شد. در نتیجه در این مسیر برای کسب اطمینان از کارکرد مطلوب الگوی حکمرانی در کشورهای مختلف ارزشیابی و پایش این الگو امری ضروری به نظر می‌رسد تا این اطمینان حاصل شود که این الگو می‌تواند نتایج قابل قبولی را در سیستم مورد نظر به همراه داشته باشد. بر همین

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

از آنجاکه هدف اصلی گزارش حاضر بررسی انتقادی شاخص‌های جهانی حکمرانی است. لذا از مهم‌ترین یافته‌های کلیدی این گزارش پس از بررسی و جمع‌بندی وضعیت ایران در این شاخص‌ها، آسیب‌شناسی شاخص‌های حکمرانی است. جمع‌بندی وضعیت ایران در شاخص‌های جهانی حکمرانی نشان داد که کشور در ۱۲ درصد

مورد انتقادهای متعددی قرار گرفته‌اند که یکی از مهم‌ترین این انتقادهای معطوف به مباحث روش‌شناسی این شاخص‌ها در جمع‌آوری داده‌های قابل اعتماد و سوگیری سازمان‌های متولی در ارائه آمار دقیق از وضعیت کشورهاست. مجموع این انتقادهای در مجامع علمی منجر به مطرح کردن این پرسش اساسی شده که آیا این شاخص‌های جهانی حکمرانی می‌توانند معیار درستی برای ارزشیابی وضعیت الگوی حکمرانی در کشورها باشند یا خیر. این پرسش در کشور ما که در برهه‌های زمانی مختلف تحت انواع فشارهای سیاسی و بین‌المللی قرار گرفته از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

که البته بیشتر این امر به دلیل کاستی‌ها و ضعف‌های طراحی شاخص حکمرانی در مواردی چون ابهام در نحوه تخصیص و گردآوری داده‌ها و نحوه نمره‌دهی به آنها؛ احتمال بروز سوگیری و جهت‌گیری‌ها و پیش‌فرض‌های سیاسی در مواجهه با کشورها در تخصیص امتیاز؛ فقدان نظریه جامع و پشتیبان و نبود توافق درباره تعریف

اساس شاخص‌های جهانی حکمرانی مطرح شده‌اند تا الگوی حکمرانی را در کشورهای مختلف ارزشیابی و رصد کنند. ده شاخص جهانی حکمرانی برای ارزشیابی وضعیت الگوی حکمرانی در جهان شناسایی شده که از میان آنها یک شاخص به صورت ترکیبی و مشتمل بر شش شاخص مجزاست که نمره واحدی ارائه نمی‌دهد بلکه وضعیت کشورها را در این شش شاخص به صورت مجزا ارائه می‌دهد و سه شاخص دیگر شاخص‌های ادراک فساد، شکنندگی دولت و شاخص تاب‌آوری دولت است. این شاخص‌های حکمرانی از منظر صاحب‌نظران مختلف

از شاخص‌های جهانی حکمرانی ایران در ثلث نخستین، در ۲۵ درصد از شاخص‌های حکمرانی در ثلث میانی و در ۶۳ درصد از شاخص‌های حکمرانی در ثلث پایانی قرار دارد. در مجموع می‌توان گفت که ایران در ۳۷ درصد از شاخص‌های حکمرانی وضعیت میانه‌ای دارد و در ۶۳ درصد از این شاخص‌های وضعیت مطلوبی ندارد

شاخص‌ها و مفهوم حکمرانی؛ نبود توجه جامع و کامل به همبستگی‌های متقابل میان شاخص‌ها؛ نبود توجه به سنت‌ها و الزام‌های

بومی در نظام حکمرانی کشورهای مختلف؛ نبود شفافیت و ابهام در وزن‌دهی به سنجش‌های شاخص؛ ابهام در دقت مقادیر شاخص و فواصل

اطمینان در مباحث آماری و ایجاد ابهام بر اثر فقدان یکپارچگی در بازه‌های نمره‌های شاخص‌های حکمرانی است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ پیشنهاد سیاستی اول: ضرورت طراحی شاخص‌های بومی برای ارزشیابی و پایش حکمرانی در کشور: طراحی شاخص‌های بومی این امکان را فراهم می‌آورد تا ابعاد مهم حکمرانی از منظر فرهنگ و ارزش‌های ایرانی اسلامی مورد ارزشیابی قرار گیرند و مفاهیمی چون عدالت اجتماعی، خوداتکایی و استقلال در این شاخص‌ها لحاظ شوند.

■ پیشنهاد سیاستی دوم: مشارکت فعال در تعامل با سازمان‌های بین‌المللی برای ارائه اطلاعات دقیق از وضعیت شاخص‌های بین‌المللی حکمرانی مورد قبول نظام جمهوری اسلامی ایران: ابهام در نحوه تخصیص و گردآوری داده‌ها و نحوه نمره دهی به آن‌ها لزوم مشارکت فعال در تعامل با سازمان‌های بین‌المللی را به منظور ارائه اطلاعات دقیق از وضعیت برخی شاخص‌های بین‌المللی حکمرانی مورد قبول کشور را از منظر بومی و ارزشی اقدامی حائز اهمیت می‌سازد که می‌تواند منافع قابل توجهی برای کشور به دنبال داشته باشد.

■ پیشنهاد سیاستی سوم: پایش مستمر شاخص‌های حوزه حکمرانی و بررسی

جایگاه میزان پیشرفت در مقایسه با سایر کشورها توسط نهادهای نظارتی: پایش مستمر شاخص‌های حوزه حکمرانی و بررسی جایگاه و میزان پیشرفت کشور در مقایسه با سایر کشورها توسط نهادهای نظارتی، اقدامی بسیار حیاتی و چندوجهی است که نقش مهمی در ارتقای کیفیت حکمرانی ایفا می‌کند. این فرایند نه تنها به شناسایی نقاط قوت و ضعف نظام حکمرانی کمک می‌کند، بلکه امکان اتخاذ تصمیمات آگاهانه‌تر و اجرای سیاست‌های مؤثرتر را فراهم می‌سازد.

■ پیشنهاد سیاستی چهارم: اتخاذ رویکرد نظام‌مند در طراحی مداخلات سیاستی در بهبود نقاط ضعف کشور در شاخص‌های حکمرانی: اتخاذ یک رویکرد نظام‌مند در طراحی مداخلات سیاستی برای بهبود نقاط ضعف کشور در شاخص‌های حکمرانی، امری بسیار مؤثرتر از اقدام‌های پراکنده و غیرمنسجم است. این رویکرد، با تکیه بر یک چارچوب ساختاریافته، امکان شناسایی دقیق‌تر مسائل، طراحی راهکارهای هدفمند، اجرای کارآمد و ارزشیابی مؤثر نتایج را فراهم می‌آورد.

■ پیشنهاد سیاستی پنجم: نظریه‌پردازی و تهیه الگوی مبنا در طراحی شاخص حکمرانی متناسب با الزام‌های بومی: در نظر گرفتن تفاوت‌های فرهنگی و سیاسی در کشورهای مختلف هنگام تفسیر نتایج شاخص‌ها امری ضروری است. ممکن است لازم باشد شاخص‌های منطقه‌ای یا تعدیل شده‌ای برای مجموعه‌های خاصی از کشورها طراحی شود. این موضوع در کشور ما که نظام سیاسی و مذهبی آن دارای ویژگی‌های خاصی است از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اتکا صرف به شاخص‌های بین‌المللی حکمرانی ممکن است به دلیل تفاوت‌های ارزشی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی، تصویر کاملی از وضعیت حکمرانی در کشور ارائه ندهد و اولویت‌ها و چالش‌های بومی را به طور دقیق منعکس نکند. بنابراین، نظریه‌پردازی و تهیه یک الگوی مبنا برای طراحی شاخص‌های حکمرانی متناسب با الزام‌های بومی، یک گام اساسی و راهبردی برای ارزشیابی دقیق‌تر، سیاستگذاری مؤثرتر و ارتقای نظام حکمرانی در کشور محسوب می‌شود.

# مطالعه نظام تنظیم‌گری و قوانین مرتبط با مراکز افکارسنجی در هشت کشور دنیا

DOI: [10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21163](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.32.11.21163)

افکارسنجی ملت



## بیان / شرح مسئله

که عدم وجود نظام تنظیم‌گری مناسب، زمینه‌ساز تولید داده‌های نادرست، استفاده ابزاری از افکار عمومی و تضعیف اعتماد عمومی به نهادهای حاکمیتی می‌شود. در چنین بستری، مطالعه تطبیقی نظام‌های نظارتی و حقوقی در کشورهای مختلف، می‌تواند زمینه‌ساز طراحی یک الگوی بومی و قابل اجرای تنظیم‌گری در ایران باشد؛ الگویی که ضمن رعایت اصول مردم‌سالاری دینی، امکان بهره‌برداری مؤثر، شفاف و مسئولانه از افکارسنجی را در عرصه عمومی فراهم آورد.

مطالعات کاهش یافته و استفاده از نتایج افکارسنجی در فرایند سیاستگذاری و تصمیم‌سازی، در سطح مطلوبی نهادینه نشود. علاوه بر این، نبود شفافیت قانونی در مورد نحوه انتشار نتایج، ضعف در نظارت نهادهای تخصصی و صنفی، مداخلات احتمالی نهادهای سیاسی یا امنیتی و فقدان یک الگوی مشخص برای توازن بین آزادی علمی و مسئولیت اجتماعی، از جمله مسائل اصلی در حوزه تنظیم‌گری افکارسنجی در ایران به شمار می‌روند. تجربه برخی کشورها نیز نشان داده است

افکارسنجی، یکی از ابزارهای مهم برای ارتقای کیفیت حکمرانی و درک دقیق‌تر از تحولات ذهنی و رفتاری جامعه به شمار می‌رود. با این حال، در بسیاری از کشورها از جمله ایران، مسئله تنظیم‌گری فعالیت مؤسسات افکارسنجی با چالش‌های متعددی مواجه است. نبود یک نظام حقوقی و نهادی مشخص برای تعیین معیارهای تأسیس، نحوه فعالیت، نظارت بر کیفیت روش‌ها و سازوکار اعلام عمومی نتایج نظرسنجی‌ها، باعث شده تا اعتماد عمومی نسبت به نتایج برخی از این

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قانونی مشخص، مؤسسات افکارسنجی را ملزم به رعایت اصولی همچون ثبت رسمی، اعلام روش‌ها و انتشار شفاف نتایج می‌کنند. در این مدل، نقش دولت بیشتر در نظارت ساختاری و تضمین سلامت فرایند نظرسنجی تعریف شده است تا آنکه دخالت جدی در چگونگی و انتشار محتوا دیده شود.

### ۳. نیمه اقتدارگرا

کشورهایی همچون ترکیه، روسیه و قطر

انجمن‌های حرفه‌ای و علمی نقش کلیدی در تعیین استانداردهای روش‌شناختی و نظارت درونی بر فعالیت مؤسسات افکارسنجی را برعهده دارند. در عین حال، این الگو بر مبنای شفافیت داوطلبانه، رقابت حرفه‌ای و پاسخ‌گویی علمی بنا شده است.

### ۲. تسهیلگری دولتی

کشورهایی مانند کره جنوبی و آفریقای جنوبی با بهره‌گیری از یک چارچوب

مطالعه تطبیقی نظام‌های نظارتی و تنظیم‌گری مؤسسات افکارسنجی در هشت کشور ایالات متحده آمریکا، آلمان، کره جنوبی، آفریقای جنوبی، روسیه، ترکیه، قطر و چین نشان می‌دهد که الگوهای موجود را می‌توان در قالب چهار مدل اصلی دسته‌بندی کرد:

### ۱. خودتنظیم‌گری

در این مدل که در کشورهایی همچون ایالات متحده و آلمان دیده می‌شود،

دارای الگوهایی هستند که در آنها دولت نقش پررنگ تری در کنترل فعالیت های افکارسنجی ایفا می کند. در این مدل ها، گاه فعالیت مؤسسات نظرسنجی نیازمند مجوزهای خاص یا ثبت در نهادهای امنیتی یا دولتی است و انتشار عمومی نتایج به ویژه نتایجی که قرابت های کمتری با سیاست های رسمی داشته باشند، بعضاً تحت محدودیت های جدی قرار دارند.

#### ۴. اقتدارگرایی فراگیر

در این الگو، انجام نظرسنجی صرفاً

توسط نهادهای دارای مجوز که وابسته به ساختارهای رسمی هستند، مجاز است. در کشورهایی مانند چین، فرایند نظرسنجی در چارچوب های مشخص و محدودی تعریف می شود و دسترسی عمومی به نتایج، به ویژه در حوزه های سیاسی و اجتماعی، به حداقل ممکن می رسد. استفاده از نتایج نیز عمدتاً در سطح درون حاکمیتی و برای اهداف سیاستی صورت می گیرد.

برایند این مطالعه نشان می دهد که هر

مدل دارای مزایا و محدودیت هایی خاص در زمینه اعتماد عمومی، استقلال نهادی و کیفیت داده ها است. در میان این الگوها، مدل تسهیلگری دولتی از این نظر حائز اهمیت است که می کوشد بین الزامات نظارت عمومی و الزامات استقلال علمی توازن برقرار کند. این مدل، بدون دخالت مستقیم دولت در محتوای نظرسنجی، از طریق قوانین شفاف و نظام های پاسخ گویی عمومی، بستر لازم برای ارتقای سلامت و اعتبار فرایند افکارسنجی را فراهم می کند.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در پرتو تحلیل تطبیقی و بررسی تجارب کشورهای مورد مطالعه و با توجه به الزامات فرهنگی، حقوقی و حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران، مجموعه ای از راهکارهای پیشنهادی به منظور اصلاح، بازطراحی و تقویت نظام تنظیم گری مؤسسات افکارسنجی در کشور به شرح زیر ارائه می شود:

#### ۱. تدوین چارچوب قانونی جهت تسهیل و کمک به شکل گیری صنعت افکارسنجی در ایران

در ایران اساساً چیزی به نام «صنعت افکارسنجی» شکل نگرفته است و یکی از موانع اصلی، فقدان قوانین شفاف و تسهیل کننده جهت تأسیس و فعالیت مراکز افکارسنجی است. این چارچوب باید موارد زیر را در برگیرد:

■ تعیین نهادهای متولی در زمینه اعطای مجوز قانونی به مؤسسات افکارسنجی؛

■ تعریف دقیق مؤسسه / مرکز افکارسنجی، دامنه فعالیت آن و الزامات و دستورالعمل های ثبت رسمی؛

■ تعریف دقیق از «داده افکارسنجی» و تمییز دادن آن با سایر داده ها و اطلاعات پژوهشی؛

■ تعیین قواعد انتشار عمومی نتایج، شامل اعلام روش نمونه گیری، حجم نمونه، جامعه آماری، زمان اجرا، حامی مالی و پرسش نامه؛

■ تعیین ضمانت های اجرایی برای برخورد با تخلفات قانونی.

#### ۲. طراحی نهاد تنظیم گر ترکیبی با

#### پشتوانه تخصصی و استقلال نسبی

ایجاد نهادی تخصصی در سطح ملی، متشکل از نمایندگان نهادهای دانشگاهی و پژوهشی کشور، مراکز افکارسنجی دولتی و غیردولتی و همچنین نمایندگان از دولت می تواند زمینه ساز یک الگوی نظارت ترکیبی باشد. ضروری است چنین نهادی به عنوان مرجع واحد برای نظارت علمی و غیرسروگیرانه نتایج و فعالیت های مراکز افکارسنجی در کشور عمل کند و مانع پراکندگی و موازی کاری در این حوزه شود. وظایف این نهاد می تواند شامل موارد زیر باشد:

■ ثبت و رتبه بندی مؤسسات افکارسنجی فعال؛

■ تدوین و به روزرسانی دستورالعمل های علمی و اخلاقی؛

■ تسهیل قانونی، جهت انتشار نتایج افکارسنجی های انجام شده در مراکز دولتی و غیردولتی؛

■ تعیین و پیشنهاد دستور کارهای پژوهشی به مراکز افکارسنجی در خصوص مسائل ملی؛

■ پاسخ گو کردن مراکز افکارسنجی در قبال انتشار نتایج فاقد روش علمی یا گمراه کننده در رسانه ها و شبکه های اجتماعی.

#### ۳. راه اندازی و تقویت سامانه ملی ثبت و انتشار نظرسنجی ها

با هدف ارتقای شفافیت و اعتماد عمومی، توصیه می شود یک سامانه الکترونیکی تحت نظارت نهاد تنظیم گر طراحی شود که در آن اطلاعات پایه همه نظرسنجی های انجام شده در کشور

ثبت و در دسترس عموم قرار گیرد. این سامانه باید:

■ شامل داده هایی مانند پرسش نامه، جامعه آماری، روش گردآوری، دوره زمانی اجرا و نهاد مجری باشد.

#### ۴. حمایت نهادی و قانونی از خودتنظیم گری حرفه ای در این حوزه

در کنار نظارت عمومی و ساختاری، لازم است فضا برای تقویت خودتنظیم گری حرفه ای نیز فراهم شود. برای این منظور، اقدامات زیر پیشنهاد می شود:

■ تشویق مؤسسات به عضویت در انجمن های تخصصی و پذیرش داوطلبانه منشورهای علمی و اخلاقی؛

■ حمایت از ایجاد یا گسترش انجمن های ملی افکارسنجی با استانداردهای مشابه انجمن تحقیقات افکار عمومی و بازار اروپا یا انجمن جهانی تحقیقات افکار عمومی؛

■ تقویت همکاری میان نهادهای علمی، پژوهشی و صنفی با هدف ارتقای ظرفیت های بومی در طراحی و اجرای نظرسنجی ها.

این مجموعه پیشنهادها با هدف ارتقای اعتبار، شفافیت و کارآمدی مؤسسات افکارسنجی طراحی شده و در عین حال تلاش دارد استقلال حرفه ای، مشارکت علمی و اعتماد عمومی را نیز حفظ و تقویت کند. اتخاذ چنین راهبردی، می تواند گامی مهم در جهت استفاده راهبردی از افکار عمومی در فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری در کشور باشد.







مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی