

# بهره‌ورسازی و اگذاری اماکن ورزشی براساس ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۲/۸

شماره مسلسل:

۲۱۴۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**

بهره‌ورسازی و آگذاری اماکن ورزشی براساس ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

**نوع گزارش:** طرح / لایحه □، راهبردی □، نظارتی ■، پیش‌نویس قانونی □

**نام دفتر:**

مطالعات فرهنگی و آموزش (گروه ورزش، گردشگری و میراث فرهنگی)

**تهیه و تدوین:**

صادق رنجبر

**مدیر مطالعه:**

سعید شفیعا

**ناظر علمی:**

موسی بیات

**ناظر علمی خارج از مرکز:**

محمود گودرزی (استاد مدیریت ورزشی دانشگاه علم و فرهنگ)

**اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:**

یحیی مزروعی ایبانه، امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی)

**اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:**

زهرا ارسنگ (مشاور حقوقی معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت ورزش و جوانان)، مریم بخشی (دکتری مدیریت ورزشی و مدیرکل سابق اداره کل ورزش و جوانان استان گیلان)

**همکار:**

محمد حسین قربانی (دانشیار پژوهشگاه تربیت بدنی و علوم ورزشی)

**گرافیک و صفحه آرایی:**

سیده فاطمه ابوطالبی

**ویراستار ادبی:**

اکرم وحدانی فر

**واژه‌های کلیدی:**

۱. واگذاری اماکن ورزشی دولتی

۲. ورزش ارزان

۳. ورزش پایه

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۴/۰۶/۰۱



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۹	۲. وضعیت موجود واگذاری اماکن ورزشی وزارت ورزش
۱۱	۲-۱. نرخ واگذاری اماکن ورزشی و ترکیب ذی نفعان در کشور
۱۲	۲-۲. الگوهای استانی در واگذاری اماکن ورزشی
۱۴	۳. عملکرد مالی واگذاری اماکن ورزشی
۱۵	۳-۱. متوسط درآمد حاصل از واگذاری ها
۱۶	۳-۲. نحوه هزینه کرد درآمد حاصل از واگذاری ها
۱۷	۴. چالش های اساسی اجرای ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)
۱۷	۴-۱. چالش های حقوقی و قانونی
۱۸	۴-۲. چالش های مدیریتی، زیرساختی و نظارتی
۱۹	۴-۳. چالش های اقتصادی
۱۷	۴. چالش های اساسی اجرای ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)
۲۰	۵. جمع بندی و نتیجه گیری
۲۱	پیش نویس لایحه سامان دهی و بهره وری اماکن ورزشی کشور
۲۳	منابع و مأخذ

## فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. گزارش عملکرد سال ۱۴۰۳ ادارات کل ورزش و جوانان استان ها در اجرای مفاد ماده (۵) قانون الحاق (۲)
۱۴	جدول ۲. گزارش عملکرد مالی سال های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ ادارات کل ورزش و جوانان استان ها در اجرای مفاد ماده (۵) قانون الحاق (۲)



## بهره‌ورسازی و واگذاری اماکن ورزشی براساس ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

Doi: 10.22034/mrc.report.21450

### چکیده



در سال ۱۴۰۳، از ۸،۸۵۱ مکان ورزشی تحت مدیریت وزارت ورزش و جوانان، ۵،۰۲۶ واحد (۵۶/۸ درصد) واگذار شده و ۳،۸۲۵ واحد (۴۳ درصد) راکد مانده‌اند. درآمد کل در سال ۱۴۰۳ به ۴۷۸ میلیارد تومان و درآمد متوسط هر واحد ورزشی واگذار شده به ۹۶ میلیون تومان در سال رسیده است. تمرکز ۵۲/۴ درصدی درآمد فقط در چهار استان، شکاف توسعه منطقه‌ای را آشکار می‌سازد. از نظر توزیع، هیئت‌های ورزشی با سهم ۴۷ درصدی، بازیگر اصلی فرایند واگذاری بوده‌اند، در حالی که سهم پایین ۱۷/۵ درصدی دهیاری‌ها، نشانه توجه ناکافی به ورزش روستایی است. یافته‌ها نشان می‌دهد الگوهای مدیریت و واگذاری در استان‌ها بسیار ناهمگون است که می‌توان سه نوع الگوی واگذاری حاکمیتی-تخصصی، واگذاری اقتصادی-خصوصی و استان‌هایی با چالش‌های زیرساختی و فرایندی را شناسایی کرد. چالش‌های شناسایی شده در چهار حوزه «قانونی»، «مدیریتی»، «اقتصادی» و «اجتماعی-نهادی» در مجموع دستیابی به اهداف قانونی «تربیت‌بدنی رایگان برای همه» را با مانع جدی مواجه کرده است. راهکارهای پیشنهادی در سه محور «تقنینی»، «نظارتی» و «سیاستی» ارائه می‌شود. به‌منظور بهره‌وری و واگذاری اماکن ورزشی دولتی «پیش‌نویس لایحه سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی کشور» در قالب هفت ماده ارائه شده است. در این پیش‌نویس، واگذاری اماکن ورزشی با رعایت اولویت‌های مشخصی شامل تأمین نیاز هیئت‌های ورزشی ممتاز و ورزش روستایی، و سپس از طریق مزایده عمومی صورت می‌پذیرد. همچنین سازوکارهای شفاف برای تشخیص «اماکن مازاد»، الزام به ارائه ساعات استفاده رایگان برای عموم، و تخصیص هدفمند درآمدهای حاصل صرفاً به نوسازی و توسعه زیرساخت‌های ورزشی، به‌ویژه در مناطق محروم، پیش‌بینی شده است.



### ■ بیان / شرح مسئله

با درک ضرورت مدیریت بهینه اماکن ورزشی دولتی که به دلایل مختلفی راکد مانده‌اند، قانونگذار در ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مجوز واگذاری اماکن ورزشی مازاد را از طریق مزایده به بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی با اولویت دادن به نهادهای ورزشی (در شرایط برابر) صادر کرده است. هدف از این اقدام، بهره‌وری بیشتر از سرمایه‌های ملی، تقویت اقتصاد ورزش و ارائه خدمات با کیفیت به جامعه عنوان شده است. این گزارش نیز با هدف تحلیل چالش‌های اجرایی این قانون و ارائه راهکارهای عملی برای تبدیل این ظرفیت قانونی به فرصتی واقعی برای توسعه متوازن ورزش کشور تهیه شده است.

### ■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- در سال ۱۴۰۳ از ۸۸۵۱ مکان ورزشی تحت مدیریت ادارات کل ورزش و جوانان کشور، در مجموع ۵۰۲۶ واحد (۵۶/۸ درصد) واگذار شده‌اند.
- عمده اماکن واگذار نشده (۳۸۲۵ واحد) به دلایل ساختاری راکد مانده‌اند. بیشترین دلایل این رکود ۳۰/۷ درصدی به دلیل نبود توجیه اقتصادی بوده که نشانه ناکارآمدی مدل کسب‌وکار ورزشی و ۱۵/۲ درصد به دلیل فرسودگی بوده است.
- سهم‌بندی ذی‌نفعان نشان می‌دهد که هیئت‌های ورزشی با در اختیارگیری ۴۷ درصد از اماکن، محور اصلی واگذاری‌ها بوده‌اند؛ حال آنکه سهم ۱۷/۵ درصدی دهیاری‌ها از ضعف توجه به توسعه ورزش روستایی حکایت دارد. بخش خصوصی و سایر اشخاص نیز با ۳۵/۲ درصد، نقش مکمل را در این فرایند ایفا کرده‌اند.
- در بخش واگذاری اماکن ورزشی به هیئت‌های ورزشی (از آنجاکه تعداد هیئت‌های ورزشی بالاست و رشته‌های ورزشی نیز متنوع‌اند) معیار و مبنای خاصی وجود ندارد.
- درآمد حاصل از واگذاری در سال ۱۴۰۳ با رشد اسمی ۵۹/۹ درصدی (نسبت به سال ۱۴۰۲) به ۴۷۸/۷ میلیارد تومان رسیده، در حالی که تعداد اماکن واگذار شده ۴۰/۳ درصد کاهش یافته است. درآمد واقعی (پس از کسر اثر تورم) فقط حدود ۲۰/۷ درصد رشد را نشان می‌دهد. به عبارتی در سال ۱۴۰۳ ارزش متوسط درآمدی هر مکان ورزشی در سال معادل ۹۶ میلیون تومان (متوسط درآمد ماهیانه از هر مکان ورزشی ۸ میلیون تومان) بوده است.
- چهار استان تهران (۳۰ درصد)، اصفهان (۱۰/۳ درصد)، خراسان رضوی (۶/۳ درصد) و آذربایجان شرقی (۵/۸ درصد) در مجموع سهم ۵۲/۴ درصدی از درآمد کل داشتند که نشانه شکاف عمیق توسعه منطقه‌ای است.
- درآمد حاصل از واگذاری اماکن ورزشی مطابق موافقت‌نامه وزارت ورزش و جوانان به استان‌ها ابلاغ و در زمینه‌های رفاهی کارکنان استان، حفظ و نگهداری اماکن ورزشی و کمک به هیئت‌های ورزشی هزینه می‌شود. همین امر تعارض منافع ایجاد می‌کند و سبب تضعیف نقش حاکمیتی دستگاه‌های ورزشی در راستای تحقق ورزش آسان و ارزان می‌شود.
- در استان تهران به دلیل تعداد بالای نیروی انسانی غیررسمی (هیئتی) تقریباً کل درآمد حاصل از واگذاری اماکن ورزشی صرف هزینه نیروی انسانی می‌شود.
- یافته‌ها نشان می‌دهد الگوهای مدیریتی در واگذاری اماکن ورزشی کشور ناهمگون است. در برخی استان‌ها مانند خراسان رضوی، مازندران و قزوین، الگوی واگذاری آنها بر هیئت‌ها و دهیاری‌ها متمرکز بوده است. استان‌هایی مانند یزد، کرمان و آذربایجان شرقی الگوی واگذاری‌شان بر بخش خصوصی متمرکز داشته است و می‌توان گفت این استان‌ها با واگذاری حداکثری به بخش خصوصی، توانایی خود را برای اجرای وظایف قانونی و ارائه خدمات ورزشی رایگان به عموم مردم از دست داده‌اند. همچنین الگوی شناسایی



شده دیگر، شامل استان‌هایی با چالش‌های ساختاری و فرایندی است؛ این استان‌ها عمدتاً با ترکیبی از مشکلات زیربنایی و نارسایی‌های مدیریتی مواجه‌اند که به خروجی مطلوبی منجر نشده است. برای نمونه استان‌هایی مانند سیستان و بلوچستان، بوشهر، کرمان و خراسان شمالی، که با ترکیبی پیچیده از چالش‌های فرسودگی شدید زیرساخت (تا ۶۷ درصد) و نبود توجیه اقتصادی (تا ۱۰۰ درصد) مواجه‌اند، جزو این دسته‌اند.

یافته‌ها نشان می‌دهد استان‌های لرستان، خراسان جنوبی و تهران به‌طور کاملاً بارزی بیشترین وابستگی را به روش «ترک تشریفات» داشته‌اند. به‌طوری‌که در لرستان ۷۶/۷ درصد (۱۰۲ مورد از ۱۳۳ مورد)، در خراسان جنوبی ۷۲/۵ درصد (۵۸ مورد از ۸۰ مورد) و در تهران ۵۳/۷ درصد (۱۸۹ مورد از ۳۵۲ مورد) واگذاری‌ها از نوع ترک تشریفات بوده است. همچنین از آنجا که عمده واگذاری‌های مربوط به روش ترک تشریفات در استان‌های مذکور در قالب معاملات کوچک بوده، این معاملات در سامانه ستاد ثبت نشده است و همین امر امکان نظارت را دشوار می‌کند.

اجرای ماده (۵) قانون الحاق (۲) در بخش ورزش با چهار چالش عمده به این شرح مواجه است: ۱. **چالش‌های حقوقی و قانونی:** شامل ابهام در تعریف واحدهای مزاد ورزشی، تضاد اجرایی مفاد این ماده با سایر قوانین (نبود انطباق بین اولویت‌های قانون برنامه هفتم و قانون الحاق)، نبود انطباق عملکرد این قانون با اصل سوم قانون اساسی (مبنی بر رایگان بودن تربیت‌بدنی) و ضعف شفافیت در ضمانت‌های اجرایی تعهدات قراردادی؛ ۲. **چالش‌های مدیریتی:** نظیر تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای واگذاری، تخلفات اداری، استفاده نامتوازن از ترک تشریفات و هزینه‌های پنهان ناشی از واگذاری؛ ۳. **چالش‌های اقتصادی:** از جمله افزایش هزینه دسترسی مردم و ضعف مالی هیئت‌ها برای رقابت؛ و ۴. **چالش‌های اجتماعی - نهادی:** مانند تضعیف ورزش همگانی، نقض عدالت دسترسی و خدشه‌دار شدن مأموریت نهادهای ورزشی. این چالش‌ها در کنار هم، دستیابی به اهداف کلان قانون را با مانع جدی روبه‌رو کرده است.

### ■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی دولتی و تحقق اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تربیت‌بدنی رایگان برای همه، «پیش‌نویس لایحه سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی کشور» در قالب هفت ماده با محورهای: تعریف دقیق اماکن ورزشی مزاد، اولویت‌دهی به هیئت‌های ورزشی ممتاز و مناطق محروم، حفظ کارکرد اجتماعی ورزش شامل الزام به ارائه خدمات رایگان در ساعات مشخص، شفاف‌سازی فرایند واگذاری از طریق مزایده، و اختصاص درآمدهای حاصله به توسعه و نوسازی اماکن ورزشی، نه هزینه‌های جاری ارائه شده است تا چالش‌های موجود در واگذاری اماکن ورزشی دولتی را با معیارهای عینی، نظارتی و عدالت‌محور برطرف نماید.

## ۱. مقدمه

باتوجه به اهمیت ورزش در ارتقای سلامت جامعه و نقش زیرساخت‌های ورزشی در تحقق این هدف، مدیریت بهینه اماکن و تأسیسات ورزشی در اختیار دولت ضرورتی دوچندان دارد. بسیاری از این اماکن و زیرساخت‌های ورزشی، به دلایل مختلف از جمله محدودیت‌های بودجه‌ای و مدیریتی دستگاه‌های اجرایی، با ظرفیت کامل استفاده نمی‌شوند و به صورت راکد و مازاد باقی می‌مانند. این امر نه فقط به هدررفت سرمایه‌های ملی منجر می‌شود، بلکه فرصت‌های ارزشمند برای پیشرفت ورزش و ایجاد درآمد را نیز از بین می‌برد.

در این راستا، قانونگذار با درک این ضرورت، مطابق ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ مجوزی ویژه را برای دستگاه‌های اجرایی صادر کرده است. براساس این مجوز، «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توانند واحدهای مازاد ورزشی خود را از طریق برگزاری مزایده، به اشخاص صاحب صلاحیت در بخش‌های خصوصی، تعاونی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به صورت اجاره و گذار نمایند». این رویکرد با هدف مشارکت دادن نهادهای مردمی و بخش غیردولتی، تقویت اقتصاد ورزش، بهره‌وری هرچه بیشتر از زیرساخت‌های دولتی و نهایتاً ارائه خدمات ورزشی به آحاد جامعه طراحی شده است. همچنین، این قانون با در نظرگیری «اولویت برای فدراسیون‌های ورزشی، رده‌های مقاومت بسیج و هیئت‌های ورزشی استانی و شهرستانی در شرایط مساوی»، بر تقویت نهادهای تخصصی و مردمی ورزش کشور برای مدیریت اماکن ورزشی و ارائه خدمات ورزشی به عموم مردم تأکید دارد [۱]. از این رو این گزارش با هدف تحلیل چالش‌ها و ارائه راهکارهای عملیاتی برای اجرای اثربخش این قانون تهیه شده است تا با رفع موانع احتمالی، زمینه تبدیل این ظرفیت قانونی به فرصتی ملموس برای رشد و پیشرفت متوازن ورزش کشور فراهم آید.

## ۲. وضعیت موجود و گذاری اماکن ورزشی وزارت ورزش



در راستای اجرای ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، وزارت ورزش با هدف بهره‌ورساری و توسعه فضاهای ورزشی، به واگذاری اماکن ورزشی تحت مدیریت خود به اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام کرده است. به منظور ارائه تصویری شفاف از اقدامات انجام شده، گزارشی از عملکرد سال ۱۴۰۳ ادارات کل ورزش و جوانان استان‌ها در این حوزه تهیه شده است. داده‌های خام این گزارش در جدول ۱ ذکر شده است و تحلیلی اجمالی از آنها در ادامه ارائه خواهد شد.



جدول ۱. گزارش عملکرد سال ۱۴۰۳ ادارات کل ورزش و جوانان استان‌ها در اجرای مفاد ماده (۵) قانون الحاق (۲) [۲]

ردیف	استان	تعداد اماکن		تعداد اماکن واگذار شده				تعداد اماکن واگذار نشده		روش واگذاری	
		تعداد کل اماکن مشمول ماده (۵)	تعداد اماکن اجاره داده شده	دهیاری‌ها	هیئت‌های ورزشی	سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی	عدم توجیه اقتصادی	مستهلك بودن مکان	سایر	از طریق ترک تشریفات	از طریق تشریفات قانونی
۱	آذربایجان شرقی	۴۷۰	۲۸۳	۷	۱۱۶	۱۶۰	۸۷	۰	۱۰۰	۲۸۳	۰
۲	آذربایجان غربی	۴۲۹	۲۹۴	۴۶	۲۰۸	۴۰	۱۱۲	۱۵	۸	۲۹۲	۲
۳	اردبیل	۱۹۳	۱۲۸	۱۴	۳۵	۷۹	۲۷	۲۳	۱۵	۱۲۸	۰
۴	اصفهان	۶۴۳	۳۱۵	۴۰	۱۲۷	۱۴۸	۵۶	۵۱	۲۲۱	۳۱۵	۰
۵	البرز	۱۶۵	۱۴۲	۳۹	۴۲	۶۱	۰	۶	۱۷	۱۴۱	۱
۶	ایلام	۱۷۴	۱۱۰	۱۳	۹۱	۶	۰	۰	۶۴	۱۰۹	۱
۷	بوشهر	۲۹۷	۱۶	۲	۲	۱۲	۰	۰	۲۸۱	۴	۱۲
۸	تهران	۵۱۸	۳۵۲	۹۴	۹۵	۱۶۳	۵۰	۱۲	۱۰۴	۱۶۳	۱۸۹
۹	چهارمحال و بختیاری	۱۶۶	۷۱	۳	۲۳	۴۵	۰	۰	۹۵	۶۹	۲
۱۰	خراسان رضوی	۳۲۷	۲۹۰	۰	۲۲۲	۶۸	۰	۳۵	۲	۲۹۰	۰
۱۱	خراسان شمالی	۲۴۳	۱۷۵	۶۶	۹۲	۱۷	۸	۱	۵۹	۱۷۴	۱
۱۲	خراسان جنوبی	۲۷۳	۸۰	۲	۵۳	۲۵	۱۱۳	۴۶	۳۴	۲۲	۵۸
۱۳	خوزستان	۵۹۸	۴۴۰	۱۲۷	۲۱۵	۹۸	۴۰	۱۸	۱۰۰	۴۰۳	۳۷
۱۴	زنجان	۳۶۲	۱۵۱	۲۰	۶۸	۶۳	-	-	-	۱۵۱	۰
۱۵	سمنان	۲۴۶	۱۳۲	۳۸	۶۵	۲۹	۰	۴۲	۷۲	۱۳۲	۰
۱۶	سیستان و بلوچستان	۵۳۷	۱۲۹	۵۶	۷	۶۶	۱۸۴	۲۲۴	۰	۱۲۹	۰
۱۷	فارس	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۸	قزوین	۲۱۶	۱۵۰	۲۹	۱۱۷	۴	۰	۰	۶۶	۱۴۶	۴
۱۹	قم	۷۸	۷۸	۴	۴۸	۲۶	۰	۰	۰	۷۸	۰

۱. برای استان‌های فارس و هرمزگان مطابق استعلام صورت گرفته از وزارت ورزش گزارشی ارائه نشده و همچنین اطلاعات مربوط به تعداد اماکن واگذار نشده برای استان‌های زنجان، کرمانشاه و مرکزی اعلام نشده است. بنابراین در تحلیل نهایی، باتوجه به گزارش کامل سایر استان‌ها، درباره استان‌های اشاره شده تحلیلی صورت نگرفته است.

ردیف	استان	تعداد اماکن		تعداد اماکن واگذار شده			تعداد اماکن نشده		روش واگذاری		
		تعداد کل اماکن مشمول ماده (۵)	تعداد اماکن اجاره داده شده	دهیاری‌ها	هیئت‌های ورزشی	سایر اشخاص یا حقوقی	عدم توجیه اقتصادی	مستهلك بودن مکان	سایر	از طریق تشریفات	از طریق ترک تشریفات
۲۰	کردستان	۲۰۴	۱۲۷	۱۱	۹۱	۲۵	۳۲	۲۹	۱۶	۱۲۷	۰
۲۱	کرمان	۳۱۵	۱۴۸	۹	۵۱	۸۸	۱۶۷	۰	۰	۱۴۸	۰
۲۲	کرمانشاه	۴۷۰	۷۶	۲	۲۶	۴۸	-	-	-	۷۴	۲
۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۲۷۸	۱۱۰	۲۱	۶۲	۲۷	۷۵	۴۵	۴۸	۱۱۰	۰
۲۴	گلستان	۲۶۷	۲۵۵	۵۱	۸۵	۱۱۹	۰	۹	۳	۲۵۵	۰
۲۵	گیلان	۳۶۷	۲۱۹	۱۰	۱۲۶	۸۳	۱۲۴	۲	۲۲	۲۱۹	۰
۲۶	لرستان	۱۷۸	۱۳۳	۳۰	۱۰۱	۲	۰	۵	۴۰	۳۱	۱۰۲
۲۷	مازندران	۳۰۰	۲۶۳	۱۱۶	۹۸	۴۹	۰	۴	۳۳	۲۶۲	۱
۲۸	مرکزی	۶۸	۶۸	۶	-	۴۷	-	-	-	۵۳	۱۵
۲۹	همدان	۳۱۲	۱۷۱	۱۵	۷۴	۸۲	۲	۹	۱۳۰	۱۷۱	۰
۳۰	هرمزگان	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
۳۱	یزد	۱۵۷	۱۲۰	۷	۲۲	۹۱	۴	۲	۳۱	۹۱	۲۹
	جمع	۸۸۵۱	۵۰۲۶	۸۷۸	۲۳۶۲	۱۷۷۱	۱۰۸۱	۵۷۸	۱۵۶۱	۴۵۷۰	۴۵۶

## ۲-۱. نرخ واگذاری اماکن ورزشی و ترکیب ذی‌نفعان در کشور

اطلاعات جدول ۱ نشان می‌دهد از ۸۸۵۱ مکان ورزشی تحت مدیریت ادارات کل ورزش و جوانان، در مجموع ۵۰۲۶ واحد (۵۶/۸ درصد) واگذار شده‌اند. نزدیک به ۴۳ درصد از اماکن (۳۸۲۵ واحد) هنوز هم واگذار نشده‌اند. همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد سهم عمده واگذاری‌ها (۴۵۷۰ مورد)، یعنی حدود ۹۰ درصد، از طریق تشریفات قانونی (مزایده) انجام شده و فقط ۴۵۶ مورد (۹/۱ درصد از واگذاری‌ها) از روش ترک تشریفات بوده<sup>۱</sup> است.

اماکن واگذار شده عمدتاً به سه گروه شامل هیئت‌های ورزشی ۲۳۶۲ واحد (۴۷ درصد از واگذاری‌ها)؛ سایر اشخاص (حقوقی / حقوقی) ۱۷۷۱ واحد (۳۵/۲ درصد) و دهیاری‌ها ۸۷۸ واحد (۱۷/۵ درصد) سپرده شده‌اند. سهم قابل توجه هیئت‌های ورزشی در واگذاری‌ها، همسو با سیاست تمرکز بر توسعه متولیان تخصصی ورزش است. از سوی دیگر، سهم کمتر دهیاری‌ها می‌تواند علاوه بر اولویت‌های سیاستی، بازتاب چالش‌های زیرساختی از جمله پراکنش نامتوازن اماکن ورزشی و محدودیت دسترسی جوامع روستایی به این امکانات باشد. استان‌هایی مانند خراسان رضوی (با سهم ۷۶/۵ درصد)، لرستان (با سهم ۷۵/۹ درصد) و گیلان (با سهم ۵۷/۵ درصد) بیشترین تمرکز واگذاری را بر هیئت‌های ورزشی داشته‌اند. همچنین مطابق بررسی‌های کارشناسی با توجه به تعدد

۱. بر اساس چارچوب مقررات مالی کشور (ماده ۸۳) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده (۲۷) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، در شرایط خاص و با رعایت ضوابط مشخص، امکان انعقاد قرارداد بدون تشریفات کامل مناقصه یا مزایده وجود دارد. این اقدام فقط در مواردی مجاز است که تشخیص و تأیید مراجع ذی‌صلاح قانونی (هیئت سه‌نفره مطابق ماده ۲۸) قانون برگزاری مناقصات) مبنی بر عدم امکان یا عدم مصلحت انجام تشریفات معمول، اخذ شده باشد. در این فرایند، رعایت اصل صرفه و صلاح دولت به‌عنوان معیار اصلی الزامی است.



هیئت‌های ورزشی و تنوع رشته‌های ورزشی در مورد واگذاری‌های صورت گرفته به هیئت‌ها، معیار و شاخص مشخصی وجود ندارد؛ بنابراین در عمده واگذاری‌ها، بسیاری از هیئت‌های ورزشی نادیده گرفته شده‌اند [۳].

## ۲-۲. الگوهای استانی در واگذاری اماکن ورزشی

بر اساس اطلاعات جدول ۱، استان‌ها را می‌توان از نظر نرخ واگذاری، ترکیب ذی‌نفعان و دلایل عدم واگذاری به چند دسته کلی استان‌هایی با الگوی واگذاری حاکمیتی - تخصصی، استان‌هایی با الگوی واگذاری اقتصادی - خصوصی و استان‌هایی با چالش‌های زیرساختی و فرایندی تقسیم کرد.

### ۲-۲-۱. استان‌های با الگوی حاکمیتی - تخصصی

در الگوی حاکمیتی - تخصصی، اولویت بر واگذاری اماکن ورزشی به نهادهای وابسته به بدنه ورزش، شامل هیئت‌های ورزشی<sup>۱</sup> و دهیاری‌ها<sup>۲</sup> قرار دارد. هدف اصلی از این رویکرد، حفظ کنترل اداره کل ورزش و جوانان استان بر چگونگی بهره‌برداری از اماکن و تأکید بر مأموریت‌های تخصصی و توسعه‌ای ورزش است. شاخص اصلی در این الگو، تخصیص بیش از ۵۰ درصد از کل واگذاری‌ها به هیئت‌های ورزشی و دهیاری‌هاست. استان‌هایی همچون خراسان رضوی با ۷۶/۵ درصد واگذاری به هیئت‌های ورزشی و ۲۲/۵ درصد به بخش خصوصی، استان قزوین با ۷۸ درصد واگذاری به هیئت‌ها و ۱۹ درصد به دهیاری‌ها، و استان لرستان با ۷۵/۹ درصد واگذاری به هیئت‌ها و ۲۲/۶ درصد به دهیاری‌ها از جمله استان‌هایی‌اند که الگوی واگذاری آنها متمرکز بر هیئت‌ها و دهیاری‌ها بوده است. همچنین در برخی استان‌ها مانند مازندران با ۱۱۶ مکان ورزشی ۴۴/۱ درصد، خراسان شمالی با ۶۶ مکان ورزشی ۳۷/۷ درصد و خوزستان با ۱۲۷ مکان ورزشی ۲۸/۹ درصد از کل واگذاری‌های دهیاری‌ها اختصاص داده شده است که در این استان‌ها سهم دهیاری‌ها در واگذاری‌ها نسبت به سایر استان‌ها قابل توجه است. در تفسیر این رویکرد می‌توان گفت که این استان‌ها عمدتاً توسعه ورزش را از طریق متولیان رسمی و نهادهای محلی پیگیری می‌کنند. با این حال، چالش این الگو امکان کاهش رقابت‌پذیری، محدودیت در نوآوری و کم‌توجهی به ورزش همگانی و غیررقابتی است.

### ۲-۲-۲. استان‌هایی با الگوی واگذاری اقتصادی - خصوصی

در الگوی اقتصادی - خصوصی، اولویت بر واگذاری اماکن ورزشی به «سایر اشخاص حقیقی و حقوقی» یا به عبارت روشن‌تر، بخش خصوصی قرار دارد. هدف اصلی این رویکرد، بهره‌گیری از توان سرمایه‌گذاری و قابلیت‌های مدیریتی بخش خصوصی به منظور ارتقای کارایی اقتصادی و کاهش بار مالی ادارات کل است. شاخص اصلی در این الگو، تخصیص بیش از ۴۵ درصد از کل واگذاری‌ها به بخش خصوصی است. نمونه‌های شاخص این الگو شامل استان یزد با ۷۵/۸ درصد واگذاری به بخش خصوصی و ۱۷/۵ درصد به هیئت‌های ورزشی، استان کرمان با ۵۹/۵ درصد به بخش خصوصی و ۳۴/۵ درصد به هیئت‌ها، استان آذربایجان شرقی با ۵۶/۵ درصد به بخش خصوصی و ۴۱ درصد به هیئت‌ها، و استان چهارمحال و بختیاری با ۶۳/۴ درصد به بخش خصوصی و ۳۲/۴ درصد به هیئت‌های ورزشی است. در تفسیر این رویکرد می‌توان گفت که این استان‌ها عمدتاً توسعه ورزش را از طریق کارآفرینی و بهره‌وری بخش خصوصی پیگیری می‌کنند. با این حال، چالش اصلی این الگو، امکان «کالایی شدن ورزش» و کاهش دسترسی اقشار کم‌درآمد به دلیل تعیین نرخ‌های تجاری است. از آنجا که مطابق بند «۱» جزء «الف» قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ «اقدام در

۱. از آنجا که هیئت‌های ورزشی وابسته به فدراسیون‌های ورزشی‌اند و فدراسیون‌ها نیز ماهیت حقوقی عمومی - غیردولتی دارند، از این رو مطابق مطابق جزء «۳» بند «پ» ماده (۵) قانون برنامه هفتم در بحث واگذاری‌ها، بخش خصوصی و تعاونی در اولویت مطلق قرار دارد و اجازه واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی فقط در صورت «عدم استقبال» بخش خصوصی / تعاونی داده شده است؛ از این رو در عمل، واگذاری اماکن ورزشی دولتی به هیئت‌ها با چالش‌های جدی مواجه است. بنابراین عمده واگذاری‌ها به هیئت‌های ورزشی در قالب یک موافقت‌نامه توسط اداره کل صورت می‌گیرد.

۲. مطابق ماده (۱۴) آیین‌نامه توسعه فضاهای ورزشی در مناطق روستایی مصوب ۱۳۸۷ هیئت وزیران، «استفاده از ظرفیت‌های موجود و اماکن بلااستفاده کلیه دستگاه‌های دولتی و غیردولتی در مناطق روستایی به منظور تأمین نیازهای بخش ورزش روستایی مجاز می‌باشد». از این رو واگذاری اماکن ورزشی به دهیاری از نظر فرایند قانونی چالش برانگیز نیست، بنابراین مشکلی که هیئت‌های ورزشی با آن مواجه‌اند در واگذاری به دهیاری‌ها وجود ندارد.

جهت بهره‌مندی اقشار مختلف جامعه از برنامه‌ها و فعالیت‌های ورزشی به‌منظور تحقق تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح» تکلیف وزارت ورزش است، بنابراین واگذاری غالب به بخش خصوصی باعث می‌شود اداره کل نتواند به اهداف قانونی خود در راستای تربیت‌بدنی رایگان برای همه و در تمام سطوح اقدام نماید. بنابراین، این استان‌ها با واگذاری حداکثری به بخش خصوصی، توانایی خود را برای اجرای وظایف قانونی و ارائه خدمات ورزشی رایگان به عموم مردم از دست داده و در عمل، نقش حاکمیتی خود را در مدیریت و هدایت ورزش همگانی با چالش جدی مواجه کرده‌اند.

### ۳-۲-۲. استان‌هایی با چالش‌های فرایندی و زیرساختی

در الگوی استان‌های با چالش‌های ساختاری و فرایندی، فرایند واگذاری اماکن ورزشی با موانع چندوجهی روبه‌رو است. این استان‌ها عمدتاً با ترکیبی از مشکلات زیربنایی و نارسایی‌های مدیریتی مواجه‌اند که به خروجی مطلوب منجر نشده است. ویژگی اصلی این الگو، وجود موانعی است که فقط با مداخلات هدفمند و برنامه‌ریزی یکپارچه قابل رفع است. به‌عبارت‌دیگر، منظور از «استان‌های با چالش‌های ساختاری پیچیده»، استان‌هایی‌اند که با ترکیبی از موانع درهم‌تنیده، از جمله «فرسودگی گسترده زیرساخت‌ها»، «محروریت اقتصادی-جغرافیایی» (که به نبود توجیه اقتصادی منجر می‌شود) و «فقدان شفافیت در داده‌ها» روبه‌رو هستند. این چالش‌های چندگانه و درهم‌تنیده شرایطی پیچیده پدید آورده‌اند که مقابله با آن فقط از طریق برنامه‌ریزی یکپارچه و راهبردهای چندوجهی ممکن خواهد بود. این الگو شامل دو زیرگروه «فقدان شفافیت و سلامت اداری» و «دارایی‌های راکد» است.

#### الف) فقدان شفافیت و سلامت اداری

در زیرگروه فقدان شفافیت و سلامت اداری، مبنای طبقه‌بندی استان‌ها بر «روش» واگذاری استوار است، نه ترکیب ذی‌نفعان. این استان‌ها سهم قابل توجهی از واگذاری‌های خود را خارج از فرایندهای شفاف و رقابتی مزایده انجام داده‌اند. این رویکرد، سلامت فرایند واگذاری، صحت انتخاب متقاضی و عادلانه بودن قیمت‌گذاری را با ابهامات جدی مواجه می‌سازد. شاخص اصلی در این الگو، انجام بیش از ۴۰ درصد از کل واگذاری‌ها از طریق «ترک تشریفات» است.

به‌طور مشخص، استان لرستان با سهم ۷۶/۷ درصدی (۱۰۲ مورد از ۱۳۳ واگذاری)، خراسان جنوبی با ۷۲/۵ درصد (۵۸ مورد از ۸۰ واگذاری) و تهران با ۵۳/۷ درصد (۱۸۹ مورد از ۳۵۲ واگذاری)، بیشترین اتکا را به این شیوه داشته‌اند. همچنین از آنجا که عمده واگذاری‌های مربوط به روش ترک تشریفات در استان‌های مذکور در قالب معاملات کوچک بوده<sup>۱</sup>، از این‌رو این معاملات در سامانه ستاد ثبت نشده است و همین امر امکان نظارت را دشوار می‌کند. این ارقام نشان می‌دهد فرایند واگذاری در این استان‌ها عمدتاً خارج از چارچوب مزایده عمومی صورت گرفته است.

#### ب) دارایی‌های راکد

در زیرگروه دارایی‌های راکد، استان‌ها با چالش‌های ساختاری عمیقی در زمینه بهره‌وری اماکن ورزشی روبه‌رو هستند. براساس داده‌های جدول ۲، از مجموع ۳۸۲۵ مکان ورزشی واگذار نشده در سطح کشور، ۱۱۷۶ واحد (۳۰/۷ درصد) به‌دلیل نبود توجیه اقتصادی<sup>۲</sup> راکد مانده‌اند که این عامل مهم‌ترین چالش در این حوزه محسوب می‌شود. همچنین ۵۸۳ واحد (۱۵/۲ درصد) به‌دلیل مستهلک بودن، نیازمند نوسازی و بازسازی‌اند. علاوه بر این، ۱۶۰۵ مکان ورزشی (۴۲ درصد) در دسته «سایر» طبقه‌بندی شده‌اند که شفاف‌سازی دلایل عدم واگذاری آنها ضروری به‌نظر می‌رسد.<sup>۳</sup> این آمار نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از دارایی‌های ورزشی این استان‌ها به‌دلایل مختلفی

۱. مطابق تصویب‌نامه شماره ۴۶۸۵۱/ت/۶۲۵۲۱-هـ مورخ هیئت‌وزیران، حدنصاب معاملات کوچک در سال ۱۴۰۳ مبلغ ۲,۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال در نظر گرفته شده است.

۲. اگرچه در داده‌های ارائه شده اطلاعات جزئی در این باره ارائه نشده است، شواهد میدانی نشان می‌دهد این اماکن عمدتاً در مناطق کم‌برخوردار یا روستایی با تراکم جمعیت پایین واقع شده که جذب بخش خصوصی را دشوار می‌کند. همچنین کمبود زیرساخت‌های جانبی (مانند دسترسی به راه‌های اصلی، پارکینگ یا امکانات رفاهی)، فرسودگی و نبود متقاضی متخصص از دلایل احتمالی دیگر است. این اماکن معمولاً در حالت «نگهداری حداقلی» (تعمیرات جزئی، استخدام سرایدار) قرار دارند که اگرچه از تخریب آنها جلوگیری می‌کند، به‌معنای تحمیل هزینه و عدم ارائه خدمت به جامعه است.

۳. اغلب این اماکن دارای تعارض‌های حقوقی (مانند زمین‌های اوقافی) هستند و اجاره دادن آنها از نظر قانونی ممکن نیست. همچنین برخی از این اماکن نیز زمین‌های خاکی حصاربندی شده هستند که واگذاری آنها دشوار است.



از جمله فرسودگی، نبود توجه اقتصادی و محرومیت زیرساختی، غیرقابل استفاده باقی مانده‌اند. این الگو عمدتاً نشان‌دهنده محرومیت ساختاری و نیاز به مداخله ویژه در سطح ملی است. شاخص اصلی این الگو، نرخ واگذاری کمتر از ۵۰ درصد است. نمونه‌های بارز این رویکرد شامل استان سیستان و بلوچستان با نرخ واگذاری ۲۴ درصد و ۴۰۸ مکان راکد، استان بوشهر با نرخ واگذاری ۵/۴ درصد و ۲۸۱ مکان ورزشی در دسته مبهم «سایر»، و همچنین استان‌های خراسان جنوبی (۲۹/۳ درصد)، کهگیلویه و بویراحمد (۳۹/۶ درصد) و کرمان (۴۷ درصد) هستند که همگی با حجم انبوهی از اماکن راکد و غیرقابل بهره‌برداری مواجه‌اند.

#### ۴-۲-۲. جمع‌بندی

براساس تحلیل انجام شده، الگوی واگذاری اماکن ورزشی در کشور وحدت رویه ندارد و استان‌ها در سه الگوی متمایز دسته‌بندی می‌شوند. الگوی حاکمیتی- تخصصی با محوریت هیئت‌های ورزشی، الگوی اقتصادی- خصوصی با تمرکز بر بخش خصوصی و الگوی استان‌های با چالش‌های فرایندی و زیرساختی (شامل فقدان شفافیت اداری و دارایی‌های راکد) تقسیم می‌شوند. تمرکز اماکن راکد عمدتاً در استان‌های کمتربرخوردار از جمله سیستان و بلوچستان، بوشهر، خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد، و کرمان مشاهده می‌شود که روی هم بیش از ۳۸۰۰ واحد ورزشی غیرقابل بهره‌برداری را شامل می‌شوند. این پراکندگی در الگوهای واگذاری نشان می‌دهد که سیاست یکسانی در سطح کشور دنبال نشده و هر استان به صورت سلیقه‌ای به واگذاری اقدام نموده است.

### ۳. عملکرد مالی و واگذاری اماکن ورزشی

همان‌طور که اشاره شد، وزارت ورزش و جوانان در راستای اجرای ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، با هدف بهره‌ورسازی دارایی‌های راکد و ایجاد درآمدهای پایدار، به واگذاری اماکن ورزشی تحت مدیریت خود به اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام نموده است. به‌منظور ارائه تصویری شفاف از بازده اقتصادی و جریان درآمدی حاصل از این طرح، گزارشی از عملکرد مالی سال ۱۴۰۲ و سال ۱۴۰۳ ادارات کل ورزش و جوانان استان‌ها در این حوزه تهیه شده است. داده‌های مالی و شاخص‌های اقتصادی این گزارش در جدول ۲ آورده شده است و تحلیلی اجمالی از آنها در ادامه ارائه خواهد شد.

جدول ۲. گزارش عملکرد مالی سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ ادارات کل ورزش و جوانان استان‌ها در اجرای مفاد ماده (۵) قانون الحاق (۲) [۲]

ردیف	استان	میزان واریز به خزانه (ریال) (سال ۱۴۰۲)	میزان واریز به خزانه (ریال) (سال ۱۴۰۳)	نرخ رشد درآمد
۱	آذربایجان شرقی	۱۳۶,۸۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۲۷۵,۸۴۴,۸۲۲,۷۰۰	۱۰۱/۸ درصد
۲	آذربایجان غربی	۵۲,۲۹۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۹۸,۴۰۸,۹۴۹,۵۶۶	۲۷۹/۴ درصد
۳	اردبیل	۲۹,۴۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۶۴,۴۱۸,۵۴۴,۰۷۴	۱۱۸/۷ درصد
۴	اصفهان	۳۶,۰۸۹۷,۰۰۰,۰۰۰	۴۹۱,۱۹۴,۵۶۷,۰۷۵	۳۶/۱ درصد
۵	البرز	۱۰۵,۳۸۱,۰۰۰,۰۰۰	۱۹۹,۶۴۹,۰۰۰,۰۰۰	۸۹/۴ درصد
۶	ایلام	۴,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵,۳۸۵,۲۱۰,۰۰۰	۲۲۰/۵ درصد
۷	بوشهر	۲۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۹,۲۰۹,۰۱۱,۹۷۵	۳۱/۴- درصد
۸	تهران	۱,۰۴۵,۶۸۸,۰۰۰,۰۰۰	۱,۴۷۱,۴۷۹,۰۰۰,۰۰۰	۴۰/۷ درصد
۹	چهارمحال و بختیاری	۲,۰۵۶,۰۰۰,۰۰۰	۴۴,۷۶۵,۳۰۹,۱۶۸	۲۰۷۸/۳ درصد

ردیف	استان	میزان واریز به خزانه (ریال) (سال ۱۴۰۲)	میزان واریز به خزانه (ریال) (سال ۱۴۰۳)	نرخ رشد درآمد
۱۰	خراسان رضوی	۲۱۶,۰۵۷,۰۰۰,۰۰۰	۳۰۱,۸۳۷,۲۶۱,۷۹۱	۳۹/۷ درصد
۱۱	خراسان شمالی	۲۹,۲۷۹,۰۰۰,۰۰۰	۴۶,۵۱۲,۳۱۵,۱۳۷	۵۸/۹ درصد
۱۲	خراسان جنوبی	۹,۶۸۹,۰۰۰,۰۰۰	۲۷,۴۶۳,۲۹۶,۵۶۳	۱۸۳/۴ درصد
۱۳	خوزستان	۵۹,۹۹۹,۰۰۰,۰۰۰	۱۶۰,۲۶۳,۰۰۰,۰۰۰	۱۶۷/۱ درصد
۱۴	زنجان	۳۸,۳۳۶,۰۰۰,۰۰۰	۵۲,۱۱۴,۲۰۲,۲۰۴	۳۵/۹ درصد
۱۵	سمنان	۲۲,۶۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۸,۲۵۷,۸۰۴,۳۳۴	۱۱۳/۲ درصد
۱۶	سیستان و بلوچستان	۹۶,۰۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۹۱,۸۳۱,۱۱۹,۷۵۴	۴/۴ درصد
۱۷	فارس	۵۷,۱۰۹,۰۰۰,۰۰۰	-	-
۱۸	قزوین	۲۳,۱۱۹,۰۰۰,۰۰۰	۴۳,۶۴۰,۸۹۷,۷۸۳	۸۸/۸ درصد
۱۹	قم	۷۹,۰۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۵۴,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۹۵/۲ درصد
۲۰	کردستان	۳۱,۹۰۹,۰۰۰,۰۰۰	۴۷,۹۶۲,۰۰۰,۰۰۰	۵۰/۳ درصد
۲۱	کرمان	۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۲/۹ درصد
۲۲	کرمانشاه	۳۷,۹۳۹,۰۰۰,۰۰۰	۵۶,۲۰۱,۹۸۶,۹۲۲	۴۸/۱ درصد
۲۳	کهگیلویه و بویر احمد	۱۴,۲۹۲,۰۰۰,۰۰۰	۶۹,۴۰۵,۳۶۰,۰۰۰	۳۸۵/۶ درصد
۲۴	گلستان	۴۱,۶۰۶,۰۰۰,۰۰۰	۱۳۰,۴۵۵,۲۸۱,۱۳۲	۲۱۳/۵ درصد
۲۵	گیلان	۷۹,۸۵۳,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۱,۷۵۴,۶۱۸,۸۷۱	۲۷/۴ درصد
۲۶	لرستان	۲۹,۵۴۶,۰۰۰,۰۰۰	۵۹,۰۴۰,۴۷۶,۳۳۳	۹۹/۸ درصد
۲۷	مازندران	۶۴,۱۳۳,۰۰۰,۰۰۰	۱۶۲,۲۱۳,۵۲۴,۲۵۱	۱۵۳ درصد
۲۸	مرکزی	۲۳,۴۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۰,۹۳۵,۵۳۸,۱۰۴	۱۵۹/۹ درصد
۲۹	همدان	۷۴,۳۸۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۴۵,۷۰۰,۷۳۲,۰۹۴	۹۵/۹ درصد
۳۰	هرمزگان	۹,۸۴۸,۰۰۰,۰۰۰	-	-
۳۱	یزد	۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۴۶,۵۴۸,۷۶۳,۲۸۴	۲۲/۱ درصد
	جمع	۲,۹۹۳,۶۷۷,۰۰۰,۰۰۰	۴,۷۸۶,۸۹۲,۵۹۳,۱۱۵	۵۹/۹ درصد

### ۳-۱. متوسط درآمد حاصل از واگذاری‌ها

مطابق با جدول ۲ و همچنین اطلاعات مربوط به تعداد کل اماکن ورزشی و تعداد واگذاری‌ها<sup>۱</sup> در سال ۱۴۰۲، کل درآمد حاصل از واگذاری اماکن ورزشی که به خزانه واریز شده، مبلغ ۲۹۹ میلیارد و ۳۶۷ میلیون تومان بوده است. این رقم در سال ۱۴۰۳ و بدون

۱. مطابق با استعلام به عمل آمده از وزارت ورزش و جوانان در سال ۱۴۰۲ تعداد کل اماکن ورزشی ۳۱ استان برابر ۱۰۴۲۱ مکان و تعداد اماکن واگذار شده مشمول ماده (۵) معادل ۸۲۸۵ مکان ورزشی بوده است.



احتساب درآمد دو استان فارس و هرمزگان<sup>۱</sup> به ۴۷۸ میلیارد و ۶۸۹ میلیون تومان رسیده است. با وجود کاهش ۴۰/۳ درصدی در تعداد اماکن واگذار شده، درآمد اسمی ۵۹/۹ درصد افزایش یافته است. با این حال، با اعمال نرخ تورم سالیانه ۳۲/۵ درصدی اعلام شده توسط مرکز آمار ایران برای سال ۱۴۰۳، درآمد واقعی (پس از کسر اثر تورم) فقط حدود ۲۰/۷ درصد رشد را نشان می‌دهد. این بدان معناست که بخش قابل توجهی از رشد ۵۹/۹ درصدی درآمد، ناشی از افزایش عمومی قیمت‌ها بوده است.

در توزیع جغرافیایی درآمدهای حاصل از واگذاری، چهار استان تهران، اصفهان، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی در سال ۱۴۰۳ بیشترین سهم را در درآمدزایی داشته‌اند. استان تهران به‌تنهایی نزدیک به یک‌سوم (۳۰ درصد) از کل درآمد کشور را تأمین کرده است. استان‌هایی مانند اصفهان با سهم ۱۰/۳ درصد، خراسان رضوی با سهم ۶/۳ درصد و آذربایجان شرقی با سهم ۵/۸ درصد در رده‌های بعدی قرار دارند. از سوی دیگر، رشد درآمدی در شماری از استان‌ها در سال ۱۴۰۳ قابل توجه بوده است؛ به‌گونه‌ای که استان چهارمحال و بختیاری با رشد ۲۰۷۸ درصدی (معادل ۲۰ برابر)، کهگیلویه و بویراحمد با ۳۸۵ درصد، گلستان با ۲۱۳ درصد، مرکزی با ۱۶۰ درصد و همدان با ۹۶ درصد بیشترین نرخ رشد درآمد را در بین استان‌های کشور تجربه کرده‌اند.<sup>۲</sup> همچنین داده‌ها نشان می‌دهد درآمد متوسط سالیانه هر واحد ورزشی در سال ۱۴۰۲ معادل ۳۶ میلیون تومان و این رقم برای هر واحد ورزشی در سال ۱۴۰۳ به ۹۶ میلیون تومان رسیده است. نکته حائز اهمیت در تحلیل این شاخص، اختلاف فاحش بین استان‌های مختلف است؛ به‌گونه‌ای که استان‌هایی مانند تهران با متوسط درآمد ۴۱۸ میلیون تومان و قم با ۱۹۸ میلیون تومان در جایگاه بالاتری نسبت به میانگین کشوری قرار دارند، در حالی که استان‌هایی نظیر سیستان و بلوچستان با ۷۱ میلیون تومان و چهارمحال و بختیاری با ۶۳ میلیون تومان به مراتب پایین‌تر از میانگین کشوری عمل کرده‌اند. این شکاف عمیق به‌وضوح نشان می‌دهد که سیاست واگذاری اماکن ورزشی در استان‌های مختلف از کارایی اقتصادی یکسانی برخوردار نیست و توزیع ناهمگونی در بهره‌وری دارایی‌های ورزشی کشور مشاهده می‌شود.

### ۲-۳. نحوه هزینه‌کرد درآمد حاصل از واگذاری‌ها

مطابق بررسی‌های کارشناسی درآمد حاصل از واگذاری اماکن ورزشی مطابق موافقت‌نامه وزارت ورزش و جوانان به استان‌ها ابلاغ، و در زمینه‌های رفاهی کارکنان استان، حفظ و نگهداری اماکن ورزشی و کمک به هیئت‌های ورزشی هزینه می‌شود [۴]. این سیاست به‌معنای واریز مستقیم درآمدهای واگذاری به چرخه ورزش استان است که انگیزه مالی مثبتی برای دستگاه‌های اجرایی در سطح استان ایجاد می‌کند. اما این سازوکار می‌تواند تعارض منافع جدی ایجاد کند. در استان‌هایی که به تأمین هزینه‌های جاری (مانند حقوق پرسنل) از این محل ناگزیرند، انگیزه قدرتمند مالی، دستگاه اجرایی را به سمت واگذاری حداکثری اماکن سوق می‌دهد؛ حتی اگر این امر به قیمت تضعیف نقش حاکمیتی آن استان و عدول از تکلیف قانونی «تربیت‌بدنی رایگان برای همه» تمام شود.

۱. در سال ۱۴۰۳ استان فارس و استان هرمزگان گزارشی ارائه نکرده‌اند.

۲. برای محاسبه نرخ رشد درآمد هر استان از فرمول زیر استفاده شده است: نرخ رشد (درصد) = [(درآمد سال ۱۴۰۳ - درآمد سال ۱۴۰۲) ÷ درآمد سال ۱۴۰۲] × ۱۰۰. برای استان کهگیلویه و بویراحمد: [(۶۹,۴۰۵,۳۶۰,۰۰۰ - ۱۴,۲۹۲,۰۰۰,۰۰۰) ÷ ۱۴,۲۹۲,۰۰۰,۰۰۰] × ۱۰۰ ≈ ۳۸۵٪.



## ۴. چالش‌های اساسی اجرای ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

### ۴-۱. چالش‌های حقوقی و قانونی

این دسته در بردارنده ابهامات، تناقضات و نواقص در چارچوب‌های قانونی و سیاست‌های کلان به این شرح است:

#### – ابهام در تعریف «واحدهای مزاد ورزشی» و تضاد اجرایی مفاد این ماده با سایر قوانین

در آیین‌نامه اجرایی ماده (۵) مصوب ۱۳۹۵ هیئت وزیران در تبصره «۱» ماده (۱) ذکر شده است: «تشخیص موارد قابل واگذاری بر عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقام مجاز از طرف وی حسب مورد در مرکز و استان‌ها خواهد بود» [۵]. این در حالی است که مطابق بند «۳» اصل سوم قانون اساسی «تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح» از وظایف دولت است. همچنین مطابق جزء «۱» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان «تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح» از وظایف وزارت است. با وجود این تصریح قانونی، گزارش‌ها حاکی از آن است که متوسط سرانه ورزشی در کشور کمتر از ۸۰ سانتی‌متر است و همچنین مشارکت ورزشی نیز حدود ۲۰ درصد است که فاصله‌ای چشمگیر را با آرمان «ورزش برای همه» نشان می‌دهد. برای کاهش این شکاف، ضروری است دولت در گام اول، با تعریف شاخص‌های عملیاتی، امکانی را که برای تحقق ورزش همگانی و رایگان ضروری‌اند، شناسایی و حفظ نماید. بنابراین، اصطلاح واحدهای مزاد ورزشی در این قانون فاقد معیار مشخص است و توسط دستگاه اجرایی تفسیرپذیر است، لذا نیاز به رفع ابهام دارد.

در ادامه یک تضاد اجرایی قابل توجه بین این قانون و سایر قوانین مشاهده می‌شود. از سویی، مطابق ماده (۳) آیین‌نامه مذکور «در اجاره موارد مذکور در ماده (۱) این آیین‌نامه، تعاونی‌ها در شرایط برابر و در اجاره واحدهای مزاد ورزشی در شرایط مساوی، فدراسیون‌های ورزشی، رده‌های مقاومت بسیج و هیئت‌های ورزشی استانی و شهرستانی در اولویت قرار می‌گیرند». در حالی که مطابق جزء «۳» بند «پ» ماده (۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، «واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به جز سهام یا سهم‌الشرکه دولت در بنگاه‌های قابل واگذاری به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تنها پس از دو بار فراخوان عمومی و صرفاً از بخش صد درصد (۱۰۰٪) خصوصی یا تعاونی و عدم استقبال بخش خصوصی و تعاونی از فراخوان، مجاز است».

در ماده (۵) قانون الحاق (۲) و متعاقباً در آیین‌نامه اجرایی آن (نهادهای عمومی غیردولتی (مثل فدراسیون‌ها، هیئت‌های ورزشی و بسیج) را در اولویت می‌گذارد. اما در جزء «۳» بند «پ» ماده (۵) قانون برنامه هفتم: بخش خصوصی و تعاونی را در اولویت مطلق قرار داده، اجازه واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی را فقط در صورت «عدم استقبال» بخش خصوصی / تعاونی می‌دهد. بنابراین قانون برنامه هفتم به دلیل صراحت و ارجحیت به‌طور مشخص اولویت قبلی داده شده به نهادهای عمومی غیردولتی را ملغی یا اصلاح می‌کند. به عبارتی، ادارات کل ورزش و جوانان موظف‌اند امکان ورزشی را ابتدا طی دو فراخوان عمومی به بخش «خصوصی و تعاونی» عرضه کنند و فقط در صورت عدم استقبال این بخش پس از دو فراخوان، مجاز خواهند بود که امکان ورزشی موردنظر را به نهادهای عمومی غیردولتی مانند هیئت‌های ورزشی، فدراسیون‌ها و بسیج واگذار کنند. این در حالی است که مطابق جزء «۱۳» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹، وزارت موظف است از فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی حمایت کند.

بنابراین، نتیجه این تضاد اجرایی، ملغی‌الآثر شدن اولویت نهادهای عمومی غیردولتی (مانند هیئت‌ها و فدراسیون‌ها) در واگذاری اماکن ورزشی و الزام ادارات کل به اولویت‌دهی مطلق به بخش خصوصی و تعاونی طبق قانون برنامه هفتم است.

#### – عدم انطباق عملکرد این قانون با اصل سوم قانون اساسی (مبنی بر رایگان بودن تربیت‌بدنی)

مطابق بند «۳» اصل سوم قانون اساسی، «تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح» تکلیف حاکمیتی برعهده دولت است.



این در حالی است که شاخص‌های عینی موجود- از جمله سرانه ناچیز فضای ورزشی (کمتر از ۰/۸ متر مربع) و نرخ پایین مشارکت ورزشی (۲۱ درصد)- گواهی روشن بر فاصله زیاد وضع موجود با آرمان قانونی «تربیت‌بدنی رایگان برای همه» است [۶]. در چنین شرایطی، نبود سازوکار ملی منسجم برای واگذاری و محول کردن این امر به ادارات استانی، سبب شده است که اماکن ورزشی تحت تملک دولت از بهره‌وری لازم برخوردار نباشند و شکاف بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، روزبه‌روز عمیق‌تر شود.

#### - ضعف شفافیت در ضمانت‌های اجرایی تعهدات قراردادی

مطابق قرارداد اجاره ابلاغ شده به شماره ۲/۲۱۱/ص مورخ ۱۴۰۳/۰۱/۱۴ وزارت ورزش و جوانان، تعهدات متنوعی در ۴۱ بند برعهده مستأجر گذاشته شده است.<sup>۱</sup> با وجود مشروعیت حقوقی این شروط، کارآمدی و ضمانت اجرایی این تعهدات مبهم است. بخشی از این شروط- از جمله تعهد به ارائه خدمات ورزشی رایگان و اجرای مواد قانونی مرتبط با خانواده، ایثارگران و معلولان- به صورت کلی و فاقد سازوکار اجرایی مشخص تدوین شده‌اند. برای نمونه، در بند «۳۴» اجاره‌نامه مذکور، علی‌رغم الزام مستأجر به اجرای «ماده (۸) قانون حمایت از حقوق معلولان»- که دسترسی‌پذیری اماکن عمومی را الزامی می‌کند- هیچ اشاره‌ای به مهلت زمانی برای مناسب‌سازی محیط، استانداردهای فنی لازم یا حتی سهم موجر در تأمین بخشی از هزینه‌ها نشده است. به طور مشابه، در مورد «تعهد به ارائه خدمات رایگان»، میزان ساعات یا درصدی از ظرفیت سالن که باید رایگان باشد، گروه‌های هدف ذی‌حق و حتی سازوکار نظارت بر اجرا کاملاً مبهم باقی مانده است. این ابهامات، زمینه‌ساز تفسیرهای سلیقه‌ای، کاهش ضمانت اجرا و در نهایت، تحقق نیافتن اهداف کلان مندرج در قرارداد خواهد شد.

#### ۲-۴. چالش‌های مدیریتی، زیرساختی و نظارتی

این دسته مشکلات مربوط به نحوه اجرا، کیفیت زیرساخت‌ها و نحوه نظارت را پوشش می‌دهد:

#### - تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای واگذاری

براساس سازوکار تخصیص درآمد، در برخی استان‌ها بخش عمده درآمد حاصل از واگذاری اماکن ورزشی، به مصارف مشخصی از جمله تأمین بخشی از هزینه‌های رفاهی کارکنان، نگهداشت اماکن و حمایت از هیئت‌های ورزشی می‌رسد. هرچند این رویکرد با ایجاد انگیزه مالی، زمینه‌ساز مشارکت بیشتر دستگاه‌های اجرایی در فرایند واگذاری شده، اما در عمل به چالشی اجرایی دامن زده است. در موارد بسیاری، این درآمدها به منبعی برای پوشش هزینه‌های جاری و حقوق پرسنل تبدیل شده است که این امر «تعارض منافع» آشکاری پدید می‌آورد. در چنین شرایطی، انگیزه مالی ادارات کل برای حفظ جریان درآمدی، ممکن است بر تصمیم‌گیری‌های مرتبط با وظایف حاکمیتی اولویت پیدا کند و آنان را به سمت واگذاری بی‌ضابطه اماکن- حتی مواردی که برای ورزش همگانی ضروری‌اند- سوق دهد. این روند در بلندمدت، توان اجرایی دولت برای ایفای وظیفه قانونی خود در زمینه توسعه ورزش رایگان همگانی را به‌طور جدی تحت تأثیر قرار می‌دهد.

#### - تخلفات اداری در فرایند واگذاری اماکن ورزشی

با بررسی اسناد و قراردادهای واگذاری اماکن ورزشی، سه مورد از تخلفات اداری پرتکرار در دستگاه‌های اجرایی ورزش کشور به این شرح مشاهده می‌شود:

۱. **عدم تطابق مدت قرارداد با فراخوان اولیه:** در موارد متعددی، ادارات در فراخوان عمومی، مدت اجاره را یک سال اعلام کرده‌اند، اما این مدت در قرارداد نهایی به دو سال افزایش یافته است. این اقدام علاوه بر نقض اصل شفافیت، اعتبار فرایند رقابتی را خدشه‌دار می‌کند [۷].

۱. برخی از این بندها مانند رعایت سیاست‌های ورزشی موجر در راستای توسعه ورزش همگانی، قهرمانی و حرفه‌ای، تعهد به ارائه خدمات ورزشی رایگان، الزام به اجرای تکالیف قانونی ماده (۲۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، ماده (۷۲) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و ماده (۸) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان به صورت کلی آورده شده و در قرارداد به‌طور مشخص جزئیات عملیاتی آن مانند ساعات اختصاصی فعالیت‌های مربوطه آورده نشده است.

۲. **تمدید قرارداد بدون تشریفات قانونی:** در برخی موارد، پس از پایان مدت قرارداد، اداره مربوطه بدون برگزاری مجدد مزایده و با نقض صریح تبصره ذیل ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، به تمدید قرارداد با مستأجر قبلی اقدام می‌نماید. این رویه علاوه بر نادیده گرفتن فرایند رقابتی شفاف، امکان شناسایی متقاضیان جدید و بهره‌مندی از شرایط مالی و عملیاتی مطلوب‌تر را برای دستگاه‌های دولتی از بین می‌برد [۷].

۳. **ابهام در مدت قرارداد و بی‌اعتباری حقوقی:** مطابق ماده (۴۶۸) قانون مدنی، تعیین مدت دقیق در قرارداد اجاره یک رکن اساسی است و در صورت عدم رعایت، قرارداد باطل محسوب می‌شود. با وجود این، در برخی قراردادها به جای ذکر تاریخ پایان مشخص، از عبارات مبهمی مانند «تا دو سال» استفاده شده است که این قراردادها را از نظر حقوقی فاقد اعتبار می‌کند.

**- واگذاری به صورت ترک تشریفات**

با استناد به ماده (۸۳) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده (۲۷) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، در مواردی که انجام مزایده یا مناقصه به تشخیص هیئت ترک تشریفات (هیئت سه نفره مطابق ماده (۲۸) قانون برگزاری مناقصات) میسر یا به مصلحت نباشد، امکان ترک تشریفات و انجام معامله به روشی دیگر - با رعایت صرفه و صلاح دولت - فراهم می‌شود. این سازوکار به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد در شرایط خاص، با ارائه توجیه مناسب، از تشریفات معمول معاملاتی عدول کنند. مطابق داده‌های جدول ۱، اگرچه در سال ۱۴۰۳ عمده واگذاری‌ها، یعنی حدود ۹۰ درصد (۴۵۷۰ مورد)، از طریق تشریفات قانونی (مزایده) انجام شده و فقط ۴۵۶ مورد (۹/۱ درصد از واگذاری‌ها) از روش ترک تشریفات بوده، در برخی استان‌ها مانند لرستان، خراسان جنوبی و تهران<sup>۱</sup> وابستگی به ترک تشریفات بیشتر بوده و محل سؤال جدی است. همچنین از آنجاکه عمده واگذاری‌های مربوط به روش ترک تشریفات در استان‌های مذکور در قالب معاملات کوچک بوده، از این رو این معاملات در سامانه ستاد ثبت نشده است و همین امر امکان نظارت را دشوار می‌کند.

#### **- هزینه‌های پنهان ناشی از واگذاری**

با در نظر گرفتن درآمد متوسط سالیانه ۹۶ میلیون تومانی هر واحد ورزشی، هزینه‌های پنهان ناشی از واگذاری<sup>۲</sup>، توجیه اقتصادی واگذاری به شیوه جاری را با ابهام مواجه می‌کند. برآوردها نشان می‌دهد هزینه‌های سالیانه نگهداشت و تعمیرات پایه هر مکان ورزشی بین ۵۰ تا ۱۰۰ میلیون تومان است که با درآمد حاصل برابری می‌کند.<sup>۳</sup> علاوه بر این، هزینه حداقلی احیای آتی این اماکن دست‌کم به همان میزان هزینه حفظ و نگهداری برآورد می‌شود و با توجه به استهلاک شتابان ناشی از بهره‌برداری غیراصولی، این رقم در عمل می‌تواند تا چندین برابر افزایش یابد. از سوی دیگر، باید هزینه فرصت ازدست‌رفته ناشی از محرومیت جامعه از دسترسی رایگان به ورزش را نیز به این محاسبات افزود. با احتساب تمام این عوامل، روشن می‌شود که درآمد حاصل از واگذاری حتی پاسخ‌گوی هزینه‌های جاری و آتی نیست و این سیاست در بلندمدت موجب کاهش عمر مفید اماکن و تحمیل هزینه‌های بالای احیا و بازسازی به بدنه دولت می‌شود.

#### **۳-۴. چالش‌های اقتصادی**

این دسته به مسائل مربوط به بازار، سرمایه‌گذاری، درآمدزایی و تخصیص منابع می‌پردازد. این عوامل در مجموع توجیه‌پذیری طرح

۱. استان‌های لرستان، خراسان جنوبی و تهران به‌طور کاملاً بارزی بیشترین وابستگی را به روش «ترک تشریفات» داشته‌اند. به‌طوری‌که در لرستان ۷۶/۷ درصد (۱۰۲ مورد) از ۱۳۳ مورد، در خراسان جنوبی ۷۲/۵ درصد (۵۸ مورد) از ۸۰ مورد و در تهران ۵۲/۷ درصد (۱۸۹ مورد) از ۳۵۲ مورد واگذاری‌ها از نوع ترک تشریفات بوده است.

۲. اگرچه در قرارداد اجاره، خسارات مستقیم و اساسی وارد شده بر عهده مستأجر است، هزینه و خسارات پنهان ناشی از استهلاک تدریجی، فرسودگی غیرقابل اجتناب و کاهش ارزش سرمایه‌ای ملک، نه فقط در قراردادها لحاظ نشده، بلکه در عمل غیرقابل مطالبه و پیگیری است. این درحالی است که این خسارات پنهان، در بلندمدت موجب کاهش عمر مفید اماکن و تحمیل هزینه‌های گزاف احیا و بازسازی به بدنه دولت می‌شود.

۳. مطابق با جدول حقوق و دستمزد ابلاغی وزارت کار در سال ۱۴۰۳، حداقل حقوق ماهیانه ۷ میلیون و ۱۶۶ هزار تومان اعلام شده است. با توجه به این رقم، حتی اگر برای هر مکان ورزشی یک نیروی پاره‌وقت جهت حفظ و نگهداری یک مکان ورزشی در نظر گرفته شود، سالیانه به‌طور حداقلی مبلغی حدود ۵۰ میلیون تومان هزینه حفظ و نگهداری می‌شود.



واگذاری را با ابهام جدی مواجه می‌سازد.

#### افزایش قیمت خدمات ورزشی و کاهش دسترسی اقشار کم‌درآمد

با واگذاری اماکن به بخش خصوصی و الزام آنها به تأمین هزینه‌های جاری و کسب سود، قیمت استفاده از خدمات ورزشی افزایش می‌یابد. این امر به‌طور مستقیم با تکلیف قانونی دولت (اصل سوم قانون اساسی) برای تأمین «تربیت‌بدنی رایگان برای همه» و نیز جزء «۱» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ مبنی بر «تحقق تربیت‌بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح» مغایر است و به‌ویژه دسترسی اقشار کم‌درآمد به زیرساخت‌های ورزشی را محدود می‌سازد.

#### ناتوانایی مالی هیئت‌های ورزشی برای رقابت در مزایده با بخش خصوصی

به‌استناد جزء «۳» بند «پ» ماده (۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، بخش خصوصی و تعاونی در اولویت مطلق واگذاری اماکن ورزشی قرار گرفته شده‌اند و اجازه واگذاری اماکن ورزشی به نهادهای عمومی غیردولتی مانند فدراسیون‌ها و هیئت‌ها را فقط در صورت «عدم استقبال» بخش خصوصی / تعاونی می‌دهد. درواقع با اولویت یافتن بخش خصوصی در قانون برنامه هفتم، هیئت‌های ورزشی به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی با منابع مالی محدود، عمدتاً توان رقابت مالی در مزایده‌های عمومی را ندارند. این موضوع عملاً آنها را از تصدی اماکن ورزشی، که همواره متولی اصلی توسعه ورزش همگانی و قهرمانی در استان‌ها بوده‌اند، بازمی‌دارد و تداوم مأموریتشان را با مخاطره مواجه می‌کند.

#### ۴-۴. چالش‌های اجتماعی - نهادی

این دسته بر تأثیرات منفی واگذاری بر جامعه، فرهنگ و عدالت در دسترسی تأکید دارد. سیاست فعلی با تبدیل اماکن ورزشی به بنگاه‌های اقتصادی صرف، ابعاد تربیتی و فرهنگی ورزش را نادیده گرفته و از طریق افزایش هزینه‌های دسترسی، اقشار کم‌درآمد و طبقه متوسط را از بهره‌مندی از خدمات ورزشی محروم ساخته است. این روند نه‌فقط خلأ ورزش رایگان را تشدید و روح حاکم بر اصل سوم قانون اساسی را نقض می‌کند، بلکه با محروم کردن هیئت‌های ورزشی از اماکنی که پیش‌تر در اختیار داشتند، آسیب‌های جدی به این نهادهای تخصصی وارد ساخته است. وابستگی هیئت‌ها به بخش خصوصی برای استفاده از امکانات و کاهش شدید توان اجرایی و حمایتی ادارات کل ورزش و جوانان، ظرفیت‌های نهادی توسعه ورزش را در سطح استان‌ها به‌طور نظام‌مند تضعیف کرده است.

### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در بررسی سیاست واگذاری اماکن ورزشی، چالش‌های متعددی در ابعاد حقوقی، مدیریتی، زیرساختی و نظارتی، اقتصادی و اجتماعی - نهادی شناسایی شد. در بُعد حقوقی، ابهام در تعریف «واحدهای مازاد ورزشی» و «تضاد اجرایی» بین اولویت‌بندی نهادهای ورزشی در قانون الحاق (۲) و اولویت تعاونی‌ها و بخش خصوصی در قانون برنامه هفتم، موجب سردرگمی دستگاه اجرایی در واگذاری اماکن به هیئت‌های ورزشی شده است. همچنین «فقدان ضمانت اجرا» برای شروطی مانند خدمات رایگان در قراردادهای دستیابی به اهداف کلان را با مشکل مواجه کرده است. در بُعد مدیریتی، زیرساختی و نظارتی تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای واگذاری، تخلفات اداری در فرایند واگذاری اماکن ورزشی، واگذاری به‌صورت ترک تشریفات و هزینه‌های پنهان نگهداشت و احیای اماکن، توجیه‌پذیری مالی الگوی فعلی را زیر سؤال برده و افزایش قیمت خدمات، دسترسی اقشار کم‌درآمد را محدود ساخته است. در مجموع، الگوی کنونی واگذاری اماکن ورزشی با تضعیف تدریجی نقش حاکمیتی دولت در تأمین ورزش همگانی و رایگان، و همچنین با کاهش ظرفیت نهادهای تخصصی ورزشی مانند هیئت‌ها، در عمل به کاهش عدالت در دسترسی

عمومی و اختلال در تحقق یافتن توسعه ورزش کشور انجامیده است. ابعاد مختلف چالش‌های ارائه شده نشان می‌دهد که حل این مشکلات، نیازمند بازنگری همه‌جانبه و فرابخشی است. از این رو به منظور سامان‌دهی، بهره‌وری، توسعه متوازن ورزش کشور و در راستای تحقق اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تربیت‌بدنی رایگان برای همه) و رفع چالش‌های موجود در زمینه واگذاری اماکن ورزشی دولتی، با عنوان پیش‌نویس «لایحه سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی کشور» پیشنهاد می‌شود:

## پیش‌نویس لایحه سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی کشور

**ماده (۱): در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌روند:**

۱. **وزارت:** وزارت ورزش و جوانان.
۲. **دستگاه‌های اجرایی:** دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، مؤسسات غیرتجارتی دولتی و تمام اشخاص حقوقی وابسته به اشخاص یاد شده غیر از وزارت ورزش و جوانان که مالک یا متصرف اماکن ورزشی می‌باشند.
۳. **اماکن ورزشی:** تمام تأسیسات، فضاها و مجتمع‌های سرپوشیده و روبازی که با هدف انجام فعالیت‌های ورزشی، تربیت‌بدنی و تفریحات سالم توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۲» ماده (۱) این قانون احداث یا تملک شده‌اند.
۴. **اماکن ورزشی مازاد:** اماکن ورزشی که با در نظر گرفتن «طرح آمایش سرزمینی ورزش کشور» و «حداقل معیارهای دسترسی به خدمات ورزشی رایگان» برای تحقق یافتن اهداف قانونی دستگاه متصرف (از جمله تأمین تربیت‌بدنی رایگان برای همه) در سطح استان مورد نیاز تشخیص داده نمی‌شوند. تشخیص نهایی با رعایت مفاد این قانون انجام می‌گیرد.
۵. **طرح آمایش سرزمینی ورزش کشور:** سند بالادستی مصوب وزارت ورزش و جوانان مطابق جزء «۱۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف و وظایف وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ که توزیع فضایی، اولویت‌های توسعه، معیارهای کمی و کیفی و نیازهای ورزشی هر منطقه را براساس شاخص‌های جمعیتی، جغرافیایی و توسعه‌ای تعیین می‌کند.
۶. **حداقل معیارهای دسترسی:** شاخص‌های کمی تعریف شده (مانند سرانه فضای ورزشی و حداکثر فاصله دسترسی) که توسط وزارت ورزش و جوانان تعیین و ابلاغ می‌شود تا امکان بهره‌مندی عموم مردم از خدمات ورزشی رایگان و پایه فراهم گردد.
۷. **هیئت ورزشی ممتاز:** هیئت‌های ورزشی استانی و شهرستانی دارای مجوز رسمی از وزارت ورزش و جوانان که براساس شاخص‌های فعالیت (مانند تعداد ورزشکاران تحت پوشش بیمه، تعداد مربیان و داوران رسمی، برگزاری منظم مسابقات و برنامه‌های آموزشی) دارای رتبه عملکرد مناسب باشند.
۸. **واگذاری:** منظور صرفاً عقد اجاره است.

**ماده (۲): واگذاری اماکن ورزشی مازاد باید با رعایت اصول و اهداف زیر صورت پذیرد:**

۱. حفظ و ارتقای دسترسی عموم مردم به خدمات ورزشی رایگان و ارزان‌قیمت.
۲. توسعه متوازن ورزش در سطح کشور و توجه ویژه به مناطق کم‌برخوردار و محروم.
۳. تقویت و توانمندسازی نهادهای مردمی و تخصصی ورزشی، به‌ویژه هیئت‌های ورزشی فعال.
۴. بهره‌وری اقتصادی و مدیریت بهینه دارایی‌های ورزشی دولتی با حفظ کارکرد اجتماعی ورزش.
۵. شفافیت، رقابت‌پذیری و رعایت کامل قوانین و مقررات مربوط به معاملات دولتی.



### ماده (۳): فرایند تشخیص اماکن ورزشی مازاد به این شرح است:

۱. تشخیص اولیه اماکن ورزشی مازاد تحت تملک و مدیریت وزارت در هر استان، توسط «کارگروه استانی تشخیص» متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار اداره کل ورزش و جوانان، استانداری، سازمان برنامه و بودجه استان با در نظر گرفتن تعاریف ماده (۱) این قانون (نقشه آمایش و حداقل معیارها) و وضعیت اماکن ورزشی هر استان صورت می‌پذیرد.
۲. تشخیص نهایی و تأیید فهرست اماکن ورزشی مازاد تحت تملک و مدیریت وزارت در هر استان با «کارگروه ملی بهره‌وری اماکن ورزشی» به ریاست نماینده تام‌الاختیار وزیر ورزش و جوانان و با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور است.
۳. تشخیص موارد قابل واگذاری در دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۲» ماده (۱) این قانون که مالک یا متصرف اماکن ورزشی می‌باشند، برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقام مجاز از طرف وی حسب مورد در مرکز و استان‌ها خواهد بود.

### ماده (۴): اولویت‌بندی و شرایط واگذاری به این شرح تعیین می‌گردد:

۱. وزارت مجاز است در راستای اجرای بند «۳» اصل سوم قانون اساسی، جزء «۱» بند «الف» ماده (۳)، اجزای «۱» و «۲۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان و تبصره «۵» ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، پیش از هرگونه اقدام برای واگذاری از طریق مزایده، ابتدا نسبت به تأمین نیازهای هیئت‌های ورزشی ممتاز مطابق با مفاد ماده (۳) همین قانون و همچنین تأمین نیازهای بخش ورزش روستایی به‌صورت اجاره اقدام نماید.
۲. دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۲» ماده (۱) این قانون مجازند نسبت به واگذاری اماکن ورزشی مازاد شناسایی شده مطابق ماده (۳) این قانون، به‌صورت اجاره اقدام نمایند.
۳. اولویت واگذاری اماکن مازاد ورزشی متعلق به دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۲» ماده (۱) این قانون مطابق ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ است.
۴. شرایط واگذاری به هیئت‌های ورزشی ممتاز:
  - الف) هر هیئت صرفاً مجاز به استفاده از مکان واگذار شده در راستای رشته ورزشی تخصصی خود است.
  - ب) سهمیه‌بندی هیئت‌ها براساس شاخص‌های عینی ازجمله تعداد ورزشکاران تحت پوشش بیمه، تعداد مربیان و داوران رسمی، و عملکرد سالیانه صورت می‌گیرد.
  - ج) هیئت بهره‌بردار مکلف است حداقل چهار ساعت در روز (در ساعات پرمخاطب ۹ تا ۲۰) و روزهای پایان هفته، استفاده رایگان از اماکن را برای عموم مردم فراهم کند.
  - د) رعایت کامل ضوابط فنی، ایمنی و حفظ بنا مطابق با آیین‌نامه مصوب وزارت ورزش و جوانان الزامی است.

### ماده (۵): نحوه واگذاری و تشریفات به این شرح است:

۱. پس از تأمین نیاز هیئت‌های ورزشی ممتاز و دهیاری‌ها (در چارچوب اولویت‌بندی ماده (۴))، باقی‌مانده اماکن مازاد صرفاً از طریق مزایده عمومی و با رعایت مقررات عمومی حاکم بر مزایده، قابل واگذاری به سایر متقاضیان است.
۲. استفاده از روش «ترک تشریفات» صرفاً در موارد استثنایی و با تصویب هیئت سه‌نفره موضوع ماده (۲۸) قانون برگزاری مناقصات و با ارائه توجیهات مستند مجاز است. تمام این تصمیمات و مستندات آنها باید در سامانه‌ای یکپارچه ثبت شود.

#### ماده (۶): درآمدها و نحوه هزینه‌کرد به این شرح مقرر می‌گردد:

۱. همه درآمدهای ناشی از اجاره اماکن ورزشی متعلق به وزارت و دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۲» ماده (۱) این قانون، پس از گردش در خزانه به‌صورت صد درصد به شرح زیر در قالب ردیف‌های مشخص تخصیص و هزینه می‌گردد:  
(الف) شصت درصد از درآمدهای واریزی هر دستگاه به حساب خود همان دستگاه جهت نوسازی، بازسازی و تجهیز اماکن ورزشی تحت تملک آن در همان استان تخصیص داده می‌شود.  
(ب) بیست درصد از درآمدهای واریزی هر دستگاه به‌صورت متمرکز برای نوسازی، بازسازی و تجهیز اماکن ورزشی مناطق کم‌برخوردار و محروم هزینه می‌شود.  
(ج) بیست درصد باقی‌مانده از درآمدهای واریزی هر دستگاه، به‌صورت متمرکز برای حمایت از برنامه‌های ورزش همگانی، برگزاری مسابقات ورزشی پایه و اعطای تسهیلات ارزان قیمت در همان استان و به همان دستگاه تخصیص می‌یابد.
۲. استفاده از این درآمدها برای هزینه‌های جاری (از جمله حقوق و مزایای کارکنان) دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «۲» ماده (۱) این قانون و وزارت مطلقاً ممنوع است. تأمین این هزینه‌ها صرفاً از محل اعتبارات عمومی و طبق قوانین بودجه‌ای صورت می‌گیرد. هرگونه تخلف در ارتباط با موضوع این ماده مشمول فصل سوم (مجازات‌ها) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ است.

#### ماده (۷): برای دستیابی به نظارت و شفافیت سازوکارهای زیر تعیین می‌گردد:

۱. وزارت ورزش و جوانان موظف است تمام اطلاعات مربوط به اماکن ورزشی، فرایند تشخیص مازاد، آگهی‌های مزایده، قراردادهای واگذاری، درآمدها و هزینه‌کرد آنها را در سامانه موجود آن وزارتخانه ثبت کند. این سامانه باید به‌صورت برخط در دسترس عموم باشد.
  ۲. سازمان برنامه بودجه موظف است هر ۶ ماه یک‌بار گزارش‌های مربوط به موضوع ماده (۶) همین قانون را به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.
- ماده (۸): آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت سه ماه توسط وزارت ورزش و جوانان تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

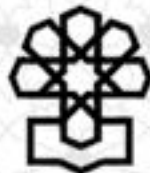
## منابع و مآخذ



- [۱] قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳، مجلس شورای اسلامی.
- [۲] استعلام پاسخ وزارت ورزش و جوانان به نامه شماره ۴۸۳/۱۱۰۰۰-۸۲، مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۲۲، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۳] جلسه کارشناسی با معاونت توسعه منابع و پشتیبانی اداره کل ورزش و جوانان تهران، مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۱۶.
- [۴] جلسه کارشناسی با دفتر برنامه و بودجه وزارت ورزش و جوانان، مورخ ۱۴۰۴/۰۸/۰۶.
- [۵] آیین‌نامه اجرایی ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲). مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۷، هیئت وزیران.
- [۶] رنجبر، صادق (۱۴۰۲)، «گزارش راهبردی بررسی ابزارهای سیاست‌گذاری ترویج و تعمیم ورزش همگانی (مطالعه تطبیقی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات فرهنگی، شماره مسلسل ۱۹۲۹۴.
- [۷] نشست تخصصی با موضوع واگذاری اماکن ورزشی دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۰۱.

### گزیده سیاستی

بهمنظور بهره‌وری واگذاری اماکن ورزشی دولتی پیش‌نویس لایحه قانونی در قالب هفت ماده با تمرکز بر رفع نیاز هیئت‌های ورزشی و دهیاری در راستای دسترسی آسان و ارزان به ورزش و هدفمند کردن درآمدهای حاصل از واگذاری ارائه شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی بازار نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۳۸۵۵ | پست الکترونیک: [mrc@males.ir](mailto:mrc@males.ir)

وبسایت: [rc.males.ir](http://rc.males.ir)