

پڑھشنامہ پاتے

مرکز پژوهش‌ها و مجلس شورای اسلامی

مرداد 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:

۲۱۹۲۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۰۷/۰۸

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

نرجس امیراحمدی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۴ حمایت از سهام‌داران خرد در بازار سرمایه ایران؛ مفاهیم، چالش‌ها و پیشنهادهای سیاستی
- ۱۶ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه (مهرماه ۱۴۰۴)
- ۱۸ پیامدهای جنگ رمضان و انسداد تنگه هرمز بر متغیرهای اقتصادی و بازارهای مالی آمریکا
- ۲۰ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در زمستان ۱۴۰۴: شاخص موجودی انبار صنایع بورسی
- ۲۲ جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در اقتصاد جهان (۵)؛ ظرفیت‌های شکل‌دهی به ابتکار اقتصادی ایران و روسیه
- ۲۴ تحلیل اقتصادی نظام ورشکستگی (۳)؛ الزامات نظام بازسازی شرکت‌ها در کشورهای در حال توسعه
- ۲۶ مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱۳)؛ تجربه منطقه‌بندی در ایران
- ۲۸ نظام رتبه‌بندی اعتباری؛ کارکردها، چالش‌ها و پیشنهادهای سیاستی به منظور ارتقای آن

دفتر مطالعات بخش عمومی



- ۳۰ بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۴)؛ بودجه‌ریزی در فرانسه
- ۳۲ تحولات در اندازه مالی دولت: چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی
- ۳۴ مبانی و الزامات به‌کارگیری مکانیسم جذب ارزش افزوده زمین (CVL) در تأمین مالی زیرساخت‌های شهری
- ۳۶ بررسی ابعاد مالیات بر عایدی سرمایه در بازار سرمایه ایران از منظر اقتصادی



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- گزارش نظارتی طرح‌های مدیریت پایدار جنگل‌های شمال کشور ناظر بر بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۳۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت..... ۳۸
- الزامات توسعه نواحی نوآوری شهری..... ۴۰

دفتر مطالعات انرژی



- حوزه‌های اولویت‌دار توسعه و کاربست هوش مصنوعی در جهان (۲): راهبرد کشورها در انتخاب و درس آموخته‌هایی برای ایران..... ۴۲
- سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب (۳): مطالعه سیاستگذاری چین در نسبت با زنجیره‌های ارزش بین‌المللی ۴۴
- آسیب‌شناسی صنعت متانول در ایران (۲): تحلیلی بر روند توسعه صنعت متانول در ایران و ارزیابی آثار اقتصادی و اجتماعی آن ۴۶



فهرست

دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش



- ۵۰..... واکاوی و شناسایی مسائل و چالش‌های «سند ملی سبک پوشش اسلامی - ایرانی»
- ۵۲..... حکمرانی داده در ورزش ایران (مطالعه تطبیقی)
- ۵۴..... مردمی‌سازی فرهنگ عمومی (۴): الگوی تحقق مردمی‌سازی فرهنگ عمومی و حمایت از جریان حلقه‌های میانی
- ۵۶..... «وضعیت سنجی برنامه‌های گفت و گومحور (تاک‌شو) در بازتولید گفتمان عمومی»
- ۵۸..... الگوی بومی تقسیم حق پخش بین باشگاه‌های حرفه ای با تأکید بر مولدسازی اقتصادی (مطالعه تطبیقی پنج لیگ ورزشی برتر اروپا)
- ۶۰..... ریشه‌های الهیاتی «جنگ» در رژیم صهیونیستی
- ۶۲..... ارزیابی عملکرد سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی در زمینه تنویر افکار عمومی جهان در جریان جنگ تحمیلی سوم
- ۶۴..... بسته سیاستی راهبردهای مدیریت دانشگاه و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در شرایط جنگی و پس از جنگ
- ۶۶..... الزامات تحقق نرخ رشد سالیانه ۷ درصد تعداد هنرجویان هنرستان‌های هنری (موضوع ماده (۷۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت)
- ۶۸..... شیوه‌های مشارکت بخش خصوصی و مردمی در حفاظت از اماکن تاریخی در کشورهای جهان



فهرست



دفتر مطالعات اجتماعی

- گزارش نظارتی عملکرد سازمان امور اجتماعی کشور در تنظیمگری کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی..... ۷۰
- نظام ارجاع و پزشک خانواده: تجربه جهانی، طرح‌های اجرا شده و پیشنهادهایی برای ایران..... ۷۲
- ارزیابی ماده (۷) قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاستگذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها..... ۷۴
- احیای سهم عدالت در ایران با تمرکز بر ساختار تعاونی..... ۷۶
- الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم (ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)..... ۷۸
- مدل‌سازی اداره مردمی تجمعات شبانه جنگ رمضان..... ۸۲
- تحلیل واکنش سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی به جنگ علیه ایران: فرصت‌ها، تهدیدها و دلالت‌های سیاستی..... ۸۴
- بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی (مرور تجربه جنگ رمضان)..... ۸۶
- مدل محله‌محور کاهش آسیب‌های اجتماعی: چارچوبی برای فعالیت گروه‌های مردمی..... ۸۸
- اصول سیاستگذاری برای گروه‌های جهادی براساس اندیشه امام راحل (ره) و امام شهید انقلاب اسلامی (ره)..... ۹۰



فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



- ۹۴..... اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در جمهوری اسلامی ایران» (اعاده شده از شورای نگهبان)
- سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (۳): اصول حقوقی حاکم بر ساختار
- ۹۶..... کمیسیون‌های مجلس



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



- الزامات دیپلماسی پارلمانی متوازن با کشورهای عضو شانگهای و بریکس (۱)؛ هند و جمهوری خلق چین ۹۸
- تکوین و تحول سازمان‌دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و درس آموخته‌های آن برای ایران امروز ۱۰۰
- دکترین نوین جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس و تنگه هرمز در بیانیه مقام معظم رهبری (رهبر شهید(ره))؛ از بازدارندگی راهبردی تا شکل‌دهی نظم نوین منطقه‌ای ۱۰۲
- استخراج الگوی عملیاتی کنشگری ایران با تمرکز بر تنگه هرمز و خلیج فارس در چارچوب بیانات مقام معظم رهبری (رهبر شهید(ره)) ۱۰۴
- مطالعه تطبیقی ابتکارات دیپلماتیک مجالس دنیا؛ ظرفیت‌های فراوی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران ۱۰۶
- ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح ۱۰۸

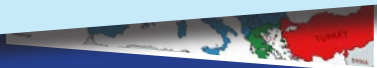


فهرست



دفتر مطالعات مدیریت

- ۱۱۰ نظارت بر اجرای قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (قوه قضائیه).....
- نگاشت نهادی نظام اداری کشور در جهت بهبود رتبه شاخص توسعه دولت الکترونیکی (EGDI) موضوع بند «ث» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت ۱۱۲
- تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (طراحی نظام ملی بهره‌وری) ۱۱۴
- مقابله فناورانه با فساد در ایران: تحلیل وضع موجود و راهکارهای اجرایی ۱۱۶
- نقد مصوبه «تمدید برنامه زمان‌بندی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۳) آیین نامه نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیک دولت برای پنج سال دیگر»..... ۱۱۸
- تحلیلی نظارتی بر طراحی برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران (موضوع بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت) .. ۱۲۰



فهرست

دفتر مطالعات حکمرانی



حکمرانی هوش مصنوعی (۱۳): فرصت‌ها و تهدیدهای هوش مصنوعی برای زنان و خانواده..... ۱۲۲
ایران آینده در نگاه رهبر شهید انقلاب (ره)؛ درآمدی راهبردی به «نظریه آینده» آیت‌الله سیدعلی خامنه‌ای (قدس الله نفسه الزکیه)..... ۱۲۴

حمایت از سهامداران خرد در بازار سرمایه ایران؛ مفاهیم، چالش‌ها و پیشنهادهای سیاستی

DOI: [10.22034/mrc.report.21710](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21710)



بیان / شرح مسئله

سهامداران نقش مهمی در بازارهای مالی و به‌ویژه بازار سرمایه ایفا می‌کنند؛ به‌طوری‌که، عرضه منابع مالی در این بازارها که به تأمین مالی بخش‌های مختلف اقتصاد منجر می‌شود، توسط آنها صورت می‌پذیرد. بر این اساس، همواره حمایت از آنها و به‌خصوص سهامداران خرد و حقیقی مدنظر سیاستگذاران، تنظیمگران و مجریان اقتصادی بوده است. در این میان این سؤال مطرح می‌شود که حمایت از سهامداران و به‌ویژه سهامداران خرد به چه معناست، با چه سازوکارهایی صورت می‌پذیرد و آیا حمایت از سهامداران خرد صرفاً از طریق ایجاد نهادهایی مانند کانون‌ها میسر است؟ همچنین موانعی که سهامداران خرد را تهدید می‌کند چه مواردی است؟ پاسخ به این پرسش‌ها می‌تواند به حمایت صحیح و کامل از سهامداران خرد در بازارهای مالی و به‌ویژه بازار سرمایه کمک کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

حمایت از سهامداران به معنای حمایت از رعایت حقوق آنها در بازارهای مالی است که این حمایت به شکل‌های مختلفی از جمله شفافیت اطلاعات و معاملات، تقویت حکمرانی شرکتی، تقویت نظارت و برخورد با متخلفان، ایجاد دوره‌های آموزشی و علمی صورت می‌پذیرد. با این بیان، حمایت از سهامداران خرد منحصرراً از مسیر تأسیس یا ایجاد یک کانون مشخص با عنوان کانون حمایت از سهامداران خرد یا حقیقی نمی‌گذرد. از این‌رو، ضروری است تا حمایت از حقوق سهامداران خرد را در منظومه‌ای از اقدامات و تصمیمات در لایه‌های قانونی، سیاستگذاری و اجرایی در نظر داشت.

در حالت کلی سه معیار وجود دارد: ۱. پایین بودن از حد مشخصی از سهامداری، ۲. عدم قدرت انتخاب مدیر شرکت (عضو هیئت‌مدیره)، ۳. قدرت یا نفوذ مؤثر بر شرکت. همچنین نفوذ سهامداران عمده و ضعف قدرت سهامداران خرد در حاکمیت شرکتی، عدم قطعیت در پیش‌بینی‌پذیری بازار سرمایه و تأثیر آن بر چسبندگی سهامداران خرد، تخصیص منابع مالی غیربهرینه در قالب مسئولیت اجتماعی شرکت، معاملات با اطلاعات نهانی در بازار سرمایه و دست‌کاری قیمت اوراق بهادار در بازار سرمایه از جمله مواردی است که حقوق سرمایه‌گذاران، سهامداران و به‌ویژه سهامداران حقیقی را تهدید می‌کند.

نکته دیگر آنکه حمایت از سهامداران خرد به‌نحو مطلوب در قوانین مورد تأکید قرار گرفته و ظرفیت آن موجود است. با این حال، ضروری است به این نکته اشاره شود که تعریف مشخصی از سهامدار خرد در سطح قانون صورت نگرفته و مناسب است تا این واژه و ادبیات مربوط به آن در قوانین مشخص شود.

درنهایت، تحقق حمایت از حقوق سهامداران و به‌ویژه سهامداران خرد می‌تواند به افزایش عرضه منابع مالی به بازارهای مالی و بازار سرمایه کمک کند که خود موجب کاهش هزینه‌های تأمین مالی برای بخش‌های مختلف اقتصاد می‌شود.

حمایت از سهامداران به معنای حمایت از رعایت حقوق آنها در بازارهای مالی است که این حمایت به شکل‌های مختلفی از جمله شفافیت اطلاعات و معاملات، تقویت حکمرانی شرکتی، تقویت نظارت و برخورد با متخلفان، ایجاد دوره‌های آموزشی و علمی صورت می‌پذیرد. با این بیان، حمایت از سهامداران خرد منحصراً از مسیر تأسیس یا ایجاد یک کانون مشخص با عنوان کانون حمایت از سهامداران خرد یا حقیقی نمی‌گذرد. از این رو، ضروری است تا حمایت از حقوق سهامداران خرد را در منظومه‌ای از اقدامات و تصمیمات در لایه‌های قانونی، سیاستگذاری و اجرایی در نظر داشت.

در حالت کلی سه معیار وجود دارد: ۱. پایین بودن از حد مشخصی از سهامداری، ۲. عدم قدرت انتخاب مدیر شرکت (عضو هیئت‌مدیره)، ۳. قدرت یا نفوذ مؤثر بر شرکت. همچنین نفوذ سهامداران عمده و ضعف قدرت سهامداران خرد در حاکمیت شرکتی، عدم قطعیت در پیش‌بینی‌پذیری بازار سرمایه و تأثیر آن بر چسبندگی سهامداران خرد، تخصیص منابع مالی غیربهبینه در قالب مسئولیت اجتماعی شرکت، معاملات با اطلاعات نهانی در بازار سرمایه و دست‌کاری قیمت اوراق بهادار در بازار سرمایه از جمله مواردی است که حقوق سرمایه‌گذاران، سهامداران و به‌ویژه سهامداران حقیقی را

تهدید می‌کند.

نکته دیگر آنکه حمایت از سهامداران خرد به‌نحو مطلوب در قوانین مورد تأکید قرار گرفته و ظرفیت آن موجود است. با این حال، ضروری است به این نکته اشاره شود که تعریف مشخصی از سهامدار خرد در سطح قانون صورت نگرفته و مناسب است تا این واژه و ادبیات مربوط به آن در قوانین مشخص شود. در نهایت، تحقق حمایت از حقوق سهامداران و به‌ویژه سهامداران خرد می‌تواند به افزایش عرضه منابع مالی به بازارهای مالی و بازار سرمایه کمک کند که خود موجب کاهش هزینه‌های تأمین مالی برای بخش‌های مختلف اقتصاد می‌شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

حمایت از سهامداران خرد به معنای در نظر گرفتن مجموعه‌ای از اقدامات قانونی، سیاستی و اجرایی است و محدود دانستن آن فقط به ایجاد یک نهاد مانند کانون سهامداران خرد یا حقیقی خطاست. بررسی و ارزیابی اسناد سیاستی و تجربیات کشورهای متعدد نیز این گزاره را تأیید می‌کند. با وجود این، تصمیم‌گیران بازارهای مالی باید مجموعه‌ای از اقدامات را برای حمایت و رعایت حقوق سهامداران و به‌ویژه سهامداران خرد و حقیقی مدنظر قرار دهند. به‌طور مشخص، ارتقای

شفافیت در بازار سرمایه و ناشران، تقویت نظام حاکمیت شرکتی در شرکت‌ها، برخورد با مجرمان و متخلفان در بازار سرمایه، تقویت سامانه‌های به‌روز نظارتی در بازار سرمایه، ارتقای سامانه‌های معاملاتی در بازار سرمایه و افزایش فرهنگ‌سازی و آموزش در بازار سرمایه از جمله اقداماتی است که می‌تواند به حمایت از سهامداران خرد منجر شود. لازم به تأکید است که اگرچه مشخصاً سهامدار خرد در قوانین ایران تعریف نشده است، حمایت‌های متعدد از سهامداران (به معنای

اعم آن) به‌نحو مطلوب در قوانین مورد تأکید نهاد قانونگذار بوده است. با این حال، می‌توان برخی از ابعاد حاکمیت شرکتی را در لایه قانونی نیز پیگیری کرد و جایگاه آن را به‌منظور اجرای بهتر در قوانین موضوعه عنوان کرد. آنچه در رعایت حقوق سهامداران و به‌خصوص سهامداران خرد اهمیت دارد، در لایه اجرایی است که متولیان باید از ظرفیت قوانین به این مهم اقدام کنند.



پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه (مهرماه ۱۴۰۴)

DOI: [10.22034/mrc.report.21726](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21726)



بیان / شرح مسئله

داشتن تصویری بهنگام و قابل اعتماد از وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بسیار با اهمیت است. با این حال، مشابه اکثر کشورهای دنیا، در ایران نیز اولین برآوردها از رشد اقتصادی هر فصل حداقل سه ماه پس از پایان آن فصل منتشر می‌شود. در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی بهنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در چارچوب حساب‌های ملی ماهیانه با استفاده از داده‌های ماهیانه در دسترس، رشد اقتصادی و رشد ارزش افزوده فعالیت‌های عمده اقتصادی برای هر ماه را برآورد و منتشر کند تا امکان واکنش‌های بهنگام سیاستگذاری نسبت به تغییر روندهای بخش حقیقی اقتصاد، فراهم شود.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، در مهرماه ۱۴۰۴ رشد ماهیانه تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه کشور ۰/۴ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز ۰/۴ درصد برآورد می‌شود. رشد ارزش‌افزوده رشته‌فعالیت‌های عمده اقتصادی به شرح ذیل بوده است:

ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در مهرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل منفی ۴/۶ درصد رشد داشته است. برآوردهای انجام شده در

این زمینه باتوجه به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از کاهش تولید محصولات زراعی، باغی و دامی در مهرماه است. ارزش‌افزوده گروه نفت در مهرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۰/۶ درصدی داشته است.

ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در مهرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۱/۱ درصدی داشته است که عمدتاً ناشی از

رشد شاخص تولید صنایع بورسی در مهرماه ۱۴۰۴ و رشد بخش برق و گاز بوده است. ارزش‌افزوده گروه خدمات در مهرماه ۱۴۰۴ نسبت به ماه مشابه سال قبل رشد ۱/۹ درصدی داشته است. در مهرماه گروه خدمات تحت‌تأثیر رشد بخش‌های اصلی ازجمله بخش‌های «حمل‌ونقل و انبارداری»، «فعالیت‌های مالی و بیمه» و «املاک و مستغلات» بوده است.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران:

برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه

مهرماه ۱۴۰۴



پیامدهای جنگ رمضان و انسداد تنگه هرمز بر متغیرهای اقتصادی و بازارهای مالی آمریکا

DOI: [10.22034/mrc.report.21730](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21730)



انسداد تنگه هرمز و کاهش عرضه ناشی از آن در بازار نفت و گاز و فراورده‌های نفتی به آثار اقتصادی در جهان، به‌خصوص برای کشورهای واردکننده نفت منجر شده است. ایالات متحده آمریکا از آن لحاظ که در وضعیت کنونی (و بعد از افزایش تولید نفت شیل در داخل) وابستگی کمتری به نفت و گاز وارداتی دارد، نسبت به کشورهای وابسته شدید (آسیا و اروپا) با شدت کمتر و تأخیر بیشتری با آثار سوء اقتصادی جنگ مواجه خواهد شد. مطابق تحلیل‌های اقتصادی در ابتدای جنگ، این احتمال وجود دارد که با تداوم اختلال در بازار نفت و قیمت‌ها، آثار اقتصادی در ابتدا (سه‌ماهه اول) به افزایش قیمت‌ها و تورم محدود نماند و در ادامه وارد بخش حقیقی اقتصادی شود. در این گزارش به‌طور خلاصه مهم‌ترین شاخص‌های بخش حقیقی، بخش اسمی (تورم) و تحولات بازارهای مالی اقتصاد آمریکا برای سه‌ماهه ابتدایی جنگ ارائه شده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که رشد تولید ناخالص داخلی آمریکا در فصل ابتدایی سال ۲۰۲۶ نسبت به پیش‌بینی‌های قبل از جنگ ضعیف‌تر بوده است. با این حال، رشد اقتصادی این فصل همچنان به میانگین تاریخی رشد اقتصادی آمریکا نزدیک است و نشان‌دهنده وضعیت رکودی نیست. با وجود این، به‌طور کلی

شاخص‌های مهم بخش حقیقی اقتصاد آمریکا نظیر شاخص تولیدات صنعتی، اثرپذیری چندانی از جنگ رمضان نداشته است. در نقطه مقابل، تغییرات سطح قیمت‌ها و تورم در اقتصاد آمریکا به‌شدت از جنگ رمضان و تداوم انسداد تنگه هرمز اثر پذیرفته است. در مدت سه ماه پس از جنگ، نرخ تورم سالیانه مصرف‌کننده آمریکا از ۲,۴ درصد به ۴,۲ درصد در ماه مه افزایش یافت. همچنین تورم ماهیانه در این سه ماه ارقام بالایی را ثبت کرد. سطح تورم ۴,۲ درصد بالاترین نرخ تورم آمریکا در سه سال گذشته محسوب می‌شود. همچنین نرخ سالیانه تورم تولیدکننده در آمریکا در سه‌ماهه پس از جنگ رمضان از حدود ۳,۵ درصد به ۶ درصد افزایش یافت که از زمان جنگ روسیه و اوکراین سابقه نداشته است.

با وجود این در ماه ژوئن، کاهش شدید قیمت نفت بر اثر امضای تفاهم‌نامه اسلام‌آباد و بازگشایی نسبی تنگه هرمز به کاهش مجدد تورم منجر شد؛ به‌طوری‌که در این ماه تورم ماهیانه منفی شد و تورم سالیانه به سطح ۳,۵ درصد کاهش یافت. همچنین تورم تولیدکننده نیز در این ماه منفی بود و به سطح ۵,۵ درصد کاهش یافت. البته این سطوح تورم نیز همچنان بالاتر از سطوح پیش

از جنگ قرار دارد. یکی دیگر از مهم‌ترین پیامدهای اقتصادی جنگ رمضان، اثر منفی جنگ بر بازار اوراق دولتی و نرخ بهره حقیقی در آمریکا (و حتی کشورهایی نظیر آلمان، ژاپن، انگلستان و...) است. افت ارزش اوراق بدهی دولتی در آمریکا و سایر کشورهای صنعتی می‌تواند در صورت تداوم، شروع‌کننده بحران بدهی در این کشورها، فشار بر اقتصاد و ورود به رکود باشد. به نظر می‌رسد مهم‌ترین عامل تمایل آمریکا به بازگشایی هرچه زودتر تنگه هرمز، وضعیت نامناسب بازار اوراق دولتی در این کشور باشد. طی ماه‌های اخیر، قیمت اوراق قرضه آمریکا با کاهش همراه بوده که به افزایش نرخ بهره این اوراق و افزایش هزینه تأمین مالی دولت آمریکا منجر شده است. از زمان شروع جنگ، نرخ بهره اوراق دولتی ۲ ساله آمریکا حدود ۰,۷۵ واحد درصد افزایش یافته است که با توجه به نوسانات اندک این متغیر در شرایط عادی، افزایش شدیدی محسوب می‌شود. نکته حائز اهمیت دیگر این است که روند کاهش ارزش اوراق بدهی دولتی در آمریکا حتی با امضای تفاهم‌نامه پایان جنگ نیز به سطوح پیش از جنگ بازنگشته است. در واقع افت ارزش اوراق بدهی آمریکا حتی پس از کاهش تنش‌های نظامی نیز پایدار خواهد ماند و به

ایجاد فشار بودجه‌ای بر دولت آمریکا منجر خواهد شد. یکی از مهم‌ترین دلایل این کاهش ارزش فروش اوراق بدهی آمریکا از سوی برخی از کشورهای خارجی دارنده این اوراق است. براین اساس، فقط در اولین ماه جنگ رمضان، خالص موجودی اوراق قرضه آمریکا نزد کشورهای خارجی حدود ۱۴۰ میلیارد دلار کاهش یافته است. یکی از دلایل این موضوع فشار وارده بر تراز تجاری کشورهای واردکننده نفت به دلیل افزایش قیمت ناشی از انسداد تنگه هرمز بوده است. در برخی موارد این کشورها تلاش کردند که از طریق فروش اوراق آمریکا منابع مورد نیاز را برای کنترل بازار ارز خود تأمین کنند. از سوی دیگر، پیش از آغاز جنگ در میان فعالان اقتصادی انتظارات بسیار خوش‌بینانه‌ای برای کاهش نرخ بهره سیاستی فدرال رزرو (بانک مرکزی آمریکا) وجود داشت. نرخی که مستقیماً بر هزینه تأمین مالی دولت و بخش خصوصی در آمریکا مؤثر است. در ماه‌های اخیر و پس از بالا رفتن سطح تورم، دیگر انتظاری برای کاهش نرخ بهره وجود ندارد و حتی افزایش نرخ بهره توسط فدرال رزرو پیش‌بینی می‌شود. به عبارت دیگر، جنگ با ایران و انسداد تنگه هرمز فرصت کاهش نرخ بهره و کاهش هزینه تأمین مالی و تقویت اقتصاد را از آمریکا سلب کرد و محتمل است با افزایش این نرخ (برای کنترل تورم) روند معکوسی در پیش گرفته شود.



پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در زمستان ۱۴۰۴: شاخص موجودی انبار صنایع بورسی

DOI: [10.22034/mrc.report.21734](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21734)



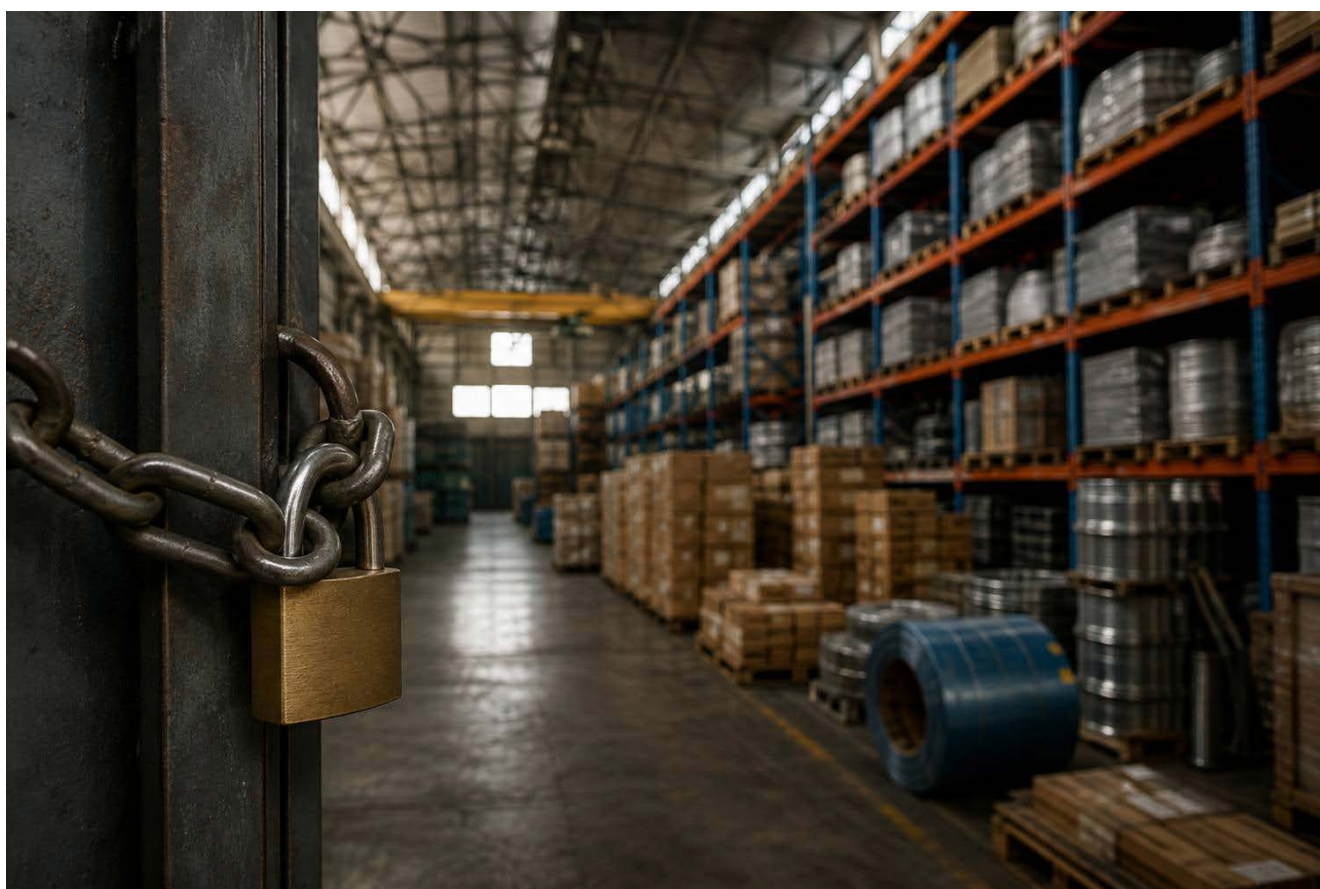
بیان / شرح مسئله

یکی از شاخص‌های مهم برای بررسی بهنگام و دقیق وضعیت اقتصاد کلان و به خصوص بخش صنعت شاخص موجودی انبار است. این شاخص تصویری پیش‌نگر از وضعیت بخش صنعت ارائه می‌دهد که از آن برای طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌های اقتصادی می‌توان استفاده کرد. اطلاعاتی که شرکت‌های بورسی از وضعیت تولید، فروش و موجودی انبار منتشر می‌کنند با تقریب بسیار بالایی با کل صنعت کشور انطباق دارد. همچنین تواتر فصلی و ماهیانه انتشار گزارش شرکت‌های بورسی خلأ انتشار دیر هنگام گزارش نهادهای رسمی از وضعیت صنعت را تا حد بسیار خوبی پوشش می‌دهد. در همین راستا مرکز پژوهش‌های مجلس به ساخت شاخص و انتشار گزارش‌های فصلی از شاخص موجودی انبار و نسبت موجودی انبار به فروش بر اساس اطلاعات شرکت‌های بورسی اقدام کرده است.

در زمستان سال ۱۴۰۴ شاخص موجودی انبار صنعت برابر ۱۳۲,۷ بوده که نسبت به فصل مشابه سال قبل افزایش ۲۴,۴ درصدی داشته که سبب شده است این شاخص به بیشترین میزان خود در مقایسه با فصول زمستان ۶ سال اخیر برسد. همچنین در این فصل نسبت موجودی انبار به فروش صنعت نیز برابر ۰,۳۹ بوده که بیشترین میزان این نسبت در مقایسه با فصول زمستان ۶ سال اخیر است. شاخص کل موجودی انبار معدن نیز در

زمستان ۱۴۰۴ به عدد ۶۵,۹ رسیده است که نسبت به فصل مشابه سال قبل رشد منفی ۳۸,۸ درصدی داشته است. نسبت موجودی انبار به فروش معدن نیز رقم ۰,۳۶ را نشان می‌دهد که پایین‌تر از میانگین نسبت برای بازه ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۴ است. علاوه بر شاخص کل صنعت و معدن درمورد رشد شاخص موجودی انبار صنایع نیز فلزات پایه رشد ۴۴,۵، کک و پالایش رشد ۷,۶، محصولات شیمیایی (به جز دارو) رشد ۳۲,۸

و خودروسازی رشد ۳۶,۱ درصد داشته است. همچنین شاخص موجودی انبار محصولات مصرفی منفی ۱۴,۴، محصولات واسطه‌ای ۲۰,۳، محصولات سرمایه‌ای ۵۴,۹ و نهاده‌های ساختمانی ۱۶,۱ درصد رشد داشته‌اند. موارد مذکور شواهدی از بروز مشکل فروش در صنایع مختلف در نتیجه وقوع جنگ رمضان را ارائه می‌کند.



جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در اقتصاد جهان (۵)؛ ظرفیت‌های شکل‌دهی به ابتکار اقتصادی ایران و روسیه

DOI: [10.22034/mrc.report.21746](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21746)



بیان / شرح مسئله

به موجب تحولات ژئوپلیتیک، پنجره‌ای از فرصت برای تعمیق روابط اقتصادی و سیاسی میان ایران و روسیه باز شده است. روسیه، با منابع عظیم انرژی، غلات، و کالاهای اساسی، می‌تواند شریک اقتصادی و استراتژیک مهمی برای ایران باشد. از سوی دیگر، ایران نیز به دلیل موقعیت ژئوپلیتیکی و ظرفیت‌های تولید صنعتی، می‌تواند نیازهای روسیه را به کالاهای صنعتی و خدمات فنی و نیز دسترسی به آب‌های آزاد و کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس و نیز دسترسی به پاکستان و هند از طریق ایران تأمین کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ **تحولات ژئوپلیتیکی و پیامدهای آن بر روسیه:** تحریم‌های گسترده غرب، اقتصاد روسیه را با چالش‌هایی نظیر اختلال در صادرات انرژی، صادرات اقلام اساسی و کاهش واردات کالاهای صنعتی و دشواری در تسویه مبادلات بانکی مواجه کرده است.

■ **فرصت‌های همکاری ایران و روسیه:** مشکلات روسیه در صادرات انرژی بعد از بحران اوکراین می‌تواند زمینه‌ساز توسعه همکاری‌ها با ایران در این حوزه باشد. ایران می‌تواند با خرید و فروش انرژی مازاد روسیه، به‌ویژه گاز، و صادرات آن به کشورهای اطراف خود و در نهایت تبدیل شدن به هاب انرژی منطقه، علاوه بر آورده اقتصادی از مزایای سیاسی - امنیتی آن نیز استفاده کند.

■ **چالش‌های پیش‌رو:** عدم توازن تجاری به نفع روسیه، بخشی‌نگری و کنش‌های غیرهم‌بست دستگاه‌های اجرایی کشور، محدودیت‌های لجستیکی، به‌ویژه در کریدور شمال - جنوب، مشکلات مربوط به تسویه مبادلات مالی به دلیل تحریم‌های بین‌المللی، تعارض منافع با تغییر الگوی واردات کالاهای اساسی، کمبود زیرساخت‌های بندری مناسب در دریای کاسپین.

ایران از یک طرف، به محل تولید کالاهای اساسی در روسیه قربت دارد و از طرف دیگر، به مصرف‌کنندگان اصلی این کالاهای، به لحاظ جغرافیایی نزدیک است و همچنان ظرفیت خالی قابل توجهی در آسیایانی و انبارداری در کشور وجود دارد. استفاده از این ظرفیت، می‌تواند ایران را به هاب غلات در منطقه تبدیل کند. این ابتکار می‌تواند ایران را به یکی از تأمین‌کنندگان پایدار غذا برای کشورهای منطقه تبدیل کند.

از سوی دیگر، اقتصاد روسیه متعاقب درگیر شدن در جنگ، بخش قابل توجهی از ظرفیت صنعتی خود را به صنایع مرتبط

■ مزیت‌های همکاری استراتژیک: کاهش وابستگی به ارزهای جهان‌روا در مبادلات تجاری، استفاده از ظرفیت‌های صنعتی ایران برای توسعه صادرات کالاهای صنعتی، افزایش اعتبار و جایگاه سیاسی ایران در نظام بین‌الملل

منطقه و جهان با تجارت گاز وارداتی از روسیه در منطقه از طریق تعمیق روابط اقتصادی با روسیه، ایجاد اشتغال پایدار و بهره‌برداری از ظرفیت‌های داخلی در بخش کشاورزی و صنایع غذایی.

■ الزامات اجرایی: سفارش‌گذاری کلان از طریق رهبران بازار، جلب مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی و تعیین دستورکار برای آنها، افزایش تناژ واردات از روسیه از مبادی شمالی و شرقی در نسبت با مبادی جنوبی.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ همکاری در حوزه انرژی و تبدیل شدن به هاب انرژی: ایران باید با پیشبرد معامله‌ای برد - برد با روسیه در زمینه گاز، گاز مازاد این کشور را که بالغ بر ۱۰۰ میلیارد متر مکعب در سال است، از طریق خط لوله (ترجیحاً از مسیر دریای کاسپین یا ارمنستان) وارد و آن را به کشورهای مجاور خود، از جمله عراق، ترکیه، پاکستان و عمان، صادر کند. ملاحظات مرتبط با این ابتکار عبارت‌اند از:

■ عمده واردات گاز به خرید و سهم کمتری به سواپ اختصاص یابد.

■ حجم قراردادهای گاز باید بالا و به‌صورت بلندمدت باشد و تضامین مناسب برای تحویل میزان مناسبی از گاز از روسیه اخذ شود.

■ همکاری برای خرید مازاد گاز از روسیه و حتی کشورهای منطقه (از جمله ترکمنستان، ازبکستان و قزاقستان) (در اولویت اول) از طریق خط لوله به‌منظور جلوگیری از تکمیل یا توسعه طرح‌های جایگزین خطوط لوله مورد حمایت آمریکا (مانند خطوط لوله تاپی و ترانس کاسپین) باید در دستورکار ایران و روسیه قرار گیرد.

سواپ نفت میان ایران و روسیه می‌تواند وجه دیگری نیز داشته باشد؛ به این صورت که ایران نفت روسیه و کشورهایمانند قزاقستان را در

شمال کشور دریافت کند و به همان میزان، نفت خود را در منطقه مکران تحویل دهد. این عملیات ضمن تأمین اهداف مشترک، می‌تواند زمینه توسعه عملیات مشترک را در حوزه پالایشگاهی و پتروشیمی در منطقه مکران فراهم کند.

■ همکاری در حوزه تجارت و فراوری غلات (تبدیل شدن ایران به هاب غلات) و تسویه تجارت از طریق صادرات کالاهای صنعتی: ایران می‌تواند با تبدیل شدن به هاب غلات در منطقه، و فراوری گندم، محصولات فراوری شده را به سایر کشورها صادر کند. این اقدام باید با تأکید بر افزایش ارزش افزوده و نه فقط ترانزیت گندم انجام شود. برای تسویه تجارت، ایران می‌تواند بخشی از نیازهای روسیه را به کالاهای صنعتی (از جمله ماشین‌آلات و تجهیزات، دارو) و خدمات فنی - مهندسی تأمین کند.

■ همکاری در زمینه روابط مالی و بانکی: شامل تقویت ارتباط پیام‌رسانی بانک‌های روسیه و ایران، ایجاد پیمان‌های پولی دوجانبه و ایجاد ترتیبات تسویه دوجانبه از کانال‌های رسمی (ترجیحاً با ارزهای محلی). تجهیز منابع در حساب‌های ایرانی نزد بانک VTB ظرفیت بسیار خوبی جهت ایمن‌سازی تجارت با روسیه و آسیای میانه فراهم خواهد کرد.

براساس این ابتکار، این امکان فراهم خواهد شد که به‌صورت بانکی، شفاف و قاعده‌محور، تجارت اقلام اساسی، صنعت و انرژی با روسیه و کشورهای آسیای میانه تسویه شود. به‌عبارت دیگر، رویه جدید، مصداقی روشن از خنثی‌سازی تحریم است.

■ توسعه مسیرهای لجستیکی کریدور شمال - جنوب: ضمن بهره‌برداری بهینه از زیرساخت‌های موجود، ضروری است زیرساخت‌های لجستیکی در کریدور شمال - جنوب ارتقا یابد. به‌طور کلی، پیشرفت پروژه‌های مختلف حمل‌ونقلی در کریدور شمال - جنوب به دلایل مختلف، دچار نوعی سردرگمی و بلاتکلیفی از نظر اولویت اجرا در ایران است. برقی‌سازی و افزایش ظرفیت خط ریلی اینچه‌برون - گرمسار همواره یکی از موضوعات مورد مذاکره میان ایران و روسیه در طول سال‌های گذشته بوده است. ارزیابی‌ها بیانگر اشتباه راهبردی در عدم پیشبرد این پروژه با طرف روس است. باتوجه به راه‌اندازی قطارهای چین - ایران از مسیر قزاقستان و ترکمنستان که از مرز اینچه‌برون وارد ایران می‌شود، فعال‌سازی قرارداد مذکور با روسیه علاوه بر کریدور شمال - جنوب، برای رونق یافتن کریدور شرق به غرب نیز مفید و مؤثر ارزیابی می‌شود.

تحلیل اقتصادی نظام ورشکستگی (۳)؛ الزامات نظام بازسازی شرکت‌ها در کشورهای در حال توسعه

DOI: [10.22034/mrc.report.21763](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21763)



بیان / شرح مسئله

نوسان مؤلفه‌های اقتصادی مانند نرخ ارز، نرخ تورم و بهره از جمله ویژگی‌های اقتصادهای در حال توسعه است که موجب می‌شود تا شرکت‌ها با مشکلات نقدینگی و در موارد شدید با توقف ورشکستگی مواجه شوند. نظام بازسازی شرکت‌ها که در نظام قانونی بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه

استقرار یافته، به دنبال اعطای فرصت بیشتر به شرکت‌ها برای ترمیم وضعیت مالی آنهاست. در واقع، بازسازی شرکت‌ها به‌عنوان یکی از اهداف مهم حقوق ورشکستگی به‌منظور احیای بنگاه‌های اقتصادی دارای ظرفیت رشد که به‌صورت مقطعی با بحران مالی مواجه شده‌اند، صورت می‌پذیرد و در نهایت موجب افزایش

عواید قابل تقسیم میان طلبکاران می‌شود. شناخت الزامات بازسازی در کشورهایی که از لحاظ بازارهای مالی و اقتصادی مشابه با ایران هستند، دلالت‌های مفیدی در نظام مالی و اقتصادی ایران دارد. گزارش حاضر به دنبال شناخت روش‌های بازسازی در کشورهای در حال توسعه و احصای الزامات آن است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وضعیت اقتصادی کشورهای در حال توسعه دارای مخاطرات متعددی برای فعالان اقتصادی است که می‌تواند آنها را به‌سرعت در معرض توقف یا ورشکستگی قرار دهد. همچنین در این کشورها نظام مالی توسعه‌یافته نیست و نمی‌توان از برخی ابزارها و نهادهای مالی برای حل و فصل سریع مشکلات مالی استفاده کرد. همچنین دستگاه قضایی از توان کافی برای حل و فصل سریع دعاوی برخوردار نیست. با این حال، تجربه نظام بازسازی در این کشورها بیشتر براساس توافقات میان شرکت بدهکار و طلبکاران آن صورت می‌پذیرد. این در حالی

است که در کشورهای توسعه‌یافته فرایند بازسازی گاهی با مداخله گسترده دادگاه انجام می‌شود. با این توضیحات، برای کشورهای در حال توسعه شیوه‌های بازسازی مبتنی بر کاهش نقش دادگاه توصیه شده که شامل بازسازی قراردادی، بازسازی تحت حمایت و دوگانه است.

■ **مزایا:** سهولت توافق در صورت محدود بودن تعداد طلبکاران، انعطاف بالا در خصوص محتوای برنامه بازسازی مورد توافق.

■ **محدودیت‌ها:** نیاز به اجماع طلبکاران اصلی، عدم توقف اجباری اقدام‌های حقوقی علیه بدهکار.

■ **بازسازی تحت حمایت**

■ **ویژگی:** توافق بازسازی تحت ضوابط الزام‌آور (عمدتاً منتشره توسط بانک مرکزی یا نهادهای نظارتی) صورت می‌گیرد.

■ **مزایا:** امکان پیش‌بینی تسری برنامه توافق شده با اکثریت طلبکاران به سایر طلبکاران

■ **بازسازی قراردادی**

■ **ویژگی:** برنامه بازسازی کاملاً به‌صورت قراردادی میان بدهکار و طلبکاران توافق می‌شود.

مخالف، افزایش هماهنگی میان طلبکاران.

■ محدودیت‌ها: محدودیت دامنه شمول بازسازی به برخی طلبکاران (عمدتاً طلبکاران بانکی)، احتمال بازسازی شرکت‌های ناکارآمد. در بازسازی تحت حمایت به‌ویژه می‌توان از ظرفیت بانک‌های مرکزی برای تهیه و ابلاغ دستورالعمل در حوزه بازسازی استفاده کرد که موجب هماهنگی بیشتر میان طلبکاران بانکی و تسهیل بازسازی شرکت‌های بدهکار در مواجهه با بحران‌های مالی می‌شود. براساس بررسی‌های صورت‌گرفته در گزارش حاضر این رویکرد در کشورهای هند و ترکیه استفاده شده است.

■ بازسازی دوگانه

■ ویژگی: ترکیبی از بازسازی قراردادی و قضایی با دخالت محدود دادگاه در اموری مانند تأیید برنامه بازسازی، نصب میانجی یا توقف اقدام‌های حقوقی.

■ مزایا: رفع محدودیت‌های مرتبط با بازسازی قراردادی، تقویت ضمانت اجراهای حقوقی.

■ محدودیت‌ها: چالش‌های مرتبط با نیاز به مراجعه به دادگاه در کشورهای درحال توسعه. بازسازی دوگانه متضمن اعطای برخی اختیارات نظارتی در فرایند بازسازی به دادگاه است. باین‌حال، حدود این اختیارات متغیر بوده و ممکن است شامل دخالت حداقلی دادگاه از طریق نصب میانجی یا نظارت مستقیم بر فرایند بازسازی از طریق اظهارنظر ماهوی درخصوص محتوای برنامه بازسازی باشد. تعیین میزان نقش دادگاه بستگی به سطح آمادگی دستگاه قضایی برای ورود به مسائل پیچیده مالی دارد. در کشورهایی از قبیل مالزی و فیلیپین، بازسازی دوگانه منوط به تأیید نهایی برنامه بازسازی توسط دادگاه بوده؛ بدین نحو که تأیید برنامه توسط دادگاه موجب لازم‌الرعایه شدن آن نسبت به تمام طلبکاران است و همچنین دستور دادگاه موجب توقف هرگونه اقدام حقوقی علیه شرکت بدهکار برای مدت معین می‌شود. از عمده مزایای بازسازی دوگانه نسبت به بازسازی

تحت حمایت، عام‌الشمول بودن تصمیم دادگاه و تسری آن به تمام طلبکاران بوده؛ حال آنکه دامنه شمول بازسازی تحت حمایت اغلب فقط شامل طلبکاران بانکی است.

در نظام قانونی ایران در قانون تجارت، ظرفیت قرارداد ارفاقی دیده شده است و می‌توان آن را نوعی قرارداد بازسازی در نظر گرفت. همچنین در اصلاحیه قانون رفع موانع تولید در سال ۱۳۹۷، ستاد تسهیل و رفع موانع تولید برای شرکت‌هایی که دچار مشکلات مالی شده‌اند، تسهیلاتی مانند امهال وام‌های اخذ شده از شبکه بانکی در نظر گرفته است.

همچنین سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت (بند «۲۶») به توسعه روش‌های مشارکتی و غیرقضایی در حل و فصل دعاوی تأکید دارد که تجربه نظام بازسازی که در این گزارش اشاره می‌شود، به اجرایی شدن این محور از سیاست‌های کلی مرتبط می‌شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

استفاده از شیوه‌های بازسازی خارج از دادگاه در کشورهای درحال توسعه مزایایی از قبیل کاهش هزینه و تشریفات فرایند بازسازی و کاستن از تعداد پرونده‌های ارجاعی به دادگاه‌ها در حوزه ورشکستگی را به همراه دارد. بازسازی قراردادی به‌عنوان ابتدایی‌ترین نوع بازسازی خارج از دادگاه، در بسیاری موارد که به‌علت خلأ قانونی

سازوکار مدونی پیش‌بینی نشده است، به‌صورت مذاکرات موردی میان بدهکار و طلبکاران انجام می‌شود. باین‌حال، این نوع بازسازی دارای محدودیت‌هایی است و به‌تنهایی هدف بازسازی مؤثر شرکت‌ها در مواجهه با بحران‌های اقتصادی را تأمین نمی‌کند. پیشنهاد این گزارش آن است که روش‌ها و

نظامات بازسازی شرکت‌های دچار بحران مالی با امعان نظر به تجربیات کشورهایی که در این گزارش اشاره شده است، مورد توجه قانونگذار قرار گیرد و به‌منظور کاهش بار دستگاه قضایی، تا حد امکان شیوه‌های بازسازی خارج از دادگاه و با بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای نظارتی به‌کار گرفته شود.



بیان / شرح مسئله

به‌بعد نیز قابل ردیابی است. همچنین ازجمله مهم‌ترین تلاش‌هایی که در راستای منطقه‌بندی کشور انجام شده می‌توان به شناسایی مناطق محروم اشاره کرد. ضرورت بالای منطقه‌بندی مذکور به‌دلیل کارکردهای قابل ملاحظه‌ای که در تحقق الزامات قانونی دارد آشکار می‌شود. اگرچه برنامه‌ریزی فضایی می‌تواند اهمیت بایسته‌ای در توسعه داشته باشد، براساس بررسی‌ها، به‌رغم تجربه منطقه‌بندی‌های گوناگون در کشور تاکنون دستاوردهای توسعه‌ای قابل اتکا در این خصوص حاصل نشده است.

است. بررسی تجربه تاریخی ایران درباره منطقه‌بندی حکایت از سبقه طولانی این موضوع در کشور دارد. به‌طوری‌که می‌توان گفت منطقه‌بندی در ایران ریشه‌های باستانی دارد و رویکرد فضا محور و تقسیم‌بندی پهنه سرزمین حتی از زمان امپراتوری هخامنشی (ساتراپ‌ها) مشاهده می‌شود. در صورتی‌که دوران بعد از انقلاب مشروطه در نظر گرفته شود، می‌توان بیش از ۲۰ مورد منطقه‌بندی (که اهداف خاصی را دنبال می‌کنند) شناسایی کرد. البته ردپای منطقه‌بندی در برنامه‌های توسعه سوم

در صورتی‌که یک سرزمین به‌منظور دستیابی به اهداف معین و مبتنی بر شاخص‌های تأمین‌کننده اهداف مذکور به مناطق مشخص تقسیم شود، منطقه‌بندی صورت گرفته است. لازم به توجه است که اصل اساسی در منطقه‌بندی آن است که تقسیم یک سرزمین به مناطق مختلف به شیوه‌ای انجام گیرد که هر منطقه در جهت اهداف صحیح و درست، در موقعیت مکانی مناسب مورد استفاده قرار گیرد. درواقع کارکرد اصلی منطقه‌بندی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

غیره نه فقط دستاوردهای توسعه‌ای نخواهد داشت، بلکه می‌تواند موجب بروز آثار ضد توسعه‌ای شود.

از منظر آسیب‌شناسی طبقه‌بندی‌ها با اهداف خاص نیز می‌توان گفت اگرچه اظهارنظر بایسته نیازمند ورود دقیق محتوایی به اسناد مربوطه و مطالعات وسیع‌تری است، به نظر می‌رسد دلایل متعددی ازجمله فقدان اهداف بلندمدت توسعه‌ای و عدم الزامات اولیه تدوین اسناد برنامه فضایی و منطقه‌بندی،

مجدداً با شتاب ادامه یافته است. گذشته از تحولات زیادی که در تعداد واحدهای سیاسی در سطوح شهرستان، بخش، دهستان به‌وجود آمده است، درخصوص مناطق سطح اول یعنی استان‌ها در حال حاضر، حداقل ۲۶ درخواست برای ایجاد استان‌های جدید در وزارت کشور موجود است. این درحالی است که در نبود الزامات ابتدایی مطروحه، هرگونه اقدام درباره گسترش واحدهای اداری - سیاسی (استان‌های جدید) و

باتوجه به مسئله مطروحه در گزارش حاضر، ضمن بررسی تجربه تاریخی کشور در زمینه منطقه‌بندی، تلاش شده است که دلایل عدم توفیق اقدام‌های پیشین به این شرح تبیین شود:

درخصوص تقسیمات سیاسی در همه دولت‌ها تا دولت یازدهم تحولاتی در زمینه تقسیمات کشوری به وجود آمده و آن افزایش تعداد واحدهای سیاسی بوده است. هرچند در دولت یازدهم این روند متوقف شد، از دولت دوازدهم

موجب تدوین منطقه‌بندی‌های مختلف با اهداف موضوعی شده است که فاقد هماهنگی‌های لازم با یکدیگر هستند.

به‌عنوان مثال، زمانی که موضوع انتقال آب دریای خزر به استان سمنان موضوعیت داشته، استان سمنان با استان‌های سه‌گانه حاشیه دریای خزر در یک منطقه، یا در موارد مشابه با موضوعیت انتقال آب خلیج فارس به استان‌های مرکزی استان یزد با استان سیستان و بلوچستان در یک منطقه قرار گرفته است. اگرچه تفاوت در منطقه‌بندی‌های صورت گرفته با توجه به هدف آنها تا حدی قابل توجیه است،

به نظر می‌رسد بخش عمده منطقه‌بندی‌های صورت گرفته در کشور مبتنی بر مرزهای سیاسی یا تقسیمات سیاسی بوده است. البته **در شناسایی مناطق محروم توجهاتی تا سطوح پایین‌تر نیز انجام پذیرفته که آن نیز مبتنی بر مصوبه سال ۱۳۸۸ بوده و نسخه بهنگام‌تری از آن ارائه نشده است.** به‌علاوه منطقه‌بندی مذکور فقط تا سطح شناسایی مناطق محروم متوقف شده و طبقه‌بندی مشخصی میان مناطق کمتر توسعه‌یافته یا محروم به‌منظور بارگذاری فعالیت‌ها و اقدام‌های توسعه‌آفرین صورت

نگرفته است.

از سوی دیگر، براساس جلسات هم‌اندیشی با متخصصان حوزه توسعه منطقه‌ای به نظر می‌رسد در حال حاضر حتی در صورتی که اهداف به‌شکل شفاف و درستی انتخاب شده باشند، **ساختار نهادی و حاکمیتی کشور به‌علت تمرکزگرایی بالا و نبود زیرساخت‌های نهادی در مناطق امکان اجرا و مدیریت منطقه‌ای را نداشته و عملاً نمی‌توان انتظار داشت دستاوردهای متفاوت‌تری از منطقه‌بندی نسبت به گذشته حاصل شود.**

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

در نهایت با توجه به واکاوی‌های صورت گرفته به نظر می‌رسد ضرورت دارد برای اثربخشی هرگونه اقدام در حوزه منطقه‌بندی، ابتدا هدف از منطقه‌بندی و انتظارات از آن به‌شکل بایسته‌ای شفاف شود و در گام بعدی باید پیش‌نیازهای اولیه برای تدوین الگوی منطقه‌بندی در سطوح ملی و سپس مناطق مهیا باشد.

از این رو پیشنهاد می‌شود ضمن جلوگیری از افزایش واحدهای سیاسی - اداری (استان‌های جدید)، پیگیری‌های نظارتی مجلس محترم درباره تدوین بایسته پیش‌نیازهای منطقه‌بندی صورت گیرد که در راستای تکلیف دولت در مواد (۱۰) تا (۱۳) سند آمایش ملی نیز آمده است. همچنین با توجه به الزامات قانونی

که اغلب معطوف به مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته کشور است، لازم است اقدام‌هایی که سازمان برنامه و بودجه برای به‌روزرسانی فهرست مناطق محروم (مصوب ۱۳۸۸) انجام داده است، به تصویب هیئت وزیران برسد.



نظام رتبه‌بندی اعتباری؛

کارکردها، چالش‌ها و پیشنهادهای سیاستی به منظور ارتقای آن

DOI: [10.22034/mrc.report.21775](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21775)



بیان / شرح مسئله

بیشتری برای سرمایه‌گذاری دارند و قیمت آنها بالاتر می‌رود. در نتیجه بازده انتظاری کمتری ارائه می‌دهند، مشابه این فرایند درخصوص اوراق با رتبه پایین‌تر وجود دارد. تمایز قیمتی ایجاد شده در سازوکار رتبه‌بندی اعتباری به تخصیص بهینه منابع مالی کمک می‌کند و کارایی بازار بدهی را افزایش می‌دهد. همچنین، شفافیت ایجاد شده توسط مؤسسات رتبه‌بندی، امکان جذب طیف وسیع‌تری از سرمایه‌گذاران با درجات مختلف ریسک‌پذیری را فراهم می‌کند. از سوی دیگر، بنگاه‌ها نیز به علت تأثیر مثبت رتبه‌های اعتباری بر کاهش هزینه تأمین مالی، انگیزه می‌یابند تا ساختار مالی و مدیریتی خود را بهبود دهند.

این نبود تقارن اطلاعاتی، ناشی از دسترسی محدود سرمایه‌گذاران به اطلاعات دقیق درمورد وضعیت مالی و تجاری بنگاه‌هاست. در چنین شرایطی، سرمایه‌گذاران نمی‌توانند میان اوراق پرریسک و کم‌ریسک تمایز قائل شوند. پیامد این وضعیت، کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران، خروج نقدینگی و در نهایت تضعیف بازار بدهی است. مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری با ارائه رتبه‌های اعتباری که شاخصی نسبی از توانایی و تمایل بنگاه‌ها در بازپرداخت تعهدات مالی است، این شکاف اطلاعاتی را پر می‌کنند. رتبه‌بندی اعتباری به تمایز قیمتی اوراق براساس درجه ریسک منجر می‌شود، به نحوی که اوراق با رتبه بالاتر که بیانگر ریسک کمتر است، تقاضای

مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری نقشی اساسی در نظام رتبه‌بندی اعتباری ایفا می‌کنند. به‌طور مشخص این مؤسسات به بهبود شفافیت و کارایی بازارهای مالی منجر می‌شوند. مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری با ارزیابی ریسک اعتباری ناشران و اوراق مالی، اطلاعات لازم را برای تصمیم‌گیری آگاهانه سرمایه‌گذاران فراهم می‌کنند. به‌منظور سرمایه‌گذاری به‌طور عمومی و سرمایه‌گذاری در بازار بدهی، ریسک و بازده مورد انتظار دو عامل اصلی برای ارزش‌گذاری بوده، اما برخلاف بازده اسمی اوراق بدهی که اغلب شفاف است، ریسک اعتباری ناشران معمولاً به‌علت نبود تقارن اطلاعاتی به‌درستی قابل شناسایی نیست.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

چنان‌که باید مورد توجه سرمایه‌گذاران قرار نگرفته‌اند. اعمال برخی از مقررات احتیاطی محدودکننده مانند تعیین سقف انتشار اوراق بدهی مبتنی بر رتبه‌بندی برای بنگاه‌ها یا تعیین سقف نگهداری این اوراق برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری از سایر موانع توسعه استفاده از رتبه‌بندی در بازار بدهی به شمار می‌روند.

هزینه‌های مربوطه توجه شده است. همچنین رتبه‌های اعتباری می‌توانند از مهم‌ترین ابزارهای تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران در بازارهای مالی باشند، اما به‌علت قیمت‌گذاری دستوری اوراق بدهی، فاصله زمانی طولانی به‌روزرسانی رتبه‌های اعتباری و تعداد کم رتبه‌بندی‌های انتشاریافته، رتبه‌های اعتباری

با وجود فعالیت مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری در ایران طی چند سال اخیر و افزایش انتشار اوراق بدهی براساس رتبه‌بندی، به‌طور کامل از ظرفیت‌های رتبه‌بندی اعتباری استفاده نمی‌شود. هم‌اکنون به رتبه‌بندی اعتباری صرفاً به‌عنوان ابزاری برای حذف رکن ضمانت در فرایند انتشار اوراق بدهی و صرفه‌جویی در

باین‌حال، مهم‌ترین چالش نظام رتبه‌بندی اعتباری قیمت‌گذاری یا نرخ‌گذاری دستوری است که بازدهی تمام اوراق بدهی را در یک طیف محدود قرار می‌دهد. طبیعی است که در این شرایط، نرخ یا بازدهی نمی‌تواند براساس ریسک محاسبه شده شرکت‌ها کشف شوند و در عمل، نظام رتبه‌بندی اعتباری نمی‌تواند کارکردهای خود را داشته باشد

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

باتوجه به ظرفیت بالایی که نظام رتبه‌بندی اعتباری برای بهبود شفافیت و کارایی بازارهای مالی به‌ویژه بازار اوراق بدهی دارند، ضروری است تا موانع و چالش‌های آن مرتفع یا کاهش یابد.

پیشنهاد اصلی گزارش، اصلاح فرایند نرخ‌گذاری اوراق بدهی و گذار از تعیین دستوری و بدون توجه به مؤلفه‌های کلیدی اقتصادی، به سمت کشف قیمت براساس عرضه و تقاضاست. اوراق بدهی شرکتی براساس شرکت‌های خواهان انتشار آن به دو دسته: ۱. اوراق بدهی با ریسک بالا و ۲. اوراق بدهی با ریسک متوسط یا پایین تقسیم می‌شوند. انتظار می‌رود اوراق با ریسک بالا نرخ بازده انتظار بالاتر و اوراق با ریسک پایین، بازده انتظاری پایین‌تری داشته باشند.

با این توضیحات، پیشنهاد درخصوص اصلاح قیمت‌گذاری اوراق بدهی به این صورت بوده که اوراق بدهی با ریسک بالا که احتمال نکول آنها بیشتر بوده و ممکن است به سرمایه‌گذاران خرد آسیب وارد کند، توسط سرمایه‌گذاران نهادی و براساس ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار، خریداری شود. در مقابل، تمام سرمایه‌گذاران نسبت به خریداری اوراق بدهی با رتبه اعتباری بالا که کم‌ریسک محسوب می‌شود، مجاز باشند. پیشنهاد گزارش این است که تعیین قیمت (نرخ) هر دو دسته اوراق کم‌ریسک و پرریسک براساس سازوکار عرضه و تقاضا انجام شود.

در انتهای گزارش پیشنهادهای دیگری درخصوص ارتقای نظام رتبه‌بندی یا رفع چالش‌های آن ارائه شده است.





بیان / شرح مسئله

تدوین، تصویب و اجرای بودجه دولتی در بسیاری از کشورها از جمله در ایران با چالش‌های ساختاری و رویه‌های متعددی روبه‌رو است. نبود شفافیت کافی در تخصیص منابع، ضعف نظام ارزیابی عملکرد، عدم شفافیت حدود و ثغور قوه مقننه در بودجه‌ریزی، از جمله مسائل مهمی بوده که کارایی مخارج عمومی را کاهش داده و اعتماد عمومی به فرایند بودجه‌ریزی را با تردید مواجه کرده است. تجربه فرانسه در دو دهه گذشته نشان می‌دهد که اصلاحات بنیادین در قوانین و آیین‌نامه‌های بودجه‌ای می‌تواند این

چالش‌ها را به‌طور نظام‌مند و پایدار مرتفع کند. با این حال، ناآشنایی پژوهشگران با جزئیات این اصلاحات و نحوه بومی‌سازی آنها، مانعی جدی در بهره‌مندی از تجربه موفق فرانسه محسوب می‌شود.

در پاسخ به این نیاز، گزارش حاضر با تمرکز بر «قانون تدوین و اجرای بودجه فرانسه (LOLF)» به تشریح ساختار، بازیگران، فرایندها و زمان‌بندی بودجه‌ریزی در فرانسه پرداخته است. هدف اصلی، استخراج درس‌آموخته‌هایی است که بتواند الهام‌بخش اصلاحات مشابه در نظام بودجه‌ریزی ایران باشد. یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که تغییر رویکرد از بودجه‌ریزی سنتی و دستگاه‌محور مبتنی بر نوع هزینه (کارمندان، عملیات، سرمایه‌گذاری) به بودجه‌ریزی مبتنی بر مأموریت و برنامه، همراه با تعریف شاخص‌های کمی عملکرد و الزام به ارائه توجیه به‌زای هر هزینه‌کرد جدید، شفافیت و پاسخ‌گویی را به طرز چشمگیری افزایش داده است. همچنین تقویت نقش پارلمان در نظارت بر اجرای بودجه به جای بودجه‌ریزی مستقیم و جایگزینی آن با رأی‌گیری بر مأموریت‌ها، نقش پارلمان را به‌خوبی جانمایی کرده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین دستاورد قانون LOLF در فرانسه، تغییر بنیادین فلسفه بودجه‌ریزی از سند صرفاً دخل و خرج به برنامه‌ریزی عملیاتی است. بر این اساس، بودجه دیگر فقط یک سند مالی سالیانه نیست، بلکه به ابزاری راهبردی برای تحقق اهداف مشخص و قابل اندازه‌گیری در افق چندساله تبدیل شده است.

سه‌لایه «مأموریت، برنامه، اقدام» به دولت و مجلس اجازه می‌دهد تا بدانند هر ریال هزینه شده در راستای کدام سیاست عمومی و با چه هدف کمی صورت می‌گیرد. به عنوان نمونه، در مأموریت کار و اشتغال، ۴ برنامه مشخص شامل «دسترسی و بازگشت به اشتغال»، «حمایت از تغییرات اقتصادی»، «بهبود کیفیت روابط کار» و «طراحی و ارزیابی سیاست‌ها» تعریف شده و هر برنامه دارای شاخص‌های کمی است که سالیانه پیش‌بینی و محقق می‌شوند. افزون بر این، اصل زنجیره عملکرد که ارتباط پویا بین گزارش عملکرد سال گذشته (RAP) و پروژه عملکرد سال آینده (PAP) را برقرار می‌کند، امکان یادگیری نهادی و بهبود مستمر کارایی

مخارج را فراهم کرده است. این رویکرد چرخه‌ای سبب می‌شود که خطاهای بودجه‌ریزی سال گذشته در بودجه‌ریزی سال آینده تکرار نشوند و اصلاحات ساختاری به‌صورت تدریجی و هدفمند پیگیری شوند.

یافته دیگر، تحول در نقش و اختیارات بازیگران کلیدی بودجه است. در نظام جدید، «مسئول برنامه» - که زیر نظر وزیر مربوطه منصوب می‌شود - یک بسته کلی اعتباری (بدون تفکیک جزئی اقدام‌ها) دریافت می‌کند و در ازای آن

متعهد به دستیابی به شاخص‌های عملکردی مشخص می‌شود. این استقلال در تخصیص منابع، همراه با پاسخ‌گویی در قبال نتایج، انگیزه بهینه‌سازی را به‌طور کامل درونی می‌کند. همچنین ایجاد نهاد «کنترل‌کننده بودجه و حسابدار وزارت» به‌عنوان یک ناظر مستقل در هر وزارتخانه، امنیت و قابلیت اطمینان چرخه هزینه را تضمین می‌کند. در سطح کلان، تدوین بودجه سه‌ساله (قانون برنامه‌ریزی بودجه عمومی) به جای بودجه یک‌ساله، به مدیران دولتی دید

بلندمدت می‌دهد و اصلاحات ساختاری را از نوسانات کوتاه‌مدت سیاسی مصون می‌دارد. تجربه فرانسه نشان می‌دهد که این افق سه‌ساله، پیش‌نیاز تحقق کسری ساختاری پایین‌تر و پایداری مالی است. در نهایت، دیوان محاسبات فرانسه نقشی فراتر از کنترل سنتی می‌یابد و به‌عنوان بازوی کمکی پارلمان در ارزیابی عملکرد و تأیید صحت حساب‌های دولت عمل می‌کند که این امر قوه مقننه را در نظارت مؤثر بر مجریه توانمند ساخته است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش، مهم‌ترین پیشنهاد برای نظام بودجه‌ریزی ایران، تغییر تدریجی از ساختار هزینه‌ای - دستگاهی به ساختار مأموریت‌گرا و برنامه‌محور است. این تغییر نیازمند تصویب قانونی جامع مشابه LOLF فرانسه است که حدود چهار سال فرصت برای آماده‌سازی مقدمات و تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی در نظر بگیرد. در مرحله نخست، باید تمام برنامه‌های بودجه‌ای موجود در قالب مأموریت‌های مشخص (مانند آموزش، سلامت، امنیت، زیرساخت) بازتعریف و برای هر برنامه، حداکثر ۳ تا ۵ شاخص عملکرد کلیدی کمی سنجش‌پذیر تعریف شود. این شاخص‌ها باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که هم قابلیت اندازه‌گیری سالیانه داشته باشند و هم به اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت کشور مرتبط شوند. برای نمونه، در مأموریت «آموزش»، شاخص‌هایی نظیر «ترخ پوشش تحصیلی»، و «ترخ اشتغال فارغ‌التحصیلان» می‌توانند جایگزین صرفاً

شاخص‌هایی مانند «تعداد معلمان استخدام شده» یا «مترائ فضای آموزشی ساخته شده» شوند. بنابراین تدوین و اجرای چنین سیستمی مستلزم آموزش گسترده مدیران ارشد و میانی دستگاه‌های اجرایی و همچنین استقرار سامانه‌های یکپارچه اطلاعات مالی و عملکردی است.

دومین پیشنهاد، اصلاح فرایند تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی با الهام از تجربه فرانسه است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود رأی‌گیری بر بودجه به‌جای تبصره‌ها، بر مبنای مأموریت‌ها و برنامه‌ها انجام شود و اعضای مجلس بتوانند با رعایت سقف کلی هر مأموریت، توزیع اعتبارات بین برنامه‌های درون یک مأموریت را اصلاح کنند. همچنین زمان بررسی بودجه باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که بین ارائه لایحه توسط دولت و زمان رأی‌گیری نهایی فاصله باشد تا کمیسیون‌های تخصصی فرصت کافی برای برگزاری جلسات استماع، ارسال پرسش‌نامه و دریافت پاسخ از وزارتخانه‌ها را داشته باشند.

افزون بر این، نقش دیوان محاسبات کشور باید به‌موازات تجربه فرانسه، از کنترل صرفاً مالی به ارزیابی عملکرد و تأیید صحت حساب‌های سالیانه ارتقا یابد. توصیه می‌شود قانونی تصویب شود که دیوان محاسبات را موظف کند هر سال گزارشی از میزان تحقق شاخص‌های عملکردی برنامه‌ها تهیه و همراه با پیشنهادهای اصلاحی به مجلس ارائه کند. در نهایت، حرکت به سمت بودجه‌ریزی سه‌ساله (با چشم‌انداز اولیه پنج‌ساله) می‌تواند گام مؤثری در کاهش کسری ساختاری، افزایش پایداری مخارج و جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های سالیانه و مقطعی باشد. این کار مستلزم ایجاد سازوکارهایی برای تعیین سقف مخارج چندساله در قوانین برنامه توسعه و الزام دولت به رعایت مسیر اعلام شده است. اجرای موفق این اصلاحات بدون اراده سیاسی قوی، هماهنگی بین قوا و مشارکت فعال کارشناسان امکان‌پذیر نخواهد بود.

تحولات در اندازه مالی دولت:

چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی

DOI: [10.22034/mrc.report.21724](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21724)



بیان / شرح مسئله

قابلیت مقایسه بین‌المللی و امکان استخراج سری‌های زمانی نسبتاً بلندمدت صورت گرفته است. داده‌های ۵۶ کشور جهان، شامل ایران، برای دوره زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳ بررسی شده‌اند. کشورها براساس استاندارد نظام آمارهای مالی دولت طبقه‌بندی شدند و شاخص‌های مختلف اندازه دولت استخراج شد. سپس با بهره‌گیری از داده‌های مبتنی بر نظام طبقه‌بندی وظایف دولت (COFOG)، مخارج دولت‌ها بر مبنای کارکردها و وظایف اصلی تفکیک شد تا علاوه بر سنجش اندازه دولت، ترکیب مخارج عمومی و روند تغییرات آن نیز بررسی شود. در این فرایند، به ملاحظات روش‌شناختی از جمله عدم شمول فرابودجه، تفاوت شیوه‌های حسابداری نقدی و تعهدی، نقش شرکت‌های دولتی و پوشش صندوق‌های بازنشستگی برای جلوگیری از تورش در تحلیل توجه شده است.

این مطالعه است. در این مطالعه، ابتدا تحولات اندیشه‌های اقتصادی مرتبط با بخش عمومی از مکاتب پیشاکلاسیک تا رویکردهای پساجبران به صورت نظام‌مند مرور شده تا چارچوب مفهومی تحلیل شکل گیرد. در کنار این بُعد نظری، تجربه کشورها و شواهد تجربی مرتبط با مخارج و وظایف دولت، نقش مهمی در روشن‌سازی ابعاد مالی این بحث ایفا می‌کند. در چنین بستری، استفاده از چارچوب‌های آماری بین‌المللی امکان مقایسه و تحلیل نظام‌مند کشورها را فراهم می‌آورد، مشروط بر آنکه محدودیت‌ها و ملاحظات روش‌شناختی آن به درستی مورد توجه قرار گیرد. از این رو، در گام بعد، برای تحلیل تجربی از آمارهای مالی دولت صندوق بین‌المللی پول استفاده شده است. انتخاب این منبع به دلیل پوشش گسترده کشورها، استاندارد بودن تعاریف،

حدود مداخله دولت و تعریف وظایف آن از دیرباز یکی از بنیادی‌ترین و درعین حال مناقشه‌برانگیزترین موضوعات در عرصه حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی بوده است. این مسئله نه فقط در سطح عمل دولت‌ها، بلکه در حوزه نظری اندیشه‌های اقتصادی و مالی عمومی نیز مفهومی پویا، وابسته به بستر و درحال تحول تلقی می‌شود. تحولات تاریخی نشان می‌دهد که هیچ تعریف ایستا و جهان‌شمولی از مرزهای دولت و بازار وجود نداشته و این مرزها همواره در واکنش به شرایط اقتصادی، اجتماعی، نهادی و بروز بحران‌های مختلف بازتعریف شده‌اند. از این رو، بررسی هم‌زمان مبانی نظری و تجربه عملی کشورها می‌تواند به فهم عمیق‌تر این مسئله و کاهش ابهام در مواجهه با چالش‌های سیاستی کمک کند. این گزارش فقط به بررسی بُعد مالی دولت بر پایه آمارهای مالی دولت می‌پردازد و سایر ابعاد اندازه دولت خارج از دامنه

یافته‌های نظری گزارش نشان می‌دهد که بنا بر اندیشه‌های اقتصادی تا قرن بیستم، تفکیک مرزهای دولت و بازار تابع یک قاعده ثابت و همه‌شمول نبوده و همواره به شرایط حاکم بر کشورها و مصلحت‌اندیشی وابسته بوده است. هرچند در طول زمان، مداخلات دولت در بازارها روشمندتر شده و در قرن بیستم مباحثی درباره اندازه بهینه دولت و کوچک‌سازی دولت‌ها مطرح شد، هم‌زمان دامنه وظایف دولت گسترش یافته و نقش‌های جدیدی برای وی تعریف شده است. در ادبیات معاصر، تمرکز از اندازه دولت به کارایی، کیفیت حکمرانی و نقش تثبیت‌کننده دولت در اقتصاد منتقل شده است. در این چارچوب، دولت محدود لزوماً به معنای دولت کوچک تلقی نمی‌شود و ارزیابی عملکرد دولت مستلزم توجه به مجموعه‌ای از شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی (شاخص‌های رفاه اجتماعی و برابری، کارایی و تاب‌آوری) است.

در بُعد تجربی، نتایج گزارش نشان می‌دهد که نحوه تعریف قلمرو دولت تأثیر قابل توجهی بر برآورد اندازه دولت دارد. تمرکز بر مخارج نهایی دولت، که از اجزای تولید ناخالص داخلی است، فقط بخشی از اندازه دولت را نشان می‌دهد و مصارف واسطه‌ای دولت را نادیده می‌گیرد. از این رو نسبت مخارج نهایی دولت به تولید

ناخالص داخلی تمایل به کم‌برآوردی اندازه دولت‌ها دارد. در ضمن بسته به تعریف قلمرو دولت، اندازه دولت‌ها می‌تواند بسیار متغیر باشد. طبق استانداردهای صندوق بین‌المللی پول از تعریف دولت، عدم شمول فرابودجه، دولت‌های محلی و استانی، صندوق‌های تأمین اجتماعی و شرکت‌های دولتی می‌تواند به کم‌برآوردی مخارج دولت منجر شود. همچنین تفاوت در شیوه‌های حسابداری نقدی و تعهدی نقش مهمی در ثبت مخارج و کسری‌ها ایفا می‌کند. بنابراین، نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی در بهترین حالت، تصویری ناقص و در بدترین حالت تصویر گمراه‌کننده‌ای از وضعیت اندازه دولت‌ها ارائه می‌کند.

این درحالی است که در زمان نگارش گزارش حاضر وجود نوعی تصور مبنی بر کوچک‌سازی دولت‌ها قابل شناسایی است. حال آنکه تحلیل‌های بلندمدت بیانگر آن است که به‌طور کلی، دولت‌ها در سطح جهانی کاهش اندازه معناداری را تجربه نکرده‌اند. تصور حاضر از کوچک‌سازی دولت‌ها در نتیجه نوسانات ناشی از بحران کووید-۱۹، تخلیه شوک و بازگشت به روند است. لذا توصیه می‌شود در مطالعات توصیفی نیز تا حد ممکن تجزیه روند از نوسانات مدنظر قرار گیرد. با اتکا به داده‌های موجود، در برخی کشورها نوعی هم‌گرایی

در الگوی مخارج عمومی مشاهده می‌شود. کشورهای با درآمد بالا نوسانات کمتری در مخارج دولت عمومی داشته‌اند، درحالی‌که کشورهای با درآمد متوسط و پایین با نوسانات بیشتری مواجه بوده‌اند که می‌تواند به ساختار اقتصادی، ترکیب مخارج و آسیب‌پذیری بیشتر آنها در برابر شوک‌ها مرتبط باشد. همچنین افزایش مخارج دولت در دوره‌های بحران، بر اهمیت نقش دولت در مدیریت ریسک‌ها و ارتقای تاب‌آوری اقتصادی دلالت دارد. برای مثال بررسی تجربه کشورها حاکی از آن است که جنگ موجب افزایش شدید مخارج دولت‌ها به‌ویژه در بخش فرابودجه می‌شود.

از طرفی در همه گروه‌های درآمدی و اقتصادی، پنج زیرگروه خدمات امور عمومی، امور اقتصادی، بهداشت و درمان، آموزش و حمایت اجتماعی بیشترین سهم را در مخارج دولت عمومی دارند. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا حمایت‌های اجتماعی و مخارج بهداشت و درمان بیش از ۵۰ درصد مخارج دولت عمومی را به خود اختصاص داده‌اند و حمایت‌های اجتماعی در صدر ترکیب مخارج دولت قرار دارد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

مطابق با گزارش حاضر مواجهه سیاستی با مسئله اصلاح اندازه دولت، به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران، مستلزم احتیاط تحلیلی و پرهیز از ساده‌سازی است. به نظر می‌رسد تمرکز صرف بر اندازه دولت، بدون توجه به کارایی مخارج، تاب‌آوری، ترکیب وظایف و نقش دولت در مدیریت بحران‌ها، تصویر کاملی از واقعیت ارائه ندهد. از این رو، می‌توان گفت که در صورت طرح اصلاحات،

توجه به کارایی دولت، کیفیت تخصیص منابع عمومی و تاب‌آوری اقتصادی و اجتماعی اهمیت بیشتری نسبت به هدف‌گذاری صرف بر کاهش یا افزایش اندازه دولت دارد. همچنین به نظر می‌رسد هرگونه مسیر اصلاحی، مقدم بر هر چیز، نیازمند تدقیق وضعیت موجود باشد. محدودیت داده‌های ایران، به‌ویژه عدم به‌روزرسانی شاخص‌های جامع اندازه دولت عمومی، استفاده از

حسابداری نقدی و عدم شمول فرابودجه، یارانه‌های پنهان و صندوق‌های باننشستگی، امکان تحلیل دقیق و ارائه توصیه‌های سیاستی متقن را محدود می‌کند. از این رو، بهبود نظام آماری، شفاف‌سازی قلمرو دولت و استفاده از روش‌های حسابداری تعهدی در کنار نقدی می‌تواند به‌عنوان پیش‌نیاز تحلیل‌های سیاستی دقیق‌تر مورد توجه قرار گیرد.

مبانی و الزامات به کارگیری مکانیسم جذب ارزش افزوده زمین (CVL) در تأمین مالی زیرساخت‌های شهری

DOI: [10.22034/mrc.report.21761](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21761)



بیان / شرح مسئله

و تصمیمات بخش عمومی برای توسعه شهری با مشارکت بخش خصوصی استفاده می‌کند و به دولت‌های محلی امکان می‌دهد تا نیازهای زیرساختی و خدماتی مورد نیاز را برآورده کنند. هدف گزارش حاضر، مطالعه مبانی و الزامات به کارگیری مکانیسم LVC در تأمین مالی پروژه‌های توسعه شهری است. همچنین گزارش‌های بعدی این مجموعه به ترتیب، به دسته‌بندی و مطالعه انواع ابزارهای مکانیسم LVC و بررسی دوازده تجربه جهانی که کاربردهای موضوعی LVC را در انواع پروژه‌های شهری تحلیل می‌کنند، خواهند پرداخت.

کشورها نقش دولت را کاهش دادند و امور را به بخش خصوصی برون‌سپاری کردند. در دهه ۱۹۹۰، مشارکتهای عمومی-خصوصی^۱ گسترش یافت و نقش بخش‌ها را بازتعریف کرد. مکانیسم جذب ارزش افزوده زمین (LVC)^۲ از روش‌های نوآورانه تأمین مالی بوده که طیف وسیعی از انواع روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی را دربرمی‌گیرد و در دهه‌های اخیر در جهان محبوبیت زیادی کسب کرده است. ارزش افزوده زمین به عنوان تفاوت ارزش زمین در بازار املاک، قبل و بعد از اجرای پروژه تعریف می‌شود. این مکانیسم شامل مجموعه گسترده‌ای از انواع ابزارهای مالی است که از ارزش افزوده حاصل از اقدام‌ها

جهان در دهه‌های اخیر شاهد رشد شتابان شهرنشینی بوده است. این روند همراه با کمبود منبع زمین شهری، فرسودگی زیرساخت‌های موجود و افزایش تقاضا برای خدمات و زیرساخت‌های شهری، مدیریت شهرها را با چالش‌های مالی و فنی متعددی مواجه کرده است. زیرساخت‌های روبنایی و زیربنایی برای عملکرد جامعه و اقتصادند، اما ویژگی‌هایی مانند آثار خارجی مثبت، ساختار شبکه‌ای و هزینه‌های اولیه بالا، تأمین آنها توسط بازار خصوصی را دشوار می‌کند. به‌طور سنتی، دولت مسئولیت کامل تأمین این زیرساخت‌ها را برعهده داشت. در دهه ۱۹۸۰، با جهانی شدن و بحران‌های مالی،

1. Public- Private Partnership
2. Land Value Capture

مکانیسم LVC یک ابزار مالی مستقل از مالیات است که به‌عنوان بازپرداخت مالکان زمین به دولت در قبال ارزش‌افزوده ناشی از اقدام‌های عمومی عمل می‌کند. این ارزش‌افزوده صرفاً بر زمین متمرکز بوده (نه بر ارزش کلی ملک) و همین ویژگی موجب حمایت گسترده اقتصاددانان از این مکانیسم شده است. می‌توان رابطه بین زیرساخت‌های شهری و جذب ارزش‌افزوده زمین را دوجانبه و علت و معلولی دانست. از یک سو سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها ارزش زمین را افزایش می‌دهد و ارزش‌افزوده عمومی ایجاد می‌کند. از سوی دیگر، مکانیسم LVC، این ارزش را به منبع مالی برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای تبدیل می‌کند. دامنه استفاده از درآمدهای LVC به زمینه نهادی و سیاسی بستگی دارد. در برخی موارد، مانند هنگ‌کنگ، درآمدهای حاصل از LVC به‌طور مستقیم برای تأمین مالی پروژه ایجاد کننده ارزش‌افزوده استفاده می‌شوند. در نیویورک، فروش حقوق توسعه عمودی (افزایش تراکم و ارتفاع) برای پروژه‌های مرتبط در همان منطقه به‌کار گرفته می‌شود. در رویکردی گسترده‌تر، مانند کلمبیا، درآمدهای LVC به صندوق‌های توسعه عمومی هدایت می‌شوند تا پروژه‌های شهری در مناطق مختلف را تأمین مالی کنند. این انعطاف‌پذیری به LVC امکان می‌دهد تا ضمن توزیع عادلانه‌تر مزایا، نیازهای متنوع توسعه شهری را برآورده کند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

چالش بسیار جدی تأمین مالی پروژه‌های بزرگ‌مقیاس زیرساختی شهر، نیاز مالی است. شهرداری‌های کشور به‌خصوص در کلان‌شهرها می‌توانند با فراهم کردن زیرساخت‌های قانونی و رفع موانع حقوقی موجود زمینه لازم را برای استفاده از روش LVC در گام اول به‌طور محدود در پروژه‌های بزرگ‌مقیاس شهر، نظیر قطار شهری فراهم کنند. شناسایی نفع

برندگان این پروژه‌ها ساده‌تر است و می‌تواند به‌عنوان نمونه اولیه تجربه شود و سپس به سایر پروژه‌های شهری گسترش یابد.

بررسی ابعاد مالیات بر عایدی سرمایه در بازار سرمایه ایران از منظر اقتصادی

DOI: [10.22034/mrc.report.21793](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21793)



بیان / شرح مسئله

نقش مهمی در تأمین مالی ایفا کند. نبود مالیات بر سود حاصل از خرید و فروش سهام، هرچند ممکن است در کوتاه مدت به رونق بازار کمک کرده باشد، در بلندمدت می تواند به عدم تعادل پرتفویهای سرمایه گذاری (سوق یافتن بیش از حد سرمایه گذاران به سهام به علت معافیت مالیاتی آن در مقایسه با دارایی های دیگر) و تشدید نابرابری دامن بزند. از سوی دیگر، هرگونه تغییر سیاست در این حوزه ممکن است بر رفتار سرمایه گذاران و فعالیت بازار اثر بگذارد و آثار قابل توجهی بر سرمایه گذاری داشته باشد؛ به همین دلیل سیاست گذاری در این حوزه، نیازمند بررسی دقیق پیامدهای احتمالی است.

و عدم مالیات ستانی از آن به معنای **تبعیض مالیاتی به نفع پرداخت کنندگان** است. تصویب قانون مالیات بر سفته بازی و سوداگری در سال ۱۴۰۴ را می توان یکی از مهم ترین گام ها به منظور اصلاح نظام مالیاتی در این حوزه دانست. از منظر کارایی اقتصادی، تفاوت در مشمولیت مالیات بین انواع درآمدها در بازارهای مختلف، سبب **انحراف در تخصیص منابع** می شود. سرمایه گذاران برای فرار از مالیات، دارایی هایشان را به سمت بازارهایی سوق می دهند که معاف از مالیات است و این امر، تخصیص بهینه سرمایه را در اقتصاد مختل می کند. همچنین دولت از یک منبع درآمد مالیاتی بالقوه محروم می ماند که می تواند در شرایط کسری بودجه مزمن،

یکی از مباحث مهم در نظام مالیاتی ایران طی سال های اخیر، لزوم گسترش پایه های مالیاتی جدید برای افزایش درآمد دولت و بهبود عدالت مالیاتی بوده است. مالیات بر **عایدی سرمایه** - که به سود حاصل از افزایش ارزش دارایی ها از جمله سهام تعلق می گیرد - یکی از این پایه ها است که تاکنون در بازار سرمایه ایران اعمال نشده است. در **عملکرد نظام مالیاتی ایران**، خلأ قابل توجهی وجود دارد: بخش عمده ای از سود سرمایه گذاری ها (از جمله سود معاملات سهام)، در حال حاضر مشمول مالیات نیست. این معافیت گسترده، پیامدهای منفی چندوجهی به همراه دارد. از منظر عدالت مالیاتی، عمده این عایدی ها، نصیب اقشار پردرآمد می شود

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

گسترده اعطا می کنند. یکی از مهم ترین دغدغه های وضع این مالیات، **اثر بازدارنده بر سرمایه گذاری** است. به این معنا که ممکن است ترس از پرداخت مالیات، انگیزه سرمایه گذاران را برای معامله دارایی کاهش دهد. مالیات بر

عایدی سرمایه سهام را دریافت می کنند، بلکه اکثریت کشورهایی که هنوز عایدی سرمایه در آنها مشمول مالیات نیست، یا کشورهای کمتر توسعه یافته دنیا هستند یا جزایر و کشورهایی کوچک که برای جذب سرمایه از کشورهای ثروتمند دنیا، معافیت های مالیاتی

اکثریت کشورهای دنیا، نوعی از مالیات بر عایدی سرمایه سهام را اعمال کرده اند، هرچند که در نحوه اجرای این مالیات و جزئیات اجرایی آن، تفاوت های زیادی میان کشورهای مختلف وجود دارد. در سال ۲۰۲۰، نه فقط اکثر کشورهای جهان مالیات بر

عایدی سرمایه سهام، رفتار سرمایه‌گذاران حقیقی را از دو مسیر اصلی دگرگون می‌کند:

اول، «اثر قفل شدن» که سرمایه‌گذار با به تعویق انداختن فروش و شناسایی سود، پرداخت مالیات را عقب می‌اندازد. این رفتار در سطح کلان، با کُند کردن بازتخصیص پرتفوی، فرایند کشف قیمت و تخصیص بهینه منابع را مختل می‌سازد.

دوم، به دلیل اینکه معمولاً زیان‌های معاملاتی تا حدودی قابل کسر از مالیات‌اند، سرمایه‌گذاران انگیزه می‌یابند سهام زیان‌ده خود را زودتر بفروشند و بار مالیاتی دوره را کاهش دهند.

در بحث مالیات بر عایدی سرمایه، این سؤال مطرح است که آیا سود حاصل از معاملات سهام نیز باید مشمول مالیات شود یا معاف باقی بماند؟ موافقان معافیت سهام، به نقش حیاتی بازار سرمایه در رشد اقتصادی اشاره می‌کنند و معتقدند رونق بازار ثانویه سهام به تأمین مالی ارزان‌تر شرکت‌ها و توسعه اقتصاد کمک کرده است و استدلال می‌کنند که تحمیل مالیات ممکن است به خروج سرمایه از بازار سهام یا کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران منجر شود و در نهایت

به ضرر رشد اقتصادی باشد. باین‌حال، به واسطه برخی سازوکارها، می‌توان گفت **معافیت کامل معاملات سهام از مالیات آثار نامطلوبی دارد؛** ازجمله تشویق سرمایه‌گذاری افراطی در سهام (به دلیل عدم توازن مالیاتی در مقایسه با سایر دارایی‌ها) که می‌تواند ریسک پرتفوی‌های سرمایه‌گذاری خانوار را افزایش دهد. همچنین، معافیت سهام موجب می‌شود خانوارهای پردرآمد که امکان سرمایه‌گذاری در بورس را دارند نسبت به افشار پایین‌تر نرخ مالیات مؤثر کمتری بپردازند و نابرابری تشدید شود. تجربه جهانی نیز حاکی از این است که بیشتر کشورها حتی در صورت حمایت از بازار سرمایه، صرفاً تخفیف‌هایی برای سرمایه‌گذاری بلندمدت سهام قائل شده‌اند و **معافیت دائمی و کامل معاملات سهام رایج نیست.**

در طراحی مالیات بر عایدی سرمایه سهام باید **برهم‌کنش آن با سایر پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی مورد توجه قرار گیرد.** ایدئال نظری، **برابری نرخ‌هاست تا تصمیم‌های ریسک و سرمایه‌گذاری بی‌طرف بمانند؛** اما در عمل، نابرابری نرخ‌های مؤثر موجب شکل‌گیری **آریتراژ مالیاتی** می‌شود: برای مثال، اگر مالیات سود تقسیمی از مالیات بر عایدی سرمایه سهام کمتر باشد، سهام‌داران

فروش را عقب می‌اندازند و بنگاه را به تقسیم سود بیشتر سوق می‌دهند.

معافیت سود پرداختی به سهام‌داران در کنار اخذ مالیات از عایدی سهام، به افزایش سود سهام پرداختی (به منظور بهره‌مندی از معافیت مالیاتی) و در نتیجه خروج منابع از بنگاه‌های اقتصادی منجر خواهد شد. این امر با افزایش نیاز بنگاه به تأمین مالی، می‌تواند تقاضای تسهیلات در بازار پولی را افزایش دهد. بنابراین مالیات بر سود تقسیمی شرکت‌ها با نرخ متناسب باید در کنار مالیات بر عایدی سهام تصویب شود تا راه‌های انتقال سود بدون مالیات مسدود شود.

اگر مالیات بر عایدی سرمایه سهام برای بنگاه‌ها یا مدیران کمتر از مالیات‌بردرآمد باشد، شرکت‌ها به سرمایه‌گذاری‌های مالی و مدیران به جبران خدمات مبتنی بر سهام رو می‌آورند تا بار مالیاتی را بکاهند. بنابراین سیاستگذار باید با تنظیم **هوشمند سطح و نسبت نرخ‌ها و حدود کسر زیان، هم** اخلاص در تخصیص را به حداقل برساند و هم از فرسایش درآمد مالیاتی جلوگیری کند. در کنار اخذ مالیات بر عایدی سرمایه سهام، کاهش مالیات نقل‌وانتقال سهام نیز باید بررسی شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

در نهایت، قانونگذار باید در تصمیم‌گیری درمورد اخذ یا عدم اخذ مالیات بر عایدی سرمایه سهام، مجموعه این هزینه‌ها و فایده‌ها را در نظر بگیرد. برای مثال، تخمین ابعاد درآمد قابل حصول از این مالیات یا اثر آن بر نابرابری، از عوامل کلیدی در این تصمیم‌گیری خواهند بود، اما درعین‌حال،

در صورت تصمیم‌گیری به اخذ مالیات بر عایدی سرمایه سهام، باید با طرح دقیق جزئیات، زمینه را برای به حداقل رساندن این هزینه‌ها فراهم کرد. در مرور تجربیات جهانی، به نظر می‌رسد که اکثریت کشورهای دنیا، نوعی از مالیات بر عایدی سرمایه سهام را اعمال کرده‌اند، هرچند در نحوه اعمال این

مالیات و جزئیات اجرایی آن، تفاوت‌های زیادی میان کشورهای مختلف وجود دارد. اجرای این پایه مالیاتی، نیازمند طراحی یک بسته سیاستی جامع است تا ضمن حصول اهداف درآمدی و عدالت مالیاتی، آسیب‌های احتمالی این پایه مالیاتی را کاهش دهد.

گزارش نظارتی طرح‌های مدیریت پایدار جنگل‌های شمال کشور

ناظر بر بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم

توسعه و ماده (۳۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/mrc.report.21728](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21728)



بیان / شرح مسئله

بهره‌برداری از جنگل‌های شمال کشور در یک قرن اخیر را در نگاه کلی می‌توان به سه دوره برداشت‌های (معیشتی، تجاری و صنعتی) قبل از ابلاغ طرح‌های جنگل‌داری که طی دو ماده قانونی در سال ۱۳۳۸ ابلاغ و در سال ۱۳۴۶ تکمیل شد، بهره‌برداری‌های بعد از ابلاغ طرح‌های جنگل‌داری (۱۳۴۶ تا ۱۳۹۶) و توقف بهره‌برداری و تکلیف به استقرار مدیریت پایدار از سال (۱۳۹۶) تقسیم کرد. البته مفهوم

مدیریت پایدار تا حدودی در دو برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور (حفظ، نگهداری و توسعه جنگل‌های شمال) مصوب ۱۳۸۲/۰۶/۰۵ و برنامه بهینه‌سازی پایش، حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۹۲/۰۹/۲۷ مورد توجه قرار گرفته بود. با این حال با افزایش نگرانی‌های زیست‌محیطی، در برنامه ششم توسعه و در ادامه در برنامه هفتم پیشرفت، بهره‌برداری چوبی از جنگل‌های شمال ممنوع و بهره‌برداری درختان ریشه‌کن، شکسته، خشک و آفت‌زده منوط به اجرای طرح‌های جایگزین و استقرار نظام مدیریت پایدار جنگل شد. گزارش حاضر سعی کرده است ضمن بررسی پیشینه تقنینی و پیشینه پژوهشی، عملکرد سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری را درخصوص تکالیف مذکور ارزیابی، و ضمن بررسی چالش‌های مربوطه، پیشنهادهای اصلاحی را ارائه کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

الف) ارزیابی عملکرد سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری: سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به‌رغم مهلت سه‌ساله پیش‌بینی شده در قانون برنامه ششم توسعه، تمام قراردادهای مربوطه را تا پایان سال ۱۳۹۶ و در سطحی حدود ۹۵۰ هزار هکتار، از طریق مذاکره با مجریان و به‌صورت اجباری خاتمه داد. درخصوص طرح‌های مدیریت پایدار جنگل نیز اقدام‌های سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور به دو

فاز مقدماتی و مطالعاتی (نیمه‌تفصیلی و تفصیلی) آن هم با تأخیر چندساله محدود بوده و اقدام قابل توجهی در دو فاز اجرایی و نظارت و ارزشیابی صورت نگرفته است.

ب) چالش‌های اجرای طرح‌های مدیریت پایدار جنگل: بررسی جامع وضعیت کنونی جنگل‌های کشور نشان می‌دهد که حرکت به‌سمت مدیریت پایدار با چالش‌های ذیل مواجه بوده است:

– **نقصان و تضاد در چارچوب حقوقی:**

قوانین موجود به‌رغم اشارات کلی به «مدیریت پایدار»، فاقد تکالیف صریح و عملیاتی برای تدوین و اجرای طرح‌های جامع مدیریت پایدار مبتنی بر شاخص‌های معتبر و با محوریت عملیات پرورشی جهت ارتقای شاخص‌های پایداری هستند.

– **بحران مالی و مدیریت ناکارآمد اعتبارات:** سازمان با کسری مزمن اعتبارات، به‌ویژه برای پرداخت حقوق نیروهای حفاظتی، مواجه است. تأمین این کسری از محل

سایر ردیف‌های اعتباری، هم باعث کاهش انگیزه نیروها شده و هم اعتبارات طرح‌های بلندمدت مدیریت پایدار را منحرف کرده است. از سوی دیگر اعتبارات پیش‌بینی شده در سنوات ابتدایی هیچ‌گونه عملکردی نداشته است.

- کمبود شدید نیروی انسانی متخصص و فرسایش ظرفیت فنی: هدف استقرار مدیریت پایدار در ۱۰۴ حوزه آبخیز، با کمبود کارشناسان مجرب و متخصص و شرکت‌های مشاور تخصصی مواجه است؛ به‌طوری‌که فعلاً

تمرکز فقط بر ۴۵ حوزه امکان‌پذیر بوده است. **- تخریب زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی:** جاده‌ها، تأسیسات و ابنیه ضروری برای مدیریت و حفاظت جنگل‌ها به‌شدت فرسوده‌اند. هم‌زمان، خروج کارشناسان با تجربه، فرسایش دانش بومی و تضعیف اعتماد جوامع محلی، سرمایه اجتماعی و ظرفیت نرم مدیریت جنگل را تحلیل برده است. ضمن اینکه چالش‌هایی نظیر چرای دام، قاچاق چوب، تغییر کاربری، آتش‌سوزی‌های عمدی

و موارد دیگر نیز در این اثنا تشدید شده است. **- فقدان ارزیابی علمی و نظام‌مند پیامدهای سیاست‌ها:** سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و نهادهای نظارتی تاکنون گزارش جامع مبتنی بر آثار مثبت و منفی اکولوژیک، اقتصادی و اجتماعی سیاست «توقف بهره‌برداری» منتشر نکرده است. این خلأ، امکان بحث کارشناسی، اصلاح مسیر و پاسخ‌گویی شفاف را عملاً ناممکن کرده است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

براساس تحلیل گزارش موجود، راهکارهای زیر برای تحقق مدیریت پایدار جنگل‌های کشور پیشنهاد می‌شود:

۱. بازنگری قانون برنامه هفتم توسعه: اصلاح ماده (۳۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌گونه‌ای که سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مکلف شود تا پایان برنامه، مدیریت پایدار جنگل‌ها را با اولویت‌دهی به حوزه‌های آبخیز براساس شاخص‌ها و معیارهای مدیریت پایدار و از طریق اجرای عملیات پرورشی با اتکا به شاخص‌های علمی و رویکرد آینده‌پژوهانه محقق سازد.

۲. تعیین سازوکار شفاف برای برداشت درختان موضوع قانون برنامه هفتم پیشرفت: تدوین و ابلاغ عمومی دستورالعمل‌های شفاف و اکولوژیک برای برداشت درختان شکسته، افتاده، ریشه‌کن، آفت‌زده و خطرناک، مطابق مجوزهای پیش‌بینی شده در قانون، برای رفع ابهامات عملیاتی.

۳. احیای زیرساخت‌ها با مشارکت جوامع

محلی: حضور جامعه محلی در برنامه‌های حفاظتی و صیانتی از جنگل نظیر بازسازی جاده‌ها، تأسیسات و حصارهای حفاظتی با بهره‌گیری از مشارکت فعال تعاونی‌های جنگل‌نشین و جوامع محلی در قالب طرح‌های صیانتی و توسعه معیشت‌های پایدار جایگزین مانند زراعت چوب و اکوتوریسم.

۴. مقابله یکپارچه با قاچاق چوب، تغییر کاربری و چرای غیرمجاز: اتخاذ رویکردی چندبعدی شامل تقویت گشت‌های مشترک حفاظتی-انتظامی، به‌کارگیری فناوری‌های نوین پایش (ماهواره و پهپاد)، برخورد قضایی قاطع با شبکه‌های سازمان‌یافته و ریشه‌یابی معضلات اقتصادی منجر به قاچاق و تلاش برای ریشه‌کنی آن از طریق بهبود معیشت محلی و تضمین پرداخت به‌موقع حقوق نیروهای حفاظتی.

۵. استقرار نظام پایش و ارزیابی مستمر: تدوین و اجرای برنامه‌ای ملی برای پایش مستمر آثار سیاست‌های جنگلی

(ازجمله توقف بهره‌برداری) بر شاخص‌های اکولوژیک، اقتصادی و اجتماعی، مبتنی بر داده‌های علمی و میدانی به‌روز.

۶. تأمین مالی پایدار و هفتمند: پیش‌بینی و تخصیص اعتبارات کافی، واقع‌بینانه و مستقل برای تهیه و اجرای طرح‌های مدیریت پایدار، از طریق ظرفیت‌های قانونی موجود (مانند تبصره‌های ماده (۳۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت)، تخصیص عوارض گمرکی واردات چوب و ایجاد ردیف اعتباری ویژه در چارچوب طرح ملی صیانت از جنگل‌های شمال.

۷. تقویت نیروی انسانی و حکمرانی: بهبود نظام حکمرانی جنگل از طریق جذب و آموزش نیروهای متخصص، به‌کارگیری ظرفیت بازنشستگان مجرب، ارتقای هماهنگی ستاد - استان، استقرار ساختار نظارتی یکپارچه فنی - حفاظتی و طراحی سیستم انگیزشی شفاف و عادلانه برای کارکنان.

الزامات توسعه نواحی نوآوری شهری

DOI: [10.22034/mrc.report.21749](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21749)



بیان / شرح مسئله

ارتباط دانشگاه، صنعت و کارآفرینی است، امری ضروری به نظر می‌رسد. باتوجه به بدیع بودن موضوع در کشور و تبیین نشدن چارچوب‌ها و ملاحظات توسعه نواحی نوآوری شهری، به‌خصوص در حوزه توسعه شهری، این گزارش به ارائه توصیه‌های سیاستی و الزامات توسعه نواحی نوآوری شهری با تأکید بر وجوه کالبدی و فضایی می‌پردازد.

به نواحی نوآوری شهری تغییر شکل داده است. بنابراین نواحی نوآوری شهری به‌عنوان بستر توسعه اقتصاد دانش‌بنیان در شهرها و یک پارادایم اقتصادی جدید تعریف می‌شوند. علاوه بر این، باتوجه به شرایط تحریمی کشور، لزوم کاهش وابستگی به نفت، جلوگیری از فرار نخبگان و تحقق اقتصاد مقاومتی توجه به اقتصاد دانش‌بنیان و حمایت از زیرساخت‌های فضایی آن ازجمله نواحی نوآوری شهری، که بستر پرورش فناوری و نوآوری و همچنین

امروزه با وقوع سه انقلاب بزرگ (کشاورزی، صنعتی، اطلاعات)، روش کار و زندگی مردم دچار دگرگونی شده است. با ظهور اقتصاد دانش‌بنیان و جهانی شدن اقتصاد، دانش و نوآوری به‌عنوان منابع اصلی تولید شناخته می‌شوند و توجه اندیشمندان از راهکارهای افزایش کمی تولید به‌سمت راهکارهای بسط دانش و نوآوری متمرکز شده است. ساختار تولید نیز از خوشه‌های صنعتی (در قالب مناطق صنعتی و پارک‌های علم و فناوری)

و مسکن، اعیان‌سازی و خروج ساکنان اصیل جزو آثار جانبی ناشی از توسعه این مناطق در نظر گرفته می‌شود.

ازجمله نمونه‌های موفق نواحی نوآوری در کشور، ناحیه نوآوری شریف است که در منطقه دو شهر تهران در محله طرشت قرار گرفته است. این ناحیه به‌صورت خودرو بیش از دو دهه پیش شکل گرفته و سال ۱۳۹۷ به‌صورت رسمی در قالب ۲۵۰ هکتار تأسیس شده است. هم‌اکنون بیش از ۶۰۰ شرکت، ۱۹ شتاب‌دهنده، ۱۵ صندوق و شرکت سرمایه‌گذاری و ۱۰ مرکز نوآوری در این منطقه مستقرند. گفتنی است، ناحیه نوآوری شریف تنها ناحیه نوآوری کشور است که در اتحادیه بین‌المللی نواحی نوآوری عضویت دارد.

و نوآوری است، دارایی‌های اقتصادی می‌نامند. اهدافی که این نواحی دنبال می‌کنند شامل رشد اشتغال، تقویت کارآفرینان و محیط کارآفرینی، کاهش فقر و نابرابری اجتماعی، کنترل آثار زیست‌محیطی و ایجاد درآمد پایدار است. همچنین نواحی نوآوری شهری مزیت‌هایی دارند که توسعه آنها به‌واسطه این مزیت‌ها از لحاظ کالبدی، اقتصادی و اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد. پرورش نیروی کار ماهر و متخصص، تسهیل ورود دانشجویان و نخبگان به بازار کار، سرزندگی و پویایی محلات، ایجاد اثر زنجیره‌ای و اطلاعاتی که سبب نشر توسعه می‌شود، ازجمله این مزایاست. در مقابل، افزایش تقاضای مسکن (به‌خصوص استیجاری)، افزایش قیمت زمین

ناحیه نوآوری شهری شکل تکامل‌یافته پارک‌های علم و فناوری است که در بستر شهرها توسعه می‌یابد. در واقع نواحی نوآوری شهری برخلاف پارک‌های علم و فناوری که خارج از شهرها و در محیطی بسته توسعه می‌یافتند، در مراکز شهری و در مجاورت مراکز علمی مانند دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها و مراکز تحقیقاتی شکل می‌گیرند. در این رویکرد ارتباط تنگاتنگی میان دانشگاه، دانشجویان، کارآفرینان، شرکت‌های بزرگ، شتاب‌دهنده‌ها، سرمایه‌گذاران و مراکز رشد شکل می‌گیرد که از آن به‌عنوان دارایی‌های ارتباطی یاد می‌شود. بستر توسعه این دیدگاه‌ها در فضای شهری را دارایی‌های کالبدی و آنچه دستاورد این نواحی است، که بر مبنای اقتصاد دانش‌بنیان

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

هر واحد مسکونی، سطح اشغال، تراکم ساختمانی و...؛

■ بهره‌گیری از مشارکت شهروندان، ساکنان و جامعه محلی؛

■ ارزیابی و پایش مستمر توسعه نواحی نوآوری به‌منظور جلوگیری یا کاهش آثار جانبی ناشی از توسعه مانند افزایش قیمت مسکن و مسائل اجتماعی؛

■ اصلاح و الحاق موادی از «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۱۱ مبتنی بر الزامات و ملاحظات نهادی، حقوقی، کالبدی و فضایی به‌منظور ایجاد بستر قانونی مورد نیاز و تحقق چارچوب‌مند و هدایت توسعه ناحیه نوآوری شهری در کشور.

پیاده‌مداری و تسهیلات دوچرخه‌سواری و اسکوتر؛

■ بهره‌گیری از نظریات و رویکردهای مشابه مانند شهر خلاق، شهر ۱۵ دقیقه‌ای، توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل در راستای توسعه پایدار شهری؛

■ تعریف و تشکیل سازوکار نهادی مشتمل بر ذی‌نفعان بخش دولتی، عمومی، خصوصی و شهروندان؛

■ بهره‌گیری از تجربیات مشابه و جلوگیری از اغتشاش و تقلیل‌گرایی در مفاهیم؛

■ تمرکز بر توسعه گام‌به‌گام و متمرکز و اجتناب از توسعه فراگیر و پراکنده؛

■ بازنگری در ضوابط و مقررات فراگیر شهرسازی، ازجمله تأمین پارکینگ به‌ازای

در راستای تبیین ملاحظات توسعه نواحی نوآوری شهری در قالب مطالعات و ارزیابی‌های

صورت‌گرفته در ادبیات موضوع و تجارب مربوطه، پیشنهادهای سیاستی به این شرح ارائه می‌شود:

■ لزوم بازتعریف نقش دانشگاه‌ها و تبیین

دانشگاه نسل چهارم برای توسعه کارآفرینی؛

■ بازبینی طرح‌های توسعه شهری با تأکید بر نواحی نوآوری شهری و ملاحظات مربوطه؛

■ تعریف و تصویب مصادیق کاربری مختلط توسط وزارت راه و شهرسازی؛

■ توجه به مسکن کوچک‌مقیاس، در استطاعت و معماری منحصربه‌فرد به‌منظور

پشتیبانی از سکونت و فعالیت؛

■ توسعه حمل‌ونقل عمومی یکپارچه،

حوزه‌های اولویت‌دار توسعه و کاربست هوش مصنوعی در جهان (۲):

راهبرد کشورها در انتخاب و درس‌آموخته‌هایی برای ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21708](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21708)



بیان / شرح مسئله

شده در اسناد با نیازهای واقعی و کلان مسائل کشور (مانند بحران انرژی و محیط زیست) در کنار ضعف در زیرساخت‌های پردازشی و دسترسی به داده، ضرورت بازنگری در راهبرد انتخاب حوزه‌های اولویت‌دار را دوچندان کرده است. این گزارش با بررسی تجارب کشورهای جهان در انتخاب حوزه‌های اولویت‌دار، منطق و راهبرد انتخاب را دسته‌بندی کرده و به بررسی وضعیت ایران از دید ذی‌نفعان و کنشگران این عرصه پرداخته است.

حوزه‌های اولویت‌دار را به صورت بیش از حد جامع و کلی و بدون اولویت‌بندی عملیاتی معرفی کرده‌اند. این رویکرد کلی‌نگر، باتوجه به ظرفیت‌ها و امکانات محدود کشور، نمی‌تواند در هدایت دقیق منابع و حل کلان مسائل ملی کمک شایانی کند. علاوه بر این، فقدان جهت‌گیری واحد و منسجم در بدنه دولت به سردرگمی دستگاه‌های اجرایی، موازی‌کاری و یأس بخش خصوصی در تعامل با حاکمیت منجر شده است. شکاف میان اولویت‌های تعیین

هوش مصنوعی به عنوان پیش‌ران اصلی انقلاب صنعتی چهارم و «بازار توانمندساز اساسی»، قابلیت تحول‌آفرینی در تمام عرصه‌های زندگی بشر از امنیت ملی تا پزشکی و محیط زیست را داراست. باتوجه به اینکه کاربردهای این فناوری مرزهای سنتی صنایع را کم‌رنگ کرده است، دولت‌ها برای حفظ توان رقابتی خود ناگزیر به انتخاب حوزه‌های اولویت‌دار برای تخصیص منابع محدود هستند. چالش اصلی در ایران این است که اسناد بالادستی موجود، از جمله «سند ملی هوش مصنوعی»،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

داده‌محور در حل چالش‌ها، بهبود کیفیت زندگی شهروندان و جبران شکاف‌های نهادی از طریق فناوری است.

■ **راهبرد شکل‌دهی و توسعه زیست‌بوم هوش مصنوعی و خلق موتورهای رشد جدید:** کشورهای منطقه مانند عربستان سعودی و امارات متحده عربی، هوش مصنوعی را محور اصلی تنوع‌بخشی اقتصادی و گذار از اقتصاد نفتی به اقتصاد دانش‌بنیان قرار داده‌اند. این کشورها با تمرکز بر

هوش مصنوعی اهرمی برای بازتعریف قدرت فناوریانه و کاهش وابستگی خارجی است.

■ **راهبرد بهینه‌سازی حکمرانی، حل کلان مسائل و توسعه قابلیت‌های داخلی:** کشورهایی نظیر هند، ژاپن و کشورهای اسکاندیناوی، هوش مصنوعی را ابزاری برای حل مسائل اجتماعی، ارتقای سلامت و مدیریت بحران می‌دانند. هدف اصلی در این راهبرد، ارتقای بهره‌وری عمومی، ایجاد تاب‌آوری ملی از طریق به‌کارگیری راه‌حل‌های

مطالعه تطبیقی و بررسی تجارب ۳۰ کشور جهان نشان می‌دهد که انتخاب حوزه‌های اولویت‌دار توسعه و کاربست این فناوری از سه منطق کلان پیروی می‌کند:

■ **راهبرد رهبری فناوریانه و مزیت رقابتی:** کشورهایی مانند ایالات متحده، چین، آلمان و انگلستان با تمرکز بر حوزه‌هایی چون تولید پیشرفته، امنیت سایبری و دفاع، به دنبال تثبیت هژمونی جهانی و تسلط بر زنجیره ارزش بین‌المللی هستند. در این راهبرد،

لجستیک، فین تک و خدمات دولتی، به دنبال جذب سرمایه و استعداد های جهانی هستند. هدف اصلی این راهبرد، ایجاد ارزش افزوده از طریق توسعه صنایع جدید و خوشه های صنعتی مبتنی بر فناوری های پیشرفته و شکل دهی به زیست بوم های نوآوری است. شایان ذکر است که با بررسی اقدام های اجرایی کشورهای مختلف، مشخص است که انتخاب راهبردهای کلیدی از یک پیوستار در برنامه ریزی برخوردار است. به دیگر کلام، نمی توان برنامه ریزی و اقدام های هر کشور را کاملاً ذیل یک راهبرد خاص تفسیر کرد و کشورها ممکن است ترکیبی از چند راهبرد یا خط سیر زمانی از یک راهبرد به سمت راهبرد دیگر را انتخاب کرده باشند. در تحلیل وضعیت ایران، یافته ها نشان می دهد که هر چند اقدام های اجرایی نظیر

راه اندازی مرکز پردازش سریع ملی و پروژه دستیار هوشمند دولت کلید خورده است، راهبرد غالب کشور همچنان در سطح شکل دهی کلی به زیست بوم (در دسته راهبرد سوم) باقی مانده و به سمت حل کلان مسائل ملی در دسته راهبرد دوم با مضمون بهینه سازی حکمرانی هم گرا نشده است. مهم ترین موانعی که در این راستا از سمت کنشگران ذکر شده است عبارت اند از:

- نبود تفسیر مورد اجماع در مورد هدف گذاری سند ملی هوش مصنوعی (قرار گرفتن در جمع ده کشور پیشرو فناوری هوش مصنوعی در افق ۱۴۱۲)؛
- ضعیف بودن یا شفاف نبودن ارتباط بین مسائل و چالش های کشور با حوزه ها و محور های انتخاب شده در سند ملی هوش مصنوعی؛
- مشخص نبودن جهت گیری و اولویت

راهبردی کشور در توسعه هریک از اجزای زنجیره تأمین هوش مصنوعی که نحوه تعامل دولت با توسعه دهندگان بخش خصوصی و تحقیقاتی را نیز ناکارآمد کرده است؛

- ضعف زیرساخت های اساسی مورد نیاز جهت توسعه هوش مصنوعی شامل زیرساخت های پردازشی، برنامه ریزی برای تربیت نیروی انسانی و مهارت افزایی نیروی کار، محدودیت های ساختاری و اجرایی فراوان در دسترسی قانونی و آزاد به داده؛
- پایین بودن سطح آمادگی فناوری در کشور برای تعامل با هوش مصنوعی به ویژه در صنایع و شرکت ها؛
- اندازه کوچک بازار داخلی و نبود برنامه مشخص برای استفاده از ظرفیت تعاملات بین المللی و منطقه ای در مسیر توسعه بازار هوش مصنوعی.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

برای بهبود وضعیت توسعه و کاربست هوش مصنوعی در ایران، این راهکارها پیشنهاد می شود:

تعیین جهت گیری کلیدی و اولویت بندی راهبردی در مسیر توسعه و کاربست هوش مصنوعی در کشور: در یک رویکرد تلفیقی و همگام با راهبرد «توسعه زیست بوم هوش مصنوعی»، راهبرد «بهینه سازی حکمرانی و حل کلان مسائل» را در ادامه با درجه اهمیت بیشتری مورد توجه قرار دهد و اقدام ها را براساس آن برنامه ریزی کرد. حوزه هایی که با بیشترین چالش های ملی مواجه اند، نظیر حوزه انرژی و محیط زیست (مدیریت بهینه تولید و مصرف منابع (از جمله انرژی و آب) و رفع ناترازی ها)، به عنوان اولویت های اصلی در

دستورکار قرار گیرند.

تکمیل چارچوب های قانونی: تسریع در ابلاغ و اجرای «طرح ملی توسعه هوش مصنوعی» مصوب صحن مجلس شورای اسلامی (در حال طی کردن مراحل در شورای نگهبان) برای ایجاد هماهنگی میان دستگاه ها و تعیین تکالیف قانونی هر بخش الزامی است.

توجه به زیرساخت های میان بخشی و حیاتی در مسیر توسعه و کاربست در هر حوزه اولویت دار

- تسهیل دسترسی به داده و زیرساخت: دولت باید با عملیاتی کردن «سند حکمرانی داده» و راه اندازی «بازارگاه داده»، موانع دسترسی بخش خصوصی و توسعه دهندگان

به داده های دولتی را بر طرف کند. همچنین توسعه زیرساخت های پردازشی باید به عنوان یک زیرساخت میان بخشی و حیاتی تداوم یابد.

- حمایت از سرمایه انسانی: اجرای طرح های حمایتی برای حفظ نخبگان و آموزش گسترده هوش مصنوعی در سطوح دانش آموزی و دانشگاهی برای آماده سازی نیروی کار آینده باید با جدیت پیگیری شود.
- تقویت همکاری های بین المللی و منطقه ای: استفاده از ظرفیت پیمان هایی مانند بریکس و شانگهای برای توسعه بازار محصولات هوش مصنوعی ایرانی امری ضروری و اجتناب ناپذیر است.



بیان / شرح مسئله

دسته اول، سیاست‌های با اولویت افزایش صادرات‌اند که به سیاست‌های مشوق صادرات هم شناخته می‌شوند. این دسته از سیاست‌ها بر ارائه مشوق‌های صادراتی در صنایعی متمرکز است که یا از مزیت‌های نسبی اولیه چین، مانند نیروی کار کم‌هزینه، برخوردارند یا امکان تحقق صرفه‌های مقیاس از طریق تولید انبوه در آنها وجود دارد. با افزایش هزینه نیروی کار و برجسته شدن اهمیت حضور در بخش‌های با ارزش‌افزوده بالاتر در اقتصاد جهانی، سیاست‌گذاران چینی به‌طور هم‌زمان به‌سمت اتخاذ سیاست‌های صنعتی و تمرکز بر صنایع کلیدی از جمله قطعات الکترونیکی و حوزه ارتباطات سوق یافته‌اند.

بنابراین، گزارش پیش‌رو بر آن است تا به بررسی مهم‌ترین سیاست‌های دولت چین (همچون موارد مذکور) در نسبت با تجارت جهانی به‌طور عام و تأثیر آن بر زنجیره ارزش جهانی و همچنین رویکردهای اخیر چین با توجه به تغییر و تحولات در عرصه بین‌الملل، بپردازد.

محدودیت‌های اداری بر صادرات و واردات کرد؛ ۴. در سال ۱۹۸۴، چهارده شهر ساحلی (از جمله Ningbo, Shanghai, Dalian, Wenzhou و...) را به‌عنوان «شهرهای باز ساحلی» برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی معرفی کرد. این اقدام بخشی از گسترش سیاست باز کردن مناطق ساحلی بود و به آنها اجازه می‌داد زیرساخت‌های صادراتی، مناطق توسعه اقتصادی و مشوق‌های سرمایه‌گذاری را تقویت کنند. همچنین تحول مالکیتی در چین در قالب خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های کوچک در دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰ با هدف کارایی انجام شد؛ باین‌حال چین هم‌زمان با برنامه پنج‌ساله یازدهم از سال ۲۰۰۵ با توقف خصوصی‌سازی، بنگاه‌های بزرگ دولتی را سازمان‌دهی مجدد کرده و به‌عنوان طلایه‌داران ملی یا موجودیت‌های با مالکیت مختلط در مرکز توجه قرار داده است. علاوه بر این، روند تاریخی نسبت چین با زنجیره ارزش جهانی نشان می‌دهد که درباره چین دو دسته سیاست کلی درخصوص مشارکت در زنجیره ارزش جهانی مشاهده می‌شود:

ظهور GVCها به نیروی مرکزی محرک تغییرات ساختاری در بسیاری از اقتصادها تبدیل شده و نتایج مثبت و منفی را در کشورهای درحال‌توسعه و صنعتی ایجاد کرده است. چین به‌عنوان اقتصادی نوظهور در دهه‌های اخیر حضور چشمگیری در عرصه بین‌الملل داشته است که ریشه‌های آن را می‌توان در اصلاحات اقتصادی و سیاست درهای باز چین در سال ۱۹۷۸ و به‌دنبال آن آزادسازی تجاری و گسترش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دانست. همچنین، زیرساخت‌ها و ریشه‌های موفقیت این کشور در زنجیره ارزش جهانی را می‌توان در اواخر قرن بیستم متصور بود. در این دوران، دولت چین ابتدا ۱. بخشی از سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را در حوزه تجارت به حکومت‌های استانی یا شرکت‌های تجارت خارجی منطقه‌ای واگذار کرد؛ ۲. به‌منظور تقویت صادرات، چهار منطقه ویژه اقتصادی از جمله Shenzhen, Shantou, Zhuhai و Xiamen در نزدیکی هنگ‌کنگ و ماکائو، ایجاد کرد؛ ۳. سیستم تعرفه، سهمیه و مجوزها را جایگزین

■ **سیاست‌های تکاملی:** تجربه چین نشان می‌دهد که ادغام موفق در زنجیره‌های ارزش جهانی نیازمند رویکرد تدریجی است. در مرحله نخست (دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰)، تمرکز دولت بر آزادسازی تجاری، ایجاد مناطق ویژه اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود. در مرحله دوم، هم‌زمان با تدوین برنامه پنج‌ساله یازدهم در سال ۲۰۰۵، با هدف کاهش وابستگی فناورانه آغاز شد و بحران سال ۲۰۰۸ با آشکارسازی آسیب‌پذیری صادرات، شتاب عملیاتی آن را افزایش داد. با افزایش توان تولیدی و مهارتی، سیاست‌ها به سمت ارتقای ارزش افزوده داخلی و توسعه فناوری‌های بومی سوق یافت.

■ **نقش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی:** سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای چین فقط منبعی برای تأمین سرمایه نبود، بلکه ابزاری برای انتقال فناوری، مهارت و مدیریت محسوب می‌شد. دولت با سیاست‌های هوشمندانه، شرکت‌های چندملیتی را به همکاری با شرکت‌های داخلی و ایجاد زنجیره‌های تأمین محلی تشویق کرد. این

امر به تدریج به شکل‌گیری شبکه‌ای گسترده از بنگاه‌های داخلی منجر شد که توان رقابت جهانی پیدا کردند.

■ **توسعه زیرساخت‌های فیزیکی و نهادی:** در کنار ایجاد شهرهای بندری، مناطق صنعتی و شبکه لجستیکی منسجم و تسهیل مقررات تجاری چین با اصلاح ساختار نهادی خود، محیط کسب‌وکار را برای فعالیت بنگاه‌ها پایدار و قابل پیش‌بینی کرد.

■ **سیاست‌های پولی و ارزی حمایت‌گرایانه:** کنترل نرخ ارز و جلوگیری از تقویت بیش از اندازه یوان در دهه‌های اولیه توسعه، به حفظ مزیت رقابتی صادراتی کمک کرد. این سیاست همراه با انباشت ذخایر ارزی، توان مالی لازم را برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و صنایع استراتژیک فراهم آورد.

■ **گذار از مشوق صادرات به ارتقای صنعتی:** با افزایش دستمزدها و کاهش مزیت نیروی کار ارزان، چین ناگزیر به تغییر استراتژی توسعه و تمرکز بر سایر مزیت‌های نسبی خود نظیر اقتصاد مقیاس

شد. سیاست‌های صنعتی جدید با محوریت ارتقای زنجیره ارزش و تمرکز بر فناوری‌های نوین شکل گرفتند. برنامه‌هایی نظیر «ساخت چین ۲۰۲۵» و نوآوری بومی با هدف توسعه صنایع پیشرفته، خودروهای برقی، تجهیزات ارتباطی، هوش مصنوعی و رباتیک طراحی شدند.

■ **تقویت «طلایه‌داران ملی»:** دولت چین به‌جای خصوصی‌سازی گسترده بدون نظارت، بر حمایت از شرکت‌های بزرگ ملی با توان رقابت بین‌المللی تمرکز کرد. شرکت‌هایی چون هواوی، Haier، Lenovo و BYD نمونه‌هایی از این رویکرد به شمار می‌روند که توانسته‌اند ضمن بهره‌گیری از سیاست‌های حمایتی، کالاهای چینی را در سطح جهانی مطرح کنند.

■ **استفاده از موافقت‌نامه‌های تجاری برای تثبیت جایگاه:** چین با پیوستن به سازمان تجارت جهانی در سال ۲۰۰۱ و مشارکت فعال در پیمان‌های منطقه‌ای نظیر RCEP، توانست حضور خود را در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و جهانی تثبیت کند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

تجربه چین در ادغام و ارتقا در زنجیره‌های ارزش جهانی، مجموعه‌ای از درس‌آموخته‌ها را برای ایران به همراه دارد. در چارچوب ارتقای جایگاه صنعتی و صادراتی، این پیشنهادها قابل استنتاج است:

■ **حکمرانی منعطف:** هم‌افزایی سیاست‌های تجاری، صنعتی، ارزی و نوآوری؛ به همراه لحاظ کردن الزامات موردی و صنعتی در سیاست‌های کلان.

■ **مناطق ویژه اقتصادی هدفمند:** تمرکز منابع در چند نقطه با مشوق‌های مشخص

و اتصال به زیرساخت‌های منطقه‌ای، در کنار طراحی مناطق فناورمحور و پیوند با دانشگاه‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان.

■ **انتقال فناوری در قانون سرمایه‌گذاری خارجی:** ارائه مشوق‌های رقابتی به شرط انتقال فناوری، آموزش نیروی انسانی و بومی‌سازی دانش.

■ **خوشه‌های صنعتی و شهرهای زنجیره تأمین:** تمرکز جغرافیایی تولید برای هم‌افزایی، کاهش هزینه و بهره‌وری؛ تقویت زیرساخت لجستیکی، حمل‌ونقل و دیجیتال.

■ **سرمایه‌گذاری در تحقیق، توسعه و نوآوری:** افزایش بودجه تحقیق و توسعه، حمایت مالیاتی از نوآوران، همکاری دانشگاه و صنعت و استفاده از الگوی صندوق‌های ترکیبی (سرمایه عمومی + خصوصی شامل PE و VC).
■ **پایش و بازنگری مستمر:** ایجاد نظام ارزیابی دوره‌ای و شاخص‌های عملکرد برای جلوگیری از انحراف منابع و اصلاح سیاست‌های ناکارآمد.

آسیب‌شناسی صنعت متانول در ایران (۲)؛
تحلیلی بر روند توسعه صنعت متانول در ایران
و ارزیابی آثار اقتصادی و اجتماعی آن

DOI: [10.22034/mrc.report.21788](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21788)



بیان / شرح مسئله

صنعت متانول ایران طی دو دهه گذشته با اتکا به منابع گاز طبیعی و جذابیت بالای بازده سرمایه‌گذاری (به دلیل قیمت پایین خوراک و بازار مطلوب)، به سرعت توسعه یافته و اکنون یکی از بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان خوراک گاز در صنعت پتروشیمی کشور است. با این حال تغییرات بازار جهانی، محدودیت‌های خوراک گازی، توسعه محدود بازار مصرف و زنجیره‌های پایین‌دستی باعث شده است این صنعت با کاهش شدید حاشیه سود، افت نرخ عملیاتی واحدها و افزایش هزینه فرصت مواجه شود. استمرار سرمایه‌گذاری در طرح‌های جدید متانول بدون اصلاح سیاست‌های تخصیص گاز و بازنگری در مدل توسعه، نه فقط به اتلاف منابع ملی می‌انجامد، بلکه مزیت رقابتی این صنعت را نیز از بین می‌برد. از این رو، نیاز به بازطراحی سیاست‌های تنظیمی و جهت‌دهی مجدد سرمایه‌گذاری‌ها در زنجیره ارزش این صنعت بیش‌ازپیش ضروری است.

۱. روند توسعه و مزیت رقابتی

- صنعت متانول در ایران با احداث و بهره‌برداری از واحد متانول پتروشیمی شیراز در سال ۱۳۶۹ با ظرفیت اسمی ۸۴ هزار تن در سال آغاز شد. واحد متانول پتروشیمی خارک نیز در سال ۱۳۷۸ به‌عنوان دومین واحد تولیدکننده متانول در ایران با ظرفیت اسمی ۶۶۰ هزار تن در سال به بهره‌برداری رسید.

- اکتشاف و بهره‌برداری از میدان گازی پارس جنوبی نقطه عطفی در توسعه صنعت پتروشیمی و همچنین صنعت متانول کشور بود. در دهه ۱۳۸۰ قیمت پایین خوراک و بازار مطلوب با کمک اقتصاد مقیاس، بازگشت سرمایه بالایی برای مجتمع‌های متانولی رقم زد که موجی از سرمایه‌گذاری‌ها در صنعت متانول را به‌دنبال داشت. به‌طوری‌که تا پایان سال ۱۴۰۳ ظرفیت تولید متانول کشور به حدود ۱۵/۷ میلیون تن رسید.

- نزدیک به ۱۷/۵ میلیون تن طرح متانولی دارای پیشرفت (۱۵ تا ۹۸ درصد)^۱ و حدود ۱۰ میلیون تن طرح متانولی بدون شروع احداث طرح، تعریف شده‌اند. در بازنگری طرح‌ها مجوز بیش از ۱۱ میلیون تن متانول نیز لغو شده است.

- نقطه عطف دیگر صنعت پتروشیمی، ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۶ بود. به‌دنبال تعجیل در اجرا و عدم پیش‌بینی الزامات اجرای آن در صنعت پتروشیمی، مدیریت یکپارچه صنعت پتروشیمی از شرکت ملی صنایع به هلدینگ‌ها و بخش عمومی غیردولتی انتقال یافت. در نتیجه رویکرد

۱. طرح پتروشیمی آپادانا خلیج فارس در سال ۴۰۴۱ به بهره‌برداری رسید.

توسعه صنعت پتروشیمی از زنجیره‌محور به پروژه‌محور با هدف سودآوری در کوتاه‌مدت تغییر پیدا کرد.

۲. سرمایه‌گذاری

- سهم صنعت متانول (مجموع مجتمع‌های بهره‌برداری شده) از کل سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی (حدود ۹۰ میلیارد دلار تا پایان سال ۱۴۰۳)، نزدیک به ۵ میلیارد دلار نزدیک به ۶ درصد کل سرمایه‌گذاری انجام شده برآورد می‌شود. میزان سرمایه‌گذاری ارزی مورد نیاز طرح‌های متانول نیز حدود ۴ میلیارد دلار برآورد شده است.

- اتخاذ رویکرد پروژه‌محور و سود کوتاه‌مدت در صنعت متانول به تخصیص نزدیک به ۹ میلیارد دلار سرمایه (تاکتو و آتی) به محصولی منجر شده است که در حال حاضر حاشیه سود خالص ارزی بسیار پایینی دارد و بخش عمده آن صرفاً «صادرات گاز به شکل مایع» با ارزش افزوده اندک است. این الگوی سرمایه‌گذاری در شرایط فعلی دیگر قابل توجیه اقتصادی نیست و ضرورت بازنگری جدی در سیاست تخصیص گاز و جهت‌گیری سرمایه‌گذاری‌های جدید را بیش‌ازپیش آشکار می‌کند.

۳. قیمت متانول

هم‌زمان با بهره‌برداری واحدهای پتروشیمی فناوران و زاگرس در دهه ۱۳۸۰، کشور چین برنامه عظیم تبدیل متانول به الفین^۲ را کلید زد. در این دهه تقاضای چین به‌سرعت از ۵ میلیون تن به بیش از ۴۰ میلیون تن رسید و قیمت متانول CFR شمال شرق آسیا از

حدود ۲۸۰ دلار در سال ۱۳۸۴ به سطوح بالای ۴۰۰ دلار در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ جهش کرد. اما از سال ۱۳۹۵ مسیر کاملاً تغییر کرد. دقیقاً در همین زمان، که موج بزرگ واحدهای متانولی کشور وارد مدار می‌شدند، چین بیش از ۴۵ میلیون تن ظرفیت جدید مبتنی بر زغال‌سنگ راه‌اندازی کرد. این موضوع قیمت را به‌سرعت به سطوح زیر ۳۰۰ دلار و حتی ۱۸۰ دلار در بهار ۱۳۹۹ (دوره کرونا) کشاند و در سال‌های اخیر نیز همچنان قیمت متانول روند نزولی داشته است.^۲

۴. خوراک و سوخت مصرفی صنعت متانول

برای تولید هر تن متانول بیش از ۹۰۰ متر مکعب گاز طبیعی (۹۲ درصد برای خوراک و ۸ درصد به‌عنوان سوخت) نیاز است. بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های بورسی حکایت از آن دارد که هزینه خوراک گاز بیش از ۶۰ درصد از هزینه‌های تولید متانول را به‌خود اختصاص می‌دهد. نزدیک به ۲۷ درصد از هزینه تمام شده این صنعت مربوط به تأمین سرویس‌های جانبی به ویژه اکسیژن است. در حال حاضر حدود ۳۲ تا ۳۵ درصد کل گاز تخصیص یافته به صنعت پتروشیمی برای تولید متانول اختصاص می‌یابد.

۵. آثار اقتصادی و اجتماعی توسعه صنعت متانول

- مقایسه آثار اقتصادی استفاده از گاز طبیعی در صنعت متانول و فروش صادراتی آن در دوره ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد

۳. شایان ذکر است تحلیل ارائه شده در این گزارش براساس وضعیت صنعت متانول در بازه زمانی قبل از جنگ رمضان است.

که در این بازه، حدود ۷۰ میلیارد متر مکعب گاز به عنوان خوراک و سوخت به این صنعت تخصیص داده شده است. این حجم، با نرخ متوسط خوراک ۷ تا ۱۸ سنت به ازای هر متر مکعب طی سال‌های مذکور، حدود ۹ میلیارد دلار هزینه برای صنعت داشته است. در مقابل، صادرات مستقیم همین مقدار گاز با نرخ متوسط ۳۰ سنت به ازای هر متر مکعب، درآمدی برابر با ۲۱ میلیارد دلار برای دولت ایجاد می‌کرد. در این مدت حدود ۱۸ میلیارد دلار درآمد صادراتی از محل فروش متانول تولیدی حاصل شد. مقایسه این اعداد حاکی از عدم‌النفع حدود ۳ میلیارد دلاری تولید متانول در مقایسه با صادرات مستقیم گاز طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۳ است. شایان ذکر است درآمد حاصل از صادرات گاز، درآمد دولت محسوب می‌شود، اما درآمد حاصل از صادرات محصول متانول، به سهام‌داران این صنعت و عمدتاً صندوق‌های بازنشتی تعلق می‌گیرد. به عبارتی، عدم‌النفع دولت از منظر بودجه‌ای ناشی از تفاوت قیمت گاز تحویلی به صنعت پتروشیمی و قیمت گاز صادراتی بیشتر از رقم مذکور است.

- تعداد اشتغال مستقیم در صنعت متانول حدود ۸۰۰۰ نفر برآورد می‌شود. باتوجه به

سرمایه‌گذاری انجام شده در این صنعت تاکنون نزدیک به ۵ میلیارد دلار، هزینه ایجاد هر شغل در این صنعت حدود ۶۲۵ هزار دلار برآورد می‌شود. شایان ذکر است براساس نتایج طرح آمارگیری از کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر نسبت تشکیل سرمایه ثابت حقیقی (براساس شاخص قیمت سال ۱۴۰۰) به تعداد اشتغال، در رشته فعالیت مواد شیمیایی و فراورده‌های شیمیایی در مقایسه با رشته فعالیت وسایل نقلیه موتوری، تریلر و نیم‌تریلر طی سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۳۸۱ حدود ۹ برابر بوده است، این آمار حکایت از سرمایه‌بر بودن این صنعت دارد.

- مصرف داخلی متانول در ایران کمتر از ۸ درصد تولید است. هرچند باید تلاش شود تا بخشی از متانول تولیدی در کشور در طول زنجیره ارزش به محصولات با ارزش‌افزوده بیشتر تبدیل و کاربردهای آن در کشور متنوع‌تر شود، صادرات غیرمستقیم انرژی در شرایط تحریمی و ارزآوری صنعت متانول در بازه‌هایی در رفع چالش‌های اقتصادی کشور مؤثر بوده است.

- بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های تولیدکننده متانول بررسی طی سال‌های

اخیر حاکی از آن است که عمده این شرکت‌ها بیش از ۹۰ درصد از سود حاصل از فعالیت خود را بین سهام‌داران تقسیم کرده‌اند که عمده آنها به صندوق‌های بازنشتی تعلق دارد. بنابراین باتوجه به اینکه یکی از مسیرهای تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای صنعت پتروشیمی، افزایش سرمایه از محل سودهای حاصل از فعالیت است، در تبصره ذیل ماده (۴۵) برنامه هفتم پیشرفت با رویکرد توسعه‌ای مقرر شده است تخفیف خوراک تحویلی به شرکت‌های پتروشیمی مشروط به اختصاص حداقل ۴۰ درصد از سود خالص سالیانه این شرکت‌ها به حساب اندوخته سرمایه‌ای مخصوص طرح باشد.

اجرای صحیح این حکم در رفع چالش کمبود منابع مالی لازم برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تکمیل زنجیره ارزش مؤثر است. در حال حاضر صنعت متانول ایران بزرگ‌ترین مصرف‌کننده خوراک گاز در صنعت پتروشیمی است، اما به علت قیمت پایین محصول جهانی، محدودیت تأمین خوراک، هزینه یوتیلیتی و حاشیه سود اندک، ارزش‌افزوده کمی را به ازای هر واحد گاز مصرفی خلق می‌کند.

محورهای اصلاح سیاستی شامل موارد ذیل است:

- بازنگری تخصیص گاز و طراحی مدل جایگزین برای تعیین نرخ خوراک گاز صنعت پتروشیمی با رویکرد مجزا درخصوص واحدهای قدیمی و جدیدالتأسیس؛
- توقف طرحهای جدید، بازنگری در طرحهای در حال اجرای فعلی و تشویق سرمایه‌گذاری در زنجیره پایین‌دستی با هدف افزایش سودآوری و توسعه زنجیره پایین‌دستی واحدهای متانول؛
- نظارت بر اجرای صحیح تبصره ذیل ماده (۴۵) قانون برنامه هفتم مبنی بر اعطای تخفیف خوراک تحویلی به شرکت‌های پتروشیمی مشروط به اختصاص حداقل ۴۰ درصد از سود خالص سالیانه این شرکت‌ها به حساب اندوخته سرمایه آنها با هدف کمک به تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای در تکمیل زنجیره ارزش صنعت؛
- تنوع‌بخشی به بازار صادرات متانول و افزایش کاربردهای متانول در کشور.



واکاوی و شناسایی مسائل و چالش‌های «سند ملی سبک پوشش اسلامی - ایرانی»

DOI: [10.22034/mrc.report.21719](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21719)



بیان / شرح مسئله

است. در این راستا، سند ملی سبک پوشش اسلامی - ایرانی در سال ۱۴۰۳ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است. باتوجه به اهمیت جایگاه چشم‌انداز کلان و قدرت راهبری آن در سطح ملی و بین‌المللی، بررسی سند مذکور در اولویت قرار گرفت.

چشم‌انداز کشور در این عرصه، سیاست‌های ناظر به آن و همچنین برنامه‌های اقدام و عملیاتی تحقق سیاست‌هاست. ازسوی دیگر، فقدان چشم‌انداز کمی و کیفی در این حوزه یکی از مسائل مهم در توفیق حداقلی در اجرا و تحقق اهداف قانون سامان‌دهی مد و لباس

ظرفیت مدلباس در انتقال فرهنگ قابل توجه است که باتوجه به مزیت‌های رقابتی فرهنگ ایرانی اسلامی و با هدف سامان‌دهی وضعیت پوشش داخل کشور و جهانی شدن تمدن ایرانی اسلامی، بیشترین بهره‌برداری صورت گیرد. تحقق این مهم نیازمند تدوین

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

درواقع در موضوعات بینابخشی تشخیص مسئله و تجویز حل مسئله به‌صورت خطی امکان‌پذیر نیست. درواقع هر مرحله از تحقق اهداف مورد نظر و شکل‌گیری چرخه صنعت پوشاک، پیش‌نیازهایی دارد که تحقق نیافتن آنها، امکان ورود به دیگر اجزای چرخه را غیرممکن می‌سازد.

۳. فقدان برنامه زمان‌بندی در اهداف سند سیاستی: ذیل هدف تعیین شده در این سند، صرفاً یک هدف کمی در بازه زمانی ۱۰ ساله (بلندمدت) تعیین شده و آن تصاحب بیش از ۴۰ درصد بازارهای داخلی ازسوی

وجود دارد. افزون‌بر اینکه مسائل تدوین شده در برخی از حوزه‌ها حداقلی احصا شده است. به‌عنوان نمونه چالش‌های نظارت پیشینی بر طراحی‌ها و عدم سامان‌دهی طراحان، چالش‌های تجاری‌سازی تولیدات و ویژندسازی، عدم اتصال نظام‌مند طراحان به تولیدکنندگان، تمایز بین ویژند و تولیدکننده، الزامات ویژندسازی و ... اشاره نشده است.

۲. ضعف اولویت‌بندی مسائل و برنامه اقدام تدوین شده: لازمه تدوین سند راهبردی، تعیین اولویت مسائل و طراحی شبکه‌ای راهبردهای حل مسئله است.

بررسی سند نشان می‌دهد، به‌رغم اینکه سعی شده اصول و مبانی، نظام مسائل، سیاست‌های اجرایی، اقدامات عملیاتی به تفکیک مشخص شوند، نکاتی درباره سند وجود دارد که تحقق هدف کلان را خدشه‌دار خواهد کرد:

۱. ضعف جامعیت مسئله‌شناسی: تفکیکی بین مسائل کلان و مسائل خرد در سند وجود ندارد. ضروری است، نظام مسائل به‌صورت پلکانی و در نسبت با اصول و مبانی به سیاست‌های اجرایی و اقدامات متصل شود. مسئله‌شناسی سند، آمیخته‌ای از مسائل نظری و گفتمانی و مسائل خرد و اجرایی

ویژندهای صاحب سبک ایرانی اسلامی است. لازمه تحقق این هدف، تعیین اهداف خرد در بازه‌های زمانی میان‌مدت و کوتاه‌مدت بوده که در سند اشاره نشده است. در سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های اقدام ناظر به عرصه بین‌الملل نیز مواردی پیش‌بینی شده، اما ذیل اهداف و برنامه کمی و زمان‌بندی شاخص و سنجه‌ای با این مضمون در نظر گرفته نشده است.

۴. ضعف در تعریف مزیت رقابتی جمهوری اسلامی ایران در صنعت پوشاک در نسبت با کشورهای دیگر: باتوجه به اینکه یکی از مسائل عنوان شده «ضعف دیپلماسی و فقدان حضور اثربخش در مناسبات بین‌المللی...» است، تعیین مزیت رقابتی جمهوری اسلامی ایران در عرصه مد لباس و سامان‌دهی تمام برنامه و اقدامات در راستای رسیدن به سطح رقابت در شاخص مزیتی، باید در اولویت قرار گیرد. تعیین این مهم در سند به انجام مطالعات آینده‌پژوهی ذیل اقدامات آموزشی - پژوهشی موکول

شده است که البته متولی آن نیز مشخص نیست.

۵. ضعف توجه به گروه‌های مختلف مصرف‌کننده: در سند مذکور تنوع جامعه مخاطب و نیازهای مختلف آن از جمله نوجوان مورد توجه قرار نگرفته‌اند. این درحالی است که هویت‌یابی یکی از مسائل مهم دوره نوجوانی است و مد لباس جامعه نقش بسزایی در این هویت‌یابی دارد.

۶. پیشنهاد ساختاری جدید بدون توجه به وضعیت فعلی ساختار مدلباس کشور: اشتراک بالای ۷۰ درصد تکالیف و اعضای عضو ساختار سیاستگذاری و اجرایی به موازی‌کاری، صوری شدن انجام تکالیف و نظارت بر آنها و درنهایت ناکارآمدی ساختار سازمانی منجر خواهد شد.

اعضای پیشنهادی در شورای راهبری در نسبت با اقدامات و تکالیف بیان شده نبوده و برخی از دستگاه‌ها از جمله وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ذکر نشده‌اند. این درحالی است که یکی از چالش‌های عرصه مد لباس

کشور، ضعف ساختار اجرایی موجود است که نیاز به اصلاح و بازنگری دارد و در اصلاحیه مصوبه مذکور، بازنگری در ساختار اجرایی این حوزه به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی واگذار شده است.

۷. عدم تفکیک عرصه مد و لباس از یکدیگر در سند: مفهوم «مد و لباس» عرصه‌ای فراتر از سبک پوشش را شامل می‌شود. تمام ملزومات پوشش از قبیل کیف، کفش، اکسسوری‌های استایل و... مشمول این سند می‌شوند که هرکدام از موارد مذکور الزامات و ابعاد مسئله‌شناسی خاص خود را دارند. ساختار فعلی (کارگروه سامان‌دهی مد و لباس کشور) و ساختار پیشنهادی مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، امکان تحقق این هدف را ندارد و نیاز به ساختار اجرایی پرقدرت‌تر و همچنین تحول در چند محور صنعتی وجود دارد. لذا مناسب است از واژه «مد لباس» به‌عنوان جایگزین «مد و لباس» استفاده شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

باتوجه به اهمیت این حوزه از حیث جایگاه انتقال فرهنگ در عرصه داخلی و بین‌المللی پیشنهاد می‌شود، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی درخصوص بازنگری سند مذکور با عنایت به وضعیت موجود کشور از حیث قانونی، اجرایی و هم از حیث وضعیت مصرف جامعه و ظرفیت‌های موجود در این عرصه و همچنین افق تعریف شده در عرصه بین‌الملل اقدام و پیش‌نویس اصلاحی را برای بررسی و تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه کند. علاوه بر اصلاح کلیات مذکور اصلاح موارد ذیل نیز پیشنهاد می‌شود:

۱. برگزاری جشنواره سالیانه بین‌المللی

پوشاک راه ابریشم و انتخاب مزیت رقابتی «هویت پوشاک» به‌عنوان نماد صنعت پوشاک در ایران؛

۲. اضافه شدن «تمایند تام‌الاختیار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، «تمایند تام‌الاختیار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، «تمایند تام‌الاختیار وزارت آموزش و پرورش»، «تمایند تام‌الاختیار سازمان برنامه و بودجه کشور» به اعضای شورای راهبری سند مذکور؛

۳. تعیین اهداف کمی صادرات و استفاده از بازارهای بین‌المللی کشورهای منطقه در بازه زمانی مشخص کوتاه‌مدت، میان‌مدت و

بلندمدت؛

۴. الزام کارگروه سامان‌دهی مد و لباس کشور به تعیین سنجه‌های کمی اقدامات اجرایی تعریف شده در قانون، براساس اهداف بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تعیین شده. به‌عبارتی تحقق اصلاح سبک پوشش در جامعه نیازمند برنامه پلکانی و ترتبی است؛

۵. تفکیک الزامات و یژندسازی و نیازمندی‌های تقویت تولیدکنندگان داخلی؛

۶. توجه به گروه‌های مختلف جامعه و اقتضائات و نیازهای آنها در عرصه پوشاک.



بیان / شرح مسئله

داده در زنجیره‌ای میان ورزشکار، باشگاه، لیگ، فدراسیون، شرکت فناوری، نهاد پزشکی و بازیگران رسانه‌ای تولید و مبادله می‌شود و هرگونه ابهام در نقش و مسئولیت این بازیگران می‌تواند داده را به منشأ اختلاف حقوقی و بی‌اعتمادی تبدیل کند. در ایران نیز با گسترش فناوری‌های ورزشی، طراحی چارچوب حکمرانی داده‌های ورزشی باید در نسبت با قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب سال ۱۴۰۱ و اقتضات خاص ورزش صورت‌بندی شود.

قرارداد، تعیین ارزش حرفه‌ای، مدیریت ریسک آسیب و تصمیم‌های اقتصادی باشگاه‌ها و فدراسیون‌ها اثر می‌گذارند. داده‌های مالی هم‌زمان مبنای پاسخ‌گویی عمومی و موضوع محرمانگی تجاری‌اند و داده‌های رویداد و هواداری نیز به سرعت وارد زنجیره ارزش رسانه‌ای و تجاری می‌شوند. درچنین وضعیتی، سامان‌دهی داده‌های ورزشی به تعیین قواعد روشن برای حق کنترل، سطح دسترسی، حدود پردازش، انتقال، استفاده ثانویه، محرمانگی، تقسیم منافع و پاسخ‌گویی میان بازیگران نیاز دارد.

گسترش فناوری‌های پایش، سامانه‌های مدیریتی، سکوه‌ای هواداری و ابزارهای تحلیل عملکرد، داده را به یکی از زیرساخت‌های اصلی تصمیم‌گیری و خلق ارزش در صنعت ورزش تبدیل کرده است. تصمیم‌های مربوط به سلامت ورزشکار، ارزیابی عملکرد، مدیریت قراردادهای شفافیت مالی و توسعه خدمات هواداری بر داده‌هایی استوار می‌شود که ماهیتی یکدست ندارند. داده‌های زیستی، پزشکی و عملکردی از بدن و فعالیت ورزشکار تولید می‌شوند و به حریم شخصی او پیوند دارند، اما در انتخاب، تمدید

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. اختلاف دشوار می‌شود. رشد اقتصاد داده و تجاری‌سازی نیز این تعارض‌ها را تشدید می‌کند و در صورت نبود قواعد روشن برای بهره‌برداری و تقسیم منافع، منازعات حقوقی افزایش می‌یابد.

۲. مطالعه تطبیقی هفت کشور نشان می‌دهد حکمرانی داده‌های ورزشی در سه الگوی دولتی متمرکز، بازارمحور و قراردادی و نهادی

و تدوین ضوابط بخشی متناسب با اقتضات ورزش ضرورت پیدا کند.

۳. چالش اصلی دیگر، درهم‌ریختگی نهادی و نبود تعریف روشن از مسئولیت‌ها در زنجیره داده است. داده‌های ورزشی میان باشگاه، لیگ، فدراسیون، پیمانکاران فناوری و نهادهای پزشکی جابه‌جا می‌شوند و در نبود شفافیت نقش‌ها، پاسخ‌گویی در زمان

۱. مهم‌ترین کانون تعارض در حکمرانی داده‌های ورزشی، داده‌های زیستی، پزشکی و عملکردی ورزشکاران است. این داده‌ها از یک سو ماهیت شخصی و حساس دارند و از سوی دیگر در تصمیم‌های شغلی و قراردادی به کار گرفته می‌شوند. همین هم‌پوشانی باعث می‌شود اتکای صرف به قواعد عمومی حفاظت از داده کافی نباشد

ترکیبی قابل دسته‌بندی است. تفاوت این الگوها بیش از آنکه به نوع ورزش یا سطح فناوری مربوط باشد، به نقش دولت، جایگاه بازار و میزان استقلال نهادهای ورزشی بازمی‌گردد. دلالت سیاستی اصلی برای ایران حرکت به سمت چارچوبی ترکیبی و بخشی است که در آن دولت حداقل‌های ملی را تعیین کند و نهادهای ورزشی ضوابط تخصصی را در همان چارچوب تدوین و اجرا کنند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. تشکیل کمیته تخصصی حکمرانی و تعامل‌پذیری داده‌های ورزشی ذیل کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی: کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی با پیشنهاد وزارت ورزش و جوانان، کمیته تخصصی حکمرانی و تعامل‌پذیری داده‌های ورزشی را با دبیری وزارت ورزش و جوانان تشکیل دهد. این کمیته وظیفه شناسایی اقتضائات تخصصی داده‌های ورزشی، ترسیم زنجیره مسئولیت بازیگران، تدوین پیشنهادهاى مربوط به طبقه‌بندی، دسترسی، تبادل، یکپارچه‌سازی، امنیت و حفاظت از داده‌های ورزشی و ارائه آنها به مراجع ملی ذی‌صلاح را برعهده داشته باشد. مرکز فناوری اطلاعات، ارتباطات و تحول اداری وزارت ورزش و جوانان نیز به‌عنوان دبیرخانه اجرایی، هماهنگی میان فدراسیون‌ها، لیگ‌ها، باشگاه‌ها، مراکز پزشکی و سایر نهادهای ذی‌ربط و پیگیری اجرای مصوبات را انجام دهد.

۲. تدوین ضوابط بخشی پردازش و حفاظت از داده‌های ورزشکاران: کمیته تخصصی حکمرانی و تعامل‌پذیری داده‌های ورزشی با همکاری وزارت ورزش و جوانان، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت دادگستری، مرکز ملی فضای مجازی و نمایندگان تشکلهای صنفی ورزشکاران،

پیشنویس ضوابط بخشی پردازش و حفاظت از داده‌های زیستی، پزشکی، عملکردی و مالی ورزشکاران را تهیه و برای تصویب به مرجع ملی ذی‌صلاح در حوزه حکمرانی و حفاظت از داده ارائه کند. این ضوابط باید در انطباق با قوانین و مقررات عمومی حمایت از داده‌های شخصی، نحوه اعمال اصول عمومی را در روابط ورزشی مشخص کند و موضوعاتی مانند اهداف مجاز پردازش، سطوح دسترسی، دوره نگهداری، انتقال داده میان باشگاه‌ها و نهادهای ورزشی، استفاده ثانویه و تجاری، پردازش توسط شرکت‌های فناوری، تصمیم‌گیری خودکار، حقوق دسترسی و اصلاح داده و سازوکار اعتراض ورزشکار را پوشش دهد. وزارت ورزش و جوانان نیز الزامات مصوب را از طریق مجوزها، قراردادهای و مقررات فدراسیون‌ها، لیگ‌ها و باشگاه‌ها اجرا و پیگیری کند.

۳. طراحی سازوکار تقسیم منافع حاصل از داده‌های ورزشی و تقسیم منافع آن: سازمان لیگ‌ها و فدراسیون‌های ورزشی با همکاری وزارت ورزش و سازمان برنامه و بودجه، سازوکار شفاف جبران بهره‌برداری تجاری از داده‌های رویداد، عملکرد و هواداری را ذیل قوانین تجارت الکترونیکی طراحی کنند تا از منازعات حقوقی بر سر ارزش اقتصادی داده جلوگیری شود.

۴. راه‌اندازی سامانه یکپارچه سلامت و عملکرد ورزشکاران نخبه: کمیته ملی المپیک با همکاری وزارت ورزش، سامانه یکپارچه ملی سلامت و عملکرد ورزشکاران نخبه را ایجاد کند. این سامانه سوابق پزشکی و شاخص‌های عملکردی را در بستری امن با قواعد دسترسی تفکیک شده نگهداری می‌کند و هم‌زمان امکان پایش ملی آسیب‌دیدگی‌ها را فراهم می‌آورد.

۵. طراحی نظام ارزیابی انطباق و مشوق‌های مرحله‌ای: پس از تصویب ضوابط بخشی حکمرانی و حفاظت از داده‌های ورزشی، وزارت ورزش و جوانان با همکاری سازمان فناوری اطلاعات ایران و سایر مراجع ذی‌صلاح، شاخص‌ها و سازوکار ارزیابی انطباق باشگاه‌ها و نهادهای ورزشی را تدوین کند. نهادهایی که الزامات مصوب را رعایت و گواهی انطباق دریافت می‌کنند، می‌توانند از حمایت‌هایی مانند تسهیلات توسعه زیرساخت داده، اولویت در طرح‌های حمایتی و مشارکت در برنامه‌های آزمایشی برخوردار شوند. بررسی مشوق‌های بیمه‌ای و مالیاتی نیز به وجود مبنای قانونی، ارزیابی آثار مالی و اثبات کاهش مخاطرات ناشی از اجرای ضوابط منوط باشد.

مردمی سازی فرهنگ عمومی (۴): الگوی تحقق مردمی سازی فرهنگ عمومی و حمایت از جریان حلقه های میانی

DOI: [10.22034/mrc.report.21731](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21731)



بیان / شرح مسئله

بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی و شرح چند ماه پس از آن از سوی رهبر شهید(ره)، طرح راهبردی مردمی سازی در مرحله دوم انقلاب اسلامی بود. در این بیانات، پس از تبیین ضرورت تقویت حرکت عمومی در کشور، از نیاز به تمرکز، ارائه راهکار و برنامه ریزی سخن گفته شد. ایشان جریان های حلقه های میانی را عهده دار این امور دانسته و فرمودند این [موضوع]، نه به عهده رهبری است، نه به عهده دولت و نه به عهده دستگاه های دیگر؛ [بلکه] به عهده مجموعه هایی از خود ملت است.

در همین راستا، بعد از گذشت نزدیک به ۶ سال از بیانیه، قانون برنامه هفتم پیشرفت، احکامی را در باب حلقه های میانی متوجه دستگاه ها کرده که در یکی از مهم ترین موارد - بند «د» ماده (۷۵) - دولت مکلف شد آیین نامه حمایت از مردمی سازی فرهنگ و جریان حلقه های میانی را تدوین کند. سند مورد نظر در شهریورماه ۱۴۰۴ تصویب شد؛ اما فارغ از بررسی آن، که البته با نقدهایی اساسی همراه است، پیش تر ضرورت داشت الگوی کلان تحقق امر و به دنبالش آن

سیاست ها و قوانین لازم تدوین شود و سپس به تنظیم مقررات لازم پرداخت. مردمی سازی فرهنگ و به خصوص موضوع حلقه های میانی موضوع بدیعی است که هنوز به لحاظ مفهومی، تعریف واحدی از آن در فضای رسمی صورت نگرفته است، چه رسد به اینکه الگوی کلان و سیاست ها یا قوانین لازم برای آن شناسایی شده باشد. لذا با توجه به فراگیری و کلان بودگی موضوع، بدون تأمین این خلأها، موفقیت آیین نامه، چندان متوقع نیست.

در باب ضرورت توجه به جایگاه حلقه های میانی در نظام حکمرانی، نکاتی قابل ذکر است: ۱. نظام انقلابی فراتر از ساختارهای متعارف، متکی به جوشش انقلابی، کنش های مسئولانه و پویایی های فراساختاری است که تحقق این مهم متوجه حلقه های میانی است.

۲. ایجاد الگوی ارتباطی با عموم جامعه برای مأموریت سپاری، بدون حلقه های میانی امکان وقوع نداشته است؛ زیرا هیچ سازمان رسمی، امکان ارتباط مستقیم با جامعه یا بخشی از آن را ندارد. ۳. حلقه میانی، سازوکار نتیجه بخشی سیاست ها و ارتقای کارآمدی است. حل مسائل کنونی و دستیابی به اهداف متعالی، فراتر از توانایی ساختاری موجود بوده و نیازمند بهره گیری از انگیزه، ابتکارات و توانایی های موجود در جامعه و فعال سازی آنهاست. زمانی که سیاستی در تمام مراحل اعم از شناسایی، ارزشیابی و اتخاذ تصمیم نهایی تا اجرا و ارزیابی و بازنگری با حضور حلقه های میانی به پیش رود، نتیجه اش عقلانیت سیاستی و جامعه پذیری است.

۴. ارتقای سرمایه اجتماعی ضرورتی دیگر است. نقش آفرینی حلقه های میانی می تواند به مشارکت پایدار جامعه ذیل ارتقای اعتماد عمومی و تقویت همبستگی ملی بینجامد. ۵. تحول در نظام برنامه ریزی و گذار به الگوهای غیرمتمرکز و منطقه ای، نیاز به واسطه ای دارد تا از طرفی توان درک نظام برنامه ریزی موجود را داشته و از طرف دیگر با اشراف بر مسائل و سرمایه های میدانی و منطقه ای، بتواند در نقشه راه اصلاحات تدریجی، چرخه ایده سازی، آزمایش و توسعه را به حرکت درآورد.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش پیش‌رو باتوجه به خلأ فوق‌الذکر، به تبیین عناوین مرتبط و ارائه الگوی تحقق براساس دکترین مردمی‌سازی فرهنگ مستخرج در گزارش‌های قبلی خود اقدام کرده است. دکترین مورد نظر شامل چهار بخش است:

۱. **هویت‌بخشی و مسئولیت‌سپاری** بر مدار کشف ظرفیت‌ها، اعتباربخشی به آنها و میدان‌سپاری امور؛

۲. **کمک به توانمندسازی نهادی** براساس ایجاد دسترسی ارتباطی - اطلاعاتی، ارتقای دانش و مهارت‌ها و تجهیزشناختی نسبت به صحنه داخلی و خارجی؛

۳. **ایجاد بستر پشتیبانی و حمایت هوشمند** مبتنی بر تسهیلگری نسبت به فعالیت بخش‌های غیردولتی و آحاد و نیز

تنظیمگری مشارکتی در راستای بیشینه‌سازی جریان ارزش‌ها همراه با مصونیت‌زایی برای فعالان مردمی؛

۴. **راهبری و هماهنگ‌سازی** فعالیت‌های فرهنگی بر پایه خلق میدان، گفتمان‌سازی مشارکتی و جبهه‌سازی از همه ظرفیت‌ها.

الگوی مستخرج علاوه بر جانمایی اجزای دکترین در طراحی، چند مسئله مهم را مدنظر قرار داده است:

■ **شفافیت و نظارت‌پذیری** عملکرد دستگاه‌های فرهنگی در حمایت از زیست‌بوم مردم‌بنیان فرهنگ؛

■ **بهره‌مندی** از دولت الکترونیک به‌منظور تسهیل و تسریع فعالیت‌های دستگاه‌ها و مجموعه‌های مردمی؛

■ **تولیت** یکپارچه نسبت به زیست‌بوم مردم‌بنیان در ستادی متشکل از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سایر دستگاه‌های تخصصی فرهنگی به همراه نمایندگان حلقه‌های میانی و مجموعه‌های مردمی؛

■ **ایجاد پایگاه واحد** تجمع داده و نمایش ارتباطات بین لایه‌های مختلف زیست‌بوم (حلقه‌های میانی، مجموعه‌های میدانی و دستگاه‌های پشتیبان) برای شناسایی و تحلیل‌های کلان و تهیه نقشه‌های رصد و ارزیابی؛

■ **توجه به آمایش** فرهنگی مناطق جغرافیایی برای شناسایی خلأها و چالش‌ها در کنار ظرفیت‌های بومی آنها جهت تحقق زیست‌بوم مردم‌بنیان منطقه‌ای.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

براساس مطالعات، برخی از مهم‌ترین سیاست‌های حمایت از حلقه‌های میانی و زیست‌بوم مردم‌بنیان فرهنگ، عبارت است از: ■ نبود رابطه سلسله‌مراتبی یا مداخله‌گرانه ستادهای حمایتی نظیر تملک، تصدی، تحکم و شراکت نسبت به حلقه‌های میانی؛ ■ **بسترسازی حاکمیت** برای ارتباط حداکثری حلقه‌های میانی با ظرفیت‌های میدانی؛

■ **مأموریت‌محور و اقدام‌پایه** بودن حمایت‌ها از حلقه‌های میانی؛

■ **عدم سوق** جریان‌های حلقه‌های میانی از نهادی مستقل، پویا، دغدغه‌مند و مسئولیت‌پایه به ساختاری بوروکرات (اداری)، وابسته، پیمانکار، منفعت‌پایه و لزوماً رسمی؛ ■ **اعمال رویکرد** قرارگاهی مرکزی صرفاً نسبت به ساختار حاکمیتی حوزه فرهنگ و پرهیز از اعمال آن برای سازمان‌دهی حلقه‌های میانی و سایر ظرفیت‌های مردمی؛

■ **حراست** از روندهای اجتماعی کسب هویت و اعتبار حلقه‌های میانی در داخل بخش‌های غیردولتی و توجه به شاخص‌هایی چون مقبولیت و کارکرد اجتماعی در میدان‌سپاری‌ها و حمایت‌های حاکمیتی. الگوی مذکور در قالب پنج فصل تدوین شده است. مهم‌ترین پیشنهادها ارائه شده به این شرح است:

۱. **ایجاد نظام ارزیابی** ستادهای فرهنگی برای افزایش شفافیت ستادی، اعتماد عمومی و شتاب فرایندها؛

۲. **ایجاد نظام ارزیابی** حلقه‌های میانی و سایر ظرفیت‌های مردمی برای توزیع هدفمند حمایت‌های دولتی؛

۳. **الزام** دستگاه‌های فرهنگی به تهیه پیوست مردمی‌سازی فرهنگ در طرح‌ها؛

۴. **تفکیک** متولیان سیاستگذاری و نظارت از متولیان اجرایی؛

۵. **نقش** پررنگ حلقه‌های میانی و مجموعه‌های میدانی در تصمیم‌گیری و نظارت؛

۶. **الزام** به انتخاب نمایندگان مردمی ستادها توسط خود حلقه‌ها و مجموعه‌های مردمی؛

۷. **امکان** مشاهده و بررسی ارتباطات کاری بین سطوح مختلف اعم از میدانی، میانی و ستادی در بستری واحد؛

۸. **توجه** به نهادینه‌سازی حضور و تعامل حلقه‌های میانی با بخش رسمی به‌صورت پایدار و نظام‌مند از طریق فرایندهای شفاف، فراخوان‌های عمومی و انتخاب‌های ضابطه‌مند و غیرسیاسی؛

۹. **تدبیر** سازوکار حمایتی به‌نحوی که سبب وابستگی حلقه‌های میانی به دولت‌ها و جریانات سیاسی و انحصار در دیده شدن تنها بخشی از ظرفیت‌ها نباشد.



بیان / شرح مسئله

برنامه‌های گفت و گو محور (تاک‌شو)، به عنوان یکی از گونه‌های با سابقه برنامه‌سازی، در سال‌های اخیر در زیست‌بوم فرهنگی ایران گسترش چشمگیری یافته‌اند. این برنامه‌ها که پیش‌تر عمدتاً در رادیو و تلویزیون تولید و پخش می‌شدند، اکنون در سکوه‌های متنوعی مانند شبکه نمایش خانگی، تلویزیون‌های اینترنتی و رسانه‌های اجتماعی عرضه می‌شوند. ترکیب «تولید کم‌هزینه» و «اثرگذاری

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ **اثرگذاری فرهنگی و جابه‌جایی مرجعیت گفت‌وگو:** یکی از مهم‌ترین پیامدهای گسترش برنامه‌های گفت و گو محور، تغییر در مرجعیت گفت‌وگوی عمومی است. در بسیاری از برنامه‌ها، چهره‌های مشهور، اثرگذاران فضای مجازی (اینفلوئنسرها) و مجریان پرمخاطب جایگاه پررنگ‌تری از کارشناسان و نهادهای رسمی پیدا می‌کنند. این روند گرچه می‌تواند زمینه گفت‌وگوی نزدیک‌تر به مخاطب را فراهم کند،

فرهنگی» این گونه را به محتوایی راهبردی در زیست‌بوم فرهنگی ایران تبدیل کرده است. اهمیت این پدیده صرفاً به رشد کمی برنامه‌ها یا افزایش بازدید محدود نمی‌شود؛ بلکه برنامه‌های گفت و گو محور به بستری برای شکل‌دهی به گفت‌وگوی عمومی، بازنمایی سبک زندگی، برجسته‌سازی مسائل اجتماعی و حتی جابه‌جایی مرجعیت رسانه‌ای تبدیل شده‌اند. در برخی نمونه‌ها، گفت‌وگو درباره مسائل عمومی از سطح نخبگان، کارشناسان و مسئولان به فضای چهره‌محور منتقل شده و منطق جذب توجه، رقابت برای دیده شدن و تولید محتوای جنجالی بر عمق تحلیلی غلبه یافته است. از این رو، تحلیل این پدیده رواج یافته، به منظور سیاست‌گذاری فرهنگی و شناخت روندهای اثرگذار بر فرهنگ عمومی و تأثیر آن بر افزایش آگاهی عمومی ضروری است.

چالش برانگیز در تلویزیون‌های اینترنتی. این تحول نشان‌دهنده تغییر در الگوی مصرف فرهنگی و افزایش نقش سکوه‌های رقومی در شکل‌دهی به حوزه فرهنگ و گفت‌وگوی عمومی است.

■ **گسترش سکو و تنوع گونه‌ای:** برنامه‌های گفت و گو محور در ایران از قالب سنتی تلویزیونی فراتر رفته و در بسترهای مختلفی بازتولید شده است؛ از برنامه‌های سرگرمی محور و چهره‌محور در شبکه نمایش خانگی تا گفت‌وگوهای تخصصی، تحلیلی و کژکارکردهایی چون غلبه روایت‌های شخصی بر تحلیل کارشناسی، سلبریتی‌محوری و تبدیل مسائل عمومی به محتوای سرگرم‌کننده به همراه آورده است.

■ **محبوبیت و تأثیرگذاری بالا:** داده‌های بررسی شده نشان می‌دهد برنامه‌های گفت و گو محور در کنار تولیدات نمایشی، از مهم‌ترین قالب‌های جذب مخاطب در رسانه‌های جدید هستند. برای نمونه، ۱۲ برنامه

گفت‌وگومحور برتر فارسی‌زبان در یوتیوب در سال ۱۴۰۴ مجموعاً حدود ۲۴۶ میلیون بازدید داشته‌اند و بخش عمده‌ای از این بازدیدها به چند برنامه محدود اختصاص یافته است. این تمرکز نشان می‌دهد در فضای اشباع محتوا، برنامه‌هایی موفق‌ترند که از چهره‌های شناخته شده و ظرفیت ایجاد گفت‌وگوی جنجالی و پربازنشر برخوردار باشند.

■ **تعامل بیشتر و تغییر الگوی مصرف:** در عصر رقومی، برنامه‌های گفت‌وگومحور به محتوایی مشارکت‌محور تبدیل شده‌اند.

امکانات تعاملی نظیر بخش نظرات و پخش زنده، مشارکت فعال مخاطبان را میسر ساخته و مرز میان تولیدکننده و مصرف‌کننده را کم‌رنگ کرده است. این ویژگی باعث شده گونه گفت‌وگومحور بیش‌ازپیش منعطف شده، با تقاضای مخاطبان برای محتوای درخواستی و دوسویه سازگار شود. روند مصرف نیز دستخوش تغییر شده است؛ بخش قابل توجهی از مخاطبان، زمان تماشای خود را از رسانه‌های سنتی به سکوه‌های رقومی (مانند یوتیوب) منتقل کرده‌اند که حاکی از جابه‌جایی

رسانه‌ای در الگوی مصرف محتواست. ■ **نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید (SWOT):** تحلیل نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها نشان می‌دهد برنامه‌های گفت‌وگومحور از انعطاف‌پذیری قالبی، هزینه تولید نسبتاً پایین، قابلیت جذب مخاطب و امکان اثرگذاری فرهنگی برخوردارند. در مقابل، اشباع محتوایی، افت کیفیت، غلبه محتوای زرد، تمرکزگرایی سکویی و محدودیت‌های زیرساختی از مهم‌ترین موانع پایداری این گونه به شمار می‌آیند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ **تقویت برنامه‌های گفت‌وگومحور مسئله‌محور و تحلیلی:** سازمان صدا و سیما و سکوه‌های شبکه نمایش خانگی (به‌عنوان مخاطب اصلی این راهبرد)، تولید برنامه‌های گفت‌وگومحور عمیق، مسئله‌محور و کارشناسی را تقویت کنند؛ به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند فرهنگ عمومی، خانواده، سبک زندگی، اقتصاد، فناوری، آموزش، سلامت و مسائل اجتماعی. هدف از این حمایت، جایگزینی گفت‌وگوی مسئولانه و تحلیلی به‌جای محتوای صرفاً سرگرم‌کننده، زرد یا چهره‌محور است.

■ **تنظیم‌گری اجباری و صیانت از کیفیت گفت‌وگو:** ساترا به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر شبکه نمایش خانگی و تلویزیون‌های اینترنتی، باید نظام رتبه‌بندی، حمایت و نظارت کیفی طراحی کند که شاخص‌هایی مانند حضور کارشناسان معتبر، رعایت اخلاق گفت‌وگو، شفافیت تبلیغات و تفکیک محتوای تحلیلی از تبلیغاتی را ارزیابی کند. همچنین در بسترهای خارج از دسترس نظارتی (مانند یوتیوب)، ابزار مؤثرتر تنظیم‌گری اجباری است: حمایت مالی و زیرساختی از تولیدکنندگان داخلی مسئله‌محور، ایجاد سکوه‌های رقیب داخلی جذاب، و ارتقای سواد رسانه‌ای مخاطبان به‌گونه‌ای که تقاضای مخاطب به‌سمت محتوای عمیق‌تر سوق یابد.

■ **کاهش آسیب‌های چهره‌محوری:** برعهده ساترا و معاونت‌های نظارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است که در سازوکارهای اعطای مجوز و حمایت، معیار «تعادل میان چهره و کارشناس» را لحاظ کنند؛ ابزار اجرایی این پیشنهاد، مشروط کردن حمایت‌های مالی و تسهیلات زیرساختی به حضور کارشناسان و پژوهشگران در کنار چهره‌های مشهور است، به‌گونه‌ای که مخاطب هدف (بیننده عام) در معرض گفت‌وگوی متوازن قرار گیرد نه فقط بازتولید شهرت.

■ **تنوع‌بخشی به مدل‌های درآمدی و شفافیت مالی برنامه‌های گفت‌وگومحور:** به صاحبان سکوها و تولیدکنندگان (به‌عنوان مجری اصلی) برای پایداری مالی استفاده از مدل‌های درآمدی متنوع مانند حمایت مالی شفاف، تبلیغات هدفمند، تولید محتوای مکمل و همکاری با نهادهای فرهنگی و آموزشی پیشنهاد می‌شود. درعین‌حال، لازم است مرز میان محتوای تبلیغاتی و محتوای تحلیلی برای مخاطب روشن باشد و مناسبات مالی برنامه‌ها، به‌ویژه در شبکه نمایش خانگی و تلویزیون‌های اینترنتی، شفاف بررسی شود.

■ **حمایت از تولید برنامه‌های گفت‌وگومحور مسئولانه:** نهادهای حمایتی فرهنگی (مانند

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تبلیغات اسلامی) باید حمایت‌های سیاستی را (با ابزارهایی مانند تسهیل دسترسی به زیرساخت و حمایت از پژوهش محتوایی) به تولیدکنندگانی اختصاص دهند که علاوه بر جذب مخاطب، به ارتقای سواد رسانه‌ای (برای مثال با محوریت جنگ‌شناختی)، گفت‌وگوی اجتماعی، مسئولیت‌پذیری فرهنگی و تقویت سرمایه اجتماعی کمک می‌کنند. این حمایت می‌تواند شامل تسهیل دسترسی به زیرساخت تولید، حمایت از پژوهش محتوایی، آموزش مجریان و تهیه‌کنندگان و تشویق تولیدات مسئله‌محور در چارچوب مصالح فرهنگی جامعه باشد.

■ **تقویت حقوق مالکیت فکری و استانداردهای حرفه‌ای برنامه‌های گفت‌وگومحور:** وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در همکاری با قوه قضائیه، با اجرای قاطع قوانین مالکیت فکری، صیانت از حقوق تولیدکنندگان و مقابله با بازنشر غیرمجاز محتوا (برای مثال شایعات جنگی)، تدوین دستورالعمل‌های حرفه‌ای برای تبلیغات و حمایت مالی و ارتقای استانداردهای تولید می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری سالم را در این حوزه افزایش دهد و از افت کیفیت و بی‌ثباتی اقتصادی برنامه‌های گفت‌وگومحور جلوگیری کند.

الگوی بومی تقسیم حق پخش بین باشگاه‌های حرفه ای با تأکید بر مولدسازی اقتصادی (مطالعه تطبیقی پنج لیگ ورزشی برتر اروپا)

DOI: [10.22034/mrc.report.21744](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21744)



بیان / شرح مسئله

استقلال درآمدی باشگاه‌ها با میزان دریافتی آنها از این منبع شکل نگیرد. در چنین شرایطی، مسئله اصلی گزارش حاضر، طراحی یک الگوی بومی تقسیم حق پخش است که بتواند ضمن رعایت عدالت پایه، باشگاه‌ها را به سمت اصلاح ساختار مالی، کاهش وابستگی و تقویت رفتار اقتصادی پایدار هدایت کند. بنابراین مسئله صرفاً تقسیم پول نیست؛ بلکه طراحی ابزار تنظیمگر است که توان تمایزگذاری میان باشگاه‌ها را براساس کیفیت ورزشی، اقتصادی و مالی داشته باشد و بتواند نظام انگیزشی کارآمدی برای توسعه ورزش حرفه‌ای ایجاد کند.

و در نتیجه برای تأمین هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای خود ناگزیر به اتکا بر حمایت‌های مالی شرکت‌های مالک یا نهادهای بالادستی شده‌اند. این اتکا، که معمولاً در قالب حمایت مالی (اسپانسرینگ)های غیرعملیاتی، تخصیص دارایی‌های غیرمرتبط یا تزریق‌های مستقیم مالی صورت می‌گیرد، الگوی درآمدی باشگاه‌ها را دچار چالش کرده و به تداوم زیان‌دهی مزمن، کاهش شفافیت و بی‌ثباتی ساختار مالی منجر شده است. نبود سازوکاری شفاف و انگیزه‌ساز برای تخصیص حق پخش باعث شده است که هیچ رابطه معناداری میان عملکرد ورزشی، بازار هواداران، انضباط مالی یا

حق پخش در ورزش حرفه‌ای، برخلاف تصور رایج، نه منبع مالی منفرد، بلکه ابزار حکمرانی برای تنظیم رفتار اقتصادی، ایجاد تعادل رقابتی، افزایش جذابیت مسابقات و تقویت درآمدهای درون‌زای باشگاه‌هاست. با این حال، ساختار نهادی ورزش ایران به گونه‌ای شکل گرفته که این ابزار کلیدی نه فقط کارکرد اصلی خود را از دست داده، بلکه عملاً به سازوکاری کم‌اثر و گاه ضدانگیزه تبدیل شده است. به دلیل ساختار متمرکز رسانه‌ای، نبود بازار رقابتی برای خرید و فروش حق پخش و فقدان چارچوب قانونی روشن، باشگاه‌ها فاقد دسترسی پایدار به این منبع درآمدی‌اند

■ ساختار جهانی تقسیم حق پخش

الگوهای پنج لیگ برتر جهان نشان می‌دهند که توزیع حق پخش معمولاً بر سه مؤلفه پایدار سهم مساوی، سهم عملکرد ورزشی و سهم بازار یا اندازه هواداران استوار است. این سه مؤلفه در ساختارهای مالی سالم امکان ایجاد تعادل میان عدالت پایه، رقابت‌پذیری و ارزش اقتصادی لیگ را فراهم می‌کنند.

■ عدم انطباق ساختار مالی ایران با الگوهای جهانی

بخش عمده درآمد باشگاه‌های ایرانی از حمایت شرکت مالک تأمین می‌شود و سهم درآمدهای عملیاتی آنها بسیار محدود است. در بسیاری از موارد، ۷۰ تا ۹۰ درصد درآمد کل باشگاه از کمک‌های بیرونی تأمین می‌شود که موجب اختلال کامل در منطق درآمدی آنهاست.

■ وجود قید بودجه نرم

نسبت هزینه دستمزد به درآمد و استمرار زیان خالص عملیاتی در بیشتر باشگاه‌ها نشان می‌دهد که آنها انتظار دارند کسری‌ها توسط مالکان

جبران شود. این وضعیت انگیزه اصلاح ساختار و ایجاد درآمد مستقل را تضعیف می‌کند.

■ لزوم افزودن دو قید تنظیم‌گرانه

ساختار اقتصاد باشگاهی ایران ایجاب می‌کند علاوه بر سه مؤلفه متعارف جهانی، دو قید کلیدی سود یا زیان خالص عملیاتی و وابستگی مالی به مالک نیز اضافه شود. این دو قید ابزارهای اصلی اصلاح رفتار اقتصادی باشگاه‌ها و کاهش اتکا به منابع غیرعملیاتی‌اند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ استانداردسازی نظام مالی باشگاه‌ها

اجرای مؤثر دو قید مالی الگوی پیشنهادی مستلزم آن است که باشگاه‌ها موظف به ارائه صورت‌های مالی حسابرسی‌شده، رعایت استانداردهای یکسان حسابداری و تفکیک دقیق درآمدهای عملیاتی و غیرعملیاتی باشند. استانداردسازی مالی امکان مقایسه معتبر را فراهم می‌کند و به تنظیم‌گر اجازه می‌دهد سود یا زیان خالص و وابستگی باشگاه به مالک را بدون ابهام اندازه‌گیری کند و بر مبنای داده‌های قابل اتکا سهم حق پخش را تخصیص دهد.

■ ایجاد مرجع تنظیم‌گر حق پخش

تشکیل یک نهاد مستقل با اختیارات قانونی مشخص، ضروری است تا صحت‌سنجی داده‌ها، کنترل اجرای شاخص‌ها، محاسبه سهم هر باشگاه و انتشار گزارش‌های سالیانه را برعهده بگیرد. این مرجع باید از مداخله

ذی‌نفعان مصون باشد و امکان اعمال ضمانت اجرا، ازجمله کاهش سهم یا تعلیق پرداخت، را داشته باشد تا نظام انگیزشی حق پخش به‌طور واقعی عملیاتی شود.

■ اجرای آزمایشی یک‌ساله و بازنگری دوره‌ای

پیشنهاد می‌شود الگوی پیشنهادی نخست به‌صورت آزمایشی برای یک فصل اجرا و آثار آن بر توازن رقابتی، رفتار مالی باشگاه‌ها و شفافیت هزینه‌کرد بررسی شود. نتایج این دوره باید مبنای بازنگری وزن مؤلفه‌ها و اصلاح شاخص‌های عملیاتی قرار گیرد. این رویکرد مرحله‌ای کمک می‌کند مشکلات احتمالی قبل از اجرا در مقیاس کامل شناسایی و رفع شوند.

■ کاهش تدریجی وابستگی به مالک

لازم است برنامه‌ای سه‌ساله برای کاهش وابستگی باشگاه‌ها به منابع برون‌زا تدوین شود که شامل تعیین سقف حمایت مالک، الزام به

تدوین برنامه درآمدزایی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی مرتبط با ورزش و افزایش سهم درآمدهای عملیاتی باشد. این فرایند باید با مشوق‌های مشخص برای باشگاه‌های موفق و محدودیت‌های هدفمند برای رفتارهای مداخله‌گرانه همراه باشد تا استقلال مالی تقویت شود.

■ ممنوعیت فعالیت‌های غیرورزشی و مدیریت دارایی‌ها

باید قوانینی وضع شود که باشگاه‌ها را از ورود به فعالیت‌های تجاری غیرمرتبط یا تملک دارایی‌های خارج از حوزه ورزش منع کند، زیرا این فعالیت‌ها منابع را منحرف و شفافیت مالی را مختل می‌کنند. تمرکز باشگاه‌ها باید بر دارایی‌های ورزشی مولد مانند ورزشگاه، آموزشگاه (آکادمی) و ویژند (برند) باشد. چنین محدودیتی زمینه هدایت منابع به فعالیت‌های اصلی و افزایش کارایی اقتصادی را فراهم می‌سازد.



بیان / شرح مسئله

در تحلیل روندهای نظامی رژیم صهیونیستی، تقلیل محرک‌های رفتاری این بازیگر به مؤلفه‌های صرفاً مادی، جغرافیایی، سیاسی و نظامی، رویکردی ناکافی است. از این رو، بررسی ریشه‌های الهیاتی جنگ در سنت یهود و رفتار رژیم صهیونیستی، به عنوان تنها رژیم سیاسی مدعی نمایندگی یهودیت، بدون شناخت ساختار هویتی جامعه آن امکان پذیر نیست. این پژوهش بر این فرض استوار است که جنگ‌افروزی‌ها و سیاست‌های نظامی رژیم

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که جامعه و ساختار سیاسی رژیم صهیونیستی یکدست نیست و درک دکترین نظامی آن نیازمند شناخت دقیق شکاف‌های اجتماعی و قرائت‌های مختلف از الهیات جنگ است. مهم‌ترین یافته‌ها عبارت‌اند از:

الف) آرایش جامعه‌شناختی و تأثیر آن بر سیاست‌های اتخاذ شده

جامعه یهودیان در فلسطین اشغالی براساس میزان پایبندی به شریعت به چهار گروه عمده تقسیم می‌شود که هریک نقش متفاوتی در

است که در شکل‌دهی به ماشین جنگی رژیم نقش دارند. در عین حال، تمرکز این گزارش بر مؤلفه‌های الهیاتی به معنای نادیده گرفتن سایر عوامل نیست؛ بلکه رفتار رژیم صهیونیستی حاصل تعامل محاسبات امنیتی، منافع سیاسی، فشارهای داخلی و مؤلفه‌های ایدئولوژیک، از جمله الهیات، است و هرگونه ارزیابی یا تصمیم‌گیری راهبردی باید این ماهیت چندوجهی را مدنظر قرار دهد.

صهیونیستی در غرب آسیا را نمی‌توان مستقل از بسترهای الهیاتی و جامعه‌شناختی آن تحلیل کرد. بر این اساس، چارچوب تحلیلی پژوهش بر دو پرسش استوار است: نخست، جامعه کنونی رژیم صهیونیستی تا چه اندازه متأثر از الهیات یهودی است؟ دوم، جریان‌های سیاسی مؤثر در ساختار قدرت این رژیم تا چه میزان از آموزه‌های الهیاتی برای توجیه و پیشبرد جنگ بهره می‌برند؟ پاسخ به این پرسش‌ها مستلزم واکاوی لایه‌های دینی، هویتی و ایدئولوژیکی

در نهادهای مختلف یکسان نیست؛ به گونه‌ای که جریان‌های سکولار همچنان در بخش‌هایی از ساختار سنتی دولت، دیوان‌سالاری و برخی نهادهای امنیتی نقش پررنگ‌تری دارند، در حالی که صهیونیسم مذهبی در دهه‌های اخیر نفوذ خود را در ائتلاف‌های سیاسی، برخی وزارتخانه‌ها، سیاست‌های شهرک‌سازی و بخش‌هایی از نظام آموزشی و ساختارهای دینی و نظامی گسترش داده است.

طیف سنتی: این طیف با اختصاص حدود ۲۵ درصد از جمعیت رژیم صهیونیستی، دائماً

قبال پدیده جنگ ایفا می‌کنند: **■ طیف سکولار (حیلونی):** این طیف با دربرگرفتن حدود ۴۵ درصد از جمعیت رژیم صهیونیستی، از زمان تأسیس رژیم همومونی تاریخی نهادهای کلیدی، از جمله ارتش و نهادهای امنیتی، را در اختیار داشته است. باین حال، تلقی آن از یهودیت بیش از آنکه مبتنی بر شریعت باشد، بر هویت قومی - ملی استوار است؛ هرچند در دوره‌های بحران، گرایش‌های دینی در این طیف تقویت می‌شود. البته، میزان نفوذ جریان‌های سکولار و مذهبی

میان سنت و مدرنیته در نوسان است. اهمیت راهبردی این گروه در نقش واسطه‌گری آنهاست؛ به نحوی که آرای آنها در تثبیت ائتلاف‌های راست‌گرا و حمایت از سیاست‌های تهاجمی بسیار تعیین‌کننده است.

■ **طیف مذهبی‌های ملی‌گرا (صهیونیسم مذهبی):** این گروه که حدود ۱۶ درصد از جمعیت رژیم صهیونیستی را تشکیل می‌دهند، تقید دینی بالایی دارند، اما برخلاف سنت‌گرایان افراطی، به شدت در ارتش، شهرک‌سازی‌ها و نهادهای سیاسی فعال هستند. نفوذ این جریان در کابینه و سطوح فرماندهی ارتش بسیار فراتر از وزن جمعیتی آنهاست و موتور محرک ایدئولوژیک رژیم در توسعه‌طلبی ارضی محسوب می‌شوند.

■ **طیف حریدی‌ها (ارتدوکس افراطی):** این گروه منزوی، که حدود ۱۴ درصد از جامعه رژیم صهیونیستی هستند، تمرکز خود را بر مدارس دینی (یشیوا) قرار داده‌اند. مطالبه معافیت از سربازی توسط این گروه، یکی از

بزرگ‌ترین گسل‌های اجتماعی و چالش‌های نهاد نظامی در رژیم صهیونیستی است.

ب) بازتولید انگاره «مشروعیت الهی جنگ» از بستر الهیات سیاسی

مکتب فکری خاخام کوک (پدر و پسر) پایه و اساس ایدئولوژی صهیونیسم مذهبی را شکل می‌دهد. در این مکتب، جنگ‌های معاصر رژیم صهیونیستی دارای «قداست و مشروعیت الهی» تلقی می‌شوند. ارتش در چارچوبی دینی تفسیر شده و تأسیس دولت رژیم صهیونیستی به عنوان «آغاز فرایند رستگاری» فهم می‌شود. این رویکرد، خشونت نظامی را به جای «ابزار سیاسی»، یک «فریضه دینی» می‌داند.

ج) ابعاد غیرمادی نبرد و ادعاهای سرزمینی

یافته‌ها نشان می‌دهد که در منطق دینی حاکم، پیروزی نظامی صرفاً متکی بر تسلیحات مادی نیست. در متون مقدس یهودی، عناصری چون «دعا»، «توبه» و «قرائت تورات» نیز در تحقق پیروزی مؤثر تلقی می‌شوند؛ از این رو، حریدی‌ها

طلاب مدارس دینی را «لشکر معنوی» و مکمل نبرد زمینی ارتش می‌دانند. همچنین، ارجاع به حدود سرزمینی وعده داده شده در تورات، از رود فرات تا دریای مدیترانه، ظرفیت قابل توجهی برای مشروعیت بخشی به ادعاهای ارضی و سیاست‌های توسعه طلبانه فراهم می‌آورد.

از سوی دیگر، سیر تکوین دین یهود تحت تأثیر شرایط اجتماعی و سیاسی گوناگون بوده و این امر به شکل‌گیری تفاسیر الهیاتی متفاوت از جنگ منجر شده است. هرچند این تفاسیر به یک میزان در جامعه رژیم صهیونیستی پذیرفته نشده‌اند، تقویت یا تضعیف آنها می‌تواند بر سیاست‌های جنگی این رژیم اثرگذار باشد. بر این اساس، موضوعاتی مانند انگیزه آغاز جنگ، پیش‌دستی، میزان خشونت و شرایط پایان آن، تابع این تفاوت‌های تفسیری‌اند؛ باین حال، مشروعیت جنگ برای حفاظت از جامعه یهودی، در اغلب جریان‌ها و تفاسیر دینی، از اجماع نسبی برخوردار است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

۱. بهره‌برداری از گسل خدمت نظامی (جنگ شناختی)

شکاف میان جریان سکولار، که بار اصلی جنگ و اقتصاد را بر دوش می‌کشد، و جریان حریدی، که خواهان معافیت از خدمت نظامی و برخورداری از یارانه‌های دولتی است، یکی از مهم‌ترین آسیب‌پذیری‌های انسجام اجتماعی در سرزمین‌های اشغالی به شمار می‌رود. از این رو، دستگاه‌های رسانه‌ای و دیپلماسی عمومی محور مقاومت می‌توانند در بحران‌های طولانی مدت، این گسل را در عملیات‌های شناختی مدنظر قرار دهند و بر کاهش تاب‌آوری داخلی رژیم متمرکز شوند. البته، بهره‌برداری از این شکاف تابع شرایط است؛ زیرا تهدیدات خارجی و جنگ، در بسیاری از موارد،

به تقویت هم‌بستگی داخلی، انسجام هویتی و کاهش موقت آثار برخی شکاف‌های اجتماعی می‌انجامد. افزون بر این، شکاف مربوط به خدمت نظامی، پدیده‌ای چندبعدی و ریشه‌دار است که از عوامل مذهبی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی و هویتی تأثیر می‌پذیرد؛ بنابراین، ارزیابی ظرفیت بهره‌برداری از آن باید باتوجه به شرایط زمانی، شدت تهدید، وضعیت افکار عمومی، تحولات سیاسی داخلی و مجموعه این متغیرها انجام شود.

۲. خلع سلاح مشروعیت در مجامع بین‌المللی

دستگاه دیپلماسی کشور باید با ایجاد روایتی متقابل، بهره‌برداری از رژیم صهیونیستی از الهیات یهودی برای توجیه

اشغالگری، توسعه‌طلبی و پاک‌سازی قومی را در مجامع بین‌المللی و گفت‌وگوهای حقوق بشری برجسته سازد. تفکیک آیین یهودیت از «الهیات جنگ‌افروز صهیونیسم مذهبی» نیز می‌تواند زمینه جلب همراهی افکار عمومی جهانی، از جمله جوامع یهودی خارج از سرزمین‌های اشغالی، با نقد سیاست‌های جنگ طلبانه این رژیم را فراهم کند. البته، درباره ادعای «توسعه‌طلبی از نیل تا فرات» باید میان تفاسیر حداکثری برخی جریان‌های ایدئولوژیک، به ویژه بخشی از صهیونیسم مذهبی، از وعده‌های سرزمینی و سیاست رسمی دولت اسرائیل تفکیک قائل شد؛ زیرا نسبت این دو، نیازمند بررسی مستقل و مستند است.

ارزیابی عملکرد سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی در زمینه تنویر افکار عمومی جهان در جریان جنگ تحمیلی سوم

DOI: [10.22034/mrc.report.21762](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21762)



بیان / شرح مسئله

نخبگان و جوامع هدف، مقابله با پروژه‌های ایران‌هراسی و تبیین روایت جمهوری اسلامی ایران، در شکل‌دهی به افکار عمومی جهانی نقش ایفا کند. براین اساس، گزارش حاضر عملکرد این سازمان را در تنویر افکار عمومی جهان، به‌ویژه کشورهای اسلامی، و پشتیبانی از نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران در جریان جنگ تحمیلی سوم ارزیابی می‌کند.

را تضعیف کنند. در چنین شرایطی، دیپلماسی فرهنگی به‌عنوان یکی از ابزارهای قدرت نرم، می‌تواند با تأثیرگذاری بر افکار عمومی، در تبیین روایت جمهوری اسلامی ایران و پشتیبانی از اقدام‌های نیروهای مسلح نقش‌آفرین باشد. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، به‌عنوان نهاد محوری دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، براساس اسناد بالادستی مأموریت دارد از طریق رصد محیط بین‌المللی، تعامل با

جنگ تحمیلی سوم علیه جمهوری اسلامی ایران صرفاً یک تقابل نظامی نبود، بلکه هم‌زمان عرصه‌ای از رقابت‌های شناختی، رسانه‌ای و روایی را نیز رقم زد. در این چارچوب، ایالات متحده آمریکا و رژیم صهیونیستی کوشیدند با تثبیت روایت «ایران به‌عنوان عامل بی‌ثباتی در منطقه غرب آسیا»، افکار عمومی جهان، به‌ویژه کشورهای اسلامی را علیه جمهوری اسلامی ایران بسیج، و مشروعیت اقدام‌های دفاعی آن

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. وجود ظرفیت قابل توجهی در افکار عمومی کشورهای اسلامی برای همدلی با ایران

بررسی افکارسنجی‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نشان می‌دهد که برخلاف روایت غالب رسانه‌های غربی، در بسیاری از کشورهای اسلامی ظرفیت قابل توجهی برای همدلی با جمهوری اسلامی ایران وجود داشته است. نتایج این افکارسنجی‌ها، به‌ویژه در کشورهایی مانند پاکستان، اندونزی، هند و بخشی از جهان عرب، بیانگر پذیرش یا همدلی بخشی از افکار عمومی با روایت جمهوری اسلامی ایران از جنگ است. همچنین، مخالفت گسترده با

سازوکارهای واکنش سریع، فعال‌سازی هم‌زمان رایزنی‌های فرهنگی، تولید محتوای رسانه‌ای و برگزاری برنامه‌های مختلف ازجمله نقاط قوت عملکرد سازمان در حوزه تحرک سازمانی و مدیریت بحران محسوب می‌شود.

۳. شکاف میان ظرفیت‌های محیطی و خروجی‌های عملیاتی

با وجود ظرفیت قابل توجه افکار عمومی در بسیاری از کشورهای اسلامی، ارزیابی اقدام‌های سازمان نشان می‌دهد که بهره‌برداری بهینه و مطلوبی از این فرصت‌ها صورت نگرفته است. همچنین بخش مهمی از فعالیت‌ها بر اجرای برنامه‌ها و تولید خروجی‌های کمی متمرکز

جنگ و سیاست‌های ایالات متحده آمریکا و رژیم صهیونیستی، بستر مناسبی برای تقویت دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران فراهم کرده است.

۲. تحرک عملیاتی سازمان در بسیج شبکه نمایندگی‌های فرهنگی در شرایط بحران

سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی توانسته است تا حدودی در جریان جنگ تحمیلی سوم، شبکه نمایندگی‌های فرهنگی خود را در کشورها فعال کند و طیف نسبتاً متنوعی از اقدام‌های فرهنگی، رسانه‌ای، علمی، مجازی و شبکه‌سازی را به اجرا درآورد. تشکیل

بوده‌اند و نمی‌توان در کوتاه‌مدت قضاوتی درباره میزان تأثیرگذاری این اقدام‌ها بر تغییر نگرش مخاطبان، کاهش ایران‌هراسی یا تقویت جایگاه بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران ارائه داد.

۴. عدم توازن جغرافیایی در فعالیت‌های دیپلماسی فرهنگی

بررسی پراکندگی جغرافیایی اقدام‌ها نشان می‌دهد که تمرکز فعالیت‌ها عمدتاً بر کشورهای همسایه شرقی، به‌ویژه پاکستان و افغانستان، بوده و در مقابل، سطح فعالیت‌ها در برخی کشورهای دارای اهمیت راهبردی، ازجمله عراق، کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، هند و مالزی، متناسب با جایگاه این کشورها نبوده است. این درحالی است که بخش مهمی از رقابت‌های روایی در همین مناطق جریان داشته و کشورهایی مانند عراق، به‌دلیل پیوندهای عمیق سیاسی، مذهبی، فرهنگی و اقتصادی با جمهوری اسلامی ایران، از مهم‌ترین عرصه‌های اثرگذاری بر افکار عمومی و پیشبرد دیپلماسی عمومی و فرهنگی کشور به شمار می‌آیند.

۵. غلبه رویکرد تبلیغی و رویدادمحور بر دیپلماسی تعاملی

بخش عمده برنامه‌های اجرا شده در قالب

همایش‌ها، وبینارها، نشست‌های تبیینی، مراسم بزرگداشت و نمایشگاه‌ها بوده است. هرچند این اقدام‌ها در تبیین مواضع جمهوری اسلامی ایران نقش داشته‌اند، عمدتاً در چارچوب الگوهای سنتی و یک‌سویه دیپلماسی فرهنگی قرار می‌گیرند. در مقابل، بهره‌گیری از ابزارهای نوین ارتباطی، دیپلماسی رقومی، صنایع خلاق فرهنگی و سازوکارهای تعاملی که در ادبیات جدید دیپلماسی فرهنگی اهمیت فزاینده‌ای یافته‌اند، محدود بوده است.

۶. محدودیت در تنوع مخاطبان هدف

شواهد نشان می‌دهد که بخش مهمی از برنامه‌های سازمان برای گروه‌های سنتی و همسو طراحی شده است. درحالی که یکی از اهداف اصلی دیپلماسی فرهنگی، اثرگذاری بر جمعیت‌ها و گروه‌های پیشرو مانند نسل جوان، نخبگان مستقل، دانشگاهیان، فعالان اجتماعی و مخاطبان خاکستری است، شواهد نشان می‌دهد که تمرکز برنامه‌های سازمان بیشتر بر مخاطبان از پیش همراه بوده و همین مورد باعث شده است که دامنه نفوذ اجتماعی اقدام‌ها محدود شود.

۷. فقدان نظام سنجش اثربخشی

اگرچه حجم بالایی از فعالیت‌ها، نشست‌ها

و تولیدات رسانه‌ای در گزارش‌های عملکرد سازمان منعکس شده، شاخص‌های معینی برای سنجش میزان تأثیر این اقدام‌ها بر افکار عمومی، نخبگان و رسانه‌های کشورهای هدف ارائه نشده است. درنتیجه، ارزیابی میزان موفقیت واقعی برنامه‌ها با محدودیت مواجه است.

۸. کم‌توجهی به ظرفیت‌های مردمی و ایرانیان خارج از کشور

بررسی اقدام‌های سازمان نشان می‌دهد که از ظرفیت ایرانیان خارج از کشور، نهادهای مردمی، مؤسسات فرهنگی مستقل، مراکز ایران‌شناسی و شبکه‌های اجتماعی فراملی به‌صورت نظام‌مند بهره‌برداری نشده است؛ درحالی که این ظرفیت‌ها، به‌ویژه در کشورهایی با محدودیت فعالیت رسمی، می‌توانند مکمل مؤثری برای دیپلماسی فرهنگی باشند. یافته‌های گزارش حاکی از آن است که چالش اصلی، بیش از کمبود ظرفیت، به محدود بودن الگوهای مداخله، ضعف در مخاطب‌شناسی، فقدان سنجش اثربخشی و غلبه رویکردهای رسمی و سنتی بازمی‌گردد؛ وضعیتی که می‌تواند فرصت‌های جمهوری اسلامی ایران را در عرصه رقابت‌های روایی و شناختی محدود کند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

۱. به‌روزرسانی آمایش سرزمینی دیپلماسی فرهنگی با اولویت کشورهای مغفول مانده نظیر هند، مالزی، عراق و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس.
۲. گذار از دیپلماسی رویدادمحور به دیپلماسی فرایندمحور از طریق طراحی پروژه‌های مشترک بلندمدت فرهنگی، رسانه‌ای و دانشگاهی.
۳. توسعه مخاطبان هدف و تمرکز بر جمعیت‌ها و گروه‌های پیشرو مانند نسل جوان، دانشگاهیان، نخبگان مستقل، فعالان فرهنگی و گروه‌های مرجع اجتماعی.
۴. تنوع‌بخشی به سبد پیام‌های فرهنگی و تکمیل

- گفتمان مقاومت با مؤلفه‌هایی نظیر پیشرفت‌های علمی و فناوری، قالب‌های نوین هنری، محیط زیست، گردشگری و تمدن ایرانی - اسلامی.
۵. طراحی نظام جامع ارزیابی اثربخشی با تمرکز بر سنجش تغییر نگرش مخاطبان، میزان نفوذ روایی و اثرگذاری بر نخبگان و رسانه‌ها.
۶. تقویت سرمایه انسانی سازمان از طریق تربیت نیروهای متخصص مسلط به زبان، فرهنگ و اقتضائات کشورهای هدف.
۷. توسعه دیپلماسی عمومی غیررسمی و شبکه‌ای با اتکا بر نهادهای مردمی، مراکز ایران‌شناسی، مؤسسات زبان فارسی و ظرفیت

ایرانیان خارج از کشور.

۸. ایجاد سازوکارهای پایدار برای حفظ شبکه‌های ایجاد شده در دوران بحران و تبدیل حمایت‌های مقطعی افکار عمومی به روابط بلندمدت و پایدار. براین اساس، ارتقای کارآمدی دیپلماسی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مستلزم یک چرخش راهبردی از الگوهای سنتی و رسمی به الگوهای مردمی، شبکه‌ای، تعاملی، فناوری و جامعه‌محور است؛ رویکردی که می‌تواند زمینه تبدیل ظرفیت‌های همدلی موجود در جهان و به‌ویژه جهان اسلام را به پشتوانه‌ای پایدار برای تأمین منافع ملی کشور فراهم آورد.

بسته سیاستی راهبردهای مدیریت دانشگاه و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در شرایط جنگی و پس از جنگ

DOI: [10.22034/mrc.report.21764](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21764)



بیان / شرح مسئله

تجربه حملات اخیر به دانشگاه و مراکز علمی، همراه با قطع اینترنت بین‌الملل، مسدودسازی دسترسی به پایگاه‌های داده جهانی و فشارهای روانی فزاینده بر اساتید و دانشجویان از سوی دشمنان، به‌روشنی نشان داد که ساختار متمرکز، قوانین انعطاف‌ناپذیر آموزشی، فقدان شبکه ارتباطی جایگزین و نبود برنامه‌های پدافند غیرعامل اختصاصی، نظام دانشگاهی را آسیب‌پذیر ساخته است. اگرچه تلاش‌های پراکنده‌ای برای کاهش مسائل ناشی از جنگ صورت گرفته، تنوع و تکثر چالش‌ها، ضرورت بازتعریف بنیادین مفهوم تاب‌آوری را آشکار ساخته است و اثربخشی آینده نظام آموزش عالی را منوط به بازتعریف در شیوه حکمرانی و مدیریت دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، ایجاد تغییرات راهبردی و متفاوت و دستیابی به یک الگوی نوین (نقطه تعادل جدید) برای عبور از شرایط بحرانی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی تطبیقی تجارب کشورهای درگیر جنگ (چین، اوکراین، بوسنی، ویتنام، فلسطین، بریتانیا، آمریکا و کره جنوبی) نشان می‌دهد که حکمرانی موفق آموزش عالی در بحران، حاصل ترکیبی از چابکی ساختاری، انعطاف‌پذیری هنجاری و بازتعریف کارکردی است. مهم‌ترین الگوها و یافته‌های تطبیقی عبارت‌اند از:

۱. الگوی جابه‌جایی راهبردی و دانشگاه‌های در سایه (چین و اوکراین): انتقال فیزیکی یا مجازی دانشگاه‌ها به مناطق امن‌تر، ایجاد پردیس‌های زیرزمینی و استفاده از فضای ابری
۲. الگوی دانشگاه متحرک، مخفی و شبکه‌ای (بوسنی، ویتنام، غزه): در شرایط اشغال و بمباران گسترده، تمرکززدایی، کوچک‌سازی واحدهای آموزشی و برگزاری کلاس‌ها در زیرزمین‌ها، سنگرها، چادرها و حتی کنار آوارها، کارآمدتر از ساختارهای متمرکز و رسمی عمل کرده است.
۳. الگوی بازتعریف کارکردی دانشگاه (بریتانیا، آمریکا، اوکراین): دانشگاه در بحران از نقش صرفاً آموزشی خارج، و به بازوی حل مسئله دولت در زمینه‌های توسعه رادار، رمزگشایی، نوآوری نظامی و پشتیبانی روانی - اجتماعی نیروهای مسلح تبدیل می‌شود.
۴. الگوی همکاری بین دانشگاهی (ادغام منابع): کنار گذاشتن رقابت‌های نهادی، اشتراک کتابخانه‌ها، برگزاری کلاس‌های مشترک و جابه‌جایی استادان بین مؤسسات در شرایط کمبود شدید منابع، ظرفیت تاب‌آوری کل نظام را افزایش می‌دهد.
۵. ایجاد ائتلاف‌های دانشگاهی و تمرکززدایی جغرافیایی: اگرچه جابه‌جایی کامل یک

دانشگاه (همه دانشکده‌ها، امکانات و پرسنل آن) به دلیل هزینه و پیچیدگی‌های پشتیبانی (لجستیکی) معمولاً دشوار است، می‌توان

کالج‌ها و دانشکده‌های مستقل یا وابسته به دانشگاه‌های مختلف را در قالب یک کنسرسیوم (یعنی ائتلاف همکاری‌محور برای

اشتراک منابع و تسهیل جابه‌جایی) به صورت گروهی به مناطقی با ریسک کمتر (مانند دور از جنگ یا بلایای طبیعی) منتقل کرد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

۱. گذار از استقلال کلان به اختیارات عملیاتی تفویض شده: تفویض بسته‌های اختیارات به رؤسای دانشگاه‌ها، دانشکده‌ها و گروه‌های آموزشی برای تغییر مکان، شیوه ارزشیابی، جابه‌جایی دانشجویان و انعقاد قراردادهای محلی (همراه با تبدیل نظارت پیشینی به پسینی) می‌تواند از فلج تصمیم‌گیری در شرایط جنگی جلوگیری کند.

۲. آمایش پویای آموزش عالی در جنگ (شامل سطوح تهدید و کاهش تعداد دانشگاه‌های فعال حضوری): تدوین نقشه چهار سطحی تهدید (سبز تا قرمز) و تعیین پروتکل مشخص برای هر سطح، به گونه‌ای که در وضعیت بحرانی فقط ۱۵ تا ۲۰ درصد دانشگاه‌های هر استان به عنوان هسته‌های مقاوم فعال بمانند و بقیه فعالیت خود را به صورت مجازی یا سیار ادامه دهند. این رویکرد ضمن کاهش نقاط آسیب‌پذیر در برابر بمباران و حملات سایبری، هزینه‌های نگهداری و حفاظت از ساختمان‌های پراکنده را به حداقل می‌رساند.

۳. ادغام موقت دانشگاه‌ها و تشکیل قطب‌های علمی مقاوم (شامل ادغام دانشگاه‌های پرخطر و دانشگاه‌های هم‌جوار): انتقال موقت دانشجویان و اساتید دانشگاه‌های مناطق پرخطر به دانشگاه‌های میزبان در مناطق امن (ادغام موقت) همراه با ادغام ساختاری دانشگاه‌های کوچک هم‌جوار در قطب‌های علمی مقاوم با برنامه درسی مشترک و کتابخانه دیجیتال یکپارچه، به منظور حفظ سرمایه انسانی و جلوگیری از تعطیلی کامل آموزش در شرایط جنگی.

۴. ایجاد اتاق‌های بحران مشترک در دو

سطح استانی و منطقه‌ای براساس مناطق ۱۰گانه آموزشی: تشکیل شورای هماهنگی اضطراری در هر استان با حضور نمایندگان همه دانشگاه‌های آن استان برای تصمیم‌گیری عملیاتی (تعطیلی، جابه‌جایی، اشتراک منابع) و همچنین ایجاد اتاق‌های بحران در ۱۰ منطقه آموزشی - امنیتی کشور به منظور هماهنگی بین استانی و پشتیبانی از استان‌های دچار فروپاشی.

۵. راهبرد رقیب‌تراشی برای تحول در رویکردها و رویه‌های آموزشی و پژوهشی دانشگاه: این راهبرد مبتنی بر ایجاد نهادهای علمی رقیب در سطوح بیرونی و درونی است تا از طریق فشار نهادی، دانشگاه‌ها و گروه‌ها و اعضای هیئت علمی منفعل و مقاوم، تغییرات مثبت را در معرض کاهش اعتبار یا حتی انحلال قرار دهد. در کنار آن، بسته‌های تشویقی هدفمند ناظر به رقیب شامل ضرایب حقوقی، گرنت‌های ویژه و تسهیلات ارتقا پیش‌بینی می‌شود تا انگیزه لازم برای پذیرش داوطلبانه تغییر را در سطح نهادی و فردی ایجاد کند.

۶. توزیع اعتبارات پژوهشی از طریق نهادهای واسط، در یک فضای رقابتی، شفاف و خروجی‌محور: تجمیع اعتبارات پژوهشی دستگاه‌های اجرایی در صندوق شورای عالی عتف و واگذاری آن از طریق نهادهای واسط براساس فراخوان‌های رقابتی و شفاف، به جای توزیع پراکنده و غیرشفاف. این الگو با تعیین شاخص‌های روشن خروجی، نظارت مستمر و الزام به ارائه نتایج، اثربخشی هزینه‌های پژوهشی را افزایش می‌دهد.

۷. اولویت‌گذاری پژوهش و فناوری با شاخص‌ها و معیارهای شفاف: باتوجه به

کمبود منابع، تعیین چند اولویت ملی با استفاده از معیارهایی مانند ارزشی بالا، تحریم‌پذیری، زودبازدهی، نقش اهرمی، ارزش افزوده و اشتغال‌زایی ضروری است. سپس ظرفیت‌های علمی، زیرساختی و مالی کشور حول این اولویت‌ها جهت‌دهی شده تا از پراکندگی جلوگیری و حداکثر منافع حاصل شود.

۸. حرکت از توسعه متوازن به سمت قطب‌سازی در پژوهش و فناوری: توزیع یکسان اعتبارات در سراسر کشور، ضمن نادیده گرفتن استعدادهای ویژه مناطق و گروه‌های برجسته، با رویکرد کارایی و اثربخشی در تضاد است. بنابراین باید افراد و گروه‌های برجسته در حوزه‌های اولویت‌دار شناسایی و مورد حمایت ویژه قرار گیرند تا دستاوردهای مؤثرتر و سریع‌تری برای کشور حاصل شود.

۹. ایجاد نهاد ملی تضمین کیفیت و اعتباربخشی آموزشی (استقرار نظام یکپارچه، مستقل و شفاف نظارت و ارزیابی): راه‌اندازی نهادی مستقل و تخصصی برای ارزیابی مستمر کیفیت فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و اجرایی دانشگاه‌ها با شاخص‌های شفاف و فرایندهای اعتباربخشی دوره‌ای. در این الگو، دولت صرفاً نقش تنظیمگر، توانمندساز و ناظر را ایفا می‌کند و فرایند ارزیابی و اعتباربخشی دانشگاه‌ها توسط نهادهای مستقل و خصوصی انجام می‌شود. این سازوکار شفاف، ضمن ایجاد قضاوت عادلانه و مبتنی بر شواهد، به تدریج علاوه بر جلوگیری از انحرافات احتمالی، عملکرد نظام آموزش عالی را ارتقا می‌دهد.

الزامات تحقق نرخ رشد سالیانه ۷ درصد تعداد هنرجویان هنرستان‌های هنری (موضوع ماده (۷۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/mrc.report.21784](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21784)



بیان / شرح مسئله

به‌طوری‌که توسعه کارگاه‌های استاندارد پویانمایی تا پایان برنامه نیازمند اعتباری بالغ بر ۲۳۰۰ میلیارد تومان (حداقل ۶ میلیارد تومان برای هر رشته‌محل) و جذب ۱۹۴۴ هنرآموز تخصصی است. بنابراین، مسئله محوری گزارش این است که در شرایط محدودیت بودجه و ناتوانی تصدی‌گری صرف دولتی در تأمین تجهیزات سرمایه‌ای و استادکاران بازارمحور، الزامات تحقق این اهداف کمی چیست و چه گره‌گشایی‌های سیاستی، تقنینی و اجرایی باید برای عبور از خطر «تحقق‌نیافتگی» یا «توسعه کمی اما بی‌کیفیت» هنرستان‌ها اعمال شود؟

جهش در سال نخست، نظام آموزشی به‌سرعت با سقف ظرفیت‌ها برخورد کرده است؛ به‌نحوی‌که شتاب رشد کل هنرجویان هنر از ۱۴/۹ درصد به ۴/۳ درصد در سال دوم سقوط کرده و نرخ رشد رشته پویانمایی نیز با ثبت ۱۰/۸ درصد، انحرافی ۱۴/۲ درصدی از هدف‌گذاری ۲۵ درصدی را نشان می‌دهد. تحلیل وضعیت موجود، از ناترازی‌هایی نظیر زنانه شدن شدید آموزش هنر (سهم ۸۷/۷ درصدی دختران)، تمرکز توسعه بر رشته‌های هنری ارزان‌قیمت و سهم اندک ۱۲/۶ درصدی بخش غیردولتی پرده برمی‌دارد. برآورد الزامات کالبدی و انسانی رشد در رشته پویانمایی (مورد تأکید برنامه هفتم)، ابعاد کاستی‌ها را روشن‌تر می‌سازد؛

ماده (۷۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، با هدف‌گذاری رشد متوسط سالیانه ۷ درصد برای کل هنرجویان هنرستان‌های هنری و جهش ۲۵ درصدی رشته پویانمایی، توسعه آموزش هنر را به یکی از اولویت‌های راهبردی سیاست‌گذاری فرهنگی و توسعه صنایع خلاق تبدیل کرده است. این اهداف، پیوندی ساختاری با دیگر تکالیف برنامه هفتم (نظیر تولید ۷۳۰۰ ساعت پویانمایی) دارد و نیازمند تربیت شتابان و هدفمند نیروی انسانی ماهر متناسب با اقتصاد هنر رقومی است.

مسئله اصلی، تقاطع این اهداف با واقعیت‌های متصلب زیرساختی، بودجه‌ای و نهادی آموزش رسمی است. پایش عملکرد دستگاه‌های متولی نشان می‌دهد به‌رغم

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در هنرستان‌های وابسته منجر شده است.
۲. موانع دیوان‌سالارانه در اقتصاد آموزش: فقدان مشوق‌های شفاف برای مشارکت بخش خصوصی در راهاندازی کارگاه‌های پرهزینه، بار مالی را بر دوش دولت انداخته است. هم‌زمان، انحراف ظرفیت‌های موجود موجب شده است بودجه محدود «برون‌سپاری مهارتی» عمدتاً

انفعال نهادهای تنظیمگر (به‌ویژه شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی) در ایجاد هماهنگی میان متولیان آموزش هنر (وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما و حوزه هنری)، به موازی‌کاری، توسعه نامتوازن جغرافیایی بدون توجه به آمایش صنایع خلاق و ناپایداری مالی

تحلیل داده‌ها و ارزیابی وضعیت موجود نشان می‌دهد ریشه تحقق نیافتن اهداف مذکور، فراتر از کمبود اعتبارات فیزیکی، در شبکه‌ای درهم‌تنیده از موانع ساختاری و فرایندی نهفته است که در چهار کلان‌روند زیر صورت‌بندی می‌شوند:

۱. چالش‌های حکمرانی و تشکلت نهادی:

صرف رشته‌های کم‌هزینه‌تر شود و سهم رشته‌های سرمایه‌بر نظیر پویانمایی ناچیز باشد. همچنین الزام ماده (۱۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور، با دشوار کردن فرایند وصول درآمدهای حاصل از فروش اموال دولتی، چرخه نوسازی تجهیزات فناوریانه کارگاه‌ها را کند کرده است.

۳. عدم انعطاف قوانین در تأمین و نگهداشت نیروی انسانی: ساختار غیر منعطف قانونی (از جمله طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان

و ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری) با تأکید بر «مدارک دانشگاهی نظری»، مسیر جذب نخبگان مهارتی فاقد مدرک و استخدام فارغ‌التحصیلان هنرستان را دچار چالش کرده است. موانع برون‌سپاری نیز امکان بهره‌گیری رقابتی از استادان و هنرمندان فعال در مراکز خلاق را سلب کرده است.

۴. گسست‌های پیاپی در زنجیره ارزش مهارت: در «قطعه ورود»، نگاه تقلیل‌گرایانه در

هدایت تحصیلی و غفلت از ظرفیت نخبگانی سمپاد مشهود است؛ در «ارتقای تحصیلی»، سازوکارهای نامتناسب ورود به آموزش عالی، مانع رقابت استعدادهای مهارتی می‌شود و در نهایت، در «مقطع خروجی»، فقدان نظام صلاحیت حرفه‌ای مبتنی بر ارزیابی «نمونه‌کار (پورتفولیو)»، به چالش‌های اشتغال رسمی هنرجویان و بهره‌گیری از نیروی کار تخصصی دامن زده است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

عبور از موانع یاد شده و تحقق الزامات برنامه هفتم در زمینه آموزش هنر، نیازمند تغییر ریل از رویکرد «توسعه کالبدی و تصدی‌گری دولتی» به سمت اعمال «مداخلات هوشمند تنظیم‌گرانه، تسهیل‌گرانه و تقنینی» است. اهم این راهکارها در سه سطح منسجم پیشنهاد می‌شوند:

۱. تقنینی و بودجه‌ای

■ صیانت از بودجه برون‌سپاری: نشان‌دار کردن درصد مشخصی از اعتبارات ردیف بودجه‌ای برون‌سپاری مهارتی (ردیف ۱۲۷۵۹۳ قانون بودجه سنواتی) منحصراً برای صنایع فرهنگی و خلاق، تعیین «سرانه متمایز مهارتی» متناسب با هزینه‌های استهلاک تجهیزات استودیوها، و لغو الزام به داشتن مجوز آموزشگاه آزاد برای عقد قرارداد با استودیوهای میزبان.

■ بسته تشویقی مشارکت خصوصی: عملیاتی‌سازی اعتبار مالیاتی معادل ۱۰۰ درصد هزینه‌کرد شرکت‌ها در ساخت هنرستان‌های جوار (طبق ماده (۱۱) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان»)، معافیت گمرکی واردات ایستگاه‌های کاری و تخصیص تسهیلات، و تسهیل واگذاری اراضی با اجاره‌بهای ترجیحی.

■ تسهیل قوانین مالی و استخدامی: مستثنا

شدن فروش سخت‌افزارهای مستهلک هنرستان‌ها از ماده (۱۱۲) قانون محاسبات عمومی برای اختصاص فوری درآمد حاصله به نوسازی تجهیزات همان هنرستان، ایجاد استثنا بر مواد (۱۷)، (۴۲) و (۴۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور جایگزینی «گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای و نمونه‌کار» به جای مدرک دانشگاهی برای استخدام، و استقرار الگوی «استادکار مهارتی دوشغله» با تعرفه‌های متمایز و رقابتی.

۲. سیاستی و اجرایی

■ یکپارچگی نهادی و جذب نخبگان: تمرکز راهبری و تقسیم‌کار ملی در آموزش هنر با فعال‌سازی ظرفیت «شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی» و اصلاح «طرح طبقه‌بندی مشاغل معلمان» به منظور استخدام رسمی نخبگان مهارتی بر پایه ارزیابی نمونه‌کار.

■ ترمیم گسست‌های زنجیره ارزش: بازطراحی نظام هدایت تحصیلی با جایگزینی «سنجش عملی خلاقیت» به جای معدل‌گرایی و ممنوعیت هدایت سرریزی، تأسیس «سمپاد مهارتی» ویژه نخبگان فناوری‌های نرم، و متناسب‌سازی مسیر دانشگاه با افزایش ضریب آزمون متمرکز عملی و تعیین حدنصاب مهارتی.

■ حفظ سرمایه انسانی و اتصال به بازار کار: اصلاح دستورالعمل‌های نظام‌وظیفه جهت توسعه «امریه مهارتی» در قالب الگوی «سرباز-ماهر/فناور» در همه رشته‌ها، استقرار چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی مبتنی بر ارزیابی نمونه‌کار برای رفع موانع اشتغال و بیمه هنرمندان آزادکار، و اجرای الگوی «آموزش همراه با تولید» از طریق اختصاص سهمیه تولیدات نهادهای دولتی و حاکمیتی به هنرستان‌ها و برگزاری رویدادهای جذب سرمایه.

۳. نظارتی

■ تغییر شاخص‌های ارزیابی: گذار نهادهای ناظر از پایش سنتی (صرفاً شمارش فیزیکی هنرستان‌های احداث شده) به ارزیابی «توسعه شبکه‌ای» (استقرار تجهیزات پیشرفته در قطب‌های تخصصی و ایجاد دسترسی برای استعدادهای مناطق محروم با اتصال به این قطب‌ها).

■ ارتقای حسابرسی عملکرد: نظارت دقیق دیوان محاسبات بر اعتبارات تخصیص‌یافته به «تجهیز کارگاه‌ها» و «برون‌سپاری مهارتی» به منظور جلوگیری از انحراف این اعتبارات توسعه‌ای و صرف آنها برای پرداخت حقوق کارکنان، هزینه‌های جاری یا تسویه دیون ستادی

شیوه‌های مشارکت بخش خصوصی و مردمی در حفاظت از اماکن تاریخی در کشورهای جهان

DOI: [10.22034/mrc.report.21785](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21785)



بیان / شرح مسئله

امروزه اکثر دولت‌ها در سراسر جهان در تلاش برای حفاظت و مدیریت میراث فرهنگی با چالش‌های زیادی مانند کمبود بودجه، کمبود نیروی متخصص و بوروکراسی‌گند و پیچیده مواجه‌اند و از توانایی لازم برای دستیابی به اهداف حفاظتی برخوردار نیستند. از طرف دیگر، افزایش وظایف دولت و فشار برای تحقق سایر خواسته‌های عمومی موجب شده است که دولت‌ها نتوانند در تحقق وظایف حفاظتی خود کارآمدی لازم را داشته باشند. بنابراین، در دهه‌های اخیر شیوه مشارکت عمومی-خصوصی به‌عنوان یکی از بهترین راهکارها برای حفاظت و بهره‌برداری مؤثر در حوزه میراث، توسط کشورهای جهان اجرا شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. شیوه‌های مشارکت عمومی-خصوصی رایج در کشورهای جهان براساس حضور هر کدام از بخش‌ها در هر طرح و نحوه تعامل آنها با یکدیگر را می‌توان به انواع زیر تقسیم‌بندی کرد:
 - عمومی-خصوصی،
 - عمومی-خصوصی-مردمی،
 - عمومی-مردمی،
 - خصوصی-مردمی.
۲. مدیریت طرح‌های مشارکت عمومی-خصوصی در کشورهای جهان معمولاً به دو شیوه قراردادی و نهادی است:
 - در شیوه قراردادی، نوعی قرارداد قانونی بین شرکای خصوصی و دولتی تنظیم می‌شود و از این طریق نحوه تقسیم وظایف، مسئولیت‌ها،
۳. براساس نقش‌ها و مسئولیت‌های بخش خصوصی در طرح‌های مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه میراث فرهنگی به‌طور کلی پنج الگو در کشورهای جهان رایج است:
 - (الف) ساخت-بهره‌برداری-انتقال،
 - (ب) خرید-ساخت-بهره‌برداری،
 - (ج) طراحی-ساخت-تأمین مالی-بهره‌برداری،
 - (د) تأمین مالی صرف،
 - (ه) مجوز بهره‌برداری.
۴. برای موفقیت طرح‌های عمومی-خصوصی، بخش دولتی موظف به انجام اقدام‌های زیر است:
 - ایجاد واحد سازمانی یا تیم اجرایی مشارکت عمومی-خصوصی در نهاد دولتی،
 - انجام بررسی‌های پیش از اجرای طرح که شامل تحلیل حقوقی-سازمانی، تحلیل فنی، تحلیل ریسک، تحلیل مالی-اقتصادی و تحلیل بازار است،
 - مذاکره با سازمان‌های مختلف بخش خصوصی برای انتخاب مناسب‌ترین سازمان مطابق با تحلیل‌های پیش از طرح،
 - نظارت مداوم بر فعالیت‌های شریک خصوصی در طول اجرای طرح.

۱. تدوین دستورالعمل اجرایی طرح‌های

مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه میراث فرهنگی: این دستورالعمل توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

■ انواع مشارکت‌های عمومی - خصوصی مورد قبول در حوزه میراث فرهنگی،

■ نقش و مسئولیت‌های هریک از سازمان‌های دولتی، خصوصی و مردمی در طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی،

■ نحوه انتخاب شرکای خصوصی،

■ نحوه مدیریت طرح‌های عمومی - خصوصی،

■ شیوه تقسیم منابع، ریسک‌ها، درآمد و سود حاصل از طرح‌ها میان شرکای عمومی - خصوصی،

■ تعیین جرائم و شیوه‌های جبران خسارت بخش خصوصی در صورت عدم تعهد به وظایف و مسئولیت‌ها،

■ تعیین استانداردهای حفاظت، نگهداری و بهره‌برداری از آثار فرهنگی.

۲. ایجاد دپارتمان یا تیم اجرایی

مشارکت عمومی - خصوصی در مرکز سرمایه‌گذاری وزارت میراث فرهنگی،

گردشگری و صنایع دستی: این دپارتمان مسئول تدوین سیاست‌ها، اهداف، دستورالعمل‌ها، متون راهنمای طرح‌ها و

نظارت بر اجرای طرح‌های مرتبط با طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه میراث فرهنگی در کشور است.

۳. ایجاد مشوق‌های لازم برای حضور بخش خصوصی در طرح‌های مشارکت

عمومی - خصوصی: مانند معافیت‌های مالیاتی، اجاره‌های سبک و بلندمدت، تسهیل صدور مجوزها و ... به این منظور دپارتمان مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند نهاد متولی در این خصوص باشد و برای حمایت از بخش خصوصی در طرح‌های مختلف با نهادهای مرتبط با آن طرح‌ها مانند بانک‌ها، شرکت‌های بیمه، سازمان‌های مالیاتی و ... مذاکره کند.

۴. به‌کارگیری و استفاده از ظرفیت‌های

سازمان‌های مردمی و مردم محلی علاقه‌مند به حوزه میراث در مشارکت‌های عمومی - خصوصی: از ظرفیت انجمن‌های تخصصی و مردم محلی می‌توان در حوزه شناسایی اماکن تاریخی نیازمند حفاظت، بازسازی و مرمت آنها و همچنین ایجاد کارزارهای گردآوری کمک‌های مالی در فضای مجازی، تبلیغات، جذب گردشگر و نظارت بر فعالیت‌های بخش خصوصی و ... استفاده کرد.

۵. ایجاد سازوکارهای نظارت بر عملکرد بخش خصوصی توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در طول مدت طرح

■ نظارت مداوم بر فعالیت‌های شریک خصوصی و بازرسی‌های مکرر از فعالیت‌های بخش خصوصی،

■ تأمین سازوکارهای گزارش‌دهی منظم و رسمی بخش خصوصی،

■ تجزیه و تحلیل اطلاعات به‌دست‌آمده از منابع مختلف برای پیگیری پیشرفت اجرای قرارداد،

■ نظارت بر استانداردهای خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی و انطباق آن با اهداف و اصول تعیین شده در قرارداد،

■ ایجاد ارتباط و کمک گرفتن از سازمان‌های مردمی مرتبط با طرح‌ها و مردم محلی داوطلب ساکن در محل طرح‌ها برای نظارت و اطلاع از وضعیت عملکرد بخش خصوصی.

۶. ایجاد سازوکارهای مناسب برای تشویق بانک‌ها و مؤسسات مالی برای تأمین مالی طرح‌های حفاظت و احیای اماکن میراثی

■ اعطای تخفیف‌های مالیاتی یا معافیت‌های مالیاتی برای بانک‌هایی که در طرح‌های حفاظت و احیای میراث فرهنگی مشارکت می‌کنند؛

■ الزامات قانونی برای اینکه برخی بانک‌ها بخشی از سود خود را به تأمین مالی طرح‌های حفاظت از میراث فرهنگی اختصاص دهند؛

■ مشارکت در طرح‌های حفاظت از میراث برای تبلیغات برای بانک‌ها.

گزارش نظارتی عملکرد سازمان امور اجتماعی کشور در تنظیم‌گری کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی

DOI: [10.22034/mrc.report.21718](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21718)



بیان / شرح مسئله

است. براین اساس، این گزارش به بررسی و ارزیابی عملکرد سازمان مذکور در قبال اهداف تعیین شده، با تأکید بر نقش آن در تنظیم‌گری حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، می‌پردازد.

اغلب با پراکندگی و فقدان هم‌افزایی، درگیر برنامه‌ریزی و اجرای آنها هستند. این وضعیت، ضرورت تأسیس سازمان امور اجتماعی را به‌عنوان نهادی تنظیم‌گر ایجاد کرد. هدف از تشکیل این سازمان، پیگیری مصوبات شورای اجتماعی کشور و نظارت بر فرایند اجرایی آنها، به‌منظور تحقق امر تنظیم‌گری حوزه اجتماعی

باتوجه به تأثیرپذیری آسیب‌های اجتماعی از سطوح و زمینه‌های مختلف و ماهیت بین‌بخشی رسیدگی به آنها، ایجاد نظامی یکپارچه، راهبردی کلیدی برای کنترل و کاهش آنها محسوب می‌شود. در ایران، علی‌رغم اذعان به این ضرورت، چنین نظامی به‌شکل مطلوب استقرار نیافته است و نهادهای متعددی،

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کارگروه‌های موضوعی و تخصصی به‌منظور تسهیل تصمیم‌گیری و هماهنگی‌های لازم، تهیه طرح تقسیم کار ملی کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی (۱۳۹۵)، تدوین برنامه‌های بین‌دستگاهی و شکل‌دهی به ائتلاف‌های بین‌بخشی برای اجرای آنها، انعقاد تفاهم‌نامه‌های همکاری، بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و تلاش در جهت توانمندسازی آنها.

۳. نظارت: عمده اقدامات این حوزه تلاش در جهت نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌ها و مصوبات شورای اجتماعی کشور توسط دستگاه‌های

پیوست اجتماعی در طراحی برنامه‌های کلان توسعه‌ای (۱۳۹۹)، تدوین پنجمین برنامه ملی استراتژیک کنترل عفونت اچ‌آی‌وی/ایدز (۱۳۹۹)، تدوین برنامه ملی پیشگیری از خودکشی (۱۴۰۱)، بازنگری و به‌روزرسانی سند ملی پیشگیری، مقابله، درمان، کاهش آسیب و توانمندسازی مصرف‌کنندگان مشروبات الکلی (۱۳۹۹) و سیاستگذاری به‌منظور اجرای برنامه‌های فوق‌العاده در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی.

۲. هماهنگی و انسجام‌بخشی: اقدامات شاخص در این حوزه عبارت‌اند از: ایجاد

اهم اقدامات سازمان امور اجتماعی در راستای ایفای اهداف تعیین شده در سه حوزه سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت به شرح ذیل است:

۱. سیاستگذاری: این حوزه شامل تدوین اسناد راهبردی و برنامه‌های عملیاتی در سطح ملی و تصویب آنها در شورای اجتماعی کشور بوده است. از برجسته‌ترین اقدامات می‌توان به این موارد اشاره کرد: رصد وضعیت اجتماعی کشور، تدوین سند سلامت اجتماعی (۱۳۹۸)، تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی (۱۳۹۹)، تدوین و تصویب آیین‌نامه

اجرایی ذی ربط، تهیه گزارش‌های تحلیلی از روند اجرای تکالیف و راستی‌آزمایی تحقق اهداف از طریق رصد و پیگیری اعتبارات تخصیص یافته بوده است.

علی‌رغم برخی مزیت‌ها و اقدامات صورت گرفته توسط سازمان در راستای تنظیم‌گری، بررسی‌ها حاکی از آن است که اهداف کلیدی در این حوزه به‌طور مطلوب محقق نشده است. مجموعه‌ای از چالش‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی در این عدم تحقق به این شرح دخیل بوده‌اند.

چالش‌های برون‌سازمانی

۱. پراکندگی و موازی‌کاری نهادی

– **تعدد نهادهای تنظیم‌گر:** وجود نهادهای متعدد تنظیم‌گر، پتانسیل انسجام سیاستگذاری و هدایت‌گری منسجم را کاهش داده است. برای مثال بین سازمان امور اجتماعی، ستاد مبارزه با مواد مخدر و سازمان برنامه و بودجه به‌دلیل تداخل وظایف، در امر تنظیم‌گری اختلاف وجود دارد.

– **تعدد نهادهای اجرایی و برنامه‌ها:** این تعدد به پراکنده شدن منابع و مداخلات، تعیین نقش برای نهادهای غیرمتولی و دشوار شدن هماهنگی و هم‌افزایی منجر شده است.

۲. ضعف چارچوب‌های قانونی و حمایتی

– **پشتوانه ضعیف قانونی مصوبات شورای اجتماعی:** فقدان ضمانت اجرایی کافی برای مصوبات شورا، اثربخشی آنها را کاهش داده است.

– **فقدان قانون واحد در بخش سازمان‌های مردم‌نهاد:** نبود چارچوب قانونی جامع برای سازمان‌های مردم‌نهاد، به سردرگمی و تعدد نهادهای تنظیم‌گر این بخش دامن زده است.

– **عدم تجهیز سازمان امور اجتماعی به ابزارهای کافی تنظیم‌گری.**

۳. چالش‌های مربوط به سطوح سیاستگذاری و اجرایی

– **زیست‌بوم نبودن برنامه‌های کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی:** این امر نتیجه تمرکز سیاستگذاری در سطح ملی و ضعف کارگروه‌های استانی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی است.

– **وجود دغدغه‌های متعدد منطقه‌ای و به حاشیه رفتن امور اجتماعی در استانداری‌ها.**

– **پرداخت با تأخیر و دیر از موعد و ناکافی اعتبارات:** تأمین مالی نامناسب از سوی سازمان برنامه و بودجه، اجرای مؤثر برنامه‌ها را با چالش مواجه کرده است.

– **تغییرات بسیار گسترده نیروهای مدیریتی و کارشناسی حوزه اجتماعی کشور.**

– **تحمل برخی از امور اجرایی کشور در حوزه‌های غیرمرتبط با مسئله تنظیم‌گری اجتماعی به سازمان امور اجتماعی کشور مانند موضوع سامان‌دهی سواحل کشور.**

چالش‌های درون‌سازمانی

۱. **ضعف در مبانی مفهومی و راهبردی سیاست‌ها:** عمده چالش‌های این حوزه عبارت‌اند از: ضعف انسجام مفهومی در

دسته‌بندی آسیب‌های اجتماعی در طرح تقسیم کار ملی و تشخیص نادرست در تعیین برخی مصادیق آسیب‌های اجتماعی، تعیین دستگاه‌های مختلف برای کنترل و کاهش آنها، ضعف آینده‌نگری در مواجهه با مسائل و آسیب‌های اجتماعی نوظهور و عدم سیاستگذاری برای برخی از آنها و در نهایت تبدیل نشدن بسیاری از مطالعات به سیاست اجتماعی و سیاست‌ها به برنامه اقدام.

۲. **چالش در برنامه‌ریزی و اجرا:** برنامه‌ریزی برای اجرای برنامه‌های متعدد فوق‌العاده، بدون تعیین جایگاه روشن برخی از آنها در نظام کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی؛ شکل‌گیری غیرعلمی کارگروه‌های پرشمار موضوعی و تخصصی، تغییرات مداوم و صوری شدن آنها و عدم شکل‌گیری پایدار ائتلاف‌های جمعی یا فروپاشی آنها که به ضعف برنامه‌ریزی منسجم در سطح جمعی منجر شده است.

۳. ناپایداری مدیریتی و محدودیت منابع

انسانی در سازمان: کم‌تعداد بودن نیروی انسانی متخصص در سازمان و دفاتر اجتماعی و فرهنگی استانداری‌ها و تغییرات سریع و دائمی مدیران به عدم ثبات سیاست‌ها و برنامه‌ها منجر شده است. همچنین در سازمان جابه‌جایی نیروهای سازمانی و عدم ثبات پست‌های کارشناسی، مانع انباشت تجربه و پیگیری بلندمدت سیاست‌ها و همچنین پیگیری مصوبات شورای اجتماعی توسط سازمان شده است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

برای کارآمدی سیاست‌های اجتماعی، لازم است رویکرد حاکمیت چندسطحی مورد توجه قرار گیرد. در این رویکرد تعیین یک نهاد معین تنظیم‌گر اجتماعی در سطح ملی برای تعیین راهبردها، خطوط کلی، استانداردهای عملکرد و اهداف کلان امور اجتماعی از جمله کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی ضرورت دارد. لذا اگر شورای اجتماعی کشور به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر تعیین

شده است، لازم است همه برنامه‌های حوزه اجتماعی در تمام دستگاه‌ها در آن تجمیع شود. هم‌زمان، باید اختیارات لازم برای انطباق و تدوین برنامه‌ها متناسب با مختصات، بافت اجتماعی - فرهنگی و اولویت‌های بومی هر منطقه، به سطوح اجرایی منطقه‌ای و محلی تفویض شود. افزون بر این، سایر راهبردهای حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی شامل تأمین حمایت‌های اجتماعی، خدمات

اجتماعی، خدمات سلامت جسمی و روانی، و معاضدت‌های حقوقی باید میان چند نهاد تخصصی متمرکز شود. از این رو، لازم است وظایف پراکنده و مشابه در سایر سازمان‌ها حذف، منابع انسانی و مالی در نهادهای اصلی تجمیع و وظایف دستگاه‌ها به‌صورت شفاف، تفکیک، و بدون هرگونه هم‌پوشانی مشخص گردد تا از ابهام و تعارض نقش جلوگیری شود.

نظام ارجاع و پزشک خانواده:

تجربه جهانی، طرح‌های اجرا شده و پیشنهادهایی برای ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21722](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21722)



بیان / شرح مسئله

این نظام همچنان نیازمند توجه به ملاحظات کلیدی و استفاده از تجربه‌های عملی موجود است. با در نظر گرفتن این پیشینه، تهیه گزارش حاضر با هدف بررسی تکالیف قانونی، آسیب‌شناسی تجربه‌های گذشته و ارائه راهکارهای اولویت‌دار، بستر ساز تحقق اهداف بلندمدت نظام سلامت در کشور است.

محدود این برنامه در برخی استان‌ها نشان می‌دهد که این مدل در سامان‌دهی خدمات و بهینه‌سازی هزینه‌ها کارآمد است و تأخیر در اجرای آن نیازمند جبران فوری است. قانون برنامه هفتم توسعه با تأکید مجدد بر اجرای سراسری، عزم قانونگذار برای ورود به عرصه عمل را نشان می‌دهد، اما نهادهای ساز

با وجود تأکیدات چند دهه‌ای اسناد بالادستی از جمله قوانین برنامه‌های سوم تا هفتم توسعه بر استقرار نظام ارجاع و پزشک خانواده به‌عنوان راهبردی کلیدی برای ارتقای عدالت سلامت و کارایی نظام بهداشتی، اجرای سراسری و مؤثر آن تاکنون با تعلل و ناکامی مواجه بوده است. تجربه جهانی و نیز اجرای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

پایش مواجه است. این وضعیت موجب شده است که پوشش کامل نظام ارجاع و پزشک خانواده در سطوح تخصصی و فوق‌تخصصی هنوز تحقق نیابد و برنامه به‌طور پراکنده و ناقص در مناطق روستایی و شهرهای کوچک اجرا شود، درحالی‌که تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد یکپارچگی، فناوری اطلاعات سلامت، آموزش مداوم پزشکان و مشارکت فعال جامعه و سایر ارکان حاکمیت، پیش‌شرط موفقیت و اثربخشی نظام‌پزشک خانواده است.

ایران نیز مسیر قانونی و سیاستگذاری پزشک خانواده از تأکید بر خدمات روستایی و بیمه همگانی در دهه ۱۳۷۰ تا ایجاد نظام جامع مبتنی بر مراقبت‌های اولیه، سطح‌بندی خدمات، خرید راهبردی و پرونده الکترونیک سلامت در برنامه‌های توسعه و قانون برنامه هفتم پیشرفت طی شده است؛ با این حال، اجرای برنامه با چالش‌های عمده‌ای از جمله ناپایداری سیاستگذاری، اجرای محدود به سطح یک، چندپارگی بیمه‌ها، غفلت از ابعاد اجتماعی و فرهنگی، تعارضات ساختاری، ابهام در سیاست‌ها و نقص در ابزارهای

تجارب جهانی نشان می‌دهد که استقرار نظام‌پزشک خانواده و ارجاع مؤثر، باتوجه‌به ویژگی‌های جمعیتی، ساختاری و فرهنگی هر کشور متفاوت بوده و از مدل‌های پایدار تاریخی مانند انگلستان تا برنامه‌های نوین تحول‌آفرین در کشورهای در حال توسعه مانند ترکیه، تایلند و مصر متغیر است، اما در همه موارد نقش پزشک خانواده به‌عنوان نقطه ورود اصلی برای خدمات تخصصی کلیدی است و دیجیتال‌سازی ارجاع و تیم‌های سلامت چند حرفه‌ای موجب کاهش مراجعات غیرضروری و بهبود هماهنگی مراقبت‌ها شده است. در

به منظور پیشبرد بهتر تکالیف قانونی موجود در خصوص برنامه پزشک خانواده، موارد ذیل پیشنهاد می شود:

■ گذار از اجرای محدود و بخشی به استقرار یک نظام یکپارچه، الکترونیک و چندسطحی با محوریت پزشک خانواده؛

■ تعریف پزشک خانواده به عنوان محور تولید مراقبت، مدیریت تقاضا و هماهنگی بین سطوح؛

■ تصویب و ابلاغ سند ملی جامع و الزام آور با اهداف کمی، زمان بندی، شاخص های پایش و سازوکار مصون سازی از تغییرات مدیریتی؛

■ اجرای برنامه در همه سطوح ارائه خدمت همراه با ارجاع الکترونیک یکپارچه، بازخورد تخصصی ساختاریافته و تسویه مالی به موقع بین سطوح؛

■ جمع منابع و ایجاد هماهنگی بین پرداخت کنندگان با استفاده از پرداخت مبتنی بر عملکرد و مشوق های کیفیت محور؛

■ اصلاح بودجه ریزی نظام سلامت به سمت الگوی مبتنی بر عملکرد و نتایج سلامت و کاهش وابستگی به درآمد خدمت محور و ایجاد مسیر جذاب برای پزشکان خانواده؛

■ سرمایه گذاری در زیرساخت پرونده الکترونیک سلامت، استانداردسازی داده ها و تعریف شاخص های شفاف برای اعمال مشوق و کسورات؛

■ طراحی و اجرای برنامه جامع فرهنگ سازی پزشک خانواده و آموزش عمومی با مشارکت رسانه ها و نهادهای اجتماعی؛

■ اقناع و مشارکت فعال متخصصان از طریق قراردادهای پایدار و مشوق های متوازن برای اصلاح رفتار ارجاع و همکاری بین سطوح؛

■ بازطراحی آموزش علوم پزشکی با تأکید بر جانمایی مناسب و تقویت کوریکولوم های مرتبط با پزشک خانواده، مبتنی بر اصول کار تیمی و پیشگیری محوری؛

■ تبدیل نظام ارجاع به یک پروژه ملی، فرابخشی برای تحول در حکمرانی سلامت، مدیریت منابع و پاسخ گویی اجتماعی



ارزیابی ماده (۷) قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها از منظر سیاستگذاری معطوف به کنترل اجاره‌بها

DOI: [10.22034/mrc.report.21732](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21732)



بیان/شرح مسئله

اهداف خود نیست و نیازمند اصلاحات فوری است تا از «بسته حمایتی منفعل» به بسته سیاستی «تنظیم‌گر هوشمند» تبدیل شود.

پاسخ داده است، اما این گزارش با مرور تجارب جهانی و با اتکا به چارچوبی مبتنی بر «طراحی سیاست»، نشان می‌دهد که مدل فعلی به دلیل نقص‌های بنیادین در طراحی ابزارها و سازوکارهای اجرایی، قادر به تحقق

با وجود روند فزاینده نرخ فقر در میان خانوارهای مستأجر، حمایت از این خانوارها ضرورتی ملی است. قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳) با معرفی یک مدل کنترل اجاره به این بحران

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

است. **دامنه شمول محدود:** دامنه پوشش قانونی، تناسبی با شدت بحران ندارد. با محدود کردن قانون به ۹۸ شهر از ۹۳۳ شهر کشور، عملاً بخش بزرگی از جامعه هدف از چتر حمایتی قانون خارج شده‌اند.

سیستم اجرایی ناکارآمد: قانون با نادیده گرفتن مهم‌ترین ابزار (تمدید خودکار قراردادهای استیجاری و محدودسازی تخلیه)، بی‌تکلیف گذاشتن دولت در اجرای فعالانه قانون و قرار دادن کامل بار شکایت و پیگیری بر دوش مستأجران عملاً هرگونه امکان نظارت و اجرای مؤثر را از بین برده

انفعال ساختاری در منطق مداخله: طراحی ابزار کنترل اجاره، دچار نوعی «تعلیق در اجرا» است. قانون با گره زدن حمایت به شاخص نامرتب «تورم عمومی» و قرار دادن موانعی مانند شرط تورم بالای ۳۰ درصد و عبارت مبهم «مصلحت ملزمه»، عملاً به تعلل‌ورزی حمایتی ختم شده است.

■ محور اول: بازطراحی فلسفه و منطق قانون از مداخله اضطراری به حمایت ساختاری و تکلیف دائمی

هسته اصلی شکست قانون فعلی، منطق معیوب و انفعالی آن است. برای اصلاح این بنیاد، باید منطق حاکم بر قانون را از یک مداخله‌گر موقت و مشروط به یک نظام حمایتی ساختاری، دائمی و هوشمند تبدیل کرد:

■ **تبدیل حمایت از «انتخاب سیاستی» به «تکلیف ملی»:** عبارت مبهم و اختیارآور «در صورت وجود مصلحت ملزمه» باید از قانون حذف شود. در شرایط بحرانی فعلی، حمایت از مستأجر یک تکلیف قانونی است، نه یک انتخاب مشروط. جایگزین کردن این عبارت با شاخص‌های عینی (مانند نرخ فقر خانوارهای مستأجر) ویژگی «اجرای خودکار» را به قانون می‌افزاید و مکانیسم «تعطل بوروکراتیک» را غیرفعال می‌کند.

■ **حمایت مستمر به جای مداخله اضطراری:** شرط تورم بالای ۳۰ درصد باید حذف شود. کنترل اجاره باید ابزار حمایتی تثبیت شده باشد، نه اقدام واکنشی و موقت. این کار سیاست را از حالت انفعالی به فعالانه تغییر می‌دهد.

■ **گره زدن سقف اجاره به توان پرداخت مستأجر:** معیار اصلی باید از «تورم عمومی» به شاخص‌های مرتبط با زندگی مستأجران، مانند «رشد حداقل دستمزد» یا «میان درآمد خانوار» تغییر کند. این بازطراحی، ابزار را به بستر واقعی جامعه هدف حساس، و مکانیسم «حفظ استطاعت‌پذیری» را جایگزین مکانیسم فعلی «تهدیدینه‌سازی شکاف درآمد-اجاره» می‌کند. در شرایط فعلی، حتی تعیین یک سقف درصدی ثابت و پایین (برای مثال ۵ درصد) می‌تواند بسیار مؤثرتر باشد.

■ **ایجاد انعطاف منطقه‌ای کنترل شده:** ضمن تعیین یک چارچوب حمایتی ملی، باید به مدیریت‌های محلی اجازه داد تا در صورت نیاز، حمایت‌های شدیدتری (و نه کمتر) را اعمال کنند. این کار انعطاف‌پذیری ابزار را افزایش

می‌دهد و امکان پاسخ‌گویی به بحران‌های منطقه‌ای را فراهم می‌آورد.

■ **محور دوم: تقویت دقت و شمول ابزار**
یک ابزار سیاستی، هرچقدر هم که خوش‌ساخت باشد، اگر نسبتی با جامعه هدف خود نداشته باشد، بی‌فایده است. قانون فعلی مانند یک تور نجات است که هم بیش از حد کوچک بوده و هم در جایی دور از بحران‌زدگان انداخته می‌شود. برای اصلاح این وضعیت، باید ویژگی «رفاه‌گستری» را در طراحی ابزار تقویت کرد تا چتر حمایتی آن به‌طور مؤثر گسترده شود:

■ **گسترش شمول جغرافیایی قانون:** محدودیت قانون در مورد شهرهای بالای صد هزار نفر باید برداشته شود. حمایت باید شامل تمام مناطقی شود که براساس شاخص‌های مبتنی‌بر نیاز (مانند نرخ فقر مسکن یا کمبود عرضه) درگیر بحران هستند. این کار از فعال شدن مکانیسم «جابه‌جایی اجباری به مناطق فاقد پوشش» جلوگیری می‌کند.

■ **ایجاد زیرساخت اجرایی هوشمند و یکپارچه با سامانه‌های ملی:** به جای ایجاد یک بانک اطلاعاتی پراکنده، باید یک زیرساخت اجرایی هوشمند از طریق اتصال به سامانه‌های ملی ایجاد کرد. این امر از طریق دو اقدام کلیدی محقق می‌شود:

(الف) الزام به ثبت قرارداد در قالب چارچوب نظارتی قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی از طریق ابزار صورت‌حساب الکترونیکی.
(ب) کشف هوشمند تخلفات بر پایه سازوکارهای تمهیدی قانون مالیات بر سوداگری، سفته‌بازی و تغییر رویکرد نظارتی از حالت «شکایت‌محور» به حالت «سیستم‌محور» و خودکار.

■ **محور سوم: توانمندسازی مستأجر از طریق انعطاف‌پذیری مالی و حق انتخاب**
بازار اجاره ایران، ویژگی منحصربه‌فردی به نام «ودیع» دارد که قانون فعلی با آن به شکلی ساده و ناکارآمد برخورد کرده است. یک طراحی هوشمندانه باید از این ویژگی به نفع مستأجر

استفاده کند:

■ **اعطای حق انتخاب به مستأجر:** باید به مستأجر اجازه داده شود که تصمیم بگیرد سقف افزایش مصوب، بر مبلغ اجاره ماهیانه اعمال شود یا مبلغ ودیعه (یا ترکیبی از آنها).

■ **محور چهارم: طراحی ضمانت‌های اجرایی مؤثر**
قانون بدون ضمانت اجرا، صرفاً یک توصیه است. قانون فعلی به دلیل فقدان سیستم اجرایی کارآمد و ضمانت‌اجراهای مناسب، در عمل چیزی در سیاق توصیه سیاستی است. برای ساختن ستون فقرات این قانون، باید ترکیب ابزاری منسجم و بازدارنده‌ای طراحی کرد:

■ **افزودن ابزار راهبردی «تمدید خودکار قراردادها و محدودسازی دلایل عدم تمدید قرارداد»:** این موضوع مهم‌ترین و حیاتی‌ترین اصلاح است. تمدید قرارداد برای مستأجر قانون‌مدار باید به یک «حق» تبدیل شود و عدم تمدید قرارداد و تخلیه صرفاً به دلایل موجه و کاملاً مشخص قانونی ممکن باشد: دلایل مبتنی‌بر تعدی یا تفریط مستأجر و دلایل غیرمرتبط با مستأجر. این ابزار رویه‌ای، مکانیسم ویرانگر «گریز قانونی از طریق عدم تمدید» را مسدود می‌کند و پیش‌شرط اجرای سیاست محسوب می‌شود.

■ **ایجاد سپرهای حمایتی نوین برای مستأجران:** قانون باید فراتر از کنترل قیمت رفته، سپرهای حمایتی جدیدی را برای کاهش آسیب‌پذیری مستأجران ایجاد کند.

■ **تغییر بار اجرا از مستأجر به دولت:** مسئولیت نظارت و اجرای قانون نباید بر دوش آسیب‌پذیرترین حلقه زنجیر، یعنی مستأجر، باشد و باید سازوکارهای سریع اداری یا شبه‌قضایی ایجاد شود تا دولت به‌صورت فعال بر اجرای قانون نظارت کند. این کار، ویژگی «اجبار» سیستم را تقویت، و مکانیسم «خودسانسوری مستأجر» را با مکانیسم «نظارت حاکمیتی» جایگزین می‌کند.



بیان/شرح مسئله

بیش از یک دهه و باتوجه به شرایط اقتصادی دشوار مردم، نقش قابل توجه سهام عدالت در اقتصاد کشور، و آثار آن بر بازار سرمایه، بیش از هر زمان دیگری نیاز به بازنگری و اصلاح ساختاری در این طرح احساس می‌شود. ارزش تقریبی ۲۰۰۰ همتی این سهام و حضور حدود ۵۰ میلیون نفر، نشان‌دهنده ظرفیت عظیمی است که می‌توان آن را در مسیر پیشرفت کشور به کار گرفت.

کامل سازوکارهای قانونی، از مسیر اصلی خود منحرف شد و فقط به واگذاری دارایی و توزیع سود سهام محدود ماند. در نتیجه، اهداف اولیه همچون توانمندسازی اقتصادی مردم و مشارکت فعال در فرایند تولید و مدیریت اقتصادی، محقق نشد. این ناکامی موجب شکل‌گیری چالش‌های جدی شد؛ از یک سو فشارهایی برای آزادسازی سهام به وجود آمد و از سوی دیگر مقاومت‌هایی با این امید که بتوان طرح را به اهداف اولیه‌اش بازگرداند، شکل گرفت. اکنون با گذشت

سهام عدالت یکی از بزرگ‌ترین طرح‌های اقتصادی ایران است که با هدف توزیع عادلانه ثروت و کاهش فقر طراحی شده است. این طرح با توزیع سهام شرکت‌های دولتی میان اقشار کم‌درآمد، تلاش کرده است تا عدالت اقتصادی را در یک ساختار کامل از مشارکت مردمی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت و اجرا محقق کند، اما به دلایل مختلف سیاسی و اقتصادی و اجرایی، با چالش‌های عدیده‌ای روبه‌رو شد. این طرح در عمل به دلیل عدم اجرای

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

۶. توجه به حقوق مالکیت مردم با شکل‌گیری تعاونی‌های فعال؛
۷. استفاده از ظرفیت‌های بازار سرمایه و بورس؛
۸. بازطراحی مدل تعاونی‌های شهرستانی بر مبنای تعاونی‌های موفق و به‌روز جهانی با استفاده از ظرفیت‌های پلتفرمی.

۱. جلوگیری از تفوق دولت و دولتی شدن مدیریت و مالکیت سهام عدالت؛
۲. جلوگیری از تفوق سرمایه‌داران بزرگ و تسلط آنها بر مالکیت و مدیریت سهام عدالت؛
۳. باقی ماندن مردم در ساختار سهام عدالت و جلوگیری از خروج آنها و نقد شدن سهام؛
۴. بهره‌مندی مردم از مزایای بلندمدت سهام عدالت؛
۵. ایجاد ارزش افزوده در سهام عدالت و کمک

سهام عدالت علی‌رغم طراحی اولیه دقیق، دارایی بسیار ارزشمند و حضور گسترده مردم، نتوانست به اهداف خود نائل آید. مهم‌ترین دلیل این عدم توفیق، عمل نکردن به قوانین موضوعه و تصویب مقررات مخالف با قوانین دائمی و اصلی این حوزه است. مبتنی بر یافته‌های این گزارش و با دریافت قوانین این حوزه، اصولی برای احیای سهام عدالت تدوین شده که به این شرح است:

مهم‌ترین پیشنهاد و راهکار این گزارش بازگشت به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و نسخ مقررات و آیین‌نامه‌های مخالف با آن است. برای رسیدن به این مهم گام‌هایی در این گزارش طراحی شده که به این شرح است:

۱. بازگشت به قوانین و نسخ مقررات آیین‌نامه‌ای مخالف با قوانین؛

۲. تشکیل مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با حضور تعاونی‌های شهرستانی؛

۳. باز شدن نماد شرکت‌های سرمایه‌گذاری

استانی در بورس با شناوری ۲۰ درصد (در هر صورت کرسی‌های کنترلی هیئت‌مدیره با تعاونی‌ها باشد برای جلوگیری از تفوق دولتی‌ها و سرمایه‌داران بزرگ)؛

۴. سرمایه‌گذاری در بستر بورس؛

۵. اختیار سود نقدی سهام عدالت در دستان شرکت سرمایه‌گذاری استانی؛

۶. مشوق‌های دولتی برای فعال کردن ساختار

سهام عدالت در ساختار مطلوب؛

۷. تعیین تکلیف سهام‌داران مستقیم؛

۸. مشارکت مردم در تعاونی‌ها تعیین‌کننده

میزان اختیارات تعاونی‌ها؛
۹. محوریت کانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت در تنظیمگری ملی.

همچنین تعاونی‌ها به‌عنوان رکن مهم ساختار سهام عدالت باید نمایندگی واقعی از جامعه را داشته باشند که در شرایط فعلی این ارتباط از هم گسسته است. باید با استفاده از سازوکارهای پلتفرمی و با کمک گروه‌های مردمی و سایر مشوق‌های مرتبط با ساختار سهام عدالت به تحقق واقعی تعاونی‌های شهرستانی کمک کرد.



الگوی عملیاتی بازسازی مشارکتی؛ طراحی ماتریس همکاری دولت و مردم (ایده‌هایی برای بازسازی خسارت‌های جنگ رمضان)

DOI: [10.22034/mrc.report.21768](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21768)



بیان / شرح مسئله

توسعه‌ای که این گزارش از آن دفاع می‌کند. مطابق رویکرد سوم، مشارکت مردمی در بازسازی نه به دلیل ناتوانی دولت، بلکه به مثابه فرصتی راهبردی برای بالندگی جامعه، بازسازی سرمایه اجتماعی آسیب‌دیده و پرورش شهروندانی مسئول، ضروری است. حتی اگر دولت توانایی کامل برای بازسازی خرابی‌ها و خسارت‌های جنگی را داشت، باز هم نباید بدون مشارکت مردم اقدام به بازسازی کند، زیرا خود فرایند مشارکت، فرصتی مغتنم برای انسجام جامعه و تقویت سرمایه اجتماعی است.

را پاس بدارند. اما در کنار این موفقیت‌ها، کاستی‌هایی مانند فقدان ساختار منسجم در برخی تشکلات، ناکارآمدی در ایجاد شبکه‌های عملیاتی بهنگام و هراس فعالان اجتماعی از برچسب‌های سیاسی و عواقب رسانه‌ای نیز بروز کرد. مسئله اصلی این است که بازسازی پساجنگ را نباید صرفاً یک مسئله فنی یا مالی تلقی کرد، بلکه ماهیتی عمیقاً اجتماعی دارد. سه رویکرد نظری در این زمینه قابل شناسایی است: رویکرد دولت‌محور که بازسازی را وظیفه انحصاری دولت می‌داند، رویکرد جامعه‌محور که بر پیش‌گامی مطلق نهادهای مردمی تأکید دارد و رویکرد تلفیقی -

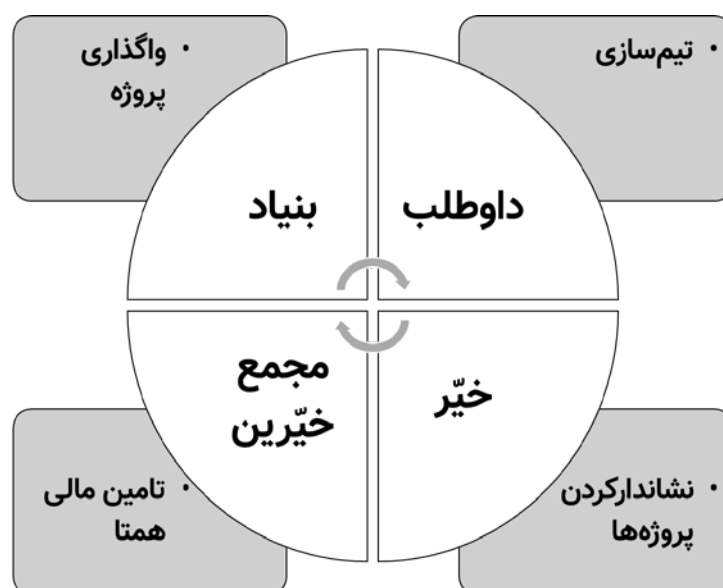
درگیرهای نظامی، صرفاً به ویرانی کالبدی شهرها منجر نمی‌شوند، بلکه می‌توانند پیوندهای میان‌فردی را از بین ببرند، باور نهادی را تضعیف کنند و ذخایر همبستگی اجتماعی را کاهش دهند. آنچه در جنگ ۱۲ روزه میان ایران و رژیم صهیونیستی رخ داد، گویای آن بود که نهادهای مردم‌نهاد توانستند نقشی بی‌بدیل در مهار پیامدهای اجتماعی این رویداد ایفا کنند. این تشکلات از راه‌هایی چون سامان‌دهی گشت‌های محافظتی در محله‌ها، راه‌اندازی خدمات داوطلبانه امدادی و سپردن موقت کودکان بی‌سرپرست به خانواده‌های داوطلب، توانستند نظم و انسجام اجتماعی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

خیرین: نهادهایی متشکل از مجموعه خیرین که صرفاً تأمین مالی جمعی پروژه‌ها را برعهده دارند. همچنین، «تأمین مالی همتا» به این معنا که به‌ازای هر ریال تأمین مالی توسط خیر، دولت یا شرکت‌های محلی نیز همان میزان را به پروژه تخصیص دهند، پیشنهاد شده است.

دارد و از طریق سامانه مالیاتی، پروژه مورد نظر خود را در سطح محله انتخاب و بر حسن هزینه‌کرد و اجرای آن نظارت می‌کند؛ ۳. **بنیاد:** تشکلاتی ثبت شده مانند گروه‌های جهادی، مراکز نیکوکاری و هیئت‌های مذهبی که هم توان مالی و هم توان اجرایی تکمیل یک پروژه کامل را دارند؛ ۴. **مجمع**

گزارش حاضر یک ماتریس چهارخانه برای مشارکت مردم در بازسازی طراحی کرده است: ۱. **داوطلب:** فردی دارای مهارت‌هایی مانند بنایی، نقاشی و غیره که در قالب تیم‌های سازمان‌دهی شده به اجرای پروژه می‌پردازد؛ ۲. **خیر:** فردی که تمایل به اهدای کمک‌های مالی نقدی یا غیرنقدی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

افزون‌بر این، برای تبدیل این الگو به یک نظام کارآمد و عادلانه، ۶ مؤلفه اساسی احصا شده است: ۱. افزودن شاخص‌های بازسازی سرمایه اجتماعی (اعتماد میان ساکنان، تعداد شبکه‌های محلی تازه تشکیل‌یافته، میزان مشارکت در تصمیم‌گیری‌های جمعی)؛ ۲. ایجاد شوراهای نظارت مردمی در هر شهرستان برای پایش پیشرفت بازسازی و مطالبه‌گری از دولت؛ ۳. مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد برای جلوگیری از بازتولید نابرابری‌های منطقه‌ای؛ ۴. توانمندسازی اجتماعی و آگاهی‌بخشی از طریق کارگاه‌های مدیریت مشارکتی و تشکیل صندوق‌های خرد محلی؛ ۵. تعریف پروژه‌های نمادین مشترک فرامحله‌ای برای بازسازی انسجام افقی میان گروه‌های مختلف اجتماعی؛ ۶. تصریح وظایف تضمینی دولت شامل تأمین امنیت فیزیکی تیم‌های داوطلب، رفع موانع قانونی و اداری، کنترل قیمت مصالح ساختمانی پایه و بیمه حوادث داوطلبان.

برای تحقق الگوی بازسازی مشارکتی مبتنی بر ماتریس چهارخانه (داوطلب، خیر، بنیاد، مجمع خیرین) و پیاده‌سازی ۶ ملاحظه اجرایی احصا شده، مجموعه‌ای از پیشنهادها در سه دسته سیاستی، تقنینی و نظارتی تدوین شده است. «پیشنهادهای سیاستی» عمدتاً قابل تصویب در دولت و بر ایجاد سامانه شفاف، سازمان‌دهی تیم‌های داوطلب، تأمین مالی همتا^۱ و مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد متمرکزند. «پیشنهادهای تقنینی» نیازمند طرح و تصویب در مجلس شورای اسلامی بوده، شامل مشوق‌های مالیاتی، حق نام‌گذاری برای تشکلهای استقرار شوراهای نظارت مردمی، اصلاح قانون مناقصات، بیمه داوطلبان و کنترل قیمت مصالح پایه می‌شوند. «پیشنهادهای نظارتی» نیز قابل ابلاغ توسط رئیس قوه قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور هستند و الزام به انتشار گزارش‌های دوره‌ای، ارزیابی سرمایه اجتماعی، رعایت مکانیسم جبرانی، ایجاد سازوکار شکایت عمومی و گزارش‌دهی شوراهای به مجلس را دربرمی‌گیرند.



جدول خلاصه‌ای از پیشنهادهای سیاستی، تقنینی و نظارتی پژوهش

ردیف	دسته	عنوان پیشنهاد	خلاصه حکم
۱	سیاستی	سامانه ملی شفاف پروژه‌ها	طراحی سامانه با قابلیت تفکیک تا سطح محله، درج تصاویر به‌روز، هزینه بازسازی و الزامات اجرایی
۲	سیاستی	تیم‌های سازمان‌دهی شده داوطلبان	ایجاد تیم‌های مهارت‌محور در سطح شهرستان‌ها با فراخوان ملی، احصای مهارت‌ها و سپردن پروژه‌های مشخص به تیم‌های داوطلب
۳	سیاستی	تأمین مالی هم‌تا	به‌ازای هر ریال تأمین مالی، دولت یا شرکت‌های محلی حداقل ۵۰ درصد تا سقف ۱۰۰ درصد را به همان پروژه تخصیص دهند.
۴	سیاستی	تفکیک پروژه‌ها	پروژه‌ها در سامانه براساس نیاز به داوطلب، خیر، بنیاد یا مجمع خیرین تفکیک و دسته‌بندی شوند.
۵	سیاستی	مکانیسم جبرانی	اختصاص حداقل ۳۰ درصد منابع تأمین مالی هم‌تا به مناطق با شاخص محرومیت بالا
۶	تقنینی	مشوق‌های مالیاتی	وجه نقدی، اقلام غیرنقدی و خدمات اهدایی تا ۱۰۰ درصد درآمد مشمول مالیات به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی موضوع ماده (۱۷۲) <u>قانون مالیات‌های مستقیم</u> و ۲۰ درصد اعتبار مالیاتی موضوع ماده (۲۰) <u>قانون برنامه هفتم پیشرفت</u>
۷	تقنینی	حق نام‌گذاری و نصب لوح برای بنیادها	تشکل‌های مجری پروژه‌های کامل بازسازی، حق انتخاب نام ساختمان یا نصب لوح دائمی با ذکر نام تشکل را دارند.
۸	تقنینی	استقرار شوراهای نظارت مردمی	تشکیل شورای ۷ نفره در هر شهرستان (۳ نفر از تشکل‌ها، ۲ معتمد محلی، ۲ نماینده دستگاه‌های اجرایی) برای پایش و گزارش‌دهی
۹	تقنینی	بیمه اجباری و تأمین امنیت داوطلبان	پوشش بیمه حوادث و درمان رایگان داوطلبان
۱۰	نظارتی	انتشار ماهیانه گزارش پیشرفت	انتشار گزارش تفصیلی نرخ پیشرفت بازسازی به تفکیک استان، شهرستان و محله
۱۱	نظارتی	ارزیابی مستقل سرمایه اجتماعی	سنجش سه شاخص (اعتماد میان‌شخصی، تعداد شبکه‌های محلی تازه تشکیل‌یافته، میزان مشارکت در تصمیم‌گیری) قبل، حین و پس از بازسازی
۱۲	نظارتی	الزام به مکانیسم جبرانی ۳۰ درصد	هیچ استانی نباید کمتر از ۷۰ درصد میانگین کشوری تخصیص سرانه بازسازی دریافت کند.
۱۳	نظارتی	سازوکار شکایت عمومی	رسیدگی سازمان بازرسی کل کشور به شکایات مربوط به موانع مشارکت حداکثر ظرف ۱۰ روز

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



بیان / شرح مسئله

ایفا کرده‌اند. این امر نشان می‌دهد که توسعه این الگوها می‌تواند فراتر از شرایط جنگی، به‌عنوان یکی از بسترهای تقویت سرمایه اجتماعی و ارتقای مشارکت عمومی مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد.

براین‌اساس، مسئله اصلی این گزارش، ارائه الگویی برای ارتقای سطح مشارکت مردم در تجمعات از حضور صرف به مشارکت مؤثر در فرایندهای تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجراست. هدف از این الگو، تبدیل تجمعات از رویدادهایی مقطعی به سازوکارهایی پایدار برای تقویت مشارکت اجتماعی، افزایش کارآمدی اقدامات مردمی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی در حل مسائل عمومی است. این وضعیت مشارکت‌جویانه باعث ارتقای کمی و کیفی تجمعات و اقبال عمومی بیشتر به آنها خواهد شد. در این چارچوب، گزارش حاضر با اتکا به یافته‌های میدانی و تحلیل الگوهای موجود، تلاش می‌کند الزامات نهادی و اجرایی تحقق این رویکرد را تبیین و پیشنهادهای سیاستی لازم را ارائه کند.

حضور در برنامه‌هایی محدود می‌شود که ساختار، محتوا و شیوه اجرای آنها از پیش تعیین شده است و امکان مشارکت مؤثر در فرایندهای تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، نظارت یا اجرای فعالیت‌ها برای شرکت‌کنندگان محدود است. در نتیجه، با کاهش شرایط بحرانی، احتمال تضعیف مشارکت و کاهش آثار اجتماعی این تجربه افزایش می‌یابد و بخشی از سرمایه اجتماعی ایجاد شده بدون تبدیل شدن به نهادهای پایدار از دست خواهد رفت.

از سوی دیگر، شواهد حاصل از مشاهدات میدانی و پیمایش‌های انجام شده نشان می‌دهد که تجمعات محله‌محور و میدانی متصل به بافت‌های محلی، در مقایسه با سایر الگوها، ظرفیت بیشتری برای شکل‌دهی روابط پایدار اجتماعی، افزایش مسئولیت‌پذیری شهروندان و گسترش مشارکت واقعی دارند. همچنین، یافته‌های پیمایش‌ها بیانگر آن است که این تجمعات در تقویت حضور خانوادگی، ارتقای تعاملات محلی، افزایش اعتماد اجتماعی و تقویت امید عمومی نیز نقش قابل توجهی

تجربه شکل‌گیری تجمعات شبانه در جریان جنگ رمضان، یکی از مهم‌ترین نمونه‌های بروز مشارکت اجتماعی و کنش جمعی در سال‌های اخیر به‌شمار می‌آید. این تجمعات که با حضور گسترده و داوطلبانه اقشار مختلف جامعه در فضاهای عمومی شکل گرفت، علاوه بر ایفای نقش در تقویت همبستگی اجتماعی و انسجام ملی، ظرفیت قابل توجهی از سرمایه اجتماعی موجود در جامعه را آشکار ساخت. استمرار این تجربه در مقاطع مختلف نیز نشان داد که جامعه ایران از آمادگی مناسبی برای مشارکت در فعالیت‌های جمعی برخوردار است و در صورت فراهم شدن بسترهای لازم، این ظرفیت می‌تواند در حل مسائل عمومی و تقویت حکمرانی مشارکتی نیز مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

با وجود این، بررسی‌های میدانی انجام شده از الگوهای مختلف برگزاری تجمعات نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از این ظرفیت، هنوز به سازوکارهای پایدار مشارکت تبدیل نشده است. در اغلب موارد، نقش مردم به

براین اساس، مهم‌ترین یافته سیاستی گزارش آن است که ارتقای کارکرد جمعاعات، مستلزم تغییر رویکرد از «برگزاری برنامه برای مردم» به «تسهیل مشارکت مردم در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها» است. تحقق این رویکرد، علاوه بر افزایش سرمایه اجتماعی شکل گرفته، می‌تواند زمینه بهره‌گیری از ظرفیت اجتماعات محلی در حل مسائل عمومی و تقویت حکمرانی مشارکتی را فراهم آورد.

مشارکت فراهم می‌کنند. همچنین، نتایج پیمایش‌ها بیانگر آن است که مشارکت خانوادگی، تعاملات محلی، اعتماد اجتماعی و احساس تعلق به اجتماع از مهم‌ترین دستاوردهای این جمعاعات بوده است. در مقابل، محدود شدن نقش مردم به حضور در برنامه‌های از پیش طراحی شده، مانع از شکل‌گیری سازوکارهای پایدار مشارکت و کاهش‌دهنده ظرفیت اجتماعی این اجتماعات خواهد بود.

بررسی‌های میدانی و تحلیل الگوهای برگزاری جمعاعات نشان می‌دهد که استمرار و اثربخشی این اجتماعات، بیش از هر عامل دیگری به میزان مشارکت واقعی مردم در فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرا وابسته است. یافته‌های گزارش حاکی از آن است که الگوهای محله‌محور، به دلیل اتکا بر شبکه‌های اجتماعی محلی و ظرفیت‌های مردمی، در مقایسه با جمعاعات متمرکز، زمینه مناسب‌تری جهت تقویت سرمایه اجتماعی، افزایش مسئولیت‌پذیری شهروندان و تداوم

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

حاشیه‌ای شدن جمعاعات جلوگیری می‌کند. کمک به ایجاد زیرساخت‌های مذکور توسط متولیان جمعاعات اعم از دستگاه‌های حاکمیتی (سپاه پاسداران، سازمان تبلیغات اسلامی و ...)، دولت، شهرداری‌ها، بسیج و ... کمک شایانی به مردمی‌سازی جمعاعات خواهد کرد. تعبیه این موارد در بازنگری برنامه هفتم پیشرفت (چنان‌که رهبر معظم انقلاب دستور دادند) توسط مجلس شورای اسلامی نیز مفید فایده خواهد بود؛ زیرا می‌تواند موانع موجود در سازوکارها و مقررات موجود را از پیش‌پای توسعه جمعاعات بردارد. اما تجربه نشان داده است تدوین قوانین مطول و ایجاد شورا و قرارگاه، جز به تطویل بوروکراسی و دولتی کردن حرکت‌های مردمی منجر نخواهد شد.

۲. زیرساخت اجتماعی: ایجاد هیئت‌امنای محلی منتخب مردم برای هدایت و هماهنگی هوشمندانه جمعاعات و ایجاد ساختار مردمی مشارکت و حراست از آن. همچنین ایجاد شورای پشتیبان متشکل از دستگاه‌های مرتبط با جمعاعات مانند شهرداری و سازمان تبلیغات و سازمان بسیج و ... مفید خواهد بود.

۳. زیرساخت رفاهی: رفع موانع رفاهی و ایجاد زیرساخت‌های دائمی برای حضور راحت و بی‌دغدغه همه اقشار، به‌ویژه زنان، کودکان و سالمندان.

در نهایت هیئت‌امنای محلی، به‌عنوان رکن اساسی، ضامن پاسخ‌گویی به نیازهای سه‌گانه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مردم بوده و از

باتوجه به یافته‌های گزارش، ارتقای کارکرد جمعاعات مردمی مستلزم تغییر رویکرد از برگزاری رویدادهای مناسبتی به ایجاد سازوکارهای پایدار برای مشارکت اجتماعی است. در این چارچوب، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی و نهادهای متولی، الگوی «مردمی‌سازی جمعاعات» را به‌عنوان یکی از محورهای سیاستگذاری اجتماعی مورد توجه قرار دهند و زیرساخت‌های مشارکت شهروندان را در تمام مراحل طراحی، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها فراهم کنند:

۱. زیرساخت ارتباطی: ایجاد شبکه‌های اجتماعی و پلتفرم دیجیتال «جان‌فدا» برای سهولت در تصمیم‌گیری، نظارت و هماهنگی.

تحلیل واکنش سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی به جنگ علیه ایران: فرصت‌ها، تهدیدها و دلالت‌های سیاسی

DOI: [10.22034/mrc.report.21776](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21776)



بیان / شرح مسئله

نتیجه، شناخت الگوهای رفتاری سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، جهت‌گیری‌های سیاسی و حقوقی آنان و همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای ناشی از کنشگری این نهادها برای ارتقای ظرفیت حکمرانی، دیپلماسی عمومی و مدیریت بحران کشور ضروری است. این گزارش با بررسی ۲۲ بیانیه و موضع رسمی صادر شده از سوی سازمان‌ها و ائتلاف‌های غیردولتی بین‌المللی تلاش کرده است تصویری روشن از نحوه صورت‌بندی جنگ رمضان در فضای سازمان‌های غیردولتی جهانی و پیامدهای سیاستی آن برای جمهوری اسلامی ایران ارائه دهد.

سازمان‌های حقوق بشری، بشردوستانه، صلح‌محور و شبکه‌های مدنی بین‌المللی با انتشار بیانیه‌ها و مواضع رسمی به این جنگ واکنش نشان دادند. این واکنش‌ها صرفاً بیان نگرانی‌های انسانی نبوده، بلکه بخشی از فرایند شکل‌دهی به روایت جهانی جنگ، ارزیابی مشروعیت کنش بازیگران درگیر و اعمال فشار هنجاری بر دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی محسوب می‌شوند. اهمیت این موضوع برای جمهوری اسلامی ایران از آن جهت است که در جنگ‌های معاصر، کشورها علاوه بر مواجهه با تهدیدهای نظامی، در معرض قضاوت‌های حقوقی، روایت‌سازی رسانه‌ای، مستندسازی بین‌المللی و فشار شبکه‌های فراملی قرار دارند. در

تحولات دهه‌های اخیر نشان داده است که جنگ‌ها دیگر صرفاً در میدان نظامی تعیین تکلیف نمی‌شوند، بلکه عرصه‌های حقوقی، رسانه‌ای، بشردوستانه و افکار عمومی جهانی نیز به بخش مهمی از میدان نازعه تبدیل شده‌اند. در چنین شرایطی، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، شبکه‌های حقوق بشری و ائتلاف‌های فراملی به بازیگرانی اثرگذار در شکل‌دهی روایت جنگ، تولید مشروعیت یا مشروعیت‌زدایی از کنش دولت‌ها و جهت‌دهی به افکار عمومی و نهادهای بین‌المللی تبدیل شده‌اند.

جنگ رمضان و حملات نظامی علیه ایران نیز از این قاعده مستثنا نبوده است. هم‌زمان با تحولات میدانی، طیف گسترده‌ای از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بر رعایت حقوق بین‌الملل بشردوستانه بوده است. در مراحل بعدی و با گسترش دامنه خسارات، توجه سازمان‌ها به پیامدهای انسانی، آسیب به غیرنظامیان، کودکان، زیرساخت‌های حیاتی و خطر گسترش بحران در سطح منطقه معطوف شده است. در نهایت

پراکنده، بلکه متناسب با تحولات میدانی و در قالب یک روند مرحله‌ای و تصاعدی شکل گرفته است. در مرحله نخست، هم‌زمان با آغاز جنگ، تمرکز اصلی بیانیه‌ها بر محکومیت درگیری نظامی، درخواست توقف خشونت‌ها و تأکید

بررسی انجام شده نشان می‌دهد که سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی در جریان جنگ رمضان، نقش فعالی در تولید روایت، برجسته‌سازی پیامدهای انسانی جنگ و اعمال فشار هنجاری بر طرف‌های درگیر ایفا کرده‌اند. واکنش این سازمان‌ها نه تصادفی و

نیز شاهد شکل‌گیری ائتلاف‌های گسترده و هماهنگی فزاینده میان سازمان‌های غیردولتی برای اعمال فشار بین‌المللی جهت توقف جنگ بوده‌ایم.

مهم‌ترین مضامین مورد توجه سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی شامل حفاظت از غیرنظامیان و کودکان، هشدار نسبت به پیامدهای انسانی جنگ، درخواست آتش‌بس و بازگشت به دیپلماسی، تأکید بر رعایت حقوق بشردوستانه و هشدار نسبت به گسترش منطقه‌ای بحران بوده است. این موضوع بیانگر آن است که دستور کار غالب نهادهای مدنی جهانی در مواجهه با جنگ رمضان، بیش از آنکه ماهیتی ژئوپلیتیکی داشته باشد، مبتنی بر چارچوب‌های حقوق بشری، بشردوستانه و امنیت انسانی بوده است.

مطالعه جهت‌گیری بیانیه‌ها نیز نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از سازمان‌های مورد بررسی، اقدام‌های آمریکا و رژیم صهیونیستی را مورد انتقاد یا محکومیت قرار داده‌اند. در مقابل، تعداد محدودی از سازمان‌ها نقدهایی را متوجه ایران کرده‌اند. این نقدها عمدتاً پیرامون موضوع‌هایی نظیر احتمال آسیب به غیرنظامیان، ادعاهای مربوط به نقض حقوق بشردوستانه، محدودیت جریان اطلاعات، وضعیت زندانیان و برخی ملاحظات مرتبط با حکمرانی در شرایط بحران بوده است. با این حال حتی در میان سازمان‌های منتقد ایران نیز تمرکز اصلی بیانیه‌ها بر پیامدهای جنگ و اقدام‌های طرف‌های آغازگر درگیری قرار داشته است.

یکی دیگر از یافته‌های مهم گزارش، اعتبار و وزن قابل توجه سازمان‌های

صادرکننده بیانیه‌هاست. بسیاری از این نهادها از قدیمی‌ترین و شناخته‌شده‌ترین سازمان‌های فعال در حوزه حقوق بشر، حمایت بشردوستانه، حقوق کودک، صلح و پناهندگان محسوب می‌شوند و دارای شبکه‌های گسترده ارتباطی و جایگاه اثرگذار در نهادهای بین‌المللی هستند. از این رو، مواضع آنان می‌تواند در شکل‌دهی به افکار عمومی جهانی، دستور کار رسانه‌ها و حتی فرایندهای حقوقی و سیاسی بین‌المللی تأثیرگذار باشد.

در مجموع، یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که جنگ رمضان فقط منازعه نظامی نبوده، بلکه به عرصه‌ای برای رقابت روایت‌ها، ارزیابی مشروعیت کنش بازیگران و فعالیت گسترده شبکه‌های فراملی مدنی تبدیل شده است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

باتوجه به یافته‌های گزارش، ضروری است جمهوری اسلامی ایران رویکردی فعال، آینده‌نگر و نهادمند نسبت به تعامل با سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و مدیریت ابعاد غیرنظامی بحران‌ها اتخاذ کند.

در حوزه تقنینی، تدوین قانون جامع تشکیل‌های مردم‌نهاد با هدف تسهیل تعامل هدفمند، شفاف و ضابطه‌مند سازمان‌های ایرانی با شبکه‌های بین‌المللی پیشنهاد می‌شود. چنین قانونی می‌تواند ضمن حفظ ملاحظات ملی، ظرفیت حضور مؤثر تشکیل‌های ایرانی در عرصه‌های منطقه‌ای و جهانی را افزایش دهد.

در حوزه حقوقی، بازنگری در قوانین مرتبط با مدیریت بحران، دفاع غیرنظامی و پدافند غیرعامل جهت تأکید صریح‌تر بر حفاظت از غیرنظامیان، مراکز آموزشی، مراکز درمانی و امدادگران مورد توجه قرار گیرد.

در حوزه نظارتی، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های مسئول از جمله وزارت امور

خارج، وزارت کشور، سازمان مدیریت بحران و نهادهای رسانه‌ای مکلف شوند گزارش‌های دوره‌ای درباره دیپلماسی عمومی، مدیریت افکار عمومی جهانی، رصد روایت‌های بین‌المللی و تعامل با شبکه‌های غیردولتی ارائه کنند.

همچنین توسعه ضابطه‌مند شبکه‌های مردم‌نهاد ایرانی در سطح بین‌المللی، حمایت از کسب جایگاه مشورتی در نهادهای بین‌المللی، تقویت آموزش‌های تخصصی در حوزه حقوق بشر و حقوق بشردوستانه و تسهیل هدفمند مشارکت تشکیل‌های ایرانی در ائتلاف‌های جهانی می‌تواند ظرفیت اثرگذاری کشور در عرصه جنگ روایت‌ها را ارتقا دهد.

ایجاد سامانه‌های ملی (فارسی و انگلیسی)، مستندسازی بحران‌ها و جنگ‌ها، جمع‌آوری و آرشیو منظم اسناد، تصاویر، گزارش‌ها، خسارت‌ها و شهادت‌ها در دستگاه‌های اجرایی نیز از دیگر اقدام‌های ضروری است؛

زیرا مستندسازی حرفه‌ای، پشتوانه اصلی روایت‌سازی، پیگیری‌های حقوقی و تعامل مؤثر با نهادهای بین‌المللی محسوب می‌شود. علاوه بر این، توسعه هدفمند دیپلماسی بشردوستانه از طریق بهره‌گیری از ظرفیت جمعیت هلال‌احمر، دانشگاه‌ها، مؤسسات خیریه و تشکلهای مردم‌نهاد می‌تواند به تقویت تصویر انسانی ایران در افکار عمومی جهانی کمک کند و زمینه همکاری‌های سازنده‌تر با شبکه‌های بین‌المللی را فراهم آورد.

در نهایت، تشکیل یا تقویت کارگروه‌های تخصصی برای رصد مستمر گزارش‌ها و بیانیه‌های سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، پاسخ‌گویی حقوقی و رسانه‌ای به ادعاهای مطرح شده و بهره‌گیری از ظرفیت تشکیل‌های مردم‌نهاد داخلی در عرصه بین‌المللی، می‌تواند بخشی از خلأهای موجود در مواجهه با جنگ روایت‌ها و فشارهای هنجاری بین‌المللی را برطرف سازد.

بررسی نقش تعاونی‌ها در مدیریت بحران و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی (مرور تجربه جنگ رمضان)

DOI: [10.22034/mrc.report.21780](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21780)



بیان / شرح مسئله

شرکت‌های تعاونی در شرایط بحران، گسست روابط رسمی نهادهای حاکمیتی و زنجیره‌های تأمین و ارزش می‌تواند اثرگذار باشد؟ به‌صورت خاص تجربه ایران در جنگ رمضان گویای چه مطالبی بوده و برای بهبود شرایط به چه اصلاحاتی نیاز است؟

شرکت‌های تعاونی می‌توانند بخشی از کمک مردم محلی در حفظ بقا یا تاب‌آوری مناطق مختلف کشور باشند. اما پرسش اینجاست که کدام رشته‌فعالیت شرکت‌های تعاونی در این شرایط اهمیت دارد و مضاف بر نوع فعالیت تعاونی‌ها چه مؤلفه‌هایی بر نقش‌آفرینی

بحران‌هایی که یکباره ظاهر می‌شوند و می‌توانند بر تضعیف یا حذف عملکرد نهادهای رسمی و مدیران و سیاست‌مداران محلی و ملی اثرگذار باشند یا زنجیره‌های تأمین و بازار را مختل کنند، بقا و تاب‌آوری جوامع را به خطر می‌اندازند. در چنین شرایطی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اجرائی، در دسترس نبودن مدیران کشور و کمبود رهبری‌های مؤثر در تعاونی‌ها، همکاری بسیار کمتر از دوران دفاع مقدس هشت‌ساله بوده است.

جنگ رمضان نشان داد تعاونی‌ها حتی اگر نتوانند کار اجرایی انجام دهند، می‌توانند از طریق شبکه روابط خود به تاب‌آوری اعضا و جوامع نزدیک به خود کمک کنند.

فقط ماده (۱۵) قانون «مدیریت بحران کشور» اشاره‌گذاری به استفاده از ظرفیت تعاونی‌ها در شرایط بحرانی کرده که البته به‌شدت نیازمند بهبود، ایجاد سازوکار اجرایی و الزام‌آور برای مدیران اجرایی است. همچنین این ماده قانونی توجه مناسبی به

تأکید بر ارزش‌هایی مانند خودیاری می‌توانند نیروی انسانی را از پیش آماده واکنش سریع در بحران کنند.

در ایران نخستین بار در خلال جنگ جهانی دوم تعاونی‌های توزیعی برای جبران قحطی و فقدان خدمات دولت نقش‌آفرینی کردند.

در جنگ تحمیلی هشت‌ساله بیشترین نقش‌آفرینی تعاونی‌ها رخ داده است. در این دوران تعاونی‌ها با وجود تمام کاستی‌ها، به‌طور خودجوش در جنگ و بازسازی نقش‌آفرینی مؤثر داشتند.

در جنگ رمضان به‌علت بحران امنیت، نبود اراده سیاسی کافی از سمت مدیران

دو دسته از عوامل بر نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در دوره بحران اثر دارند: نخست، عوامل داخلی (رهبری خلاق و متعهد، وجود روحیه داوطلبی و تعهد به ارزش‌های اجتماعی و ملی در اعضا، ارتباط قوی بین اعضا و شبکه روابط با سایر تعاونی‌ها و...) و دوم، عوامل محیطی (امنیت، اراده سیاسی دولتمردان و مدیران اجرایی محلی، قوانین مناسب، شبکه همکاری بین دولت و تعاونی در مناطق، وجود قراردادهای تفاهم‌نامه‌های فی‌مابین و...).

تعاونی‌ها از سر تعهدات اجتماعی - ملی به فعالیت اقتصادی روی آورده‌اند، روحیه کار داوطلبانه در بین اعضا بسیار بالاست و با

کشاورزی، تعاونی‌های گوشت قرمز و طیور، تعاونی‌های حمل‌ونقل و تعاونی‌های تأمین نیاز تولیدکنندگان در ایران ظرفیت و اهمیت موضوعی بالایی در شرایط بحرانی دارند.

به فعالیت داوطلبانه یا تکلیفی تعاونی‌ها در شرایط بحرانی نکرده است.

در مجموع تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی، تعاونی‌های مرزنشینان، تعاونی‌های توزیعی و مصرف، تعاونی‌های

ظرفیت تعاونی‌ها برای حل مسائل بحران در شرایط گسست اداری یا زنجیره‌های تأمین در کشور ندارد.

در سند توسعه تعاون که بعد از قانون مدیریت بحران کشور نوشته شده، اشاره‌ای

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

این قانون، توسط سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران و اتاق تعاون ایران تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

هـ) ایجاد، نگهداری، به‌روزرسانی و بهره‌برداری از سامانه الکترونیکی یکپارچه تعاونی‌های مشارکت‌کننده در مدیریت بحران، مشتمل بر بانک اطلاعاتی تعاونی‌های دارای ظرفیت مشارکت، اطلاعات مربوط به ظرفیت‌ها، امکانات، تخصص‌ها، حوزه‌های فعالیت و سوابق عملکرد آنان، به‌منظور شناسایی، آمایش ظرفیت‌ها، برقراری ارتباط، هماهنگی و تبادل اطلاعات میان ستادهای مدیریت بحران، دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و تعاونی‌های داوطلب. مشخصات فنی، الزامات امنیتی، سطوح دسترسی، نحوه تبادل اطلاعات و سایر ضوابط اجرایی این سامانه، ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، توسط سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و اتاق تعاون ایران تهیه [می‌شود] و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

و) بررسی و پیشنهاد اصلاح مقررات، اساسنامه‌ها و سایر ضوابط مرتبط، در حدود قوانین و مقررات، به‌منظور تسهیل و تقویت مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران.

مورد نیاز در قوانین و مقررات مرتبط با مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران، به سازمان مدیریت بحران کشور.

ج) برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و اجرای آموزش‌ها و مانورهای تخصصی برای تعاونی‌های داوطلب، به‌منظور ارتقای آمادگی و توانمندسازی آنان برای مشارکت در مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی.

د) در شرایط وقوع بحران‌های گسترده که به تشخیص رئیس ستاد مدیریت بحران استان، به‌علت اختلال شدید در شبکه‌های ارتباطی یا گسیختگی در نظام ارائه خدمات عمومی، امکان هماهنگی فوری با دستگاه‌های مسئول وجود نداشته باشد، تعاونی‌های داوطلب ثبت شده در فهرست مورد تأیید شورای موضوع این تبصره که آموزش‌های لازم را مطابق ضوابط مصوب طی کرده باشند، مجازند تا زمان برقراری ارتباط با مراجع ذی‌صلاح یا استقرار دستگاه‌های مسئول، در حدود آموزش‌های دریافت شده و مطابق دستورالعمل‌های مصوب، اقدام‌های اولیه امدادی، حمایتی و خدماتی را به‌صورت داوطلبانه انجام دهند. اقدام‌های مزبور مانع اعمال وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط نخواهد بود. حدود وظایف، نحوه اقدام، مسئولیت‌ها، حمایت‌های حقوقی و بیمه‌ای تعاونی‌های موضوع این بند، به‌موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن

به‌منظور بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت شبکه تعاونی‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی ناشی از حوادث و بحران‌ها، ماده‌واحد زیر پیشنهاد می‌شود:

ماده‌واحد: دو تبصره به شرح زیر به ماده (۱۵) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ الحاق می‌شود:

تبصره «۱» الحاقی: به‌منظور سامان‌دهی و توسعه مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران، در هر استان «شورای هماهنگی مدیریت بحران و تعاونی‌ها» به ریاست رئیس ستاد مدیریت بحران استان و با عضویت مدیرکل مدیریت بحران استانداری، مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان، رئیس اتاق تعاون استان و حسب مورد نمایندگان سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تشکیل می‌شود. دبیرخانه شورا در استانداری و در محل دبیرخانه ستاد مدیریت بحران استان مستقر خواهد بود.

تبصره «۲» الحاقی: شورای موضوع تبصره «۱» این ماده، عهده‌دار وظایف و اختیارات زیر است:

الف) برگزاری حداقل دو جلسه در هر سال و نیز جلسات فوق‌العاده بنا به درخواست رئیس شورا یا حداقل سه نفر از اعضا، به‌منظور هماهنگی، برنامه‌ریزی، پیگیری و نظارت بر مشارکت تعاونی‌ها در مدیریت بحران.

ب) احصای نیازهای اجرایی، بررسی و پیشنهاد دستورالعمل‌ها، الگوهای قراردادی، سازوکارهای جبران خسارات و اصلاحات

مدل محله‌محور کاهش آسیب‌های اجتماعی: چارچوبی برای فعالیت گروه‌های مردمی

DOI: [10.22034/mrc.report.21790](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21790)



بیان / شرح مسئله

محلات شهری در ایران، تا پیش از تحولات شتابان شهری سده اخیر، واحدهای پویایی بودند که کارکردهایی فراتر از سکونت صرف داشتند؛ همیاری، حل مسائل جمعی و حمایت از گروه‌های ضعیف، در قالب مساجد، هیئت‌های مذهبی و شبکه‌های همسایگی جریان داشت. باین‌حال، این کارکردهای سنتی طی دهه‌های گذشته تحت تأثیر عوامل متعددی تحلیل رفته است. از یک سو، رشد جمعیت شهری، افزایش تراکم جمعیتی، بی‌ثباتی مسکونی و کاهش کمی و کیفی تعاملات چهره‌به‌چهره، و از سوی دیگر، اتخاذ الگوی نوسازی آمرانه و از بالا توسط دولت‌ها و مدیریت شهری از قبیل احداث بزرگراه‌ها در بطن محلات و تراکم‌فروشی با اهداف صرفاً مالی و بدون توجه به پیوندهای

اجتماعی، به تضعیف سرمایه اجتماعی و ظرفیت‌های مشارکتی در محلات انجامیده است. در کنار این زوال کارکردی، آنچه شایان توجه است، وجود اراده و دغدغه جمعی در میان بسیاری از ساکنان نسبت به مسائل محله خویش است؛ دغدغه‌ای که به‌دلیل فقدان سازوکارهای قابل اتکا برای اقدام جمعی، در سطح فردی و پراکنده باقی مانده و به کنشی اثربخش و پایدار تبدیل نمی‌شود. از سوی دیگر، پس از جنگ رمضان و شکل‌گیری تجمعات مردمی مبتنی بر محلات شهری، علاوه بر آنکه حیات اجتماعی بر کالبد شهری دمیده شد، آشکار گردید که چنانچه بستر مناسب فراهم باشد، شبکه‌های مردمی مبتنی بر مساجد، هیئت‌های مذهبی و سایر سازمان‌های اجتماع‌محور، از ظرفیت قابل توجهی برای حل مسائل برخوردارند. به‌رغم تأکید اسناد بالادستی نظیر ماده (۸۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۳) بر مداخلات محله‌محور با مشارکت گروه‌های مردمی و ساکنان محلات، چالش راهبردی اصلی، چگونگی نهادینه‌سازی این ظرفیت‌های داوطلبانه آنهاست. از این‌رو، پرسش اساسی آن است که چگونه می‌توان ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه گروه‌های مردمی و ساکنان محلات را در جهت حل مسائل اجتماعی و بهبود مستمر زیست‌محلی به کار گرفت؛ به‌گونه‌ای که ضمن حفظ ریشه‌های اجتماعی آن، پاسخ‌گوی نیازهای متنوع و تحول‌یابنده محلات نیز باشد.

به‌رغم روند فزاینده آسیب‌های اجتماعی و اسکان بخش قابل توجهی از جمعیت کشور در بافت‌های ناکارآمد شهری، سیاست‌ها و برنامه‌های موجود نتوانسته‌اند به‌طور مؤثر از ظرفیت‌های محلات و گروه‌های مردمی در راستای کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی بهره‌برداری کنند. در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای بهره‌گیری از گروه‌های مردمی و ظرفیت ساکنان در حل مسائل اجتماعی، چالش‌های متعددی وجود دارد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

متولیان متعدد و بدون نقشه راه مشترک: در کشور، نهادهای متعددی از جمله سازمان بهزیستی، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، کمیته امداد امام خمینی(ره)، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام(ره) و انواع گروه‌های مردمی بدون داشتن نقشه راه مشترک، تقسیم‌کار مشخص و همکاری نظام‌مند، به فعالیت در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با رویکرد محله‌محوری می‌پردازند. این تعدد نهادی بدون نقشه راه مشترک، به پیامدهایی چون تعارض و ابهام نقش، افزایش تعداد برنامه‌ها، موازی‌کاری، اتلاف منابع، کاهش

اعتماد ساکنان و در نتیجه تداوم وجود و رشد آسیب‌های اجتماعی انجامیده است.

فقدان آمار و اطلاعات دقیق در سطح محلات: نبود پایگاه داده‌های اجتماعی در سطح محلات، امکان اولویت‌بندی علمی و مداخله هدفمند را سلب کرده است.

فقدان توجه به رویکرد محله‌محوری در طرح‌های توسعه شهری: در دهه‌های اخیر، اولویت‌بخشی به رویکردهای توسعه کالبدمحور در طرح‌های توسعه شهری سبب به حاشیه رانده شدن رویکرد محله‌محوری انجامیده است. این روند که عمدتاً با اتکا به مدل‌های درآمدزایی ناپایدار نظیر تراکم‌فروشی یا انجام مداخلات عمرانی پیش رفته، بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های زیستی، زیرساختی و اجتماعی محلات، تعادل بافت‌های محلی را برهم زده است.

نبود تداوم برنامه‌ها و تخریب اعتماد عمومی: تغییرات مکرر مدیریتی و ناپایداری برنامه‌ها باعث شده ساکنان به کارآمدی نهادها بدبین شوند و شاهد انباشت تجربه‌های ناموفق باشند.

چالش‌های ساختاری گروه‌های مردمی: گروه‌های مردمی نیز برای انجام

مداخلات اجتماعی در سطح محلات با چالش‌های متعددی مواجه‌اند. از مهم‌ترین این چالش‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: وجود قوانین و مقررات موازی در زمینه تأسیس و فعالیت این گروه‌ها؛ نبود مرجعیت متمرکز و واحد برای سیاستگذاری، نظارت کلان و مدیریت راهبردی گروه‌های مردمی در سطح ملی؛ فقدان قانون مشخص و ضعیف زیرساخت‌های حقوقی برای توسعه و هدایت مشارکت اجتماعی؛ نبود منابع اعتباری در بودجه سالیانه دولت برای حمایت از برنامه‌های گروه‌های مردمی؛ ضعف گفتمان مشارکت اجتماعی در رویه‌های مدیریتی و فرایندهای تصمیم‌گیری در سطوح مختلف و در نهایت، تقلیل نقش گروه‌های مردمی به سطوح صرفاً اجرایی یا تأمین مالی و نادیده گرفتن کارکردهای نظارتی و مشارکتی آنها.

چالش‌های درونی گروه‌های مردمی: گروه‌های مردمی نیز با چالش‌های درونی نظیر کمبود نیروی انسانی متخصص، محدودیت‌های مالی و ضعف در برنامه‌ریزی راهبردی و شواهد محور مواجه‌اند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

پیشنهادهای این گزارش در دو سطح ساختاری و فرایندی ارائه شده است: در سطح ساختاری، تشکیلات منسجمی برای گروه‌های مردمی پیشنهاد می‌شود که شامل مجمع عمومی، هیئت‌مدیره و معاونت‌های تخصصی و همچنین مدیریت منابع مالی و داوطلبان است تا پاسخ‌گویی و کارآمدی آنها افزایش یابد. در سطح فرایندی، مدلی پنج‌مرحله‌ای مبتنی بر شواهد ارائه شده که با بهره‌گیری از تجارب موفق تدوین شده

است: مرحله نخست، سنجش آمادگی محله و جذب هماهنگ‌کننده محلی برای تسهیلگری؛ مرحله دوم، مشارکت دادن ساکنان، متخصصان محلی و رهبران کلیدی در فرایند ارزیابی عوامل خطر، عوامل محافظت‌کننده و منابع موجود؛ مرحله سوم، اولویت‌بندی سه تا پنج عامل خطر اصلی و تدوین برنامه اقدام با انتخاب مداخلات شواهدمحور؛ مرحله چهارم، اجرای برنامه‌ها با همکاری ظرفیت‌های موجود و مرحله

پنجم، بازبینی مستمر، ارزیابی مجدد و تنظیم اهداف جدید است. هسته اصلی این مدل، شبکه‌سازی دوگانه یعنی ارتباط از بالا با مدیران برای تأمین حمایت و ارتباط از پایین با مردم برای جلب مشارکت و تأکید بر نقش تسهیلگری است تا ضمن حفظ ماهیت خودجوش گروه‌های مردمی، پایداری، هم‌افزایی و اثربخشی مداخلات در کاهش آسیب‌های اجتماعی تضمین شود.

اصول سیاستگذاری برای گروه‌های جهادی براساس اندیشه امام راحل(ره) و امام شهید انقلاب اسلامی(ره)

DOI: [10.22034/mrc.report.21791](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21791)



بیان / شرح مسئله

گروه‌های جهادی از جمله ظرفیت‌های انقلاب اسلامی‌اند که نقش مهمی در افزایش سرمایه اجتماعی و محرومیت‌زدایی دارند. در این گزارش تلاش می‌شود با استفاده از اندیشه امامین انقلاب اسلامی اصول مدیریت و راهبری این ساختار انقلابی صورت‌بندی شود.



از منظر امامین انقلاب اسلامی ماهیت، اهداف، کارکردها و الزامات گروه‌های جهادی به این شرح هستند:

ماهیت

- مردم‌بنیان و نه دولتی - پروژه‌ای،
- انقلابی، استکبارستیز و استثمارستیز،
- قانونمند و عاقلانه، در عین حال ضد بوروکراسی،
- مبتکر بودن،
- مبتنی بر احساس برادری.

اهداف

- محرومیت‌زدایی و خدمت به مستضعفان،
- خودسازی و تعالی معنوی جهادگران،
- تربیت معنوی جامعه و گسترش روحیه مشارکت،
- تحکیم پیوند مردم و حاکمیت.

کارکردها

- انگیزه‌بخشی و ایجاد حس ارزشمند بودن به محرومان.

الزامات

- حفظ مردمی بودن در کنار چارچوب‌مندی نهادی،
- تحت نظارت روحانیون و مردم،
- افزایش مسئولیت‌پذیری،
- امیدآفرینی،
- آگاهی دادن از وضعیت مستضعفین.

براساس اندیشه امامین انقلاب اسلامی، می‌توان اصول زیر را برای مدیریت و سیاستگذاری گروه‌های جهادی استخراج کرد:

۱. اصل اولویت رشد معنوی بر سازندگی: هر نوع سیاستگذاری در ارتباط با گروه‌های جهادی باید با اولویت دادن به رشد معنوی جهادگران و توانمندسازی محرومان انجام

شود و کارهای عمرانی در اولویت‌های بعدی هستند.

۲. اصل استقلال: استقلال گروه‌های جهادی باید حفظ شود و این گروه‌ها تا حد ممکن از دخالت دولت و بسیج سازندگی مصون باشند. این نهادها صرفاً اجازه دارند که از گروه‌های جهادی حمایت کنند، نه اینکه گروه‌های جهادی را کنترل و منظم کنند. بسیج سازندگی در چارچوب دستور رهبر معظم انقلاب اسلامی (رهبر شهید(ره)) به متشکل کردن جوانان داوطلب و تشکیل گروه‌های جهادی بپردازد و هر کدام از گروه‌های جهادی که تمایل داشتند داوطلبانه تحت حمایت و زیر نظر بسیج سازندگی قرار بگیرند.

۳. اصل حفظ هویت ارزشی: گروه‌های جهادی هویتی انقلابی دارند و هرگز نباید شبیه به سازمان‌های خیریه و نهادهای توانمندسازی سکولار رایج در غرب شوند، بلکه باید براساس الگو و ارزش‌های احسن انقلاب اسلامی مدیریت شوند. اصول و ارزش‌های انقلاب اسلامی و سیره جهادگران صدر انقلاب، منبع مهم هویتی برای گروه‌های جهادی است.

۴. اصل حفظ روحیه جهادی: حفظ روحیه جهادی و انقلابی این گروه‌ها باید در اولویت قرار بگیرد و به این منظور باید جهادگران تکریم شوند و به هیچ عنوان نباید اجازه داد نظام اداره این گروه‌ها با پول و امتیازهای مدیریتی و... آلوده شود. به علاوه از حاکمیت نظم بوروکراتیک بر گروه‌های جهادی باید جلوگیری شود.

۵. اصل توجه به ظرفیت‌های محلی: گروه‌های جهادی موظف شوند که از ظرفیت مردم محلی و بومی هر منطقه در

تصمیم‌گیری، نیازسنجی، اقدام و مدیریت و ارزیابی پروژه‌های جهادی استفاده کنند.

۶. اصل فراگیری: گروه‌های جهادی فراگیر هستند و همه افراد اعم از حزب‌اللهی، بسیجی و عموم شهروندان می‌توانند در قالب گروه جهادی فعالیت کنند. حذف افراد غیربسیجی، یا بسیجی شمردن همه جهادگران مطلوب نیست.

۷. اصل نظارت اثربخش: به دلیل ساختار و هویت خاص گروه‌های جهادی، نباید از نظارت‌های معمول بوروکراتیک استفاده کرد. ابزارهای نظارتی برای گروه‌های جهادی ضروری‌اند و این ابزارها باید با ماهیت مردم‌محور و غیراداری آنها تناسب داشته باشند.

۸. اصل حمایت از جهادگران زن: در اندیشه امامین انقلاب اسلامی، حضور زنان در فعالیت‌های جهادی تحسین شده است. در این زمینه مناسب است سیاستگذاری مناسبی انجام شود که زنان نیز بتوانند در اردوهای جهادی حضور بیشتری داشته باشند.

۹. اصل مشارکت نخبگان در جهاد: لازم است به گونه‌ای سیاستگذاری شود که تحصیل‌کردگان و نخبگان علمی در فعالیت‌های جهادی حضور بیشتری داشته باشند. حضور این افراد در خدمت مستقیم به مستضعفان باعث تکریم و اعتماد به نفس آنها می‌شود.

۱۰. اصل بازخوردگیری از جهادگران برای سیاستگذاری: رجوع به بازخوردهای گروه‌های جهادی برای سیاستگذاری یا اصلاح خط‌مشی‌ها می‌تواند باعث ارتقای نظام حکمرانی شود.

الف) پیشنهادهای تقنینی

• تدوین قانون جامع «حمایت از فعالیت‌های جهادی»

■ تعریف حقوقی روشن از گروه‌های جهادی به‌عنوان نهادهای مردم‌پایه، داوطلبانه، انقلابی و غیرانتفاعی؛

■ تصریح جایگاه آنها به‌عنوان «حلقه میانی» در نظام حکمرانی؛

■ پیش‌بینی سازوکار ثبت، گزارش‌دهی و نظارت متناسب با ماهیت مردم‌بنیان، نه مشابه شرکت‌های پیمانکاری؛

■ گنجاندن اصول «مردم‌محوری، داوطلبی و غیر بوروکراتیک» در قانون.

• ممنوعیت تبدیل گروه‌های جهادی به بازوی پیمانکاری صرف دستگاه‌ها

■ الزام دستگاه‌ها به حفظ استقلال تشکیلاتی و هویتی این گروه‌ها در تعاملات مالی و پروژه‌ای؛

■ پیش‌بینی سازوکارهای تأمین مالی شفاف و پاسخ‌گو.

• ایجاد ظرفیت‌های حمایتی (معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات و یارانه تجهیزات) مشروط به شفافیت مالی و گزارش‌دهی عمومی

■ تعریف الگوی «تأمین مالی ترکیبی» (حمایت دولت + کمک‌های مردمی + درآمدهای اجتماعی) با سقف و ضوابط مشخص.

ب) پیشنهادهای اجرایی

• تدوین «سند ملی جهاد سازندگی در گام دوم انقلاب» با مشارکت نمایندگان گروه‌های جهادی، نهادهای حاکمیتی و صاحب‌نظران علوم اجتماعی؛

• تعیین نقش‌ها، نیازهای آموزشی، حمایت‌های فنی و سازوکار تعامل با دستگاه‌ها؛

• تعریف الگوی رسمی «نظارت مردم و روحانیت» بر عملکرد گروه‌ها (برای مثال هیئت‌های امنای محلی با حضور روحانی محل و نماینده مردم)؛

• استفاده از گزارش‌های مردمی و ارزیابی میدانی به‌عنوان مبنای تخصیص یا استمرار حمایت‌ها؛

• نهادسازی منعطف، نه سازمان‌سازی سنگین؛

• ایجاد واحدهای کوچک پشتیبانی در سطح ملی/استانی برای تسهیلگری (آموزش،

حقوقی و فنی) بدون تبدیل شدن به سلسله‌مراتب دستوری؛

• پرهیز از ایجاد ساختارهای بزرگ که گروه‌های جهادی را در اداره‌ها منحل می‌کند.

ج) پیشنهادهای سیاستی

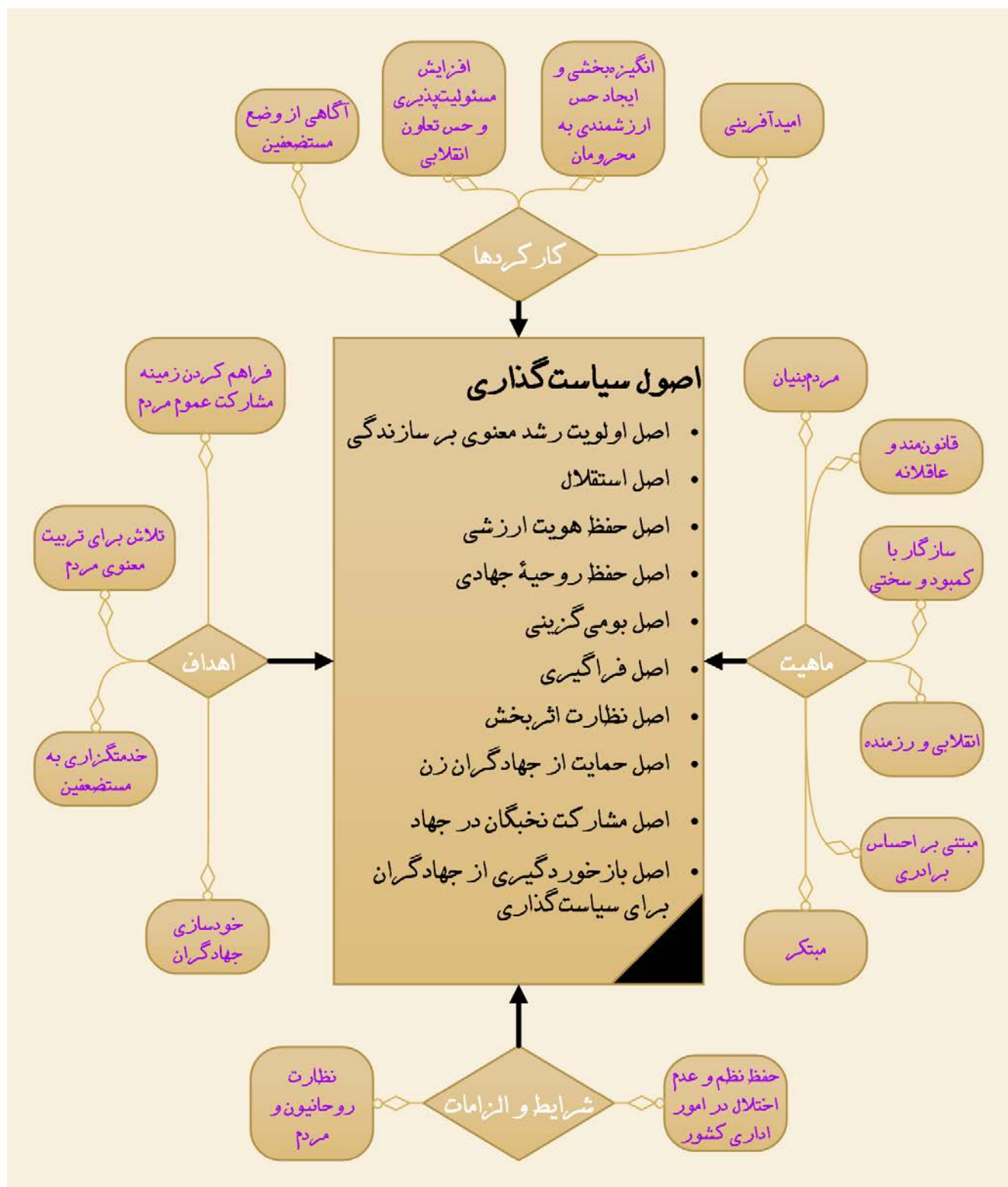
• لحاظ کردن شاخص‌های تربیت نیروی انسانی، ارتقای سرمایه اجتماعی و امید اجتماعی در ارزیابی عملکرد؛ نه فقط شاخص‌های فیزیکی پروژه‌ها؛

• سیاستگذاری برای تمرکز هوشمند بر مناطق محروم و مسئله‌خیز، به‌نحوی که گروه‌های جهادی مکمل سیاست‌های رفاهی و توسعه‌ای دولت باشند، نه جایگزین ناقص آن؛

• صیانت از هویت غیرسیاسی - حزبی و جلوگیری از مصادره تبلیغاتی؛

• تدوین دستورالعمل‌های شفاف برای منع استفاده جناحی، انتخاباتی یا تبلیغاتی از نام و فعالیت این گروه‌ها؛

• ایجاد سازوکاری برای شکایت و رسیدگی به موارد تخلف.



اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در جمهوری اسلامی ایران»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/mrc.report.21777](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21777)



مسئله اصلی

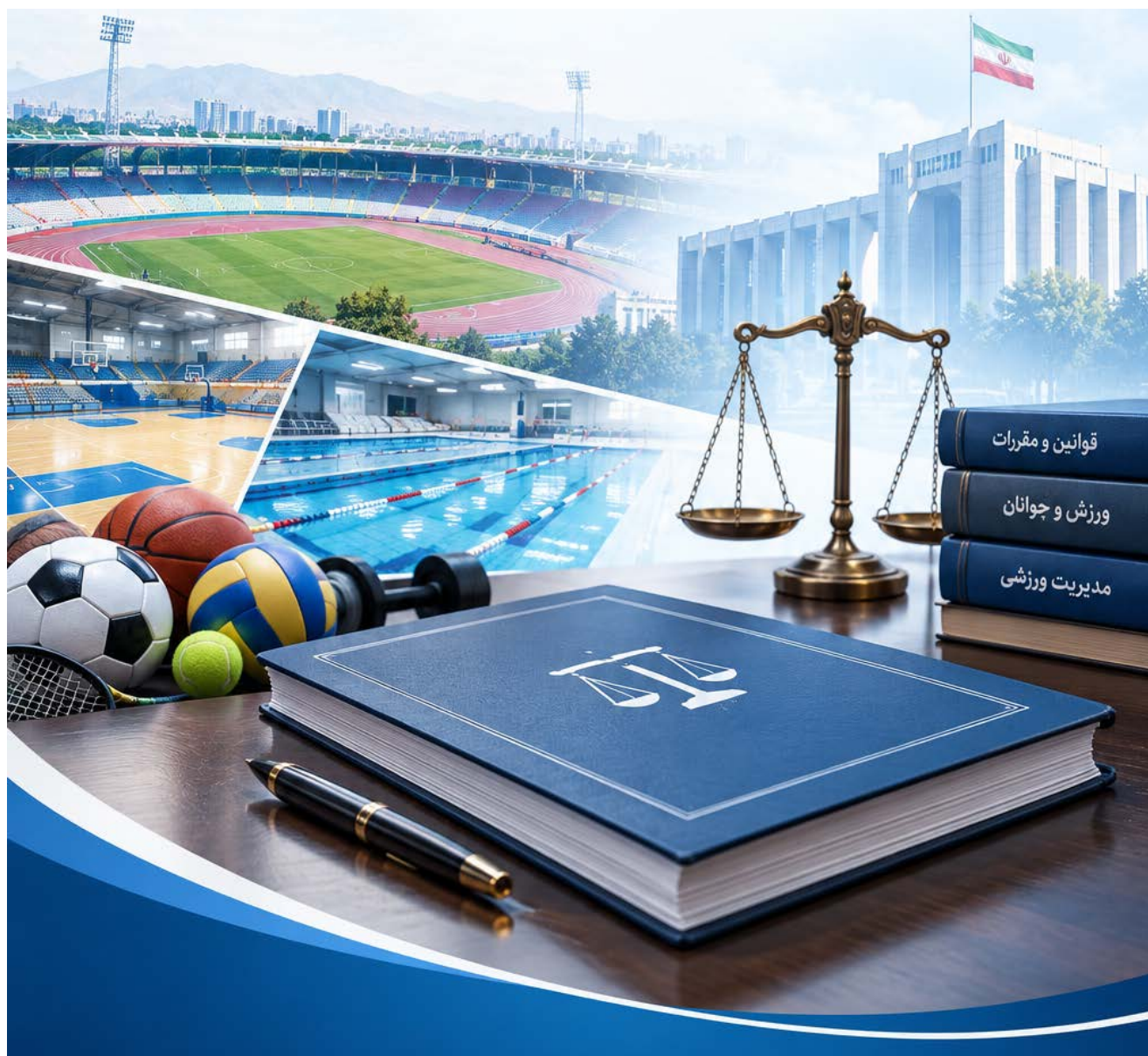
«لایحه نظام جامع باشگاه‌داری در جمهوری اسلامی ایران» به شماره ثبت ۱۶۳ که به تعیین ضوابط مربوط به باشگاه‌های ورزشی پرداخته، گامی مثبت به‌سوی انتظام‌بخشی نظام ورزشی کشور است. این لایحه با ایراداتی ازسوی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مواجه شده که در این گزارش راهکارهایی برای رفع این ایرادات ارائه شده است.

نقاط قوت طرح

سامان‌دهی نظام باشگاه‌داری با تعیین ضوابط قانونی.

پیشنادهای مرکز پژوهش‌ها

پیشنهاد می‌شود با تصریح بر لزوم رعایت قوانین و مقررات کشور و نیز التزام به مبانی شرعی، ایرادات و ابهامات شورای نگهبان و نیز ایرادات هیئت عالی نظارت باتوجه به سیاست‌های کلی نظام مرتفع شود.



سلسله گزارش‌های بازنگری در عناوین و شرح وظایف کمیسیون‌های شورای اسلامی (۳): اصول حقوقی حاکم بر ساختار کمیسیون‌های مجلس

DOI: [10.22034/mrc.report.21797](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21797)



بیان / شرح مسئله

گاهی در طراحی ساختاری و نهادی باید آن را جست. از این منظر، بازطراحی ساختاری کمیسیون‌های مجلس می‌تواند به ارتقای ظرفیت آن کمک کند. این بازطراحی اولاً نیازمند اتکا به مجموعه‌ای از اصول ساختاری است که بتواند منطق توزیع قدرت، تقسیم کار نهادی و روابط میان مجلس و قوه مجریه را سامان دهد.

نظایر آن براساس یک منطق نهادی منسجم شکل نگیرد. پیامد چنین وضعیتی می‌تواند بروز چالش‌هایی نظیر ابهام در حدود صلاحیت کمیسیون‌ها، هم‌پوشانی یا تعارض مأموریت‌ها، چندپارگی نظارت پارلمانی، ضعف در پاسخ‌گویی و اختلال در انباشت دانش تخصصی باشد. مسئله اصلی در بروز اشکالات، همیشه مربوط به ناکارآمدی رویه‌ها یا ضعف عملکرد اشخاص نیست و

کمیسیون‌های تخصصی مجلس به‌عنوان هسته‌های اصلی قانونگذاری و نظارت پارلمانی، نقشی تعیین‌کننده در کیفیت تقنین، کارآمدی نظارت بر قوه مجریه و تحقق پاسخ‌گویی نهادی ایفا می‌کنند. لذا کارآمدی مجلس تا حد زیادی تابع چگونگی طراحی نهادی کمیسیون‌هاست. با این حال طراحی ساختار کمیسیون‌ها ممکن است به عللی از جمله تأثر از عوامل تاریخی یا

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. مسئله محوری و روزآمدی،
۲. تخصص‌گرایی،
۳. توجه به رویکرد قوانین جامع،
۴. تناسب و منطقی‌سازی،
۵. انعطاف‌پذیری و پویایی،
۶. کلان‌نگری،
۷. پرهیز از تداخل و هم‌پوشانی نامنظم وظایف،
۸. نگاه ملی،
۹. شفافیت،
۱۰. تناسب با سازمان‌های اداری کشور
۱۱. یادگیرندگی (پویایی و خوداصلاح‌گری در چارچوب قانون).

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

مجلس شورای اسلامی در راستای کمیسیون‌های خود مبتنی بر اصول مذکور را در راستای بهبود فرایندهای قانونگذاری و هرگونه بازطراحی عناوین و شرح وظایف در این نوشتار می‌تواند آیین‌نامه داخلی خود ارتقای کیفیت آن اصلاح کند.



الزامات دیپلماسی پارلمانی متوازن با کشورهای عضو شانگهای و بریکس (۱)؛ هند و جمهوری خلق چین

DOI: [10.22034/mrc.report.21715](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21715)



بیان / شرح مسئله

رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و بسیاری از رهبران هجدهمین دوره مجلسین هند از حزب بهاراتیا جاناتا هستند. باتوجه به اینکه دوره فعالیت پارلمان در هند پنج سال است، این حزب تا پایان دیپلماسی پارلمانی و رسمی هند را در اختیار دارد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ اهتمام بازوی مطالعاتی پارلمان هند به مبحث تاریخ شفاهی مذاکرات دیپلماتیک نمایندگان با استفاده از دوظرفیت مستندسازی و هوشمندسازی، یکی از پیش‌رانه‌های ارتقای کارایی عملکرد هیئت‌های دیپلماتیک مجلسین هند در عرصه سیاست خارجی و روابط بین‌الملل است.

■ توجه به حکمرانی محلی در نظام سیاسی هند محسوس است. هر چند قانونگذاری در حوزه‌های بانکداری، دفاعی، سیاست خارجی، دفاعی و ارتباطات در صلاحیت مجلس فدرال است، مجالس ایالتی در حوزه‌هایی همچون امور انتظامی و نظم عمومی، بهداشت عمومی، تجارت و بازرگانی داخلی از اختیارات انحصاری برخوردارند که از جلوه‌های «وحدت در عین کثرت» و از عناصر مهم حفظ تمامیت ارضی هند با وجود تکرر بالای قومی و فرقه‌ای است.

■ وزرای دولت هند از نمایندگان حزب یا فراکسیون حاکم بر مجلس لوک سابها انتخاب می‌شوند؛ به همین علت مجلس به راحتی بر عملکرد دولت نظارت دارد. این وضعیت در مجالس محلی نیز حاکم است. به این ترتیب مهم‌ترین عامل پیشگیری از فساد سیاسی، وجود ابزار قدرتمند کنترل و نظارت حزبی است.

■ اهتمام قانونگذاران از سال ۲۰۱۹ برای اختصاص کرسی‌های بیشتر به زنان (یک‌سوم کرسی‌ها) افزایش یافته و سهم آنان در ساختار دیپلماسی پارلمانی هند و حضور در رؤسای گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک مجلس لوک سابها افزایش یافته است.

■ در اصلاحیه قانون اساسی چین در مارس سال ۲۰۲۸ که با ۲۹۵۸ رأی موافق و فقط دو رأی مخالف به تصویب رسید، «قدرت قانونگذاری محلی» افزایش و محدودیت خدمت رئیس‌جمهور و معاون او به دو دوره متوالی برداشته شد.

■ از ژوئن سال ۲۰۲۶، شاخه‌ای از «اندیشه شی جین‌پینگ» به عنوان دکترین رسمی حزب کمونیست اعلام شده است. «اندیشه شی جین‌پینگ در مورد حزب‌سازی» بر نظم و انضباط دقیق، رهبری متمرکز و ریشه‌کنی فساد تأکید دارد. به همین علت مطالعه راهبرد نوین سیاست خارجی حزب کمونیست چین براساس اندیشه شی جین‌پینگ و بازخورد آن بر دیپلماسی پارلمانی این کشور، می‌تواند در ریل‌گذاری دقیق‌تر همکاری‌های بلندمدت پارلمانی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین مؤثر باشد.

■ در برخی کشورهای عضو شانگهای و بریکس پلاس، نظام فدرالیسم پارلمانی استوار است و حزب حاکم بر پارلمان به تشکیل دولت مبادرت می‌ورزد. به همین علت تقویت دیپلماسی پارلمانی متوازن با این کشورها به صورت مستقیم قدرت چانه‌زنی دولت جمهوری اسلامی ایران در شورای سران کشورهای عضو شانگهای و بریکس و هم زمان هرگونه ابتکار عمل مجلس دوازدهم برای متوازن‌سازی دیپلماسی پارلمانی نگاه به شرق، اهرم فشار و چانه‌زنی جمهوری اسلامی ایران در مذاکرات پساجنگ رمضان را نیز تقویت می‌کند. به همین علت ریل‌گذاری نقشه راه شراکت راهبردی بلندمدت بین مجالس ایران و چین، می‌تواند یکی از نوآوری‌ها و ابتکارات دیپلماتیک مجلس دوازدهم برای تقویت پدافند سیاست خارجی کشور در برهه پساجنگ رمضان باشد.

■ با انتصاب رئیس مجلس دوازدهم به عنوان نماینده ویژه جمهوری اسلامی ایران در امور چین، ترسیم سند مشارکت همکاری‌های راهبردی بلندمدت بین مجالس ایران و چین علاوه بر افزایش ارزش افزوده دیپلماسی نگاه به شرق، قدرت چانه‌زنی نماینده ویژه جمهوری اسلامی ایران در امور چین را تسهیل و تقویت می‌کند.

■ دو کشور هند و چین به علت جمعیت بالا از تعداد رأی بالایی در اتحادیه بین‌المجالس

برخوردارند و تعمیق دیپلماسی پارلمانی متوازن با این دو کشور به تقریب مواضع دیپلماسی نگاه به شرق و تقویت رویکرد قرن پیش‌رو - قرن آسیا در این اتحادیه کمک می‌کند.

■ به دلیل اینکه تمام اعضای شورای وزیران هند، عضو حزب یا ائتلاف حاکم بر مجلس لوک ساب‌ها (مجلس نمایندگان) هستند، هرگونه ابتکار عمل مجلس دوازدهم برای تقویت نقش و کارکرد دیپلماتیک فراکسیون‌های قوه مقننه با همتایان خود در هند و چین، می‌تواند ظرفیت‌های جدیدی را برای کمک به دستگاه وزارت امور خارجه و تقویت دیپلماسی رسمی با این دو کشور خلق کند. تحقق این امر مستلزم نگاه تحول‌گرایانه به کارکرد دیپلماتیک احزاب و فراکسیون‌های مجلس است.

■ ابتکار عمل فراکسیون حاکم در پارلمان هند در استفاده از نظرات رهبر حزب اقلیت یا رهبر اپوزیسیون به ارتقای کیفی فرایند دیپلماسی پارلمانی در این کشور کمک کرده است. بومی‌سازی این رویه در مجلس شورای اسلامی و برگزاری سلسله‌جلسات نخبگانی بین فراکسیون اکثریت، اقلیت و مستقل قوه مقننه از مواردی است که به جهش خرد جمعی در حوزه دیپلماسی پارلمانی کمک می‌کند.

■ حزب حاکم بر مجلسین هند و کمیته دائمی کنگره ملی خلق چین، تمام پست‌های

مهم و کلیدی در قوای مقننه و مجریه را در اختیار دارد و سکان اصلی سیاست خارجی مجالس این دو کشور توسط فراکسیون حاکم راهبری می‌شود. به همین دلیل پایش و تحلیل مواضع رهبران حزب یا فراکسیون حاکم به صورت مستقیم در اشراف هیئت‌های دیپلماتیک قوه مقننه بر اصول و مبانی حاکم بر دیپلماسی پارلمانی هند و جمهوری خلق چین مؤثر است.

■ برآورد وزن و جایگاه دیپلماتیک احزاب پارلمانی حاکم در کشورهای همسایه، پیرامونی و مجالس عضو بریکس پلاس و شانگهای در توانمندسازی فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم مؤثر است. در این میان تهیه «نقشه جامع احزاب و فراکسیون‌های حاکم بر مجالس آسیا، آفریقا و اروپا»^۱ و تبیین مواضع سیاسی حزب حاکم در قبال جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در کشورهای دارای نظام فدرالیسم پارلمانی، ارزش‌افزوده فعالیت‌های دیپلماتیک گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک مجلس دوازدهم را ارتقا می‌دهد. در همین رابطه، نقش سفارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران در پکن و دهلی‌نو در شناسایی و تبیین چهره‌های اثرگذار حزب حاکم بر مجالس هند و چین، از اهمیت بالایی برخوردار است

تکوین و تحول سازمان‌دهی قدرت (تقسیمات کشوری) در ایران قدیم و درس‌آموخته‌های آن برای ایران امروز

DOI: [10.22034/mrc.report.21733](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21733)

دفتر مطالعات سیاسی



بیان / شرح مسئله

سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان، یکی از پیچیده‌ترین و پایدارترین الگوهای حکمرانی در تاریخ جهان را نمایان می‌سازد. این پژوهش با رویکردی تطبیقی - تاریخی، به واکاوی چگونگی توزیع و تمرکز قدرت در قالب تقسیمات کشوری پنج سلسله بزرگ ایران باستان (ماد، هخامنشی، سلوکی، اشکانی و ساسانی) پرداخته است و با آسیب‌شناسی وضعیت کنونی، درس‌آموخته‌هایی برای اصلاح ساختار مدیریت فضای ایران امروز ارائه می‌دهد. پرسش محوری آن است که الگوی مطلوب سازمان‌دهی قدرت در قلمرویی با تنوع قومی و جغرافیایی چگونه باید باشد و تجارب تاریخی چه راهکاری برای چالش‌های امروز ارائه می‌دهند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مطالعه سیر تحول سازمان‌دهی قدرت در ایران باستان این نتایج را نشان می‌دهد:

- در دوره مادها، سازمان‌دهی قدرت بر مبنای اتحاد قبایل و طوایف شکل گرفت. هسته اولیه کشورسازی نه از طریق تمرکز اجباری، که با حفظ خودمختاری ساتراپی‌ها و نظارت مرکزی از طریق فرماندهان نظامی ایجاد شد. این الگو نشان داد که وحدت سرزمینی لزوماً مستلزم تمرکز اداری نیست.
- دوره هخامنشی نقطه اوج نوآوری در سازمان‌دهی قدرت است. داریوش با ایجاد نظام ساتراپی چهارسطحی و تفکیک قوای
- کشوری (شهربان)، نظامی (فرمانده مستقل) و نظارتی (چشم و گوش شاه)، الگویی از تمرکز سیاسی راهبردی همراه با تمرکززدایی اجرایی و مالی را پیاده کرد. شهربانان با حفظ سنت‌های محلی و برخورداری از اختیارات گسترده، در چارچوب قوانین شاهنشاهی پاسخ‌گو بودند. این الگو، که آن را می‌توان فدرالیسم درون‌زا نامید، تلفیقی از احترام به هویت‌های محلی و وفاداری به مرکز را ممکن ساخت.
- دوره سلوکی با ورود عنصر بیگانه، نوآوری در سازمان‌دهی قدرت را با ایجاد شهرهای
- خودگردان (پولیس) رقم زد. برای نخستین بار، واحدهای شهری با ساختار اداری - مالی مستقل و مجلس محلی، در کنار ساتراپی‌ها ظاهر شدند. اگرچه این شهرها تابع پادشاه بودند، خودمختاری آنها نشان‌دهنده امکان مشارکت سیاسی در سطح محلی بود. تفکیک امور مالی از شهربان و انتصاب مأموران ویژه (اکنوم) توسط مرکز، گامی به‌سوی تمرکز مالی بود.
- دوره اشکانی اوج عدم تمرکز و نظام ملوک‌الطوایفی را نمایان می‌سازد. ساتراپی‌ها و سرزمین‌های مستقل، با حفظ خودمختاری

کامل در امور داخلی، فقط از طریق پرداخت مالیات و تأمین سپاه با مرکز مرتبط بودند. این الگو، هرچند از انسجام هخامنشی کمتر برخوردار بود، نشان‌دهنده ظرفیت ایران برای اداره قلمروی وسیع با حداکثر آزادی‌های محلی است.

دوره ساسانی بازگشتی به تمرکزگرایی، اما با ساختاری پیچیده‌تر است. کشور به چهار بخش (پادوگس) با مرزبانان نظامی، سپس به ایالت، استان، شهر، رستاق، طسوج و ده تقسیم شد. هفت‌سطحی شدن، نشان‌دهنده اراده برای کنترل کامل سرزمین از بالا به پایین بود. با این حال، حتی در این نظام متمرکز، اداره دهکده‌ها به دهقانان محلی واگذار شد و مرزبانان تحت نظارت سپهبد مرکزی عمل می‌کردند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

سلسله‌های ایران باستان با بهره‌گیری از الگویی که می‌توان آن را «وحدت در عین کثرت» نامید، توانستند قرن‌ها بر قلمرویی وسیع و متنوع حکومت کنند. مهم‌ترین دستاوردهای مطالعه این دوره تاریخی که زیر است: کشوری امروز استفاده شود، به شرح جدول می‌تواند در بازطراحی و بهبود نظام تقسیمات

جدول مهم‌ترین ایرادات نظام تقسیمات کشوری فعلی و درس آموخته‌های ایران باستان برای دوران کنونی

ایرادات نظام تقسیمات کشوری کنونی ایران	درس آموخته‌های دوران باستان برای ایران امروز
تمرکزگرایی افراطی و نفی تجربه تاریخی: درحالی‌که ایران باستان الگوی تمرکز سیاسی همراه با تمرکززدایی اداری و مالی را با موفقیت تجربه کرد، وضعیت کنونی با تمرکزگرایی همه‌جانبه، استان‌ها را به واحدهای اجرایی صرف تبدیل کرده است و از ظرفیت‌های محلی برای تصمیم‌گیری و توسعه بهره نمی‌گیرد.	بازتعریف رابطه مرکز - پیرامون براساس اصل تمرکززدایی کنترل شده: ایران نیازمند الگویی است که ضمن حفظ حاکمیت و وحدت ملی (تمرکز سیاسی)، اختیارات اداری و مالی را به سطوح محلی تفویض کند. تجربه هخامنشی نشان می‌دهد که می‌توان با ایجاد نظام نظارتی قوی (مانند بازرسان ویژه) و تفکیک وظایف، از هرج‌ومرج جلوگیری کرد و بهره‌وری را افزایش داد.
تک‌بعدی‌نگری در شاخص‌ها و کیفی‌زدایی: در دوران باستان، شاخص‌های کیفی (وسعت، دسترسی، امنیت، اقتصاد، قومیت) مبنای تقسیمات بودند. اما در حال حاضر اصرار بر شاخص کمی جمعیت به‌عنوان معیار اصلی ارتقا، به ایجاد واحدهای ناکارآمد، افزایش بی‌رویه استان‌ها (از ۲۴ به ۳۱ استان) و بده‌بستان‌ها برای کسب بودجه منجر شده است.	توجه به شاخص‌های ترکیبی و کیفی در تعیین واحدهای تقسیماتی: اصلاح قانون تقسیمات کشوری باید با جایگزینی الگوی چندمعیاره (با اولویت شاخص‌های فرهنگی، اقتصادی و امنیتی) به‌جای معیار صرف جمعیت صورت گیرد. تجربه ساسانی در تقسیم کشور براساس جهات جغرافیایی و ملاحظات دفاعی، می‌تواند برای ایجاد تقسیمات همسو با امنیت ملی و توسعه منطقه‌ای الهام‌بخش باشد.
نادیده‌انگاری جغرافیای قومی و محلی: شاخص اصلی در دوره ماد و هخامنشی، انطباق تقسیمات با قومیت‌ها و هویت‌های محلی بود. اما امروز نظام تقسیمات کشوری با بی‌توجهی به بافت فرهنگی، نه تنها نتوانسته مشارکت گروه‌های قومی را جلب کند، بلکه با تحمیل مرزهای نامتناسب با هویت‌ها، زمینه‌ساز رقابت‌های منفی و احساس محرومیت شده است.	انطباق حداکثری تقسیمات با هویت‌های قومی و محلی: به رسمیت شناختن تنوع موجود در کشور در چارچوب رعایت عنصر وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور، مهم‌ترین درس از دوره ماد و هخامنشی است. این امر مستلزم طراحی واحدهای تقسیماتی است که ضمن حفظ همبستگی ملی و تمامیت ارضی کشور، به گروه‌های فرهنگی امکان مشارکت و توسعه هویت‌مند دهند و از تمرکزگرایی فرهنگی شدید پرهیز کنند.
بی‌توجهی به کارکرد واقعی شهرها: درحالی‌که دوره سلوکی و اشکانی شهرها را با ساختار مستقل و کارکرد اقتصادی به رسمیت می‌شناختند، امروز آستانه جمعیتی پایین برای تأسیس شهر، به ایجاد صدها شهر با ماهیت روستایی انجامیده که نه تنها کارآمد نیستند، بلکه بار اداری کشور را افزایش داده‌اند.	سامان‌دهی نظام شهری براساس کارکرد واقعی: شهر باید به‌عنوان یک سطح تقسیماتی با کارکرد مشخص (اقتصادی، اداری، فرهنگی) تعریف و آستانه‌های جمعیتی و اقتصادی برای ایجاد آن بازنگری شود. تجربه پولیس‌های سلوکی و اشکانی، که دارای خودگردانی و مسئولیت مالیاتی بودند، می‌تواند الگویی برای توانمندسازی مدیریت شهری باشد.
فقدان نظارت هوشمند مرکزی: در الگوی هخامنشی، تمرکززدایی با شبکه نظارتی قدرتمند همراه بود. اما در نظام کنونی، تفویض اختیار بدون سازوکارهای نظارتی کارآمد، به ناکارآمدی و ناهماهنگی انجامیده است.	پایداری در تعداد واحدها و پرهیز از افزایش بی‌رویه: تجربه ایران باستان نشان می‌دهد که حتی در وسیع‌ترین قلمروها، تعداد ساتراپی‌ها از سی فراتر نرفت. این مهم به ما می‌آموزد که افزایش تعداد واحدها نه تنها راهکار توسعه نیست، بلکه می‌تواند به پراکندگی منابع و ناکارآمدی بینجامد.

مأخذ: یافته‌های گزارش.

دکترین نوین جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس
و تنگه هرمز در بیانیه مقام معظم رهبری (رهبر شهید(ره))؛
از بازدارندگی راهبردی تا شکل دهی نظم نوین منطقه‌ای

DOI: [10.22034/mrc.report.21738](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21738)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۷۳۸
۱۴۰۵/۰۵/۱۱

بیان / شرح مسئله

پیام رهبر انقلاب (رهبر شهید(ره)) درباره خلیج فارس و تنگه هرمز، چارچوب یک دکترین جدید را برای جایگاه این آبراه در راهبرد کلان جمهوری اسلامی ایران ترسیم می‌کند. در این چارچوب، تنگه هرمز صرفاً گذرگاهی دریایی یا اهرم مقطعی برای ایجاد بازدارندگی نیست، بلکه دارایی راهبردی چندبُعدی است که ابعاد هویتی، تاریخی، ژئوپلیتیکی، امنیتی، اقتصادی و حقوقی را دربرمی‌گیرد. دکترین جدید بر این مبنا استوار است که موقعیت جغرافیایی ایران، سابقه تاریخی حاکمیت بر خلیج فارس، هزینه‌های امنیتی پرداخت شده برای تأمین امنیت منطقه و نقش تعیین‌کننده ایران در حفظ ثبات این آبراه، برای جمهوری اسلامی ایران، حق اعمال «مدیریت جدید» بر تنگه هرمز ایجاد کرده است. در این نگاه، مدیریت تنگه به‌معنای کنترل صرف یک مسیر دریایی نیست، بلکه به‌معنای ایجاد ترتیباتی جدید متناسب با واقعیت‌های امنیتی و ژئوپلیتیکی منطقه است.

■ نخستین هدف دکترین جدید ایران در قبال تنگه هرمز، تبدیل ظرفیت ژئوپلیتیکی تنگه هرمز به یک اهرم پایدار بازدارندگی و افزایش هزینه هرگونه تهدید یا تجاوز علیه ایران است. تجربه جنگ اخیر نیز نشان داد که موقعیت ژئوپلیتیکی تنگه هرمز می‌تواند در صورت استفاده هدفمند، موازنه قدرت را به سود ایران تغییر دهد و ظرفیت‌های راهبردی کشور را در مواجهه با قدرت‌های مداخله‌گر تقویت کند.

■ هدف دوم، تثبیت جایگاه ایران به‌عنوان بازیگر اصلی در حکمرانی تنگه هرمز و ارتقای قدرت چانه‌زنی منطقه‌ای و بین‌المللی کشور است. در این چارچوب، مدیریت تنگه هرمز، ابزاری برای تأمین حقوق و منافع ملی، تقویت

نقش منطقه‌ای ایران و بازتعریف معماری امنیتی خلیج فارس بر پایه مسئولیت کشورهای ساحلی و کاهش نقش قدرت‌های فرامنطقه‌ای محسوب می‌شود.

■ تحقق این دکترین با چالش‌هایی مواجه است. مهم‌ترین چالش، تلاش ایالات متحده برای حفظ یا بازگرداندن ترتیبات پیشین و جلوگیری از تثبیت نظم جدید در خلیج فارس است. هم‌زمان، برخی کشورهای منطقه نیز با دنبال کردن الگوهای جایگزین، در پی کاهش نقش ایران در مدیریت تنگه هرمز و محدود کردن آثار راهبردی این رویکرد هستند.

■ موفقیت این دکترین و غلبه بر چالش‌ها، مستلزم ایجاد مشروعیت حقوقی و بین‌المللی

برای ترتیبات جدید است. از این‌رو، بهره‌گیری از ظرفیت ژئوپلیتیکی تنگه هرمز باید با نهادینه‌سازی حقوقی، دیپلماسی فعال منطقه‌ای، اقناع شرکای بین‌المللی و مدیریت روایت همراه شود تا ترتیبات جدید از پشتوانه سیاسی و حقوقی لازم برخوردار گردد.

■ تثبیت این رویکرد به توانایی جمهوری اسلامی ایران در تبدیل قدرت ژئوپلیتیکی به یک نظم پایدار وابسته است. تحقق این هدف، مستلزم پیوند میان بازدارندگی، مشروعیت، حکمرانی و مدیریت مؤثر تنگه هرمز است تا ظرفیت راهبردی این آبراه از یک ابزار فشار مقطعی به مبنای یک نظم پذیرفته شده و باثبات در خلیج فارس تبدیل شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ یکی از مهم‌ترین الزامات تحقق این دکترین، شکل‌گیری نظامی یکپارچه برای حکمرانی دریایی است. پیچیدگی روزافزون مسائل مرتبط با خلیج فارس و تنگه هرمز ایجاب می‌کند که سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای مأموریت‌های مرتبط با امنیت، اقتصاد، محیط زیست، حمل‌ونقل دریایی، انرژی، شیلات، دیپلماسی و حقوق بین‌الملل از طریق سازوکارهای هماهنگ و فرابخشی دنبال شود.

■ از دیگر پیش‌شرط‌های پایداری هر نظم منطقه‌ای، برخورداری از پشتوانه‌های حقوقی و هنجاری است. از این‌رو، جمهوری اسلامی ایران باید ضمن بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق بین‌الملل، حقوق دریاهای و قواعد عرفی، دیدگاه‌های خود درباره امنیت و مدیریت خلیج فارس را در قالب ادبیاتی حقوقی، مستدل و قابل فهم برای جامعه بین‌المللی تبیین کند.

■ گسترش گفت‌وگوهای منظم میان کشورهای ساحلی درباره موضوعاتی نظیر

ایمنی دریانوردی، مقابله با آلودگی‌های دریایی، امداد و نجات، حفاظت از زیرساخت‌های انرژی، مقابله با جرائم سازمان‌یافته دریایی و مدیریت بحران می‌تواند اعتماد متقابل را افزایش دهد و زمینه را برای همکاری‌های گسترده‌تر فراهم کند.

■ ازجمله مهم‌ترین ابعاد دکترین جدید، تبدیل مزیت جغرافیایی ایران به فرصت‌های پایدار اقتصادی است. تحقق این هدف، مستلزم آن است که نگاه امنیتی به دریا با رویکرد توسعه‌محور تکمیل و سیاست‌های اقتصاد دریامحور به یکی از محورهای اصلی برنامه‌ریزی ملی تبدیل شود.

■ در محیط راهبردی امروز، رقابت میان دولت‌ها صرفاً در عرصه نظامی یا اقتصادی صورت نمی‌گیرد، بلکه روایت‌ها، ادراکات و تصویرسازی‌های بین‌المللی نیز بخشی از مؤلفه‌های قدرت ملی محسوب می‌شوند. از این‌رو، یکی از الزامات تحقق دکترین جمهوری اسلامی ایران، ارائه روایتی منسجم،

مستند و اقناع‌کننده از نقش ایران در امنیت خلیج فارس است.

■ اقتدار دفاعی یکی از ارکان حفظ امنیت ملی و جلوگیری از محاسبات نادرست بازیگران خارجی است. اقتدار، زمانی بیشترین کارآمدی را خواهد داشت که با دیپلماسی، مشروعیت حقوقی، توسعه اقتصادی و همکاری‌های منطقه‌ای همراه شود. از این‌رو، تقویت توانمندی‌های دفاعی و مراقبتی در محیط دریایی باید هم‌زمان با توسعه سازوکارهای اعتمادسازی، افزایش شفافیت در تعاملات منطقه‌ای و تقویت همکاری‌های فنی دنبال شود.

■ جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با ابتکار عمل در ایجاد سازوکارهای همکاری فنی میان کشورهای ساحلی، زمینه ارتقای اعتماد متقابل و کاهش حساسیت‌های سیاسی را فراهم کند. همکاری در حوزه‌های غیرسیاسی، به‌ویژه محیط زیست و ایمنی دریایی، معمولاً از مقبولیت بیشتری برخوردار است.

استخراج الگوی عملیاتی کنشگری ایران با تمرکز بر تنگه هرمز و خلیج فارس در چارچوب بیانات مقام معظم رهبری (رهبر شهید (ره))

DOI: [10.22034/mrc.report.21758](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21758)

دفتر مطالعات سیاسی

۲۱۷۵۸
۱۴۰۵/۰۵/۲۴



بیان / شرح مسئله

نظام‌مند، مقوله‌بندی استقرایی و بازخوانی مکرر متن تا نقطه اشباع نظری بنا شده است؛ ویژگی‌ای که به‌طور ذاتی فضای اختلاف‌نظر تفسیری را محدود می‌کند.

استخراج راهبردهای اصلی کشور ۲۳ پیام مقام معظم رهبری (رهبر شهید (ره)) است که به روش تحلیل محتوای کیفی انجام شده است.

تحلیل محتوای کیفی، برخلاف تفسیر آزاد یا تحلیل گفتمان اکتشافی، بر پایه کدگذاری

ارائه الگوی کنشگری و وحدت رویه سیاسی - عملیاتی در تنگه هرمز و خلیج فارس ازجمله نیازهای اساسی کشور در شرایط خطیر پیش‌رو در روزهای آینده است. پیش‌نیاز اصلی الگوهای عملیاتی، وجود عینی راهبردها هستند. مهم‌ترین منبع برای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بلکه بازتاب یک الگوی رفتاری واقعی و قابل تکرار در گفتمان رهبری است.

راهبردهای استخراج شده در این گزارش نه با حدس یا استنباط غیرمستقیم، بلکه با استخراج مستقیم از عبارات صریح خود متن قابل مشاهده‌اند. براین‌اساس، تفاوت اصلی این گزارش با یک تحلیل ژورنالیستی یا گزارش اطلاعاتی مبتنی بر منابع غیرشفاف، دقیقاً در این نکته است که هر گزاره تحلیلی آن، مستقیماً به یک نقل‌قول مشخص و قابل رجوع از متن پیام‌ها متصل است.

متن کامل پیام‌های مقام معظم

دومین ویژگی گزارش که فضای اختلاف‌نظر را محدود می‌کند، هم‌گرایی با شواهد میدانی مستقل است. در هریک از بخش‌های این گزارش، مقوله‌های استخراج شده از متن پیام‌ها مثلاً «طلیعه نظم جدید منطقه» به‌طور مستقل با رویدادهای عینی قابل راستی‌آزمایی است.

تطابق میان تحلیل متن و رفتار مشاهده شده در میدان، معیار رایج اعتبارسنجی در تحلیل محتوای و نشان می‌دهد نتیجه‌گیری‌های این گزارش، محصول یک خوانش ذهنی یا گزینشی از متن نیست،

در این گزارش، محدودسازی اختلاف‌نظرها از دو مسیر مستقل و هم‌راستا قابل مشاهده است:

نخست، هم‌گرایی درونی که در میان «مقوله‌ها» قابل مشاهده است. چهار مقوله استخراج شده در این گزارش از کدگذاری ۲۳ پیام مجزای مقام معظم رهبری (رهبر شهید (ره)) (از پیام نوروز تا پیام غدیر و پیام به مجلس) به‌دست آمده است. این پیام‌ها نه‌فقط با یکدیگر تناقض ندارند و قابل تفسیر نیستند، بلکه به‌طور نظام‌مند یکدیگر را تقویت می‌کنند.

مقاومتی.

۱۰. جنگ محاسبه شده و هشدار نسبت به جنگ ترکیبی و تکیه بر وحدت.

در فرایند مقوله‌سازی، ۱۰ زیرمقوله مرحله قبل براساس سطح انتزاعی بالاتر در قالب ۴ مقوله که همان راهبردهای اصلی‌اند به این شرح تجمیع شدند:

۱. مقوله بازدارندگی و کنترل عملیاتی تنگه هرمز.

۲. دیپلماسی افتراقی با همسایگان و مقابله با حضور بیگانه.

۳. مشروعیت‌زدایی از نظم سلطه آمریکایی و روایت نظم نوین منطقه‌ای.

۴. زیرساخت داخلی وحدت ملی، امنیت داخلی و جنگ محاسبه شده.

به این شرح احصا شده است:

۱. راهبرد بازدارندگی و مدیریت عملیاتی تنگه هرمز.

۲. پاسخ تنبیهی به متجاوز: عملیات نظامی و غرامت‌خواهی.

۳. اقتدار و توسعه توانمندی نیروی دریایی.

۴. دیپلماسی تمایزی با همسایگان منطقه.

۵. هشدار و مقابله با پایگاه‌های بیگانه در منطقه.

۶. مشروعیت‌زدایی گفتمانی از آمریکا و رژیم صهیونیستی.

۷. خودانگاره ایران به‌عنوان قدرت هویتی در خلیج فارس.

۸. روایت نظم نوین منطقه‌ای و جهانی پساجنگ.

۹. امنیت ملی داخلی و پیوند با اقتصاد

رهبری (رهبر شهید (ره)) شامل (۲۳) پیام مجزا) براساس واحد سند به فقرات مستقل شکسته شده است. سپس هر پیام جمله‌به‌جمله بازخوانی گردیده و تنها گزاره‌هایی استخراج شده که حاوی حداقل یکی از کلیدواژه‌های مهمی باشند که توسط تیم پژوهشی انتخاب شده است.

به هریک از ۶۱ گزاره استخراج شده در مرحله جدا سازی گزاره‌ها یک «کد باز» اختصاص یافت. کدها با رویکرد استقرایی و نزدیک به متن تعیین شدند تا ماهیت گزاره را بدون افزودن تفسیر اضافی نشان دهند. هر کد کوتاه، توصیفی و قابل ردیابی به گزاره اصلی است که در جداول این گزارش به صورت مبسوط آمده است.

از کدها و گزاره‌های استخراج شده، ۱۰ مقوله



مطالعه تطبیقی ابتکارات دیپلماتیک مجالس دنیا؛ ظرفیت‌های فراروی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/mrc.report.21767](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21767)

دفتر مطالعات سیاسی



۲۱۷۶۷
۱۴۰۵/۰۵/۲۴

بیان / شرح مسئله

یکی از الزامات سیاست خارجی متوازن در شرایط تشدید جنگ‌های ترکیبی به‌ویژه در دوره پساجنگ رمضان، استفاده از تمام ظرفیت‌های دیپلماسی رسمی و دیپلماسی مکمل برای تقویت بازدارندگی سیاسی و اعتبارزدایی از روایت‌های انحرافی است. در همین راستا، کاهش ناترازی بین دیپلماسی پارلمانی و رسمی در راهبرد سیاست خارجی کلان جمهوری اسلامی ایران، مستلزم اهتمام نماینده - دیپلمات‌های مجلس شورای اسلامی به خلق ابتکار عمل و استفاده از شیوه‌های نو در مذاکرات دوجانبه و مجامع پارلمانی است.



■ مجالس دنیا با تحول و نوآوری در سه بخش ساختارهای متولی دیپلماسی پارلمانی، بهبود مستمر فرایندها و ارتقای دانش و مهارت‌های نماینده- دیپلمات‌ها به دنبال خلق ظرفیت‌های جدید در حوزه دیپلماسی پارلمانی هستند.

■ مستندسازی دیجیتال شرح مذاکرات رئیس مجلس، رؤسای گروه‌های دوستی، رئیس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و اعضای شورای اجرایی در مجامع پارلمانی، از ابتکارات دبیران کل مجالس پیشرو برای کمک به غنای ادبیات دیپلماسی پارلمانی است.

■ مجالس پیشرو برنامه‌ریزی در هر دو سطح مطالعات کاربردی و مطالعات محض دیپلماسی پارلمانی را در اولویت قرار داده‌اند.

پایه‌گذاری مدارس حکمرانی دیپلماسی پارلمانی بیشتر بر پژوهش‌های نظری و بنیادین، اما برگزاری دوره‌های مهارت‌ورزی به سمت رفع نیاز راهبردی و کاربردی نمایندگان در میز مذاکرات متمرکزند.

■ دیپلماسی پارلمانی هوش مصنوعی از آثار وضعی پیشرفت پارلمان دیجیتال در تمام سطوح وظایف نمایندگی است که به وضوح بر روندهای حاکم بر تنقیح قوانین مرتبط با دیپلماسی پارلمانی، برآورد سناریوهای عدم قطعیت سیاست خارجی و رفتار دیپلماتیک مجالس دنیا تأثیر گذاشته‌اند.

■ برخی مجالس پیشرو با ایجاد شورای مشورتی رؤسای گروه‌های دوستی و ارسال نظرات مشورتی این شورا برای رئیس پارلمان، نگاه راهبردی و جامع به حوزه

دیپلماسی پارلمانی را تقویت کرده‌اند. ■ پایش ابتکارات دیپلماتیک مجالس پیشرو نشانگر پررنگ بودن سلسله‌جلسات نخبگانی برای سنجش آثار وضعی هوش مصنوعی بر کارکردهای دیپلماتیک نمایندگان است.

■ برخی مجالس ملی و مجامع پارلمانی همچون پارلمان اروپا در راستای دیپلماسی روایی مداخله‌گرایانه در امور داخلی کشورهای مخالف و با ویتترین حمایت از حقوق بشر، از شیوه عوام‌فریبانه اهدای جوایز به غرب‌گرایان استفاده می‌کنند.

■ برخی مجالس با تشکیل «اجلاس رؤسای کمیته‌های دائمی» یا «اجلاس رؤسای گروه‌های سیاسی» به دنبال تقویت خرد جمعی در حوزه‌های فراهیسی سیاست خارجی هستند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ برگزاری دوره‌های مهارت‌ورزی و آشنایی با آخرین فنون دیپلماسی و علوم تابعه همچون روان‌شناسی سیاسی، زبان بدن و مجامع مهم پارلمانی برای نمایندگان جدیدالورود مجلس شورای اسلامی به‌ویژه در مقطع زمانی اعلام نتایج انتخابات تا آغاز رسمی دوره جدید مجلس می‌تواند ضریب کارآمدی فعالیت‌های دیپلماتیک نمایندگان را ارتقا دهد.

■ تهیه بانک خلاقیت‌ها و نوآوری‌های دیپلماسی پارلمانی در قالب سامانه دستیار هوشمند دیپلماسی پارلمانی، چالاک‌ی و سرعت عمل دیپلماتیک نمایندگان در سناریوهای عدم قطعیت سیاست خارجی را افزایش می‌دهد.

■ تشکیل گروه دوستی مجلس دوازدهم با برخی مجامع مهم پارلمانی همچون بریکس پلاس، شانگهای و جنبش عدم تعهد می‌تواند

دیپلماسی پارلمانی روایی جمهوری اسلامی ایران در میادین بین‌المللی را ارتقا دهد.

■ ایجاد نظام ارزشیابی مستمر عملکرد سالیانه هیئت‌های دیپلماتیک و تقویت نظارت همگانی بر عملکرد آنان به صورت مستقیم ضریب کارآمدی، شفافیت و مردمی‌سازی فعالیت‌های دیپلماتیک نمایندگان به‌ویژه در شرایط پساجنگ رمضان را افزایش می‌دهد.

■ یکی از ظرفیت‌های دیپلماسی روایی مجلس شورای اسلامی در شرایط جنگ شناختی پساجنگ رمضان، خلق فرصت از سخنرانی رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در کنفرانس‌های مهم منطقه‌ای و جهانی است. از طرفی ابتکار عمل مجلس دوازدهم در برگزاری اجلاس رؤسای مجالس کشورهای منطقه و پیرامونی برای کمک به امنیت و صلح پایدار، می‌تواند

کارآمدی دیپلماسی موازی و مکمل مجلس شورای اسلامی برای عبور از تهدیدات ترکیبی پساجنگ رمضان را افزایش دهد.

■ ابتکار عمل مجلس دوازدهم برای برگزاری اجلاس سالیانه رؤسای مراکز پژوهشی مجالس شانگهای و بریکس پلاس، گامی عملیاتی برای اشتراک‌گذاری ظرفیت مجلس عضو در حوزه‌های مهمی همچون هوش مصنوعی، شبیه‌سازی و دیپلماسی پارلمانی است.

■ جمهوری اسلامی ایران با کشورهای همچون جمهوری خلق چین و فدراسیون روسیه دارای توافق‌نامه‌های بلندمدت راهبردی است. شناسایی ظرفیت‌های شراکت راهبردی پارلمانی با این دو کشور می‌تواند به توانمندسازی دیپلماسی روایی و تقویت منطقه‌گرایی پارلمانی کمک کند.

ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح

DOI: [10.22034/mrc.report.21772](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21772)



بیان / شرح مسئله

این زمینه، مجموعه شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب هیئت‌وزیران در سال ۱۴۰۰، در بند «۳» ماده (۲) به شاخص «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در هریک از برنامه‌های مدیریت بحران کشور» اشاره کرده است.

این قانون است. یکی از مستندات مهمی که به شرح وظایف نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران پرداخته، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح مصوب شورای عالی مدیریت بحران است. هدف گزارش پیش‌رو، ارزیابی درصد تحقق تکالیف قانونی نهادهای مسئول در مدیریت بحران مبتنی بر برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح است. در

سازمان مدیریت بحران کشور که به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ ایجاد شده است، مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را برعهده دارد. یکی از وظایف مهم این سازمان مطابق با ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ نظارت بر عملکرد دستگاه‌های ماده (۲)

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بدون خروجی قابل‌سنجش، به معنای «عدم اجرا» است. بنابراین پیگیری اجرای اقدامات برنامه‌ای کاهش خطر حوادث و سوانح توسط نهادهای مدیریت بحران جهت محاسبه درصد اجرایی شدن این اقدامات در کشور حاکی از این است که:

■ اکثریت دستگاه‌های مسئول و متولی مدیریت بحران در کشور، وظایف و اقدامات خود را طبق برنامه‌های مدیریت بحران کشور اجرا نمی‌کنند و جدیتی در اجرای آن نیز ندارند. یکی از عمده دلایل اجرایی نشدن این برنامه‌ها، نبود یا کمبود اعتبارات مالی و

پاسخ مرتبط داده‌اند». درواقع، خوداظهاری بر ارائه مستندات قابل راستی‌آزمایی غلبه دارد و نوعی عدم یکنواختی در گزارش‌دهی و تمرکز بر ارائه اطلاعاتی مانند دستورالعمل مصوب، صورت جلسه و ... در پاسخ‌ها وجود دارد. بنابراین میزان تحقق اکثریت اقدامات برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح برای مرکز پژوهش‌های مجلس قابل احراز و اثبات نیست. طبق شاخص مورد نظر گزارش باید اذعان کرد که اقدام فقط در صورتی «اجرا شده» محسوب می‌شود که مستندات قابل راستی‌آزمایی داشته باشد و اقدام

سازمان مدیریت بحران کشور در بازه‌های زمانی معین موظف به دریافت گزارش از دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران کشور است. اظهارات مقامات این سازمان و نتایج مکاتباتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با نهادهای مسئول در مدیریت بحران درباره درصد تحقق تکالیف قانونی نهادهای مسئول در برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح نشان می‌دهد که اکثریت دستگاه‌ها «پاسخی در این زمینه ارائه نداده‌اند»، برخی «خوداظهاری کرده‌اند» و تعداد بسیار کمی نیز «در برخی اقدامات

بی‌توجهی سازمان مدیریت بحران، سازمان برنامه و بودجه و نیز دستگاه‌های متولی به اهمیت کاهش خطر در مدیریت بحران و برنامه‌ها و اقدامات مرتبط با آن و همچنین ناهماهنگی دستگاه‌ها در اجرای آنهاست.

■ «عدم پاسخ‌گویی» و همچنین «خوداظهاری» دستگاه‌های مسئول یکی از مصادیق و پیامدهای عدم شفافیت عملکرد دستگاه‌هاست؛ زیرا طبق این اطلاعات امکان محاسبه دقیق درصد اجرای اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها وجود ندارد؛ سنجش گزارش عملکرد براساس شاخص «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه‌ها» زمانی معتبر است که بتوان مبتنی بر داده‌های گزارش و با پیاده‌سازی فرمول مخصوص آن، درصد اجرا را به‌صورت کمی محاسبه کرد.

■ عدم راه‌اندازی سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی مدیریت بحران توسط سازمان مدیریت بحران کشور خود نشانه‌ای از ضعف در اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و ماده (۱) تصویب‌نامه «شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور» است. درواقع سازمان مدیریت بحران کشور نیز در اجرای تکلیف قانونی خود مقرر در ماده (۲۴) قانون مذکور ضعف جدی دارد و از سال ۱۳۹۸ که قانون مدیریت بحران کشور تصویب شده، نتوانسته است سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد و اقدامات دستگاه‌ها را راه‌اندازی کند.

■ سازمان مدیریت بحران نقش نظارتی ضعیفی نسبت به نهادها و دستگاه‌های

مسئول در مدیریت بحران دارد که این ضعف دو دلیل عمده دارد که همچون دو سر یک طیف است: نخست، نقش نظارتی سازمان مدیریت بحران کشور در ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران و تصویب‌نامه ناشی از آن، بر رویکرد صرفاً «دریافت گزارش عملکرد» تکیه دارد، درحالی‌که باتوجه به ماهیت و وظایف این سازمان و اهمیت دوچندان پیشگیری و مدیریت بحران‌ها و سوانح در کشور، دامنه شمول و ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران باید گسترش‌یافته و تقویت شود. دوم، سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به نقش نظارتی فعلی خود توجه کمتری دارد و در تمهید و پیاده‌سازی سازوکارهای نظارت و ارزیابی کوتاهی داشته است.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

در همین راستا پیشنهادهای این گزارش شامل این موارد است:

■ تکمیل و ایجاد بی‌درنگ سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد توسط سازمان مدیریت بحران کشور؛

■ الزام سازمان مدیریت بحران به ممیزی و ارزیابی هریک از بحران‌های رخ داده براساس شاخص درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در برنامه ملی کاهش خطر و سایر برنامه‌ها؛

■ تعیین مسئول پیگیری و گزارش‌دهی (مدیریت بحران) در هریک از نهادهای مسئول مقرر در ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور برای تضمین گزارش‌دهی به‌موقع؛

■ تعریف و تدوین یکی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیران و کارشناسان بحران

هر دستگاه براساس چگونگی اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور به‌دلیل اهمیت موضوع بحران؛

■ تعیین و تخصیص اعتبار و ردیف بودجه مدیریت بحران به هر دستگاه براساس چگونگی اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور؛

■ اصلاحات قانونی و اجرایی در سازوکارهای تأمین مالی در مدیریت بحران کشور در راستای رفع چالش‌های موجود و ایجاد جدیت بیشتر در اجرای برنامه‌ها و به‌ویژه برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح؛

■ تقویت و گسترش دامنه نقش و ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران در سطوح ملی و محلی با تعیین اقداماتی مانند بازرسی

و بازدید میدانی که این مهم نیازمند افزایش اختیارات و صلاحیت‌های سازمان است.

نکته نهایی اینکه، ارزیابی حاضر بیش از آنکه نشان‌دهنده میزان تحقق برنامه‌ها باشد، بیانگر وضعیت نظام پایش و گزارش‌دهی اجرای اقدامات برنامه‌ای مدیریت بحران کشور است که نیازمند بازنگری اساسی است؛ زیرا بخش مهم و اثرگذار مدیریت کارآمد بحران و سوانح، «نظارت و کنترل» است. بنابراین، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی باید در پیگیری چگونگی اجرای ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و تبصره ذیل آن جدیت بیشتری داشته باشند.

نظارت بر اجرای قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (قوه قضائیه)

DOI: [10.22034/mrc.report.21723](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21723)



بیان / شرح مسئله

قضائیه استوار است. همچنین، جهت سنجش عملیاتی میزان تحقق الزامات، داده‌های استخراج شده از چهار پلتفرم کلیدی (سامانه شفافیت قوه قضائیه)، سنجش در این گزارش شامل «میزان انتشار داده‌ها»، «میزان انطباق عملکرد با تکالیف قانونی» و «وضعیت عملیاتی شدن الزامات شفافیت» در دستگاه‌های هدف است.

در تدوین قانون، بلکه در نظام نظارتی و دقت در پیاده‌سازی آن نهفته است. گزارش حاضر با هدف ارزیابی میزان تحقق تکالیف قانونی، تحلیل شکاف‌های اجرایی و تبیین خلأهای موجود، با رویکردی «توصیفی-تحلیلی» به ارزیابی اجرای این قانون در قوه قضائیه و ۶ دستگاه تابعه آن می‌پردازد. روش گردآوری داده‌ها بر پایه تحلیل اسناد عملکردی ارائه‌شده به نهاد ناظر و گزارش‌های رسمی قوه

در دهه‌های اخیر، گذار به سمت حکمرانی شفاف از اولویت‌های سیاستگذاری بوده است؛ در این میان، تصویب «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، نقطه عطفی در نظام قانونگذاری کشور به‌شمار می‌رود. با وجود فراهم آمدن بسترهای قانونی، بررسی‌ها حاکی از آن است که اجرای این قانون با موانع ساختاری و فرایندی متعددی مواجه است. لذا، اثربخشی قانون شفافیت نه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

✓ عدم تعیین مهلت انتشار داده‌ها و اطلاعات در شیوه‌نامه؛

✓ مغایرت داشتن به‌کارگیری «دبیر کمیسیون» در تبصره ماده (۱۳) شیوه‌نامه با اختیارات و ساختار اجرایی.

ب) بررسی اقدام‌های ساختاری-اجرایی

✓ تشکیل کارگروه، تعیین اعضای دارای اختیار تام و صاحب منصب در کارگروه موضوع ماده (۲) قانون به‌منظور تقویت نقش کارگروه؛
✓ راه‌اندازی و لینک سامانه شفافیت قوه قضائیه و سامانه‌های تخصصی تابعه به درگاه

سطوح مختلف (معاون اول قوه قضائیه).

نقاط ضعف

✓ مغفول ماندن شیوه، کمیت و کیفیت اجرای تکالیف موضوع ماده ۲ () قانون؛

✓ بی‌توجهی شیوه‌نامه به ماده (۳) قانون شفافیت قوای سه‌گانه در حوزه انتشار مشروح مذاکرات هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مراجع اختصاصی اداری و شوراهای موضوع این قانون؛

✓ عدم کاربست و تعریف ضمانت اجرایی قانون در شیوه‌نامه؛

در گزارش، اقدام‌های قوه قضائیه در سه بخش بررسی و تحلیل شده و در ادامه، یافته‌های حاصل از هریک از این بخش‌ها ارائه می‌شود:

الف) بررسی اقدام‌های آیین‌نامه‌ای

نقاط قوت

✓ تعیین تکلیف انتشار اطلاعات مربوط به حریم شخصی و خصوصی با تفکیک، حذف و بی‌نام‌سازی داده‌های شخصی از سایر اطلاعات برای رفع برخی از استثنائات قانون و جلوگیری از منتشر شدن اطلاعات؛

✓ تعیین تکلیف دقیق مسئولیت اجرای شیوه‌نامه و سایر موضوعات چالشی آن در

یکپارچه قوه.

بررسی نقاط ضعف

✓ نبود تعریف مشخص مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه به عنوان دبیرخانه کارگروه و ناقص بودن شرح وظایف آن نهاد (ازجمله پیگیری و دریافت درخواستها و استعلامات دستگاهها)؛
✓ عدم ایفای تعهد در طراحی و ایجاد شفافیت و انتشار اطلاعات توسط اکثر دستگاههای ذیل قوه قضائیه؛

✓ پراکندگی اطلاعات و عدم یکپارچگی در انتشار دادههای شفافیت توسط دستگاههای تابعه قوه قضائیه.

ج) بررسی پیامدها و نتایج شفافسازی اطلاعات مبتنی بر مفاد مواد (۲) و (۳) قانون

با بررسی و تحلیل کارشناسی اقدامهای صورت گرفته مشخص می شود که شفافسازی کامل مفاد مواد (۲) و (۳) ناتمام باقی مانده است. تفکیک وضعیت انتشار اطلاعات نشان

می دهد که هرچه اطلاعات به حوزه های حساس تر حکمرانی، مانند منابع مالی، تصمیم گیری های اداری و نحوه تخصیص دارایی های عمومی نزدیک تر شده، میزان امتناع دستگاهها در انتشار آن افزایش یافته است. در این راستا عواملی نظیر ابهامات و استثنائات قانونی، محدودیت های فنی سامانه ها، نبود برخی زیرساخت های قانونی در عدم انتشار یا انتشار ناقص اطلاعات مؤثر بوده اند.

جدول میزان اجرای مواد (۲) و (۳) قانون شفافیت قوای سه گانه

میزان اجرای ماده (۲): موارد ذکر شده	میزان اجرای ماده (۳): مشروح مذاکرات و آرای قطعی و شبهه قطعی
تحصیلات و سوابق مدیران؛ قوانین مهم؛ فهرستی از قراردادهای بیشترین اطلاعات منتشر شده در بین دستگاهها هستند.	هیچ یک از مشروح مذاکرات در تارنمای مربوطه یا سامانه شفافیت قوه قضائیه منتشر نشده است.
میزان دریافتی ماهیانه و سالیانه، نحوه به کارگیری، برنامه ها، صلاحیت ها، طرح های مصوب مدیران و کارکنان؛ اطلاعات مالی و اموال چون: اموال و دارایی ها، کمک ها و واگذاری ها اعم از اعطایی و دریافتی تجهیزات، تخصیص و توزیع بودجه، تجهیزات، واگذاری زمین، تسهیلات، فرصت های سرمایه گذاری و همکاری در قالب های مشارکت و شرایط استفاده از این فرصت ها، فرصت های اشتغال، متن، متمم و الحاقات قراردادهای متوسط و بزرگ، منتشر نشده است.	آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه منتشر شده است.
فرصت ها و شرایط به کارگیری و جذب نیروی انسانی، تحصیلات و سوابق کارکنان، مقررات، مبالغ تعرفه ها، عوارض، هزینه های خدمت؛ فرایندها و مراحل اداری اخذ مجوز و هرگونه پروانه فعالیت؛ درآمدها و هزینه ها، املاک و ساختمان، فرایندهای اداری، مقررات، مصوبات، مرجع تصویب، مستندات مربوط به صلاحیت تصویب، برنامه ها، صلاحیت ها، طرح های مصوب مؤسسات مشمول توسط برخی از سازمان ها منتشر شده است.	

مأخذ: یافته های پژوهش.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

با عنایت به نقاط قوت و ضعف ارائه شده، پیشنهادهای در دو دسته راهبردی و فنی - تخصصی ارائه می شود:

الف) پیشنهادهای راهبردی

✓ تدوین و تبیین شاخص ها و چارچوب های اجرایی برای انتشار موضوعات و تکالیف مقرر در ماده (۲) قانون شفافیت، در حدود و چارچوب احکام قانونی مانند اطلاعات مالی، قراردادهای مجوزها، فرصت های سرمایه گذاری و... در شیوه نامه؛
✓ تصریح بر ضرورت انتشار مشروح مذاکرات هیئت عمومی و هیئت های تخصصی دیوان

عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور و شوراهای موضوع ماده (۳) قانون شفافیت پیش از تصریح موارد منع انتشار؛

✓ تعیین دقیق مهلت انتشار داده ها متناسب با قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها؛

✓ کاربست و تبیین ضمانت اجرایی تعریف شده در قانون شیوه نامه؛

✓ ارجاع تعریف «اطلاعات شخصی» و «حریم خصوصی» به بند «ب» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

ب) پیشنهادهای فنی - تخصصی

به منظور طراحی کارآمد سامانه شفافیت قوه قضائیه رعایت این نکات ضروری است:

✓ ادغام الزامات قانونی؛

✓ یکپارچگی سامانه ها؛

✓ تدوین و الزام به شناسنامه استاندارد

بارگذاری؛

✓ طراحی سامانه شفافیت مبتنی بر سازوکار

هوشمند و موتور قواعد؛

✓ ایجاد داشبورد نظارتی؛

✓ گزارش های دوره ای.

نگاشت نهادی نظام اداری کشور در جهت بهبود رتبه شاخص توسعه

دولت الکترونیکی (EGDI) موضوع بند «ث» ماده (۱۰۷)

قانون برنامه هفتم پیشرفت

DOI: [10.22034/mrc.report.21729](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21729)



بیان / شرح مسئله

گیرد. این مسئله در کنار سه چالش محوری دیگر، مانعی جدی بر سر راه ارتقای رتبه ایران در شاخص مذکور بوده است؛ نخست، فقدان مرجع راهبری واحد که موجب پراکندگی وظایف، تداخل نقش‌ها و پاسخ‌گویی‌های متفرقه به مجامع بین‌المللی شده است؛ دوم، غیاب دیپلماسی بین‌المللی فعال در حوزه شاخص‌های بین‌المللی که سبب شده است ایران فاقد تصویری منسجم و هماهنگ در نهادهای جهانی باشد؛ سوم، ابهام در صلاحیت قانونی نهادهای برای جمع‌آوری، انتشار و ارسال داده‌های مرتبط با هریک از سه زیرشاخص اصلی EGDI به سازمان‌های بین‌المللی ذی‌ربط.

وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیکی (EGDI) ۲۰۲۴ و ارائه پیشنهادهای سیاستی، ابعاد مختلف این شاخص و جایگاه جمهوری اسلامی تشریح و راهبردهایی جهت تمرکز بر زیرشاخص‌های این شاخص ارائه شد. مسئله اصلی پژوهش حاضر، نبود شناخت کافی و نظام‌مند از بازیگران کلیدی دخیل در فرایند شکل‌دهی شاخص EGDI در ایران است. با آنکه نهادهای متعددی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در جمع‌آوری و ارسال داده‌ها به سازمان‌های بین‌المللی مشارکت دارند، فقدان نقشه نهادهای شفاف و منسجم موجب شده است که هم‌افزایی میان آنها کاهش یابد و کیفیت داده‌های ارائه شده تحت تأثیر قرار

شاخص توسعه دولت الکترونیکی که از سوی سازمان ملل متحد منتشر می‌شود، یکی از ابزارهای کلیدی برای سنجش میزان پیشرفت کشورها در بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارتقای کیفیت خدمات عمومی محسوب می‌گردد. این شاخص علاوه بر نقش مهمی که در رتبه‌بندی کشورها ایفا می‌کند، به‌عنوان ابزاری برای خط‌مشی‌گذاری در سطح ملی و بین‌المللی نیز اهمیت دارد. در ایران، قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در جدول سنجش‌های عملکردی اصلاح نظام اداری، دستیابی به رتبه ۷۵ جهانی در شاخص توسعه دولت الکترونیکی تا پایان برنامه را به‌عنوان هدف کمی تعیین کرده است. در گزارش پیشین با عنوان «تحلیل و بررسی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

داده‌های ملی، به‌موقع بودن گزارش‌ها و هم‌راستایی آنها با استانداردهای جهانی، تأثیر مستقیمی بر امتیاز نهایی کشورها دارد. در ایران، نهادهایی چون سازمان فناوری

مخابراتی و سرمایه انسانی است که هریک براساس داده‌های داخلی کشورها و اطلاعات گردآوری شده توسط نهادهای بین‌المللی ارزیابی می‌شوند. براین‌اساس، کیفیت

در این گزارش، ساختار شاخص EGDI و شیوه محاسبه آن به‌تفصیل بررسی شده است. این شاخص متشکل از سه مؤلفه اصلی شامل خدمات برخط^۱، زیرساخت‌های

1. Online Service Index (OSI)
2. Telecommunication Infrastructure Index (TII)
3. Human Capital Index (HCI)

(۱۳۹۴) و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (۱۳۹۶)، مرکز آمار ایران مرجع رسمی تمام تعاملات آماری بین‌المللی کشور است. باین‌حال در عمل، این سازوکار رسمی در هیچ‌یک از سه زنجیره داده‌ای EGDی به‌طور کامل رعایت نمی‌شود. در گزارش برای حل این مشکل، پیشنهادهایی ارائه شده است.

هنوز انسجام کافی در نقش‌آفرینی آنان وجود ندارد و در بسیاری موارد، تکرار فعالیت‌ها یا فقدان هماهنگی موجب شده است فرایند گزارش‌دهی با اختلال همراه باشد. تحلیل صلاحیت قانونی نهادهای حاکی از آن است که مطابق قانون مرکز آمار ایران (مصوب ۱۳۵۳)، مصوبه جلسه ۵۲ شورای عالی آمار

اطلاعات (شامل معاونت دولت الکترونیکی و مرکز برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی فناوری اطلاعات)، شورای اجرایی فناوری اطلاعات و نماینده ایران در یونسکو، از جمله بازیگران محوری در فرایند تهیه داده‌ها و تعامل با نهادهای بین‌المللی تلقی می‌شوند. باین‌حال، بررسی عملکرد این نهادها نشان می‌دهد که

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

کیفیت خدمات الکترونیکی که سازمان فناوری اطلاعات پیش‌تر به انجام رسانده، این اقدامات صورت گیرد: افزودن ماژول تکمیلی منطبق بر روش‌شناسی UN DESA (شامل ۱۴۰ تا ۱۶۰ سؤال OSI و ۹۵ معیار LOSI) به ارزیابی‌های دوره‌ای موجود؛ ایجاد «داشبورد ملی EGDی» به‌عنوان مکمل سامانه پایش موجود (ayesh.iran.gov.ir) با قابلیت مقایسه با کشورهای هم‌تراز و شبیه‌سازی تأثیر بهبود هر مؤلفه بر رتبه نهایی؛ اجرای «ارزیابی آینده‌ای» دوره‌ای با همان روش‌شناسی UN DESA، حداقل ۶ ماه پیش از هر دوره ارزیابی رسمی؛ و تشکیل «کمیته ملی EGDی» متشکل از نمایندگان تمام نهادهای دخیل به ریاست معاون وزیر ارتباطات و رئیس سازمان فناوری اطلاعات، با دبیرخانه مستقر در معاونت توسعه زیرساخت دولت هوشمند. این کمیته موظف باشد هر ۶ ماه گزارش تحلیلی جامعی به شورای اجرایی فناوری اطلاعات، وزیر ارتباطات، شورای عالی فضای مجازی و کمیسیون صنایع مجلس ارائه نماید.

به ITU، UNESCO و UN DESA تدوین شود. همچنین سامانه الکترونیکی تجمیع داده طراحی و نقش مرکز آمار ایران در ارسال داده‌های THی به ITU از منظر حقوقی شفاف‌سازی شود.

۳. **تقویت تعاملات هدفمند با نهادهای بین‌المللی:** ایران باید از رویکرد واکنشی به رویکرد پیش‌دستانه در تعامل با UN DESA^۱، ITU و UNESCO^۲ گذار کند. این امر مستلزم مشارکت فعال در فرایندهای بازنگری شاخص EGDی، توسعه روابط مستمر سازمان تنظیم مقررات با بخش آمار ITU، تقویت تعامل نمایندگی دائم ایران در یونسکو با مؤسسه آمار یونسکو^۳ و بهره‌گیری از ظرفیت‌های وزارت امور خارجه به‌عنوان هماهنگ‌کننده دیپلماتیک است. وزارت امور خارجه با تشکیل کارگروه بین‌دستگاهی می‌تواند تعاملات نهادهای مختلف با مجامع بین‌المللی را سامان‌دهی و تصویر منسجمی از عملکرد ایران در نهادهای جهانی ایجاد کند.

۴. **طراحی سازوکارهای پایش مستمر و تحلیل رتبه ایران:** پیشنهادها می‌شود بر پایه تجربه ارزشمند سیزده دوره ارزیابی

براساس یافته‌های این گزارش و باتوجه‌به هدف قانونی دستیابی به رتبه ۷۵ جهانی در پایان برنامه هفتم پیشرفت، پنج دسته اقدام سیاستی به این شرح پیشنهاد می‌شود:

۱. **طراحی و تصویب نقشه نهادی جامع برای شاخص EGDی:** لازم است سندی رسمی تحت عنوان «نگاشت نهادی شاخص توسعه دولت الکترونیک» تدوین شود که برای هریک از زیرشاخص‌های اصلی و فرعی، نهاد متولی، نهادهای تأمین‌کننده داده، نهاد ناظر و مرجع تأیید نهایی را به‌صورت دقیق مشخص کند. این سند باید پس از تدوین به تصویب شورای اجرایی فناوری اطلاعات و ترجیحاً هیئت وزیران برسد و در قالب مصوبه شورای عالی فضای مجازی نیز تنفیذ شود.

۲. **مستندسازی و استانداردسازی فرایند ارسال داده‌ها:** برای هر زیرشاخص، دستورالعمل عملیاتی استاندارد تدوین شود که فهرست دقیق داده‌های مورد نیاز با تعاریف منطبق بر استانداردهای بین‌المللی، منبع رسمی هر داده، فرمت استاندارد ارائه و روش‌های اعتبارسنجی را مشخص کند. یک تقویم داده‌ای ملی با مهلت‌های دقیق برای دریافت داده از نهادهای داخلی و ارسال

1. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA)
2. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
3. UNESCO Institute for Statistics (UIS)

تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت (طراحی نظام ملی بهره‌وری)

DOI: [10.22034/mrc.report.21747](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21747)



بیان / شرح مسئله

بهره‌وری یکی از بنیان‌های کلیدی در تحقق اهداف اقتصادی در کشور است. در [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) احکام مرتبط با بهره‌وری متمرکزتر و گسترده‌تر از برنامه‌های پنج ساله اول تا ششم مدون شده و به‌طور خاص در فصل ۲۳ این قانون به بهره‌وری در نظام اداری برای اولین بار به‌طور خاص اشاره کرده و در ماده (۱۱۱) نیز، [طرح نظام ملی بهره‌وری](#) (بخشنامه شماره ۶۳۹۵۹/۳۱۹۰۸ مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۷) پیشنهاد شده است. این سند با هدف تحقق سهم ۳۵ درصدی بهره‌وری در رشد اقتصادی ۸ درصدی برنامه هفتم، تکالیف دقیق دستگاه‌های ملی و استانی را برای ارتقای کارایی عوامل تولید تبیین می‌کند. تمرکز اصلی طرح بر سنجش خدمات کلیدی، مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان و منوط کردن پاداش مدیران دولتی به نتایج ارزیابی بهره‌وری برای تضمین انضباط مالی و عملیاتی است. شورای عالی راهبری برنامه هفتم، دولت (سازمان ملی بهره‌وری ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور) را متولی طراحی نظام ملی بهره‌وری (موضوع ماده (۱۱۱)) می‌داند. به نظر می‌رسد قانونگذار تلاش داشته است تا با طرح چنین نظامی، رویکردی جامع و منسجم به برنامه بهره‌وری در نظام اداری کشور بدهد. گزارش حاضر به دنبال آن است تا با بررسی عملکرد سازمان‌های متولی در اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، روند اجرای قانون فوق را بیان و موانع موجود در راه اجرای این ماده را معرفی کند و در نگاهی کلان به آسیب‌شناسی موضوع نظام ملی بهره‌وری در کشور بپردازد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل محتوایی طرح نظام ملی بهره‌وری نشان می‌دهد که اگرچه طرح از نظر شکلی الزامات ماده (۱۱۱) را پوشش داده، در سطح طراحی نهادی، پیوند روشنی میان اهداف بهره‌وری، تقسیم کار نهادها و سازوکارهای الزام‌آور تحقق آن برقرار نشده است. اتکای قالب طرح به اسناد آتی و نوآوری محدود سیاستی، ظرفیت آن را برای تبدیل بهره‌وری به موتور واقعی رشد اقتصادی با تردید مواجه می‌کند. درخصوص اجرای ماده (۱۱۱) بعد از گذشت بیش از یک سال از تصویب این قانون، مطابق گزارش عملکرد ارائه شده، اجرای بندهای این قانون با تأخیر همراه بوده (بند «الف» با چهار ماه تأخیر در فروردین و بند «ب» با پنج ماه تأخیر در اردیبهشت ۱۴۰۴ ارائه شد) به‌علاوه اجرای جزء «۲» بند «ب» هم تاکنون محقق نشده است. سازمان ملی بهره‌وری موانعی را در تحقق اجرای مواد بالا اعلام کرده است که عبارت‌اند از:

- ☑ نبود تطابق بین اهداف کمی رشد اقتصادی و رشد بهره‌وری با سایر اهداف مرتبط با احکام مندرج در قانون برنامه؛
- ☑ استاندارد نبودن خدمات دولت؛
- ☑ فقدان داده و اطلاعات به تفکیک خدمات دولت؛
- ☑ وجود احکام متعدد با هدف واحد که در بخش‌های مختلف قانون برنامه به شکل‌های

مختلف توسط مراجع مختلف دنبال می‌شود؛
✓ تعیین نکردن متولی مشخص برای
اجرای دستورالعمل و نبود ضمانت اجرایی
دستورالعمل.

به نظر می‌رسد وجود چنین موانعی، ریشه
در چالش‌های ساختاری در زمینه بهره‌وری
در کشور دارد. به عبارتی، مسئله بهره‌وری
در ظاهر متولی مشخصی همچون سازمان
ملی بهره‌وری ایران دارد؛ اما در عمل تمام
دستگاه‌های اجرایی در راستای بهره‌وری
وظایف و اقدام‌هایی دارند و باید به عملکرد
خود بپردازند و سالیانه سازمان ملی بهره‌وری
گزارشی از شاخص‌های بهره‌وری دستگاه‌ها
منتشر می‌کند. همکاری و تعامل میان
دستگاه‌های فوق و سازمان ملی بهره‌وری

به‌طور دقیق مشخص نیست و بیشتر جنبه
مشورتی - گزارشی دارد و ضمانت قانونی
وجود ندارد. همچنین در متن اساسنامه این
سازمان نیز به جزئیات فوق اشاره‌ای نداشته
است. گفتنی است که در نظام ملی بهره‌وری،
سازمان ملی بهره‌وری کشور مسئول راهبری،
پایش، برنامه‌ریزی و ارزیابی بهره‌وری در
کشور شده، اما شیوه اجرای این موضوع و
چگونگی پایش یکپارچه دستگاه‌ها در هاله‌ای
از ابهام است.

از سوی دیگر، موضوع بهره‌وری در قانون
برنامه هفتم پیشرفت در مواد مختلف
مورد توجه بوده است؛ چه در بخش‌هایی
همچون کشاورزی، انرژی و آب و چه در
بخش نظام اداری. در هر کدام از این بخش‌ها

نیز متولی خاصی همچون وزارتخانه‌ها و
دستگاه‌های اجرایی معرفی شده‌اند، اما به
چگونگی هماهنگی این ارکان در نظام ملی
بهره‌وری اشاره نشده و فقط به تقسیم کار
ملی و استانی اکتفا شده و همچنین ضمانت
اجرایی نیز برای آن معرفی نشده است. در
نگاه کلان نیاز است تا تمام دستورالعمل‌ها
و برنامه‌های بهره‌وری در کشور (مانند برنامه
جامع بهره‌وری کشور)، مطابق طرح نظام
ملی بهره‌وری تنظیم و به‌روزرسانی شود،
اقتضات اجرایی و زمان‌بندی‌های لازم برای
اجرای نظام ملی بهره‌وری معین شود تا
نظامی یکپارچه در عمل اتفاق افتد و طرح
فوق روی کاغذ باقی نماند.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

✓ یکی از چالش‌های مجریان در اجرای
بند «ب» ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم
پیشرفت در طراحی و استقرار نظام ملی
بهره‌وری، ابهام در نقش نهادهای متولی و
نحوه تعامل میان آنهاست. از این رو، پیشنهاد
می‌شود در چارچوب احکام قانونی موجود،
دستورالعمل یا شیوه‌نامه‌ای ناظر بر سازوکار
اجرایی و هماهنگی بین دستگاهی تدوین و
ابلاغ شده تا ضمن تبیین دقیق نقش سازمان
ملی بهره‌وری ایران، سازمان برنامه و بودجه و
سازمان اداری و استخدامی کشور، فرایندهای

تبادل اطلاعات، تقسیم کار اجرایی، ترتیبات
هماهنگی، زمان‌بندی اقدام‌ها و نحوه پایش و
گزارش‌دهی نیز مشخص شود. بدیهی است
این شیوه‌نامه ناظر بر تنظیم فرایند اجراست
و متضمن ایجاد تکلیف قانونی جدید، تعیین
ضمانت اجرای مستقل یا توسعه دامنه
الزامات مقرر در قانون نخواهد بود؛ بنابراین،
در صورت نیاز به پیش‌بینی الزامات جدید
یا ضمانت اجراء این امر باید از طریق حکم
قانونی یا مستندات معتبر حقوقی انجام شود.
✓ در بررسی‌های انجام شده مشخص شد

که به‌رغم تعریف سازمان ملی بهره‌وری
ایران به‌عنوان یکی از مجریان ماده (۱۱۱)
قانون برنامه هفتم پیشرفت، اساسنامه این
سازمان نیاز به اصلاح و به‌روزرسانی دارد.
بنابراین اصلاح و بازنشر اساسنامه سازمان
ملی بهره‌وری، لحاظ کردن آن در قوانین و
دستورالعمل‌های مرتبط با بهره‌وری در کشور
با هدف تثبیت جایگاه و وظایف سازمان باید
در دستور کار قرار گیرد.

مقابله فناوریانه با فساد در ایران: تحلیل وضع موجود و راهکارهای اجرایی

DOI: [10.22034/mrc.report.21748](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21748)



بیان / شرح مسئله

با توسعه گسترده سامانه‌های اطلاعاتی ملی، امکان رصد دقیق دارایی‌ها، تراکنش‌ها، روابط تجاری و نقش‌های اقتصادی فراهم شده است. چالش اصلی امروز، نه کمبود داده یا ضعف ابزار، بلکه نحوه بهره‌گیری هدفمند از این ظرفیت‌ها در چارچوب تحلیل رفتاری و خط‌مشی‌گذاری است. مقابله هوشمند با فساد، زمانی کارآمد است که اطلاعات

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با وجود نقش انکارناپذیر فناوری‌های نوین و سامانه‌های اطلاعاتی در افزایش شفافیت، بهبود قابلیت رهگیری و ارتقای نظارت هوشمند، تجربه‌های داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد که این ابزارها به‌تنهایی قادر به مهار فساد نیستند. فساد پدیده‌ای پیچیده، پویا و تطبیق‌پذیر است و بازیگران ذی‌نفع همواره توانایی سازگار کردن رفتار خود با قواعد، سامانه‌ها و فناوری‌های جدید را دارند. از این‌رو، هرگونه راهبرد فناوریانه باید در چارچوب اصلاحات نهادی، مدیریت تعارض منافع، حکمرانی داده و تقویت سازوکارهای پاسخ‌گویی طراحی شود تا از تقلیل مسئله فساد به یک چالش صرفاً فنی جلوگیری گردد. تحلیل گزارش نشان می‌دهد که مقابله فناوریانه با فساد مستلزم سه تغییر مستمر در سطح حکمرانی است:

۱. گذار از ثبت داده به تحلیل رفتار،
۲. جایگزینی نظارت دستی با نظارت الگوریتمی و شبکه‌ای،
۳. ابهام‌زدایی از روابط اقتصادی با ایجاد «تصویر یکپارچه از شخص».

مقابله فناوریانه با فساد در ایران، بیش از آنکه نیازمند توسعه سامانه‌های جدید باشد، نیازمند بازطراحی نحوه استفاده از سامانه‌های موجود و استقرار چارچوب منسجم حکمرانی داده است؛ براین اساس، مجموعه‌ای از اقدامات مرحله‌ای و واقع‌بینانه زیر می‌توانند مبنای تدوین نقشه راه ملی «مقابله فناوریانه با فساد» قرار گیرند:

۱. تدوین و اجرای صحیح چارچوب حکمرانی داده

در کنار توسعه سامانه‌های یکپارچه و تقویت تبادل داده، لازم است چارچوب جامع «حکمرانی داده» نیز تدوین و اجرا شود. این چارچوب باید به‌طور شفاف مسئولیت مالکیت، مدیریت، دسترسی، اشتراک‌گذاری و نظارت بر داده‌های حاکمیتی را تعیین کرده و با پیش‌بینی سازوکارهای مؤثر برای مدیریت تعارض منافع، استقلال نهادهای ناظر، ثبت و پایش تمام دسترسی‌ها و تغییرات داده و انجام ممیزی‌های مستقل و دوره‌ای، از مداخله یا نفوذ ذی‌نفعان در فرایندهای اطلاعاتی جلوگیری کند. در این صورت، سامانه‌های اطلاعاتی از یک ابزار صرفاً فنی به ابزاری مؤثر برای ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و پیشگیری از فساد تبدیل خواهند شد.

۲. ارتقای سامانه اموال مسئولان به موتور هوشمند راستی‌آزمایی دارایی

با تصویب سازوکار قانونی دسترسی امن و سطح‌بندی شده به داده‌های مبدأ (ثبت اسناد، ثبت شرکت‌ها، بورس، بانک مرکزی، خودرو، بیمه و مالیات) و استقرار الگوریتم‌های کشف مغایرت و تحلیل شبکه روابط، به‌منظور پایش

تغییرات نامتعارف ثروت در دوره‌های پیش/حین/پس از مسئولیت، همراه با رعایت سخت‌گیرانه حریم خصوصی.

۳. ایجاد شاخص سنجش «دارایی نامتناسب با درآمد» و استاندارد قانونی تناسب دارایی-درآمد

تعریف استاندارد قانونی تناسب دارایی-درآمد و طراحی شاخص‌هایی که درآمد واقعی را در یک بازه ۳ تا ۵ ساله (نه فقط حقوق رسمی) برآورد کند و در خریدها و تملک‌های سنگین، ارائه مستندات تأمین مالی را الزام‌آور سازد.

۴. کشف مالکیت‌های نیابتی با تحلیل رابطه نسبی/سببی و شبکه وابستگان

اتصال داده‌های ثبت احوال (روابط خانوادگی/وابستگی) به داده‌های املاک، خودرو، سهام و ثبت شرکت‌ها برای تحلیل یکپارچه «هویت اقتصادی» و افزایش توان کشف دارایی‌های پنهان در لایه وابستگان نزدیک.

۵. شفاف‌سازی و هوشمندسازی فرایند مناقصات و مزایده‌های دولتی با ارتقای سامانه ستاد

ارتقای سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) از یک بستر ثبت و برگزاری به یک پلتفرم نظارتی هوشمند، از طریق ثبت دقیق Log دسترسی به اسناد، الزام به استفاده از ارزیابان بین‌سازمانی، تعریف شاخص‌های نرخ برد غیرمعارف شرکت‌ها و ارزیابی عملکرد پیمانکاران در قراردادهای گذشته. در گام‌های بعدی، استفاده آزمایشی از فناوری‌های نوین (ازجمله زنجیره بلوک و

ابزارهای تحلیل رفتار) در ستاد، می‌تواند شفافیت، ردیابی‌پذیری و سلامت مناقصات را به شکل معناداری افزایش دهد.

۶. سامان‌دهی بازار املاک و تکمیل کاداستر با رویکرد ضدفساد و ضدپول‌شویی

استقرار تحلیل‌های داده‌ای شامل تحلیل سری زمانی نقل و انتقالات پرتکرار، تطبیق قیمت معامله با میانگین منطقه، و تطبیق مالکیت با درآمد / توان مالی و نیز اتصال کاداستر، مالیات و هویت به‌گونه‌ای که هر ملک دارای شناسه یکتای فیزیکی - اقتصادی و قابل ردیابی باشد.

۷. هدمندسازی نظارت بر تجارت و پول‌شویی از طریق تقاطع‌گیری داده‌های تجارت، مالیات، هویت و بانک

اتصال سامانه جامع تجارت به مالیات، ثبت احوال و شبکه بانکی برای شناسایی کارت‌های بازرگانی اجاره‌ای و کم‌درآمد، کشف الگوهای تکرار واردات سنگین با کارت‌های جدید / فاقد سابقه، و سنجش همخوانی جریان پول با ارزش و حجم کالای وارداتی / صادراتی.

۸. تقویت حکمرانی داده: ایجاد تنظیمگر ملی داده و ارتقای گذرگاه‌های تبادل

تقویت تنظیمگری فرابخشی داده با اختیار الزام به تبادل استاندارد و برخورد با عدم همکاری، ارتقای GSB با مهر زمانی و امضای دیجیتال برای هر تبادل و ایجاد مسیرهای تبادل امن و همچنین توسعه داده‌باز برای برخی شاخص‌ها (مانند قراردادهای املاک دولتی، و اطلاعات تجمیعی قابل انتشار) با رعایت ملاحظات امنیتی و حریم خصوصی.

نقد مصوبه «تمدید برنامه زمان بندی موضوع تبصره «۱»

ماده (۱۳) آیین نامه نحوه فعالیت دستگاه های اجرایی در سامانه

تدارکات الکترونیک دولت برای پنج سال دیگر»

DOI: [10.22034/mrc.report.21774](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21774)



بیان / شرح مسئله

از حیث مدیریتی و حقوقی، استمرار الزام چاپ آگهی در روزنامه های کثیرالانتشار و تمدید برنامه زمان بندی، توجیه کافی ندارد؛ زیرا قانونگذار در مواد قانونی مذکور، اصل را بر انجام تمام مراحل معاملات دستگاه های مشمول از طریق سامانه ستاد قرار داده است؛ بنابراین هرگونه استثنا باید موقت باشد. استدلال مربوط به حمایت از رسانه های چاپی در ارتباط با درخواست تمدید برنامه زمان بندی قانع کننده نبوده؛ چراکه انتقال از حیث مدیریتی و حقوقی، استمرار الزام چاپ آگهی در روزنامه های کثیرالانتشار و تمدید برنامه زمان بندی، توجیه کافی ندارد؛ زیرا قانونگذار در مواد قانونی مذکور، اصل را بر انجام تمام مراحل معاملات دستگاه های مشمول از طریق سامانه ستاد قرار داده است؛ بنابراین هرگونه استثنا باید موقت باشد. استدلال مربوط به حمایت از رسانه های چاپی در ارتباط با درخواست تمدید برنامه زمان بندی قانع کننده نبوده؛ چراکه انتقال

آگهی های معاملاتی به بستر الکترونیکی به معنای حذف کلی مطبوعات و تضعیف آنها نیست. همچنین اگر قرار بر گذار تدریجی بوده، این گذار باید در همان بازه پنج ساله نخست پایان می یافت و تمدید مجدد آن نشان می دهد که استثنا از حالت موقت خارج شده است. از منظر اقتصادی و زیست محیطی نیز چاپ آگهی ها موجب افزایش هزینه، مصرف کاغذ و واردات کاغذ می شود، در حالی که انتشار الکترونیکی با منطق کاهش هزینه و

حکمرانی سبز سازگارتر است. افزون بر این، نسخه های دیجیتال از نظر بایگانی، دسترسی و ماندگاری اطلاعات از نسخه های چاپی کارآمدترند. مهم تر از همه، مواد (۱۰۴) و (۱۰۷) قانون برنامه هفتم بر هوشمندسازی خدمات دولتی و الکترونیکی شدن فرایندها تأکید ویژه دارند و همین امر نشان می دهد که جهت گیری جدید قانونگذار، حرکت قطعی به سمت دولت هوشمند و حذف تشریفات کاغذی است.

نقد مصوبه

«تمدید برنامه زمان بندی موضوع تبصره «ا»
ماده (۱۳) آیین نامه نحوه فعالیت دستگاه های اجرایی
در سامانه تدارکات الکترونیک دولت
برای پنج سال دیگر»



تحلیلی نظارتی بر

طراحی برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران

(موضوع بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: [10.22034/mrc.report.21789](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21789)

دفتر مطالعات مدیریت



بیان / شرح مسئله

و براساس آن، برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران را در قالب پودمان‌ها و دوره‌های آموزش حین خدمت طراحی و تنظیم کند. گزارش حاضر با رویکردی نظارتی، به بررسی نحوه اجرای این حکم و عوامل مؤثر در تحقق آن پرداخته است.

هفتم پیشرفت، سازمان اداری و استخدامی کشور را مکلف کرده است با همکاری دستگاه‌های اجرایی، نسبت به نیازسنجی آموزشی مبتنی بر بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران، نیازهای شغلی و نتایج ارزیابی کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای اقدام

موضوع نیازسنجی آموزشی و طراحی برنامه‌های آموزش و توسعه قابلیت‌های مدیران دستگاه‌های اجرایی، به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر در ارتقای کارآمدی نظام اداری، از اهمیت بالایی برخوردار است. در همین راستا، بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تخصصی و بدو انتصاب، اجرای دوره‌های اختصاصی مدیران، مطالعه درخصوص بانک‌های اطلاعاتی مدیران و تدوین طرح کد مدیریتی اشاره کرد.

باین‌حال به‌نظر می‌رسد هدف اصلی قانونگذار، حرکت به‌سمت «شخصی‌سازی آموزش مدیران» و تطبیق آموزش‌ها با نیازها، سوابق و عملکرد هر مدیر بوده است. با وجود این، اجرای کامل چنین الگویی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور به‌تنهایی، با محدودیت‌های اجرایی و ظرفیتی مواجه بوده و تحقق کامل آن دشوار است.

دستگاه‌های اجرایی» است؛ درحالی‌که تحقق کامل این الزامات در عمل با محدودیت‌هایی مواجه است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که سازمان اداری و استخدامی کشور در راستای اجرای بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اقدامات متعددی در حوزه آموزش مدیران انجام داده است و در مجموع عملکرد این سازمان در این زمینه مطلوب ارزیابی می‌شود. ازجمله مهم‌ترین اقدامات می‌توان به تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های مربوط به انتخاب، انتصاب و ارزیابی مدیران حرفه‌ای، طراحی و بازنگری دوره‌های آموزشی

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که بند «ت» ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، با وجود تأکید بر نیازسنجی آموزشی و توسعه قابلیت‌های مدیران، با برخی ابهامات مفهومی و اجرایی مواجه است. ازجمله مهم‌ترین این ابهامات می‌توان به مفاهیم «بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران» و «کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای» اشاره کرد که حدود، کارکردها و تمایز آنها با سازوکارهای مشابه موجود به‌صورت دقیق مشخص نشده است. همچنین اجرای مؤثر این حکم مستلزم وجود «زیرساخت‌های اطلاعاتی مناسب»، «نظام ارزیابی عملکرد منسجم» و «همکاری فعال

به منظور اجرای بهتر این حکم قانونی، انجام این اقدامات پیشنهاد می‌شود:

✓ **رفع ابهام از مفاهیم کلیدی حکم قانونی:** ضروری است مفاهیم «بانک اطلاعات سوابق و عملکرد مدیران» و «کانون‌های صلاحیت حرفه‌ای» به صورت دقیق تبیین و حدود و کارکردهای آنها مشخص شود تا دستگاه‌های اجرایی در پیاده‌سازی این حکم با برداشت‌های متفاوت مواجه نشوند.

✓ **توجه به آموزش‌های پیش از انتصاب مدیران:** طراحی و اجرای دوره‌های آموزشی پیش از انتصاب به سمت‌های مدیریتی می‌تواند به آماده‌سازی افراد برای پذیرش مسئولیت‌های مدیریتی کمک کند و کیفیت عملکرد آنان را از ابتدای دوره مدیریت ارتقا دهد.

✓ **ثبت و بهره‌برداری از نتایج ارزشیابی عملکرد آموزشی مدیران:** نتایج ارزشیابی عملکرد سالیانه مدیران و همچنین نتایج دوره‌های آموزشی طی شده باید در بانک اطلاعات مدیران ثبت شود تا امکان تحلیل سوابق آموزشی، شناسایی نیازهای آموزشی و برنامه‌ریزی هدفمند برای توسعه مدیران فراهم آید.

✓ **تخصیص منابع و اعتبارات کافی برای**

آموزش مدیران: کمبود منابع مالی یکی از موانع ارتقای کیفیت آموزش مدیران است؛ بنابراین لازم است بودجه مشخص و پایداری برای برنامه‌های آموزشی مدیران در نظر گرفته شود.

✓ **ارتقای جایگاه آموزش در اولویت‌های مدیریتی دستگاه‌ها:** آموزش مدیران باید به عنوان یکی از ابزارهای اصلی توسعه ظرفیت حکمرانی در دستگاه‌های اجرایی تلقی شود و در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی سازمانی از جایگاه مناسبی برخوردار باشد.

✓ **به‌روزرسانی و ارتقای کیفیت دوره‌های آموزشی مجازی:** باتوجه به گسترش آموزش‌های الکترونیکی، لازم است شیوه‌های ارائه آموزش‌های مجازی بازنگری و از ابزارها و روش‌های نوین یادگیری برای افزایش اثربخشی این دوره‌ها استفاده شود.

✓ **اولویت‌بخشی به آموزش‌های مهارتی و مسئله‌محور:** به جای تمرکز صرف بر آموزش‌های نظری، لازم است دوره‌ها بیشتر بر مهارت‌های مدیریتی، حل مسئله، تصمیم‌گیری و مواجهه با مسائل واقعی دستگاه‌های اجرایی متمرکز شوند.

✓ **بهره‌گیری از مدرسان دارای تجربه اجرایی:** استفاده از مدرسانی که علاوه بر

دانش نظری، تجربه عملی در مدیریت و اداره سازمان‌ها دارند، می‌تواند به انتقال بهتر تجربیات و کاربردی‌تر شدن آموزش‌ها کمک کند.

✓ **ارائه بازخورد جامع عملکردی به مدیران:** ارائه بازخوردهای منظم و تحلیلی از عملکرد مدیران می‌تواند به عنوان محرکی برای یادگیری مستمر، بهبود عملکرد و برنامه‌ریزی دقیق‌تر برای توسعه حرفه‌ای آنان عمل کند.

✓ **حرکت به سمت شخصی‌سازی آموزش مدیران:** برنامه‌های آموزشی مدیران باید به تدریج براساس سوابق، شایستگی‌ها، نیازهای شغلی و سبک یادگیری هر فرد طراحی شود تا اثربخشی آموزش‌ها افزایش یابد و فاصله از الگوی آموزش‌های عمومی و یکسان کاهش پیدا کند. پیشنهاد می‌شود شروع این سبک آموزش به صورت آزمایشی برای مدیران عالی و مقامات اجرا شود.

✓ **استقرار بانک اطلاعات مدیران:** اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و استقرار بانک اطلاعات مدیران منظور ایجاد حافظه سازمانی در حوزه توسعه مدیران و ثبت و نگهداری سوابق آموزشی آنان در طول دوران خدمت.



بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، هوش مصنوعی به‌عنوان ابزاری قدرتمند با ظرفیت تغییر جنبه‌های مختلف جامعه ظهور کرده است. فرصت‌ها و تهدیدهایی که هوش مصنوعی برای آینده زنان ایجاد می‌کند یکی از موضوعات اصلی پژوهش اخلاق هوش مصنوعی در دنیاست. بدون توجه به بُعد جنسیتی، فناوری‌های هوش مصنوعی می‌توانند در سال‌های اخیر، هوش مصنوعی به‌عنوان ابزاری قدرتمند با ظرفیت تغییر جنبه‌های مختلف جامعه ظهور کرده است. فرصت‌ها و تهدیدهایی که هوش مصنوعی برای آینده زنان ایجاد می‌کند یکی از موضوعات اصلی پژوهش اخلاق هوش مصنوعی در دنیاست. بدون توجه به بُعد جنسیتی، فناوری‌های هوش مصنوعی می‌توانند

به تقویت و ترویج کلیشه‌های غربی و خدشه‌دار شدن جایگاه و کرامت زنان منجر شوند. برای پرداختن به ملاحظات زنان در مباحث مرتبط با هوش مصنوعی، دو گروه از مخاطرات شامل فرصت‌ها و تهدیدهایی که به‌واسطه ساختار هوش مصنوعی و پردازش داده‌محور برای زنان ایجاد می‌شود و دوم، فرصت‌ها و تهدیدهای ناشی از تحولات فناورانه در ساختارهای جامعه نظیر مشاغل، آموزش و... مورد توجه قرار گرفته است. کنترل این مخاطرات نیازمند بهره‌برداری از یافته‌های این بررسی و ارائه پیشنهادهایی برای تقویت حضور زنان در حوزه اخلاق و خط‌مشی‌گذاری این فناوری‌هاست.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش به‌دنبال مشخص کردن مسائل حیاتی درباره هوش مصنوعی و آینده زنان است. این مسائل، با در نظر گرفتن اسناد معتبر و احصای نظرات متخصصان این حوزه گردآوری شده است و در چند محور کلیدی مطرح می‌شود:

۱. **سوگیری داده‌ها و تبعیض:** سیستم‌های هوش مصنوعی مبتنی بر یادگیری عمیق با استفاده از حجم زیادی از داده‌ها، الگوهای مهم و قواعد مربوط به آنها را می‌آموزند. به همین علت این سیستم‌ها ممکن است به دام سوگیری‌های ناعادلانه ناشی از داده‌های دارای سوگیری بیفتند. این مشکل با توجه به

نقصان داده‌ها در مورد زنان، می‌تواند عواقب جدی برای عدالت جنسیتی داشته باشد.

۲. **تغییرات شغلی و تأثیر آن بر مشاغل زنان:** ظرفیت خودکارسازی هوش مصنوعی در بلندمدت خطر قابل توجهی برای بخش‌های شغلی که عمدتاً توسط زنان اداره می‌شوند (مانند فعالیتهای خدماتی و اداری) ایجاد می‌کند که بدون خط‌مشی‌های حمایتی مناسب برای آموزش مجدد و ارتقای مهارت‌ها، زنان در معرض خطر بالایی از جایگزینی شغلی قرار دارند. همچنین هوش مصنوعی می‌تواند اشتغال از راه دور و ساعات انعطاف‌پذیر را ارتقا دهد و به زنان به‌عنوان

عهده‌دار اصلی تربیت در کانون خانواده، فرصت‌های بیشتری برای نقش‌آفرینی اجتماعی بدهد.

۳. **خانواده:** هوش مصنوعی، درعین مزایای بسیاری برای خانواده‌ها، نیازمند مراقبت و احتیاط است. درک حریم خصوصی و استفاده متعادل از فناوری‌های هوش مصنوعی در محیط خانواده، می‌تواند به حفظ ارتباطات انسانی و ایجاد فضایی برای ارتباط عاطفی بین افراد سهیم در خانواده کمک کند. توجه به چالش‌هایی نظیر پیشرفت ربات‌ها و چت‌بات‌های جنسی، ضرورت تدوین خط‌مشی‌ها و راهکارهایی برای حفظ

ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی در محیط خانواده را مشخص می‌سازد.

۴. آموزش و یادگیری: زنان در طول دهه‌های گذشته در حوزه‌های علم، فناوری، مهندسی و ریاضیات، حضور کمتری داشته‌اند، که این وضعیت به موضوعی جدی برای اندیشمندان تبدیل شده است. هرچند در ایران صدق این ادعا نیازمند پژوهش دقیق‌تر است. در حوزه یادگیری نیز زنان روش‌های متفاوتی برای یادگیری دارند و باتوجه به نقشی که زنان می‌توانند در توسعه اخلاقی هوش مصنوعی ایفا کنند، حمایت از حضور زنان در این حوزه‌های علمی، نیازمند توجه و برنامه‌ریزی مناسب است.

۵. منظر زنانه در هوش مصنوعی: بسیاری از سیستم‌های هوش مصنوعی با صدا یا ظاهر زنانه طراحی شده‌اند که می‌تواند کلیشه‌های جنسیتی را بازتولید کند. ازسوی دیگر، توجه به ساختار وجودی زنان که بر ارزش‌هایی مانند شفقت و توجه به دیگری تأکید دارد،

فرصتی برای طراحی هوش مصنوعی فراهم می‌کند که اخلاقی‌تر و انسانی‌تر عمل کند. مشارکت فعال زنان در توسعه این فناوری می‌تواند آن را به ابزاری برای ترویج ارزش‌های والای انسانی تبدیل کند.

۶. بهداشت روانی و جسمی: هوش مصنوعی با ابزارهایی مانند چت‌بات‌های تخصصی و عمومی نقش مؤثری در سلامت جسمی و روانی دارد. بااین‌حال، موفقیت این فناوری‌ها وابسته به رعایت اصول اخلاقی، حفظ حریم خصوصی و توجه به تنوع فرهنگی و زبانی کاربران است. ازسوی دیگر، خطراتی مانند سوءاستفاده از داده‌ها، دست‌کاری و آسیب‌های روانی احتمالی نیز وجود دارد که نیازمند نظارت دقیق، تدوین استانداردهای اخلاقی و افزایش آگاهی کاربران است.

۷. جنسیت‌زدایی از انسان: در حال حاضر حضور افراد در فضای مجازی، موجب گسست شناختی از جهان واقعی و بحران در هویت جنسیتی شده است. با گسترش ابزارهای

هوش مصنوعی و استفاده از تکنولوژی جعل عمیق و آواتار، این بحران به‌خصوص در دختران دوچندان خواهد شد.

۸. روش‌های جدید تهدید و خشونت علیه زنان: امکان ایجاد تصاویر و محتوای جعلی با استفاده از هوش مصنوعی به سرعت و مقیاس بالا، باعث ایجاد آزار و اذیت مداوم می‌شود. جعل عمیق ترکیبی می‌تواند در ترویج خشونت جنسیتی مبتنی بر فناوری نقش داشته باشد.

۹. تحول در ساختارهای حکمرانی: هوش مصنوعی می‌تواند در بهبود فرایندها و بازطراحی خدمات عمومی مؤثر باشد. تحلیل دقیق داده‌های مالی و اجتماعی-اقتصادی از زاویه جنسیتی می‌تواند به دولت‌ها کمک کند تا عدالت در بودجه‌بندی را تضمین کنند و علاوه بر بهبود مستمر خط‌مشی‌ها و برنامه‌های اجرایی برای ارتقای عدالت جنسیتی، باب جدیدی از مشارکت زنان در امور سیاسی را نیز به ارمغان می‌آورد.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

■ ترویج و آموزش چالش‌ها و دستاوردهای اخلاقی در زمینه هوش مصنوعی به خط‌مشی‌گذاران، مدیران، طراحان و ترویج ارزش‌های اخلاقی و انسان‌مدارانه در توسعه و استفاده از هوش مصنوعی؛

■ گسترش سواد هوش مصنوعی و آگاهی‌بخشی درخصوص نحوه عملکرد، چالش‌ها و مزیت‌ها و مخاطرات آن در ابعاد خانوادگی و تربیتی با هدف گسترش تعاملات آگاهانه و شخصی‌سازی هوش مصنوعی در مسیر ارتقای فردی و شغلی؛

■ شمول و لحاظ منظر و ارزش‌های مرتبط با زنان و خانواده در هوش مصنوعی با هدف ارتقای اخلاقی آن از طریق ارزش‌هایی نظیر خانواده، مراقبت و روابط؛

■ نظارت بر جمع‌آوری داده برای جلوگیری از سوگیری‌ها و آموزش الگوریتم‌های هوش مصنوعی بر مجموعه داده‌های فراگیر که شامل تجربیات و دیدگاه‌ها با پیشینه‌های مختلف باشد؛

■ نظارت و ممیزی سیستم‌های هوش مصنوعی برای کشف و تصحیح هرگونه

خروجی سوگیرانه و تدوین پروتکل‌های آزمایش مسائل اخلاقی در سیستم‌های مبتنی بر هوش مصنوعی؛

■ ایجاد ساختار برای گسترش توجه به ابعاد اخلاقی هوش مصنوعی و استفاده از ظرفیت نگاه اخلاقی زنان برای تحقق هدف فوق؛ توجه به بهره‌مندی عادلانه از امکانات جامعه دیجیتال و فراهم کردن زمینه‌های برابری برای تجربه پیشرفت‌های متنوع هوش مصنوعی.

ایران آینده در نگاه رهبر شهید انقلاب (ره)؛ درآمدی راهبردی به «نظریه آینده» آیت الله سید علی خامنه‌ای (قدس الله نفسه الزکیه)

DOI: [10.22034/mrc.report.21781](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21781)



بیان / شرح مسئله

آینده هر جامعه محصول تصاویری است که نخبگان از آینده در ذهن و گفتمان خود می‌سازند؛ تصاویری که جهت تاریخ، اولویت‌ها و کنش‌های جمعی را شکل می‌دهد. از این‌رو، شناخت تصویر آینده ایران در اندیشه مهم‌ترین خط‌مشی‌گذار کشور، یک نیاز راهبردی برای کل نظام تصمیم‌گیری است. این گزارش، با تمرکز بر بیانات رهبر شهید

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ترسیم آینده در این اندیشه بر چهار ستون استوار است: امید، روایت، مردم و نسبت خود/دیگری. امیدآفرینی موتور حرکت جامعه و شرط امکان هر آینده مطلوب است و یأس، ابزار تخریب و ممانعت از پیشرفت تلقی می‌شود؛ بنابراین مدیریت امید و ذهنیت اجتماعی، خود خط‌مشی‌گذاری آینده‌نگر است. خلق استعاره‌ها و روایت‌هایی مانند تهاجم فرهنگی، جنبش نرم‌افزاری و اقتصاد مقاومتی، چارچوب ادراک نخبگان و مردم از موقعیت کشور را می‌سازد. مردم - به‌ویژه جوانان و نخبگان - فاعلان اصلی آینده‌اند. در نهایت، آینده مطلوب در نسبت دوقطبی اسلام - ایران در برابر استکبار تعریف می‌شود و این نسبت، هم هویت داخلی و هم جهت سیاست خارجی را شکل می‌دهد.

آینده در چارچوب فلسفه‌ای الهیاتی از تاریخ فهم می‌شود. محوریت مستضعفان و وعده وراثت زمین، آینده را به سود مستضعفان و ارزش‌های الهی تعریف می‌کند و حمایت از آنان را به تکلیف الهیاتی ارتقا می‌دهد. سنت‌های الهی، سرنوشت ملت‌ها را به تغییر درون و عمل آنها پیوند می‌دهند و پیروزی انقلاب و بیداری اسلامی در این منطق خوانده می‌شود. نصرت الهی مشروط به ایمان، اخلاص و جهاد است؛ پس الهیات منطق اقدام و مسئولیت است.

تصویر نهایی، آینده‌ای تمدنی برای ایران و جهان اسلام در برابر تمدن مادی غرب است. در دهه ۱۳۶۰ هجری شمسی، مفاهیمی چون جامعه مهدوی و حیات طیبه، افق آینده را ترسیم می‌کنند و سپس در قالب «تمدن نوین اسلامی» عینیت می‌یابند. دهه ۱۳۷۰ با سازندگی آغاز می‌شود، اما نابرابری و اشرافی‌گری، عدالت را به معیار نقد و تهاجم فرهنگی را به هشدار راهبردی تبدیل می‌کند. در دهه ۱۳۸۰، با تقویت زیرساخت‌ها، مفهوم «پیشرفت اسلامی - ایرانی» جایگزین سازندگی صرف می‌شود. دهه ۱۳۹۰ با جنگ اقتصادی و دوگانه آرمان/واقعیت، به طرح نظریه نظام انقلابی و اقتصاد مقاومتی می‌رسد و اقتصاد به مؤلفه‌ای امنیتی - تمدنی تبدیل شد.

فرهنگ و انسجام اجتماعی در این تصویر، نرم‌افزار اصلی نظام و مقدم بر اقتصاد است. مردم‌محوری یعنی مردم رکن مشروعیت و حکمرانی‌اند و نسبت امام و امت، حضور و بیعت آنان را شرط اعتبار قدرت می‌داند.

ضعف ساختارهای رسمی، نقش نهادهای مردمی و مفاهیمی چون افسران جنگ نرم و آتش به اختیار را برجسته کرده است. انسجام و وحدت ملی پیش شرط پیشرفت و بقا است. هم‌گرایی هویت ایرانی - اسلامی پایه انسجام است و در برابر تهاجم فرهنگی، تقویت قدرت فکری، کرسی‌های آزاداندیشی، جهاد تبیین و بازسازی انقلابی فرهنگ و سبک زندگی قرار می‌گیرد.

علم ستون فقرات اقتدار آینده و پیوندخورده با هویت و استقلال ملی است. جنبش نرم‌افزاری و نهضت تولید علم، شکستن ذهن ترجمه‌ای و تبدیل ایران از مصرف‌کننده به تولیدکننده علم را هدف گرفته است. خط‌مشی‌گذاری علمی به زنجیره علم، فناوری، صنعت و اقتصاد مقاومتی گسترش یافته است تا علم نافع و مسئله‌محور در خدمت چالش‌های کشور قرار گیرد. در علوم انسانی، بومی‌سازی و اسلامی‌سازی برای پاسخ به بحران‌های هویتی و اجتماعی و ارائه الگوی بدیل نظری در برابر گفتمان‌های مسلط جهانی، یک ضرورت راهبردی قلمداد می‌شود.

سیاست خارجی در چارچوب تقابل اسلام و استکبار و افق تمدن نوین اسلامی صورت‌بندی می‌شود. استکبارستیزی هویت پایدار جمهوری اسلامی و مقاومت در برابر نظم سلطه، قاعده‌ای راهبردی است؛ هزینه تسلیم در بلندمدت بیش از هزینه مقاومت است. صدور انقلاب به‌معنای گسترش فکر و الگو است و کارآمدی و عدالت داخلی، شرط الگو شدن در جهان اسلام است. وحدت جهان اسلام و قدرت جمعی، لازمه تحقق افق تمدنی است و همکاری سیاسی و اقتصادی در این چارچوب ارزیابی می‌شود. فلسطین و جبهه ضدصهیونیستی، محور وحدت و میدان تقابل با استکبار معرفی می‌شوند.

اقتصاد، نه فقط ابزاری برای تحقق «حیات طیبه»، که میدانی برای تقابل میان سلطه یا استقلال است. الگوی مطلوب در این میان، نه اقتصاد دولتی و نه لیبرالیسم رها، بلکه نظامی با حضور «دولت ناظر و حاکم» در کنار «مردم به‌مثابه بازیگران اصلی تولید» است. دوران سازندگی پس از جنگ، اگرچه زیرساخت‌ها و آبادانی را به ارمغان آورد، به‌دلیل پیامدهایی

نظیر نابرابری و اشرافی‌گری، «عدالت» را به مطالبه اصلی جامعه بدل ساخت. در دهه ۱۳۸۰، رویکرد «پیشرفت همراه با عدالت» و بهره‌گیری از ظرفیت‌های درونی و مردمی برجسته شد و در ادامه، دهه ۱۳۹۰ به‌واسطه تحریم‌ها و آسیب‌پذیری وابستگی به نفت، به صورت‌بندی «اقتصاد مقاومتی» انجامید. درون‌زایی، تاب‌آوری، مردمی‌سازی، گذار از اقتصاد نفتی، خصوصی‌سازی عادلانه، اصلاح الگوی مصرف، تقویت تولید و مدیریت جهادی، ارکان اصلی این الگو را تشکیل می‌دهند.

تصویر آینده جهان بر نهضت جهانی معنویت‌خواهی، گذار از نظم تک‌قطبی به نظم چندقطبی با حضور یک قطب اسلامی، فروپاشی رژیم صهیونیستی و افول آمریکا استوار است. این روندها فضای جدیدی برای نقش‌آفرینی جبهه اسلام و کشورهای مستقل می‌گشاید، به شرط آنکه به ایمان، علم و اقتدار اقتصادی مجهز باشند. ایران در این افق، محور شکل‌گیری قطب اسلامی و بازیگری تمدنی تعریف می‌شود.

پیشنهاد، راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

پیشنهادها معطوف به تقویت پیش‌ران‌ها و رفع چالش‌های آینده در نگاه رهبر شهید انقلاب(ره) است. سه پیش‌ران اصلی عبارت‌اند از:

■ نیروی انسانی جوان، مؤمن و تحصیل‌کرده به‌عنوان بزرگ‌ترین سرمایه راهبردی کشور و محور خط‌مشی‌گذاری در آموزش، اقتصاد و فرهنگ؛

■ غنای سرزمینی و موقعیت جغرافیایی (معادن، سواحل و کریدورها) به‌عنوان پایه اقتصاد مقاومتی و نفوذ منطقه‌ای؛

■ پیوند دین و دانش به‌عنوان دو رکن قدرت نرم و سخت، که هم انسجام اجتماعی و هم اقتدار فناورانه را ممکن می‌سازد.

در این میان، چهار چالش اصلی شناسایی می‌شود: پیری جمعیت و خطر از بین رفتن پنجره جمعیتی؛ ضعف در تشخیص مسئله و غفلت از اقتصاد و معیشت؛ ناامیدی اجتماعی که اراده ملی را فرسوده می‌کند و خودکم‌بینی تاریخی که توان ملی را کوچک جلوه می‌دهد. پاسخ رهبری رهبر شهید(ره)، مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های جمعیتی،

استقرار نظام اندیشه‌ورزی و اولویت‌گذاری، جهاد تبیین برای بازسازی امید و هویت و نهادینه‌سازی منطق «ما می‌توانیم» در سطح فردی و ملی است. در نتیجه، تصویر آینده ایران، ایران را در مرکز روندی معنویت‌خواه، عدالت‌طلب و چندقطبی قرار می‌دهد و از مدیران می‌خواهد خط‌مشی‌گذاری در فرهنگ، علم، سیاست خارجی و اقتصاد را با این افق تمدنی، مردم‌محور و عدالت‌گرا سازگار کنند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی