

پژوهشنامه سیاست

مرکز پژوهش‌ها و مجلس شورای اسلامی



تیر ماه سال 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:

۲۱۷۵۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۰۵/۲۰

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

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۲ اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»
- ۱۴ گزارش نظارتی درباره ارزیابی و چالش‌های اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
- ۱۶ تأمین مالی بازسازی جنگ تحمیلی سوم (۲): تأمین مالی جمعی

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۱۸ تبیین تکالیف «فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» براساس قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی
- ۲۰ سهم نهادهای شبه دولتی در اقتصاد (۵): صنعت سیمان
- ۲۲ مروری بر مشوق‌های مالیاتی برای سرمایه‌گذاری در تولید



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- ۲۴ ملاحظات مدیریت شهری و توسعه منطقه‌ای در مواجهه با پدیده فرونشست
- ۲۶ آسیب‌شناسی نظام تعرفه‌گذاری آب شرب و خدمات دفع فاضلاب کشور از دیدگاه نظارتی و تقنینی
- ۲۸ راهکارهای معماری پدافند غیرعامل در ساختمان‌های مسکونی، اداری و تجاری

دفتر مطالعات انرژی



- ۳۲ مطالعه تطبیقی ساختار خدمات پستی در دنیا و پیشنهادهایی برای ایران
- ۳۴ پایش شاخص‌های کلان بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱): شش‌ماهه اول ۱۴۰۴ راهکارهای مدیریت باطله‌های معدنی (۲): بررسی وضعیت بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی (در راستای ماده (۳۹) قانون پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور) تعیین حد بهینه توسعه انرژی خورشیدی در ایران بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی ظرفیت‌شناسی همکاری راهبردی صنعت پتروشیمی ایران و چین ضروری بر چالش‌ها و راهکارهای سیاستی ارتقای امنیت سایبری در ایران با رویکرد تطبیقی (با تمرکز بر موضوع نقض داده) ۴۶



فهرست

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



- بهره‌برداری از ظرفیت گردشگری در ارتقای سلامت عمومی جامعه؛ مطالعه تطبیقی و پیشنهادهای سیاستی برای ایران..... ۴۸
- بررسی تجارب جهانی معیارها و ضوابط تعیین حرایم میراث تاریخی و فرهنگی و دلالت‌های سیاستی آن برای ایران ۵۰
- راهکارهای تداوم عادلانه و باکیفیت آموزش‌های مهارتی رسمی در شرایط جنگ و بحران‌های مشابه..... ۵۲
- الگوی بازسازی زیرساخت‌های ورزشی آسیب دیده در جنگ رمضان..... ۵۴
- بررسی رخداد ازدواج جوانان در ایام جنگ‌های تحمیلی ۱۲ روزه و رمضان و ارائه پیشنهادهای سیاستی..... ۵۶
- بسته پیشنهادی فعال سازی زنجیره صیانت از میراث فرهنگی ایران در خارج از کشور..... ۵۸
- بررسی سازوکارهای حمایت از حقوق خبرنگاران و ارائه راهکارهای پیشنهادی..... ۶۰

دفتر مطالعات اجتماعی



- بررسی سیاست‌های حمایت از سالمندان در نظام تأمین اجتماعی ایران..... ۶۲
- زیست افراد دارای معلولیت در شرایط جنگ تحمیلی سوم نیازسنجی و ارائه پیشنهادهای سیاستی..... ۶۴
- ارزیابی ماده (۷) قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره بهاء و نقش کلیدی الزام به تمدید قراردادهای استیجاری..... ۶۶
- ثبات و امنیت سکونتی مستأجران (۲) : تنظیم گری های معطوف به ودیعه مسکن در ایالات متحده و ارائه رهنمون های سیاستی برای بخش استیجاری کشور..... ۶۸



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- ۷۰..... جنگ رمضان و بازاندیشی در تحلیل سیاسی منازعات پیچیده.....
- ۷۲..... سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳)؛ مطالعه موردی ایران.....

دفتر مطالعات مدیریت



- ۷۴..... در آمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی.....
- ۷۶..... کاربرد علوم رفتاری در اصلاح فرایندهای نظام اداری.....
- ۷۸..... راهکارهای ارتقا شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران.....
- ۸۰..... نداشت نهادی؛ چارچوبی عملیاتی برای تحلیل و سامان دهی تشکیلات دولت.....
- ۸۲..... در آمدی بر نظام نقل و انتقال و جایابی کارکنان دستگاه‌های اجرایی.....
- ۸۴..... نقشه راه مقابله همه جانبه با فساد.....
- ۸۶..... ساختاردهی مسائل و آسیب های نظام تصمیم‌گیری در کشور.....
- ۸۸..... بازارگاه های داده (۲): تنظیم گری مبتنی بر تجارب چین.....



فهرست

دفتر مطالعات حکمرانی



- حکمرانی هوش مصنوعی (۱۱): روندها و راهبردهای توسعه این فناوری در آمریکا و درس آموخته‌هایی برای کشور..... ۹۰
- قانونگذاری و تنظیم‌گری‌های آینده‌ساز: نهادینه‌سازی از طریق فرهنگ‌سازی..... ۹۲
- نقش و جایگاه ساختارهای غیررسمی در حکمرانی جهانی..... ۹۴
- مسائل نوپدید آینده اجتماعی..... ۹۶
- مروری بر الگوها و کارکردهای نظام‌های اندیشگاهی در کشورهای منتخب..... ۹۸



فهرست

افکارسنجی ملت



معرفی شاخص های جهانی سنجش افکار (۳): شاخص های رفاه ذهنی از منظر افکار عمومی ۱۰۰

اظهار نظر کارشناسی درباره:

طرح اصلاح موادی از قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»

DOI: [10.22034/mrc.report.21648](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21648)



مسئله اصلی

قانون «ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی (کولبری و ملوانی) و ایجاد اشتغال پایدار مرزنشینان»، برای ساماندهی پدیده‌های شبه‌رسمی طی پنج سال، در ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ به تصویب رسید و آیین‌نامه اجرایی آن پس از تأخیر حدود یک‌ساله (به‌دلایلی نظیر تغییر دولت) در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۰۷ ابلاغ شد.

تدوین‌کنندگان طرح اصلاح قانون مذکور معتقدند سازوکارهای این قانون به دور از واقعیت مناطق مرزی بوده و آنها را درگیر فرایندهای پیچیده اداری کرده است. فقدان متولی واحد، برداشت سلیقه‌ای دستگاه‌ها و نبود چشم‌انداز تقویت معیشت مرزنشینان، از دیگر دلایل توجیهی این طرح عنوان شده

و برای حل آن، پیشنهادهایی نظیر افزایش مدت اجرای قانون از ۵ سال به ۱۰ سال، افزایش سهم کالای همراه ملوان، افزایش سهمیه اصناف پس از پایان زمان قانون و ارائه گزارش سالیانه اجرای قانون به کمیسیون اقتصادی مجلس، مطرح شده است.

نقاط قوت و ضعف طرح

این طرح دارای محاسن و معایبی است. ارائه گزارش سالیانه دولت به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در راستای جایگاه نظارتی مجلس و برای رصد وضعیت اجرای قانون و آثار آن بر اقتصاد کشور، مناسب ارزیابی می‌شود. افزایش شیب اجرای قانون برای همراه‌سازی ذی‌نفعان و افزایش سهمیه ملوانان، اقدامی در چارچوب مدنظر قانون تلقی می‌شود؛ اما در این زمینه باید به دغدغه تولیدکنندگان داخلی (به‌علت طولانی شدن مدت واردات کالای دارای مشابه تولید داخل با استفاده از معافیت) و همچنین سوءاستفاده از معافیت ملوانان (مشابه سنوات گذشته) نیز توجه کرد.

ارزایی می‌شود. افزایش شیب اجرای قانون برای همراه‌سازی ذی‌نفعان و افزایش سهمیه ملوانان، اقدامی در چارچوب مدنظر قانون تلقی می‌شود؛ اما در این زمینه باید به دغدغه تولیدکنندگان داخلی (به‌علت طولانی شدن مدت واردات کالای دارای مشابه تولید داخل با استفاده از معافیت) و همچنین سوءاستفاده از معافیت ملوانان (مشابه سنوات گذشته) نیز توجه کرد.

در تبصره «۱» ماده (۲) قانون به امکان تعیین معافیت کامل یا پلکانی از سود بازرگانی که توسط دولت تعیین می‌شود و حفظ مزیت وارداتی نسبت به واردات رسمی (طی ۵ سال اجرای قانون)، اشاره شده است. بر این اساس سازوکار مدیریت میزان عوارض وارداتی برای رفع دغدغه تولیدکننده، مصرف‌کننده و ذی‌نفعان محلی، در قانون دیده شده است. همچنین اغلب چالش‌های قانون، در حوزه

اجرا بوده و نیازمند تقویت حوزه نظارت برای بهبود سازوکارهای اجرایی است.

به‌رغم وجود برخی از دغدغه‌های مطرح شده در دلایل توجیهی این طرح، اما اولاً مواد پیشنهادی لزوماً رافع این مشکلات نبوده، ثانیاً از مشکلات و چالش‌های اصلی در این طرح غفلت شده است، ثالثاً با توجه به آنکه مدت کوتاهی از اجرای این قانون می‌گذرد، تغییر

مکرر آن، ضمن خدشه‌دار کردن اعتبار سیاستگذار در این حوزه، با چالش‌هایی همراه خواهد بود، رابعاً با توجه به کاهش درآمدهای دولتی (به‌علت تمدید پنج‌ساله اجرای قانون و معافیت‌ها)، طرح در مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی قرار دارد، لذا در مجموع، در حال حاضر تصویب طرح مذکور، مناسب ارزیابی نمی‌شود.



گزارش نظارتی درباره ارزیابی و چالش‌های اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

DOI: [10.22034/mrc.report.21676](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21676)



بیان / شرح مسئله

کاستی‌هایی مواجه بوده است و این احکام به‌طور ناقص و گاهی غیراثربخش اجرا شده‌اند. تداوم صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های خلق‌الساعه - به‌ویژه در حوزه‌های حساس مانند ارز، گمرک، مالیات و تأمین اجتماعی - در موارد بسیاری به نقض اهداف قانونگذار از تصویب مواد مذکور منجر شده است. باوجود این، می‌توان میزان اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط را در حد «متوسط» ارزیابی کرد.

مقررات‌گذاری، و تأمین دسترسی بیشتر و بهتر همگان، به‌ویژه فعالان اقتصادی، به مقررات است. در گزارشی که اخیراً منتشر شد، الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و مقررات مربوط بررسی شد. گزارش حاضر به ارزیابی و چالش‌های اجرای احکام قانونی و مقرراتی ناظر بر نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری اختصاص دارد. اجرای مواد یاد شده باوجود موفقیت‌های نسبی، با

برای مقابله با چالش بی‌ثباتی مقررات و رویه‌های اجرایی، ماده (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و ماده (۳۰) الحاقی به‌موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به تصویب رسیده است. اهداف قانونگذار از تصویب احکام مذکور، ثبات‌بخشی و پیش‌بینی‌پذیری بیشتر محیط حقوقی و اقتصادی، ارتقای کیفیت شکلی و ماهوی مقررات، زمینه‌سازی برای مشارکت بیشتر و مؤثرتر بخش خصوصی در فرایند

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اجرایی مکلف شده‌اند «حداقل یک هفته قبل از صدور مقرر، پیش‌نویس اخیر را علاوه بر تارنمای خود، در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر نمایند». این دوگانگی، ابهاماتی را در مرجعیت و رسمیت سامانه اصلی ایجاد کرده است.

۳. ضعف جدی در مشارکت ذی‌نفعان
(ماده (۳۰) «قانون بهبود...»)

سازوکار نظرخواهی عمومی و اخذ نظر تشکل‌های اقتصادی پیش از تصویب مقررات، یا اجرا نشده یا به‌صورت حداقلی و غیرمؤثر انجام گرفته است.

دو سامانه ارجاع داده شده است: نخست، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» به نشانی اینترنتی (qavanin.ir)، درخصوص انتشار مصوبات؛ دوم، «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» به نشانی اینترنتی (dotic.ir)، درخصوص انتشار پیش‌نویس مقررات. درحالی‌که در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار» به هر دو پایگاه اشاره شده است، در ماده (۳) دستورالعمل مذکور، دستگاه‌های

۱. عدم رعایت اطلاع‌رسانی پیش از اجرا
(ماده (۲۴) «قانون بهبود...»)

در بسیاری از موارد، تغییرات مقرراتی بدون رعایت مواعد زمانی مقرر (۱ تا ۶ ماه، بسته به موضوع) و بدون اطلاع‌رسانی عمومی مؤثر اجرا شده‌اند. مصادیق پرتکرار در حوزه‌های تجارت خارجی، گمرک، ارز، مالیات و تأمین اجتماعی مشاهده می‌شود.

۲. وجود سامانه‌های متعدد و عدم مرجعیت سامانه واحد

در قوانین و مقررات مربوط، به‌طور مکرر به

۴. تعدد و پراکندگی مراجع مقررات‌گذار وجود مراجع متعدد مقررات‌گذار در قالب شوراهای عالی، کمیسیون‌ها و... با صلاحیت‌های متداخل، اجرای منسجم مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» را با دشواری مواجه کرده است. به‌ویژه اینکه فهرست مراجع ذی‌صلاح

در بسیاری از دستگاه‌ها نهایی و به‌روز نشده و همین امر، به اعمال سلیقه و نقض الزامات قانونی و مقرراتی در راستای نظام‌مندی بیشتر مقررگذاری انجامیده است. علاوه بر این، تدوین و تصویب مقررات به‌مراتب تأثیرگذارتر از مقررات مصوب دولت و دستگاه‌های اجرایی

توسط برخی از مراجع و شوراهای عالی (مانند «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا») باتوجه به مستثنا بودن چنین مراجعی از شمول احکام (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط، پروژه کلان نظام‌مندی مقررات‌گذاری را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

باتوجه به تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات متعدد ناظر بر اجرای آنها در قالب آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... به‌نظر می‌رسد تا گذشت زمان قابل توجه، باید از تصویب قانون و مقرر جدید یا اصلاح مفاد قانونی و مقرراتی در این خصوص اجتناب کرد؛ چراکه مقامات مجری را در اعمال احکام موجود با چالش‌های بیشتری از چالش‌های فعلی مواجه خواهد کرد. بر این اساس است که چنان‌که در گزارش بررسی الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» تصریح شد، راهکار پیشنهادی برای سازگاری و انسجام بین مواد قانونی و مقرراتی با هدف اجرای آسان‌تر و مؤثرتر، محور قرار دادن «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب‌وکار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مصوب ۱۴۰۳/۲/۱) است. باوجود اهمیت ملاحظه پیش‌گفته، به‌نظر می‌رسد یکسان‌سازی مرجع «پایگاه» قوانین و مقررات و رفع دوگانگی یا چندگانگی سامانه‌ای، امری ضروری است. ماده (۳۰) اصلاحی «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» (مصوب هیئت وزیران ۱۴۰۳/۱۰/۲۳) نشانگر

آن است که از نظر دولت، «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (به‌نشانی اینترنتی qavanin.ir)، سامانه مرجع قوانین و مقررات محسوب می‌شود. در این مرحله یا دو سامانه اصلی («پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات ...» به نشانی اینترنتی dotic.ir و «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» به نشانی اینترنتی qavanin.ir)، ادغام و یکپارچه شوند یا آنکه درج پیش‌نویس مقررات نیز در «سامانه ملی قوانین و مقررات...» صورت گیرد. دوگانگی یا چندگانگی سامانه‌ها، اعمال ضمانت‌اجرای ماده (۳۰) «قانون بهبود...» (یعنی نافذ نبودن مقرر در صورت عدم ثبت در پایگاه) در عمل دشوار خواهد بود.

در سطح نظارتی، استفاده فعال‌تر و هدفمندتر مجلس و کمیسیون‌های تخصصی از گزارش‌های سامانه‌های نظارتی و شکایات ثبت شده فعالان اقتصادی، به‌ویژه در قالب احضار مقامات دستگاه‌های متخلف و پیگیری اجرای تعهدات قانونی، از اهمیت بالایی برخوردار است. علاوه بر این، طراحی سازوکارهای کنترلی پیشینی برای جلوگیری از ابلاغ مقرراتی که فرایند بارگذاری

در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور را در مواعد مقرر طی نکرده یا به انجام فرایندهای نظرخواهی از بخش خصوصی ملزم نبوده‌اند، می‌تواند از بروز بسیاری از مشکلاتی که بر اثر تصویب مقررات خلق‌الساعه ایجاد خواهد شد، پیشگیری کند. شفاف‌سازی عمومی عملکرد دستگاه‌ها در میزان پایبندی به الزامات قانونی و مقرراتی نیز می‌تواند به‌عنوان ابزار فشار نهادی و اجتماعی مؤثر عمل کند.

در پایان، در سطح سیاستی، نهادینه‌سازی مفهوم ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات به‌عنوان یکی از شاخص‌های کلیدی ارزیابی عملکرد مدیران اجرایی، حرکت به‌سوی تنقیح و ساده‌سازی مقررات و همچنین مقررگذاری حداقلی به‌جای تولید مداوم مقررات جدید، و تقویت نهادی و فنی «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» به‌عنوان مرجع یگانه و قابل اتکا، از جمله اقداماتی است که می‌تواند در میان‌مدت به بهبود پایدار محیط حقوقی کسب‌وکار منجر شود.

تأمین مالی بازسازی جنگ تحمیلی سوم (۲): تأمین مالی جمعی

DOI: [10.22034/mrc.report.21696](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21696)



بیان / شرح مسئله

سال ۱۴۰۴ حدود ۹۰۰ طرح به ارزش بیش از ۱۷ هزار میلیارد تومان از روش تأمین مالی مبتنی بر بدهی استفاده کرده‌اند. در حالی که این رقم در سال ۱۴۰۰ زیر ۹۰ میلیارد تومان بوده است. نکته حائز اهمیت آن است که نرخ نکول این نوع از تأمین مالی حدود ۲,۵ درصد بوده است.

در این گزارش، ضمن معرفی اجمالی این نهاد تأمین مالی، حوزه‌ها و بخش‌های اقتصادی که در جنگ تحمیلی سوم مورد آسیب قرار گرفته است و می‌تواند با این نهاد مالی جبران شود، معرفی می‌شود.

تحمیلی سوم در حوزه‌هایی که میزان خسارت آن کم یا متوسط است، اقدام کند. در این نهاد تأمین مالی، عموم مردم می‌توانند با منابع مالی خرد خود نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح‌ها یا شرکت‌ها به صورت انتفاعی یا غیرانتفاعی اقدام کنند. با توجه به حمایت ملت شریف ایران از کشور، هم‌زمان با شروع جنگ تحمیلی سوم ضروری است تا از این ظرفیت برای کمک به اقتصاد کشور نیز بهره‌مند شد.

تجربه سال‌های گذشته در استفاده از تأمین مالی جمعی (مبتنی بر بدهی) نشان‌دهنده رشد این نهاد مالی است. به‌طور مشخص، در

جبران خسارت‌های جنگی به صورت غیرتورمی یکی از مسائل مهم اقتصادی است که نهادهای تأمین مالی متعددی برای آن طراحی شده است. تأمین مالی‌های جبران خسارت جنگی به‌طور عمده توسط شبکه بانکی انجام می‌شود که منجر به تورم عمومی خواهد شد. با این حال، نهادهای مالی متعددی در نظام اقتصادی طراحی و مورد استفاده قرار می‌گیرد که می‌تواند به شکل غیرتورمی به این هدف نائل آید.

تأمین مالی جمعی یکی از نهادهای تأمین مالی غیرتورمی است که دارای الگوهای متعددی بوده و می‌تواند به جبران خسارت‌های جنگ



- طرح‌های مورد سرمایه‌گذاری توسط تأمین مالی جمعی در ایران در اندازه‌های کوچک و متوسط صورت می‌پذیرد و برای تأمین مالی طرح‌های بزرگ باید از سایر روش‌های تأمین مالی بهره‌مند شد. از این‌رو، ضروری است که میزان تأمین مالی خسارت واقع شده ناشی از جنگ تحمیلی سوم خرد یا متوسط باشد. تأمین مالی خسارت‌های بالا از سایر روش‌های تأمین مالی انجام می‌شود.
- تأمین مالی جمعی یکی از روش‌های تأمین مالی است که از نقدینگی موجود در اقتصاد برای تأمین مالی بخش‌های مختلف استفاده می‌کند. در این روش، رشد پول یا نقدینگی اتفاق نمی‌افتد و آثار تورمی ندارد. از این‌رو، روش مناسبی برای تأمین مالی بخش‌های آسیب‌دیده ناشی از جنگ است. تعداد گسترده‌ای از سکوهای تأمین مالی جمعی می‌تواند منابع مالی زیادی را در مجموع برای تأمین مالی طرح‌ها، شرکت‌ها و مکان‌های عمومی فراهم آورد. در زمان تهیه این گزارش، سقف اعطای تسهیلات در تأمین مالی جمعی مبتنی بر بدهی برای هر طرح ۱۰۰ میلیارد تومان است.
- چنانچه تأمین مالی جمعی مبتنی بر بدهی به‌صورت ارزی طراحی شود، ضروری است تا بازپرداخت آن به‌صورت ارز تأدیه شود و از بازپرداخت به ارز دیگر یا ریال - مگر در صورت رضایت تأمین مالی‌کننده - اجتناب شود.
- تأمین مالی جمعی الگوهای متعددی دارد و سرمایه‌گذاران با توجه به انگیزه‌های فردی می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح‌های انتفاعی یا غیرانتفاعی اقدام کنند. از این ظرفیت می‌توان برای حوزه‌های آسیب‌دیده ناشی از جنگ تحمیلی سوم که دارای ماهیت انتفاعی یا غیرانتفاعی است و میزان خسارت کم و متوسط است، استفاده کرد.
- می‌توان الگوی تأمین مالی مبتنی بر هدیه (نیکوکاری) یا تأمین مالی مبتنی بر پاداش جهت جبران خسارت‌های وارد شده به اماکن عمومی، ابنیه تاریخی، بخش‌های فرهنگی، هنری و ورزشی که بیشتر به‌صورت غیرانتفاعی اداره می‌شوند و برای انتفاع عمومی هستند، استفاده کرد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

- در شرایط فعلی تأمین مالی جمعی صرفاً مبتنی بر ریال صورت می‌پذیرد. لذا پیشنهاد می‌شود که الگوهای ارزی نیز در تأمین مالی جمعی مورد استفاده قرار گیرد. همچنین مناسب است که منابع ارزی سرمایه‌گذاران مانند ایرانیان مقیم خارج از کشور نیز در سکوهای تأمین مالی جمعی عرضه شود. از این‌رو، لازم است تا تنظیم‌گران شبکه بانکی (بانک مرکزی) و بازار سرمایه (سازمان بورس و اوراق بهادار) ضوابط مربوط به شکل‌گیری این نهاد تدوین کنند؛
- با توجه به سقف مجوز ۱۰۰ میلیارد تومانی در الگوی بدهی‌محور تأمین مالی جمعی پیشنهاد می‌شود که سقف مزبور متناسب با تورم تولیدکننده حداکثر سالیانه محاسبه و افزایش یابد؛
- شفافیت و نظارت‌پذیری بر سکوهای تأمین مالی جمعی، منابع مالی جمع‌آوری شده و تأمین مالی‌های صورت گرفته و کامل بودن مستندات و اطلاعات مربوط به تأمین مالی جمعی به‌منظور تسهیل در جذب منابع مالی (توسط تأمین مالی‌شونده)؛
- هماهنگی و ارتباط نزدیک میان تنظیم‌گر تأمین مالی جمعی بازار سرمایه (سازمان بورس و فرا بورس ایران) با تنظیم‌گر یا ناظر طرح یا شرکت مورد تأمین مالی جمعی (مانند وزارت راه و شهرسازی، وزارت ورزش و جوانان، وزارت صمت، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، شهرداری‌ها)؛
- معرفی و ایجاد پوشش‌های استانی و ملی درخصوص معرفی طرح‌های مهم مورد تأمین مالی جمعی (به‌خصوص مبتنی بر روش پاداش و نیکوکاری) با کمک رسانه‌های جمعی مانند صدا و سیما.

تبیین تکالیف

«فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» براساس

قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی

DOI: [10.22034/mrc.report.21650](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21650)



بیان/شرح مسئله

قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی با هدف بهبود عدالت مالیاتی، کاهش فعالیت‌های سوداگرانه در بازار دارایی‌ها، افزایش شفافیت اقتصادی و هدایت سرمایه‌ها به سمت فعالیت‌های مولد به تصویب رسیده است. بخش اول این قانون با عنوان «بستر اجرایی»، عمدتاً به فرایند صدور صورتحساب الکترونیکی توسط اشخاص ثالث می‌پردازد. اشخاص ثالث در این قانون، اشخاصی هستند که به‌نحوی در جریان معاملات قرار می‌گیرند و اطلاعاتی غیر از اطلاعات خرید و فروش خود را برای سازمان امور مالیاتی کشور ارسال می‌کنند. براساس این بخش، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اشخاص ثالث، مکلف به صدور صورتحساب الکترونیکی در خصوص هرگونه تعویض شماره

انتظامی (پلاک) وسایل نقلیه‌ای که براساس قوانین مربوطه، ملزم به شماره‌گذاری هستند، خواهد بود. با توجه به آنکه معاملات مذکور، بخش قابل توجهی از نقل‌وانتقال دارایی‌های اشخاص را شامل می‌شود، نحوه ایفای تکالیف قانونی این نهاد، نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق اهداف قانون خواهد داشت.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در این گزارش به تبیین مهم‌ترین تکالیف فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی پرداخته شده است. تکالیف فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران شامل ۳ بخش اصلی زیر است:

۱. صدور صورتحساب‌های الکترونیکی: براساس ماده (۱۶) مکرر) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان (الحاقی به موجب ماده (۸) قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی)، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است نسبت به صدور صورتحساب الکترونیکی در خصوص هرگونه تعویض شماره انتظامی (پلاک) وسایل نقلیه‌ای که براساس قوانین مربوطه ملزم به شماره‌گذاری هستند، اقدام کند. صورتحساب‌های الکترونیکی مذکور حاوی اطلاعاتی نظیر قیمت، تاریخ و اطلاعات هویتی طرفین معامله هستند که باید به‌صورت سامانه‌ای به سازمان امور مالیاتی کشور ارسال شوند؛ زیرا اطلاعات مذکور مبنای محاسبه مالیات بر عایدی سرمایه و تهیه اظهارنامه پیش‌فرض خواهند بود. این تکلیف، کلیدی‌ترین ابزار در ایجاد شفافیت

جریان معاملات وسایل نقلیه نظیر خودروهای سواری محسوب می‌شود.

۲. اخذ مالیات بر عایدی سرمایه به‌صورت علی‌الحساب: براساس تبصره «۱» ماده (۵۰) قانون مالیات‌های مستقیم (الحاقی به موجب ماده (۱۶) قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی)، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است سه سال پس از استقرار بستر اجرایی، امکان پرداخت مالیات بر عایدی سرمایه را به‌صورت علی‌الحساب همزمان با انتقال فراهم کند. این مالیات به‌صورت برخط توسط سازمان امور مالیاتی

کشور محاسبه شد و در صورتی که شخص فروشنده مشمول مالیات بر عایدی سرمایه باشد، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است مالیات بر عایدی سرمایه را به صورت علی الحساب از فروشنده اخذ کند.

۳. ایجاد حساب های امانی: براساس تبصره «۲» ماده (۵۰) قانون مالیات های مستقیم، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است با همکاری سازمان امور مالیاتی کشور، نسبت به ایجاد حساب های امانی برای فراهم شدن امکان پرداخت ثمن معامله و وصول وجوه مرتبط با معامله نظیر عوارض و مالیات متعلق از مبلغ واریزی به حساب مذکور به صورت سامانه ای اقدام کند. استفاده از این حساب ها منوط به درخواست طرفین

معامله و اختیاری خواهد بود. نقش این حساب ها، ارتقای شفافیت مالی، رهگیری وجوه در فرایند نقل و انتقال، کاهش احتمال پول شویی و تسهیل وصول همزمان مالیات و عوارض در زمان ثبت رسمی معامله است. علاوه بر تکالیف اصلی فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران که پیش تر بررسی شد، این نهاد در تدوین آیین نامه های اجرایی به عنوان یکی از نهادهای مؤثر معرفی شده است. ایفای این نقش، از آن جهت حائز اهمیت است که فرایندهای اجرایی قانون بدون تصویب آیین نامه های اجرایی متوقف خواهند ماند و مشارکت فعال فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در این حوزه می تواند فرایند پیاده سازی قانون را تسریع کند.

در کنار تکالیف فوق، قانونگذار برای جبران هزینه های ناشی از صدور صورتحساب الکترونیکی توسط فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نیز سازوکار مشخصی پیش بینی کرده است. برای تضمین پایداری اجرای تکالیف و جلوگیری از تحمیل هزینه های مضاعف بر فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان امور مالیاتی کشور مطابق تبصره ماده (۲۶) قانون پایانه های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، موظف است تعرفه خدمات مربوط به صدور صورتحساب های الکترونیکی را مطابق تعرفه تعیین شده توسط شورای اقتصاد پرداخت کند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

شناسایی، تجمیع و تبیین دقیق مهم ترین تکالیف قانونی فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در قانون مالیات بر سوداگری و سفته بازی می تواند نقش مهمی در ارتقای شفافیت، تسهیل فرایندهای اجرایی، افزایش قابلیت پیگیری عملکرد دستگاه های مسئول و ارزیابی دقیق انجام تکالیف قانونی با اهداف نظارتی برای نهادهای ذی ربط ایفا کند. این تبیین یکپارچه همچنین زمینه ساز هماهنگی مؤثر میان فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور بوده و به اجرای سریع تر و دقیق تر قانون منجر شده و در نهایت، موجب تحقق اهداف کلان عدالت مالیاتی و شفافیت اقتصادی می شود. با توجه به جایگاه محوری فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در اجرای

قانون مذکور، راهکارها و پیشنهادهای زیر قابل طرح و پیگیری است.

- تدوین و تصویب آیین نامه های اجرایی با مشارکت فعال فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در مواعد قانونی؛
- تهیه برنامه عملیاتی مشترک با سازمان امور مالیاتی کشور در خصوص تکالیف متعدد فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نظیر فراهم کردن امکان صدور تدریجی صورتحساب های الکترونیکی؛
- تقویت سازوکارهای جبران هزینه های فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران؛
- پایش مستمر اجرای تکالیف و گزارش دهی شفاف به نهادهای نظارتی نظیر کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی. راه حل های کپی برداری شده، ابتدا مسئله به صورت

دقیق تعریف و تحلیل می شود تا راه حل ها متناسب با شرایط خاص و نیازهای واقعی محلی طراحی شوند. سپس به جای اجرای یک طرح بزرگ، راه حل های کوچک و قابل آزمایش اجرا می شوند و در طول این فرایند خروجی آزمایش ها بررسی شده و در صورت نیاز اصلاح می شوند.

در نهایت باید توجه داشت که گزارش حاضر، ضمن احصا و تبیین چارچوب شکست دولت از ادبیات، بر این نکته نیز تأکید دارد که چارچوب های تحلیلی مورد اشاره در بسترهای تاریخی و نهادی مشخصی تکوین یافته اند و ارزیابی کاربست آنها در مورد ایران، مستلزم توجه به محدودیت های تبیینی، شرایط و امکان تاریخی آنهاست.



مالکیت ۶ شرکت سیمانی را در اختیار دارد. مهم‌ترین آنها، شرکت سیمان تهران به‌عنوان بزرگ‌ترین شرکت سیمانی کشور با سهم ۴,۹ درصد از تولید کل است. مجموع سهم کنترلی بنیاد مستضعفان در صنعت سیمان، نزدیک به ۱۲,۵ درصد برآورد می‌شود.

■ **بانک ملی:** بانک ملی از طریق شرکت «سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع سیمان (سیدکو)» مالک ۶ شرکت سیمانی است. شرکت سیمان مازندران با سهم ۲,۹۷ درصد از تولید کل صنعت به‌عنوان چهارمین شرکت بزرگ کشور، بزرگ‌ترین شرکت این بانک در این صنعت محسوب می‌شود. مجموع سهم کنترلی بانک ملی در بازار سیمان کشور، ۹,۳ درصد است.

■ **سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح (ساتا):** این سازمان از طریق «سرمایه‌گذاری غدیر» و زیرمجموعه‌های آن بر ۶ شرکت سیمانی کنترل دارد. شرکت سیمان سپاهان با سهم ۲,۸۶ درصد از تولید کل، مهم‌ترین شرکت این مجموعه است. مجموع سهم کنترلی ساتا، بیش از ۸,۳ درصد می‌باشد.

مطابق با تحلیل‌های انجام شده، چهار نهاد مذکور در مجموع ۶۰,۸ درصد از کنترل

کار قرار داده است. براساس بررسی‌های انجام شده، ۷۵ شرکت فعال تولیدی در صنعت سیمان کشور تا پایان اسفندماه ۱۴۰۲ فعالیت داشتند که از این تعداد، ۳۵ شرکت بورسی هستند. نتایج پژوهش مبتنی بر تحلیل ساختار مالکیت ۷۵ شرکت مذکور که بیش از ۹۶ درصد از بازار فروش ریالی سیمان را پوشش می‌دهند، به شرح ذیل قابل بیان است:

الف) تخمین سهم از کنترل بازار (حق کنترل)

■ **سازمان تأمین اجتماعی:** این نهاد از طریق هلدینگ تخصصی «سیمان تأمین (سیتا)» و با مالکیت مستقیم و غیرمستقیم بر ۱۷ شرکت سیمانی، بزرگ‌ترین کنترل‌کننده صنعت سیمان است. مجموع سهم این شرکت‌ها از کل تولید صنعت، معادل ۳۰,۷ درصد است. از این میزان، ۵ شرکت بزرگ زیرمجموعه آن ۱۶,۵ درصد از تولید کل کشور را تحت کنترل دارند.

■ **بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی:** این نهاد عمومی غیردولتی نیز از طریق شرکت «گسترش صنایع و معادن کاوه پارس»

در سال‌های اخیر سیاستگذاری در حوزه نهادهای عمومی غیردولتی در برخی موارد به دلیل عدم شفافیت و فقدان اطلاعات، با مشکلات بسیاری همراه بوده و تلاش قانونگذار در تعیین محدوده مشخصی برای فعالیت نهادهای مذکور، در عمل به موفقیت چندانی دست پیدا نکرده است. مثال بارز این موضوع، ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن است که شامل ایجاد محدودیت در مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته آنها در هر بنگاه اقتصادی و در هر بازار کالا یا خدمات تا سقف ۴۰ درصد، تکلیف به واگذاری مازاد ۴۰ درصد و ارائه اطلاعات مرتبط به شورای رقابت و سازمان بورس و اوراق بهادار است که در عمل تحقق آن با چالش جدی مواجه است. به همین دلیل در این سلسله گزارش به بررسی سهم نهادهای عمومی غیردولتی در بازارهای مختلف پرداخته شده تا تصویر شفاف‌تری از مالکیت و کنترل نهادهای مذکور در فعالیت‌های اقتصادی ارائه شود. این گزارش به‌طور مشخص، بررسی سهم نهادهای عمومی غیردولتی در بازار سیمان را در دستور

ج) تحلیل سهامداری در شرکت‌های سیمانی

تحلیل تعداد شرکت‌هایی که نهادهای عمومی مختلف در آنها سهام‌دار هستند، در آستانه‌های مالکیتی متفاوت (۱۳,۳، ۱۶,۶، ۴۰ و ۵۰ درصد) تصویر دقیق‌تری از نقش هر نهاد ارائه می‌دهد:

■ **نهادهای کنترلی:** تأمین اجتماعی در ۱۸ شرکت دارای سهام بالای ۴۰ درصد (کنترلی) است. بنیاد مستضعفان، بانک ملی و ساتا نیز در اغلب شرکت‌های زیرمجموعه خود دارای سهام کنترلی هستند.

■ **نهادهای غیرکنترلی با جریان نقدی بالا:** صندوق بازنشستگی وظیفه پس‌انداز و ازکارافتادگی بانک‌های ملی و ادغام شده در ۱۹ شرکت دارای سهام بالای ۱۳,۳ درصد است، اما در هیچ‌یک از آنها به آستانه کنترل (۴۰ درصد) نمی‌رسد. سایر نهادها نظیر صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت نفت، بیمه مرکزی و برخی از بانک‌ها نظیر ملت، مسکن و تجارت نیز دارای الگوی مشابهی هستند.

بین کنترل و سهم از منافع اقتصادی صنعت سیمان در میان نهادهای بخش عمومی است که ناشی از بورسی بودن تمامی ۱۷ شرکت زیرمجموعه و وجود سهام‌داران خرد است. در رتبه‌های بعدی به ترتیب بنیاد مستضعفان، بانک سپه و بانک ملی با سهم ۵,۴، ۴,۵ و ۲,۹ واحد درصد از کل جریان نقدی این صنعت قرار می‌گیرند. بانک ملی، صندوق بازنشستگی وظیفه پس‌انداز و ازکارافتادگی بانک‌های ملی و ادغام شده و سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح هم به ترتیب با سهم‌های ۲,۹، ۲,۷ و ۱,۸ درصد، از دیگر ذی‌نفعان بزرگ صنعت سیمان برشمرده می‌شوند.

مجموع سهم بخش عمومی از جریان نقدی صنعت سیمان ۳۶,۲ درصد است. این رقم در مقایسه با سهم ۶۹,۵ درصدی از کنترل صنعت توسط بخش عمومی، نشان‌دهنده توزیع منافع بین سهام‌داران خرد و شناور بورس است. سهم بخش خصوصی از جریان نقدی نیز با اندکی کاهش نسبت به سهم کنترلی خود، به ۲۶ درصد می‌رسد که حکایت از تمرکز مالکیت و نبود سهام شناور قابل توجه در شرکت‌های این بخش دارد.

صنعت سیمان را در اختیار دارند. با احتساب سایر نهادهای عمومی کوچک‌تر (نظیر بانک سپه با ۳,۴ درصد، سهام عدالت با ۱,۳ درصد، و بنیاد مسکن با ۱,۳ درصد)، سهم کل بخش عمومی (دولت و نهادهای شبه‌دولتی) از کنترل بازار به ۶۹,۵ درصد می‌رسد. درمقابل، سهم بخش خصوصی ۲۶,۷ درصد است. مابقی آن نیز با سهم ۳,۷ درصد به سایر موارد (سایر شرکت‌هایی که در این پژوهش مورد بررسی قرار نگرفته است) تعلق دارد.

ب) محاسبه سهم از جریان نقدی

در این بخش، سهم هریک از ذی‌نفعان از منافع اقتصادی (سود) شرکت‌ها براساس زنجیره مالکیت محاسبه شده است. کاهش سهم نهادهای عمومی در این بخش نسبت به بخش کنترل بازار، ناشی از ساختار سهام‌داری شرکت‌های بورسی و وجود سهام شناور است. در این راستا، سازمان تأمین اجتماعی با وجود کنترل ۳۰,۷ درصدی بازار، سهمش از جریان نقدی صنعت سیمان به ۱۰,۸ درصد کاهش می‌یابد. این تفاوت قابل توجه (حدود ۲۰ واحد درصد) نشان‌دهنده بالاترین میزان واگرایی





بیان / شرح مسئله

این گزارش با هدف مرور و تحلیل مشوق‌های مالیاتی برای سرمایه‌گذاری در بخش تولید تهیه شده است. تولید به‌عنوان موتور توسعه بسیاری از کشورها - به‌ویژه در حال توسعه - اقتصادی، توان ایجاد اشتغال گسترده، ارتقای بهره‌وری و تقویت صادرات را دارد. با این حال، هستند و به همین دلیل از مشوق‌های مالیاتی برای جذب سرمایه‌گذاری کافی با چالش روبه‌رو به‌عنوان ابزار سیاستی استفاده می‌کنند.



■ **فراگیری جهانی:** ۸۹ درصد از کشورهای در حال توسعه دست‌کم یک نوع مشوق مالیاتی به سرمایه‌گذاران ارائه می‌کنند. رایج‌ترین ابزارها شامل تعطیلات مالیاتی، معافیت‌ها، استهلاك شتاب‌یافته، اعتبارهای سرمایه‌گذاری، مشوق‌های تحقیق و توسعه و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی هستند.

■ **منطق اقتصادی:** هدف اصلی این سیاست‌ها کاهش هزینه سرمایه‌گذاری و جبران شکست‌های بازار از طریق تحریک فعالیت‌های دارای آثار بیرونی مثبت (اشتغال، انتقال فناوری،

ایجاد خوشه‌های صنعتی) است.

■ **اثر بخشی متفاوت:** شواهد نشان می‌دهد که مشوق‌های مبتنی بر هزینه (مانند استهلاك شتاب‌یافته و اعتبار سرمایه‌گذاری) در مقایسه با معافیت‌های کامل مالیاتی کارایی بیشتری دارند. در مقابل، تعطیلات مالیاتی و معافیت‌های گسترده معمولاً به سرمایه‌گذاری واقعی جدید منجر نشده و بیشتر به سود بنگاه‌های موجود تبدیل می‌شوند.

■ **ریسک‌های حکمرانی:** استفاده گسترده و غیرهدفمند از مشوق‌ها می‌تواند به رانت‌جویی،

فساد، تخصیص نادرست منابع و کاهش عدالت مالیاتی منجر شود. همچنین هزینه‌های مالیاتی ناشی از این سیاست‌ها در بسیاری از کشورها به صورت شفاف‌ی گزارش نمی‌شود که خطر تخصیص نادرست را تشدید می‌کند.

■ **اهمیت عوامل کلان:** مطالعات نشان می‌دهد سرمایه‌گذاران بیش از مشوق‌های مالیاتی، به ثبات اقتصاد کلان، شفافیت قوانین، امنیت سرمایه‌گذاری و کیفیت زیرساخت‌ها توجه می‌کنند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ **هدفمندسازی:** تمرکز مشوق‌ها باید بر فعالیت‌ها و بخش‌هایی با آثار مثبت اقتصادی و اجتماعی ملموس (مانند اشتغال، صادرات و نوآوری) باشد.

■ **زمان‌مندی و ارزیابی:** مشوق‌ها باید دارای سقف زمانی مشخص بوده و به‌طور منظم ارزیابی شوند. تداوم آنها تنها در صورت اثبات اثربخشی امکان‌پذیر است.

■ **تمرکز بر ابزارهای کارآمدتر:** استهلاك شتاب‌یافته و اعتبارهای سرمایه‌گذاری نسبت

به معافیت‌های کامل مالیاتی اولویت دارند.

■ **شفافیت مالیاتی:** هزینه‌های مالیاتی باید به‌طور سالیانه در بودجه گزارش شوند تا امکان نظارت عمومی و پارلمانی فراهم شود.

■ **هماهنگی با اصلاحات کلان:** مشوق‌های مالیاتی باید مکمل اصلاحات اساسی در محیط کسب‌وکار، ثبات اقتصاد کلان و تقویت نهادهای نظارتی باشند. این مشوق‌ها در صورتی کارایی دارند که فضای اقتصاد کلان نیز از ثبات برخوردار باشد.

در مجموع مشوق‌های مالیاتی می‌توانند ابزاری مؤثر برای تقویت تولید ملی باشند، اما تنها در صورتی اثربخش خواهند بود که به‌صورت هدفمند، زمان‌مند، شفاف و همراه با اصلاحات نهادی و کلان اقتصادی اجرا شوند. طراحی دقیق و بازبینی مستمر این سیاست‌ها می‌تواند ضمن حمایت از تولید، از تحمیل بار سنگین مالی بر بودجه عمومی جلوگیری و عدالت مالیاتی را تقویت کند.



دفتر مطالعات زیربنایی

بیان / شرح مسئله

یکپارچه منابع آب شهری، توسعه شهری کم‌اثر، شهر اسفنجی و... مطرح شده‌اند. بررسی منابع نشان می‌دهد این پدیده تاکنون به حریم ۱۶ مرکز استان نفوذ کرده و در ۱۰ مرکز استان دیگر در حال پیشروی است. در این میان، استان تهران بحرانی‌ترین وضعیت را از نظر نرخ سالیانه دارد؛ به‌طوری‌که در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نرخ فرونشست در یافت‌آباد و نسیم‌شهر به ۳۱/۱ سانتی‌متر در سال رسیده و مناطق ۱۰، ۱۷، ۱۸، ۱۹ و ۲۱ تهران نیز رشد قابل‌توجهی در این زمینه داشته‌اند.

اقتصادی - اجتماعی قابل‌دسته‌بندی است. همچنین پیوند فرونشست با مدیریت منابع آب و توسعه فضایی، نقش مدیریت شهری و توسعه منطقه‌ای را برجسته می‌کند؛ زیرا سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فضایی، مدیریت منابع آب، توسعه زیرساخت و ضوابط ساخت‌وساز می‌توانند در پیشگیری یا تشدید آن مؤثر باشند و برداشت کنترل‌نشده آب زیرزمینی و توسعه نامتوازن کالبدی از عوامل انسانی اصلی‌اند. در این چارچوب، مفاهیمی مانند طراحی شهری حساس به آب، مدیریت

فرونشست در کوتاه‌مدت و بلندمدت می‌تواند هزینه‌های سنگینی به شهرها تحمیل کند و نیازمند سیاست‌های مؤثر مدیریت و کاهش ریسک است. این پدیده با کاهش ظرفیت آبخوان‌ها، تأمین پایدار آب را تهدید کرده و با آسیب به زیرساخت‌های حمل‌ونقل، شبکه‌های آب و فاضلاب، برق و گاز و نیز برهم‌زدن شیب طبیعی زمین همراه است؛ حتی نرخ‌های اندک آن هم در بلندمدت می‌تواند خسارات جدی ایجاد کند. پیامدهای فرونشست در شهرها در سه حوزه اثرات محیطی، زیرساختی و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

انجامیده است. شواهد میدانی نشان می‌دهد سیل‌گیرشدن اراضی، خسارات سازه‌ای به ساختمان‌ها، جاده‌ها، بزرگراه‌ها، خطوط راه‌آهن، سازه‌های کنترل سیلاب، شبکه‌های انتقال فاضلاب شهری، شبکه‌های توزیع برق و گاز، دکل‌های برق و نیز شکل‌گیری ترک‌ها و شکاف‌های عمیق در سطح زمین، از بارزترین نمودهای عینی این پدیده در پهنه‌های شهری کشور است. بر اساس تجارب بین‌المللی، مهار

خسارات کالبدی متعارف داشته و علاوه‌بر تهدید بالقوه جان شهروندان، موجب تحمیل هزینه‌های سنگین اقتصادی، اختلال در عملکرد زیرساخت‌های حمل‌ونقل و شریان‌های حیاتی، بروز پیامدهای امنیتی-سیاسی و زیست‌محیطی و تشدید آسیب‌پذیری شهرها شده است. همچنین تداوم فرونشست به مرگ تدریجی آبخوان‌ها، به‌ویژه در دشت تهران و در نهایت به بحرانی شدن وضعیت تأمین آب

گستره و ماهیت پیامدهای فیزیکی، اجتماعی-اقتصادی و زیست‌محیطی پدیده فرونشست به‌گونه‌ای است که برخورد با آن صرفاً از مسیر اقدامات مقطعی امکان‌پذیر نبوده و مستلزم تدوین و اجرای سیاست‌های هدفمند کاهش ریسک است؛ سیاست‌هایی که به‌طور هم‌زمان دربرگیرنده رویکردهای پیشگیرانه و اقدامات کاهنده اثرات باشد. فرونشست در کشور پیامدهایی فراتر از

برداشت بی‌رویه آب زیرزمینی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین محرک‌های فرونشست نیازمند ترکیبی از ابزارهای حقوقی، اقتصادی، فنی و نهادی است و با یک مداخله منفرد

محقق نمی‌شود. کشورها متناسب با شرایط هیدروژئولوژیکی و ساختار حکمرانی آب، از مجموعه‌ای از راهکارها شامل تعیین سقف برداشت و سهمیه‌بندی، بازارهای آب، اصلاح

قیمت‌گذاری، ممنوعیت‌های قانونی، توسعه شبکه‌های پایش، تغذیه مصنوعی آبخوان‌ها و انتقال مصرف‌کنندگان عمده به منابع آب سطحی استفاده کرده‌اند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

با توجه به گستره، پیچیدگی و پیامدهای چندبعدی فرونشست در محیط‌های شهری، مواجهه مؤثر با این پدیده مستلزم مجموعه‌ای هماهنگ از راهبردها در حوزه شناسایی و پایش، کاهش نرخ فرونشست از طریق مدیریت منابع آب و مداخلات کالبدی و زیرساختی است (تفصیل در بخش ۸ گزارش). به‌دلیل پیوند عمیق فرونشست با ساختارهای کالبدی، نهادی و مدیریتی شهر، مواجهه مؤثر با این پدیده مستلزم نگاهی فراتر از اقدامات فنی مقطعی و بخشی است. مدیریت شهری با توجه به نقش کلیدی که در حوزه آمایش سرزمین، الگوی توسعه، مدیریت منابع آب، مکان‌یابی فعالیت‌ها و ضوابط ساخت‌وساز دارد، مستقیماً بر شدت و گستره فرونشست اثرگذار است. ازاین‌رو تدوین و اجرای بسته‌ای منسجم از سیاست‌های پیشگیرانه، کاهنده آسیب‌پذیری و ارتقای تاب‌آوری ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. اهم راهکارها و پیشنهادات مقابله با پدیده فرونشست زمین و کاهش پیامدهای آن در این چارچوب عبارت‌اند از:

■ تأمین آب بر مبنای اصول پایداری و مدیریت یکپارچه منابع، جلوگیری از حفر چاه جدید در محدوده‌های شهری و بازنگری فوری در سیاست‌های بهره‌برداری در مناطق بحرانی مانند منطقه ۱۸ تهران.

■ اقدام قاطع وزارت نیرو برای انسداد چاه‌های

غیرمجاز ظرف یک سال و ارائه گزارش عمومی پیشرفت؛ همچنین بررسی علمی رابطه تغییرات سطح آب زیرزمینی و نرخ فرونشست.

■ اجرای پروژه‌های تغذیه مصنوعی صرفاً پس از مطالعات جامع با همکاری شهرداری، وزارت نیرو و مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی و تأیید علمی احیاءپذیری آبخوان، با تعیین دقیق محل، روش و منبع تأمین آب.

■ بررسی دقیق چگونگی بازچرخانی و استفاده هدفمند از پساب تصفیه‌خانه فاضلاب شهری با رویکرد حفظ تعادل اکولوژیک و پرهیز از نگاه توسعه‌ای مبتنی بر منابع پساب؛ همراه با مطالعات ژئوتکنیک درباره اثرات حذف چاه‌های جذبی بر ساختار زمین و مقاومت خاک.

■ استفاده از رواناب‌ها و آب حاصل از ذوب برف ارتفاعات در تغذیه آبخوان‌ها، افزایش نفوذپذیری مسیل‌ها به‌ویژه در مجاورت اراضی باز، حفاظت مضاعف از اراضی باغی و فضاهای باز واقع در عرصه یا مجاورت آبخوان‌ها.

■ احیای بستر طبیعی رودخانه‌ها برای تقویت تغذیه طبیعی آبخوان و ایجاد چاه‌های دهانه‌گشاد سرپوشیده جهت جذب رواناب شهری.

■ مطالعه دقیق نشست نامتقارن و اثرات آن بر سازه‌ها و زیرساخت‌های خطی مانند خطوط لوله انتقال و شبکه‌های ریلی؛ توجه ویژه به

نقش شکاف‌های فرونشستی در آسیب به ساختمان‌ها.

■ لحاظ کردن اثرات فرونشست در تشدید ریسک زلزله و سیل در سیاست‌های بارگذاری جمعیتی و تصمیمات مدیریت شهری به‌ویژه در مناطق بحرانی.

■ صیانت حداکثری از باغات و آبخوان‌ها، جلوگیری از توسعه در پهنه‌های بحرانی، مدیریت آب‌های سطحی، آبیاری فضای سبز با پساب تصفیه‌شده و تنظیم ضوابط شهرسازی متناسب با ظرفیت منابع آب در قالب سیاست‌های الزام‌آور.

■ تمرکز سیاست‌های مدیریت مصرف بر آب شرب و خدمات شهری در کلان‌شهرهایی با سهم پایین صنعت و کشاورزی مانند تهران؛ ازجمله رعایت الزامات حداکثر دبی خروجی شیرآلات در مبحث ۱۶ مقررات ملی ساختمان، ممنوعیت آگیری استخرهای شخصی، محدودیت کاشت و آبیاری چمن، استفاده از پساب برای آبیاری و کاشت گیاهان کم‌آب‌بر.

■ استقرار نظام نظارت مستمر، ارزیابی دوره‌ای پیشرفت اقدامات، ایجاد سازوکار بازخورد سریع و الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های عملکرد براساس شاخص‌های کمی و کیفی مطابق وظایف مندرج در قوانین و برنامه‌ها.

آسیب‌شناسی نظام تعرفه‌گذاری آب شرب و خدمات دفع فاضلاب کشور از دیدگاه نظارتی و تقنینی

DOI: [10.22034/mrc.report.21662](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21662)

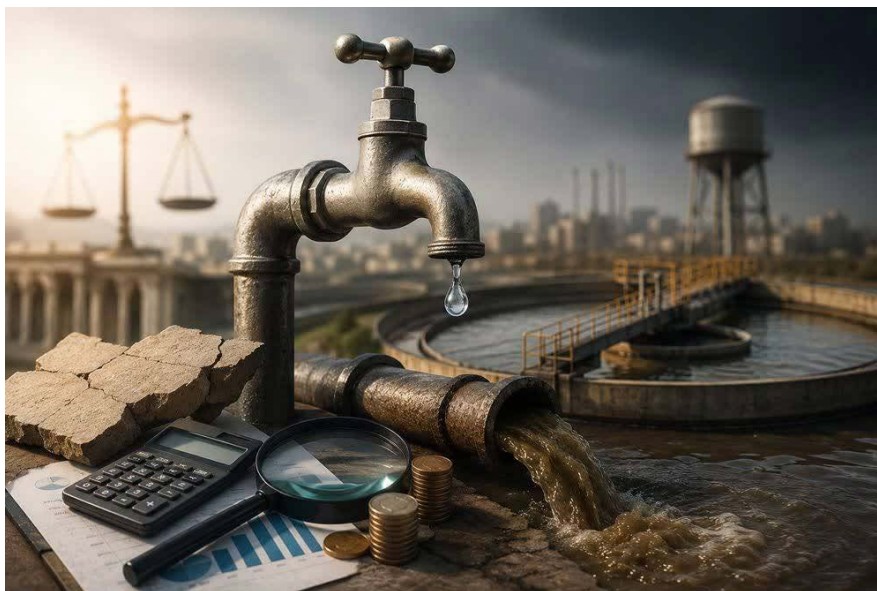


بیان / شرح مسئله

این بخش مهم و حیاتی تناسب کافی داشته و در جهت کاهش آسیب‌ها و تحقق حداکثری اهداف آن حرکت کند. تنها با تکیه بر اصلاحات اساسی در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تقویت مبانی قانونی، نظارتی و فنی می‌توان به تغییر و تحولات سازنده در این بخش از جنبه تحقق عدالت اجتماعی، حمایت حداکثری از اقشار کم‌درآمد، هدفمندی یارانه‌ها، اصلاح الگوی مصرف و رفتار مصرفی مشترکین و پایداری مالی شرکت‌های آب و فاضلاب امیدوار بود.

الگوی مصرف و تأثیر بر رفتار مصرفی مشترکین برای پایداری بیشتر منابع محدود شرب و جریمة مشترکین با مصارف بالاتر از الگو به نفع توسعه زیرساخت‌ها و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است. این موارد نیز به دلایلی از جمله فقدان پایش مؤثر مصارف، تنظیم‌گری ناکارآمد و نبود استحکام کافی مبانی قانونی، یا به اهداف خود نرسیده یا در حد ناچیزی محقق شده است. در این راستا نیاز است سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها در بخش تعرفه‌گذاری آب و خدمات دفع فاضلاب در کشور با حجم مسائل درهم‌تنیده پیش‌روی

یکی از مسائل پیش‌روی بخش آب کشور ناکارآمد بودن ساختار اقتصاد آب و به تبع آن سیاست‌گذاری‌های ناکارآمد در نظام تعرفه‌گذاری آب و خدمات دفع فاضلاب بوده که نیاز است در اولویت توجه و نظارت سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران مربوطه قرار گیرد. از آنجاکه یکی از اهداف سیاست‌گذاری‌ها در این حوزه نیل به تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر است، این اهداف آن‌گونه که باید محقق نشده و در مواردی مسائل پیچیده‌تر شده است. یکی دیگر از اهداف در نظام تعرفه‌گذاری فعلی، اصلاح



یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد چالش‌های نظام فعلی تعرفه‌گذاری آب و خدمات دفع فاضلاب کشور، این بخش مهم کشور را از حرکت مؤثر در جهت تحقق مطلوب اهداف آن بازداشته است. در بررسی این چالش‌ها، می‌توان به وجود مسائلی در اجرای تبصره‌های «۲» و «۳» قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری اشاره کرد که در آن مواردی مانند ۱. دریافت مازاد یا فراتر از سقف قانونی، ۲. نبود شفافیت در گزارش‌دهی هزینه‌کردها، ۳. عدم وجود سازوکار نظارتی و امکان راستی‌آزمایی روند اجرایی و ۴. انحراف منابع مالی، به‌عنوان آسیب‌های احتمالی مطرح

است. همچنین در روند اجرایی ماده (۱۱) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مواردی از قبیل ۱. برداشت یا مصرف وجوه حق انشعاب برای مصرف در هزینه‌های جاری، ۲. نبود شفافیت در عقد قراردادهای واگذاری‌ها، ۳. عدم اجرای حسابرسی مستقل و انتشار عمومی گزارش‌ها و ۴. وقوع تعارض منافع در مدیریت و واگذاری‌ها، به عنوان آسیب‌های احتمالی اشاره شده است. علاوه بر موارد قانونی مطرح شده، درآمدهای جاری شرکت‌های آب و فاضلاب استانی با آسیب‌هایی از جمله ۱. وجود چالش در تدوین و ارائه شفاف صورت‌های مالی، ۲. چالش‌های مرتبط با تأمین و توسعه منابع انسانی و ۳. ضعف

در سازوکارهای نظارتی و حسابرسی مواجه است. همچنین در موضوع منابع سرمایه‌ای شرکت‌های آب و فاضلاب مواردی از قبیل ۱. روند مبهم تکمیل، اجراء عقد قرارداد و ابعاد واقعی برخی پروژه‌ها و عدم اعلام به واحدهای تنظیم‌گر و ۲. محل هزینه‌کرد نامناسب این منابع، به عنوان آسیب‌های احتمالی در این گزارش مطرح شده است. سایر مسائل مربوط به بُعد خانوار، اشتراک و آحاد، قیمت‌غیریارانه‌ای و موارد قانونی در صدور صورتحساب‌ها، مورد بررسی و آسیب‌شناسی قرار گرفته که شرح نتایج این بررسی‌ها در ادامه مطالب گزارش ارائه شده است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

در بخش پیشنهادهای این گزارش مجموعه‌ای جامع از راه‌حل‌ها برای پرداختن به چالش‌های اشاره شده ارائه شده که با الهام از تجارب موفق جهانی و تطبیق آنها با شرایط فعلی کشور تدوین شده‌اند. این پیشنهادها در چهار محور اصلی ۱. چارچوب‌های قانونی و مقرراتی، ۲. شیوه‌های مالی و حسابرسی، ۳. حاکمیت، مدیریت، نظارت و تنظیم‌گری آب و ۴. ابعاد آموزشی، فرهنگی و اجتماعی، ساختاریافته است. از جمله موارد ذیل این پیشنهادها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
اصلاح، تدوین و تصویب قوانین جایگزین قوانین موجود برای افزایش کارایی و ضمانت اجرایی آنها

(خصوصاً مواد قانونی مرتبط با تعرفه‌ها)،
تشکیل نهاد تنظیم‌گر مستقل با اختیارات قانونی واضح و قدرت اجرایی بالا با دارا بودن نیروی انسانی با کمیت و کیفیت مطلوب،
الزام شرکت‌های آب و فاضلاب به تهیه صورت‌های مالی شفاف و تفکیک درآمدهای جاری و سرمایه‌ای همراه با حسابرسی خارجی مستقل و منظم (با انتشار عمومی نتایج)،
استفاده از پلتفرم‌های دیجیتال برای توزیع و هدفمند کردن یارانه‌ها و بهره‌گیری از روش‌ها و داده‌های هوشمند برای تشخیص بُعد خانوار و ارائه خدمات مستقیم به خانوارهای آسیب‌پذیر،

توسعه و ابلاغ دستورالعمل‌های استاندارد برای تعیین سقف تعرفه‌ها با معیارهای شفاف،
بهبود ارتباط با مشترکین از طریق صدور قبوض شفاف و استفاده از مسیرهای کارآمد ارتباط با مشتریان برای ثبت شکایات و اعتراضات احتمالی آنها،
اجرای مرحله‌ای و تدریجی اصلاحات با شفافیت و ارتباطات مؤثر و سپس تنظیم تدریجی قیمت‌ها،
همراهی اصلاحات در سیاست‌های تعرفه‌ای با راهبردهای ارتباطی شفاف برای توضیح مزایای تغییرها و توجیه معایب موجود در سیستم.

راهکارهای معماری پدافند غیرعامل در ساختمان‌های مسکونی، اداری و تجاری

DOI: [10.22034/mrc.report.21687](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21687)



بیان / شرح مسئله

تهدیدات انسان‌ساخت ارائه کرده است. با این حال اجرای دقیق این مقررات در عمل با چالش‌هایی همراه بوده و کاستی‌هایی در پوشش تمامی مخاطرات و الزام‌آوری آن مشاهده می‌شود. مقررات فعلی عمدتاً برای ساختمان‌های نوساز در برابر بار انفجار تدوین شده و ساختمان‌های موجود را در برنمی‌گیرد؛ ضمن اینکه تهدیدات مبنای آن محدود به حملات هوایی متعارف است و انواع نوظهور (حمله شیمیایی، میکروبی، سایبری، پهبادی و امثال آن) صراحتاً از شمول مقررات خارج مانده‌اند. در نتیجه شکافی بین سطح تهدیدات بالقوه و میزان آمادگی معماری ساختمان‌های کشور وجود دارد و ارتقای آیین‌نامه‌ها و نظارت بر اجرای آنها در عین توجه به ملاحظات اقتصادی، برای ایمن‌سازی ساخت‌وسازها در برابر انواع تهدیدات اجتناب‌ناپذیر است.

کاهش آسیب‌پذیری و افزایش ایمنی ساکنان و کاربران می‌شود. به بیان دیگر، طراحی معماری ایمن و تقویت پایداری سازه‌ای ساختمان‌ها نقشی تعیین‌کننده در حفظ جان شهروندان و سرمایه‌های شهری در شرایط حمله و حادثه دارد. این رویکرد پیشگیرانه با هزینه‌ای به مراتب کمتر از بازسازی پس از سانحه، می‌تواند از بروز خسارات سنگین جلوگیری کند و تداوم خدمات حیاتی را در شرایط بحران ممکن سازد. با وجود این اهمیت، بسیاری از ساختمان‌های موجود در ایران (به‌ویژه ساختمان‌های دولتی و عمومی) بدون رعایت کافی اصول پدافند غیرعامل طراحی و احداث شده‌اند که در شرایط بحرانی می‌تواند به آسیب‌پذیری جدی منتهی شود. مبحث ۲۱ مقررات ملی ساختمان که به پدافند غیرعامل اختصاص یافته، چارچوب اولیه‌ای برای مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر

پدافند غیرعامل طبق ماده (۲) اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل کشور، مجموعه‌ای از تدابیر، سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات غیرمسلحانه است که با رویکرد مدیریت پیشگیرانه موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقای پایداری ملی، مصون‌سازی زیرساخت‌های حیاتی و تسهیل مدیریت بحران در برابر تهدیدات مختلف از جمله حملات نظامی و سلاح‌های نامتعارف (هسته‌ای، شیمیایی، زیستی و سایبری) می‌گردد. در این پژوهش اما تمرکز بر بخش معماری و شهرسازی پدافند غیرعامل است؛ یعنی مجموعه اقداماتی غیرنظامی در طراحی ساختمان‌ها و محیط شهری که با ایجاد لایه‌های محافظتی در خود بنا (مانند فرم مناسب، مصالح مقاوم و فضاهای امن) و پیرامون آن (مانند فاصله ایمن از معابر و موانع پیرامونی) بدون اتکا به اقدامات نظامی، موجب

آسیب‌پذیری معماری و نقاط ضعف ساختمان‌ها تهدیدات انسان‌ساخت و طبیعی مورد بررسی برای رعایت در این ساختمان‌ها ارائه شده است. در سه کاربری مسکونی، اداری و تجاری در برابر قرار گرفته و پیشنهادهایی به‌صورت چک‌لیست

الف) چک لیست طراحی ساختمان‌های مسکونی در برابر تهدیدات

جدول ۱. راهکارها و تمهیدات طراحی (ساختمان مسکونی)

نوع تهدید	راهکارها و تمهیدات طراحی (ساختمان مسکونی)
انفجار (بمب)	○ پلان ساختمانی متراکم و بدون تورفتگی‌های عمیق؛ پرهیز از شکل U و L ○ افزایش فاصله ساختمان از خیابان (حیاط جلو) ○ استفاده از دیوارهای محوطه و جان‌پناه‌های سخت در جلوی بنا ○ تقویت سازه‌ای ستون‌ها و دیوارهای پیرامونی (ژاکت بتنی/ فولادی) ○ پنجره‌های لمینیت با قاب مهارشده؛ کرکره محافظ برای شیشه‌های بزرگ ○ طراحی پیلوتی باز در صورت امکان برای تخلیه موج انفجار
حمله تروریستی	○ کنترل دسترسی ورودی ساختمان (درب ضدسرقت، دوربین، آیفون تصویری) ○ تعبیه اتاق امن خانوادگی با درب مستحکم برای پناه در حملات ○ نورپردازی و دید مناسب در محوطه برای کاهش نقاط کور ○ طراحی حصار یا دیوار محافظ پیرامون خانه‌های ویلایی ○ استفاده از قفل‌های امنیتی برای پشت‌بام و ورودی‌های ثانویه
آتش‌سوزی	○ دو مسیر خروج مجزا (راه‌پله‌های دور از هم) ○ راه‌پله محصور با دیوار و درب ضدحریق (۲ ساعت مقاومت) ○ نصب سیستم اعلام حریق (دتکتورهای دود/حرارت در کلیه فضاها) ○ پیش‌بینی سیستم اطفای حریق (سیستم آب‌افشان (اسپرینکلر) خودکار اسپرینکلر خودکار حداقل در پارکینگ) ○ استفاده از مصالح کندسوز در نازک‌کاری داخلی (پرهیز از چوب زیاد)
زلزله	○ پلان ساختمانی متقارن و منظم؛ اجتناب از اختلاف سطح و پیچیدگی زیاد ○ سیستم سازه‌ای مقاوم لرزه‌ای (دیوار برشی/قاب خمشی شکل‌پذیر) ○ مهاربندی صحیح دیوارهای غیرسازه‌ای و نما (جلوگیری از ریزش) ○ تأمین اتصالات پیوسته بین عناصر سازه (سقف به دیوار، دیوار به شالوده) ○ نصب شیر قطع خودکار گاز و قطع‌کننده‌های برق اضطراری

مأخذ: نگارنده بر پایه اطلاعات پژوهش.

(ب) چک‌لیست طراحی ساختمان‌های اداری در برابر تهدیدات

جدول ۲. راهکارها و تمهیدات طراحی (ساختمان اداری)

نوع تهدید	راهکارها و تمهیدات طراحی (ساختمان اداری)
انفجار (بمب)	- ایجاد فاصله امنیتی (میدان) جلوی بنا؛ ارتفاع دادن طبقه همکف - پرهیز از نماهای مقعر و پلان‌های با گوشه داخلی عمیق - استفاده از دیوارهای پرده‌ای ضدانفجار یا نماهای دوپوسته محافظ - تقویت اتصالات سازه برای جلوگیری از فروریزش پیش‌رونده - طراحی لابی ورودی به‌صورت فضای ضربه‌گیر با دیوار مستحکم
حمله تروریستی	- ورودی کنترل‌شده: گیت بازرسی، دوربین مداربسته، حراست مستقر - زون‌بندی داخلی: جداسازی بخش عمومی (مراجعین) از بخش‌های حساس - درهای دسترسی با قفل کارتی/بیومتریک برای اتاق‌های مهم - پیش‌بینی اتاق امن مدیریت بحران (مرکز کنترل) در ساختمان - تعبیه سیستم‌های اعلان اضطراری (پخش پیام تخلیه/هشدار حمله)
آتش‌سوزی	- حداقل دو راه‌پله خروج عریض، مجهز به فشار مثبت جهت ممانعت از دود - آسانسور آتش‌نشانی/اضطراری با برق اضطراری برای تخلیه افراد ناتوان - سیستم اسپرینکلر خودکار در کلیه طبقات اداری (الزامی براساس کد) - درهای ضدحریق خودبسته بین بخش‌های مختلف (تفکیک حریق) - آموزش دوره‌ای کارکنان و برگزاری مانورهای تخلیه اضطراری
زلزله	- طراحی سازه با ضریب اهمیت بالا؛ استفاده از سیستم دوگانه (قاب و دیوار برشی) - ستون‌ها و اتصالات با جزئیات ویژه برای تحمل بار جانبی و ضربه ناگهانی - مهار تجهیزات سنگین (رک‌های سرور، کابینت‌ها) به سازه ساختمان - محل‌های کار بدون سقف کاذب سنگین بالای سر پرسنل (کاهش خطر سقوط) - داشتن طرح تداوم کسب‌وکار پسازلزله (محل‌های کاری جایگزین و پشتیبانی برای اطلاعات)

مأخذ: همان.

(ج) چک‌لیست طراحی ساختمان‌های تجاری در برابر تهدیدات

جدول ۳. راهکارها و تمهیدات طراحی (ساختمان تجاری/مرکز خرید)

نوع تهدید	راهکارها و تمهیدات طراحی (ساختمان تجاری/مرکز خرید)
انفجار (بمب)	- جداسازی پارکینگ از بنای اصلی یا تقویت شدید جداکننده‌های بین آنها - نصب بولارد و موانع در اطراف ورودی‌ها برای ممانعت از حمله خودرویی - بخش‌بندی فضاهای بزرگ با عناصر ساختاری یا شیشه‌های مستحکم جهت محاصره موج انفجار - شیشه‌های ویتترین لمینیت با کرکره فولادی محافظ - ستون‌ها و سازه سقف تقویت‌شده و پنهان (عدم دسترسی مستقیم مهاجم)
حمله تروریستی	- کنترل ورودی‌ها: امکان نصب گیت بازرسی (فلزیاب/XRay) در طراحی پیش‌بینی شود. - سیستم دوربین مداربسته سراسری با مرکز مانیتورینگ ۲۴ ساعته - خروجی‌های اضطراری متعدد برای جلوگیری از تجمع جمعیت در یک نقطه - طراحی امکان پوشش بخش‌های داخلی توسط کرکره/درب در سناریوی تیرانداز فعال (مثلاً بستن فوری مغازه‌ها) - آموزش پرسنل فروشگاه‌ها برای پناهگیری و هدایت مشتریان در حملات
آتش‌سوزی	- تفکیک مجموعه به زون‌های حریق مجزا با دیوارها/درب‌های ضدحریق - سیستم اعلام و اطفای حریق خودکار گسترده (شامل اسپرینکلر در تمام بخش‌ها) - تخلیه دود مکانیکی در فضاهای وسیع (نصب فن‌های دودکش در سقف آتریوم) - چندین راه‌پله خروج عریض در اطراف بنا و راه‌های خروج مستقیم از هر فروشگاه به بیرون - تهویه اضطراری پارکینگ و نصب سنسور مونوکسید کربن و حرارت برای جلوگیری از آتش‌سوزی خودروها
زلزله	- استفاده از جداگرهای لرزه‌ای در پی ساختمان‌های بزرگ برای کاهش انتقال ارتعاش (در صورت امکان مالی) - تعبیه مهاربندهای اضافی یا دیوارهای برشی اطراف فضاهای بزرگ (سالن‌ها) - طراحی سقف کاذب و المان‌های دکوراتیو با مهار دویل (عدم سقوط در زلزله) - محل تجمع امن در محوطه باز بیرون ساختمان برای تخلیه مشتریان پس از زلزله - بررسی سناریوهای ازدحام بعد از زلزله و طراحی خروجی‌ها برای تخلیه سریع جمعیت

مأخذ: همان.

با توجه به نتایج به دست آمده، اقدامات زیر برای ارتقای تاب‌آوری معماری شهری در برابر تهدیدات انسان‌ساخت پیشنهاد می‌شود:

۱. اصلاح و تکمیل مقررات ملی ساختمان (مبحث ۲۱ پدافند غیرعامل)

بازنگری جامع مبحث ۲۱ مقررات ملی ساختمان با هدف پوشش کاستی‌های آن ضرورتی انکارناپذیر است. مقررات فعلی صرفاً ضوابط حداقلی برای طراحی ساختمان‌های نوساز در برابر انفجارهای متعارف ارائه کرده و بسیاری از جنبه‌ها را فروگذار کرده است. نخست، گسترش دامنه شمول مقررات ضروری است؛ آیین‌نامه کنونی ساختمان‌های موجود را دربر نمی‌گیرد و شایسته است به‌منظور ارتقای ایمنی سازه‌های موجود، دستورالعمل‌های مکمل تدوین گردد. دوم، تنوع‌بخشی به انواع تهدیدات تحت پوشش لازم است. در ویرایش فعلی، تهدید مینا حمله هوایی و انفجار متعارف است و تهدیدات نوین مانند حملات شیمیایی، میکروبی، هسته‌ای، سایبری و پهبادی صراحتاً لحاظ نشده‌اند. با توجه به تحول ماهیت تهدیدات در سال‌های اخیر، باید در ویرایش جدید مبحث ۲۱، این موارد نیز اضافه گردد. به‌صورت پیوسته‌های تخصصی ضمیمه شود. سوم، صراحت و الزام‌آوری بیشتر ضوابط ضرورت دارد؛ به‌خصوص برای ساختمان‌های با اهمیت عمومی (متوسط و زیاد) که ممکن است تاکنون به‌دلیل ضعف نظارت کمتر به این مباحث توجه شده باشد. تدوین بندهای اجرایی شفاف که عدم رعایت نکات ایمنی پدافندی را تخلف محسوب کند، به ارتقای بازدارندگی مقررات کمک می‌کند. چهارم، سازوکار نظارت و اجرای مقررات باید تقویت شود؛ به‌ویژه نقش دستگاه‌های مسئول (شهرداری‌ها، سازمان نظام‌مهندسی، سازمان پدافند غیرعامل) در تضمین اجرای الزامات پدافندی باید به روشنی تعریف گردد و هماهنگی بین این نهادها افزایش یابد. مجموع این اقدامات در بازبینی مبحث ۲۱ مقررات ملی ساختمان، همراه با بهره‌گیری از تجربیات بین‌المللی جدید و در نظر گرفتن اقتصاد ساخت و ساز کشور گام اساسی در ارتقای ایمنی ساخت‌وساز کشور خواهد بود.

۲. افزایش نقش نظارتی شهرداری‌ها و سازمان نظام‌مهندسی

اجرای مؤثر اصول پدافند غیرعامل نیازمند همکاری نزدیک نهادهای اجرایی و حرفه‌ای حوزه‌ساختمان است. شهرداری‌ها به‌عنوان متولی صدور پروانه ساختمانی و

کنترل پروژه‌ها، نقش کلیدی در اعمال مقررات برعهده دارند. پیشنهاد می‌شود رعایت الزامات پدافند غیرعامل جزو شروط صدور پروانه و پایان کار به صراحت قید شود. برای مثال، شهرداری‌ها می‌توانند اخذ تأییدیه سازمان پدافند غیرعامل را برای طراحی ساختمان‌های مهم یا بلندمرتبه الزامی نمایند. همچنین حضور کارشناسان پدافند غیرعامل در کمیسیون‌های معماری و شهرسازی شهرداری توصیه می‌شود تا طرح‌های بزرگ (نظیر مجتمع‌های چندبلوک مسکونی یا مراکز تجاری بزرگ) پیش از صدور مجوز از نظر ایمنی و دفاع غیرعامل بررسی و اصلاح شوند. شهرداری‌ها می‌توانند با تهیه چک‌لیست‌های نظارتی ویژه پدافند غیرعامل برای بازرسان خود (شامل مواردی چون تعداد و عرض خروجی‌ها، وجود فضای امن، نوع اتصالات شیشه‌ها و ...) اطمینان حاصل کنند که ضوابط ایمنی در حین اجرا رعایت می‌شود. ایجاد مشوق‌های اقتصادی نیز ابزاری تشویقی برای ارتقای ایمنی است؛ برای نمونه، کاهش عوارض شهری برای ساختمان‌هایی که فراتر از الزامات پایای ایمن ساخته شوند، سازندگان را به رعایت بیشتر ضوابط ترغیب می‌کند. همچنین سازمان نظام‌مهندسی ساختمان به‌عنوان نهاد حرفه‌ای ناظر بر طراحان و مجریان، باید اجرای صحیح مبحث ۲۱ را توسط اعضای خود مطالبه و تضمین کند. پیشنهاد می‌شود این سازمان در چک‌لیست‌های کنترل نقشه و مرحله اجرای خود، بند ویژه‌ای برای ملاحظات پدافند غیرعامل بیفزاید و بر وجود تأییدیه‌های مربوطه در نقشه‌ها و محاسبات نظارت نماید. همچنین برگزاری دوره‌های آموزشی ضمن خدمت برای مهندسان طراح و ناظر در زمینه طراحی ایمن، به‌نهادینه شدن مفاهیم پدافند غیرعامل در جامعه مهندسی کمک خواهد کرد. در نهایت، هماهنگی بین شهرداری، نظام‌مهندسی و شورای عالی شهرسازی با پشتیبانی قوی حاکمیتی می‌تواند تضمین‌کننده اصول پدافند غیرعامل از مرحله طراحی تا اجرای ساختمان به‌درستی اعمال شوند.

۳. مقاوم‌سازی ساختمان‌های موجود و ترویج طراحی ایمن در پروژه‌های جدید

با توجه به تعداد بالای ساختمان‌های موجود که فاقد ملاحظات پدافند غیرعامل هستند، باید برنامه‌ای مرحله‌ای و اولویت‌دار برای ایمن‌سازی آنها تدوین شود. گام نخست، شناسایی ساختمان‌های حساس و پرمخاطره از نظر کاربری یا جمعیت است؛ برای مثال

بیمارستان‌ها، مدارس، برج‌های بلندمرتبه مسکونی/اداری، ادارات دولتی مهم و تأسیسات حیاتی شهری باید در اولویت ارزیابی آسیب‌پذیری قرار گیرند. پس از شناسایی، برای هر کدام برنامه ارتقای ایمنی متناسب تهیه شود. یک راهبرد عملی، اتخاذ رویکرد بهسازی تدریجی است؛ بدین صورت که اقدامات حفاظتی طی فرایند اصلاحات دوره‌ای انجام شوند تا هزینه و اختلال حداقلی داشته باشند. به‌عنوان نمونه، هنگام تعویض شیشه‌های قدیمی یک ساختمان اداری از شیشه لمینیت مقاوم یا پوشش ایمنی استفاده شود، یا در زمان بازسازی داخلی یک مجتمع، بخشی از زیرزمین آن با دیوارها و سقف تقویت‌شده به اتاق امن تبدیل گردد. این رویکرد که در اسناد فنی به «محافظت تدریجی سازه‌های موجود» موسوم است، امکان ارتقای ایمنی را با حداقل هزینه اضافی فراهم می‌کند. علاوه بر آن، اجرای یک سری اقدامات فوری و کم‌هزینه می‌تواند ریسک ساختمان‌های موجود را به‌سرعت کاهش دهد. برای مثال نصب لایه‌های ضدترکش روی شیشه‌های ساختمان‌های مهم، تجهیز درهای خروج به درب‌های فولادی مقاوم و ایجاد موانع فیزیکی (گلدان‌های بتنی، نرده‌های محافظ) در پیرامون ساختمان جهت افزایش فاصله خودروهای مشکوک، ازجمله این اقدامات کوتاه‌مدت است که به‌سرعت قابل اجرا هستند. در مجموع، اولویت در بهسازی ساختمان‌های موجود با حفاظت از جان انسان‌هاست؛ ابتدا باید اجزای غیرسازه‌ای ناپایدار که ممکن است بر افراد فرو بریزند مقاوم‌سازی شوند، مسیرهای خروجی ایمن‌سازی و عاری از انسداد گردند و فضاهای امن موقت برای پناه‌گیری ایجاد شود. سپس در مراحل بعدی می‌توان به تقویت کلی سازه (اتصالات، ستون‌ها، دیوارها) و نما در برابر انفجار و آتش پرداخت. در پایان، اجرای مؤثر این پیشنهادها نیازمند عزم مدیریتی جدی و ارتقای آگاهی عمومی و حرفه‌ای در زمینه ایمنی است. تجربه‌ها نشان داده در شرایط عادی ممکن است برخی الزامات پدافندی کم‌اهمیت یا پرهزینه پنداشته شوند، اما در هنگام بحران همین الزامات تضمین‌کننده حفظ جان و سرمایه‌های جامعه خواهند بود. رعایت اصول پدافند غیرعامل در معماری، یک سرمایه‌گذاری راهبردی برای آینده‌ای امن‌تر است که پایداری شهری و حفاظت از شهروندان در روزهای سخت را به ارمغان خواهد آورد.



بیان / شرح مسئله

خصوصی‌سازی بخشی از ساختار دولتی پست کشور بود. این قانون پس از موافقت مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال و تأیید شورای محترم نگهبان، ابلاغ شد. در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۳ مهلت اجرای آن توسط مجلس شورای اسلامی جمعاً به مدت چهار سال دیگر تمدید شد.

به‌رغم اصلاحات بخش پست کشور در سال‌های اخیر، هنوز امور زیادی در این بخش وجود دارد که ماهیت تصدی‌گرایانه دارد؛ اما باین‌حال توسط دولت در حال انجام است. رقابت بخش دولتی و کاروران پستی خصوصی به‌درستی تنظیم نشده و این مسئله مانعی برای رشد فعالان بخش خصوصی در حوزه پست است.

در ایران نیز، وزارت پست و تلگراف و تلفن عهده‌دار خدمات پستی بوده تا اینکه با تصویب قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۶ خدمات پستی به این شرکت دولتی واگذار شد اما همچنان انحصار دولتی در حوزه خدمات پستی وجود داشت. برای نخستین بار در ماده (۲۸) از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی به عرضه خدمات پستی و مخابراتی توسط بخش غیردولتی داخلی با حفظ امور حاکمیتی اشاره شد و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در دستور کار مسئولان قرار گرفت. در ادامه، تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۱۳ یکی از مهم‌ترین اقدام‌ها برای فراهم کردن بسترهای قانونی لازم برای

سال‌های متمادی است که خدمات پستی، وسیله اصلی ارتباطات بین مردم، کسب‌وکارها و دولت است. توانمندی بخش پست بر رشد اقتصادی کشورها در راستای توسعه اقتصاد دیجیتال تأثیر مثبت دارد. طبق برآورد اتحادیه جهانی پست، تولید ناخالص داخلی یک کشور در غیاب خدمات پستی به‌طور متوسط هفت درصد کاهش می‌یابد. با ظهور فناوری‌های جدید، نظام‌های پستی با چالش‌ها و فرصت‌های فراگیری اقتصاد دیجیتال، تجارت الکترونیک، دولت الکترونیک و خدمات نوین مالی مواجه هستند. اصلاح ساختارهای بخش پست کشور با عنایت به ابعاد مختلف تحول دیجیتال و با نگاه به آینده و همچنین مطابقت با نیازهای روز، یک ضرورت به نظر می‌رسد.

شرکت ملی پست با داشتن بیش از ۱۴ هزار نیروی انسانی تمام‌وقت (رسمی، قراردادی و شرکتی)، حدود ۱۳ هزار نقطه تماس، ۲۷۰۰ مسیر مبادله پستی و جابه‌جایی روزانه حدود یک میلیون مرسوله، در حدود ۹۱٫۵ درصد از ترافیک مرسولات پستی در کشور را به خود اختصاص داده است. ۱۰ کارور پستی خصوصی تاکنون نتوانسته‌اند سهم بزرگی از بازار خدمات پستی در کشور داشته باشند. معاونت امور پستی در سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، مسئولیت ساماندهی و صدور پروانه ارائه خدمات پستی غیردولتی را برعهده دارد و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، نهاد تنظیم‌گر و ناظر جهت حفظ کیفیت و رقابت در بازار پست کشور است. شاخص یکپارچه توسعه پستی به‌عنوان یک ابزار مهم برای ارزیابی عملکرد بخش پست در

کشورها ایجاد شده است. جمهوری اسلامی ایران در سال ۲۰۲۳ در این شاخص، امتیاز ۷۳٫۲ را کسب کرده که نسبت به سال پیش از آن، ۱۴ رتبه ارتقا داشته است. با توجه به اینکه میانگین جهانی این شاخص ۴۳ است، امتیاز بخش پست کشور در این ارزیابی، بالاتر از میانگین جهانی و حتی بالاتر از میانگین کشورهای اتحادیه اروپا و کشورهای مستقل مشترک المنافع است. ایران از نظر سطح توسعه پستی نیز (که سطوح ۱ تا ۱۰ را شامل می‌شود) در سطح ۸ قرار گرفته و دارای جایگاه ممتازی است. تجزیه و تحلیل بلندمدت بخش پست کشور نشان می‌دهد که به‌رغم وجود شبکه پستی فراگیر و گسترده در کشور، این بخش اکنون با چالش‌ها و موانع مهمی روبه‌رو است. اهم این موارد عبارت‌اند از: هزینه‌های زیاد تشکیلات

عملیاتی شرکت ملی پست، تصدی‌گرانه بودن بخش غالب عملیات اجرایی در شرکت ملی پست، وجود شکاف عدالتی در بازار رقابت پست دولتی و غیردولتی، پایین بودن میزان رضایت شغلی کارکنان بخش پست، عدم ساماندهی مناسب و صیانت از بازار پستی کشور برای دارندگان پروانه رسمی فعالیت پستی، تنزل کیفیت خدمات پستی از دیدگاه مشتریان، آزمایشی بودن قانون اساسنامه شرکت ملی پست و عدم اطمینان بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه، ضعف نظارت بر کیفیت ارائه خدمات توسط کاروران پستی، کمبود و فرسودگی زیرساخت‌های پستی و عقب‌ماندگی فناوریانه در شرکت ملی پست.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

جلب اعتماد سرمایه‌گذاران و شرکت‌های خصوصی در بخش پستی کشور، زمینه‌ساز تحول این بخش و پیشرانده‌ای برای توسعه اقتصاد دیجیتال است؛ لذا پیشنهاد می‌شود با اصلاح و دائمی کردن قانون اساسنامه شرکت ملی پست، مشکلات فعلی بخش پست و شرکت ملی پست حل‌وفصل شود. همچنین،

توسعه ظرفیت کاروران پستی خصوصی می‌تواند بر کمیت و کیفیت ارائه خدمات پستی تأثیر فراوانی داشته باشد که نیازمند اعطای مشوق‌های دولتی، تنظیم‌گری عادلانه و نظارت قوی بر کیفیت ارائه خدمات است. یک مدل مطلوب برای ارتقای حکمرانی بخش پست کشور عبارت است از: الف)

آزادسازی بخش پست کشور، ب) واگذاری بخش اعظم شرکت ملی پست به بخش خصوصی و ج) تشکیل سازمانی با ماهیت دولتی تحت عنوان «سازمان پست کشور» با مأموریت حفظ و انجام وظایف حاکمیتی، نظارت و تنظیم‌گری در حوزه پست، متشکل از بخش حداقلی شرکت مذکور.



بیان / شرح مسئله

اصلی، وجود «فاصله معنادار میان اهداف قانونی برنامه هفتم و واقعیت های اجرایی کشور» است. به رغم تأکید قانون بر ارتقای جایگاه ایران در شاخص های جهانی، رتبه کشور در شاخص بین المللی (EGDI) با تنزل مواجه شده و به ۱۰۱ رسیده است. همچنین در حوزه زیرساخت، با وجود تلاش های انجام شده، دستاوردها در حد مطلوب نبوده و فاصله زیادی با اهداف کمی شبکه ملی اطلاعات وجود دارد. از سوی دیگر، وضعیت سهم اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص ملی نیز با اهداف برنامه هفتم فاصله قابل توجهی دارد.

الزامات قانونی و نیازهای جامعه پیش رود. در این راستا، پایش دوره ای و مستمر شاخص های کلان این بخش، ضرورتی اجتناب ناپذیر است. این پایش ها با ارائه تصویری دقیق از وضعیت موجود، امکان سنجش میزان پیشرفت نسبت به اهداف قانونی را فراهم کرده و به سیاستگذاران هشدار می دهند تا در صورت انحراف از مسیر پیش بینی شده، قبل از وقوع بحران های جدی، اقدامات اصلاحی انجام دهند. بررسی های انجام شده در این گزارش برای نیمه نخست سال ۱۴۰۴ نشان می دهد که مسئله

امروزه توسعه ارتباطات و فناوری اطلاعات، نقش محوری در رشد اقتصادی، بهبود حکمرانی و ارتقای کیفیت زندگی دارد. اهمیت راهبردی این بخش موجب شده در اسناد بالادستی، به ویژه قانون برنامه هفتم پیشرفت، اهداف مشخص و کمی، نظیر دستیابی به رتبه ۷۵ در شاخص بین المللی توسعه دولت الکترونیک (EGDI)، رسیدن به سهم ۱۰ درصدی اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص ملی و اجرای کامل شبکه ملی اطلاعات، تعیین گردد. تحقق این اهداف مستلزم آن است که حرکت کشور در مسیر تحول دیجیتال با شتابی متناسب با

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

در تکمیل پرسشنامه های بین المللی و غفلت از ابعاد غیرفنی (مانند اعتماد و سواد دیجیتال) است. برای تحقق اهداف قانونی و خروج از این وضعیت، ایجاد نهاد پاسخ گوی مشخص و برنامه ریزی دقیق ملی ضروری است.

۲. سرعت نامطلوب توسعه اینترنت ثابت: با وجود هدف گذاری های قانونی، بررسی ها نشان می دهد که توسعه زیرساخت اینترنت

توسعه فناوری اطلاعات ارتباطات (IDI) (ارتقای رتبه به ۶۷ در سال ۲۰۲۵)، شاخص توسعه دولت الکترونیک ایران (EGDI) با افت رتبه از ۹۱ به ۱۰۱ مواجه شده است. این تنزل رتبه که با اهداف قانون برنامه هفتم (مانند رسیدن به رتبه ۷۵) در تضاد است، ناشی از عواملی مانند نبود متولی واحد در ارزیابی توسعه دولت الکترونیک ایران، ضعف

بررسی شاخص های کلان بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات در نیمه نخست سال ۱۴۰۴، یافته های کلیدی و قابل توجهی را آشکار ساخته که در ادامه به مهم ترین آنها اشاره می شود:

۱. افت رتبه ایران در شاخص بین المللی توسعه دولت الکترونیک ایران (EGDI): با وجود روند روبه رشد ایران در شاخص بین المللی

ثابت مبتنی بر فیبر نوری با سرعت مطلوبی پیش گرفته است. اگرچه تعداد نقاط اتصال افزایش یافته، اما فاصله بسیار زیادی با هدف ۲۰ میلیونی اتصال در برنامه هفتم وجود دارد. این کندی در توسعه فیبر نوری که بستر اصلی خدمات دولت هوشمند و اقتصاد دیجیتال است، به عنوان یک نقطه ضعف جدی شناخته می شود.

۳. کم بودن پوشش نسل جدید اینترنت سیار: توسعه زیرساخت شبکه اینترنت سیار در نسل جدید 5G رشد متناسبی با رشد جهانی و منطقه ای نداشته است. با وجود افزایش تعداد سایت های فعال به ۲,۳۸۰ ایستگاه، پوشش جمعیتی این نسل تنها کمتر

از ۵ درصد بوده که در مقایسه با استانداردهای جهانی و کشورهای پیشرو بسیار پایین است. این عقب ماندگی می تواند مانعی برای ارائه خدمات نوین و پیاده سازی اینترنت اشیا در آینده باشد.

۴. ضعف در شاخص های داخلی دولت هوشمند: یافته ها نشان می دهد که در حوزه خدمات الکترونیکی، عملکرد دستگاه های اجرایی مطلوب نیست. جامعه تحت پوشش خدمات بدون مراجعه حضوری تنها ۱۶,۷ درصد و توسعه استعلامات الکترونیکی ۶۰ درصد است. این اعداد بیانگر ضعف در توسعه خدمات دولت هوشمند و ارائه خدمات

الکترونیکی کاربردی و بدون مراجعه حضوری شهروندان است.

۵. وجود نوسان در آمارهای ارائه شده از شاخص سهم اقتصاد دیجیتال: براساس داده های معتبر سال ۱۴۰۲، سهم اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص ملی به ۴,۰۶ درصد کاهش یافته است. این وضعیت با هدف ۱۰ درصدی برنامه هفتم فاصله ای معادل ۶ درصد دارد. همچنین در چهار سال گذشته، از طرف دستگاه های مسئول، مقادیر مختلف و پُر نوسانی به عنوان سهم اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص ملی منتشر شده که نشان دهنده ناکارآمدی مدل های فعلی محاسبه شاخص مذکور است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

براساس یافته های کلیدی و چالش های شناسایی شده در گزارش، برای رفع موانع موجود و تحقق اهداف قانون برنامه هفتم پیشرفت، پیشنهاد های راهبردی زیر در سه سطح تقنینی، نظارتی و سیاستی ارائه می شود:

۱. تقویت حکمرانی دیجیتال و اصلاح سازوکار تعامل با بخش امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد به منظور ارزیابی دقیق تر شاخص توسعه دولت الکترونیک: با توجه به افت رتبه ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیک (EGDI)، ضروری است یک نهاد متولی واحد و مشخص در سطح ملی تعیین شود تا مسئولیت هماهنگی و تکمیل پرسشنامه های ارزیابی بین المللی را بر عهده بگیرد. پیشنهاد می شود با صدور دستورالعملی توسط هیئت وزیران، تکلیف دستگاه های اجرایی در خصوص ارائه داده های دقیق و به موقع برای این ارزیابی ها مشخص شود تا شکاف میان اقدامات انجام شده در کشور و انعکاس آن در رتبه های

جهانی برطرف شود.

۲. اولویت بندی بودجه ای و تقویت نظارت برای توسعه فیبر نوری: برای رفع کندی در توسعه اینترنت ثابت، پیشنهاد می شود منابع صندوق توسعه فیبر نوری با اولویت بندی و نظارت بیشتر به مصرف پروژه ها برسد. همچنین، با هدف تسریع در اتصال ۲۰ میلیون خانوار، فرایندهای صدور مجوز حفاری و عبور از معابر شهری و روستایی برای اپراتورها تسهیل شود و دستگاه های خدمات رسان (مانند شهرداری ها و دهیاری ها) مکلف به همکاری حداکثری در این زمینه شوند.

۳. بازنگری در مدل کسب و کار نسل پنجم: با توجه به عقب ماندگی ایران در پوشش 5G، سیاست گذاری باید از مدل صرفاً مبتنی بر سرمایه گذاری اپراتورها خارج شود. پیشنهاد می شود بخشی از منابع صندوق توسعه فیبر نوری برای توسعه سایت های 5G مورد بهره برداری قرار گیرد. همچنین، تخصیص طیف فرکانسی مناسب با شرایط پرداخت

تسهیل شده به اپراتورها برای توسعه سریع تر این شبکه در اولویت قرار گیرد.

۴. الزام دستگاه های اجرایی به تحول دیجیتال واقعی: برای رفع چالش های دولت هوشمند، پیشنهاد می شود که سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت ارتباطات بر عملکرد دستگاه های اجرایی در حوزه «خدمات بدون مراجعه حضوری» و «استعلامات الکترونیکی» نظارت قوی تری داشته باشند.

۵. حمایت از زیست بوم کسب و کارهای دیجیتال: برای افزایش سهم اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص ملی، پیشنهاد می شود طرح قانونی با هدف حمایت و رفع موانع قانونی برای استارت آپ های فناور و کسب و کارهای برخط تدوین و تصویب شود. ایجاد تسهیلات مالی و مالیاتی ویژه برای شرکت های دانش بنیان حوزه فناوری اطلاعات و تمرکز بر صادرات خدمات نرم افزاری، می تواند به رشد واقعی این بخش و نزدیک شدن به هدف ۱۰ درصدی کمک کند.

راهکارهای مدیریت باطله‌های معدنی (۲):

بررسی وضعیت بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی
(در راستای ماده (۳۹) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت کشور)

DOI: [10.22034/mrc.report.21673](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21673)



بیان / شرح مسئله

به‌طور کلی واحدهای معدنی که به روش‌تر فعالیت می‌کنند، وابستگی قابل توجهی به آب دارند و مصرف آب در آنها، جزء نهاده‌های اصلی تولید محسوب می‌شود. این مصرف، در مقیاس صنعتی و با توجه به ظرفیت بالای واحدهای فراوری در شرکت‌های معدنی، در کنار محدودیت شدید منابع آبی و بحران کم‌آبی در کشور، فشار مضاعفی بر منابع آبی وارد می‌کند. از طرف دیگر در جزء «۱» بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور، به منظور اصلاح الگوی مصرف آب و ارتقای بهره‌وری، آمده است: «آب مورد نیاز صنایع آب‌بر، به‌جز صنایع غذایی، بهداشتی و آشامیدنی، از آب نامتعارف (از جمله پساب و آب دریا) تأمین می‌شود». همچنین در آیین‌نامه اجرایی این جزء مشخص شده است که صنایع با مصرف بیش از سیصد هزار مترمکعب در سال، مانند معادن، جزء صنایع آب‌بر محسوب می‌شوند. در چنین شرایطی، بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی به‌عنوان راهکاری مکمل و مؤثر اهمیت می‌یابد؛ چراکه ضمن کاهش مصرف آب تازه، به کاهش حجم باطله‌ها و ارتقای پایداری زیست‌محیطی کمک می‌کند.

برای ارزیابی وضعیت بازیابی آب در کارخانه‌های طلا به‌عنوان مبنای بررسی انتخاب شد. سپس بررسی عملکرد، انتخاب شدند. عملکرد این فراوری کشور، ابتدا چند ماده معدنی مهم و از میان شرکت‌ها و مجتمع‌های فعال، تعدادی واحدها از نظر میزان بازیابی آب مطابق جدول راهبردی شامل مس، سنگ‌آهن، آلومینیم و از بزرگ‌ترین واحدهای معدنی کشور برای ۱ ارزیابی شده است.

جدول ۱. بررسی میزان بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری و میزان مصرف از منابع آب متعارف و نامتعارف در شرکت‌های معدنی کشور در سال ۱۴۰۳ و مقایسه عملکرد با شرکت‌های معدنی جهان

ماده معدنی	شرکت معدنی	درصد بازیابی آب از باطله‌های کارخانه فراوری	درصد بازیابی آب از باطله‌های فراوری در جهان	منابع آب نامتعارف (آب دریا دریافتی از خلیج فارس و تصفیه فاضلاب‌ها (مترمکعب) / (سهم از آب تازه مصرفی (درصد))	منابع آب متعارف (مترمکعب) / (سهم از آب تازه مصرفی (درصد))
طلا	موته	۰	۸۴* تا ۸۵	۰ / (۰)	۳۵۲,۰۰۰ / (۱۰۰)
	زرشوران	۷۳-۷۵		۰ / (۰)	۱۷۹,۶۳۲ / (۱۰۰)
مس	سرچشمه	۶۷	۷۷**	۱۹,۹۸۷,۱۸۱ / (۵۴)	۱۷,۳۲۰,۰۰۰ / (۴۶)
	سونگون	۴۵-۴۰		۰ / (۰)	۳,۵۴۱,۲۳۹ / (۱۰۰)
	شهر بابک	۶۳		۰ / (۰)	۶,۵۸۹,۲۹۳ / (۱۰۰)
سنگ آهن	گل‌گهر	۸۵	۵/۸۸***	۸,۰۰۴,۷۳۱ / (۸۰)	۲,۰۲۳,۷۵۲ / (۲۰)
	سیرجان ایرانیان	۳۷		۴۹۹,۷۵۷ / (۳۶)	۸۹۰,۷۲۷ / (۶۴)
	چادرملو	۰		۱,۵۵۳,۱۶۹ / (۳۱)	۳,۴۵۲,۷۹۹ / (۶۹)
	فولاد سنگان خراسان	۴/۷۵		۵,۲۷۵ / (۰/۳)	۱,۹۴۹,۸۶۶ / (۹۹/۷)
	اپال پارسیان سنگان	۵/۶		۳۶,۵۰۰ / (۲)	۲,۱۹۱,۵۰۰ / (۹۸)
آلومینیم	آلومینای ایران (جاجریم)	۴۵ ^۱	۷۸****	۰ / (۰)	۲,۱۲۴,۰۰۰ / (۱۰۰)

* معدن تامبو شیلی - ** معدن کبریزا پرو - *** کارخانه Serra Azul برزیل - **** معدن بوکسیت آلونورته برزیل
۱. شرکت آلومینای ایران اعلام کرد که در عمل، میزان بازیابی آب فقط ۱۵ درصد است.
مأخذ: اطلاعات دریافتی از شرکت‌ها و مجتمع‌های مربوطه.

بعضی از صنایع مانند شرکت چادرملو و مجتمع طلای موته، مدار آب‌گیری از باطله کارخانه فراوری ندارند که این باعث هدررفت بخش زیادی از آب می‌شود. همچنین تعدادی از این مجتمع‌ها و شرکت‌های معدنی مانند مس سرچشمه، فولاد سیرجان ایرانیان و چادرملو از منابع آب نامتعارف برای تأمین بخشی از آب تازه مصرفی استفاده می‌کنند. از طرف دیگر، مقایسه میزان بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری در شرکت‌های بزرگ معدنی کشور با شرکت‌های معدنی

سایر کشورها، نشان می‌دهد که این میزان حتی با استفاده از روش‌های مشابه بازچرخانی آب، متفاوت است و در برخی موارد برای شرکت‌های داخلی به‌طور قابل توجهی کمتر است. البته باید توجه داشت این تفاوت عملکردی می‌تواند ناشی از عواملی مانند ویژگی‌های سنگ معدن، طراحی مدار فراوری، استانداردسازی عملیات آب‌گیری از باطله‌ها یا حتی تفاوت در تجهیزات و فناوری‌های مورد استفاده باشد. همچنین در برخی از معادن کشور، پروژه‌های

شیرین‌سازی و انتقال آب از خلیج فارس و دریای عمان و نیز استفاده از فاضلاب‌های شهری و صنعتی تصفیه شده، در دستور کار قرار گرفته است؛ با این حال، این راهکارها با چالش‌های جدی همچون هزینه‌های سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری بالا (قیمت بالای آب تحویلی)، مصرف قابل توجه انرژی، پیامدهای زیست‌محیطی و محدودیت‌های فنی و بهداشتی روبه‌رو شده‌اند. قیمت آب در محل تحویل برای خط‌های انتقال آب در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. قیمت آب در محل تحویل برای خط‌های انتقال آب [۱۰]

قیمت آب در محل تحویل (یورو به ازای هر مترمکعب)				سامانه انتقال آب
چادرملو	مس سرچشمه	گل‌گهر سیرجان	کن‌آب‌شیرین	خط اول خلیج فارس*
۳/۶۹	۳/۰۵	۲/۵۱	۱/۲۲	
بیرجند	جانجا	زاهدان	گیشاب	استان‌های شرقی**
۵۴/۲	۱۳/۲	۹۷/۱	۸۷/۰	

* قیمت آب خط اول انتقال آب از خلیج فارس به تفکیک آب‌شیرین‌کن و صنایع معدنی بر مبنای قیمت برق ۷۰۰ تومان به ازای هر کیلووات.
** قیمت فروش آب در محلهای تحویل در این طرح باتوجه به سال پایه ۱۴۰۳.

براین اساس، هرچند در قانون برنامه هفتم تأکید شده است که آب مورد نیاز صنایع آب‌بر از منابع نامتعارف تأمین شود، عدم اجرای مؤثر آن، موجب شده است تأمین آب مورد نیاز معادن از آب‌های متعارف همچنان ادامه داشته باشد. بر همین اساس می‌توان گفت، توسعه مدارهای آب‌گیری از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی در کشور با چالش‌های مختلفی مواجه است. در ادامه به برخی از این موارد اشاره شده است:

■ نهاد متولی مشخصی با هدف نظارت و برنامه‌ریزی در حوزه‌های مختلف مصارف آب در صنایع معدنی کشور مانند پایش مصارف آب در بخش‌های مختلف، میزان بازچرخانی آن و... وجود ندارد. این مسئله سبب شده است آب‌گیری از باطله‌های فراوری صرفاً به‌عنوان یک موضوع زیست‌محیطی تلقی،

و به‌نوعی به خود بهره‌بردار واگذار شود. این موضوع موجب شده است همچنان بخشی از آب مورد نیاز معادن از منابع متعارف تأمین شود.

■ یکی از چالش‌های اصلی در مدیریت آب در صنایع معدنی کشور، عدم دستیابی به اطلاعات صحیح، جامع و به‌روز است. در حال حاضر نبود داده‌هایی مانند میزان مصارف و نمودار تعادل آب شرکت‌های معدنی، سبب شده است نتوان درست و به‌موقع در زمینه‌هایی مانند بهینه‌سازی مصرف، پیش‌بینی و کاهش ریسک‌هایی مانند آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی و کم‌آبی برنامه‌ریزی کرد. از سوی دیگر، اطلاعات اغلب در سازمان‌های مختلفی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست و شرکت‌های

آب منطقه‌ای پراکنده است؛ نبود سازوکاری کارآمد برای اشتراک‌گذاری سیستماتیک و شفاف این اطلاعات، به موازی‌کاری، تکرار هزینه‌های مطالعاتی و درنهایت تصمیم‌گیری بر اساس داده‌های ناقص منجر می‌شود.

■ در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، از سه روش ممکن برای تأمین آب از منابع نامتعارف (شیرین‌سازی و انتقال آب دریا، استفاده از پساب و فاضلاب شهری و صنعتی، و بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی)، صرفاً بر دو روش نخست تأکید شده و روش سوم، یعنی بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی، به‌عنوان راهکار دارای اولویت و به‌صورت الزام قانونی مطرح نشده است.

در نهایت باتوجه به یافته‌های این گزارش، پیشنهادهایی برای مدیریت باطله‌های معدنی با تمرکز بر بازیابی آب از باطله کارخانه‌های فراوری مواد معدنی در کشور ارائه شده است:



■ **تعیین نهاد متولی مشخص برای نظارت، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در حوزه مدیریت مصرف و ارتقای بهره‌وری آب در صنایع آب‌بر کشور (ازجمله صنایع معدنی) در اسناد بالادستی** پیشنهاد می‌شود در اسناد بالادستی (ازجمله قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت)، وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌عنوان متولی نظارت بر ارتقای بهره‌وری و مدیریت آب در صنایع آب‌بر کشور (ازجمله صنایع معدنی) تعیین و مکلف شود با همکاری وزارت نیرو متناسب با مشخصات و ویژگی‌های هریک از این صنایع، برنامه جامع ارتقای بهره‌وری آب در صنایع آب‌بر را تدوین و بر حسن اجرای آن نظارت کند.

■ **ایجاد پایگاه داده‌های آب صنایع معدنی کشور** با هدف جمع‌آوری و انتشار اطلاعات مربوط به آب در شرکت‌های معدنی کشور (میزان مصرف آب در بخش‌های مختلف، میزان آب تازه مصرفی به تفکیک منابع تأمین آن و میزان بازیابی آب) و دستیابی به نمودار تعادل آب در این شرکت‌ها، لازم است سازوکاری برای جمع‌آوری این اطلاعات توسط وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و نیرو طراحی شود؛ به‌نحوی که این اطلاعات ضمن ذخیره‌سازی، قابلیت پایش و نظارت داشته باشند.

■ **اضافه کردن راهکار آب‌گیری از باطله‌های کارخانه فراوری مواد معدنی به‌عنوان یکی از گزینه‌های تأمین آب نامتعارف در معادن در قوانین و مقررات مربوطه** باتوجه به محدودیت‌های کمی منابع آبی کشور، پیشنهاد می‌شود بازیابی آب از باطله‌های کارخانه‌های فراوری مواد معدنی به‌عنوان یکی از گزینه‌های تأمین آب نامتعارف در معادن در آیین‌نامه اجرایی جزء «۱» بند «ب» ماده (۳۹) برنامه هفتم پیشرفت به‌صورت صریح و الزام‌آور بیان شود.

تعیین حد بهینه توسعه انرژی خورشیدی در ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21689](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21689)

۲۱۶۸۹
۱۴۰۵ / ۰۴ / ۲۳
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



بیان / شرح مسئله

توسعه انرژی خورشیدی، از دو رویکرد مکمل استفاده شده است: چارچوب شش مرحله‌ای آژانس بین‌المللی انرژی (IEA) برای تعیین جایگاه شبکه برق ایران از منظر ادغام منابع تجدیدپذیر و الزامات هر مرحله و شاخص ظرفیت اعتباری برای سنجش میزان اثر واقعی ظرفیت نصب‌شده نیروگاه‌های خورشیدی در کاهش تقاضای اوج و ناترازی شبکه. نتایج این تحلیل‌ها مبنای تعیین ظرفیت بهینه توسعه انرژی خورشیدی و ارائه پیشنهادهای سیاستی در این گزارش قرار گرفته است.

این حال، توسعه نیروگاه‌های خورشیدی و بادی صرفاً تابع پتانسیل منابع طبیعی نیست. ماهیت متناوب این منابع سبب می‌شود که افزایش ظرفیت نصب‌شده، بدون توجه به قابلیت‌های شبکه برق و میزان انعطاف‌پذیری آن، الزاماً به کاهش متناسب ناترازی منجر نشود و پس از عبور از یک سطح مشخص، اثربخشی توسعه ظرفیت کاهش یابد. از این رو، تعیین ظرفیت بهینه توسعه انرژی خورشیدی متناسب با شرایط شبکه برق کشور، یکی از الزامات اصلی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در این حوزه محسوب می‌شود. در این گزارش، به‌منظور تعیین ظرفیت بهینه

ایران از ظرفیت قابل توجهی برای توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، به‌ویژه انرژی خورشیدی و بادی، برخوردار است. بر اساس برآوردهای سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا)، پتانسیل توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر در کشور حدود ۱۲۴ هزار مگاوات برآورد می‌شود که از این میزان، ۷۱ هزار مگاوات مربوط به انرژی خورشیدی و ۴۹ هزار مگاوات مربوط به انرژی بادی است. این ظرفیت، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر را به یکی از مهم‌ترین گزینه‌های افزایش امنیت انرژی، کاهش ناترازی برق و تنوع‌بخشی به سبد تولید برق کشور تبدیل کرده است. با



■ چارچوب شش مرحله‌ای آژانس بین‌المللی انرژی (IEA)، شبکه برق را براساس میزان آمادگی آن برای ادغام و بهره‌برداری از منابع تجدیدپذیر در شش مرحله طبقه‌بندی می‌کند و مشخص می‌سازد که در هر مرحله، چه الزامات فنی، عملیاتی و زیرساختی برای حفظ پایداری شبکه وجود دارد. همچنین، شاخص ظرفیت اعتباری نشان می‌دهد که از هر واحد ظرفیت نصب‌شده نیروگاه خورشیدی، چه میزان در زمان اوج تقاضا به‌صورت واقعی و قابل اتکا در تأمین برق و کاهش ناترازی شبکه مؤثر است، بنابراین این شاخص، به جای ظرفیت اسمی نیروگاه، میزان ظرفیت مؤثر و قابل اتکای آن برای شبکه برق را اندازه‌گیری می‌کند.

■ براساس محاسبات انجام شده در این گزارش مبتنی بر چارچوب آژانس بین‌المللی انرژی، شبکه برق ایران در حال حاضر در فاز نخست ادغام منابع تجدیدپذیر قرار دارد و با

ساختار فعلی شبکه، توسعه منابع تجدیدپذیر تا حدود ۲۱ هزار مگاوات بدون نیاز به تغییرات اساسی در شبکه امکان‌پذیر است. همچنین به لحاظ فنی توسعه تا حدود ۳۴ هزار مگاوات با انجام اصلاحات محدود در بهره‌برداری، بهبود پیش‌بینی تولید و افزایش انعطاف‌پذیری نیروگاه‌های متعارف قابل تحقق خواهد بود.

■ از سوی دیگر نتایج شاخص ظرفیت اعتباری نشان می‌دهد توسعه نیروگاه‌های خورشیدی تا حدود ۲۰ هزار مگاوات بیشترین کارایی را در کاهش ناترازی دارد و پس از آن، افزایش ظرفیت نصب، اثر متناسبی بر کاهش میزان و ساعات ناترازی شبکه نخواهد داشت. توسعه حدود ۲۰ گیگاوات نیروگاه خورشیدی می‌تواند حدود ۷۵ درصد انرژی تأمین‌نشده و حدود ۶۱ درصد ساعات ناترازی شبکه برق (۶۶۴ ساعت از ۱۰۸۶ ساعت ناترازی) را جبران کند، اما افزایش ظرفیت فراتر از این ۲۰ گیگاوات انرژی خورشیدی، بدون استفاده از

راهکارهای مکمل، اثر قابل توجهی در کاهش خاموشی‌ها ایجاد نمی‌کند.

■ بخش قابل توجهی از ساعات ناترازی برق کشور در ساعات فاقد تابش خورشید رخ می‌دهد، از این‌رو توسعه صرف نیروگاه‌های خورشیدی نمی‌تواند به تنهایی مشکل ناترازی را برطرف کند و بهره‌گیری از منابع انعطاف‌پذیر مانند نیروگاه‌های برق‌آبی یا سامانه‌های ذخیره‌سازی انرژی ضروری است. ■ بر اساس مدل‌سازی انجام شده در این گزارش، بهره‌برداری هماهنگ نیروگاه‌های خورشیدی و برق‌آبی می‌تواند اثربخشی توسعه خورشیدی را به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش دهد، به‌گونه‌ای که با توسعه ۲۰ گیگاوات نیروگاه خورشیدی و بهره‌برداری هماهنگ نیروگاه‌های خورشیدی و برق‌آبی، ساعات ناترازی از ۱۰۸۶ ساعت به حدود ۴۷ ساعت در سال کاهش می‌یابد که معادل بیش از ۹۰ درصد کاهش ساعات خاموشی است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ حد بهینه توسعه نیروگاه‌های خورشیدی در کوتاه‌مدت با هدف دستیابی به ظرفیت ۲۰ هزار مگاوات در اولویت برنامه‌های توسعه برق کشور قرار گیرد.

■ توسعه ظرفیت خورشیدی همزمان با بهره‌برداری انعطاف‌پذیر از نیروگاه‌های برق‌آبی، ارتقای سامانه‌های پیش‌بینی تولید و مدیریت هوشمند شبکه دنبال شود تا بیشترین اثر در

کاهش ناترازی حاصل گردد.

■ برای توسعه ظرفیت‌های فراتر از حدود ۲۰ گیگاوات، برنامه‌ریزی لازم برای توسعه سامانه‌های ذخیره‌سازی انرژی، افزایش انعطاف‌پذیری شبکه، ارتقای شبکه انتقال و توزیع و اصلاح سازوکارهای بهره‌برداری به‌صورت همزمان انجام شود تا از کاهش بازده سرمایه‌گذاری در توسعه نیروگاه‌های

خورشیدی جلوگیری گردد.

■ با توجه به اینکه نتایج این گزارش بر مبنای شاخص‌های کلان شبکه و بدون لحاظ قیود انتقال و توزیع به دست آمده است، اجرای طرح‌های توسعه در مقیاس منطقه‌ای منوط به انجام مطالعات تفصیلی پخش بار، ظرفیت خطوط انتقال و محدودیت‌های محلی شبکه باشد.

بازتعریف سیاست‌های صنعتی در پرتو تحولات ژئوپلیتیک و بحران‌های جهانی

DOI: [10.22034/mrc.report.21690](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21690)



بیان / شرح مسئله

به گذشته دستخوش دگرگونی بنیادین شده است. سیاست‌های صنعتی جدید نیز اهدافی فراتر از ارتقای رقابت‌پذیری و تاب‌آوری فناوریانه متمرکز دارند. در چنین شرایطی، درک صحیح از روندها و تحول‌های جهانی در حوزه سیاست صنعتی، به‌خصوص برای سیاست‌گذاران در اقتصادهای نوظهور، امری ضروری است. بر همین مبنا این گزارش، در پی بررسی حرکت و تغییر نگرش راهبردی دولت‌ها به‌سمت سیاست‌های صنعتی براساس گزارش‌ها و منابع معتبر بین‌المللی است.

ژئوپلیتیکی میان قدرت‌های بزرگ، تحول دیجیتال و انقلاب صنعتی چهارم و مقابله با تغییرات اقلیمی، دولت‌ها را ناگزیر به ایفای نقش فعال‌تر و راهبردی‌تر در اقتصاد هدایت کرده است. در همین راستا، رقابت فزاینده ژئوپلیتیکی و تغییر در نگرش کشورها نسبت به جهانی‌سازی و نظام تجارت آزاد جهانی، یکی از مهم‌ترین دلایل بازگشت سیاست صنعتی در سال‌های اخیر است. در نتیجه این تحول‌ها، سیاست صنعتی در بسیاری از کشورها احیا شده و به ابزاری کلیدی برای دولت‌ها تبدیل شده است. با این تفاوت که ماهیت، اهداف و ابزارهای آن نسبت

جهان در یک دهه گذشته با تحول‌های عمیق و ساختارشکنانه روبه‌رو بوده است. افزایش تنش‌های ژئوپلیتیک، جنگ‌ها، تنش‌های تجاری و نوسان‌های زنجیره تأمین، آسیب‌پذیری ساختارهای اقتصادی متکی بر بازار آزاد را به وضوح آشکار کرده‌اند. این رویدادها نشان دادند که اتکای بیش از حد به زنجیره‌های ارزش جهانی، به‌ویژه در صنایع حیاتی و پیشرفته فناوریانه، می‌تواند اقتصاد کشورها را در برابر شوک‌ها بسیار آسیب‌پذیر کند. ازسوی دیگر، ظهور الزامات و چالش‌های جدید جهانی مانند رقابت فزاینده فناوریانه و

احیای قدرتمند سیاست‌های صنعتی در سطح جهانی: در دهه اخیر، تعداد اقدام‌های سیاست صنعتی اتخاذ شده توسط دولت‌ها بیش از دو برابر شده بود. در سال ۲۰۲۳، بیش از ۲۶۰۰ اقدام سیاست صنعتی به ثبت رسیده که نشان‌دهنده رشد چشمگیر این روند است. این موج جدید عمدتاً توسط اقتصادهای پیشرفته مانند آمریکا، اتحادیه اروپا، چین و آلمان صورت گرفته است. این گسترش روزافزون سیاست صنعتی، نشانه تضعیف اجماع پیشین مبتنی بر بازار آزاد و تقویت نقش دولت در هدایت اقتصاد در سطح جهانی است.

پیشران‌های چندگانه بازگشت سیاست صنعتی: اصلی‌ترین انگیزه دولت‌ها برای اجرای سیاست‌های صنعتی شامل افزایش رقابت‌های ژئوپلیتیک، ارتقای تاب‌آوری اقتصادی و تقویت امنیت ملی بوده است. در همین خصوص تحول‌های جهانی مانند بحران‌های مالی، بیماری‌های همه‌گیر، شکنندگی زنجیره‌های تأمین و رقابت‌های ژئوپلیتیکی نیاز به بازنگری در استراتژی‌های صنعتی را ایجاد کرده است. علاوه بر این، تأثیر فناوری‌های نوظهور و نیاز گذار به اقتصاد سبز نیز از عوامل مهمی در این زمینه هستند. کاهش اعتماد به مدل‌های اقتصادی پیشین مبتنی بر بازار آزاد و آشکار شدن محدودیت‌های آن در مواجهه با بحران‌ها نیز در این بازگشت نقش داشته است. این پیشران‌ها در سه سطح علی و زمینه‌ای (بحران‌ها، ژئوپلیتیک)، کارکردی (اهداف جدید) و ساختاری/نهادی (نقش دولت) قابل درک هستند.

ماهیت چندبعدی و اهداف گسترده‌تر سیاست صنعتی جدید: سیاست صنعتی جدید، برخلاف رویکردهای پیشین، چندبعدی است. این سیاست‌ها فراتر از اهداف صرفاً اقتصادی، ملاحظه‌های امنیتی، زیست‌محیطی و اجتماعی را نیز مدنظر قرار می‌دهند. اهداف آن شامل ارتقای رقابت‌پذیری و تاب‌آوری

فناورانه، پایداری اقلیمی، امنیت اقتصادی و تاب‌آوری اجتماعی است. به همین دلیل تمرکز راهبردی بر صنایع کلیدی و فناورانه مانند نیمه‌هادی‌ها، فناوری‌های پاک (انرژی‌های تجدیدپذیر، خودروهای برقی)، مواد معدنی حیاتی و فناوری‌های دیجیتال افزایش یافته است.

تنوع و تکامل ابزارهای سیاست صنعتی: دولت‌ها از طیف وسیعی از ابزارهای مالی و غیرمالی برای اجرای سیاست صنعتی استفاده می‌کنند. یارانه‌ها بیشترین فراوانی را در میان ابزارهای مورد استفاده دارند. سایر ابزارهای رایج شامل تعرفه‌های وارداتی، حمایت‌های صادراتی، اقدام‌های ضد دامپینگ و الزام‌های تأمین منابع داخلی هستند. انتخاب ابزارها بسته به ظرفیت مالی و اداری کشورها متفاوت است. کشورهای پردرآمد بیشتر از یارانه‌ها و کمک‌های مالی مستقیم استفاده می‌کنند، در حالی که کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط بیشتر به تعرفه‌ها و محدودیت‌های وارداتی متکی هستند.

شکل‌گیری رقابت سیاستی میان کشورها: در سال‌های اخیر، نوعی رقابت سیاستی میان کشورها شکل گرفته است. کشورها تلاش می‌کنند با اجرای سیاست‌های صنعتی متناسب، نسبت به دیگران مزیت نسبی ایجاد کرده یا از عقب ماندن در رقابت جهانی جلوگیری کنند. در این خصوص تصویب قوانین حمایتی در یک کشور (مانند قانون کاهش تورم در آمریکا) می‌تواند به اقدام‌های مشابه در کشورهای دیگر (مانند برنامه‌های اتحادیه اروپا و چین) منجر شود.

شکاف معنادار در بهره‌مندی از سیاست‌های صنعتی جدید: استفاده از سیاست‌های صنعتی در میان کشورها به‌طور یکنواخت توزیع نشده است. اقتصادهای پیشرفته بیشترین میزان استفاده را دارند، در حالی که کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه کشورهای کم‌درآمد، با

محدودیت‌های مالی و نهادی مواجه هستند و کمتر از این ابزارها بهره می‌برند.

پتانسیل سیاست صنعتی برای بهبود نتایج اقتصادی و اجتماعی: یافته‌های آماری دقیق‌تر نسل جدید مطالعه‌ها نشان می‌دهد که سیاست صنعتی، در صورت طراحی هدفمند و اجرای هوشمندانه، می‌تواند به بهبود بهره‌وری، افزایش اشتغال، تقویت نوآوری و حتی ارتقای عدالت اجتماعی منجر شود، این دیدگاه برخلاف دیدگاه‌های بدبینانه پیشین است.

تکامل نقش دولت و گسترش دامنه سیاست صنعتی: دولت‌ها نقش جدی‌تری در بازطراحی ساختارهای تولید و زنجیره‌های ارزش ایفا می‌کنند و سیاست‌ها به سمت حمایت از انتقال تولید به داخل و تولید در کشورهای دوست سوق یافته‌اند. سیاست صنعتی نوین تنها محدود به بخش تولید صنعتی نیست، بلکه بخش‌های خدماتی، تحقیق و توسعه و تولیدهای پیشرفته را نیز در برمی‌گیرد.

چالش‌های پیش روی سیاست صنعتی جدید: با وجود مزایای بالقوه، این تحول چالش‌هایی نیز دارد. از جمله این چالش‌ها می‌توان به یافتن تعادل بهینه بین مداخله مؤثر دولتی و جلوگیری از رانت‌جویی، طراحی سازوکارهای شفاف برای ارزیابی اثربخشی سیاست‌ها و مدیریت دقیق تعادل ظریف بین رقابت ملی و همکاری بین‌المللی در دنیای پرتنش کنونی اشاره کرد.

در نهایت، درک جامع و دقیق از این روندهای نوظهور که ناشی از تغییرهای بنیادین در سطوح علی و زمینه‌ای، کارکردی و ساختاری نهادی بوده، برای طراحی سیاستگذاری کارآمد ضروری است تا بتوان سیاست صنعتی هوشمند، منعطف و چندوجهی طراحی کرد که همزمان پاسخگوی چالش‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و امنیتی دنیای معاصر باشد.

ظرفیت‌شناسی همکاری راهبردی صنعت پتروشیمی ایران و چین

DOI: [10.22034/mrc.report.21700](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21700)



بیان / شرح مسئله

هدف این گزارش پاسخ به این سؤال است که آیا ارتباط ایران با چین به‌عنوان قطب جدید قدرت جهانی، می‌تواند معاملات کلان و پایدار و بلندمدت را در حوزه انرژی و زیرساخت، به‌ویژه سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی ایران و انتقال فناوری و دانش و همچنین تقویت نقش ایران به‌عنوان قطب ترانزیتی و صنعتی برای پیوند چین با بازارهای جدید رقم بزند یا خیر؟

در ایران و حتی فروش تجهیزات و ماشین‌آلات به ایران را منع می‌کند، بلکه بر تراکنش‌های مالی مرتبط با اقتصاد ایران نیز حساسیت نشان می‌دهد و شرکای تجاری ایران را از این امر برحذر می‌دارد. این مسئله از جمله دلایلی است که ایران را به این سمت سوق داده است که در مقابل غرب، شریک مطمئن و بلندمدت خود را در شرق جست‌وجو کند. در همین راستا،

اعمال مداوم تحریم‌های اقتصادی ازسوی ایالات متحده و آغاز جنگ این کشور و رژیم صهیونی علیه ایران و کم‌رنگ شدن امکان همکاری اقتصادی و صنعتی با جهان غرب، سیاستمداران و کارشناسان ایرانی را به این امر واداشته است تا همکاری با چین را به‌عنوان تصمیمی جدی بررسی کنند. تحریم‌های آمریکا نه‌فقط هرگونه سرمایه‌گذاری شرکت‌های غربی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بالتر را تقویت می‌کند. این همکاری همچنین می‌تواند به تنوع‌بخشی به سبد محصولات پایه تولیدی صنعت پتروشیمی کشور، کاهش تمرکز بر محصولات گاز پایه، ارتقای بهره‌وری واحدهای موجود و افزایش تاب‌آوری صنعت در برابر نوسانات بازارهای جهانی و ناترازی انرژی منجر شود. در مجموع، مشارکت راهبردی با چین این ظرفیت را دارد که ضمن ارتقای جایگاه ایران در زنجیره ارزش منطقه‌ای و جهانی پتروشیمی، مسیر توسعه صنعت پتروشیمی کشور را به الگویی متنوع، فناورمحور و پایدارتر سوق دهد. ■ سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی ایران باتوجه به دسترسی کشور به منابع غنی نفت و گاز، تضمینی برای تأمین پایدار خوراک و محصولات مورد نیاز چین و بازارهای آن به‌شمار می‌رود و می‌تواند ایران را به دروازه صادرات چین در منطقه بدل کند. علاوه بر این،

شدن بازارهای صادراتی و خام‌فروشی و ناترازی تشدیدشونده گاز و انرژی است.

■ ایران می‌تواند با بهره‌گیری از موقعیت ژئوپلیتیک خود و ایفای نقش فعال در مسیرهای ترانزیتی و کریدور، زمینه جذب سرمایه‌های چینی را فراهم سازد؛ امری که البته مستلزم توسعه و تقویت زیرساخت‌های مرتبط از طریق سرمایه‌گذاری‌های چینی است. جذب سرمایه‌گذاری چین می‌تواند بخشی از کمبود مزمن منابع مالی مورد نیاز برای توسعه طرح‌های بزرگ پتروشیمی، به‌ویژه طرح‌های زنجیره‌ای و یکپارچه، را جبران کند. در کنار آن، دسترسی به فناوری، لایسنس‌ها و دانش فنی چین، فرصت توسعه زنجیره‌های ارزش بر پایه خوراک گاز و خوراک مایع را فراهم می‌آورد و زمینه حرکت از تولید مواد پایه و خام‌فروشی به سمت محصولات میانی و نهایی با ارزش افزوده

■ در جهان جدید، توسعه صنعتی و در اولویت قرار داشتن توسعه بازارهای صادراتی همچنان شرط لازم برای رشد پایدار است. انتقال صنایع به شرق آسیا معادلات تولید جهانی را تغییر داده است و بلوک‌های اقتصادی به‌عنوان جایگزینی برای تجارت آزاد و نظام جهانی‌سازی سنتی اهمیت یافته‌اند. چین در تلاش است ریسک‌های اقتصادی و ژئوپلیتیک خود را مدیریت کند. این روندها نه‌فقط بر آینده چین و آسیا اثرگذارند، بلکه پیامدهای مستقیم و غیرمستقیمی برای سایر مناطق جهان نیز در پی دارند و باید به‌عنوان محورهای تحلیلی در سیاستگذاری‌های اقتصادی به آنها توجه شود. صنعت پتروشیمی ایران به‌ویژه پس از جنگ رمضان دچار چالش‌هایی همچون محدودیت دسترسی به فناوری، لایسنس و تجهیزات، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی ایران، محدود

واگذاری لایسنس ها و دانش فنی پتروشیمی و گسترش همکاری های علمی و پژوهشی، بهویژه در حوزه های نوینی مانند کاهش انتشار و جذب کربن، جایگاه چین را به عنوان صادرکننده فناوری در سطح منطقه ای و جهانی تقویت می کند و نقش یوان در مبادلات مالی بین المللی را نیز ارتقا خواهد داد.

یکی از چالش های اصلی روابط اقتصادی با چین، وابستگی مالی ناشی از الگوی سرمایه گذاری و تأمین مالی این کشور است. برای بهره برداری مؤثر ایران از این همکاری، لازم است ارزیابی

دقیق بازگشت سرمایه، تنوع بخشی به منابع مالی، تعیین سقف بدهی و تضمین حقوقی قراردادها در داخل کشور صورت گیرد. در عین حال باید از تعمیق خام فروشی جلوگیری، و انتقال فناوری، آموزش نیروی انسانی و تحقیق و توسعه مشترک به عنوان شروط اساسی در قراردادها لحاظ شود. شایان ذکر است از الزامات انتقال فناوری موفق، فراهم ساختن زیرساخت های لازم و رفع موانع آن در کشور است تا این فرایند با توقف یا شکست مواجه نشود.

یکی از بهترین بسترها برای تعریف طرح های

همکاری بلندمدت، هدف گیری بازارهای صادراتی چین و زنجیره های تحت مالکیت چین در سراسر دنیا است که به کشور ایران نزدیک ترند. در واقع با در نظر گرفتن صادرات ۶۳ میلیارد دلاری محصولات پتروشیمی و پایین دست آن از مبدأ چین به فراسوی غرب ایران، مزیت هزینه های حمل و نقل به این منجر خواهد شد که ظرفیت های ایران در توسعه صنعت پتروشیمی و صنایع تکمیلی مورد توجه طرف چینی قرار گیرد و در نتیجه سرمایه گذاری، انتقال فناوری و توسعه بازار مشترک رخ دهد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

در سناریوی تداوم جنگ پیشنهاد می شود تأمین مواد اولیه هیدروکربنی، شیمیایی و پلیمری مورد نیاز شرکت های پتروشیمی یا صنایع پایین دستی از مبادی تجاری با چین و شرکای چین در قالب فروش، سرمایه گذاری، پیش خرید محصولات و در سطح بعدی به اشتراک گذاری بخشی از سهام صورت گیرد. همچنین تأمین کالا و دانش مورد نیاز برای بازسازی واحدهای حیاتی در کوتاه مدت مورد توجه باشد. در حوزه صادرات نیز به کارگیری مسیرهای لجستیکی چین و شرکای چین در صادرات محصولات پتروشیمی و استفاده از مسیرهای مالی مبتنی بر یوان جهت بازگشت ارز صادرات می تواند از زمینه های همکاری ایران و چین باشد.

در سناریوی پایان جنگ پیشنهاد می شود برای همکاری راهبردی با چین در صنعت پتروشیمی در توسعه زنجیره های خوراک گاز و مایع در صنعت پتروشیمی کشور به شرح ذیل اقدام کرد:

الف) زنجیره خوراک گاز

در گام اول و براساس متانول مازاد کشور که در حال حاضر با ارزش افزوده اندکی در حال تولید است، طرح های تبدیل متانول به الفین احداث گردد تا ضمن حفظ بازار پلیمرها، فروش متانول مازاد، در قالب محصولات جدید از چین به سایر مقاصد صادر شود.

پیشنهاد می شود در گام دوم متانول مازاد و نیز الفین تولیدی از واحدهای تبدیل متانول به الفین به تولید آن دسته از محصولات پتروشیمی از جمله پلیمرهای اتیلن و پروپیلن در زنجیره پایین دست متانول و الفین اختصاص یابد که

چین به خریداران واحدهای تحت مالکیت خود یا تحت مالکیت سایرین در اروپا، آفریقا و غرب آسیا صادر می کند. اجرای طرح های جذب کربن در این مرحله می تواند به مقاصد صادراتی جدیدتر در کشورهای توسعه یافته که چنین الزاماتی دارند، کمک شایانی کند.

در گام سوم مبتنی بر مازاد تقاضای آتی بازارهای پایین دستی، ضمن حفظ بازار سنتی ایران در پلیمرها و با تکیه بر الفین های جدید طرح های فعلی ایران و طرح های تبدیل متانول به الفین مشترک با چین، صنایع کارخانهای توسعه داده شود.

در کنار مسیر تبدیل متانول به الفین (MTO)، مسیر تبدیل متانول به بنزین (MTG) نیز می تواند به عنوان یک گزینه سیاستی و صنعتی مکمل مورد توجه قرار گیرد. پیشنهاد می شود در چارچوب همکاری با چین، پروژه MTG به صورت مرحله ای شامل انجام مطالعات امکان سنجی مشترک، انتخاب محل/مقیاس (با لحاظ مواردی از جمله دسترسی به متانول و زیرساخت حمل و نقل)، تعریف مدل قراردادی و در نهایت اجرای پایلوت/ واحد نخست با شروط مشخص انتقال فناوری، آموزش بهره برداری و بومی سازی کاتالیست/قطعات حساس تعریف شود.

ب) زنجیره خوراک مایع

در حال حاضر یکی از مشکلات صنعت پتروشیمی ایران ترکیب نامتناسب محصولات پایه و سهم بیش از ۶۰ درصدی محصولات پایه با خوراک گاز است. این در حالی است که توجه راهبردی به توسعه صنعت پتروشیمی بر

پایه خوراک مایع، امکان تنوع بخشی واقعی به سبد محصولات و حرکت به سمت محصولات با ارزش افزوده بالاتر را فراهم می کند؛

محصولاتی که هم در صنایع تکمیلی داخلی کاربرد گسترده دارند و هم در بازارهای صادراتی تقاضای پایدارتر و کم ریسک تری نسبت به صادرات مواد پایه و خام فروشی دارند. در این چارچوب، با توجه به محدودیت دسترسی به انواع خوراک مایع در صنعت پتروشیمی، از دیگر فرصت های جلب همکاری های مشترک با چین با توجه به مزیت نفت و گاز در دسترس در ایران، جذب سرمایه گذاری در این حوزه (چه در مرحله استخراج و چه در مرحله پالایش) با هدف تأمین خوراک مایع مورد نیاز صنعت پتروشیمی و تعریف بسته های همکاری مشترک در زنجیره خوراک مایع است.

شایان ذکر است که در همه گام های یاد شده، بهتر است که سرمایه گذاری به صورت مستقیم نباشد تا از برخی مخاطرات بازپرداخت احتراز شود و الگوی پیش فروش محصولات ۱ به عنوان الگوی اصلی بازپرداخت مبنا قرار گیرد.

به منظور کاهش اثر تحریم ایران در رابطه راهبردی با چین و محصولات تولیدی مشترک در خاک ایران، می توان از ظرفیت کشورهای عربی همسوی غرب آسیا یا کشورهایی نظیر پاکستان و ترکیه، که در امتداد مسیر جاده ابریشم خاکی و دریایی قرار می گیرند و فاقد مزیت های نفت و گاز ایران هستند، به عنوان ضلع سوم در روابط راهبردی ایران و چین استفاده کرد.

مروری بر چالش ها و راهکارهای سیاستی ارتقای امنیت سایبری در ایران با رویکرد تطبیقی (با تمرکز بر موضوع نقض داده)

DOI: [10.22034/mrc.report.21704](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21704)



بیان/شرح مسئله

این حمله‌ها نه تنها اطلاعات شخصی کاربران، بلکه امنیت اقتصادی و ملی را نیز تحت تأثیر قرار داده است. برای مثال، در هک یکی از سکوها خدمات، اطلاعات بیش از ۲۰ میلیون کاربر شامل جزئیات سفارش‌ها و شماره تماس افراد درز پیدا کرد. در حمله به شبکه بانکی و صرافی‌های رمزارز طی جنگ ۱۲ روزه رژیم صهیونیستی بر علیه ایران، اطلاعات مالی میلیون‌ها مشتری تهدید شد و پیش از این نیز شرکت‌های بیمه با افشای داده‌های حساس مربوط به بیمه‌گذاران مواجه شدند. چنین حوادثی باعث کاهش اعتماد عمومی به سیستم‌های دیجیتالی، تضعیف اعتبار سازمان‌ها و حتی آسیب به زیرساخت‌های اقتصادی کشور می‌شود. بر این اساس، بسیاری از سازمان‌ها و شرکت‌ها در ایران، زیرساخت‌ها و سیاست‌های مناسبی برای مقابله با حمله‌های سایبری ندارند. ضعف نظارت قانونی، نبود قوانین جامع حفاظت از داده‌ها، کمبود نیروی انسانی متخصص در حوزه امنیت سایبری و نبود شفافیت در اطلاع‌رسانی نقض‌های داده از دلایل اصلی گسترش این معضل هستند. در بسیاری از موارد، سازمان‌ها حتی پس از وقوع حمله، اقدام‌های لازم برای تقویت امنیت سایبری خود را انجام نمی‌دهند.

در عصر دیجیتال کنونی، امنیت سایبری یکی از مهم‌ترین الزام‌های حفظ ثبات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جوامع است. این اهمیت به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران که زیرساخت‌های فناوری اطلاعات آنها به سرعت در حال گسترش است، دوچندان می‌شود. طی سال‌های اخیر، حمله‌های سایبری متعدد به شرکت‌ها، نهادهای دولتی و زیرساخت‌های حیاتی ایران، به نشت داده‌های حساس میلیون‌ها شهروند و کاربر منجر شده است. از جمله این حمله‌ها هک سامانه‌های بانکی، شرکت‌های بیمه، ثبت احوال، پلتفرم‌های تاکسی اینترنتی و خدمات سفارش غذاست.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

خصوصی متعددی شده است. حمله به سامانه ثبت احوال و هک سامانه‌های بانکی که اطلاعات هویتی و داده‌های حساس میلیون‌ها نفر را در معرض خطر قرار داد، نشان‌دهنده آسیب‌پذیری شدید زیرساخت‌های امنیتی در کشور است. در مواردی مانند حمله به شرکت‌های بیمه، حتی اطلاعات پزشکی و خصوصی متعددی شده است. حمله به سامانه ثبت احوال و هک سامانه‌های بانکی که اطلاعات هویتی و داده‌های حساس میلیون‌ها نفر را در معرض خطر قرار داد، نشان‌دهنده آسیب‌پذیری شدید زیرساخت‌های امنیتی در کشور است. در مواردی مانند حمله به شرکت‌های بیمه، حتی اطلاعات پزشکی و خصوصی متعددی شده است.

در این گزارش، چندین نمونه از حمله‌های سایبری گسترده در ایران و جهان بررسی شده که نتایج زیر را به‌عنوان یافته‌های کلیدی ارائه می‌دهد:

■ **وسعت و پیامد حمله‌های سایبری:** حمله‌های اخیر در ایران دامنه گسترده‌ای داشته و باعث آسیب سازمان‌های دولتی و

را برای حفاظت از اطلاعات خود انجام دهند.

■ نبود قوانین جامع و نهادهای نظارتی مستقل: یکی از دلایل اصلی گسترش این مشکلات، فقدان قوانین جامع حفاظت از داده‌ها در ایران است. در بسیاری از کشورها، قوانینی مانند GDPR در اتحادیه اروپا یا CCPA در ایالات متحده، شرکت‌ها را ملزم به رعایت استانداردهای سخت‌گیرانه امنیت داده‌ها می‌کنند و در صورت نقض، جریمه‌های سنگینی در نظر می‌گیرند. در ایران، چنین

قوانین جامعی وجود ندارد و نهادهای نظارتی نیز قدرت و اختیار کافی برای مقابله با تخلف‌ها را ندارند.

■ کمبود نیروی انسانی متخصص: امنیت سایبری به نیروی انسانی متخصص و آموزش‌دیده نیاز دارد. در ایران، کمبود چنین افرادی باعث شده که بسیاری از سازمان‌ها نتوانند به‌درستی با تهدیدهای سایبری مقابله کنند. این مشکل به‌ویژه در سازمان‌های دولتی و شرکت‌های کوچک و متوسط به‌وضوح دیده

می‌شود.

■ عدم مسئولیت‌پذیری سازمان‌ها: بسیاری از شرکت‌ها و سازمان‌ها پس از حمله‌های سایبری، هیچ‌گونه اقدام مؤثری برای جبران خسارت کاربران انجام نمی‌دهند. در کشورهای دیگر، شرکت‌ها موظف به پرداخت خسارت یا ارائه خدمات اضافی به کاربران آسیب‌دیده هستند، اما در ایران، این مسئولیت‌پذیری وجود ندارد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

برای مقابله با مشکل‌های امنیت سایبری و بهبود وضعیت حفاظت از داده‌ها در ایران، مجموعه‌ای از راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی پیشنهاد می‌شود:

۱. ایجاد قانون جامع حفاظت از داده‌ها:

با تصویب یک قانون جامع و شفاف در خصوص کاربران، شرکت‌ها و نهادهای نظارتی حقوق و مسئولیت‌های تمامی ذی‌نفعان مشخص می‌شود. این قانون باید شامل الزام‌هایی برای حفاظت از داده‌ها، جریمه‌های سنگین برای تخلف‌ها و استانداردهای سخت‌گیرانه برای ذخیره و پردازش داده‌ها باشد.

۲. ایجاد نهاد مستقل حفاظت از داده‌ها:

تأسیس یک نهاد مستقل برای نظارت بر حفاظت از داده‌ها و تحقیق درباره نقض‌های امنیتی، بسیار ضروری است. این نهاد باید قدرت اجرایی کافی برای تحقیق، جریمه و تعقیب قانونی متخلفان داشته باشد.

۳. افزایش شفافیت در اطلاع‌رسانی:

الزام سازمان‌ها در اطلاع‌رسانی سریع و شفاف به کاربران و نهادهای نظارتی در صورت وقوع نقض داده‌ها، یکی از اقدام‌های ضروری است. این اطلاع‌رسانی باید شامل جزئیات نوع

داده‌های فاش‌شده، اقدام‌های انجام‌شده و توصیه‌های حفاظتی برای کاربران باشد.

۴. الزام به ممیزی‌های امنیتی:

سازمان‌ها باید به انجام ممیزی‌های منظم امنیت سایبری توسط شرکت‌های شخص ثالث معتبر ملزم شوند. این ممیزی‌ها باید شامل ارزیابی زیرساخت‌های امنیتی، پروتکل‌های مدیریت داده و استانداردهای رمزنگاری باشد.

۵. ترویج بیمه امنیت سایبری:

شرکت‌ها باید ملزم به خرید بیمه امنیت سایبری شوند تا در صورت وقوع حمله‌ها، بتوانند خسارت‌های مالی و حقوقی کاربران را جبران کنند. همچنین ارائه تخفیف‌های بیمه برای شرکت‌هایی که اقدام‌های امنیتی پیشرفته‌تری را اجرا می‌کنند، می‌تواند مشوقی برای بهبود امنیت سایبری باشد.

۶. آموزش و توسعه نیروی انسانی:

سرمایه‌گذاری در آموزش و تربیت نیروی کار متخصص در حوزه امنیت سایبری ضروری است. دولت باید با همکاری دانشگاه‌ها و بخش خصوصی، برنامه‌های آموزشی جامع و مشوق‌های مالیاتی برای شرکت‌ها ارائه دهد.

۷. مشوق‌های مالی برای شرکت‌ها: ارائه کمک‌های مالی، وام‌های کم‌بهره و معافیت‌های مالیاتی برای شرکت‌هایی که در ارتقای زیرساخت‌های امنیتی خود سرمایه‌گذاری می‌کنند، نقش مهمی در بهبود امنیت سایبری دارند.

۸. تقویت همکاری‌های بین‌المللی:

همکاری با سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی در حوزه امنیت سایبری می‌تواند به اشتراک‌گذاری دانش، تجربه‌ها و فناوری‌های پیشرفته کمک کند. این همکاری‌ها باید بر رفع موانع ناشی از تحریم‌ها و فیلترینگ تمرکز داشته باشد.

۹. استفاده از فناوری‌های پیشرفته:

الزام سازمان‌ها به استفاده از فناوری‌هایی مانند هوش مصنوعی برای شناسایی و پاسخگویی سریع به تهدیدهای سایبری، می‌تواند به بهبود امنیت دیجیتال کمک کند.

۱۰. ایجاد برنامه‌های واکنش به حوادث:

طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های جامع واکنش به حوادث سایبری و برگزاری تمرین‌ها و آزمایش‌های دوره‌ای برای آمادگی در برابر حمله‌های احتمالی ضروری است.

بهره‌برداری از ظرفیت گردشگری در ارتقای سلامت عمومی جامعه؛ مطالعه تطبیقی و پیشنهادهای سیاستی برای ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21641](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21641)



بیان / شرح مسئله

اجتماعی مرتبط با گردشگری می‌توانند به‌عنوان مداخلات کم‌هزینه ارتقای سلامت روان، افزایش فعالیت بدنی، کاهش فشار روانی و پیشگیری از بیماری‌های مزمن عمل کنند. بنابراین مسئله سیاستی کشور صرفاً توسعه «گردشگری سلامت» برای بیماران خارجی نیست، بلکه فقدان سازوکار حکمرانی برای استفاده از گردشگری به‌عنوان ابزار ارتقای سلامت عمومی، رفاه اجتماعی و افزایش تاب‌آوری جامعه در شرایط بحران است. پرسش اصلی گزارش آن است که چگونه می‌توان بدون ایجاد ساختارهای اداری جدید و با استفاده از ظرفیت‌های نهادی موجود، سیاست گردشگری را در خدمت اهداف سلامت عمومی و پیشگیری قرار داد.

قابل توجهی از بار بیماری‌ها، به‌ویژه اختلالات روانی، افسردگی، بیماری‌های قلبی-عروقی و فرسودگی اجتماعی، با عوامل سبک زندگی، فشار روانی‌های مزمن و کاهش تعاملات اجتماعی مرتبط است و مستلزم مداخلات پیشگیرانه و اجتماعی در خارج از نظام درمانی است. درعین‌حال، سیاست گردشگری در ایران عمدتاً با رویکرد اقتصادی و ارزی تعریف شده و تمرکز آن بر جذب گردشگر ورودی و گردشگری درمانی برای بیماران خارجی بوده است. این نگاه موجب شده کارکردهای رفاهی، پیشگیرانه و سلامت‌محور گردشگری برای جامعه داخلی مورد توجه سیاستی قرار نگیرد. درحالی‌که شواهد علمی و تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد؛ سفرهای کوتاه داخلی، طبیعت‌گردی، فعالیت‌های فراغتی و تعاملات

در سال‌های اخیر، نظام سلامت کشور با روندی فزاینده از افزایش هزینه‌ها، گسترش بیماری‌های غیرواگیر و رشد اختلالات سلامت روان مواجه شده است. هم‌زمان، شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور مانند تورم فزاینده، کاهش قدرت خرید خانوارها، نااطمینانی اقتصادی، تحریم‌های خارجی، و تنش‌های امنیتی و سایه جنگ؛ موجب افزایش فشارهای روانی و اجتماعی بر جامعه شده است. این شرایط، اضطراب جمعی، خستگی اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی و افت کیفیت زندگی را به یکی از چالش‌های جدی سلامت عمومی تبدیل کرده است.

درچنین وضعیتی، تداوم تمرکز سیاست‌های سلامت بر درمان و خدمات پزشکی، به‌تنهایی قادر به مدیریت بار فزاینده بیماری‌ها و هزینه‌های ناشی از آن نیست. بخش

■ از منظر حکمرانی، سلامت عمومی در نظام حقوقی-سیاستی کشور وظیفه حاکمیت و متضمن عدالت در دسترسی است؛ درحالی‌که گردشگری عمدتاً در منطق بازار تعریف می‌شود. این دوگانگی، تضاد ذاتی نیست؛ بلکه مسئله طراحی نهادی و تنظیم‌گری است؛ بدین معنا که دولت باید ضمن بهره‌گیری از ظرفیت بازار، از طریق استانداردها، مشوق‌های مشروط و نظام پایش، جهت‌گیری گردشگری را به سمت ارتقای سلامت عمومی به‌عنوان خیر عمومی هدایت کند.

■ تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد؛ می‌توان با استفاده از رویکرد «سلامت در همه سیاست‌ها»، گردشگری را از یک فعالیت اقتصادی به بخشی از سیاست رفاه و پیشگیری تبدیل کرده، و از آن به‌عنوان ابزار رفاه اجتماعی بهره جست.

■ الگوی مشترک در همه کشورها، به‌کارگیری یک چارچوب سه‌سطحی حکمرانی است: در سطح کلان از ابزارهای تقنینی و مأموریت‌های مشترک بین دستگاه‌ها (پیوست سلامت، ارزیابی آثار سلامت، شوراها، هماهنگی) استفاده شده؛ در سطح میانه از ابزارهای اجرایی و اقتصادی (مشوق‌های مالی مشروط، استانداردسازی خدمات، برنامه‌ریزی فضایی طبیعت‌محور) برای جهت‌دهی بازار بهره گرفته‌اند؛ و در سطح خرد با آموزش، اطلاع‌رسانی، داده‌محوری و برنامه‌های اجتماعی مانند طبیعت‌درمانی، تغییر واقعی در رفتار سلامت جامعه ایجاد شده است.

■ تجربه کشورها نشان می‌دهد؛ از طریق تکمیل کارکردهای حکمرانی موجود می‌توان از ظرفیت گردشگری در سلامت عمومی

بهره برد؛ یعنی دولت‌ها با تنظیم‌گری کیفیت خدمات، هدایت سرمایه‌گذاری و پایش آثار سلامت، هم‌زمان از فشار بر نظام درمان کاسته و رفاه اجتماعی را افزایش داده‌اند.

■ با اینکه نهاد هماهنگ‌کننده تحت عنوان شورای عالی گردشگری سلامت در کشور وجود دارد، اما فقدان ابزارهای سیاستی سلامت‌محور و نبود نظام پایش آثار سلامت باعث شده گردشگری عملاً فقط با اهداف ارزی تعریف شود؛ بنابراین مسئله اصلی کشور کمبود ساختار نهادی نیست، بلکه نبود جعبه ابزار حکمرانی برای تبدیل گردشگری به ابزار پیشگیری، ارتقای سلامت روان و افزایش تاب‌آوری اجتماعی است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ تدوین و تصویب «آیین‌نامه سلامت عمومی در سیاستگذاری گردشگری» با محوریت شورای راهبردی گردشگری سلامت، به‌منظور ادغام الزامات سلامت در نظام تأمین مالی، صدور مجوز و برنامه‌ریزی طرح‌های گردشگری.

■ الزام ارزیابی آثار سلامت و پیوست سلامت عمومی برای طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌های کلان گردشگری و مشروط‌سازی تسهیلات، یارانه‌ها و مشوق‌های مالیاتی به رعایت شاخص‌های

سلامت عمومی، پیشگیری، سلامت روان و ملاحظات زیست‌محیطی.

■ تفکیک مأموریت «گردشگری پزشکی» از «گردشگری سلامت‌محور عمومی» و بازآرایی دوباره سیاست‌ها علاوه بر جذب گردشگر خارجی؛ تأکید بر ارتقای رفاه اجتماعی، پیشگیری و بهبود کیفیت زندگی شهروندان از طریق سفرهای داخلی و طبیعت‌گردی.

■ استقرار نظام حداقلی و کم‌هزینه پایش

آثار سلامت گردشگری در مقاصد منتخب (از طریق ابزارهای رفومی و گزارش واحدهای اقامتی) و ارائه گزارش دوره‌ای برای اصلاح سیاست‌ها و تصمیمات حمایتی.

■ استفاده از سازوکارهای نهادی موجود بدون ایجاد ساختار اداری جدید، با هدف تبدیل گردشگری به ابزار مکمل پیشگیری، ارتقای سلامت روان و کاهش فشار بلندمدت بر نظام سلامت کشور.

بررسی تجارب جهانی معیارها و ضوابط تعیین حریم میراث تاریخی و فرهنگی و دلالت‌های سیاستی آن برای ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21657](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21657)

۲۱۶۵۷
۱۴۰۵ / ۰۴ / ۰۷
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش

بیان / شرح مسئله

میراث تاریخی کشور نه تنها از فقدان حریم، بلکه از بلاتکلیفی پرونده‌های نیمه تمام و ضعف در مدیریت اجرایی رنج می برد. از این منظر، مسئله حریم در ایران صرفاً یک موضوع فنی یا کارشناسی نیست، بلکه مسئله‌ای در سطح حکمرانی، اولویت گذاری، تسریع در رسیدگی و نظارت مؤثر بر تکمیل و تصویب پرونده‌های معوق است. بنابراین، این گزارش با مرور تجارب جهانی، الگوهای موفق تعیین حریم و ضابطه گذاری را جمع بندی می کند تا از دل آنها گزاره های سیاستی قابل استفاده برای ایران استخراج شود.

تعارض حقوقی و اجتماعی و حتی قفل شدن توسعه را به دنبال داشته باشد. در ایران مسئله فقط ابهام در ضوابط حریم نیست، بلکه عقب ماندگی انباشته در تعیین تکلیف عرصه و حریم نیز به چالشی جدی تبدیل شده است. یعنی در کنار آثار و محوطه های فراوانی که هنوز فاقد عرصه و حریم مصوب اند، شمار قابل توجهی از پروژه های انجام شده در استان ها نیز به علت نقص پرونده، نبود جمع بندی نهایی، یا ضعف پیگیری و نظارت، در مرحله تصویب و ابلاغ متوقف مانده اند. در نتیجه، بخش مهمی از

امروزه با شتاب توسعه شهری و روستایی، طرح های زیرساختی و افزایش ارزش زمین شهری، بسیاری از آسیب ها از مداخله و تخریب مستقیم نمی آید، بلکه از ساخت و سازهای مجاور، تغییر کاربری های ناسازگار، حفاری ها و مداخلات زیرسطحی و از بین رفتن خطوط دید و کیفیت محیطی ایجاد می شود. با این حال، حریم مانند یک تیغ دولبه عمل می کند؛ اگر تعیین نشود یا ضوابطش روشن و قابل اجرا نباشد، اثر عملاً بی دفاع می ماند و اگر بدون معیار شفاف، درجه بندی محدودیت ها و اتصال به فرایند صدور مجوزها تعیین شود، می تواند

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

را پوشش داده و احتمال آسیب را کاهش می دهد.

■ تعریف چندلایه و مرحله ای حریم

چین با تفکیک محدوده حفاظت و پهنه کنترل ساخت و ساز نشان می دهد که می توان هم حفاظت سخت گیرانه در نزدیک ترین محدوده داشت و هم توسعه کنترل شده در پیرامون را مد نظر قرار داد. این مدل به کاهش

امر سبب شده حریم از یک چارچوب صرفاً توصیه ای به ابزاری اجرایی برای کنترل مداخلات پیرامون اثر تبدیل شود.

■ تدبیر سازوکاری سریع برای جلوگیری از بی حریمی

تجربه فرانسه نشان می دهد وجود یک قاعده روشن و سریع برای شروع کنترل پیرامون اثر، فاصله زمانی میان ثبت تا تعیین حریم دقیق

■ اتصال موضوع حریم به مجوز ساخت و ساز

تجربه کشورهای مورد بررسی نشان می دهد که کارآمدی حریم زمانی افزایش می یابد که رعایت ضوابط آن در فرایند صدور مجوزهای ساختمانی و عمرانی الزامی باشد. در این کشورها، نظر نهاد تخصصی میراث در بررسی و تصویب پروژه ها نقش مؤثر دارد و همین

تعارض و افزایش قابلیت اجرا کمک می‌کند. **الزام به ضوابط فنی قابل کنترل و قابل دفاع** تجربه کشورهایی مانند انگلستان نشان می‌دهد ضوابط حریم فقط زمانی مؤثرند که هم معیارهای روشنی برای کنترل ارتفاع، حجم، منظر، نور و خطوط دید داشته و هم بر نقشه‌های دقیق و سامانه‌های GIS متصل به فرایند استعلام و مجوزدهی استوار باشند. نبود اطلس جامع میراثی و دسترسی محدود نهادهای اجرایی به اطلاعات مکانی حریم، یکی

از ضعف‌های اصلی نظام حفاظت در ایران است. **در بافت‌ها و محدوده‌های تاریخی، رویکرد ناحیه‌ای و بافت‌محور کارآمدتر از حریم تک‌بناست** یعنی به‌جای کنترل جداگانه هر اثر، مجموعه بناها، معابر، منظر تاریخی و کاربری‌های پیرامونی به‌صورت یک واحد مدیریتی دیده شود. ژاپن و ترکیه نشان می‌دهند مدیریت بافت تاریخی با برنامه حفاظت محلی و نقش فعال شهرداری، اجرای ضوابط را عملی‌تر

کرده و تصمیم‌ها را به سطحی نزدیک‌تر به واقعیت‌های محلی منتقل می‌کند.

اعمال محدودیت‌های حریم باید با حمایت مالی یا نظام جبران همراه باشد

تجربه ترکیه در پیش‌بینی ابزارهای جبران و ایتالیا و انگلستان در استفاده از مشوق‌ها و کمک‌هزینه‌های مرمتی نشان می‌دهد اگر بار حفاظت فقط روی مالک گذاشته شود، تعارض بالا رفته و اجرای حریم ناپایدار می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الزام تعیین حریم پایه هم‌زمان با ثبت اثر و تکمیل آن در یک بازه زمانی مشخص با حریم دقیق‌تر، برای جلوگیری از دوره بی‌حریمی و آسیب‌های سریع. در این راستا معاونت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی با همکاری ادارات کل استانی، آثار فاقد حریم را در قالب برنامه زمان‌بندی شده سامان دهد و برای اجرای آن، سازوکار تأمین اعتبار پایدار و قابل پیگیری از محل اعتبارات ملی و استانی با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه پیش‌بینی شود.

اتصال قطعی ضوابط حریم به صدور مجوز ساخت‌وساز و طرح‌های عمرانی از طریق استعلام الکترونیکی، به‌گونه‌ای که هرگونه مداخله در محدوده حریم پیش از صدور مجوز، مشمول بررسی و اعلام نظر تخصصی وزارت میراث فرهنگی بوده و این نظر در تصمیم نهایی مرجع صادرکننده مجوز اثر اجرایی داشته باشد.

تدوین بسته ضوابط حداقلی و قابل

کنترل برای حریم با چند شاخص روشن مانند سقف ارتفاع و حجم، کنترل نما و مصالح در محدوده‌های حساس، قواعد حفاری و زیرسطح و حفاظت از خطوط دید مهم. تفاوت این پیشنهاد با وضعیت فعلی آن است که ضوابط حریم از سطح کنترل عمومی ارتفاع در املاک مجاور فراتر رفته و به یک بسته چندشاخصی، درجه‌بندی شده و قابل استعلام برای انواع مداخلات کالبدی، منظری و زیرسطحی تبدیل می‌شود.

تقویت رویکرد بافت‌محور برای محدوده‌های تاریخی با الزام به برنامه حفاظت محلی و تفکیک نقش‌ها و تسریع در تدوین و ابلاغ ضوابط اختصاصی بافت‌های تاریخی به‌گونه‌ای که شهرداری مجری کنترل و نظارت و وزارت میراث فرهنگی نقش سیاستگذار و ناظر تخصصی را داشته باشد. وجه تحولی این پیشنهاد آن است که مدیریت بافت تاریخی از رسیدگی موردی و اثرمحور به یک نظام محلی برنامه‌محور تبدیل شده که در آن ضوابط

اختصاصی بافت، نقش دستگاه‌ها و مسیر کنترل تخلیفات از پیش روشن شده است.

پیش‌بینی سازوکار جبران و مشوق‌های حفاظت مانند انتقال حق توسعه در موارد خاص، تبادل ملک در منع قطعی و حمایت مالی یا مالیاتی از مرمت، تا اجرای حریم پایدار بماند و تعارض با مالکان کاهش پیدا کند. برای تحقق این هدف، لازم است در آیین‌نامه اجرایی، معیار شمول مالکان، مرجع تصمیم‌گیر، منبع تأمین اعتبار، شیوه ارزیابی خسارت یا محدودیت و فرایند نظارت و اعتراض به‌صورت روشن تعیین شود.

پیش‌بینی سازوکار نظارتی منظم بر اجرای برنامه هفتم: مجلس شورای اسلامی می‌تواند با الزام وزارت میراث فرهنگی به ارائه گزارش‌های شش‌ماهه درباره اجرای بند «پ» ماده (۸۳) و راستی‌آزمایی این گزارش‌ها توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، به افزایش شفافیت، پاسخگویی و کاهش ناهمخوانی آماری در تعیین عرصه و حریم آثار کمک کند.

راهکارهای تداوم عادلانه و باکیفیت آموزش‌های مهارتی رسمی در شرایط جنگ و بحران‌های مشابه

DOI: [10.22034/mrc.report.21665](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21665)



بیان / شرح مسئله

برای تناسب با فناوری‌های نوظهور و تغییرات نسلی و اجتماعی پیشنهادهایی ذکر شده که امید است در دوره بازسازی پساجنگ محل توجه قرار گیرد. در واقع تلاش آن بوده که به فرایند آموزش‌های مهارتی به‌گونه جدیدی نگاه شود که آن وقت ساختار در برابر بحران‌ها نیز دارای انعطاف‌پذیری لازم باشد و کارآمدی، کیفیت و عدالت مدنظر را حفظ کند.

تداوم می‌تواند به افت کیفیت نیروی انسانی ماهر، کاهش آمادگی بازار کار و تضعیف ظرفیت‌های بازسازی کشور منجر شود. بنابراین ضرورت دارد نظام آموزش مهارتی با رویکردی انعطاف‌پذیر، فناورانه و تاب‌آور بازطراحی شود تا حتی در شرایط بحران نیز امکان استمرار آموزش فراهم باشد. از سوی دیگر با توجه به شرایط فعلی کشور و نیاز آموزش‌های مهارتی به تحولات اساسی

آموزش‌های مهارتی به‌علت ماهیت مهارت‌محور و وابستگی شدید به کارگاه‌ها، تجهیزات تخصصی و آموزش عملی، در شرایط جنگ و بحران بیش از سایر بخش‌های آموزشی دچار اختلال می‌شوند. تعطیلی هنرستان‌ها، آسیب زیرساخت‌ها، محدودیت دسترسی به تجهیزات و جابه‌جایی هنرجویان، تداوم یادگیری مهارتی را با چالش جدی مواجه می‌کند. این وضعیت در صورت

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

همچنین نیاز است مسئله ارزیابی آموزش‌های مهارتی با توجه به شرایط ویژه جنگ و بحران‌های مشابه مورد بازنگری قرار گیرد که در این خصوص پیشنهادهای ذیل در گزارش ارائه و توضیح داده شده است.

۱. ارزیابی مبتنی بر شبیه‌سازهای آموزشی؛
۲. ارزیابی پروژه‌محور مبتنی بر شایستگی‌های مهارتی و با بهره‌مندی از پوشه کار الکترونیکی؛
۳. ارزیابی ترکیبی (مجازی - حضوری محدود).

۱. استفاده از فضاهای شبیه‌ساز، آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های مجازی؛
۲. ساخت بازی‌های رایانه‌ای آموزشی مهارتی؛
۳. استفاده از فناوری متاورس در شرایط بحران و آموزش‌های غیرحضوری؛
۴. آموزش عملی مبتنی بر محیط زندگی هنرجویان؛
۵. بهره‌گیری از فضاهای محلی و مکان‌های آسیب‌دیده برای یادگیری عملی هدایت شده (آموزش در محیط کار واقعی).

برای رفع آسیب‌های وارده و همچنین تداوم باکیفیت و عادلانه آموزش‌های مهارتی در دوران جنگ و بحران‌های مشابه که عمده‌ترین واکنش وزارت آموزش و پرورش به آن، قطع آموزش حضوری و برقراری آموزش غیرحضوری آن هم تقلیل یافته به تدریس برخط هنرآموزان است، باید علاوه بر تدابیر اجرایی فوری از روش‌های نوین و متحولانه‌ای نیز بهره برد که در این گزارش تلاش شد به برخی از آنها ازجمله موارد ذیل اشاره شود:

جنگ و بحران‌های مشابه در قالب بند «ث» ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت اشاره شد؛ زیرا نیاز است با توجه به تحولات کشور در دوران جنگ و همچنین تغییرات به عمل آمده در استراتژی توسعه صنعتی در شرایط پساجنگ آموزش‌های مهارتی به‌گونه‌ای بازنگری شود که بتواند نیروی کار ماهر برای دوران بازسازی و دوره جدید حکمرانی صنعتی را فراهم آورد.

۳. طراحی بسته آموزشی پروژه‌محور برای کارآموزی/ کارورزی در شرایط بحرانی شامل:
 ■ تعریف پروژه‌های شبیه‌سازی شده و واقع‌گرایانه؛

■ نقش‌آفرینی هنرآموز به‌عنوان راهنما (منتور) (نه صرفاً مدرس برخط)؛

■ مستندسازی و ارائه پروژه؛

■ ارزیابی مهارتی و اعتبارسنجی.

در گزارش حاضر همچنین بر ضرورت ایجاد رشته‌های جدید مهارتی متناسب با شرایط

علاوه بر پیشنهادهایی که به‌صورت تحولی ارائه شد نیاز است تدابیری به‌صورت فوری نیز برای امور جاری آموزش‌های مهارتی سنجیده شود که در این خصوص می‌توان با بهره‌گیری از پیشنهاد‌های بخش نخست به موارد ذیل اشاره کرد.

۱. تمدید سال تحصیلی جاری و استمرار آن تا پایان شهریورماه؛

۲. برگزاری آموزش‌های مهارتی به‌صورت ترکیبی (حضور کوتاه‌مدت هفتگی)؛



الگوی بازسازی زیرساخت‌های ورزشی آسیب‌دیده در جنگ رمضان

DOI: [10.22034/mrc.report.21678](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21678)



بیان / شرح مسئله

بازگرداندن و بازسازی زیرساخت‌ها چگونه می‌تواند همزمان به ارتقای عدالت فضایی، افزایش تاب‌آوری و بهبود کارایی شبکه اماکن ورزشی کشور منجر شود؟ به بیان دیگر، بازسازی پس از جنگ نیازمند تعیین اولویت‌ها، تخصیص بهینه منابع و طراحی مداخله‌ای مبتنی بر منافع عمومی است.

است. از آنجا که اماکن ورزشی یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌های توسعه اجتماعی، سلامت عمومی و سرمایه انسانی محسوب می‌شوند، نحوه بازسازی و احیای آنها می‌تواند پیامدهایی فراتر از حوزه ورزش داشته باشد. چالش اصلی آن است که در شرایط محدودیت منابع، چه معیارهایی باید مبنای اولویت‌بندی بازسازی قرار گیرد؟ چگونه می‌توان خدمات ورزشی را در کوتاه‌ترین زمان ممکن به جامعه

آسیب به زیرساخت‌های ورزشی کشور در پی جنگ رمضان، مسئله‌ای فراتر از تخریب فیزیکی چند مجموعه و تأسیسات ورزشی است. این رخداد بخشی از ظرفیت کشور برای ارائه خدمات ورزشی را در سطوح مختلف دچار اختلال کرده و بر دسترسی شهروندان به ورزش همگانی، فعالیت باشگاه‌ها، برنامه‌های استعدادیابی، آماده‌سازی ورزشکاران قهرمانی و برگزاری رویدادهای ورزشی اثر گذاشته

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به آسیب مراکز راهبردی و ملی ورزش مربوط می‌شود. از این رو، خسارت در استان‌های مرزی بیشتر ماهیت دسترسی عمومی داشته، اما خسارت در تهران بیشتر با ورزش قهرمانی و کارکردهای ملی پیوند دارد.

ج) اهمیت نوع مکان آسیب‌دیده در تحلیل خسارت

ترکیب اماکن آسیب‌دیده نشان می‌دهد که همه خسارت‌ها اثر یکسانی بر نظام ورزش ندارند. آسیب به سالن‌های چندمنظوره، بیشتر

نیازمند تفکیک میان «ارزش ریالی خسارت» و «حجم خدمت از دست رفته» است.

ب) دو سطح متفاوت اختلال در استان‌های مرزی و تهران

الگوی خسارت‌ها نشان می‌دهد که بخشی از استان‌های مرزی با اختلال در شبکه خدمات عمومی و ورزش همگانی روبه‌رو شده‌اند. در این مناطق، آسیب به سالن‌ها و فضاهای محلی، دسترسی روزمره مردم به ورزش را محدود کرده است. در تهران، مسئله بیشتر

الف) تمایز میان خسارت فیزیکی و اختلال در خدمت

داده‌های خسارت نشان می‌دهد که تعداد اماکن آسیب‌دیده، میزان ریالی خسارت و سطح اختلال در خدمات ورزشی، الزاماً یک معنا ندارند. ممکن است یک مکان با خسارت مالی محدود، بخش مهمی از خدمت روزمره ورزش همگانی را متوقف کرده باشد. در مقابل، ممکن است یک پروژه پرهزینه، مخاطبان محدودتری داشته باشد؛ بنابراین، فهم دقیق مسئله بازسازی،

بر ورزش همگانی، مشارکت عمومی و فعالیت روزمره مردم اثر می‌گذارد. آسیب به مجموعه‌های تخصصی و کمپ‌های ملی، زنجیره آماده‌سازی ورزشکاران و تیم‌های قهرمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. آسیب به ساختمان‌های اداری نیز می‌تواند ظرفیت مدیریتی و پشتیبانی ورزش در استان‌ها را کاهش دهد.

د) فرصت بازسازی فراتر از جبران خسارت

بازسازی اماکن ورزشی در مناطقی که پیش

از جنگ نیز با کمبود سرانه، ضعف بهره‌وری یا نابرابری دسترسی روبه‌رو بوده‌اند، نباید به تکرار وضع قبلی منجر شود. بازگشت صرف به کاربری و ظرفیت گذشته، می‌تواند نابرابری‌های پیشین را بازتولید کند. از این نظر، بازسازی پس از بحران، فقط جبران خسارت گذشته نیست، بلکه می‌تواند نقطه‌ای برای اصلاح بخشی از عدم توازن‌های زیرساختی ورزش کشور باشد.

ه) ضرورت توجه همزمان به خدمت، عدالت و تاب‌آوری

تحلیل خسارت‌ها نشان می‌دهد که بازسازی زیرساخت‌های ورزشی باید سه ملاحظه را همزمان در نظر بگیرد. ملاحظه نخست، بازگشت سریع خدمت ورزشی به جامعه، ملاحظه دوم، جلوگیری از تشدید نابرابری سرانه‌ای و منطقه‌ای و ملاحظه سوم، افزایش ایمنی و تاب‌آوری اماکن ورزشی در برابر بحران‌های آینده است. بی‌توجهی به هر یک از این سه ملاحظه، کارآمدی بازسازی را کاهش می‌دهد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

الف) تدوین چارچوب ملی اولویت‌بندی بازسازی اماکن ورزشی

وزارت ورزش و جوانان در چارچوب وظایف قانونی خود در ساماندهی، توسعه و پشتیبانی از زیرساخت‌های ورزشی، مکلف شود چارچوب اولویت‌بندی بازسازی اماکن آسیب‌دیده را تدوین کند. این چارچوب باید علاوه بر میزان خسارت ریالی، شاخص‌هایی مانند حجم خدمت از دست رفته، تعداد استفاده‌کنندگان، سرعت بازگشت به بهره‌برداری، نقش مکان در ورزش همگانی و قهرمانی و وضعیت سرانه ورزشی منطقه را لحاظ کند.

ب) تفکیک مسیر بازسازی براساس نوع اختلال

بازسازی اماکن آسیب‌دیده در سه مسیر مجزا پیگیری شود. مسیر نخست، بازیابی خدمات ورزش همگانی در استان‌ها و مناطق دارای اختلال در دسترسی عمومی باشد. مسیر دوم، بازسازی مراکز راهبردی مؤثر بر ورزش قهرمانی و آماده‌سازی تیم‌های ملی باشد. مسیر سوم، بازسازی کامل و ایمن اماکن شاخص دارای کارکرد اجتماعی و هویتی باشد.

ج) الزام به انطباق بازسازی با آمایش سرزمینی ورزش

وزارت ورزش و جوانان مکلف شود در تعریف پروژه‌های بازسازی، سند ملی آمایش

سرزمینی ورزش و داده‌های به‌روز استانی را مبنای تصمیم قرار دهد. در مناطقی که پیش از جنگ نیز با فقر زیرساختی یا کمبود سرانه روبه‌رو بوده‌اند، بازسازی نباید صرفاً تکرار ظرفیت قبلی باشد. در این مناطق، نوع کاربری، ظرفیت و تنوع خدمات باید متناسب با نیاز واقعی جمعیت و وضعیت سرانه ورزشی بازتعریف شود.

د) رعایت الزامات پدافند غیرعامل و مدیریت بحران در پروژه‌های بازسازی

تمامی طرح‌های بازسازی اماکن ورزشی بزرگ و چندمنظوره، در چارچوب قوانین و ضوابط پدافند غیرعامل، مکلف به رعایت الزامات ایمنی، مسیرهای دسترسی و خروج اضطراری، امکان بهره‌برداری دوگانه و قابلیت پشتیبانی در شرایط بحران شوند. این الزام باید از مرحله طراحی تا مرحله تحویل پروژه کنترل شود.

ه) تأمین مالی هدفمند از محل سهم قانونی ورزش

سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت ورزش و جوانان، در چارچوب احکام قانونی مربوط به سهم ورزش از مالیات بر ارزش افزوده، مکلف شوند تخصیص منابع بازسازی را به‌صورت هدفمند و براساس اولویت‌های مصوب انجام دهند. تخصیص این منابع باید با اولویت استان‌های آسیب‌دیده، مناطق کم‌برخوردار و

اماکن دارای بیشترین حجم خدمت از دست رفته انجام شود.

و) گزارش‌دهی دوره‌ای به مجلس شورای اسلامی

وزارت ورزش و جوانان مکلف شود گزارش دوره‌ای روند بازسازی اماکن ورزشی آسیب‌دیده را به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی ارائه کند. این گزارش باید علاوه بر پیشرفت فیزیکی و میزان اعتبار هزینه شده، شاخص‌هایی مانند تعداد اماکن بازگشته به بهره‌برداری، میزان خدمت احیا شده، اثر پروژه بر سرانه ورزشی منطقه و زمان بازگشت خدمت را شامل شود.

ز) بازسازی کامل همراه با یادمان‌سازی محدود در اماکن شاخص

در اماکن ورزشی شاخص که واجد کارکرد ملی، اجتماعی یا هویتی هستند، بازسازی باید کامل، ایمن و بهره‌بردارانه انجام شود. درعین‌حال، امکان حفظ محدود و کنترل شده بخشی از آثار تخریب، پس از تأیید فنی و ایمنی، در قالب یادمان مقاومت و حافظه جمعی جامعه ورزشی پیش‌بینی شود.

بررسی رخداد ازدواج جوانان در ایام جنگ‌های تحمیلی ۱۲ روزه و رمضان و ارائه پیشنهادهای سیاستی

DOI: [10.22034/mrc.report.21684](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21684)



بیان / شرح مسئله

انتظار منطقی آن است که موضوع ازدواج جوانان تحت تأثیر منفی شرایط جنگی قرار گیرد. با آنکه کشور در دوره نه جنگ و نه صلح قرار دارد، اما مهم است که راهبردهای اصلی و سیاست‌های مجموعه نظام در موضوع ازدواج جوانان در شرایط جنگی و زیر سایه جنگ مشخص باشد. حال آنکه تجربه جنگ‌های تحمیلی ۱۲ روزه و رمضان پیش‌روی کشور است، می‌توان با مطالعه رخداد ازدواج در این دوره‌ها، رفتار واقعی ایرانیان را در شرایط جنگی و حول موضوع ازدواج ارزیابی کرد. این موضوع می‌تواند به تدقیق مسیرهای آتی برای حمایت از ازدواج جوانان حتی در شرایط جنگی کمک مؤثری کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ ازدواج در دوره جنگ ۱۲ روزه نه تنها کاهش نیافته؛ بلکه در مقایسه با مدت مشابه در سال ۱۴۰۳ با رشد تقریباً ۲۱ درصدی همراه بوده است. احساس ناامنی دریافتی از گستره جنگ حتی در استان‌هایی همچون تهران، به گونه‌ای نبوده که خانواده‌ها و جوانان را از ازدواج منصرف کند و چه بسا عطف به تجربه کرونا، می‌توان گفت که جامعه از این رخداد به‌عنوان فرصتی برای تسریع و تسهیل امر ازدواج بهره برده است.

■ در جنگ تحمیلی رمضان و در اسفندماه سال ۱۴۰۴ به سبب تقارن با ماه مبارک رمضان، شوک بالای آغاز جنگ گسترده و احترام به حادثه شهادت رهبر انقلاب (ره)، کاهش تعداد ازدواج‌ها شدید بوده اما در فروردین‌ماه و نیمه اول اردیبهشت سال ۱۴۰۵، به سبب خارج شدن جامعه از شوک اولیه و وجود عوامل زمینه‌ای همچون تعطیلات نوروزی و تعطیلی ادارات و کسب‌وکارها که به واسطه آن فراغت و دورهمی‌های خانوادگی فراهم آمده، آمار ازدواج به سطح معمول خود هم‌گرا شده است.

■ با فرض وجود شرایط سایه جنگ لازم است تا به‌طور خاص از رخداد ازدواج جوانان صیانت شود. در این باره سه راهبرد مهم حائز اهمیت هستند که عبارت‌اند از: حمایت معنوی از ازدواج جوانان و رواج گفتمان «ولایت داشتن امر ازدواج جوانان» حتی در شرایط جنگی، ضرورت تداوم و افزایش حمایت‌های مادی از ازدواج جوانان و ترویج فرهنگ ازدواج آسان و کمک به تحقق آن.

الف) حمایت معنوی از ازدواج جوانان و رواج گفتمان «اولویت داشتن امر ازدواج جوانان» حتی در شرایط جنگی

■ بهره‌گیری از ظرفیت فعالیت رسانه‌ای مسئولان ارشد نظام برای تأکید بر ازدواج جوانان به‌عنوان اولویت ملی و ضرورت حمایت همه‌جانبه جامعه و دولت از این رخداد.

■ جریان‌سازی رسانه‌ای صدا و سیما از طریق انجام مصاحبه، ساخت مستند و تولید گزارش‌های خبری از دفاتر ازدواج، تالارها و مراسم‌های عقد و عروسی در تجمعات شبانه.

ب) ضرورت تداوم و افزایش حمایت مادی از ازدواج جوانان

■ مراقبت از حسن اجرای سیاست اعطای تسهیلات ازدواج به جوانان.

■ اعطای تسهیلات ازدواج ویژه دانشجویان: با عنایت به غیرحضور شدن دانشگاه‌ها، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از طریق صندوق رفاه دانشجویان در چارچوب اختیارات ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) و با همکاری سازمان برنامه و بودجه از محل اعتبارات صندوق رفاه دانشجویان در ردیف ۹۰۰۰۵۲ ذیل جدول ۷ ب قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۵ با موضوع تغذیه دانشجویی به زوج‌های دانشجو تحت عنوان تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج پرداخت کند.

■ **تحقق اجرای ماده (۱) قانون تسهیل ازدواج جوانان با موضوع صندوق اندوخته جوانان از طریق مشارکت مردمی و ارائه تسهیلات مسکن از این محل:** دولت در

راستای توانمندسازی جوانان برای تشکیل خانواده از طریق جلب مشارکت مردم، نسبت به اجرای ماده (۱) قانون تسهیل ازدواج جوانان و تأمین منابع مالی صندوق اندوخته جوانان، موضوع این ماده‌قانونی از طریق مشارکت مالی مردمی اقدام و از این محل برای نیاز تجهیزیه

و مسکن جوانان (ودیعه، ساخت و خرید)؛ متناسب با میزان منابع مالی صندوق و تعداد متقاضیان، تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت کند.

ج) ترویج فرهنگ ازدواج آسان و کمک به تحقق آن

■ جریان‌سازی رسانه‌ای در صدا و سیما با محوریت ازدواج آسان جوانان در جنگ به کمک تولید گزارش‌های خبری و میدانی، ساخت مستند و قالب‌های خلاقانه.

■ **فراگیر کردن برگزاری مراسم‌های عقد و ازدواج در تجمعات شبانه:** دستگاه‌های دخیل در برگزاری تجمعات شبانه از قبیل شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، سازمان بسیج مستضعفین، سازمان تبلیغات اسلامی و قرارگاه خاتم‌الاولصیا با مشارکت مردم، تعداد و گستره برگزاری مراسم‌های ساده عقد و ازدواج در تجمعات شبانه را به‌طور ملموس افزایش دهند.

■ **ایجاد غرفه‌های مشاوره ازدواج آسان جوانان در تجمعات شبانه:** دستگاه‌های دخیل در برگزاری تجمعات شبانه از قبیل شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، سازمان بسیج مستضعفین، سازمان تبلیغات اسلامی و قرارگاه خاتم‌الاولصیا با همکاری وزارت ورزش و جوانان به‌عنوان یکی از دستگاه‌های مکلف در حوزه مشاوره ازدواج با همکاری و مشارکت مردم، امکان ایجاد غرفه‌های مشاوره ازدواج آسان و همسریابی جوانان را در تجمعات شبانه فراهم آورند.

■ **تأمین مسکن موقت زوج‌های جوان:** دولت از ظرفیت تهاتر اراضی دولتی با واحدهای مسکونی موجود، واحدهای تحت مالکیت بانک‌ها و سایر نهادهای عمومی و همچنین احداث واحدهای مسکونی در اراضی دولتی از طریق مشارکت با بخش خصوصی

برای ایجاد یک نظام اجاره حمایتی به‌منظور تهیه مسکن موقت جوانان استفاده کند.

■ **تأمین مسکن دائم زوج‌های جوان:** اراضی دولتی واجد شرایط به زوج‌های جوان واگذار و امکان ساخت تدریجی مسکن توسط خود متقاضیان فراهم شود.

■ **تغییر کاربری ساختمان‌های دولتی به‌منظور تهیه مسکن موقت جوانان:** در راستای تحقق سیاست مسکن موقت برای جوانان؛ موضوع ماده (۳) قانون تسهیل ازدواج جوانان، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با شناسایی ساختمان‌های بلااستفاده همچون برخی ساختمان‌های دانشگاه پیام نور و پس از انجام مطالعات فنی، اخذ مجوزهای لازم، تغییر کاربری، تأمین اعتبارات و آماده‌سازی این فضاها، برای زوج‌های دانشجو، به مدت یک‌سال و به‌صورت رایگان مسکن موقت آماده کند.

■ **راه‌اندازی پویش ملی «همیاری مسکن زوج‌های جوان»:** وزارت راه و شهرسازی با راه‌اندازی یک سامانه ملی، زمینه مشارکت داوطلبانه مالکان در حمایت از زوج‌های جوان را فراهم کند.

■ **الزام دستگاه‌ها برای در اختیار قرار دادن فضاهای مناسب برای برگزاری رایگان مراسم جشن زوج‌های جوان:** در راستای اجرای بند «الف» ماده (۴) قانون تسهیل ازدواج جوانان، وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش و ورزش و جوانان به همراه شهرداری‌ها و سازمان بسیج مستضعفین، فضاهای تفریحی، رفاهی، ورزشی و فرهنگی خود را به‌صورت رایگان و برای برگزاری مراسم جشن ازدواج در اختیار جوانان قرار دهند.

بسته پیشنهادی فعال سازی زنجیره صیانت از میراث فرهنگی ایران در خارج از کشور

DOI: [10.22034/mrc.report.21688](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21688)

۲۱۶۸۸
۱۴۰۵/۰۴/۲۳
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

مجموعه‌های خصوصی، نهادهای موزه‌ای و مراکز تحقیقاتی فراملی، دربرگیرنده حجم قابل توجهی از موارث فرهنگی-تاریخی ایران‌اند که طی سده‌های اخیر، از طریق مبادی قانونی (از قبیل هدایا و پیشکش‌های دیپلماتیک، خرید و فروش‌های رسمی پیش از تصویب قانون عتیقات^۱ و...) یا مجاری غیرمشروع (از قبیل حفاری‌های غیرمجاز و قاچاق، مشروعیت‌بخشی کاذب از طریق جعل و اسناد و مدارک و...) از مرزهای جغرافیایی کشور خارج شده‌اند. این جابه‌جایی جغرافیایی افزون‌بر تحمیل خسارت‌های مادی به‌موجب انسداد انتفاع ایران از امتیاز مادی، تداوم و استمرار بهره‌برداری معنوی از این آثار را

نیز با چالش‌های بنیادین مواجه کرده است. گزارش حاضر با رویکردی تحلیلی، ضمن احصای ظرفیت‌های قانونی موجود به دنبال ارائه راهبردهایی در راستای صیانت از میراث فرهنگی ایران در خارج است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ صیانت از میراث فرهنگی ایران در خارج از کشور در گروی مجموعه اقدام‌های زنجیرواری است که می‌توان آنها را ذیل پنج مرحله شناسایی، مستندسازی و ایجاد شناسنامه، تثبیت انتسابات هویتی، حکمرانی روایت و پایش، نظارت و صیانت مستمر شناسایی کرد. ■ ذیل مرحله نخست (شناسایی) می‌توان به تهیه فهرست جامع و اطلاع‌رسانی عمومی آثار ایران در خارج از کشور به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اشاره کرد. ■ صیانت از میراث فرهنگی ایران در خارج از کشور در گروی اقدام‌های زنجیرواری است که می‌توان آنها را ذیل پنج مرحله شناسایی، مستندسازی و ایجاد شناسنامه، تثبیت انتسابات هویتی، حکمرانی روایت و پایش، نظارت و صیانت مستمر شناسایی کرد. ■ ذیل مرحله دوم (مستندسازی و ایجاد شناسنامه) می‌توان به اجرای طرح ملی ایجاد شناسنامه میراث فرهنگی ایران در خارج از کشور و ایجاد سکوی رقومی میراث با هدف تبادل اطلاعاتی به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اشاره کرد. ■ ذیل مرحله سوم (تثبیت انتسابات هویتی) می‌توان به نمایشگاه‌های مشترک با موزه‌ها و مراکز علمی بین‌المللی به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی اشاره کرد. ■ ذیل مرحله چهارم (حکمرانی روایت) می‌توان به عضویت در شبکه‌های بین‌المللی و استانداردسازی داده‌های میراث فرهنگی اشاره کرد. ■ ذیل مرحله پنجم (پایش، نظارت و صیانت مستمر) می‌توان به برون‌سپاری خدمات پایش به دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی و مؤسسات تخصصی معتبر بین‌المللی فعال در حوزه مطالعات میراث فرهنگی در سطح ملی/فراملی اشاره کرد.

■ در بُعد شناسایی و در راستای شناسایی و معرفی اموال فرهنگی - تاریخی ایرانی در خارج از کشور پیشنهاد می‌شود وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در خصوص معرفی آثار پراکنده ایرانی خارج از کشور به‌عنوان بخش‌های جدا شده میراث فرهنگی ایران به جامعه ایرانی بندی به شرح زیر را به ماده (۴) لایحه بیفزاید: «شناسایی و معرفی اموال فرهنگی-تاریخی ایرانی واقع در سایر کشورها به مردم ایران با تهیه فهرست ذی‌ربط از طریق پایگاه‌های اطلاع‌رسانی عمومی و اتخاذ برنامه‌های عملی حمایت از این آثار در حدود ظرفیت‌های مردمی و اعتبارات و امکانات اجرایی دولت».

■ در بُعد مستندسازی و ایجاد شناسنامه پیشنهاد می‌شود به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (معاونت میراث فرهنگی) و با همکاری مرکز امور بین‌الملل برنامه ملی شناسنامه‌گذاری آثار (مشمول بر شناسه‌های یکتا، اطلاعات توصیفی و فنی-مادی، خاستگاه و زنجیره مالکیت، وضعیت حقوقی و پرونده‌های پیگیری شده) در حال پیگیری، اطلاعات محل نگهداری کنونی و مستندات تصویری و آرشیوی بر مبنای اصول استانداردپذیری و تعامل‌پذیری ۱ داده‌ها، قابلیت استناد حقوقی ۲ و دیپلماتیک، رهگیری‌پذیری ۳ و پویایی، و جامعیت همراه با تفکیک سطوح دسترسی) تدوین و اجرا شود. همچنین پیشنهاد می‌شود به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (معاونت میراث فرهنگی) و با همکاری وزارت امور خارجه (معاونت سیاسی، حقوقی، بین‌المللی، مرکز دیپلماسی عمومی و شورای امور عالی ایرانیان خارج از کشور)

سکوی جامع میراث دیجیتال ایران ایجاد شود. ■ در بُعد تثبیت انتساب هویتی و در راستای بهره‌برداری معنوی از میراث فرهنگی ایرانی در خارج از کشور، پیشنهاد می‌شود به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با همکاری وزارت امور خارجه (سفارتخانه‌ها و کنسولگری‌ها) برگزاری نمایشگاه‌های مشترک با موزه‌ها و مراکز علمی بین‌المللی در دستور کار قرار گیرد.

■ همچنین پیشنهاد می‌شود به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و با همکاری پژوهشگاه میراث فرهنگی، مرکز ملی فضای مجازی کشور، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ایجاد کمیته ملی استانداردهای محتوایی برای بازنمایی میراث ایرانی در عرصه ملی و فراملی در دستور کار قرار گیرد.

■ در بُعد حکمرانی روایت و در راستای بهره‌مندی معنوی از آثار فرهنگی-تاریخی ایرانی از طریق موزه‌های برخط جهانی، پیشنهاد می‌شود وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با مشارکت وزارت امور خارجه برای تسهیل تعاملات دیپلماتیک و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برنامه جامع دیپلماسی میراث دیجیتال (رقومی) را ذیل سه مرحله پیگیری عضویت در کنسرسیوم‌های بین‌المللی میراث رقومی و پایگاه‌های مرجع هنر و فرهنگ جهانی، استانداردسازی شناسنامه‌های الکترونیک آثار برای یکپارچه‌سازی و خوانش‌پذیری محتوا در سطوح بین‌الملل و ایجاد درگاه‌های مشترک تبادل هوشمند اطلاعات برای تزریق روایات مستند، تاریخ‌نگاری‌های اصیل و محتوای

چند رسانه‌ای تولید شده توسط متخصصان داخلی به مخازن مجازی موزه‌های مقصد صورت دهد.

■ همچنین پیشنهاد می‌شود به تولیت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و همکاری پژوهشگاه میراث فرهنگی و مرکز ملی فضای مجازی کشور کمیته ملی محتوای دیجیتال برای غنی‌سازی فراداده‌ها و جایگزینی روایات رسمی ایران در سکوها کلان موزه‌ای (نظیر گوگل آرتس اند کالچر و یورپانا) تشکیل شود.

■ پیشنهاد می‌شود کمیته ملی ایکوم با همکاری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نسبت به تدوین و ارائه مخزن مستندات مرجع میراث فرهنگی ایران بر پایه استانداردهای سیداک و با نظر بر اصطلاح‌نامه‌های استاندارد جغرافیای تاریخی، ادوار تمدنی و مفاهیم تخصصی هنر ایران به‌عنوان منبع علمی در دسترس موزه‌های جهان اقدام کند.

■ در بُعد پایش، نظارت و صیانت مستمر پیشنهاد می‌شود با اتکا به سازوکارهای حقوقی و قراردادی موجود و در چارچوب ضوابط حاکم بر همکاری‌های علمی و بین‌المللی، نسبت به برون‌سپاری خدمات پایش به دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی و مؤسسات تخصصی معتبر بین‌المللی فعال در حوزه مطالعات میراث فرهنگی، علوم اطلاعات و تحلیل داده اقدام و شبکه رصد هوشمند تحریف‌های هویتی و روایی میراث فرهنگی ایران به‌صورت برون‌سپاری شده و داده‌محور استقرار یابد.

1. Standardization and Interoperability
2. Evidentiary Value
3. Traceability

بررسی سازوکارهای حمایت از حقوق خبرنگاران و ارائه راهکارهای پیشنهادی

DOI: [10.22034/mrc.report.21697](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21697)

۲۱۶۹۷
۱۴۰۵ / ۰۴ / ۲۹
دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



بیان / شرح مسئله

حرفه‌ای‌گری، تقویت مرجعیت رسانه‌ای کشور و حمایت مؤثر از حقوق حرفه‌ای خبرنگاران مسئله‌محوری این پژوهش را تشکیل می‌دهد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که خبرنگاران با مجموعه‌ای از چالش‌های درهم‌تنیده ساختاری، حقوقی و حرفه‌ای مواجه‌اند که مستقیماً بر کیفیت تولید خبر، اعتماد عمومی به رسانه‌ها و کارآمدی نظام اطلاع‌رسانی کشور اثر گذاشته است. مهم‌ترین این چالش‌ها شامل ناامنی شغلی و ضعف حمایت‌های رفاهی، فقدان نظام هویت‌بخشی حرفه‌ای معتبر، ضعف در استانداردهای حرفه‌ای و آموزش‌های تخصصی، نارسایی‌های ساختاری و نیز عقب‌ماندگی چارچوب‌های قانونی از تحولات فناورانه و زیست‌بوم جدید رسانه‌ای است. در بُعد معیشتی و شغلی، خبرنگاران به نبود قوانین حمایتی مؤثر در برابر بی‌ثباتی شغلی، فقدان سازوکارهای بیمه‌ای و حمایتی پایدار، و نبود یک نهاد قدرتمند و پاسخ‌گو اشاره کرده‌اند. این وضعیت در بسیاری موارد به کاهش انگیزه حرفه‌ای، مهاجرت شغلی نیروهای توانمند و افت کیفیت کار رسانه‌ای منجر شده است. درمجموع، شکاف میان نقش حیاتی خبرنگاران در حکمرانی رسانه‌ای کشور و سطح حمایت‌های حقوقی، صنفی و حرفه‌ای موجود، به یک مسئله سیاستی انباشته و حل نشده تبدیل شده است.



یافته‌های این پژوهش که براساس روشی چهارمرحله‌ای شامل مرور پیشینه، آسیب‌شناسی مستقیم از طریق مصاحبه با خبرنگاران و مدیران رسانه‌ای، مطالعه تطبیقی کشورهای مختلف و تعیین خدمات عملیاتی ضروری گردآوری شده، تصویری روشن و چندلایه از مسئله ارائه می‌دهد. چالش‌های پیش‌روی خبرنگاران در سه سطح به هم پیوسته شناسایی شده‌اند. در سطح حرفه‌ای- صنفی، مشکل اصلی فقدان یک هویت، مرجعیت و نظام صلاحیت‌سنجی معتبر است که به تشتت استانداردها، ضعف آموزش مستمر و تعدد بی‌ثمر تشکلهای صنفی (با نمونه‌ای از ۹۶ تشکل تنها در تهران) انجامیده است. در سطح حمایتی- اقتصادی، ناامنی شغلی، ضعف

شبکه‌های بیمه‌ای و رفاهی پایدار و بی‌ثباتی درآمدی، انگیزه و تاب‌آوری حرفه‌ای را تحلیل برده است. در سطح حکمرانی رسانه‌ای، درهم‌آمیختگی تخلفات حرفه‌ای با جرائم کیفری، کاهش اعتماد عمومی و ناکارآمدی مداخلات مستقیم و یک‌سویه دولتی، فضایی پرمخاطره و بی‌ثبات ایجاد کرده است. مطالعه تطبیقی، سه الگوی کلان جهانی را نمایان می‌سازد: نظام‌های مبتنی بر خودتنظیمی محض، نظام‌های متمرکز دولتی، و نظام‌های حرفه‌ای مستقل با پشتوانه قانونی. همچنین تحلیل تجربه‌های پیشین داخلی نشان می‌دهد طرح‌های قبلی ساماندهی امور خبرنگاران عمدتاً به دو دلیل ناکام مانده‌اند: نخست، مشارکت حداقلی یا نمادین اصناف

و بدنه حرفه‌ای در فرایند طراحی؛ و دوم، وابستگی شدید ساختاری پیشنهادها به نهادهای دولتی که مانع شکل‌گیری اعتماد صنفی و استقلال عملکردی شده است. با در نظر گرفتن یافته‌ها، چهار گزینه سیاستی عمده برای خروج از بن‌بست موجود مطرح شد که معایب و مزیت‌ها هر پیشنهاد نسبت به مسائل حوزه و توان حل‌کنندگی بررسی شد. ■ سکان‌داری کامل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ ■ خودتنظیمی کامل؛ ■ واگذاری امر انجمن‌های صنفی ذیل قوانین موجود؛ ■ تشکیل سازمان حرفه‌ای خبرنگاری با پشتوانه قانونی.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

راہبرد نهایی پژوهش حاضر، ارائه دو محور است که می‌توان هریک از آنها را به صورت انتخابی یا مکمل پیش برد. - محور اول، بازطراحی فوری و هوشمندانه نقش‌آفرینی دولت در چارچوب ساختارهای موجود است. این محور که می‌تواند در کوتاه‌مدت و میان‌مدت بدون نیاز به فرایند طولانی قانونگذاری کلان محقق شود، بر ارائه خدمات عملیاتی ضروری متمرکز است. اقدامات کلیدی این محور شامل بازطراحی نظام هویت و کارت حرفه‌ای (دارای رتبه و تخصص)، تسهیل و ساماندهی عادلانه و شفاف بیمه خبرنگاری، طراحی سازوکارهای تخصصی برای تفکیک و رسیدگی به تخلفات حرفه‌ای پیش از ورود به مراجع قضایی، استقرار نظام رتبه‌بندی صلاحیت‌های تخصصی، تقویت

پشتیبانی حقوقی، بازهدف‌گیری یارانه‌های مطبوعاتی به سمت حمایت از کیفیت حرفه‌ای و تأسیس یک صندوق حمایتی شفاف برای خبرنگاران است. - محور دوم و بنیادی‌تر، تأسیس «سازمان نظام خبرنگاری» به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی با استقلال سازمانی و مالی است. این سازمان با پشتوانه قانون، عهده‌دار کارکردهای پایه‌ای و ریشه‌ای خواهد شد. هسته مرکزی مأموریت آن، احراز صلاحیت، هویت‌بخشی و اعتباربخشی حرفه‌ای خبرنگاران است. در کنار این، تدوین و نظارت بر اجرای استانداردهای اخلاقی و حرفه‌ای، رسیدگی به تخلفات صنفی، و ارائه خدمات پشتیبانی آموزشی، مشاوره‌ای و رفاهی از وظایف اصلی آن خواهد بود. حکمرانی در این

سازمان مبتنی بر مشارکت حداکثری و واقعی خبرنگاران در ارکان تصمیم‌گیری است. رابطه این سازمان با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، رابطه‌ای تکمیلی و تعاملی تعریف می‌شود، به این صورت که سازمان به عنوان بازوی تخصصی و اجرایی در امور صنفی عمل می‌کند و وزارتخانه با حفظ نقش سیاستگذاری کلان و نظارت عالی، از مشروعیت و پشتوانه قانونی تصمیم‌های حرفه‌ای سازمان حمایت می‌کند. این نهاد نه رقیب انجمن‌های صنفی موجود، بلکه بستر ساز تقویت و تخصصی‌تر شدن نقش آنها در یک زیست‌بوم منسجم خواهد بود. در نهایت پیش‌نویس قانون «سازمان نظام خبرنگاری» ارائه می‌شود.

بررسی سیاست‌های حمایت از سالمندان در نظام تأمین اجتماعی ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21635](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21635)



بیان / شرح مسئله

اقدامات به موقع، منسجم و مبتنی بر شواهد از هم‌اکنون، از جمله موارد دارای اولویت است. شناخت ظرفیت‌های کنونی و جایگاه سالمندان در نظام تأمین اجتماعی کشور، امکان سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد را فراهم و پیش از ورود به دوره سال‌خوردگی جمعیت، الزامات مورد نیاز در حوزه خدمات اجتماعی را مشخص می‌کند.

تا سال ۱۴۳۰ تعداد سالمندان ایرانی به حدود ۲۸ میلیون نفر یا ۳۰ درصد از کل جمعیت برسد. چنین تغییر جمعیت چشمگیری، نیازمند ایجاد ساختارها و پیش‌نیازهای لازم در نظام سلامت، خدمات مراقبتی، صندوق‌های بازنشستگی، نظام تأمین اجتماعی و محیط دوستدار سالمند است. به منظور پیشگیری از تبدیل سالمندی جمعیت در ایران به یک چالش اساسی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های جوامع از نیمه دوم قرن بیستم، بالا رفتن سن امید به زندگی بود که به افزایش تدریجی جمعیت سالمندان منجر شده است. همانند روند سایر کشورهای جهان و حتی بیش از آنها، جمعیت سالمندان ایران نیز در دهه‌های اخیر افزایش قابل توجهی داشته است. در ۶۰ سال گذشته جمعیت سالمند حدود دو برابر رشد جمعیت کشور افزایش داشته است و پیش‌بینی می‌شود

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نظر گرفتن هم‌پوشانی احتمالی) حدود ۲۶ درصد سالمندان کل کشور را شامل می‌شوند. نکته مهم دیگر ارائه خدمات بدون توجه به توزیع جمعیت سالمند در استان‌های مختلف کشور و شواهد پژوهشی موجود است که در متن گزارش به تفصیل به آن اشاره شده است. به طور کلی خدمات فعلی سالمندی در کشور با غفلت از ابعاد مهمی مانند آموزش و توانمندسازی، گسترش برنامه‌های اجتماعی و فرهنگی برای کاهش انزوا، در نظر داشتن تفاوت‌های درون گروه سالمندان و افزایش

اسناد و قوانین تا حد زیادی مغفول مانده است. نکته دیگر، رویکرد حمایتی اتخاذ شده در سیاست‌ها نسبت به دوران سالمندی است که موجب شده است این گروه جمعیتی به عنوان گروهی آسیب‌پذیر، ناتوان و کم‌درآمد (گاه در کنار افراد دارای معلولیت یا بیماران روانی مزمن) در نظر گرفته شوند. عمده خدمات حمایتی در ایران توسط دو نهاد سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) ارائه می‌شود. مجموع سالمندان تحت پوشش این دو نهاد حمایتی (بدون در

در قوانین و سیاست‌گذاری‌های سالمندی در ایران، مفهوم بازنشستگی از سالمندی پیشی گرفته و عموماً سالمندی به دوران بازنشستگی تقلیل داده شده است. در اکثر موارد این سیاست‌ها به «صندوق‌های بازنشستگی» و «حمایت از بازنشستگان» پرداخته‌اند؛ در حالی که مجموع بازنشستگان و مستمري‌بگیران در بیشینه‌ترین حالت ممکن در ایران حدود ۵۴ درصد از کل سالمندان را تشکیل می‌دهند؛ به این ترتیب مسائل و چالش‌های حدود نیمی از سالمندان در این

تعاملات اجتماعی و ارتقای جسمی، روانی و اجتماعی سالمندان در حال ارائه است. همچنین با اینکه فقط ۴۸ درصد از جمعیت سالمند کشور را در سال ۱۴۰۳ مردان تشکیل می‌دهند، اما ترکیب جنسیتی دریافت‌کنندگان خدمات در بخش بیمه‌ای به شکل قابل توجهی با نسبت جنسیتی جمعیت سالمند فاصله دارد. چنین وضعیتی زنان سالمند ایرانی را هرچه بیشتر در معرض آسیب‌پذیری و نیازمند توجه بیشتر در سیاستگذاری و قوانین قرار می‌دهد. تعداد سالمندان ایرانی در سال ۱۴۰۳ برابر

با ۹,۸۸۱,۰۰۰ نفر بود که از این تعداد ۲,۹۱۵,۵۰۷ نفر مستمری‌بگیر بالای ۶۰ سال سازمان تأمین اجتماعی، ۱,۱۸۰,۵۵۶ نفر مستمری‌بگیر سالمند صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۹۳,۹۵۲ نفر مستمری‌بگیر سالمند صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر بودند. آمار بازنشستگان سایر صندوق‌های کشور اگرچه به تفکیک گروه سنی در دست نیست، مجموع آنها ۱/۰۵۳/۷۴۷ نفر بوده است که می‌توان انتظار داشت تعداد قابل توجهی از آنها بالای ۶۰ سال

باشند. بنابراین تعداد ۴,۲۹۰,۰۱۵ سالمند حدود ۴۳ درصد از کل سالمندان کشور تحت پوشش مستمری سه صندوق اصلی کشور در بخش بیمه‌ای قرار دارند. در بخش حمایتی دو سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) در مجموع تعداد ۲/۶۰۵/۸۹۳ نفر یا ۲۶,۳ درصد از سالمندان را تحت پوشش خود قرار داده‌اند. بنابراین حدود ۷۰ درصد از جمعیت سالمندان کشور به‌نحوی در دو بخش حمایتی و بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی کشور تحت پوشش قرار دارند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ اصلاح نگرش و رویکرد سیاستگذاران در تدوین قوانین سالمندی؛ به‌سوی رویکرد «سالمند سالم» براساس برنامه‌های راهبردی اتخاذ شده از قوانین و برنامه‌های کشورهای در حال توسعه با حضور حداکثری ذی‌نفعان.

■ در بند «ج» ماده (۸۰) برنامه ششم توسعه «تداوم اجرای طرح سامان‌دهی و توان‌بخشی سالمندان با پوشش حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) جمعیت هدف» معین شده بود، اما ارزیابی‌ها نشان از عدم دسترسی به اهداف مدنظر است. با توجه به اینکه شواهد محور بودن سیاستگذاری‌ها و به‌روز بودن آمار سالمندان، مهم‌ترین پیش‌نیاز سیاستگذاری این حوزه است، پیشنهاد می‌شود، ایجاد پایگاه ملی ثبت داده‌های سالمندان کشور در دستور کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار گیرد.

■ شورای عالی سالمندان کشور هرچند در راستای هماهنگی بین‌بخشی میان

دستگاه‌های ذی‌ربط ایجاد شده، قرار گرفتن دبیرخانه این شورا ذیل سازمان بهزیستی کشور به‌عنوان یکی از دستگاه‌های مجری سند ملی سالمندی سبب ناکارآمدی وظایف بین‌سازمانی شده است. پیشنهاد می‌شود این دبیرخانه ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان نهاد بالادستی تشکیل شود. ■ تأسیس و ایجاد مراکز گوناگون ارائه‌دهنده خدمات به سالمندان کشور باید متناسب با آمایش سرزمینی، جمعیت هدف سالمند کشور در استان‌ها تعیین شود و بازنگری توزیع مراکز براساس نیازهای جمعیت هدف در دستور کار دبیرخانه سالمندی کشور قرار گیرد.

■ عموم سیاست‌های حمایتی که در نهادهای مربوطه برای سالمندان ارائه می‌شود، بدون توجه به نیازهای خاص سالمندان است و براساس الگوی فقیر سالمند و با تأکید بر

ابعاد عدم کفایت درآمد طراحی شده است. پیشنهاد می‌شود کمیته امداد امام خمینی (ره) با توجه به میزان قابل توجه مددجویان سالمند، دستورالعمل خدمات خاص توان‌بخشی و توانمندسازی سالمندان را تهیه و ابلاغ کند.

■ ارائه‌دهنده عموم سیاست‌های حمایتی سالمندان کشور، نهادهای دولتی‌اند؛ این در حالی است که عموم سالمندان کشور یا به‌صورت مستقل زندگی می‌کنند و مراقبت از خود را به‌عهده دارند یا در بستر خانواده گسترده‌تر نگهداری می‌شوند؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود که سیاست‌های حمایتی خانواده‌محور در حوزه سالمندی در سیاستگذاری جدید شورای عالی سالمندی کشور در اولویت قرار گیرد. این سیاست‌های به‌خصوص در دوره سال‌خوردگی جمعیت کشور در دهه آینده باعث کاهش هزینه‌ها و ارائه باکیفیت خدمات به سالمندان و حفظ عزت آنها خواهد شد.

زیست افراد دارای معلولیت در شرایط جنگ تحمیلی سوم: نیازسنجی و ارائه پیشنهادهای سیاستی

DOI: [10.22034/mrc.report.21644](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21644)



بیان / شرح مسئله

اولویت‌های ارائه خدمات برای افراد دارای معلولیت و ایجاد سازوکار همکاری بین بخش دولتی و غیردولتی در نظر گرفته شد. مطالعه در دو فاز اجرایی کمی و کیفی به صورت پایلوت در شهر تهران به دلیل شدت آسیب‌ها اجرا شد. ماحصل این مطالعه تعداد ۳,۵۷۴ پاسخ بود که در ۵ محور اطلاعات سلامت جسمی (دارو، درمان و اقلام بهداشتی)، سلامت روان، خدمات توان‌بخشی، مسکن و کسب‌وکار تحلیل شد.

اولویت‌های امدادی نادیده گرفته می‌شود؛ که حاصل آن بحران‌های مضاعف بقا، اضطراب شدید و نقض حقوق بنیادین انسانی خواهد بود. این مطالعه به پیشنهاد و همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی آغاز و مشارکت سازمان بهزیستی کشور و سازمان آموزش و پرورش استثنایی کشور در بازه زمانی ۱۹ اسفند تا ۱۸ فروردین (آتش‌بس) انجام شد. هدف از این مطالعه نیازمندیابی فعال برای تشخیص

جنگ، تمامی ابعاد زندگی انسان‌ها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد؛ اما در این میان، افراد دارای معلولیت به دلیل آسیب‌پذیری مضاعف، بیشترین فشار را متحمل می‌شوند. پیامدهای جنگ برای این قشر تنها محدود به آسیب‌های جسمی ناشی از درگیری‌ها نیست، بلکه شامل تخریب زیرساخت‌های حمایتی، قطع دسترسی به خدمات توان‌بخشی و تشدید انزوای اجتماعی است. در شرایط جنگ، نیازهای خاص این افراد اغلب در تب

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱۴۰۵ نیز پرداخت نشده است. مطالعه همچنین نشان می‌دهد که تعطیلی مراکز توان‌بخشی و اختلال در خدمات حضوری، یکی از مهم‌ترین پیامدهای جنگ برای کودکان دارای معلولیت جسمی-حرکتی شدید بوده است. بخش مهمی از خدمات جایگزین مجازی نیز به دلیل ضعف اینترنت و نبود زیرساخت مناسب، اثربخشی لازم را نداشته است یا اساساً در اختیار افراد قرار نگرفته است. این موضوع ضرورت بازنگری

کمبود یا گرانی داروهای اعصاب و روان، انسولین و داروهای کنترل تشنج، در کنار افزایش شدید هزینه اقلام مصرفی افراد ضایعه نخاعی و بستری، فشار اقتصادی و درمانی قابل‌توجهی ایجاد کرده است. درحالی‌که متوسط هزینه ماهیانه اقلام بهداشتی این گروه بیش از ۱۵۲ میلیون ریال برآورد شده، درحالی‌که میزان کمک‌هزینه پرداختی دولت به واجدان شرایط تنها حدود یک‌دهم این رقم بوده است؛ گرچه این مبلغ در فروردین‌ماه

مطالعه نشان می‌دهد که افراد دارای معلولیت در شرایط جنگ، با مجموعه‌ای از آسیب‌های هم‌زمان در حوزه سلامت، خدمات حمایتی، اسکان و معیشت مواجه می‌شوند و نبود برنامه‌ریزی از پیش طراحی‌شده و سازوکار نیازمندیابی فعال، موجب تشدید نابرابری و افزایش خطرهایی برای این گروه شده است. یافته‌ها بیانگر آن است که مهم‌ترین چالش فوری، اختلال در دسترسی به دارو، اقلام بهداشتی و خدمات توان‌بخشی بوده است.

فوری در «دستورالعمل مراکز توان بخشی» در شرایط بحران را برجسته می‌کند.

در حوزه سلامت روان، نرخ بالای اضطراب، ترس شدید، بی‌قراری و ... در میان افراد دارای معلولیت و خانواده‌های آنان مشاهده شده است. کودکان دارای اتیسم و اختلالات ذهنی بیشترین آسیب را تجربه کرده‌اند. خانواده‌ها بر نیاز به خدمات مشاوره تخصصی، خطوط ارتباطی حمایتی و ایجاد فضاهای امن و مناسب برای حضور کودکان تأکید داشته‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌های

اسکان اضطراری در دوران جنگ، ملاحظات دسترس‌پذیری برای افراد دارای معلولیت را در نظر نگرفته است. نبود اولویت اسکان خانواده‌های دارای معلولیت، انتقال افراد به ساختمان‌های فاقد آسانسور و ناهماهنگی میان سازمان بهزیستی و شهرداری‌ها از جمله ضعف‌های مهم سیاستی شناسایی شده است. در حوزه اقتصادی نیز جنگ موجب کاهش درآمد، بیکاری و بی‌ثباتی شغلی افراد دارای معلولیت شده است؛ به‌ویژه در مشاغل غیررسمی و خویش‌فرما مانند رانندگی

اینترنتی، فروشنده‌گی و مشاغل هنری. این در حالی است که نرخ بیکاری این گروه پیش از جنگ نیز بالا بوده است.

بر این اساس، تدوین «برنامه ملی حمایت از افراد دارای معلولیت در شرایط بحران و جنگ» ضروری به‌نظر می‌رسد؛ برنامه‌ای که بر تداوم خدمات توان‌بخشی، تأمین دارو و اقلام ضروری، حمایت معیشتی هدفمند، اسکان دسترس‌پذیر، حمایت روانی و هماهنگی بین‌بخشی میان دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد تمرکز داشته باشد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

۱. گسترش نظام نیازسنجی و داده‌های حمایتی

■ توسعه اجرای طرح نیازسنجی در استان‌های در معرض خطر. در این زمینه زیرساخت اجرایی موجود میان وزارت تعاون، سازمان بهزیستی و آموزش و پرورش استثنایی، امکان تعمیم سریع این نظام پایش را فراهم می‌کند. هدف اصلی، ایجاد بانک اطلاعاتی به‌روز مبتنی بر نیازمندیابی فعال برای مداخلات سریع اجتماعی است.

۲. اصلاح قوانین و مقررات

■ الحاق یک ماده به «قانون حمایت از حقوق معلولان» برای پوشش بحران‌های نظامی، امنیتی و بلایای طبیعی.

■ اصلاح بند «۱۷» ماده (۷) دستورالعمل تعطیلی مراکز روزانه توان‌بخشی برای برداشتن محدودیت خدمات توان‌بخشی در این مراکز در شرایط جنگ. این اصلاحات به‌ویژه برای کودکان در سنین طلایی درمان و افراد دارای معلولیت شدید اهمیت حیاتی دارد.

۳. سلامت، دارو و توان‌بخشی

■ افزایش ۳۰ درصدی کمک‌هزینه اقلام بهداشتی در راستای اجرای ماده (۶۸) برنامه هفتم.

■ ایجاد «اورژانس توان‌بخشی» و توسعه خدمات درمان و توان‌بخشی در منزل برای افراد بسترگرا و کودکان.

■ توسعه پوشش بیمه‌ای ماده (۶) قانون حمایت از حقوق معلولان و نظارت بر عملکرد بیمه سلامت با توجه به شرایط جنگ و بحران افزایش هزینه‌های درمان و دارو براساس تعرفه‌های مصوب در سال ۱۴۰۵.

■ استفاده از ظرفیت نیروهای تخصصی توان‌بخشی، مراکز غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد در شرایط بحران برای ایجاد شبکه یکپارچه ارائه خدمات.

■ تقویت خطوط مشاوره ویژه افراد دارای معلولیت و توزیع تجهیزات حمایتی مانند گوشی صداگیر برای کودکان اتیسم.

■ تعیین و اعلام داروخانه‌های مرکزی تأمین‌کننده داروهای کمیاب و نایاب برای افراد دارای معلولیت.

۴. مسکن و اسکان اضطراری

■ ضرورت شناسایی و آماده‌سازی اماکن مناسب‌سازی شده پیش از بحران برای اسکان اضطراری افراد دارای معلولیت.

■ اولویت اسکان در واحدهای همکف و

دسترس‌پذیر برای سالمندان و افراد دارای معلولیت.

■ ایجاد بانک اطلاعاتی افراد دارای معلولیت شدید و خیلی شدید و برنامه‌ریزی برای جابه‌جایی اضطراری آنان از طریق ناوگان ویژه با مشارکت گروه‌های داوطلب ارائه خدمت.

۵. اشتغال و حمایت معیشتی

■ شناسایی افراد بیکار یا بیکار شده در اثر جنگ برای حمایت‌های معیشتی هدفمند.

■ بهره‌گیری از ظرفیت مشاغل و مهارت‌های افراد دارای معلولیت در شبکه خدمات بحران.

۶. اطلاع‌رسانی و مشارکت اجتماعی

■ ضرورت ارائه هشدارها و آموزش‌های ضروری به زبان اشاره و فرمت‌های دسترس‌پذیر در صداوسیما ناظر بر ماده (۲۱) قانون حمایت از حقوق معلولان در دوران جنگ.

■ تضمین دسترسی نابینایان، دانشجویان و کاربران دارای معلولیت وابسته به فناوری‌های کمکی به اینترنت بین‌الملل زمان قطعی سراسری اینترنت.

■ تقویت مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد، شبکه‌های داوطلبی و گروه‌های مددکاری برای ارائه خدمات چابک و اضطراری.

قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره بهاء و نقش کلیدی الزام به تمدید قراردادهای استیجاری

DOI: [10.22034/mrc.report.21645](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21645)



بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، روند افزایش فقر در میان خانوارهای مستأجر شتاب گرفته است. در پاسخ به این وضعیت، قانون «ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها» مصوب سال ۱۴۰۳، بسته‌ای برای کنترل اجاره‌بها ارائه کرده است. بررسی محتوای این بسته نشان می‌دهد که به‌رغم نیت حمایتی آن، به علت نادیده گرفتن الزام به تمدید خودکار قرارداد مستأجرانی که به تعهدهای خود عمل کرده‌اند، اجرای آن در عمل با شکست روبه‌رو شده است. به بیان ساده، این قانون، سقف اجاره را تعیین می‌کند، اما به موجران اجازه می‌دهد با عدم

تمدید قرارداد، مستأجر فعلی را بیرون کرده و با مستأجر جایگزین قرارداد اجاره جدید براساس قیمت بازار منعقد کنند. بنابراین، حتی اگر دولت، سقف افزایش اجاره را برای مثال ۱۵ درصد تعیین کند، موجر می‌تواند با تخلیه مستأجر فعلی، این سقف قیمتی را عملاً بی‌اثر کند. بنابراین، دور زدن قانونی کنترل اجاره، از طریق تخلیه‌های پیاپی است. پدیده‌ای که به چرخه‌ای از بی‌ثباتی سکونتی و جابه‌جایی‌های اجباری منجر می‌شود. از این‌رو، کنترل اجاره بدون الزام قانونی به تمدید قرارداد، مانند سقفی است که

ستون نگهدارنده ندارد. اصل «تمدید خودکار قرارداد برای مستأجر پایبند به تعهدها» نه تنها در نظام‌های حقوقی پیشرفته پذیرفته شده، بلکه در ایران نیز سابقه دارد. قانون روابط موجر و مستأجر در سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۶۲ بر همین اصل استوار بودند و موجر تنها در موارد محدود و موجه می‌توانست از تمدید آن امتناع کند، اما قانون در سال ۱۳۷۶ این اصل را کنار گذاشت و نتیجه آن، حاکم شدن بی‌ثباتی سکونتی بر بخش استیجاری بوده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ اجرای موفق سیاست کنترل اجاره (ماده (۷) قانون ساماندهی) در گرو یک اصل کلیدی است: قرارداد اجاره مستأجری که به تعهدهای خود عمل کرده، باید به‌صورت خودکار تمدید شود، مگر آنکه موجر بتواند دلایل موجه قانونی برای عدم تمدید ارائه کند.

■ برای تحلیل دقیق اصل کلیدی موردنیاز قانون ساماندهی، باید میان دو وضعیت قانونی تفکیک قائل شد:

۱. **دلایل فسخ و تخلیه در طول مدت قرارداد:** این موارد ناظر بر تخلف‌های مستأجر (مانند تعدی و تفریط) بوده و در قوانین فعلی کشور تا حد زیادی به آن پرداخته شده است و برای مستأجران ساکن، این امنیت خاطر را فراهم می‌کند که در صورت عمل به تعهدهای قرارداد استیجاری، در معرض تخلیه دل‌خواهی یا ناگهانی نیستند.

۲. **دلایل موجه برای عدم تمدید پس از**

پایان قرارداد: این موارد استثنائاتی هستند که به موجر اجازه می‌دهد از قاعده «تمدید خودکار» پیروی نکند. این وجه دوم، ستون اصلی ثبات سکونتی و اجرای سیاست کنترل اجاره بوده که در نظام حقوقی ایران و به‌ویژه قانون ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها دیده نشده است. تمرکز اصلی این گزارش بر این خلأ قانونی است.

■ اگرچه برخی دلایل در هر دو وضعیت

می‌توانند هم‌پوشانی داشته باشند (مانند عدم پرداخت اجاره)، اما مبنای قانونی و کارکرد سیاستی آنها کاملاً متفاوت است. سیاست کنترل اجاره، فقط زمانی موفق خواهد بود که هر دو وجه به‌صورت هم‌زمان اجرا شوند. ■ این اصل، یک ایده جدید یا وارداتی نیست، بلکه در قوانین پیش از قانون روابط موجر و مستأجر سال ۱۳۷۶ در نظام مسکن استفاده شده است. قوانین پیشین با محدود کردن تخلیه به دلایل موجه (مانند نیاز شخصی

مالک و تخلف مستأجر)، عملاً ثبات سکونتی را برای مستأجران تضمین می‌کردند. ■ در بسته‌های سیاستی، کنترل اجاره این دو سیاست هم‌زمان اجرا می‌شوند تا ثبات سکونتی و اقتصادی خانوارها محقق شود. این قوانین عموماً برای رفع عدم تعادل در رابطه موجر و مستأجر و دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی کلان‌تر طراحی می‌شوند. ■ منطق سیاستی پشتیبان محدودسازی تخلیه مستأجران پرشمار است: تضمین ثبات

سکونتی مستأجران و جلوگیری از جابه‌جایی اجباری، پیشگیری از بی‌ثباتی اقتصادی، پیشگیری و کاهش بیماری‌های جسمانی و روانی ناشی از بی‌ثباتی سکونت، تضمین حق دسترسی همه شهروندان به مسکن، ایجاد تعادل در توان چانه‌زنی در رابطه استیجاری، حفظ استطاعت‌پذیری موجود فعلی مسکن و استفاده بهینه اجتماعی از آن و کنترل کردن فشار فزاینده بر نظام رفاهی.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

راهکارهای پیشنهادی این گزارش، بر ستون اصلی ثبات سکونت یعنی «محدودسازی دلایل عدم تمدید قرارداد پس از پایان آن» متمرکز است. باید توجه داشت که این سیاست با «فسخ قرارداد در طول مدت آن» به علت تخلف مستأجر، تفاوت دارد، هرچند برخی دلایل (مانند عدم پرداخت اجاره یا تعدی و تفریط) ممکن است در هر دو وضعیت مصداق داشته باشند. هدف از محورهای مطروحه، ایجاد یک چارچوب قانونی برای اصل «تمدید خودکار قرارداد» است که در آن، موجر صرفاً در صورت تحقق یکی از دلایل موجه، حق عدم تمدید قرارداد را خواهد داشت. این سیاست نیازمند تصمیم‌گیری‌های دقیق در مورد دلایل موجه، رویه‌های قانونی، ضمانت‌های اجرایی و

بسته‌های حمایتی است. محورهای سیاستی ذیل برای این منظور پیشنهاد می‌شوند:

۱. **دلایل موجه قانونی که مربوط به تعدی یا تفریط مستأجر هستند:** عدم پرداخت اجاره، نقض مفاد قرارداد، تعدی یا تفریط در استفاده از واحد مسکونی.
۲. **دلایل موجه قانونی که مربوط به مستأجر نیستند:** نیاز مالک به واحد مسکونی برای سکونت یا فروش واحد مسکونی، تخریب و نوسازی ساختمان بر مبنای الزام‌های قانونی، تعمیرات اساسی واحد مسکونی لازم بر تداوم سکونت‌پذیری که نیاز به تخلیه مستأجر فعلی دارد.
۳. **تمهید ضمانت‌های اجرایی چندبُعدی:** برای موجرانی که برخلاف قانون اقدام به تخلیه

می‌کنند، باید جریمه‌های مالی و پرداخت خسارت در نظر بگیرند و برای مستأجری که ملک را تخلیه کرده است، پرداخت کمک‌هزینه جابه‌جایی در نظر گرفته شود.

۴. **تمهید بسته‌های حمایتی برای مقابله با آزارگری موجران:** شامل مقرراتی جهت جلوگیری از رفتارهای آزارگرانه برای تخلیه خودخواسته، مانند سکونت‌ناپذیر ساختن واحد مسکونی از نظر فیزیکی به هر نحوی از انحاء، سکونت‌ناپذیر ساختن واحد مسکونی از نظر آسایش روانی (مانند تهدید و ارباب شفاهی یا رفتاری، مزاحمت‌های مستمر تلفنی یا حضوری و کنترل‌گری‌های سکونت‌ناپذیر اعمال قوانین دل‌خواهی مانند ممنوع کردن داشتن مهمان یا تعیین ساعت رفت‌وآمد).

ثبات و امنیت سکونتی مستأجران (۲):

تنظیم گری های معطوف به ودیعه مسکن در ایالات متحده و ارائه رهنمون های سیاستی برای بخش استیجاری کشور

DOI: [10.22034/mrc.report.21691](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21691)



بیان / شرح مسئله

مسکن در ایران است. برای دستیابی به این هدف، پژوهش حاضر از روش مطالعه موردی طراحی محور بهره برده و نظام تنظیم گری ودیعه مسکن در ایالات متحده را به مثابه نمونه طراحی سیاست مورد واکاوی قرار داده است تا از این رهگذر، دانش کاربردی برای سیاستگذاری در بخش استیجاری کشور ارائه شود.

استیجاری با هدف حمایت از مستأجران، نوعی ضرورت اجتماعی است که بازنگری بنیادین در چارچوب نهادی و حقوقی ودیعه مسکن (به عنوان یکی از ارکان هزینه تأمین مسکن استیجاری) را به یک الزام تبدیل کرده است. این گزارش با اتخاذ رویکرد طراحی سیاست، به دنبال ارائه راهکارهایی برای مسئله ودیعه

بازار مسکن استیجاری ایران با چالش های عمیقی روبه روست. طبق گزارش های رصد فقر، متوسط سهم هزینه مسکن برای شهرنشینان از آستانه «کمرشکن» (بیش از ۴۰ درصد) عبور کرده است. در این وضعیت بحرانی که ثبات اجتماعی و اقتصادی میلیون ها خانوار مورد تهدید قرار گرفته، توجه ویژه به بازار مسکن

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

اجاره بها، به عنوان یک ابزار قیمتی، از فشار بیش از حد بر خانوارهای کم درآمد جلوگیری می کند و نشان دهنده یک ارزش حمایتی در طراحی سیاست است.

■ **مدیریت ودیعه و پرداخت سود:** الزام به نگهداری در حساب جداگانه و پرداخت سود، تمهیدات طراحی هستند که اصل مالکیت مستأجر بر ودیعه و لزوم جبران هزینه فرصت آن را عملیاتی می کنند. در قوانین ۱۹ ایالت به همراه واشنگتن دی سی (۷۰ درصد جمعیت ایالات متحده) درباره این موضوع، قوانین صریحی وجود دارد و بر طبق آنها، موجر موظف است ودیعه را در حساب های بانکی

آن طراحی شده است. این ابزارها که بازتابی از یک پارادایم سیاستی حامی حقوق مستأجران هستند، حول پنج محور اصلی سامان یافته اند و هریک منطق طراحی مشخصی دارند. این پنج محور عبارتند از:

■ **تعریف ماهیت ودیعه:** در اکثر ایالت ها، ودیعه به صراحت به عنوان تضمین (و نه بخشی از اجاره یا وام) تعریف می شود. این نگرش سیاستی از تبدیل دارایی مستأجر به منبع مالی موجر جلوگیری می کند و بر کارکرد ضمانتی آن تأکید دارد.

■ **تعیین سقف برای ودیعه و افزایش آن:** در بسیاری از ایالت ها، سقف ۱ تا ۲ برابری

نتایج این تحقیق، حکایت از آن دارد که در ۲۵ ایالت آمریکا به همراه واشنگتن دی سی (۴۷ درصد جمعیت ایالات متحده) در زمینه مقدار مجاز دریافت ودیعه قانونگذاری کرده اند و در اغلب موارد، سقف ودیعه مجاز دریافتی بین ۱ تا ۲ برابر اجاره بهاست. نکته مهمی که در این زمینه وجود دارد این است که مقدار مجاز افزایش ودیعه نیز از همین طریق کنترل می شود.

■ بررسی ها نشان می دهد که در ایالات متحده، برخلاف تصور رایج، ودیعه مسکن، یک موضوع سیاستی مهم تلقی شده و مجموعه ای از ابزارهای سیاستی برای مدیریت

مشخصی نگهداری کند. در ۱۴ ایالت به همراه واشنگتن دی سی نیز پرداخت سود به مستأجر در قبال ودیعه مسکن الزام قانونی دارد.

■ **تعیین دلایل مجاز برداشت از ودیعه:** محدود کردن دلایل برداشت و منع ودیعه‌های غیرقابل استرداد، طراحی‌های رویه‌ای هستند که سازوکار آنها، کاهش اختلافات و جلوگیری از سوءاستفاده است. طبق این قوانین، کارکردهای

قانونی ودیعه موارد محدودی هستند (پرداخت اجاره‌بها، تضمین پرداخت قبوض، تضمین پرداخت خسارات احتمالی وارده به واحد مسکونی و نظافت نهایی واحد مسکونی پس از تخلیه مستأجر) و صرفاً در قبال آنها می‌توان اقدام به تصرف در ودیعه کرد.

■ **مهلت و جرائم بازپرداخت ودیعه:** مهلت‌های کوتاه و جرائم سنگین، ابزارهای

اجرایی هستند که با سازوکار افزایش هزینه عدم رعایت قانون، پایبندی موجران را تضمین می‌کنند. در همه ایالت‌ها در این زمینه قوانینی وجود دارد. حداقل مهلت قانونی، ۱۴ روز و حداکثر زمان آن، ۶۰ روز است. یکی از ضمانت‌های اجرایی مهم بازگرداندن ودیعه، پرداخت جریمه نقدی به مستأجر است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

تجربه ایالات متحده در زمینه تنظیم‌گری در بخش استیجاری، به‌ویژه در مورد ودیعه مسکن، نشان می‌دهد که برخلاف تصور رایج، تنظیم‌گری فعال و رفاه‌مدار در بازار مسکن استیجاری نه تنها ممکن، بلکه در نظام‌های توسعه‌یافته امری رایج و ضروری است و برای حرکت به سمت بهبود وضعیت مسکن استیجاری می‌توان با رعایت ملاحظات کشور مقصد از تجربیات آنان بهره گرفت.

■ **اتخاذ رویکرد طراحی سیاست:** سیاستگذاران باید از نگاه مقطعی و واکنشی فاصله گرفته و با اتخاذ یک رویکرد سیستماتیک و طراحی‌محور، به مسائل مسکن استیجاری، به‌ویژه ودیعه بنگرند. این امر، نیازمند تعریف دقیق مسئله، شناسایی اهداف،

بررسی سوابق طراحی موفق، انتخاب ابزارهای مناسب و پیش‌بینی سازوکارهای اثرگذاری آنهاست.

■ **کاربست ترکیب سیاستی مناسب:** با الهام از نمونه‌های طراحی ارائه شده، باید ترکیب سیاستی متناسب با بستر حقوقی کشور مقصد طراحی شود که شامل این موارد باشد: تعیین سقف منطقی برای ودیعه، ایجاد سازوکار شفاف و امن برای نگهداری آن (احتمالاً با دخالت نهاد ثالث یا حساب‌های امانی)، تضمین بازگشت سریع و عادلانه آن و تعریف به‌روز و دقیق دلایل برداشت و جرائم بازدارنده.

■ **ایجاد گفت‌وگو عمومی و سیاسی رفاه‌مدار:** موفقیت هر طراحی سیاستی،

نیازمند پذیرش و مشروعیت سیاسی و اجتماعی است. باید با ارائه شواهد و منطق طراحی پشت هر پیشنهاد، گفت‌وگو رایج ضد رفاهی را به چالش کشید و اهمیت تنظیم‌گری هوشمندانه را برای عموم و نخبگان تبیین کرد. در پایان، این گزارش تأکید می‌کند که کلید حل مشکلات مسکن استیجاری، نه در حذف نقش‌آفرینی‌های رفاهی دولت، بلکه در طراحی هوشمندانه آنها نهفته است. این طراحی باید با درک عمیق از ابزارها، نهادها و مکانیسم‌ها، به دنبال ایجاد بازاری عادلانه‌تر، باثبات‌تر و کارآمدتر برای همه بازیگران، به‌ویژه خانوارهای مستأجر به‌عنوان آسیب‌دیدگان اصلی بحران مسکن کشور، باشد.

جنگ رمضان

و بازاندیشی در تحلیل سیاسی منازعات پیچیده

DOI: [10.22034/mrc.report.21638](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21638)

دفتر مطالعات سیاسی

۲۱۶۳۸
۱۴۰۵/۰۴/۰۲



بیان / شرح مسئله

اتحاد آمریکا و رژیم صهیونیستی در تاریخ ۹ اسفندماه سال ۱۴۰۴ تجاوز نظامی گسترده‌ای را علیه ایران آغاز کردند. این رخداد، به‌عنوان نقطه آغاز بحرانی فراگیر، نه‌تنها معادلات امنیتی و نظامی منطقه را دستخوش تحول ساخت، بلکه ساختارهای تصمیم‌گیری، انسجام اجتماعی، ظرفیت حکمرانی و الگوهای بازدارندگی را نیز در معرض آزمون قرار داد. گزارش حاضر می‌کوشد با بهره‌گیری از پنج مؤلفه ادراک، تصمیم‌گیری و هماهنگی، روایت‌پردازی، پاسخ‌گویی و یادگیری، مسیر بحران، میزان تاب‌آوری سیاسی و ظرفیت بازتولید نظم را در شرایط جنگی ارزیابی کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ در جهان معاصر، نظام‌های سیاسی بیش از هر دوره تاریخی دیگری در معرض وضعیت‌های بحرانی متراکم و سطوح فزاینده‌ای از ابهام و بی‌ثباتی قرار دارند. بحران‌ها، دیگر پدیده‌هایی استثنایی و موقتی محسوب نمی‌شوند، بلکه به بخشی پایدار از فضای تصمیم‌گیری دولت‌ها تبدیل شده‌اند. یک وضعیت، زمانی بحران تلقی می‌شود که سه عنصر بنیادین (تهدید، فوریت و عدم قطعیت) به‌صورت هم‌زمان ساختار ادراکی و عملیاتی نظام سیاسی را تحت فشار قرار دهند.

■ درک و فهم منازعه، نخستین و بنیادی‌ترین موضوع است. زیرا تمامی مراحل بعدی بر پایه تصویری استوار می‌شود که ساختار سیاسی از ماهیت جنگ ترسیم می‌کند. بحران پیش از آنکه میدان واکنش باشد، میدان ادراک است. در جنگ رمضان مسئله فهم بحران به یکی از اصلی‌ترین میدان‌های منازعه تبدیل شد؛ میدانی که در آن برداشت‌های متفاوت از ماهیت جنگ، اهداف بازیگران مهاجم، دامنه درگیری و افق زمانی آن، تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر شکل‌گیری رفتار ایران داشت.

■ تصمیم‌گیری در شرایط بحران، یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین وظایف رهبری سیاسی است. زیرا در لحظه‌ای صورت می‌گیرد که زمان محدود، اطلاعات ناقص، فشار روانی شدید و پیامدهای هر انتخاب بالقوه سنگین و گاه غیرقابل بازگشت است. ادراک مقامات و نهادهای جمهوری اسلامی ایران در دوره پس از جنگ دوازده‌روزه، مبتنی بر سناریوی احتمال حمله مجدد شکل گرفته بود. اگرچه ایران طی جنگ کوشید نوعی توازن تنبیهی در برابر تجاوز دشمن برقرار سازد. جنگ رمضان همچنین نشان داد که هماهنگی میان میدان نظامی و میدان سیاسی اهمیتی تعیین‌کننده دارد و ارتباط میان این دو حوزه باید به‌گونه‌ای

باشد که پیام‌های عملیاتی و سیاسی یکدیگر را تقویت کنند، نه آنکه به ارسال سیگنال‌های متناقض منجر شوند.

■ بحران‌ها صرفاً در سطح مادی و فیزیکی رخ نمی‌دهند، بلکه در سطح ادراکی و شناختی نیز ساخته و بازتولید می‌شوند. جمهوری اسلامی ایران تلاش کرد جنگ رمضان را در چارچوب مفاهیم تمدن و هویت ایرانی - اسلامی روایت کند تا از این طریق زمینه هم‌گرایی داخلی و کنترل بحران را فراهم سازد. هم‌زمان، این پیام به بازیگران خارجی منتقل شد که ایران در دفاع از تمامیت ارضی و منافع ملی عقب‌نشینی نخواهد کرد و هرگونه تهدید علیه موجودیت ایران می‌تواند امنیت منطقه، موجودیت برخی کشورها، منافع آمریکا و ثبات اقتصاد جهانی را با چالش‌های جدی مواجه سازد.

■ پایان بحران را نمی‌توان صرفاً به معنای توقف تهدید یا خاتمه عملیات اضطراری دانست. بحران، زمانی به‌طور واقعی پایان می‌یابد که هم نیاز به سازوکارهای فوق‌العاده

و بسیج اضطراری منابع از میان رفته باشد و هم دیگر بر افکار عمومی، رسانه‌ها و دستور کار سیاسی سلطه نداشته باشد. از این‌رو، پایان بحران دارای دو بُعد اساسی عملیاتی و سیاسی - اجتماعی است. در تحلیل جنگ رمضان باید اذعان داشت در حال حاضر نه بحران در سطح عملیاتی پایان یافته و نه از سطح سیاسی و اجتماعی خارج شده است.

■ در بحران‌های سایه‌بلند (دامنه‌دار)، آثار جنگ برای سال‌ها بر اقتصاد، جامعه، سیاست و حتی حافظه جمعی باقی می‌ماند. در چنین شرایطی، پاسخ‌گویی به بخشی دائمی از مدیریت سیاسی تبدیل می‌شود. ساختار سیاسی ناگزیر است از همان مراحل اولیه بحران، سازوکاری برای ارائه روایتی مستند، منسجم و اقناع‌کننده از چرایی، چگونگی و نتایج جنگ طراحی کند تا فاصله میان انتظارات اجتماعی و واقعیت‌های میدانی به حداقل برسد. در غیاب چنین سازوکاری، شکاف میان روایت رسمی و تجربه زیسته

جامعه می‌تواند به فرسایش تدریجی سرمایه اجتماعی بینجامد.

■ یادگیری در بستر بحران به مجموعه‌ای از تلاش‌های هدفمند برای بازبینی، باارزیابی و بازتنظیم باورها، سیاست‌ها و ترتیبات نهادی موجود اشاره دارد. آنچه آتش‌بس و توقف درگیری را از یک نفس‌گیری صرف به یک فرصت نهادی تبدیل می‌کند، توان نظام تصمیم‌گیری برای طرح پرسش‌های بنیادین و گاه ناخوشایند است. پرسش‌هایی از این دست که آیا دکتربین بازدارندگی موجود همچنان با ماهیت تهدیدهای ترکیبی و چندلایه هم‌خوانی دارد؟ آیا ساختار تصمیم‌گیری میان نهادهای سیاسی، نظامی و امنیتی از انسجام کافی برخوردار است یا در معرض رقابت‌های موازی و واگرای نهادی قرار دارد؟ و رابطه میان دولت و جامعه در شرایط بحران چگونه عمل کرده و تا چه اندازه توانسته است از سرمایه اجتماعی موجود حفاظت یا آن را بازتولید و بازسازی کند؟

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ تحلیل جنگ رمضان نشان می‌دهد که این منازعه را نمی‌توان صرفاً در قالب یک رخداد نظامی یا حتی یک تقابل امنیتی محدود فهم کرد. بحران‌های معاصر بیش از آنکه ناشی از ضعف در یک حوزه منفرد باشند، محصول گسست‌های نهادی و ادراکی میان حوزه‌ها هستند. جنگ رمضان نشان داد که در صورت عدم هم‌راستایی میان ادراک، تصمیم‌گیری، سازوکارهای اجرایی و روایت‌سازی، حتی تصمیمات صحیح در سطح خرد نیز نمی‌توانند به نتایج مطلوب در سطح کلان منجر شوند. از این منظر، مدیریت بحران نیازمند نوعی یکپارچگی نهادی چندسطحی است که بتواند میان منطق‌های متفاوت (نظامی، دیپلماتیک،

اقتصادی و رسانه‌ای) هم‌افزایی ایجاد کند، بدون آنکه استقلال عملکردی آنها را به فروپاشی بکشاند. از این‌رو، تقویت نهادهای فرابخشی و افزایش ظرفیت هماهنگی، یکی از پیش‌شرط‌های مدیریت موفق بحران در آینده است.

■ جنگ رمضان نشان داد که الگوهای کلاسیک بازدارندگی در برابر اشکال جدید جنگ با محدودیت مواجه‌اند. بازتعریف دکتربین امنیت ملی مستلزم عبور از نگاه تک‌بُعدی نظامی و حرکت به سمت یک معماری بازدارندگی چندسطحی است که در آن سطوح سیاسی، اجتماعی و ادراکی نیز به‌طور ساختاری لحاظ شوند.

■ ارتقای ظرفیت نظام سیاسی در مواجهه با بحران‌های آینده، مستلزم گذار از مدیریت واکنشی به سمت حکمرانی یادگیرنده، یکپارچه و روایت‌محور است. در چنین الگویی، بحران به‌رغم تهدیدهایی که ایجاد می‌کند، فرصتی برای بازسازی نهادی، تقویت انسجام ملی، ارتقای بازدارندگی چندلایه و ظرفیت تطبیق‌پذیری نظام سیاسی تلقی می‌شود. از این منظر، جنگ رمضان در صورت تحلیل دقیق و غیرتقلیل‌گرایانه می‌تواند به یک نقطه مرجع معرفتی برای بازاندیشی در معماری حکمرانی بحران تبدیل شود.

سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳)؛ مطالعه موردی ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21639](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21639)

دفتر مطالعات سیاسی



بیان / شرح مسئله

احزاب سیاسی از ارکان ضروری دموکراسی‌های مدرن برای تجمیع خواست‌ها، گزینش کارگزاران، رقابت مسالمت‌آمیز و نظارت بر قدرت هستند. این گزارش با رویکرد نهادگرایی، به بررسی قوانین و سیاست‌های رسمی حاکم بر احزاب در ایران می‌پردازد و استدلال می‌کند که ضعف ساختاری احزاب در ایران، ریشه در طراحی نهادی دارد، نه صرفاً در عوامل فرهنگی یا تاریخی.

**گزارش کارشناسی**

احزاب؛ کم‌اثر

در سیاست ایران

**چالش‌ها**

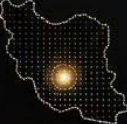
- مجوزهای پیچیده
- نظارت پیشینی
- ابهام در قوانین

**راهکار**

- ☒ ثبت‌محور شدن فعالیت احزاب
- ☒ تقویت رقابت حزبی
- ☒ شفافیت در حمایت مالی

**هدف**

- 
- تقویت نقش احزاب در مردم‌سالاری و حکمرانی کارآمد

**حزب قوی؛
مردم‌سالاری قوی‌تر**

الف) چارچوب قانونی محدودکننده: اگرچه اصل (۲۶) قانون اساسی، احزاب سیاسی را به رسمیت شناخته، اما قوانین عادی (به‌ویژه قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب سال ۱۳۹۵) رویکردی مجوزمحور و مبتنی بر نظارت پیشینی اتخاذ کرده‌اند. فرایند طولانی و پیچیده اخذ مجوز، شرایط سخت‌گیرانه برای مؤسسان، و ابهام در مفاهیمی مانند التزام به قانون اساسی و موازین اسلامی، فضای تفسیر دلخواه را برای نهادهای ناظر (کمیسیون ماده (۱۰)) باز می‌گذارد و شکل‌گیری احزاب مستقل و منتقد را دشوار می‌کند.

ب) نظام انتخاباتی نامزدمحور: هسته اصلی مشکل در نظام اکثریتی دو مرحله‌ای

و نامزدمحور انتخابات مجلس شورای اسلامی نهفته است. این نظام، انگیزه‌ای برای سازمان‌یافتگی حزبی ایجاد نکرده و رقابت را بر محور افراد، شبکه‌های قومی و جناحی متمرکز می‌کند.

ج) فقدان پشتوانه نهادی در قوه مقننه: احزاب حتی در صورت ورود به مجلس، از جایگاه قانونی مؤثری در مجلس شورای اسلامی برخوردار نیستند. عدم شناسایی رسمی فراکسیون‌های حزبی در آیین‌نامه داخلی مجلس، باعث شده این تشکلهای فاقد امتیازات نهادی (مانند سهم در هیئت‌رئیس و کمیسیون‌ها، امتیازات خاصی در فرایندهای قانونگذاری، زمان مذاکرات صحن، بودجه و امکانات) بوده و قدرت چانه‌زنی و اثرگذاری

منسجم آنها بسیار محدود باشد.

د) حمایت مالی ناکافی و غیرشفاف: سازوکار حمایت مالی دولتی از احزاب، محدود و فاقد شفافیت لازم است. این امر احزاب را به سمت وابستگی به منابع خاص، نامشروع و غیرشفاف سوق داده و رقابت عادلانه را مخدوش می‌کند.

هـ) ضعف دموکراسی درون‌حزبی: قوانین فعلی الزامی برای رعایت اصول دموکراتیک در درون احزاب (مانند انتخابات داخلی، شفافیت و انتخابات در گزینش نامزدها، حق رأی برابر اعضا و ...) ایجاد نکرده‌اند که به شخصی‌سازی و عدم پاسخگویی داخلی و بی‌انگیزه‌بودن اشخاص برای عضویت در حزب دامن زده است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

آینده حزب در ایران منوط به یک بازنگری اساسی در طراحی نهادی است. هدف باید گذار از احزاب ضعیف به نهادهای مسئولیت‌پذیر، برنامه‌محور و رقابت‌پذیر باشد که پل ارتباطی مؤثری بین ملت و حکومت باشند. این امر مستلزم مجموعه‌ای از اصلاحات به هم پیوسته است که عبارت‌اند از:

■ **اصلاح قوانین حزبی:** گذار از نظارت پیشینی مجوزمحور به نظارت پسینی و ثبت‌محور، شفاف‌سازی و عینیت‌بخشی به مفاهیم کلیدی محدودکننده.

■ **اصلاح نظام انتخاباتی مجلس:** حرکت به سمت یک نظام انتخاباتی حزب‌محور (با امکان رأی‌دهی توأمان به فهرست‌های حزبی و نامزدها) تا انگیزه‌های قدرتمندی برای سازمان‌یافتگی حزبی ایجاد کند.

■ **توانمندسازی احزاب در مجلس:** رسمیت بخشیدن به فراکسیون‌های حزبی در آیین‌نامه داخلی و اعطای امتیازات نهادی به آنها براساس قدرت نمایندگی.

■ **استقرار نظام شفاف حمایت مالی:** طراحی سازوکار عادلانه و شفاف برای

تخصیص کمک‌های دولتی به احزاب براساس معیارهای عینی و تحت نظارت نهادی مستقل.

■ **ترویج دموکراسی درون‌حزبی:** الزام احزاب در اساسنامه خود به رعایت اصولی مانند انتخابات دوره‌ای رهبران حزبی و شفافیت در گزینش نامزدها و حق رأی برابر اعضا.

این اصلاحات نه تنها باعث نهادینه‌شدن حزب و رقابت سیاسی برنامه‌محور خواهد شد، بلکه با افزایش مشارکت ساختاریافته و پاسخگویی، به تحکیم ثبات، کارآمدی و اعتماد نظام سیاسی کمک شایانی خواهد کرد.

درآمدی بر اصول و معیارهای ادغام و تفکیک دستگاه‌های اجرایی در بخش عمومی

DOI: [10.22034/mrc.report.21636](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21636)



بیان / شرح مسئله

کلیدی همچون «هم‌افزایی سیاستی»، «حذف موازی کاری» و «صرفه‌جویی واقعی در منابع» ناکام بوده‌اند. فقدان یک چارچوب استاندارد برای غربالگری طرح‌ها پیش از تصویب، موجب شده تا هزینه‌های سنگین دوران گذار (شامل افت بهره‌وری، گسست حافظه سازمانی و نارضایتی نیروی انسانی) بر منافع احتمالی تغییرات غلبه کند و اعتماد عمومی به ثبات نظام اداری مخدوش شود.

سیاسی، در غیاب یک الگوی ارزیابی علمی و پیشینی است. مسئله اصلی این گزارش آن است که تغییرات ساختاری در ایران، غالباً به‌عنوان «اولین و ساده‌ترین راه‌حل» برای مشکلات پیچیده مدیریتی تجویز می‌شوند. درحالی‌که اسناد بالادستی بر چابک‌سازی و کاهش هزینه تأکید دارند، ارزیابی‌های واقع‌بینانه نشان می‌دهد که اکثر ادغام‌های انجام شده، صرفاً به «تجویز فیزیکی» (تغییر تابلوها و تجمیع ساختمان‌ها) محدود مانده و در تحقق اهداف

نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در دهه‌های اخیر، صحنه آزمون و خطاهای مکرر در حوزه تغییرات ساختار و تشکیلات دولت بوده است. چرخه معیوب «ادغام، تفکیک و ادغام مجدد» در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی (نظیر تجربیات بخش بازرگانی، صنعت، راه و مسکن و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی)، نشان‌دهنده یک چالش حکمرانی عمیق شامل اتخاذ تصمیمات بزرگ ساختاری بر پایه مفروضات ذهنی و فشارهای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

(به‌عنوان مثال یک نهاد نظارتی خشک با یک نهاد خدماتی منعطف) بدون برنامه فرهنگی، به قفل‌شدگی سیستم و مقاومت پنهان بدنه کارشناسی منجر می‌شود.

■ لزوم گذار از «ادغام مکانیکی» به «یکپارچگی ارگانیک»: ادغام موفق تنها زمانی رخ می‌دهد که زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، پایگاه‌های داده و فرایندهای ارائه خدمت یکپارچه شوند. در غیر این صورت،

«یکپارچگی خط‌مشی‌گذاری» است. لذا اعمال معیارهای صرفاً اقتصادی بدون در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و حاکمیتی، به شکست طرح منجر می‌شود.

■ غفلت از «مدیریت تغییر» و «شکاف فرهنگی»: یافته‌ها نشان می‌دهد که پاشنه‌آشیل اصلاحات ساختاری در ایران، نادیده گرفتن «عوامل نرم‌افزاری» است. ادغام دو دستگاه با فرهنگ سازمانی متعارض

این پژوهش به یافته‌های راهبردی زیر دست یافته است.

■ تمایز بنیادین منطق «بخش عمومی» از «بخش خصوصی»: یکی از ریشه‌های شکست ادغام‌ها در دولت، کپی‌برداری ناقص از مدل‌های تجاری (M&A)^۱ است. گزارش تأکید می‌کند که در بخش عمومی، هدف ادغام «سودآوری» نیست، بلکه «خلق ارزش عمومی»، «عدالت در دسترسی» و

سازمان جدید تنها وارث دیوان‌سالاری و ناکارآمدی‌های دو سازمان قبلی خواهد بود. **■ معیارهای تصمیم‌گیری (کاربرگ ملی تغییر در بخش عمومی):** این پژوهش با استخراج ۸ معیار برای تفکیک (نظیر رفع تعارض منافع و تخصصی‌سازی) و ۸ معیار برای ادغام، نهایتاً یک «کاربرگ جامع ارزیابی» شامل ۳۷ شاخص کنترلی در ۳ بُعد «ضرورت راهبردی»، «امکان‌سنجی ساختاری-اقتصادی» و «سرمایه انسانی» طراحی کرده است که به‌عنوان ابزار غربالگری طرح‌ها عمل می‌کند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

به‌منظور توقف چرخه آزمون و خطا و استقرار نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد، راهکارهای عملیاتی زیر برای اجرا، توسط مجلس شورای اسلامی و دولت پیشنهاد می‌شود:

■ الزام‌آور شدن «کاربرگ ارزیابی ۳۷ معیاره» در فرایند قانونگذاری: معاونت قوانین مجلس و کمیسیون‌های تخصصی دولت مکلف شوند تا بررسی هرگونه طرح یا لایحه تغییر ساختار دستگاه‌های اجرایی را منوط به تکمیل و تأیید مستند این کاربرگ کنند. پاسخ منفی به معیارهای کلیدی (مانند تحلیل هزینه-فایده یا برنامه مدیریت تغییر)، باید به منزله توقف طرح تلقی شود.

■ تصویب «پیوست مدیریت دوران گذار» به‌عنوان جزء لاینفک قانون: هیچ قانون ادغام یا تفکیکی نباید بدون پیوست اجرایی تصویب شود. این پیوست باید صراحتاً شامل «بودجه انتقالی»، «تعیین تکلیف نیروی انسانی و اموال»، «زمان‌بندی اجرا» و «سناریوی تداوم خدمت» باشد تا از آشفتگی در ماه‌های ابتدایی اجرا جلوگیری شود.

■ تشکیل «کمیته ویژه راهبری تغییر» با اختیارات تام: برای عبور از بوروکراسی و مقاومت‌های سازمانی، پیشنهاد می‌شود مدیریت فرایند انتقال به یک کمیته فراسازمانی (با حضور نمایندگان سازمان اداری و استخدامی) با اختیارات کامل سپرده شده تا تصمیمات فوری در خصوص جابه‌جایی نیروها و منابع اتخاذ شود.

■ نظارت پسینی و حسابرسی عملکرد: دیوان محاسبات کشور مکلف شود ۳ سال پس از اجرای قانون، گزارش انطباق نتایج (میزان صرفه‌جویی و چابکی محقق شده) با اهداف اولیه طرح را تهیه و منتشر کند تا مسئولیت‌پذیری طراحان و مجریان در قبال تغییرات ساختاری افزایش یابد.





بیان / شرح مسئله

می‌شود. در غیاب چنین ابزارهایی، نظام اداری فاقد لنز تحلیلی مناسب است که بتواند موانع نامرئی پیش‌روی شهروندان (به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر) را در دسترسی به خدمات عمومی تشخیص دهد و در نتیجه، برنامه‌های اصلاحی عملاً موفق به ایجاد بهبود معناداری در کیفیت ارائه خدمات عمومی نمی‌شوند.

با این حال، رویکردها و اقدام‌هایی که تاکنون برای تحقق این اسناد بالادستی و اصلاح نظام اداری انجام شده، عمدتاً متمرکز بر ابزارهای کمی، مهندسی فرایند و هوشمندسازی دولت بوده است. اگرچه این اقدام‌ها در جای خود ضروری‌اند؛ اما جای خالی ابزارهای عملیاتی که بتوانند اهداف کیفی مانند «عدالت» و «کرامت شهروند» را اندازه‌گیری کرده و در طراحی فرایندها دخیل کنند، به‌شدت احساس

سیاست‌های کلی نظام اداری همواره بر مفاهیمی چون «خدمات‌رسانی برتر»، «تنظیم روابط اداری براساس رفاه نسبی آحاد جامعه»، احترام به کرامت انسانی و رعایت عدالت در دسترسی به خدمات تأکید داشته‌اند. در همین راستا، قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده تا فرایندهای ارائه خدمات را با تمرکز بر رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح کنند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وضعیت‌های مختلف تعامل شهروند و نظام اداری را دسته‌بندی کرده و برای هر ربع، منطق مداخله مشخصی را تجویز می‌کند که عبارت‌اند از:

■ **ربع اول؛ منطقه کارایی (کمیابی پایین - گل‌ولای پایین):** فرایند روان و ظرفیت شهروند بالاست. در این منطقه اقدام خاصی جز حفظ وضعیت موجود و جلوگیری از ایجاد موانع جدید لازم نیست.

با کمیابی، با ظرفیت ذهنی، تمرکز و حوصله کمتری با نظام اداری مواجه می‌شود.

■ **نظریه گل‌ولای:** به موانع، اصطکاک‌ها و پیچیدگی‌های غیرضروری در طراحی فرایندهای اداری (مانند فرم‌های طولانی، بوروکراسی زائد و درگاه‌های ناکارآمد) اشاره دارد که دسترسی شهروندان به خدمات را کند یا مختل می‌کنند.

با تقاطع دادن این دو نظریه، گزارش یک ماتریس تشخیصی ۲×۲ ارائه می‌دهد که

برای پر کردن خلأ ابزاری ذکر شده، این گزارش در یک نوآوری تحلیلی، دو نظریه پیشرو در علوم رفتاری را با یکدیگر ترکیب کرده است تا به ابزاری تشخیصی و کاربردی برای ارزیابی و بازطراحی فرایندهای اداری دست یابد. این دو نظریه عبارت‌اند از:

■ **نظریه کمیابی:** نشان می‌دهد که کمبود شدید منابع (مالی، زمانی یا اجتماعی) ذهن فرد را درگیر کرده و «پهنای باند شناختی» آن را کاهش می‌دهد؛ در نتیجه شهروند درگیر



یک فرایند مشخص)، سطح میانه (طراحی و مدیریت فرایندهای درون یک سازمان) و سطح کلان (طراحی، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها و برنامه‌های ملی).

کاهش بار روی پهنای باند شناختی افراد باشد.

ربع چهارم؛ مشقت اداری (کمیابی بالا-گل‌ولای بالا): این ربع، خطرناک‌ترین نقطه ماتریس است؛ جایی که کمیابی و گل‌ولای یکدیگر را تقویت و چرخه بازخورد منفی می‌کنند. فرد توان کافی برای پردازش گل‌ولای ندارد، و گل‌ولای هم پهنای باند باقی‌مانده را سریع‌تر تخلیه می‌کند. در این ربع باید به‌صورت هم‌زمان گل‌ولای‌ها را کاهش داد و فرایندها را طوری بازطراحی کرد که حتی اگر شهروند هیچ توانایی شناختی یا زمانی ندارد، همچنان دسترسی او حفظ شود.

این چارچوب در ۳ سطح قابلیت پیاده‌سازی دارد: سطح خرد (بهینه‌سازی تعامل فرد با

ربع دوم؛ کندی بهره‌وری (کمیابی پایین-گل‌ولای بالا): در این قسمت شهروند ظرفیت پیگیری دارد؛ اما فرایندها پرانرژی و زمان‌بر هستند. در مواجهه با گل‌ولای بالا، کاربران این ربع به میان‌برها روی می‌آورند. مداخله اصلی در این ربع، انجام «حسابرسی گل‌ولای» برای شناسایی و حذف نظام‌مند اصطکاک‌های ساختاری و موانع زائد است.

ربع سوم؛ دسترسی ناپایدار (کمیابی بالا-گل‌ولای پایین): در این قسمت، فرایند نسبتاً تمیز و بدون اصطکاک زائد طراحی شده، اما مشکل اصلی، منابع محدود کاربر است که باعث می‌شود قادر به پیگیری و بهره‌مندی از خدمات نباشد. در این ربع باید تمرکز مداخله بر

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

سامانه‌ها اغلب به‌صورت جزیره‌ای عمل می‌کنند و خروجی‌های آنها کمتر به یک نقشه جامع از نابرابری‌های ناشی از مشقت اداری ترجمه می‌شود. پیشنهاد این گزارش، ایجاد یک «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» است که با استفاده از ماتریس گل‌ولای-کمیابی، داده‌ها و ظرفیت‌های سامانه‌هایی همچون فواد ۱۲۸، سامانه ملی رسیدگی به شکایات، پایش دولت الکترونیک و سامانه‌های سنجش رضایت را یکپارچه کرده و هر فرایند کلیدی را براساس موقعیت آن در ماتریس و سطح تأثیرش بر گروه‌های دارای کمیابی شدید، رتبه‌بندی می‌کند. در این برنامه، حسابرسی‌های منظم گل‌ولای با پروفایل‌های کمیابی مخاطبان ترکیب می‌شوند تا برای هر ربع، بسته‌های مداخله‌ای مشخص (اصلاح مقررات و فرم‌ها، ساده‌سازی مسیرها، ایجاد کانال‌های کم‌هزینه‌تر برای گروه‌های خاص، و تقویت پشتیبانی حضوری و تلفنی) تعریف و به دستگاه‌های مسئول ابلاغ شود.

این گزارش نشان می‌دهد که فواد ۱۲۸، در شکل فعلی خود، ظرفیت بالقوه‌ای برای شناسایی و رسیدگی سریع به موارد حاد مشقت اداری دارد، اما کارکرد آن عمدتاً محدود به ثبت و پیگیری شکایات و نارضایتی‌های آشکار شهروندان است و بیشتر بر ربع دوم (کندی بهره‌وری) و بخشی از ربع چهارم تمرکز دارد. پیشنهاد این گزارش آن است که با بازطراحی دستورالعمل‌ها و ابزارهای جمع‌آوری داده در فواد ۱۲۸، مؤلفه‌های کمیابی (زمانی، مالی و شناختی) نیز به‌صورت نظام‌مند در کنار شاخص‌های گل‌ولای اندازه‌گیری شده و هر پرونده، علاوه بر طبقه‌بندی موضوعی، در ماتریس گل‌ولای-کمیابی نیز مکان‌یابی شود.

ب) طراحی و استقرار «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» بر پایه تلفیق سامانه‌های موجود و چارچوب گل‌ولای-کمیابی: در حال حاضر، سامانه‌های متعددی در قوه مجریه و سایر قوا برای دریافت شکایات، سنجش رضایت، نظارت بر عملکرد و پیگیری تخلفات اداری فعال هستند. با این حال، این

در به‌کارگیری ماتریس گل‌ولای-کمیابی در بستر ایران، می‌توان دو سطح متمایز اما مکمل از پیشنهاد سیاستی را بر پایه زیرساخت‌های موجود صورت‌بندی کرد؛ هر دو سطح متکی بر بهره‌برداری حداکثری از سامانه‌ها و پایگاه‌های داده فعلی هستند و نیازمند ایجاد نهاد جدید یا صرف هزینه‌های ساختاری سنگین برای راه‌اندازی سازوکارهای تازه نیستند. سطح نخست، استفاده هدفمند از سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸) به‌عنوان نزدیک‌ترین و آماده‌ترین بستر برای پیاده‌سازی ماتریس در کوتاه‌مدت است. سطح دوم، طراحی یک برنامه جامع ارتقای عدالت اداری بر مبنای ترکیب سه‌گانه فواد ۱۲۸، پایگاه/اطلس رفاه ایرانیان و پنجره ملی خدمات دولت هوشمند است که می‌تواند در افق میان‌مدت، به چارچوبی منسجم برای پوشش ۴ ربع ماتریس تبدیل شود.

الف) تثبیت و توسعه فواد ۱۲۸ به‌عنوان بازوی اجرایی حسابرسی گل‌ولای-کمیابی در ربع‌های دوم تا چهارم: تحلیل



بیان / شرح مسئله

کیفیت مدیریت در کشور را نمی‌توان صرفاً به نحوه انتخاب و انتصاب مدیران فروکاست، بلکه باید آن را حاصل برهم‌کنش چند لایه نهادی و سیاسی دانست که در کنار یکدیگر امکان یا عدم امکان تحقق مدیریت اثربخش را تعیین می‌کنند. در این چارچوب، دست‌کم چهار لایه اصلی قابل شناسایی است. لایه نخست به زیست کوتاه‌مدت سیاسی و ضعف پاسخگویی تاریخی جریان‌های سیاسی بازمی‌گردد که موجب غلبه منطق دستاوردهای فوری بر برنامه‌ریزی بلندمدت می‌شود. لایه دوم،

نظام خط‌مشی‌گذاری کشور است که در آن اهداف کلان، اولویت‌ها و تصمیمات اساسی شکل می‌گیرد. تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ناپایداری سیاست‌ها و تعارض در خط‌مشی‌ها می‌تواند حتی توانمندترین مدیران را نیز از دستیابی به نتایج مطلوب بازدارد. لایه سوم، نظام ارتقا، انتصاب و توسعه مدیران است که شامل فرآیندهای شناسایی، جذب، آموزش، جانشین‌پروری و انتصاب می‌شود و به‌طور مستقیم کیفیت نیروی مدیریتی کشور را شکل می‌دهد. لایه چهارم نیز نظام پاسخگویی،

شفافیت و مدیریت تعارض منافع است که بر میزان نظارت‌پذیری، پاسخگویی و سلامت عملکرد مدیران اثرگذار است. بر این اساس، مسئله اصلی این گزارش آن است که ضعف کیفیت مدیریت در کشور محصول هم‌زمان ناکارآمدی در این چهار لایه است، اما تمرکز اصلی این مطالعه بر لایه سوم و تا حدی لایه چهارم قرار دارد؛ یعنی سازوکارهای مرتبط با ارتقا، انتصاب، توسعه و پاسخگویی مدیران.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی ادبیات و تجربه سیاستی نشان می‌دهد که برای بهبود کیفیت انتصاب مدیران، سه رویکرد اصلی مطرح شده است: نخست، تأسیس نهاد حرفه‌ای مستقل برای صدور مجوز فعالیت مدیران تحت عنوان «سازمان نظام مدیریت»؛ دوم، طراحی مسیرهای ویژه برای ورود و تربیت مدیران جوان؛ و سوم، استفاده از کانون‌های ارزیابی شایستگی حرفه‌ای مدیران.

هر یک از این رویکردها واجد اهداف اصلاحی مشترکی همچون ارتقای شایسته‌سالاری، افزایش کیفیت انتخاب مدیران و کاهش نقش روابط غیررسمی هستند، اما در عمل با محدودیت‌های جدی مواجه‌اند.

رویکرد نهاد حرفه‌ای مبتنی بر این فرض است که مدیریت می‌تواند مانند برخی حرفه‌های تخصصی (نظیر سازمان نظام پزشکی، سازمان

نظام مهندسی و ...) دارای نظام صدور مجوز و کنترل ورود باشد. با این حال، این رویکرد با چالش‌های بنیادی مواجه است؛ از جمله فقدان بدنه دانشی واحد و مورد اجماع در علم مدیریت، دشواری سنجش عینی کیفیت عملکرد مدیریتی، و تأثیرپذیری شدید آن از زمینه‌های نهادی و سیاسی. افزون بر این، در سایر کشورها نیز چنین نهادی برای مدیران

بخش عمومی به صورت نظام مند مشاهده نشده است. از منظر نهادی نیز، انتصاب مدیران بخشی از سازوکار توزیع قدرت و تحقق مردم سالاری است و نمی توان آن را کاملاً از منطق سیاسی جدا کرد. ایجاد نهاد صدور مجوز می تواند به انحصار نهادی، شکل گیری طبقه مدیریتی بسته و کاهش انعطاف پذیری نظام حکمرانی منجر شود و از حیث حقوقی نیز با مسئولیت رئیس جمهور در حوزه امور اداری و استخدامی تعارض هایی ایجاد کند. رویکرد دوم، یعنی طراحی طرح های جذب و تربیت مدیران جوان، با هدف جوان گرایی و پرورش سریع استعداد های مدیریتی شکل گرفته است، اما در عمل با چالش هایی همچون تضعیف مسیر های رسمی ارتقا در نظام اداری، ایجاد شکاف میان نیرو های موجود و نیرو های

منتخب این طرح ها، و افزایش احساس بی عدالتی سازمانی مواجه بوده است. علاوه بر این، چنین سازوکار هایی در برخی موارد به ایجاد مسیر های موازی برای ورود به دولت و افزایش زمینه های غیر رسمی و رانتی منجر شده اند. مهم تر آنکه بخش قابل توجهی از توانمندی های مدیریتی در بستر تجربه عملی، تعامل سازمانی و طی مسیر تدریجی رشد حرفه ای شکل می گیرد و جداسازی کامل فرآیند تربیت مدیران از ساختار طبیعی ارتقا، می تواند به تضعیف یادگیری سازمانی و تربیت گلخانه ای مدیران منجر شود. رویکرد سوم، یعنی کانون های ارزیابی، اگرچه ابزار مناسبی برای سنجش بخشی از شایستگی های رفتاری، شناختی و مدیریتی محسوب می شود، اما به هیچ وجه معادل

کامل شایسته سالاری نیست. این ابزار قادر به سنجش بسیاری از مؤلفه های بنیادین شایستگی مدیریتی همچون تعهد به منافع عمومی، سلامت اداری، فضایل اخلاقی، دانش تخصصی عمیق و مهم تر از همه عملکرد واقعی در موقعیت های مدیریتی نیست. علاوه بر این، تجربه اجرایی نشان می دهد که این ابزار با چالش هایی نظیر ضعف استانداردهای ارزیابی، ناهمگونی کیفیت اجرا، فقدان دانش کافی از این حوزه در نظام اداری و ضعف در ثبت و استفاده از نتایج مواجه است. بنابراین، کانون های ارزیابی باید به عنوان ابزار مکمل در کنار سایر سازوکار های حکمرانی منابع انسانی دیده شوند، نه به عنوان راه حل جامع مسئله شایسته سالاری.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

بر این اساس، رویکرد این گزارش بر ترکیبی از اصلاحات تدریجی، تقویت زیرساخت های اطلاعاتی و ارتقای ابزار های مکمل استوار است:
■ استقرار «سامانه اطلاعات مدیران» به عنوان زیرساخت اصلی نظام انتصاب و ارتقای مدیران، با هدف جمع داده های شغلی، عملکردی و شایستگی، افزایش شفافیت، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی و فراهم سازی امکان تصمیم گیری مبتنی بر شواهد
■ تقویت نقش این سامانه در ایجاد «حافظه نهادی مدیریت کشور» از طریق ثبت نظام مند سوابق عملکرد، ارزیابی های دوره ای، دستاوردهای مدیریتی و مسیر حرفه ای مدیران
■ توسعه کارکرد سامانه در جهت شناسایی

استعداد های مدیریتی و ایجاد «استخر استعداد» برای گسترش دامنه انتخاب مدیران فراتر از شبکه های محدود و غیر رسمی
■ افزایش پاسخگویی مدیران از طریق ثبت و انتشار بخشی از اطلاعات غیر محرمانه عملکردی و ایجاد امکان دریافت بازخورد از ذی نفعان، خبرگان و ذی ربطان سازمانی
■ استفاده از سامانه به عنوان ابزار پشتیبان توسعه و توانمند سازی مدیران از طریق شناسایی شکاف شایستگی، طراحی برنامه های آموزشی هدفمند و ارزیابی تناسب افراد با سطوح مختلف مدیریتی
■ ایجاد «نهاد متولی امور مدیران» در سطح فرا وازرخانه ای یا فرا قوه ای برای یکپارچه سازی

سیاست های مرتبط با جذب، آموزش، جانشین پروری، ارزیابی و توسعه مدیران
■ ارتقای کیفیت کانون های ارزیابی از طریق استاندارد سازی، رقابتی سازی، تمرکز بر بازخورد توسعه ای و طراحی شایستگی هایی نظیر انگیزه خدمت عمومی
■ طراحی و اجرای دوره های فشرده و مسئله محور آموزش مدیران با تمرکز بر حکمرانی عمومی، نظام مسائل کشور و تجربه های عملی
■ تقویت ابزار های مکمل نظیر ارزیابی عملکرد، شفافیت، مدیریت تعارض منافع و نظارت مستمر به عنوان ارکان اصلی تحقق شایسته سالاری.

نگاشت نهادی؛

چارچوبی عملیاتی برای تحلیل و سامان‌دهی تشکیلات دولت

DOI: [10.22034/mrc.report.21656](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21656)



بیان / شرح مسئله

گزارش با هدف ارائه چارچوبی منسجم برای تعریف، طراحی و اجرای نگاشت نهادی تدوین شده و تمرکز آن بر پاسخ‌گویی به دو نیاز کلیدی بوده است: اول، فقدان درک دقیق از نقش و تعامل نهادهای مؤثر در خط‌مشی‌گذاری؛ دوم، نبود ابزار تحلیلی منسجم برای شناسایی خلأهای نهادی و تنظیم ساختاری روابط بین نهادها. لذا گزارش رویکردی عملیاتی برای اجرای نگاشت نهادی در کشور فراهم کرده که به‌ویژه برای خط‌مشی‌گذاران، مدیران کلان، پژوهشگران حوزه حکمرانی و نهادهای برنامه‌ریز قابل استفاده است.

شد. در وضعیت کنونی، یکی از چالش‌های بنیادین مدیریت و خط‌مشی‌گذاری در کشور، پراکندگی نهادها، تداخل وظایف، هم‌پوشانی تصمیم‌گیری‌ها، و ضعف در شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهاست. ساختارهای پیچیده و گاهی متعارض، فقدان مرزهای دقیق نهادی، و نبود تصویری روشن از توزیع نقش‌ها و اختیارات، موجب شده است که تحلیل نهادی به‌صورت بخشی، غیرنظام‌مند و عمدتاً سطحی انجام شود. در نتیجه، خط‌مشی‌گذاری عمومی اغلب دچار فقدان انسجام، ناتوانی در اجرای مؤثر، و ضعف در ارزیابی نهادی می‌شود. این

نگاشت نهادی، ابزاری راهبردی برای پایش و تحلیل ساختارهای حکمرانی و مدیریتی و تنظیم بهتر خط‌مشی‌های عمومی است. با نظر به پیچیدگی‌های نظام‌های حکمرانی، فهم دقیق از کارکردها، تعاملات و جایگاه نهادها در فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا، پیش‌نیاز اصلی برای تدوین خط‌مشی‌های کارآمد و هماهنگ است. نهادها، اعم از رسمی و غیررسمی، بستر اصلی اعمال حاکمیت و شکل‌گیری تصمیم‌های عمومی هستند و بدون شناخت منسجم از آنها، هرگونه مداخله اصلاحی یا توسعه‌ای با مخاطرات جدی مواجه خواهد

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

قانونی، تعارض منافع، موازی‌کاری، و (ه) پشتیبانی از طراحی ساختارهای شفاف، مسئولیت‌پذیر و پاسخ‌گو در دولت و نظام حکمرانی. بنابراین، ازجمله کارکردهای کلیدی نگاشت نهادی عبارت‌اند از: (الف) شناسایی و تحلیل بازیگران کلیدی در یک حوزه مشخص؛ (ب) تحلیل تعاملات نهادی و کیفیت روابط

دولت بوده که اهداف ترسیم آن شامل: (الف) شناخت بازیگران کلیدی عرصه حکمرانی در یک حوزه موضوعی مشخص؛ (ب) تعیین نقش، اختیارات، و حدود کارکردی این بازیگران براساس اسناد رسمی و قوانین؛ (ج) ترسیم روابط و نسبت‌های میان نهادها، شامل مسیرهای تصمیم‌گیری، جریان اطلاعات، و تعاملات ساختاری یا وظیفه‌ای؛ (د) فهم نارسایی‌های نهادی، شامل خلأهای

در وضعیت فعلی حکمرانی کشور، نبود نقشه نهادی موجب تداخل وظایف، تعارض منافع، موازی‌کاری و بی‌پاسخ ماندن بسیاری از نارسایی‌های نهادی شده است. نگاشت نهادی، با شفاف‌سازی نقش‌ها و ساختارها، به بهبود خط‌مشی‌گذاری، بودجه‌ریزی، پاسخ‌گویی و تنظیم‌گری کمک می‌کند. نگاشت نهادی فرایندی برای ترسیم روابط نهادی، فهم خلأهای ساختاری، و طراحی معماری کلان

میان آنها؛

موجود در این عرصه و حوزه موضوعی مربوطه.

ج) ردگیری جریان‌های ضمنی دانش و

اطلاعات نهادی؛

د) آشکارسازی نهادهای غایب یا زائد؛

■ شناسایی بازیگران؛

ه) یادگیری سیاستی و اصلاح جهت‌گیری‌های

■ تحلیل روابط نهادی؛

تصمیم‌سازی.

■ مصورسازی داده‌ها (شامل سه ابزار ترسیم

در این راستا، اجزای اصلی یک نگاشت را

می‌توان این محورها دانست:

گراف نهادی، ترسیم ماتریس نهاد- کارکرد و

کنشگران یک عرصه، نهادهای دخیل در

■ اعتبارسنجی و به‌روزرسانی نگاشت.

عرصه، روابط میان نهادها یا کنشگران، قواعد

لازم به ذکر است؛ هم‌اکنون در کشور مطالعاتی

در حوزه نگاشت نهادی انجام شده است، اما
وضع موجود با چالش‌هایی همراه بوده که
بهره کامل از کارکردهای نگاشت نهادی
مذکور، منوط به رفع این چالش‌هاست. این
چالش‌ها عبارت‌اند از: تقلیل نگاشت نهادی به
یک تکنیک ترسیمی به‌جای یک چارچوب
معرفت‌شناختی، فقدان اتصال نظری به
سنت‌های اجتماعی و تحلیلی، ضعف در
استانداردسازی ابزارها و روش‌ها و غفلت از بُعد
زمانی و پویایی نهادی.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

گزارش کارشناسی

نگاشت نهادی؛ پایان موازی کاری در ساختار دولت

نگاشت نهادی چیست؟
رویکردی تحلیلی برای بازنمایی ساختارها،
قواعد و روابط حاکم بر یک نظام حکمرانی
با هدف ارتقای کیفیت تصمیم‌سازی عمومی.

چالش‌های ساختار فعلی

- ابهام در مسئولیت‌ها
- تداخل مأموریت‌ها
- موازی کاری
- تعارض منافع
- بی‌پاسخ ماندن نارسایی‌های نهادی

نگاشت نهادی چه کمکی می‌کند؟

- بهبود ختمشی‌گذاری
- کارآمدی بودجه‌ریزی
- افزایش پاسخ‌گویی
- تنظیم‌گری مؤثر
- شفاف‌سازی نقش‌ها و ساختارها

توصیه کلیدی

استفاده از نگاشت نهادی به عنوان یک منطق تحلیلی، ابزاری فراهم می‌آورد تا اصلاحات ساختاری در نظام اداری کارآمدتر بازطراحی گردد. پیشنهاد می‌شود، طراحی نگاشت نهادی از حوزه‌ها و نهادهای درگیر، پیش‌فرض اولیه هرگونه تغییر ساختاری باشد تا تصویر دقیق‌تری از وضعیت موجود و توصیه‌های مؤثری برای تصمیم‌گیران ارائه دهد.

استفاده از نگاشت نهادی به‌عنوان یک منطق دارای فلسفه تحلیل که ابزاری را فراهم می‌آورد تا اصلاحات ساختاری در نظام اداری کارآمدتر بازطراحی گردد. لذا پیشنهاد می‌شود؛ یکی از پیش‌فرض‌های ابتدایی بررسی تغییرات ساختاری و روابط نهادی در بازطراحی نظام اداری، طراحی نگاشت نهادی از حوزه فوق و نهادهای درگیر لحاظ شود تا بتواند تصویر مناسبی از وضعیت موجود و توصیه‌های مؤثری برای تغییرات به تصمیم‌گیران ارائه دهد. در همین راستا و به‌منظور اجرای ماده (۱۰۵) قانون هفتم پیشرفت و سیاست‌های کلی نظام اداری، در منطقی‌سازی و چابک‌سازی ساختار نظام اداری و شناسایی فرایندهای غیرضرور و موازی نیز می‌توان از نگاشت نهادی کمک گرفت. علاوه‌براین، در حوزه‌های موضوعی مختلف در سطوح ملی، استانی و محلی، به‌کارگیری نگاشت نهادی به‌منظور رصد نهادهای فعال در آن حوزه و تثبیت یا تغییر وضع وجود، پیشنهاد می‌شود. در مقام پیشگیری از وقوع اختلال در فرایندها و یا ایجاد فرایندهای غیرضرور نیز می‌توان در مسیر تصویب قوانین مرتبط با تغییر ساختار و ارتباطات نهادی (به‌خصوص قوانینی که چندین نهاد را درگیر خواهند کرد)، از نگاشت نهادی برای تصویرسازی اجرا بهره برد.



بیان/شرح مسئله

نظام نقل و انتقال کارکنان دولت در حال حاضر با یک مسئله ساختاری مواجه بوده و آن غلبه رویکرد انفعالی و تقاضامحور بر فرایند جابه‌جایی نیروی انسانی و فقدان نگاه استراتژیک در مدیریت سرمایه انسانی است. در وضعیت موجود، انتقال کارکنان عمدتاً در پاسخ به درخواست‌های فردی، توافقی‌های موردی میان دستگاه‌ها یا فشارهای بیرونی انجام می‌شود و کمتر مبتنی بر تحلیل نظام‌مند از نیازهای واقعی دستگاه‌های اجرایی، پیش‌بینی ناترازی‌های آتی یا اهداف کلان توسعه‌ای دولت است. این رویکرد موجب شده که نقل و انتقال به جای آنکه ابزاری برای تنظیم بهینه توزیع نیروی انسانی و ارتقای کارآمدی نظام اداری باشد، در مواردی به عاملی برای تشدید عدم تعادل‌ها تبدیل شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

تحلیل وضعیت موجود نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش نظام نقل و انتقال، نبود پیوند میان این فرایند و برنامه‌ریزی راهبردی سرمایه انسانی است. جابه‌جایی‌ها عموماً فاقد پشتوانه تحلیلی مبتنی بر داده‌های جامع درباره نیازهای واقعی دستگاه‌ها، مهارت‌های

تجربه سال ۱۴۰۱ و پیش‌بینی حکم قانونی در بودجه کل کشور برای جایابی «کارکنان مازاد» تلاشی برای استفاده از نقل و انتقال به عنوان ابزار تنظیم‌گر ناترازی نیروی انسانی بود. این حکم به دولت اختیار می‌داد کارکنانی را که از سوی دستگاه‌ها مازاد اعلام می‌شوند، در سایر دستگاه‌های نیازمند مستقر کند. باین‌حال، طرح مذکور با استقبال محدود کارکنان و دستگاه‌ها مواجه شد و عملاً به اهداف پیش‌بینی شده نرسید. این تجربه نشان داد که صرف اعطای اختیار قانونی گسترده، بدون توجه به اقتضات فرهنگی، اجتماعی و سازمانی، برای حل مسئله کافی نیست. در کنار این موضوع، ضعف سایر زیرنظام‌های مدیریت سرمایه انسانی نیز بر ناکارآمدی نظام نقل و انتقال اثرگذار بوده است. تفاوت قابل

توجه در نظام جبران خدمت و مزایا میان دستگاه‌ها، تمرکز تقاضا برای انتقال به برخی دستگاه‌های خاص را ایجاد کرده و به تجمع نیروهای توانمند در برخی سازمان‌ها انجامیده است. از سوی دیگر، ضعف نظام مدیریت مشاغل و عدم استقرار کامل رویکرد شایستگی‌محور موجب شده در مواردی انتقال‌ها بدون انطباق کافی میان صلاحیت‌های فرد و الزامات شغل صورت گیرد. نبود برنامه جامع سرمایه انسانی در سطح دولت و فقدان سامانه یکپارچه نقل و انتقال نیز شفافیت و امکان رصد ناترازی‌ها را محدود کرده است. مجموعه این عوامل نشان می‌دهد که مسئله نقل و انتقال کارکنان، موضوعی صرفاً اجرایی نیست، بلکه بخشی از چالش گسترده‌تر حکمرانی سرمایه انسانی در دولت محسوب می‌شود.

کارکنان و چشم‌انداز آتی دولت هستند. در نتیجه، سیاست انتقال نه در خدمت اهداف توسعه‌ای، بلکه عمدتاً در خدمت مدیریت مقطعی مطالبات قرار می‌گیرد. یافته مهم دیگر آن است که ادبیات و چارچوب مفهومی به کار رفته در سیاست‌های گذشته، نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان پذیرش اجتماعی آنها داشته است. به کارگیری عنوان «کارکنان مازاد» نه تنها بار معنایی منفی ایجاد کرده، بلکه نوعی برچسب‌گذاری سازمانی را القا کرد که با عدم استقبال کارکنان و دستگاه‌های اجرایی مواجه شد.

برای مدیریت نقل و انتقال موجب شده تصمیم‌گیری‌ها از شفافیت و انسجام کافی برخوردار نباشند و امکان پایش مستمر پیامدهای جابه‌جایی‌ها فراهم نشود. این خلأ اطلاعاتی، سیاستگذاری در این حوزه را با عدم قطعیت بالا همراه کرده است.

خدمت و مدیریت مشاغل، اثربخشی محدودی خواهد داشت. همچنین فقدان نهادی برای مدیریت فرهنگ سازمانی و جامعه‌پذیری کارکنان جدید، فرایند انطباق نیروهای منتقل شده را با دشواری مواجه کرده و از بهره‌وری انتقال کاسته است. در نهایت، نبود سامانه یکپارچه و داده‌محور

از منظر ساختاری، تفاوت‌های محسوس در جبران خدمت و مزایای جانبی میان دستگاه‌ها، انگیزه‌های انتقال را به‌صورت نامتوازن شکل داده و به تمرکز سرمایه انسانی در برخی سازمان‌ها انجامیده است. این موضوع نشان می‌دهد که اصلاح نظام نقل و انتقال بدون توجه به هم‌راستاسازی زیرنظام‌های جبران

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

نقل و انتقال از طریق ارزیابی میزان رضایت کارکنان، تأثیر بر عملکرد سازمان مقصد و تغییرات در توزیع سرمایه انسانی، برای اصلاح تدریجی سیاست‌ها براساس شواهد.

■ طراحی بسته‌های حمایتی در انتقال‌های اجباری شامل خدمات مشاوره شغلی، حمایت‌های روان‌شناختی و تسهیلات رفاهی برای کاهش تنش‌های ناشی از جابه‌جایی و مدیریت تبعات خانوادگی آن.

مجموع این اقدام‌ها می‌تواند زمینه‌گذار از یک نظام انفعالی و موردی به یک چارچوب منسجم، شفاف و استراتژیک در مدیریت نقل و انتقال کارکنان دولت را فراهم و نقش این ابزار را در تحقق اهداف کلان حکمرانی سرمایه انسانی تقویت کند.

تجربه جدید و بازتعریف جابه‌جایی به‌عنوان فرصتی برای یادگیری، انتقال دانش و توسعه حرفه‌ای، به‌منظور افزایش پذیرش و کاهش مقاومت سازمانی.

■ طراحی مأموریت‌های کوتاه‌مدت و پروژه‌محور میان‌دستگاهی برای انتقال دانش و مدیریت استعداد، به‌گونه‌ای که جابه‌جایی صرفاً ابزار رفع کمبود نباشد، بلکه به توسعه ظرفیت‌های تخصصی دولت کمک کند.

■ ایجاد سازوکار شفاف برای بازگشت و جایابی پس از مأموریت یا انتقال موقت شامل تعیین وضعیت پست سازمانی، استمرار مزایا و مسیر شغلی پیش از آغاز مأموریت، برای تقویت امنیت شغلی و کاهش ریسک ادراک شده توسط کارکنان.

■ پایش مستمر پیامدهای اجتماعی و سازمانی

برای اصلاح نظام نقل و انتقال کارکنان دولت و تبدیل آن به ابزاری راهبردی در مدیریت سرمایه انسانی، پیشنهاد می‌شود اقدام‌های زیر در دستور کار قرار گیرد.

■ تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی جامع ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف یکپارچه‌سازی مقررات پراکنده، رفع تعارض‌ها و ایجاد چارچوبی شفاف و منسجم برای کلیه فرایندهای نقل و انتقال در دستگاه‌های اجرایی.

■ طراحی و استقرار سامانه یکپارچه نقل و انتقال کارکنان با اتصال به سامانه‌های اطلاعات کارکنان، مدیریت مشاغل و ارزیابی عملکرد، به‌گونه‌ای که تصمیم‌گیری‌ها بر مبنای داده‌های دقیق درباره مهارت‌ها، سوابق و نیازهای واقعی دستگاه‌ها انجام شود.

■ تغییر پارادایم از «نیروی مازاد» به «داوطلب





بیان / شرح مسئله

ارتقای سلامت اداری و صیانت از منافع عمومی، مستلزم گذار از رویکردهای واکنشی و مقطعی به سمت استراتژی‌های پیشگیرانه و نهادی است. در همین راستا و به دنبال پیام روشن‌گرانه رهبر معظم انقلاب در خردادماه ۱۴۰۵ به مجلس شورای اسلامی و تأکید بر «مبارزه با فساد مالی» و «فسادستیزی همه‌جانبه»، گزارش حاضر بر اساس فراترکیب گزارش‌های قبلی تدوین‌شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده تا یک نقشه راه عملیاتی و مبتنی بر شواهد برای اصلاح نظام حکمرانی ارائه نماید. هدف از طراحی این نقشه راه، ایجاد هم‌گرایی در ساختار بوروکراسی بر مبنای مؤلفه‌های مقابله با فساد، شفافیت، پاسخ‌گویی و کارآمدی است تا از حیف و میل منابع عمومی جلوگیری شود. بررسی واقعیت‌های میدانی نظام اداری کشور نشان می‌دهد که در دهه‌های گذشته، اقدامات

ارزشمند و قوانین متعددی برای تدوین اسناد بالادستی و تأسیس نهادهای نظارتی انجام یا تدوین شده است. با این حال، اثربخشی این تلاش‌ها همچنان با نقطه مطلوب فاصله دارد. حضور بازیگران متعدد در حوزه نظارت، با وجود آنکه بیانگر اهتمام حاکمیت به سلامت اداری است، در نبود معماری کلان و هماهنگ، به هم‌پوشانی کارکردها و پراکندگی مسئولیت‌ها انجامیده است. همچنین، تمرکز بر کنترل‌های پسینی و اتکای ساختارها به سنجش‌های سنتی، ضرورت گذار به هوشمندسازی، مدیریت تعارض منافع و نظارت داده‌محور را بیش از پیش آشکار ساخته است. غلبه بر ضعف‌های نهادی و هم‌افزایی ظرفیت‌ها، مستلزم تدوین یک نقشه راه عملیاتی و مبتنی بر شواهد است که تکثر فعلی را به یکپارچگی ساختاری بدل کند. یکی از ارکان اصلی این گذار، ایجاد نهادی راهبر برای هماهنگی و تسهیل خط‌مشی‌های ضدفساد، بدون تداخل با وظایف سایر قواست. در کنار آن، تقویت رویکردهای پیشگیرانه با اتکا به شفافیت داده‌ها و بهره‌گیری از نظارت مدنی نیز ضروری است. در نهایت، مبارزه پایدار با فساد در گرو تمرکز ساختارهای نظارتی بر اصلاح ریشه‌های ساختاری و مدیریت تعارض منافع، به جای پرداختن صرف به معلول‌هاست. بر این اساس، گزارش حاضر در چهار گام، ابتدا به نگاشت نهادی و بررسی وضعیت موجود می‌پردازد. سپس معماری وضع مطلوب را با تأکید بر پیشگیری، ساختارسازی و نظارت مردمی تبیین می‌کند؛ در گام سوم، راهبردهای گذار از وضعیت فعلی به مطلوب را صورت‌بندی کرده و در نهایت، این راهبردها را به اقدامات اجرایی و گام‌های عملیاتی ترجمه کرده تا دورنمایی از مسیر مقابله با فساد را روشن نماید.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تنوع و تکثر نهادهای فعال در عرصه سلامت اداری، ظرفیت بالقوه‌ای را برای استقرار یک نظام کنترل چندلایه فراهم آورده است. برای بهره‌برداری بهینه از این ظرفیت، گذار استراتژیک به سمت یک معماری یکپارچه اجتناب‌ناپذیر است. نتایج حاکی از آن است که با تأسیس یک نهاد راهبر مستقل و انجام هماهنگی مناسب، می‌توان ساختار چندمرکزی موجود را به یک زیست‌بوم هم‌افزا و پاسخ‌گوار تقاداد. این انسجام ساختاری، بستر مناسبی را برای اجرای اثربخش قوانین، مدیریت تعارض منافع و پیاده‌سازی رویکردهای پیشگیرانه مهیا می‌سازد. در بعد عملیاتی، یافته‌ها بر پتانسیل تحول‌آفرین

گذار از سنجش‌های ادراکی به چارچوب‌های عینی و داده‌محور تأکید دارند. ادغام فناوری‌های نوین، نظیر هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک در سامانه‌های تدارکات دولتی و فرآیندهای مالی، گامی اجرایی و پیش‌نگر برای مسدودسازی گلوگاه‌های آسیب‌پذیر پیش از وقوع تخلف است. علاوه بر این، جایگزینی نظام‌های سنتی رتبه‌بندی با حسابرسی عملکرد و طراحی چک‌لیست‌های عملیاتی متناسب با مأموریت تخصصی هر دستگاه، می‌تواند اقداماتی مؤثر باشد. گذار راهبردی به سمت نظارت‌های قاعده‌مند و هوشمند، شفافیت را از یک الزام بیرونی به یک مؤلفه نهادینه‌شده تبدیل می‌کند. در نهایت، نتایج پژوهش تبیین می‌کند که

پایداری سلامت نهادی در گروی پیوند میان خطمشی‌گذاری و مشارکت فعالانه جامعه مدنی است. یکی از مهم‌ترین اقدامات اجرایی، عملیاتی‌سازی پلتفرم‌های هوشمند گزارشگری مردمی با پشتوانه حمایت‌های قانونی و مشوق‌های اثربخش است که ساختارها را به سمت خودتنظیمی هدایت می‌کند. با ترجمه این راهبردهای کلان به برنامه‌های اقدام در قالب فازهای آمادگی، اجرای آزمایشی و نهادینه‌سازی می‌توان نقشه راهی را برای مقابله با فساد پیاده‌سازی کرد که ضمن صیانت از منابع عمومی، مسیر را برای تحقق حکمرانی شایسته، یکپارچه و مبتنی بر شفافیت ساختاری هموار سازد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

الف) راهکارهای تقنینی

■ **تصویب قانون جامع یکپارچه:** تدوین و تصویب قانون جامع ارتقای سلامت اداری و مدیریت تعارض منافع به منظور رفع تورم تقنینی، جلوگیری از تداخلات مقرراتی و ایجاد یک چتر حقوقی واحد.

■ **مدیریت تعارض منافع ساختاری:** ایجاد سازوکارهای حقوقی و پیشگیرانه برای رصد و شناسایی زود هنگام موقعیت‌های بالقوه تعارض منافع پیش از بروز فساد. این امر مستلزم قاعده‌گذاری دقیق برای مدیریت تعارض منافع ساختاری از جمله تحدید پدیده درب‌های گردان، اعمال ممنوعیت قطعی بر سهام‌داری ارکان ناظر در نهادهای تحت نظارت و نظایر آن است.

■ **تقویت ضمانت‌اجراهای پایه:** بازنگری در دامنه شمول و رفع ابهامات مفهومی در قوانین پایه (نظیر قانون رسیدگی به دارایی مقامات) و تعبیه ضمانت‌اجراهای متناسب و بازدارنده جهت جلوگیری از بی‌اثر شدن این قوانین.

ب) راهکارهای نظارتی

■ **گذار به حسابرسی عملکرد پیش‌نگر:** گذار راهبردی از ارزیابی‌های صرفاً پسینی و متکی بر سنجش‌های ادراکی، به سمت پیاده‌سازی حسابرسی عملکرد و استقرار کنترل‌های پیشگیرانه.

■ **ادغام فناوری‌های تنظیم‌گر:** بهره‌گیری از زیرساخت‌های کلان دولت الکترونیک و ادغام فناوری‌های نوین نظیر هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک در سامانه‌های تدارکات و مالی جهت به حداقل رسانی مداخله عامل انسانی.

■ **بومی‌سازی ابزارهای سنجش:** جایگزینی چک‌لیست‌های ارزیابی مأموریت‌محور متناسب با مأموریت تخصصی هر دستگاه و استقرار نظام جامع ملی سنجش فساد.

■ **شکستن جزایر اطلاعاتی:** تدوین و ابلاغ پروتکل‌های رسمی و الزام‌آور برای تبادل داده میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی، به منظور امکان‌پذیر ساختن پایش مبتنی بر الگوریتم و شناسایی زود هنگام ناهنجاری‌های سیستمی.

ج) راهکارهای سیاستی

■ **تثبیت نهاد راهبر ملی:** خروج از رویکرد ایجاد ساختارهای موازی و در عوض، استقرار یک نهاد ملی مستقل جهت راهبری نقشه راه مقابله با فساد.

■ **استقرار شفافیت سیستمی، فرآیندی و تدریجی:** گذار به سمت شفافیت نهادینه از طریق لغو محرمانگی‌های بوروکراتیک و غیرموجه در اسناد و شاخص‌های غیرامنیتی، و الزام دستگاه‌های اجرایی به انتشار عمومی و ماشین‌خوان داده‌های حاکمیتی.

■ **تمرکززدایی از نظارت (رویکرد جمع‌سپاری):** خروج از انحصار دولتی در امر نظارت و فعال‌سازی ظرفیت‌های جامعه مدنی از طریق به رسمیت شناختن نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها و حلقه‌های نخبگانی.

■ **توسعه اکوسیستم گزارشگری فساد:** نهادینه‌سازی پلتفرم‌های امن سوت‌زنی با پشتوانه مستحکم حمایت‌های قانونی و مشوق‌های اثربخش مادی و معنوی.



بیان / شرح مسئله

می‌گیرند و همین بسترها دامنه گزینه‌های ممکن، منطق تصمیم‌گیری و کیفیت اجرای تصمیمات را تعیین می‌کنند. از این رو، آسیب‌شناسی مؤثر تصمیم‌گیری مستلزم نگاهی سیستمی و چندسطحی است که از تقلیل مسائل به خطاهای فردی یا ضعف‌های اجرایی پرهیز کند. با توجه به تعدد لایه‌ها و سطوح مختلف در نظام تصمیم‌گیری کشور (از سطح حکمران تا عملیاتی)، هدف اصلی گزارش حاضر ارائه چارچوبی برای تفکیک لایه‌های مذکور و سپس اقدام برای شناسایی آسیب‌ها به تفکیک هر سطح یا لایه‌های تصمیم‌گیری است.

در چنین شرایطی، حتی خط‌مشی‌های درست نیز در فرایندی معیوب شکل گرفته و به نتایج مورد انتظار منجر نمی‌شوند. گزارش با هدف ارائه چارچوبی نظام‌مند برای آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی تدوین شده است. نقطه عزیمت گزارش بر این فرض استوار است که نظام تصمیم‌گیری را نمی‌توان به‌مثابه پدیده‌ای مستقل، خودبسنده و فارغ از زمینه‌های تاریخی، نهادی و ساختاری تحلیل کرد. تصمیم‌ها همواره در بستر معماری کلان حکمرانی، میراث‌های نهادی و سیاستی و شرایط اقتصادی، سیاسی و فرهنگی شکل

نظام تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی کشور با چالش‌هایی مواجه است که پیامدهای آن به‌صورت خط‌مشی‌های ناپایدار، تصمیمات پرهزینه و کاهش اثربخشی مداخلات دولت بروز می‌یابد. این چالش‌ها معمولاً به ضعف اجرا یا خطاهای فردی نسبت داده شده، درحالی‌که مسئله اصلی در خود «نظام تولید تصمیم» نهفته بوده؛ نظامی که در آن مسئله‌ها به‌درستی تعریف نمی‌شوند، مرز میان خط‌مشی‌گذاری، قانونگذاری و اجرا مخدوش است، هماهنگی نهادی ضعیف بوده و تصمیمات اغلب تحت فشار ملاحظات کوتاه‌مدت و عوامل زمینه‌ای اتخاذ می‌شوند.

چارچوب مفهومی ارائه شده در این گزارش، چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی را به‌عنوان هسته پویای نظام تصمیم‌گیری در نظر می‌گیرد. این چرخه از مرحله مسئله‌شناسی آغاز شده و پس از طی مراحل دستور کارگذاری، طراحی خط‌مشی، اجرا و ارزیابی در بخش‌های مختلف حکمرانی امتداد می‌یابد. تمرکز بر این چرخه امکان می‌دهد اختلالات به‌صورت دقیق و مرحله‌مند شناسایی و روشن شود ناکارآمدی نظام حکمرانی ناشی از کدام حلقه از زنجیره خلق ارزش عمومی است. بدین ترتیب، مداخلات اصلاحی به‌جای کلی‌گویی، بر نقاط بحرانی مشخص متمرکز می‌شوند. در کنار بعد فرایندی، گزارش با تفکیک سطوح حکمرانی نشان می‌دهد که ماهیت تصمیم‌گیری و آسیب‌های مترتب بر آن در لایه‌های مختلف تفاوت معناداری دارد. تصمیم‌گیری در سطوح فراقوه‌ای، خط‌مشی‌گذاری کلان و قانونگذاری

معمولاً با چالش‌هایی همچون بحران پاسخگویی، تداخل وظایف و موازی‌کاری، ناهماهنگی بین بخشی و انسداد تصمیم‌گیری و ابهام در مرجعیت تصمیم مواجه است. در مقابل، در سطوح تنظیم‌گری، اجرای ملی و محلی، مسائل بیشتر ناظر به ظرفیت اجرا و منابع، بوروکراسی خشک و تشریفات زائد اداری، انحراف بوروکراتیک، هماهنگی عملیاتی و انطباق تصمیم‌ها با شرایط بومی است. این سطح‌بندی تحلیلی، به تنظیم انتظارات واقع‌بینانه از هر لایه حکمرانی و ارائه راهکارهای متناسب با اختیارات آن کمک می‌کند.

یافته‌های کلیدی گزارش نشان می‌دهد که آسیب‌شناسی اثربخش تصمیم‌گیری مستلزم تمرکز بر یک میدان سیاستی مشخص است، زیرا بدون تعیین بخش عمومی مورد مطالعه، تحلیل‌ها به توصیه‌های کلی و غیرقابل اجرا تقلیل می‌یابند. انتخاب میدان مطالعه امکان

شناسایی دقیق بازیگران، ذی‌نفعان، منطق تخصصی تصمیم‌گیری و تعارض‌های میان قواعد عمومی حکمرانی و الزامات فنی هر بخش را فراهم می‌کند. در سطح درونی، گزارش با تفکیک میان عوامل ماهیتی تصمیمات (مانند اثربخشی، ثبات و اتکا بر شواهد) و عوامل سازوکاری (مانند شفافیت، پاسخگویی و مشارکت)، امکان ارزیابی همزمان کیفیت محتوایی و مشروعیت فرایندی تصمیم‌ها را ایجاد می‌کند. همچنین تأکید می‌شود که عوامل زمینه‌ای کلان نظیر شرایط اقتصادی، فرهنگ سیاسی و معماری نهادی دولت، اگرچه خارج از کنترل مستقیم تصمیم‌گیران بوده، اما نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت یا شکست خط‌مشی‌ها دارند که توجه به آنها شرط طراحی اصلاحات واقع‌بینانه و هدفمند است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

در چارچوب یافته‌های این گزارش، سه گزینه سیاستی برای اصلاح نظام تصمیم‌گیری قابل پیشنهاد است: نخست، بازتعریف معماری تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی به‌عنوان یک اولویت تقنینی و سیاستی مطرح است؛ به‌گونه‌ای که مرزهای میان خط‌مشی‌گذاری کلان، قانونگذاری، تنظیم‌گری و اجرا به‌صورت شفاف و نهادمند تفکیک شده و از تداخل نقش‌ها و تصمیم‌گیری‌های مقطعی و واکنشی جلوگیری شود. دوم، نهادینه‌سازی منطق تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و یادگیری نهادی به‌عنوان

جهت‌گیری غالب نظام حکمرانی ضروری است. این امر مستلزم آن است که تصمیمات کلان نه براساس ملاحظات کوتاه‌مدت، بلکه در چارچوب چرخه‌ای مستمر از مسئله‌شناسی، طراحی، ارزیابی و بازنگری اتخاذ شوند و نظام تصمیم‌گیری به‌تدریج از الگوی تثبیت تصمیمات غیرقابل اصلاح به سمت الگوی اصلاح‌پذیر و یادگیرنده حرکت کند. سوم، ارتقای کیفیت مشروعیت تصمیمات از طریق بازسازی سازوکارهای پاسخگویی و مشارکت در سطح کلان حکمرانی اهمیت دارد. تصمیمات

پایدار و اثربخش زمانی شکل می‌گیرند که فرایند تصمیم‌سازی شفاف، قابل توضیح و دفاع در برابر ذی‌نفعان و جامعه باشد. نهادینه‌سازی پاسخگویی نهادی از طریق ابزارهای ارزیابی تأثیر، پایش اجرا و گزارش‌دهی عمومی و طراحی سازوکارهای مشارکت سازمان‌یافته ذی‌نفعان تخصصی و اجتماعی در چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی، می‌تواند هماهنگی میان طراحی خط‌مشی و ظرفیت‌های اجرایی را افزایش داده و از بروز شکاف تصمیم-اجرا جلوگیری کند.

بازارگاه های داده (۲): تنظیم گری مبتنی بر تجارب چین

DOI: [10.22034/mrc.report.21703](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21703)

دفتر مطالعات مدیریت



بیان / شرح مسئله

اقتصاد داده به عنوان یکی از محورهای تحول دیجیتال، نقش فزاینده‌ای در توسعه اقتصادی، کارآمدسازی حکمرانی و ارتقای نوآوری ایفا می‌کند. بازارگاه‌های داده به عنوان پلتفرم‌های تسهیلگر تبادل داده بین نهادهای دولتی، بخش خصوصی و کاربران نهایی، بستری مناسب برای فعال‌سازی این ظرفیت فراهم می‌کنند. اما تحقق این هدف در گروی شکل‌گیری حکمرانی داده‌ای شفاف، تنظیم‌گری مؤثر، و مشارکت ذی‌نفعان متنوع است. در ایران، گزارش‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از دستگاه‌های دولتی انگیزه لازم برای مشارکت در ارائه داده‌های باز را ندارند و سازوکار مشخصی برای پیگیری این موضوع وجود ندارد. کمبود زیرساخت‌های حقوقی و قانونی، فقدان مجوزهای روشن، نبود سازوکار شکایات، ضعف

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بازارگاه داده می‌تواند با جلب همکاری حکومت و بخش خصوصی، اصلاح زیرساخت‌ها، تعیین و پاک‌سازی داده‌های قابل تبادل و پشتیبانی از تبادل داده، بر کیفیت و پویایی بازار داده اثر بگذارد. بهره‌گیری از شاخص داده حکومتی باز و نگاه تجاری به تبادل داده، می‌تواند انگیزه عرضه‌کنندگان و متقاضیان را افزایش دهد. این گزارش با تأکید بر تنظیم‌گری دولت در بازارگاه داده ایران، راهبرد مرحله‌ای مبتنی بر خط‌مشی‌گذاری، فناوری و مشارکت ذی‌نفعان را بررسی و از تجارب بین‌المللی برای رفع خلأهای حقوقی و ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری در حوزه داده بهره می‌گیرد. تجربه کشورهای پیشرو همچون چین، اتحادیه اروپا، بریتانیا، ژاپن و ایالات متحده نشان می‌دهد که موفقیت بازارگاه‌های داده، مستلزم فراهم‌سازی مجموعه‌ای از الزامات اساسی است. از جمله این الزامات می‌توان به ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و امنیتی شفاف، استقرار مکانیسم‌های استاندارد برای تبادل داده، تدوین قواعد روشن در زمینه مالکیت و قیمت‌گذاری داده‌ها، نظارت مستمر بر عملکرد و فعالیت پلتفرم‌های داده‌محور، و نیز تقویت همکاری‌های بین‌بخشی میان دولت، بخش خصوصی و نهادهای پژوهشی اشاره کرد. این عوامل در کنار یکدیگر زمینه‌ساز شکل‌گیری اکوسیستمی کارآمد، شفاف و قابل اعتماد برای مبادله و بهره‌برداری از داده‌ها هستند.

در گزارش حاضر، براساس مدل‌های بین‌المللی مانند SEED و تجربیات اجرایی «بورس جهانی کلان‌داده گویانگ»^۱ در چین، راهکارهایی برای بومی‌سازی تنظیم‌گری بازارگاه داده در ایران ارائه شده است. این راهکارها در سه محور اصلی دسته‌بندی می‌شوند:

در گام نخست، ضروری است چارچوب قانونی منسجم و شفاف برای مالکیت، تبادل و امنیت داده‌ها تدوین شود. تصویب قانونی جامع با عنوان «قانون مالکیت، تبادل و امنیت داده» می‌تواند به‌طور رسمی جایگاه داده را به‌عنوان یکی از دارایی‌های ملی و اقتصادی تثبیت کند. در این قانون، باید حدود و حقوق مالکیت داده‌ها، مسئولیت عرضه‌کنندگان و مصرف‌کنندگان، الزامات امنیتی و فنی تبادل داده، و ضمانت‌های اجرایی برای پیشگیری از سوءاستفاده از اطلاعات به‌روشنی مشخص شود. همچنین در این قانون لازم است قواعد تبادل داده درون‌مرزی و برون‌مرزی، حفظ حریم خصوصی، و نحوه ارزش‌گذاری و قیمت‌گذاری داده‌ها به تفکیک نوع و سطح دسترسی تعریف شود.

به‌موازات این اقدام، تشکیل یک کمیسیون ویژه حکمرانی و بازار داده در مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود تا مسئول بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط با داده، نظارت بر اجرای قوانین حوزه اقتصاد داده، و پایش فعالیت پلتفرم‌های تبادل داده باشد. این کمیسیون می‌تواند به هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، نهادهای قانونگذار و بخش خصوصی در زمینه حکمرانی داده کمک کرده و خلأهای حقوقی

موجود را برطرف سازد. در سطح اجرایی نیز، ایجاد یک نهاد ملی تنظیم‌گر داده با مشارکت مرکز ملی فضای مجازی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مرکز آمار ایران، سازمان فناوری اطلاعات، پژوهشگاه ارتباطات و فناوری اطلاعات و نمایندگان بخش خصوصی ضروری است. این نهاد باید مأموریت‌هایی همچون تدوین استانداردهای تبادل داده، تعیین ضوابط امنیتی، اعتبارسنجی پلتفرم‌های بازار داده، نظارت بر معاملات داده‌ای و رسیدگی به شکایات را برعهده گیرد. چنین نهادی می‌تواند ضمن حفظ تعادل میان منافع عمومی و اقتصادی، اعتماد ذی‌نفعان را به بازارگاه‌های داده افزایش دهد. همچنین پیشنهاد می‌شود:

■ تدوین نقشه راه اجرایی برای پیاده‌سازی بازارگاه داده در صنایع اولویت‌دار (مثلاً سلامت، کشاورزی، انرژی)،

■ راه‌اندازی «سندباکس تنظیم‌گری داده» برای تست مدل‌های تجاری تبادل داده به‌صورت پایلوت.

در بُعد سیاستی، لازم است دولت با تدوین نقشه راه اجرایی برای پیاده‌سازی بازارگاه‌های داده در صنایع کلیدی همچون سلامت، کشاورزی، انرژی و حمل‌ونقل، مسیر توسعه تدریجی این بازارها را ترسیم کند. اجرای طرح‌های پایلوت در قالب «سندباکس تنظیم‌گری داده» می‌تواند محیطی امن برای آزمون مدل‌های تجاری تبادل داده فراهم کند و از بروز ریسک‌های احتمالی جلوگیری کند. در کنار این اقدامات، باید مشوق‌های اقتصادی و مالیاتی برای شرکت‌های داده‌محور، استارت‌آپ‌ها و پژوهشگاه‌هایی که

در حوزه اقتصاد داده فعالیت می‌کنند، در نظر گرفته شود تا انگیزه مشارکت بخش خصوصی افزایش یابد. ارتقای سواد داده‌ای در دستگاه‌های دولتی، آموزش مدیران میانی در زمینه کاربرد داده در تصمیم‌سازی، و ترویج فرهنگ استفاده از داده در نظام حکمرانی نیز از الزامات حیاتی این مسیر است.

تحقق یک نظام تنظیم‌گری مؤثر در حوزه بازارگاه‌های داده، نیازمند نظارت مستمر، ارزیابی شفاف عملکرد پلتفرم‌ها و تعامل نزدیک میان دولت و بخش خصوصی است. چنین نظامی می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری بازاری قانونمند، رقابتی و اعتمادساز باشد که در آن داده به‌عنوان یک عامل تولید ارزش‌آفرین در خدمت رشد اقتصادی و ارتقای حکمرانی هوشمند قرار گیرد. مجموع این پیشنهادها، با هدف تبدیل داده به یکی از عوامل تولید مؤثر در اقتصاد کشور و عبور از وضعیت فعلی ناکارآمدی در بهره‌برداری از داده‌های عمومی طراحی شده است. در این میان، همکاری نزدیک میان نهادهای حاکمیتی، بخش خصوصی و بدنه دانشگاهی، شرط اساسی تحقق موفقیت‌آمیز این مسیر خواهد بود.

حکمرانی هوش مصنوعی (۱۱): روندها و راهبردهای توسعه این فناوری در آمریکا و درس آموخته‌هایی برای کشور

DOI: [10.22034/mrc.report.21640](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21640)



بیان / شرح مسئله

در عصر تحول سریع و ورود گسترده هوش مصنوعی به عرصه‌های مختلف زندگی، داشتن یک راهبرد ملی منسجم و شفاف از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. آمریکا که مبدأ بسیاری از تحولات در زمینه هوش مصنوعی محسوب می‌شود و بخش عمده‌ای از بازار جهانی را در اختیار شرکت‌های آمریکایی قرار داده است، نمونه‌ای موفق در این مسیر به شمار می‌آید. شناخت مسیرها و خط‌مشی‌های توسعه هوش

مصنوعی این کشور، کلید فهم موقعیت فعلی و پیش‌بینی تحولات آینده در عرصه جهانی و نقش آن در ساختارهای حکمرانی بین‌المللی است. آشنایی با مسیر طی شده توسط آمریکا و بررسی ساختار حکمرانی آن می‌تواند دلالت‌های سیاستی مهمی برای کشور داشته باشد. در ایران، عدم وجود چارچوب حکمرانی منسجم در حوزه هوش مصنوعی، ضعف در تدوین خط‌مشی‌های راهبردی، عدم هماهنگی

میان نهادهای گوناگون و کمبود نظارت بر فعالیت‌های مرتبط با هوش مصنوعی، مانع توسعه و بهره‌برداری مطلوب از این فناوری به حساب می‌آید. بررسی مدل‌های حکمرانی کشورهایی مانند آمریکا در راستای تدوین راهکارهای بومی و رفع موانع موجود در ایران مفید خواهد بود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ بازیگران اصلی حوزه هوش مصنوعی در آمریکا را می‌توان به سه بخش دولت، سازمان‌های نظامی و امنیتی و بخش خصوصی تقسیم کرد. دولت، وظیفه تعیین رؤس کلی خط‌مشی‌گذاری‌ها و مسیر حرکت هوش مصنوعی را بر عهده دارد. هدف اصلی دولت بر جمع‌آوری داده، به‌عنوان سوخت اصلی هوش مصنوعی، متمرکز شده است. در بخش نظامی و امنیتی، سازمان‌ها و ارگان‌هایی همچون وزارت دفاع، آژانس پروژه‌های تحقیقات پیشرفته دفاعی (دارپا) و آژانس پروژه‌های تحقیقات

پیشرفته هوشمند (یارپا) همراه با سازمان امنیت ملی نقش اساسی را ایفا می‌کنند. به‌ویژه سازمان امنیت ملی آمریکا (NSA) پروژه‌هایی را در دست اجرا دارد تا به‌واسطه آنها از توانمندی غول‌های فناوری بخش خصوصی آمریکا در حوزه جمع‌آوری اطلاعات و گسترش کاربردهای هوش مصنوعی بهره‌برداری کند. ■ دولت آمریکا، نقشه راه راهبردی هوش مصنوعی خود را در سال ۲۰۱۹ میلادی، تدوین و منتشر کرد. مطابق آن، تمرکز دولت آمریکا باید بر متمرکز ساختن منابع مالی، تقویت

امنیت ملی و بهبود کیفیت زندگی شهروندان باشد. این سند دولت آمریکا را موظف می‌سازد تا حجم سرمایه‌گذاری‌های خود در کاربردهای غیرنظامی و غیردفاعی هوش مصنوعی را به دو برابر افزایش دهد. ■ دولتمردان آمریکا به این نتیجه رسیده‌اند که لازم است کلیه سازمان‌های دولتی در کنار سایر سازمان‌ها و شرکت‌های بخش خصوصی به تحقیق و توسعه در حوزه هوش مصنوعی بپردازند. از این‌رو است که می‌توان فهرست بلند بالایی از سازمان‌های دولتی آمریکا را نام برد که

هریک مشغول تحقیق در بخشی از کاربردهای هوش مصنوعی بوده و درواقع این حوزه را به موازات یکدیگر به پیش می‌برند.

■ ظهور ابرشرکت‌های آمریکایی در بخش خصوصی که با جمع‌آوری کلیه نیروهای کار و شرکت‌های نوپای موفق در حوزه هوش مصنوعی در زیر یک چتر واحد، علاوه بر افزایش سودآوری، این نیروها و شرکت‌ها را تحت یک مدیریت و خط‌مشی‌گذاری واحد در جهت پیگیری و تحقق اهداف دولت آمریکا گرد هم می‌آورند. در میان این‌گونه شرکت‌ها، باید به شرکت آلفابت اشاره کرد که در سال ۲۰۱۵ میلادی با تغییرات عظیم در ساختار مدیریت شرکت گوگل ایجاد و به‌عنوان شرکت بالادستی آن مشغول به کار شد. این شرکت سپس با خرید بیش از ۳۵۰ شرکت نوپای موفق در

حوزه هوش مصنوعی و گردآوری آنها تحت مدیریت خودش، موفق شده است توان بالایی از متخصصین و دانش هوش مصنوعی را تحت کنترل درآورده و از آنها مطابق با اهداف دولت آمریکا بهره بگیرد.

■ از نظر ساختار حکمرانی می‌توان گفت؛ دولت آمریکا از طریق کمیته SELECT به تعیین و ابلاغ خط‌مشی‌های اصلی حوزه هوش مصنوعی می‌پردازد و به موازات این مسئله، با ایجاد فشار بین‌المللی، سایر کشورها را مجاب به همراهی با خط‌مشی‌های خود می‌کند. وظیفه اصلی این کمیته، هماهنگی بین‌سازمانی در زمینه تحقیق و توسعه هوش مصنوعی، تعیین اولویت‌های ملی و تسهیل همکاری میان دولت، صنعت و دانشگاه‌هاست. همچنین بر بودجه‌های مشترک بین‌سازمانی نظارت دارد و به هدایت راهبرد ملی

هوش مصنوعی کمک می‌کند. خط‌مشی‌های وضع شده از سوی کمیته SELECT به سازمان‌های نظامی و امنیتی همچون آژانس امنیت ملی، وزارت دفاع و سایر سازمان‌ها ابلاغ می‌شوند و پروژه‌هایی مانند AQUAINT و MDDS، ارتباط میان این سازمان و شرکت‌های بخش خصوصی را برقرار می‌کنند. بر این اساس، شرکت‌های بخش خصوصی، همچون آلفابت، IBM، اپل، مایکروسافت و متا، در راستای خط‌مشی‌های وضع شده، به جمع‌آوری داده‌ها پرداخته و علاوه بر آنکه از این داده‌ها به منظور افزایش حوزه تسلط و درآمدهای مالی خود بهره می‌گیرند، از آنها با استفاده در هوش مصنوعی در جهت منافع دولت آمریکا بهره‌برداری می‌کنند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

جهت بهره‌گیری مؤثر از تجربه توسعه هوش مصنوعی در آمریکا، ابتدا باید تفاوت‌های ساختاری و زیرساختی میان ایران و آمریکا را در نظر گرفت. در ایران، نبود هماهنگی میان نهادهای موجود موجب اختلافات در راهبری این حوزه شده است. درحالی‌که آمریکا دارای شرکت‌های بزرگ فناوری با توانمندی‌های بالا در توسعه هوش مصنوعی بوده، ایران فاقد چنین شرکت‌هایی است. همچنین، آمریکا در زمینه فناوری میکروالکترونیک که زیرساخت اصلی سخت‌افزارهای هوش مصنوعی است، پیشرو است؛ درحالی‌که ایران نه تنها در این حوزه بومی‌سازی نکرده، بلکه به دلیل تحریم‌ها با مشکلاتی در تأمین تراشه‌های پیشرفته مواجه است. براساس این نیازهای بومی و آنچه در

گزارش حاضر آمده است، برای تدوین و اجرای راهبرد ملی هوش مصنوعی، پیشنهاد می‌شود:

۱. تأسیس نهادی در بالاترین سطح تصمیم‌گیری کشور که به صورت چابک و با تقسیم وظایف مشخص، وظیفه ایجاد راهبردهای توسعه مختص کشور و نقش پل ارتباطی میان بخش‌های دولتی، نظامی، خصوصی و دانشگاهی را ایفا کند.

۲. ایجاد ساختاری متشکل از نهادهای توسعه فناوری (مانند سازمان‌های دفاعی)، بخش خصوصی و استارت‌آپ‌ها برای تجاری‌سازی فناوری و دستگاه‌های دولتی برای حمایت و تسهیلگری در حوزه‌های تخصصی با دغدغه ایجاد منافع مشترک و جمعی.

۳. تأسیس شرکت‌های مادر توسعه این فناوری

با هدف بهینه‌سازی روند توسعه فناوری و شناسایی بازارهای بکر، به‌ویژه در حوزه‌هایی که نیاز به نوآوری و توسعه سریع دارند.

۴. سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت‌های حیاتی مانند حمایت از شرکت‌های نوپا، حکمرانی داده، زیرساخت‌های محاسباتی پیشرفته و پلتفرم‌های هوش مصنوعی برای تسهیل توسعه این فناوری.

۵. برنامه‌ریزی برای آموزش نیروی انسانی متخصص در حوزه هوش مصنوعی و فراهم کردن بستری برای جذب و نگهداشتن استعدادها.

۶. تدوین خط‌مشی‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری با کشورهای دیگر در پروژه‌های مشترک هوش مصنوعی.

قانونگذاری و تنظیم‌گری‌های آینده‌ساز: نهادینه‌سازی از طریق فرهنگ‌سازی



DOI: [10.22034/mrc.report.21643](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21643)

بیان / شرح مسئله

در عصر پیچیدگی و دگرگونی‌های شتاب‌دار فناوریانه، زیست‌محیطی و اجتماعی، نظام قانونگذاری کشورها بیش از هر زمان دیگری نیازمند نگاهی پیش‌نگر و بلندمدت است. دیگر نمی‌توان صرفاً با تکیه بر روندهای گذشته یا چارچوب‌های خطی، برای آینده‌ای نامطمئن خطمشی‌گذاری کرد. آینده‌نگری، به‌عنوان رویکردی ساختاریافته، مشارکتی و چندبعدی، این امکان را فراهم می‌سازد تا خطمشی‌گذاران با درک نیروهای پیشران تغییر، سناریوهای متنوع و پیامدهای ممکن، تصمیماتی پایدارتر، تاب‌آورتر و منطبق بر نیاز نسل‌های آینده اتخاذ کنند. در این چارچوب، فرهنگ‌سازی آینده‌نگری در نظام تقنین، نه یک اقدام جانبی، بلکه یک «پیش‌نیاز راهبردی» برای حکمرانی هوشمندانه است. این فرهنگ، با کاشتن بذر تفکر سیستمی، مسئولیت‌پذیری نسلی و درک پیامدهای بلندمدت، نهاد تقنین را از تصمیم‌گیری‌های واکنشی و مقطعی به مسیر تصمیم‌سازی آینده‌ساز هدایت می‌کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش پس از ارائه مشروح دلایل نیاز تقنین و خطمشی‌گذاری به آینده‌نگاری، در بخش دوم خود مجموعه‌ای از الزامات و پیشنهادها را برای فرهنگ‌سازی آینده‌نگری در نهاد قانونگذاری کشور ارائه می‌دهد که شامل این موارد است: آموزش‌های ساختاریافته، تقویت تعامل علم و سیاست، استفاده از ابزارهای ترکیبی و فناوریانه و نهادینه‌سازی تدریجی این رویکرد در بدنه کارشناسی و نمایندگی. هدف این امر عبور از آینده‌نگری به‌عنوان یک «فعالیت لوکس پژوهشی» به‌سوی آینده‌نگری به‌مثابه یک «قابلیت نهادی» است که نظام تقنین را قادر می‌سازد با هوشیاری، عمق و انعطاف، به استقبال آینده برود. باید خاطر نشان کرد نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در نهادهای تقنینی یک فرایند پیچیده، چندسطحی و تدریجی است که نیازمند اقدام‌های هم‌زمان در عرصه‌های نهادی، شناختی، آموزشی، ارتباطی و عملیاتی است. این اقدام‌ها به‌منزله بذرهایی هستند که تنها در صورت مراقبت مستمر، هم‌آهنگی نهادی و بازطراحی ساختارها و رویه‌ها می‌توانند به درختی بارور از خطمشی‌گذاری آینده‌نگر بدل شوند. محورهای اصلی پیشنهادی برای نهادینه‌سازی آینده‌نگری از طریق فرهنگ‌سازی به شرحی است که در ادامه ذکر می‌شود.

■ **ضرورت نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در حکمرانی تقنینی:** آینده‌نگاری باید به‌عنوان یک قابلیت دائمی و غیرحاشیه‌ای در نظام قانونگذاری مستقر شود تا امکان مواجهه هوشمندانه با بحران‌ها، تحولات و عدم قطعیت‌های آینده فراهم شود. این امر نیازمند تدوین سازوکارهای حقوقی، نهادی و فرایندی برای ورود رسمی آینده‌نگاری به چرخه تقنین است.

■ **جای‌گذاری آینده‌نگاری در تمامی مراحل خطمشی‌گذاری و قانونگذاری:** اثربخشی آینده‌نگاری زمانی تضمین می‌شود که از ابتدای تعریف مسئله تا مرحله ارزیابی

و تدوین سازوکارهایی برای ارتباط منظم میان پژوهشگران و نمایندگان، به ارتقای کیفیت قانونگذاری آینده‌نگر کمک می‌کند.

■ **تضمین استقلال ساختاری و عملیاتی آینده‌نگاری در کنار ارتباط مؤثر با نیازهای قانونگذار:** آینده‌نگاری باید مستقل باشد، اما نتایج آن به‌طور رسمی وارد دستور کار قانونگذاری شود؛ با خروجی‌هایی مختصر، مسئله‌محور، تصمیم‌یار و منطبق بر زبان و دغدغه خط‌مشی‌گذار.

■ **طراحی آینده‌نگاری به‌عنوان فرایندی مشارکتی و چندصدایی:** بهره‌گیری از دیدگاه‌های متکثر دانشگاهی، صنعتی، صنفی و مدنی و گسترش مشارکت از طریق پلتفرم‌های باز و ابزارهای جمع‌سپاری، موجب افزایش مشروعیت اجتماعی قوانین و عمق‌یافتگی تحلیل‌هایی می‌شود.

■ **تقویت پیوند ساختاریافته میان نظام علم و نظام سیاست:** استفاده از تحلیل‌های چندمنبعی، داده‌های نرم و سخت

قوانین، حضور داشته باشد و مسیر سیاست‌ها را با تحلیل روندها، سناریوها و آزمون‌های فشار هدایت کند.

■ **ظرفیت‌سازی شناختی و مهارتی در میان نمایندگان و مشاوران:** یادگیری آینده‌نگری از مسیر تجربه عملی، تمرین‌های سناریویی و تعامل‌های بین‌ذهنی می‌گذرد. آموزش‌های مبتنی بر شبیه‌سازی، بازی‌های سیاستی و تحلیل تصمیم‌ها، نقش محوری در نهادینه‌سازی ذهنیت آینده‌نگر ایفا می‌کند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

از آینده‌نگاری.

■ **پیشنهادهای سیاستی و اجرایی**

- توسعه نظام آموزش آینده‌نگاری برای نمایندگان و مشاوران؛
- استفاده از فناوری‌های نوین برای تحلیل آینده‌ها؛
- ترویج مشارکت عمومی در آینده‌نگاری قانونگذاری.

کلیدی

- نهادینه‌سازی آینده‌نگاری در آیین‌نامه داخلی مجلس؛
- تصویب قانون یا ماده‌واحد برای حمایت از آینده‌نگاری در نظام قانونگذاری.

■ **پیشنهادهای نظارتی**

- الزام دولت به ارائه تحلیل‌های آینده‌نگر در برنامه‌های کلان؛
- نظارت بر عملکرد نهادهای اجرایی در استفاده

در جمع‌بندی مفاد اجرایی و توصیه‌ها که به‌صورت ساختاریافته و مبتنی بر شواهد علمی و تجارب جهانی به راهکارهای فرهنگ‌سازی پیش‌نگری در خط‌مشی‌گذاری و تقنین می‌پردازند، می‌توان خط‌مشی‌ها و فعالیت‌های زیر را در سه محور تقنینی، نظارتی و سیاستی - اجرایی به شرح زیر پیشنهاد کرد:

■ **پیشنهادهای تقنینی**

- افزودن «پیوست آینده» به لوایح و طرح‌های





بیان / شرح مسئله

اولویت می‌دهند. این دگرگونی راهبردی، نظم جهانی را از یک ساختار دولت‌محور و رسمی به یک اکوسیستم چندسطحی و شبکه‌ای تبدیل می‌کند و چالش‌های جدی برای نظم سنتی ایجاد کرده است. نهادهایی همچون گروه ۷، گروه ۲۰، بریکس، مجمع جهانی اقتصاد و کاپ‌ها، نمونه‌هایی از چند ده ساختار غیررسمی در نظام حکمرانی جهانی هستند.

اثربخش، توانایی این نهادها برای پاسخ‌گویی مؤثر به چالش‌های نوظهور مانند بحران‌های مالی و اقتصادی، تغییر اقلیم و مدیریت فناوری‌های نوین را تضعیف کرده است. در پاسخ به این خلأ، «ساختارهای غیررسمی» در نظام حکمرانی جهانی ظاهر شده‌اند. این ساختارها که بر همکاری‌های منعطف، مشارکت بازیگران دولتی و غیردولتی و حاکمیت «حقوق نرم» استوارند، کارآمدی و سرعت را بر الزامات حقوقی سخت

با افزایش پیچیدگی مسائل جهانی و نمایان شدن ناکارآمدی نهادهای سنتی، مفهوم «حکمرانی جهانی» در حال تحولی بنیادین است. سازمان‌های بین‌المللی رسمی که پس از جنگ جهانی دوم، ستون فقرات نظم جهانی را تشکیل می‌دادند، اکنون با بحران دوگانه «مشروعیت و کارآمدی» مواجه شده‌اند. فرایندهای تصمیم‌گیری کند، بوروکراسی پیچیده و دشواری در دستیابی به تصمیمات

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

همسویی منافع: گروه ۷ با حفظ انسجام درون‌گروهی و تلاش مستمر برای همگرایی مواضع، حداقل در گذشته سعی در تعدیل اختلافات میان اعضا داشته تا در موضوعات کلیدی جهانی به اجماع برسد. این رویکرد، زمینه‌ساز نقش‌پذیری مؤثر گروه در جهت‌دهی به سیاست‌های کلان اقتصادی و امنیتی جهان بوده است.

■ **الگوی ارکستراسیون:** گروه ۲۰ نمونه بارز این الگوست که در کنار ایجاد نهادهای جدید، از طریق سازمان‌های رسمی موجود (مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) اهداف خود را پیش می‌برد. این گروه به محور اصلی حکمرانی جهانی اقتصادی تبدیل شده است.

شخصیت حقوقی مستقل، بر همکاری‌های داوطلبانه، اجماع‌سازی و انعطاف‌پذیری در بستر حکمرانی نرم تمرکز می‌کنند تا به راه‌حل‌های سریع‌تر و مؤثرتر دست یابند. این ساختارها فاقد دبیرخانه دائمی و بوروکراسی گسترده بوده و براساس همگرایی منافع اعضا شکل می‌گیرند، نه یک معاهده بین‌المللی.

۲. **الگوهای عملکردی و مطالعات موردی:** ملاحظه عملکرد ساختارهای غیررسمی، بیانگر آن است که کنشگری آنها در بستر طیفی از الگوهای مستقیم و غیرمستقیم صورت می‌پذیرد:

■ **الگوی حکمرانی باشگاهی و مبتنی بر**

رویکرد گزارش به تحلیل ساختارهای غیررسمی، پدیده‌ای چندوجهی است که ریشه در دو دسته تحول عمیق نظری و عملی دارد:

۱. **تحولات نظری و مفهومی:** یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که مبنای ظهور این ساختارها، گذار از مفهوم «مشروعیت- کارآمدی» به سوی «کارآمدی» محض است. سازمان‌های رسمی مشروعیت خود را از شخصیت حقوقی اخذ می‌کنند و در پرتو آن، در بستر سازوکارها و فرایندهای رسمی به ایفای نقش می‌پردازند که این چارچوب اغلب به قیمت کاهش کارآمدی تمام می‌شود. در مقابل، ساختارهای غیررسمی با کنار گذاشتن الزامات حقوقی پیچیده و

■ **الگوی نهادسازی موازی:** بریکس به عنوان نماینده «جنوب جهانی»، ضمن تأکید بر حفظ نظم موجود، به ایجاد نهادهای موازی مانند «بانک توسعه نوین»، جهت اصلاح جنبه‌های ناعادلانه این نظم اقدام کرده است. این الگو نه تنها نظم اقتصادی غرب محور را به چالش می کشد، بلکه جایگزین‌های عملی برای آن ارائه می دهد.

■ **الگوی شبکه سازی نخبگانی:** مجمع جهانی اقتصاد با گرد هم آوردن نخبگان دولتی، خصوصی و مدنی، از طریق تولید دانش،

شکل دهی به گفتمان‌ها و ترویج مفاهیمی چون «سرمایه داری ذی نفع محور»، به صورت غیرمستقیم بر سیاست گذاری جهانی در عرصه حکمرانی جهانی اقتصادی تأثیر می گذارد.

■ **الگوی حکمرانی ترکیبی:** کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب ملل متحد درباره تغییر اقلیم (کاپ)، ماهیتی دوگانه دارد؛ از یک سو رکن نظارتی و اجرایی یک معاهده است، اما در عمل به یک اکوسیستم پیچیده حکمرانی با مشارکت فعال بازیگران دولتی و غیردولتی تبدیل شده که در آن، هنجارسازی از طریق فرایندهای

تعاملی و تعهدات داوطلبانه صورت می گیرد. این نهاد همچنین با تلفیقی از هنجارسازی های سخت و نرم و نیز تلفیق رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا در منعطف سازی تعهدات، بر این الگوی حکمرانی تأکید می نماید.

تحلیل این الگوها نشان می دهد که این ساختارها در حال جایگزینی کامل نظم رسمی نیستند، بلکه در کنار آن یک «اکوسیستم حکمرانی نوین» را شکل می دهند که در آن قدرت به صورت شبکه ای و پراکنده توزیع می شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

۱. گذار از «دیپلماسی واکنشی» به یک دیپلماسی مبتنی بر «چندجانبه گرایی عمل گرایانه و فرصت محور»: دستگاه دیپلماسی باید با عبور از رویکرد واکنشی، جایگاه کشور را از یک عضو عادی به «کنشگر پیشگام و مبتکر» ارتقا دهد. این مهم مستلزم تدوین «سند جامع تعامل با ساختارهای غیررسمی» با محوریت مشروعیت زدایی از تحریم ها، راهبری بلوک کشورهای متأثر از اقدامات قهرآمیز یکجانبه و ارائه ابتکارات مشخص در حوزه های امنیت انرژی و کریدورهای امن است.

۲. عملیاتی سازی عضویت در بریکس برای کسب دستاوردهای راهبردی: جهت تحقق این امر، ضروری است از تقلیل عضویت به سطوح تشریفاتی اجتناب گردد و به عنوان نمونه، عضویت در بانک توسعه نوین (NDB) با لحاظ شرایط و ریسک های تحریمی پیگیری شود. هم زمان، پیشنهاد می شود سازوکارهای مالی جایگزین نظیر «نظام تسویه مبتنی بر دارایی های مشهود دیجیتال سازی شده» و «اتحادیه تهاثر چندجانبه» برای خنثی سازی ریسک های تحریمی و کاهش وابستگی به ارزهای رایج در دستور کار قرار گیرد.

۳. دیپلماسی اقلیمی با رویکرد «عدالت اقلیمی» و «حق بر توسعه»: در این راستا پیشنهاد می شود جمهوری اسلامی ایران با

تغییر راهبرد در مجامع زیست محیطی از پذیرش تعهدات یک سو به مشروط سازی اجرای تعهدات به رفع موانع تحریمی و مستند سازی فنی تبعات تحریم و ممانعت از دسترسی به فناوری های سبز به عنوان مصداق «آپارتاید اقلیمی» و نقض حقوق بین الملل، برنامه مشخصی را برای بازگشایی راه دریافت دانش و فناوری در پیش بگیرد.

۴. **اهرم سازی از «مزیت های جغرافیایی» برای همگرایی حقوقی - لجستیکی:** ضروری است نگاه تقلیل گرایانه به موقعیت ژئوپلیتیک ایران به عنوان یک گذرگاه ترانزیتی، به رویکردی با جایگاه یک «گرانیگاه نهادی» تغییر یابد. در این راستا پیشنهاد می شود با استقرار رژیم های حقوقی، گمرکی و داوری اختصاصی و هماهنگ با استانداردهای بریکس در مناطق آزاد منتخب، ایران به کانون همگرایی لجستیکی و حقوقی قدرت های نوظهور در چارچوب ساختارهای غیررسمی تبدیل شود. این راهبرد، با گره زدن زنجیره ارزش و امنیت سرمایه اعضا به جغرافیای ایران، هزینه های تحریم یا انزوای کشور را برای شرکای بین المللی افزایش داده و امنیت اقتصادی را به مؤلفای امنیت ملی تبدیل می نماید.

۵. **تقویت نفوذ و دیپلماسی نخبگانی و گفتمان سازی برای راهبری حکمرانی جهانی در چارچوب ساختارهای غیررسمی:**

برای تحقق این مهم، پیشنهاد می گردد جمهوری اسلامی ایران بر تقویت نفوذ گفتمانی و اثر گذاری بر فرایندهای تصمیم گیری و هنجارسازی در چارچوب ساختارهای غیررسمی از طریق تأسیس کنسرسیوم های پژوهشی مشترک میان نهادهای علمی داخلی و هم تیان خارجی و نیز حمایت و پشتیبانی از شبکه نخبگان و صاحب نظران حوزه حکمرانی جهانی و تسهیل حضور نخبگان در مجامع بین المللی تمرکز نماید. این اقدام با هدف تزریق روایت ها و استدلال های فنی جمهوری اسلامی ایران به اسناد بالادستی و بیانیه های پایانی و فرایندهای تصمیم گیری و هنجارسازی صورت می پذیرد.

۶. **تقویت تعامل و دیپلماسی مبتنی بر حقوق نرم و شبکه سازی:** پیشنهاد می شود با تمرکز بر ظرفیت های ترویجی و هنجارساز، «بسته های پیشنهادی فنی» (جایگزین مواضع سیاسی صرف) تدوین گردد و فرایند توانمند سازی کادر دیپلماتیک در حوزه های مذاکرات غیررسمی، مشارکت های موضوعی و شبکه سازی ها با بهره گیری از ظرفیت های حقوق نرم و آشنایی کامل با ابعاد و اقتضائات آن در دستور کار قرار گیرد.



بیان / شرح مسئله

گزارش مسائل نوپدید آینده اجتماعی با هدف درک تغییرات آینده و بیان مصادیقی از تغییرات رخ داده در قالب مسائل نوپدید تدوین شده است. این گزارش ذیل کلان پروژه آینده‌نگری در مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است. داده‌های این گزارش از طریق مشارکت جمعی اندیشه‌ورزان و متخصصان عرصه‌های مختلف جمع‌آوری شده است. داده‌های اولیه پس از مراحل مختلف داوری بررسی‌های کارشناسی در قالب ۹ دسته‌بندی ارائه شده است. مسائل ارائه شده بخشی از موضوعاتی است که می‌تواند در آینده فضای اجتماعی کشور مورد توجه و چالش‌برانگیز باشد. از جمله مسائل مطرح شده می‌توان به مواردی همچون بروز اشکال مدرن جمع‌آوری داده‌های اولیه پس از مراحل مختلف داوری بررسی‌های کارشناسی در قالب ۹ دسته‌بندی ارائه شده است. مسائل ارائه شده بخشی از موضوعاتی است که می‌تواند در آینده فضای اجتماعی کشور مورد توجه و چالش‌برانگیز باشد. از جمله مسائل مطرح شده می‌توان به مواردی همچون بروز اشکال مدرن جنگ‌های اجتماعی، مخدرهای دیجیتال، بروز و شکل‌گیری ادیان فرد ساخته، جریان‌های معنوی نوظهور جنسیتی (زنانه)، شدومن‌ها، بی‌وطنی، حفاظت معنایی از میراث فرهنگی، اخبار جعلی، دیجیتالی شدن هویت، قل‌های دیجیتال، تجربه‌های معنوی با علوم شناختی و مداخلات ژنتیکی اشاره نمود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

شناسایی مسائل نوپدید آینده و مواجهه پیش‌دستانه با آنها می‌تواند فرصت‌های متعددی را به وجود آورد و امکان مانور را برای سیاستگذار فراهم کند. فایده دیگری که شناسایی مسائل نوپدید آینده می‌تواند برای نظام سیاستگذاری داشته باشد افزایش میزان خلاقیت و نوآوری در فرایند سیاستگذاری است؛ چرا که باتوجه به مسائل نوپدید آینده، نوآوری در استفاده از ابزارها و حضور نگاه‌های جدید نسبت به مسائل را تأمین می‌نماید که همین نگاه‌های جدید و نوآورانه به مسائل امروزی هم می‌تواند کشیده شود.

مطالعه مسائل نوپدید آینده و حضور آن در نظام سیاستگذاری اقدام جدید است که در مرکز پژوهش‌های مجلس آغاز شده است؛ هرچند مطالعه موضوعات نوظهور در نهادهای مختلف صورت می‌گرفته است. به‌هرروی، این اقدام نوآورانه فرصت‌هایی را برای نظام سیاستگذاری کشور فراهم نموده است. در این گزارش سه پیشنهاد کلی برای توجه به مسائل نوپدید آینده ارائه شده است که عبارت‌اند از:

- پذیرش تغییرات آینده و مواجهه اصولی با آن؛
- رصد مسائل نوپدید آینده؛
- اختصاص ۲۰ درصد از توان نظام سیاستگذاری به مسائل نوپدید آینده.



مروری بر الگوها و کارکردهای نظام‌های اندیشگاهی در کشورهای منتخب

DOI: [10.22034/mrc.report.21698](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21698)



بیان / شرح مسئله

اندیشکده‌ها به‌عنوان نهادهایی تخصصی و پژوهشی، نقش بسیار مهمی در اثربخشی بر حوزه حکمرانی دارند. این نهادها با ارائه تحلیل‌های دقیق، اطلاعات مستند و مشاوره‌های علمی، به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کنند تا تصمیمات آگاهانه‌تر و بهتری بگیرند. اندیشکده‌ها از طریق تحقیقات کاربردی و تحلیل‌های عمیق، راه‌حل‌های خلاقانه و عملی برای مشکلات عمومی ارائه می‌دهند که می‌تواند به بهبود خط‌مشی‌گذاری‌ها منجر شود. آنها به‌عنوان پل ارتباطی بین دانشگاه‌ها، دولت و جامعه مدنی، نقش واسطه‌ای در انتقال دانش تخصصی و پیچیده به زبان ساده و قابل فهم برای تصمیم‌گیران و عموم مردم ایفا می‌کنند. اما برای بهره‌برداری کامل از ظرفیت اندیشکده‌ها، شناسایی و رفع موانع موجود ضروری است. استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها و بهره‌گیری از دانش اندوخته پژوهشگران و کارشناسان می‌تواند به افزایش اثربخشی اندیشکده‌ها کمک کرده و در نهایت، با رفع موانع موجود، اندیشکده‌ها می‌توانند با ایفای نقش خود به‌عنوان بازیگران کلیدی در فرایند خط‌مشی‌گذاری، به بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌ها و حل مشکلات جامعه کمک کنند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اندیشکده‌ها در آمریکا نقش بسیار مهمی در شکل‌دهی به خط‌مشی‌ها ایفا می‌کنند. این نهادها از اوایل قرن ۲۰ شروع به فعالیت کردند و به مرور زمان به بازیگران کلیدی در تحلیل و توصیه‌های سیاستی در زمینه‌های مختلف مانند اقتصاد، سیاست خارجی، دفاع و رفاه اجتماعی تبدیل شدند. مؤسساتی مانند مؤسسه «کارنگی» برای صلح بین‌الملل و «شورای روابط خارجی» از اولین اندیشکده‌هایی بودند که در اوایل قرن ۲۰ تأسیس شدند. پس از جنگ جهانی دوم، اندیشکده‌هایی مانند «رند»، برای ارائه تحقیقات و توصیه‌های سیاستی به دولت ایجاد شدند. در دهه‌های بعد نیز اندیشکده‌هایی با رویکردهای ایدئولوژیک مانند مؤسسه «هریتیج» و «مرکز پیشرفت آمریکا» فعالیت خود را آغاز کردند. در چین، اندیشکده‌ها بیشتر بر توسعه اقتصادی و تغییرات اجتماعی تمرکز دارند. این نهادها نقش کلیدی در ارائه راهکارهای سیاستی برای حمایت از رشد اقتصادی و مدیریت تغییرات اجتماعی ایفا می‌کنند. دولت چین توجه ویژه‌ای به تقویت اندیشکده‌ها دارد و از آنها به‌عنوان ابزاری برای افزایش کارآمدی خط‌مشی‌گذاری و اجرای سیاست‌های دولتی استفاده می‌کند. در طرفی دیگر، اندیشکده‌ها در روسیه علاوه بر ارائه مشاوره به دولت، نقش مهمی در ترویج قدرت نرم این کشور ایفا می‌کنند. این نهادها با شبکه‌سازی بین‌المللی و همکاری با کارشناسان و نخبگان خارجی، تلاش می‌کنند تا تأثیرات خط‌مشی‌های روسیه را در سطح جهانی افزایش دهند.

دهند. اندیشکده‌های روسیه با چالش‌هایی مانند محدودیت‌های مالی و فشارهای سیاسی نیز روبه‌رو هستند که بر کارآمدی و استقلال آنها تأثیر می‌گذارد. در انگلستان، اندیشکده‌ها به‌عنوان نهادهای

واسطه بین دانشگاه‌ها، دولت و جامعه مدنی عمل می‌کنند. این نهادها با تمرکز بر مسائل مختلف می‌کوشند تا با ارائه تحقیقات و توصیه‌های سیاستی، به بهبود فرایند تصمیم‌گیری کمک کنند. انگلستان دارای برخی از قدیمی‌ترین و

معتبرترین اندیشکده‌ها مانند مؤسسه «آدام اسمیت» و مؤسسه «امور اقتصادی» است که تأثیرات گسترده‌ای بر خط‌مشی‌گذاری‌های داخلی و بین‌المللی دارند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های این گزارش و روند رشد و موفقیت اندیشکده‌ها در زیست‌بوم خارج از ایران، پیشنهادهایی برای نظام اندیشگاهی ایران ارائه می‌شود.

۱. توجه به بهره‌گیری از ظرفیت نظام اندیشگاهی در مشاوره سیاستی حکمرانی بر مبنای تخصص‌گرایی، تمرکز موضوعی و مسئله‌محوری

تخصص‌گرایی و تمرکز موضوعی یکی از اصول کلیدی موفقیت اندیشکده‌ها در کشورهای مانند چین و روسیه است. در این کشورها، اندیشکده‌ها به‌طور تخصصی بر موضوعات استراتژیک و حیاتی مانند سیاست خارجی، اقتصاد، انرژی و امنیت ملی تمرکز دارند. این رویکرد به آنها اجازه می‌دهد تا با استفاده از تخصص و دانش عمیق در یک حوزه خاص، تحلیل‌های دقیق‌تر و راهکارهای مؤثرتری ارائه دهند که در نهایت به بهبود تصمیم‌گیری‌های کلان کشور کمک می‌کند. در ایران نیز با توجه به چالش‌ها و نیازهای خاص کشور، ضرورت دارد که اندیشکده‌ها به‌صورت تخصصی‌تر و متمرکزتر فعالیت کنند. به‌طور مشخص، اندیشکده‌هایی که به مسائل سیاست خارجی، اقتصاد، انرژی و امنیت ملی می‌پردازند، باید با جمع‌آوری و تحلیل داده‌های دقیق و به‌روز، به دولت و سایر نهادهای تصمیم‌گیر کمک کنند

تا راهکارهایی علمی و عملی برای مواجهه با چالش‌ها و بهره‌برداری از فرصت‌های موجود ارائه دهند. این تخصص‌گرایی نه تنها به افزایش کارایی اندیشکده‌ها می‌انجامد، بلکه موجب شده نتایج پژوهش‌ها و توصیه‌های سیاستی آنها به‌طور مستقیم و مؤثر در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرایی کشور به‌کار گرفته شود. ۲. توسعه زیست‌بوم و تقویت ارتباطات داخلی و بین‌المللی اندیشکده‌ها و کانون‌های تفکر

توسعه زیست‌بوم اندیشکده‌ها در ساحت بین‌المللی، به‌عنوان یکی از ابزارهای قدرتمند در تقویت جایگاه ایران در عرصه جهانی و افزایش تأثیرگذاری آن در مسائل بین‌المللی، اهمیت بسزایی دارد. اندیشکده‌ها به‌عنوان نهادهای پیشرو در عرصه پژوهش و خط‌مشی‌گذاری، می‌توانند نقش مهمی در ایجاد و گسترش روابط علمی و فرهنگی ایفا کنند. در این راستا، تقویت روابط علمی با کشورهای هدف از طریق انعقاد تفاهم‌نامه‌های همکاری علمی، تبادل پژوهشگران و اجرای پروژه‌های پژوهشی مشترک ضروری است. برای مثال، تجربه کشورهای چین و روسیه در ایجاد شبکه‌های همکاری علمی گسترده با کشورهای مختلف نشان داده که این رویکرد می‌تواند به‌طور مؤثری دیپلماسی علمی یک کشور را تقویت

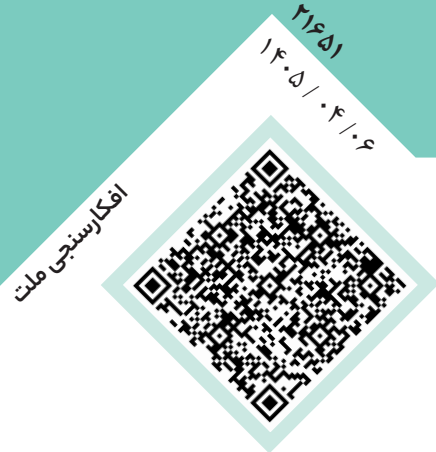
کند. اندیشکده‌های ایرانی نیز می‌توانند با تمرکز بر کشورهای منطقه و سایر مناطق استراتژیک، شبکه‌های علمی و پژوهشی بین‌المللی خود را گسترش دهند. توسعه برنامه‌های آموزشی و پژوهشی مشترک با دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی بین‌المللی، مانند تبادل استادان و دانشجویان و ایجاد دوره‌های آموزشی مشترک، می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای دیپلماسی علمی ایران باشد.

۳. ضرورت تدوین سازوکارهای حمایتی و تنوع‌بخشی مدل‌های تأمین مالی اندیشکده‌ها در راستای اثربخشی بیشتر در نظام مشاوره سیاستی تقنینی

برای تقویت و اثربخشی اندیشکده‌ها در ایران، ایجاد تنوع در منابع تأمین مالی ضرورتی اساسی است. تجربه کشورهای موفق مانند آمریکا و انگلستان نشان می‌دهد که اتکا به ترکیبی از منابع مالی از جمله کمک‌های دولتی، بخش خصوصی و درآمدهای مستقل، می‌تواند به حفظ استقلال فکری و افزایش تأثیرگذاری این نهادها کمک کند. این تنوع مالی به اندیشکده‌ها اجازه می‌دهد تا از وابستگی به یک منبع خاص که ممکن است بر تحلیل‌ها و پیشنهادهای آنها تأثیر بگذارد، جلوگیری کنند و در عین حال، توانایی‌شان را برای فعالیت در شرایط اقتصادی دشوار نیز افزایش دهند.

معرفی شاخص های جهانی سنجش افکار (۳): شاخص های رفاه ذهنی از منظر افکار عمومی

DOI: [10.22034/mrc.report.21651](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21651)



بیان / شرح مسئله

اندیشکده‌ها به‌عنوان نهادهایی تخصصی و پژوهشی، نقش بسیار مهمی در اثربخشی بر حوزه حکمرانی دارند. این نهادها با ارائه تحلیل‌های دقیق، اطلاعات مستند و مشاوره‌های علمی، به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کنند تا تصمیمات آگاهانه‌تر و بهتری بگیرند. اندیشکده‌ها از طریق تحقیقات کاربردی و تحلیل‌های عمیق، راه‌حل‌های خلاقانه و عملی برای مشکلات عمومی ارائه می‌دهند که می‌تواند به بهبود خط‌مشی‌گذاری‌ها منجر شود. آنها به‌عنوان پل ارتباطی بین دانشگاه‌ها، دولت و جامعه مدنی، نقش واسطه‌ای در انتقال دانش تخصصی و پیچیده به زبان ساده و قابل فهم برای تصمیم‌گیران و عموم مردم ایفا می‌کنند. در معنای عمومی، رفاه ۱ مفهومی است که تمامی جنبه‌های زندگی انسان را در برمی‌گیرد. اگرچه شرایط مادی زندگی افراد، مانند ثروت و بهداشت، در سطح رفاه آنها تعیین‌کننده است، با این حال انسان‌ها همواره درکی از سطح برخورداری‌شان از رفاه دارند که بر احساس رضایت آنها از این شرایط مادی اثرگذار است.

نتایج تحقیقات مختلف نشان داده است که اندازه‌گیری رفاه با شاخص‌های مادی مشخصی مانند درآمد، فقر و در سطح کلان اقتصادی با تولید ناخالص داخلی ۲ لزوماً با احساس واقعی افراد از رفاه هم‌خوانی ندارد. برای مثال یافته‌های متعدد از دهه ۱۹۶۰ نشان می‌دهند که تولید ناخالص داخلی به‌تنهایی معیاری کافی برای سنجش کیفیت زندگی در سطح ملی نیست [۱]. اگرچه شاخص‌های رفاه مادی می‌توانند از طریق سازوکارهای مختلف بر احساس رفاه افراد تأثیر بگذارند، اما نمی‌توانند تمام جنبه‌های زندگی انسان توسعه یافته را نشان دهند. به همین دلیل، امروزه برای ارزیابی رفاه، به‌جای تمرکز صرف بر ابعاد اقتصادی، ابعاد اجتماعی، زیست‌محیطی و سلامت نیز در نظر گرفته می‌شوند. علاوه بر این، در دهه ۱۹۹۰، محققان روان‌شناسی و علوم اجتماعی پیشنهاد دادند برای درک دقیق‌تر رفاه، احساسات و تجربیات واقعی افراد، یعنی رفاه ذهنی نیز مدنظر قرار گیرد. توجه به رفاه ذهنی موجب شده است که ابعاد عاطفی و روانی زندگی افراد نیز در ارزیابی‌های رفاه جایگاه ویژه‌ای پیدا کنند و از این طریق تصویری جامع‌تری از وضعیت رفاهی افراد ارائه شود.

در ادبیات رفاه ذهنی، یکی از اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها که در بیشتر نهادهای بین‌المللی و مراکز تحقیقاتی مورد بررسی قرار گرفته، ارزیابی وضعیت بهزیستی ۳ جوامع است. این ارزیابی‌ها عمدتاً متمرکز بر بررسی رضایت از زندگی، تجربیات عاطفی مثبت و برخورداری از رفاه احساسی در کیفیت زندگی فردی هستند؛ به عبارت دیگر، بهزیستی ذهنی به‌طور مستقیم با احساس رضایت و ارزیابی مثبت زندگی ارتباط دارد.

اندازه‌گیری بهزیستی ذهنی، ۴ به‌ویژه در سطح جهانی، نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌های دولت‌ها ایفا می‌کند. این اندازه‌گیری‌ها می‌توانند در طراحی برنامه‌های آموزشی و اجتماعی برای کیفیت زندگی شهروندان و جوامع راهگشا باشند. یکی دیگر از مزایای مهم شاخص‌های بهزیستی ذهنی، امکان مقایسه داده‌ها بین جوامع مختلف

1. Welfare
2. GDP
3. Well-Being
4. Subjective Well-Being

الف) نگرش افراد درباره گستردگی یا ضعف خدمات دولت.

ب) دیدگاه مردم درباره چگونگی تأمین مالی دولت برای ارائه خدمات.

ج) دیدگاه مردم درباره وضعیت مطلوب خدمات رفاهی یا نظرات آنها در مورد تغییرات پیشنهادی.

در مجموع، باتوجه به اینکه مفهوم رفاه ذهنی از یکسو با بهزیستی ذهنی پیوند دارد و ازسوی دیگر می‌تواند بیانگر طرز تلقی مردم نسبت به رفاه اجتماعی باشد، در این گزارش گردآوری شاخص‌های دو مفهوم بهزیستی ذهنی و رفاه ذهنی موردتوجه قرار گرفته است.

با سیاست‌های ناعادلانه منجر شوند. در شرایط شدیدتر، ممکن است به شورش‌های اجتماعی یا درگیری‌های نظام سیاسی با شهروندان معترض بینجامد.

در رویکردی دیگر، رفاه ذهنی معادل تقریبی رفاه اجتماعی^۱ تلقی می‌شود، در این تعریف شیوه ذهنی و ادراکی مردم نسبت به میزان و شدت برخورداری از رفاه مادی و دریافت خدمات اجتماعی مدنظر قرار می‌گیرد، همچنین رفاه اجتماعی بیانگر نگرش مردم نسبت به سیاست‌های دولت در دستیابی به برابری و امنیت اجتماعی - اقتصادی^۲ است. به‌این‌ترتیب، رفاه ذهنی به مجموعه‌ای از دیدگاه‌های شهروندان اشاره دارد، ازجمله:

و در دوره‌های زمانی گوناگون است. این مقایسه‌ها به شناسایی روندها و تغییرات مهم در رفاه ذهنی منجر شده و همبستگی با روندهای اقتصادی را تقویت یا تضعیف می‌کنند. به‌عنوان مثال، مشخص شده است که اعتماد مصرف‌کنندگان

و سرمایه‌گذاران تأثیرات واقعی بر دوره‌های رشد یا رکود اقتصاد دارند، بر همین اساس در بیشتر مدل‌های کلان اقتصادی، انتظارات یا پیش‌بینی‌های افراد درباره آینده به‌عنوان عامل مهمی در پیش‌بینی نتایج اقتصادی محسوب می‌شود. علاوه بر این، برداشتها در مورد رفاه فردی و نابرابری‌های اجتماعی می‌توانند به حمایت سیاسی از اصلاحات مالی یا مخالفت



شاخص‌های مختلفی برای سنجش رفاه ذهنی وجود دارد که برخی از آنها بر دولت رفاه و خدمات آن متمرکز هستند، در حالی که برخی دیگر به بررسی ابعاد بهزیستی ذهنی و عوامل مؤثر بر آن می‌پردازند. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که رفاه ذهنی نه تنها تحت تأثیر شرایط اقتصادی و اجتماعی، بلکه به‌ویژه به فرهنگ و ارزش‌های جامعه نیز وابسته است. شاخص‌ها و سازمان‌های مرتبط با جریان‌های

بهزیستی ذهنی و نگرش به دولت رفاه عبارت‌اند از:
الف) شاخص‌های بهزیستی ذهنی شامل رضایت از زندگی با محوریت رضایت از کار، سلامت، خانواده و نداشتن احساسات منفی. سازمان‌ها و نهادهای مهمی به سنجش بهزیستی ذهنی پرداخته‌اند که از جمله آنها می‌توان به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سازمان بهداشت جهانی^۱، مؤسسه پژوهشی گالوپ و بانک

جهانی^۲ اشاره کرد، نکته مهم در این خصوص توجه تلفیقی دو جنبه رفاه مادی و برداشت‌های ذهنی در گزارش‌های بانک جهانی است.
ب) شاخص‌های نگرش به دولت رفاه شامل رضایت از عملکرد دولت رفاه، نگرش به مسئولیت‌های دولت رفاه و دیدگاه‌ها در مورد کیفیت دولت است و مهم‌ترین نهادی که به‌طور ادواری به تهیه این شاخص‌ها می‌پردازد، کمیسیون پژوهشی اتحادیه اروپا^۳ است.

جدول ۱. حوزه مطالعاتی، شاخص‌ها و نهادهای مرتبط در زمینه بهزیستی و نگرش به رفاه

حوزه مطالعاتی	شاخص‌ها	سازمان و نهادهای مهم در این حوزه
بهزیستی ذهنی	رضایت از کار، سلامت، خانواده و نداشتن احساسات منفی	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سازمان بهداشت جهانی، مؤسسه پژوهشی گالوپ و بانک جهانی
نگرش به دولت رفاه	رضایت از عملکرد دولت رفاه، نگرش به مسئولیت‌های دولت رفاه و دیدگاه‌ها در مورد کیفیت دولت	کمیسیون پژوهشی اتحادیه اروپا

مأخذ: نگارنده.

1. Social Welfare
2. Socioeconomic Equality and Security
3. World Health Organization (WHO)
4. World Bank
5. European Research Council

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که شاخص‌های بین‌المللی سنجش رفاه ذهنی، اغلب بر پایه مفاهیمی شکل گرفته‌اند که با ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و ارزشی کشورهای غربی و اروپایی همخوانی دارند. در نتیجه، استفاده از این شاخص‌ها بدون بازنگری و تعدیل، در فضای اجتماعی ایران با چالش‌های جدی مواجه است و ممکن است نتایج به‌دست‌آمده گمراه‌کننده یا ناقص باشند. از این رو، به جای تکیه بر این شاخص‌ها برای ارزیابی سطح رفاه ذهنی در ایران، می‌توان از آنها به عنوان ابزارهایی مقدماتی بهره گرفت که شناخت بهتری از رویکردهای سنجش فراهم می‌کنند و زمینه را برای طراحی شاخص‌های سازگار با شرایط بومی مهیا می‌سازند. در ادامه این مسیر، توجه به ابعاد سیاستی رفاه ذهنی ضروری است. گنجاندن سنجه‌های

ذهنی در نظام آماری رسمی کشور، تدوین چارچوب‌های مفهومی بومی، ایجاد نهادهای نظارتی برای پایش مستمر این شاخص‌ها، و ترجمه داده‌های ذهنی به سیاست‌های اجرایی، می‌تواند گامی مؤثر در جهت ارتقای کیفیت زندگی و تقویت تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر تجربه زیسته افراد در جامعه ایران باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی