

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اسلام



اردیہشت ماہ ۱۴۰۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل هماهنگی، نظارت و ارزیابی پژوهشی

شماره مسلسل:

۲۱۵۸۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۰۳/۳۰

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست مطالب

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۲ چالش‌ها و موانع نظام صنفی در دستیابی به اهداف قانونی و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی

دفتر مطالعات بخش عمومی



۱۴ ظرفیت‌شناسی نظام رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران



فهرست مطالب

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۱۶ گزارش نظارتی در خصوص منابع آلاینده خاک ناظر بر قانون حفاظت از خاک
- ۱۸ آسیب‌شناسی تنظیم‌گری حفظ نباتات در ایران
- ۲۰ رهیافت‌های نوین در نظام نوآوری کشاورزی

دفتر مطالعات انرژی



- ۲۲ رویکردهای سیاستگذاری و قانونگذاری در حوزه هوش مصنوعی در سطح جهان و چارچوب پیشنهادی برای ایران
- ۲۴ بررسی میزان اثر پذیری قیمت خودرو در بازار از «نرخ ارز» و «قیمت مصوب فروش خودرو»
- ۲۸ پایش دوره‌ای شاخص‌های ترسیم‌کننده وضعیت صنعت خودرو (۲): منتهی به شش ماه نخست ۱۴۰۴
- ۳۰ تحلیل الگوی مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی براساس دهک‌های اقتصادی



فهرست مطالب

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



- ۳۲..... بررسی راهکارهای حمایت از قهرمانان ورزشی در کشورهای منتخب: ارائه پیشنهادهایی برای ایران
- ۳۴..... بسته سیاستی و اجرایی راهکارهای کاهش طول سنوات مجاز دوره تحصیلی در نظام آموزش عالی ایران
- ۳۶..... بررسی وظایف وزارتخانه‌های مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری در کشورهای جهان: مطالعه تطبیقی
- ۳۸..... ظرفیت‌شناسی روستاهای برتر گردشگری ثبت شده در سازمان جهانی گردشگری؛ ارائه پیشنهادهای سیاستی
- ۴۰..... الزامات توسعه زیست بوم هوش مصنوعی در عرصه نمایش خانگی (موضوع بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)..... ۴۰
- ۴۲..... بررسی و تحلیل تغییرهای سیاست‌های سنجش و پذیرش دانشجو (کنکور) سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴..... ۴۲
- ۴۴..... تحلیل الزامات تنظیم‌گری الگوریتم‌های توصیه‌گر در رسانه‌های دیجیتال..... ۴۴
- ۴۶..... حمایت بیمه‌ای از اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه موضوع بند «ذ» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت..... ۴۶
- ۴۸..... بررسی اعتبارات سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده طی سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ وزارت ورزش و جوانان..... ۴۸
- ۵۰..... بهره‌ورسازی واگذاری اماکن ورزشی بر اساس ماده (۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ۵۰
- ۵۲..... برآورد سهم باشگاه‌های حرفه‌ای از حق پخش نمونه کاربردی لیگ برتر فوتبال ایران (فصل ۱۴۰۳-۱۴۰۲)..... ۵۲
- ۵۴..... چارچوب تصمیم‌سازی برای توسعه گردشگری در ابوموسی؛ گزینه‌ها و مسیرهای راهبردی با تأکید بر روش سوار..... ۵۴
- ۵۶..... ارزیابی عملکرد بند «ث» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در زمینه توسعه فیزیکی مساجد و نمازخانه‌ها..... ۵۶
- ۵۸..... واکاوی وضعیت میزان ماندگاری (رسوب) دانشجویان در دانشگاه بر اساس داده‌ها و شواهد آماری..... ۵۸
- ۶۰..... گزارش راهبردی مدیریت لیگ برتر فوتبال ایران (خلیج فارس) در شرایط جنگی..... ۶۰
- ۶۲..... تحلیل راهبردهای رسانه‌های جنگ‌های معاصر در بازتابی بیروزی: واکاوی الگوی رسانه‌ای غرب با تمرکز بر جنگ رمضان..... ۶۲
- ۶۴..... ارزیابی روند تولید پویانمایی در کشور؛ الزامات تحقق اهداف ماده (۷۴) و بند «پ» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت..... ۶۴
- ۶۶..... آسیب‌شناسی ارزشیابی توصیفی دوره ابتدایی و ارائه راهکارهای سیاستی برای بهبود آن..... ۶۶
- ۶۸..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه مهارت‌آموزی و اشتغال‌پذیری کارکنان وظیفه نیروهای مسلح»..... ۶۸



فهرست مطالب



دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

- مردمی سازی فرهنگ عمومی (۳)؛ نقد و بررسی آیین نامه حمایت از مردمی سازی فرهنگ و جریان حلقه های میانی موضوع بند «د» ماده (۷۵) برنامه هفتم پیشرفت..... ۷۰
- واکاوی پدیده پویانمایی های لگویی در جنگ رمضان؛ الگوی سیاستی فعال سازی صنایع فرهنگی و خلاق در نبرد روایت ها..... ۷۲
- ارزیابی اجرای «آیین نامه یکپارچه سازی خدمات مربوط به زنان سرپرست خانوار» (مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۲۹)..... ۷۴
- مطالعه و بررسی ساختار دولتی مناسب برای امور نوجوانان و جوانان..... ۷۶
- بسته سیاستی راهکارهای برقراری ارتباط و شبکه سازی با نخبگان علمی ایرانی خارج از کشور (در راستای اجرای بند «الف» ماده (۹۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت)..... ۷۸
- دشواری نظارت اجتماعی در نظام قانون گذاری وقف در کشور؛ ظرفیت ها، چالش ها و ارائه پیشنهادها..... ۸۰
- بسته سیاستی بهره مندی دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی از ظرفیت وقف و خیرین (براساس تجارب داخلی و بین المللی)..... ۸۲
- بررسی تطبیقی قوانین اشتغال بانوان با منظومه فکری رهبر شهید آیت الله سیدعلی خامنه ای (ره)..... ۸۴
- فرصت ها و چالش های ناشی از تغییر شکل حقوقی دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی به «مؤسسه عمومی غیردولتی»..... ۸۶



دفتر مطالعات اجتماعی

- تجربه نگاری کسب و کارهای اجتماعی در ایران (۱)؛ تشکل های سنتی..... ۸۸
- بررسی تطبیقی نظام کنترل و کاهش آسیب های اجتماعی (۲)؛ مطالعه موردی سوئد..... ۹۰
- فرصت های پیش روی کسب و کارهای اجتماعی به منظور مدیریت مسائل اجتماعی در ایران..... ۹۲
- بررسی شیوه های ایجاد و ساماندهی شبکه های داوطلبی در شرایط جنگ با استناد به الگوهای جهانی..... ۹۴



فهرست مطالب

دفتر مطالعات سیاسی



- ۹۶ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵»
- ۹۸ مناسبات دولت و جامعه در ایران امروز (۲) : تحلیل مشارکت و نمایندگی سیاسی جوانان در دموکراسی‌های معاصر
- ۱۰۰ ظرفیت نهاد شوراهای اسلامی استان در روند تمرکززدایی از امور کشور

دفتر مطالعات حقوقی



- ۱۰۲ ظرفیت‌شناسی حقوقی مشارکت دادن مردم در اقتصاد
- ۱۰۶ تحلیل حقوقی فصل دوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (۱): ماده ۲ قانون
- ۱۰۸ ظرفیت‌های قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول از منظر تسهیل صدور سند مالکیت
- ۱۱۰ سلسله‌گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۱): آسیب‌شناسی وضعیت موجود
- ۱۱۲ اظهار نظر کارشناسی درباره: «بند اول ماده (۹۷۶) قانون مدنی و ارائه پیش نویس اصلاحی آن»
- ۱۱۴ اظهار نظر کارشناسی درباره: «بند ۴» ماده (۹۷۶) قانون مدنی و ارائه پیش نویس اصلاحی آن»



فهرست مطالب

دفتر مطالعات مدیریت



۱۱۶.....	شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری.....
۱۱۸.....	ظرفیت‌شناسی بهره‌وری در نظام اداری ایران.....
۱۲۰.....	نشان‌دار کردن مشارکت‌های مردمی: سازوکاری برای تأمین مالی داوطلبانه دفاع مقدس ملی.....
۱۲۲.....	نقش خط‌مشی حمایتی الکترونیک در تقویت تاب‌آوری کسب‌وکارها در دوره جنگ مورد مطالعه: فروشگاه دیجیتالی بهاره.....
۱۲۴.....	اظهار نظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در خصوص لایحه: اصلاح ماده‌واحد قانون اصلاح مواد از قانون محاسبات عمومی کشور.....

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۲۶.....	بازنمایی تصویر ایران در اندیشه‌های منتخب آمریکایی.....
۱۲۸.....	مروری بر مبانی، الگوها و تجارب جهانی حکمرانی پیش‌نگر و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی.....
۱۳۰.....	پیوست عدالت بر قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی.....
۱۳۲.....	پارلمان الکترونیک و دیجیتالی (۱): اصول، چارچوب‌ها و الزامات اجرایی.....
۱۳۴.....	ارزشیابی قوانین (۵): بررسی ساختار نهاد نظارت و ارزشیابی در کشورهای جهان؛ بررسی کشورهایی با نظام سیاسی پارلمانی و نیمه پارلمانی، و ساختار فدرالی و بسیط.....
۱۳۶.....	جایگشت «حلقه‌های میانی» در حکمرانی مردمی.....
۱۳۸.....	موردکاوی پروژه‌های بینش‌های رفتاری در کشور؛ توصیه‌هایی برای نظام حکمرانی.....
۱۴۰.....	انتشار اخبار و گزارش‌های حوزه قانونگذاری در جامعه (۱): ارائه چارچوب مدل‌سازی انتشار مؤثر اطلاعات.....
۱۴۲.....	بررسی جامع مبانی نظری، چارچوب‌های مفهومی و اصول راهبردی حکمرانی داده‌ها؛ ارائه ساختاری مناسب برای مجلس شورای اسلامی.....
۱۴۴.....	حکمرانی هوش مصنوعی (۱۲)؛ سندباکس تنظیم‌گری هوش مصنوعی.....

چالش‌ها و موانع نظام صنفی در دستیابی به اهداف قانونی و ارائه راهکارهای تقنینی، اجرایی و نظارتی

DOI: [10.22034/mrc.report.21431](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21431)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۱۴۳۱
۱۴۰۵/۰۲/۰۵

بیان / شرح مسئله

«حمایت از حقوق مصرف‌کننده»، «منابع مالی تشکلهای صنفی»، «نظارت بر واحدها و تشکلهای صنفی» و «نظام مجوزدهی»، به واکاوی ریشه‌های اصلی ناکارآمدی‌ها در نظام صنفی کشور می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد که تداوم وضعیت فعلی نه تنها به کاهش کیفیت کالا و خدمات و افزایش بی‌اعتمادی عمومی منجر می‌شود، بلکه هزینه‌های مبادله را افزایش داده و بستر لازم برای سوءاستفاده، رانت‌جویی و گسترش اقتصاد غیررسمی را فراهم می‌کند. از این منظر، اصلاح ساختارها و فرایندهای نظام صنفی، نه یک انتخاب، بلکه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای دستیابی به بازاری شفاف، رقابتی و عادلانه و در نهایت، تحقق توسعه پایدار اقتصادی است.

تشکلهای صنفی، نظارت مؤثر بر بازار و تسهیل فرایندهای کسب‌وکار تدوین شده‌اند. با این حال، بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که شکاف معناداری میان اهداف مصرح در قوانین و واقعیت اجرایی نظام صنفی وجود دارد. در عمل، بخشی از سازوکارهای پیش‌بینی شده یا به‌طور ناقص اجرا شده‌اند یا در اثر انباشت مقررات، تداخل وظایف و ضعف نظارت، کارکرد اصلی خود را از دست داده‌اند. پیامد این وضعیت، تضعیف نقش تنظیم‌گری نظام صنفی، کاهش کارایی تشکلهای، نارضایتی فعالان اقتصادی و مصرف‌کنندگان و در نهایت، گسترش رفتارهای غیررسمی و بعضاً فسادزا در بازار است. این گزارش با تمرکز بر چهار محور اساسی

نظام صنفی کشور، به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین تنظیم‌گری روابط اقتصادی و اجتماعی، نقشی کلیدی در ساماندهی تعامل میان سه ضلع اصلی بازار، یعنی دولت، واحدهای صنفی (اعم از تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات) و مصرف‌کنندگان ایفا می‌کند. این نظام، در عمل نقطه تماس مستقیم بخش قابل توجهی از جامعه با حاکمیت اقتصادی محسوب می‌شود و کیفیت عملکرد آن تأثیر مستقیمی بر اعتماد عمومی، کارایی بازار، هزینه‌های مبادله و سطح رفاه اجتماعی دارد. قوانین و مقررات حاکم بر این حوزه، به‌ویژه قانون نظام صنفی، با اهدافی همچون ایجاد بستر فعالیت سالم اقتصادی، صیانت از حقوق مصرف‌کنندگان، تأمین منابع پایدار برای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌گونه‌ای که در بسیاری از معاملات خرد، مصرف‌کننده عملاً در موقعیت نابرابر قرار می‌گیرد. همچنین، مستثنی شدن برخی عرضه‌کنندگان از شمول نظارت‌های قانونی، به‌ویژه در اجرای ناقص ماده (۴) قانون حمایت

۱. حوزه حمایت از حقوق مصرف‌کننده این حوزه با عمیق‌ترین و مزمن‌ترین چالش‌ها مواجه است. از منظر تقنینی، خلأهای قانونی مشخصی در مقابله با «شروط تحمیلی یا غیرمنصفانه» در قراردادهای وجود دارد؛

بررسی چالش‌ها در چهار حوزه ذکر شده، تصویری نسبتاً روشن از موانع ساختاری و اجرایی پیش‌روی نظام صنفی ترسیم می‌کند که عبارت‌اند از:

از حقوق مصرف‌کنندگان در حوزه خدمات پس از فروش، به کاهش کیفیت خدمات و افزایش ناراضیاتی منجر شده است.

در بخش نظارت و اجرا، نبود آگاهی کافی مصرف‌کنندگان از حقوق خود، پیچیدگی و کاغذبازی فرایندهای ثبت شکایت، زمان‌بر بودن رسیدگی‌ها و مهم‌تر از همه، عدم جبران کامل و به‌موقع خسارت حتی پس از صدور رأی، عملاً انگیزه پیگیری حقوق را تضعیف کرده است. در چنین شرایطی، هزینه‌های تخلف برای عرضه‌کننده پایین و پیگیری برای مصرف‌کننده بالا باقی می‌ماند. افزون بر این، تعدد اتحادیه‌های همگن و پراکنده، سردرگمی مصرف‌کنندگان در شناسایی مرجع صالح رسیدگی را تشدید می‌کند.

۲. حوزه منابع مالی تشکل‌های صنفی

چالش اصلی این حوزه، عدم تناسب میان وظایف گسترده و قانونی اتحادیه‌ها و اتاق‌های اصناف با منابع مالی محدود و ناپایدار آن‌هاست. وابستگی شدید به حق عضویت واحدهای

صنفی که خود تحت فشارهای اقتصادی قرار دارند، توان برنامه‌ریزی و ایفای نقش نظارتی مؤثر را به شدت کاهش داده است. این مشکل با عدم اجرای صحیح قوانین موجود تشدید می‌شود؛ مانند عدم واریز سهم قانونی اتاق‌های اصناف از محل جریمه‌ها (تبصره «۷» ماده (۷۲) قانون نظام صنفی) و عدم تخصیص سهم یک در هزار مالیات مشاغل (تبصره «۲» ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم). تداوم این وضعیت، عملاً تشکل‌ها را به نهادهایی کم‌توان و وابسته تبدیل کرده است.

۳. حوزه نظارت بر واحدها و تشکل‌های صنفی

تعدد و تفرق مراجع نظارتی و نهادهای تصمیم‌گیر، موجب موازی‌کاری، افزایش هزینه‌ها و کاهش اثربخشی نظارت شده است. حضور هم‌زمان بازرسان اتحادیه‌ها، اتاق اصناف، وزارت صمت و سایر نهادها، نه تنها بار مضاعفی بر واحدهای صنفی تحمیل می‌کند، بلکه پاسخگویی و شفافیت را نیز کاهش

می‌دهد. از سوی دیگر، نبود شفافیت مالی در عملکرد اتاق‌ها و اتحادیه‌ها و ضعف نظارت بر نحوه هزینه‌کرد منابع، زمینه بی‌انضباطی مالی و کاهش اعتماد عمومی را فراهم کرده است. همچنین، مشارکت کم‌انگیزه و بدون حق‌الزحمه نمایندگان اصناف در شعب تعزیرات، نقش آنها را در فرایند رسیدگی کم‌رنگ کرده است.

۴. حوزه نظام مجوزدهی

با وجود اصلاحات قانونی و راه‌اندازی «درگاه ملی مجوزها»، در عمل چالش‌های جدی پابرجاست. عدم تمکین برخی دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه شهرداری‌ها، به الزام اتصال به درگاه، صدور مجوزهای موازی و خارج از فرایند یکپارچه را تداوم بخشیده است. همچنین، مطالبه شروط و استعلامات مازاد بر مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، نبود هماهنگی نهادی و رعایت نکردن مواعد قانونی، فرایند صدور مجوز را طولانی و پرهزینه کرده و بستر فساد اداری و رانت‌خواری را تقویت می‌کند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای برون‌رفت از وضعیت موجود، مجموعه‌ای از اقدام‌های مکمل در سطوح تقنینی، نظارتی و اجرایی پیشنهاد می‌شود.

الف) راهکارهای تقنینی و نظارتی (مجلس شورای اسلامی)

اصلاح قانون نظام صنفی با تمرکز بر مقابله صریح با شروط تحمیلی، هماهنگ‌سازی قوانین مرتبط با حل اختلافات صنفی، تأمین مالی پایدار تشکل‌های خودانتظام، ایجاد مرجع هماهنگ‌کننده نظارت، نظارت جدی بر اجرای احکام مالی مرتبط با اصناف و الزام دستگاه‌ها به رعایت کامل قوانین مجوزدهی، از جمله اقدام‌های ضروری در این سطح است.

ب) راهکارهای سیاستی و اجرایی (دولت و تشکل‌ها)

بازنگری در ساختار اتحادیه‌ها و ادغام تشکل‌های همگن، ساده‌سازی و شفاف‌سازی فرایندهای شکایت و نظارت، توانمندسازی مصرف‌کنندگان و فعالان صنفی از طریق آموزش، ایجاد مشوق‌های مالی برای ناظران و گزارش‌دهندگان تخلف، توسعه همکاری‌های شبکه‌ای میان تشکل‌ها و حرکت به سمت نظارت هوشمند و داده‌محور، می‌تواند کارایی نظام صنفی را به‌طور معناداری ارتقا دهد.

در مجموع، اصلاح نظام صنفی کشور مستلزم

نگاهی یکپارچه، فرابخشی و مبتنی بر شواهد است. تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که اصلاحات جزیره‌ای و مقطعی، بدون توجه به پیوند متقابل میان حمایت از مصرف‌کننده، تأمین مالی تشکل‌ها، نظارت مؤثر و نظام مجوزدهی، نمی‌تواند به بهبود پایدار منجر شود. تنها از طریق اجرای هماهنگ قوانین، تقویت نهادهای صنفی به‌عنوان بازوی خودتنظیم‌گر بازار و افزایش شفافیت و پاسخگویی، می‌توان اعتماد عمومی را احیا کرد و زمینه‌ساز شکل‌گیری بازاری کارآمد، رقابتی و منصفانه شد.



بیان / شرح مسئله

ناپایداری، فناوری (تحول دیجیتال) و زیست‌محیطی (بلاهای طبیعی) نیازمند بازتعریف مأموریت و ساختار نظام رفاه هستند. با وجود ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) و تأکید بر یکپارچگی، پایداری و عدالت در ارائه خدمات، همچنان شکاف قابل توجهی میان سیاست‌های کلان و سازوکارهای اجرایی وجود دارد. پژوهش حاضر تلاش می‌کند با استفاده از مدل تحلیلی SOAR^۱ (نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها، نتایج)، ظرفیت‌های نهفته نظام رفاه ایران را شناسایی و زمینه‌سازی برای سیاست‌گذاری اثربخش‌تر را فراهم کند.

براساس فرضیه پژوهش حاضر، یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی سیاست‌های رفاهی در ایران، عدم شناخت جامع از ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه این نظام است. سیاست‌گذاری در این حوزه اغلب واکنشی و ترمیمی بوده و کمتر بر مبنای دارایی‌ها، توانمندی‌ها و فرصت‌های توسعه‌ای استوار است. در نتیجه، نهادهای مختلف رفاهی و حمایتی در مسیرهای موازی یا متعارض حرکت کرده‌اند و در بسیاری از موارد، با همپوشانی مأموریت‌ها، هدررفت منابع و ضعف در ارزیابی عملکرد مواجه شده‌اند. از سوی دیگر، تحولات جمعیتی (افزایش سالمندان)، اقتصادی (تورم مزمن، اشتغال

نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران یکی از زیرساخت‌های کلیدی تحقق عدالت اجتماعی، پایداری توسعه و کاهش ریسک‌های اجتماعی و اقتصادی است. این نظام وظیفه دارد از آحاد جامعه در برابر ریسک‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی مانند بیکاری، بیماری، ازکارافتادگی، فقر و پیری حمایت کند. با وجود توسعه تاریخی نهادهایی چون سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و صندوق بیمه روستائیان و عشایر، ساختار کلی نظام رفاه ایران هنوز از انسجام، کارآمدی و عدالت‌محوری کافی برخوردار نیست.

چالش‌های کلیدی وضع موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به شرح زیر است:

- پراکندگی نهادی و سیاستی: تعدد نهادها و دستگاه‌های دارای مأموریت‌های مشابه در حوزه رفاه؛
- ضعف در حکمرانی داده: نبود سامانه جامع اطلاعات رفاهی و تبادل داده میان دستگاه‌ها؛
- ناپایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی؛
- فقدان نظام جامع ارزیابی سیاست‌های رفاهی و چرخه بازخورد مؤثر؛
- تمرکز سیاست‌ها بر حمایت‌های مقطعی به جای توانمندسازی پایدار خانوارها.
- نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج در نظام رفاه ایران به شرح زیر شناسایی شد:

نقاط قوت:

- وجود نهادهای باسابقه و گسترده در سطح ملی و محلی مانند سازمان تأمین اجتماعی و کمیته امداد که دارای شبکه پوشش وسیع هستند.

- برخورداری از نیروی انسانی متخصص و ساختار حرفه‌ای در برخی نهادهای اصلی بیمه‌ای و حمایتی.
- زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی قابل اتکا در برخی دستگاه‌ها مانند پایگاه رفاه ایرانیان که می‌تواند مبنای یکپارچگی داده‌ای باشد.
- تجربه‌های موفق در اجرای طرح‌های ملی مانند طرح تحول سلامت، حمایت معیشتی و بیمه همگانی.

فرصت‌ها:

- ظرفیت اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و قوانین بالادستی (نظیر برنامه هفتم پیشرفت).
- توسعه فناوری‌های دیجیتال، سامانه‌های یکپارچه داده و هوش مصنوعی در تحلیل سیاستی.
- تمایل نهادهای بین‌المللی برای همکاری در حوزه عدالت اجتماعی، حمایت از اشتغال پایدار و کاهش فقر.
- رشد بخش خصوصی و تعاونی‌ها در ارائه

خدمات رفاهی و بیمه‌ای مکمل.
آرمان‌ها:

- دستیابی به نظام رفاهی منسجم، کارآمد و عدالت‌محور مطابق با سند چشم‌انداز ۱۴۰۴.
- تحقق پوشش همگانی، کاهش نابرابری و ارتقا کرامت انسانی در نظام سیاستگذاری اجتماعی.
- گذار از نگاه حمایتی صرف به نگاه توانمندساز، با محوریت سرمایه انسانی و اجتماعی.

نتایج:

- ضرورت تدوین شاخص‌های قابل اندازه‌گیری برای ارزیابی عملکرد نظام رفاه؛ مانند شاخص‌های پوشش بیمه‌ای، اثربخشی هزینه‌ها، رضایت ذی نفعان و کاهش فقر چندبُعدی.
- اهمیت ایجاد نظام پایش و ارزیابی یکپارچه میان نهادهای مختلف رفاهی برای نظارت مؤثر و تصمیم‌گیری مبتنی بر داده.
- ضرورت نهادسازی برای هماهنگی و هم‌افزایی سیاست‌ها در سطح ملی.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس پیاده‌سازی مدل SOAR پیشنهاد‌های سیاستی، نظارتی و تقنینی به شرح زیر است:

- ایجاد تیم‌های عملگرایی استانی بین نهادهای رفاهی؛^۱
- تعریف شبکه ملی آموزش و توانمندسازی کارکنان رفاهی؛
- تدوین استاندارد ملی داده‌ها و تبادل برنامه‌های کاربردی اطلاعات رفاهی؛

- تدوین آیین‌نامه ملی تبادل داده و همکاری بین‌نهادی؛
- راه‌اندازی «پنجره واحد خدمات رفاهی» الکترونیک؛
- طراحی ابزارهای مالی نوین (صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی، قراردادهای نتیجه‌محور)؛
- تدوین بیانیه آرمانی و اهداف SMART^۲ رفاه و تأمین اجتماعی؛

- تعیین اهداف عددی و نقشه راه تحقق آرمان‌ها؛
- تدوین چارچوب نتایج ملی و ایجاد دبیرخانه پایش؛
- الزام قانونی به انتشار گزارش‌های اکچوئری و مالی صندوق‌ها؛
- تعریف نظام ضمانت اجرا و چرخه یادگیری سیاستی.

1 . Memorandum of Understanding (MoU)
2 . Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound

گزارش نظارتی در خصوص منابع آلاینده خاک ناظر بر قانون حفاظت از خاک

DOI: [10.22034/mrc.report.21438](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21438)

دفتر مطالعات زیربنایی



۲۱۴۳۸
۱۴۰۵/۰۲/۰۷

بیان / شرح مسئله

شده است. با توجه به آثار سوء آلودگی خاک بر محیط‌زیست و سلامت انسان، ضرورت پایش خاک، جلوگیری از ایجاد و گسترش آلودگی، برخورد با متخلفان، برآورد خسارت و همچنین الزام به پاکسازی خاک آلوده غیرقابل انکار به نظر می‌رسد. بر این اساس و برای تحقق اهداف مذکور، در کشورهای مختلف از جمله ایران اقدام به سیاست‌گذاری در مقیاس ملی و بین‌المللی شده است. در این راستا قانون حفاظت از خاک در خردادماه سال ۱۳۹۸ و آیین‌نامه اجرایی آن در ماه‌های پایانی سال ۱۴۰۲ تصویب و ابلاغ شده که دارای احکام متعددی در خصوص آلودگی خاک است.

آب و تولید محصولات سالم را به شدت کاهش می‌دهد و پیامدهای عمیق و اغلب برگشت‌ناپذیری دارد. افت حاصل‌خیزی، ورود مواد سمی به زنجیره غذایی، تهدید سلامت انسان و اختلال در خدمات حیاتی اکوسیستم از جمله نتایج آن است. از آنجایی که آثار آلودگی خاک تدریجی و پنهان است و زمانی آشکار می‌شود که خسارت به مرحله‌ای جدی و پرهزینه برای احیا رسیده باشد، گاهی احیای کامل آن به دهه‌ها زمان نیاز دارد. تخریب روزافزون کیفیت خاک بر اثر آلاینده‌های مختلف، امروزه به‌عنوان یکی از چالش‌های جدی و تهدیدآمیز محیط‌زیستی در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، تبدیل

خاک یک منبع طبیعی و پویاست که امنیت غذایی، سلامت اکوسیستم‌ها و کیفیت زندگی انسان را پشتیبانی می‌کند. باین‌حال، رشد جمعیت و توسعه سریع شهری و صنعتی، فشار بی‌سابقه‌ای بر این منبع حیاتی وارد کرده و به بهره‌کشی بی‌رویه و آلودگی گسترده آن منجر شده است. استفاده نادرست از کودها و آفت‌کش‌ها، تخلیه فاضلاب و پسماند و انتشار آلاینده‌ها از صنایع، خاک را به مخزنی برای تجمع آلاینده‌های خطرناکی مانند فلزات سنگین و ترکیبات آلی سمی تبدیل کرده است.

این آلودگی‌ها ظرفیت خاک را برای ایفای نقش‌های طبیعی خود، مانند تصفیه

زیست‌محیطی در کل کشور، ناکافی بودن پوشش‌دهی فرایند پایش، فقدان بهره‌گیری مناسب از ظرفیت مشارکت مردمی، سازوکار نامشخص ارجاع کار به آزمایشگاه‌های معتمد، ضعف در رویه‌های اجرایی و عملیاتی سامانه جامع محیط‌زیست، فقدان همکاری نهادی و بین‌دستگاهی درخصوص اجرای قانون حفاظت از خاک، لحاظ نکردن شرایط کشور در قانون‌نویسی، در نظر نگرفتن سهمی از عوارض آلاینده‌ها برای رفع آلودگی توسط واحد آلاینده، فقدان سازوکار برای اجرای احکام قانونی و ابهام درخصوص مهلت زمانی و متولی اجرای برخی از احکام، روند تحقق برخی از اهداف مندرج در این قانون رضایت‌بخش نبوده است. در این راستا، بررسی‌ها نشان می‌دهد که صرفاً یک‌سوم (۳۳٪) از احکام مرتبط با آلودگی خاک در قانون حفاظت از خاک و آیین‌نامه اجرایی آن به‌صورت کامل در کشور اجرا شده است.

در منابع طبیعی و اراضی ملی حفاصل سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ است. از دیگر نکات احصاء شده از داده‌های مأخوذه از سازمان حفاظت محیط‌زیست، اثبات نقش قابل ملاحظه پسماند و پساب به‌عنوان مهم‌ترین عوامل آلودگی خاک در کشور است. به‌طوری‌که داده‌ها نشان می‌دهند که پسماند و پساب در سال ۱۴۰۳ عامل آلودگی ۶۸ درصد از نمونه‌های خاک آلوده در کشور بوده‌اند. به‌رغم افزایش تعداد پایش‌ها، موارد بازسازی و رفع آلودگی خاک غیرقابل قبول ارزیابی شده به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۳، تنها ۱۴ درصد از نمونه‌های آلوده شناسایی شده به پاکسازی و رفع آلودگی منجر شده‌اند.

ارزیابی کارشناسی این مرکز نشان می‌دهد که با وجود تلاش‌ها برای اجرای قانون حفاظت از خاک، به‌واسطه وجود چالش‌هایی نظیر فقدان ارزش‌گذاری منابع زیست‌محیطی و تعیین هزینه خسارات

بررسی محتوایی قانون حفاظت از خاک نشان می‌دهد که در ۹ ماده قانون مذکور (بیش از یک سوم مواد) به‌صورت مستقیم به موضوع آلودگی خاک پرداخته شده است. استعلام‌های به عمل آمده از سازمان حفاظت محیط‌زیست نشان می‌دهد که مجموع تعداد پایش‌های انجام گرفته توسط ادارات کل محیط‌زیست در استان‌ها و آزمایشگاه‌های معتمد (در قالب خوداظهاری) طی ۵ سال گذشته (۱۴۰۳-۱۳۹۹) سیر صعودی داشته است. نتایج گویای این واقعیت است که بخش اعظم آلودگی‌های خاک در طی سالیان اخیر در زمین‌هایی با کاربری کشاورزی و صنعتی به وقوع می‌پیوندد به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۳، ۷۵ درصد از آلودگی‌های شناسایی شده در خاک‌هایی با دو کاربری کشاورزی و صنعتی قرار داشته‌اند. از دیگر نکات قابل تأمل در این زمینه، روند صعودی شناسایی نمونه‌های خاک آلوده

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارزش‌گذاری اقتصادی منابع و خسارات زیست‌محیطی، افزایش پوشش پایش خاک، بومی‌سازی فناوری‌های پاکسازی، اصلاح چارچوب تقنینی و تقویت سامانه جامع محیط‌زیست پرداخته شده است.

فنی و اقتصادی در مقابله با آلودگی خاک است. در این راستا در گزارش حاضر به ارائه راهکارهای تقنینی، نظارتی و اجرایی نظیر تشکیل کارگروه تخصصی آلودگی خاک ذیل ستاد ملی هماهنگی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از خاک کشور،

بررسی چارچوب تقنینی و عملکرد دستگاه‌های متولی درخصوص آلودگی خاک در کشور نشان می‌دهد که برون‌رفت از شرایط کنونی نیازمند اتخاذ رویکرد مدیریت هوشمند، یکپارچه، مبتنی بر داده، مشارکتی و با لحاظ کردن ملاحظات



بیان / شرح مسئله

کنترل آفات مبتنی بر کنترل تلفیقی و زیستی (بیولوژیک) مورد توجه قرار گرفته است. این رویکردها به کاهش مصرف آفتکش‌های شیمیایی و جایگزینی روش‌های پایدارتر برای کنترل آفات منجر شده است. لذا در قوانین و مقررات و تنظیم‌گری محصولات حفظ نباتات در سراسر جهان، کاهش و بهینه‌سازی مصرف آفتکش‌های شیمیایی و کاربرد روش‌های زیستی، مورد توجه قرار می‌گیرد.

بدون در نظر گرفتن پیامدهای زیست‌محیطی و بهداشتی افزایش یابد. با گذشت زمان، پیامدهای نامطلوب مصرف بی‌رویه آفتکش‌های شیمیایی بر سلامت و محیط‌زیست آشکار شده است. کاهش جمعیت حشرات مفید و دشمنان طبیعی آفات، مقاومت آفات و آلودگی منابع غذایی و در نهایت شیوع بیماری‌های مهمی همچون سرطان و اختلالات باروری از جمله پیامدهای این روند بوده است. در نتیجه، روش‌های

رشد سریع جمعیت جهانی، نیاز روزافزون به مواد غذایی را به همراه داشته است. از دیرباز، آفات گیاهی چالشی مهم در تولید محصولات کشاورزی بوده‌اند و انسان همواره برای افزایش محصول و حفاظت از تولیدات خود، از روش‌های گوناگون برای کنترل این عوامل خسارت‌زا بهره برده است. با ظهور و گسترش آفتکش‌های شیمیایی، استفاده فزاینده از این مواد رواج یافت. اثرگذاری سریع این آفتکش‌ها در کنترل آفات، موجب شد که استفاده از آنها

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظارتی، در برخی موارد، به گمانه‌زنی‌هایی در خصوص سوءاستفاده‌های مالی و عرضه عوامل زیستی بی‌کیفیت منجر شده است. ساختار فعلی سازمان که بر پایه آفتکش‌های شیمیایی طراحی شده، فاقد انعطاف‌پذیری لازم برای حمایت از تولیدات زیستی است و قوانین ثبت پیچیده، ورود محصولات زیستی را به بازار دشوار می‌کند. علاوه بر این، تولیدکنندگان با مشکلاتی مانند محدودیت دسترسی به تجهیزات و مواد اولیه و نبود حمایت‌های مالی

کلینیک‌های گیاه‌پزشکی نتوانسته‌اند نقش راهنمای تخصصی را ایفا کنند. ضعف آموزش در زمینه مصرف صحیح آفتکش‌ها، ضعف تجهیزات سمپاش و فقدان یک سامانه نظارتی یکپارچه برای رهگیری آفتکش‌ها نیز بر پیچیدگی این چالش‌ها افزوده است. علاوه بر این، بخش کنترل زیستی آفات در ایران نیز با چالش‌های متعددی روبه‌روست. سیاست‌های حمایتی ناکارآمد مانند نبود شفافیت در توزیع بودجه، همراه با ضعف

بررسی موضوع‌های مرتبط با آفتکش‌های شیمیایی حاکی از آن است که چالش‌های متعددی در این زمینه در کشور وجود دارد. سیستم ثبت و تولید آفتکش‌ها با مشکلاتی مانند طولانی بودن فرایند ثبت، فقدان شفافیت در تصمیم‌گیری‌های هیئت نظارت بر سموم و احتمال فساد اداری مواجه بوده است. در حوزه توزیع، فروشندگان در سایه ضعف نظارت، می‌توانند آفتکش‌های پرخطر، تقلبی یا غیرمجاز را به فروش برسانند، درحالی‌که

کافی مواجه هستند. در حوزه ترویج و آموزش، ضعف برنامه‌های آموزشی برای کشاورزان و نبود بازار مشخص برای محصولات سالم، انگیزه‌های لازم را برای گذار از روش‌های شیمیایی کاهش داده است. برخی از چالش‌های اشاره شده ناشی از عملکرد اجرایی سازمان و برخی دیگر به ضعف‌های قوانین موجود در این حوزه مربوط می‌شود.

شایان ذکر است که در حال حاضر اقدام‌هایی برای بهینه‌سازی مصرف آفتکش‌ها در سازمان حفظ نباتات در دست اجراء است، از جمله آنها می‌توان به تأسیس معاونت کنترل زیستی در دفتر آفتکش‌ها، حذف ۱۹ آفتکش پرخطر و تدوین استاندارد ملی اجباری برای ۳۰ آفتکش

پرمصرف اشاره داشت. با این وجود چالش‌هایی در سازمان مذکور مشاهده می‌شود که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به ضعف در عملکرد هیئت نظارت بر سموم، ضعف در قرنطینه گیاهی، محدودیت در دانش فنی و اجرایی برخی اعضا، کمبود اختیارات قانونی و امکانات موجود در فرایند نظارت بر فروشگاه‌های آفتکش‌ها اشاره کرد. این موارد باعث اختلال در کارایی سازمان در اجرای مأموریت‌های محوله شده است.

ازسوی دیگر، **قانون حفظ نباتات (مصوب ۱۳۴۶)**، با وجود گذشت بیش از نیم‌قرن، به‌روزرسانی نشده است. این قانون در شرایط کنونی با چالش‌های مختلفی روبه‌روست

که کارایی آن را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده است. ترکیب شورای حفظ نباتات که به موجب این قانون تشکیل شده است، با ایرادات جدی مواجه است و برخی از اعضای آن، ارتباط مستقیمی با موضوع‌های تخصصی شورا ندارند. قانون حاضر به موضوع‌های مهمی مانند مبارزه با علف‌های هرز و کنترل زیستی و تلفیقی آفات نپرداخته است. سیستم نظارتی و ضمانت‌های اجرایی و جبران خسارات در قانون مذکور بسیار ضعیف طراحی شده‌اند. مجازات‌های پیش‌بینی شده نیز برای تخلفات غیر بازدارنده هستند و در بسیاری از موارد اصلاً جرم‌انگاری صورت نگرفته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

همان‌گونه که در بخش قبلی ذکر شد، از آنجاکه **قانون حفظ نباتات** دارای خلأها و ابهامات متعددی است، توصیه می‌شود که این قانون با توجه به نیازهای جدید، بازنگری شود. البته شایان ذکر است که نقاط قوت موجود در قانون فعلی باید در قانون جدید نیز مورد استفاده قرار گیرد. در ادامه به اهم موضوع‌هایی که مبتنی بر نقاط ضعف قانون است و توجه به آن برای بازنگری قانون ضروری است، اشاره شده است:

■ تغییر در ساختار و ترکیب شورای حفظ نباتات؛

■ در نظر گرفتن روش‌های پیشگیری از خسارات آفات به‌عنوان اصل اساسی مبارزه و سپس توجه به مبارزه شیمیایی به‌عنوان آخرین اصل؛

■ تدوین احکامی جهت حمایت از توسعه فعالیت‌های شرکت‌های دانش‌بنیان در زمینه حفظ نباتات و حداکثرسازی شفافیت در فرایند ثبت آفتکش‌ها؛

■ تغییر رویکرد **قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی** از اجباری کردن فروش نسخه-محور کلیه آفتکش‌های شیمیایی به آفتکش‌های شیمیایی خاص که تجویز آن باید به‌صورت تخصصی توسط کلینیک‌های گیاه‌پزشکی انجام شود؛

■ لحاظ کردن ابزارهای حمایتی، تشویقی و تنبیهی برای تنظیم و اصلاح رفتار کشاورز؛

■ در نظر گرفتن موضوع کنترل زیستی و تلفیقی آفات و مبارزه با علف‌های هرز در قانون؛

■ تعیین مدت زمان مشخص و محدود برای فرایند ثبت آفتکش‌ها؛

■ تدوین ضوابط و استاندارد مشخص برای مواد همراه در فرمولاسیون آفتکش‌ها؛

■ تأکید بر اصل امتداد مسئولیت تولیدکننده و فعال‌سازی نظام ودیعه‌گذاری در زنجیره از طریق جمع‌آوری، امحاء علمی و نظارت بر پسماند آفتکش‌ها؛

■ تعیین مصادیق جرم و تخلفات در حوزه

حفظ نباتات و در نظر گرفتن ضمانت اجرا و مجازات‌های بازدارنده برای تمام تخلفات و جرایم ممکن از جمله تصمیمات شورای حفظ نباتات و هیئت نظارت بر سموم؛

■ در نظر گرفتن زمینه‌های فساد و تعارض منافع احتمالی اشخاص در سازمان حفظ نباتات و تدوین احکامی در قانون در جهت رفع آنها؛

■ در نظر گرفتن حاشیه امنیت شغلی برای مأموران و بازرسان حوزه حفظ نباتات به‌خصوص در زمینه قرنطینه؛

■ توجه به آموزش و ترویج کشاورزان در زمینه کاهش مصرف آفتکش‌های شیمیایی، افزایش مصرف آفتکش‌های زیستی و روش‌های غیرشیمیایی مبارزه با آفات؛

■ اشاره به بهبود تجهیزات سمپاشی و تنظیم‌گری عملیات مطلوب سمپاشی.



بیان / شرح مسئله

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای رسیدن به الگوی مطلوب نظام نوآوری کشاورزی در ایران است، تلاش شده تا به رهیافت‌ها و راهبردهای نوین حکمرانی نظام نوآوری کشاورزی مورد توجه قرار گیرد و از این رهگذر پیشنهادهای سیاستی کلی برای طراحی و ساماندهی نظام نوآوری کشاورزی در کشور که موضوع گزارش‌های آتی خواهد بود، استخراج شود.

کشاورزی بیشتر از آنکه ناشی از تزریق نهاده‌های بیشتر یا افزایش سطح زیرکشت باشد، به بهبود کارکرد نظام نوآوری و عناصر آن در این بخش بستگی دارد. همچنین پذیرش و گسترش نوآوری در کشاورزی به صورت خطی و از بالا به پایین قابل تحقق نبوده و تا حد زیادی وابسته به روابط اجتماعی، شبکه‌های محلی، هماهنگی میان ذی‌نفعان و البته حمایت‌های نهادی است. بنابراین، در این گزارش که یکی از سلسله‌گزارش‌های

اهمیت کاربست نوآوری در بخش کشاورزی و اقتصاد روستایی دوچندان شده زیرا بخش و مناطق مذکور با چالش‌های پایدار و پیچیده‌ای همچون محدودیت منابع طبیعی، تغییرات اقلیمی، افزایش تقاضا برای غذا، سطح پایین‌تر مهارت‌ها و دانش نیروی انسانی، مهاجرت جمعیت جوان و فعال، نوسانات بازار و معیشت شکننده بهره‌برداران خرد مواجه هستند. در چنین شرایطی، بررسی‌ها نشان می‌دهند که افزایش پایدار تولیدات و بهره‌وری در بخش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حمایتی، و) توانمندسازی منابع انسانی و (ز) ترویج فناوری‌های نوین بوده است. ■ به‌کارگیری الگوهای مشارکتی عمومی - خصوصی در مراحل اولیه توسعه نظام نوآوری کشاورزی، مؤثر واقع شده و به تقویت تعامل بین بازیگران نوآوری در بخش کشاورزی انجامیده است. ■ تعاونی‌های کشاورزی با تسهیل ارتباطات و مسیرهای تأمین مالی نوآوری و برگزاری

زیرساخت‌های دانشی، فناورانه و ارتباطی، مانند ایجاد مراکز تحقیقاتی، آزمایشگاه‌ها و پارک‌های علم و فناوری برای تقویت ظرفیت تحقیق و توسعه و بهبود دسترسی به فناوری اطلاعات و ارتباطات از طریق توسعه پایگاه‌ها داده و بهبود دسترسی به مشاوره‌های تخصصی و نرم‌افزارهای مرتبط، (ج) صیانت از مالکیت فکری، (د) تسهیل همکاری‌های بخشی و بین‌المللی، (ه) تدوین سیاست‌ها و قوانین

براساس بررسی‌های صورت گرفته، مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش پیرامون راهبردها، چالش‌ها و سازوکارهای کارآمدسازی حکمرانی نظام نوآوری کشاورزی به شرح زیر است. ■ مهم‌ترین نقش دولت‌ها برای شکل‌دهی به نظام نوآوری کشاورزی شامل دامنه‌ای از اقدام‌ها مانند، الف) حمایت‌های مالی شامل اعطای گزنت‌های پژوهشی و ارائه تسهیلات به شرکت‌های دانش‌بنیان، ب) توسعه

کارگاه‌های آموزشی، نمایش‌های میدانی و ارائه مشاوره‌های فنی، نقش کلیدی در پذیرش و دسترسی به نوآوری‌ها ایفا می‌کند.

■ نادیده گرفتن دینامیک قدرت، عدم توجه به تفاوت‌های اجتماعی و نبود راهنمای عمل برای اجرای عدالت در دسترسی به نوآوری از جمله مهم‌ترین ضعف‌هایی است که مدل‌های فعلی ترویج نوآوری با آن مواجه هستند.

■ حکمرانی نظام‌های نوآوری کشاورزی به تدریج از الگوهای متأثر از ساختارهای متمرکز و بخشی‌محور به سمت حکمرانی شبکه‌ای و چندسطحی حرکت کرده است. در این مدل، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری صرفاً در سطح ملی انجام نمی‌شود، بلکه سطوح محلی و منطقه‌ای نیز نقش فعالی در اولویت‌بندی، اجرا و بازخورد نوآوری‌ها دارند.

■ نوآوری‌های فراگیر و مقرون‌به‌صرفه که متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشاورزان خرده‌پا طراحی شده، هم‌زمان به افزایش بهره‌وری، کاهش نابرابری در دسترسی به فناوری و پایداری بلندمدت نظام نوآوری کشاورزی منجر می‌شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس ارزیابی‌های صورت گرفته، به نظر می‌رسد که به‌کارگیری راهبردها و رهیافت‌های زیر بتواند به استقرار الگویی کارآمد از حکمرانی نظام نوآوری کشاورزی که در سازگاری و تناسب با شرایط خاص مناطق روستایی کشور باشد، کمک کند، که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

۱. **استقرار نظام حکمرانی چند سطحی در مقیاس ملی و منطقه‌ای:** همان‌طور که اشاره شد نظام حکمرانی نوآوری در بخش کشاورزی از حالتی متمرکز و از بالا به سمت الگوهای غیرمتمرکز و چندسطحی تغییر جهت داده است. در الگوهای چندسطحی، نهادهای مرکزی مانند شوراهای عالی نوآوری کشاورزی و نهادهای دولتی مشابه آن، صرفاً مسئولیت سیاست‌گذاری، تعیین اولویت‌ها و هدایت‌گری نوآوری در بخش کشاورزی را برعهده دارند. در کنار این نهادهای مرکزی تسهیل‌گر، مراکزی در سطح مناطق یک کشور با حضور تمامی بازیگران اعم از بخش خصوصی، دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی، کشاورزان و سایر ذی‌نفعان شکل گرفته و این نهاد نقش اصلی را در شکل‌دهی به نظام نوآوری کشاورزی در سطح مناطق یک کشور برعهده می‌گیرد. در الگوی حکمرانی مذکور به‌جای تمرکز صرف بر رشد اقتصادی، بر تعادل، پایداری و رفاه اجتماعی

نیز تأکید شده است.

۲. **تقویت زیرساخت‌های نوآوری و فناوری:** ارتقای نظام نوآوری کشاورزی، مستلزم تقویت هدفمند زیرساخت‌های نوآوری و فناوری در سطوح محلی و ملی است. در این راستا توسعه مراکز نوآوری و پارک‌های علم و فناوری کشاورزی، همراه با گسترش زیرساخت‌های ارتباطی و دیجیتال در مناطق روستایی باید با هدف تقویت پیوند میان کشاورزان، دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و بنگاه‌های دانش‌بنیان دنبال شود. این راهبرد با تسهیل جریان دانش و فناوری و کاهش نابرابری در دسترسی به نوآوری، زمینه شکل‌گیری یک نظام نوآوری شبکه‌ای، مشارکتی و کارآمد در بخش کشاورزی را فراهم می‌کند.

۳. **ارائه مشوق‌ها و سیاست‌های حمایتی از جانب دولت:** این موضوع می‌تواند دربرگیرنده مجموعه‌ای از اقدام‌ها به شرح زیر باشد:

■ **تدوین مشوق‌های مالیاتی و گمرکی،** از جمله معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی برای شرکت‌هایی که در فرایند تحقیق و توسعه بخش کشاورزی مشارکت معنادار دارند.

■ **پشتیبانی قانونی از مالکیت فکری** از طریق تسهیل و تسریع در ثبت ایده‌ها و فناوری‌ها و ایجاد مشوق‌های مشخص برای تجاری‌سازی نوآوری‌ها توسط پژوهشگران،

شرکت‌ها و کشاورزان نوآور.

■ **تأمین مالی نوآوری در بخش کشاورزی در قالب سازوکارهای بازار پیشرفته و الگوهای مشارکتی با بخش خصوصی** و به‌طور خاص از طریق ایجاد صندوق‌های مشترک سرمایه‌گذاری.

■ **اصلاح نظام ترویج کشاورزی با گذار از الگوهای خطی انتقال فناوری به یک رهیافت تعاملی و تقاضامحور،** با هدف ایجاد پیوند مؤثر و مستمر میان کشاورزان، پژوهش‌های دانشگاهی و نیازهای واقعی سایر بازیگران فعال در سطوح پایین نظام نوآوری کشاورزی.

۴. **راه‌اندازی نظام پایش و ارزیابی مستمر نوآوری‌ها با تأکید بر شاخص‌های عدالت اجتماعی.**

۵. **استفاده از ظرفیت تعاونی‌های کشاورزی برای گسترش نوآوری‌های غیرمتمرکز از طریق آموزش، نمایش میدانی و مشاوره فنی به کشاورزان.**

۶. **تسهیل و تشویق مشارکت‌های عمومی - خصوصی (PPP) با هدف توسعه دانش، انتشار نوآوری و هدایت تحقیقات به اهداف مشخص در بخش کشاورزی.**



بیان / شرح مسئله

متفاوت است و رویکرد واحدی وجود ندارد. این پژوهش با بررسی زیرساخت‌های قانونی و نهادی هوش مصنوعی در کشورها و مناطق مختلف به شناسایی و تحلیل الگوهای موجود پرداخته است.

به بیش از ۱۱۴ کشور رسیده است. این روند گویای اهمیت فزاینده توسعه هوش مصنوعی در چارچوب ملاحظات اقتصادی، امنیتی، اخلاقی و اجتماعی است. الگوهای قانونگذاری و تعیین نهادهای متولی هوش مصنوعی در کشورهای مختلف بسته به ساختار حکمرانی کلان، ظرفیت نهادی، اولویت‌ها و بلوغ فناوری

روندهای جهانی در حکمرانی هوش مصنوعی طی دهه اخیر، نشان‌دهنده گذار از توسعه صرف فناوری به مرحله تنظیم‌گری چندسطحی و بین‌المللی است. از سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۴، شمار کشورهایی که اسناد ملی، لویح یا راهبردهای قانونی در زمینه هوش مصنوعی منتشر کرده‌اند، بیش از ۶ برابر افزایش یافته و اکنون

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشورهای آسیایی همچون سنگاپور، ژاپن، کره جنوبی و اندونزی - کشورهای عرب منطقه خاورمیانه همچون عربستان و امارات با تمرکز بر تأمین زیرساخت‌های داده، پردازش و جذب سرمایه‌های بین‌المللی و اختصاص قابل توجه منابع داخلی).

۲. تنوع در انتخاب نهاد اصلی متولی هوش مصنوعی

انتخاب یک وزارتخانه مرتبط: وزارتخانه ارتباطات و فناوری اطلاعات (عمدتاً در آسیای شرقی از قبیل بنگلادش، چین، اندونزی، کره جنوبی و هند)، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (عمدتاً در آمریکای لاتین همچون

و مقررات الزام‌آور (ایالات متحده آمریکا و کانادا).

توسعه زیرساخت‌ها و مدیریت تدریجی مخاطرات: برقراری توازن میان توسعه فناوری هوش مصنوعی و مخاطرات احتمالی ناشی از آن از طریق اقدامات تسهیل‌گرانه‌ای همچون ایجاد محیط‌های آزمون توسعه هوش مصنوعی برای توسعه‌دهندگان، ایجاد فضای رقابت منصفانه مبتنی بر نوآوری و استانداردسازی در کنار اقدامات تنظیم‌گرانه‌ای همچون لزوم عدالت، شفافیت و پاسخ‌گویی هوش مصنوعی (کشورهای آمریکای لاتین همچون برزیل، کشورهای آفریقایی جنوبی و نیز برخی

۱. تنوع در الگوهای قانونگذاری

کنترل محور و تنظیم‌گری سخت‌گیرانه: مهار پیامدهای احتمالی فناوری از طریق تنظیم‌گری شدید در مراحل توسعه فناوری، کاربست هوش مصنوعی (اتحادیه اروپا) یا لایه‌های داده و زیرساخت‌های امنیت سایبری (چین).

غیرالزام‌آور و مبتنی بر پیامدهای بازار: متکی به رعایت داوطلبانه اصول و چارچوب‌ها، مسئولیت‌پذیری شرکت‌ها و واکنش به پیامدهای بازار، تنظیم‌گری بخشی و موردی، رقابت شرکت‌های بزرگ از طریق نوآوری و عدم تمایل به قرار گرفتن در چارچوب قانون

برزیل، آرژانتین یا شیلی)، وزارتخانه‌هایی با زمینه اقتصاد و اشتغال و صنعت (عمدتاً در اوراسیا و اقیانوسیه و بخش‌هایی از اروپا از قبیل استرالیا، نیوزیلند، روسیه، ترکیه).

■ **ایجاد یک نهاد مستقل با تمرکز بر نقش توسعه‌ای:** هیئت اروپایی هوش مصنوعی ذیل کمیسیون اروپا در اجرای قانون جامع هوش مصنوعی، ارتقای «وزارت تحول دیجیتال و مخابرات» فرانسه به «وزارت هوش مصنوعی و فناوری‌های دیجیتال» در سال ۲۰۲۴، تأسیس وزارت اقتصاد دیجیتال و هوش مصنوعی امارات در سال ۲۰۲۰، تشکیل سازمان ملی هوش مصنوعی عربستان در ۲۰۱۹ زیر نظر ولیعهد این کشور و تأسیس شرکت دولتی Humain به‌عنوان شرکت توسعه‌ای همکار سازمان هوش مصنوعی عربستان.

■ **ایجاد شورا، ستاد یا کارگروه از نهادهای مرتبط با تمرکز بر نقش هماهنگ‌سازی و**

تسهیل‌گری و یکپارچه‌سازی اقدامات دستگاه‌های متولی: آمریکا (دفتر سیاست علم و فناوری آمریکا زیر نظر کاخ سفید)، بریتانیا (کارگروه چند وزارتخانه)، سنگاپور (در قالب شورای هوش مصنوعی و داده)، آفریقای جنوبی (به شکل ستاد هوش مصنوعی).

۳. **ابتکارات و چارچوب‌های بین‌المللی هوش مصنوعی**

اصول هوش مصنوعی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۱۹)، توصیه‌نامه اخلاقی یونسکو (۲۰۲۱)، اعلامیه بلچلی (۲۰۲۳)، برنامه اقدام مشارکت جهانی هوش مصنوعی به میزبانی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و شروع شکل‌گیری پنل علمی گفتگوی جهانی هوش مصنوعی سازمان ملل متحد.

۴. **ایران و رویکردهای قانونگذاری هوش مصنوعی تاکنون**

■ **الحاق و تصویب احکامی در رابطه با هوش**

مصنوعی در برنامه هفتم پیشرفت توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی مصوب خرداد ۱۴۰۳،

■ **تشکیل شورای راهبری هوش مصنوعی و سازمان ملی هوش مصنوعی به‌عنوان یک سازمان مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور با تصویب سند ملی هوش مصنوعی در تیر ۱۴۰۳ توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی،**

■ **تشکیل ستاد توسعه و راهبری هوش مصنوعی مصوب هیئت‌وزیران در اردیبهشت ۱۴۰۴،**

■ **تصویب و ابلاغ برنامه تقسیم کار ملی هوش مصنوعی ذیل ماده (۶۵) برنامه هفتم پیشرفت در مهر ۱۴۰۴.**

■ **تصویب طرح ملی توسعه هوش مصنوعی در صحن مجلس شورای اسلامی در آذر ۱۴۰۴ و ارسال به شورای نگهبان (اعاده شده در دی ماه ۱۴۰۴).**

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هرچند برنامه تقسیم کار ملی هوش مصنوعی می‌تواند به شفافیت نقش و وظایف دستگاه‌ها کمک کند، اما همچنان نمی‌تواند پوشش‌دهنده محورهای مهمی همچون تنوع‌بخشی به ابزارهای سیاستگذاری، ایجاد توازن میان نوآوری و کنترل مخاطرات در سطوح مختلف اجتماعی، فرهنگی، دینی و اقتصادی، توسعه همکاری‌های چندسطحی و تقویت تعاملات فعال منطقه‌ای و بین‌المللی (به‌ویژه در آینده که هوش مصنوعی محور توازن قدرت سیاسی کشورها و مناطق قرار می‌گیرد) و هدایت و تأمین منابع اولیه قابل توجهی باشد که برای شروع حرکت لازم است.

۱. **اولویت‌های ایران در قانونگذاری هوش مصنوعی**

■ **رویکردهای توسعه‌محور و تسهیل نوآوری در عین حرکت تدریجی به سمت تنظیم‌گری و کنترل مخاطرات،**

■ **ایجاد یک سازمان مستقل در بالاترین سطح اجرایی و با اختیارات کافی (ذیل نظر رئیس‌جمهور) با نقش آفرینی تلفیقی.**

۲. **هماهنگ‌سازی و یکپارچه‌سازی:** استفاده از ظرفیت‌های معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری و صندوق نوآوری و شکوفایی و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در توسعه فناوری‌های پیشران، ظرفیت‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در امر تأمین زیرساخت‌های پردازشی و ارتباطی و نیز ظرفیت‌های مرکز ملی فضای مجازی به‌عنوان دبیرخانه شورای عالی فضای مجازی در امر امنیت رایانیک و اجرای سیاست‌های کلان فضای مجازی در کنار تأمین مالی پایدار و رو به رشد.

۳. **توسعه و تنظیم‌گر کلان بین‌بخشی:** طراحی راهبرد، آینده‌نگاری، سیاست‌پژوهی،

تدوین اسناد و توصیه‌نامه‌های اخلاقی و حقوقی و هوش مصنوعی انسان‌محور، برنامه‌ریزی برای توسعه فناوری در زیرشاخه‌های پیشران هوش مصنوعی (هر دو لایه بنیادین و کاربردی)، ارزیابی و تأیید امنیت رایانیک (سایبری) و مدیریت مخاطرات سامانه‌های هوش مصنوعی، کاربردی هوش مصنوعی در دولت (ارتقای خدمات عمومی هوشمند)، نقطه کانونی تعاملات، همکاری‌ها و کنش‌های بین‌المللی و جهانی.

در این راستا توجه به ظرفیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه هوش مصنوعی و «طرح ملی توسعه هوش مصنوعی» مصوب صحن مجلس شورای اسلامی (ارسال شده به شورای نگهبان) مبنی بر تشکیل سازمان مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور در اجرای قانون ضروری است.

بررسی میزان اثر پذیری قیمت خودرو در بازار از «نرخ ارز» و «قیمت مصوب فروش خودرو»

DOI: [10.22034/mrc.report.21453](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21453)

۲۱۴۵۳
۱۴۰۵ / ۰۲ / ۰۸
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر با تمرکز بر این مسئله تدوین شده است که چه عواملی و چه میزان، به‌طور بنیادین بر قیمت خودرو در بازار ایران تأثیرگذار هستند و روش‌شناسی این پژوهش نیز مبتنی بر رویکرد کمی و تحلیل اقتصادسنجی است. در این خصوص پاسخ به این پرسش کلیدی می‌تواند پیامدهای مهمی نیز برای آسیب‌شناسی سیاست قیمت‌گذاری در صنعت خودرو داشته باشد. در همین راستا، هدف اصلی این گزارش، تحلیل تجربی رابطه میان قیمت خودرو و متغیرهایی چون نرخ ارز، هزینه‌های تولید، وضعیت کمی تولید و سیاست‌های قیمت‌گذاری بر پایه داده‌های شاخص قیمت از سال ۱۳۸۱ تا ۱۴۰۳ است. افزون بر آن، به‌منظور ارزیابی کارایی ابزارهای تنظیم‌گری، آثار عرضه خودرو در بورس کالا بر تعدیل قیمت‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی روند قیمت‌ها در بازار خودرو نشان می‌دهد که تا پیش از پاییز ۱۳۹۷، به‌رغم افزایش مستمر قیمت‌ها در بازار خودرو، درصد رشد آن از نرخ تورم عمومی کشور کمتر بوده است اما پس از پاییز ۱۳۹۷، روند افزایشی قیمت‌ها در بازار خودرو شدت گرفته است و مقدار آن بیش از تورم عمومی کشور محاسبه شده است. بر اساس یافته‌های این گزارش، متغیرهای مهمی مانند تغییرهای نرخ ارز، هزینه‌های تولید و وضعیت کمی تولید بر سطح قیمت‌ها در بازار خودرو تأثیرگذار هستند. هم‌چنین بررسی نرخ رشد قیمت کارخانه و بازار خودروها از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳ نشان‌دهنده آن است که خودروهای پرتقاضای داخلی رشدی فزاینده و بیش از قیمت کارخانه داشته‌اند.

در این گزارش به منظور برآورد سطح اثرگذاری متغیرهای اصلی بر قیمت خودرو در بازار، سعی شده است ضمن بررسی روند کلی قیمت بازار خودروهای تولید داخل، سطح اثرگذاری قیمت مصوب کارخانه و نرخ ارز در روند کلی قیمت خودروهای

تولید داخل در بازار در دوره زمانی ۱۴۰۳ تا ۱۳۹۲ برآورد شود. علاوه بر آن با توجه به اهمیت روند تغییرات قیمت خودروهای اقتصادی و پرتیراژ، برآورد میزان اثرگذاری نرخ مصوب فروش و نرخ ارز در روند قیمت خودروهای اقتصادی و پرتیراژ شامل خودروی تیبای ۲ و کوئیک در دو بازه زمانی تحریمی و غیرتحریمی، ارائه شده است.

جدول ۱. برآورد سطح اثرپذیری قیمت خودرو در بازار از «نرخ ارز» و «قیمت مصوب فروش خودرو»

ضریب اثرپذیری قیمت بازار خودرو از متغیر «قیمت مصوب فروش خودرو»	ضریب اثرپذیری قیمت بازار خودرو از متغیر «نرخ ارز»			
دوره زمانی ۱۳۹۲ - ۱۴۰۳		سطح اثرگذاری عوامل مؤثر بر قیمت بازار خودروهای تولید داخل		
۰.۳۲	۱.۲۱			
۰.۳۸	۰.۹۷	دوره تحریمی	خودرو تیبای ۲	سطح اثرگذاری عوامل مؤثر بر قیمت بازار خودروهای اقتصادی پرتیراژ
۱.۱۸	۰.۲۴	دوره غیرتحریمی		
۰.۳۶	۰.۸	دوره تحریمی	خودرو کوئیک	
۱.۱۳	۰.۰۷	دوره غیرتحریمی		

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

در ادامه خروجی محاسبات صورت گرفته در خصوص «سطح اثرگذاری عوامل مؤثر بر قیمت بازار خودروهای تولید داخل» و «سطح اثرگذاری عوامل مؤثر بر قیمت بازار خودروهای اقتصادی پرتیراژ» (جدول ۱) به تفکیک بیان می‌گردد:

■ سطح اثرگذاری عوامل مؤثر بر «قیمت بازار خودروهای تولید داخل» در بازه زمانی ۱۴۰۳ - ۱۳۹۲

براساس یافته‌های تحقیق با استفاده از یک مدل ARDL، ضریب اثرگذاری نرخ ارز بر قیمت خودرو در بازار در بازه زمانی ۱۴۰۳ - ۱۳۹۲ به میزان ۱,۲۱ و سطح اثرگذاری قیمت مصوب فروش بر قیمت بازار خودروهای تولید داخل ۰,۳۲ برآورد شده است؛ این بدان معناست که در این بازه زمانی، هر ۱۰۰ درصد افزایش در نرخ ارز به میزان ۱۲۱ درصد قیمت بازار خودروهای تولیدی را افزایش می‌دهد. موضوعی که بیانگر این است که حساسیت قیمت خودرو به نرخ ارز نه تنها در لایه افزایش هزینه‌های تولید خودرو بلکه در سطح قیمت خودرو در بازار نیز به میزان معناداری اثرگذار بوده است. از طرف دیگر، قیمت مصوب فروش خودرو توسط نهاد قیمت‌گذار، با ضریب ۰,۳۲ به قیمت بازاری منتقل می‌شود. بدین معنا که افزایش ۱۰۰ درصدی در نرخ مصوب فروش خودرو، به میزان ۳۲ درصد قیمت خودرو در بازار را با رشد مواجه می‌سازد.

■ سطح اثرگذاری عوامل مؤثر بر «قیمت بازار خودروهای اقتصادی پرتیراژ» در دو دوره تحریمی و غیرتحریمی

برآوردهای اقتصادسنجی درخصوص میزان تأثیرپذیری خودروهای اقتصادی پرتیراژ از متغیر «نرخ ارز» و «قیمت مصوب فروش خودرو» و به طور مشخص درخصوص خودروهای تیبا ۲ و کوئیک، تصویر شفاف‌تری از سطح اثر عوامل مؤثر بر قیمت بازاری خودروها به تفکیک دوران تحریمی و غیرتحریمی ارائه می‌دهد. تفکیک بررسی در دو دوره تحریمی و غیرتحریمی، منجر به فهم تغییر روند صورت گرفته در بازار خودرو پیش و پس از پاییز ۹۷ در بازار خودرو در نسبت با تورم عمومی کشور می‌شود. که نتایج به شرح زیر است:

خودرو تیبا ۲:

برآوردهای صورت گرفته درخصوص خودرو تیبا ۲ در دوره تحریمی، ضریب مثبت و بسیار معنادار ۰,۹۷، متغیر «نرخ ارز» بر قیمت این خودرو در بازار، نشان می‌دهد که به این معنا که در دوران تحریمی، به ازای هر ۱۰۰ درصد افزایش در نرخ ارز، قیمت این خودرو در بلندمدت به میزان ۹۷ درصد افزایش می‌یابد. این در حالی است که محاسبه ضریب ۰,۲۴ در دوران غیرتحریمی، بیانگر آن است که به ازای هر ۱۰۰ درصد افزایش در نرخ ارز، قیمت خودرو به میزان ۲۴ درصد افزایش یافته است. **تحلیل اثر تعاملی تحریم و نرخ ارز نشان می‌دهد** که، اثر نرخ ارز بر قیمت خودرو در دوره تحریمی با دوره غیرتحریمی، تفاوت قابل توجهی داشته است. در واقع، بازار خودرو در ایران به تغییرات نرخ ارز با شدتی بیشتر در دوران تحریم نسبت به دوره دیگر واکنش

نشان داده است.

در مقابل سطح اثرگذاری قیمت مصوب فروش خودرو تیبا ۲ بر روند قیمت بازار آن، به میزان ۱,۱۸ در دوران غیرتحریمی برآورد شده است که نشانگر آن است که هزینه‌های تولید عامل اصلی قیمت مبادله خودرو در بازار بوده است و هر ۱۰۰ درصد افزایش در قیمت‌های تولیدکننده، به افزایش ۱۱۸ درصدی در قیمت نهایی خودرو در بازار منجر می‌شود. در واقع، افزایش هزینه‌های تولید، با ضریبی بیشتر از یک به قیمت مصرف‌کننده منتقل می‌شود که نشان‌دهنده وجود فشارهای تورمی ذاتی در ساختار بازار خودرو است. این در حالی است که در دوره تحریمی این ضریب ۰,۳۸ محاسبه شده است.

خودرو کوئیک:

برآوردهای صورت گرفته در خصوص سطح اثرپذیری قیمت خودرو کوئیک در بازار از متغیر «نرخ ارز» و «قیمت مصوب فروش» روند نسبتاً مشابهی با خودروی تیبا دارد؛ حساسیت قیمت این خودرو در بازار به نرخ ارز در دوران تحریمی ۰,۸ و این ضریب در دوران غیر تحریمی برابر ۰,۰۷ برآورد شده است. در واقع، در دوران تحریم‌ها ضریب نرخ ارز بر قیمت بازار خودرو به طرز معناداری بیشتر بوده است. همچنین ضریب اثر قیمت مصوب بر قیمت بازار خودرو کوئیک در دوران غیر تحریمی ۱,۱۳ است که در دوران تحریمی، کشش قیمت خودرو نسبت به قیمت کارخانه خودرو به حدود ۰,۳۶ کاهش یافته است.

با توجه به یافته‌های کلیدی گزارش در بازار پس از پاییز ۱۳۹۷ و شکاف فزاینده و تنظیم گرانه در خصوص بازار خودرو خصوصاً خصوص تأثیرپذیری قیمت خودرو از مستمر بین قیمت بازار و قیمت کارخانه حتی اصلاح سازوکار و شیوه قیمت‌گذاری و عرضه در دوره‌های ثبات قیمت رسمی، بازنگری در خودرو ضروری به نظر می‌رسد. نحوه سیاستگذاری و استفاده از ابزارهای ارزش و قیمت کارخانه خودرو و تغییر ساختار

پایش دوره‌ای شاخص‌های ترسیم‌کننده وضعیت صنعت خودرو (۲):

منتهی به شش ماه نخست ۱۴۰۴

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۵/۰۲/۳۱

DOI: [10.22034/mrc.report.21500](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21500)



بیان / شرح مسئله

بیش از نیم‌قرن از آغاز فعالیت صنعت خودروسازی در ایران می‌گذرد، اما در مقایسه با کشورهای صاحب‌نام در این حوزه، این صنعت نتوانسته است پیشرفت قابل‌توجهی داشته باشد. به عبارت دیگر، به‌رغم موفقیت‌های محدود در برخی دوره‌ها، روند توسعه این صنعت همواره با نوسانات و چالش‌های متعددی همراه بوده است و در بسیاری از جنبه‌ها با مشکلات و نارسایی‌های جدی روبه‌رو شده است. از این‌رو، برای درک وضعیت کنونی و اتخاذ رویکرد مناسب در سیاست‌گذاری، ضروری است که شاخص‌های کلیدی روند توسعه این صنعت مورد پایش قرار گیرد. در این راستا، گزارش حاضر به ارزیابی وضعیت شاخص‌های بازار، تولید، میزان سود و زیان، حاکمیت شرکتی و پویایی صنعت خودروسازی پرداخته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش، تلاش کرده است تا با تحلیل وضعیت آماری و روند تغییرات شاخص‌های اصلی صنعت خودروسازی در دوره منتهی به شش ماه نخست ۱۴۰۴، تحولات این صنعت در قالب شاخص‌های کمی و کیفی مورد بررسی قرار دهد. شاخص‌های مذکور شامل میزان تولید، وضعیت بازار، شاخص شامخ صنعت، مصرف سوخت، تعداد خودروهای فرسوده اسقاط‌شده، سود و زیان، واردات و صادرات و وضعیت سهام‌داری دو خودروساز بزرگ کشور است. تحلیل داده‌ها بیانگر آن است که صنعت خودرو در این دوره، با چالش‌های متعددی مواجه بوده و روند تغییرات آن به‌طور مستقیم متأثر از تحولات اقتصادی و سیاسی بوده است. نتایج بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که در شش‌ماهه نخست سال ۱۴۰۴، شاخص‌های اصلی صنعت خودرو در مقایسه با شش‌ماهه نخست سال ۱۴۰۳ با تغییراتی همراه بوده‌اند. در این دوره، برخی شاخص‌ها از جمله میزان تولید و اسقاط خودروهای فرسوده کاهش یافته‌اند، در حالی که واردات خودرو روندی افزایشی را تجربه کرده است. همچنین عملکرد صنعت در حوزه صادرات خودرو و قطعات نسبت به دوره مشابه سال قبل، تضعیف شده است. جمع‌بندی وضعیت هر یک از شاخص‌های مورد بررسی به‌صورت خلاصه در جدول ارائه شده است.

جدول خلاصه‌ای از نتایج کلیدی شاخص‌های کمی صنعت خودرو

ردیف	شاخص مورد بررسی	شش ماه نخست سال ۱۴۰۴	شش ماه نخست سال ۱۴۰۳	میزان تغییر (درصد)	مجموع سال ۱۴۰۳	
۱	میزان تولید	۴۶۱ هزار دستگاه	۵۰۲ هزار دستگاه	-۸,۱۷	۱,۱۲۱ میلیون دستگاه	
۲	اسقاط خودروهای فرسوده	۱۱۵ هزار دستگاه	۱۲۱ هزار دستگاه	-۹۶/۴	۳۵۰ هزار دستگاه	
۳	مصرف سوخت	۱۳۲,۳ میلیون لیتر	۱۲۳,۳ میلیون لیتر	۳۰/۷	۱۲۴,۵ میلیون لیتر	
۴	واردات	۲۵ هزار دستگاه	۲۲ هزار دستگاه	۶۴/۱۳	۶۳ هزار دستگاه	
۵	صادرات	۲۱,۹ میلیون دلار	۲۷,۶ میلیون دلار	-۶۵/۲۰	۸۶,۳ میلیون دلار	
۶	سود و زیان (هزار میلیارد تومان)	سود و (زیان) خالص	۱۳,۶-	-۱۱,۸	(۲۵/۱۵)²	-۶۱,۳
		درآمد عملیاتی	۲۱۲,۱	۱۳۹,۴	۱۵/۵۲	۳۵۱,۹
		نسبت سود و (زیان) عملیاتی به درآمد عملیاتی	-٪۵	-٪۵,۲	-۸۵/۳	٪۵,۴
		نسبت سود و (زیان) خالص به درآمد عملیاتی	-٪۶,۴	-٪۸,۵	-۷۱/۲۴	-٪۱۷,۴
		نسبت درآمد عملیاتی به بدهی	٪۷۹,۱	٪۶۶,۹	۲۴/۱۸	۱۱۲
		سود و (زیان) خالص	-۲۵,۷	-۱۵,۱	(۲۰/۷۰)	-۴۰۶,۲
سایپا	درآمد عملیاتی	۷۴,۹	۷۱,۱	۳۴/۵	۱۷۰۰,۳	
	نسبت سود و (زیان) عملیاتی به درآمد عملیاتی	-٪۲۳,۶	-٪۷,۸	۵۶/۲۰۲	-٪۱۰,۶	
	نسبت سود و (زیان) خالص به درآمد عملیاتی	-٪۳۴,۳	-٪۲۱,۳	۰۳/۶۱	-٪۲۳,۸	
	نسبت درآمد عملیاتی به بدهی	٪۲۳,۱	٪۲۹,۳	-۱۶/۲۱	٪۵۷,۶	
	سود و (زیان) خالص	۷۱۵/۵	-	-	۷۲/۵	
	شرکت‌های عمومی وابسته به دولت و بانک‌ها	۸۶۹/۲۰	-	-	۷۵/۱۹	
ایران خودرو	بخش خصوصی	۹۰۹/۲۳	-	-	۸۶/۲۴	
	سهام چرخهای	۴۰۱/۲۳	-	-	۲۸/۲۴	
	سایر سهام‌داران خرد	۱۰۶/۲۶	-	-	۳۹/۲۵	
	دولت	۸۱۹/۱۶	-	-	۸/۱۶	
	شرکت‌های عمومی وابسته به دولت و بانک‌ها	۵۲۵/۱۴	-	-	۵/۱۴	
	بخش خصوصی	۲۳۹/۸	-	-	۳/۶	
سایپا	سهام چرخهای	۶۹۳/۳۹	-	-	۶/۳۹	
	سایر سهام‌داران خرد	۷۱۴/۲۰	-	-	۸/۲۲	
	کوبیک دنده‌ای	۷۰۵	۴۲۰	۸۶/۶۷	۵۱۰	
	پژو پارس ELX	۱۳۰۰	۷۰۱	۴۵/۸۵	۹۲۰	
	دنامعمولی	۱۵۰۰	۷۸۰	۳۱/۹۲	۹۲۰	
	ایران خودرو	۷۷	۷۸	-۲۸/۱	۷۸	
بازار	سایپا	۸۱	۸۱	۰	۸۱	
	کرمان موتور	۴۰	۳۵	۲۹/۱۴	۳۴	
	مدیران خودرو	۲۱	۲۱	۰	۲۱	
	بهمن	۲۳	۲۲	۵۵/۴	۲۲	
	ایران خودرو	۳۶۱۹	۳۵۴۰	۲۳/۲	۳۵۴۴	
	سایپا	۲۴۳۸	۲۴۳۵	۱۲/۰	۲۴۳۶	
۱۰	ارزبری (دلار)	کرمان موتور	۱۰۰۲۹	۱۰۱۷۶	-۴۴/۱	۱۰۱۷۵
		مدیران خودرو	۱۴۴۰۶	۱۵۱۴۴	-۸۷/۴	۱۵۱۴۰
		بهمن	۱۲۲۳۸	۱۱۹۷۵	۲۰/۲	۱۱۹۷۶

۱. اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی شش‌ماهه نخست سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ مربوط به شرکت ایران خودرو بوده و تلفیقی نیست.
 ۲. به علت ماهیت منفی رشد زیان، میزان رشد درصدی آن در پرانتز قرار گرفته است.

تحلیل الگوی مصرف گاز طبیعی در بخش خانگی براساس دهک‌های اقتصادی

۲۱۵۳۹
۱۴۰۵ / ۰۲ / ۲۸
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

DOI: [10.22034/mrc.report.21539](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21539)



بیان / شرح مسئله

از این رو باید رابطه میان مصرف گاز و رفاه خانوار به‌عنوان پیش‌نیاز طراحی هرگونه سیاست مؤثر برای کاهش ناترازی گاز تدقیق شود. برای دستیابی به این هدف، داده‌های مصرف گاز مشترکین خانگی با وضعیت رفاهی و مترای ساختمان آنها تقاطع داده شده است.

مصرف سرانه انرژی خانگی در کشور و همچنین زیان‌های ناشی از ناترازی گاز سبب شده تا کاهش مصرف گاز در بخش خانگی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار شود. در همین راستا یکی از چالش‌های اصلی در سیاست‌گذاری مصرف انرژی در بخش خانگی، فقدان تصویر دقیق از رابطه «رفاه خانوار» با «میزان مصرف» است.

ایران با وجود قرار گرفتن در جایگاه دومین دارنده ذخایر گازی جهان، با چالش جدی ناترازی گاز به‌ویژه در فصول سرد سال مواجه است. اولویت تأمین گاز بخش خانگی در زمان اوج و فشار ناشی از مصرف در آن بخش، به تشدید اعمال محدودیت تأمین گاز صنایع، نیروگاه‌ها و در برخی موارد، کاهش صادرات گاز نیز منجر شده است. شرایط غیربهبینه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بالا تر خانوارهای کم‌برخوردار (دهک‌های ۱ تا ۵ رفاهی) در مساحت یکسان حاکی از عدم دسترسی و استفاده این افراد از تجهیزات گرمایشی پربازده و عایق‌بندی نامناسب منازل مسکونی آنهاست.

ج) سهم اندک مصارف بالا در کل ناترازی: بررسی داده‌های مصرف مشترکین نشان می‌دهد، اگرچه در هزارک بالای مصرفی، میزان مصرف به شکل قابل توجهی افزایش یافته که این موضوع ناشی از مصارف رفاهی آن دسته از خانوارها در ویلاها و استخرها بوده است، اما عمده گاز طبیعی

بنابراین مصرف گاز خانوارهای دهک دهم نیز تقریباً با میانگین مصرف خانوارهای دهک ششم رفاهی برابر است.

ب) مصرف بالا ناشی از تجهیزات فرسوده در دهک‌های پایین: بررسی نسبت «مصرف گاز خانگی به مساحت منازل مسکونی» نشان می‌دهد که دهک‌های پایین درآمدی برای گرمایش هر مترمربع زیربنا، گاز بیشتری نسبت به دهک‌های مرفه مصرف کرده‌اند (۲۳ متر مکعب در دهک یک در برابر ۱۷ متر مکعب در دهک ۱۰ در کل کشور). مصرف

الف) عدم همبستگی معنادار میان رفاه و مصرف گاز: بررسی داده‌های مصرف گاز خانگی و دهک اقتصادی آنها و مطالعات پیشین صورت گرفته (مانند گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از مصرف گاز بخش خانگی) نشان می‌دهد برخلاف تصور رایج در کشور، تفاوت معناداری در میانگین مصرف گاز دهک‌های مختلف وجود نداشته و شیب مصرف گاز در دهک‌های رفاهی به‌گونه‌ای است که با افزایش رفاه (به‌جز دهک دهم)، مصرف گاز با شیب بسیار کم کاهش می‌یابد.

کشور در بخش خانگی توسط طیف وسیعی از مردم در گروه‌های درآمدی مختلف مصرف شده و ناترازی گاز ایجاد شده را نمی‌توان

به مصارف مشترکان با صدک رفاهی بالا منحصر کرد. شایان ذکر است این گروه صرفاً ۱۰ درصد از کل مشترکین را

شامل شده که ۵۰ درصد از کل مصرف گاز را به خود اختصاص داده‌اند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. اصلاح تدریجی قیمت و پرهیز از شوک‌درمانی: بررسی‌های صورت گرفته از وضعیت رفاهی مصرف‌کنندگان گاز خانگی نشان می‌دهد، ۵۰ درصد از مشترکین پر مصرف گاز در بخش خانگی را اقشار کم‌برخوردار تشکیل می‌دهند. از طرفی با توجه به استفاده این دسته از خانوارها از تجهیزات فرسوده و با راندمان پایین، آزادسازی ناگهانی قیمت انرژی در بخش خانگی در نهایت به کاهش مصرف مؤثر و حل مسئله هدررفت بالا در این بخش منجر نخواهد شد. از طرفی آزادسازی یک‌باره قیمت انرژی به افزایش فشار اقتصادی به این دسته از خانوارها منجر شده که می‌تواند باعث ایجاد تبعات اقتصادی-اجتماعی شود. از این رو انجام اصلاحات تعرفه انرژی باید تدریجی و به‌صورت همزمان با اجرای طرح‌های بهینه‌سازی در دهک‌های پایین جامعه باشد.

۲. تمرکز سیاستگذاری بر تمامی گروه‌های مصرفی: در حال حاضر، تمرکز دولت عمدتاً بر اعمال جرائم و محدودیت‌ها برای مصارف بسیار بالای گاز طبیعی در بخش خانگی، مانند مصارف رفاهی نظیر استخرها و ویلاها، قرار گرفته است. اگرچه این رویکرد از منظر مدیریت رفتارهای پرمصرف قابل دفاع و ضروری است، اما محدود کردن سیاست‌های مدیریت تقاضا به این

گروه خاص، نمی‌تواند راهکار مؤثری برای حل ناترازی گاز در کشور باشد. شواهد مصرف نشان می‌دهد که سهم این دسته از مشترکان در مجموع مصرف گاز بخش خانگی بسیار محدود است و حتی در صورت کاهش قابل توجه مصرف آنان، تأثیر معناداری بر وضعیت کلی ناترازی ایجاد نخواهد شد. از این رو، تمرکز صرف بر این گروه، به غفلت از واقعیت اصلی مصرف در بخش خانگی منجر می‌شود. بنابراین، ضروری است سیاست‌های مدیریت مصرف از رویکردی محدود و متمرکز بر مصارف بسیار بالا فاصله گرفته و به‌سمت طراحی ابزارها و مشوق‌های فراگیر، متناسب با تمامی گروه‌های مصرف‌کننده حرکت کند تا امکان کاهش پایدار و مؤثر مصرف گاز در سطح کلان فراهم شود.

۳. اجرای طرح‌های صرفه‌جویی مبتنی بر عملکرد (کارور گاز طبیعی): براساس ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، در این سازوکار شرکت‌های کارور گاز طبیعی با جلب مشارکت مردم و از طریق مجموعه‌ای از اقدام‌ها مانند نوسازی و جایگزینی تجهیزات پرمصرف، بهسازی و ارتقای بهره‌وری انرژی در ساختمان‌ها، آموزش مشترکان و ارائه انواع مشوق‌های اقتصادی، زمینه کاهش مصرف گاز طبیعی را فراهم می‌کنند. در

این چارچوب، تعیین صحیح جامعه هدف از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که تمرکز این سازوکار باید بر اقشار پرمصرفی باشد که از توان مالی کافی برای نوسازی تجهیزات و بهسازی مصرف انرژی برخوردار نیستند. هدایت اقدام‌های اصلاحی به‌سمت این گروه‌ها، ضمن ارتقای عدالت اجتماعی، امکان دستیابی به کاهش واقعی و پایدار مصرف گاز در بخش خانگی را فراهم خواهد کرد.

۴. ضمانت اجرایی مقررات ملی ساختمان: اجرای کامل و دقیق مبحث ۱۹ مقررات ملی ساختمان، به‌ویژه در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی، و همچنین ایجاد و تقویت ضمانت‌های اجرایی مؤثر برای پایبندی به این مقررات، نقش مهمی در ارتقای استانداردهای انرژی در ساختمان‌های نوساز ایفا می‌کند. اعمال نظارت‌های فنی مستمر، الزام به رعایت ضوابط عایق‌کاری، استفاده از مصالح و تجهیزات کم‌مصرف و نیز پیش‌بینی سازوکارهای کنترلی و تنبیهی برای تخلفات ساختمانی، می‌تواند به بهبود عملکرد انرژی ساختمان‌ها منجر شود. در نتیجه، تحقق این رویکرد نه تنها موجب کاهش قابل توجه مصرف انرژی در بخش خانگی خواهد شد، بلکه در بلندمدت به کاهش هزینه‌های انرژی خانوارها و افزایش پایداری نظام انرژی کشور نیز کمک می‌کند.

بررسی راهکارهای حمایت از قهرمانان ورزشی در کشورهای منتخب:

ارائه پیشنهادهایی برای ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21427](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21427)



بیان / شرح مسئله

مهاجرت نخبگان، کاهش مدال آوری و تضعیف روحیه ملی منجر می شود. این در حالی است که از نظر برخی حمایت ها مثل ارائه تسهیلات ایران در نسبت به سایر کشورها هزینه های قابل توجهی صورت داده است.

ملی با تأثیرات عمیق فرهنگی و اجتماعی، نیازمند حمایت های هدفمند است. با بیش از ۴ میلیون ورزشکار سازمان یافته و هزاران عضو تیم های ملی، حداقل صدها قهرمان با مشکلات مالی و شغلی پس از بازنشستگی روبه رو هستند که به

بهرغم هزینه های زیادی که در راستای حمایت از ورزش قهرمانی در کشور انجام می شود، با توجه به نادرست بودن رویکردهای موجود، پیامدهای مورد انتظار حاصل نشده است. ورزش قهرمانی ایران، به عنوان یکی از پایه های کلیدی هویت

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

۴. کشورهای پیشرو مانند: ترکیه، کره جنوبی و آلمان با ارائه بسته های جامع شامل شغل مرتبط با ورزش، مسکن، بورسیه تحصیلی، بیمه بازنشستگی، تأمین اجتماعی مادام العمر و برنامه های انتقال شغلی، نخبگان ورزشی خود را حفظ می کنند. این در حالی است که ایران در این زمینه ها رویکرد محدودی را اتخاذ کرده است. به طور خاص، حمایت ها در ایران بیشتر بر پاداش های نقدی و معافیت سربازی متمرکز شده و بسته های حمایتی بلندمدت مانند اشتغال پایدار، بیمه های مادام العمر و برنامه های انتقال شغلی برای ورزشکاران بعد از دوران قهرمانی طراحی و اجرایی نشده است.

نفر)، اما دامنه آن محدود و فاقد تمرکز بر کارآفرینی و اشتغال پایدار است. در کشورهای پیشرو، مانند آلمان و فرانسه، صندوق های حمایتی علاوه بر تأمین بیمه و مستمری، به حمایت از راه اندازی کسب و کار و اشتغال زایی برای قهرمانان بعد از دوران قهرمانی پرداخته اند. ۳. تنها ۶۱ درصد از افرادی که برای استخدام معرفی شده اند موفق به اشتغال در دستگاه های اجرایی شده اند، که این نشان دهنده مشکلات در فرایند جذب و محدودیت های موجود است. علاوه بر این، نظارت ضعیف بر تسهیلات ارائه شده به این افراد، اثربخشی این برنامه ها را کاهش داده است.

۱. قانون سرباز قهرمان معافیت کامل برای ۲۸۶ نفر^۱ ارائه داده است، اما در مقایسه با کشورهای موفق مانند آلمان، چین و کره جنوبی که خدمت سربازی را با ورزش حرفه ای ادغام کرده اند، این رویکرد در ایران ناپایدار و تبعیض آمیز است. کشورهای پیشرفته با ترکیب خدمت سربازی و ورزش، عدالت اجتماعی و شغل پایدار را برای ورزشکاران فراهم می کنند، در حالی که در ایران تنها بخش محدودی از ورزشکاران از معافیت بهره مند می شوند و اساساً حمایت ها به صورت ترکیبی و پایدار در نظر گرفته نشده است. ۲. صندوق حمایت از قهرمانان عملکرد مثبتی دارد (مستمری به ۱۳۱۸ نفر، بیمه برای ۳۰۸۳

۱. آمار معافیت تا سال ۱۴۰۳.
۲. همان.

■ اصلاح ساختار حمایت از قهرمانان با گذر از

نظام معافیت کامل به نظام خدمت تخصصی مبتنی بر کسری هدفمند.

■ اصلاح قانون سرباز قهرمان با رویکرد تخصصی سازی خدمت و جلوگیری از تبعیض ساختاری، به گونه‌ای که خدمت ورزشی به عنوان یک خدمت حرفه‌ای و نه امتیاز معافیته تعریف

کمک هزینه، لازم به نظر می‌رسد.

■ استقرار نظام ملی انتقال شغلی و تحصیلی قهرمانان و ایجاد سازوکار نهادی برای پیوند میان ورزش قهرمانی، آموزش عالی و بازار کار با هدف تضمین شغل تخصصی پس از دوران قهرمانی و جلوگیری از اتلاف سرمایه انسانی ورزش.

■ تغییر پارادایم حمایت از قهرمانان ورزشی از پرداخت‌های مقطعی به نظام حمایت چندلایه و پایدار. در این راستا، باز طراحی مأموریت صندوق حمایت از قهرمانان با تمرکز بر اشتغال پایدار، کارآفرینی، بیمه اجتماعی کامل و برنامه‌های انتقال شغلی به جای اتکای صرف به مستمری و



بیان / شرح مسئله

کوتاه کردن دوره‌های تحصیلی، ضمن حفظ کیفیت، به افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری دست یافته‌اند. اگرچه تلاش‌های پراکنده‌ای برای کاهش طول دوره‌های تحصیلی صورت گرفته، این اقدامات نتوانسته است به نتیجه مطلوب و جامع منجر شود.

فرصت‌های از دست رفته بر دانشجویان، خانواده‌ها و دانشگاه‌ها، کارایی نظام آموزشی را تحت شعاع قرار داده و ورود به‌موقع نیروی انسانی متخصص به بازار کار را با چالش مواجه ساخته است. این در حالی است که بسیاری از نظام‌های آموزش عالی پیشرو در جهان، با بهینه‌سازی و

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تازگی موضوع کاهش طول دوره‌های تحصیلی را به عنوان یک ضرورت در راستای افزایش کارایی و اثربخشی نظام آموزش عالی مطرح کرده است. طولانی شدن دوره‌های تحصیلی در آموزش عالی ایران، علاوه بر تحمیل هزینه‌های مستقیم و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نوآورانه‌ای را ارائه داده است. طراحی ساختار چندخروجی با امکان اخذ گواهی (یک سال)، دیپلم (دو سال) و مدرک کارشناسی (سه سال) از ویژگی‌های بارز این الگوست.
۴. الگوی تدریجی - بهینه‌ساز
مالزی با رویکردی محتاطانه، کاهش طول دوره را از طریق تقویت سیستم انتقال واحد و به رسمیت شناختن آموخته‌های قبلی^۱ دنبال می‌کند. تمرکز بر یادگیری مبتنی بر نتیجه و مهارت‌محوری، همراه با حفظ انعطاف‌پذیری برای رشته‌های پیچیده از ویژگی‌های متمایز این الگوست.

کارشناسی را به سه سال (۱۸۰ واحد) کاهش داده‌اند.
۲. الگوی رقابتی - بازار محور
کشورهای بریتانیا، استرالیا و کانادا بر ارائه دوره‌های شتاب‌دهنده در کنار دوره‌های سنتی متمرکزند. این دوره‌ها با کاهش مدت تحصیل به دو تا سه سال از طریق فشرده‌سازی و حذف تعطیلات طولانی، هدف کاهش هزینه‌های دانشجویی و پاسخ به نیاز فوری بازار کار را دنبال می‌کنند.
۳. الگوی فراگیر - انعطاف‌پذیر
هند با اتکا به سیاست ملی آموزش ۲۰۲۰، مدل

یافته‌ها نشان داد که راهکارهای کاهش طول سنوات مجاز تحصیلی در کشورهای مختلف متفاوت بوده و هر راهبرد متناسب با زمینه‌ای است که بر اساس ساختار حکمرانی، نیازهای اقتصادی و اولویت‌های اجتماعی هر کشور طراحی می‌شود. بر همین اساس، مهم‌ترین رویکردهای کاهش طول دوره تحصیل عبارت‌اند از:
۱. الگوی اصلاح ساختاری (اروپایی)
کشورهای آلمان، فرانسه و هلند با اتکا به فرایند بولونیا، بازطراحی کامل معماری آموزش عالی را دنبال کرده و با استقرار ساختار سه‌چرخه‌ای، دوره

۱. در مالزی، برای جلوگیری از اتلاف وقت دانشجویان، دانش و مهارت‌های قبلی آنها (چه از تحصیلات گذشته و چه از تجربه کار) شناسایی و به‌جای واحدهای درسی پذیرفته می‌شود. این روش، راهی هوشمند و کم‌هزینه برای کوتاه کردن عملی مدت تحصیل است.

۱. سبک سازی بار آموزش عالی به واسطه بازنگری برنامه های درسی

سبک سازی بار آموزش عالی با تعریف شفاف نتایج یادگیری و بازنگری اساسی در سرفصل ها و حذف دروس تکراری یا غیر ضروری می تواند زمینه ساز کاهش طول دوره تحصیلی با تمرکز بر محتوای اصلی و مهارت های پایه و مورد نیاز دوره های آموزشی شود.

۲. تفویض اختیار به دانشگاه ها در راستای تصمیم گیری در خصوص مدیریت طول دوره تحصیلی

اعطای اختیار لازم به دانشگاه های دارای صلاحیت برای بازنگری و بهینه سازی طول دوره تحصیلی در رشته های تحت پوشش با در نظر گرفتن ماهیت رشته و نیازهای بازار کار گام مهمی است.

۳. استقرار نظام آموزشی انعطاف پذیر و فشرده

رسمیت بخشیدن به دوره های فشرده و تسریع شده، اجرای نظام آموزشی سه نیمساله و توسعه زیرساخت های آموزش ترکیبی (حضور و آنلاین) حلقه مغفول نظام فعلی آموزش عالی کشور محسوب می شود که می توان با اجرای اثربخش آن گام مهمی برای کاهش طول دوره تحصیلی برداشت.

۴. استقرار سامانه یکپارچه انتقال واحد و برنامه ریزی تحصیلی

ایجاد سامانه ملی یکپارچه انتقال واحدهای درسی با چارچوب مشخص و استاندارد که امکان جابه جایی بدون اتلاف وقت دانشجویان بین دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی مختلف را فراهم می کند، ضروری است. این سامانه باید شامل

بانک اطلاعاتی واحدهای درسی معادل، سازوکار خود کار بررسی تطابق دروس و سامانه ثبت دروس مشترک باشد. هم زمان، با استقرار سامانه مشاوره تحصیلی هوشمند، نقشه راه تحصیلی شخصی سازی شده برای هر دانشجو طراحی، و با تضمین عرضه به موقع دروس اصلی و مدیریت ظرفیت، امکان پیمودن بهینه مسیر تحصیلی فراهم می شود. این راهکار با کاهش فرایندهای اداری و حذف دوباره کاری ها، زمینه تحصیل بدون وقفه و به موقع دانشجویان را در سراسر کشور ایجاد می نماید. با هدف صرفه جویی می توان از ظرفیت سامانه های موجود (سامانه سجاد برای دانشگاه های دولتی و سامانه منادا برای دانشگاه آزاد اسلامی) استفاده کرد.

۵. تقویت پیوند نظام آموزش عالی با صنعت

ایجاد پیوند عملی بین دانشگاه و صنعت از طریق الزام به گذراندن کارآموزی های هدفمند و مشارکت نهادهای صنعتی در بازنگری برنامه های درسی اقدام مؤثری هم برای افزایش کیفیت نظام آموزش عالی، هم برای تنوع بخشی به نظام تأمین مالی دانشگاه ها و هم کاهش طول دوره تحصیلی خواهد بود. تدوین برنامه درسی با مشارکت دانشگاه و صنعت مستلزم بازنگری سرفصل های درسی، حذف و اصلاح برخی از دروس غیر ضروری و انتقال رویکرد مهارت محوری صنعت به محتوای درسی دوره های آموزشی است.

۶. استقرار نظام تأمین مالی مبتنی بر شاخص نرخ فارغ التحصیلی به موقع و رضایت کارفرمایان

طراحی نظام تأمین مالی که براساس

شاخص هایی مانند نرخ فارغ التحصیلی به موقع و رضایت کارفرمایان^۱ انگیزه لازم برای اصلاحات را ایجاد کند.

۷. ایجاد سازوکارهای پشتیبان برای:

■ تشکیل کارگروه ملی کاهش طول دوره تحصیلی با اختیارات برنامه ریزی و نظارتی ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛

■ استقرار الگوی مدرک پلکانی با خروجی های منعطف: اجرای این الگو به گونه ای است که محتوای درسی دوره کارشناسی به چندین مرحله مستقل (پلکانی) تقسیم می شود و پس از اتمام هر مرحله، یک مدرک معتبر (گواهینامه، دیپلم و در نهایت کارشناسی) به دانشجو اعطا می گردد تا امکان خروج انعطاف پذیر از تحصیل و ورود به بازار کار در فواصل زمانی مختلف فراهم شود؛

■ تسریع مسیرهای متنوع فارغ التحصیلی زودتر از موعد برای دانشجویان مستعد؛

■ اجرای طرح فرصت مطالعاتی تابستانی بین دانشگاهی: منظور از اجرای این طرح، فراهم آوردن امکان گذراندن واحدهای درسی در دوره های فشرده تابستانی در سایر دانشگاه هاست تا دانشجویان با استفاده از این ظرفیت، بتوانند دوره تحصیل خود را تسریع کنند و زودتر فارغ التحصیل شوند.

۱. در این جمله، منظور از کارفرمایان (Employers) سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات و بنگاه های اقتصادی - صنعتی - خدماتی اند که فارغ التحصیلان دانشگاهی را در نقش های شغلی مختلف استخدام می کنند. این نهادها به عنوان مصرف کنندگان نهایی محصول نظام آموزش عالی (یعنی نیروی کار متخصص) در نظر گرفته می شوند و رضایت آنها نشان دهنده میزان انطباق مهارت ها و دانش فارغ التحصیلان با نیازهای واقعی بازار کار است.

بررسی وظایف وزارتخانه‌های مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری در کشورهای جهان: مطالعه تطبیقی

DOI: [10.22034/mrc.report.21439](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21439)

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش
۱۴۰۵/۰۲/۰۷
۲۱۴۳۹



بیان / شرح مسئله

وظایف این وزارتخانه‌ها در کشورهای ایتالیا، ترکیه، هند، بلغارستان و کره جنوبی بررسی شده است.

فعالیت می‌کنند و وظایف مهم و گسترده‌ای را در این حوزه برعهده دارند. بنابراین با توجه به اهمیت وزارتخانه‌های مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری در کشورهای جهان، در این گزارش

وزارتخانه‌های میراث فرهنگی و گردشگری در کشورهای جهان به عنوان نهاد اصلی سیاستگذاری اجرایی در حوزه حفاظت، توسعه و ترویج میراث فرهنگی ملی و گردشگری

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نیست که به ما به ارث رسیده است، بلکه میراث معاصر و آنچه را به آیندگان به ارث خواهد رسید نیز در برمی‌گیرد. بنابراین با چنین رویکردی به میراث، در این کشورها میراث دیداری و شنیداری و فرهنگ عامه از اهمیت زیادی برخوردار است.

■ **رقومی سازی (دیجیتال سازی) میراث فرهنگی:** رقومی سازی (دیجیتال سازی) میراث فرهنگی، که شامل توسعه سیستم‌های اطلاعاتی و ایجاد پایگاه داده ملی یکپارچه در حوزه میراث فرهنگی، کاربرد ابزارهای دیجیتال در حفاظت، نگهداری و بهره‌برداری از میراث فرهنگی مانند اسکن سه بعدی، واقعیت مجازی و هوش مصنوعی و ایجاد آرشیوهای دیجیتال از نسخه‌های خطی، بناهای تاریخی، آثار باستانی و... می‌شود، از موارد مهم دیگر است.

■ **نهادسازی:** وزارتخانه‌های کشورهای بررسی

■ **گسترش بازوهای ارتباطی و رسانه‌ای:** گسترش ارتباطات و همکاری‌های بین‌المللی به منظور تبلیغات و معرفی میراث فرهنگی و توسعه گردشگری است و اهمیت این موضوع در کشورهای بررسی شده به اندازه‌ای است که در وزارتخانه، دپارتمان‌ها و ادارات خاصی را به این موضوع اختصاص داده‌اند.

■ **مردمی سازی:** از موارد قابل توجه دیگر در این کشورها پیوند قوی وزارتخانه‌ها با بدنه اجتماعی است. به این معنا که در بسیاری از موارد انجمن‌های مردمی، اساتید دانشگاه و نخبگان و متخصصان فرهنگی با بخش‌های مختلف وزارتخانه‌ها همکاری دارند.

■ **توجه به میراث معاصر:** از دیگر موارد مهم در کشورهای بررسی شده اهمیت میراث معاصر است. در واقع می‌توان گفت در این کشورها میراث فرهنگی صرفاً متعلق به گذشته دور

موارد زیر موضوعات قابل توجه در قوانین اهداف و وظایف وزارتخانه‌های مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری کشورهای بررسی شده است:

■ **عمومی سازی میراث:** از موارد مهم و قابل توجه در کشورهای بررسی شده این است که وظایف وزارتخانه‌ها به ثبت و محافظت از میراث فرهنگی محدود نشده و به توسعه و ترویج میراث فرهنگی و گردشگری و ایجاد امکان دسترسی عمومی به آنها هم توجه شده است.

■ **آموزش میراث:** آموزش و پژوهش در حوزه میراث فرهنگی و گردشگری هم از موارد تأکید شده در این کشورهاست و به این منظور اقداماتی مانند اجرای طرح‌های ملی آموزش میراث فرهنگی و گردشگری در سراسر کشور و ارائه برنامه‌های متنوع آموزشی در دانشگاه‌ها و مدارس برای آشنایی دانشجویان، دانش‌آموزان و معلمان انجام می‌شود.

شده به منظور تحقق وظایف خود نهادهای مختلفی را ایجاد کرده‌اند از جمله:

■ **نهادهای اجرایی کنوانسیون‌های بین‌المللی:** در کشورهای بررسی شده نهادسازی به منظور اجرای کنوانسیون‌ها و معاهده‌های بین‌المللی، که این کشورها در آنها عضوند، انجام شده است؛ مانند کنوانسیون میراث فرهنگی زیر آب و کنوانسیون میراث

ناملموس.

■ **نهاد ارزیابی عملکرد:** ارزیابی عملکرد نهادهای مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری موضوعی است که مورد توجه کشور ایتالیا است و نهاد مستقل ارزیابی عملکرد در این کشور وظیفه ارزیابی عملکرد کلی نظام میراث فرهنگی را به منظور ایجاد شفافیت و یکپارچگی داخلی برعهده دارد. این نهاد مسئولیت ارزیابی

عملکرد نهادها و بخش‌های مختلف وزارتخانه و سازمان‌های وابسته و انتشار عمومی آن، ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری و نظارت بر اجرای صحیح قوانین، دستورالعمل‌ها و مقررات میراث فرهنگی و گردشگری را عهده‌دار است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

باتوجه به نتایج این گزارش پیشنهاد می‌شود در سیاست‌ها و قوانین مرتبط با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در کشور، به این موارد توجه شود:

۱. **مدیریت یکپارچه و چابک‌سازی:** از موارد چالش برانگیز در حوزه فرهنگ در کشور، پراکندگی جنبه‌های مختلف فرهنگ در وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که این موضوع در مواردی موجب پراکندگی و تداخل و تعارض وظایف این نهادها و عدم اتخاذ رویکرد یکپارچه و منسجم در حوزه فرهنگ شده است.

۲. **توسعه و ترویج میراث فرهنگی:** توسعه و ترویج میراث فرهنگی از مهم‌ترین وظایف وزارتخانه‌های مرتبط با میراث فرهنگی در کشورهای جهان از جمله کشورهای بررسی شده در این گزارش است. این در حالی است که در ایران وظایف وزارتخانه تا حد زیادی به ثبت و حفاظت از میراث فرهنگی محدود شده و این مسئله موجب شده است که باوجود میراث

فرهنگی ملموس و ناملموس فاخر و بی‌نظیر در کشور، درباره این آثار، به‌خصوص در حوزه میراث ناملموس، در میان اقشار مختلف کشور از جمله جوانان شناخت کافی وجود نداشته و همچنین امکان دسترسی و بهره‌مندی از میراث فرهنگی کشور برای تمام اقشار جامعه فراهم نباشد

۳. **ارزیابی عملکرد نهادهای میراث فرهنگی و گردشگری:** وجود نهادی مستقل برای ارزیابی عملکرد نهادها و بخش‌های مختلف وزارتخانه و سازمان‌های وابسته به آن و همچنین ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین، دستورالعمل‌ها و مقررات این حوزه می‌تواند نقش مهمی در شفاف‌سازی، جلوگیری از اتلاف منابع و ارتقای عملکرد وزارتخانه داشته باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود اقدامات لازم برای ایجاد نهاد ارزیابی عملکرد در وزارتخانه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری صورت پذیرد.

۴. **کمیته‌های علمی و تخصصی:** پیشنهاد می‌شود در تمام بخش‌های وزارتخانه کمیته‌های

علمی و تخصصی برای مشاوره، اظهار نظر و ارائه پیشنهادها به رؤسای ادارات و مدیران کل وجود داشته باشد و نخبگان علمی و فرهنگی و مردمی در این کمیته‌ها عضویت و مشارکت جدی داشته باشند. به منظور جلوگیری از ناکارآمدی این کمیته‌ها و فریه شدن سازمان لازم است در انتخاب نخبگان علمی و فرهنگی براساس اصل شایسته‌سالاری دقت و نظارت لازم انجام شود و همچنین کمیته‌های علمی - فرهنگی از جایگاه قانونی مناسبی برخوردار باشند.

۵. **میراث دیداری و شنیداری:** میراث دیداری و شنیداری، حوزه‌ای از میراث فرهنگی است که امروزه توجه ویژه‌ای به آن در سطح جهانی می‌شود. به طوری که از طرف یونسکو، ۲۷ اکتبر روز جهانی میراث دیداری و شنیداری نام‌گذاری شده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مراکز تخصصی برای مستندسازی، حفاظت و گسترش میراث دیداری و شنیداری کشور مانند آثار فاخر و منحصر به فرد فرهنگی در حوزه فیلم، عکس، موسیقی و... ایجاد شود.

ظرفیت‌شناسی روستاهای برتر گردشگری ثبت شده در سازمان جهانی گردشگری؛ ارائه پیشنهاد‌های سیاستی

DOI: [10.22034/mrc.report.21442](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21442)

۲۱۴۴۲
۱۴۰۵/۰۲/۲
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

فرهنگی و هدایت منابع مالی و سرمایه‌گذاری وجود ندارد. در نتیجه، ظرفیت‌های بالقوه این ثبت‌ها در حوزه اشتغال، کاهش مهاجرت، حفظ میراث و تقویت دیپلماسی فرهنگی بالفعل نمی‌شود. بر این اساس، پرسش آن است که چگونه می‌توان ثبت روستاهای ایران در برنامه سازمان جهانی گردشگری را به ابزاری مؤثر برای توسعه گردشگری روستایی و استقرار حکمرانی چندسطحی تبدیل کرد؟ پاسخ به این پرسش مستلزم تبیین جایگاه حقوقی این برنامه در نظام بین‌المللی، بررسی تجربه کشورها در مدیریت پس از ثبت و تحلیل خلأهای نهادی، مالی و داده‌ای ایران است.

روستاهایی را شناسایی می‌کند که گردشگری را در خدمت ارتقای کیفیت زندگی، حکمرانی محلی و پایداری اقتصادی قرار داده‌اند. ایران از سال ۲۰۲۳ تاکنون با ثبت هشت روستا در این برنامه وارد شبکه بین‌المللی شده است. با این حال، بررسی وضعیت موجود نشان می‌دهد که ثبت روستاها در ساختار فعلی سیاست‌گذاری کشور عمدتاً به سطح اعتبار نمادین و اطلاع‌رسانی محدود مانده و به تحول نهادی، برنامه‌ریزی مقصد و توانمندسازی محلی منجر نشده است. مسئله اصلی آن است که در ساختار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و نیز در سطوح استانی و محلی، برنامه مشخصی برای «پس از ثبت» روستاها تعریف نشده و سازوکار نهادی روشنی برای مدیریت یکپارچه مقصدهای گردشگری روستایی، پایش آثار اقتصادی و

گردشگری روستایی یکی از معدود حوزه‌هایی است که می‌تواند به‌طور هم‌زمان به ایجاد اشتغال محلی، توانمندسازی زنان و جوانان، تنوع‌بخشی معیشت، حفظ میراث فرهنگی و طبیعی، کاهش مهاجرت روستایی و ارتقای تصویر فرهنگی کشور در سطح ملی و بین‌المللی کمک کند. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که در صورت وجود مدیریت مقصد و سازوکارهای حکمرانی مناسب، گردشگری روستایی می‌تواند به منبع درآمد پایدار برای جوامع محلی و ابزاری برای تقویت سرمایه اجتماعی و فرهنگی تبدیل شود؛ در حالی که فقدان این سازوکارها، این ظرفیت را به فعالیتی مقطعی و کم‌اثر محدود می‌کند. در همین چارچوب، برنامه «روستاهای برتر گردشگری» سازمان جهانی گردشگری به صورت سالیانه و با رویکردی توسعه‌محور،



■ برنامه «روستاهای برتر گردشگری» در زمره سازوکارهای «حقوق نرم» قرار می‌گیرد و تعهد الزام آور معاهده‌ای ندارد؛ اما از طریق ارزیابی‌های دوره‌ای، فشار اعتباری و شبکه یادگیری بین‌المللی، دولت‌ها را به بهبود مستمر شاخص‌های حکمرانی و مدیریت مقصد متعهد می‌کند. این برنامه با نظام ثبت میراث جهانی یونسکو تفاوت ماهوی دارد؛ ثبت یونسکو مبتنی بر تعهدات الزام آور حفاظتی است، در حالی که ثبت در برنامه سازمان جهانی گردشگری نقطه آغاز یک فرایند سیاستی و توسعه‌محور تلقی می‌شود.

■ مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد کشورهایی که از این برنامه بیشترین بهره را برده‌اند، سه مؤلفه مشترک داشته‌اند: ۱. وجود نهاد یا سازوکار مشخص برای مدیریت مقصد پس از ثبت؛ ۲. منبع مالی قابل پیش‌بینی و مشروط به عملکرد؛ ۳. نظام پایش و گزارش‌دهی داده‌محور.

■ در ژاپن، ایجاد نهادهای «مدیریت مقصد جامعه محور» و تخصیص بودجه‌های استانی موجب افزایش حدود ۳۰ درصدی درآمد گردشگری و کاهش مهاجرت جوانان در برخی

روستاها شده است. ترکیه با طراحی «ویژند ملی گردشگری روستایی» و اختصاص بخشی از صندوق تبلیغات گردشگری به بازاریابی روستاها، گردشگر بین‌المللی جذب کرده است. شیلی با تمرکز بر توانمندسازی زنان، صندوق‌های خرد اعتباری و نظام پایش اجتماعی، مشارکت اقتصادی زنان و پایداری اجتماعی را تقویت کرده است. چین نیز با بیشترین تعداد روستاهای ثبت شده، از مدل حکمرانی چندسطحی، سیاست‌گذاری داده‌محور و پیوند ثبت با سیاست‌های کلان توسعه روستایی بهره می‌برد.

وضعیت ایران در این برنامه شامل سه مسئله اصلی است.

گسست حکمرانی در مرحله پس از ثبت: تحلیل اسناد و مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که مشکل اصلی ایران نه در فرایند انتخاب و ثبت روستاها، بلکه در فقدان سازوکار نهادی مشخص برای «هدایت پس از ثبت» است. پس از ثبت جهانی، مسئولیت‌ها بدون اختیارات، ساختار و شرح وظایف روشن به سطح استان واگذار می‌شود؛ دهیاری‌ها فاقد توان تخصصی مدیریت مقصد هستند و معاونت‌های استانی گردشگری

نیز ابزار فرابخشی لازم برای هماهنگی و اجرا را در اختیار ندارند.

قطع ارتباط ثبت جهانی با نظام تأمین مالی و برنامه ریزی توسعه‌ای: ثبت روستاهای برتر گردشگری در ایران به نظام بودجه‌ای و برنامه‌های توسعه روستایی متصل نشده و برای دوره پس از ثبت، منبع مالی پایدار و مشروط به عملکرد تعریف نشده است. در نتیجه، ثبت جهانی به ایجاد زنجیره اقتصادی گردشگری، اشتغال محلی و کاهش مهاجرت منجر نمی‌شود و عمدتاً در سطح اعتبار نمادین باقی می‌ماند.

فقدان نظام پایش داده‌محور و پاسخگویی سیاستی: نبود چارچوب رسمی برای گردآوری و گزارش‌دهی داده‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (گردشگر ورودی، درآمد محلی، مشارکت زنان و آثار اجتماعی) موجب شده امکان ارزیابی اثربخشی ثبت جهانی، تخصیص مبتنی بر شواهد و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی فراهم نباشد و ایران عملاً از چرخه یادگیری و همکاری فعال در شبکه سازمان جهانی گردشگری فاصله بگیرد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الزام دولت به تدوین برنامه پس از ثبت: دولت مکلف شود برای هر روستای ثبت شده در برنامه‌های بین‌المللی گردشگری، برنامه‌ای مشخص شامل اهداف توسعه‌ای، زمان‌بندی، شاخص‌های عملکرد و سازوکار گزارش‌دهی تدوین و اجرا کند؛ به‌گونه‌ای که ثبت جهانی نقطه آغاز مداخله سیاستی تلقی شود.

استقرار مدل حکمرانی شبکه‌ای: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به عنوان تنظیم‌گر ملی، استانداردها به عنوان هماهنگ‌کننده اجرایی، نهادهای محلی، بخش

خصوصی و دانشگاه‌ها در قالب کارگروه‌های مدیریت مقصد، مسئول اجرای برنامه‌های پس از ثبت با توزیع روشن نقش‌ها در سطوح ملی، استانی و محلی شوند.

جهت‌دهی منابع موجود بودجه‌ای به روستاهای ثبت شده: بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد در جدول ۴ پیوست ۱ این قانون، ذیل طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای، اعتباری برای «شهرهای ثبت جهانی صنایع دستی» پیش‌بینی شده است. با توجه به همپوشانی ماهوی این ظرفیت با بسیاری از روستاهای ثبت شده گردشگری، می‌توان

بدون ایجاد ردیف جدید، بخشی از این اعتبارات را به صورت مشروط به عملکرد به مقصدهای روستایی ثبت شده اختصاص داد.

ایجاد نظام حداقلی پایش و گزارش‌دهی داده‌محور: استقرار چارچوبی الزام‌آور برای گردآوری و گزارش سالیانه داده‌های کلیدی (گردشگر ورودی، درآمد محلی، اشتغال، مشارکت زنان و فشار بر منابع) به عنوان شرط تداوم حمایت مالی و حضور فعال ایران در شبکه یادگیری سازمان جهانی گردشگری.

الزامات توسعه زیست بوم هوش مصنوعی در عرصه نمایش خانگی

(موضوع بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/mrc.report.21444](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21444)



بیان / شرح مسئله

ارائه خدمات و تسهیل گری - نیاز دارد. از این رو، تحلیل سیاستی باید هم زمان ناظر بر زنجیره ارزش صنعت تصویر، زنجیره ارزش فناوری هوش مصنوعی و مسائل چالش محور سیاستی باشد.

«شخصیت فرهنگی» و «مسئولیت» در بستر حکمرانی فرهنگی است. چارچوب مفهومی این پژوهش نشان داد که حکمرانی در حوزه هوش مصنوعی و فرهنگ، تنها با تنظیم گری قابل تبیین نیست، بلکه به تلفیق چهار کارکرد کلیدی حکمرانی - شامل سیاستگذاری، تنظیم گری،

در صنعت نمایش خانگی، هوش مصنوعی نه تنها به عنوان ابزار فنی، بلکه به عنوان کنشگر هنری و رسانه‌ای، الگوریتم توصیه‌ای و حتی جایگزین انسان در نقش آفرینی و نویسندگی ظاهر شده است. این تحول، مستلزم بازتعریف مفاهیمی چون «اثر هنری»، «خلاقیت»، «مالکیت»،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حکمرانی طراحی شد که ترکیبی از اصلاح ساختار، نهادسازی، مقررات گذاری، توسعه زیرساخت و تسهیل مشارکت را شامل می‌شود. تحلیل حاضر نشان می‌دهد که حکمرانی هوش مصنوعی در حوزه نمایش خانگی، با دو تهدید هم زمان مواجه است: فناوری هراسی منفعلانه از یک سو و فناوری زدگی بی قاعده از سوی دیگر. مسیر بهینه، در میان این دو، «حکمرانی مسئولانه، مشارکتی و یادگیرنده» است؛ مدلی که فناوری را ابزار می‌بیند، نه مقصد و خلاقیت انسانی را به جای حذف، در موقعیت توانمندسازی قرار می‌دهد.

پراکندگی نهادها، نبود تنظیم گری حرفه‌ای و حداقل مشارکت صنوف در فرایند تصمیم‌سازی مواجه است.
۴. در سطح مقرراتی: قوانین حق نشر، حقوق چهره، داده و شفافیت الگوریتمی در کشور با فقدان، عقب‌ماندگی یا ناترازی اجرایی مواجه‌اند.
۵. در سطح چالش‌های حکمرانی: پنج دسته چالش اصلی شناسایی شد: اخلاقی - فلسفی، حقوقی، اقتصادی - صنفی، نهادی - تنظیمی و مشروعیت عمومی.
۶. در سطح پیشنهادها سیاستی: مجموعه‌ای از مداخلات سیاستی در چهار کارکرد

یافته‌های اصلی پژوهش را می‌توان در شش سطح کلیدی صورت‌بندی کرد:
۱. در سطح زنجیره ارزش: هوش مصنوعی در تمامی مراحل زنجیره نمایش خانگی (از خلق تا مصرف) حضور یافته و مرز میان انسان و ماشین در خلاقیت را دگرگون کرده است.
۲. در سطح تطبیق بین‌المللی: کشورها از مدل‌های متفاوتی برای حکمرانی بهره گرفته‌اند؛ از مدل صنفی - قراردادی (آمریکا) تا حقوق محور (اتحادیه اروپا)، اخلاق محور (انگلیس) و امنیت محور (چین).
۳. در سطح نهادی: ساختار حکمرانی با

سیاستگذاری: طراحی کلان، تعیین نهادی و هم‌راستاسازی حوزه فناوری و فرهنگ

نخستین گام برای مواجهه فعال با تحولات هوش مصنوعی در صنعت نمایش خانگی، طراحی سیاست‌های کلان منسجم، میان‌بخشی و مبتنی بر شناخت دو گانه زنجیره فناوری و زنجیره تولید فرهنگی است. در کشورمان، به رغم وجود سند ملی توسعه هوش مصنوعی، ملاحظات فرهنگی، حقوق خلاقیت و هنری و پیامدهای رسانه‌ای این فناوری به‌طور جدی در سیاستگذاری کلان لحاظ نشده‌اند. از این رو، اقدام‌های ذیل ضروری است:

■ تدوین سند مکمل «راهبرد ملی هوش مصنوعی در حوزه‌های فرهنگی» توسط شوراهای بالادستی با تمرکز بر سینما، موسیقی و سکوها ضروری است. این سند باید نحوه استفاده از هوش مصنوعی در خلق، توزیع و مصرف فرهنگی را تعیین کرده و اخلاق و حقوق جامعه را مدنظر قرار دهد.

■ تعریف مفهوم «اثر تولیدشده با مشارکت هوش مصنوعی» برای تفکیک آثار انسانی، ترکیبی و ماشینی در سیاستگذاری فرهنگی اهمیت دارد.

■ مأموریت نهادهای سیاستگذار باید بازبینی شده و در تعریف نقش جدید نهادهایی مانند معاونت علمی، فناوری و دانش بنیان و مرکز ملی فضای مجازی نقش فعال‌تری ایفا کنند.

■ تشکیل کارگروه‌های سیاست‌پژوهی با حضور نهادهای فرهنگی، دانشگاهیان و سکوها، هماهنگی نهادی و تدوین دستور کارهای تحولی در مجامع تصمیم‌ساز را تسهیل می‌کند.

■ حمایت مالی از پروژه‌های تلفیقی با مشروط‌سازی به اصول اخلاقی، شفافیت و مشارکت انسانی، توسعه کاربردهای بومی و اخلاق مدار، توسعه منطقی هوش مصنوعی را سرعت می‌بخشد.

تنظیم‌گری: بازتعریف قواعد حقوقی، نهادسازی مستقل و شفاف‌سازی الگوریتم‌ها
تنظیم‌گری در عصر فناوری‌های مولد، دیگر صرفاً

به‌معنای اعمال کنترل از بالا نیست، بلکه فرایندی است میان کنشگرانه که باید میان خلاقیت، سلامت فرهنگی و هنری و عدالت رسانه‌ای توازن برقرار کند. در این حوزه با برخی خلأهای حقوقی، نهادی و ابزاری مواجه‌ایم. لذا برای ارتقای کیفیت تنظیم‌گری، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

■ تعبیه تنظیم‌گری تخصصی برای رسانه‌های هوش مصنوعی - محور لازم است؛ مجموعه‌ای میان‌بخشی با توان مقرر گذاری، رتبه‌بندی و رسیدگی به تخلفات با ساختار شفاف و صنفی.

■ بازنگری قوانین مالکیت فکری برای پوشش حقوق تصویر، صدا و هویت رقومی (دیجیتال)، با الزام رضایت آگاهانه و مجازات تخلفات، ضروری است.

■ وضع مقررات برچسب‌گذاری محتوای تولیدشده با هوش مصنوعی برای شفاف‌سازی و نظارت بر ابزارهای مورد استفاده در سکوها الزامی است.

■ شفاف‌سازی عملکرد الگوریتم‌های پیشنهادگر باید قانونمند شود؛ سکوها باید اطلاعاتی در مورد منطق انتخاب محتوا و سوگیری‌ها ارائه دهند.

■ تدوین آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای تولید محتوا با هوش مصنوعی، با مشارکت صنفی و حمایت و نظارت دولتی، می‌تواند از تعارض‌ها جلوگیری کند.

ارائه خدمات: توسعه زیرساخت‌های بومی، توانمندسازی تولیدکنندگان و تسهیل ابزارهای فناورانه

ارائه خدمات در حکمرانی فرهنگی صرفاً به‌معنای حمایت مالی یا تخصیص بودجه نیست، بلکه فراهم کردن زیرساخت‌ها، ابزارها و ظرفیت‌هایی است که بازیگران مختلف - اعم از هنرمندان، سکوها، شرکت‌های دانش بنیان و گروه‌های مستقل - بتوانند به شیوه‌ای مسئولانه و نوآورانه فناوری استفاده کنند:

■ ایجاد پایگاه داده فرهنگی ملی برای آموزش مدل‌های بومی هوش مصنوعی، با لحاظ حقوق پدیدآورندگان و معیارهای اخلاقی، ضرورت دارد.

جزئیات این اقدام باید توسط سازمان ملی هوش مصنوعی تعیین شود.

■ حمایت از تولید رابط‌های برنامه‌نویسی کاربردی خلاق برای استفاده هنرمندان در تولید هنری، فیلم‌نامه‌نویسی، جلوه‌های ویژه و تحلیل مخاطب، فضای نوآورانه‌تری را فراهم می‌کند.

■ تأسیس مراکز نوآوری میان رشته‌ای در دانشگاه‌های هنری، رسانه‌ای و مهندسی کشور، بستری برای پرورش هنرمندان آشنا با هوش مصنوعی ایجاد می‌کند.

■ تدوین نظام اعتبارسنجی آثار تولیدشده با هوش مصنوعی به‌عنوان مکمل مجوزدهی سنتی، با معیارهایی چون اصالت، شفافیت و مخاطب‌پسندی، الزامی است.

تسهیل‌گری: ظرفیت‌سازی میان‌بخشی، گفت‌وگوی اجتماعی و اتصال به شبکه‌های جهانی

تسهیل‌گری در حکمرانی فرهنگی به‌معنای ایجاد فضا، انگیزش و ساختار برای همکاری داوطلبانه، نوآورانه و میان رشته‌ای است. این فضا نیازمند رویکرد تسهیل‌گرانه در مواجهه با فناوری‌هایی است. در این چارچوب:

■ صنوف باید با آموزش حقوقی و فناورانه، به‌عنوان سیاست‌یار در فرایند سیاستگذاری وارد شوند، نه صرفاً ذی‌نفع.

■ برنامه‌های سواد فرهنگی - فناورانه برای آگاه‌سازی مخاطبان نسبت به محتوای مصنوعی، جعل عمیق و حقوق کاربران باید توسط رسانه‌ها، وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سمن‌ها اجرا شود.

■ تأسیس رصدخانه ملی هوش مصنوعی در فرهنگ و رسانه برای پایش فناوری، ریسک‌های اخلاقی و ارائه هشدارهای سیاستی، ضرورتی آینده‌نگر است. این رصدخانه می‌تواند توسط سازمان ملی هوش مصنوعی، فعالان این صنعت یا نهادهای مشاوره سیاستی ایجاد و راهبری شود.



بیان / شرح مسئله

و قواعد سنجش و پذیرش دانشجو از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴، این گزارش تلاش کرده است سیاست‌های حاکم بر سنجش و پذیرش دانشجو در این بازه زمانی را مورد بررسی و تحلیل قرار دهد.

دانشجو قرار گیرند. علاوه بر این، داوطلبان و خانواده‌های آنها را نیز متأثر می‌سازد. بنابراین، هر گونه مداخله سیاستی در سنجش و پذیرش دانشجو و روش‌های آن، حجم وسیعی از جامعه را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد. با توجه به اهمیت این موضوع و تغییرات پی در پی سیاست‌ها

سنجش و پذیرش دانشجو در ایران به دلیل رقابت شدید در برخی رشته‌ها و رشته محل‌های تحصیلی، از حساسیت بسیار بالایی برخوردار است. به دلیل همین حساسیت هر دو نظام آموزش عمومی و آموزش عالی کشور، به شدت تحت تأثیر سیاست‌ها و قواعد سنجش و پذیرش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بدون لغو (شاید عدم امکان لغو) مصوبه شورا، در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۷ اقدام به تصویب مصوبه‌ای کرده است که کنکور در هر سال یک‌بار برگزار می‌شود.

۶. ضعف در قاعده‌گذاری یکی دیگر از ویژگی‌های مصوبات این دوره است. به طور مثال در مصوبه «سیاست‌ها و ضوابط کیفیت بخشی دانشگاه فرهنگیان» - تنها نتایج آزمون اختصاصی برای معرفی مصاحبه‌شوندگان استفاده می‌شود و از سهم سوابق تحصیلی در این مرحله غفلت شده است. این موضوع در تناقض با تأکید مصوبات سابق شورای عالی انقلاب فرهنگی بر تأثیر قطعی سوابق تحصیلی است.

موجب پیش‌بینی ناپذیری رفتار سیاستگذار شده است و امکان برنامه‌ریزی تحصیلی را برای داوطلبان و خانواده‌های آنها با مشکل مواجه می‌کند.

۴. مصوبات این دوره عمدتاً بر بخش «سنجش» تمرکز داشته‌اند و هیچ تصمیم تأثیرگذاری در بخش «پذیرش» که مؤلفه‌های بسیار مهمی نظیر سهمیه‌های مختلف است، به تصویب نرسیده است.

۵. مصوبات در حوزه سنجش و پذیرش بعضاً ناهماهنگ و حتی متناقض است. برای مثال با وجود اینکه در ماده (۲) مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی، همچنان برگزاری آزمون دو بار در سال امکان‌پذیر است اما شورای سنجش و پذیرش

۱. از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ تعداد ۲۲ مصوبه (میانگین ۵/۵ مصوبه در هر سال) تأثیرگذار در سنجش و پذیرش دانشجو، غالباً از طرف شورای عالی انقلاب فرهنگی (۲۰ مورد) به تصویب رسیده است. این تعداد مصوبه عمدتاً با رویکرد اصلاح و تغییر نشان از بی‌ثباتی سیاستگذاری در این حوزه است.

۲. تغییرات مکرر و اصلاحات پی‌درپی در سیاست‌های حاکم بر سنجش و پذیرش دانشجو از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ عمدتاً تحت تأثیر پیشامدها و واکنش‌های داوطلبان و تقاضاهای بیرونی اعمال شده است. در این شکل، با سیاستگذاری واکنشی و منفعلانه مواجه هستیم. ۳. بی‌ثباتی سیاستی و ضعف انسجام در سنجش و پذیرش دانشجو در بازه زمانی بررسی شده،

۱. تمرکز مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی بر فرایند پذیرش دانشجو و اصلاح نظام سهمیه‌ها با توجه به وجود بالغ بر ۳۰ سهمیه مختلف در نظام سنجش و پذیرش دانشجو که غالباً توسط دو نهاد یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده‌اند و از تصویب بسیاری از آنها چند دهه می‌گذرد، در اولویت قرار گرفتن اصلاح و حذف یا به‌روزرسانی این سهمیه‌ها می‌تواند به عادلانه‌تر شدن پذیرش دانشجو کمک کند.

۲. ثبات در سیاستگذاری سنجش و پذیرش دانشجو با احیای نقش و جایگاه

شورای سنجش و پذیرش دانشجو به دلیل ضرورت‌های فنی و تغییرات پی‌درپی کنکور سراسری و انعطاف‌پذیری و سرعت در تصمیم‌گیری، ضروری است که شورای سنجش و پذیرش دانشجو ضمن عمل به وظیفه قانونی خود طبق ماده (۳) «قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور» مبتنی بر اقتضائات و شواهد آماری دقیق نسبت به تغییرات مهم تصمیم‌گیری کند. همچنین ورود سایر سطوح سیاستگذاری همچون مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی به ضوابط فنی و اجرایی کنکور پیشنهاد نمی‌شود.

۳. رعایت سطوح سیاستگذاری در نظام سنجش و پذیرش دانشجو با توجه به اینکه نهادهای بالادستی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوباتی در سطح مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی داشته‌اند و یا بعضاً مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوباتی در یک سطح داشته‌اند، رعایت سطوح سیاستگذاری کلان، قانونگذاری و سیاستگذاری اجرایی (آیین‌نامه‌های اجرایی و مقررات) در حوزه سنجش و پذیرش دانشجو میان نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌گیر فوق، یک ضرورت جدی است.



بیان / شرح مسئله

ایران، مصرف محتوا را تحت تأثیر الگوریتم‌ها قرار می‌دهد و پیامدهای غیر قابل پیش‌بینی ایجاد می‌کند، و ضرورت توسعه چارچوب‌های حقوقی و نظارتی روشن و چندلایه را نشان می‌دهد.

تنظیم‌گر شفاف و مستقل برای کاهش پیامدهای منفی، افزایش عدالت اطلاعاتی و حفظ اعتماد عمومی دوچندان شده است. کشورهای دارای چارچوب‌های ارزیابی اثر الگوریتمی و پاسخ‌گویی، توانایی مدیریت مخاطرات اجتماعی و اطلاعاتی را دارند؛ در حالی که فقدان چنین چارچوب‌هایی در

تحول رسانه‌ای و وابستگی فزاینده محتوا به الگوریتم‌های توصیه‌گر، دسترسی و دیده شدن محتوا را از نظارت انسانی خارج کرده است. این الگوریتم‌ها اکنون در شکل‌دهی روایت‌ها و تجربه کاربران نقش کلیدی دارند. اهمیت این مسئله در توانایی نظام‌های قانونی و نهادهای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

آثار منفی بر سلامت روانی نیز تقویت می‌شود. تنظیم‌گری پیشرفته جهانی بر حکمرانی مبتنی بر اصول و نظارت بر فرایندها استوار است؛ نهادهای نظارتی با ابزارهایی مانند قوانین خدمات دیجیتال، بازیگران بزرگ را به افشای نحوه کارکرد الگوریتم‌های اولویت‌بندی محتوا، ارزیابی خطرهای تعریف مسیرهای اعتراض به تصمیمات ماشینی موظف می‌کنند. در نقطه مقابل، رویکرد تنظیم‌گری در ایران عمدتاً واکنشی و متمرکز بر مدیریت پیامدهای نهایی بوده و تقریباً به کنترل دسترسی و محدودسازی فیزیکی تقلیل یافته است؛ این رویکرد، ابزارهای لازم برای پاسخ‌گویی به چالش‌های پیچیده الگوریتم‌های پنهان (مانند کاهش تعامل هدایت‌شده) و نظارت بر لایه توزیع هوشمند محتوا را از تنظیم‌گر سلب و شکاف قابل

ویژگی‌های محتوایی با سوابق علاقه‌مندی کاربر تطبیق داده می‌شود. اگرچه سطح شخصی‌سازی افزایش می‌یابد، امکان مواجهه با محتوای جدید و متنوع محدود می‌گردد.

۳. **فیلتر مبتنی بر یادگیری عمیق:** این الگو با استخراج الگوهای پیچیده رفتاری از ریزداده‌های کاربران، شخصی‌سازی بسیار دقیقی ایجاد می‌کند. با این حال، شفافیت و قابلیت حسابرسی این الگوریتم‌ها پایین، و خطر سوگیری الگوریتمی در آنها بالاست.

۴. **یادگیری تقویتی:** این الگوریتم‌ها بر اساس بازخورد لحظه‌ای کاربران به صورت مستمر بهینه می‌شوند. در نتیجه، محتوای جذاب و تعاملی در اولویت قرار می‌گیرد و وابستگی کاربر افزایش می‌یابد، اما هم‌زمان خطر قطبی‌سازی محتوا و

الف) **گونه‌شناسی سازوکارهای الگوریتمی** در ادبیات علمی، چهار سازوکار الگوریتمی متمایز شناسایی شده است که مبنای فنی بخش عمده‌ای از سامانه‌های توصیه‌گر و رتبه‌بندی محتوا را تشکیل می‌دهند. شناخت این سازوکارها پیش‌شرط تحلیل پیامدهای اجتماعی و فرهنگی الگوریتم‌ها و طراحی مداخلات حقوقی و تنظیم‌گری متناسب به شمار می‌رود. این سازوکارها عبارت‌اند از:

۱. **فیلتر مشارکتی:** این الگوریتم با تحلیل رفتار کاربران، محتوای مورد علاقه آنها را پیشنهاد می‌کند و به شکل‌گیری خوشه‌های مصرف و تقویت ترجیحات پیشین می‌انجامد، اما هم‌زمان موجب کاهش تنوع اطلاعاتی می‌شود.

۲. **فیلتر مبتنی بر محتوا:** در این سازوکار،

ملاحظه‌ای با مدل‌های جهانی ایجاد کرده است. ملاحظه‌ای با مدل‌های جهانی ایجاد کرده است. ملاحظه‌ای با مدل‌های جهانی ایجاد کرده است. ملاحظه‌ای با مدل‌های جهانی ایجاد کرده است. ملاحظه‌ای با مدل‌های جهانی ایجاد کرده است.

ب) مطالعه تطبیقی چارچوب‌های تنظیم‌گری الگوریتم‌ها در کشورهای منتخب

در ادامه با توجه به سیاست‌های مداخله‌ای تنظیم‌گری دولت‌ها، کشورها براساس الگوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ و با اتکا به سه شاخص «میزان مداخله دولت»، «سطح توان نهادی» و «نسبت بازار و حکمرانی» در سیاستگذاری دیجیتال دسته‌بندی شده‌اند. این تقسیم‌بندی امکان تحلیل تطبیقی الگوهای تنظیم‌گری الگوریتم‌ها را به گونه‌ای فراهم کرده است تا کشورها نه بر مبنای جغرافیا، بلکه براساس رویکردهای سیاستی و نهادی مقایسه شوند. انتخاب کشورها به صورت هدفمند انجام شد تا تنوع در الگوهای حکمرانی دیجیتال، میزان وابستگی فناورانه و شیوه‌های متفاوت مداخله دولت‌ها پوشش داده شود. براساس این تحلیل، چهار الگوی اصلی تنظیم‌گری الگوریتم‌ها شناسایی شد که الگوهای تقنینی کشورها نیز

با آنها هم‌راستا بود:

■ **الگوی حقوق محور:** نمونه آن اتحادیه اروپاست که مبتنی بر تصویب قوانین جامع و الزام‌آور، تقویت حقوق کاربران، شفافیت اجباری و نظارت نهادی مستقل عمل می‌کند.

■ **الگوی بازار محور:** ایالات متحده نمونه‌ای از این رویکرد است که با تأکید بر حداقل مداخله دولت، نوآوری را حفظ کرده، اما از نظر دامنه اثرگذاری و ضمانت‌های اجرایی قانونی با محدودیت‌هایی مواجه است.

■ **الگوی اقتدار محور:** چین نمونه‌ای از این رویکرد است که با تقنین متمرکز و کنترل مستقیم دولتی، مدیریت سریع مخاطرات اجتماعی را ممکن ساخته، اما چالش‌هایی در حوزه حقوق کاربران ایجاد کرده است.

■ **الگوی ترکیبی:** این رویکرد در کشورهایمانند بریتانیا، ژاپن، کره جنوبی و هند مشاهده می‌شود که بر تقنین مرحله‌ای، تنظیم‌گری هوشمند و مداخلات هدفمند در حوزه‌های پرریسک (مخاطره) استوار است.

یافته‌ها نشان می‌دهد اگرچه مدل واحدی برای تنظیم‌گری الگوریتم‌ها در سطح جهانی وجود ندارد، اجماع روشنی میان کشورها درباره ضرورت شفافیت، پاسخ‌گویی، قابلیت ارزیابی و نظارت مستمر شکل گرفته است. در همین

راستا، سیاست‌ها عمدتاً به سمت الزام پلتفرم‌ها به توضیح منطق عملکرد الگوریتم‌ها، گزارش‌دهی شفاف، ارزیابی مخاطرات اجتماعی و فرهنگی و پیش‌بینی سازوکارهای اعتراض کاربران هدایت شده‌اند. شواهد تطبیقی حاکی از آن است که فقدان این سازوکارها به کاهش تنوع اطلاعاتی، تشدید قطبی‌سازی محتوا و تضعیف اعتماد عمومی منجر می‌شود؛ در حالی که رویکردهای تدریجی و مبتنی بر ارزیابی مخاطرات، امکان ایجاد توازن میان حفظ نوآوری و کنترل پیامدهای منفی الگوریتم‌ها را فراهم کرده‌اند. باین حال، ایران در دوره بررسی شده از رویکرد تنظیم‌گری منسجم، نهاد ناظر با مأموریت مستقل و سازوکارهای قانونی مؤثر برای شفاف‌سازی عملکرد الگوریتم‌ها برخوردار نبوده و عمدتاً به مداخلات واکنشی در قالب کنترل دسترسی و محدودسازی اتکا داشته است؛ وضعیتی که به ایجاد خلأ ساختاری در حکمرانی الگوریتمی انجامیده و آسیب‌پذیری در برابر سانسور خارجی و تشدید قطبی‌سازی داخلی را افزایش داده است. بر این اساس، استقرار چارچوب‌های شفافیت، پاسخ‌گویی و نهادسازی نظارتی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین گام‌ها برای کاهش این آسیب‌پذیری و تقویت حکمرانی دیجیتال در کشور مطرح می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

باتوجه به خلأ قانونی و نظارتی الگوریتم‌ها در ایران، راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. تصویب قوانین الزام‌آور برای شفاف‌سازی منطق الگوریتم‌ها، معیارهای رتبه‌بندی و امکان اعتراض کاربران.
۲. تقویت و بازتعریف صلاحیت تنظیم‌گران

بخشی با مأموریت مشخص نظارت و حسابرسی الگوریتمی، به‌منظور پرهیز از ایجاد ساختارهای موازی، کاهش هزینه‌های نهادی و افزایش کارایی اجرایی تنظیم‌گری.

۳. ارزیابی دوره‌ای مخاطرات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی الگوریتم‌ها و پیشگیری از تبعیض و

حباب‌های خبری.

۴. ایجاد ابزار ثبت شکایات و اصلاح تصمیمات الگوریتمی با اتصال به نهاد تنظیم‌گر.

۱. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) نهاد بین‌المللی با هدف ارتقای رشد اقتصادی، توسعه پایدار، تجارت آزاد و بهبود استانداردهای زندگی در کشورهای عضو است. این سازمان در سال ۱۹۶۱ تأسیس شد و هم‌اکنون شامل ۳۸ کشور عضو از اقتصادهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است.

حمایت بیمه‌ای از اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه موضوع بند «ذ»

ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/mrc.report.21448](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21448)

۲۱۴۴۸
۱۴۰۵/۰۲/۰۸
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

بیان / شرح مسئله

با وجود نقش راهبردی فرهنگ، هنر و رسانه در تقویت سرمایه اجتماعی، انسجام ملی و بازتولید هویت ایرانی - اسلامی، مقتضی است کلیه فعالان این حوزه از امنیت شغلی و حمایت‌های پایدار اجتماعی برخوردار باشند. ساختار اشتغال در فعالیتهای فرهنگی و هنری عمدتاً غیر کارمزدی، فصلی و فاقد کار فرمای مشخص است. این وضعیت، علاوه بر ایجاد آسیب‌های معیشتی برای افراد و خانواده‌های آنان (به‌خصوص در دهک‌های پایین درآمدی)، به کاهش انگیزه حرفه‌ای، خروج تدریجی سرمایه

انسانی از بخش فرهنگ، گسترش فعالیت‌های غیررسمی و افت کیفیت تولیدات فرهنگی و رسانه‌ای منجر می‌شود. در این چارچوب، تکلیف مقرر در بند «ذ» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر انجام «اقدام قانونی لازم» برای پوشش بیمه تأمین اجتماعی اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه، پاسخی به یک خلأ ساختاری در نظام حمایت اجتماعی این بخش تلقی می‌شود. با این حال، ابهام موجود در تعبیر «اقدام قانونی لازم» از حیث دامنه، ماهیت و ابزار حقوقی مورد نظر (اعم از لایحه

مستقل، اصلاح قوانین موجود یا استفاده از ظرفیت‌های مقرراتی)، خود به یکی از مسائل اصلی اجرای حکم تبدیل شده است. از سوی دیگر، مسئله بعدی این است که باید هم تفسیر و صورت‌بندی دقیق این تکلیف تقنینی روشن شود و هم سازوکار اجرایی و تأمین مالی آن به گونه‌ای طراحی شود که ضمن رعایت الزام‌های پایداری مالی و هدفمندی یارانه‌ها، امکان پوشش مؤثر گروه‌های مشمول، به‌ویژه دهک‌های درآمدی پایین، فراهم شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در خصوص اجرای بند «ذ» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی صرفاً به مکاتباتی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان برنامه و بودجه محدود شده است. وزارتخانه مذکور این اقدام‌ها را معادل انجام تکلیف قانونی خود تلقی می‌کند، در حالی که این فرایندها تاکنون به تحقق عینی حمایت بیمه‌ای برای اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه منجر نشده است.

عبارت «اقدام قانونی لازم» در بند «ذ» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به دلیل ابهام در دامنه مشمول، قابل تفسیر به اقدام‌هایی نظیر تصویب قانون، آیین‌نامه یا دستورالعمل است. با استناد به سابقه حکم در لایحه برنامه هفتم پیشرفت و اصلاحات بعدی، مشخصاً مقصود قانونگذار، تدوین لایحه توسط دولت، برای تعیین مشمولان و ضوابط پرداخت حق بیمه بوده است. برآوردها نشان می‌دهد در صورت تحت پوشش قرار گرفتن حدود ۱۰ هزار نفر از اعضای صندوق

اعتباری حمایت از نویسندگان و هنرمندان کشور (صندوق هنر) که بنا بر اعلام و احصای خود آن صندوق در دهک‌های درآمدی اول تا چهارم قرار دارند، با اعمال معافیت کامل بیمه‌ای بر مبنای حداقل دستمزد مصوب و نرخ‌های سال ۱۴۰۴ سازمان تأمین اجتماعی، بار مالی سالیانه طرح در حدود ۳۵۰۰ میلیارد ریال (معادل تقریبی ۳۵۰ میلیارد تومان) خواهد بود.

معافیت بیمه‌ای دولت به صورت مستقیم از خزانه به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود و برقراری پوشش جدید منوط به وجود اعتبار مصوب و ظرفیت سالیانه تعیین شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد بود.

در این لایحه، وظایف دستگاه‌ها نیز شفاف‌سازی شده است به نحوی که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی متولی احراز اشتغال حرفه‌ای و معرفی مشمولان؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف به ارائه دسترسی برخط به نتایج آزمون وسع - و سازمان تأمین اجتماعی مکلف به ارائه گزارش سالیانه عملکرد است.

در لایحه پیشنهادی، اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه عضو صندوق اعتباری هنر که فاقد کارفرما هستند، به عنوان بیمه‌شدگان بدون کارفرما نزد سازمان تأمین اجتماعی تحت پوشش خدمات درمانی و بازنشستگی قرار می‌گیرند. بهره‌مندی از معافیت بیمه‌ای منحصراً براساس نتایج آزمون وسع و دهک بندی درآمدی و در چارچوب بند «خ» ماده (۲۸) قانون برنامه انجام می‌شود؛ به نحوی که معافیت کامل برای چهار دهک اول و معافیت پلکانی برای دهک‌های بالاتر اعمال خواهد شد.

تأمین مالی اجرای این قانون، سالیانه در سقف اعتبارات مصوب بودجه سنواتی و از محل منبع مالی پایدار بار دیف مستقل انجام می‌شود. سهم

جهت تحقق بند «ذ» ماده (۷۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، باید وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای اجرای «اقدام قانونی لازم»، لایحه‌ای تدوین و برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. از آنجاکه این تکلیف در زمره احکام برنامه هفتم پیشرفت قرار دارد، تأمین مالی آن برعهده دولت بوده و جهت تحقق تأمین مالی پایدار، باید ردیف‌های مرتبط با این حکم در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی و درج شود. با وجود این الزام، پیشنهاد می‌شود منابع مالی لازم برای اجرای این حکم از محل کاهش سقف و دامنه معافیت مالیاتی موضوع بند «ل» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم تأمین شود.



بررسی اعتبارات سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده طی سال های

۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ وزارت ورزش و جوانان

DOI: [10.22034/mrc.report.21449](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21449)



بیان / شرح مسئله

و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی شدن ورزش»، و فقدان شفافیت در فرایندهای تخصیص، برنامه‌های توسعه‌ای این وزارتخانه را با ریسک مواجه کرده است. این مسائل در شرایطی رخ می‌دهد که به‌طور متوسط در دو سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴، حدود ۵۳ درصد از کل بودجه وزارت ورزش و جوانان از این محل تأمین شده است.

۲۶/۷ درصدی)، شواهد موجود نشان می‌دهد که فرایند تأمین، ابلاغ و تخصیص این منابع با برخی چالش‌ها مواجه است. اختلاف قابل توجه میان اعتبارات مصوب و تخصیص یافته، وابستگی زیاد بودجه وزارتخانه به یک منبع درآمدی خاص، ابهام در نحوه توزیع داخلی اعتبارات میان دو تکلیف قانونی «ساماندهی امور جوانان» و «ترویج

در سال‌های اخیر، سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده به‌عنوان یکی از منابع مالی پایدار و مهم برای وزارت ورزش و جوانان در قوانین برنامه ششم و هفتم توسعه تثبیت شده است. با وجود این تثبیت قانونی و رشد قابل توجه اعتبارات مصوب از ۱۱,۱۶۰ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ به ۱۴,۰۸۷ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ (رشد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده وابسته است. این سهم در سال ۱۴۰۳ معادل ۵۶/۳ درصد از کل بودجه این وزارتخانه بوده و در سال ۱۴۰۴ به ۴۹/۹ درصد کاهش یافته است (میانگین ۵۳ درصد). این وابستگی قابل توجه وزارتخانه را در برابر نوسانات اقتصادی آسیب‌پذیر می‌کند. هرگونه رکود اقتصادی، کاهش قدرت خرید یا افت فعالیت‌های مولد، به‌طور مستقیم بر میزان این اعتبارات تأثیر می‌گذارد.

■ بررسی عملکرد دوساله سهم ورزش از اعتبارات مالیات بر ارزش افزوده نشان می‌دهد که وزارت ورزش و جوانان در سال ۱۴۰۳ معادل ۸۵ درصد

مشخص و خاص ورزش مانند ورزش‌های زورخانه‌ای و کشتی پهلوانی، روستایی و عشایری، بانوان، معلولان و جانبازان بود. این رویکرد، نشان‌دهنده نگاه بخشی و حمایت از گروه‌های خاص بود. در برنامه هفتم، این جهت‌گیری‌ها حذف شده و به جای آن، دو مفهوم کلی‌تر «ساماندهی امور جوانان» و «ترویج و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی شدن ورزش» جایگزین شده‌اند. این تغییر، نشان‌دهنده حرکت به سمت یک نگاه فراگیر و جامعه‌نگر است که بر مشارکت عمومی و سلامت همگانی تأکید دارد.

■ حدود نیمی از اعتبارات وزارت ورزش و جوانان

■ محتوای دو قانون برنامه ششم توسعه و هفتم پیشرفت، نشان می‌دهد که سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده (۲۷/۰ درصد از کل ۹ درصد) به‌عنوان یک منبع مالی پایدار و اختصاصی برای حوزه ورزش و جوانان و ورزش دانش‌آموزی در نظام برنامه‌ریزی کشور تثبیت شده است. باین‌حال، در حوزه ورزش و جوانان جهت‌گیری و نحوه تخصیص این منابع در دو برنامه، تفاوت‌های چشمگیری دارد که نشان‌دهنده تغییر در اولویت‌های سیاست‌گذاری و رویکردهای توسعه‌ای است.

■ در برنامه ششم، تأکید بر حمایت از بخش‌های

و دشواری امکان ارزیابی دقیق عملکرد منجر می‌شود.

■ فرایند کنونی تخصیص بودجه در راستای تکلیف قانونی «ترویج و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی شدن ورزش» در قالب عناوین اعتباری ابلاغی به شرح «رشد و گسترش ورزش همگانی» و «پشتیبانی از فدراسیون‌ها و هیئت‌های ورزشی در راستای فعالیت‌های ورزش همگانی» است. این نوع تخصیص‌ها در عمل به علت کلی و غیر شاخص دار بودن، به سلیقه‌ای شدن و فقدان شفافیت در هزینه‌کرد منجر می‌شود.

درصد بوده که رشد تخصیص این اعتبارات در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۴۰۴ به مقدار ۲/۶ درصد نشان‌دهنده عدم تناسب در تخصیص این اعتبارات در سال جاری است.

■ مطابق قانون برنامه هفتم توزیع داخلی اعتبارات سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده بین دو تکلیف قانونی «ساماندهی امور جوانان» و «ترویج و تعمیم فعالیت بدنی و همگانی شدن ورزش» است. با وجود تصریح این دو تکلیف در ماده (۷۸) قانون برنامه هفتم، هیچ تفکیک و سهم‌بندی مشخصی در اعتبارات ابلاغی مشاهده نمی‌شود. این عدم شفافیت به سلیقه‌ای شدن تخصیص

از اعتبار ابلاغی خود (۸,۳۶۷ میلیارد تومان) را دریافت کرده، اما در ۱۰ ماهه نخست سال ۱۴۰۴ عملکرد این اعتبارات به ۵۷/۳ درصد (۷,۱۴۶ میلیارد تومان) کاهش یافته است. برای آنکه عملکرد تخصیص در سال جاری به سطح سال گذشته (۸۵ درصد) برسد، نیاز به تخصیص ۳,۴۵۴ میلیارد تومان دیگر در دوماه پایانی است که معادل ۴/۸ برابر میانگین ماهیانه فعلی (۷۱۵ میلیارد تومان) بوده و با توجه به محدودیت‌های نقدینگی، تحقق آن دور از انتظار به نظر می‌رسد. ■ رشد اعتبارات ابلاغی سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۴ به میزان ۲۶/۷

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

فرایند تخصیص منابع راز حالت سلیقه‌ای خارج کرده و بر مبنای عملکرد هدایت می‌کند.

۳. گزارش‌دهی مستمر عملکرد به کمیسیون فرهنگی مجلس: بر اساس تبصره «۲» ماده (۷۸) قانون برنامه هفتم، وزارت ورزش و جوانان گزارش‌های شش‌ماهه شامل میزان تخصیص و هزینه‌کرد تفکیک شده برای دو حوزه، شاخص‌های عملکردی، میزان تحقق اهداف، تحلیل انحرافات و راهکارهای اصلاحی را به کمیسیون فرهنگی مجلس ارائه کند.

تعیین و به صورت شفاف درج شود. این اقدام منطبق با ماده (۷۸) قانون برنامه هفتم، ابهام در توزیع داخلی منابع را برطرف می‌کند.

۲. استقرار نظام برنامه عملیاتی سالیانه مبتنی بر شاخص‌های کمی: در راستای بند «پ» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم، وزارت ورزش و جوانان با همکاری سازمان برنامه و بودجه، دستورالعمل اجرایی برنامه عملیاتی را تدوین و شاخص‌های کمی عملکرد را برای دو حوزه تعریف کند. برنامه عملیاتی سالیانه بر مبنای این شاخص‌ها تهیه و موافقت‌نامه مبادله می‌شود. این

بر اساس یافته‌های گزارش مبنی بر عدم شفافیت و ناپایداری در تأمین و تخصیص منابع سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده، سه راهکار زیر برای بهبود آن پیشنهاد می‌شود:

۱. شفاف‌سازی سهم «امور جوانان» و «ترویج ورزش همگانی» در قوانین بودجه سنواتی: سازمان برنامه و بودجه با همکاری کمیسیون فرهنگی مجلس، نسبت به درج ردیف‌های مستقل و مجزا برای این دو حوزه در لویایج بودجه اقدام کند. اعتبارات هر حوزه اعم از هزینه‌ای و سرمایه‌ای متناسب با مأموریت‌ها



بهره‌ورسازی و‌گذاری اماکن ورزشی براساس ماده (۵) قانون الحاق

برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

DOI: [10.22034/mrc.report.21450](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21450)



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

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.

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 باکیفیت به جامعه

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.

- سهم بندی 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

- 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

مکمل را در این فرایند ایفا کرده‌اند.

- در بخش واگذاری اماکن ورزشی به هیئت‌های ورزشی (از آنجا که 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.

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 توجه اقتصادی (تا ۱۰۰ درصد) مواجه‌اند، جزو این دسته‌اند.

- یافته‌ها نشان می‌دهد استان‌های لرستان، خراسان جنوبی و تهران به طور کاملاً بارزی بیشترین وابستگی را به روش «ترک تشریفات» داشته‌اند. به طوری که 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 آنجاکه 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 مازاد 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 تربیت بدنی) 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 خدشه دار شدن مأموریت نهادهای ورزشی. این چالش‌ها در کنار هم، دستیابی به اهداف کلان قانون را با مانع جدی روبه‌رو کرده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی دولتی و تحقق اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تربیت بدنی رایگان برای همه، «پیش‌نویس لایحه سامان‌دهی و بهره‌وری اماکن ورزشی کشور» در قالب هفت ماده با محورهای: تعریف دقیق اماکن

ورزشی مازاد، 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.





بیان / شرح مسئله

حق پخش تلویزیونی مسابقات به‌عنوان یکی از حقوق تجاری اصلی برای حوزه ورزش حرفه‌ای در نظر گرفته می‌شود. این حق بخش سهم قابل توجهی از روش‌های تأمین مالی باشگاه‌ها را به خود اختصاص داده است. در بسیاری از کشورها بین ۳۸ تا ۴۷ درصد از کل درآمد سالیانه باشگاه‌ها از محل حق پخش تأمین می‌شود. در ایران اما سازوکار مشخصی برای فروش و ارزش‌گذاری حق پخش ایجاد نشده و برآورد دقیقی از آن وجود ندارد. لذا لازم است تا برآورد عددی از سهم باشگاه‌های حرفه‌ای کشور مورد محاسبه قرار گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در سطح بین‌المللی، حق پخش ذیل مفهوم گسترده‌تر «حقوق رسانه‌ای - تجاری مسابقه» تعریف می‌شود و موضوع اصلی آن، شناسایی مالکیت حقوق ناشی از مسابقات و تعیین مرجع مجاز برای اعطای مجوز بهره‌برداری است.

در پنج لیگ برتر برجسته دنیا، اشتراک اصلی این است که فروش حق پخش در سطح لیگ «متمرکز» است و باشگاه‌ها به صورت فردی فروشنده نیستند؛ تفاوت اصلی در درجه رقابت رسانه‌ای و چگونگی جبران کمبود رقابت است. هر چه بازار رسانه‌ای رقابتی‌تر باشد، کشف قیمت از طریق رقابت خریداران با شفافیت بیشتر رخ می‌دهد و هر چه بازار محدودتر باشد، نقش طراحی بسته‌ها، قواعد دسترسی و ابزارهای مکمل (مانند توسعه سکوها، نمایش پررنگ‌تر می‌شود).

در سطح تفسیر رسمی، نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره اصول (۱۷۵ و ۴۴) تصریح می‌کند که رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، مغایر اصل (۴۴) است و «پخش فراگیر صوت و تصویر» خارج از سازمان صداوسیما خلاف این اصل تلقی می‌شود.

برای تخمین حق پخش رسانه‌ای در ایران با استفاده از سه روش مکمل به شرح زیر قابل استفاده است:

روش اول، با استفاده از داده‌های لیگ ایران (درآمد عملیاتی فعلی در لیگ برتر فوتبال) است و با استفاده از معیار جهانی (۴۰ درصد درآمد عملیاتی سهم حق پخش است)، حق پخش متناظر را برآورد می‌کند.

روش دوم، «اندازه اقتصادی» لیگ ایران را از میانگین پنج لیگ منتخب اروپا نسبت‌گیری می‌کند تا برآورد واقع‌بینانه‌تر شود.

روش سوم، به جای اتکا به سهم‌های درصدی، از بازخورد قیمت بازار (ارزش قراردادهای حق پخش در پنج لیگ) استفاده می‌کند تا بر مبنای بازار حق پخش مرسوم و متعارف دنیا برآورد ارائه دهد.

یک «کف برآوردی قابل اتکا» باشد، میانگین سه روش می‌تواند مبنای عدد واحد قرار گیرد. بنابراین این بازه کف برآوردی قابل اتکا این گزارش است.

سهام عادلانه باشگاه‌ها از ارائه کرد. دامنه برآوردی حدود ۲.۵ هزار میلیارد تومان الی ۳.۴ هزار میلیارد تومان برای فصل ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۳ است. در صورتی که هدف، تعیین

جمع‌بندی سه روش تخمینی نشان می‌دهد که با وجود کمبود داده‌های داخلی و انحصار رسانه‌ای، می‌توان با تکیه بر معیارهای معتبر بین‌المللی و داده‌های در دسترس، یک دامنه قابل دفاع برای





بیان / شرح مسئله

جزیره ابوموسی با وجود برخورداری از موقعیت ممتاز جغرافیایی و ظرفیت‌های طبیعی و تاریخی منحصر به فرد، تاکنون سهم ناچیزی از گردشگری داشته است. محدودیت‌های امنیتی، حضور محدود مردم و فقدان فعالیت‌های گردشگری سازمان یافته و از همه مهم‌تر نبود تصویر مقصد تعریف شده برای این جزیره موجب شده ظرفیت‌های بالقوه آن به ارزش افزوده اقتصادی تبدیل نشود و چرخه حضور انسانی روزمره، تعامل اجتماعی و اشتغال پایدار شکل نگیرد. بررسی تجربه توسعه گردشگری در جزایر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ جزیره ابوموسی واجد کارکردی فراتر از توسعه منطقه‌ای بوده و بخشی از حکمرانی سرزمینی ایران در خلیج فارس است. هرگونه سیاستگذاری توسعه‌ای بدون توجه به ابعاد هویتی و نمادین، می‌تواند کارکردهای نرم حاکمیت را تضعیف کند. از این رو، گردشگری باید به عنوان ابزار سیاست فرهنگی و دیپلماسی فرهنگی تعریف شود.

کوچک در سطح جهانی و همچنین تحلیل بازار گردشگری داخلی و منطقه‌ای نشان می‌دهد که موفقیت بلندمدت گردشگری در این نوع مقصدها با تمرکز بر هویت فرهنگی، تجربه محوری، گردشگری آهسته^۱ و بازارهای جاویژه اقتصادی امکان پذیر است. در مقابل، گردشگری انبوه با شرایط زیست محیطی این جزایر سازگار نیست. گردشگری آهسته با جذب گردشگران با هزینه‌کرد بالاتر و اقامت طولانی‌تر، ضمن نیاز کمتر به زیرساخت‌های سنگین، فشار کمتری بر زیست‌بوم وارد می‌کند. مسئله اصلی این گزارش این است که چگونه

■ مقتضیات فضایی، جمعیتی و زیست محیطی جزیره، الگوهای گردشگری انبوه را منتفی می‌کند. وسعت محدود، جمعیت اندک، شکنندگی زیرساخت‌ها و حساسیت زیست‌بوم‌های خشکی و دریایی، توسعه مبتنی بر مقیاس کوچک، مداخله حداقلی و مدیریت سخت گیرانه منابع را ضروری می‌کند. تجربه برخی جزایر کشور نیز نشان دهنده پیامدهای

منفی توسعه کالبدی گسترده است. ■ مزیت رقابتی ابوموسی در «تولید ارزش افزوده بالا در وسعت کم» است، نه افزایش کمی گردشگر. دارایی‌هایی مانند میراث دریایی، فرهنگ بومی و زیست‌بوم‌های خاص، امکان طراحی گردشگری کم‌تعداد اما پردرآمد فراهم می‌کنند که بازده بیشتری در واحد سطح دارند. ■ سه گزینه راهبردی طبیعت‌گردی مسئولانه،

گردشگری فرهنگی - میراثی و گردشگری تندرستی به صورت مکمل و هم‌افزا طراحی شده‌اند. این گزینه‌ها در قالب یک بسته سیاستی واحد و مرحله‌ای تعریف شده‌اند که هر یک بخشی از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های جزیره را پوشش می‌دهند. این هم‌افزایی امکان آغاز تدریجی، پایش پذیر و بازتنظیم پذیر توسعه گردشگری را برای سیاستگذار فراهم می‌کند.

■ گردشگری تندرستی و آرامش، از منظر سیاست اقتصادی و زیست‌محیطی، بیشترین انطباق را با شرایط جزایر کوچک و حساس دارد. زیرا با جذب گردشگران محدود، اقامت طولانی‌تر و هزینه‌کرد بالاتر، بدون فشار بر زیرساخت‌ها، درآمد و اشتغال پایدار ایجاد می‌کند.

■ گردشگری فرهنگی - میراثی در ابوموسی،

ظرفیتی راهبردی برای پیوند اقتصاد خلاق با هویت ملی و دیپلماسی فرهنگی است. تبدیل عناصر فرهنگی مانند لنج‌سازی، موسیقی بومی و آیین‌های پهلوانی به تجربه‌های گردشگری، ضمن ایجاد زنجیره ارزش محلی، به بازنمایی تاریخ دریایی ایران کمک می‌کند.

■ توسعه گردشگری در ابوموسی یک مداخله صرفاً اقتصادی یا منطقه‌ای نیست، بلکه بخشی از حکمرانی هویتی و بازنمایی حاکمیت سرزمینی ایران در خلیج فارس است. این رویکرد باید بر روایت‌های فرهنگی و تجربه زیسته استوار باشد، نه پروژه‌های نمایشی پرهزینه.

■ ویژگی گردشگری ابوموسی باید بر مجموعه‌ای محدود، معنادار و غیر قابل تقلید از مؤلفه‌های هویتی استوار شود، نه بر تکرار جاذبه‌ها یا توسعه

انبوه. چهار مؤلفه لنج‌سازی سنتی، موسیقی عود (بربت)، آیین‌های پهلوانی ایرانی و فرهنگ خانواده‌محور ایرانی - اسلامی، در کنار میراث طبیعی خاص جزیره مانند زیست‌بوم‌های مرجانی، بنیان معنایی تصویر مقصد را شکل می‌دهند.

■ توسعه گردشگری در ابوموسی باید براساس یک مسیر پنج‌مرحله‌ای هویت‌محور طراحی شود، نه اجرای پروژه‌های مقطعی یا الگوبرداری از تجربه جزایر دیگر: این پنج مرحله شامل: گفتمان‌سازی، قاب‌بندی نهادی، ارزش‌افزایی، بازتولید فرهنگی و نهادینه‌سازی اجتماعی طراحی است. این مسیر امکان توسعه تدریجی و سازگار با حساسیت‌های جزیره را فراهم می‌کند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای تقنینی

■ الزام به تدوین و الحاق «پیوست هویتی - فرهنگی گردشگری» به طرح جامع توسعه جزایر سه‌گانه: پیشنهاد می‌شود یک تبصره به بند «الف» ماده (۶۱) قانون برنامه هفتم توسعه به شرح زیر الحاق شود: «دولت مکلف است در چارچوب طرح جامع توسعه جزایر سه‌گانه، «پیوست هویتی - فرهنگی گردشگری جزیره ابوموسی» را به‌عنوان سند الزام‌آور تهیه و اجرا کند. هرگونه طرح یا سرمایه‌گذاری گردشگری در جزیره ابوموسی منوط به رعایت مفاد این پیوست خواهد بود». این پیوست باید شامل چارچوب ویزندسازی، نمادهای هویتی، ملاحظاتی زیست‌محیطی و سازوکار هماهنگی نهادی باشد.

■ الحاق تبصره به بند «الف» ماده (۶۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت برای اولویت‌دهی به الگوی

«گردشگری کم‌تراکم با ارزش افزوده بالا» در ابوموسی: با توجه به محدودیت‌های سرزمینی و زیست‌محیطی جزیره، پیشنهاد می‌شود متن زیر به عنوان تبصره الحاقی بند «الف» ماده (۶۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت لحاظ شود: «توسعه گردشگری انبوه و مبتنی بر افزایش کمی ورود گردشگر در جزیره ابوموسی ممنوع بوده و سیاست رسمی توسعه گردشگری در این جزیره، مبتنی بر گردشگری کم‌تراکم، تخصصی و با ارزش افزوده بالا تعیین می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی این حکم ظرف شش ماه توسط وزارت میراث فرهنگی با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود».

راهکار نظارتی

■ ثبت زیست‌بوم‌های مرجانی به عنوان آثار

طبیعی ملی: بر این اساس، پیشنهاد می‌شود، سازمان محیط زیست با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، زیست‌بوم‌های مرجانی ابوموسی در چارچوب قوانین مرتبط، به‌عنوان میراث طبیعی ملی ثبت و حفاظت سخت‌گیرانه برای تضمین آن کند.

■ تکلیف دولت به استفاده هدفمند از سرریز تقاضای گردشگری جزایر پیرامونی: پیشنهاد می‌شود معاونت گردشگری استان هرمزگان با تعریف بسته‌های سفر در جزایر قشم و کیش در فصول اوج گردشگران روزانه، این جزایر را به سمت جزیره ابوموسی هدایت کند. این بسته‌ها باید حمایتی باشد تا در مراحل ابتدایی به رشد تعداد ورودی گردشگر به جزیره کمک کند.

ارزیابی عملکرد بند «ث» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در زمینه توسعه فیزیکی مساجد و نمازخانه‌ها

DOI: [10.22034/mrc.report.21460](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21460)

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

۲۱۴۶۰
۱۴۰۵/۰۲/۱۲



بیان / شرح مسئله

بند «ث» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی توسعه، جامع‌ترین و فراگیرترین قانون موجود در زمینه توسعه فیزیکی نهاد مسجد به شمار می‌رود که با هدف تسهیل دسترسی عمومی به مساجد و نمازخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی ملی و محلی را مکلف به پیش‌بینی، احداث و نگهداری فضای مناسب اقامه نماز در طرح‌ها و مراکز مختلف کرده است. دائمی شدن این حکم، نشان می‌دهد که قانونگذار، توسعه زیرساخت‌های اقامه نماز را نه یک اقدام مقطعی، بلکه بخشی از چارچوب پایدار حکمرانی فرهنگی کشور تلقی کرده است. با وجود اهمیت تقنینی این بند، تاکنون نظارت، پایش و ارزیابی عملکردی از اجرای آن صورت نگرفته است. در همین راستا، گزارش حاضر به

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مکلف شده در بند «ث» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی پرداخته و ضمن احصای چالش‌های توسعه فیزیکی مساجد و نمازخانه‌های کشور، پیشنهادهایی در راستای تحقق بهینه بند «ث» ماده (۳۷) قانون احکام دائمی ارائه می‌دهد.



یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که اجرای بند «ث» ماده (۳۷) در دستگاه‌ها و حوزه‌های مختلف یکسان نبوده و عملکردهای متفاوتی داشته‌اند. در سطح برنامه‌ریزی، به‌ویژه در طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی، پیش‌بینی مکانی مساجد و نمازخانه‌ها تا حدی نهادینه شده است؛ با این حال، نبود ساز و کارهای الزام‌آور موجب شده که بخش قابل توجهی از این پیش‌بینی‌ها به مرحله اجرا نرسد. در حوزه اجرا، عملکرد دستگاه‌ها متفاوت است. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تمرکز بیشتری بر بهسازی و تکمیل فضاهای موجود، به‌ویژه در مناطق روستایی داشته، اما در اقدام‌های آن توسعه کمی فضاهای جدید و احداث «خانه عالم» از پایداری لازم برخوردار نبوده و وابسته

به تخصیص‌های مقطعی بوده است. در مقابل، شهرداری‌ها به‌عنوان بازیگران اصلی مدیریت شهری، نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق اهداف قانون دارند، اما فقدان نظام گزارش‌دهی شفاف و قابل اتکا، ارزیابی عملکرد آنها را با محدودیت جدی مواجه کرده است. در حوزه نمازخانه‌های بین‌راهی، پایانه‌ای و جایگاه‌های سوخت به‌ویژه جایگاه‌های جدیدالاحداث، داده‌ها نشان می‌دهد که پیش‌بینی نمازخانه به تدریج به یک رویه تثبیت شده تبدیل شده است. با این حال، چالش اصلی در این حوزه، ضعف بهره‌برداری و نگهداری پایدار بوده که اثربخشی اقدام‌های انجام شده را کاهش داده است. در سایر مراکز عمومی و خدماتی مانند مراکز درمانی، آموزشی،

مجتمع‌های اداری، طرح‌های عمرانی بزرگ و فضاهای تحت مدیریت سازمان جنگل‌ها و مراتع، وضعیت اجرای حکم نامتوازن و در برخی موارد حداقلی ارزیابی می‌شود. بنابراین، مهم‌ترین چالش‌های شناسایی شده در اجرای بند مزبور را می‌توان در چند محور اصلی خلاصه کرد.

۱. ضعف ضمانت اجراء در متن قانون؛
۲. فقدان نظام گزارش‌دهی و شفافیت عملکرد؛
۳. پراکندگی نهادی و تداخل مسئولیت‌ها؛
۴. ناپایداری منابع مالی و طرح‌های مقطعی؛
۵. تعریف نشدن استانداردهای حداقلی طراحی و بهره‌برداری (در برخی موارد)؛
۶. ضعف مدل‌های بهره‌برداری به‌ویژه در نمازخانه‌های بین‌راهی.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای بهینه‌سازی حکمرانی توسعه فیزیکی مساجد و نمازخانه‌ها پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود.

۱. استفاده از ظرفیت سازمان بسیج سازندگی برای توسعه نمازخانه‌ها در مراکز آموزشی؛

۲. تهیه و تجهیز محل مناسب برای اقامه نماز در کارخانه‌ها، واحدهای تولیدی و مراکز صنعتی؛
۳. بهره‌گیری از مسئولیت اجتماعی واحدهای تولیدی و صنعتی برای احداث و نوسازی مساجد و نمازخانه‌ها؛

۴. گزارش‌دهی دوره‌ای به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی؛
۵. بهبود دسترسی‌پذیری به مساجد برای استفاده معلولان و جانبازان.



بیان / شرح مسئله

افسردگی، ناامیدی و ... شود. از لحاظ آموزشی نیز می‌تواند منجر به از دست رفتن کیفیت آموزشی - پژوهشی به‌ویژه به دلیل تجمع بیش از حد دانشجویان تحصیلات تکمیلی دارای پایان‌نامه یا رساله با یک استاد مشخص شود.

بازدهی (بازگشت) سرمایه‌گذاری آموزشی و افزایش بدهی‌های دانشجویی شود. همچنین تداوم حضور طولانی‌مدت در محیط‌های آموزشی از لحاظ اجتماعی می‌تواند باعث از دست دادن فرصت‌های اشتغال، ازدواج و سایر فرصت‌های اجتماعی، ایجاد فشار روحی - روانی بر دانشجو و به وجود آمدن مشکلات روان‌شناختی از قبیل

طولانی شدن مدت تحصیل دانشجویان، می‌تواند به یک چالش با ابعاد مالی، اقتصادی، آموزشی، اجتماعی، حقوقی و حتی سیاسی برای نظام آموزش عالی کشور تبدیل شود. این پدیده می‌تواند باعث تحمیل هزینه و بار اضافی بر دوش نظام بودجه‌ریزی آموزش عالی شده و همچنین باعث ایجاد مضیقه در مسکن دانشجویی، کاهش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ماندگاری در گروه‌های مختلف تحصیلی در این مقطع تحصیلی، نشان داد که دانشجویان گروه علوم انسانی تقریباً یک ترم زودتر از دانشجویان سایر گروه‌های تحصیلی فارغ‌التحصیل می‌شوند (۵ ترم در مقابل حدود یا بیش از ۶ ترم).

بررسی پراکندگی دانشجویان مقطع کارشناسی ارشد در ترم‌های مختلف ماندگاری نیز نشان داد که فقط حدود ۳۳ درصد از دانشجویان در سنوات مجاز (۴ نیم‌سال) یا قبل از آن فارغ‌التحصیل می‌شوند و حدود دوسوم آنها (۶۷ درصد) ماندگاری (رسوب) دارند.

در مقطع کارشناسی، میزان متوسط ماندگاری دانشجویان در تحصیل حدود ۸ ترم است؛ یعنی

تخصصی، بیش از سنوات مجاز تحصیل در این مقطع، ماندگاری دارند.

متوسط میزان ماندگاری دانشجویان دکتری به تفکیک گروه تحصیلی، دارای تفاوت قابل ملاحظه‌ای است. به طوری که برای دانشجویان فنی و مهندسی ۱۲/۲۹ ترم بوده و از گروه علوم انسانی و هنر (۱۱/۴۷ ترم) بسیار بیشتر است. این تفاوت احتمالاً ناشی از ماهیت رشته‌ها و به دلیل فرایندهای پژوهشی در مقطع دکتری تخصصی از قبیل استخراج نتایج پژوهش و لزوم تدوین و چاپ مقاله برای دفاع از رساله است.

در مقطع کارشناسی ارشد، متوسط میزان ماندگاری ۵/۵۴ ترم است. توزیع متوسط میزان

میانگین ماندگاری دانشجویان دکتری تخصصی برحسب ترم در دانشگاه‌های کشور (به جز دانشگاه آزاد اسلامی و دانشگاه‌های علوم پزشکی)، ۱۱/۷۰ ترم است. یعنی بیش از پنج سال و نیم. این بدان معناست که دانشجویان این مقطع حدود یک سال و نیم بیش از سنوات مجاز تحصیل در مقطع دکتری تخصصی در دانشگاه باقی می‌مانند.

بررسی توزیع پراکندگی دانشجویان این مقطع برحسب ترم‌های ماندگاری نشان داد که فقط حدود ۹ درصد دانشجویان دکتری در موعد مقرر (۸ ترم) یا قبل از آن دانش‌آموخته می‌شوند و حدود ۹۰ درصد دانشجویان مقطع دکتری

تا حدودی برابر با سنوات مجاز تحصیل در این مقطع. با این وجود، بررسی توزیع پراکندگی افراد بر حسب ترم‌های ماندگاری نشان داد که حدود ۷۰ درصد از دانشجویان این مقطع در خلال ۸ ترم و یازودتر به تحصیلات خود پایان می‌دهند و ۳۰ درصد ماندگاری بیش از سنوات مجاز دارند. مدت تحصیل حدود ۱۵ درصد دانشجویان کارشناسی، حتی به ترم دهم به بعد نیز کشیده می‌شود.

■ بررسی میزان ماندگاری دانشجویان مقطع کارشناسی به تفکیک جنسیت و گروه تحصیلی، نشان داد که دانشجویان پسر متوسط ماندگاری بیشتری نسبت به دانشجویان دختر دارند. همچنین دانشجویان فنی و مهندسی ماندگاری بیشتری از سایر گروه‌ها داشته و به طور متوسط دانشجویان این گروه، به ترم نهم کشیده می‌شوند. در این میان دانشجویان علوم انسانی به طور

متوسط زیر ۸ ترم دانش‌آموخته می‌شوند.

■ در مقطع کاردانی نیز متوسط میزان ماندگاری دانشجویان، حدود ۵ ترم است (۴/۶۹ ترم). این بدان معناست که به طور متوسط دانشجویان مقطع کاردانی، تقریباً نزدیک به یک ترم، بیش از حد مجاز تحصیل (۴ ترم) در دانشگاه باقی می‌مانند.

■ همچنین بررسی نحوه توزیع پراکندگی افراد در ماندگاری‌های مختلف در مقطع کاردانی نشان داد که اگر چه میانگین میزان ماندگاری دانشجویان در این مقطع کمی بیش از ۴ ترم است، ولی نزدیک به ۵۰ درصد این دانشجویان در موعد مقرر یا قبل از آن دانش‌آموخته شده و ۵۰ درصد آنها دچار رسوب می‌شوند.

■ در مقطع کاردانی با احتساب یک ترم ماندگاری بیشتر، حدود ۸۵ درصد دانشجویان با گذراندن حداکثر ۵ ترم، دانش‌آموخته می‌شوند. همچنین

دانشجویان مرد ماندگاری بیشتری نسبت به دانشجویان زن دارند و میزان ماندگاری دانشجویان گروه علوم پایه به طرز معناداری بالاتر از سایر گروه‌هاست (حدود ۷ ترم) و از میزان متوسط نیز بسیار فاصله دارد (یعنی دو ترم دیرتر دانش‌آموخته می‌شوند).

■ الگوهای بررسی شده نشان داد که دانشجویان رشته‌های علوم انسانی زودتر از سایر گروه‌ها تحصیل خود را به اتمام می‌رسانند. بررسی آمارها بر حسب هر یک از دانشگاه‌ها، الگوی رفتاری خاصی را نشان نمی‌دهد. این فرض که دانشگاه‌های مراکز استان‌های بزرگ کشور از جمله تهران در مقایسه با سایر مراکز استان‌ها به دلیل هزینه‌های زندگی و محیط مناسب اشتغال، رسوب بیشتری دارند، تأیید نشده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ با توجه به حجم بالای دانشجویان مقطع کارشناسی و کاردانی، پیشنهاد می‌شود تمرکز سیاستگذار بر کاهش زمان دانش‌آموختگی در این مقاطع به میزان حداقل یک ترم تحصیلی باشد که به ترتیب می‌تواند منجر به کاهش رسوب حدود ۲۲۵ هزار دانشجو در مقطع کارشناسی و ۱۷۴ هزار دانشجو در مقطع کاردانی شود.

■ استفاده از مکانیسم راهبری، راهنمایی و

هدایت تحصیلی دانشجویان ضعیف و پایش فرایند تحصیلی آنها برای کاهش میزان رسوب دانشجو (مثلاً معرفی افراد مشروط به دفاتر مشاوره و یا پایش پیشگیرانه «عملکرد تحصیلی دانشجو» با به کارگیری مدل‌ها و الگوهای پیش‌بینی عملکرد با استفاده از فناوری‌های نوین مانند یادگیری ماشین و هوش مصنوعی) برای مقاطع کاردانی و کارشناسی.

■ تسهیل و تسریع فرایندهای تدوین پایان‌نامه و رساله (از قبیل منوط کردن دانش‌آموختگی به چاپ مقاله و نه منوط کردن دفاع از رساله به چاپ یا پذیرش مقاله) و یا تدوین الزاماتی از قبیل لزوم ورود دانشجو به مقاطع تحصیلی - به ویژه مقطع دکتری تخصصی - با داشتن موضوع مشخص پژوهشی برای رساله.



گزارش راهبردی مدیریت لیگ برتر فوتبال ایران (خلیج فارس) در شرایط جنگی

DOI: [10.22034/mrc.report.21478](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21478)

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

۲۱۴۷۸
۱۴۰۵/۰۲/۱۴



بیان / شرح مسئله

اصلی این است که چگونه می‌توان در لیگ برتر فوتبال ایران، میان الزام‌ها و ملاحظات امنیتی، اجتماعی، سلامتی، اجرایی-مالی و حقوقی در شرایط جنگی تعادل برقرار کرد.

باقی‌مانده و تیم ملی برای حضور مؤثر نیازمند بازیکنانی آماده است، اما از سوی دیگر فوتبال ایران باید تا ۱۰ خرداد نمایندگان خود را به کنفدراسیون فوتبال آسیا (AFC) جهت شرکت در لیگ‌های آسیا معرفی کند. بنابراین مسئله

با وقوع جنگ تحمیلی سوم و حملات گسترده به زیرساخت‌های کشور، لیگ برتر فوتبال ایران از هفته بیست و سوم متوقف و تمرینات باشگاهی تعطیل شده است. این در حالی است که تنها حدود دو ماه تا جام جهانی ۲۰۲۶ فرصت



ورزشی است. علاوه بر این، سناریو تعلیق لیگ تا پایان جنگ به دلیل لزوم معرفی نمایندگان به کنفدراسیون فوتبال آسیا، عملی نیست و تنها در صورت تمدید ضرب‌الاجل اعلامی از سوی کنفدراسیون فوتبال آسیا قابل بررسی است.

سه سناریوی عملیاتی برای تعیین تکلیف لیگ و تعیین نمایندگان آسیایی قابل اجرا هستند: الف) برگزاری متمرکز مسابقات تنها برای شش یا هشت تیم بالای جدول؛ ب) روش ترکیبی لحاظ رتبه جدول فعلی و میانگین عملکرد پیشین؛ ج) لغو کامل فصل با قرعه‌کشی وزنی میان تیم‌های بالای جدول.

در تمام سناریوهای عملیاتی، «شرط عدم سقوط تیم‌های پایین جدول» باید به‌عنوان یک اصل پذیرفته شده لحاظ شود.

از اولویت‌های اصلی در شرایط جنگی است.

بررسی کشورهای اوکراین، سوریه، عراق و لبنان در وضعیت جنگی نشان داد این کشورها از طریق اقدام‌های اساسی شامل: تدوین پروتکل‌های امنیتی شفاف (مسابقات بدون تماشاگر، وجود پناهگاه، توقف بازی با اذیت خطر)، ایجاد چارچوب حقوقی برای تعدیل قراردادها و استناد به شرایط غیرقابل پیش‌بینی،^۱ تأمین منابع مالی جایگزین از طریق کمک‌های یوفا و فیفا از تعطیلی کامل لیگ جلوگیری کردند.

از میان سناریوهای بررسی شده برای مدیریت لیگ برتر، سناریو برگزاری کامل لیگ برای همه ۱۶ تیم به دلیل هزینه‌های گزاف، ریسک‌های امنیتی بالا و احتمال آسیب دیدگی بازیکنان ملی‌پوش غیرقابل اجرا و سناریو تعیین قهرمان براساس جدول فعلی: به دلیل نزدیکی امتیازات و باقی ماندن ۶۲ بازی، مغایر با اصل عدالت

■ جنگ تحمیلی سوم، لیگ برتر را از هفته بیست‌وسوم به حالت تعلیق درآورده و تمرینات باشگاهی عملاً تعطیل شده است. تنها حدود دو ماه تا جام جهانی ۲۰۲۶ فرصت باقی مانده و ملی‌پوشان از مهم‌ترین عامل آماده‌سازی (حضور مستمر در فضای رقابتی) محروم شده‌اند و فوتبال ایران نیز تا تاریخ دهم خرداد ۱۴۰۵ باید سه نماینده خود را جهت حضور در لیگ‌های آسیایی معرفی کند.

■ حضور نمایندگان فوتبال کشور در رویدادهای باشگاهی آسیا، از یک‌سو یک فرصت دیپلماتیک ارزشمند محسوب می‌شود و از سویی دیگر، پیام روشنی مبنی بر «ایران با وجود تمام فشارها، ایستاده و فعال است و نمادی از تاب‌آوری ملی است» را به همه جهان مخابره می‌کند.

■ حفظ جان و سلامت بازیکنان و عوامل اجرایی و تضمین آمادگی تیم ملی برای جام جهانی ۲۰۲۶

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکار تقنینی و سیاستی ضروری است.

بحران‌های احتمالی در آینده، تصویب و ابلاغ آیین‌نامه «مدیریت لیگ برتر در شرایط اضطرار» توسط سازمان لیگ فوتبال ایران به‌عنوان یک

با توجه به عدم پیش‌بینی جامع شرایط جنگی و شرایط غیرقابل پیش‌بینی در قراردادهای باشگاه‌ها و نبود رویه‌ای واحد برای مدیریت

تحلیل راهبردهای رسانه‌های جنگ‌های معاصر در بازنمایی پیروزی:

واکاوی الگوی رسانه‌های غرب با تمرکز بر جنگ رمضان

DOI: [10.22034/mrc.report.21479](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21479)

۲۱۴۷۹
۱۴۰۵/۰۲/۱۴
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

در جنگ‌های معاصر، پیروزی فقط در میدان نظامی تعیین نمی‌شود، بلکه بخش مهمی از آن در میدان رسانه و ادراک عمومی شکل می‌گیرد. رسانه‌ها با بهره‌گیری از مجموعه‌ای از تکنیک‌ها^۱ و تاکتیک‌های^۲ ارتباطی و رسانه‌ای تلاش می‌کنند تصویری از برتری یک طرف جنگ را در ذهن مخاطبان داخلی و خارجی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌ها نشان می‌دهد چهار چارچوب نظری بنیادین، سازوکارهای هدایت و جهت‌دهی روایت‌های رسانه‌ای در موقعیت‌های مناقشه‌آمیز را تبیین می‌کنند. نخست، نظریه چارچوب‌بندی نشان می‌دهد که نحوه انتخاب مفاهیم، زوایای روایت و ترکیب واژگان می‌تواند معنای رویداد را به‌طور نظام‌مند بازتعریف کند و درک مخاطب از موفقیت یا ناکامی را دگرگون سازد. دوم، نظریه گذار بیان می‌کند که رسانه‌ها از طریق برجسته‌سازی گزینشی عناصر و کم‌رنگ‌سازی سایر موضوعات، اولویت‌های ادراکی مخاطبان را

تثبیت کنند. این فرایند که در ادبیات مطالعات ارتباطات با مفاهیمی نظیر «چارچوب‌بندی»، «تعیین دستور کار رسانه‌ای» و «مهندسی ادراک» توصیف می‌شود، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به افکار عمومی، مشروعیت‌بخشی به اقدامات نظامی و تضعیف روحیه طرف مقابل دارد. گزارش حاضر با بهره‌گیری از یافته‌های

سامان‌دهی و مسیر توجه افکار عمومی را تعیین می‌کنند. سوم، نظریه دروازه‌بانی خبر بر نقش نظام‌مند گزینش منابع، زمان‌بندی انتشار و میزان تفصیل اطلاعات در کنترل جریان داده‌ها تأکید دارد؛ به گونه‌ای که اطلاعات ناهمسو با روایت مسلط ممکن است حذف، تعدیل یا با تأخیر منتشر شود. چهارم، نظریه مهندسی ادراک بر تثبیت و بازتولید مستمر روایت اولیه تمرکز دارد تا چارچوب ذهنی مخاطب در مواجهه با داده‌های جدید به‌سادگی دستخوش تغییر نشود. این چارچوب‌های نظری در عمل از طریق

مجموعه‌ای از تکنیک‌های شناختی پیاده‌سازی می‌شوند که هدف آنها هدایت تفسیر مخاطب از داده‌های موجود است. یکی از مهم‌ترین این تکنیک‌ها لنگرگذاری شناختی است؛ یعنی انتشار سریع یک روایت اولیه که به عنوان نقطه مرجع در ذهن مخاطب باقی می‌ماند. در پوشش جنگ رمضان، روایت اولیه درباره میزان موفقیت دفاعی یا میزان تأثیرگذاری عملیات، مبنای تحلیل‌های بعدی قرار گرفت. روایت‌سازی قهرمانانه نیز از تکنیک‌های رایج است که در آن فرماندهان، سامانه‌های دفاعی یا

۱. سازوکارهای شناختی و ادراکی.
۲. راهکارها / شیوه‌های عملیاتی.

واحد‌های عملیاتی به‌عنوان نمادهای کارآمدی و پیروزی معرفی می‌شوند. مونتاژ پیروزی تکنیک دیگری است که با کنار هم قرار دادن تصاویر یا گزارش‌های موفقیت‌های پراکنده، تصویری از روند مستمر برتری ایجاد می‌کند. در مقابل، سکوت انتخابی درباره شکست‌ها سبب می‌شود رخدادهای نامطلوب یا تلفات احتمالی در حاشیه قرار گیرند یا به‌صورت محدود گزارش شوند. از دیگر تکنیک‌های مؤثر می‌توان به بزرگ‌نمایی گزینشی اشاره کرد که در آن برخی عملیات‌ها یا رخدادهای محدود به‌عنوان نشانه‌های تعیین‌کننده معرفی می‌شوند.

اتکا به منابع معتبر نیز نقش مهمی در تثبیت روایت ایفا می‌کند؛ رسانه‌ها با دعوت از ژنرال‌ها، تحلیلگران نظامی یا پژوهشگران مؤسسات معتبر، روایت موردنظر خود را با اعتبار کارشناسی همراه می‌کنند. مقایسه‌سازی هدایت شده نیز به کار گرفته می‌شود تا عملکرد یک طرف در چارچوب مقایسه‌های خاص مطلوب‌تر جلوه کند. علاوه بر این، تکرار هدفمند پیام و چارچوب‌گذاری احساسی از طریق تصاویر و تیترهای خبری، باعث تقویت اثرگذاری روایت بر مخاطب می‌شود. در سطح اجرایی، این تکنیک‌های شناختی

از طریق مجموعه‌ای از تاکتیک‌های عملیاتی رسانه‌ای پیاده‌سازی می‌شوند. نخستین تاکتیک، انتشار سریع تصاویر اولیه عملیات است که امکان تسلط بر روایت آغازین را فراهم می‌کند. دوم، استفاده گسترده از ویدئوهای میدانی است که به‌دلیل اثرگذاری بصری بالا، در شکل‌دهی برداشت مخاطب نقش تعیین‌کننده دارد. سوم، انتخاب زاویه‌های خاص تصویربرداری است که می‌تواند قدرت یا ضعف یک عملیات را برجسته یا پنهان کند. چهارم، بهره‌گیری از نقشه‌ها و تصاویر ماهواره‌ای برای القای دسترسی اطلاعاتی و برتری تحلیلی است.

از دیگر تاکتیک‌ها می‌توان به مونتاژ ویدئویی موفقیت‌ها اشاره کرد که با ترکیب تصاویر متعدد، تصویری یکپارچه از پیشرفت ایجاد می‌کند. سکوت هدفمند درباره برخی رخدادهای نامطلوب نیز به تثبیت روایت غالب کمک می‌کند. رسانه‌ها همچنین با دعوت از کارشناسان همسو و انتشار تحلیل‌های هم‌رستا، روایت موردنظر را تقویت می‌کنند. تیترهای هیجانی و جذاب یکی دیگر از ابزارهای رایج است که توجه مخاطبان را جلب می‌کند و برداشت احساسی از رویداد به وجود می‌آورد.

در ادامه، تاکتیک تنظیم تدریجی پیام یا همان ماساژ پیام باعث می‌شود روایت رسانه‌ای در چند مرحله و متناسب با واکنش افکار عمومی تعدیل شود. استفاده از ادعاهای شوک‌آور، تاکتیک دیگری است که می‌تواند اثر روانی فوری ایجاد کند و جهت‌گیری اولیه مخاطب را تعیین نماید. همچنین ترکیب تصاویر تجهیزات نظامی با تکنیک‌های رسانه‌ای مانند تصاویر پهپادی یا گرافیک‌های تحلیلی، به افزایش جذابیت و اعتبار روایت کمک می‌کند. در نهایت، جذاب‌سازی روایت از طریق موسیقی، گرافیک و ریتم تصویری و نیز بازنمایی رفتارهای اجتماعی به‌عنوان نشانه‌های حمایت یا پیروزی، از دیگر تاکتیک‌هایی‌اند که در پوشش رسانه‌ای جنگ رمضان مشاهده می‌شود.

الگوی رسانه‌ای جنگ‌های معاصر نشان می‌دهد روایت پیروزی حاصل هم‌افزایی چارچوب‌های نظری، تکنیک‌های شناختی و تاکتیک‌های اجرایی است که با بازنمایی منسجم از عملیات، ادراک افکار عمومی را از واقعیت نبرد هدایت می‌کند و در شکل‌دهی برداشت نهایی از نتیجه جنگ نقشی تعیین‌کننده دارد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. ایجاد ساختار ملی رصد و تحلیل جنگ شناختی: این ساختار با بهره‌گیری از ابزارهای هوشمند، روندهای رسانه‌ای و عملیات ادراکی علیه ایران را به‌صورت لحظه‌ای شناسایی و تحلیل می‌کند. خروجی آن، گزارش‌های سریع و قابل اتکاست که به تصمیم‌گیران کمک می‌کند واکنش درست و به‌هنگام داشته باشند.

۲. تقویت مدیریت روایت در سطح ملی: هماهنگی میان نهادهای رسمی و انتشار سریع

اطلاعات معتبر، از شکل‌گیری خلأ خبری جلوگیری می‌کند و مانع تثبیت روایت دشمن می‌شود. این اقدام امکان ارائه تصویر منسجم، دقیق و اعتمادساز از تحولات را فراهم می‌سازد.

۳. توسعه دیپلماسی رسانه‌ای: با حضور حرفه‌ای در رسانه‌های بین‌المللی و ارتباط‌گیری با مراکز پژوهشی معتبر، روایت رسمی ایران می‌تواند به‌طور مستقیم در سطح جهانی شنیده شود. این رویکرد از انحصار روایی دشمن می‌کاهد

و ادراک جهانی نسبت به تحولات ایران را بهبود می‌دهد.

۴. ارتقای سواد رسانه‌ای جامعه: آموزش مهارت‌های تحلیل محتوا، تشخیص خط‌مشی‌های رسانه‌ای و شناسایی اخبار جعلی، توان شناختی جامعه را در برابر فریب و عملیات روانی افزایش می‌دهد. این اقدام موجب پایداری ذهنی مخاطبان و کاهش آسیب‌پذیری ادراکی در بحران‌ها می‌شود.

ارزیابی روند تولید پویانمایی در کشور؛ الزامات تحقق اهداف ماده (۷۴)

و بند «پ» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/mrc.report.21480](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21480)

۲۱۴۸۰
۱۴۰۵/۰۲/۱۵
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

هنر صنعت پویانمایی، امروزه فراتر از یک سرگرمی، به پیشران قدرتمندی در حوزه صنایع فرهنگی تبدیل شده است. پویانمایی با ارائه تصویری رنگی و امیدآفرین از دنیای پیرامون، قابلیت‌هایی مثال‌زدنی در انتقال ارزش‌های فرهنگی را داراست. زیست‌بوم پویانمایی در ایران، که به شکلی متناسب رشد کرده و به بلوغ رسیده، با تکیه بر سرمایه‌های فرهنگی غنی و نیروی انسانی جوان و خلاق، توانسته محصولات باکیفیتی ارائه دهد که علاوه بر جذب مخاطب داخلی و بین‌المللی، در انتقال ارزش‌ها و ایجاد چرخه اقتصاد فرهنگ مؤثر بوده و به ابزاری راهبردی برای معرفی جمهوری اسلامی ایران در سطح جهانی تبدیل شده است. از سوی دیگر، زیست‌بوم شکل‌گرفته در این

حوزه، قابلیت اثرگذاری ویژه‌ای بر سایر محصولات صنایع خلاق دارد؛ به گونه‌ای که می‌توان پویانمایی را صنعتی پیشرو تلقی کرد که تحولات جدی در آن، دگرگونی قابل توجهی را در بخش‌های مختلف همچون نوشت افزار، بازی‌های رایانه‌ای، نمایش‌های عروسکی، اسباب‌بازی، پوشاک و کالاهای مرتبط با کودک و نوجوان و حتی کتاب به همراه خواهد داشت. بنابراین، پویانمایی به‌عنوان راهبردی‌ترین حوزه صنایع خلاق، با سرمایه‌گذاری ویژه، می‌تواند موجبات تحولات مثبت در سایر حوزه‌های پیرامونی را نیز فراهم کند. **قانون برنامه هفتم پیشرفت** با هدف گذاری افزایش تولید پویانمایی به میزان ۷۳۰۰ ساعت تا پایان برنامه، بر حمایت از بخش غیردولتی،

ورود فناوری‌های نوین و ایجاد زیرساخت‌های لازم تأکید کرده است. علی‌رغم این چشم‌انداز، چالش‌هایی همچون پراکندگی منابع مالی، فقدان نظام تأمین سرمایه پایدار، کمبود نقدینگی و مهاجرت پنهان متخصصان به علت فرصت‌های شغلی جذاب‌تر در خارج از کشور، مانع از شکل‌گیری چرخه پایدار تولید و تحقق اهداف کمی تعیین شده می‌شوند. افزون بر این، ضعف در همگرایی لازم میان نهادهای ذی‌ربط، به تشدید این مشکلات دامن زده است. این گزارش درصدد است تا با بررسی دقیق این چالش‌ها و موانع، راهکارهای عملیاتی برای تقویت ظرفیت تولید و دستیابی به اهداف ترسیم شده در برنامه هفتم پیشرفت ارائه کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ زیست‌بوم پویانمایی ایران دارای چند بازیگر اصلی است. مرکز پویانمایی صبا به‌عنوان بزرگ‌ترین آنها سالیانه حدود ۲۰۰ ساعت پویانمایی تولید می‌کند. پس از آن، مرکز پویانمایی سوره تولید سالیانه خود را به حدود ۵۰ ساعت رسانده است. مرکز کودک و نوجوان

سازمان اوج نیز سالیانه در حدود ۳۰ ساعت پویانمایی تولید داشته است. علاوه بر این، مجتمع صنایع سرگرمی مهوا نیز حدود ۲۵ ساعت پویانمایی تولید کرده است. در کنار این مجموعه‌ها، مرکز گسترش سینمای مستند، تجربی و پویانمایی و کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان نیز وجود دارند که روی هم رفته حدود ۱۰ ساعت تولید پویانمایی بومی داشته‌اند. ■ در سراسر کشور در حدود ۱۰۰ گروه کوچک و بزرگ تولید پویانمایی فعال بوده که در مجموع جمعیتی بالغ بر ۲۰۰۰ نفر را شامل می‌شوند

و کیفیت عمده تولیدات این استودیوها با استانداردهای سینمایی، تلویزیونی و حتی در مواردی بین‌المللی در حال رقابت است.

■ شبکه‌های توزیع داخلی عملاً به سه بخش سینما، تلویزیون و سکویهای جهان‌پهنا (اینترنتی) تقسیم می‌شوند. در سینما، از سال ۱۴۰۱ به بعد، سیزده اثر پویانمایی اکران شده است. در تلویزیون نیز مجموع زمان پخش (اعم از آثار داخلی، خارجی و بازپخش آن‌ها) در هر سه

شبکه تخصصی کودک و نوجوان از چهار ساعت در روز فراتر نمی‌رود. از سوی دیگر، سکویهای جهان‌پهنا (اینترنتی) به علت محبوبیت بالای گونه پویانمایی، بخش قابل توجهی از درآمد خود را از پخش آن به دست می‌آورند که عمدتاً با مصرف پویانمایی‌های خارجی ایجاد می‌شود.

■ صنعت پویانمایی سینمایی ایران از سال ۱۴۰۱ به بعد، جهشی کم‌سابقه را تجربه کرده و با فروش بیش از ۸ میلیون بلیت و حدود ۳۵۰ میلیارد

تومان درآمد، به یکی از سریع‌ترین حوزه‌های در حال رشد تبدیل شده است.

■ شبکه‌های پویا، نهال و امید در تلویزیون به نقطه‌ای از جذب مخاطب رسیده‌اند که به یک مزیت راهبردی برای رسانه ملی تبدیل شده که شبکه پویا با بیش از ۷۰ درصد سهم مخاطب در رده خردسال، محبوب‌ترین شبکه این گروه سنی است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تحقق اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت و ارتقای جایگاه ایران در عرصه جهانی پویانمایی، نیازمند سیاستگذاری هدفمند در سه حوزه کلیدی تولید، توزیع و نظام مالی است.

در حوزه تولید، توجه به توسعه منابع انسانی، توانمندسازی نیروهای متخصص و ایجاد بستر مناسب برای تقویت و همگرایی استودیوهای خرد و غیرمتمرکز از اهمیت بالایی برخوردار است. شبکه استودیوهای کوچک می‌تواند به عنوان بازوهای چابک تولید عمل کرده و با افزایش ظرفیت اجرایی، امکان تولید آثار بیشتر و متنوع‌تر را فراهم کند. این استودیوهای خرد می‌توانند با مشارکت با یکدیگر و همچنین با راهبری دولت در قامت هماهنگ‌کننده، دست به تولید آثار پویانمایی بزرگ‌مقیاس در سطح جهانی بزنند. در کنار این موضوع، بهره‌گیری از الگوهای فناورانه و نوین تولید، مانند کاربست ابزارهای تولید

مجازی، زیرساخت‌های پردازش ابری، هوش مصنوعی کاربردی در فرایندهای فنی و مدیریت تولید رقومی، می‌تواند هزینه‌ها را کاهش داده و سرعت و کیفیت تولید را ارتقا دهد. همچنین ضروری است یک نظام جامع پایش داده‌های این هنر صنعت طراحی شود تا تصمیم‌گیری‌ها بر پایه ارزیابی اثرگذاری محصولات، تحلیل بازخورد مخاطبان و رصد مستمر روندهای جهانی انجام شود. تغییر رویکرد از تمرکز صرف بر کمیت به خلق داستان‌ها و شخصیت‌های بومی و ملی نیز یکی از گام‌های کلیدی در ایجاد هویت پایدار برای پویانمایی ایرانی است.

در حوزه توزیع، ایجاد تعادل میان محتوای داخلی و خارجی امری ضروری است و می‌تواند از طریق سیاست‌های هوشمند تنظیم‌گری محقق شود. حفاظت از زیرساخت‌های فنی مانند تارنماهای فضای مجازی و مدیریت حق نشر، برای

جلوگیری از سوءاستفاده و حفظ مالکیت فکری اهمیت فراوان دارد. توسعه سکویهای برخط ویژه کودک و نوجوان و حمایت از آنها امکان دسترسی گسترده‌تر مخاطبان به محتوای بومی را فراهم کرده و زنجیره ارزش پویانمایی را کامل‌تر می‌کند. همچنین ارتقای حضور در بازارهای بین‌المللی از طریق دیپلماسی فرهنگی، نمایش در جشنواره‌ها و ایجاد شبکه‌های ارتباطی بین‌المللی، نقش مهمی در گسترش بازار مصرف دارد.

راه‌اندازی صندوق اعتباری ویژه پویانمایی و صنایع خلاق تصویری می‌تواند به کاهش مخاطره سرمایه‌گذاری، جذب مشارکت بخش خصوصی و افزایش استمرار تولیدات با کیفیت کمک کند و زمینه‌ساز رشد پایدار این هنر صنعت در کشور باشد.

آسیب‌شناسی ارزشیابی توصیفی دوره ابتدایی و ارائه راهکارهای

سیاستی برای بهبود آن

DOI: [10.22034/mrc.report.21481](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21481)

۲۱۴۸۱
۱۴۰۵/۰۲/۱۵
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

بیان / شرح مسئله

ارزشیابی توصیفی در دوره ابتدایی با هدف گذار از روش‌های ارزشیابی کمی‌نگر و توجه به رشد همه‌جانبه شایستگی‌های دانش‌آموزان طراحی و اجرا شد، اما تجربه یک دهه اجرای آن نشان‌دهنده شکاف عمیق میان اهداف سیاستی و عرصه عمل است. ناهماهنگی این سیاست با سایر عناصر نظام آموزشی، ضعف زیرساخت‌ها، نارسایی در توانمندسازی حرفه‌ای معلمان و مقاومت‌های فرهنگی-اجتماعی، نه‌تنها موجب عدم دستیابی به اهداف خود شده، بلکه در مواردی به پدیده‌هایی چون افت پنهان تحصیلی، ارتقای صوری دانش‌آموزان و تضعیف انگیزش

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزشیابی توصیفی در دوره ابتدایی با هدف گذار از روش‌های ارزشیابی کمی‌نگر و توجه به رشد همه‌جانبه شایستگی‌های دانش‌آموزان طراحی و اجرا شد، اما تجربه یک دهه اجرای آن نشان‌دهنده شکاف عمیق میان اهداف سیاستی و عرصه عمل است. ناهماهنگی این سیاست با سایر عناصر نظام آموزشی، ضعف زیرساخت‌ها، نارسایی در توانمندسازی حرفه‌ای معلمان و مقاومت‌های فرهنگی-اجتماعی، نه‌تنها موجب عدم دستیابی به اهداف خود شده، بلکه در مواردی به پدیده‌هایی چون افت پنهان تحصیلی، ارتقای صوری دانش‌آموزان و تضعیف انگیزش

الف) چالش‌ها و آسیب‌های ناظر به آیین‌نامه ارزشیابی پیشرفت تحصیلی و تربیتی دوره ابتدایی (ارزشیابی توصیفی)
- عدم به‌روزرسانی آیین‌نامه بر حسب رویکردهای تحولی سند تحول بنیادین و سند برنامه درسی ملی؛
- عدم تمایز میان ماهیت و سازوکارهای ارزشیابی در پایه‌های تحصیلی و گذار از دوره‌های اول و دوم ابتدایی؛
- محدودیت و ابهام در مقیاس چهارسطحی سنجش عملکرد پیشرفت تحصیلی؛
- ابهام در سازوکارها و استانداردهای ارزشیابی

ب) چالش‌ها و آسیب‌های ارزشیابی توصیفی دوره تحصیلی ابتدایی در عرصه عمل و اجرا:
- چالش‌های سیاستی و اجرایی کلان
- عدم هماهنگی در سیاست حاکم بر ارزشیابی

توصیفی با سیاست‌های حاکم بر سایر عناصر نظام آموزشی؛
- غفلت مرکز ارزشیابی و تضمین کیفیت وزارت آموزش و پرورش از ارزشیابی تحصیلی دوره ابتدایی؛
- محدودیت‌های زیرساختی و منابع آموزشی؛
- عدم تناسب میان حجم محتوای کتب درسی، زمان آموزش و الزامات این شیوه ارزشیابی؛
- ضعف در نظام پشتیبانی، نظارت و بازخورد.

چالش‌های فنی و تخصصی حوزه سنجش ارزشیابی
- چالش‌های مربوط به اعتبار، دقت و عینیت در ارزیابی؛

- پیچیدگی، وقت‌گیری و صوری شدن فرایندها و ابزارها.

■ **چالش‌های فرهنگی-اجتماعی و نگرشی**
- مقاومت و توقعات سنتی خانواده‌ها و جامعه؛
- کمبود آگاهی و درک نادرست ذی‌نفعان (دانش‌آموزان، والدین و جامعه).

■ **چالش‌های نظام آموزش، توانمندسازی و توسعه حرفه‌ای معلمان**

- ضعف در دانش و مهارت حرفه‌ای معلمان برای اجرای کیفی طرح؛
- کمبودها و نارسایی‌های نظام آموزش و توجیه معلمان.

■ **چالش‌های ناظر به پیامدها و تأثیرات نامطلوب بر عملکرد معلمان و انگیزش، یادگیری و عملکرد دانش‌آموزان**

- صوری شدن و تضعیف فرایند ارزشیابی؛
- تضعیف انگیزش، مسئولیت‌پذیری و نگرش دانش‌آموزان نسبت به فرایند یادگیری و ارزشیابی.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ بازنگری اساسی در آیین‌نامه ارزشیابی پیشرفت تحصیلی و تربیتی دوره ابتدایی (ارزشیابی توصیفی) براساس سند تحول بنیادین و رویکرد شایستگی‌محور، با تأکید بر موارد ذیل:

■ تعیین استانداردهای ملی یادگیری و شایستگی‌های پایه برای هر یک از پایه‌های تحصیلی و گذار از دوره‌های تحصیلی اول و دوم ابتدایی.

■ اصلاح ماده (۴) آیین‌نامه و توسعه مقیاس چهارسطحی سنجش عملکرد به حداقل پنج سطح.

■ اصلاح ماده (۱۳) و تدوین دستورالعمل ملی ارزشیابی دانش‌آموزان با نیازهای ویژه مشغول به تحصیل در دوره ابتدایی.

■ اصلاح ماده (۱۷) و جایگزینی طرح «آموزش جبرانی و ارزشیابی ترمیمی» به جای محرومیت از ارائه گزارش ارزشیابی برای دانش‌آموزان دارای

غیبت‌های مکرر.

■ الحاق ماده‌ای برای صدور «گواهینامه پایان دوره ابتدایی» براساس استانداردهای شایستگی.

■ بازطراحی کارنامه‌های تحصیلی مبتنی بر سطح شایستگی‌های پایه و مقیاس استاندارد پنج‌سطحی.

■ ایجاد واحد تخصصی ارزشیابی دوره ابتدایی در مرکز ارزشیابی و تضمین کیفیت آموزش و پرورش.

■ تفکیک ارزشیابی به دو سطح «درون‌دوره‌ای» (کیفی) و «برون‌دوره‌ای» (نتیجه‌محور) براساس استانداردهای ملی یادگیری و شایستگی‌های پایه.

■ راه‌اندازی سامانه بانک ابزارهای سنجش کیفی (آزمون‌های عملکردی، چک‌لیست‌ها و پوشه کار) برای استفاده معلمان.

■ تأمین امکانات فیزیکی مانند کمد بایگانی برای

پوشه کار و فعالیت‌های کلاسی دانش‌آموزان و فضای مناسب برای نمایش آثار دانش‌آموزان در مدارس.

■ طراحی و استقرار داشبورد مدیریتی پایش الکترونیک ارزشیابی توصیفی و رصد عملکرد تحصیلی دانش‌آموزان دوره ابتدایی.

■ کاهش حجم محتوای کتب درسی متناسب با الزامات ارزشیابی توصیفی.

■ تولید بسته‌های آموزشی و ترویجی متناسب برای دانش‌آموزان، والدین و معلمان.

■ طراحی و اجرای برنامه توانمندسازی معلمان برای اجرای بهینه ارزشیابی توصیفی.

■ استقرار نظام تشخیص و مداخله به‌هنگام برای جلوگیری از افت تحصیلی پنهان دانش‌آموزان.

■ تعیین درجات ویژه برای عملکردهای درخشان دانش‌آموزان و درج آن در کارنامه‌های تحصیلی.





بیان / شرح مسئله

عمومی و همچنین ایجاد زمینه های استمرار آموزش های فنی و حرفه ای در ضمن خدمت برای کارکنان وظیفه نیروهای مسلح در جهت تعمیق مهارت آموزی و آمادگی بیشتر آنها برای ورود به بازار کار و اشتغال پس از فراغت از این دوره امری ضروری است. بر این اساس ستاد کل نیروهای مسلح در قالب لایحه «مهارت آموزی و اشتغال پذیری کارکنان وظیفه نیروهای مسلح» در پی تحقق این امر مهم گام برداشته است.

و دستگاه های نظامی کشور، لزوم برنامه ریزی برای پر کردن اوقات فراغت آنها، استفاده بهینه از ظرفیت ها و مهارت های آنها در انجام امور مربوط به نیروهای مسلح و سایر دستگاه های کشور و همچنین توسعه شایستگی ها و صلاحیت های حرفه ای مورد نیاز آنها در حین دوران خدمت و وظیفه را از اهمیت زیادی برخوردار کرده است. در این راستا، گسترش و تقویت آموزش های فنی و حرفه ای قبل از دوره خدمت ضرورت و وظیفه

بر اساس قانون خدمت وظیفه عمومی و برای دفاع از استقلال و تمامیت ارضی کشور کلیه اتباع ذکور ایرانی جز در موارد مصرحه در قانون مذکور مکلف به انجام خدمت وظیفه می باشند. هر چند مأموریت اصلی این افراد حفظ امنیت و دفاع از کشور است و در این راستا در طول دوران خدمت، آموزش های تخصصی و حرفه ای رزمی و دفاعی را فرا می گیرند اما زمان طولانی مدت حضور کارکنان وظیفه در پادگان ها و سایر مراکز

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

مهم ترین نکات و ملاحظات مورد توجه در بررسی و ارائه پیشنهادهای اصلاحی در خصوص لایحه حاضر عبارتند از:

۱. فقدان تولی گری و تصدی گری ستاد کل نیروهای مسلح و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در حوزه آموزش های فنی و حرفه ای و تمرکز این دستگاه ها بر اعمال سیاست های تشویقی در حوزه مهارت آموزی قبل از دوره خدمت ضرورت و وظیفه عمومی و زمین سازی، تسهیلگری و تمهید الزامات استمرار این آموزش ها در حین این دوره برای کارکنان

مشوق ها و امتیازات مورد نظر به ویژه در حوزه استخدامی (ماده ۳)؛
۵. لزوم رعایت تناسب بین سطوح مهارت و صلاحیت کسب شده توسط ذی نفعان با مشوق ها و امتیازات مورد نظر در لایحه؛
۶. تأکید بر لزوم طراحی استانداردها مبتنی بر سطوح چارچوب صلاحیت ملی دوره های آموزشی مهارتی مورد نظر و اخذ گواهینامه های مهارتی و صلاحیت حرفه ای از مراجع ذی صلاح در خصوص استفاده از مشوق ها و امتیازات تعیین شده در لایحه جهت جلوگیری از اعمال سلیقه در

وظیفه نیروهای مسلح؛
۲. استفاده از ظرفیت های تخصصی سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور برای ارائه آموزش های فنی و حرفه ای و مهارتی حین دوره خدمت ضرورت و وظیفه عمومی برای کارکنان وظیفه نیروهای مسلح؛
۳. لزوم هماهنگی لایحه با سیاست های کلی و قوانین مرتبط از جمله سیاست های کلی اشتغال و قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه ای و مهارتی؛
۴. لزوم توجه به اصل عدالت در تخصیص

عمومی و استفاده از سیاست‌های تشویقی برای گسترش این آموزش‌ها قبل از مشمول شدن افراد و اعزام آنها به دوره خدمت ضرورت و وظیفه عمومی.

و جلوگیری از ایجاد ساختارها و سازوکارهای حمایتی موازی در این حوزه؛
۸. ضرورت توجه بیشتر به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و مهارتی در دوره آموزش رسمی

تصمیم‌گیری‌ها و برقراری عدالت در استفاده از مشوق‌ها و امتیازات مربوطه؛
۷. استفاده از ظرفیت ساختارها و نهادهای مالی و حمایتی موجود در حوزه اشتغال کشور

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادهای تقنینی

در ادامه اصلاحات تقنینی با هدف ایجاد هماهنگی بین لایحه حاضر و قوانین موجود، رفع ابهامات حقوقی و تضمین انسجام نظام مهارت‌آموزی کشور ارائه شده‌اند. در این راستا موارد ذیل پیشنهاد شده‌اند:

■ اصلاح تعریف «مهارت‌آموزی» در لایحه بر پایه «شایستگی‌های حرفه‌ای و عمومی» مطابق چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی و افزودن تعریف دقیق «گواهینامه معتبر مهارتی» در ماده (۱)، با تأکید بر صدور آن توسط مراجع ذی صلاح مانند سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای. بازنگری یا حذف ماده (۳) به دلیل تعارض با عدالت اجتماعی و سیاست‌های اشتغال و جایگزینی آن با سازوکارهای حمایتی غیر تبعیض‌آمیز. حذف ماده (۴) (تأسیس صندوق مهارت تا اشتغال) به دلیل موازی‌کاری با نهادهای موجود و

پیش‌بینی استفاده از ظرفیت صندوق‌های موجود مانند صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال روستایی، صندوق تضمین اشتغال مددجویان کم‌میتة امداد، صندوق قرض الحسنه توسعه اشتغال برکت و صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران.

■ تمرکز بر نقش سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای به عنوان متولی اصلی آموزش‌های غیررسمی مهارتی و هماهنگی آن با ستاد کل نیروهای مسلح برای طراحی دوره‌های استاندارد شده، الزام یا تشویق مشارکت سربازان در دوره‌های مهارتی از طریق اصلاح مقررات داخلی ستاد کل، تعیین مشوق‌های پلکانی مانند کاهش مدت خدمت متناسب با سطح گواهینامه‌های مهارتی (تا ۲ ماه برای سطوح ۷ و ۸ چارچوب صلاحیت ملی)، ادغام آموزش مهارت‌های پایه در برنامه درسی دانش‌آموزان توسط وزارت آموزش و پرورش با همکاری سازمان

فنی و حرفه‌ای برای تضمین کسب حداقل مهارت پیش از اعزام از دیگر سیاست‌های پیشنهادی برای تقویت این لایحه می‌باشند.

- تهیه سالیانه فهرست مشاغل اولویت‌دار نیروهای مسلح و بازار کار توسط ستاد کل با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی و نیازسنجی دقیق، استقرار سامانه یکپارچه پایش کیفیت آموزش‌ها و اعتبارسنجی گواهینامه‌ها توسط سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، تشکیل هیئت‌های نظارتی متشکل از نمایندگان مجلس، دستگاه‌های مرتبط و نهادهای مستقل برای بررسی دوره‌ای اجرای لایحه و ارائه گزارش به مراجع ذی‌صلاح و طراحی سازوکارهای شکایتی برای پیگیری موارد نقض مقررات یا تبعیض توسط سربازان و ذی‌نفعان.

مردمی‌سازی فرهنگ عمومی (۳)؛ نقد و بررسی آیین‌نامه حمایت از مردمی‌سازی فرهنگ و جریان حلقه‌های میانی موضوع بند «د» ماده (۷۵) برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/mrc.report.21497](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21497)

۲۱۴۹۷
۱۴۰۵/۰۲/۲۰
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

برنامه هفتم پیشرفت بر اساس بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی و بیانات متعدد رهبر معظم انقلاب در باب لزوم تقویت حرکت عمومی و نقش آفرینی جدی حلقه‌های میانی در این

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برخی نقاط قوت آیین‌نامه مذکور عبارت است از: ملاحظه همه دستگاه‌های اجرایی فرهنگی و غیر فرهنگی در موضوع مردمی‌سازی فرهنگ، ادراک نقش متفاوت حلقه‌های میانی در زمینه‌سازی مشارکت هر چه بیشتر مردم در موضوعات فرهنگی و اشاره به ابزارهای غیرمادی مداخله همچون توانمندسازی و اعتباربخشی؛ اما در کنار این موارد نقدهایی اساسی به متن قابل طرح است که اهم آن عبارتند از:

۱. عدم شفافیت مرز بین حلقه‌های میانی با مجموعه‌های میدانی حوزه فرهنگ و هنر که عمده موارد مذکور در آیین‌نامه همچون مؤسسات، کانون‌ها، انجمن‌ها، هیئت‌ها، تشکل‌های مردم‌نهاد، گروه‌های جهادی و پایگاه‌های بسیج از جمله این موارد هستند و در نتیجه عدم جانمایی نقش نهادی حلقه‌های میانی در ارتباط با همین لایه میدانی و صفی،

مهم، در بند «د» ماده «۷۵»، دولت را مکلف کرد آیین‌نامه حمایت از مردمی‌سازی فرهنگ و جریان حلقه‌های میانی را تصویب کند که آیین‌نامه مربوطه در شهریورماه ۱۴۰۴ به تصویب رسید.

۲. فقدان تعجب‌برانگیز هرگونه تکلیف نسبت به دستگاه‌های اجرایی موضوع آیین‌نامه به غیر از تکلیف به اعلام گزارش اقدامات خود در سامانه،
۳. عدم سازوکار نظارت، ارزیابی و راهبری نسبت به عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حمایت و پشتیبانی از حلقه‌های میانی و بنابراین انتظار برخورد حداقلی و حاشیه‌ای دستگاه‌ها با موضوع و سعی در رفع نیازهای خود در تصدی امور با یافتن پیمانکارانی انتفاعی،
۴. ابهام در نسبت بین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱) به جهت نقش‌ها و کارکردهای مورد نظر،
۵. راهبری درون‌وزارتخانه‌ای و عدم اعتنا به طرح راهبری فراوزارتخانه‌ای و لزوم مشارکت جدی همه ارکان سطوح عالی اداره فرهنگ اعم از قوای سه‌گانه، نهادهای حاکمیتی غیردولتی در کنار نمایندگان مجموعه‌های مردمی،
۶. غفلت از ماهیت نخبگانی و اندیشه‌ورزانه حلقه‌های میانی در زمینه ایده‌پردازی، راهکاردهی، دیده‌بانی و اصلاح‌گری در دایره موضوعات، مسائل و مأموریت‌های قوای سه‌گانه و تقلیل آنها به بازویی اجرایی در خدمت بدنه دولتی،
۷. عدم انعکاس معیارهای ارزش‌پایه و جهت‌ساز همچون تعهد، مقبولیت اجتماعی، مأموریت حل مسائل اولویت‌دار جامعه در نگاه به حلقه‌های میانی،
۸. تقلیل‌گرایی حلقه‌های میانی به عرصه اجرا آن هم در سطح پیمانکاری و عدم نگاه به حوزه‌های تصمیم‌گیری و ارزیابی و نظارت در بخش فرهنگ و هنر با تعبیر «حلقه‌های میانی پل ارتباطی بین دستگاه‌های اجرایی با عموم مردم هستند»؛ در حالی که حلقه‌های میانی به عنوان پیشران حرکت عمومی، پل ارتباطی میان مردم به عنوان

سرمایه اجتماعی با اهداف عالی نظام هستند.
۹. عدم نگاه زیست‌بومی و چندسطحی به نهاد مردمی شامل مجموعه‌های میانی، میدانی و اشخاص حقیقی فعال،
۱۰. عدم التفات به تفکیک بخش غیرانتفاعی از انتفاعی و لزوم طراحی ویژه برای هر کدام،

۱۱. غلبه نگاه حداقلی، مادی، اعانه‌بخشی و کارفرمایی در فهرست حمایت‌ها و خلأ الگوی حمایت هوشمند و متنوع حقوقی، ارتباطاتی، اطلاعاتی، ساخت‌افزایی (زیرساختی)، نرم‌افزاری (فناورانه)،
۱۲. تقلیل نهاد حلقه میانی به تشکلی حقوقی

و دارای مجوز و تضییق تعریف نسبت به حلقه‌های میانی ثبت‌نشده و غیررسمی با وجود امکان تفکیک و پذیرش هر دو هویت رسمی و غیررسمی حلقه میانی در عین محدودیت موضوع حمایت‌ها به موارد رسمی.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از این جهت پیشنهادهایی برای بازنگری در آیین‌نامه ارائه شده که اهم آنها عبارت است از:
- بازنگری در تعریف حلقه‌های میانی و تفکیک آن از مجموعه‌های میدانی بانظر به مأموریت‌های چندگانه حلقه‌های میانی نظیر:
■ شناسایی مسائل کلان در سطوح مختلف از منطقه‌ای تا فراملی و ارائه راهکار به نهادهای رسمی،
■ ارائه طرح‌های عملیاتی مورد نیاز به مجموعه‌های میدانی مردمی، کمک به تدوین طرح و برنامه‌ریزی به منظور پیشبرد کار توسط مجموعه‌ها و هدایت راهبردی برای تحقق آنها،
■ توانمندسازی مجموعه‌های مردمی از حیث دانشی، بینشی، شناختی، مهارتی، اطلاعاتی و ارتباطاتی،
■ تسهیل‌گری و کمک به شتابدهی به فعالیت مجموعه‌های میدانی از حیث زیرساختی، مالی، ارتباطی و انسانی،
■ شبکه‌سازی ظرفیت‌های میدانی و عملیاتی موجود در جهت حل مسائل کشور،
■ کمک به اتصال و تکمیل زنجیره ارزش فعالیت فرهنگی-هنری در مجموعه‌های میدانی،
■ طراحی نظام تکالیف دستگاه‌های اجرایی و غیراجرایی با ورود تفصیلی در ابعاد متنوع حمایت از حلقه‌های میانی اعم از حقوقی،

ارتباطاتی، اطلاعاتی، زیرساختی و فناورانه و نیز سازوکار نظارت، ارزیابی و راهبری نسبت به این دستگاه‌ها،
- تفکیک بین دستگاه‌های فرهنگی از غیر فرهنگی در اهداف و سازوکارهای حمایت از مردمی‌سازی فرهنگ،
- توجه به حُسن سابقه و تعهد مجموعه‌های مردمی موضوع آیین‌نامه در کنار معیارهای تخصصی آنها در الگوهای ارزیابی،
- تعیین ساختار ارتباطی بین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان مرکزیت راهبری و نظارت با سایر نهادهای موجود در سه قوه و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه (یا ماده (۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت) به عنوان ستادهای اجرایی پشتیبانی از مردمی‌سازی فرهنگ و مجموعه‌های میانی، میدانی و آحاد،
- جانمایی ظرفیت نخبگانی و اندیشه‌ورزی حلقه‌های میانی و سایر مجموعه‌های مردمی در ساحات مختلف حکمرانی فرهنگ و هنر اعم از سیاستگذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمت،
- ارتقای الگوی مداخله مردمی‌سازی فرهنگ براساس نگاه چندسطحی به بازیگران مردمی حوزه فرهنگ و هنر متشکل از:

۱. حلقه میانی با مأموریت مسئله‌شناسی، ارائه راهکار، برنامه‌ریزی، هدایت و پیگیری،
۲. بخش میدانی با اقدام به تولید، توزیع و تبلیغ فرهنگی ذیل تکمیل زنجیره ارزش محصولات، خدمات و فعالیت‌های حوزه فرهنگ و هنر،
۳. آحاد فعال و دغدغه‌مند به عنوان اشخاص حقیقی با حضور فعال در مواجهه با مسائل فرهنگی.
- بهره‌مندی از رویکرد بازنگری در ساختارهای رسمی همچون شورایی و مشورتی براساس جانمایی حلقه‌های میانی و تشکل‌های میدانی،
- تفاوت در الگوی حمایتی در نسبت با مجموعه‌های انتفاعی و غیرانتفاعی بسته به نیازهای واقعی، محدودیت‌های حقوقی و اساسنامه‌ای و ظرفیت‌های کنشگری و پیشرانی،
- ارتقای الگوی تعامل مالی دولت با حلقه‌های میانی از مدل‌های اعانه‌ای و کارفرمایی به مدل‌های مشارکتی یا خویش‌فرمایانه،
- توجه به وجوه مختلف نهادی ظرفیت‌های مردمی همچون شبکه‌ها و زنجیره‌های ارزش جهت کمک به افزایش بلوغ نهادی و ماهیت زیست‌بومی آنها.

واکاوی پدیده پویانمایی‌های لگویی در جنگ رمضان؛ الگوی سیاستی فعال‌سازی صنایع فرهنگی و خلاق در نبرد روایت‌ها

DOI: [10.22034/mrc.report.21508](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21508)

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

۲۱۵۰۸
۱۴۰۵/۰۲/۲۲



بیان / شرح مسئله

در جهان کنونی، ماهیت منازعات بین‌المللی دستخوش تحولی بنیادین شده و به «جنگ شناختی» یا «نبرد روایت‌ها» تبدیل شده است؛ نبردی که پیروزی در آن نه صرفاً در میدان نظامی، بلکه در اذهان و قلوب ملت‌ها تعیین می‌شود. در این الگوواره (پارادایم) جدید، صنایع فرهنگی و خلاق به خط مقدم رویارویی تبدیل شده‌اند. «جنگ رمضان» یک نقطه عطف در این عرصه بود که فرصتی بی‌بدیل را برای «ویژندسازی ملی» و «دیپلماسی فرهنگی رقومی» فراهم آورد. با این حال، خلأ راهبردی «ناکارآمدی مدل‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در «جنگ رمضان» و در شرایط جلب توجه گسترده جهانی به این رخداد، پویانمایی‌های کوتاه به سبک بصری لگویی بالحن هجوآمیز و مضامین ضدآمریکایی و ضدصهیونیستی در سکوها و رسانه‌های جهانی به روندی بسیار پر مخاطب تبدیل شدند. در این گزارش، آثار تولید شده توسط ویژند رسانه‌ای «رسانه انفجاری» به عنوان نمونه‌ای شاخص و پیشران واکاوی شده‌اند. داده‌های گردآوری شده تا آوریل ۲۰۲۶ (اردیبهشت‌ماه

رسانه‌ای سنتی و دولتی» در این زمینه مشهود است. ساختارهای متمرکز، دیوان‌سالاری پیچیده و زبان رسمی، توانایی رقابت با زیست‌بوم رسانه‌ای مدرن و پرشتاب غرب را از این مدل‌ها سلب کرده است. محتوای تولیدی این ساختارها به سختی می‌تواند از سپرهای دفاعی روانی مخاطب جهانی عبور کند و اغلب، بر چسب «پروپاگاندا دولتی» دریافت می‌کند. در میانه این خلأ، پدیده نوظهور «پویانمایی‌های کوتاه لگویی» قواعد بازی را برهم زد. تیم‌های رسانه‌ای کوچک، مستقل و چابک، با تولید سلسله پویانمایی‌های کوتاه، روندی فراگیر

از سبک بصری آشنا و پاسخ‌به‌رویدادهای جاری؛ «انباشت و استمرار» برای جریان‌سازی پایدار؛ «بهینه‌سازی هزینه» به کمک هوش مصنوعی و «مدیریت زمان» از طریق واکنش‌آنی. در مجموع، این موفقیت نتیجه هم‌افزایی راهبردی «سبک بصری لگویی» و «فناوری تولید مبتنی بر هوش مصنوعی» بود که سه متغیر «سرعت»، «کیفیت» و «هزینه» را به نقطه تعادل بهینه رساند. منطق اثرگذاری پویانمایی‌های لگویی، فراتر

از صرف خلاقیت هنری، نتیجه همزمانی هوشمندانه میان طراحی روایت، سازوکارهای روانشناختی مخاطب و منطق انتشار در زیست‌بوم رسانه‌ای است. «قالب لگویی» با انتزاعی کردن خشونت، به امری «قابل پردازش» بدل شده؛ با شخصیت‌های فاقد هویت فردی، از برجسب‌های سیاسی عبور کرده؛ از طنز و هجو به‌مثابه «سلاح نرم» بهره برده و با استفاده از نمادهای غربی مانند لگو و موسیقی رپ انتقادی، مقاومت مخاطب را شکسته است. همزمان، راهبرد توزیع نیز به‌مثابه یک «اسب تروای رسانه‌ای» عمل کرد. این راهبرد، با تقسیم روایت‌های پیچیده جنگ به «کپسول‌های ادراکی» متناسب با فرهنگ میم

و از طریق «همسویی الگوریتمی» با سکویهای رقومی، توانست ضمن دور زدن موفقیت‌آمیز سانسور سکویی، روایت‌های راهبردی را به‌طور مستقیم به قلب مخاطبان هدف شلیک کرده و مرجعیت راز رسانه‌های رسمی به «رسانه‌های خرد ادراکی» منتقل کند.

افزون بر این، موفقیت پویانمایی‌های لگویی، نظام ایمنی رسانه‌ای و سیاسی غرب را به واکنش واداشت. در گام نخست، واکنش‌ها ماهیتی تدافعی داشت؛ سکوی یوتیوب کانال اصلی «رسانه انفجاری» را حذف کرد و همزمان مقامات و تحلیلگران آمریکایی نگرانی خود را از دامنه نفوذ این پدیده ابراز کردند. باین حال، به‌علت

ماهیت غیرمتمرکز و تکثیرپذیر محتوا، این اقدام‌ها نتوانست مانع انتشار گسترده آن شود. در مرحله بعد، برخی رسانه‌های جریان اصلی غرب، این پدیده را «لبه جدید پروپاگاندا»ی رقومی «قلمداد کرده و حتی با واژه‌سازی‌هایی مانند «لگو-گاندا»، آن را به‌عنوان یک قالب مؤثر در جنگ روایت‌ها به رسمیت شناختند. در مرحله سوم، تیم سازنده با حضور در مصاحبه با رسانه‌های معتبر جهانی، از جایگاه «موضوع تحلیل» به «بازیگر فعال» گذار کرد و با یک کارزار هوشمند «دیپلماسی رسانه‌ای»، توانست تاحدی کنترل روایت پیرامون خود را در میدان رسانه به دست گیرد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تحلیل تجربه پویانمایی‌های لگویی نشان می‌دهد که موفقیت آن محصول همزمانی چند منطق راهبردی در طراحی پیام، سازمان‌دهی تولید و توزیع رسانه‌ای است. استخراج این منطق‌ها، مبنای یک الگوی سیاستی برای فعال‌سازی صنایع فرهنگی و خلاق در نبرد روایت‌ها بوده که بر ۵ اصل راهبردی استوار است.

۱. گذار از «موضع دفاعی» به «کنشگری تهاجمی»: تغییر راهبرد از پاسخگویی به هجمه‌ها در زمین خودی، به دستور کارسازی و تعریف میدان نبرد در ساحت رسانه‌ای رقیب، برای در دست گرفتن ابتکار عمل روایی تغییر یابد.

۲. تقدم «قالب (فرم)» بر «محتوا»: استفاده از قالب‌های آشنا، سرگرم‌کننده و نوستالژیک (مانند لگو) که سپر شناختی مخاطب را در برابر

پیام‌های سیاسی مستقیم دور می‌زند و یک «بسته ادراکی» مؤثر برای انتقال روایت فراهم می‌کند.

۳. «جودوی فرهنگی»: بهره‌گیری هوشمندانه از نمادهای فرهنگ جهانی برای انتقال روایت بومی با استفاده از وزن و ظرفیت فرهنگ مسلط، پیام متفاوت را در قالبی غیر تهدیدآمیز ارائه می‌کند.

۴. «توزیع توان تولید»: تأکید بر مزیت تیم‌های کوچک و چابک که با برخورداری از آزادی عمل، می‌توانند سریع‌تر و مؤثرتر از ساختارهای رسانه‌ای بزرگ به رویدادها واکنش نشان دهند.

۵. «مدیریت فراداستان»: کنترل فعال روایت‌های پیرامونی پس از انتشار محتوا از طریق حضور در رسانه‌ها، به‌نحوی که تیم تولیدکننده

از یک «سوژه» رسانه‌ای به یک «مرجع» تبدیل شود.

این الگو نشانگر یک دگرگونی الگوواره‌ای (پارادایمی) از ساختارهای رسانه‌ای بزرگ و پرهزینه به سوی عملیات‌های فرهنگی دقیق، خلاق و چابک است. افزون بر این، برای مقابله با سوءاستفاده از قالب‌های روایی خلاق، اتخاذ یک راهبرد دفاعی ضروری است. این راهبرد شامل «نظام رصد و هشدار زودهنگام»، «واکسیناسیون روایی» از طریق تولید پیش‌دستانه محتوای معتبر و نیز «ارتقای سواد رسانه‌ای مخاطبان» است. در نهایت، حفظ استانداردهای حرفه‌ای تولید برای جلب و نگهداری «اعتماد مخاطب» امری حیاتی است.

ارزیابی اجرای «آیین‌نامه یکپارچه‌سازی خدمات مربوط به زنان

سرپرست خانوار» (مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۲۹)

DOI: [10.22034/mrc.report.21516](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21516)



بیان / شرح مسئله

انجام وظیفه نظارتی مجلس برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های مکلف و آسیب‌شناسی دقیق نحوه اجرا ضروری است. این گزارش تلاش می‌کند با اخذ نظرات کارشناسی و مکاتبه با سازمان‌های مسئول، موانع اجرایی را شناسایی کرده و راهکارهای قانونی متناسب ارائه دهد.

و برنامه‌های حمایتی را متناسب با نیازهای واقعی طراحی کنند. در همین راستا، «آیین‌نامه یکپارچه‌سازی خدمات مربوط به زنان سرپرست خانوار» در بهمن‌ماه ۱۴۰۲ به تصویب هیئت‌وزیران رسید تا خدمات حمایتی از سوی دستگاه‌ها متمرکز شوند. اکنون، با توجه به گذشت نزدیک به دو سال از تصویب این آیین‌نامه،

تحقق سیاستگذاری‌های کارآمد و برنامه‌ریزی‌های هدفمند برای بهبود وضعیت زنان سرپرست خانوار، به طور حیاتی نیازمند ابتنا بر یک نظام آماری قابل اعتماد و جامع است. آمار دقیق در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سلامت، به مجریان اجازه می‌دهد تا منابع اختصاص یافته را عادلانه‌تر توزیع کرده

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

دیجیتال در سال نخست برنامه، فرایند رصد وضعیت پویای زنان سرپرست خانوار را با بن‌بست مواجه کرده است. به علت نبود این پنجره واحد، خدمات همچنان به صورت سنتی ارائه شده و امکان پایش اثربخشی چتر حمایتی بر زندگی این قشر فراهم نمی‌شود.

ماده (۳۱) برنامه هفتم پیشرفت بر آن تأکید شده، بدون رسیدن به یک تعریف «جامع و مانع» و مورد توافق همه‌ی دستگاه‌ها، عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود.

تحلیل و ارزیابی جامع فرایند عملیاتی‌سازی «آیین‌نامه یکپارچه‌سازی خدمات مربوط به زنان سرپرست خانوار» نشان‌دهنده شکاف میان اهداف قانونگذار و عملکرد دستگاه‌های اجرایی است که عبارت‌اند از:

۳. نارسایی در تعامل پذیری داده‌ها و فرسودگی فنی

بخش بزرگی از انسداد فعلی، ریشه در فرسودگی زیرساخت‌های فنی دستگاه‌های اجرایی دارد. عدم آمادگی سامانه‌های داخلی برای برقراری اتصال شبکه‌ای و تبادل برخط اطلاعات، به ایجاد جزایر اطلاعاتی منجر شده است. به علت نقص در داده‌های حیاتی مربوط به نسبت‌های سببی و نسبی و وضعیت دقیق سرپرستی، متولیان

۲. چالش‌های زیرساختی و تأخیر در استقرار سامانه‌های هوشمند

بر اساس بند «ب» ماده (۳۱) و جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت و آیین‌نامه مذکور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف به راه‌اندازی «پنجره واحد خدمات حمایتی ایرانیان» و تشکیل «پرونده الکترونیک رفاهی» شده است. هدف از این اقدام، گذار از مداخلات سنتی و پراکنده به سمت سیاستگذاری داده‌محور و ارتقا شفافیت در تخصیص منابع ملی است. با این حال، عدم استقرار به موقع این زیرساخت

۱. بحران تعاریف و فقدان وحدت رویه مفهومی

یکی از بنیادین‌ترین چالش‌ها در مسیر حمایت از زنان سرپرست خانوار، تشتت آرا در تبیین مفاهیم پایه است. علی‌رغم تلاش آیین‌نامه برای ارائه تعاریف در ماده (۱)، در سطح عملیاتی، هماهنگی میان ارکان نظام آماری (مرکز آمار ایران) و نهادهای اجرایی و حمایتی وجود ندارد. نتایج گزارش نشان می‌دهد استقرار «نظام شاخص‌های جامع ارزیابی»، که در بند «ب»

ناچار شده‌اند به جای اتکا به پایگاه‌های داده مرجع (مانند سازمان ثبت احوال)، به روش «خوداظهاری» متقاضیان بسنده کنند. این رویکرد، ضریب خطای سیستم را به شدت افزایش داده و امکان راستی‌آزمایی استحقاق افراد را سلب می‌کند.

۴. فقدان دستورالعمل‌های مشترک و خلأ اطلاعاتی

واکاوی نظام تبادل داده نشان می‌دهد که اطلاعات در دستگاه‌های مختلف بر مبنای شاخص‌ها و قالب‌های ساختاری ناهمگون

تولید می‌شوند. نبود «شناسه یکتای خدمات اجتماعی» و محدودیت‌های امنیتی و پردازشی در برخی سامانه‌ها، تبادل اطلاعات را ناقص کرده است. به‌عنوان مثال، این معضل در تدوین پرونده رفاهی و اقتصادی متقاضیان به وضوح دیده می‌شود؛ به طوری که علی‌رغم تجمیع برخی داده‌های بانکی و بیمه‌ای، اطلاعات مربوط به املاک و مستغلات همچنان مخدوش یا غیرقابل دسترس است. این خلأ اطلاعاتی در حوزه دارایی‌های غیرمنقول، ارزیابی دقیق استطاعت مالی همه اقشار آسیب‌پذیر و فقیر همانند زنان

سرپرست خانوار را غیرممکن ساخته و عدالت در توزیع حمایت‌ها را زیر سؤال برده است.

۵. مقاومت و عدم همکاری نهادهای حمایتی در ارائه اطلاعات

دستگاه‌ها و نهادهای حمایتی مختلف، هر یک با ساختار اداری، بودجه و رویکردهای اجرایی متفاوتی فعالیت می‌کنند. در برخی موارد، ملاحظات سازمانی و مشکلاتی نظیر محرمانگی به مقاومت در برابر یکپارچگی اطلاعات و فرایندها منجر می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای عملیاتی‌سازی «آیین‌نامه یکپارچه‌سازی خدمات مربوط به زنان سرپرست خانوار»، اصلاحات در ۷ محور پیشنهاد می‌شود.

۱. **استقرار وحدت رویه مفهومی:** برای پایان دادن به تشتت آماری، مرکز آمار ایران باید با همکاری وزارت رفاه، تعاریف یکپارچه و استاندارد برای مفاهیمی چون زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست تدوین کند. این تعاریف باید برای تمامی دستگاه‌های اجرایی و حمایتی لازم‌الاجرا و جایگزین تعاریف بخشی شده تا امکان پایش دقیق فراهم شود.

۲. **پیوند اعتبارات به کدهای استاندارد:** سازمان برنامه و بودجه باید تخصیص بودجه‌های حمایتی (موضوع بند «پ» ماده ۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت) را مشروط به ارائه گزارش براساس «شاخص‌های جامع ارزیابی» و تعاریف واحد کند. گزارش‌دهی بر مبنای تعاریف داخلی

دستگاه‌ها باید فاقد اعتبار مالی تلقی شود.

۳. **همسوسازی آیین‌نامه‌های داخلی:** نهادهایی مانند کمیته امداد و بهزیستی موظفاند ضوابط پذیرش و مددکاری خود را با تعاریف برنامه هفتم همسو کنند تا از پدیده «هم‌پوشانی حمایتی» یا «جاماندگی از حمایت» جلوگیری شود.

۴. **ارتقای سطح راهبری به نهادهای حاکمیتی:** به‌علاوه پاسخگویی پایین دستگاه‌های اجرایی و نهادهای حمایتی به وزارت رفاه، سطح تعاملات باید به «شورای عالی رفاه» با ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول ارتقا یابد. ابلاغیه‌های تبادل داده باید صیغه «تکلیف حاکمیتی» پیدا کنند تا از مقاومت‌های بدنه میانی دستگاه‌ها جلوگیری شود.

۵. **ضمانت اجرای اداری (جشنواره شهیدر جایی):** شاخص «میزان مشارکت

در تکمیل پنجره واحد خدمات حمایتی» باید به‌عنوان یک معیار کلیدی در ارزیابی سالیانه مدیران و دستگاه‌ها (جشنواره شهیدر جایی) لحاظ شود و استنکاف از تبادل داده، نمره منفی در کارنامه عملکردی آنها داشته باشد.

۶. **گام‌بندی شاخص‌های ارزیابی:** برای جلوگیری از تأخیر بیشتر، پیشنهاد می‌شود شاخص‌های «حداقلی و حیاتی» (مانند درآمد و مسکن) در گام اول ابلاغ و شاخص‌های پیچیده‌تر (فرهنگی و سلامت) در گام دوم اضافه شده تا فرایند سطح‌بندی خدمات فوراً آغاز شود.

۷. **نظارت ذی‌نفع محور:** برای اطمینان از کیفیت خدمات، باید امکان «نظرسنجی مستقیم» از زنان سرپرست خانوار در پنجره واحد فراهم شود تا نظارت از حالت خوداظهاری دستگاه‌ها به سمت نظارت واقع‌بینانه توسط ذی‌نفعان حرکت کند.



بیان / شرح مسئله

به سبب اهمیت دوره گذار افراد از کودکی به بزرگسالی، توجه متمرکز به این دوره در نظام جمهوری اسلامی ایران عملاً با تأسیس شورای عالی جوانان در سال ۱۳۷۱ آغاز شد. پس از این تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی، در سال ۱۳۷۷ مرکز ملی جوانان در دولت ایجاد شد و سپس در سال ۱۳۷۹ به سازمان ملی جوانان ارتقا یافت. اما در سال ۱۳۸۹ براساس تصمیم مجلس شورای اسلامی سازمان‌های ملی جوانان

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ تصمیم‌گیری برای جانمایی یک سازمان مختص نوجوانان و جوانان در مجموعه دولت تابع تعریف مأموریت‌های درست آن سازمان است. به عبارت دیگر، در گام نخست باید معلوم شود کارویژه سازمان چیست؟ بعد از پاسخ به این پرسش مهم است که محل مناسب قرارگیری برای تحقق حداکثری مأموریت‌ها مشخص می‌شود.

■ در مجموعه دولت مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، تسهیل‌گری، هماهنگی و پیگیری، رصد و پایش و نظارت در

و تربیت‌بدنی ادغام شدند و از آن پس امور جوانان در قالب معاونت امور جوانان ذیل وزارت ورزش و جوانان دنبال شد. افزون بر آن، تغییر عنوان شورای عالی جوانان به شورای عالی نوجوانان و جوانان در سال ۱۴۰۲ را نیز باید به تحولات ساختاری متمرکز در امور نوجوان و جوان افزود. مسئله نخست آنکه تاکنون به لحاظ تشکیلاتی در بدنه دولت به موضوع نوجوان توجه نشده و موضوع مهم دیگر آنکه از سال ۱۳۸۹ (زمان

حوزه نوجوان و جوان دچار اختلال جدی است. این موارد موضوعاتی نیستند که بتوان با واسطیاری به دستگاه بخشی انتظار رفع آنها را داشت. لذا نیازمند دستگاهی متمرکز در بدنه دولت است تا بتواند این مأموریت‌های مهم را انجام دهد.

■ سازمان مختص نوجوانان و جوانان برای انجام مأموریت‌های ستادی و فرابخشی خود در مجموعه دولت نیازمند ابزار مهمی همچون جانمایی درست در تشکیلات دولتی است که در حال حاضر وزارت ورزش و جوانان به سبب غلبه امر ورزش در آن - که موضوعی صفی و

تأسیس وزارت ورزش و جوانان) تاکنون، تمام دولت‌های بر سر کار آمده از جمله دولت چهاردهم با طرح دلایلی همچون نادیده گرفته شدن امر جوان در آن وزارتخانه، بر ضرورت تغییر ساختار کنونی در امور جوانان تأکید کرده‌اند. پرسش مهم آن است که تشکیلات دولتی مناسب برای امور نوجوانان و جوانان چیست و در این رابطه چه ملزوماتی را باید رعایت کرد؟

اجرای است-بستر مناسبی برای پیشبرد انجام مأموریت‌های یاد شده نیست. به عبارت دیگر موضوعات نوجوانان و جوانان فرابخشی‌اند، اما بخشی‌انگاری آنها در سطح دولت موجب شده است تا سازمان با مأموریت خاص این گروه‌ها نتواند موفقیت لازم را به دست آورد. قدرت سازمان باید به گونه‌ای باشد که بتواند امور ستادی خود را در نظام دولتی به بهترین وجه ممکن انجام دهد. به این منظور، قرارگیری در نزدیک‌ترین موقعیت به رأس قوه مجریه مناسب این سازمان است.

■ موضوعات فربخشی نوجوانان و جوانان هر کدام نیازمند تعریف یک زیست بوم حکمرانی با محوریت و راهبری سازمان مختص خود هستند. به طور کلی برای ارتقای عملکرد سازمان مختص نوجوانان و جوانان، به موضوع قدرت یابی آن

از طریق تعریف مأموریت‌های صحیح، جانمایی مناسب در ساختار دولتی، وجود نیروی انسانی توانمند برای تحقق مأموریت‌های ستادی و فربخشی و نقش آفرینی محوری در فرایند حل مسائل نوجوانان و جوانان باید توجه کرد.

■ نحوه عمل و اقدام سازمان نوجوانان و جوانان مبتنی بر پیشبرد اهداف با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و ساختار دولتی (شیوه مستقیم) و همچنین بهره‌گیری از ظرفیت خارج دولت (شیوه غیرمستقیم) صورت می‌گیرد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ پیشنهاد می‌شود قانون تشکیل سازمان ملی نوجوانان و جوانان با مفاد ذیل در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد؛

ماده (۱): تعاریف و اختصارات:

سازمان: سازمان ملی نوجوانان و جوانان.

نوجوان: به هر فرد ایرانی که در بازه سنی ۱۲ تا ۱۷ سال قرار دارد گفته می‌شود.

جوان: به هر فرد ایرانی که در بازه سنی ۱۸ تا ۳۵ سال قرار دارد گفته می‌شود.

ماده (۲): معاونت امور جوانان با تمام اعتبارات، نیروی انسانی و امکانات خود از وزارت ورزش و جوانان متنزع می‌شود و تحت عنوان سازمان ملی نوجوانان و جوانان ذیل رئیس جمهور فعالیت خواهد کرد که رئیس آن در حکم معاون رئیس جمهور است.

ماده (۳): مأموریت اصلی سازمان سامان‌دهی امور نوجوانان و جوانان است که اختصارات، وظایف

و اقدامات این دستگاه در ابعاد چهارگانه مأموریتی شامل مرجعیت فکری و تشخیصی، برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و پیگیری برای اجرایی‌سازی و رصد، پایش و نظارت سیاست‌ها در قوه مجریه تعریف می‌شود.

تبصره: دولت مکلف است حداکثر تا چهار ماه پس از ابلاغ قانون، حدود فعالیت، اختصارات،

ابزار و وظایف سازمان برای تحقق ابعاد چهارگانه مأموریتی را در قالب اساسنامه به تصویب برساند.

ماده (۴): سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است با همکاری سازمان حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ این قانون ساختار و تشکیلات اداری آن دستگاه را متناسب با تحقق مأموریت‌های سازمانی تهیه و تأیید کند.

ماده (۵): حداکثر تا چهار ماه پس از آغاز به کار رسمی دولت در هر دوره ریاست جمهوری، سازمان مکلف است برنامه جامع چهارساله

دولت را در امور نوجوانان و جوانان با محوریت اتخاذ سیاست‌های عملیاتی مبتنی بر حل مسائل بنیادین و نوپدید، در نظر گرفتن شاخص‌های ارزیابی کمی و کیفی معتبر، تقسیم وظایف دستگاهی و پیش‌بینی ظرفیت پایش، نظارت و پیگیری تدوین کند و به تصویب هیئت دولت برساند.

تبصره (۱): سازمان مکلف است نسبت به اجرای این برنامه هر ۶ ماه یک بار به کمیسیون‌های اجتماعی و فرهنگی مجلس گزارش بدهد.

تبصره (۲): سازمان پاسخ‌گوی عملکرد دولت در خصوص این برنامه است.

ماده (۶): رئیس سازمان باید دارای سابقه کار حداقل به مدت پنج سال و تحصیلات عالی مرتبط با حوزه نوجوانان و جوانان باشد.



بسته سیاستی راهکارهای برقراری ارتباط و شبکه‌سازی با نخبگان

علمی ایرانی خارج از کشور

(در راستای اجرای بند «الف» ماده (۹۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/mrc.report.21518](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21518)

۲۱۵۱۸
۱۴۰۵/۰۲/۲۶
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، نقش نخبگان خارج از کشور به‌عنوان حاملان سرمایه انسانی پیشرفته، دانش ضمنی و پیوندهای شبکه‌ای بین‌المللی، در توسعه علمی و اقتصادی کشورها به‌طور فزاینده‌ای برجسته شده است. با وجود برخورداری ایران

از جمعیت قابل توجهی از نخبگان علمی در مراکز معتبر جهانی، شواهد نشان می‌دهد که بهره‌برداری از این ظرفیت همچنان با چالش‌های جدی مواجه است. جایگاه پایین ایران در شاخص‌های جهانی رقابت‌پذیری استعداد، در

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های کلیدی این پژوهش، که براساس مصاحبه با ۵۴ نخبه ایرانی خارج از کشور و تحلیل تطبیقی تجارب بین‌المللی به دست آمده، نشان می‌دهد:

■ براساس تجارب کشورها؛ مدیریت سرمایه انسانی علمی، بیشتر از حجم منابع مالی به کیفیت طراحی نهادی، استقرار سازوکارهای شبکه‌سازی پایدار و پیوند مؤثر میان دیاسپورا و نهادهای داخلی بستگی دارد. در این میان، کشورها براساس اهداف و عمق نهادی، در یکی از سه مسیر اصلی حرکت کرده‌اند: ۱. جذب بین‌المللی، ۲. بازگشت و تثبیت و ۳. شبکه‌سازی علمی و تعامل بلندمدت.

■ براساس مطالعه تجارب بین‌المللی، ترکیب سه محور اصلی: ۱. ایجاد شبکه پایدار دیاسپورا با سازوکارهای دیجیتال و رویدادهای منظم

(الگوی آلمان)، ۲. طراحی برنامه‌های مشترک کوتاه مدت با مسیر تثبیت شغلی در داخل کشور (الگوی ترکیه) و ۳. تمرکز بر حوزه‌های استراتژیک ملی برای جذب هدفمند نخبگان (الگوی استرالیا/کانادا) می‌تواند برای کشورمان کارآمدترین رویکرد باشد.

■ براساس تحلیل داده‌های نخبگان از منظر «نوع همکاری با ایران»، می‌توان چند الگوی اصلی همکاری از جمله: همکاری پژوهشی (مقالات مشترک، پروژه‌ها، آزمایشگاه‌ها)، همکاری آموزشی (دوره‌های فشرده، سرپرستی مشترک پایان‌نامه‌ها)، همکاری صنعتی و فناورانه (انتقال فناوری، پروژه‌های مشترک R&D) و همکاری مشورتی و سیاستی (سیاستگذاری علم و فناوری، دیپلماسی علمی، تنظیم‌گری داده، مدیریت بحران و رفاه اجتماعی) را تشخیص داد.

■ ترکیب کلی داده‌های مربوط به نخبگان نشان می‌دهد که مسئله اصلی در سیاستگذاری، کمبود نیروی انسانی یا ضعف انگیزه در میان نخبگان نیست، بلکه در طراحی سازوکارهای نهادی، کاهش چندپارگی، ایجاد سامانه‌های هوشمند تطبیق و تعریف مسیرهای روشن و قابل پیش‌بینی برای انواع همکاری‌هاست.

■ موانع تعامل و ارتباط نخبگان با کشور در دو سطح «معامله‌ای و روزمره» و سطح «ساختاری و راهبردی» است. در سطح روزمره، نخبگان با دشواری‌های ملموسی چون تأخیر در مکاتبات اداری، عدم پاسخ‌گویی شفاف به پیشنهادها همکاری، نبود یک مسیر مشخص برای طرح ایده‌های مشترک و پیچیدگی در تطبیق تقویم‌های زمانی مواجه هستند و در سطح ساختاری و راهبردی، نخبگان به مسئله فقدان

یک سیاست منسجم و پایدار برای تعامل با ایرانیان خارج اشاره می‌کنند.

■ مسئله شبکه سازی در ایران با سه الگوی ناکارآمدی اصلی مواجه است: «ظرفیت بالا - بهره برداری پایین»، «شبکه سازی فردمحور - فقدان نهاد شبکه ساز» و «انگیزه پایدار - اعتماد متزلزل». نخبگان ایرانی خارج از کشور عموماً دارای انگیزه قوی برای همکاری با داخل، احساس تعلق هویتی و آمادگی برای ایفای نقش در توسعه

علمی کشور هستند. با این حال، موانع عملیاتی نظیر بروکراسی پیچیده، نبود مسیرهای شفاف برای شروع همکاری، عدم پاسخ گویی نهادی و ناپایداری برنامه ها، به تدریج این انگیزه را تضعیف می‌کند.

■ در حوزه ابزارها، یافته ها نشان می‌دهد که مشکل اصلی «فقدان فناوری» نیست، بلکه «فقدان کارکرد نهادی برای فناوری» است. ابزارهای ارتباطی موجود، در غیاب چارچوب های

مشخص همکاری، به تعاملات مقطعی و غیر ساختار یافته محدود می‌شوند. در مقابل، استفاده هدفمند از پلتفرم های دیجیتال، در قالب برنامه های میان مدت و بلندمدت می‌تواند به شکل گیری شبکه های علمی پایدار کمک کند.

■ همچنین، نبود یک پایگاه داده جامع، به روز و هوشمند از نخبگان ایرانی خارج از کشور یکی از خلأ های اساسی در سیاست گذاری محسوب می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای ارتباط و شبکه سازی با نخبگان ایرانی خارج از کشور پیشنهادهایی در سه سطح ملی، سازمانی و برنامه ای ارائه می‌شود:

در سطح ملی ایجاد «دبیرخانه ملی تعامل با نخبگان ایرانی جهان» نه یک سازمان بزرگ جدید، بلکه یک دبیرخانه کوچک (۱۵-۱۰ نفر نیروی حرفه ای) با وظایف زیر:

الف) نگهداری و به روز رسانی بانک اطلاعاتی نخبگان ایرانی خارج،

ب) تنظیم و ابلاغ «استانداردها و آیین نامه های همکاری»،

ج) هماهنگ کردن وزارتخانه ها برای جاری شدن این استانداردها در آیین نامه های داخلی.

در سطح سازمانی راه اندازی «دفتر ارتباط با نخبگان ایرانی جهان» در هر دانشگاه/ پژوهشگاه، با حداقل یک کارشناس تمام وقت که هم بر زبان خارجی و هم بر رویه های اداری مسلط است.

وظایف عبارتند از:

الف) مدیریت پروفایل نخبگان مرتبط با آن دانشگاه در بانک اطلاعاتی،

ب) تسهیل عقد قرارداد، مکاتبات، صدور دعوت نامه و پیگیری های اداری،

ج) کمک به طراحی پروژه مشترک (پُر کردن فرمها، بودجه بندی، انتقال پول).

در سطح برنامه ای چهار پیشنهاد قابل طرح است: - گزینش های شبکه سازی کوچک: در این برنامه یک تیم با حضور حداقل یک عضو هیئت علمی داخل، یک نخبه ایرانی خارج و یک دانشجوی تحصیلات تکمیلی برای مدت ۱۸ تا ۲۴ ماه و بودجه حداقلی برای ارتباطات مجازی، چند سفر کوتاه مدت و جذب نیروی پژوهشی در نظر گرفته می‌شود. این برنامه باید:

الف) یک «مسئله مشخص» و خروجی قابل سنجش داشته باشد (مقاله با ضریب تأثیر مشخص، بسته نرم افزاری متن باز، آزمایش استاندارد، سیاست نامه، یا نمونه اولیه محصول)، ب) برنامه جلسات مجازی، تقسیم کار، و نقش هر طرف از ابتدا نوشته شود؛ دفاتر دانشگاهی موظف به پایش این برنامه باشند.

- برنامه سرپرستی مشترک

■ تغییر آیین نامه ای: تعریف یک «مسیر ویژه» برای پایان نامه های مشترک: دانشجوی، استاد داخلی و استاد خارجی هم زمان در سامانه تحصیلات تکمیلی ثبت می‌شوند؛ دفاع با حضور مجازی/ حضوری استاد خارجی انجام می‌شود و مدرک نام هر دو راهنما را منعکس می‌کند.

■ حمایت عملی: برای هر پایان نامه مشترک، یک بسته حمایت کوچک شامل: هزینه چند

سفر کوتاه مدت دانشجوی یا استاد، دسترسی به پایگاه داده / نرم افزار تخصصی و کمک هزینه اقامت کوتاه مدت در آزمایشگاه خارجی در نظر گرفته شود.

■ شاخص موفقیت: تعداد مقالات مشترک، ادامه همکاری بعد از فراغت دانشجوی و جذب او در شبکه های بین المللی؛ این شاخص ها باید در ارزیابی سالیانه دانشکده ها لحاظ شوند.

دوره های فشرده و مدارس مشترک طراحی «مدارس تابستانی/ زمستانی» با حضور نخبگان خارج و داخل در حوزه های خاص مثلاً کاربرد هوش مصنوعی در سلامت، اقتصاد داده و سیاست گذاری نوآوری.

- برنامه های مشورتی و حکمرانی علم: ایجاد «شورای مشورتی نخبگان ایرانی جهان» در چند حوزه محدود (مثلاً ۴ حوزه اولویت ملی) با حداکثر ۱۵-۱۰ عضو در هر حوزه؛ هر عضو دارای حکم دو یا سه ساله.

طراحی و استقرار یک «پلتفرم ملی هوشمند» برای مدیریت شبکه نخبگان ضروری است؛ پلتفرمی که علاوه بر ثبت اطلاعات، قابلیت تطبیق هوشمند میان نیازهای داخلی و تخصص های نخبگان ایرانی خارج از کشور را داشته باشد.

دشوارة نظارت اجتماعى در نظام قانونگذارى وقف در كشور؛ ظرفيت‌ها،

چالش‌ها و ارائه پيشنهاده‌ها

DOI: [10.22034/mrc.report.21519](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21519)

۲۱۵۱۹
۱۴۰۵ / ۰۲ / ۲۶
دفتر مطالعات فرهنگى و آموزش



بيان / شرح مسئله

تصدى گرى» و واگذارى امور به مردم تاكيد دارد، لايه‌هاى نظارتى موجود صرفاً درون سازمانى باقى مانده و ظرفيت عظيم «نظارت اجتماعى» براى صيانت از اين سرمايه ملي مغفول مانده است.

پاسخ‌گويى نظام حكرمانى آن است، اما ساختار فعلى به دليل تمرکزگرایی، میان اهداف عاليه واقفان و واقعیت‌هاى اجرائى فاصله ايجاد کرده است. درحالى‌که سياست‌هاى کلى ابلاغى رهبر شهيد (ره) در تاريخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ بر «کاهش

نظام حكرمانى وقف در ايران، على‌رغم ريشه‌هاى عميق تاريخى و نقش تمدن‌ساز خود، در حال حاضر با «گذار ناتمام» از مديريت دولتى به حكرمانى اجتماعى روبه‌رو است. مسئله اصلى اين است که پويابى نهاد وقف، ذاتاً در گرو استقلال و

نقطه نظرات / يافته‌هاى کليدى

از نيات خاص با عناوين کلى، «تطبيق تقريبى» شوند که احتمال انحراف از اراده واقف را افزايش مى‌دهد. در حوزه حقوقى نيز «ابهام در حدود نظارت استصوابى و مصلحت وقف» زمينه‌ساز تداخل در امور مديريتى متوليان شده و سازمان را از جايگاه ناظر به جايگاه «متولى اصلى» سوق داده است. اين وضعيت با «ناکارآمدى نظام جبران خدمات (حق‌النظاره ثابت ۱۰ درصد)» تشديد مى‌شود؛ الگويى که بدون توجه به عملکرد واقعى، زمينه‌ساز سوء تخصيص منابع و نارضايتى متوليان و موقوف‌عليهم شده است.

در لايه عملياتى، «پيچيدگى فنى و فقدان کارايى گزارش‌هاى مالي (مفاصاحساب)» چالشی ديگر است؛ ادبيات گنگ اين گزارش‌ها به گونه‌اى است که حتى ذى‌نفعان مستقيم نيز از درک نحوه هزينه‌کردها ناتوان‌اند. پيامد مستقيم اين ابهام، «نبود توازن میان هزينه‌هاى نگهداشت و اجرائى نيت (تسبيل‌المنفعه)» است؛ به طوري‌که در مواردى تا ۷۰ درصد عوايد صرف هزينه‌هاى ادارى و حفظ عين شده و سهم اجرائى نيت واقف به حداقل رسیده است. علاوه بر اين، «چالش انطباق سامانه‌اى با تنوع نيات» باعث شده است که به دليل محدوديت‌هاى نرم‌افزارى، بسيارى

تحليل‌هاى کارشناسى نشان مى‌دهد که ريشه اصلى ناکارآمدى فعلى در تجميع نقش‌هاى متعارض در ساختارى واحد نهفته است؛ جايى که سازمان اوقاف هم‌زمان نقش متولى، ناظر بر خود و ذى‌نفع مالي رايفا مى‌کند و اين تعارض منافع، استقلال لايه نظارتى را مخدوش کرده است. اين ساختار به انسداد اطلاعات در لايه‌هاى سازمانى منجر شده است، چراکه الزامات قانونى صرفاً بر ثبت داخلى داده‌ها تمرکز دارند و فقدان تکليف صريح براى انتشار عمومى، باعث شده است که نظارت اجتماعى به جاي فرابندي نظام‌مند، به شکايات فردى محدود شود.

محاکم قضایی، راهکاری شبه قضایی و کارآمد خواهد بود. در نهایت، برای ارتقای انگیزه متولیان و ناظران و بهره‌وری بیشتر موقوفات، تغییر الگوی پرداخت از درصد ثابت به «اجرت‌المثل مبتنی بر عملکرد»، تضمین‌کننده عدالت در نظام جبران خدمات و صیانت حداکثری از حقوق موقوف‌علیه‌هم خواهد بود. تحقق این بسته اصلاحی، نه فقط سلامت مالی وقف را تضمین می‌کند، بلکه با بازسازی اعتماد عمومی، موجبات توسعه و پایداری این نهاد مقدس را فراهم خواهد آورد.

از فناوری زنجیره بستکی (بلاک‌چین) در ثبت تراکنش‌ها قابل بهره‌گیری است که می‌توان آن را تحت عنوان «طراحی و اجرای سامانه نظارت اجتماعی» صورت‌بندی نمود. همچنین به‌منظور صیانت از استقلال نهاد وقف، «تعریف قانونی حدود نظارت استصوابی» امری ضروری است و باید به گونه‌ای انجام شود که دخالت سازمان صرفاً به موارد کلان (مانند تغییر کاربری یا سرمایه‌گذاری پرخطر) محدود شود و امور جاری در اختیار متولی باقی بماند. برای حل اختلافات احتمالی نیز «تأسیس شوراهای تخصصی حل اختلاف وقف» به عنوان مرجع داوری پیش از

برای برون‌رفت از این وضعیت، نظام حکمرانی وقف نیازمند تحولی بنیادین از طریق «تفکیک ساختاری شأن سیاستگذاری از تصدی‌گری» است تا سازمان به جایگاه ناظر راهبردی بازگردد. گام نخست این تحول، آزاد نمودن امر نظارت از لایه‌های بسته دولتی و درونی‌سازی از طریق اقداماتی مانند «طراحی و استقرار کارگروه‌های مستقل حسابرسی» است تا نظارت مالی از بدنه اجرایی تفکیک گردد.

در لایه شفافیت، انتشار برخط و عمومی تمام داده‌های مالی و قراردادهای کلان امری الزامی است و برای تضمین سلامت داده‌ها، استفاده



بسته سیاستی بهره‌مندی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی از ظرفیت وقف و خیرین (براساس تجارب داخلی و بین‌المللی)

DOI: [10.22034/mrc.report.21521](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21521)

۲۱۵۲۱
۱۴۰۵/۰۲/۲۶
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

بیان / شرح مسئله

شکل گرفته‌اند. این نهادها کمک‌های مالی برای پروژه‌های توسعه‌ای جذب کرده و فرهنگ مشارکت اجتماعی در حوزه‌های علمی را تقویت می‌کنند. با وجود ظرفیت بالقوه وقف در کشور، هنوز ساختار مناسبی برای بهره‌برداری از موقوفات در بنیاد حامیان شکل نگرفته است.

فناورانه و محدودیت منابع بودجه‌ای دولت‌ها موجب شده است که دانشگاه‌ها به دنبال منابع مالی پایدار، متنوع و انعطاف‌پذیر باشند. در ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰، دانشگاه‌ها به تدریج توجه خود را به نقش خیرین و واقفان معطوف کرده و ستاد خیرین و بنیادهای حامیان دانشگاه‌ها

تأمین مالی دانشگاه‌ها یکی از موضوعات راهبردی در نظام‌های آموزش عالی است و همواره به‌عنوان چالشی مهم برای سیاستگذاران و مدیران دانشگاه‌ها مطرح بوده است. رشد مستمر هزینه‌های آموزشی و پژوهشی، افزایش رقابت بین‌المللی، ضرورت توسعه زیرساخت‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مستقل و غیرانتفاعی با اهداف گسترده‌تر با مدیریت راهبردی و شفاف تحول یافتند و در حال تبدیل به نهادهای مالی پویا، حرفه‌ای، دیجیتال و پاسخگو هستند.

بررسی عملکرد مالی بنیاد حامیان نشان می‌دهد که رویکردی محافظه‌کارانه در مدیریت منابع خود اتخاذ کرده‌اند و حداکثر سرمایه‌گذاری این بنیادها در بازار پول و به‌ویژه در قالب سپرده‌گذاری بانکی انجام می‌شود و سود حاصل از این سپرده‌ها، منبع اصلی درآمد بنیادهاست. برخی بنیادهای پیش‌رو با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بازار سرمایه، گام‌های مؤثر در جهت تنوع‌بخشی به سبد سرمایه‌گذاری خود

دانشگاه‌های بررسی شده به این ترتیب است؛ پرینستون با ۶۳ میلیارد دلار (۶۶ درصد)، ویرجینیا با ۱۴ میلیارد دلار (۳۰ تا ۳۵ درصد)، استنفورد با ۴۳ میلیارد دلار (۲۱ درصد)، هاروارد با ۵۳ میلیارد دلار (۴۰ درصد) و کلمبیا با حدود ۲۰ میلیارد دلار (۳۰ درصد) حجم وسیعی از منابع را در اختیار دارند.

بررسی تجارب داخلی نشان می‌دهد که دانشگاه‌ها ساختاری تحت عنوان بنیاد حامیان دانشگاهی برای مدیریت کمک‌های خیرین و موقوفات ایجاد کرده‌اند. بنیادهای حامیان و خیریه دانشگاهی با گذر ۴ نسل از ستادهای خیریه سنتی با اهداف محدود آغاز و به بنیادهای

تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که ایجاد نهادهای مالی حرفه‌ای در دانشگاه‌ها، مانند شرکت‌های مدیریت و سرمایه‌گذاری، می‌تواند کمک‌های مردمی و منابع حاصل از موقوفات را به منابعی پایدار، مولد و بلندمدت تبدیل کند. ویژگی‌های مشترک این نهادها شامل استقلال نهادی، شفافیت مالی، مدیریت حرفه‌ای و استفاده از ابزارهای مالی نوین است. محور هزینه‌کرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری دانشگاه‌های خارجی متشکل از وقف، کمک‌هزینه تحصیلی دانشجویان، حمایت از تحقیقات پیشرفته، تأمین مالی کرسی‌های استادی، بورس‌ها و فلوشیپ‌ها، سخنرانی‌ها، منابع کتابخانه‌ای و جوایز علمی و... است. ارزش موقوفات و سهم آنها از کل بودجه

برداشته‌اند. در این رویکرد، خیرین به‌جای اهدای وجه نقد، سهام شرکت‌ها را خریداری کرده و به بنیاد دانشگاه هبه می‌کنند. بنیاد حامیان دانشگاه‌ها از نقاط قوتی مانند اتصال به شبکه خیرین و حامیان مالی، تمرکز تخصصی بر نیازهای دانشگاه و دانشجویان، انعطاف‌پذیری در جذب کمک‌ها، همکاری با نهادهای دولتی و خصوصی و تقویت حس مسئولیت اجتماعی در جامعه دانشگاهی و خیرین برخوردار هستند.

مواردی همچون کمبود منابع مالی پایدار، ضعف در فرهنگ سازی وقف و کمک مالی، ضعف شفافیت مالی، کمبود نیروی متخصص و حرفه‌ای، عدم تنوع در روش‌های جذب کمک خیرین و واقفین، عدم برنامه‌ریزی راهبردی و ضعف در ارتباطات و بازاریابی از ضعف‌های عملکردی این بنیاد است. علت‌های ضعف بنیاد حامیان دانشگاه‌ها در استفاده از ظرفیت وقف را می‌توان در ۴ دسته

عوامل ساختاری، رفتاری-فرهنگی، فرایندی و مدیریتی-منابع انسانی جست‌وجو کرد. این عوامل شامل مواردی مانند عدم شفافیت ماهیت حقوقی بنیاد حامیان دانشگاه، عدم شفافیت رابطه حقوقی بنیاد حامیان با دانشگاه، محافظه‌کاری مالی در دانشگاه‌ها و بنیاد حامیان، زمان‌بر بودن فرایند وقف و تمرکز بنیاد بر تسهیل‌گری امور خیریه و حمایتی تا خلق منابع پایدار است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تمرکز موقوفات دانشگاه در بنیاد حامیان دانشگاه پیشنهاد مشخص این گزارش است تا بنیاد به‌عنوان بازوی حمایتی و رابط اصلی میان دانشگاه و خیرین و واقفان، تمامی موقوفات را مطابق با نیت واقفان و با رعایت اصول شفافیت، مسئولیت‌پذیری و کارآمدی برای اهداف راهبردی از قبیل نوسازی زیرساخت‌ها، حمایت از پژوهش‌های راهبردی، تقویت توانمندی اعضای دانشگاه، ارتقای فناوری و سرمایه‌گذاری‌های مولد و پایدار هدایت کند.

■ با هدف بهره‌برداری از ظرفیت وقف در دانشگاه‌ها توجه به اصول پنج‌گانه همچون حفظ اصل سرمایه وقفی و تمرکز بر رشد آن، تعیین افق زمانی بلندمدت (۱۰ تا ۳۰ سال) برای بنیادها، مدیریت ریسک و توان مدیریت نوسان بازار، تنوع‌بخشی به سبد سرمایه‌گذاری و متعادل‌سازی منابع مالی با نیازهای دانشگاه ضروری است.

■ اصلاح مأموریت‌های بنیاد حامیان دانشگاه با تمرکز بر تقویت معنویت، خیرخواهی و بخشش، اعتماد، همبستگی و انسجام اجتماعی، تولید و ترویج گفتمان وقف و خیریه در حوزه علم و

فناوری، مدیریت حرفه‌ای، شفاف، مشارکتی، پاسخگو با بهره‌وری مطلوب، خلاقیت و نوآوری برای افزایش بهره‌وری و تقویت اثرگذاری بنیاد بر برند دانشگاه پیشنهاد می‌شود.

■ با هدف توسعه وقف دانشگاهی و ایجاد شفافیت، بنیاد حامیان دانشگاه به‌عنوان نهاد غیرانتفاعی، غیرتجاری و غیرسیاسی مستقل از دانشگاه، با اختیارات قانونی ثبت می‌شود. با استفاده از سرمایه‌گذاری غیرمستقیم و بهره‌گیری از ابزارهای نوین مالی؛ امکان انعقاد قرارداد، دریافت کمک‌ها، مدیریت و نظارت بر منابع و پاسخگویی قانونی به واقفان و دانشگاه را فراهم می‌کند.

■ با هدف اجرای عملیات اقتصادی، پروژه‌های سرمایه‌گذاری، توسعه و بهره‌برداری از املاک وقفی، نوآوری مالی و ایجاد جریان‌های درآمدی پایدار بنیاد حامیان می‌تواند نسبت به تأسیس شرکت‌ها و مؤسسات تابعه اقدام کند. بنابراین بنیاد در سطح کلان، از طریق هیئت‌امنا و کمیته‌های تخصصی (کمیته‌های سرمایه‌گذاری، حسابرسی و راهبری)، خط‌مشی‌ها و شاخص‌های

عملکرد کلیدی را تعیین و نظارت راهبردی را اعمال می‌کند.

■ با هدف توسعه روش‌های نوین تأمین مالی برای سرمایه‌گذاری در موقوفات، پیشنهاد این گزارش استفاده از روش‌هایی مانند **مراجعه، استصناع، اجاره، اشتراک در محصول، صندوق‌های وقفی، صندوق‌های املاک و مستغلات، صندوق‌های جسورانه، نیکوکاری، سرمایه‌گذاری ترکیبی وقف-نیکوکاری، اوراق وقف، صکوک وقف، تأمین مالی جمعی و تشکیل سبد سرمایه‌گذاری با استفاده از ابزارهای بازار بول و سرمایه‌است.**

■ استقرار نظام حسابرسی داخلی و خارجی، گزارش‌دهی منظم عملکرد مالی و سرمایه‌گذاری‌ها و پایش مستمر شاخص‌های عملکرد بنیادهای حامیان ضروری است. این شاخص‌ها شامل میزان جذب منابع مردمی، بازده سرمایه‌گذاری‌های وقفی، شفافیت مالی، بهره‌وری و استقلال آنهاست. ارزیابی دوره‌ای و بازخورد مستمر، ضامن اصلاح مستمر عملکرد بنیادها و ارتقای کارآمدی آنها خواهد بود.



بیان / شرح مسئله

بانوان با مبانی نظری رهبر شهید (ره) می‌توانند در تهیه و تدوین سازو کارهای اجرایی برنامه اشتغال بانوان با رعایت نقش همسری و مادری آنها یاری‌رسان باشد.

این در حالی است که رهبر شهید (ره) در بیانات، با ارائه «الگوی سوم» یا «الگوی زن مسلمان»، رویکردی متعادل، جامع و مبتنی بر آموزه‌های اسلامی را در مورد بانوان پیشنهاد می‌دهند. لذا انطباق مواد قوانین خاص و مرتبط با اشتغال

بند «ث» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت به تهیه مقررات و سازو کارهای اجرایی برنامه اشتغال بانوان با رعایت نقش زنان در خانواده و تعیین وظایف و کارکردهای هر یک از دستگاه‌های اجرایی در هیئت وزیران پرداخته،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

زن «تأکید دارد. ■ کم توجهی به ابعاد روانی و امنیت اخلاقی: قوانین ناظر بر جلوگیری از آزار جنسی یا حفظ حریم عفت در محیط کار عمدتاً کلی، کم‌ضمانت یا ناقص و فاقد بازدارندگی لازم هستند.

■ ضعف در سیاست‌های شایسته‌سالاری و حضور کیفی: اگرچه در مبانی بر «انتخاب اصلح بدون تعصب جنسیتی» تأکید شده، اما سازو کارهای قانونی شفاف برای تضمین حضور زنان حکیم و فرزانه، در سطوح تصمیم‌سازی و مدیریت‌های کلان (نه لزوماً اجرایی) کم‌رنگ است.

■ عدم یکپارچگی قوانین: قوانین مرتبط با

از خانواده و جوانی جمعیت»، «قانون کاهش ساعات کار بانوان دارای شرایط خاص»، گام‌هایی در جهت همسویی با این مبانی برداشته‌اند. با این حال، تحلیل اجرای قوانین و تطبیق آن با چارچوب نظری رهبر شهید (ره) نشان‌دهنده موارد زیر است.

■ تمرکز بر حمایت‌های فیزیکی و اقتصادی: قوانین عمدتاً معطوف به مرخصی زایمان، ساعات کار و حمایت‌های مالی مادران شاغل هستند؛ در حالی که مبانی نظری رهبری شهید (ره) علاوه بر مراقبت از نقش خانوادگی و مادرانگی زن، بر «تناسب شغل با طبیعت زن»، «حفظ آرامش روانی» و «پرهیز از مشاغل تضعیف‌کننده کرامت

مبانی نظری استخراج شده از بیانات رهبر شهید (ره) نشان می‌دهد که خط‌مشی کلان نظام در حوزه اشتغال زنان بر اصولی همچون خانواده‌محوری، تقدم تربیت فرزند، تقسیم کار حکیمانه بین همسران، تناسب شغل با طبیعت زن، حفظ کرامت، امنیت و عفت در محیط کار، شایسته‌سالاری به جای جنسیت‌گرایی و نقد الگوهای غربی استوار است.

بررسی تطبیقی انجام شده نشان می‌دهد که اگرچه «قانون حمایت از حقوق و مسئولیت‌های زنان (۱۳۸۵)» تا حدودی چارچوب‌مند به اشتغال بانوان پرداخته، اما ضمانت‌های اجرایی لازم را ندارد و قوانین دیگری مانند «قانون حمایت

حوزه اشتغال بانوان در بخش‌های قوانین مختلف (قانون کار، خدمات کشوری، مدنی و برنامه‌های توسعه) دچار پراکندگی و ناهماهنگی هستند.

■ فقدان نظام پایش منسجم: امکان ارزیابی میزان انطباق قوانین با مبانی نظری و نیازهای واقعی زنان شاغل به‌طور ساختارمند وجود ندارد؛ زیرا

این فقدان در وهله نخست به عدم استخراج مبانی نظری کامل جمهوری اسلامی در حوزه اشتغال بانوان مربوط است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای رفع مسائل ذکر شده در یافته‌های کلیدی، پیشنهادهایی زیر در تهیه و تدوین متن سازوکارهای اجرایی برنامه اشتغال زنان (بند «ث» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت) قابل طرح است.

■ **خانه داری**: رکن حیاتی و مولد در نظام اشتغال: سیاستگذاری اشتغال باید «خانه‌داری و مادری» را شغلی اساسی و مولد برشمارد تا زنان نه از روی اجبار معیشتی، بلکه با انتخاب آگاهانه بین خانه و شغل توازن برقرار کنند. این تحول راهبردی باید به تدریج محقق شود.

■ **رفع تعارض نقش‌ها**: حمایت از انتخاب آزادانه زنان: در الگوی سوم، زنان سرمایه‌های راهبردی کشورند و نباید در دوراهی اجباری «خانه یا شغل» قرار بگیرند. لذا سازوکارهای اجرایی برنامه اشتغال زنان (بند «ث» ماده (۸۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت) باید به گونه‌ای تنظیم شوند که انتخاب میان نقش‌های خانوادگی و حرفه‌ای، آگاهانه و با حمایت کامل نهادی باشد؛ به‌طوری‌که هیچ‌کدام فدای دیگری نشود.

■ **اشتغال منعطف**: راهبرد توازن میان خانواده و حرفه: برای تعارض میان شغل و خانواده، باید به سمت الگوهای متنوعی مانند دور کاری و مشاغل پروژه‌ای یا پاره‌وقتی حرکت کرد که تخصص بانوان را حفظ و خانواده را تحکیم کند.

البته این الگوهای انعطاف‌پذیر باید به گونه‌ای بازطراحی شوند که برخلاف تجربه‌های ناموفق قبلی، باعث کاهش درآمد یافت منزلت شغلی و ناامنی شغلی نشوند.

■ **اشتغال فطرت‌گرا**: همسویی تخصص با آرامش زن و پایداری خانواده: نگاه «جنسیت خنثی» در آموزش و بازار کار امروز، بیش از هر چیزی به فرسودگی روانی زنان و تضعیف کانون خانواده دامن زده است. برای حل این چالش، نیازمند یک ریل‌گذاری هوشمندانه در آموزش هستیم تا مسیر تحصیلی و شغلی بانوان به سمتی هدایت شود که با طبیعت جسمی، روانی و نقش‌های ارزشمند خانوادگی (مانند مادری) سازگار باشد.

■ **زیست عقیفانه**: بستر امنیت و بهره‌وری در محیط کار: تحقق «کرامت زن» و «زیست عقیفانه» در محل کار، نباید صرفاً یک توصیه اخلاقی باشد، بلکه باید به‌عنوان یک «کن قانونی و پیش شرط شغلی» در نظر گرفته شود. این رویکرد نه محدودیت، بلکه ابزاری برای تأمین آرامش روانی، تمرکز و افزایش بهره‌وری کل سازمان است.

■ **شایسته‌سالاری کیفی**: عبور از آمار و حرکت به سوی اثرگذاری واقعی: صرف افزایش تعداد زنان در پست‌های مدیریتی کافی نیست؛ بلکه باید

از بانوان با سابقه به‌عنوان سرمایه‌های ارزشمند کشور، در نقش‌های راهبردی، مشاوره‌ای و مربی‌گری استفاده کرد.

■ **اصلاح قوانین مبهم در اشتغال زنان**: برخی مواد قانونی، مانند ماده (۱۱۱۷) قانون مدنی که به شوهر اجازه می‌دهد همسرش را از شغل منافی مصالح خانوادگی منع کند، گاهی زمینه‌ساز سوءاستفاده و محدودیت‌های بی‌دلیل شده است. برای حل این چالش، شفاف‌سازی و اصلاح قوانین ضروری است تا به جای برخورد‌های سلیقه‌ای، تعادلی عادلانه میان حق اشتغال زن و پایداری خانواده برقرار شود.

■ **شاخص‌گذاری هوشمند**: سیاستگذاری برای اشتغال زنان نباید در حد توصیه‌های کلی باقی بماند؛ بلکه نیازمند شاخص‌های دقیق و قابل اندازه‌گیری است. این شاخص‌ها باید مواردی چون امنیت روانی، ساختار محیط کار، شناسایی مشاغل آسیب‌زا و حتی به رسمیت شناختن «خانه‌داری» را به‌عنوان یک شغل پوشش دهند.

■ **اشتغال زنان؛ نیازمند پیوست فرهنگی و نگاه سیستمی**: اشتغال بانوان باید طوری بازطراحی شود که با ارزش‌هایی مثل مادری و کرامت زنانه هماهنگ باشد و در دل یک فرهنگ حامی خانواده قرار بگیرد.

فرصت‌ها و چالش‌های ناشی از تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی به «مؤسسه عمومی غیردولتی»

DOI: [10.22034/mrc.report.21530](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21530)

۲۱۵۳۰
۱۴۰۵/۰۲/۲۸
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

یک کشور در تاریخ ۱۴۰۴/۸/۸ مطرح شده است. در این گزارش به بررسی این پیشنهاد در نظام حقوقی کشور و آثار مثبت و منفی آن پرداخته شده است.

شکل حقوقی دانشگاه‌ها و به تبع آن، تغییر نظام حقوقی حاکم بر نهادهای مذکور است. طرح این ایده که پیش‌تر مسبوق به سابقه بوده، اخیراً نیز در چهل و دومین اجلاس رؤسای دانشگاه‌های سطح

در مواجهه با مشکلاتی که هم‌اینک در زمینه‌های مختلفی همچون آموزشی، پژوهشی، ساختاری، مدیریتی و حقوقی گریبان‌گیر نظام آموزش عالی کشور است، یکی از گزینه‌های اصلاح، تغییر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مصوبه «خروج تصمیم‌ها و آرای صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در خصوص امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» شورای عالی انقلاب فرهنگی مشمول نظارت دیوان مذکور نبودند.

چالش‌ها

■ اگر چه دانشگاه‌ها در امور مالی و معاملاتی تابع مصوبات هیئت امنای هستند و اساساً وظایف ذی‌حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی در دانشگاه‌ها بر عهده مدیر امور مالی آنهاست، اما با توجه به اینکه مؤسسات عمومی غیردولتی در قسمت مربوط به مصرف اعتبارات غیردولتی خود تابع قانون محاسبات عمومی نیستند و به موجب تبصره «۲» ماده (۳۱) قانون فوق، صرفاً

■ در حالی که دستگاه‌های دولتی بر اساس ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف‌اند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با مقررات دولتی تنظیم کنند و همچنین به موجب ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم نسبت به کاهش پست‌های سازمانی خود اقدام کنند اما با توجه به عدم شمول قوانین فوق بر مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات از حیث تأیید ساختار سازمانی و تشکیلاتی و تصویب سقف پست‌های سازمانی خود توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تکلیفی ندارند.

■ بر اساس ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری، تصمیم‌ها و اقدام‌های مؤسسات عمومی غیردولتی (جز شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی) مشمول نظارت دیوان عدالت اداری نیست. هر چند پیش از این دانشگاه‌ها بر اساس

نتایج بررسی تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی حاوی فرصت‌ها و چالش‌های زیر است:

فرصت‌ها

■ با توجه به عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی، یکی از ویژگی‌های مثبت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها، ایجاد انعطاف اداری و استخدامی است.

■ مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول حکم ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب سال ۱۳۸۰) و ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن (مصوب سال ۱۴۰۰) نبوده و طبعاً در صورتی که شکل حقوقی دانشگاه‌ها، مؤسسه عمومی غیردولتی شود، امکان تملک اراضی آنها توسط دولت نیز منتفی خواهد شد.

در برابر اعتبارات دولتی پاسخگو خواهند بود. لذا تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها از بعد مالی و معاملاتی امتیاز ویژه‌ای به حساب نمی‌آیند. ■ نظر به اینکه در شکل حقوقی مؤسسه دولتی، دولت مکلف به تأمین بودجه دستگاه است حال آنکه در مؤسسه عمومی غیردولتی، میزان تعهد دولت در تأمین بودجه به کمتر از پنجاه درصد تقلیل می‌یابد. لذا در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌های دولتی به نهاد عمومی غیردولتی، پیش‌بینی می‌شود چالش‌هایی مالی برای آنها به وجود آید. البته ذکر این نکته ضروری است که در صورت تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی، نهادهای مذکور در خصوص نحوه مصرف اعتبارات دولتی، پاسخگو بوده و مشمول احکام قانون محاسبات عمومی کشور و نیز تابع نظارت‌های مراجع نظارتی

از جمله دیوان محاسبات کشور خواهند بود. - از آنجایی که مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی (مصوب سال ۱۳۶۵) نیستند، در صورت محکومیت مالی مؤسسات عمومی غیردولتی، اجرای احکام دادگستری و ادارات ثبت و سایر مراجع می‌توانند اموال آنها را توقیف کنند یا به دادن تأمین ملزم کنند. ■ براساس ماده (۴۸) قانون محاسبات عمومی کشور، «مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از اشخاصی که به موجب احکام و اسناد لازم‌الاجرا به مرحله قطعیت رسیده است بر طبق مقررات اجرایی مالیات‌های مستقیم قابل وصول خواهد بود». حکم فوق تسهیلات قابل توجهی را برای وصول مطالبات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ایجاد کرده و آن را تابع مقررات مربوط به اجرای

مالیات‌های مستقیم کرده است، این در حالی است که نهادهای عمومی غیردولتی از امتیاز خاص مقرر در ماده فوق برخوردار نیستند. ■ براساس ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم، دستگاه‌های دولتی از پرداخت مالیات معاف هستند؛ در صورتی که معافیت مالیاتی (از پرداخت مالیات موضوع قانون فوق) برای مؤسسات عمومی غیردولتی وجود ندارد. - با توجه به معذوریت‌های مربوط به عدم امکان تأمین بیش از نیمی از منابع مالی لازم در بودجه سالیانه دانشگاه‌ها از محل منابع غیردولتی، به نظر می‌رسد اکثریت قریب به اتفاق دانشگاه‌های دولتی در شرایط کنونی قادر به انطباق با بخشی از شرایط قانونی لازم برای شناسایی یک نهاد به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی نیستند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بی‌تردید، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ظرفیت قابل اعتنایی را برای ایجاد انعطاف در مقررات حاکم بر دانشگاه‌های دولتی ایجاد کرده است. به نظر می‌رسد در همین وضعیت موجود و نهایتاً اعمال اصلاحات و الحاق احکام مورد نیاز، می‌توان بخش قابل توجهی از ملاحظات که در زمینه پیشنهاد تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی وجود دارد را تأمین کرد. بنابراین ضرورتی به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها به مؤسسه عمومی غیردولتی نیست. از جمله احکام اصلاحی که می‌تواند زمینه بهبود

وضعیت موجود را بدون نیاز به تغییر شکل حقوقی دانشگاه‌ها فراهم کند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ثبت اموال غیرمنقول دانشگاه‌ها به نام آنها (و نه به نام دولت) با اصلاح ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب سال ۱۳۶۰) یا از طریق وضع حکم مستقل، ممنوعیت تملک اراضی دانشگاه‌ها براساس مقررات قانونی مثل ماده (۱۰) قانون جهش تولید مسکن (و سایر مقررات قانونی مشابه) و استقلال بیشتر در زمینه امور اداری و استخدامی با اصلاح ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری یا وضع حکم مستقل. (با این

ملاحظه که بین دولت و دانشگاه قراردادی براساس شاخص‌های عملکرد محور منعقد می‌شود). همچنین تدوین دستورالعمل اجرایی ماده (۱) قانون احکامی دائمی با تفسیر دقیق از قانون به جهت جلوگیری از تفسیرهای غیردقیق و ورود غیراصولی برخی از دستگاه‌های نظارتی در امور تصمیم‌گیری و اجرایی دانشگاه‌ها و در نهایت حفظ استقلال دانشگاه متناسب با چارچوب مورد نظر قانونگذار، پیشنهاد می‌شود.



بیان / شرح مسئله

در دهه‌های اخیر، «کسب و کار اجتماعی» به‌عنوان رویکردی نوین برای حل مسائل پیچیده اجتماعی با استفاده از منطق بازار مطرح شده است. این الگو که ریشه در نظریه و تجربه محمد یونس دارد، به‌جای تمرکز بر حداکثرسازی سود، مأموریت اصلی خود را غلبه بر فقر، نابرابری، بیکاری، نابرابری جنسیتی و بحران‌های زیست‌محیطی قرار می‌دهد.

با وجود این اهمیت، در ایران هنوز چارچوب مفهومی و حقوقی روشنی برای کسب و کار اجتماعی شکل نگرفته است. بخش بزرگی از فعالیت‌های اجتماعی کشور ذیل «مؤسسات خیریه و سازمان‌های مردم‌نهاد» انجام می‌شود که غالباً وابسته به کمک‌های اهدایی‌اند و از پایداری مالی کافی برخوردار نیستند. از سوی دیگر، شرکت‌های تجاری و بنگاه‌های اقتصادی نیز

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. فقدان چارچوب حقوقی مشخص برای کسب و کار اجتماعی در ایران: بررسی‌ها نشان می‌دهد که در قوانین موجود، شخصیت حقوقی مناسبی برای تأسیس و فعالیت کسب و کار اجتماعی تعریف نشده است. به همین دلیل،

اگرچه در قالب «مسئولیت اجتماعی شرکتی»^۱ وارد عرصه خدمات عمومی می‌شوند، اما رسالت اصلی آنها همچنان سودآوری است و مأموریت اجتماعی جنبه‌ای فرعی دارد. به همین دلیل، «شکاف نهادی» میان فعالیت‌های خیریه‌ای وابسته به اعانه و فعالیت‌های تجاری بوده و فضای میانی که کسب و کار اجتماعی می‌تواند پر کند، عملاً خالی است.

یافته‌های میدانی این پژوهش از مصاحبه با مدیران چند مؤسسه اجتماعی نشان می‌دهد که بسیاری از آنها گرچه در تحقق مأموریت‌های اجتماعی موفق بوده‌اند، اما در حوزه‌هایی مانند «خودکفایی اقتصادی، جذب سرمایه‌گذار، نوآوری اجتماعی، ایجاد ساختارهای حقوقی پایدار و پرداخت دستمزدهای رقابتی» با چالش‌های اساسی روبه‌رو هستند. در نتیجه،

فعالان این حوزه یاد ر قالب «شرکت‌های تجاری» فعالیت می‌کنند که با مأموریت اجتماعی آنها همخوانی ندارد، یا به‌صورت «مؤسسات خیریه و سازمان‌های مردم‌نهاد» که وابستگی شدیدی به کمک‌های بیرونی دارند.

۲. تمرکز نهادهای موجود بر الگوی خیریه‌ای سنتی: یافته‌های میدانی نشان می‌دهد بسیاری از مؤسسات اجتماعی در ایران همچنان بر منطق خیریه‌ای متکی هستند. این نهادها اگرچه در زمینه مأموریت‌های اجتماعی مانند توانمندسازی

زنان، حمایت از بهبود یافتگان و فعالیت های زیست محیطی عملکرد مثبتی دارند، اما فاقد مدل مالی پایدار و ساختار باز سرمایه گذاری سود هستند. ۳. چالش های اقتصادی و مالی: اغلب مؤسسات مورد بررسی در تأمین منابع پایدار مالی، جذب سرمایه گذار و ایجاد درآمد از طریق فعالیت اقتصادی با مشکلات جدی مواجه هستند. تنها

یک نمونه به طور شفاف از رویکرد «ایجاد سود و باز سرمایه گذاری در مأموریت اجتماعی» استفاده کرده است. این نشان می دهد گذار به الگوی کسب و کار اجتماعی کامل هنوز در مراحل اولیه است. ۴. آگاهی و گرایش مدیران به الگوهای جدید و نوآورانه: مصاحبه ها نشان داد که مدیران مؤسسات

اجتماعی با وجود دشواری ها، به اهمیت استقلال مالی و خود کفایی واقفاند و در تلاش برای حرکت به سمت الگوهای ترکیبی (ترکیب فعالیت خیریه با فعالیت اقتصادی بازار محور) هستند. این امر نشان دهنده ظرفیت بالقوه برای نهادینه سازی کسب و کار اجتماعی در ایران است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. راهکارهای تقنینی

- مناسب سازی اشخاص حقوقی برای تأسیس و فعالیت کسب و کارهای اجتماعی در نظام حقوقی ایران.
- ایجاد مشوق های مالیاتی برای کسب و کارهای اجتماعی، مشروط به رعایت اصول شفافیت مالی و باز سرمایه گذاری سود.
- ایجاد چارچوب قانونی برای سرمایه گذاری اجتماعی، شامل صندوق های سرمایه گذاری تأثیر ۱ و اوراق قرضه اجتماعی ۲.
- تسهیل دسترسی به اعتبارات خرد و تسهیلات بانکی برای کسب و کارهای اجتماعی نوپا، با ضمانت های ساده تر.

۲. راهکارهای نظارتی

- ایجاد نهاد ناظر تخصصی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا سازمان امور اجتماعی برای ثبت،

- ارزیابی و پایش عملکرد کسب و کارهای اجتماعی.
- تدوین استانداردهای حسابرسی اجتماعی که علاوه بر شاخص های مالی، اثر اجتماعی و میزان تحقق مأموریت را نیز ارزیابی کنند.
- الزام به شفافیت مالی و گزارش دهی سالیانه در زمینه میزان سود، نحوه باز سرمایه گذاری و دستاوردهای اجتماعی.
- ایجاد نظام رتبه بندی کسب و کارهای اجتماعی بر اساس شاخص هایی چون پایداری مالی، میزان اثر اجتماعی، نوآوری و انطباق با اصول محمد یونس.

۳. راهکارهای سیاستی

- گنجاندن کسب و کار اجتماعی در برنامه های توسعه ملی و اسناد بالادستی به عنوان رکن مکمل اقتصاد مقاومتی و عدالت اجتماعی.
- ایجاد مراکز شتاب دهنده و پارک های نوآوری

- اجتماعی برای حمایت از استارت آپ های اجتماعی.
- اعطای مشوق های دولتی و یارانه ای (مانند اولویت در مناقصات دولتی) برای کسب و کارهای اجتماعی.
- توسعه آموزش و ظرفیت سازی از طریق دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی در زمینه کارآفرینی اجتماعی و مدیریت کسب و کار اجتماعی.
- ترویج فرهنگ عمومی درباره کسب و کار اجتماعی از طریق رسانه ها و کمپین های اطلاع رسانی، برای ارتقای اعتماد اجتماعی و جذب سرمایه گذاران.
- ایجاد شبکه ملی کسب و کارهای اجتماعی برای تبادل تجربه، هم افزایی و ارتقای قدرت چانه زنی این نهادها در سطح سیاست گذاری.

شکل سری زمانی راهبردها و راهکارهای توسعه کسب و کارهای اجتماعی

	کلیدی: ۱ تا ۲ سال	ثانویه: ۳ تا ۵ سال	بلند مدت: ۵ تا ۱۰ سال
تقنینی	تعریف شخصیت حقوقی مستقل برای کسب و کار اجتماعی تدوین نظام رتبه بندی کسب و کارهای اجتماعی		تدوین کسب و کار اجتماعی در برنامه های توسعه و مشاوران ملی
نظارتی	ایجاد واحد تخصصی برای ثبت و پایش کسب و کارهای اجتماعی تعریف شاخص ها برای دریافت برجستگان کسب و کار اجتماعی	استقرار نظام گزارش دهی و حسابرسی اجتماعی	استقرار نظام رتبه بندی ملی کسب و کارهای اجتماعی
سیاستی	اصلاح نظام مالیاتی و اعطای مشوق ها طراحی چارچوب دسترسی به تسهیلات بانکی ترویج فرهنگ عمومی و آموزش تخصصی از طریق رسانه ها و دانشگاه ها	ایجاد شتاب دهنده ها و پارک های نوآوری اجتماعی تأسیس شبکه ملی کسب و کارهای اجتماعی	تأسیس صندوق یا بانک تخصصی برای تأمین ملی اجتماعی اعطای اولویت به کسب و کارهای اجتماعی از مناقصات دولتی

مأخذ: یافته های تحقیق.

1. Impact Investment Funds
2. Social Impact Bonds

بررسی تطبیقی نظام کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی (۲):

مطالعه موردی سوئد

DOI: [10.22034/mrc.report.21457](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21457)

دفتر مطالعات اجتماعی

۲۱۴۵۷
۱۴۰۵/۰۲/۱۲

بیان / شرح مسئله

ایجاد نظام یکپارچه، یکی از راهبردهای اساسی در کنترل آسیب‌های اجتماعی محسوب می‌شود. باین حال، در ایران با وجود تأکید بر این ضرورت، نهادهای متعددی بدون هماهنگی و هم‌افزایی کافی، به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در این

حوزه می‌پردازند. برای مواجهه علمی با این مسئله، بهره‌گیری از مطالعات تطبیقی یکی از راهبردهای کلیدی است. این گزارش با اذعان به

اینکه مدل‌های نهادی سایر جوامع را نمی‌توان لزوماً در کشور پیاده‌سازی کرد، بر آن است تا با

تحلیل تجربه سوئد، به ارتقای دانش موجود در زمینه چگونگی طراحی و استقرار نظام یکپارچه یاری رساند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظام کنترل آسیب‌های اجتماعی سوئد بر پایه قانون خدمات اجتماعی (۲۰۰۱) و سایر قوانین با تأکید بر اصول تضمین امنیت اقتصادی و اجتماعی، ارائه خدمات مبتنی بر شواهد و باکیفیت، پیشگیری زودهنگام و توانمندسازی شکل گرفته است. در حوزه آسیب‌های اجتماعی، قوانین این کشور معطوف به کنترل اعتیاد حمایت از خانواده‌ها و کودکان، پیشگیری از طلاق و مدیریت پیامدهای آن، بی‌خانمانی و حمایت از قربانیان جرم و خشونت است.

به لحاظ آرایش سرزمینی نحوه اجرای سیاست‌ها، این نظام بر اساس **تفکیک شفاف وظایف سازمان‌ها در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی** سازمان یافته است. در سطح ملی دفتر نخست وزیر نقش هماهنگ کننده کلان را

برعهده دارد و وزارت بهداشت و امور اجتماعی، مسئول سیاستگذاری، تنظیم چارچوب‌های قانونی، تخصیص بودجه و نظارت در حوزه‌های امور اجتماعی و بهداشت است. از جمله سیاست‌های پیشگیرانه اعتیاد و خدمات اجتماعی نظیر تضمین استاندارد معقول زندگی از جمله مزایای حداقل درآمد، حمایت از کودکان، خانواده‌ها و گروه‌های آسیب‌پذیر است. در سطح منطقه‌ای شوراهای استانی مسئولیت اصلی ارائه مراقبت‌های بهداشتی را به عهده دارند. همچنین در این سطح ساختارهای همکاری و پشتیبانی - منطقه‌ای با هدف تقویت همکاری بین سطحی و ارتقای سیاستگذاری و عمل‌مبتنی بر دانش فعالیت دارند. در سطح محلی، شهرداری‌ها مسئول نهایی اجرای سیاست‌ها و

ارائه خدمات‌اند و ضمن امکان واگذاری برخی فعالیت‌ها به بخش‌های دیگر، وظایف حساس یا نیازمند اقتدار عمومی را خود انجام می‌دهند. بخش مردم‌نهاد نیز با ارائه خدمات به گروه‌های نیازمند، مشارکت در سیاستگذاری و ایفای نقش صدا برای گروه‌های آسیب‌پذیر در این نظام مشارکت دارد. در مجموع، این نظام با تعیین نهادهای متولی مشخص در سطوح مختلف، **تفکیک شفاف وظایف بین آنها و تفویض اختیارات اجرا به سطوح محلی، در عین حفظ هماهنگی راهبردی در سطح ملی،** کارایی اجرایی و تطابق سیاست‌ها با نیازهای محلی را تضمین می‌کند.

در این بخش، بر پایه بررسی تطبیقی نظام‌های کنترل آسیب‌های اجتماعی، مجموعه‌ای از درس‌آموخته‌های سیاستی در چهار حوزه ارائه می‌شود:

الف) در حوزه سیاستگذاری

■ تدوین چارچوب سیاستگذاری ملی با رویکرد حاکمیت چندسطحی: استقرار ساختار سیاستگذاری، بودجه‌ریزی و نظارتی منسجم در سطح ملی برای تعیین خطوط کلی، استانداردهای عملکرد و اهداف کلان کنترل آسیب‌های اجتماعی. هم‌زمان، باید اختیارات لازم برای انطباق و تدوین برنامه‌های عملیاتی متناسب با بافت اجتماعی-فرهنگی و اولویت‌های بومی هر منطقه، به سطوح اجرایی منطقه‌ای و محلی تفویض گردد.

■ اولویت بخشی به خدمات و حمایت‌های اجتماعی در کنترل آسیب‌های اجتماعی.

■ اتخاذ رویکرد همه‌جانبه و جامع در سیاستگذاری مواد مخدر: این رویکرد باید بر پایه چهار ستون مبارزه با عرضه، پیشگیری، درمان و کاهش آسیب باشد. در این مسیر، تجارب سوئد، بر پرهیز از تجویز قانونی مواد مخدر، مجازات محور کردن مصرف مواد و استفاده گسترده از درمان‌های اجباری تأکید دارد.

■ اولویت بخشی به راهبرد اول تأمین مسکن در سیاستگذاری بی‌خانمانی.

■ تقویت نهاد خانواده با اتخاذ رویکرد حمایتی چندبعدی: این حمایت‌های شامل تأمین نیازهای اولیه مادی، حمایت از کارکرد خانواده و تقویت مهارت‌های والدگری می‌شود.

■ پیشگیری از طلاق و کاهش آسیب‌های ناشی از آن: لازم است از طلاق از طریق اجرای دوره تأمل اجباری و بازاندیشی به همراه فراهم

آوردن خدمات مشاوره‌ای و مددکاری اجتماعی پیشگیری کرد. همچنین ضرورت دارد از آسیب‌ها طلاق برای زوجین و فرزندان آنان از طریق تنش‌زدایی از فرایند طلاق، الزام زوجین به دریافت خدمات تخصصی با تأکید بر برجسته ساختن مسئولیت‌های مشترک والدین در قبال فرزندان و اولویت بخشی به مصالح عالی‌ه کودک در تصمیم‌گیری‌های قضایی و اجتماعی مرتبط با حضانت، تعیین محل سکونت و حق ملاقات کاست.

■ استقرار راهبرد ملی حفاظت از حقوق کودک و نوجوان با رویکرد سه‌گانه پیشگیری، ارتقا و مداخله.

■ حمایت از قربانیان جرم و خشونت از جمله کودکان و زنان و کار با مرتکبان خشونت-باهدف تغییر رفتارهای خشونت‌آمیز.

■ تضمین مشارکت بخش‌های خصوصی و مردم‌نهاد: ضمن تضمین این مشارکت لازم است فعالیت‌های بخش‌ها تنظیم شود.

■ تضمین کیفیت خدمات اجتماعی از طریق توسعه مداوم خدمات، ارائه آنها توسط کارکنان آموزش دیده و نظارت بر نحوه ارائه آنها.

ب) ساختار نهادی و سازوکار اجرایی سیاست‌ها

■ تعیین نهاد‌های متولی مشخص در سطوح مختلف کشور (ملی، استان و شهرستان) به همراه تفکیک دقیق و شفاف وظایف و حذف دستگاه‌های موازی. نهاد متولی باید جزو نهاد‌های حوزه سیاستگذاری اجتماعی و بهداشت باشد.

■ تضمین ارائه خدمات اجتماعی باکیفیت به صورت رایگان یا تحت پوشش کامل بیمه. - ترویج عمل مبتنی بر دانش از طریق همکاری

نهاد‌های متولی با نهاد‌های دانشگاهی و پژوهشی. **ج) نهادینه سازی همکاری بین سطحی و بین بخشی**

■ ایجاد هماهنگی بین‌وزارتخانه‌ای از طریق نهاد ریاست جمهوری یا سازمان برنامه و بودجه.

■ ایجاد هماهنگی میان نهاد‌های ملی، منطقه‌ای و محلی از طریق سازوکارهایی نظیر تشکیل کارگروه‌ها یا هیئت‌های تخصصی مشترک، برگزاری جلسات منظم تبادل نظر، قراردادهای رسمی و چارچوب برنامه‌ریزی مشترک.

■ طراحی و استقرار مراکز خدمات اجتماعی جامع در سطح محلی و استقرار گروه‌های حرفه‌ای بین‌رشته‌ای به منظور یکپارچه‌سازی خدمات.

■ اطمینان از اینکه همه مناطق از جمله مناطق محروم، منابع کافی برای ارائه خدمات باکیفیت یکسان مطابق با استانداردهای ملی را در اختیار دارند، لازم است نهاد ملی از طریق سازوکار تعدیل به این نیاز رسیدگی کنند.

■ تدوین توافق‌نامه همکاری بین بخشی بین نظام خدمات اجتماعی و نظام سلامت در رسیدگی به نیازها و خواسته‌های گروه‌های هدف.

د) در حوزه نظارت

■ ایجاد اداره نظارتی مستقل، تخصصی و کیفیت محور در ذیل نهاد سیاستگذار، به منظور نظارت بر ارائه خدمات اجتماعی از طریق سازوکارهای الزام‌آور قانونی و سخت و ابزارهای نظارتی نرم.

■ تضمین نقش نظارتی مؤثر سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها.

فرصت‌های پیش‌روی کسب‌وکارهای اجتماعی به‌منظور مدیریت مسائل اجتماعی در ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21488](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21488)

۲۱۴۸۸
۱۴۰۵/۰۲/۱۶
دفتر مطالعات اجتماعی



بیان / شرح مسئله

SOAR (قوت‌ها، فرصت‌ها، آرمان‌ها و پیامدها)، بر شناسایی ظرفیت‌های موجود، فرصت‌های سیاستی و افق‌های مطلوب توسعه این حوزه تمرکز می‌کنیم. هدف آن است که از خلال این رویکرد، تصویری امکان‌محور از وضعیت کسب‌وکارهای اجتماعی در ایران ارائه شود و زمینه‌ای برای طراحی سیاست‌ها و سازوکارهایی فراهم آید که بتوانند این ظرفیت‌ها را در مسیر حل پایدار مسائل اجتماعی به کار گیرند.

محلی، آموزش، محیط زیست و کاهش آسیب‌های اجتماعی فعالیت می‌کنند. وجود چنین تجربه‌هایی نشان می‌دهد که ظرفیت‌های قابل توجهی برای توسعه این‌گودر کشور وجود دارد. با این حال، بخش قابل توجهی از تحلیل‌های موجود درباره این حوزه، عمدتاً بر ضعف‌ها، محدودیت‌ها و تهدیدهای پیش‌روی کسب‌وکارهای اجتماعی متمرکز بوده است. در این گزارش از رویکرد چالش‌محور فاصله گرفته ایم و با بهره‌گیری از چارچوب تحلیلی

در سال‌های اخیر، توجه به کسب‌وکارهای اجتماعی به‌عنوان یکی از رویکردهای نوآورانه برای مواجهه با مسائل اجتماعی در بسیاری از کشورها گسترش یافته است. این نوع نگاه‌ها با ترکیب منطق بازار و مأموریت اجتماعی، تلاش می‌کنند از طریق فعالیت‌های اقتصادی پایدار، به حل یا کاهش مسائل اجتماعی و محیط زیستی کمک کنند. در ایران نیز طی سال‌های گذشته نمونه‌های متعددی از کسب‌وکارهای اجتماعی شکل گرفته‌اند که در حوزه‌هایی مانند توانمندسازی گروه‌های آسیب‌پذیر، اشتغال‌زایی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در ایران سرمایه انسانی متعهد و متخصص، نمونه‌های میدانی موفق از کسب‌وکارها و نیازهای اجتماعی گسترده و مستمر وجود دارد که همگی می‌توانند پشتوانه‌ای جدی برای توسعه این حوزه باشند. افزون بر این، اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی نظام نیز، به‌ویژه در حوزه عدالت اجتماعی، اقتصاد مقاومتی و توانمندسازی، زمینه حقوقی و گفتمانی لازم را فراهم کرده‌اند. از این منظر، مسئله اصلی، فقدان ظرفیت نیست؛

محدودیت‌ها»، بر این نکته تأکید می‌شود که در کشور قوت‌ها و فرصت‌های قابل‌اتکایی برای رشد کسب‌وکارهای اجتماعی وجود دارد و سیاستگذار باید بر این مبنا، افق‌های مطلوب (آرمان‌ها) و پیامدهای قابل‌سنجش را صورت‌بندی کند. این تغییر رویکرد، زمین‌بازی سیاستی را از «دفاع در برابر تهدیدها» به سمت «بهره‌برداری فعال از فرصت‌ها» منتقل می‌کند. وجود ظرفیت‌های بالفعل و مسئله‌فقدان چارچوب منسجم: براساس شواهد و تجربه،

۱. اتخاذ رویکرد تحلیلی فرصت‌محور به جای تمرکز بر ضعف‌ها: رویکردهای متداول آسیب‌شناسانه که عمدتاً بر ضعف‌ها و تهدیدها متمرکز می‌شوند و در عمل تصویری بدبینانه و دل‌سردکننده برای سیاستگذار ایجاد می‌کنند، کامل نیستند. بنابراین پیشنهاد می‌کنیم که در مرحله کنونی توسعه این حوزه در ایران، از چارچوب SOAR (قوت‌ها، فرصت‌ها، آرمان‌ها، نتایج) استفاده شود. در این چارچوب، به جای تولید یک روایت منفی از «ناتوانی‌ها و

بلکه نبود یک نگاه منسجم و چارچوب عملیاتی روشن است که این ظرفیت‌ها را به هم متصل کرده و در قالب سیاست‌ها، نهادها و ابزارهای مشخص، به یک زیست‌بوم حمایتی و تنظیمی قابل اجرا تبدیل کند.

۳. تعریف مجدد نقش سیاستگذار؛ از آسیب‌شناسی منفی‌نگر تا جهت‌دهی فرصت‌محور: دیدگاه محوری این گزارش آن

است که نقش سیاستگذار در این حوزه باید از چرخه تکرار شونده آسیب‌شناسی منفی‌نگر، گزارش‌نویسی و هشدارهای کلی، به سمت هدایت فرصت‌محور توسعه کسب و کارهای اجتماعی تغییر یابد. سیاستگذاری مطلوب، از یک سو باید به تدریج از الگوهای باز توزیع صرفاً خیریه‌ای و کمک‌محور فاصله بگیرد و از سوی دیگر، سازوکارهایی را تقویت کند که به توانمندسازی

مولد، اشتغال‌زایی پایدار و ادغام گروه‌های هدف در بازار کار و تولید منجر می‌شوند. به عبارت دیگر، نقش دولت و سایر نهادهای سیاستگذار، بیش از آنکه «جایگزین کنشگران اجتماعی» باشد، باید تسهیل‌گر، تنظیم‌گر و جهت‌دهنده یک زیست‌بوم باشد که در آن کسب و کارهای اجتماعی بتوانند با اتکا به توان خود، در مدیریت مسائل اجتماعی نقش‌آفرینی کنند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تدوین قانون جامع کسب و کارهای اجتماعی: سیاستگذار باید با تعریف روشن مفاهیم، معیارها و مصادیق «کسب و کار اجتماعی» و به رسمیت شناختن «شخصیت حقوقی شرکت اجتماعی»، چارچوب حقوقی مشخصی برای این حوزه ایجاد کند.

۲. ایجاد نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) تخصصی: یک نهاد مستقل یا مأموریت مشخص در درون ساختار موجود، برای تنظیم‌گری، صدور مجوزها و برچسب‌های اجتماعی، نظارت بر استانداردها و تسهیل تعاملات بین بخش عمومی، خصوصی و اجتماعی ضروری است.

۳. تشکیل صندوق‌ها و سازوکارهای حمایتی تخصصی: طراحی صندوق‌های حمایتی و مالی اختصاصی برای کسب و کارهای اجتماعی با ضوابط شفاف، می‌تواند ریسک اولیه این بنگاه‌ها را کاهش و ورود سرمایه را تسهیل کند.

۴. به کارگیری ابزارهای تأمین مالی اجتماعی: استفاده از اوراق و صندوق‌های

اجتماعی، سرمایه‌گذاری اثرگذار^۱ و سازوکارهای مبتنی بر نتیجه، برای تأمین مالی پروژه‌ها و بنگاه‌های اجتماعی باید در دستور کار قرار گیرد.

۵. هدف‌گذاری برای خودکفایی مالی: سیاستگذار می‌تواند در اسناد راهبردی، هدفی نظیر تأمین حداقل ۷۰ درصد از درآمد کسب و کارهای اجتماعی از طریق فروش کالا و خدمات را به عنوان شاخص بلوغ مالی و خروج از وابستگی خیریه‌ای تعریف کند.

۶. مشوق‌های مالیاتی و اعتباری: طراحی مشوق‌های مالیاتی، اعتبارات ترجیحی و تضمین‌های دولتی محدود و هدفمند، برای کاهش هزینه سرمایه و تقویت پایداری این بنگاه‌ها پیشنهاد می‌شود.

۷. تدوین چارچوب ملی ارزیابی اثر اجتماعی: تدوین و رسمی‌سازی یک چارچوب ملی برای سنجش «ارزش اجتماعی خلق شده» (مانند SROI) ضروری است تا موفقیت نهادهای اجتماعی براساس اثر واقعی آنها، نه

صرفاً حجم منابع جذب شده، سنجیده شود.

۸. گزارش‌دهی شفاف و منظم آثار: الزام یا تشویق کسب و کارهای اجتماعی و همچنین نهادهای حامی (دولت، شرکت‌ها، بنیادها) به انتشار گزارش‌های اثر اجتماعی، به افزایش شفافیت، پاسخگویی و جلوگیری از «اثرشویی» کمک می‌کند.

۹. پیوند دادن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی با رشد کسب و کارهای اجتماعی: طراحی سازوکارهایی که بخشی از اهداف اقتصاد مقاومتی (مانند مردمی‌سازی اقتصاد و کاهش وابستگی به منابع دولتی) از طریق توسعه کسب و کارهای اجتماعی تحقق یابد.

۱۰. بهره‌گیری از ظرفیت مسئولیت اجتماعی شرکتی (CSR): تدوین دستورالعمل‌ها و مشوق‌ها برای هدایت بخشی از بودجه‌های CSR بنگاه‌های بزرگ به حمایت پایدار و هدفمند از کسب و کارهای اجتماعی (به جای پروژه‌های پراکنده و کوتاه‌مدت).



بیان / شرح مسئله

مسئولیت اصلی نظام رفاه و تأمین اجتماعی پاسخ به مخاطرات گوناگون از قبیل بحران‌های طبیعی (وقوع بلاای طبیعی، خشک‌سالی، قحطی و...) و انسانی (جنگ، بیماری‌های فراگیر، فقر و...) است. اما با وجود اتخاذ تمام تدابیر ممکن برای مدیریت بحران‌های آتی، فصل مشترک تمام الگوهای مدیریت بحران این است که تا حد قابل توجهی از کارآمدی دستگاه‌های رسمی برای پاسخ به فجایع و نیازهای مردم کاسته خواهد شد و دولت‌ها مجبور به درخواست کمک از داخل یا خارج از مرزهای سرزمینی خویش خواهند شد. در این میان، برخلاف انتظار پیوندهای افقی در جامعه، به عبارت دیگر همبستگی اجتماعی به عنوان

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی اقدامات نهادهای حمایتی و امدادی در خلال جنگ ۱۲ روزه نشان می‌دهد که عموم سیاست‌ها و فعالیت‌های انجام شده در شرایط بحرانی مذکور در حوزه جذب داوطلبان مربوط به سطح داوطلبی رسمی است که این قبیل فعالیت‌ها و سایر اقدامات اجرایی دستگاه‌های اجرایی نیز کمتر نشان از آمادگی و برنامه‌ریزی پیشین جهت مواجهه با بحران‌های غیرمترقبه

اجتماعی، افزایش مشارکت اجتماعی از مجاری گوناگونی است که حاکمیت‌ها به روی شهروندان می‌گشایند. داوطلبانی که در خلال پاسخ به وضعیت اضطراری، اقداماتی در حوزه‌های گوناگون انجام می‌دهند؛ به مرور در قالب شبکه‌های به هم پیوسته رخ می‌نمایند و امکان بهره‌مندی دولت از ظرفیت‌های مردمی را فراهم می‌کنند. این شبکه‌های تشکیل شده از داوطلبان مردمی هستند که می‌توانند پیوند عمودی میان حاکمیت سیاسی و مردم را به دلیل کاهش توان دولت در ارائه خدمات اجتماعی روزمره، عدم تأمین نیازهای شهروندان و ایجاد حس ناامنی عمومی را شککننده می‌کند، تاحدی ترمیم کنند.

نیروی پیونددهنده عناصر مختلف جامعه انسانی فعال‌تر از پیش خواهد شد. در واقع جامعه انسانی به دلیل مواجهه با بحرانی که بقای آن را تهدید کرده است؛ واکنش طبیعی جمعی از خود نشان می‌دهد. همین رخداد اجتماعی، یعنی افزایش همبستگی اجتماعی است که باید به عنوان راه برون‌رفت از لحظه بحران مورد توجه قرار گیرد. اما اگر افزایش همبستگی اجتماعی که به عنوان واکنش اولیه جامعه به مخاطره تجربه شده، بروز یافته است با سیاستگذاری اجتماعی مطلوب گره نخورد؛ تنها یک وضعیت همدلی ناپایدار و گذراست که نمی‌توان از نتایج واقعی آن بهره گرفت. ترجمان اصلی و مهم این همبستگی

دسترچه‌های بیمه درمان و تمدید برخی از پروانه‌ها و پرداخت‌های حق بیمه کارفرمایان و ... بخشی از این نوع اقدامات است.

۲. گسترش و تطبیق مأموریت‌ها متناسب با شرایط بحران: به عنوان نمونه طرح خانواده میزبان سازمان بهزیستی که الگوی واگذاری مددجویان به صورت موقت به خانواده‌های متقاضی است. همچنین گسترش فعالیت

را داشته است و عمدتاً در مدت کوتاه پس‌انگ تدوین و اجرایی شده است. عمده سیاست‌ها و اقدامات دستگاه‌های مذکور را می‌توان در قالب سه نوع فعالیت دسته‌بندی کرد:

۱. استمرار وظایف و تکالیف قانونی: استمرار پرداخت کالابریگ الکترونیکی برای اقشار کم‌درآمد، پرداخت به موقع حقوق کارمندان دولت، مستمری و مزایای بازنشستگان و تمدید

اورژانس اجتماعی با خط تلفنی ۱۲۳ و استفاده از خط تلفنی ۱۴۸۰ جهت مشاوره روان‌شناختی در سازمان بهزیستی که از پیش از جنگ وجود داشتند و متناسب با شرایط جدید بسط و گسترش یافتند.

۳. سیاست‌های معطوف به شرایط جنگ: به‌عنوان نمونه پویش ایران همدل توسط سازمان بهزیستی برای جذب نیروی داوطلب اجرایی شد. همچنین پویش «خانه‌ات آباد» توسط جمعیت

هلال احمر در نظر گرفته شده است. در خصوص تجربه شکل‌گیری شبکه‌های داوطلبی غیررسمی در سراسر جهان، باید گفت که مهم‌ترین نقاط اشتراک آنها این است که عموماً از همان لحظات اولیه بحران شکل گرفته و توانسته‌اند با اعتماد و مشارکت مردمی خلأ خدمات دولتی را پر کنند. محلی و مشارکتی بودن این شبکه‌ها باعث شده تا هم سرعت عمل آنها در مواجهه با بحران نسبت به نهادهای رسمی بالاتر

باشد و هم در ضمن اجرا اعتماد مردمی بیشتری شکل بگیرد. همچنین ماهیت فعالیت‌ها و نوع اولویت‌بندی آنان در کمک‌رسانی طیف وسیعی را دربرمی‌گیرند؛ از پشتیبانی درمانی (همچون واحدهای روان‌درمانی بحری در سودان) تا امداد غذایی (سازمان Safe Haven) و عملیات لجستیکی انجمن‌های C.A در اوکراین.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس مطالعه تطبیقی انجام شده به نظر می‌رسد دو راهبرد کلان برای بسط و تقویت شبکه‌های داوطلبی، متناسب با شرایط کنونی ایران ضروری است. راهبرد اول شامل اقدامات لازم در راستای تقویت شبکه داوطلبی رسمی است. مهم‌ترین آسیب‌شناسی دستگاه‌های حمایتی و امدادی کشور در تجربه جنگ ۱۲ روزه، فقدان نگاه اجتماعی به مسئله امداد و مدل جذب منفعلانه، غیرشفاف و مبتنی بر توانمندی‌های احتمالی داوطلبان، نه نیازهای موجود کشور در هنگام بحران است. پیشنهاد می‌شود؛ در راستای تقویت نظام داوطلبی رسمی، توانمندی بالفعل هر یک از این نهادها در زمینه جذب، آموزش و سازماندهی نیروهای داوطلب در دوران پیش از بحران ارزیابی دقیق شود و در صورت

امکان نهادی فرادست و تنظیم‌گری در راستای هم‌افزایی و تنظیم‌گری جذب داوطلبان مشخص گردد. به اقتضای شرایط آتی سازمان پدافند غیرعامل کشور که زیرمجموعه ستاد کل نیروهای مسلح است، شورای عالی مدیریت بحران کشور و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی امکان‌ایفای چنین نقشی را دارند. راهبرد دوم، در راستای تسهیل‌گری برای گشودن زمینه مناسب برای سازماندهی فعالیت‌های داوطلبانه غیررسمی است. لذا پیشنهاد می‌شود؛ در همین راستا با استفاده از ظرفیت موجود جامعه ایران در سازماندهی نیروهای مردمی امکان فعالیت‌های فعال و مرجع‌مورد اعتماد شهروندان برای حضور در عرصه‌های مختلفی که زمینه جذب داوطلب غیررسمی را در شرایط

بحران ممکن می‌کند، فراهم شود. همچنین فعالیت‌ابتدایی این گروه می‌تواند در محدوده‌های نیازسنجی شده از تجربه ۱۲ روزه جنگ قبل و در جهت پاسخ به چالش‌های ایجاد شده به‌صورت مستقیم یا حتی در قالب فعالیت‌هایی باشد که به‌صورت غیرمستقیم به کاهش بحران کمک کند. عموماً این فعالیت‌ها می‌تواند در بدو امر مبتنی بر عضویت در فضای مجازی و برقراری ارتباط و سازماندهی اولیه باشد تا ظرفیت‌های موجود به‌خوبی شناسایی شده و در شرایط بحران مورد استفاده قرار گیرد. شکل‌گیری چنین گروه‌هایی در قالب اصناف و مشاغل، اقشار و طبقات گوناگون، گروه‌های دانشجویی و دانش‌آموزی به شکل غیرمرتبط باشد.



اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵»

DOI: [10.22034/mrc.report.21489](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21489)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۴۸۹
۱۴۰۵/۰۲/۱۶

مسئله اصلی

طریق پایین آوردن حدنصاب جمعیتی تسهیل کرده، یک محمل نامناسب قانونی برای ایجاد واحدهای سیاسی کوچک و ناکارآمد بوده است. پیامد چنین وضعیتی این است که اکنون هیچ چشماندازی در خصوص اینکه تا چه میزان قرار است کشور به واحدهای سیاسی کوچکتر تقسیم شود و روستاها تبدیل به شهر شوند، وجود ندارد. طرح حاضر با رویکرد غالب تسهیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید، تلاش دارد برخی اصلاحات جزئی را در قانون اعمال کند.

تأکید قوانین برنامه‌های توسعه (بند «الف» تبصره «۶۹» قانون برنامه دوم توسعه؛ ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه) بوده و در این راستا قانون برنامه‌های چهارم و پنجم «جهت گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها» را برای تدوین لایحه مذکور تعیین کردند؛ اما نتیجه‌ای حاصل نشد. از سوی دیگر، الحاقات انجام شده به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۹، که امر ایجاد واحدهای تقسیماتی جدید در سطح شهر، بخش و شهرستان را از

نظام تقسیمات کشوری ایران در حال حاضر بر مبنای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی» و «آییننامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲»، قرار دارد. طی سال‌های گذشته، اتفاق نظر بر این بوده است که نظام تقسیمات کشوری ایران، به دلیل برخی نقاط ضعف، نتوانسته به عنوان بستر و مبنایی برای توسعه پایدار واحدهای سیاسی عمل کند. در این راستا استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری از طریق ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری مورد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ با توجه به عدم تعریف کلانشهر در قوانین کشور، الحاق تعریف کلانشهر و مجموعه شهری به قانون از جمله نقاط قوت طرح حاضر است.

نقاط ضعف

■ طرح حاضر مغایر اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، و ماده (۱۰۵) «قانون برنامه هفتم پیشرفت» است.

می‌شود، مورد تأیید است.
■ نظر به اینکه در حال حاضر هیچ حدنصاب جمعیتی در قانون برای تشکیل شهرستان در نقاط کم‌تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری و کویری و نقاط کمتر توسعه یافته از طریق مصوبات هیئتوزیران وجود ندارد. لذا تعیین حدنصاب جمعیتی برای تشکیل شهرستان در نقاط مذکور، از نقاط قوت طرح حاضر است.

نقاط قوت
■ در حال حاضر دو حدنصاب جمعیتی ۳۵۰۰ نفر و ۱۰ هزار نفر در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری برای تشکیل شهر وجود دارد. طرح حاضر نصاب جمعیتی ۳۵۰۰ نفر را حذف می‌کند که نظر به اینکه موجب ایجاد یک نصاب جمعیتی واحد در قانون برای تشکیل شهر و همچنین مانع تشکیل شهرهای ناکارآمد

پایامد طرح حاضر بزرگتر شدن دولت، افزایش تشکیلات غیر ضروری و افزایش بودجه هزینه‌ای دولت به ضرر بودجه تملک‌داری سرمایه‌ای است. لذا اغلب مواد طرح مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری و نیز بندهای «۱۵» و «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است؛ که از جمله بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضروری و هزینه‌های زائد»، «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» و «گره‌گشایی از امور اجرایی کشور» تأکید دارند.

تسهیل تشکیل دهستان‌های با تراکم جمعیت بسیار پایین، که تنها بر روی نقشه و به لحاظ

صوری معنا دارند، توجیه و منطقی ندارد. در حال حاضر تشکیل دهستان صرفاً با هدف ایجاد شرایط لازم برای تشکیل بخش انجام می‌شود. با این حال نظر به حکم مقرر در ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، کم کردن نصاب جمعیتی دهستان در نقاط کمتر تراکم کمی به ایجاد بخش نمی‌کند.

محاسبه جمعیت شهر به عنوان مکانی که در قلمرو سطح تقسیماتی بخش قرار دارد، برای تشکیل دهستان جدید، فاقد مبنای منطقی و مغایر ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است.

تبدیل یک شهر واحد به بخش یا شهرستان، مغایر تعریف حقوقی مفهوم بخش و شهرستان

در نظام تقسیماتی کشور است. حتی برای تشکیل بخش و شهرستان در شرایط استثنا نیز ضروری است محدود مورد نظر واجد عناصر تشکیل دهنده مقرر شده در قانون برای بخش و شهرستان باشد. همچنین تبدیل یک شهر واحد به بخش یا شهرستان مغایر با ضوابط تعیین شده در «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی» برای تشکیل و تعداد اعضای شورای اسلامی بخش و شهرستان است.

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

نظر به عدم کفایت استدلال‌های ارائه شده در مقدمه توجیهی، مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی، مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام اداری، مغایرت با ماده (۱۰۵) «قانون برنامه هفتم پیشرفت»، مغایرت با «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی»، مغایرت با برخی مواد «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی» و «آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲» و نیز این واقعیت که قانون کنونی تقسیمات کشوری به دلیل ضعف‌های موجود در آن ظرفیت دستکاری بیشتر در قالب اصلاحات

جزئی و شکلی، به نحوی که طرح حاضر به دنبال آن است را ندارد، تصویب کلیات طرح حاضر توصیه نمی‌شود. در مقابل دو پیشنهاد وجود دارد: الف) در صورتی که کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قائل به اصلاحات جزئی در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است، پیشنهاد می‌شود الحاقات انجام شده به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۱۲ که تبدیل به یک محمل قانونی نامناسب برای ایجاد واحدهای کوچک و ناکارآمد شده است حذف شود و برخی موارد جزئی مانند تعریف کلانشهر به قانون الحاق گردد.

ب) چنانچه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قائل به اصلاح نظام تقسیمات کشوری به صورت مبنایی و با تغییر رویکرد کلی و گفتمان حاکم بر قانون کنونی، مطابق با الزامات تعیین

شده در ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه - تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری با «جهتگیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران» - و نیز الزامات مقرر در سایر قوانین و اسناد بالادستی از جمله صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت، محور قرار دادن رویکرد تجمیع در اصلاح قانون و نیز ایفای نقش واحدهای تقسیمات سیاسی به عنوان ظرفی برای نیل به توسعه است، پیشنهاد می‌شود پیگیری تدوین و ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری با رویکرد مذکور در دستور کار کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قائل به اصلاحات انجام گیرد.

مناسبات دولت و جامعه در ایران امروز (۲) :

تحلیل مشارکت و نمایندگی سیاسی جوانان در دموکراسی‌های معاصر

DOI: [10.22034/mrc.report.21499](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21499)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۴۹۹
۱۴۰۵/۰۲/۲۰

بیان / شرح مسئله

به‌مثابه نشانه‌ای از بی‌تفاوتی سیاسی یا فقدان قدرت و عاملیت مؤثر آنان تفسیر می‌شود. در این چارچوب، یکی از گروه‌های اجتماعی که بیشترین تأکید در بحث‌های مربوط به کاهش مشارکت سیاسی و کناره‌گیری اجتماعی از سیاست بر آن متمرکز شده، نسل جوان است.

دیگر، به‌عنوان سازوکاری کلیدی برای اعمال نظارت عمومی و کنترل دموکراتیک بر کنش و تصمیمات نخبگان سیاسی عمل میکند. در مقابل سکوت عمومی می‌تواند اطلاعات مربوط به ترجیحات اکثریت را پنهان سازد، نمایندگی را به نفع ثروتمندان و قدرتمندان منحرف سازد و در نهایت موجب تقویت نامتوازن صداهای تأثیرگذار در عرصه عمومی شود. سکوت شهروندان غالباً

مشارکت سیاسی، به‌مثابه سازوکاری اجتماعی-نهادی در دموکراسی‌ها، نقشی تعیین‌کننده در بازتولید مشروعیت، تنظیم رابطه دولت و جامعه و تثبیت کارکرد مطلوب نظام حکمرانی ایفا می‌کند. مشارکت سیاسی از یکسو بستر نهادی و اجتماعی لازم برای بازنمایی، بیان و پیگیری منافع، ترجیحات و مطالبات گروه‌های مختلف اجتماعی را فراهم می‌آورد و از سوی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

رأی دادن شناخته می‌شود. از سوی دیگر، با وجود آنکه افراد زیر ۳۵ سال بیش از نیمی از جمعیت کنونی جهان را تشکیل می‌دهند، حضور آنان در مناصب سیاسی به‌طور آشکاری در اقلیت قرار دارد. براساس محاسبات مبتنی بر نمونه‌ای جهانی از پارلمان‌های ملی، افراد ۱۸ تا ۳۵ سال حتی به نسبت یک به سه نیز متناسب با سهم جمعیتی خود در پارلمان‌ها نمایندگی نمی‌شوند. این نابرابری در سطح کابینه‌ها شدیدتر است؛ به‌گونه‌ای که نسبت مزبور به حدود یک به ده کاهش می‌یابد. ■ فراتر از حضور محدود جوانان در شاخه‌های

مشاهده کرد، اما در مجموع، عدم مشارکت انتخاباتی این گروه به‌صورت الگویی پایدار و تثبیت‌شده در سطح بین‌المللی قابل شناسایی است. سوم، امتناع گسترده جوانان از رأی دادن را می‌توان نشانه‌ای از اختلالی ساختاری در کارکرد نمایندگی سیاسی و فرایند دموکراتیک دانست. جوانان در سطح جهانی نه تنها در مقایسه با نسل‌های مسن‌تر با احتمال کمتری در انتخابات شرکت می‌کنند، بلکه نسبت به نسل‌های پیشین، جوان نیز مشارکت انتخاباتی پایین‌تری دارند. در واقع، پس از متغیر آموزش، سن به‌عنوان یکی از پایدارترین عوامل فردی در پیش‌بینی احتمال

■ کناره‌گیری جوانان از فرایندهای رسمی دموکراتیک به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان پدیده‌های معنادار و قابل توجه در ادبیات علوم سیاسی مطرح شده است. این پدیده به یک یا چند دموکراسی خاص محدود نیست، بلکه الگویی فراگیر و جهانی را بازتاب می‌دهد. مرور نظاممند داده‌ها و پژوهش‌های موجود سه نتیجه کلیدی را آشکار می‌سازد: نخست، در بسیاری از نظام‌های دموکراتیک، جوانان از مشارکت انتخاباتی اجتناب می‌کنند. دوم، اگرچه در برخی انتخابات می‌توان افزایش‌های مقطعی در مشارکت جوانان

قانونگذاری و اجرایی، نمایندگی آنان در سطوح مقامات سیاسی نیز به شدت محدود است. در حالی که میانگین سن رأی‌دهندگان در سطح جهانی حدود ۴۴ سال برآورد شده است، داده‌های مقایسه‌های نشان می‌دهد که میانگین سن رهبران دولت در ۵۱ کشور طی بازه زمانی ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۶ حدود ۵۴ سال بوده و تنها ۳ درصد از آنان ۳۵ سال یا کمتر داشته‌اند.

■ مطالعات کمی و کیفی نشان می‌دهند که جوانان، سیاستمداران را در درک نیازها و اولویت‌های خود بی‌توجه می‌بینند، احساس می‌کنند دیدگاه‌هایشان نادیده گرفته می‌شود و از فقدان ارتباط مؤثر و معنادار با نهادهای سیاسی رنج می‌برند. این شرایط به کاهش مشارکت سیاسی متعارف جوانان دامن می‌زند و چرخه‌ای از بیگانگی سیاسی را باز تولید می‌کند که در نهایت به تداوم کم‌نمایدگی آنان در ساختارهای

رسمی قدرت می‌انجامد. فقدان علاقه و دانش سیاسی موجب کاهش مشارکت انتخاباتی و حزبی می‌شود؛ مشارکت پایین به نمایندگی ناکافی منافع جوانان در نهادهای سیاسی می‌انجامد و این نمایندگی ناکافی، احساس گسست و بی‌اعتمادی نسبت به نظام سیاسی را تقویت می‌کند.

■ در ادبیات علوم سیاسی، برای تبیین چرایی رأی ندادن و فاصله‌گیری جوانان از سیاست رسمی، توضیحات متعددی ارائه شده است که می‌توان آنها را برای حفظ وضوح مفهومی و انسجام تحلیلی در چهار چارچوب اصلی زیستی، نهادی، نسلی و هنجاری دسته‌بندی کرد. مقایسه این چهار رویکرد نشان می‌دهد کناره‌گیری سیاسی جوانان پدیده‌ای تک‌علتی نیست و در چارچوب یک الگوی منفرد قابل تبیین نیست؛ بلکه فهم آن مستلزم رویکردی تلفیقی و چندسطحی است

که به طور همزمان پویایی‌های گسست و تداوم، اشکال متعارف و نامتعارف کنشگری و نسبت میان سیاست رسمی و غیررسمی را در نظر گیرد. ■ در مجموع، دموکراسی نمایندگی در ادغام کامل جوانان ناکام مانده است. جوانان به عنوان یک گروه اجتماعی با منافع ماهوی تثبیت نشده، تأثیر قابل توجهی در نظام نمایندگی ندارند؛ فرهنگ سیاسی مسلط در بسیاری از جوامع آنان را برای تصدی قدرت نامناسب تلقی می‌کند؛ احساس بی‌اعتمادی و فاصله‌گیری نسبت به ساختار سیاسی در میان آنان شایع است؛ در سطح سیاسی، شکاف ارتباطی آشکاری میان شهروندان جوان و نخبگان سیاسی مشاهده می‌شود و در نهایت، جوانان از دسترسی به سازوکارهای مؤثر و جایگزین برای نمایندگی منافع خود محروم هستند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بررسی پژوهش‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که برای شکستن چرخه بیگانگی سیاسی و ارتقای نمایندگی جوانان، مجموعه‌ای از اصلاحات در سطوح مختلف قابل طرح است. این اصلاحات را می‌توان در چهار سطح نهاد انتخابات، احزاب، نمایندگان و نامزدها و در نهایت رأی‌دهندگان (جامعه) طبقه‌بندی کرد.

اصلاح نهاد انتخابات: در سطح کلان، شواهد تجربی و مدل‌های آماری نشان می‌دهند که دو عامل نهادی نقش تعیین‌کننده دارند: نخست، کاهش حداقل سن قانونی نامزدی؛ دوم، تقویت نظام‌های انتخاباتی تناسبی که فرصت‌های بیشتری برای ورود جوانان به عرصه سیاست فراهم می‌آورد.

اختصاص سهمیه قانونی برای جوانان: یکی از اصلاحات نهادی کلیدی برای کاهش کم‌نمایدگی جوانان در نهادهای تصمیم‌گیری، اختصاص سهمیه قانونی یا کرسی‌های رزرو شده در پارلمان، کابینه و احزاب است. در سطح کابینه، این سهمیه‌ها اهمیت بیشتری دارند، زیرا تعداد وزرای جوان در جهان نسبت به نمایندگان پارلمان بسیار ناچیز است. همچنین قوانین انتخاباتی باید به گونه‌ای اصلاح شوند که احزاب تنها در صورت رعایت سهمیه مشخصی از نامزدهای جوان، امکان ارائه فهرست انتخاباتی داشته باشند.

تعیین محدودیت مدت تصدی نمایندگان: یکی دیگر از اصلاحات نهادی مهم، وضع

محدودیت زمانی برای تصدی نمایندگان در پارلمان یا سایر مناصب سیاسی است. تعیین سقف دوره‌های خدمت، هر چند ممکن است رادیکال به نظر برسد اما می‌تواند از انحصار طولانی مدت قدرت جلوگیری کند.

آموزش جامعه: دموکراسی نمایندگی مؤثر مستلزم شهروندانی است که نه تنها از دانش سیاسی کافی برخوردار باشند، بلکه توانایی مشارکت معنادار در فرایندهای دموکراتیک را نیز داشته باشند. از این رو، تقویت کنشگری مدنی و ارتقای آگاهی نهادی می‌تواند رفتار سیاسی سنجیده را ترویج دهد و جوانان را به مشارکت فعال در راستای تأمین منافع فردی و جمعی ترغیب کند.

ظرفیت نهاد شوراهای اسلامی استان در روند تمرکززدایی از امور کشور

DOI: [10.22034/mrc.report.21526](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21526)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۵۲۶
۱۴۰۵/۰۲/۲۸

بیان / شرح مسئله

پرسش محوری آن است که چگونه می‌توان با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود و بدون تأسیس نهادهای جدید، از طریق فعال‌سازی ظرفیت‌های موجود شورای استان، مسیر تمرکززدایی تدریجی و استقرار حکمرانی چندسطحی را تقویت کرد؟

و برخوردار از ظرفیت‌های قانونی پیش‌بینی شده، می‌تواند در تعدیل تمرکز تصمیم‌سازی، تقویت حکمرانی منطقه‌ای و پیوند مؤثر میان سیاست‌های ملی و اقتضانات سرزمینی نقش آفرین باشد. باینحال، طی بیش از دو دهه فعالیت، این ظرفیت کمتر بالفعل شده و شورا عملاً به نهادی عمدتاً مشورتی و فاقد ضمانت اجرای مؤثر تقلیل یافته است. بر این اساس،

تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، تخصیص منابع و اجرای سیاست‌ها از مهمترین ویژگی‌های نظام حکمرانی ایران است. استمرار این الگو در سال‌های اخیر به پیامدهایی همچون توسعه نامتوازن منطقه‌ای، کاهش انطباق سیاست‌های ملی با نیازهای محلی و تضعیف سازوکارهای پاسخگویی انجامیده است. در چنین بستری، شورای اسلامی استان به عنوان نهادی میانی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

استان ایفا کند: نظارت برای افزایش پاسخگویی محلی، مشورت برای بومی‌سازی سیاست‌های ملی، هماهنگی برای کاهش تعارضات نهادی و مشارکت برای تقویت مشروعیت تصمیمات استانی.

(د) سرمایه نهادی و تجربه تاریخی مستمر: شوراهای سابقه تثبیت شده نهادی (از مشروطه تا شش دوره پس از انقلاب اسلامی) برخوردارند و شبکه‌ای گسترده از ارتباط با شوراهای محلی دارند که نوعی «سرمایه نهادی کم‌هزینه» برای اصلاح حکمرانی استانی محسوب می‌شود.

(ه) ماهیت اصلاح‌پذیر در سطح قوانین

ضعیف این اصول در قوانین عادی است. (ب) نقش واسط و میانجی سرزمینی: شورای استان به لحاظ ساختاری، حلقه اتصال افقی میان شوراهای شهرستان و عمودی میان سطوح محلی و ملی است و می‌تواند کانال نهادمند انتقال مطالبات سرزمینی به سطح سیاست‌گذاری کلان باشد؛ ظرفیتی که در سایر نهادهای اجرایی استانی وجود ندارد.

(ج) ظرفیت‌های چندبُعدی حکمرانی (نظارت، مشورت، هماهنگی، مشارکت): شورا واجد ۴ کارکرد مکمل است که در صورت هم‌افزایی می‌تواند نقش تنظیم‌گری در سطح

یافته‌های پژوهش که با رویکرد کیفی و چارچوب تحلیلی SOAR به دست آمده، نشان می‌دهد که شورای اسلامی استان واجد مجموعه‌ای از «منابع درونی تحول نهادی» ذیل است که تاکنون به‌طور نظام‌مند فعال نشده‌اند:

(الف) پشتوانه حقوق اساسی و جایگاه حکمرانی: شوراهای در قانون اساسی به عنوان یکی از ارکان اداره امور کشور به رسمیت شناخته شده‌اند و از مشروعیت حقوقی در قوانین عادی برای ایفای نقش تمرکززدایانه برخوردارند. لذا مسئله اصلی نه کمبود اختیار در سطح قانون اساسی، بلکه تفسیر مضیق و ترجمان نهادی

عادی: بخش عمده ناکارآمدی شورای استان ناشی از ضعف در طراحی نهادی و خلأهای تقنینی در قوانین عادی است. از این رو، امکان

اصلاح کم هزینه، تدریجی و کنترل شده وجود دارد. جمع بندی یافته ها نشان می دهد که شورای اسلامی استان می تواند به عنوان «نهاد تنظیم گر

میانی» در حکمرانی چندسطحی بازتعریف شود؛ نهادی که نه مجری سیاست ها بوده و نه قانونگذار مستقل، بلکه واسط نهادی میان سیاست های ملی و اقتضائات محلی است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته های پژوهش، خطوط اقدام تقنینی زیر پیشنهاد می شود که افزون بر برخورداری از توجیه عملی، از نظر اجرایی کم هزینه بوده و قابلیت تحقق در چارچوب نظام حقوقی موجود را دارند.

(الف) الزام آور کردن حداقلی نقش نظارتی شورا: پیشنهاد می شود دستگاه های اجرایی استان مکلف شوند به گزارش های نظارتی شورای استان پاسخ رسمی، مستند و زمان مند ارائه دهند و عدم پاسخگویی به عنوان تخلف اداری تلقی شود.

(ب) پیوند گزارش های شورا به نظام ارزیابی مدیران استانی: گزارش های شورای استان باید به عنوان یکی از منابع رسمی در ارزیابی عملکرد مدیران استانی لحاظ شود تا بی اعتنایی به شورا هزینه نهادی داشته باشد.

(ج) اصلاح سازوکار اعتراض استاندار به

مصوبات شورا: دامنه اعتراض استاندار به موارد نقض صریح قانون محدود شود و اعتراض مستند و زمان مند باشد. بر این اساس مرجع بیطرفی برای حل اختلاف تعیین شود تا از تعلیق طولانی مصوبات جلوگیری شود.

(د) تقویت امنیت حقوقی مصوبات شورا: اصل «فرض صحت مصوبات شورا» تا زمان اعلام رسمی خلاف آن توسط مرجع صالح به رسمیت شناخته شود تا شورا از وضعیت محافظه کارانه و کم تحرک خارج شود.

(ه) پیوند نهادی شورا با فرایند برنامه ریزی و بودجه ریزی استانی: اخذ نظر رسمی شورای استان در مراحل اولیه تدوین برنامه های توسعه و اسناد بودجه ای استان پیش بینی شود تا سیاست های ملی با اقتضائات محلی تطبیق یابد. نهادینه سازی سازوکارهای پاسخگویی نهادی، بدون واگذاری اختیارات اجرایی، از طریق

الزام دستگاه ها به ارائه گزارش های مستمر به شورا، می تواند بدون انتقال قدرت اجرایی، توازن نهادی را در جهت تقویت عقلانیت و شفافیت تصمیم گیری بازتنظیم کند.

در نتیجه تمرکززدایی در ایران نه نیازمند گسست ساختاری بنیادین است و نه مستلزم اصلاح قوانین و اسناد سیاستی بالادستی؛ بلکه میتواند در چارچوب ظرفیت های نهادی و حقوقی موجود پیگیری و محقق شود. فعال سازی ظرفیت های شورای اسلامی استان (S) در تعامل با اصلاح قوانین عادی (O)، امکان بازتعریف شورا به عنوان نهاد میانی حکمرانی چندسطحی (A) را فراهم کرده و به تقویت تمرکززدایی و کارآمدی منطقه ای (R) می انجامد. لذا شورای اسلامی استان نه نهادی تشریفاتی، بلکه ابزار واقع گرایانه و کم هزینه برای اصلاح تدریجی حکمرانی سرزمینی در ایران است.



ظرفیت‌شناسی حقوقی مشارکت دادن مردم در اقتصاد

DOI: [10.22034/mrc.report.21456](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21456)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۱۴۵۶
۱۴۰۵/۰۲/۱۲



بیان / شرح مسئله

سنتی که بر چالش‌ها و نقاط ضعف تمرکز دارند، این پژوهش با اتخاذ روش نگاشتی SOAR (نقاط قوت، فرصت‌ها، چشم‌اندازها و نتایج)، تلاش می‌کند تا دستاوردهای موجود را مستندسازی کرده و آنها را به‌عنوان پایه‌ای برای ترسیم یک مسیر پیشرفت مثبت و کارآمد در اقتصاد ایران معرفی کند.

در این تعریف، فراتر از حضور صرف مردم به‌عنوان نیروی کار یا مصرف‌کننده بوده و به‌معنای عاملیت، مالکیت و مسئولیت‌پذیری فعالانه آحاد جامعه در ساختار تولید، توزیع و تخصیص منابع است. مسئله اصلی این گزارش، تمرکز بر شناسایی و برجسته‌سازی ظرفیت‌های مشارکت مردم در اقتصاد پس از انقلاب اسلامی ایران است. برخلاف رویکردهای

یکی از ارکان تحول بنیادین در جمهوری اسلامی ایران، تأکید صریح و مداوم بر تقویت مشارکت عامه مردم در اقتصاد بوده است. این رویکرد نه تنها یک ضرورت، بلکه یک تکلیف قانونی و اصل ساختاری است که در اسناد بالادستی نظام، از جمله بند «۸» اصل (۳)، اصول (۴۳ و ۴۴) قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، نهادینه شده است. مشارکت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های کلیدی این گزارش که با استفاده از روش SOAR استخراج شده‌اند، به شرح زیر است:

جدول ۱. یافته‌های کلیدی

یافته کلیدی	مدل (SOAR)
هدف‌گذاری مشارکت دادن مردم در اقتصاد در نظام اقتصادی کشور	نقاط قوت (Strengths)
وجود سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات پشتیبان	
ابعاد بسیار گسترده حمایت دولت برای مشارکت دادن مردم در اقتصاد در نظام حقوقی	
وجود نهادهای متعدد ملی و استانی برای رفع موانع تولید و جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تقویت کسب و کارهای خرد و متوسط	
گستره نهادهای نظارتی برای نظارت بر عملکرد مجریان از حیث افزایش مشارکت اقتصادی مردم	
انسجام و هماهنگی فراقوه‌ای برای حل مسائل مربوط به مشارکت مردم در اقتصاد	
بدنه کارشناسی جهت شناسایی فرصت‌های بالقوه در این زمینه	
زیرساخت‌های متعدد و روبه‌رشد فراهم شده توسط دولت که مشارکت مردم در اقتصاد را افزایش می‌دهد	
پیشرفت نسبی در شاخص‌های مربوط به توسعه مشارکت مردم در اقتصاد	
رویکرد برنامه‌محور و کمی دولت مبتنی بر حل مسائل و پایش آن	
حکم به «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» به‌عنوان یکی از اصول قانونگذاری و لزوم رعایت آن در لوایح و طرح‌های قانونی	فرصت‌ها (Opportunities)
وجود نیروی کار ارزان	
فضای مثبت در عرصه فرهنگ کارآفرینی	
نیاز روزافزون مردم به کسب درآمد بیشتر	
مبانی دینی-اخلاقی مروج فعالیت اقتصادی مولد مردم	
ادراک مثبت مردم نسبت به ارزش کسب حلال	
توسعه ابزارهای جدید برای مدیریت بهینه تولید	
بستر فضای مجازی و هوش مصنوعی	
توسعه ابزارهای جدید برای تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی	
وجود طیف گسترده نهادهای عمومی غیردولتی و مردم نهاد	
طیف گسترده بنیادهای تعاون و شرکت‌های تعاونی و سهامی کارکنان نهادهای مختلف	
فرصت‌های متعدد سرمایه‌گذاری و ایجاد فعالیت اقتصادی مبتنی بر جغرافیای منحصربه‌فرد	
تعداد قابل توجه نیروی متخصص و کارگران ماهر و متخصص	
تعداد قابل توجه جامعه علمی و دانشگاهی کشور	
پیشرفت نسبی در شاخص‌های مربوط به توسعه مشارکت مردم در اقتصاد	
تعداد قابل توجه ظرفیت‌های قانونی بالفعل نشده و معطل مانده	
انگیزه بالای مردم برای مشارکت در تصمیم‌گیری اقتصادی	

یافته کلیدی	مدل (SOAR)
دولت به مثابه «تنظیم گر» و نه تصدی گر یا کارفرمای بزرگ مطلق؛ کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی	چشم‌اندازها (Aspirations)
افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی	
سیاستگذاری، هدایت و نظارت جهت تحقق اقتصاد تعاونی پویا و شبکه‌ای	
جلب مشارکت مردم در تصمیم‌گیری	
تأمین بستر رقابت‌پذیری واقعی	
تحقق برنامه هفتم پیشرفت در خصوص مشارکت مردم در اقتصاد	
تأمین عدالت و برابری در شرایط فعالیت اقتصادی بین بخش‌های اقتصادی	
حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان بومی رقابت‌پذیر	
تأمین رشد پویا و بهبود شاخص‌های مقاومت اقتصادی؛ تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور؛ توسعه سرمایه انسانی دانش‌پایه و متخصص	
گسترش مالکیت در سطح عموم مردم جهت تأمین عدالت اجتماعی	نتایج (Results)
افزایش سهم تعاونی در اقتصاد	
افزایش نرخ تحقق سند توسعه تعاون	
افزایش سهم بخش خصوصی در مقابل مؤسسات عمومی غیردولتی در واگذاری‌ها	
افزایش عمق بازار سرمایه	
افزایش مشارکت کارکنان در مدیریت تعاونی‌ها	
افزایش میزان مشاغل خانگی و کسب‌وکارهای خرد و اشتغال در این بخش	
افزایش استقلال، شفافیت و ثروت پایدار در ساماندهی شرکت‌های تعاونی در حوزه سهام عدالت	
افزایش تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان نوپا و خرد در پارک‌های علم و فناوری و مراکز دانشگاهی	
افزایش نقش بخش غیردولتی در شتاب بخشی به مشارکت مردم در اقتصاد	
افزایش مشارکت مردم، ذی‌نفعان و نخبگان و صاحب‌نظران در تصمیم‌سازی اقتصادی	

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای رفع چالش‌ها و تحقق کامل ظرفیت‌ها، پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

جدول ۲. پیشنهادها

نوع توصیه	توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	زمان بندی
سیاستی / اجرایی	اصلاح سازو کارهای واگذاری ها: بازنگری در شیوه های واگذاری شرکت های دولتی با هدف تضمین اینکه واگذاری ها به طور مستقیم به بخش خصوصی مولد و غیر دولتی برسد، صنه صرفاً به نهادهای شبه دولتی یا وابسته به دولت.	تدوین آیین نامه های شفاف تر و اعمال نظارت دقیق تر بر اصالت خریداران و اهلیت مدیریتی آنان.	میان مدت
تقنینی	تقویت جایگاه تعاونی ها: اجرای کامل احکام برنامه هفتم پیشرفت و اصلاح قانون بخش تعاون برای ایجاد شبکه های قوی تعاونی که قابلیت جذب سرمایه های خرد در مقیاس های بزرگ را داشته باشند.	تخصیص منابع مالی اختصاصی و اعطای تسهیلات ویژه به تعاونی های فعال در حوزه های دارای اولویت اقتصادی.	میان مدت
نظارتی	شفاف سازی و پیش بینی پذیری: نظارت مستمر بر فرایند مقررات زدایی و تضمین اطلاع رسانی به موقع و عادلانه کلیه قوانین و فرصت های سرمایه گذاری، برای جلوگیری از رانت اطلاعاتی و افزایش اعتماد فعالان اقتصادی.	ایجاد سامانه های یکپارچه برای انتشار برخط کلیه مصوبات اقتصادی و تضمین عدم وضع مقررات دفعی و ناگهانی.	کوتاه مدت

مأخذ: یافته های تحقیق.



تحلیل حقوقی فصل دوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (۱): ماده ۲ قانون

DOI: [10.22034/mrc.report.21482](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21482)

دفتر مطالعات حقوقی



۲۱۴۸۲
۱۴۰۵/۰۲/۱۵

بیان / شرح مسئله

این قانون با هدف بهبود آن، ضرورت دارد. در این گزارش، ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با موضوع گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی در ایران، تحلیل حقوقی می‌شود تا پیشنهادهایی جهت بهبود آن ارائه شود.

۱۳۸۶ به تصویب مجلس رسید که تاکنون بارها اصلاح شده است. نظر به اهمیت موضوع و ماهیت تغییر پذیر حدود مداخلات دولت در اقتصاد متناسب با اقتضات و شرایط مقرر در ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی، و با توجه به گذشت بالغ بر ۱۸ سال از تصویب قانون یادشده، بازبینی

نقش دولت در اقتصاد یکی از مسائل مهم حکمرانی در هر کشوری است. اصل چهل و چهارم قانون اساسی یکی از مهم‌ترین اصولی است که به این امر پرداخته است. متعاقب ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط رهبر شهیدمان، قانون اجرای این سیاست‌ها در سال

جهت پاسخ به مسئله پژوهش، با فحوص در دکتربن حقوقی و با تحلیل حقوقی قانون اساسی و اسناد بالادستی، مؤلفه‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر ماده (۲) قانون اجرا، به شرح ذیل استنباط شده‌است:

■ با توجه به عبارت پردازی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، اصل بر این است که شامل بودن، بیانگر انحصاری بودن مصادیق است. در عین حال، با توجه به فرائینی که در ادامه ماده (۲) قانون اجرا وجود دارد، به نظر می‌رسد در صدر ماده (۲)، مواردی که بعد از «شامل» آمده است، تمثیلی هستند.

■ فعالیت‌های مذکور در صدر اصل چهل و چهارم که در گروه دو فعالیت‌های اقتصادی بیان شده است، با عنایت به عبارت «و مانند اینها» مصرح در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی،

دارای ابهام است و این امر منجر به این می‌شود که در دایره شمول فعالیت‌های اقتصادی گروه دو، ابهاماتی ایجاد شود.

■ دو برداشت حقوقی از نسبت تبصره «۲» ماده (۳) قانون اجرا و ماده (۲) قانون اجرا، از حیث

شمول سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بر «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ» وجود دارد.

■ تکرار بندهای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در قانون اجرا با توجه به این نکته،

توجیه پذیر است که رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات دولت در اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸

قانون اساسی، بتواند مقررات یادشده را به استناد مغایرت با قانون عادی (مصوب مجلس) مورد ایراد قرار دهد.

■ در خصوص بانک توسعه تعاون که در بند ۶

گروه سوم ماده (۲) قانون اجرا بیان شده است، در بند (ب) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم بیان شده است که تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت باشد و به نظر می‌رسد که این امر، دلالت بر صد درصد متعلق بودن آن به دولت ندارد.

■ در خصوص ذیل ماده (۲)، یکی از اصلی‌ترین مشکلات این است که تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه، به دولت سپرده شده است و دولت به جابه‌جایی این گروه‌بندی‌ها می‌پردازد.

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در تفسیر ماده (۲) قانون اجرا، باید مورد توجه قرار گیرد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ عبارت پردازی ماده، با عنایت به مسائل حقوقی پیش گفته، دقیق‌تر بیان شود. این موضوع با عنایت به تأکید بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، منجر به برطرف شدن مسائل

مذکور می‌شود.

■ اختیار دولت در تشخیص و تغییر گروه‌بندی

فعالیت‌های اقتصادی، ضابطه‌مندتر شود.

■ ابهام موجود در خصوص فعالیت‌های صدر اصل

چهل و چهارم قانون اساسی، با بیان ضوابط دقیق قانونی برطرف شود.

ظرفیت‌های قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول از منظر تسهیل صدور سند مالکیت

DOI: [10.22034/mrc.report.21527](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21527)



بیان / شرح مسئله

تا قبل از تصویب قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، موانعی بر سر راه صدور سند مالکیت املاک و اراضی وجود داشت که بدین سبب برخی از املاک در کشور فاقد سند رسمی بوده و معاملات مرتبط آنها نیز به صورت عادی انجام می‌شد. قانون الزام، بسیاری از موانع قانونی و اجرایی را که در این خصوص به وجود آمده بود مرتفع ساخته و اخذ سند مالکیت به سبب تصویب این قانون بسیار آسان‌تر از گذشته قابل تحقق خواهد بود. سنددار شدن اراضی و املاک علاوه بر تنسيق روابط حقوقی در جامعه و امکان اعمال حاکمیت دولت، موجب افزایش ارزش اراضی مردم و استحکام مالکیت مردم و دولت می‌شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در وقت و هزینه مردم می‌شود. ۴. تسهیل در صدور سند مالکیت برای واحدهای آپارتمان‌ها و مجتمع‌های مسکونی که تا قبل از تصویب قانون به دلیل تخلفات سازنده از پروانه ساخت یا موازین شهرسازی فاقد گواهی پایان کار و به تبع فاقد سند مالکیت تفکیکی هستند.

روستایی به واسطه گسترش پوشش سنددار نمودن املاک روستایی به کلیه روستاهای دارای طرح هادی و حذف هزینه صدور سند. ۳. تغییر رویکرد صدور سند مالکیت از تقاضامحوری در قوانین قبلی به رویکرد مراجعه، شناسایی و پیگیری دستگاه‌های دولتی برای صدور سند مالکیت که موجب صرفه جویی

ظرفیت‌های حاصل از تسهیل صدور سند مالکیت برای مردم و حکمرانی قضایی در کشور در چند حوزه ملموس و قابل ملاحظه خواهد بود: ۱. افزایش چشمگیر صدور سند مالکیت برای اراضی کشاورزی که از طریق کاهش ریسک سرمایه‌گذاری موجب رونق بخش کشاورزی می‌گردد. ۲. افزایش صدور سند مالکیت در املاک

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌نحو صحیح انجام و از این ظرفیت به سود مردم و کشور بهره‌برداری شود.

واژ جمله، مهم‌ترین آنها یعنی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۶» ماده (۱۰) قانون، تسریع شود و به وسیله هم‌افزایی و وحدت رویه دستگاه‌های دخیل در امر صدور سند مالکیت، اجرای قانون

پیشنهاد می‌شود به منظور استفاده حداکثری از ظرفیت‌های بی‌بدیل قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول، در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی تصویب نشده این قانون

سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف

کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۱):

آسیب‌شناسی وضعیت موجود

DOI: [10.22034/mrc.report.21529](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21529)

دفتر مطالعات حقوقی



۲۱۵۲۹
۱۴۰۵/۰۲/۲۸

بیان / شرح مسئله

کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی به عنوان هسته‌های اصلی قانونگذاری و ارکان اصلی مجلس در بررسی طرح‌ها و لوایح و موضوعات نظارتی، نقشی کلیدی در اعمال صلاحیت‌ها و کارویژه‌های مجلس دارند. با وجود اهمیت این جایگاه، ساختار فعلی کمیسیون‌ها طی دو دهه گذشته اصلاحات جدی نداشته است. هم‌پوشانی و تداخل صلاحیت‌ها، نبود جامعیت در پوشش موضوعات نوظهور، عدم توازن در حجم و اهمیت ارجاعات و نیز ضعف در بهره‌گیری از ترکیب متوازن تخصصی نمایندگان، بخشی از آسیب‌هایی است که بر کارآمدی این نهادها سایه انداخته است. این مشکلات در عمل سبب می‌شود که بخشی از موضوعات کلیدی کشور مغفول مانده یا به شکل پراکنده و غیرمنسجم بررسی شود، در حالی که برخی کمیسیون‌ها با حجم بیشتری از ارجاعات و موضوعات مواجه‌اند. بدین ترتیب، رفع اشکالات که به تفصیل در نوشتار حاضر بیان خواهد شد، کارکرد مجلس در حوزه تقنین و نظارت را تقویت خواهد کرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ساختار کنونی کمیسیون‌های مجلس با کاستی‌هایی روبه‌رو بوده و در پاسخ‌گویی نیازهای تقنینی و نظارتی کشور دارای اشکالاتی است. مهم‌ترین این چالش‌ها شامل هم‌پوشانی و تداخل صلاحیت‌ها، نبود جامعیت در پوشش موضوعات نوظهور، عدم توازن در حجم و اهمیت ارجاعات، ضعف در ترکیب تخصصی نمایندگان، پراکندگی و جدایی موضوعات مشابه، و نبود انعطاف کافی در برابر تغییر اولویت‌های کشور است. همچنین مسائلی چون تفاوت در تعداد اعضا، انگیزه نابرابر نمایندگان برای عضویت، و عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون بر ایرادات موجود افزوده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش اصلاح و بازنگری در تقسیم‌بندی، شرح وظایف و شیوه‌اداره کمیسیون‌ها ضرورتی برای ارتقای کارآمدی مجلس و پاسخ‌گویی به نیازهای متغیر کشور است.



اظهارنظر کارشناسی درباره: «بند اول ماده (۹۷۶) قانون مدنی و ارائه پیش نویس اصلاحی آن»

DOI: [10.22034/mrc.report.21542](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21542)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۱۵۴۲
۱۴۰۵ / ۰۲ / ۲۹



بیان / شرح مسئله

یکی از مهم‌ترین موضوعات حقوقی تابعیت است که بیانگر یک نوع رابطه سیاسی، حقوقی و معنوی است که یک شخص را به یک دولت مشخص پیوند می‌دهد. برخی از احکام قانونی راجع به تابعیت که در قانون مدنی وجود دارد پس از گذشت حدود یک قرن نیازمند بازنگری و اصلاح هستند. از جمله این مواد؛ ماده (۹۷۶) قانون مدنی و بند اول آن است که کلیه ساکنان ایران را جزو تابعان ایران قلمداد نموده است که در آن زمان این موضوع ضروری بوده است؛ زیرا که با تصویب این بند از این ماده؛ قسمت بسیار بزرگی از جمعیت آن زمان کشور به تابعیت دولت ایران درآمدند؛ زیرا که معیارهای دیگر مانند تولد از پدر ایرانی (سیستم خون) یا تولد در ایران (سیستم خاک) این توانایی حقوقی را نداشتند که جمعیت موجود در کشور در آن زمان را در آن واحد به تابعیت ایران در آورند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هم‌اکنون ابقای این بند با وضعیت کنونی احتمال بروز مشکلات حقوقی را افزایش داده است؛ زیرا که در حال حاضر که تمامی تابعان ایران شناسایی شده‌اند و برای تمامی ایرانیان اسناد هویتی مانند شناسنامه؛ کارت ملی و گذرنامه صادر شده است؛ این بند کارایی خود را از دست داده است و دیگر نمی‌توان به صرف حضور یا سکونت یک فرد در داخل مرزهای جغرافیایی کشور وی را ایرانی دانست و همچنین از سوی دیگر ابقای این بند به شکل حاضر مضراتی را نیز به بار می‌آورد؛ چون هر شخص خارجی می‌تواند با ادعای سکونت در ایران و اثبات آن سکونت در دادگاه؛ به استناد این بند تقاضای تابعیت ایرانی را نیز داشته باشد که مسلماً این امر مدنظر قانون‌گذار نیز نمی‌باشد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مباحث بیان شده و از منظر اصلاح ماده (۹۷۶) قانون مدنی پیشنهاد می‌گردد: بند اول این ماده حذف شده یا به شکل زیر اصلاح گردد:
«کلیه افرادی که برای آنان شناسنامه ایرانی صادر شده است.»



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«بند ۴» ماده (۹۷۶) قانون مدنی و ارائه پیش نویس اصلاحی آن»

دفتر مطالعات حقوقی

۲۱۵۴۴
۱۴۰۵/۰۲/۲۰

DOI: [10.22034/mrc.report.21544](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21544)

بیان / شرح مسئله

یکی از مهم ترین موضوعات حقوقی تابعیت است که بیانگر یک نوع رابطه سیاسی؛ حقوقی و معنوی است که یک شخص را به یک دولت مشخص پیوند می دهد. برخی از احکام قانونی راجع به تابعیت که در قانون مدنی وجود دارد پس از گذشت حدود یک قرن نیازمند بازنگری و اصلاح هستند.

از جمله این مواد؛ ماده (۹۷۶) قانون مدنی و بند چهارم آن است که در این بند از این ماده کسانی که در ایران از پدر و مادر خارجی که یکی از آنها در ایران متولد شده به وجود آمده اند؛ ایرانی محسوب شده اند. تابعیت مذکور در این بند تابعیت اصلی است نه اکتسابی و از سوی دولت ایران بر فرد تحمیل می گردد. همچنین تولد فرد در ایران و تولد یکی از والدین خارجی وی در ایران نشان دهنده تبعیت قانون ایران در این زمینه از سیستم خاک در اعطای تابعیت است و با توجه به اینکه والدین فرد مشمول خارجی هستند؛ اعطای اجباری تابعیت اصلی ایرانی به این فرد وی را دارای دو تابعیت خواهد نمود.

چندین ایراد به بند چهارم ماده ۹۷۶ قانون مدنی وارد است از جمله اینکه تبعیض نسبت به اتباع ایرانی بدین صورت که در این بند برای فرد متولد در ایران از مادر خارجی که آن مادر نیز در ایران متولد شده باشد؛ تابعیت ایرانی منظور شده است لکن برای مادر ایرانی که فرزند وی در ایران و از پدر خارجی متولد شده باشند این امتیاز وجود ندارد و فرزند وی در این ماده مشمول بند (۵) قرار داده شده است که روش اعطای تابعیت به آن فرزند سخت‌گیرانه‌تر می‌باشد. همچنین احتمال اعطای تابعیت در این حالت به نسل دوم یا سوم دارندگان اقامت در ایران کاملاً فراهم می‌گردد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

از منظر اصلاح ماده (۹۷۶) قانونی مدنی؛ بند چهارم این ماده؛ با توجه به مباحث بیان شده در این گزارش باید تغییر یابد. دو پیشنهاد در این زمینه وجود دارد: الف) این بند و به تبع آن بند «الف» ماده (۹۷۷) قانون مدنی حذف گردد

ب) افراد مشمول این بند از طریق ماده (۹۷۹) قانون مدنی تقاضای تابعیت ایران را بنمایند یا اینکه برای فرد مشمول این ماده شرط مدت اقامت قرار داده شود و تابعیت وی نیز اکتسابی محسوب شده و این بند به شکل زیر اصلاح شود:

«کسانی که در ایران از پدر و مادر خارجی که یکی از آنها در ایران متولد شده؛ به وجود آمده‌اند مشروط به ۵ سال اقامت در ایران و پذیرش تقاضای تابعیت از سوی دولت ایران».



بیان / شرح مسئله

دستیابی به الگوی حکمرانی متعالی و تحقق اهداف توسعه پایدار در کشور، همواره مستلزم پیش‌مستمر و تقویت بنیان‌های سلامت اداری بوده است. نظام قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری کشور با درک عمیق از این ضرورت، در اسناد بالادستی و قوانین همچون ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، بر لزوم استقرار سازوکارهای سنجش‌پذیر و علمی تأکید ورزیده است. در واقع، وجود اراده سیاسی و زمینه‌های قانونی مناسب در کشور، فرصتی مغتنم را فراهم آورده است تا با گذار از رویکردهای سنتی، بتوان به سمت استقرار یک نظام ملی و هوشمند سنجش سلامت اداری حرکت کرد. این نظام سنجش به‌عنوان ابزاری برای رصد وضعیت موجود و همچنین داشبورد مدیریتی کارآمد، می‌تواند یاری‌گر خط‌مشی‌گذاران در هدایت منابع به سمت اولویت‌های راهبردی و تقویت اعتماد عمومی به‌عنوان سرمایه اجتماعی نظام باشد. در همین راستا، فاز نخست از سلسله

گزارش‌های تهیه شده در این قلمرو زمانی با مطالعه تطبیقی و بهره‌گیری از تجربیات جهانی، مدل‌های بین‌المللی (نظیر، **CPI**، **WGI** و **V-Dem**) را شناسایی و تحلیل کرده است. این ذخیره دانشی نشان می‌دهد که دانش بشری در حوزه سنجش سلامت اداری به بلوغ قابل توجهی رسیده و مدل‌هایی برای پیش‌ابعد ادراکی، تجربی و ساختاری توسعه یافته است. اکنون، با تکیه بر این پشتوانه نظری، فرصت آن فراهم آمده است تا با رویکردی بومی‌سازی شده و متناسب با اقتضات فرهنگی، حقوقی و اجرایی کشور، مدلی اختصاصی و تراز برای نظام اداری ایران طراحی گردد. بهره‌گیری هوشمندانه از این تجربیات، ضمن صرفه‌جویی در زمان و هزینه آزمون و خطا، مسیر دستیابی به شاخص‌های استاندارد و قابل دفاع را هموار می‌سازد. براین‌اساس، مسئله اصلی در فاز دوم این پژوهش (موضوع گزارش حاضر)، عملیاتی‌سازی و تطبیق‌دهی دستاوردهای نظری با واقعیت‌های میدانی کشور است.

شاخص‌ها وزن قابل توجهی در شکل‌دهی به اعتماد عمومی ایفا می‌کنند. این یافته مؤید آن است که مدل ملی سنجش باید فراتر از معیارهای استاندارد مالی و اقتصادی حرکت کند و با دقت نظر در مناسبات اجتماعی و فرهنگی، شاخص‌هایی را رصد نماید که مستقیماً بر ادراک عدالت و رضایت‌مندی شهروندان تأثیرگذارند.

در نهایت، جمع‌بندی دیدگاه‌های خبرگان این نوید را می‌دهد که ظرفیت دانشی و تجربی لازم برای استقرار یک سامانه هوشمند و داده‌محور در کشور فراهم آمده است. استقبال نخبگان از شاخص‌های مبتنی بر فناوری و دولت الکترونیک نشان می‌دهد که می‌توان با تکیه بر داده‌های ثبتي و فرایندهای دیجیتال، سهم خطای انسانی و اعمال سلیقه در سنجش‌ها را به حداقل رساند. این اجماع تخصصی، پشتوانه‌ای محکم برای نهادهای حاکمیتی است تا با اطمینان خاطر، استقرار نظام ملی سنجش سلامت اداری را به‌عنوان ابزار مدیریتی در دستور کار قرار دهند و از نتایج آن برای ارتقای شفافیت، کارآمدی و سرمایه اجتماعی نظام بهره‌مند گردند.

می‌آورد. تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که شاخص‌هایی همچون شفافیت در مناقصات الکترونیکی و کاهش بوروکراسی زائد، هم از نظر اهمیت و هم از نظر قابلیت اجرا در ناحیه طلایی قرار دارند و می‌توانند به‌عنوان هسته اولیه و زودبازده نظام سنجش ملی بهره‌برداری شوند. در مقابل، شاخص‌های پیچیده‌تری نظیر «سنجش نفوذ پنهان نخبگان» یا «تأمین مالی سیاسی»، با وجود اهمیت، به بسترسازی‌های حقوقی و اطلاعاتی بیشتری نیازمندند. این تفکیک هوشمندانه به سیاستگذار اجازه می‌دهد تا برنامه‌ای مرحله‌بندی شده را طراحی کند که در آن، ضمن کسب دستاوردهای ملموس در کوتاه‌مدت، زیرساخت‌های لازم برای رصد شاخص‌های عمیق‌تر در میان‌مدت فراهم گردد.

علاوه بر این، تأکید خبرگان بر بومی‌سازی شاخص‌های فرهنگی و ساختاری، از دیگر نکات است. نتایج نشان می‌دهد که در بستر نظام اداری ایران، حساسیت درباره مؤلفه‌هایی همچون خویشاوندسالاری در انتصابات و عدالت در ارائه خدمات عمومی بالاست و این

تحلیل دیدگاه‌های خبرگان در فاز دوم، حکایت از شکل‌گیری وفاق نخبگانی پیرامون ضرورت گذار از الگوهای تک‌بعدی به‌سمت نظام سنجش ترکیبی و بومی دارد. یافته‌های حاصل از ارزیابی ماتریسی شاخص‌ها نشان می‌دهد که جامعه تخصصی کشور، تفکیک میان «سنجش فساد» و «سنجش سلامت اداری» را ضرورتی راهبردی می‌داند. براین‌اساس، خبرگان بر این باورند که تمرکز صرف بر شاخص‌های آسیب‌شناسانه نظیر «تجربه رشوه» یا «سوءاستفاده از مقام» اگرچه لازم است، کافی نیست و باید با شاخص‌های ایجابی و پیشگیرانه نظیر «شفافیت فرایندها»، «مدیریت تعارض منافع» و «حمایت از گزارشگران فساد» تکمیل گردد. این رویکرد دوگانه، ظرفیت نظام اداری را برای حرکت از شناسایی تخلف به‌سمت پیشگیری و ارتقای سلامت سیستمی افزایش می‌دهد.

یافته دیگر این مرحله، شناسایی شکاف میان «اهمیت راهبردی» و «قابلیت اجرایی» در برخی از شاخص‌هاست که نقشه‌ای برای اولویت‌بندی اقدامات خط‌مشی‌گذاری فراهم

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا خط‌مشی

■ **رتبه‌بندی اعتباری دستگاه‌ها:** ایجاد نظام رتبه‌بندی سالیانه سلامت اداری برای دستگاه‌های اجرایی و انتشار عمومی گزارش‌های تطبیقی توسط نهادهای نظارتی به‌منظور تحریک رقابت مثبت سازمانی و پاسخ‌گویی به افکار عمومی.

■ **ضرورت افکارسنجی خدمت‌گیرندگان** مبتنی بر شاخص‌های پیشرو.

مدل برای شناسایی نقاط حساس و تمرکز بازرسی‌ها بر گلوگاه‌هایی که نمرات پایین‌تری در سنجش ملی کسب کرده‌اند.

■ **استقرار حسابرسی عملکرد:** گذار از حسابرسی صرفاً رعایت (قانون) به حسابرسی عملکرد با محوریت شاخص‌های شکاف اجرا که در ناحیه دوم ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا شناسایی شده‌اند.

با هدف تقویت شفافیت، ارتقای پاسخ‌گویی و ایجاد زیرساخت‌های نظارتی و قانونی مستحکم‌تر، به‌منظور تسهیل مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری این پیشنهادها ارائه می‌شود.

■ **تغییر پارادایم از نظارت پسینی به نظارت پیشگیرانه هوشمند:** استفاده از داشبوردهای مدیریتی حاصل از این



بیان / شرح مسئله

سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹ و ادبیات غنی علمی و اجرایی این حوزه، به هفت دسته تقسیم می‌کند. بنابراین نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج هفت عامل سرمایه انسانی، ساختار و فرایند، فناوری و هوشمندسازی، اخلاق و فرهنگ سازمانی، هماهنگی درون و برون‌سازمانی، عوامل محیطی و نظارت و ارزیابی مورد مطالعه و معرفی قرار گرفته است.

سؤال اصلی گزارش حاضر آن است که در راستای ارتقای بهره‌وری در نظام اداری کشور، چه ظرفیت‌هایی وجود دارد؟ و با بهره از نقاط قوت و فرصتی که هم‌اکنون پیش‌روی نظام اداری کشور است، چگونه می‌توان به آرمان‌ها و اهداف این حوزه رسید و نتایجی که باید مدنظر قرار گیرند کدام‌اند؟ در این گزارش با هدف شناسایی ظرفیت‌های موجود برای تحول، از رویکرد آینده‌نگر و مثبت‌گرای SOAR بهره می‌برد. از سویی عوامل مؤثر بر بهره‌وری نظام اداری را با توجه به

وجود ناکارآمدی در نظام اداری ایران، مانعی جدی در مسیر توسعه ملی است. ارتقای بهره‌وری این نظام، یک اولویت راهبردی محسوب شده که به معنای افزایش کارایی و اثربخشی دستگاه‌های دولتی در انجام وظایف و ارائه خدمات است. مطالعات آسیب‌شناسانه متعددی تاکنون در زمینه اصلاح نظام اداری انجام شده اما خلأ مطالعه‌ای که نقاط قوت و فرصت‌های موجود در نظام اداری را شناسایی و با توجه به آرمان‌ها و نتایج حاصله، ظرفیت‌هایی که در ارتقای نظام اداری کشور وجود دارد را شناسایی کند، محسوس است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

(مانند قانون برنامه هفتم پیشرفت)، استقرار نهادهای متولی تخصصی (سازمان اداری و استخدامی و سازمان ملی بهره‌وری)، بدنه کارشناسی تحصیل‌کرده، وجود سامانه‌ها و روش‌های نوین آموزش و توانمندسازی کارکنان، تلاش برای یکپارچه‌سازی درگاه‌های ارائه خدمات عمومی، زیرساخت‌های در حال توسعه دولت هوشمند، وجود نخبگان فناوری و دانش لازم این حوزه در کشور، وجود رویکرد

گرفته و خلأ مطالعات ظرفیت‌شناسانه در حوزه بهره‌وری نظام اداری، تحلیل ظرفیت‌شناسی SOAR با تشریح نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج نظام اداری ایران، ظرفیت‌های این نظام را برای ارتقای بهره‌وری در آن معرفی می‌کند؛ بنابراین موارد فوق در نظام اداری ایران به شرح زیر است:

■ **نقاط قوت:** وجود اسناد بالادستی مترقی

برای ارتقای بهره‌وری در نظام اداری کشور باید دو عامل کارایی و اثربخشی را مورد توجه قرار داد. اثربخشی در گرو رسیدن به اهداف مصور شده است که درخصوص نظام اداری ایران، سیاست‌های کلی نظام اداری چنین تصویری را به مدیران و خط‌مشی‌گذاران کشور می‌دهد. کارایی نیز بر فرایندهای ارائه خدمات و هزینه‌های ناشی از آن می‌پردازد. در این راستا، با توجه به مطالعه صورت

خدمت به مردم در دولت و اراده سیاسی در سطح کلان برای ارتقای بهره‌وری، از جمله ظرفیت‌های درونی نظام اداری هستند.

■ **فرصت‌ها:** ورود نسل جدید جوانان به نظام اداری هم‌زمان با روند بازنشستگی بخش قابل توجهی از کارکنان دولت، پیشرفت‌های جهانی در فناوری‌های نوین (هوش مصنوعی و تحلیل کلان‌داده‌ها)، ظرفیت مشارکت بخش خصوصی و دانش بنیان، تجارب انباشته حاصل از اصلاحات موفق در دنیا، وجود استارت‌آپ‌ها و مجموعه‌های نوآور در زمینه هوش مصنوعی و نرم‌افزار، در دسترس بودن مدیران و کارکنان اسبق و با تجربه سازمان‌ها، توجه عمومی و به‌خصوص دولت به موضوع بهره‌وری نظام اداری، وجود زمینه‌های فرهنگی برخورد با تخلفات، فرصت‌های ارزشمندی را فراهم کرده‌اند.

■ **آرمان‌ها:** آینده مطلوب نظام اداری در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری، نیل به دولت هوشمند، چابک و مردم‌محور، استقرار نظام مدیریت عملکرد یکپارچه،

نهادینه‌سازی فرهنگ بهره‌وری، کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری، قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی از جمله آرمان‌های مهم ارتقای بهره‌وری نظام اداری محسوب می‌شود.

■ **نتایج:** نتایج کمی و کیفی اعم از افزایش انگیزه، نگرش مثبت به کار و رضایت شغلی، بهبود تعادل میان کار و زندگی افراد، ارائه خدمات برابر و قابل دسترسی برای همه آحاد مردم، دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری کاهش هزینه‌های ناشی از دوباره‌کاری یا موازی‌کاری، کاهش تعداد پست‌های سازمانی، کاهش واحدهای سازمانی و در نهایت توانمند شدن نهاد دولت از جمله نتایج مدنظر در ارتقای بهره‌وری نظام اداری خواهد بود.

شکاف در اجرای قوانین موجود (و نه خلأ قانونی)، جزء ظرفیت‌های قانونی مغفول ارتقای بهره‌وری نظام اداری در کشور در این گزارش، شناخته شده است. قوانین موجود بعضاً ظرفیت بالایی برای ارتقای

بهره‌وری دارند اما به دلایل مختلف اجرا نشده‌اند و یا ناقص اجرا شده‌اند. ترک فعل دستگاه‌ها، مقاومت مدیران در برابر ارزیابی شفاف، فقدان شاخص‌های عملکردی عینی و قابل سنجش، نبود زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی کافی، ضعف کانون‌های ارزیابی و سازوکارهای سنجش شایستگی، تمرکز نظارت بر انطباق با مقررات به جای تمرکز بر نتایج، فقدان توانمندسازی کافی بخش خصوصی و فرایندهای پیچیده و غیرشفاف واگذاری، بخشی از موانع ارتقای بهره‌وری در نظام اداری شناخته شده که در صورت بهره‌گیری از ظرفیت‌هایی مانند اتصال نظام پرداخت به ارزیابی عملکرد، استقرار نظام شایسته‌سالاری در انتصابات مدیران و توانمندسازی مستمر کارکنان که در متن قوانینی همچون قانون برنامه هفتم پیشرفت و قانون مدیریت خدمات کشوری آمده، موانع فوق رفع خواهد شد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با تکیه بر تحلیل هم‌افزای میان نقاط قوت و فرصت‌ها، راهبردهای اصلی برای ارتقای بهره‌وری نظام اداری عبارت‌اند از:

■ استقرار نظام یکپارچه مدیریت چرخه خدمت کارکنان (از جذب تا ارتقا) براساس آیین‌نامه و دستورالعمل مشخص و هدفمند کردن آموزش و توانمندسازی و پیوند آن با بهره‌وری،

■ مهندسی مجدد فرایندهای اداری با تمرکز بر کارایی و کیفیت خدمت،

■ تکمیل و یکپارچه‌سازی زیرساخت‌های دولت هوشمند و تبادل داده،

■ استفاده هدفمند از فناوری‌های نوین برای اتوماسیون فرایندها و تصمیم‌گیری داده‌محور،

■ تبدیل ارزش‌ها و آرمان‌های اخلاقی به استانداردها و رویه‌های عملی،

■ استفاده هدفمند از الگوهای داخلی و جهانی فرهنگ سازمانی،

■ استفاده سازمان‌یافته از ظرفیت بخش

خصوصی و دانش بنیان‌ها در ارائه خدمات و بهبود بهره‌وری،

■ تقویت تاب‌آوری محیطی با نوسازی و بهسازی سازه و تجهیزات اداری،

■ اتصال نتایج ارزیابی عملکرد به جبران خدمات، ارتقا و تخصیص منابع،

■ تقویت رویکرد پیشگیرانه در نظارت با تکیه بر شفافیت و ظرفیت‌های فرهنگی.

نشان‌دار کردن مشارکت‌های مردمی: سازوکاری برای تأمین مالی داوطلبانه دفاع مقدس ملی

DOI: [10.22034/mrc.report.21484](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21484)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۴۸۴
۱۴۰۵ / ۰۲ / ۲۵

تأمین مالی هزینه‌های دفاع ملی در مواجهه با جنگ‌های نوین، به دلیل پیچیدگی‌های لجستیکی و ابعاد گسترده اقتصادی، نیازمند فراتر رفتن از بودجه‌های دولتی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی است. با این حال، الگوهای سنتی جمع‌آوری کمک‌ها به دلیل عدم شفافیت در مصارف و فقدان حق

انتخاب برای اهداکنندگان، کارایی خود را از دست داده‌اند. راهبرد «نشان‌دار کردن» (Marking) با ایجاد پیوند مستقیم میان منابع خرد مردمی و نیازهای عملیاتی مشخص (نظیر تولید پهباد، تجهیزات رزمندگان یا حمایت از خانواده شهدا)، پاسخی نوآورانه به این چالش است. این سازوکار با تقویت

«حس عاملیت» در شهروندان و تضمین رصدپذیری هزینه‌کردها، علاوه بر کاهش فشار بر بودجه عمومی، تاب‌آوری ملی را از طریق جلب اعتماد حداکثری و مشارکت هدفمند جامعه ارتقا می‌دهد.

بیان / شرح مسئله

جنگ‌های امروزی از تقابل نظامی فراتر رفته و ابعاد وسیع اقتصادی و اجتماعی یافته‌اند که هزینه‌های دفاعی را به شدت افزایش داده است. از سوی دیگر، جامعه ایران تمایل دارد مشارکت خود را از حالت «کمک کلی» به سمت «مشارکت هدفمند» سوق دهد. در سازوکارهای فعلی، اهداکننده از سرنوشت دقیق کمک خود و میزان تأثیرگذاری آن در لایه‌های مختلف دفاعی آگاه نیست. این ابهام در نحوه مصرف و عدم امکان انتخاب حوزه‌های اولویت‌دار توسط مردم، منجر به کاهش انگیزه برای مشارکت‌های کلان و مستمر شده و شکافی میان ظرفیت‌های مالی مردمی و نیازهای واقعی جبهه‌های دفاعی ایجاد کرده است.

سازوکار نشان‌دار کردن، مشارکت مردمی را از یک عمل انتزاعی به یک اقدام ملموس و راهبردی تبدیل می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که برقراری شفافیت عملیاتی و پاسخگویی نظام‌مند، کلید ارتقای اعتماد عمومی است. کارکردهای اصلی این رویکرد شامل ایجاد پیوند عمیق میان توده مردم و اهداف دفاعی، افزایش کارایی لجستیکی از طریق شناسایی دقیق نیازها، و ارضای نیاز روانی اهداکنندگان به مشاهده نتایج مستقیم (مانند تخصیص مبلغ به یک پروژه خاص دفاعی) است. این مدل نه تنها یک ابزار مالی، بلکه سازوکاری برای مدیریت هوشمند منابع بر اساس اولویت‌های ملی است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای عملیاتی‌سازی این راهبرد، اقدامات ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- طراحی کاتالوگ نشان‌ها: شناسایی و دسته‌بندی نیازهای اولویت‌دار دفاعی (تجهیزاتی، فرهنگی و حمایتی) و تعریف شناسنامه دقیق برای هر نشان.
- ایجاد پلتفرم دیجیتال ملی: راه‌اندازی سامانه جامع برای نمایش نیازها، درگاه پرداخت امن و ارائه گزارش‌های تصویری و مستند از تحقق اهداف به اهداکنندگان.
- تضمین نظارتی و ردیابی: تخصیص کدهای رهگیری منحصر به فرد برای هر کمک و ایجاد حساب‌های بانکی مجزا جهت اطمینان از عدم انحراف منابع از هدف تعیین شده.
- ترویج و فرهنگ‌سازی: اجرای کمپین‌های رسانه‌ای برای تبیین مفهوم نشان‌دار کردن و پیوند زدن آن با مناسبت‌های ملی و مذهبی جهت جلب مشارکت حداکثری.

نقش خط‌مشی حمایتی الکترونیک در تقویت تاب‌آوری کسب‌وکارها در دوره

جنگ مورد مطالعه: فروشگاه دیجیتال بهاره

DOI: [10.22034/mrc.report.21496](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21496)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۴۹۶
۱۴۰۵ / ۰۲ / ۲۵

بر همین اساس، ایجاد یک پلتفرم متمرکز فروش آنلاین با عنوان «فروشگاه دیجیتال بهاره» به عنوان یک سازوکار حمایتی موقت برای دوره نوروژ و استمرار شرایط جنگی پیشنهاد می‌شود تا امکان عرضه محصولات کسب‌وکارهای خرد در یک بستر ملی و با حمایت دولت فراهم گردد.

خرد را با ریسک‌های جدی عملیاتی و مالی روبه‌رو سازد. در چنین فضایی، بهره‌گیری از سیاست‌های حمایتی مبتنی بر فناوری و ابزارهای دیجیتال می‌تواند به عنوان راهکاری کم‌هزینه، سریع و مقیاس‌پذیر برای حفظ تداوم فعالیت بنگاه‌ها و افزایش تاب‌آوری اقتصادی مورد توجه قرار گیرد.

در آستانه سال ۱۴۰۵ و همزمان با فصل نوروژ، اقتصاد کشور با مجموعه‌ای از چالش‌های ناشی از نااطمینانی‌های اقتصادی، محدودیت‌های ناشی از شرایط جنگی و اختلال در زنجیره‌های تأمین مواجه است. این شرایط می‌تواند از رونق فصلی بازار در ایام نوروژ بکاهد و به‌ویژه کسب‌وکارهای

بیان / شرح مسئله

جمله ضعف زیرساخت‌های ارتباطی، کمبود مهارت‌های دیجیتال و هزینه بالای ابزارهای فناوری، مواجه‌اند و توان بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های تجارت الکترونیک را ندارند.

وضعیت در آستانه نوروژ، که معمولاً زمان اوج فعالیت‌های اقتصادی است، می‌تواند به رکود نسبی در بازارهای سنتی و کاهش فروش بنگاه‌ها منجر شود. در عین حال، بسیاری از کسب‌وکارهای خرد با شکاف دیجیتال، از

در شرایط فعلی، کاهش قدرت خرید خانوارها، محدودیت دسترسی بنگاه‌ها به منابع مالی، اختلال در زنجیره‌های تأمین و بسته بودن برخی مسیرهای تجاری، موجب افزایش نااطمینانی در بازار شده است. این

یافته‌ها نشان می‌دهد که راهبردهای مبتنی بر فناوری‌های دیجیتال به دلیل انعطاف‌پذیری بالا، قابلیت اجرا در مقیاس وسیع و هزینه پایین‌تر، می‌توانند نقش مؤثری در حمایت از کسب‌وکارها در شرایط بحران ایفا کنند. ایجاد یک پلتفرم فروش آنلاین متمرکز، امکان دسترسی سریع بنگاه‌های خرد به بازار مصرف، کاهش هزینه‌های فروش و افزایش شفافیت در قیمت‌گذاری را فراهم می‌کند. در عین حال، مشارکت کسب‌وکارها در چنین بستری مستلزم طراحی مشوق‌هایی نظیر کاهش مالیات، ارائه غرفه مجازی رایگان، تسهیل لجستیک و نظارت بر قیمت‌ها است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود دولت با همکاری نهادهای ذی‌ربط، «پلتفرم فروشگاه دیجیتال بهاره ۱۴۰۵» را به عنوان یک فروشگاه ملی موقت برای عرضه محصولات کسب‌وکارهای خرد راه‌اندازی کند. در این چارچوب، ارائه مشوق‌هایی نظیر معافیت یا کاهش مالیات، عدم دریافت کارمزد اولیه فروش، اختصاص غرفه مجازی برای هر کسب‌وکار و الزام به ارائه تخفیف مشخص به مصرف‌کنندگان پیش‌بینی شود. همچنین فعال‌سازی ظرفیت ناوگان پستی برای تحویل سریع کالا، ایجاد سازوکار نظارت الکترونیک بر قیمت‌ها و طراحی تسهیلات خرد برای تقویت قدرت خرید مصرف‌کنندگان از جمله اقدامات مکمل این سیاست حمایتی محسوب می‌شود. اجرای این راهبرد می‌تواند به حفظ رونق نسبی بازار در ایام نوروز، تقویت تاب‌آوری بنگاه‌های خرد و توسعه تدریجی زیست‌بوم تجارت دیجیتال کشور کمک کند.

اظهارنظر کارشناسی درباره گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در خصوص لایحه: اصلاح ماده واحده قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور

DOI: [10.22034/mrc.report.21507](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21507)

دفتر مطالعات مدیریت



۲۱۵۰۷
۱۴۰۵/۰۲/۲۲

مسئله اصلی

کارآمدی و عدالت محوری در نظامات به کارگیری و انتصاب نیروی انسانی در مشاغل و پست‌های گوناگون دستگاه‌های اجرایی از ملزومات مهم تحقق نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی، محسوب شده و در بند دوم سیاست‌های کلی نظام اداری مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا لایحه اصلاح ماده واحده قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور و گزارش کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات در خصوص آن، با هدف توسعه امکان به کارگیری نیروی انسانی در پست کارپرداز به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. شایان ذکر است که پیشتر و در قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۹۹، امکان به کارگیری نیروی انسانی در پست‌های ذی حساب، معاون ذی حساب، امین اموال و عامل ذی حساب توسعه داده شده بود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه به اینکه سطح مسئولیت و پیچیدگی پست کارپرداز، کمتر از پست‌هایی نظیر ذی حساب و معاون ذی حساب ارزیابی می‌شود، بنابراین با عنایت به اینکه پیشتر و در قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۹۹، اجازه به کارگیری نیروهای پیمانی در پست‌های ذی حساب و معاون ذی حساب داده شده است، به طریق اولی این اجازه برای به کارگیری پست کارپرداز قابل توصیه و تجویز است. براساس توضیحات مذکور، کلیات لایحه حاضر و گزارش کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات در خصوص آن مبنی بر توسعه افراد واجد شرایط انتخاب در پست کارپرداز مورد تأیید است. با این وجود با توجه به اینکه در ماده واحده قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور اشاره شده که در مواد (۳۱)، (۳۲)، (۳۴) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی کشور، پس از کلمه «رسمی» عبارت «و مستخدمین ثابت و عناوین مشابه در شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که فاقد عنوان رسمی می‌باشند و در سایر دستگاه‌های اجرایی مستخدمین پیمانی» اضافه می‌شود، کلمه «سایر» در عبارت «و در سایر دستگاه‌های اجرایی مستخدمین پیمانی» این ابهام را ایجاد می‌کند که آیا در شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز کارکنان پیمانی امکان انتخاب در پست‌های مذکور در مواد فوق‌الذکر را خواهند داشت یا خیر؟ بر این اساس ابهام یاد شده مغایر جزء «۳» بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر رعایت شفافیت و عدم ابهام در قانونگذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود.

پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود به‌منظور رفع ابهام یاد شده، مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس در خصوص این لایحه به‌شرح ذیل اصلاح شود.

در ماده‌واحد قانون اصلاح موادی از قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۹۹/۲/۳۰، بعد از عبارت «، (۳۴)» عبارت «، (۳۵)» الحاق می‌شود و همچنین در ماده‌واحد مذکور قبل از عبارت «و مستخدمین ثابت»، عبارت «، پیمانی» اضافه می‌شود و عبارت «و در سایر دستگاه‌های اجرایی مستخدمین پیمانی» حذف می‌شود.



بیان / شرح مسئله

درک تصویر دشمن از ما، بی‌شک می‌تواند ادراک ما را نسبت به محدودیت‌ها، فرصت‌ها و تهدیداتی که سیاست‌ورزی ما در پیرامون محیط منطقه‌ای را در بر گرفته، روشن‌تر سازد. تصویری که کارشناسان اندیشکده‌های آمریکایی از وضعیت موجود و آینده ایران ترسیم کرده‌اند، نشان می‌دهد که آمریکا درباره ایران چگونه خواهد می‌اندیشید و کنش‌های تهران را چگونه پردازش می‌کند؟ پاسخ به این سؤال برای درک نظام محاسباتی آنها از ایران ضروری است؛ چراکه بازیگری آمریکا و شرکا منطقه‌ای وی عملاً در رقابت با تصویر مطلوب ایران از منطقه تحلیل می‌شود. بر این اساس مطالب هشت اندیشکده مؤسسه بروکینگز، بنیاد کارنگی، گروه بحران، مؤسسه واشنگتن، مرکز مطالعات راهبردی و بین‌المللی، مؤسسه هادسون، شورای اتلانتیک و مؤسسه خاورمیانه، معطوف به تمرکز آن‌ها بر ایران و محور مقاومت، در بازه زمانی اکتبر ۲۰۲۳ تا دسامبر ۲۰۲۴ (پیش از جنگ دوازده روزه ۲۳ ژوئن ۲۰۲۵) مورد بررسی قرار گرفته است. مزیت نسبی این هشت اندیشکده آن است که هر یک، میز یا کارشناس اختصاصی در حوزه ایران دارند و رویکرد آنها نسبت به سیاست خارجی و بعضاً سیاست داخلی ایران، نه مقطعی و موقت بلکه نسبتاً دائمی و بلندمدت بوده است.

بررسی مطالب این اندیشکده‌ها نشانگر اولویت نقش ایران در «محور مقاومت» از منظر اثرگذاری بر مواجهه گروه‌های مقاومت با رژیم صهیونیستی است که منافع منطقه‌ای آمریکا و متحدانش را متأثر ساخته است. پس از آن، «برنامه موشکی و پهپادی» و به موازات آن، «روابط نظامی ایران و روسیه» محل تأمل بوده که تابعی از فضا سازی درباره نقش ایران در جنگ اوکراین است. «برنامه هسته‌ای» و مسائل سیاست داخلی ایران در مراتب دیگر قرار گرفته‌اند که نشان می‌دهد اهمیت به سیاست داخلی ایران، متغیری وابسته به نقش‌آفرینی ایران در پرونده‌های سیاست خارجی مرتبط با منافع غرب است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تلاش برای انتشار روایت دقیق‌تر از ایران در فضای سیاست داخلی آمریکا از تزریق برجسته‌سازی ایده‌های مثبت از ایران در خروجی تولیدات این اندیشکده‌ها می‌تواند رویکرد بعضی از این اندیشکده‌ها نسبت به ایران را سویه‌ای مثبت ببخشد. ارتباط‌گیری کارشناسان و اساتید ایرانی با اندیشکده‌هایی که سوگیری کمتر ضدایرانی داشته و عمدتاً صبغه علمی داشته باشند. از سوی دیگر، تلاش برای ارتقای ارتباط با دانشگاه‌های آمریکا، به‌ویژه دانشگاه‌هایی با گرایش‌های چپ و میانه می‌تواند مؤثر باشد.



مروری بر مبانی، الگوها و تجارب جهانی حکمرانی پیش‌نگر و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/mrc.report.21440](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21440)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۱۴۴۰
۱۴۰۵/۰۲/۰۸

بیان / شرح مسئله

پیچیدگی مسائل، افزایش تعداد افراد درگیر در فرایندهای تصمیم‌گیری، مسئله جهانی شدن، گسترش فناوری و ارتباطات شبکه‌ای و وقوع رویدادهای پیش‌بینی نشده، در سال‌های اخیر بیش‌ازپیش موجب گرایش‌های قوی به‌سوی آینده‌اندیشی نظام‌مند و تفکر در مورد رخدادهای محتمل آینده میان گروه‌های متعدد مانند شرکت‌ها، خط‌مشی‌گذاران، دانشگاهیان و

سطوح دیگر شده است. مدل‌های سنتی که مبتنی بر قانونگذاری خطی، تمرکزگرایی و برنامه‌ریزی ایستا هستند، توان پاسخگویی به بحران‌های پیچیده و مسائل نوپدید را ندارند. در این شرایط، نیاز به حکمرانی پیش‌نگر^۱ به عنوان یک الگوی نوین و چندلایه، که براساس پایش کلان‌روندها، تصویرسازی آینده، سناریونویسی، مشارکت چندبازیگری و یادگیری مستمر عمل می‌کند، یک

ضرورت راهبردی برای دولت‌ها و نهادهای خط‌مشی‌گذار است. چنانچه جهان به سامانه‌های اطلاعاتی جهانی انعطاف‌پذیر با قابلیت پیش‌بینی، واکنش و ترمیم در مورد رویدادها و فجایع جهانی مجهز باشد، در برخی موارد امکان خط‌مشی‌گذاری بلندمدت پیشگیرانه وجود دارد؛ و در بستر حکمرانی پیش‌نگر به اخذ تصمیماتی پایدارتر و با صرف هزینه کمتر منجر می‌شود.



حکمرانی پیش‌نگر به‌عنوان رویکردی راهبردی برای مقابله با چالش‌های پیچیده و متغیر جهان معاصر، بر اهمیت پیش‌بینی روندهای آینده و طراحی خط‌مشی‌های انعطاف‌پذیر تأکید دارد. تجربیات جهانی نشان می‌دهد که موفقیت در این حوزه مستلزم ایجاد ظرفیت‌های نهادی قوی، تقویت همکاری میان‌بخشی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین داده‌محور برای تحلیل سناریوهای مختلف است. کشورهایی که سیستم‌های حکمرانی پیش‌نگر را در قالب شوراها و نهادهای مستقل توسعه داده‌اند، توانسته‌اند تصمیمات بهتری در مواجهه با بحران‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی اتخاذ کنند. یکی از الگوهای موفق حکمرانی پیش‌نگر در جهان، تمرکز بر مشارکت گسترده ذی‌نفعان و بهره‌گیری از خرد جمعی بوده؛ به‌طوری‌که استفاده از روش‌های نوآورانه مانند آینده‌پژوهی تعاملی و آزمایشگاه‌های خط‌مشی‌گذاری^۲

موجب مدیریت بهتر ریسک‌ها و فرصت‌ها برای خط‌مشی‌گذاران شده است. همچنین، اهمیت شفافیت و پاسخگویی در فرایندهای پیش‌نگر، اعتماد عمومی را افزایش داده و زمینه را برای پذیرش تصمیمات بلندمدت فراهم می‌کند. از این رو، حکمرانی پیش‌نگر نه تنها ابزاری برای پیش‌بینی بوده، بلکه بستری برای مدیریت پویا و مشارکتی آینده‌ساز است. یافته‌ها نشان می‌دهد حکمرانی پیش‌نگر با اتکا بر ابزارهایی مانند آینده‌پژوهی، سناریوسازی، مشارکت فراگیر ذی‌نفعان، و ایجاد نهادهای تخصصی می‌تواند میزان مشارکت و تاب‌آوری را ارتقا دهد. همان‌گونه که بیان شد، کشورهای پیشرو با تعبیه سازوکارهایی مانند آزمایشگاه‌های خط‌مشی‌گذاری، کمیته‌های آینده و چارچوب‌های داده‌محور توانسته‌اند انعطاف‌پذیری و تاب‌آوری ساختاری خود را افزایش دهند. بررسی تجارب آنها نشان

می‌دهد ترکیب «آینده‌پژوهی»، «تحلیل داده‌محور»، «مشارکت اجتماعی» و «نوآوری نهادی»، مؤلفه‌های کلیدی در تحقق حکمرانی پیش‌نگر هستند. مجلس شورای اسلامی می‌تواند با ایجاد ساختارهای نهادی مستقل و تخصصی برای آینده‌پژوهی و حکمرانی پیش‌نگر، ظرفیت‌های تحلیل داده‌های بزرگ و سناریوپردازی را تقویت کند و با به‌کارگیری روش‌های نوین مشورتی و مشارکتی، از تجربیات جهانی در زمینه طراحی خط‌مشی‌های منعطف و تاب‌آور بهره‌مند شود. ایجاد پل‌های ارتباطی میان دستگاه‌های اجرایی، دانشگاه‌ها و بخش خصوصی نیز از اهمیت بالایی برخوردار است تا خط‌مشی‌ها همواره به‌روز، علمی و منطبق با واقعیت‌های آینده‌نگرانه تدوین شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ظرفیت قوانین جمهوری اسلامی ایران در حوزه حکمرانی پیش‌نگر به میزان قابل توجهی، به‌اصول مندرج در قانون اساسی و سایر قوانین بالادستی بستگی دارد. پیشنهادهایی مانند تقویت نهادهای آینده‌پژوهی، توسعه ظرفیت‌های علمی، ادغام آینده‌پژوهی در فرایندهای تصمیم‌گیری، تقویت شفافیت و پاسخگویی، آموزش و ترویج فرهنگ آینده‌نگری و تفکر پیشگیرانه در جامعه می‌تواند برای بهبود و اصلاح قوانین در حوزه حکمرانی پیش‌نگر کارساز باشد. با اجرای پیشنهادها زیر می‌توان ظرفیت قوانین را در حوزه حکمرانی پیش‌نگر در جمهوری اسلامی ایران بهبود بخشید و به‌سمت حکمرانی مطلوب‌تر حرکت کرد.

■ ایجاد کمیته‌های تخصصی با هدف ایجاد «آزمایشگاه حکمرانی و قانونگذاری

هوشمند» و توجه به پیشران‌های اثرگذار بر آینده حکمرانی در مجلس شورای اسلامی؛

■ پذیرش فناوری‌های نوین، تحلیل داده‌ها و شبیه‌سازی؛

■ توسعه و پیاده‌سازی سناریوهای استراتژیک و ارزیابی آنها با رویکرد آینده‌نگر و تقویت نهادهای آینده‌پژوهی؛

■ تقویت مشارکت عمومی و همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی؛

■ برگزاری دوره‌های مهارت‌های آینده‌پژوهی و ارتقای فرهنگ آینده‌پژوهی؛

■ تدوین سیستم‌های ارزیابی و پاسخگویی و بهبود مستمر؛

■ طراحی و کاربست چارچوب پیوست آینده در فرایند قانونگذاری و نهادینه‌سازی

«پیوست آینده‌نگری» برای قوانین و طرح‌ها در فرایند قانونگذاری مجلس؛

■ تقویت همکاری‌های بین‌المللی؛

■ تدوین و اجرای سند راهبردی «مجلس هوشمند و آینده‌نگر» با نظام پایش؛

■ تدوین شاخص‌های عملیاتی «پایش هوشمندسازی نظام پارلمانی».

شفافیت و پاسخگویی باید تقویت شده؛ مشارکت عمومی افزایش یابد، ریسک‌های آینده را پیش‌بینی و مدیریت کرده؛ قوانین را بازنگری و به‌روزرسانی کرد؛ زیرساخت‌های فناوری اطلاعات را توسعه داد و فرهنگ آینده‌نگری و تفکر پیشگیرانه در جامعه برای بهبود و اصلاح قوانین در جهت تقویت حکمرانی پیش‌نگر، آموزش و ترویج شود.



بیان / شرح مسئله

و کارآمدی ساختاری را به‌گونه‌ای عادلانه پوشش دهد. این نقیصه، کارآمدی و مقبولیت قانون را در بلندمدت با چالش مواجه می‌سازد و امکان بهره‌برداری حداکثری از داده به‌عنوان یک «منبع ملی» برای توزیع عادلانه فرصت‌ها و منافع را کاهش می‌دهد.

در ذات قوانین تأکید دارد- نشان می‌دهد که مسئله اصلی، فاصله معنادار محتوای این قانون از ابعاد و الزامات مختلف عدالت است. اگرچه این قانون گامی ضروری در مسیر حکمرانی ملی داده قلمداد می‌شود، نتوانسته است به‌طور جامع مؤلفه‌هایی چون برابری در دسترسی، شفافیت، مشارکت مردمی، جبران خسارت

قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی با هدف سامان‌دهی، یکپارچه‌سازی و تسهیل تبادل داده‌های دستگاه‌های دولتی و تقویت حکمرانی داده‌محور تصویب شده است. بااین‌حال، ارزیابی این قانون از منظر «پیوست عدالت»- به‌عنوان رویکردی که عدالت را جوهره حکمرانی دینی می‌داند و بر تزریق آن

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جامعه از طریق داده» و «جبران خدمات و انگیزه‌بخشی برای تبادل داده» را به‌اندازه کافی پوشش نمی‌دهد.

■ **ضعف در عدالت توزیعی (برابری):**

■ **برابری تمهیدی:** اصل را بر «محدودیت دسترسی» گذاشته نه «دسترسی آزاد»، و بهره‌برداری را عمدتاً به دستگاه‌های دولتی و کسب‌وکارهای خصوصی محدود کرده است.

■ **برابری تعاملی:** برای جبران زحمات دستگاه‌های ارائه‌دهنده داده هیچ مکانیزمی (مانند تعرفه‌گذاری برای خدمات داده‌ای اختصاصی) پیش‌بینی نکرده است که این امر انگیزه تبادل داده را تضعیف می‌کند.

■ **کاستی در عدالت صیانتی:**

■ **عدالت ترمیمی:** سازوکار مشخصی برای

■ **تأکید بر امنیت و حریم خصوصی:** در

موادی از قانون (مانند مواد (۳)، (۴)، (۵) و (۶)) به صیانت از امنیت داده‌ها و حفظ محرمانگی اطلاعات اشخاص توجه شده است.

■ **نقاط ضعف و چالش‌های کلیدی:**

■ **کاهش نگاه ملی به دولتی:** قانون با

قرار دادن داده‌ها «در اختیار دولت»، نگاه ملی را به نگاه دولتی تقلیل داده و دسترسی مستقیم و گسترده عموم مردم، پژوهشگران و بخش‌های غیردولتی غیرانتفاعی را به‌طور شفاف تضمین نکرده است.

■ **فقدان جامعیت در پوشش مسائل:**

تمرکز قانون صرفاً بر «توان مدیریتی» است و مسائل کلانی مانند «تأمین حقوق اولیه جامعه در دسترسی به داده»، «رشد و ارتقای

الف) نقاط قوت:

■ **ملی‌سازی داده‌ها:** اصلی‌ترین نقطه قوت

قانون، خروج داده‌ها از انحصار سازمانی و تلقی آنها به‌عنوان «داده‌های ملی» است که زمینه را برای بهره‌برداری جمعی فراهم می‌کند.

■ **ساختارسازی و تعیین متولی:** قانون

با تعیین نهادهای سیاستگذار (شورای عالی فضای مجازی)، ناظر (کارگروه تعامل‌پذیری) و مجری (مرکز ملی تبادل اطلاعات و متولیان بخشی)، گام اولیه را در ایجاد ساختار حکمرانی داده برداشته است.

■ **تقسیم کار شفاف:** ماده (۱۰) قانون و

جدول پیوست آن، با تعیین دقیق متولیان

۲۷ پایگاه داده ملی، از ابهام در مسئولیت‌ها جلوگیری کرده است.

جبران خسارت اشخاص حقیقی و حقوقی که در اثر تخلف از این قانون زیان می‌بینند، پیش‌بینی نشده است.

■ **عدالت جزایی:** ماده (۹) قانون فقط ناظر بر مجازات است و سازوکارهای تشویقی برای دستگاه‌های فعال و پیشرو در نظر نگرفته است. همچنین، تناسب میان جرم و مجازات به‌طور شفاف تعریف نشده است.

■ **کم‌توانی در شاخصه‌های مردمی بودن:**
■ **مقابل چشم مردم:** قانون الزام محکمی

برای شفافیت، گزارش‌دهی عمومی و نظارت مردمی بر عملکرد دستگاه‌ها ایجاد نکرده است.

■ **با مردم:** نقش و مشارکت مردم و بخش غیردولتی در تولید، اصلاح و به‌روزرسانی داده‌ها نادیده گرفته شده است.

■ **کارگروه تعامل‌پذیری:** جایگاه ساختاری این کارگروه بین شورای عالی فضای مجازی و وزارت ارتباطات مبهم است که قدرت نظارتی

شورای عالی را کاهش می‌دهد. ترکیب اعضای آن نیز بیش‌ازحد دولتی است و در معرض تغییرات سیاسی قرار دارد.

■ **ضعف نظارتی و حل اختلاف:** ابزارهای نظارتی کارگروه بر دستگاه‌ها ضعیف است و مرجع حل اختلاف به‌جای خود کارگروه، به نهادهای دیگر واگذار شده که منطقی نیست.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور ارتقای تراز عدالت در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، در انتهای گزارش طرح اصلاحی برای همه مواد ارائه شده است. به‌نحو خلاصه به برخی از پیشنهادهای اصلاحی در اینجا اشاره می‌شود.

■ **تثبیت تغییر پارادایم از دولتی به ملی و تضمین دسترسی همگانی:**

■ اصلاح ماده (۴) به‌منظور تأکید بر «حاکمیت و مدیریت یکپارچه» دولت به نمایندگی از ملت، به‌جای «در اختیار دولت بودن».

■ الزام دولت به ایجاد «درگاه ملی داده‌های باز» برای دسترسی آزاد، آسان و رایگان عموم مردم به داده‌های عمومی، با شفاف‌سازی موارد استثنا (مبتنی بر حریم خصوصی و امنیت ملی).

■ **طراحی مکانیزم‌های انگیزشی برای تبادل داده:**

■ تفکیک «خدمات داده‌ای پایه» (رایگان) از «خدمات داده‌ای اختصاصی» (دارای تعرفه) و پیش‌بینی امکان درآمدزایی برای دستگاه‌ها از خدمات اختصاصی در قالب اصلاح ماده (۴) و

افزودن تعاریف جدید به ماده (۱).

■ **تقویت سازوکارهای نظارتی، شفافیت و پاسخ‌گویی:**

■ الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های عملکرد دوره‌ای به کارگروه و انتشار عمومی این گزارش‌ها.

■ ایجاد «سامانه یکپارچه نظارت مردمی» برای امکان پیگیری و اصلاح داده‌های شخصی توسط شهروندان.

■ **ارتقای جایگاه و کارآمدی ساختاری کارگروه تعامل‌پذیری:**

■ تصریح وابستگی کامل کارگروه به شورای عالی فضای مجازی و تقویت ابزارهای نظارتی شورا بر ترکیب اعضا و مصوبات آن.

■ تعیین خود کارگروه به‌عنوان «مرجع تفسیر و حل اختلاف» در اجرای مصوباتش.

■ **تکمیل ابعاد صیانتی عدالت:**

■ افزودن ماده‌ای مستقل برای «جبران خسارت» زیان‌دیدگان ناشی از تخلف از این قانون.

■ تکمیل ماده (۹) با افزودن «سازوکارهای

تشویقی» برای دستگاه‌های برتر و «معیارهای تناسب جرم و مجازات».

■ **بسترسازی برای مشارکت مردمی و حکمرانی غیرمتمرکز:**

■ پیش‌بینی امکان «مشارکت مردمی در تولید و اصلاح داده‌ها» از طریق سامانه‌های ایمن.

■ تسهیل ایجاد «مراکز استانی تبادل اطلاعات» تحت نظارت استانداردهای ملی برای تقویت حکمرانی محلی.

■ **جمع‌بندی نهایی:**

اجرای این پیشنهادهای ضمن حفظ نقاط قوت موجود، قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی را از یک سند فنی-ساختاری به ابزاری توانمند برای تحقق «عدالت داده‌ای» تبدیل خواهد کرد. این امر نه‌فقط کارآمدی و اثربخشی قانون را افزایش می‌دهد، بلکه موجب تقویت اعتماد عمومی، شکوفایی اقتصادی و تحقق آرمان‌های انقلاب اسلامی در زمینه عدالت‌خواهی خواهد شد.

پارلمان الکترونیک و دیجیتال (۱): اصول، چارچوب‌ها و الزامات اجرایی

DOI: [10.22034/mrc.report.21445](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21445)

دفتر مطالعات حکمرانی



بیان / شرح مسئله

ایجاد یک چارچوب مناسب برای استقرار پارلمان‌های دیجیتال با تکیه بر حاکمیت داده و فناوری‌های اطلاعاتی، نه تنها برای بهبود فرایندهای قانونگذاری ضروری است، بلکه راهی برای رسیدن به یک نظام مؤثر و پاسخگو در پارلمان‌ها به شمار می‌آید.

سوی دیگر، مسیر مشارکت فعال تر شهروندان در زندگی سیاسی و اجتماعی را هموار می‌کند. با این حال، بسیاری از پارلمان‌ها هنوز به طور کامل از پتانسیل فناوری‌های نوین بهره‌برداری نکرده‌اند و در نتیجه، با چالش‌های زیادی در زمینه مدیریت داده‌ها، تأمین امنیت اطلاعات و تحقق شفافیت رو به رو هستند. بنابراین،

در عصر دیجیتال کنونی، فرایندهای قانونگذاری و عملکرد پارلمان‌ها به طور قابل توجهی تحت تأثیر پیشرفت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات قرار گرفته است. بهینه‌سازی این فرایندها از یک سو به افزایش شفافیت، کارایی و پاسخگویی در تصمیم‌گیری‌های قانونی کمک می‌کند و از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ارتقای زیرساخت‌های فناوری و طراحی رویکردهای تلفیقی (ترکیبی) برای ادغام فناوری‌های نوین با فرآیندهای سنتی، از عواملی هستند که به بهبود فرآیندها و ارتقا کارایی نهادهای قانونی منجر خواهند شد. در نهایت، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است تا پایان سال اول برنامه با اولویت استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی، نسبت به ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند اقدام کند.

قانونگذاری از طریق طراحی بسترهای دیجیتال کارآمد، باعث افزایش اعتماد عمومی به نهادهای قانونی خواهد شد. همچنین، بهره‌برداری از فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی می‌تواند به تسریع و دقت در تصمیم‌گیری‌ها کمک کند. با این حال، نیاز به سیاست‌های مشخصی برای تضمین شفافیت و عدالت در استفاده از این فناوری‌ها وجود دارد. ایجاد چارچوب‌های نظارتی و ارزیابی روندهای تحول دیجیتال نیز بهبود مستمر فرآیندهای قانونی را تسهیل می‌کند. در این راستا، توسعه ظرفیت‌سازی و آموزش کارکنان پارلمان،

برای شکل‌دهی به سیاست‌های کارآمد در تحول پارلمان‌ها در عصر دیجیتال، توجه به چندین بعد کلیدی ضروری است. انطباق ساختاری و فرایندی پارلمان‌ها با فناوری‌های نوین نیازمند برنامه‌ریزی جامع و راهبردی است که می‌تواند کارآمدی، پاسخگویی و شفافیت را بهبود بخشد. یکی از ارکان کلیدی موفقیت در این حوزه، حکمرانی مؤثر بر داده‌ها و حفاظت از حریم خصوصی شهروندان است. لذا طراحی و اجرای سیاست‌ها و قوانین شفاف در این زمینه امری ضروری است. تقویت مشارکت شهروندان و شفاف‌سازی فرآیندهای

به‌طور کلی، توصیه‌ها و پیشنهادهای سیاستی ذیل را می‌توان در راستای تحقق مجلس الکترونیک و دیجیتال بیان کرد:

■ **توسعه راهبردی فناوری:** برای توسعه راهبرد فناوری در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود که وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برنامه‌ای جامع برای نقشه‌برداری و انطباق فناوری‌های نوین در نهادهای قانونی ایجاد کند. این برنامه باید شامل تعریف دقیق اهداف، منابع و مراحل اجرایی باشد و کلیه فرآیندهای قانونگذاری را تحت تأثیر فناوری‌های دیجیتال قرار دهد. در این راستا پیشنهاد می‌شود مطالعاتی در زمینه «توسعه راهبرد فناوری در نهادهای قانونی» با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات انجام شده و محصل آن با عنوان - سند راهبردی توسعه فناوری نهادهای قانونی - معرفی شود.

■ **تقویت مشارکت مردم:** برای تقویت مشارکت مردم، پیشنهاد می‌شود که وزارت کشور اقدام به تصویب قوانین و سیاست‌های لازم برای بهره‌برداری از نظرات مردم و کارشناسان در زمینه قانونگذاری کند. در این راستا، مجلس شورای اسلامی باید سکوهایی دیجیتال مناسبی را برای دریافت و بررسی نظرات عمومی طراحی کند. این سکوها باید کاربرپسند و به راحتی قابل دسترسی برای عموم مردم باشند. همچنین، محتوای این سکوهای دیجیتال باید با توجه به مأموریت‌های کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، در اختیار این کمیسیون قرار گیرد.

همچنین، در راستای همراهی تمامی

فرهنگ‌های ایرانی با این سکوهای دیجیتال، پیشنهاد می‌شود که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی، سیاست‌هایی را برای طراحی سکوهایی دیجیتال بر اساس تنوع فرهنگی و اجتماعی اجرا کنند.

■ **ایجاد چارچوب‌های نظارتی:** به‌منظور نظارت مؤثر بر روندهای تحول دیجیتال در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات اقدام به تهیه و تصویب سیستم‌های نظارتی کارآمد کند. این سیستم‌ها باید شامل معیارهای ارزیابی اثر بخشی و شفافیت فرایندهای قانونگذاری بوده و به‌منظور بهبود مستمر سیاست‌های پارلمانی، نیاز به ارزیابی‌های دوره‌ای و تحلیل‌ها داشته باشند.

■ **توسعه ظرفیت‌سازی و آموزش:** در راستای ارتقا ظرفیت مهارت‌های دیجیتال کارکنان مجلس شورای اسلامی و آشنایی با فناوری‌های نوین توسط ایشان، پیشنهاد می‌شود از ظرفیت آموزشی مدرسه حکمرانی و قانونگذاری شهید مدرس (ره) استفاده شود.

■ **ارتقای زیرساخت‌های فناوری و سامانه‌های مورد نیاز:** ایجاد و بهبود زیرساخت‌های ارتباطی و فنی و ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی، یکی از پیش‌نیازهای ضروری برای تحول دیجیتال در مجلس شورای اسلامی است. در این راستا می‌توان سیاست‌ها و راهبردهای لازم برای این مهم توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات طراحی کرد. عطف به ماده (۱۰۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷)، اقدام‌های

متعددی برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در راستای برنامه‌ریزی برای توسعه زیرساخت‌های لازم تعریف شده است.

■ **طراحی رویکردهای تلفیقی:** برای تحقق رویکردهای تلفیقی بین فرایندهای دیجیتال و سنتی در قانونگذاری، پیشنهاد می‌شود که مرکز پژوهش‌های مجلس پروژه‌های آزمایشی مبتنی بر ادغام تکنولوژی‌های جدید با شیوه‌های قدیمی قانونگذاری را راه‌اندازی کند. این پروژه‌های پیشنهادی می‌توانند در قالب بازی‌های جدی و شبیه‌سازی محیط‌های سیاستی، با همکاری آزمایشگاه حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مرکز نوآوری و خانه خلاق قوه مقننه بررسی شود.

■ **مشارکت بخش خصوصی:** برای ارتقا همکاری میان بخش خصوصی و نهادهای دولتی در توسعه فناوری‌های نوین، توصیه می‌شود وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سیاست‌ها و قواعدی را در زمینه این مهم طراحی کنند. در تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۰۷) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳ - ۱۴۰۷)، نیز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف شده است تا پایان سال اول برنامه با اولویت استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی نسبت به ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند اقدام کند. چنین برنامه‌ای می‌تواند در راستای تحول مجلس شورای اسلامی از منظر دیجیتالی‌سازی نیز قابل استفاده باشد.

ارزشیابی قوانین (۵):

بررسی ساختار نهاد نظارت و ارزشیابی در کشورهای جهان؛ بررسی کشورهای با نظام سیاسی پارلمانی و نیمه پارلمانی، و ساختار فدرالی و بسیط

DOI: [10.22034/mrc.report.21453](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21453)

دفتر مطالعات حکمرانی

۲۱۴۵۳
۱۴۰۵/۰۲/۰۸



بیان / شرح مسئله

ضعف در نظام ارزشیابی قوانین و فقدان نهاد تخصصی برای این منظور یکی از چالش‌های جدی در حکمرانی محسوب می‌شود. در حقیقت، قوانین به‌عنوان ابزارهای کلیدی در تنظیم روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، هنگامی کارآمد و اثربخش خواهند بود که نه‌تنها به‌صورت اصولی تدوین شوند، بلکه به‌صورت مداوم ارزشیابی و اصلاح شوند. در شرایط فعلی، بسیاری از قوانین کشور با اجراپذیری پایین و اثربخشی محدود مواجه هستند، زیرا فرایند نظارت و ارزشیابی در ساختار حکمرانی ایران جایگاه مشخصی ندارد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

شکل‌گیری نهادهای ارزشیابی کارآمد برای تضمین کیفیت و کاهش آثار منفی قانونی ضروری است. مدل‌های نهادی رایج در ارزشیابی شامل مدل مستقل، مدل دولتی، مدل پارلمانی و مدل ترکیبی وابسته به دولت و پارلمان است که انطباق هر کدام با شرایط محیطی، به‌خصوص ساختار نظام سیاسی و شکل حکومت، از اهمیت برخوردار است. با توجه به بررسی‌های انجام شده از نهاد ارزشیابی در کشورهای مختلف جهان، مدلی متکی بر ارتباط میان نظام سیاسی و شکل حکومت هر کشور با ساختار نهاد ارزشیابی استخراج شده است که این الگو شامل:

- در کشورهایی با نظام سیاسی پارلمانی، ساختار نهادی نظارت و ارزشیابی، پارلمان‌محور است. در این نوع نظام‌ها،
- در کشورهایی با نظام بسیط، ارزشیابی از طریق کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی و نهادهای وابسته به پارلمان انجام می‌شود.
- در نظام‌های نیمه‌پارلمانی نیز، محوریت ساختار نهادی نظارت و ارزشیابی ترکیبی و تابع تعامل میان قوه اجرایی و قانونگذار هر کشور و سایر تعیین‌گرهاست. نظارت در این کشورها معمولاً منتج از ساختار ترکیبی از هر قوه است.
- کشورهایی با نظام بسیط، ارزشیابی غالباً توسط دولت و نهادهای وابسته به آن انجام می‌گیرد. در کشورهایی با نظام پارلمانی - بسیط، نتایج منتج از گزارش‌های اجرای ارزشیابی به نظارت پارلمان می‌رسد.
- در ساختار فدرالی، نهادهای منطقه‌ای نقش بسزایی را در نظارت و ارزشیابی ایفا می‌کنند و در برخی مواقع، ارزشیابی توسط نهادهای وابسته به پارلمان صورت می‌گیرد. بر این اساس، در نظامات پارلمانی - فدرال، به‌دلیل کاهش سطح اختیارات دولت فدرال، نقش پارلمان در فرایند ارزشیابی به‌نسبت نظام پارلمانی - بسیط، افزایش می‌شود.

تعامل میان این دو مؤلفه (نظام سیاسی و شکل حکومت)، تعیین‌گر محوریت کلی ساختار نهادی ارزشیابی در کشورهاست. بر این اساس ممکن است تا در نظام‌های پارلمانی بسیط، ارزشیابی دولت‌محور باشد. همچنین باید توجه داشت که ساختار نهادی نظارت و ارزشیابی متوقف بر این دو ساختار نیستند و سایر تعیین‌گرها نیز در شکل‌دهی به آن دخیل هستند.

■ **ایجاد نهادهای تخصصی ارزشیابی:** یافته‌ها گویای آن است که نقش نهاد دولت با تأکید بر وزارتخانه‌ها، در امر ارزشیابی حیاتی است. از این رو عمده کشورهای مورد بررسی، واحدهای اختصاصی ارزشیابی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی تشکیل داده‌اند که مسئول ارزشیابی خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها هستند. این ساختار به افزایش هماهنگی و کیفیت ارزشیابی‌ها کمک می‌کند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود تا بازوهای پژوهشی وزارتخانه‌ها مسئولیت اجرای ارزشیابی قوانین را برعهده گیرند.

■ **ایجاد نهاد ناظر بر امر ارزشیابی در پارلمان:** برای نظارت مستمر پارلمان بر ارزشیابی، ایجاد سازوکاری نهادی، رویه‌ای و قانونی الزامی است. ایجاد چنین ساختاری در پارلمان به‌عنوان یک الزام تلقی می‌گردد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود تا بر اساس ساختارهای موجود در پارلمان و با تأکید بر معاونت نظارت مجلس، کمیسیون‌های تخصصی و مرکز پژوهش‌های مجلس، نظارت بر نتایج ارزشیابی انجام شود.

■ **کارایی دو پیشنهاد فوق مشروط بر وجود یک نهاد هماهنگ‌کننده و متولی است تا** وظیفه مدیریت ارزشیابی، نظارت و ملزومات آن را برعهده گیرد.

■ **استفاده از سازوکارهای فناورانه** مانند سامانه‌های الکترونیکی یکپارچه، جهت تسهیل ارزشیابی و کاهش دخالت انسانی در ارزشیابی آثار.

■ **اجرای سازوکارهای سلبی و ایجابی**

برای کاهش ابتکارات قانونی ناشی از طرح و تعمیق نگرش لایحه محور: به‌طور کل در هر نظام سیاسی، نقش نمایندگان مجلس به‌عنوان مهم‌ترین محرکه تعمیق ارزشیابی در کشور به‌حساب می‌آید. باین‌حال، انگیزه تعمیق بخشی ارزشیابی تخصصی قوانین در میان نمایندگان مجلس امری دور از ذهن است. یکی از دلایل بروز این چالش، تفوق طرح بر لایحه است. طرح‌محوری یکی از ویژگی‌های ساختار قانونگذاری در ایران است. این در حالی است که اهمیت قانونگذاری لایحه‌محور به دلیل واقع‌گرایانه بودن و اجراپذیر بودن، از اهمیت و کارایی بیشتری نسبت به قانونگذاری در حالت طرح‌محوری است. یکی دیگر از دلایل اهمیت لایحه‌محوری در فرایند قانونگذاری، افزایش انگیزه در امر ارزشیابی است. براین‌اساس، سازوکار طرح‌محور می‌تواند انگیزه ارزشیابی در میان نمایندگان، به‌دلیل امکان تعارض منافع ایجاد، کاهش دهد. از سویی دیگر، تعدد طرح‌هایی که در دستورکار مجلس جهت قانونگذاری قرار می‌گیرد، می‌تواند از طریق هدر دادن منابع موجود، مانعی برای امر ارزشیابی محسوب شود.

■ **استفاده از برخی تجارب پارلمانی کشورهای دیگر در امر قانونگذاری، سبب می‌شود تا این مشکلات کاهش یابد.** برای مثال، استفاده از ابزارهایی مانند **قوانین آزمایشی** که انگیزه ارزشیابی را جهت تمدید قانون افزایش می‌دهد و مشروط‌سازی تقنین خط‌مشی‌های جدید، منوط بر ارزشیابی قوانین پیشین،

نمونه‌هایی از این ابزارها هستند.

■ **یکی از ظرفیت‌های بالقوه در تعمیق ارزشیابی، استفاده از ظرفیت‌های پژوهشی نهادهای اندیشه‌ورز مستقلی است** که می‌توانند با اجرای ارزشیابی‌های مختلف، اهرم فشاری برای ورود ساختار حکمرانی به حوزه ارزشیابی شوند.

■ **شفاف‌سازی ساختار ارزشیابی:** یکی از ویژگی‌های نهادی ارزشیابی در کشورهای پیشرو در این حوزه، شفافیت اطلاعات و انتشار عمومی نتایج ارزشیابی است. باین‌حال باید توجه داشت که شفافیت الزاماً به کاهش سیاست‌زدگی و نفوذ منفی گروه‌های فشار، منتج نخواهد شد.

■ **سرمايه‌گذاري در زیرساخت‌های داده‌ای و منابع انسانی.**

■ **ایجاد یک سیستم بازخورد مستمر که نتایج ارزشیابی‌ها را به‌صورت دوره‌ای** به جامعه و مسئولین گزارش کند، می‌تواند شفافیت را افزایش داده و مسئولیت‌پذیری در عملکرد نهادهای حکومتی را تضمین کند.

■ **ایجاد سازوکار مشخص قانونی برای تحقق راهبردهای ذکر شده:** یکی دیگر از چالش‌های موجود در ساختار نهادی، فقدان دستورالعمل‌ها و الگوهای رسمی و مشخص ارزشیابی در کشور است. تصویب خط‌مشی‌های ناظر بر ارزشیابی و تعیین الگوی آن، سبب می‌شود تا هر نهاد ارزشیابی، به خوبی با وظایف خود در فرایند ارزشیابی نهایی قوانین آشنا شود.



بیان / شرح مسئله

«حلقه‌های میانی» به عنوان سازوکار کلیدی تحقق بیانیه گام دوم انقلاب، نخستین بار توسط مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) در دیدار با دانشجویان (۱۳۹۸/۰۳/۰۱) مطرح شد. ایشان با تأکید بر ضرورت ایجاد «حرکت عمومی» منسجم با ویژگی سرعت و انضباط، با محوریت جوانان متعهد، حلقه‌های میانی را نهادهای برنامه‌ریز و هدایتگر این حرکت معرفی کردند. این نهادها که از جنس خود مردم‌اند (نه دولت و نه رهبری)، مسئولیت تبدیل آرمان‌های کلان به راهکارهای عملیاتی را در مسیر تمدن‌سازی اسلامی بر عهده دارند.

حلقه‌های میانی در دو سطح عمل می‌کنند: به عنوان «واسط بین مردم و حکومت» و «موتور محرکه تمدن‌سازی». این نهادها با کمک روش‌های نوینی مانند شبکه‌سازی دیجیتال و کمپین‌های مردمی، می‌توانند هم نقش انتقال گفتمان انقلاب به بدنه جامعه را ایفا کنند و هم ظرفیت‌های مردمی را برای مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرا فعال سازند. نمونه‌های عینی مانند برخی تشکل‌های دانشجویی نشان می‌دهد که این حلقه‌ها می‌توانند هم‌زمان هم پل ارتباطی باشند و هم پیش‌ران تحولات علمی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی در مسیر آرمان‌های انقلاب اسلامی.

تصور عمل و نتایج آن، درک اولویت آن برای رسیدن به اهداف، ایجاد شوق به خیر و کمال، و در نهایت تصمیم‌گیری و اقدام. این فرایند محرک اصلی تحولات اجتماعی و بنیان شکل‌گیری تمدن اسلامی است. امام خمینی (ره) با درک این مکانیزم، مردم‌سالاری دینی را به عنوان الگویی بدیع مطرح کرد که در آن مشارکت فعال مردم در چارچوب ارزش‌های اسلامی، هم از استبداد فردی جلوگیری می‌کند و هم از محدودیت‌های دموکراسی‌های لیبرال فراتر می‌رود.

مردم در نظام اسلامی نه فقط انتخاب‌کنندگان که کنشگران اصلی عرصه‌های مختلف به‌شمار می‌روند. همانگونه که مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) تأکید دارند، حضور مردم در تمام صحنه‌ها کلید حل مشکلات است و هیچ جایگزینی ندارد. این نقش‌آفرینی نیازمند نهادهای واسطی به‌نام «حلقه‌های میانی» است که بتوانند ظرفیت‌های مردمی را هم‌جهت و هم‌افزا کنند. این نهادها همان نقشی را ایفا می‌کنند که روحانیت و اشخاص و گروه‌های میانجی در دوران انقلاب داشتند؛ یعنی تبدیل اراده‌های پراکنده به حرکتی منسجم در مسیر آرمان‌های تکامل و رشد انسان. حتی در حکومت مهدوی موعود نیز این اراده جمعی مؤمنان است که زمینه‌ساز تحقق عدالت جهانی خواهد شد.

نظام امامت و امت در اندیشه سیاسی اسلام‌الگوی بدیعی از حکمرانی ارائه می‌دهد که حاکمیت الهی و مردمی را در طول یکدیگر تعریف می‌کند. این نظریه از یکسو از استبداد فردی و از سوی دیگر از لیبرال دموکراسی سکولار متمایز می‌شود. امام خمینی (ره) اساس نظام جمهوری اسلامی ایران را بر پایه «امامت امت»^۱ بنا نهاد که در آن مشارکت مردم، می‌تواند تا حد تجلی اراده الهی در عرصه اجتماعی صورت‌بندی شود.

این نظام با نفی هرگونه استثمار و سلطه‌پذیری، هم‌زمان به اثبات هویت ملی-دینی و ایجاد ظرفیت برای نقش‌آفرینی حداکثری مردم می‌پردازد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل (۵۶) این تلفیق را نهادینه کرده است؛ جایی که حاکمیت الهی به معنای حاکمیت قوانین شرعی، و حاکمیت مردمی به معنای اعمال اراده عمومی در چارچوب این قوانین تعریف می‌شود. این الگو نه فقط بدیلی برای نظام‌های سیاسی رایج ارائه می‌دهد، بلکه زمینه‌ساز تحقق تمدن نوین اسلامی با محوریت مردم در ذیل رهبری فقیه جامع‌الشرایط است.

تحول جوامع از طریق تحول فردی و اراده جمعی مردم صورت می‌گیرد؛ همان‌گونه که قرآن کریم در آیه ۱۱ سوره رعد بر این اصل تأکید دارد. شکل‌گیری اراده انسانی مراحل مشخص دارد:

بودن و عمل در چارچوب آرمان‌های انقلاب است. موفقیت این حلقه‌ها در گروی توانایی آنها در تبدیل ایده‌های کلان به اقدامات عملی (خرد و فراگیر) و ایجاد پیوند پایدار بین امام و امت است.

این نهادها در مدل جمهوری اسلامی، برخلاف نهادهای مدنی غربی، نه فقط به انتقال خواسته‌های مردم به حکومت می‌پردازند، بلکه آرمان‌های الهی را به برنامه‌های عملیاتی تبدیل می‌کنند.

موفقیت حلقه‌های میانی در گروی ویژگی‌هایی مانند مردمی‌بودن، نخبه‌گرایی، تشکیلات‌محوری و آرمان‌گرایی است.

کارکرد اصلی حلقه‌های میانی، تبدیل آرمان‌های انقلاب به برنامه‌ها و میدان‌های عملیاتی در سطح جامعه است. این نهادها با تفسیر گفتمان رهبری و انطباق آن با نیازهای روز، هم‌جهتی مردم و نظام را تقویت می‌کنند. آنها از طریق شبکه‌سازی، ظرفیت‌های مردمی را فعال می‌سازند و با ایفای نقش واسطه‌ای، هم‌خواسته‌های مردم را به حاکمیت انتقال می‌دهند و هم سیاست‌های کلان را برای جامعه شفاف‌سازی می‌کنند.

حلقه‌های میانی به‌عنوان موتور محرکه تمدن‌سازی اسلامی، صرفاً انتقال‌دهنده پیام نیستند، بلکه با ایجاد تشکیلات منسجم، زمینه تحول اجتماعی را فراهم می‌کنند. ویژگی کلیدی آنها مردمی بودن، غیردولتی

حلقه‌های میانی، شبکه‌های مردمی و نهادهای اجتماعی خودجوشی‌اند که در فضایی مستقل از ساختارهای رسمی حکومتی شکل می‌گیرند و نقش حیاتی در تحقق گام دوم انقلاب ایفا می‌کنند. این حلقه‌ها با الهام از مدل موفق دفاع مقدس، به دنبال ایجاد «تحولی نهادی» اند تا با عبور از محدودیت‌های ساختارهای رسمی، امکان مشارکت حداکثری اراده‌های مردمی را فراهم آورند. آنها از پایین به بالا و در بستر واقعی جامعه متولد می‌شوند؛ به‌گونه‌ای که هم معتمد مردماند و هم در ارتباط دائمی با خواست عمومی جامعه. این حلقه‌ها از یک سو با درک نیازهای جامعه و از سوی دیگر با تبیین سیاست‌های کلان نظام، زمینه‌ساز مشارکت مردمی در تحقق اهداف انقلاب می‌شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تقویت الگوی خودسازمان‌دهی به جای مدل‌های متمرکز دولتی.

حلقه‌های میانی به‌عنوان «الگوی نهادی نرم تحقق بیانیه گام دوم انقلاب»، نیازمند بازتعریف نقش خود در حکمرانی مردمی‌اند. راهکارهای مذکور می‌تواند به غلبه بر چالش‌های موجود و تبدیل این نهادها به موتور محرکه حرکت عمومی مردم در جهت پیشرفت کمک کند.

■ حاکمیتی؛
 ■ پرهیز از بوروکراتیک شدن و حفظ روحیه انقلابی و مردمی؛
 ■ حمایت از آموزش نیروهای جوان در مهارت‌های رهبری اجتماعی و مدیریت پروژه‌های مردمی؛
 ■ ایجاد پلتفرم‌های دیجیتال برای تسهیل ارتباط بین حلقه‌های میانی، مردم، و نهادهای حکومتی؛

■ برای تقویت حلقه‌های میانی، این راهکارها پیشنهاد می‌شود:
 ■ تعریف سازوکارهای قانونی برای به رسمیت‌شناسی نقش حلقه‌های میانی؛
 ■ تقویت شبکه‌های مردمی با آموزش و توانمندسازی نیروهای متعهد؛
 ■ شفاف‌سازی مالی و مدیریتی برای جلب اعتماد عمومی؛
 ■ ایجاد تعامل سازنده با نهادهای حکومتی و

مورد کاوی پروژه‌های بینش‌های رفتاری در کشور؛ توصیه‌هایی برای نظام حکمرانی

DOI: [10.22034/mrc.report.21485](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21485)



بیان / شرح مسئله

در ایران «است چرا که با توجه به ظرفیت این رویکرد، نیازهای کشور و پیشرفت‌های جهانی می‌توان افق روشنی در ارتباط با کاربرد بینش‌های رفتاری و سیاستگذاری رفتاری در ایران متصور شد. پروژه حاضر در پی آن بود تا برای اولین بار به تعریف ویژگی‌های یک پروژه بینش‌های رفتاری پرداخته و با یک بررسی جامع ضمن گردآوری و مرور پروژه‌ها و تألیفات انجام شده در این حوزه و ثبت تجربه‌های عملی کاربردی‌سازی این رویکرد در حل مسائل کشور، به درکی واقع‌گرایانه و همه‌جانبه از ظرفیت‌های گسترده این رویکرد برای استفاده در چرخه سیاستگذاری و حل مسائل جامعه دست پیدا کند و نهادهای مختلف و مراکز حاکمیتی کشور را با این رویکرد نوین و تغییر گفتمان ایجاد شده در حوزه سیاستگذاری آشنا کند.

با وجود آشنایی نهادهای جهانی و دولت‌های کشورهای مختلف با این رویکرد و استفاده از آن جهت حل مسائل جامعه و مؤثرتر کردن خط‌مشی‌ها و قوانین مورد نیاز، این رویکرد در ایران هنوز ناشناخته است و به دلیل نوپا بودن کمتر مورد توجه قرار گرفته و صرفاً تعداد کمی از افراد و تیم‌های دغدغه‌مند در حوزه سیاستگذاری اقدام به استفاده از این رویکرد کرده‌اند. به دلیل عدم تجمیع و پراکندگی فعالیت‌ها، علاقه‌مندان و سیاستگذاران کمتر از این پروژه‌ها مطلع شده‌اند، در صورتی که پروژه‌های بینش‌های رفتاری ارزشمندی در طول سال‌های اخیر در کشور اجرا شده‌اند که کاملاً با مشابه‌های جهانی خود قابلیت رقابت دارند. بر این اساس یکی از قدم‌های مهم جهت معرفی و استفاده از این رویکرد، «گردآوری و یکپارچه کردن پروژه‌های بینش‌های رفتاری انجام شده

سیاست‌هایی که مراکز حاکمیتی مختلف در جهان وضع می‌کنند، گاهی کارآمد و موفق و گاهی غیرمؤثر و شکست‌خورده می‌شوند و نیاز به تغییر دارند. یکی از علل این ناکارآمدی‌های سیاستی فقدان توجه به انسان و ویژگی‌های اوست. رویکرد نوین بینش‌های رفتاری با توجه به این خلأ سعی کرده با تکیه بر یافته‌های علوم رفتاری مدرن درباره چگونگی تصمیم‌گیری و رفتار انسان به حل مسائل اجتماعی بپردازد و در کنار سیاستگذاری سنتی، به مؤثرتر کردن سیاست‌ها کمک کند. در سال‌های اخیر این رویکرد در جهان رشد قابل توجهی داشته و مراکز دولتی، بین‌المللی، تجاری و دانشگاهی به ایجاد نهادهایی با این رویکرد پرداخته‌اند تا مسائل و چالش‌های مختلف در موضوعات متنوع را با استفاده از این رویکرد حل کنند و موفقیت‌های خوبی را نیز کسب کرده‌اند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

روزمهره، عمل‌گرایانه بودن و به دنبال تغییر رفتار. بر همین اساس و با بررسی‌های انجام شده می‌توان گفت فعالان رویکرد بینش‌های رفتاری در ایران که دارای خروجی مکتوب بودند شامل ۸ فرد و نهاد زیر می‌شوند:

روان‌شناختی و رفتاری مؤثر بر تصمیم‌گیری و رفتار انسان‌ها،
۲. تکیه بر روش‌ها و ابزارهای سخت‌گیرانه و دقیق از جمله کارآزمایی تصادفی کنترل شده در مقابل ابزارهای شهودی،
۳. تمرکز بر سیاستگذاری و مسائل سیاستی،
۴. کاربردی بودن، درگیر بودن با مسائل

جهت گردآوری و ورود پروژه‌های انجام شده به پژوهش حاضر، معیارهایی طبق منابع اصلی رویکرد بینش‌های رفتاری در نظر گرفته شد و بر این اساس می‌توان گفت یک پروژه بینش‌های رفتاری دارای ویژگی‌های زیر است:
۱. آگاه از علوم رفتاری و مبتنی بر شواهد و یافته‌های علوم رفتاری مدرن از عوامل

جدول خلاصه‌ای از نمایه فعالان بینش‌های رفتاری در کشور (جمع‌بندی پژوهشگران)

نام	پیش‌زمینه علمی	سال آغاز فعالیت	نوع فعالیت	تعداد پروژه	قالب‌های فعالیت	حوزه‌های موضوعی
دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مدیریت و خط‌مشی‌گذاری	۱۴۰۱	دولتی	۷	راهبردی، بنیادین	دولت و حکمرانی،
مرکز بینش‌های رفتاری ایران	روان‌شناسی	۱۴۰۰	مستقل	۲۲	راهبردی، بنیادین، مداخله رفتاری، تحلیل رفتاری، ارزیابی رفتاری، طراحی رفتاری، پروژه مشترک با هوش مصنوعی	سلامت عمومی و بهزیستی، نظام تأمین مالی، امور اجتماعی، ارتباطات و رسانه، فرهنگ و سرمایه اجتماعی، مدیریت شهری
هسته خط‌مشی رفتاری دانشگاه امام صادق (ع)	مدیریت و خط‌مشی‌گذاری	۱۳۹۸	دانشگاهی	۵	راهبردی، بنیادین، مداخله رفتاری	دولت و حکمرانی، نظام تأمین مالی
پژوهشگاه امور اقتصادی	اقتصاد	۱۴۰۰	دولتی	۲	بنیادین	دولت و حکمرانی
پژوهشگاه قوه قضائیه	روان‌شناسی و حقوق	۱۴۰۰	دولتی	۱	بنیادین	امنیت
اساتید دانشگاه‌ها	اقتصاد	۱۳۹۹	دانشگاهی	۳	مداخله	انرژی و محیط‌زیست، مدیریت شهری
	مدیریت	۱۳۹۵	مستقل	۲	بنیادین	دولت و حکمرانی
	مدیریت و خط‌مشی‌گذاری	۱۴۰۲	دانشگاهی	۱	راهبردی	آموزش

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

تاکنون در کشور انواع قالب‌های فعالیت در بینش‌های رفتاری شامل راهبردی، بنیادین، مداخله رفتاری، تحلیل رفتاری، ارزیابی رفتاری، طراحی رفتاری و کار مشترک با هوش مصنوعی اجرا شده و پروژه‌های راهبردی و بنیادین بیشترین تعداد را دارند. حوزه موضوعی‌های مختلفی نیز مانند دولت و حکمرانی، فرهنگ و سرمایه اجتماعی، ارتباطات و رسانه، انرژی و محیط‌زیست، مدیریت شهری و سلامت مورد مطالعه و اجرا قرار گرفته‌اند، اما در موضوع‌هایی مانند تولید و اشتغال تاکنون پروژه‌ای با این رویکرد انجام نشده است. به‌طور کلی انجام پروژه با رویکرد بینش‌های رفتاری (هم در فضای اندیشه‌ورزی و هم در فضای دانشگاهی) از سال ۹۹ به بعد سیر صعودی قابل توجهی داشته و امید است روند رو به رشد آن ادامه یابد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به خلأهای موجود در حوزه رویکرد بینش‌های رفتاری در ایران، راهکارهایی عملیاتی زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. استفاده از ظرفیت‌های گسترده این رویکرد جهت حل مسائل کشور با توجه و حمایت سیاست‌گذاران،
۲. ایجاد واحدهای بینش‌های رفتاری ذیل مراکز سیاستی و حاکمیتی جهت افزایش کارآمدی سیاست‌ها،
۳. ایجاد رشته‌های تخصصی در حوزه بینش‌های رفتاری در دانشگاه‌ها و پرورش تخصصی فعالان این حوزه،
۴. تجهیز فعالان بینش‌های رفتاری به انواع دانش‌ها و مهارت‌های روز دنیا جهت انجام پروژه‌های غنی‌تر بینش‌های رفتاری،
۵. هم‌افزایی فعالان بینش‌های رفتاری جهت انتقال تجارب و جریان‌سازی قوی‌تر رویکرد بینش‌های رفتاری در کشور.

باید توجه داشت که به‌رغم استفاده بیشتر از بینش‌های رفتاری در نهادهای اجرایی در جهان، ظرفیت بینش‌های رفتاری به‌نحوی است که مجلس شورای اسلامی می‌تواند از آن در سطوح مختلف تدوین، اجرا و ارزیابی قانون بهره‌برد؛ قالب‌های مختلف پروژه بینش‌های رفتاری چون بنیادین، راهبردی، تحلیل رفتاری، ارزیابی رفتاری و مداخلات رفتاری هر یک به‌نوبه خود می‌توانند در چرخه سیاست‌گذاری و مؤثرتر کردن خط‌مشی‌ها نقش مثبت ایفا کنند. همچنین از این رویکرد می‌توان جهت قانونگذاری کارآمدتر در حوزه‌های موضوعی مختلف بهره‌برد. نهایتاً نیز علاوه بر ظرفیت رویکرد در ارتباط با کارآمدترسازی تدوین، اجرا و ارزیابی قوانین، از آن می‌توان جهت بهبود عملکرد و تصمیم‌گیری نمایندگان مجلس و ارتقای سازوکارها و فرایندهای درونی مربوط به مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های آن کمک گرفت.

انتشار اخبار و گزارش‌های حوزه قانونگذاری در جامعه (۱): ارائه چارچوب مدل‌سازی انتشار مؤثر اطلاعات

DOI: [10.22034/mrc.report.21493](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21493)



بیان / شرح مسئله

عرصه قانونگذاری با کمک همین برآوردها، می‌تواند آشنایی بیشتری از قوانین را برای مخاطبان‌شان ایجاد کنند و سطح اعتماد و قانون‌مداری جامعه را افزایش دهند. در نهایت این گزارش به ارائه چارچوبی برای شبیه‌سازی و بررسی انتشار اطلاعات در جامعه، می‌پردازد. در گزارش‌های بعدی تلاش می‌شود با استفاده از این چارچوب، انتشار اخبار و اطلاعات در جامعه، شبیه‌سازی شده و پس از اعتبارسنجی، سناریوهای مختلف انتقال پیام بررسی شوند.

سیاست، به‌نحوی که بیشترین نفوذ و اثر را در پی داشته باشد، مسئله مهمی است که باید به آن پرداخته شود. تمرکز این گزارش بر نحوه انتشار اخبار و اطلاعات منتشر شده در حوزه قانونگذاری است و تلاش می‌کند با معرفی مؤلفه‌ها و متغیرهای مؤثر بر انتشار اخبار، چارچوب‌های مختلف یک مدل ارتباطی را بررسی کند. شناخت چارچوب‌های انتقال پیام از منبع به مقصد، سبب برآوردهای دقیق‌تر از نحوه انتشار اطلاعات در سطح جامعه شده و فعالان

آشنایی و اطلاع از اخبار و اطلاعات حوزه قانونگذاری مجلس شورای اسلامی شامل گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، کمیسیون‌ها، نطق‌های نمایندگان و اقدام‌های نظارتی مجلس (نظیر استیضاح، تحقیق و تفحص) می‌تواند تأثیر به‌سزایی در آگاه کردن افراد جامعه و تغییرهای اجتماعی در راستای اجرای موفق قوانین داشته باشد؛ بنابراین، نحوه انتشار این اخبار با لحاظ کردن مشخصات و مؤلفه‌های مختص به هر جامعه در حوزه‌هایی همچون فرهنگ، اقتصاد و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

شبکه اجتماعی افراد، ساختار پیام و سکوی پیام‌رسانی قرار دارد و مدل‌های کمی برای پیش‌بینی رفتار انتشار پیام در جامعه توسعه داده شده است. از میان مدل‌های توسعه داده شده، مدل‌های اپیدمی پایه (همه‌گیری)، آبشاری و آستانه، دارای پژوهش‌های فراوانی بوده که نشان از اهمیت این مدل‌ها در تحلیل انتشار اطلاعات دارند. این مدل‌ها با در نظر گرفتن بافتار اجتماعی نظیر ساختار

تصمیمات خود را پیش از اجرا ارزیابی کرده و خط مشی‌های اثربخش‌تری برای رساندن اخبار به جامعه هدف طراحی کنند. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که الگوهای رفتاری جامعه در انتقال یا ممانعت از انتشار پیام، نحوه شکل‌گیری جریان ارتباطی، تأثیرگذاری و تأثیرپذیری جامعه از یک موضوع خاص، تحت تأثیر متغیرها و پارامترهای جمعیت‌شناختی، روان‌شناختی،

فعالان رسانه ای نقش کلیدی در انتشار صحیح اخبار مجلس شورای اسلامی و مقابله با شایعات و برداشت‌های نادرست ایفا می‌کنند. مدل‌سازی فرایند انتشار اخبار، اطلاعات و حتی شایعات، امکان پیش‌بینی چگونگی گسترش آنها را فراهم می‌آورد. این امر به فعالان رسانه ای کمک می‌کند تا با اتخاذ تصمیمات کارآمدتر در انتشار اخبار مدنظر، بتوانند با دستکاری متغیرهای تأثیرگذار، نتایج

کرده، هزینه‌های انتشار پیام را تا حد امکان کاهش داده و در سطح گسترده‌تری پیام خود را منتشر کنند. همچنین می‌توان حساسیت جامعه به یک موضوع خاص را سنجید و شکل‌گیری جنبش‌ها را پیش‌بینی کرد.

به افراد منتشرکننده پیام کمک می‌کند تا دیدگاهی سیستمی به عوامل تأثیرگذار بر انتقال پیام در سطح جامعه داشته باشند. این نوع درک از انتشار پیام، کارشناسان را قادر می‌سازد نحوه انتشار پیام را پیش‌بینی

شبكة، نوع مدل انتشار، معیارهای مرکزیت و معیارهای ارزیابی، نتایج دقیق‌تری را به همراه خواهد داشت. با بررسی مدل‌ها و روش‌های انتشار اطلاعات، چارچوبی نظری طراحی شد. این چارچوب،

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اثرگذاری محتوا دارد، به‌گونه‌ای که یک پیام مشابه در بسترهای مختلف می‌تواند نتایج متفاوتی ایجاد کند. در این راستا:

- رصد محتوای منتشر شده در سکویهای خارجی تنها توسط شرکت و کشور تولیدکننده آن ممکن است و حکمرانی بر آن داده‌ها را مقدور می‌سازد. سابقه نشان می‌دهد که در برخی شرایط حساس، امکان استفاده از امکانات پیمایش و تحلیل برای کشور وجود نداشته یا با مشکل مواجه شده است. بنابراین تشویق استفاده از بسترهای داخلی و پیگیری چگونگی پیشرفت مصوبه توسعه فضای مجازی سالم، مفید و ایمن^۱ مفید خواهد بود. به‌خصوص آنکه در این سکوها، امکان رصد و پیمایش اخبار و منتشرکنندگان شایعات در داخل کشور وجود خواهد داشت.

- فراگیری پیام‌رسان‌های داخلی و ساماندهی پیام‌رسان‌های خارجی، از زیرساخت‌های مؤثر بر زمینه انتقال پیام است. پیگیری حسن اجرای سیاست‌ها و اقدام‌های ساماندهی پیام‌رسان‌های اجتماعی^۲ نیز اهمیت دارد.

مناسبی باشد، به‌ویژه حاوی عکس یا فیلم مرتبط و بتواند بر احساسات شخصی افراد تأثیر گذارد، سرعت انتشار خبر افزایش خواهد یافت. بنابراین راهکارهای زیر توصیه می‌شود:

- ایجاد و طراحی سازوکارهایی برای قالب‌بندی اثربخش محتوا در حوزه تقنین،

- شناسایی ذائقه‌های خبری از طریق ابزارهای فناورانه،

- استفاده از قالب‌های به‌روز برای داستان‌پردازی‌ها و روایت‌گری‌ها،

- سفارشی تهیه کردن اخبار متناسب با گروه‌های هدف.

■ عوامل مرتبط با گیرنده پیام به‌دلیل کنترل‌پذیری محدود، مدیریت فضای رسانه‌ای را دشوار می‌سازند. بنابراین شناخت ویژگی‌های فردی و فرهنگی جامعه، مستلزم بهره‌گیری از یافته‌های به‌روز علمی در حوزه‌های جامعه‌شناسی و روان‌شناسی است.

پیشنهادهاى زیر می‌تواند به قانون‌مداری و مشارکت هرچه بیشتر شهروندان بیانجامد:

- در زمینه شناخت ویژگی‌های افراد و فرهنگ جامعه، انجام پژوهش‌های تکمیلی و استفاده از روش‌های نوین تحقیق مانند داده‌کاوی، تحلیل شبکه‌های اجتماعی و هوش مصنوعی ضرورت دارد،

- تلاش برای ارتقای سواد رسانه‌ای و سطح آگاهی افراد جامعه برای مواجهه با اطلاعات.

■ زمینه انتقال پیام نقش مهمی در میزان

شبكة ارتباطات مختص هر جامعه، باعث نشر اخبار و اطلاعات به شیوه منحصربه‌فرد در آن جامعه می‌شود. این تفاوت عملکرد به عوامل و پارامترهای مختلفی بستگی دارد که می‌توان آنها را به ساختارهای ارتباطی جامعه، متغیرهای مؤثر بر فرستنده پیام، محتوای پیام، گیرنده پیام و زمینه انتقال پیام دسته‌بندی کرد که هر کدام نیازمند توجه خاصی در قانونگذاری و نظارت است.

■ از مهم‌ترین متغیرهای مؤثر بر منبع (فرستنده) پیام، اعتبار فرد منتشرکننده و رسمی یا غیررسمی بودن آن است. بنابراین افراد دارای مسئولیت دولتی و اجرایی، خبرگزاری‌های رسمی یا حتی اینفلوئنسرها، در انتشار اطلاعات، نقش مهمی ایفا می‌کنند. در این راستا توصیه می‌شود:

- مسئولیت‌پذیری افراد و آشنایی با جرایم انتشار شایعه،

- پیگیری و مواجهه با منتشرکنندگان شایعه از سوی نهادهای حاکمیتی از طریق ظرفیت‌های اشاره‌شده در قانون جرایم رایانه‌ای^۱ و الزام‌های پیگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی.^۲

■ از مهم‌ترین متغیرهای مؤثر بر محتوای پیام، می‌توان به قالب‌های ارائه، سبک‌های بیان و نشانه‌های روان‌شناختی اشاره کرد. هرگاه پیام منتشر شده دارای روایت و داستان

۱. مصوبه مجلس شورای اسلامی، خرداد ۱۳۸۸.

۲. مصوبه شورای عالی فضای مجازی، بهمن ۱۳۹۹.

۳. مصوبه شورای عالی فضای مجازی، ۱۳۹۳.

۴. مصوبه شورای عالی فضای مجازی، ۱۳۹۶.

بررسی جامع مبانی نظری، چارچوب‌های مفهومی و اصول راهبردی حکمرانی داده‌ها؛ ارائه ساختاری مناسب برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/mrc.report.21503](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21503)

دفتر مطالعات حکمرانی



بیان / شرح مسئله

شهروندان در فرایندهای مردم‌سالارانه به‌طور فزاینده‌ای وابسته به دسترسی به اطلاعات دقیق و به‌روز است، اهمیت دوچندانی می‌یابد. بنابراین، ایجاد چارچوبی علمی و عملیاتی برای حکمرانی مؤثر داده‌ها در پارلمان، نه فقط کیفیت تصمیم‌گیری‌ها را ارتقا می‌دهد، بلکه اعتماد عمومی به نهادهای مردم‌سالارانه را نیز تقویت می‌کند.

هستند که تصمیم‌گیری‌های کلان کشور بر مبنای آن شکل می‌گیرد. پارلمان‌ها نه فقط باید در قبال حکمرانی مناسب داده‌های خود پاسخگو باشند، بلکه به‌عنوان نهاد نظارت‌کننده بر سایر دستگاه‌های اجرایی، نیازمند درک عمیق از اصول، استانداردها و بهترین شیوه‌های حکمرانی داده‌اند. این امر در شرایطی که شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت

پارلمان‌ها به‌عنوان ستون اصلی نظام‌های مردم‌سالارانه، روزانه با حجم عظیمی از داده‌ها در حوزه‌های مختلف قانونگذاری، نظارت و نمایندگی مواجه‌اند. از طرح‌های قانونی و مصوبات تا گزارش‌های کمیسیون‌ها، آمار اقتصادی-اجتماعی، درخواست‌های شهروندان و اطلاعات بودجه‌ای - همگی بخشی از اکوسیستم اطلاعاتی پیچیده‌ای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بعلاوه، مدلی مؤثر، نیازمند توجه به ابعاد فنی، اقتصادی و اجتماعی است؛ بنابراین، تقویت زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و آموزش نیروی انسانی به‌منظور حفظ کیفیت و یکپارچگی داده‌ها از الزامات این مدل است. همچنین، ارتقای امنیت سایبری در برابر تهدیدات مستمر باید مدنظر قرار گیرد تا کشور از داده‌ها و زیرساخت‌های حیاتی خود به‌طور مؤثر حفاظت کند. در این راستا، سرمایه‌گذاری در نوآوری‌های فناورانه و تشویق به فعالیت‌های اقتصادی نیز می‌تواند به ایجاد یک اکوسیستم داده‌ای پایدار کمک کند.

متادیتا، چرخه حیات، اخلاق، نقش‌ها و فناوری) است که باید با الزامات قانونی ایران و اصول شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت شهروندی همسو شوند. سوم، موفقیت حکمرانی داده وابسته به ایجاد تعادل میان سه رکن است: حاکمیت سازمانی، امنیت و انطباق قانونی و فرهنگ‌سازی و آموزش. مدل حکمرانی داده برای ایران، باید بر مبنای عدالت و کرامت انسانی بنا گردد و در راستای ترکیب ویژگی‌های حاکمیتی و حقوق شهروندی عمل کند. این رویکرد می‌تواند به ایجاد توازن بین تأمین امنیت ملی و پایبندی به حقوق فردی کمک کند.

این پژوهش سه بینش اساسی درباره حکمرانی داده ارائه نموده است: نخست، حکمرانی داده در نهادهای پارلمانی نیازمند رویکرد ترکیبی است که رویکردهای بازارمحور، حقوق‌محور و حاکمیت محور را با مأموریت قانونگذاری تلفیق کند؛ چارچوب‌های بین‌المللی نظیر DAMA، Deloitte و BCG عمدتاً بر بخش خصوصی و دولتی تمرکز دارند و ویژگی‌های منحصربه‌فرد پارلمان‌ها را نادیده می‌گیرند. دوم، مؤلفه‌های اصلی حکمرانی داده شامل یازده حوزه کلیدی (استراتژی، معماری، مدل‌سازی، کیفیت، امنیت، یکپارچگی،

در راستای تحقق حکمرانی داده در مجلس شورای اسلامی، علاوه بر توصیه‌هایی برای اجرای این مهم، باید پیش‌نیازهایی در کشور تحقق یابد. از این رو، توصیه‌های سیاستی برای تحقق این هدف را می‌توان در دو زمینه بیان نمود:

۱. توصیه‌هایی برای تحقق پیش‌نیازهای اجرای حکمرانی داده در کشور

■ **کفایت قوانین حکمرانی داده:** باتوجه به اینکه یکی از الزامات مهم برای تحقق حکمرانی داده و بهره‌مندی از داده‌ها در تصمیم‌گیری، طراحی و تصویب قوانین مناسب است، پیشنهاد می‌گردد کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی (به‌ویژه کمیسیون‌های فرهنگی، امنیت ملی و حقوقی و قضایی) به‌همراه دولت طراحی قوانینی را در راستای حمایت از داده‌های شخصی، حریم خصوصی و امنیت اطلاعات، و همچنین تسهیل تبادل داده بین بخش‌های دولتی و خصوصی در دستور کار قرار دهند تا زیرساخت‌های حقوقی لازم برای حکمرانی مؤثر داده فراهم آید.

■ **کفایت فنی سامانه‌ها:** از آنجاکه پیش‌نیاز ضروری بهره‌مندی از داده‌ها در تصمیم‌گیری و تحقق خط‌مشی‌گذاری داده‌محور، کفایت فنی و عملیاتی سامانه‌های ملی مذکور در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی است، پیشنهاد می‌گردد کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون فناوری اطلاعات و ارتباطات مجلس شورای اسلامی نظارت مستمر بر روند توسعه و به‌روزرسانی این سامانه‌ها را در دستور کار قرار دهند.

۲. توصیه‌هایی برای تحقق حکمرانی داده در مجلس شورای اسلامی

براساس طرح پیشنهادی در این گزارش، این توصیه‌ها پیشنهاد می‌شوند:

■ **مشروعیت‌بخشی به ساختار حکمرانی داده:** باتوجه به اینکه بدون پشتوانه قانونی، ساختار پیشنهادی ممکن است در عمل با مقاومت سازمانی مواجه شود، پیشنهاد می‌شود مرکز آمار و فناوری اطلاعات مجلس شورای اسلامی به‌همراه مرکز پژوهش‌ها به طراحی

سندی در زمینه حکمرانی داده بپردازند. این آیین‌نامه باید شامل مکانیزم‌های حل تعارض، فرایندهای تصمیم‌گیری و ضمانت‌های اجرایی باشد و به‌منظور پشتیبانی قانونی، برخی از مفاد راهبردی آن می‌تواند در راستای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس مورد استفاده قرار گیرد.

■ **برنامه اجرای مرحله‌ای:** از آنجاکه اجرای هم‌زمان تمام سطوح ساختار حکمرانی داده، ریسک اجرایی بالایی دارد و امکان اصلاح و بهینه‌سازی فرایندها را محدود می‌کند، پیشنهاد می‌شود مرکز آمار و فناوری اطلاعات مجلس شورای اسلامی یک برنامه اجرای مرحله‌ای طراحی کند که در فاز اول، سطوح راهبردی و مدیریت اجرایی (سطح ۱ و ۲) و یک یا دو تیم عملیاتی (مثلاً تیم کیفیت داده و تیم امنیت داده) به‌عنوان پروژه آزمایشی راه‌اندازی شوند. این رویکرد ضمن کاهش ریسک اجرایی، فرصت اصلاح و بهینه‌سازی فرایندها را فراهم می‌آورد.

■ **طراحی سیستم یکپارچه مدیریت اطلاعات:** باتوجه به ضرورت تأمین امنیت اطلاعات و ایجاد بستری امن برای ذخیره‌سازی و بهره‌مندی از اطلاعات در مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌گردد مرکز آمار و فناوری اطلاعات مجلس شورای اسلامی به طراحی یک سیستم یکپارچه مدیریت اطلاعات بپردازد که به‌جای یک پایگاه داده سنتی، شامل مجموعه‌ای از میکروسرویس‌ها و معماری‌های

توزیع شده باشد و امکان جمع‌آوری، ذخیره و پردازش داده‌ها را به‌صورت هم‌زمان فراهم آورد. با بهره‌گیری از فناوری‌هایی نظیر بلاک‌چین، می‌توان امنیت و شفافیت لازم را در مدیریت اسناد قانونی و اطلاعات نمایندگان تضمین کرد.

■ **طراحی و پیاده‌سازی چارچوب یکپارچه تبادل اطلاعات:** باتوجه به اهمیت تبادل اطلاعات میان نهادهای قوه مقننه، مانند مجلس، دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به‌منظور تحقق حکمرانی داده، پیشنهاد می‌شود مرکز آمار و فناوری اطلاعات مجلس شورای اسلامی به‌همراه دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس به طراحی و پیاده‌سازی چارچوب یکپارچه تبادل اطلاعات اقدام نمایند. این چارچوب می‌تواند شامل پروتکل‌های مدرن وب خدمات باشد که امکان تبادل داده‌ها را به‌صورت ایمن و مؤثر فراهم می‌آورد.

■ **ایجاد بسترهای تحلیلی برخط:** باتوجه به ظرفیت بالای داده‌های موجود در کشور، که هم‌اکنون به‌صورت موضوعی در بخش‌های مختلف همچون داده‌کاوی استفاده می‌شوند، و از آنجاکه تحقق خط‌مشی‌گذاری شواهدمحور نیازمند ارائه تحلیل‌های جامع، کل‌نگر و بلادرنگ است، پیشنهاد می‌شود آزمایشگاه حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس به‌همراه بخش داده‌کاوی این مرکز به راه‌اندازی بسترهای تحلیلی برخط اقدام نمایند که امکان بهره‌مندی از ابزارهای تحلیلی جامع را فراهم می‌آورد.



بیان / شرح مسئله

تنظیم‌گری، به‌ویژه مدل «سندباکس تنظیم‌گری» که امکان آزمایش فناوری‌های نوین در محیطی کنترل‌شده موقت را فراهم می‌کند، بیش‌ازپیش احساس شده و تدوین چارچوبی جامع برای بهره‌برداری از مدل سندباکس تنظیم‌گری در حوزه هوش مصنوعی به‌عنوان یک ضرورت مطرح است.

ضمن اینکه توسعه بسیاری از این فناوری‌ها توسط بخش خصوصی، امکان‌پذیر است. این موارد ضرورت بازاندیشی در شیوه سنتی قانون و مقررہ‌گذاری و تفویض برخی از شئون به سایر بازیگران در عین تضمین منفعت عمومی را آشکار کرده است. موفقیت این سازوکار که تنظیم‌گری نامیده می‌شود، مستلزم ایجاد نظام تنظیم‌گری کارآمد و انعطاف‌پذیر است. بنابراین استفاده از رویکردهای نوین

تحولاتی مانند ورود فناوری‌های نوین به عرصه حاکمیتی، سرعت بالای پیشرفت فناوری و پیچیدگی‌های ناشی از کاربرد آن در بخش‌های مختلف، چالش‌های قانونی، فنی و نظارتی را افزایش داده‌اند. در نظام‌های سنتی، عدم تطبیق سریع با تغییرات فناوری، موجب ایجاد شکاف‌های قانونی و ابهامات اجرایی می‌شود. ابعاد اثرگذاری فناوری‌های نوین در ابتدا ناشناخته و غیرقابل پیش‌بینی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نهاد‌های نظارتی و فنی در سطح کلان، کافی نیست. همچنین، ضعف زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و فقدان تخصص فنی در میان نهاد‌های اجرایی از دیگر موانع در پیاده‌سازی یک سندباکس تنظیم‌گری جامع است. همچنین تجربه نه چندان موفق کشور در سندباکس حوزه فین‌تک نشان داده که مسئله اصلی نه ترکیب اعضا، بلکه محدودیت‌های ساختار حکمرانی کشور است که مانع از کارآمدی چنین سازوکارهایی می‌شود. بنابراین جایابی صحیح این سندباکس ضروری است.

خطرات ناشی از سوءاستفاده از داده‌ها، عدم شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری مبتنی بر الگوریتم‌های پیچیده و مسئله مسئولیت حقوقی در مواجهه با خطاهاست. ازسوی دیگر، انتخاب مدل مناسب سندباکس تنظیم‌گری، نیازمند بررسی ویژگی‌های فناوری، تعیین شاخص‌های عملکردی و ایجاد سازوکارهای نظارتی مبتنی بر بازخورد سریع است. ارزیابی وضعیت کشور نشان می‌دهد که چارچوب‌های حقوقی فعلی از نظر تطبیق با نیازهای فناوری‌های نوین و هماهنگی میان

سندباکس تنظیم‌گری، با فراهم کردن فضای آزمایشی کنترل‌شده، به تنظیم‌گران امکان می‌دهد تا فناوری‌های نوظهور را بدون اعمال محدودیت‌های سختگیرانه قانونی آزمایش کرده و بر مبنای داده‌های تجربی و دریافت بازخوردهای عملی و اصلاح، مقررات منعطف و شواهدمحوری را تدوین کنند. در حوزه هوش مصنوعی، چالش‌های عمده شامل عدم تطبیق سریع مقررات با سرعت تغییر فناوری، ابعاد مواجهه ناشناخته و پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی، مسیر تحول غیرقابل پیش‌بینی،

تدوین برنامه ملی هوش مصنوعی با لحاظ رویکرد سندباکس: نخستین گام، تدوین یک برنامه ملی جامع در زمینه هوش مصنوعی با لحاظ و تأکید بر رویکرد تنظیم‌گری تجربی و سندباکس است. این برنامه باید بر مبنای تجارب بین‌المللی و شرایط بومی کشور، چارچوب‌های کلی برای آزمایش فناوری‌های نوین، اهداف راهبردی و اولویت‌های توسعه را مشخص کند.

ایجاد نهاد تخصصی تنظیم‌گری هوش مصنوعی: برای پیگیری مؤثر خط‌مشی‌ها و برنامه‌های ملی، ایجاد یک نهاد تخصصی تنظیم‌گری هوش مصنوعی ضروری است. این نهاد باید به‌عنوان مرجع اصلی نظارت، ارزیابی و هماهنگی در حوزه هوش مصنوعی فعالیت کند و شامل تیم‌های متخصص فنی، حقوقی، اقتصادی و اخلاقی باشد. نقش این نهاد، ارائه راهنمایی‌های حقوقی و فنی به نوآوران، ارزیابی فناوری‌های آزمایشی و تنظیم سازوکارهای انعطاف‌پذیر نظارتی است. ایجاد چنین نهاد تخصصی، علاوه بر ارتقا کارایی نظارتی، موجب تقویت توانمندی کشور در مواجهه با چالش‌های ناشی از فناوری‌های نوین می‌شود.

تشکیل سندباکس هوش مصنوعی ذیل نهاد تنظیم‌گر: با هدف پذیرش و حمایت از شرکت‌های متمرکز بر لایه‌های بنیادین هوش مصنوعی، همچنین همکاری با سندباکس‌های بخشی در حوزه شرکت‌هایی که به دنبال به‌کارگیری هوش مصنوعی در حل مسائل

بخش‌های مختلف (مانند سلامت، حمل‌ونقل، آموزش و ...) هستند.

تدوین چارچوب‌های قانونی منعطف مبتنی بر شواهد تجربی: ضروری است که چارچوب‌های قانونی مرتبط با حوزه هوش مصنوعی به‌گونه‌ای اصلاح شوند که قابلیت انعطاف و تطبیق سریع با تغییرات فناوری را داشته باشند تا ضمن حفظ حقوق عامه، فضای ظرفیت آزمایش فناوری‌های نوین در قالب سندباکس فراهم شود. تدوین قوانین جدید می‌تواند شامل ابزارهایی نظیر نامه‌های عدم اعمال مجازات باشد تا در دوره آزمایشی، نوآوران بتوانند فناوری‌های خود را با ریسک کمتر و هزینه‌های پایین‌تر وارد بازار کنند و این چارچوب قانونی منعطف، بر مبنای داده‌های تجربی و بازخوردهای عملی از محیط سندباکس تنظیم و اصلاح شود.

تقویت زیرساخت‌های فناورانه و بهبود سیستم‌های نظارتی: اجرای موفق سندباکس تنظیم‌گری، مستلزم توسعه زیرساخت‌های فناورانه است. توصیه می‌شود که با همکاری میان بخش‌های دولتی و خصوصی، سامانه‌های نظارتی پیشرفته‌ای ایجاد شود که بتوانند داده‌های حاصل از آزمایش‌های سندباکس را به‌صورت لحظه‌ای جمع‌آوری و تحلیل کنند. بهره‌گیری از فناوری‌های Regtech^۱ و Govtech^۲ در این سامانه‌ها، موجب افزایش دقت نظارت، کاهش خطاها و ارائه بازخوردهای سریع به تنظیم‌گران خواهد شد.

ایجاد سازوکارهای مشارکت عمومی و

خصوصی در فرایند نظارتی: یکی از ارکان موفقیت در مدل سندباکس، ایجاد تعامل مستمر میان نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جامعه علمی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که سازوکارهایی برای مشارکت همه‌جانبه، طراحی شود. این سازوکارها می‌تواند شامل کمیته‌های مشترک، برگزاری کارگاه‌ها و نشست‌های مشورتی و ایجاد پلتفرم‌های آنلاین تبادل نظرات و تجربیات میان ذی‌نفعان باشد. چنین تعاملاتی باعث بهبود فرایندهای نظارتی، شناسایی سریع مشکلات و ارائه راهکارهای اصلاحی مبتنی بر شواهد تجربی و خرد جمعی می‌شود.

تدوین دستورالعمل‌های اجرایی و شاخص‌های عملکردی برای ارزیابی دوره آزمایشی: برای تضمین موفقیت سندباکس تنظیم‌گری، باید دستورالعمل‌های اجرایی دقیق و شفاف در خصوص انتخاب پروژه‌های شرکت‌کننده، تعیین دوره‌های آزمایشی و معیارهای ارزیابی تدوین شود. هر پروژه باید براساس شاخص‌های عملکردی از پیش تعیین‌شده ارزیابی شود. در صورت عدم تحقق اهداف مورد نظر، باید اقدام‌های اصلاحی لازم اتخاذ شود. این دستورالعمل‌ها و شاخص‌ها باید بر مبنای داده‌های تجربی و بازخوردهای مستمر از محیط آزمایشی باشند تا روند اجرای سندباکس به‌صورت بهینه مدیریت شود.

۱. فناوری نظارتی به استفاده از فناوری برای ساده‌سازی و تقویت فرایندهای انطباق نظارتی اشاره دارد و از ابزارهایی مانند هوش مصنوعی، یادگیری ماشین و محاسبات ابری برای کمک به سازمان‌ها و مدیریت و سازگاری با مقررات در حال تحول کارآمدتر و مقرون به صرفه استفاده می‌کند.
۲. به استفاده از فناوری برای بهبود کارایی، شفافیت و پاسخگویی به عملیات دولت و ارائه خدمات اشاره دارد که شامل طیف گسترده‌ای از راه‌حل‌های دیجیتال می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی