

# پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



فروردین ماہ سال ۱۴۰۳



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

## پژوهشنامه سیاستی

معاونت هماهنگی و خدمات پژوهشی

اداره کل خدمات پژوهشی

شماره مسلسل:

۱۹۷۵۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۲/۰۸

گرافیک و صفحه آرایی:

الهه یزدانی

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

۱۰..... مقدمه

دفتر مطالعات اقتصادی



- ۱۱..... تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک جمهوری اسلامی ایران
- ۱۴..... افزایش سرمایه شرکت‌ها؛ انواع، کارکردها و توصیه‌های سیاستی (با تأکید بر شرکت‌های بورسی)
- ۱۶..... الزام به بازگشت ارز صادراتی؛ ملاحظات و چالش‌ها
- ۱۸..... پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در اسفندماه سال ۱۴۰۲ بخش صنعت و معدن

دفتر مطالعات بخش عمومی



۲۰..... بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۵): منابع و مصارف هدفمندی



## فهرست

### دفتر مطالعات زیربنایی



- ۲۲..... بررسی احکام لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت در حوزه مسکن، شهرسازی و عمران
- ۲۵..... طرح برقی کردن خط ریلی گرمسار - اینچه برون: بررسی دیدگاه‌ها، ملاحظات و چالش‌ها؛ سناریوها و راهکارهای پیش‌رو

### دفتر مطالعات اجتماعی



- ۲۷..... تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی



## فهرست

### دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- ۳۱..... ارزیابی اجرای ماده (۳۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت توسعه فرهنگ واسطه‌گری در امر انتخاب همسر
- ۳۳ ..... بررسی وضعیت گردشگری داخلی از منظر دسترس‌پذیری برای اقشار مختلف جامعه و ارائه بسته تقنینی
- ۳۵..... ملاحظات در خصوص سن تحصیل و کارایی اعتبارات آموزش عالی (ضرورت توجه به اصل سی‌ام قانون اساسی)
- ۳۸ ..... فساد در زنجیره تأمین داده‌های فضای مجازی زیر نظر دبیرخانه دائمی مقابله با فقر، فساد و تبعیض

### دفتر مطالعات حقوقی



- ۴۰ ..... مفهوم‌شناسی حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت
- «واکاوی و آسیب‌شناسی لایحه حمایت از مالکیت فکری (ادبی و هنری)» (حقوق مادی، حقوق معنوی، تکثیر و ترجمه آثار، نرم‌افزارهای رایانه‌ای، قراردادهای نشر، اقدامات گمرکی و بخش‌های مرتبط)
- ۴۲ ..... اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی»
- ۴۴.....



## فهرست

### دفتر مطالعات حکمرانی



- الزامات خط‌مشی‌گذاری رفتاری در چارچوب بررسی فرآیندها و خروجی‌های نهادهای بینش رفتاری؛ توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی... ۴۶
- آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهایی برای ارتقای ساز و کارهای «یادگیری خط‌مشی» در حکمرانی و قانونگذاری ..... ۴۸
- مروری بر مراکز و نظام‌های رتبه‌بندی و ارزیابی حکمرانی در جهان و توصیه‌هایی برای نظارت و پایش وضعیت حکمرانی در ایران ..... ۵۰

### دفتر مطالعات مدیریت



- تحلیل وضعیت رشوه در نظام اداری و راهکارهای پیشگیری از آن ..... ۵۲

# مقدمه

اثر ارزشمند پژوهشنامه سیاستی در واقع چکیده‌ای از خلاصه مدیریتی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد. خلاصه مدیریتی (Executive Summary) تشریح‌کننده رئوس اهداف یک فرآورده پژوهشی بوده که به مخاطب کمک می‌کند در زمانی کوتاه، عمق نکات مورد اشاره و جان کلام پژوهش را دریابد، بدون آنکه مجبور باشند همه محتوای آن را مطالعه نمایند. این موضوع عموماً مورد توجه مدیران ارشد، پژوهشگران، سیاست‌مداران و اساتید حوزه‌های مختلف علمی می‌باشند که در زمان کم در جستجوی مطالب ارزشمند هستند. در حقیقت خلاصه مدیریتی استراتژی پژوهش را معرفی می‌نماید که نقش بسیار موثری در جهت‌دهی مسئولین امر خواهد داشت.

از همین‌رو مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان تنها بازوی پژوهشی مجلس شورای اسلامی با انگیزه هدفمندتر کردن و اشراف حداکثری نمایندگان و مسئولین محترم، نسبت به طرح‌ها و لوایح اعلام وصولی و موضوعات محوری کشور اقدام به تهیه مجلدی با نام پژوهشنامه سیاستی نموده است. این اثر در بردارنده دو حوزه اطلاعات می‌باشد:

نخست در خصوص طرح و لوایح در دستور بررسی صحن علنی مجلس و یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس، ضمن اشاره به عنوان طرح یا لایحه، در ۳ بخش مجزا به مسئله اصلی، نقاط قوت و ضعف و نهایتاً پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها می‌پردازد.

در بخش دوم نیز در بررسی گزارشاتی که در قالب گزارش‌های تقنینی و نظارتی (غیر از طرح یا لوایح) تهیه می‌گردد، ضمن اشاره به عنوان گزارش هدف، در ۳ بخش به تفکیک، بیان مسئله، یافته‌های کلیدی و نهایتاً پیشنهاد‌های تقنینی، نظارتی یا سیاستی به صورت هدفمند می‌پردازد.

در انتها اضافه می‌گردد با توجه به رسالت «پژوهشنامه سیاستی» که همانا دسترسی سریع به چکیده و شالوده سیاستی گزارش می‌باشد، برای تمامی گزارش‌ها، یک رمزیننه ماتریسی (یا بارکد دو بُعدی) ایجاد گردیده تا با پوینده‌های کیوآر (QR)، بوسیله تلفن همراه دوربین‌دار در هر مکانی قابل بازخوانی باشد تا پاسخگوی نیاز شما فرهیختگان گرامی باشد. امید است این اثر در سایه الطاف الهی و رهنمودهای دوراندیشانه رهبر معظم انقلاب اسلامی گامی موثر در پیشبرد اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی ایفا نماید.

دکتر بابک نگاهداری

# تحلیل و بررسی چالش‌های حوزه گمرک جمهوری اسلامی ایران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16751.1701](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16751.1701)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۶۹۵  
۱۴۰۳/۰۱/۱۴

## بیان / شرح مسئله

گمرک مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در شاخص توانمندسازی تجارت که مجمع جهانی اقتصادی منتشر می‌کند، در سال ۲۰۱۶ از میان ۱۳۶ کشور، ایران رتبه ۱۳۲ دارد؛ در این شاخص نماگرهای دسترسی به بازار، زیرساخت، مدیریت مرزی و محیط عملیاتی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

شاخص‌های گمرکی و حجم بالای قاچاق کالا، نشان می‌دهد گمرک در اجرای وظایف خود با چالش‌هایی مواجه است که در این گزارش، به مسائل اصلی پرداخته شده است.

است. همچنین حجم قاچاق کالا سالیانه بین ۱۲ تا ۲۵ میلیارد دلار برآورد می‌شود که حداقل حدود ۲۵ درصد آن از طریق مبادی رسمی است. عوارض و مالیات بر واردات حدود ۷ درصد منابع عمومی دولت در قانون بودجه را تشکیل می‌دهد.

مطابق گزارش بانک جهانی، در سال ۲۰۲۰ ایران در شاخص تجارت فرامرزی از میان ۱۸۸ کشور مورد بررسی، رتبه ۱۲۳ دارد؛ در این شاخص، زمان و هزینه تطابق اسناد و کالاهای وارداتی و صادراتی

گمرک به‌عنوان مرزبان اقتصادی کشور، نقش محوری و هماهنگ‌کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور داشته و مسئولیت اجرای قوانین گمرکی، وصول عوارض و مالیات، اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، صادرات و جابه‌جایی یا نگهداری کالا را برعهده دارد. در حال حاضر تعداد ۱۳۸ گمرک اجرایی در کشور فعال هستند؛ حجم صادرات و واردات رسمی کشور در سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱۲٫۸ میلیارد دلار و حجم ترانزیت حدود ۱۰٫۸ میلیون تن اعلام شده

اصلی‌ترین چالش‌ها و مسائل نظام گمرکی که در این گزارش احصا گردیده است عبارتند از:

#### ۱. تعدد گمرک‌ها، مقررات و استثنائات

عدم نیازسنجی در ایجاد و توسعه گمرک‌های اجرایی، علاوه بر تحمیل بار مالی، امکان بروز تخلفات را افزایش داده است؛ گمرک‌های فاقد توجیه غالباً به دلیل فشارهای سیاسی و امنیتی ایجاد می‌شود و البته عدم تدوین طرح آمایش گمرک‌ها، در ادامه این روند مؤثر است. افزایش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، بازارچه‌های مرزی و سایر استثنائات تجاری نیز علاوه بر افزایش تعداد گمرک‌های اجرایی، به تعدد رویه‌های گمرکی منجر شده است. مطابق قانون امور گمرکی در حال حاضر ۱۵ رویه برای ورود یا خروج کالا و وسیله نقلیه وجود دارد؛ علاوه بر رویه‌های فوق، مطابق سایر مقررات و دستورالعمل‌ها، رویه‌های ورود و خروج کالا با شیوه‌های دیگری در گمرک‌های کشور انجام می‌شود که بعضاً از برخی ضوابط و فرایندهای عمومی مستثنی بوده یا فرایند بیشتری دارند. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد به صورت میانگین در هر روز کاری یک بخشنامه یا دستورالعمل گمرکی صادر می‌شود. تعدد رویه‌ها، بخشنامه‌ها و استثنائات گمرکی از یک سو به ایجاد پیچیدگی در اجرای فرایندهای گمرکی شده و از سوی دیگر احتمال بروز خطای سهوی یا عمدی را افزایش می‌دهد.

#### ۲. ارزش‌گذاری و تعیین تعرفه

انگیزه‌های مختلفی برای کم‌اظهاری، بیش‌اظهاری و اظهار خلاف واقع در رویه‌های گمرکی وجود دارد و از سوی دیگر، مستندات و مدارک خارجی قابل جعل بوده

و زیرساخت صحت‌سنجی آن وجود ندارد. از این رو با توجه به پیچیدگی‌های قواعد و فرایندهای تعیین ارزش و تعرفه کالا، و تأثیر مستقیم آن بر درآمدهای عمومی و منفعت بازرگان، تعیین آن از اهمیت بالایی برخوردار است.

#### ۳. چالش‌های ارزی

بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش بسیاری از کالاهایی که اصطلاحاً در گمرک رسوب کرده‌اند، به دلیل عدم ثبت سفارش یا اخذ شناسه رهگیری منشأ ارز به ترخیص از گمرک قادر نیستند. مطابق تبصره «۳» ماده (۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (الحاقی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰) همه واردکنندگان کالا موظفند منشأ ارز کالای وارداتی خود را پس از ثبت سفارش و قبل از ترخیص، در سامانه جامع تجارت اظهار کنند.<sup>۱</sup> بانک مرکزی موظف است پس از دریافت اطلاعات منشأ ارز، بلافاصله نسبت به بررسی آن اقدام کرده و در صورت صحت اطلاعات ابراز شده، شناسه رهگیری معتبر به اطلاعات مذکور اختصاص دهد. لذا مجوز ثبت سفارش تا قبل از تعیین منشأ ارز و دریافت شناسه رهگیری مذکور، قابل استناد برای ترخیص در گمرک نیست.

#### ۴. تعلل در پایانه‌ها و تعدد

##### دستگاه‌های همجوار

با توجه به اینکه ۹۸/۵ درصد بار ترانزیتی کشور (برحسب تن) حداقل در ورود یا خروج از پایانه‌های مرزی زمینی تردد می‌کنند، بهره‌وری بالا و روانی تردد در این پایانه‌ها می‌تواند به جذابیت کربدورهای حمل‌ونقلی کشور و تسهیل تجارت بین‌المللی منجر شود. با این حال، در پایانه‌های مرزی زمینی، بهره‌وری پایین، تأخیرهای طولانی مدت

و بی‌نظمی‌های تردد در نقطه صفر مرزی همچنان وجود دارد و چالش‌هایی را از منظر اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و سیاسی ایجاد کرده است.

طبق آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۹ تعداد ناوگان در صف انتظار خروج از کشور در مرز بازرگان رکورد ۱۵۰۰ دستگاه کامیون و در مرز دوغارون رکورد ۴۵۰۰ دستگاه کامیون را ثبت کرد. در سال‌های اخیر نیز ترافیک طولانی ناوگان در مرز آستارا به‌عنوان یک معضل اصلی مطرح شده است. مسئله تعدد دستگاه‌های اجرایی و مراجع تصمیم‌گیر در پایانه‌های مرزی، نتایجی نظیر تأخیر در فرایندهای مرزی، ناکارآمدی زیرساخت‌ها و تبعات ایمنی و امنیتی در پایانه‌های مرزی دارد. به طوری که حدود ۲۰ دستگاه و نهاد با وظایف و اهداف مختلف در پایانه‌ها مستقر هستند.

#### ۵. تعلل در صدور مجوزها و پاسخ به

##### استعلامات گمرکی

در برخی از فرایندهای گمرکی نظیر صدور مجوز، عدم تصمیم و عدم اقدام بخشی از گمرک یا دولت موجب ضرر و تحت تأثیر قرار گرفتن بازرگان می‌شود که بعضاً هیچ‌گونه ضابطه و ضمانت اجرایی برای دستگاه اجرایی وجود ندارد؛ حمایت قانونی از سرمایه فعالان اقتصادی و کاهش تأثیر عدم تصمیم‌ها بر بازرگان، از شاخص‌های مهم در تسهیل کسب‌وکار و فرایندهای گمرکی است که باید در اصلاح مقررات به آن توجه شود.

#### ۶. تعدد سامانه‌ها و عدم تبادل

##### اطلاعات مؤثر

استقرار سامانه‌ها و تبادل اطلاعات با

۱. به منظور مقابله با قاچاق ارز و مدیریت منابع و مصارف ارزی و به‌جز در مواردی که به تشخیص شورای امنیت کشور یا شورای عالی امنیت ملی ضرورت یا مصالح کشور اقتضا کند.

رویگرد کاهش نقش عامل انسانی و کاغذ در فرایندهای گمرکی می‌تواند از بروز تخلفات عدیده‌ای از جمله جعل و ارتشا جلوگیری کند؛ اعمال قواعد به صورت سیستمی نیز از تفسیر مقررات و برخوردهای سلیفگی در اجرای قانون جلوگیری خواهد کرد. همچنین تبادل اطلاعات با سایر سامانه‌ها، نقش مؤثری در تسهیل فرایندهای اجرایی و شناسایی تخلفات خواهد داشت لکن عدم عزم سیاسی و اجرایی در تبادل اطلاعات، به یکی از اصلی‌ترین چالش‌های گمرکی تبدیل شده است. لذا تعدد سامانه‌های تخصصی و الزام به ورود چندباره اطلاعات

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در مجموع به نظر می‌رسد حل چالش‌های گمرکی، در ابتدا به بازتعریف برخی از فرایندهای اجرایی نیاز دارد که باید متناسب با سیاست‌های صنعتی، تجاری و حتی سیاست خارجی کشور تنظیم شود؛ مطالعه کشورهایی نظیر چین و ترکیه نیز نشان می‌دهد تحولات گمرکی هم‌زمان با تغییر سیاست‌ها و اصلاحات کلان اقتصادی اتفاق افتاده که در نتیجه آن تنوع مبادی وارداتی و صادراتی و همچنین حجم تجارت بین‌المللی کشورهای مذکور، افزایش چشمگیری داشته است.

علاوه بر آن، بازتعریف فرایندهای تجاری باید با هدف‌گذاری کمی و نتایج قابل‌سنجش همراه باشد. از این رو در خروجی مورد نظر

در سامانه‌های مختلف، زمان و هزینه‌های مرتبط با تشریفات گمرکی را افزایش می‌دهد.

### ۷. سایر چالش‌ها

علاوه بر چالش‌های فوق، چالش‌های دیگری وجود دارد که مؤثر یا متأثر از رویه‌های گمرکی و تجاری کشور هستند و در ادامه عناوین برخی از آنها ذکر می‌شود:

■ فقدان آیین دادرسی کمیسیون‌های رسیدگی به اختلاف‌های گمرکی،

■ عدم تناسب منابع مالی و انسانی مورد

نیاز گمرک برای اجرای فرایندهای تخصصی،

■ چالش‌های مرتبط با لجستیک و

زیرساخت‌های حمل‌ونقل کشور از جمله حمل ریلی، هوایی، زمینی و ریلی، کمبود ناوگان مناسب، مسیرهای ارتباطی و ...

■ چالش‌های حوزه کالای متروکه و

سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی،

■ ابهام‌ها و چالش‌های ایجاد شده به دلیل

مقررات جدید از جمله اصلاح قانون مبارزه با

قاچاق کالا و ارز،

■ فقدان ضوابط و مقررات تجارت

الکترونیک با سایر کشورها،

■ رسوب کالا در اماکن گمرکی،

■ چالش‌های ناشی از تحریم‌های ظالمانه

در مبادلات مالی و کالایی با سایر کشورها.

■ رصد سایر گلوگاه‌ها و اجزای زنجیره تأمین و توزیع کالا در کشور؛

■ به‌روزرسانی سازوکارهای مدیریت خطر و بهره‌مندی حداکثری از آن؛

■ استفاده از ابزارهای نوین و سایر تجهیزات پیشرفته کنترلی از طریق اصلاح مدل تأمین

مالی و الگوی انعقاد قرارداد با بخش خصوصی؛

■ تدوین طرح آمایش گمرک‌ها و جلوگیری از تعدد گمرک‌های فاقد توجیه؛

■ ادغام حوزه اجرا و مقررات‌گذاری تجاری و گمرکی؛

■ توسعه دیپلماسی گمرکی (با رویکرد پیوستن به اتحادیه‌های گمرکی و تبادل

اطلاعات).

مواردی نظیر تکالیف همه دستگاه‌ها، نظام تعیین عوارض و تعرفه، زمان و هزینه‌های جزئی و کلی در رویه‌های ترخیص، ترانزیت، صادرات، ورود موقت، ورود موقت برای پردازش و ...، زمان و هزینه توقف در مرزهای ریلی، بنادر، فرودگاه‌ها و پایانه‌ها و همچنین ضمانت اجرایی مقتضی، باید مشخص شود. در بازطراحی فرایندهای بهینه (مبتنی بر اصول تجاری کشور و با اهداف کمی قابل‌سنجش)، می‌توان از ظرفیت‌های قانونی و ساختاری از قبیل موارد زیر استفاده کرد:

■ تکمیل استقرار سامانه‌ها و تبادل اطلاعات (با رویکرد کاهش دخالت عامل انسانی، اسناد فیزیکی و اعمال قواعد به صورت سیستمی)؛

# افزایش سرمایه شرکت‌ها؛ انواع، کارکردها و توصیه‌های سیاستی (با تأکید بر شرکت‌های بورسی)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16747.1696](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16747.1696)

دفتر مطالعات اقتصادی



## بیان / شرح مسئله

شرکت‌هاست. در این میان، تصمیم‌گیری نسبت به اینکه شرکت از چه روش و محلی نسبت به افزایش سرمایه اقدام کند، بسته به شرایط و عوامل متعددی است. با این حال، افزایش سرمایه شرکت‌ها دارای موانع و چالش‌هایی است که در این گزارش سعی شده تا به آن پرداخته شود و به منظور رفع یا کاهش آن، پیشنهادها و راهکارهایی ارائه شده است.

تغییر نمی‌دهد و برخی نیز مانند افزایش سرمایه از محل صرف سهام، منجر به ورود نقدینگی جدید به شرکت و افزایش اندازه آن می‌شود. فارغ از نوع افزایش سرمایه، کارکردها و فواید بسیار زیادی به موجب افزایش سرمایه نصیب شرکت می‌گردد. تأمین مالی، تسهیل در تأمین مالی، بهبود وضعیت مالی و ترازنامه‌ای از جمله کارکردهای افزایش سرمایه برای

افزایش سرمایه شرکت‌ها یکی از مهم‌ترین تصمیمات شرکتی است که دلالت‌های مالی، اقتصادی و حقوقی برای شرکت‌ها فراهم می‌آورد. افزایش سرمایه با تغییر در سمت چپ ترازنامه شرکت‌ها، با روش‌های متعددی صورت می‌پذیرد. برخی از این روش‌ها مانند افزایش سرمایه از محل سود انباشته، تنها تغییر سرفصل حسابداری است که اندازه ترازنامه را

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در بررسی گزارش، چالش‌های ذیل احصا شد:  
۱. چالش‌های عمومی مرتبط با افزایش

سرمایه

الف) دلالت‌های حکمرانی شرکت ناشی از افزایش سرمایه،

ب) زمان‌بر بودن فرایند افزایش سرمایه،  
ج) عدم دسترسی به منابع تأمین شده از طریق افزایش سرمایه تا پیش از ثبت آن،  
د) ارزش‌گذاری دارایی‌های موضوع افزایش سرمایه شرکت.

۲. چالش‌های اختصاصی مربوط به هریک از روش‌های افزایش سرمایه  
الف) مزاد تجدید ارزیابی دارایی‌ها،  
ب) افزایش سرمایه از محل صرف سهام:  
اثر بازار ثانویه سهام.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در انتهای گزارش پیشنهادها و راهکارها به شرح ذیل ارائه شد:

■ اصلاحات قانونی و مقرراتی مانند رسمی

کردن اسناد غیررسمی املاک و مستغلات،  
■ تأکید بر جذب منابع مالی در افزایش سرمایه‌ها،  
■ تسریع در فرایندهای اجرایی افزایش سرمایه

شرکت‌ها با تأکید بر استفاده از فناوری‌های نوین،  
■ آموزش و فرهنگ‌سازی در خصوص افزایش سرمایه شرکت‌ها.



## بیان / شرح مسئله

از سال ۱۳۹۷ و به دنبال عدم تعادل در موازنه پرداخت‌های خارجی «کنترل‌های ارزی» اعمال شد که «الزام به بازگشت ارز حاصل از صادرات» یا همان «پیمان‌سپار» از مهم‌ترین مصادیق آن در کنترل طرف عرضه بازار ارز است. منظور از کنترل‌های ارزی (کنترل حساب سرمایه)، مجموعه اقداماتی است که سیاستگذار جهت کنترل نرخ ارز در پیش می‌گیرد. اقداماتی مانند الزام به

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در شرایطی که به دلایل مختلف از جمله شدت بالای نااطمینانی؛ حساب سرمایه و در نتیجه نرخ ارز آستانه نوسانات شدید است، اعمال کنترل‌های ارزی مانند الزام به بازگشت ارز صادراتی، سیاستی قابل دفاع است. اما نکاتی در استفاده از ابزار الزام به بازگشت ارز قابل ذکر است:

۱. الزام به بازگشت ارز نوعی مداخله مقداری سیاستگذار در بازار ارز محسوب می‌شود تا بتواند با کنترل طرف عرضه بازار ارز، از نوسانات نرخ ارز حول روند جلوگیری

توسط صادرکنندگان و پرونده‌های متعدد در این زمینه را یکی از مشکلات اساسی خود در مدیریت بازار ارز معرفی کرده است. از طرف دیگر، صادرکنندگان، الزام به بازگشت ارز را موجب افزایش اصطکاکات در فرایند تجاری و ارزی می‌دانند و مهم‌ترین مسئله خود را مداخله دستوری- قیمتی دولت در تعیین نرخ ارز در بازار رسمی معرفی می‌کنند.

ارز تخطی کند. در واقع، مداخله قیمتی بانک مرکزی در بازار ارز بستر ساز تخلف و فساد صادرکنندگان شده است؛ تا از این نظر، مداخله قیمتی بانک مرکزی در تضاد با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی باشد.

۲. بخشی از اصطکاکات ایجاد شده پیش روی صادرکنندگان، ذاتی الزام به بازگشت ارز بوده و نمی‌توان از آن اجتناب کرد، اما تسهیل رویه‌ها باید در دستور کار دائمی قرار گیرد. با توجه به متوسط نرخ بازگشت ارز

ثبت سفارش، الزام به دریافت تخصیص ارز، الزام به ثبت منشأ ارز، ممنوعیت واردات برخی اقلام کالایی، ممنوعیت صادرات ریالی و الزام به بازگشت ارز از مصادیق کنترل‌های ارزی اعمالی فعلی است. از ابتدای الزام به بازگشت ارز صادراتی در سال ۱۳۹۷، مشکلات عدیده‌ای پیش روی صادرکنندگان و سیاستگذار وجود داشته است. سیاستگذار اخلاص در بازگشت ارز

کند. همانند دیگر مداخلات دولتی در بازار، اجرای هم‌زمان مداخله مقداری و قیمتی موجب ناکارایی سیاست و در نتیجه اخلاص در مداخلات می‌شود. به عنوان مثال، زمانی که بانک مرکزی در مرکز مبادله اقدام به اعمال سقف قیمتی حدود ۴۰ هزار تومانی می‌کند، نمی‌توان انتظار داشت که صادرکننده رغبتی برای بازگشت ارز داشته باشد تا واردکننده از رانت اختلاف نرخ، بدون هیچ زحمتی استفاده کند. در نتیجه، به انحصار مختلف تلاش خواهد کرد تا از قاعده الزام به بازگشت

۸۰ درصدی، می‌توان گفت که در مجموع، میزان بازگشت ارز با توجه به محدودیت‌های تحریمی، قابل قبول است. از آنجاکه نرخ بازگشت شرکت‌های بزرگ صادراتی نزدیک به ۱۰۰ درصد است، می‌توان گفت که ۲۰ درصد متوسط عدم بازگشت ارز بیشتر به صادرکنندگان خرد بازمی‌گردد که به میزان کمتری از رانت مواد خام و انرژی ارزان برخوردارند و به راحتی امکان استفاده از استثنائات تجاری و کارت بازرگانی یک‌بار مصرف را دارند و در کل هزینه کمتری به دلیل تخلف متحمل می‌شوند. از آنجاکه مبنای تعهد صادرات ارزش‌گذاری گمرکی است، اختلاف در ارزش‌گذاری گمرکی و دگرآظهاری اهمیت

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین اقدام در راستای کاهش مسائل ناظر به بازگشت ارز، بازگشت به قانون و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و عدم دخالت قیمتی در بازار رسمی ارز است. عمده مسائل با داشتن یک بازار رسمی که صرفاً با مداخلات مقداری کنترل می‌شود، قابل رفع است. دیگر راهکارهای پیشنهادی برای باقی‌مانده مسائل به شرح ذیل است:

- تفکیک بازار صادرکنندگان غیرعمده و واردکنندگان اقلام غیرضرور جهت افزایش نسبی نرخ فروش ارز این صادرکنندگان؛
- اجرای شدن طرح پیشنهادی

ویژه‌ای خواهند داشت. مهم‌ترین انگیزه برای دگرآظهاری نیز به فرار صادرکننده از نرخ دستوری ارز در بازار رسمی برمی‌گردد. با توضیحاتی که گفته شد، می‌توان گفت که عدم بازگشت ارز به معنای تخلف از قانون، حجم قابل ملاحظه‌ای نداشته و مسئله مهم‌تر از تخطی از قانون، رفتار صادرکننده در مواردی همچون زمان بازگشت ارز در دوره نوسانات ارزی و دگرآظهاری در گمرک است. به‌طور خلاصه، عوامل عدم بازگشت ارز و دیگر تخلفات یاد شده به شرح زیر است:

- کاهش انگیزه بازگشت ارز به دلیل مداخله دستوری-قیمتی در فروش ارز صادراتی،

- بالا بودن نرخ غیررسمی ارز برای مصارف مانند خروج سرمایه و قاچاق،
- وجود انواع استثنائات تجاری و قابلیت استفاده از کارت‌های بازرگانی یک‌بار مصرف،
- اعمال نشدن محدودیت‌های مؤثر فوری مانند محدودیت در استفاده از خدمات بانکی برای متخلفین،
- دگرآظهاری و کم‌آظهاری در گمرک،
- بوروکراسی ناشی از الزام به بازگشت ارز،
- اتکای مبادلات ارزی-تجاری بین‌المللی به نظام تراسی.

از بین عوامل یاد شده، مداخله دستوری در تعیین نرخ ارز، سهم عمده در بروز تخلفات و مفاسد را داراست.

وزارت صمت در خصوص اعطای «امتیاز صادراتی» به صادرکنندگان غیرعمده؛ مطابق این طرح صادرکنندگان خرد به ازای هر میزان فروش ارز صادراتی، امتیاز صادراتی دریافت می‌کنند که می‌توانند به‌عنوان مجوز واردات به واردکنندگان اقلام غیرضرور بفروشند؛

- کاهش استثنائات تجاری و تغییر قاعده‌گذاری در خصوص مسئله کارت‌های بازرگانی یک‌بار مصرف؛
- اعمال فوری محدودیت‌هایی همچون عدم امکان استفاده از خدمات بانکی با

تصمیم کارگروه (اصلاح قانون)؛ و

- تسهیل بازگشت ارز و افزایش امکان مدیریت جریان وجوه ارزی صادرکنندگان با ایجاد بازار تعهدات ارزی. صادرکنندگانی که ارز خود را زودتر از موعد بازمی‌گردانند اوراقی دریافت نمایند و به صادرکنندگانی که به هر دلیل نیازمند تمدید مهلت هستند بفروشند. در کنار تشویق و تنبیه بازاری ایجاد شده، با این اقدام از حجم پرونده‌های تخلفات کاسته و صادرکنندگان امکان بهتری برای مدیریت جریان وجوه می‌یابند.

# پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در اسفندماه سال ۱۴۰۲

## بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16755.1704](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16755.1704)

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۹۷۱۹  
۱۴۰۳/۰۱/۲۸

### بیان / شرح مسئله

که تحولات زیادی دارد بیشتر خواهد بود. زیرا بازخورد شوک‌های وارده به اقتصاد ایران و واکنش‌های سیاستگذاران باید در تواتر کمتر از فصل مورد رصد قرار گیرد؛ این درحالی است که آمار رسمی بخش حقیقی به صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.

یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های بورسی را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به‌روز، برای اقتصاد ایران

تحلیل روند رشد بخش صنعت از جنبه‌های مختلف، عاملی کلیدی در تحلیل‌های خرد و کلان اقتصادی و یکی از ارکان تصمیم‌گیری در حوزه اقتصاد است. شاخص تولید بخش صنعت به‌دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، به‌عنوان

طی اسفندماه سال ۱۴۰۲، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۰/۷ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲/۸ درصدی مواجه شده است و سال ۱۴۰۲ را با رشد ناچیز ۰/۴ درصدی نسبت به سال قبل به پایان رسانده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، از بین ۱۵ رشته‌فعالیت صنعتی بورسی ۵ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص تولید و ۱۰ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص تولید را تجربه کرده‌اند. رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «کک و پالایش» و «تجهیزات برقی» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات»، «سیمان» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند. همچنین طی اسفندماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» و «سیمان» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «پلاستیک» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

**شاخص تولید شرکت‌های معدنی**  
بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۱۵/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۲۸ درصدی مواجه شده است و سال ۱۴۰۲ را با افزایش ۱۲/۹ درصدی نسبت به سال قبل به پایان رسانده است.

طی اسفندماه سال ۱۴۰۲، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۶/۹ درصدی مواجه شده است و سال ۱۴۰۲ را با کاهش ۱/۲ درصدی نسبت به سال قبل به پایان رسانده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۷ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۸ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «شیمیایی (به‌جز دارو)» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «سایر کانی غیرفلزی»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت به ماه قبل،

رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «کاشی و سرامیک» و «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «دارو»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «سایر کانی غیرفلزی» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش ثبت کرده‌اند.

**شاخص فروش شرکت‌های معدنی**  
بورسی هم نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۱۴/۵ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱۶/۴ درصدی مواجه شده است و سال ۱۴۰۲ را با رشد ۲/۶ درصدی نسبت به سال قبل به پایان رسانده است.

در اسفندماه سال ۱۴۰۲ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۱/۸ درصدی داشته و همچنین رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۵/۵ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۱۸/۱ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت نیز در اسفندماه سال ۱۴۰۲ نسبت به ماه قبل ۱/۵ واحد درصد تغییر یافته و میزان ۲۰/۵ درصد افزایش را نشان می‌دهد.



### بیان / شرح مسئله

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ موضوع هدفمندی یارانه‌ها و مصارف آن در تبصره (۸) قرار داده شده است. تبصره (۸) لایحه، محل مصارف حمایتی منابع ناشی از هدفمندی یارانه‌ها را، یارانه بیمه ملوانان، یارانه نقدی و معیشتی و کالا بزرگ الکترونیک، پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی، یارانه نان، یارانه دارو و شیرخشک و ملزومات مصرفی پزشکی و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها تعیین کرده است. سقف منابع هدفمندی یارانه‌ها در این تبصره ۷۵۸,۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۷۹ درصد از کل مصارف یعنی ۵۹۹,۶ هزار میلیارد تومان برای اهداف حمایتی در نظر گرفته شده است. این رقم در مقایسه با اعتبار ۴۸۵ هزار میلیارد تومانی مصارف حمایتی قانون سال ۱۴۰۲ حدود ۲۳ درصد رشد داشته است. اعتبارات یارانه نان، پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی و پرداخت مستمری خانوارهای

دولتی حوزه انرژی به سیاست‌های رفاهی و حمایتی منشأ مشکلات فراوانی شده است. پیش‌بینی می‌شود اوضاع نابه‌سامان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۳ نه تنها ادامه یافته بلکه تشدید شود. زیرا تمام روندهای مبنایی مخرب مانند ناترازی تولید و مصرف فرآورده‌های نفتی و فقدان هرگونه برنامه جامع جهت اصلاح آن، بی‌انضباطی مالی، بیش‌برآوردی منابع و کم‌برآوردی مصارف و سایر عوامل همچنان مانند گذشته با قوت پابرجا هستند.

فلسفه غیر قابل‌تغییر مصارف حمایتی هدفمندی یارانه‌ها، مقابله با فقر ناشی از کژکاردهای عملکرد اقتصادی است. به نوعی بخش قابل توجه منابع حقیقی شدن قیمت‌های انرژی بر مبنای قانون صرف جبران رفاهی برای گروه‌های کم‌درآمد می‌شود. در واقع بنا به فلسفه اولیه هدفمندی یارانه‌ها هر گونه تغییری در مصارف حمایتی، الزاماً باید با کارایی بیشتر در جهت مقابله با فقر عمل کند.

تحت پوشش کمیته‌امداد امام‌خمینی (ره) به ترتیب بیشترین رشد اعتبارات را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال گذشته داشته‌اند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ یارانه بیمه ملوانان و مصارف سازمان هدفمندی برای اولین بار در قسمت مصارف جدول هدفمندی یارانه‌ها قرار گرفته‌اند، هرچند اعتبار اندکی برای آنها پیش‌بینی شده اما می‌توان ادعا کرد که ماهیت حمایتی ندارند. تبصره هدفمندی یارانه‌ها در قوانین بودجه‌های سنواتی محل تقاطع منابع قابل توجه حوزه انرژی و مهم‌ترین تبصره در حوزه مقابله با فقر درآمدی در اسناد بودجه دولت است. در همین راستا دولت با تغییر رویکرد هر ساله تغییرات شکلی و محتوای بسیاری در این تبصره به منظور بهبود کارایی حمایت‌ها اعمال می‌کند تا مطابق با فلسفه اولیه هدفمندی، در راستای بهبود عملکرد مصارف یارانه در مبارزه با فقر در کشور باشد. اما گره زدن مستقیم سیاست‌گذاری انرژی و درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به جهت شفافیت بیشتر، رقم «ناخالص» صادرات فرآورده‌ها در منابع هدفمندی درج شده و مابه‌ازای ریالی مورد نیاز واردات به‌عنوان مصارف هدفمندی در سمت هزینه‌ها لحاظ شده‌است. از این منظر لایحه به سمت بهبود شفافیت گام برداشته‌است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در صورت تمایل دولت و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به پرداخت یارانه تشویقی کالابریگ الکترونیک، محدود کردن جامعه هدف می‌تواند کارایی بیشتری از طریق کاهش هزینه‌ها و بهبود اثرگذاری داشته‌باشد. جایگزینی پرداخت یارانه تشویقی به تعداد فرزندان زیر ۱۸ سال به‌جای هفت دهک درآمدی می‌تواند به میزان قابل توجهی جامعه هدف را محدود کند ضمن آنکه تناسب بیشتری با نهادهای فرهنگی و اجتماعی حاکم بر جامعه و سیاست‌های جمعیتی کشور دارد. در چنین حالتی دولت ضمن افزایش اثرگذاری

مستمری نهادهای حمایتی و یارانه نقدی علی‌رغم اینکه سهم بزرگی از مصارف هدفمندی یارانه‌ها را به خود اختصاص داده با فرض ادامه شرایط تورمی، از کفایت لازم برخوردار نخواهد بود و به‌مرور منجر به کاهش توان پوشش سبد مصرفی خانوار به‌ویژه برای دهک‌های پایین درآمدی می‌شود. همچنین

بیشتر بر جامعه هدف، هزینه‌های کمتری را نیز متحمل می‌شود. برآورد می‌شود در صورتی که دولت بخواهد سیاست تشویقی کالابریگ الکترونیک را ادامه دهد، تخصیص یارانه مذکور به کودکان زیر ۱۸ سال نسبت به تخصیص یارانه به هفت دهک درآمدی علاوه بر مزایای ذکر شده و کاهش اتکاء به دهک‌بندی که همواره محل مناقشه بوده است، دست کم ۳۰ هزار میلیارد تومان صرفه‌جویی در مصارف ایجاد می‌نماید. با توجه ناترازی منابع و مصارف هدفمندی در قوانین مصوب مجلس اصلاحات قابل توجهی در خصوص اصلاح

اعتبار در نظر گرفته شده برای یارانه بیمه ملوانان نیز برخلاف یارانه بیمه‌ای سایر اقشار در ردیف‌های مصارف تبصره هدفمندی یارانه‌ها قرار گرفته‌است که با رویکرد گذشته دولت در خصوص این یارانه‌ها در تضاد است. شایان‌ذکر است لایحه ضمانت اجرایی مناسبی برای تخصیص یارانه دارو ارائه نداده‌است.

موضعی قیمت‌های حامل انرژی در خصوص صنایع و مصارف غیرخانگی وجود دارد که اگر به آن‌ها عمل شود منابع هدفمندی تقویت خواهد شد. چنانچه دولت تکالیف قانونی خود در برنامه هفتم مصوب صحن مجلس و سایر اصلاحات قیمتی و غیر قیمتی را اجرایی کند، می‌توان انتظار داشت صادرات فرآورده‌های نفتی افزایش یافته و همچنین رقم ۱۲۰ هزار میلیارد تومانی لایحه بودجه ۱۴۰۳ از محل فروش داخلی فرآورده‌های نفتی به‌طور کامل محقق شود که از کسری هدفمندی جلوگیری می‌نماید.

# بررسی احکام لایحه برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت در حوزه مسکن، شهرسازی و عمران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16758.1707](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16758.1707)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۷۰۳  
۱۴۰۳/۰۶/۱۹

## بیان / شرح مسئله

شاید سرمنشأ اثربخشی محدود اقدامات در حوزه مسکن با وجود تمام تلاش‌های مستمر در دست اقدام را در دو موضوع بتوان جستجو کرد. موضوع نخست، استنباط کسری تولید به‌عنوان مهم‌ترین بحران بخش مسکن است. اگرچه تولید مسکن کمتر از نیاز است، ولی موجودی مسکن در شرایط بحرانی نبوده و توزیع آن متناسب با تقاضا نیست، اما موضوع دوم و مهم‌تر آن است که ساخت مسکن در کشور به دو شکل کلی قابل طبقه‌بندی می‌باشد:

۱. واحدهایی که با حمایت‌ها و مداخله دولت‌ها ساخته می‌شوند که عمدتاً در اراضی موجود در پیرامون شهرها و یا شهرهای جدید بوده و این مناطق به‌واسطه دوری نسبی از محل اشتغال و امکانات پشتیبان سکونت

نظیر خدمات آموزشی، فرهنگی، مذهبی، فضای سبز، درمانی، ورزشی و عدم بهره‌مندی از حمل‌ونقل همگانی، جذابیت کمتری برای مخاطبان دارد.

۲. واحدهایی که توسط بخش خصوصی در داخل بافت‌های شهری ساخته می‌شود که به‌علت هدایت‌های ناآگاهانه قوانین و مقررات و ساختار بوروکراسی مرتبط با این بخش عمدتاً منجر به ساخت واحدهای با میانگین مساحت ۱۳۰ مترمربع (متوسط سطح زیربنای واحدهای مسکونی تکمیل‌شده) می‌شود که با استطاعت عمده خانوارها فاصله دارد.

مبتنی بر شاخص‌های برنامه‌ریزی مسکن، مهم‌ترین بحران بخش مسکن، کاهش جدی استطاعت مسکن خانوار و پس از آن کیفیت

و تاب‌آوری بناهاست. در پاسخ به حل این مسائل، بهبود شاخص‌های کلان و رشد با ثبات اقتصادی (همراه با کنترل تکانه‌های بیرونی و انتظارات تورمی)، ارتقای قدرت خرید و درآمد نسبت به تورم، افزایش تولید و عرضه مسکن متناسب با تقاضای مصرفی سکونت، توسعه عملیاتی ابزار پیش‌فروش ساختمان و ابزارهای تأمین مالی بوری مسکن، ترمیم استطاعت مستأجران و ساماندهی اجاره و اجاره‌داری و تقویت استطاعت خرید مسکن مخاطب هدف شامل اقشار کم‌درآمد و کم‌برخوردار (به‌طور خاص زوج‌های جوان و اقشار اولویت حمایت نظیر زنان سرپرست خانوار، خانوار دارای معلول یا بیمار خاص، ایثارگران و جانبازان) را باید در دستور کار قرار داد.

هدف‌گذاری سرفصل بخش مسکن در ماده (۴۹) لایحه پیشنهادی دولت به‌نظر می‌رسد دچار اشتباه شکلی است و به‌جای تعیین برش‌های هدف سالانه یک میلیون واحد مسکونی، اعداد به‌صورت هدف تجمعی در انتهای برنامه درج شده است. جای خالی طرح جامع مسکن، وظیفه بر زمین مانده قانون جهش تولید مسکن، در راهبری بخش مسکن برنامه هفتم مشهود است. این موضوع در کنار عدم انتشار آمار تفصیلی و دقیق و شفاف پیشرفت اجرای قانون جهش تولید مسکن (موضوع ماده ۱۹) همین قانون و عدم ارائه قیمت‌های بازار مسکن و اجاره بهای مناطق شهری در مقطع زمانی پیش از بررسی برنامه هفتم در مجلس شورای اسلامی، ابهام‌ها و عدم قطعیت‌های برنامه‌ریزی را دوچندان نموده است. مواد طرح‌شده در بخش مسکن نقشه راه روشنی پیش‌روی مواجهه با بحران استطاعت مسکن، بد مسکنی و مسائل بافت‌های ناکارآمد، مستأجران و واقعیت‌ها و محدودیت‌های بخش مسکن نمی‌گذارد. به‌نظر می‌رسد دغدغه مترقی قانون اساسی در حوزه مسکن در اولویت پرداختن به مسکن نیازمندان، کارگران و روستاییان در تحقق اصل سی‌ویکم قانون اساسی با **اولویت نیازمندتر** کماکان باید سرلوحه اقدام باشد. در واقع **اولویت مداخله دولت در بازار مسکن برای اقشار آسیب‌پذیر** است. در

این خصوص مسئولیت‌های شرکت‌های بزرگ حوزه صنعت، معدن و انرژی در پرداختن به موضوع مسکن کارگری نیز دوچندان است و می‌توان اهرم هزینه‌کرد مجاز مالیاتی برای کارگران مشمول حمایت مسکن را در دستور کار قرار داد.

متناظر با تلاش برای جهش تولید مسکن، الزامات و تبعات آن در طرح‌ریزی کالبدی و تأمین خدمات شهری نیز باید همگام و هم‌زمان برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی شود که در این لایحه کمتر به آن پرداخته شده است.

در موضوعاتی نظیر واگذاری، تهاتر و مشارکت، انتقال زمین، طرح عمرانی به اشخاص حقیقی و حقوقی، اختیار درخصوص فروش و تغییر کاربری زمین، ملاحظات عدالت، امکان و زمینه رانت، تبعیض و فساد به‌جد باید لحاظ شود و تدوین پیشنهادهایی از این جنس باید با تنظیم‌گری‌های اطمینان‌بخش در نیل به اهداف صورت پذیرد. هم پوشانی موضوعات بخشی و دستگاه‌ها به قوانین حوزه زمین و مسکن و شهرسازی از جمله حوزه‌های فرهنگی، گردشگری، دفاعی و قضایی در پیشنهادهای مغایر با قوانین جاری در حوزه زمین و مسکن و شهرسازی در فصول و مواد مختلف دیده می‌شود.

ویژگی متمایز و قابل‌تقدیر لایحه در ارائه راهبردهای توسعه‌فضایی ذیل سرفصل اقتصاد

دریام‌محور است. لیکن هدف‌گذاری دستیابی به جمعیت ۸ درصدی در سواحل جنوبی کشور مبتنی بر اشراف به تحولات توسعه منطقه‌ای در کشور، ملاحظات جمعیت‌شناسی و رصد تجارب توسعه منطقه‌ای نظیر میدان‌گازی پارس جنوبی و رشد اشتغال و مهاجرپذیری، به‌نظر دور از دسترس است و تفاوت زیادی با سناریوهای محتمل حداکثری (مهاجرپذیری ناشی از رشد اقتصادی و اشتغال و افزایش طبیعی جمعیت) دارد.

مواد قابل‌توجهی در حوزه موضوعات مکان‌محور و آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای که متناظر با محرومیت، مرزی بودن، مهاجرفرستی یا مهاجرپذیری، مخاطرات ناشی از تغییرات شرایط اقلیمی و آب و هوایی، مخاطرات و ریسک بالای سوانح و خطرات در مناطق نفت و گازخیز، نوع بافت شهری (فرسوده و حاشیه‌نشینی) احکام متفاوتی ارائه شده باشد؛ مشاهده نمی‌شود.

آینده‌نگری و دستیابی به افق‌های مطلوب و بهره‌گیری از فناوری‌های نو در مسکن و شهرسازی، گذار به سمت شهر هوشمند و بهره‌گیری از هوش مصنوعی در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، آینده‌نگری در تغییرات الگوهای سکونت، فعالیت و حمل‌ونقل، تغییرات الگوی مسکن و معماری و فناوری ساخت مسکن و تغییر الگوی زیست شهرها در برنامه مشاهده نمی‌شود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برخی از مهم‌ترین راهبردهای سیاستی پیشنهادی که در بخش مسکن، شهرسازی و عمران برنامه هفتم توسعه می‌توان مورد توجه قرار داد به شرح زیر است:

جامعه هدف در هر برنامه تأمین مسکن باید کاملاً مشخص، تعریف شده و براساس آمار دقیق و بانک اطلاعاتی جامع از وضعیت درآمدی، سرمایه‌ای و تملیکی افراد و براساس تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی تفکیک شده باشد. هدف از این اقدام جلوگیری از انحراف منابع، پرداخت هدفمند و مؤثر یارانه‌های بخش مسکن است.

بسته جامع سیاستی و عملیاتی متفاوت برای هر گروه درآمدی و اقشار خاص اجتماعی ضروری است. زیرا تنوع درآمدی و جایگاه اجتماعی تفاوت‌های اساسی در تقاضا ایجاد کرده که شایسته است در برنامه‌ریزی مسکن ارتقای استطاعت خرید مسکن به شکل هدفمند حتماً مدنظر قرار گیرد.

دولت باید نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، پایش، هدایت و راهبری را برعهده داشته باشد و نباید به‌طور مستقیم به ساخت مسکن بپردازد. باید توجه داشت که قریب به اتفاق، موجودی مسکن کشور توسط بخش خصوصی (و تعاونی) عرضه شده است و انتظار می‌رود بخش خصوصی بار اصلی پیشبرد طرح‌های مسکن حمایتی را برعهده بگیرد. پرداخت یارانه‌ها و تسهیلات

ویژه مسکن گروه‌های کم‌درآمد و اقشار کم‌برخوردار، اقدامی پذیرفته شده در بررسی تجارب جهانی است.

بررسی سیاست‌های مسکن در دوره‌های مختلف نشان می‌دهد که حتی با اتخاذ سیاست‌هایی در جهت ارائه زمین رایگان و تسهیلات متعدد، بخش قابل‌توجهی از افراد جامعه هستند که توان و استطاعت بهره‌مندی از حمایت‌های مزبور را نخواهند داشت، در این شرایط ضمن توانمندسازی اقتصادی، اتخاذ مدل‌های مختلف مسکن اجتماعی (مسکن استیجاری، اجاره به‌شرط تملیک، کمک‌ودیعه اجاره، خوابگاه متاهلین) و تکوین اجاره‌داری حرفه‌ای چاره‌ساز خواهد بود. افزایش عرضه مسکن استیجاری حمایتی و اجاره‌داری حرفه‌ای می‌تواند از رویکردهای اصلی این برنامه منطبق بر تجارب جهانی باشد.

ارائه بسته تشویقی و راهبردی جهت ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های ناکارآمد ضروری است. برنامه‌ریزی برای حمل‌ونقل همگانی مناسب و به‌صرفه نیز از بخش‌های مکمل هر برنامه مسکن است. هزینه‌های مربوط به حمل‌ونقل در سبد هزینه‌های خانوار، بعد از مسکن و خوراک قرار دارد و در اغلب کشورهای پیشرو در زمینه مسکن گروه‌های کم‌درآمد، یارانه‌های گسترده‌ای در این بخش از سمت دولت پرداخت می‌شود.

تدوین و اجرایی‌سازی سیاست‌های تشویقی احداث واحدهای مسکونی با رویکرد مسکن حداقل و مسکن در استطاعت از موارد ضروری در جهت تداوم سکونت گروه‌های کم‌درآمد در بافت میانی شهرهاست.

تأمین مالی بخش مسکن بسیار حیاتی است. کاهش هزینه‌های مبادلاتی، کاهش نرخ بهره و تسهیل شرایط تأمین مالی کمک مؤثری به تأمین مسکن اقشار فقیر جامعه محسوب می‌شود. ادغام تأمین مالی مسکن در نظام مالی و نه به‌صورت جزیره مجزا از دیگر اصول مهم برنامه‌های مسکن است.

با به حداقل رساندن بوروکراسی‌ها و قواعد مانع‌زا و استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوین برای ارائه راه‌حل‌ها، می‌توان هزینه‌های مربوط به رعایت قوانین ساختمانی پیچیده که میزان چشمگیری به هزینه‌های ساخت مسکن اضافه می‌کند را با استفاده از فناوری‌های نوظهور ساخت‌وساز مصالح ساختمانی جایگزین کاهش داد.

تسهیل صدور کلیه مجوزهای مرتبط با ساخت‌وساز ساختمان، به‌طور خاص مجوز ساخت‌وساز و گواهی عدم خلاف و پایان کار ضروری است.

بازنگری طرح‌های شهری همگام با برنامه‌ریزی مسکن و تأمین مسکن کم‌درآمدها از دیگر راهبردهای اساسی در برنامه پیشنهادی توسعه است.

# طرح برقی کردن خط ریلی گرمسار- اینچه برون:

## بررسی دیدگاه‌ها، ملاحظات و چالش‌ها؛ سناریوها و راهکارهای پیش‌رو

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16757.1705](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16757.1705)

دفتر مطالعات زیربنایی



۱۹۷۱۵  
۱۴۰۳/۰۱/۲۷

### بیان / شرح مسئله

قرارداد طرح برقی کردن خط ریلی اینچه برون- گرمسار به طول ۴۹۵ کیلومتر با هدف افزایش توان حمل در مسیر و افزایش ظرفیت حمل از ۲/۸ میلیون تن به ۱۰ میلیون تن در سال، میان ایران و روسیه به صورت اقدامات مهندسی، تدارک و ساخت (EPC) با رقم ۱۱۷۶ میلیون یورو (یک میلیارد و صد و هفتاد و شش میلیون یورو) با سهم ۸۵٪ از محل فاینانس روسیه به ایران (وام صادراتی) و مابقی از منابع داخل ایران در سال ۱۳۹۶ منعقد شد. این قرارداد به دلایلی (در ابتدا با درخواست تغییر مفاد قرارداد توسط طرف روسی و پذیرش تغییرات توسط ایران و در ادامه، عدم تمایل ایران به دلیل طرح برخی ریسک‌های فنی و اقتصادی پروژه) تاکنون نافذ و اجرایی نشده، اما همواره به عنوان یکی از موضوعات مورد مذاکره میان ایران و روسیه در سال‌های اخیر جریان داشته است. شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در دولت سیزدهم به همراه برخی از کارشناسان ریلی در کشور، اشکال‌هایی را در خصوص طرح مذکور و/یا قرارداد آن مطرح کرده‌اند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

خط آهن گرمسار- اینچه برون را غیرمفید بلکه حتی برخلاف منافع ملی تشخیص داده و قائل به امضای مفاد قرارداد نبوده و دو گزینه جایگزین را به ترتیب اولویت مطرح کرده است:

- انتقال وام به محور سرخس- بندرعباس برای دوخطه کردن سرخس- بافق و/یا برقی کردن بافق- بندرعباس،
- باقی ماندن در مسیر اینچه برون- گرمسار با شرط ساخت واریانت شیرگاه- میان‌دره برای حذف بخش فیروزکوه- پل سفید و برقی کردن کل مسیر و نیز افزایش بار محوری مسیر از ۲۰ به ۲۵ تن. با توجه به اهمیت این طرح و ابعاد مختلف حقوقی، فنی، اقتصادی، بین‌المللی و راهبردی آن، در این گزارش به این موضوع پرداخته شده و دیدگاه‌های مختلف بررسی شده است.

مطابق گزارش بانک جهانی، در سال ۲۰۲۰ ایران در شاخص تجارت فرامرزی از میان ۱۸۸ کشور مورد بررسی، رتبه ۱۲۳ دارد؛ در این شاخص، زمان و هزینه تطابق اسناد و کالا در رویه‌های وارداتی و صادراتی گمرک مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در شاخص توانمندسازی

۱. موضوعیت نداشتن افزایش ظرفیت و بهینه نبودن گزینه برقی کردن که به عبارتی محل سؤال بودن کلیت طرح، فارغ از حضور روسیه در این طرح است. دلیل اصلی این ادعا، فاصله زیاد میان عملکرد فعلی خط با ظرفیت ۲٫۸ میلیون تنی در حال بهره‌برداری آن و خالی و دن حداقل ۵۰٪ ظرفیت آن است.

۲. ضرورت تغییر ابعاد تونل‌ها به خصوص در محدوده پل سفید تا فیروزکوه و ضرورت نیاز به ایجاد واریانت جدید به دلیل ممکن نبودن تغییر ابعاد تونل‌ها (با هدف دور زدن این محدوده).

۳. ضرورت افزایش بار محوری مسیر از ۲۰ تن به ۲۵ تن.

۴. بیش‌برآورد بودن مبلغ قرارداد و عدم تناسب با آورده فنی مورد نظر.

شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به استناد دلایل ذکر شده و به‌رغم آنکه دو کشور ایران و روسیه در آخرین اقدام رسمی، در آبان‌ماه سال ۱۴۰۱ برای تمدید مهلت استفاده از وام صادراتی روسیه برای طرح برقی کردن راه‌آهن گرمسار- اینچه برون توافق کرده بودند، پروژه فعلی برقی کردن

تجارت که مجمع جهانی اقتصادی منتشر می‌کند، در سال ۲۰۱۶ از میان ۱۳۶ کشور، ایران رتبه ۱۳۲ دارد؛ در این شاخص نماگرهای

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

۱. تصمیم‌گیری برای این موضوع تاکنون بدون نگاه جامع و لحاظ تمامی شاخص‌های کلیدی بوده است از جمله:

شاخص ۱. ضرورت نگاه راهبردی به شرق خزر و مزیت‌های منحصربه‌فرد این محور نسبت به سایر محورها شامل:

۱. اهمیت مرز اینچببرون به عنوان یکی از مناطق مستعد کشور برای تبدیل به یکی از بزرگ‌ترین بنادر خشک کشور و موضوعیت داشتن این مرز در اتصال ایران و ترکمنستان و به تبع آن آسیای میانه و روسیه،

۲. نقش آفرینی در کریدور شمال - جنوب با ایجاد زمینه شکل‌گیری مسیر دریایی - ریلی میان ایران و روسیه (بدون حضور کشور ثالث)، همچنین ایجاد زمینه همکاری چهارجانبه میان ایران، روسیه، قزاقستان و ترکمنستان،

۳. امکان اتصال شمال کشور به جنوب غربی کشور دارای اهمیت از بُعد داخلی (اتصال بندر امام خمینی (ره) به بندر امیرآباد) و بین‌المللی (به‌واسطه امکان اتصال کشورهای آسیای میانه به عراق به‌عنوان یک مزیت نسبی جغرافیای ایران).

شاخص ۲. توجه به کاهش ریسک جذب بار بین‌المللی.

شاخص ۳. توجه به مسائل فنی و تناسب هزینه‌ها با جزئیات قرارداد.

شاخص ۴. توجه به تغییر شرایط بین‌المللی و ژئوپلیتیکی و مناسبات ایران - روسیه به‌خصوص پس از جنگ اوکراین.

شاخص ۵. برجسته بودن نقش عامل زمان و ضرورت به انجام رساندن یک پروژه در دوره مدیریتی مشخص با توجه به تغییرات سریع

دسترسی به بازار، زیرساخت، مدیریت مرزی و محیط عملیاتی مورد ارزیابی قرار گرفته است. شاخص‌های گمرکی و حجم بالای قاچاق

شرایط بین‌الملل و تغییرات داخل کشور و گرفتار شدن سرانجام پروژه‌ها در سلیقه‌های مدیریتی.

۲. به‌رغم اهمیت فوق‌العاده زیاد تقویت مشارکت‌های راهبردی و اقتصادی - سیاسی با کشورهای منطقه و بعد از بیش از دو سال و نیم از عمر دولت سیزدهم، موضوع قرارداد برقی کردن خط‌آهن گرمسار - اینچببرون، بدون تصمیم قطعی و بلا تکلیف در کشور باقی مانده است. پیشنهادهای جایگزین شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران مطابق اولویت اعلامی پیگیری نشده و با وجود گذشت زمان طولانی و اهمیت بالای دست‌یابی به توافق در حداقل زمان ممکن، هنوز شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران موفق نشده است به توافق مشخص با طرف روس دست پیدا کند. از سویی، زمان برای طراحی و پیگیری سناریوی‌های دیگر (مانند: مذاکره برای سرمایه‌گذاری مستقیم روسیه در طرح به‌جای وام به ایران یا انجام اصلاحات دیگر در قرارداد) محدود شده است که یک اشتباه راهبردی ارزیابی می‌شود.

۳. مطرح کردن عدم تمایل به انجام پروژه یا در دستور کار قرار گرفتن گزینه‌های جایگزین، آن هم تنها اندکی بعد از تمدید رسمی مهلت استفاده از وام روسیه برای پروژه برقی کردن گرمسار - اینچببرون در آبان ماه ۱۴۰۱، نشان‌دهنده چندگانگی و ناهماهنگی دستگاه‌ها و ضعف در هدایت طرح‌های کلان بین‌المللی بوده و ادامه/تکرار آن آثار مخربی بر اعتماد سایر کشورها در همکاری با ایران خواهد داشت.

۴. اشکال‌های فنی مطرح‌شده از سوی

کالا، نشان می‌دهد گمرک در اجرای وظایف خود با چالش‌هایی مواجه است که در این گزارش، به مسائل اصلی پرداخته شده است.

شرکت راه‌آهن قطعیت کافی برای رد کردن قرارداد ندارد، اما بیش‌برآورد بودن مبلغ قرارداد نسبت به آورده فنی طرح و نه آورده راهبردی و ژئوپلیتیکی طرح مورد تأیید بوده که قابل چاره‌جویی است، اگرچه گذشت زمان، به انجام رساندن آنها را نیز با محدودیت جدی همراه کرده است.

۵. شرط ساخت واریانت جدید برای استفاده از وام در مسیر اینچببرون - گرمسار به‌نوعی دنبال تغییرات حداکثری است و با وجود برخی مزیت‌ها، دارای ملاحظات مهمی از جمله تردید در وجود امکان‌پذیری فنی، توجیه اقتصادی و بهینه بودن واریانت انتخاب‌شده، نداشتن طرح و جزئیات فنی و مهم‌تر از همه، زمان طولانی برای اتمام است. براساس برآوردهای اولیه، اجرای واریانت (از شروع مذاکره تا اخذ مجوزها، طراحی فنی و ساخت) به‌طورقطع زمان بسیار طولانی‌تری از ارتقای وضعیت مسیر موجود (که قرارداد آن پنج‌ساله است) خواهد برد. در شرایطی که عرصه بین‌الملل و شرایط داخل کشور در آستانه تغییرات مهمی در سال‌های آینده است، نادیده گرفتن عامل زمان محل تأمل جدی است. از این‌رو، صرف زمان قابل توجه برای پیگیری این گزینه در دو سال گذشته، یک اشتباه راهبردی ارزیابی می‌شود.

۶. افزایش بار محوری مسیر از ۲۰ به ۲۵ تن نیز به‌رغم مزایایی که دارد، ضروری نیست.

۷. موضوع انتقال وام روسیه از پروژه برقی کردن خط‌آهن گرمسار - اینچببرون به برقی کردن خط‌آهن بافق - بندرعباس، به‌دلیل توجیه اقتصادی مناسب و ریسک‌های فنی کمتر در مسیر بافق - بندرعباس و اهمیت

بالای آن در عملکرد شبکه ریلی کشور، دارای نکات مثبت است، اما ملاحظات قابل توجه و مهمی نیز به شرح زیر دارد:

۱. با فرض پذیرش و جدی شدن طرف روسی (که با وجود چالش‌های جدی در همکاری‌های قبلی و عدم تعیین تکلیف آنها، خود محل تأمل است)، رسیدن به مرحله انعقاد قرارداد تجاری در پروژه جدید (یعنی در مرحله فعلی قرارداد گرمسار- اینچه‌برون) با توجه به وجود مراحل مذاکره تا حصول توافق نهایی و سپس اخذ مجوزهای داخلی و غیره، زمان‌بر است (حداقل یک سال در حالت بسیار خوش‌بینانه)؛ به‌خصوص که هنوز مذاکرات برای پروژه جدید نیز جدی نشده و به مرحله خاصی نرسیده است (اولین مکاتبه رسمی مدیرعامل راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در این خصوص، در پایان اسفند ۱۴۰۲ به طرف روسی ارسال شده است). عدم پیگیری جدی این طرح (به‌رغم اولویت به‌مراتب بیشتر از پیشنهاد واریانت) در دو سال اخیر از سوی شرکت راه‌آهن

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. کشور باید سریعاً از حالت بی‌تصمیمی خارج شود. با توجه به عدم اثبات ایرادهای فنی وارد شده برای رد کردن پروژه برقی کردن گرمسار- اینچه‌برون و با لحاظ شاخص‌های معرفی شده و نیز ملاحظات موجود برای گزینه‌های جایگزین مطرح شده توسط شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، توصیه این تحقیق، استفاده مناسب از ظرفیت قرارداد فعلی در برقی کردن خط آهن گرمسار- اینچه‌برون است.

۲. به‌رغم نتایج این پژوهش (حاصل مباحثه با کارشناسان متعدد)، می‌توان برای رسیدن به ائتقان در خصوص توجیه‌پذیر بودن یا نبودن اشکالات فنی مطرح شده توسط شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی

جمهوری اسلامی ایران رویکردی اشتباه و فرصت‌سوزی ارزیابی می‌شود. از سویی، عامل زمان با توجه به تغییرات پرسرعت شرایط بین‌المللی و تحولات ژئوپلیتیکی در منطقه اوراسیا و روسیه مهم است. این تغییرات و همچنین لحاظ اثرات زیاد تغییرات مدیریتی در داخل کشور بر تصمیم‌های پیشین (که در مورد پروژه فعلی به‌وضوح قابل مشاهده است) نشان می‌دهد که هیچ ضمانتی نه تنها برای اجرایی شدن پروژه جدید بلکه حتی در به نتیجه رسیدن مذاکرات اولیه و اخذ مجوزهای داخلی وجود ندارد. در نتیجه، ریسک عدم بهره‌مندی از مزایای هر دو طرح بین‌المللی (یعنی رها شدن برقی کردن گرمسار- اینچه‌برون و به نتیجه نرسیدن برقی کردن بافق- بندرعباس) وجود خواهد داشت. آن هم در شرایطی که ضرورت بالای حصول دستاورد مشخص در حوزه شراکت راهبردی و از دست ندادن فرصت ایجاد شده و نیز ضرورت فعال‌سازی کریدور شمال- جنوب با توجه به رقابت شدید

ایران برای رد کردن قرارداد، هیئتی فنی و تخصصی از سوی مسئولان عالی کشور به‌منظور بررسی ابعاد فنی و جزئیات پیوست‌های فنی قرارداد با عضویت کارشناسان و متخصصان مستقل و خارج از شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و نیز کارشناسان روسی، در کنار کارشناسان این شرکت تشکیل داد. تشکیل هیئت و بررسی‌های آن به هیچ عنوان نباید مشمول زمان شود و باید در بازه حداکثر یک ماه تصمیم نهایی گرفته شود.

۱-۲. در هر صورت، شروط احداث واریانت شیرگاه- میان‌دره و افزایش بار محوری از ۲۰ به ۲۵ تن برای باقی‌ماندن وام در پروژه برقی کردن گرمسار- اینچه‌برون باید از دستور کار

کریدورهای منطقه‌ای، احساس می‌شود.

۲. مزیت نسبی و راهبردی شرق خزر موضوعیت داشته و قابل انکار نیست (به دلایلی که ذکر شد) و حذف وام از این پروژه به معنای به حاشیه رفتن این مسیر ریلی و حل نشدن مسائل آن خواهد بود.

۳. برقی کردن بافق- بندرعباس، برای سرمایه‌گذار داخلی جذاب بوده و جذب منابع خارجی ضروری نیست.

۴. موضوع افزایش ظرفیت در محور بافق- بندرعباس دارای فوریت و ضرورت بالا (حداقل در کوتاه‌مدت) نیست.

۵. در صورت تصمیم به استفاده از منابع خارجی، امکان بازی با پروژه‌های دوخطه کردن سرخس- بافق و برقی کردن بافق- بندرعباس و مشارکت دادن کشورهای غیر از روسیه به‌خصوص چین نسبت به گزینه‌هایی مانند اینچه‌برون- گرمسار بیشتر است که البته به طراحی ابتکارهای بین‌المللی و سیاسی ایران نیاز دارد.

خارج شود.

۲-۲. پیگیری پروژه برقی کردن خط آهن بافق- بندرعباس می‌تواند همچنان ادامه یابد. در صورتی که نتیجه بررسی‌های هیئت فنی، تأیید ایرادهای فنی شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به پروژه برقی کردن گرمسار- اینچه‌برون (یعنی فاقد ارزش بودن این پروژه) باشد، خوب است موضوع تأمین مالی پروژه جدید در قالب انتقال وام دنبال شود. اما در صورت عدم تأیید مطالب شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، به دلیل آنکه دستیابی به توافق و عقد قرارداد تجاری و سپس اخذ مجوزها و طراحی و اجرا و در نهایت بهره‌برداری از پروژه جدید، حتی در خوش‌بینانه‌ترین حالت، باز هم از زمان اجرای پروژه برقی

کردن گرمسار- اینچه‌برون بیشتر خواهد شد، مستقل از انتقال وام و به صورت موازی با اجرای پروژه برقی کردن گرمسار- اینچه‌برون و در قالب پروژه‌های جداگانه دنبال شود (با اولویت مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی یا مذاکره رسمی و یا دیپلماسی غیررسمی برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به‌جای وام).

۳. به‌طور کلی، هرگونه جمع‌بندی باید با لحاظ همه‌جانبه ابعاد اجرایی، فنی، اقتصادی، راهبردی و ژئوپلیتیکی باشد و به‌هیچ‌وجه نباید مشمول زمان و ادامه وضعیت بلا تکلیفی موجود شود.

۴. برای کاهش ریسک جذب بار در مسیر اینچه‌برون- گرمسار پیشنهاد می‌شود:

۱-۴. به‌روزرسانی مطالعات ترافیکی و برآورد مجدد انواع بار بین‌المللی قابل جذب و البته طراحی ابتکار عمل‌های بین‌المللی چند موضوعی (ترانزیتی، صنعتی، انرژی، دفاعی و امنیتی) و چندجانبه میان ایران و کشورهای هدف در مسیر کریدور شمال- جنوب برای جذب بار.

۲-۴. می‌توان برای بهره‌برداری بهتر از این مسیر، از تعویض بوژی واگن‌های روسی

و کشورهای GIS پرهیز کرد و استفاده از ناوگان باری داخلی و حمل‌ونقل به‌روش کانتینری و جامبوبگ را برای رفع دغدغه افزایش بار محوری و نگرانی گاباری مسیر در دستور قرار داد.

۳-۴. در دستور کار قرار دادن موافقت‌نامه چهارجانبه ایران، ترکمنستان، قزاقستان و روسیه برای تضمین بیشتر.

۴-۴. افزایش جذابیت مسیر با اصلاح فرایندهای زاید و زمان‌بر.

۵-۴. هم‌زمان با این طرح باید برای توسعه ترانزیت شرق، اولاً، اتصال بندر چابهار به شبکه ریلی و ثانیاً، ارتقای جریان ترانزیت کالا در محور سرخس- بندرعباس (با افزایش ظرفیت سرخس- بافق از طریق دو خطه کردن) برای هم‌افزایی با محور اینچه‌برون- بندرعباس انجام شود.

۵. برای بهره‌مندی بیشتر از ظرفیت قرارداد موجود و بهینه کردن آن پیشنهاد می‌شود:

۵-۱. اضافه کردن برقی کردن سایر خطوط از جمله خط آهن گرمسار- تهران به قرارداد با توجه به اهمیت خطوط حومه‌ای تهران یا/و

برقی کردن خط آهن رشت- قزوین- تهران با هدف افزایش ظرفیت و کاهش ریسک گلوگاه شدن این مسیر در کریدور شمال- جنوب به‌خصوص در صورت ساخت خط آهن رشت- آستارا.

۲-۵. بررسی ضرورت برقی کردن فاصله ساری تا اینچه‌برون و امکان حذف آن از طرح (با توجه به جلگه‌ای بودن و وجود ظرفیت کافی) و در عوض، اضافه کردن برقی کردن سایر خطوط (قابل بررسی توسط هیئت فنی).

۳-۵. اخذ ضمانت‌های فنی و حقوقی لازم از راه‌آهن روسیه با توجه به تغییر شرکت طرف قرارداد.

۶. تغییر نگرش به تجارت بین‌المللی و روابط خارجی کشور به‌عنوان گره‌های اصلی توسعه ترانزیت به‌جای نگاه توسعه ترانزیت با صرف اجرای چند پروژه عمرانی در کشور.

۷. توجه به تجربیات حاصل شده در مذاکرات طرح احداث خط ریلی رشت- آستارا و پرهیز از عجله در عقد قرارداد تجاری با روسیه با توجه به چالش‌ها و ملاحظات متعدد حقوقی، فنی، اقتصادی و سیاسی پیرامون آن طرح.

# تحلیلی بر ابعاد اجتماعی سیاست‌های اسکان غیررسمی (حاشیه‌نشینانی) در برنامه‌های توسعه؛ یک چارچوب مفهومی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16750.1699](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16750.1699)

دفتر مطالعات اجتماعی



۱۹۶۹۷  
۱۴۰۳/۰۱/۱۴

## بیان / شرح مسئله

اسکان غیررسمی به‌عنوان پدیده‌ای گسترده و رو به رشد، طی سال‌های اخیر به یکی از دغدغه‌های اصلی نظام شهرسازی و مجموعه‌های مدیریت شهری در سطح خرد و نظام حکمرانی در سطح کلان تبدیل شده است. بر همین اساس، تلاش‌های بسیاری برای بهبود وضعیت این‌گونه مناطق و کنترل و کاهش آثار و پیامدهای منفی مترتب بر آنها صورت گرفته است. یکی از برجسته‌ترین تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه در سطح کلان، احکامی است که در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه معطوف به سکونتگاه‌های

غیررسمی تنظیم شده است. به‌رغم سیر افزایشی احکام سیاستی مربوط به این حوزه طی برنامه‌های توسعه متوالی، به‌نظر می‌رسد این سیاست‌ها تاکنون چندان موفقیت‌آمیز نبوده‌اند؛ یکی از شواهد این قضاوت، افزایش مساحت و جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی هم‌زمان با اجرای برنامه‌های توسعه است. اگرچه رویکرد حاکم بر این سیاست‌ها طی برنامه اول تا ششم توسعه، مسیری رو به رشد داشته و محتوای احکام نیز از نظر کیفی ارتقا یافته است؛ اما، همچنان رویکرد اجتماعی و مؤلفه‌های اساسی آن در این سیاست‌ها

کم‌رنگ بوده و به‌صورتی نظام‌مند و علمی در دستور کار قرار نگرفته است. در همین زمینه، یکی از عوامل کم‌توجهی به‌وجوه اجتماعی در این سیاست‌ها، ابهام در تعریف امر اجتماعی و چیستی مؤلفه‌های اجتماعی مربوط به پدیده اسکان غیررسمی دانسته شده است. بر همین اساس، گزارش حاضر تلاش داشته، ضمن ارائه چارچوبی مفهومی از چیستی امر اجتماعی و مؤلفه‌های آن، احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی در برنامه‌های توسعه را بر این اساس مورد بررسی و تحلیل قرار دهد.

غفلت از ابعاد و مؤلفه‌های اجتماعی در سیاست‌های حوزه اسکان غیررسمی به‌طور خاص و در نظام سیاستگذاری به‌طور عام، ناشی از دو وضعیت هم‌زمان رخ داده است؛ اول، غلبه نگاه و رویکرد اقتصادی بر عرصه سیاستگذاری و دوم، ابهام در تعریف امر اجتماعی و تعیین مؤلفه‌ها و ابعاد آن در حوزه‌های تخصصی دانش مانند علوم اجتماعی. در این زمینه، نظریه کیفیت اجتماعی به‌عنوان رویکردی نسبتاً جدید در حوزه علوم اجتماعی تلاش دارد تا ضمن ارائه تعریفی از امر اجتماعی، با برداشت‌های تقلیل‌گرایانه اقتصادی مقابله کرده؛ زمینه را برای تقویت مؤلفه‌های اجتماعی سیاست‌های

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مواجهه با معضل اسکان غیررسمی به‌عنوان یک مسئله فراگیر و رو به گسترش در جامعه، علاوه بر عزم راسخ و اراده‌ای پایدار در سطح نظام حکمرانی، نیازمند الگوی عملیاتی مشخص، چندبخشی، فرایندی و ترکیبی است. چنین الگویی بایستی که بر محوریت برداشتی اجتماعی از مقوله سکونت غیررسمی مبتنی و متمرکز باشد. در این راستا، رویکرد متأخر و مرجح در زمینه نوع مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی در عرصه سیاستگذاری، توانمندسازی جامعه محلی مبتنی بر مشارکت اجتماعی همه جانبه است؛ عملیاتی‌سازی این رویکرد نیازمند پیش‌نیازهایی از جمله تعریفی جامع و مشخص از امر اجتماعی و مؤلفه‌های آن است. مبتنی بر ارزیابی صورت

عمومی فراهم کند. بر این اساس، نظریه و رویکرد کیفیت اجتماعی برخلاف رویکرد اقتصادی که انسان را مبتنی بر جهت‌گیری فردگرا- منفعت‌گرا تعریف می‌کند؛ انسان را موجودی اجتماعی می‌داند که اجتماعی بودن آن محصول تعامل و رفت‌وبرگشت بین فرایندهای خودتحقق‌بخشی فردی و فرایندهایی است که منجر به شکل‌گیری هویت‌های جمعی می‌شود. بر این اساس، اجتماعی بودن معطوف به وجود ارتباطات بین‌فردی بوده و به‌عنوان پیامد تولید و بازتولید روابط بین افراد جامعه تعریف شده است؛ ضمن اینکه امر اجتماعی دارای چهار مؤلفه اساسی ادغام اجتماعی، همبستگی

گرفته از میزان تطبیق احکام سیاستی حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی با مؤلفه‌های چهارگانه امر اجتماعی، و نیز چالش‌های احصا شده در این زمینه، پیشنهادهای سیاستی ذیل مطرح می‌شود:

- سازمان امور اجتماعی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر حوزه اجتماعی در کشور با هدف تصریح مؤلفه‌های حوزه اجتماعی، با همکاری سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، به تدوین سندی مرجع و عملیاتی در زمینه چیستی وضعیت اجتماعی و ابعاد و مؤلفه‌های آن، متناسب با اقتضائات سیاستگذاری در جامعه ایران اقدام کند.
- عرصه اجتماعی و مؤلفه‌ها و شاخص‌های آن، به‌عنوان جزئی ضروری در همه برنامه‌ها و

اجتماعی، توانمندسازی و تأمین اجتماعی- اقتصادی دانسته شده است. بازخوانی احکام سیاستی حوزه اسکان غیررسمی براساس تعریف و مؤلفه‌های امر اجتماعی، نشان می‌دهد که بیشترین تعداد احکام مربوط به مؤلفه تأمین اجتماعی- اقتصادی بوده و پس از آن تا حدودی به مقوله توانمندسازی نیز اشاره شده است؛ اگرچه، تعریف جامع و اثربخشی از توانمندسازی مطرح نظر سیاستگذار قرار نداشته است. دو مؤلفه ادغام و همبستگی اجتماعی نیز، که اهمیت و نقش مهم‌تری در تعریف امر اجتماعی دارند، به‌طور قابل‌توجهی در این احکام سیاستی مورد غفلت واقع شده‌اند.

طرح‌های حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه همه دستگاه‌ها و نهادهای سیاست‌گذار و مجری قرار گیرد،

- برنامه‌ها و طرح‌های تعریف شده در مناطق اسکان غیررسمی، مبتنی بر رویکردی متوازن و متعادل در پرداختن به ابعاد کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و سایر جوانب مربوط به زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی صورت‌بندی و تدوین شود،

- توانمندسازی اجتماعی- اقتصادی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی، مبتنی بر فرایندهایی الگومند و هم‌افزا و از مسیر ارتقای مشارکتی قابلیت‌های فردی، جمعی و اجتماعی ذیل برنامه‌های عملیاتی همه دستگاه‌های فعال در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی پیگیری شود.

# ارزیابی اجرای ماده (۳۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت توسعه فرهنگ واسطه‌گری در امر انتخاب همسر

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16752.1702](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16752.1702)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۶۹۴  
۱۴۰۳/۰۱/۱۴

## بیان / شرح مسئله

بررسی عوامل افزایش سن ازدواج جوانان نشان می‌دهد، مهم‌ترین عامل فرهنگی در تأخیر در ازدواج جوانان، پیدا نکردن همسر مناسب است. از سوی دیگر بررسی تحولات اجتماعی و خانواده و تغییر کارکردهای خانواده نیز نشان می‌دهد، نقش فرد در انتخاب همسر افزایش پیدا کرده و جایگاه خانواده از نقش محوری در این موضوع به نقش مشورتی تبدیل شده است. از سوی دیگر گسترش ناطمینانی جوانان در حوزه‌های مختلف، تغییر ملاک‌های ازدواج منجر به سخت شده فرایند انتخاب همسر شده

است. لذا کمک به خانواده و فرد در انتخاب همسر از سوی نهاد دیگری ضروری می‌نماید. در این راستا قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، حمایت از گروه‌ها، مؤسسات و ظرفیت‌های مردمی که در این حوزه فعالیت می‌کنند را بر سازمان تبلیغات اسلامی تکلیف کرده و صدور مجوز برای مراکز فعال را برعهده وزارت ورزش و جوانان قرار داده است. گزارش پیش‌رو تلاش کرده با بررسی گزارش‌های مراکز فعال در حوزه همسان‌گزینی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی

که مبنای کار این مراکز و مصوب سازمان تبلیغات و وزارت ورزش و جوانان است و داده‌هایی که از گفتگوهای تخصصی با دست‌اندرکاران و فعالان حوزه کنشگری همسان‌گزینی به دست آمده و همچنین با واکاوی اسناد و قوانین دیگر که مستقیماً با حوزه تسهیلگری ازدواج در ارتباط بوده‌اند، تصویری کلی از نحوه اجرای ماده (۳۷) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت ارائه داده و به ارائه راهکارهایی در راستای بهبود عملکرد مراکز فعال و نهادهای ذی‌ربط بپردازد.

غالب مخاطبان نهادهای واسطه‌گری ازدواج در حال حاضر متولدین دهه ۶۰ بوده و با اختلاف بالا متولدین دهه ۷۰ در رتبه دوم مخاطبین این مراکز قرار دارند. این گزاره نشان می‌دهد نیازسنجی ماده قانونی به‌درستی انجام شده و مسیری در جهت رفع نیاز گروهی از جامعه باز شده است، البته با توجه به عدم دسترسی به نتایج عملکرد این مراکز و فراوانی ازدواج‌هایی که به‌دنبال تقاضاهای صورت گرفته رخ داده، نمی‌توان درصد موفقیت این مراکز را عنوان کرد، اما نکته این است که مسئله‌شناسی درستی صورت گرفته و در گام‌های بعدی سنجش و اصلاح راهبردهای اجرایی باید مورد توجه قرار گیرد.

یکی از موضوعات مهم در محقق شدن هدف این ماده قانونی، فرهنگ‌سازی در راستای ازدواج جوانان و همچنین استفاده از ظرفیت مؤسسات و مراکز مردم‌نهاد در این حوزه است که البته این مهم نیز در

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

حل تعارض مردمی بودن و سازوکار سازمانی تعریف‌شده می‌تواند از طریق سازوکار خود نظارتی مراکز تا حد قابل توجهی مرتفع شود. به‌عبارتی سازوکار و شاخص‌های نظارتی باید به‌گونه‌ای تعریف شوند که هر مرکز نهاد نظارتی مراکز دیگر به‌شمار آید؛

مواد دیگر قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت عنوان شده، اما عدم هماهنگی دستگاه‌ها در تکالیف محول شده امکان بهره‌مندی سازمان تبلیغات و مراکز انتخاب همسر از ظرفیت فرهنگ‌سازی دستگاه‌های دیگر را بسیار کاهش داده است.

طراحی سازوکار سازمانی با ویژگی مردمی بودن ظرفیت واسطه‌گری ازدواج تعارض دارد. لذا بازطراحی حکمرانی مردم ضروری است.

یکی از چالش‌های دیگر دریافت مجوز در بستر درگاه ملی مجوزهای کسب‌وکار است که رویکرد، کسب‌وکار گونه به امر تسهیل در انتخاب همسر می‌دهد.

شرایط اختصاصی مراکز در نسبت با کیفیت و کمیت خدمات ارائه‌شده به مراجعه‌کنندگان به‌درستی تعریف نشده است. به‌عبارتی می‌توان گفت در دستورالعمل تعریف شده باید تعداد پرسنل هر مرکز در نسبت با تعداد متقاضیان دریافت خدمت

بیان شود و صرف الزام به داشتن حداقل سه پرسنل (مؤسس، مشاور و کنشگر در امر واسطه‌گری) کفایت‌کننده نیست.

در متن دستورالعمل‌ها توجه به جهت‌گیری و ساماندهی فعالیت مراکز مذکور در راستای اصلاح الگوی همسرگزینی در جامعه دیده نمی‌شود و ابتدای فعالیت مراکز بر مطلوبیت‌های افراد محوریت دارد.

با توجه به اینکه مراکز همسرگزینی ذیل عناوین دیگر از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد درخواست مجوز کرده و یا در کنار دیگر فعالیت‌ها در این عرصه نیز فعالیت می‌کنند، از ظرفیت مجوزدهی سایر دستگاه‌ها نیز استفاده می‌کنند که به‌دلیل تفاوت در فرایند صدور مجوز و نظارت بر عملکرد آنها یکپارچگی و انسجام مختل می‌شود.

ضعف توجه به مساجد و خانواده‌ها در دستورالعمل و آیین‌نامه‌های اجرایی تدوین‌شده، به‌رغم تأکید قانون بر این دو نهاد مهم به چشم می‌خورد.

مختلف مراکز؛

در نظر گرفتن تخفیف مالیاتی به تناسب

سطوح مختلف مراکز؛

-تعریف سازوکار لازم به‌جهت تسریع در دریافت پاسخ استعلام از سازمان ثبت احوال کشور

تعریف شاخص‌های نظارت بر عملکرد مراکز؛

رتبه‌بندی مراکز با توجه به کیفیت ارائه خدمات، فراوانی مراجعان و تعریف ضوابط متفاوت برای هر کدام از سطوح تعریف شده؛  
تعریف انواع حمایت‌ها به تناسب سطوح

# بررسی وضعیت گردشگری داخلی از منظر دسترس پذیری برای اقشار مختلف جامعه و ارائه بسته تقنینی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16737.1687](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16737.1687)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۷۱۰  
۱۴۰۳ / ۰۱ / ۲۵

## بیان / شرح مسئله

داخلی با تقویت الگوی گردشگری بدون برنامه، وابسته به خودروی شخصی و مبتنی بر اقامت در خانه اقوام و دوستان موجب نشده تا کارکردهای مورد انتظار از گردشگری داخلی برای خانوارهای ایرانی فراهم شود.

نشان می‌دهد سیاستگذاری در حوزه توسعه گردشگری داخلی دسترس پذیر در دهه‌های اخیر ناموفق بوده است و گردشگری به‌عنوان محصولی با کیفیت و در دسترس برای عموم جامعه نیست. حتی افزایش تعداد سفرهای

همواره بخش عمده‌ای از دهک‌های متوسط و پایین جامعه و همچنین اقشار کم‌توان، معلول و سالمندان جامعه به‌دلیل فراهم نبودن زیرساخت و سیاست‌های حمایتی، از مزایای گردشگری محروم بوده‌اند. بررسی‌ها

■ شاخص‌های آماری قابل استنادی از وضعیت گردشگری داخلی و دسترس‌پذیری سفر خانوارهای کشور وجود ندارد، اما با تأکید بر داده‌های موجود می‌توان، عدم دسترس‌پذیری سفر در بین دهک‌های پایین جامعه و افراد معلول و سالمند را مورد تأکید قرار داد.

■ گردشگری داخلی ایران با تصمیمات خانوارها برای صرفه‌جویی در هزینه‌های اولیه سفر روبه‌رو شده و افزایش فشارهای اقتصادی گرایش گردشگران داخلی به سفرهای غیربرنامه‌ریزی و مبتنی بر ماشین شخصی را نیز افزایش داده است.

■ فاصله معنادار بین تعداد خانوارهای

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ نظارت بر اجرای قانون، جرمانگاری در مورد ترک فعل دستگاه‌های اجرایی و تخصیص ردیف اعتباری مستقل در مورد بُن سفر کارکنان دولت موضوع ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب سال ۱۳۸۰ و آیین‌نامه آن، امکان افزایش فرصت برای توسعه گردشگری داخلی را فراهم خواهد کرد.

ایجاد ضمانت اجرایی، تعیین دستگاه مکلف و تقویت نظارت بر اجرای ماده (۲۳) مدیریت خدمات کشور مصوب سال ۱۳۸۶ با موضوع تأسیسات در اختیار دستگاه‌های اجرایی، امکان عرضه این تأسیسات برای عموم مردم را فراهم خواهد کرد.

سفر رفته و سفر نرفته در بخش آمارهای مرتبط با خانوارهای فاقد خودرو شخصی قابل مشاهده است. در واقع خودروی شخصی نقش قابل توجهی در توزیع سفر در خانوارهای ایرانی دارد و دسترس‌پذیری به خودرو شاخصی تعیین‌کننده برای دسترسی به گردشگری داخلی است.

■ هرچند ساماندهی تعطیلات باید با توجه به ابعاد احتمالی ازدحام، مصرف سوخت و تقاضای پنهان گردشگری خودرو مدنظر قرار گیرد، اما یکی از مبانی مهم برای دسترس‌پذیر کردن گردشگری، افزایش و توزیع تعطیلات (با رویکرد تعادل در سفرهای فصلی) در تقویم کشور است.

■ الحاق جزءهای «۲ و ۳» بند «الف» ماده (۱۰۰) برنامه ششم توسعه با موضوع حمایت از توسعه زیرساخت‌های گردشگری به ماده (۷۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۶ لازم به نظر می‌رسد.

■ با هدف بهره‌گیری از ظرفیت‌های سند راهبردی توسعه گردشگری و رفع مشکلات تقنینی آن، لازم است تا شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری در مورد ضمانت اجرایی و نظارت‌پذیری بر احکام این سند، مصوبه‌ای تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

■ در راستای مناسب‌سازی و حمایت از دسترس‌پذیری معلولان به خدمات گردشگری لازم است تا ماده (۳) و تبصره‌های آن (فصل

■ ضرورت حمایت‌ها به منظور سفر اختیاری دهک‌های پایین جامعه با توجه به کاهش هزینه‌های سفر و تفریح در سبد هزینه‌های دهک‌های پایین جامعه مشاهده می‌شود، این درحالی است که سفرهای گروهی و مبتنی بر استفاده از تورها و حمایت‌های مالی طرف عرضه‌کننده خدمات گردشگری و مصرف‌کننده مغفول مانده است.

■ به دلیل عدم وجود ضمانت اجرایی، وجود ابهام در متن قوانین، عدم تأمین اعتبار در بودجه سنواتی، ناهماهنگی بین‌بخشی، اقدامات تقنینی موجود در حوزه توسعه گردشگری داخلی با رویکرد دسترس‌پذیری اقشار موفق نبوده است.

دوم) از قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب سال ۱۳۹۷ با رویکرد دسترس‌پذیری سفر و بهره‌مندی افراد معلول از زیرساخت و تأسیسات گردشگری اصلاح شود.

■ در راستای حمایت از گردشگری داخلی لازم است تا پیش‌نویسی در قالب طرح یا لایحه با محوریت تخصیص وام کم‌بهره به خانوارهای کمتر برخوردار، اولویت‌بندی توسعه زیرساخت‌های گردشگری بین‌راهی، ایجاد انسجام بین دستگاهی برای توسعه زیرساخت‌های استانی مرتبط با گردشگری داخلی، تجمیع تعطیلات کشور، توجه به کم‌توانان و معلولین و تهیه اطلس و برنامه گردشگری تخصصی مبتنی بر ظرفیت‌های محلی و بومی تهیه شود.

# ملاحظات در خصوص سن تحصیل و کارایی اعتبارات آموزش عالی (ضرورت توجه به اصل سی ام قانون اساسی)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16740.1689](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16740.1689)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش

۱۹۲۱  
۱۴۰۳ / ۰۱ / ۲۵

## بیان / شرح مسئله

و حمایت از دانشجویان در سنین نامتعارف تاکنون اتخاذ نشده است، از این منظر مطالعه چگونگی اثر اشتغال به تحصیل این دسته از دانشجویان (هزینه‌های تحمیل شده به دولت) بر زیرنظام‌های دولتی آموزش عالی (به‌ویژه رایگان) می‌تواند زمینه اتخاذ سیاست یا تصمیم مقتضی را فراهم کند که منجر به ارتقای کارایی نظام آموزش عالی نیز شود.

یعنی سن تحصیل هرچند در پذیرش و ورود به برخی از دانشگاه‌ها همچون دانشگاه اطلاعات و امنیت ملی امام باقر (ع)<sup>۱</sup> و دانشگاه امام صادق (ع)<sup>۲</sup> و ... محدودیت سنی وجود دارد، اما این مهم به‌عنوان یک قاعده پذیرفته شده در همه دانشگاه‌های دولتی (آموزش رایگان) نیست. با توجه به اینکه سیاست مشخصی در اسناد بالادستی و تصمیمات دولت در قبال تحصیل

منابع مالی دولت در سال‌های اخیر به دلایل مختلف با محدودیت‌های قابل توجهی روبه‌رو بوده است. از این منظر توجه به بهره‌وری در هزینه‌کرد این منابع از اهمیت بسیار ویژه‌ای برخوردار است. از این‌رو توجه به متغیرهایی همچون سن داوطلبان در ورود به دانشگاه و کیفیت و مهارت آنها در هنگام فارغ‌التحصیلی بسیار مهم است. در خصوص مورد نخست

۱. حداکثر سن برای متقاضیان مقطع کارشناسی ۲۳ سال تمام است (متولدین ۱۳۸۰ به بعد) با احتساب خدمت سربازی (دفترچه آزمون سراسری سال ۱۴۰۳، نوبت اول، صفحه ۵۹).  
۲. در ضوابط پذیرش دانشجو در این دانشگاه، عبارت «متولدین نیمه دوم سال ۱۳۸۲ و بعد از آن، انجام خدمت سربازی یا تحصیل در حوزه علمیه و مانند آن تأثیری در شرط سنی ندارد» برای داوطلبان قید شده است (<https://isu.ac.ir>).

در مطالعه حاضر بررسی وضعیت اشتغال به تحصیل دانشجویان در سنین نامتعارف از دو جنبه مورد توجه قرار گرفته است. اول از نظر میزان و تعداد این دانشجویان در مقاطع مختلف تحصیلی زیرنظام‌های دولتی که مشخص شود چه ظرفیتی از این زیرنظام‌ها در اختیار دانشجویان در سنین نامتعارف تحصیل قرار دارد و دوم اینکه از ناحیه تحصیل این دانشجویان چه هزینه‌هایی به دولت تحمیل می‌شود.

به‌طور کلی مطالعه حاضر نشان داد کمتر از ۲ درصد دانشجویان در سنین نامتعارف در زیرنظام‌های دولتی آموزش عالی مشغول به تحصیل هستند. همچنین هزینه تحمیل شده به دولت از این ناحیه بر مبنای هزینه تمام شده تحصیل در دانشگاه شهید بهشتی (به‌عنوان نمونه) در سال ۱۴۰۲ حدود پانصد میلیارد تومان است که در مقایسه با بودجه آموزش عالی بخش دولتی ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (حدود ۵۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲) رقم ناچیزی است (کمتر از ۱ درصد). بنابراین از لحاظ چشمگیر نبودن این هزینه، دریافت تمام و کمال شهریه به‌صورت نقدی ضرورت چندانی ندارد، اما از نظر توجه به کارایی اعتبارات آموزش عالی (درونی و بیرونی) تحصیل رایگان آنها نیز توجیه‌پذیر نیست. از این رو رایگان نبودن تحصیل این دانشجویان به‌شرط حمایت‌های مالی در قالب تخفیف شهریه به دانشجویان مستعد و ارائه وام شهریه به‌عنوان یک سیاست قابل طرح است. سایر یافته‌های این مطالعه به‌شرح زیر است:

▀ بالاتر رفتن مقطع تحصیلی و هزینه‌های تحصیل، سهم دوره‌های روزانه از اشتغال به تحصیل دانشجویان در سنین نامتعارف نیز افزایش می‌یابد.

▀ از سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲ تعداد کل دانشجویان شاغل به تحصیل در سنین نامتعارف در مقاطع کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری تخصصی دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی ۴۸۷۷۳۲ نفر بوده است که از این تعداد ۵۵۷۲۹ نفر در دوره‌های روزانه تحصیل کرده‌اند.

▀ در سال ۱۴۰۲ حدود سی هزار دانشجو در مقاطع مختلف در سنین نامتعارف در زیرنظام‌های دولتی آموزش عالی مشغول به تحصیل هستند. از مجموع این دانشجویان حدود ۲۱۰۰۰ نفر در مقطع کارشناسی هستند که از این تعداد ۱۵۱۱ نفر از آنها (۵/۵ درصد) در دوره روزانه مشغول به تحصیل هستند، از مجموع کل حدود ۸۴۰۰ نفر دانشجو در سنین نامتعارف در مقطع کارشناسی ارشد ۴۱۴۱ نفر از آنها (۴۹ درصد) در دوره‌های روزانه، همچنین از مجموع کل حدود ۲۷۰ نفر دانشجو که در مقطع دکتری تخصصی در سنین نامتعارف در حال تحصیل هستند ۱۸۷ نفر از آنها (۶۹ درصد) در دوره روزانه شاغل به تحصیل می‌باشند. به‌طور کلی می‌توان گفت از کل دانشجویان شاغل به تحصیل در سنین نامتعارف در دانشگاه‌های دولتی در سال ۱۴۰۲، حدود ۵۸۴۰ نفر در دوره‌های روزانه در مقاطع مختلف مشغول به تحصیل هستند.

▀ روند اشتغال به تحصیل دانشجویان در سنین نامتعارف در مقاطع تحصیلی مختلف در ۱۰ سال گذشته (۱۴۰۲ - ۱۳۹۲) متفاوت بوده است، به‌طوری‌که تعداد این دسته از دانشجویان در مقطع کارشناسی روند ثابت داشته، اما در مقطع کارشناسی ارشد در همین بازه حدود چهار برابر و مقطع دکتری تخصصی دو برابر شده است.

▀ روند اشتغال به تحصیل دانشجویان در

سنین نامتعارف در دوره‌های روزانه طی ۱۰ سال اخیر (۱۴۰۲ - ۱۳۹۲) افزایشی بوده، اما این افزایش در مقاطع مختلف متفاوت بوده است. به‌طوری‌که در مقطع کارشناسی حدود ۲۸ درصد، در مقطع کارشناسی ارشد حدود ۲۶۲ درصد و در مقطع دکتری حدود ۱۳۷ درصد بوده است.

کل هزینه‌های تحمیل شده به دولت از محل تحصیل دانشجویان در سنین نامتعارف در دوره‌های روزانه مقاطع تحصیلی مختلف (۵۸۳۹ نفر) بر اساس هزینه تمام شده سرانه دانشجویی دانشگاه شهید بهشتی (به‌عنوان نمونه) ۴۹۸ میلیارد تومان است که با کل اعتبارات دانشگاه بیرجند در سال ۱۴۰۲ (۵۲۸ میلیارد تومان) با بیش از ۱۳ هزار و ۵۰۰ دانشجو تقریباً برابری می‌کند.

▀ بیشترین هزینه تحمیلی به دولت از محل تحصیل دانشجویان در سنین نامتعارف مربوط به دانشجویان دوره روزانه مقطع کارشناسی ارشد است که بر اساس هزینه تمام شده سرانه دانشجویی دانشگاه قم (به‌عنوان نمونه) حدود ۲۶۷ میلیارد تومان و بر مبنای هزینه تمام شده سرانه دانشجویی دانشگاه شهید بهشتی حدود ۳۸۶ میلیارد تومان می‌باشد. به‌طور کلی بیش از ۷۷ درصد اعتبارات هزینه شده برای کل دانشجویان در سنین نامتعارف دوره‌های روزانه، مربوط به دانشجویان مقطع کارشناسی ارشد است.

▀ سهم دانشجویان زن در سنین نامتعارف با بالا رفتن مقاطع تحصیلی کاهش یافته است. به‌طوری‌که در سال ۱۴۰۲ به‌ترتیب در مقطع کارشناسی ۵۹/۳ درصد، کارشناسی ارشد ۳۸/۹ درصد و دکتری تخصصی ۲۰/۳ درصد از دانشجویان در سنین نامتعارف را زنان تشکیل داده‌اند.

با هدف افزایش کارایی اعتبارات دولتی آموزش عالی پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- هیئت‌امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی اجازه داشته باشند تا از دانشجویان در سنین نامتعارف تحصیل به‌جای تعهد به خدمت، هزینه تحصیل را در قالب وام شهریه بلندمدت دریافت کنند.
- هیئت‌امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی مجاز باشند که شهریه تحصیلی دانشجویان در سنین نامتعارف را با توجه به گروه، رشته و مقطع تحصیلی

تعیین کنند.

- دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی مجاز باشند تا براساس استعداد و شایستگی‌های علمی، نسبت به تخفیف شهریه این دانشجویان اقدام کنند.
- در صورت اتخاذ تصمیمی درباره دانشجویان در سنین نامتعارف، وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری، و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی شرایط تحصیل و استفاده از خدمات رفاهی برای دانشجویان در سنین نامتعارف را از طریق دفترچه آزمون‌های

سراسری اطلاع‌رسانی کنند.

- دولت مجاز باشد از دانشجویان در سنین نامتعارف دوره روزانه در رشته‌های کم‌مقتضای و مورد نیاز کشور - که توسط معاونت‌های آموزشی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری، و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مشخص می‌شوند - حمایت کند. این حمایت‌ها بسته به میزان نیاز و اولویت رشته‌ها می‌تواند در طیفی از رایگان بودن تا اعطای تسهیلات با نرخ بازپرداخت مختلف باشد.

# فساد در زنجیره تأمین داده‌های فضای مجازی

## زیر نظر دبیرخانه دائمی مقابله با فقر، فساد و تبعیض

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16754.1703](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16754.1703)

دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش



۱۹۷۳۲  
۱۴۰۳/۰۱/۳۹

### بیان / شرح مسئله

زنجیره تأمین داده یکی از بسترهای فسادخیز در کشور محسوب می‌شود. فساد در زنجیره تأمین داده به معنای دستیابی، گردآوری، ذخیره‌سازی، پردازش، افشا، انتقال، اعطای دسترسی به بانک داده، امحای داده‌ها و به‌طور کلی سوءاستفاده یا استفاده خارج از ضوابط قانونی از داده‌ها برای به‌دست آوردن منافع شخصی یا گروهی می‌شود. فساد در داده می‌تواند در حوزه‌های مختلفی از جمله علمی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، محیط زیست و سلامت رخ دهد و تأثیرات جدی بر سیاست، اقتصاد، افکار عمومی و حتی زیرساخت کشور داشته باشد. تصور مالکیت اشخاصی غیر از اشخاص موضوع داده و یا تولیدکنندگان داده از آنجا معنی پیدا می‌کند که داده‌ها در کنار یکدیگر، تولیدکننده مفاهیم کلی‌تری از اطلاعات در نسبت با کلیت جامعه هستند؛ این مفاهیم کلی، نشان‌دهنده

نظیر دست‌کاری و نفوذ در جریانات سیاسی، سوءاستفاده و دست‌کاری غیرمجاز در مدیریت اطلاعات عمومی و تأثیرات گسترده بر افکار عمومی و حوزه عمومی، انحراف در جریان صحیح اطلاع‌رسانی و دسترسی به اطلاعات صورت می‌پذیرد. تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که کشورهای پیشرو از طریق ایجاد سازوکارهای نظارتی، نهادهای تنظیم‌گر و رویه‌های تقنینی و قضایی، اقداماتی را برای جلوگیری از بروز فساد در زنجیره تأمین داده‌ها طرح‌ریزی کرده‌اند؛ اما این امر در کشور ما به‌رغم برخی از اقدامات مثبت تا حد زیادی مغفول مانده و جای توجه دارد. به‌طور مثال در کشورهای کره جنوبی، فرانسه، ایرلند، کانادا، انگلستان و ایتالیا بیش از ۱۲۴ الزام قانونی در حوزه حفاظت از داده‌های شخصی وجود دارد، این در حالی است که در قوانین ایران ۱۳ الزام دیده شده است.

ویژگی‌ها و خصوصیات جامعه هستند که از حیثه مالکیت شخصی افراد، موضوع و تولیدکنندگان آن خارج می‌شود. داده‌های شخصی و داده‌های غیرشخصی تقسیم‌بندی متعارفی است که برای تفکیک دو نوع داده از یکدیگر مطرح می‌شود [۲۰]. حاکمیت‌ها با طرح مقررات محافظت از داده‌های عمومی (برای مثال آن چیزی که در اروپا با عنوان قانون GDPR می‌شناسند)، سعی در حفظ و صیانت از تمامیت و استقلال جامعه در کنار حفظ حق مالکیت شخصی افراد را دارند. در بحث ریشه‌یابی فساد، اهمیت داده‌ها از دو منظر اجتماعی - سیاسی و اقتصادی بیش از سایر جوانب حائز اهمیت است. از منظر اقتصادی فساد در حوزه داده عمدتاً با انگیزه‌هایی نظیر کسب سود نامتعارف، رقابت غیرمنصفانه، انحراف مالیاتی و رانت‌های اطلاعاتی و از منظر سیاسی - اجتماعی عمدتاً با انگیزه‌هایی

ابعاد مسئله فساد در زنجیره تأمین داده‌ها موضوعی پیچیده می‌باشد که نیازمند بررسی عمیق علل و عوامل مختلف است. در این گزارش عوامل آسیب‌پذیر (مصادیق) در زنجیره تأمین داده، امنیت فناوری و ضعف در سازوکارهای نظارتی که به افزایش فساد در شبکه‌های داده منجر می‌شود به شرح زیر احصا شد.

۱. دسترسی، جمع‌آوری و افشای غیرمجاز داده،
۲. پردازش و نگهداری داده‌ها برای همیشه
۳. استفاده مجدد بی‌رویه از داده‌ها،

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در ادامه با توجه به اقتضائات بومی و ساختارهای حکمرانی-سیاستی تأثیرگذار بر زنجیره تأمین داده‌های کشور پیشنهادهایی در سه بخش زیر برای جلوگیری از بروز فساد در زنجیره تأمین داده‌ها ارائه می‌شود:

### الف) راهکارهای سیاستی - تقنینی

۱. تصویب قانون حمایت و حفاظت از داده و اطلاعات شخصی (تصویب طرح شماره ثبت ۶۱۲ دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۲ اعلام وصول شده است)،
۲. تصویب سند جامع امنیت فضای مجازی کشور با تأکید بر نگاشت دقیق نهادی از دستگاه‌ها و نظارت مستمر بر آن از طریق نهاد ناظر و تصویب ضمانت اجرای سند مذکور توسط مجلس شورای اسلامی،
۳. تصویب قانون الزام به انتشار داده و اطلاعات (تصویب طرح شماره ثبت ۲۸۳ دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی که مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۶ اعلام وصول شده است).

### ب) راهکارهای فنی-اجرایی

۴. عدم استقرار نهاد تنظیم‌گر بخشی و فقدان نظارت مؤثر بر داده‌ها،
۵. ایجاد محدودیت شخص موضوع داده در انتقال داده‌ها در زیست‌بوم محصور،
۶. ضعف ضوابط و سازوکارهای دسترسی،
۷. بی‌توجهی به امنیت داده‌ها و در برابر سرعت پردازش،
۸. عدم ارتقای امنیت داده‌ها،
۹. عدم اطلاع‌رسانی به شخص موضوع داده در خصوص پردازش الگوریتمی داده‌ها. از این منظر و با توجه به آنچه گفته شد برای کاهش فساد در زنجیره تأمین داده‌ها، می‌توان اقدامات متعددی را در ابعاد مختلف

۱. موضوع پیش‌بینی کرد. از جمله اقدامات ممکن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
۱. تشکیل نهادهای تخصصی تنظیم‌گر داده،
۲. به‌روزرسانی قوانین و مقررات،
۳. توسعه استانداردهای ایمنی و پدافندی داده،
۴. توسعه فرایندهای شفاف در زنجیره تأمین داده،
۵. ایجاد نظارت‌های مؤثر بر دارندگان دسترسی به انواع داده‌ها،
۶. افزایش آگاهی و آموزش مردم در مورد مخاطرات به اشتراک‌گذاری داده.

۱. تدوین دستورالعمل اجرایی برای ستاد پدافند غیرعامل و فاوا، همان‌طور که در ماده (۱۰۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت برای هماهنگی دستگاه‌ها و به‌منظور کنترل امنیت سایبری و نظارت مستمر بر آنها پیش‌بینی شده است،
  ۲. الزام به گزارش شفافیت در خصوص رضایت کاربران در اشتراک‌گذاری داده‌ها، تضمین امنیت داده‌ها، ناشناس‌سازی و مستعارسازی داده‌ها، رعایت حقوق شخص موضوع داده (اطلاع‌رسانی، دسترسی، اصلاح، حذف، انتقال، اعتراض، قرار نگرفتن در معرض پردازش خودکار)، ایجاد استانداردهای امنیتی، سیاست‌های انتقال داده‌های فرامرزی و سازوکارهای اخلاقی مدیریت داده توسط بازیگران زنجیره تأمین داده در سند سیاستی دادگان که پیش‌نویس آن در مرکز ملی فضای مجازی در حال تهیه است.
  - ج) تقویت چارچوب‌های تنظیم‌گری اصلاح وظایف و ساختار کمیسیون
۱. موضوع ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از طریق:
    - افزودن اعضای فرادولتی (بخش خصوصی و سایر ذی‌ربطان حاکمیتی و بخش عمومی غیردولتی) به کمیسیون،
    - پیش‌بینی وظایف قانونی و ضمانت اجرای اداری، انتظامی و قضایی برای مستنکفین از قانون،
    - تعیین شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و مؤسسات خصوصی از طریق کمیسیون و ارائه گزارش ۶ ماهه رتبه‌بندی دستگاه‌ها، براساس این شاخص به هیئت‌وزیران و کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی.
  ۲. استقرار نهاد تنظیم‌گر بخشی داده‌ها از طریق تصویب ماده‌واحد تقسیم‌کار ملی برای همکاری میان دو نهاد تنظیم‌گر (کارگروه تعامل‌پذیر دولت الکترونیکی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی و کمیسیون موضوع ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات).

# مفهوم‌شناسی حقوقی بدهی‌ها و تعهدات دولت

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16742.1691](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16742.1691)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۷۰۶  
۱۴۰۳/۰۱/۲۵

## بیان / شرح مسئله

در خصوص بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم، به کشف مفهوم تعهد، دولت و بدهی و نیز تبیین تمایز مفهومی تعهدات از بدهی‌ها پرداخته شود.

می‌بخشد. تقویت سازوکارهایی که منجر به مدیریت دیون و تعهدات دولت گردد، بستر مناسبی را برای رشد و توسعه اقتصادی به همراه دارد. در این پژوهش تلاش شده است تا از منظر علم حقوق

تحول و اصلاح نهادها و رویه‌ها، به بهبود حکمرانی کمک خواهد کرد. در این گزارش بر این نکته صحنه گذاشته می‌شود که فهم دقیق و صحیح از تعهدات و دیون دولت، حکمرانی در مالیه عمومی را بهبود

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌رغم آنکه اصطلاح «تعهد» در قوانین متعددی به کار رفته است، اما تنها تعریف قانونی از آن، در ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور آمده است. در خصوص اصطلاح «بدهی»، هیچ تعریف قانونی صریحی وجود ندارد. با این حال به اعتقاد نگارندگان، از آنجا که تنها تعریف قانونی از اصطلاح تعهد (موضوع ماده (۱۹) قانون محاسبات عمومی کشور)، صرفاً منصرف به آن قانون است و نظر به تعاریف متعدد از اصطلاح تعهد در دکترین حقوقی، لازم

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تمایز ماهوی میان عرصه‌های حقوق خصوصی با عرصه‌های حقوق عمومی، مجاری شکل‌گیری تعهدات و بدهی‌های عمومی دولت و تفاوت مبنایی آنها با آنچه که در حقوق خصوصی، به‌عنوان تعهد و بدهی تعریف می‌گردند، بیانگر

است قانونگذار، در هر موضوعی متناسب با آن موضوع، تعریف خود را از این اصطلاح به روشنی تعیین کند.

علاوه بر این، با توجه به اینکه عبارت «تعهدات دولت» به‌طور دقیق در قوانین و مقررات تعریف نشده است، در ادامه باید به تبیین دقیق عبارت دولت پرداخت تا از این رهگذر، بتوانیم به‌صورت جامع و مانع به این سؤال پاسخ بدهیم که تعهدات دولت شامل چه مواردی می‌شود. از دریچه قوانین، مقررات و دکترین

لزوم ارائه چارچوب دقیق و منسجم برای تعریف بدهی و تعهد دولت است و این تعریف باید به‌گونه‌ای باشد که تمامی مواردی را که دولت ملزم به ایفای آن است دربرگیرد (جامعیت) و مواردی را که بر

حقوقی، می‌توان گفت که دو مفهوم عام و خاص در خصوص تعهد، قابل استنباط است. تعهد عام شامل کلیه تکالیف (چه مالی و چه غیرمالی) دولت است؛ در حالی که تعهد در معنای خاص خود، در معنای تکلیف مالی دولت استعمال می‌شود. «بدهی» تکلیف مالی دولت است که الزام آن ناشی از حکم صریح قانون است؛ ولی تعهد در معنای خاص، تکلیف مالی دولت است که علاوه بر حکم صریح قانونی، می‌تواند ناشی از مصلحت ملزومه و مبتنی بر صلاحیت تشخیصی دولت باشد.

ذمه دولت نیست، شامل نشود (مانعیت). به علاوه، استفاده از استانداردهای تعریف‌شده در عرصه بین‌الملل، به‌عنوان تجارب پیشرفته بشری، جهت تعریف اصطلاحات «تعهد» و «بدهی»، قابل استفاده است.

# واکاوی و آسیب‌شناسی لایحه حمایت از مالکیت فکری (ادبی و هنری) (حقوق مادی، حقوق معنوی، تکثیر و ترجمه آثار، نرم‌افزارهای رایانه‌ای، قراردادهای نشر، اقدامات گمرکی و بخش‌های مرتبط)

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16741.1690](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16741.1690)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۷۱۲  
۱۴۰۳/۰۱/۲۵

## بیان / شرح مسئله

هنری نیز به تکمیل و اصلاح قوانین کاملاً ملموس نیاز است. با توجه به گذشت زمان نسبتاً طولانی از تدوین لایحه حمایت از مالکیت فکری و تقدیم آن به مجلس، بازنگری و اصلاح آن در دولت و مجلس مدنظر بوده است و به‌خصوص در زمینه پیشرفت‌ها و فناوری‌های نوین لایحه نیاز به بازنگری و اصلاح دارد.

قوانین فعلی حوزه مالکیت ادبی و هنری، سال‌های متمادی است که به‌روزرسانی و اصلاح نشده و با تحولات موجود همخوانی ندارند. مهم‌ترین قانون در زمینه حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزارها مربوط به سال ۱۳۷۹ است و در زمینه سکو (پلتفرم) ها و شبکه‌های اجتماعی قانون خاصی وضع نشده است و در زمینه سایر آثار علمی و

لایحه حمایت از مالکیت فکری (ادبی و هنری) به‌منظور تدوین یک قانون جامع برای حمایت از حقوق هنرمندان و سایر فعالان حوزه علم، فرهنگ و هنر تدوین شده است تا با در نظر گرفتن حمایت‌های قانونی لازم از خالقان آثار علمی، فرهنگی، ادبی و هنری، موجب توسعه و رشد دانش، فناوری و فرهنگ و هنر در ابعاد مختلف شود.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طی بررسی‌ها و واکاوی در لایحه حمایت از مالکیت فکری (ادبی و هنری) مشخص شد که این لایحه در زمینه‌های مختلف کاستی‌ها و ایرادهای متعددی دارد و در این گزارش ضمن اشاره به برخی از این

ایرادهای از جمله پیش‌بینی تشریفات پیچیده و غیرضروری برای تجویز ترجمه آثار، خلأ و نقص در تدوین مقررات ناظر به فضای مجازی، شبکه‌های اجتماعی و نرم‌افزارهای رایانه‌ای از ایرادهای مهم

این لایحه به‌شمار می‌روند. ضمن اینکه در برخی از مواد این لایحه بیش از حد به جزئیات پرداخته شده و بعضی مواد ذکر شده، شأن آیین‌نامه‌ای و قراردادی دارند.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود لایحه حمایت از مالکیت فکری (ادبی و هنری) با اصلاح ایرادهای مندرج

در این گزارش و با تکمیل بخش‌های ناظر به فناوری‌های نوین، فعالیت‌های علمی، دانشگاهی،

پژوهشی و نقش شبکه‌های اجتماعی مجدداً در دولت و مجلس پیگیری شود.

# اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی»

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16746.1695](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16746.1695)

دفتر مطالعات حقوقی



۱۹۷۱۴  
۱۴۰۳/۰۱/۲۵

## بیان / شرح مسئله

آنها نیز به نصف کاهش یافته است. به نظر می‌رسد مهم‌ترین دلیل قابل گذشت دانستن سرقت‌های چهارگانه کاهش ورودی پرونده‌های سرقت در محاکم بوده است. با وجود مزایایی این اصلاح، چنین رویکردی چالش‌های مهم و قابل تأملی ایجاد کرد که مهم‌ترین آنها کاهش بازدارندگی مجازات مرتکبان سرقت و افزایش توجری سارقان است. از این رو، طراحان در صدد اصلاح قانون برآمده‌اند.

در حال حاضر طبق قانون کاهش مجازات حبس تعزیری قابل گذشت شده‌اند می‌توان به سرقت در چهار مصداق آن یعنی جیب بری و کیف زنی (ماده ۶۵۷)، سرقت دارای یکی از شرایط خاص (ماده ۶۵۶)، سرقت ساده (ماده ۶۶۱) و ربایش فاقد عنوان سرقت (۶۶۵) و نیز شروع و معاونت در این سرقت‌ها اشاره کرد. این سرقت‌های چهارگانه با لحاظ دو شرط قابل گذشت اعلام و مجازات حبس

ماده ۱۱ قانون کاهش مجازات حبس تعزیری با اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و الحاق یک تبصره به آن، دو تحول عمده ایجاد نموده است؛ نخست آنکه دامنه جرائم قابل گذشت را افزایش داده و دوم اینکه مجازات حبس آنها را مشروط به آنکه درجه چهار تا هشت باشند تنصیف کرده است. از چالش برانگیزترین و مهم‌ترین جرایمی که قبلاً غیرقابل گذشت بوده‌اند و

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

گسترش دامنه جرائم قابل گذشت در جرایمی که خطرناکی مجرم و تأثیر جرم ارتكابی در نظم عمومی جامعه و ضرورت دفاع مؤثر جامعه در برابر آن امری بدیهی است می‌تواند آثار سوئی را بر نظام عدالت کیفری بگذارد و از قدرت آن برای کنترل مجرمان بکاهد. اگرچه دادن اختیار به بزه دیده در فرایند دادرسی می‌تواند در جرائم مختلف از این جهت وی را به کنشگر فعال در این زمینه تبدیل می‌کند مفید باشد، اما در مواردی توقف دستگاه عدالت کیفری و به انتظار نشستن آن تا هنگام رسیدن شکایت بزه دیده از قدرت نظام عدالت کیفری می‌کاهد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود متن طرح با ملاحظات مذکور به همان ترتیب به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

این امر به‌ویژه در جرایمی که امنیت اجتماعی را تحت الشعاع قرار می‌دهد مهمتر است. همان طور که پس از تصویب قانون کاهش مجازات حبس تعزیری در سال ۱۳۹۹ نرخ ارتكاب سرقت‌های چهارگانه افزایش یافته‌است که می‌تواند ناشی از تصویب این قانون باشد. به‌ویژه آنکه تکلیف ضابطان نیز در هنگام مواجهه به ارتكاب مشهود این جرائم به دلیل احراز برخی از شرایط برای قابل گذشت بودن یا غیرقابل گذشت بودن آن مشخص نیست. در طرح اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی طراحان با توجه به این چالش‌ها

درصد حذف سرقت‌های چهارگانه از متن ماده ۱۰۴ برآمده‌اند تا جرم سرقت غیرقابل گذشت شود. متن کمیسیون نیز در راستای طرح حذف این قسمت از ماده را پیشنهاد داده است که از این جهت تأیید می‌شود. اما در مصوبه مذکور علاوه بر حذف سرقت، حذف جرائم کلاهبرداری و انتقال مال غیر نیز پیشنهاد شده‌است که به دلیل نبود مشکلات سرقت در این جرائم و منافات داشتن با فلسفه تصویب قانون کاهش مجازات حبس تعزیری و اصلاح ماده ۱۰۴ در سال ۱۳۹۹، این قسمت از مصوبه مورد پیشنهاد نمی‌باشد.

# الزامات خط‌مشی‌گذاری رفتاری در چارچوب بررسی فرآیندها و خروجی‌های نهادهای بینش رفتاری؛ توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16744.1693](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16744.1693)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۷۰۵  
۱۴۰۳/۰۱/۲۵

## بیان / شرح مسئله

بینش‌های رفتاری امروزه از ابزارهای بسیار کارآمد در اجرای هرچه بهتر خط‌مشی‌های حاکمیتی است. این ابزار می‌تواند با هزینه‌های بسیار پایین میزان اثربخشی قانونگذاری و اجرا را افزایش دهد. این ابزار در بسیاری از کشورها مانند انگلستان، کانادا، استرالیا، آمریکا و ... در سطوح مختلف از کسب‌وکار تا حاکمیت مورد استفاده قرار می‌گیرد. بینش‌های رفتاری در واقع مداخلاتی هستند که مبتنی بر اصول روان‌شناسی و رفتاری، شهروندان را به سمت رفتار دلخواه سوق می‌دهند. از جمله اولین استفاده‌های انجام

شده از این ابزار در سال ۲۰۱۰ در انگلستان و به‌منظور ترغیب شهروندان به پرداخت مالیات است که تنها افزودن چند جمله مبتنی بر اصول روان‌شناسانه به ایمیل‌های یادآوری مالیات، میزان پرداخت مالیات را تا ۱۶ درصد افزایش داده است.

برای اقدام‌های بینش رفتاری مدل‌های فرایندی مختلفی ارائه شده است که برای نمونه می‌توان به مدل پنج مرحله‌ای زیر اشاره کرد: ۱. کاوش و کشف رفتار که به بررسی اهداف انسانی می‌پردازد؛ ۲. تعیین استراتژی‌های رفتاری که در این مرحله

مهم‌ترین عوامل مؤثر بر شکل‌گیری رفتار شناسایی میشوند؛ ۳. طراحی راه‌حل که در این مرحله مداخلات، متناسب با هدف مدنظر و یافته‌های حاصل از مرحله پیشین طراحی می‌شود؛ ۴. ارزیابی و آزمون راه‌حل؛ در این مرحله مداخله مدنظر با روش‌های موجود به امتحان گذاشته شده و نتایج آن ارزیابی می‌شود؛ ۵. مقیاس‌پذیری استراتژی که در این مرحله با توجه به نتایج مرحله ارزیابی، به انجام مداخله در مقیاس بزرگ‌تر اقدام می‌شود. در این پژوهش به بررسی عملکرد و فرآیندهای مراکز بینش رفتاری خواهیم پرداخت.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به فراخور هر مرحله از این فرایند، ابزارهایی وجود دارد که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد؛ مانند مصاحبه و گروه‌های متمرکز، مشاهده و مشارکت، پیمایش و تجزیه و تحلیل داده‌ها و ... از این رو برای طراحی راه‌حل، چارچوب‌هایی مانند چارچوب ماینداسپیس و ایست وجود دارد. این چارچوب‌ها را عمدتاً دانشمندان علوم رفتاری و شناختی و به صورت بین‌رشته‌ای طراحی می‌کنند. در زمینه ارزیابی مداخلات نیز روش‌هایی مانند کارآزمایی تصادفی کنترل‌شده، آزمایش‌های آنلاین و روش‌های بی‌زین مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به آنکه در بحث‌های بینش رفتاری بعضاً با

اطلاعات شخصی افراد مواجه هستیم باید به مسائل اخلاقی توجه شود. چارچوب فورگود که در این زمینه ارائه شده مبتنی بر انصاف، احترام به کرامت انسانی، وجود اهداف مشروع و ... چارچوب اخلاقی کار را تضمین میکند. مثال‌هایی از به‌کارگیری بینش‌های رفتاری در مسائل کلان‌سیاستی از جمله استخدام در مشاغل دولتی، خط‌مشی‌گذاری زیست‌محیطی، افزایش مشارکت در انتخابات، سازوکارهای ارتباطی و ابداع افکار عمومی، افزایش وصول مالیات و افزایش سلامت عمومی نیز ارائه شده است. با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی مهم‌ترین نهاد قانونگذاری کشور است

و بخش زیادی از قوانین آن مربوط به اثرگذاری بر رفتار مردم و تغییر آن است، لازم است تا مجلس شورای اسلامی مسائل اثرگذار و دارای ارتباط با رفتار عمومی مردم را به‌خوبی درک کرده تا بتواند قوانین و مداخلات اثرگذار را طراحی و تصویب کند. این مسئله نیازمندی‌های طراحی صحیح است. ارزیابی رفتاری قوانین بعد از تصویب آن برای اصلاح و بهبود، یکی دیگر از مسائل مجلس شورای اسلامی است. نهاد بینش رفتاری، با توجه به ظرفیت‌ها و ابزارهایی که در اختیار دارد، می‌تواند این مسائل را حل کرده و کیفیت و بهره‌وری عملکرد مجلس شورای اسلامی را افزایش دهد.

## پیشنهاد راهکار تقنینی،

### نظارتی یا سیاستی

در این بخش به صورت اجمالی، مهمترین پیشنهادها و راهکارهای سیاستی مستخرج از شناسایی فرآیندهای مراکز بینش رفتاری در سه مرحله، تدوین قوانین، اجرایی سازی قوانین و ارزیابی قوانین ارائه خواهد گردید.

### جدول پیشنهادهایی برای قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی

پیشنهادها برای برنامه هفتم توسعه	محور
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <u>آمایش بینشی و شناختی جمعیت هدف</u> در تدوین قوانین</li> <li>■ بهره‌گیری از پایگاه شواهد رفتاری مبتنی بر رویکردهای داده‌محور در طراحی قوانین</li> <li>■ بهره‌گیری از نقشه‌های رفتاری در تدوین قوانین</li> </ul>	الزامات خط‌مشی‌گذاری رفتاری در <u>تدوین قوانین</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ بهره‌گیری از سازوکارهای مبتنی بر <u>تلنگرهای رفتاری در اجرایی‌سازی قوانین</u></li> <li>■ بهره‌گیری از سازوکارهای مبتنی بر <u>آزمایشگاه شبیه‌سازی رفتاری</u></li> <li>■ طراحی سازوکارهای مداخله و آزمایش اثر در اجرایی‌سازی قوانین</li> <li>■ توجه به <u>ملاحظات اخلاقی بینش رفتاری</u></li> <li>■ سازوکارهای اقناعی ارتباطی با تأکید بر <u>هنجارسازی محلی</u> در اجرایی‌سازی قوانین</li> </ul>	الزامات خط‌مشی‌گذاری رفتاری در <u>اجرایی‌سازی قوانین</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <u>ارزیابی تأثیرات شناختی اجتماعی</u> در قانونگذاری</li> <li>■ بهره‌گیری از سازوکارهای مبتنی بر <u>کارآزمایی تصادفی کنترل شده</u> در ارزیابی قوانین</li> </ul>	الزامات خط‌مشی‌گذاری رفتاری در <u>ارزیابی قوانین</u>

# آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهایی برای ارتقای سازوکارهای «یادگیری خطمشی» در حکمرانی و قانونگذاری

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16738.1688](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16738.1688)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۷۰۷  
۱۴۰۳/۰۱/۲۵

## بیان / شرح مسئله

بر همین اساس در این پژوهش به دنبال فهم نظری موضوع «یادگیری خطمشی» و کاربست آن در حوزه قانونگذاری و ارتقای فرایندهای داخلی مجلس شورای اسلامی در این چارچوب خواهیم بود.

می‌آید، به طوری که به نظر می‌رسد اقداماتی که در حال حاضر در حال انجام است غالباً در راستای ایجاد مدیریت دانش بوده و مجلس شورای اسلامی، کماکان با تبدیل شدن به یک سازمان هوشمند یادگیرنده فاصله دارد.

از جمله چالش‌هایی که در عرصه قانونگذاری، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است، ضعف در سازوکارهای یادگیری با تأکید بر بهره‌گیری از تجارب و درس‌آموخته‌های درونی و بیرونی این نهاد قانونگذار به‌شمار

یادگیری غالباً هدفی هنجاری و شاید پیش‌نیاز حکمرانی تطبیق‌پذیر تلقی شده است. مفهوم یادگیری در خطمشی‌گذاری و قانونگذاری در دو قالب «یادگیری درون‌زا» و «یادگیری برون‌زا» قابل طرح است. در یادگیری درون‌زا تمرکز بر اصلاح سازوکارهای درونی مبتنی بر فرایند

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های پژوهش، پیشنهادی زیر برای ارتقای یادگیری در مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود:

#### مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

انتقال و به اشتراک گذاری مستمر دانش حکمرانی و توانمندسازی نمایندگان مجلس شورای اسلامی مبتنی بر ظرفیت‌های مدرسه حکمرانی و قانونگذاری شهید مدرس

برگزاری رویدادهای نوآورانه و خلاق در چارچوب مفهوم یادگیری با تأکید بر انتقال تجارب و ایده‌های نوآورانه به مجلس شورای اسلامی مبتنی بر ظرفیت خانه خلاق قوه مقننه

#### معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی

قاعده گذاری در راستای ارتقای فرایندهای پارلمانی مبتنی بر بهره‌گیری

یادگیری شناختی درون‌زا و اصلاح مستمر براساس تجارب و درس‌آموزی‌های نهادی مجلس شورای اسلامی طرح می‌شود. در یادگیری برون‌زا نیز، بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی قانونگذاری و برنامه‌ریزی با تأکید بر مفهوم «انتقال خطمشی» در دو سطح ملی و بین‌المللی مدنظر است. در سطح

از هوش مصنوعی در ارتقای هوشمندی و یادگیری قوانین در مجلس شورای اسلامی

#### روابط عمومی مجلس

ارتقای یادگیری اجتماعی مبتنی بر به روزرسانی مستمر سامانه مشروح مذاکرات مجلس با هدف به اشتراک گذاری مباحث پارلمانی و ایجاد درگاه تعاملی و بازخوردگیری عمومی

ارتقای کنشگری در زمینه جمع‌سپاری عمومی قوانین و مقررات و تأکید بر رویکردهای یادگیری اجتماعی و سازوکارهای مشارکتی و مردمی در قانونگذاری

#### گروه دوستی پارلمانی

ارتقای سازوکارهای «انتقال و اشاعه خط مشی» پارلمانی مبتنی بر بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی حوزه قانونگذاری با تأکید بر ظرفیت گروه‌های دوستی پارلمانی و ایرانیان خارج از کشور

ملی «یادگیری اجتماعی» و «یادگیری شبکه‌ای» مبتنی بر مفهوم نوآوری باز پارلمانی با تأکید بر بهره‌گیری از تجارب ملی در حوزه خطمشی‌گذاری عمومی و در سطح بین‌المللی نیز انتقال تجارب بین‌المللی قانونگذاری مبتنی بر ظرفیت‌های بین‌المللی مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

#### پارلمان مجازی ایرانیان

ارتقای یادگیری سازمانی مبتنی بر بهره‌گیری از سکوه‌های تعاملی و مشارکتی مجلس شورای اسلامی و درس‌آموزی از تجارب خبرگان، نخبگان و متخصصان

#### مرکز امور نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی

ارتقای سازوکارهای یادگیری پارلمانی مبتنی بر ثبت و مستندسازی تجربیات پارلمانی نمایندگان و انتقال به نمایندگان آتی

#### واحدهای مرتبط با مدیریت دانش و فناوری اطلاعات در مجلس شورای اسلامی

توسعه زیرساختی و ایجاد سازوکارهای یادگیری سازمانی و نهادی در مجلس شورای اسلامی مبتنی بر قاعده‌گذاری در راستای هوشمندسازی نظام مدیریت دانش پارلمانی

# مروری بر مراکز و نظام‌های رتبه‌بندی و ارزیابی حکمرانی در جهان و توصیه‌هایی برای نظارت و پایش وضعیت حکمرانی در ایران

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16743.1692](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16743.1692)

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۹۷۰۹  
۱۴۰۳/۰۱/۲۵

## بیان / شرح مسئله

حکومت‌ها پرداخته و وضعیت حکمرانی را مورد پایش مستمر قرار می‌دهند و براساس ایجاد فضای رقابتی زمینه را برای حرکت مستمر جوامع و دولت‌ها از وضع موجود به وضع مطلوب رقم می‌زنند. بر همین اساس پرداخت به موضوع حکمرانی در سطح کلان و ایجاد سیستم پایش و ارزیابی حکمرانی در کشور نیز بسیار حائز اهمیت بوده و مجلس شورای اسلامی می‌تواند نقش مؤثری در کنشگری فضای حکمرانی کشور در این عرصه ایفا کند.

زمینه‌های مختلف مورد استفاده قرار گیرد - جهانی، ملی و محلی، اجتماعی و نهادی. یکی از چالش‌هایی که در نظام حکمرانی کشور می‌توان طرح کرد، پرداختن به این مسئله است که اساساً مختصات حکمرانی در کشور چیست و چگونه باید وضعیت حکمرانی در کشور را پایش و ارزیابی کرد؟ در واقع در نظام‌های حکمرانی و توسعه‌ای در جهان مجموعه‌هایی با عنوان مراکز رتبه‌بندی، ارزیابی و تعالی حکمرانی یا حکمرانی به ارزیابی وضعیت دولت‌ها و

اصطلاح «حکمرانی» که در دهه گذشته اهمیت رو به افزایشی داشته، ساختارها و فرایندهایی را توصیف می‌کند که توسط بازیگران اجتماعی مختلف برای تأثیرگذاری و تصمیم‌گیری در مورد موضوعات عمومی استفاده می‌شود. اساساً حکمرانی نحوه تعامل مردم و ایجاد خط‌مشی‌ها و قوانینی را برای هدایت رفتارشان به تصویر می‌کشد. حکمرانی مترادف «حکومت» نیست؛ بلکه ساختاری فراتر از آن است. حکمرانی ممکن است در

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

(FMG)، شاخص حکمرانی جهان عرب (Arab Governance Index)، شاخص پایداری حکمرانی (SGI)، شاخص ارزیابی حکمرانی جهانی (World Governance Assessment)، شاخص حکومت خوب چندلر (CCGI)، شاخص ارزیابی عملکرد حکمرانی محلی (LGPI)، شاخص جهانی رقابت‌پذیری پایدار (GSCI)، شاخص جهانی توسعه پایدار، شاخص کیفیت زندگی (QLI)،

(Government Ranking)، شاخص رتبه‌بندی رقابت‌پذیری جهانی (World Competitiveness Ranking)، شاخص جهانی انطباق و مفهوم آمادگی حکمرانی، شاخص حکمرانی و شفافیت (SGTI)، بُعد حکمرانی شاخص جهانی لگاتوم (Legatum Index)، شاخص شکنندگی دولت (Index Fragile)، شاخص جهانی حکمرانی آفریقایی (IIAG)، حکمرانی آینده سنگاپور

در این گزارش به‌منظور فهم مختصات بین‌المللی حکمرانی، شاخص‌های جهانی ارزیابی و رتبه‌بندی حکمرانی شامل شاخص جهانی حکمرانی (WGL)، شاخص جهانی حکمرانی برگروئن (Berggruen Index)، شاخص تعالی حکمرانی، اخلاق، شفافیت (CEGET)، پلتفرم اروپایی تعالی حکمرانی (ELoGE)، شاخص جهانی حکومت دیجیتال (Digital Governance)

شاخص جهانی ادراک فساد (CPI)، شاخص توسعه انسانی (HDI)، بُد حکمرانی در شاخص جهانی نوآوری (GII) و پروژه جهانی عدالت (WJP) مورد بررسی قرار گرفته است. براساس تحلیل این نظام‌ها و مراکز رتبه‌بندی بین‌المللی، محورهای کلان پیشنهادی ارزیابی و رتبه‌بندی حکمرانی شامل «تاب‌آوری و غیرشکنندگی»، «مشارکت‌گرایی»، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری»، «هوشمندی»، «اثربخشی و کارآمدی»، «نوآوری، جذاب‌سازی و نفوذ بین‌المللی»، «عدالت‌گرایی»، «آینده‌نگری و جهت‌گیری بلندمدت» و «رفاه عمومی، توسعه انسانی و خدمات اجتماعی» استخراج شده است. بر اساس مطالعات انجام گرفته، کارکردهای

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تحقق و پیاده‌سازی حکمرانی متعالی و مطلوب در کشور نیازمند عزم جدی حکمرانان و طراحان نظامات مدیریتی و برنامه‌ریزی کشور، نمایندگان مجلس و مراکز پژوهشی و اندیشه‌گامی کشور است. بدین جهت برخی از توصیه‌ها و راهکارهای اجرایی به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد.

- انجام مطالعات و پژوهش‌های تخصصی
- با هدف «تدوین مدل تعالی حکمرانی» در ایران با نقش‌آفرینی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- طراحی مدل نظری و روشی «سامانه

نظام‌های رتبه‌بندی و ارزیابی در حکمرانی شامل مواردی همچون ارتقای پایش و نظارت، ایجاد فضای رقابتی، بهبود تنظیم‌گری، کارآمدسازی، ارتقای شفافیت، حکومت باز و تقویت پاسخگویی استخراج گردیده است.

در جمع‌بندی نظام ارزیابی، رتبه‌بندی و پایش حکمرانی در کشور می‌توان چالش‌ها و نقاط ضعف زیر را مدنظر قرار داد:

- **چالش هویتی:** ضعف در تبیین نظری و معرفتی حکمرانی و پرداخت بنیادین به مسئله حکمرانی متناسب با اقتضات زیست‌بوم جمهوری اسلامی ایران
- **چالش همسویی:** ضعف در سازوکارهای رتبه‌بندی و ارزیابی در کشور در چارچوب سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه

رتبه‌بندی و ارزیابی حکمرانی» با هدف پایش وضعیت کشور در حوزه حکمرانی با نقش‌آفرینی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

■ «شبکه‌سازی نخبگانی و اندیشه‌ورزی» پیرامون پایش و نظارت بر وضعیت حکمرانی در کشور با نقش‌آفرینی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

■ ایجاد «دبیرخانه تخصصی پایش و ارزیابی حکمرانی» در کشور مبتنی بر جانمایی فراقوه‌ای با نقش‌آفرینی هیات رئیسه مجلس شورای اسلامی

■ اصلاح و ایجاد قوانین مرتبط و تهیه

■ **چالش شفافیت:** ضعف در ترویج گفتمان شفافیت و ارزیابی عملکرد در قالب مفهوم دولت داده باز

■ **چالش پاسخگویی:** ضعف در فرهنگ پاسخگویی در نظام اداری و حکمرانی کشور

■ **چالش زیرساختی:** ضعف در توسعه دیجیتال و ارتقای زیرساخت‌های فناوری اطلاعات در نظام اداری و حکمرانی

■ **چالش معماری:** ضعف در معماری کلان و طراحی نظام یکپارچه ارزیابی عملکرد در کشور

■ **چالش نظارتی:** کژکارکردی نهادهای تخصصی نظارتی در کشور

■ **چالش مشارکتی:** ضعف در حمایت و پشتیبانی از کنشگری نهادهای اجتماعی و رسانه‌ها در تحقق ارزشیابی مشارکتی

آیین‌نامه و دستورالعمل‌های نظارتی در حوزه پایش و ارزیابی وضعیت حکمرانی در کشور با نقش‌آفرینی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی

■ راهبری مدیریتی فرآیند نظارت بر وضعیت حکمرانی در کشور و ارائه و انتشار سالانه گزارش‌ها با تاکید بر سازوکارهای فراقوه‌ای مجلس شورای اسلامی

■ ایجاد زمینه‌های ارزشیابی مشارکتی حکمرانی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های نوآورانه و نوکسب‌وکارهای سیاستی ضمن نقش‌آفرینی مراکز نوآوری در کشور از جمله خانه خلاق قوه‌مقننه

# تحلیل وضعیت رشوه در نظام اداری و راهکارهای پیشگیری از آن

DOI: [10.22034/REPORT.2024.16748.1697](https://doi.org/10.22034/REPORT.2024.16748.1697)

دفتر مطالعات مدیریت



۱۹۷۰۱  
۱۴۰۳/۰۱/۳۰

## بیان / شرح مسئله

(دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی) به وضوح بیانگر این مطلب است. به رغم وجود نهادهای نظارتی متعدد، متأسفانه در زمینه مبارزه با مفاسد (به ویژه رشوه) در دستگاه‌های اجرایی، با نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. علت این موضوع آن است که در شیوه نظارت، بیشترین تمرکز بر کشف رشوه است تا پیشگیری از آن. از این رو شیوه نظارت به تنهایی، کارایی چندانی نداشته و بسیار پرهزینه است.

نظام کنترل و پیشگیری اجتماعی، ضعف ایمان، سودجویی و منفعت‌طلبی، این‌ها بودن حقوق کارکنان دولت و... است. در کشور ما در حال حاضر عمدتاً از شیوه نظارت متمرکز برای مبارزه با رشوه و به‌طور کلی مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌شود. وجود نهادهای نظارتی و بازرسی متعدد در درون دستگاه‌های اجرایی (کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری، واحد حراست، ذی‌حسابی، دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات و هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان) و همچنین نهادهای نظارتی مستقل از دستگاه‌های اجرایی در سطح قوای سه‌گانه

رشوه به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی و بارز فساد در نظام اداری، معضل تمام کشورهای دنیا بوده و همه کشورها در تلاشند تا بهترین و کارآمدترین سیاست‌ها و راهبردها را برای مبارزه با این پدیده شوم اتخاذ کنند، چراکه رشوه یکی از مدموم‌ترین و مخرب‌ترین آسیب‌هایی است که می‌تواند تعاملات سالم انسانی (چه درون دولت و چه فراتر از آن) را تخریب کند. براساس بررسی‌های انجام شده، دلایل اصلی بروز ارتشا در نظام اداری کشور شامل برهم خوردن نظام ارزش‌ها، برهم خوردن تقسیم کار اجتماعی، کاهش همبستگی، اتحاد و هم‌دردی، کاهش وجدان اجتماعی، نبودن

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حال حاضر مهم‌ترین معایب رویکرد نظارت متمرکز در مبارزه با رشوه را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- بزرگی دستگاه‌های نظارتی و تعدد آنها در سطح کلان و در درون دستگاه‌های اجرایی،
  - سخت بودن اثبات جرم رشوه (دشواری در تعیین مرز دقیق بین هدیه و رشوه)،
  - زمان‌بر بودن و پرهزینه بودن فرایند دادرسی اثبات جرم رشوه.
- در ادبیات علمی نیز برای پیشگیری از فساد (به‌ویژه ارتشا) و مبارزه با آن،

ابزارهای متعددی طراحی و ارائه شده است که مهم‌ترین آنها شامل تقویت دولت‌های محلی، مهار رشوه در فرایند تدارکات، کاهش پیچیدگی رویه‌های اداری، ایجاد آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد، بسیج جامعه از طریق آموزش‌های عمومی و افزایش آگاهی عمومی، وضع مقررات قانونی برای سهولت اثبات جرم ارتشا، حمایت از افشاگران رشوه و ... است.

با توجه به بروز و ظهور شیوه‌های جدیدی از جرائم رشا و ارتشا در جامعه

مدرن، پیچیدگی سازوکارهای ارتکاب جرم و عملکرد جزیره‌ای نهادهای نظارتی و بازرسی، در این مطالعه، الگوی پیشنهادی برای مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور «الگوی مبتنی بر نظارت، شفافیت و پیشگیری» است که محورهای اصلی آن شامل اصلاح نظام پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، اصلاح ساختار نظام اداری، اصلاح قوانین و مقررات، آموزش و فرهنگ‌سازی و هوشمندسازی نظارت درون و برون‌سازمانی است.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس توضیحات بیان شده، برای مقابله با پدیده ارتشا در نظام اداری باید یک تغییر رویکرد اتفاق بیفتد و قوانین این حوزه براساس سه راهبرد نظارت غیرمتمرکز، شفافیت فرایندهای اداری و استفاده از ظرفیت‌های مردمی بازنگری اساسی شود. در این راستا برخی از مهم‌ترین پیشنهادها سیاستی و تقنینی به شرح زیر عبارتند از:

- اصلاح مواد (۹۱ و ۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با رویکرد مردمی‌سازی و

شفافیت و همچنین ایجاد ساختار تخصصی غیرمتمرکز همچون آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد در دستور کار قرار بگیرد.

- چابک‌سازی بوروکراسی و اصلاح آن از طریق استفاده از سامانه‌های نوین الکترونیکی در ارائه خدمات به‌منظور کاهش ارتباط مستقیم و چهره‌به‌چهره کارکنان دستگاه‌های اجرایی با مراجعین، شفاف‌سازی و ساده‌سازی مقررات، استانداردها و رویه‌های ملاک عمل دستگاه‌های اجرایی و ارائه فرمول‌های دقیق و

غیرقابل تفسیر به‌خصوص در موضوعات صدور مجوزها، امور مالیاتی، گمرکی و صادرات و واردات در دستور کار قرار بگیرد.

- اصلاح و بازنویسی «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» با تمرکز بر رویکرد پیشگیری از وقوع ارتشا و تعبیه و جای‌شناسی ابزارهای متنوع و هم‌افزا شامل ابزارهای نرم و هوشمند، ابزارهای ساختاری و ابزارهای اطلاعاتی درون آیین‌نامه صورت پذیرد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی