

پژوهشنامہ سیاتے

مرکز پژوهش ہاے مجلس شوراے اہلام



مہر 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:

۲۰۱۶۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۹/۰۴

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

گردآوری:

زهرا نجار



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



فهرست

دفتر مطالعات اقتصادی



۱۴ پول دیجیتال بانک مرکزی تسویه مبادلات فرامرزی

۱۶ مقدمه‌ای بر امور مالی غیرمتمرکز

۱۸ درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» الزامات انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه

۲۰ تبیین وضعیت بازارهای مالی ایران (بازار سرمایه و صنعت بیمه) طی سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰

۲۲ پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری بهار ۱۴۰۳

۲۵ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در شهر بور ماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن

۲۷ پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران: برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه (مرداد ۱۴۰۳)

۲۸ نظرسنجی اعتماد مصرف‌کننده، تابستان ۱۴۰۳



فهرست



دفتر مطالعات بخش عمومی

- ۳۰ بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری
- ۳۲ آسیب‌شناسی فرایندهای سازمان تأمین اجتماعی در ارتباط با کسب‌وکارها
- گزارش نظارتی اجرای احکام مربوط به ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی موضوع تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ ۳۵
- ۳۷ تجربه بودجه‌ریزی دومرحله‌ای در تصویب قانون بودجه ۱۴۰۳
- ۳۹ ارزیابی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ از منظر تکالیف مالیاتی برنامه هفتم توسعه
- ۴۲ تصویر بودجه شهرداری کلان‌شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲)
- ۴۴ بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی سیر تحولات، فرایند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه
- ۴۶ بررسی عملکرد مالی دولت در چهارماهه نخست سال ۱۴۰۳
- ۴۷ اجرایی‌سازی برش سالیانه قانون برنامه هفتم پیشرفت در بودجه سال ۱۴۰۴ - بررسی رویکردهای مالیاتی بخشنامه بودجه ۱۴۰۴



فهرست

دفتر مطالعات زیربنایی



- گزارش نظارتی اجرایی شدن بند «س» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و بررسی عملکرد ستاد ملی مقابله با گردوغبار..... ۴۹
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه همکاری در زمینه حمل و نقل دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت سلطنت عمان» ۵۱
- پویایی شناسی چالش های ترافیک شهری در ایران ۵۳
- بررسی شکل گیری و عوامل تشدید مناقشات آبی داخلی ۵۵
- واکاوی تبعات نوسازی بافت فرسوده از منظر اعیان سازی و ارائه رهنمون های پیشنهادی ۵۷
- بررسی اهمیت و نقش رویکرد (انتقال حق توسعه) TDR در تحقق پذیری طرح ها و توسعه شهری ۵۹
- آسیب شناسی ماده (۶) قانون هوای پاک در زمینه معاینه فنی وسایل نقلیه ۶۱
- مدیریت پایانه های مرزی زمینی کشور؛ بررسی چالش ها و تبیین جایگاه ستاد ملی گذر ۶۳
- ارزیابی جایگاه محیط زیستی ایران در شاخص های بین المللی ۶۵



فهرست



دفتر مطالعات انرژی

- چرخش‌های تحول‌آفرین فناوری در صنعت خودرو الزامات ورود و نقش‌آفرینی ایران در زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی..... ۶۷
- سلسله‌گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو ارزیابی اجرای «قانون ساماندهی صنعت خودرو» با تمرکز بر تنظیم بازار از طریق واردات خودروهای نو و کارکرده (مواد (۱)، (۴)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۳))..... ۶۹
- سلسله‌گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو ارزیابی اجرای «قانون ساماندهی صنعت خودرو» با تمرکز بر مواد مربوط به بهبود وضعیت تولید و اسقاط (مواد (۲)، (۳)، (۵)، (۶)، (۷)، (۹) و (۱۰))..... ۷۱
- واکاو امنیت انرژی در ایران از منظر تنوع در سبد توزیع برق..... ۷۴
- آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران ارزیابی مدل مدیریت شهرک‌های صنعتی کشور با تمرکز بر قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی..... ۷۶
- تحلیلی بر کارکردهای نظام حکمرانی صنعت ماشین‌سازی در کشورهای منتخب (درس‌آموخته‌هایی برای ایران)..... ۷۹
- عصر چهارم فضا (space ۴,۰) بررسی روند تحول و نحوه تأثیر فناوری‌های نوظهور دیجیتال و توصیه‌هایی برای ایران..... ۸۲



فهرست

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ



- ۸۵ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»
- ۸۷ تقویت نظام آموزش و پرورش: ضرورت ایجاد «پایگاه اطلاعات جامع مدارس»
- ۸۹ بررسی نظام آمارهای گردشگری کشور و ارائه پیشنهادهای سیاستی
- ۹۱ واکاوی ابعاد مسئله اطلاع رسانی در کشور و ارائه راهکارهای سیاستی برای افزایش اعتماد و مرجعیت رسانه‌ای
- ۹۲ بررسی شمولیت میراث جهانی ذیل اصل (۸۳) قانون اساسی و ارائه بسته تقنینی
- ۹۴ ملاحظاتی درباره باز توزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی
- گزارش ارزیابی عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹»
- ۹۶ چالش‌های حق بهره‌برداری از پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی دانشگاه‌های دولتی ایران
- ۹۸ «تربیت دینی دانش‌آموزان در نظام آموزش و پرورش کشور؛ وضعیت‌سنجی، چالش‌ها و الزامات سیاستی»
- ۱۰۰ مطالعه تجربه جهانی نحوه مقابله با دوپینگ در سطح ملی (بررسی کشورهای منتخب بر اساس شاخص‌های چندگانه)
- ۱۰۲



فهرست



دفتر مطالعات اجتماعی

- ۱۰۴ ثبات و امنیت سکونت استیجاری؛ رخ‌نمایی از وضعیت سکونت استیجاری
- ۱۰۶ سلسله گزارش‌های تحلیل و شبیه‌سازی سیستمی راهکارهای ارتقای پایداری صندوق‌های بازنشستگی
- ۱۰۸ ترسیم و بررسی وضعیت سرای محلات تهران

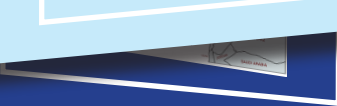


فهرست

دفتر مطالعات حقوقی



- ۱۱۰ اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» (اعاده شده از شورای نگهبان)..... ۱۱۰
- ۱ تا ۱۰) اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مواد ۱۱۱ ۱۱۱
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» (مواد ۱۱ تا ۲۰)..... ۱۱۲
- ۱۱۳ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه تجارت»..... ۱۱۳
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی و تجاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اسلامی پاکستان»..... ۱۱۴
- اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه موافقت نامه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی و تجاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اسلامی پاکستان»..... ۱۱۵
- ۱۱۶ اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»..... ۱۱۶



فهرست

دفتر مطالعات سیاسی



۱۱۸ فساد حزبی؛ علت‌ها، زمینه‌ها و راهکارها.....

دفتر مطالعات حکمرانی



۱۲۰ نگاهی مبتنی بر داده از زیست‌بوم سامانه‌های بخش عمومی.....

پول دیجیتال بانک مرکزی

تسویه مبادلات فرامرزی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20046](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20046)

دقت مطالعات اقتصادی



بیان / شرح مسئله

هرگونه تعامل تجاری، همواره پس از تعیین سازوکار تسویه مالی صورت می‌پذیرد. در تعاملات تجاری درون سرزمینی، طرفین معمولاً بر مبنای پول قانونی و با استفاده از ابزارهای مالی توسعه داده شده توسط نظام بانکی کشورشان به تعهدات مالی خود عمل می‌کنند. در این حالت با توجه به قرار داشتن طرفین تعامل تجاری در کشوری یکسان و اعتماد آنها به پول و ابزارهای مالی ملی، هیچ‌گونه پیچیدگی در سازوکار تسویه رخ نمی‌دهد، اما در تعاملات تجاری فرامرزی با توجه به قرارگیری طرفین تعامل تجاری در کشورهای مختلف، تسویه تعامل تجاری با پیچیدگی‌های زیادی همراه است.

از آنجاکه پرداخت فرامرزی قلب تپنده تجارت خارجی است، در طول تاریخ سازوکارهای مختلفی برای تسهیل و یکپارچه‌سازی هرچه بیشتر آن صورت گرفته است. تا پیش از پیدایش پروات و پول‌های کاغذی، فلزات اساسی همچون طلا و نقره، مهم‌ترین واسطه تعاملات تجارت خارجی و تهاتر به‌عنوان مهم‌ترین ابزار مالی شناخته می‌شد. با توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و گسترش بانکداری به شکلی که امروزه شاهد آن هستیم، نظام پرداخت فرامرزی نیز دچار تحولات بنیادینی شد. به‌طوری‌که نظام

بیش از ۷ درصد در آمریکای لاتین متغیر بوده، این درحالی است که میانگین هزینه جهانی ارسال حواله‌ها ۶,۳۸ درصد مبلغ تراکنش است.

چالش دیگری که اهمیت بیشتری از دو چالش سرعت و هزینه دارد، ریسک تمرکز است. عمده پرداخت‌های فرامرزی با استفاده از پیام‌رسان سوئیفت و مبتنی بر دو ارز دلار و یورو صورت می‌پذیرند. این تمرکز نظام پیام‌رسانی و ارزی موجب شده است تا کشورهای دارای سلطه بر نظام پولی جهانی، علاوه بر منتفع شدن از جهان‌روایی ارز خود، با استفاده از نظم این بستر بر دو گلوگاه اساسی نظام پرداخت فرامرزی حاکم شوند. به‌عبارت‌دیگر، از آنجاکه نظام پرداخت فرامرزی در جهان عمدتاً مبتنی بر نظام بانکداری کارگزاری یا ارزهای جهان‌روا و نظام پیام‌رسانی سوئیفت است، این امکان برای کشورهای دارای سلطه فراهم شده است تا از انجام تراکنش‌هایی مغایر با اهداف خود جلوگیری کنند. برای مثال تحریم‌های مالی اعمالی به برخی کشورها از جمله ایران، کره شمالی، ونزوئلا، روسیه و کوبا از مصادیق این ریسک تمرکز است.

پرداخت فرامرزی امروزه بر پایه دو ستون بانک‌های کارگزار و ارزهای جهان‌روا استوار است. گفتنی است که پل ارتباطی بین این دو ستون برای تسهیل ارتباطات فی‌مابین بانک‌های کارگزار پیام‌رسان مالی سوئیفت است.

هرچند که بانکداری کارگزاری و ابزارهای توسعه داده شده در این بستر دستاورد قابل‌توجهی در تسهیل تجارت خارجی داشته‌اند، اما استفاده از این نظام پرداخت نیز با چالش‌هایی همراه است. با توجه به گزارش بانک تسویه بین‌المللی، تبادل پیام تراکنش فرامرزی بین دو بانک کارگزار حدود ۵ دقیقه زمان می‌برد، اما تسویه نهایی با توجه به زنجیره بانک‌های کارگزار، بررسی انطباق با قوانین، پردازش اطلاعات، مناطق زمانی و ... بین ۱ تا ۵ روز طول می‌کشد. از این‌رو اولین چالش این سازوکار پرداخت، سرعت پایین آن در مقایسه با سازوکارهای پرداختی همچون رمزارزی‌هاست. چالش دیگر مربوط به هزینه‌های انجام تراکنش است. تخمین هزینه تراکنش‌های عمده‌فروشی کار پیچیده‌ای است، اما به‌صورت کلی هزینه هر تراکنش بسته به تعداد بانک‌های کارگزار حاضر در زنجیره متغیر است. برای مثال متوسط هزینه پرداخت خرده‌فروشی از کمتر از ۲ درصد در اروپا تا

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با پدیدار شدن هرچه بیشتر سلطه پولی دلار، کشورهای مختلف با هدف کاهش وابستگی نظام پرداخت خود به نظام بانکداری کارگزاری سعی در ارائه سازوکارهای نوینی همچون اتحادیه‌های پولی (یورو)، اتحادیه‌های تسویه دو یا چندجانبه (اتحادیه پایاپای آسیایی) و ... کردند.

پس از ظهور بیت‌کوین و معرفی فناوری پایه آن یعنی زنجیره بلوک که یکی از انواع دفاتر کل توزیع شده است، بانک‌های مرکزی سعی در ارائه شکل دیگری از پول کردند. آنها با انگیزه‌های گوناگونی همچون شمول مالی، تحکیم حاکمیت پولی و بهبود روش‌های پرداخت به سمت مطالعه و پیاده‌سازی پول دیجیتال بانک مرکزی حرکت کردند.

یکی از مسیرهایی که بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف به سمت فعال‌سازی

آن حرکت کرده‌اند، استفاده از پول دیجیتال بانک مرکزی برای پرداخت‌های فرامرزی است. مطابق گزارش بانک تسویه بین‌المللی سه حالت برای فعال‌سازی این ظرفیت قابل تصور است. هریک از این حالت‌ها، فرصت‌ها و چالش‌هایی برای پیاده‌سازی به‌همراه دارد که با توجه به اقتضانات خاص هر کشور، کشورها به سمت پژوهش و پیاده‌سازی درخصوص یک یا چند حالت از آن حرکت کرده‌اند. مطابق گزارش بانک تسویه بین‌المللی، نتایج پروژه‌های انجام شده نشان می‌دهد استفاده از پول دیجیتال بانک مرکزی برای پرداخت‌های فرامرزی توان کاهش مدت انجام تراکنش به ۳۰-۱۰ ثانیه و هزینه انجام آن به ۱ درصد مبلغ تراکنش را داراست. البته هریک از حالات پیاده‌سازی پیچیدگی‌های خاص خود را دارند و با

توجه به مقیاس‌پذیری، توزیع‌یافتگی و امنیت شبکه اتصالات، سرعت و هزینه انجام تراکنش‌ها می‌تواند متغیر باشد، اما همه مدل‌ها حاکی از برتری نسبی این ابزار پرداخت نسبت به شبکه بانک‌های کارگزار دارد. به‌علاوه مهم‌ترین فرصت برآمده از این ابزار امکان تسویه معاملات فرامرزی در ارزهای محلی است.

در صورت فعال‌سازی این سازوکار، کشور توان استفاده از ابزاری رسمی برای تسویه بخش مهمی از تعاملات تجاری خود را خواهد داشت. به‌عبارت‌دیگر کشور می‌تواند در تسویه بخشی از تعاملات تجاری خود به ریال تکیه کند و واسطه‌گری دلار را کنار زند، هرچند که در میان‌مدت همچنان ارزش‌گزاری بر مبنای یکی از ارزهای جهان روا باقی خواهد ماند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پس از تهدید به تحریم بانک‌های کارگزار مرتبط با ایران، نظام پرداخت جمهوری اسلامی ایران از نظام پرداخت رسمی فاصله گرفته و عمده تسویه‌های تجاری کشور با استفاده از شرکت‌های پوششی صورت می‌پذیرد.

هرچند که مقامات ذی‌ربط تلاش‌هایی برای فعال‌سازی برخی ابزارهای پرداخت رسمی همچون پیمان‌های پولی داشته‌اند، اما به دلایل سیاسی-اقتصادی نوعاً این تلاش‌ها راه

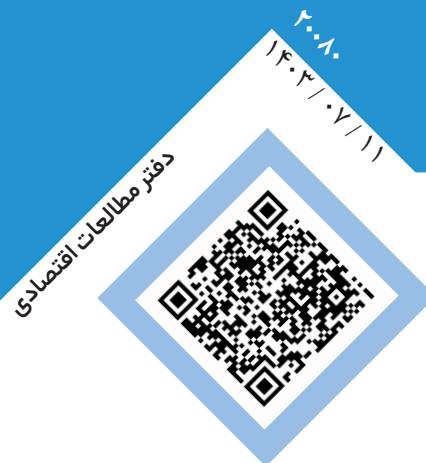
به جایی نبرده‌اند.

در این گزارش پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی به‌عنوان متولی توسعه و تأمین نظام پرداخت فرامرزی کشور، با استفاده از ظرفیت جامعه علمی و نخبگانی کشور و همکاری با شرکت‌های دانش‌بنیان خصوصی اقدام به تحقیق و توسعه برای فعال‌سازی این ابزار در هریک از سه حالت پیشنهادی کند. در همین راستا، مشارکت فعال در پروژه‌هایی که با حالات مختلف در حال تلاش برای این

سازوکار هستند توصیه می‌شود.

باید توجه داشت که فعال‌سازی این سازوکار، نیازمند جلب اعتماد طرفین تجاری کشور است و از این‌رو نیازمند سطح بالایی از دیپلماسی به‌ویژه دیپلماسی اقتصادی است.

از این‌رو، بهتر است بانک مرکزی با مشارکت فعال در پروژه‌های مختلف برای فعال‌سازی این ابزار پرداخت فرامرزی تلاش ویژه‌ای انجام دهد.



بیان / شرح مسئله

سیستم‌های مالی جوامع در اثر تغییر فناوری‌ها و همچنین تغییر ساختارهای اجتماعی و به تبع آن تحول نیازهای اجتماعات بشری، با تحولات گوناگونی روبه‌رو بوده‌اند. امروزه با گسترش فناوری‌های دفترکل توزیع شده و هوش مصنوعی، گونه‌ای جدید از سیستم‌های مالی با عنوان امور مالی غیرمتمرکز (دیفای) پدید آمده که بستر نوآورانه‌ای جهت ارائه برخی خدمات مالی مانند پرداخت، تأمین مالی، پوشش ریسک، مدیریت دارایی و ... را به وجود آورده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌رغم ظرفیت بالای موجود در توسعه خدمات مالی غیرمتمرکز، دیفای اغلب شاهد فعالیت‌های سفته‌بازان در خرید و فروش دارایی‌های مختلف بوده و از این‌رو همچنان جایگاه خود را به‌عنوان بستر امن ارائه‌دهنده خدمات مالی نیافته است. لذا به نظر می‌رسد تا هنگامی که راهکاری جهت مدیریت نوسانات شدید آن یافت نشود، این مشکل پابرجا باشد. در حال حاضر، اصلی‌ترین انگیزه برای مشارکت، انتفاع از افزایش یا کاهش (قرارداد فروش تعهدی) قیمت دارایی‌های دیجیتال

مالیه غیرمتمرکز تفاوت‌های ذاتی، کارکردی و عملیاتی زیادی با نظام مالی متعارف دارد؛ که از جمله‌ی آن می‌توان به عدم نیاز به احراز هویت، عدم اتکا به واسطه‌گری و شفافیت در فرایندها و مبادلات اشاره کرد.

در سایه استقبال جهانی از رمزارزهایی‌ها، دیفای در سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱ رشد بسیار پرسرعتی را تجربه کرده و حجم دارایی‌های تحت مدیریت آن از حدود یک میلیارد دلار در ابتدای سال ۲۰۱۹ به بیش از ۱۷۰ میلیارد

موجود در این بستر، بهره‌مندی از توکن‌های توزیعی رایگان پروژه‌های مختلف (ایردراپ) و کسب سود از بسته‌های سرمایه‌گذاری رمزارزهایی‌ها بوده است. به‌علاوه با استفاده از قراردادهای هوشمند، افراد در بستر دیفای می‌توانند به‌صورت مستقیم با یکدیگر روابط مالی برقرار کنند. به‌عنوان مثال یکی از خدماتی که در دیفای ارائه می‌شود، امکان وام‌دهی غیرمتمرکز است که در آن افراد بدون نیاز به واسطه‌های مرکزی مانند بانک‌ها، دارایی‌های دیجیتالی خود را به دیگران قرض

دلار تا انتهای ۲۰۲۱ افزایش یافت. با این‌حال، با آغاز موج ریزشی در بازار رمزارزها و همچنین سقوط رمزارزهای الگوریتمی ترا، حجم این منابع به ۳۰ میلیارد در انتهای ۲۰۲۲ و سپس در یک روند صعودی در ماه مه ۲۰۲۴ به ۱۰۵ میلیارد دلار رسید.

با وجود توسعه مالیه غیرمتمرکز در سال‌های اخیر، دیفای همچنان در مراحل اولیه رشد خود قرار داشته و چالش‌های متعددی در مسیر توسعه آن وجود دارد.

می‌دهند. در همین حال، همچنان معمای کارایی و مقیاس‌پذیری در زیست‌بوم دیفای به پاسخ مطمئن و گسترده‌ای دست نیافته است و بسیاری از برنامه‌های دیفای با هزینه‌ها و کارمزدهای بالا دست‌وپنجه نرم می‌کنند. به‌علاوه، وجود ابهام در حکمرانی غیرمتمرکز و تجمیع دموکراسی و مصلحت، مانعی در برابر تمرکززدایی حداکثری بوده و همچنان راه‌حل‌های مطمئنی جهت جلوگیری از گسترش خطاهای نرم‌افزاری و حملات هکرها در سیستم ارائه نشده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به روند رو به رشد رواج رمزارایی‌ها و خدمات مبتنی بر دفاتر کل توزیع شده و تأثیر و تأثر آن بر بازارهای مالی متعارف، لزوم بررسی این بستر نوآورانه مالی از سوی حاکمیت واضح است.

در وهله اول، نیاز است تا سیاستگذاران با بررسی ظرفیت‌های بسترهای نوآورانه‌ای همچون دیفای، سناریوهای محتمل شکل‌گیری نظام مالی در آینده را بررسی کنند تا علاوه بر ایجاد آمادگی کافی برای مواجهه با این سناریوها، از ظرفیت‌های فناورانه در جهت اصلاح نظام مالی کشور بهره ببرند. در وهله دوم، لازم است تا تدابیر لازم جهت بهره‌مندی از ظرفیت‌های موجود دیفای در داخل کشور اتخاذ شود. دستیابی به اهدافی همچون حفاظت از مصرف‌کننده، حفظ ثبات مالی و حاکمیت پولی، جلوگیری از جرائم مالی و ... مستلزم اهتمام سیاستگذاران به این حوزه در سطوح مختلف تقنینی، نظارتی و اجرایی است. در سطح تقنین، تعیین تکلیف قواعد حقوقی متناسب با اقتضات دیفای به‌ویژه حقوق مالکیت در قوانین موجود و یا وضع قوانین جدید متناسب با این نوپدیده‌ها ضروری جلوه می‌کند.

در سطح نظارت، پایش و کنترل

تبلیغات، ارائه آموزش و آگاهی در خصوص انواع ریسک‌ها و توسعه زیرساخت‌های فنی رصد و پایش دفاتر کل توزیع شده با هدف محافظت از مصرف‌کننده اهمیت دارد.

در سطح اجرا نیز باید با ایجاد زیرساخت‌های لازم، امکان تحقیق و

توسعه کسب‌وکارهای این حوزه را در بستر محیط‌های آزمایش ایجاد کرده و با همکاری علمی با دیگر کشورها به‌دنبال ایجاد چارچوب تنظیم‌گری بهینه‌ای برای فعالیت‌های این زیست‌بوم باشیم.



درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» الزامات انطباق قوانین بودجه با قانون برنامه

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20083](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20083)



بیان / شرح مسئله

دولت چهاردهم مبنی بر اینکه برنامه دولت همان قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌باشد، این مانع جدی برطرف شده است. ابلاغ بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ که اولین بودجه مبتنی بر قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌باشد، فرصتی برای تبیین الزامات این رابطه و پیشنهادهایی برای اعمال آن‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۴ توسط دولت است.

تأمین مالی‌کننده برنامه‌های سالانه (که برش یک‌ساله از برنامه‌های پنج‌ساله می‌باشند)، در نظر گرفته شده است. با این وجود، در عمل، رابطه مناسبی میان برنامه و بودجه در ایران وجود ندارد. فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه‌های توسعه که در وجود برنامه‌های موازی با برنامه‌های توسعه متبلور بود، یکی از دلایل اصلی این عدم ارتباط است که با عزم

پس از آنکه دولت‌ها دارای نقش‌ها و وظایف مختلف در جهت توسعه و رفاه جوامع شده و به برنامه‌ریزی روی آوردند، بودجه دیگر تنها ابزاری برای تعیین درآمدها و مخارج آن‌ها نبوده و وظیفه تأمین مالی برنامه‌های توسعه را نیز بر عهده دارد. در کشور ما نیز این امر در تدوین قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ به خوبی در نظر گرفته شده و بودجه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

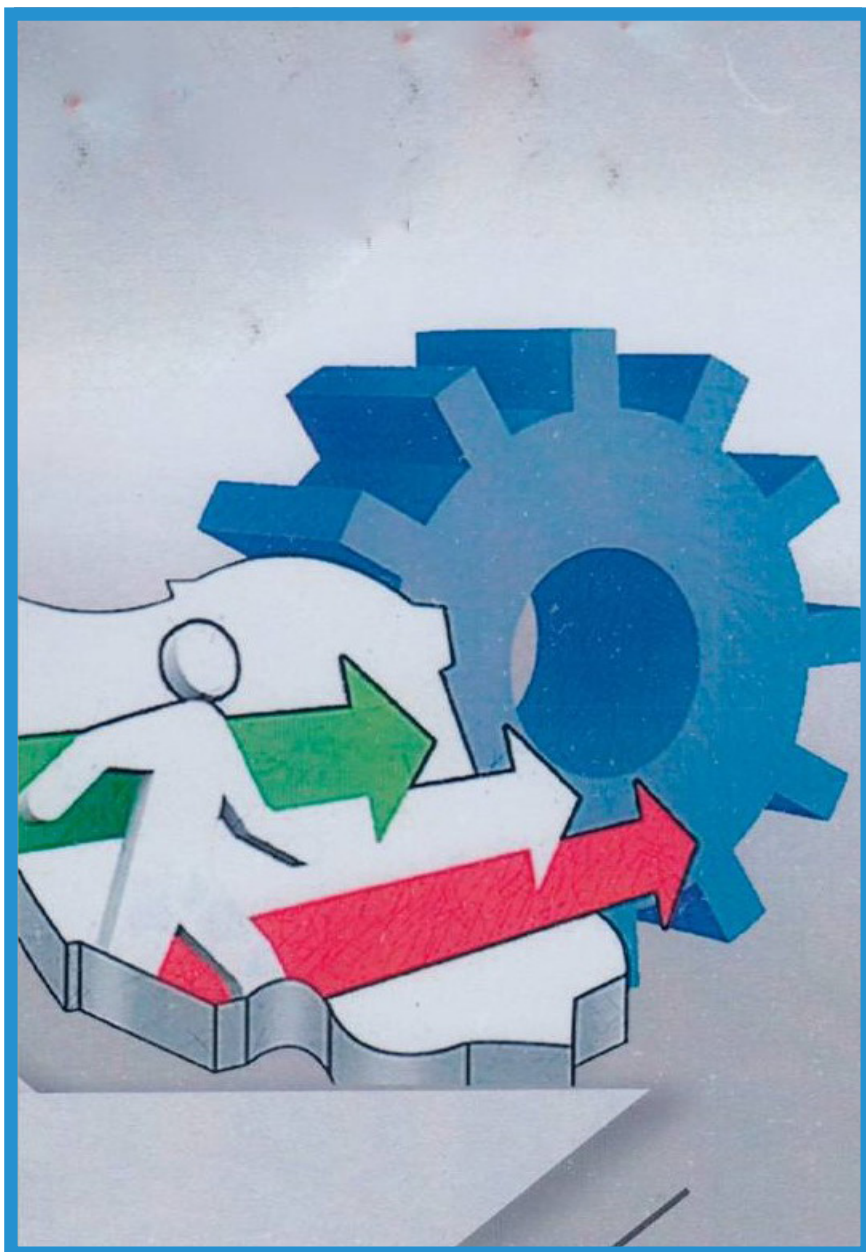
عدم رابطه برنامه و بودجه در کشور را از بین برده است؛ اما باید توجه داشت که عدم ارائه جداول منابع و مصارف در برنامه هفتم پیشرفت و عدم محاسبه مناسب بار مالی برنامه، موجب ابهام در امکان اجرایی ساختن همه احکام قانون برنامه خواهد شد که در این زمینه دولت چهاردهم باید تدبیری به خرج دهد.

همچنین احکامی که با توجه به بار مالی آن‌ها باید ردپایی از آنها در لایحه بودجه وجود داشته باشد، پرداخته شده است. خوشبختانه دولت چهاردهم در بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ توجه مناسبی به احکام اصلاح نظام بودجه‌ریزی قانون برنامه هفتم پیشرفت داشته و نیز تأکید دولت بر اجرای برنامه، یکی از علل عمده

در این مطالعه با مرور پیشینه مختصری از رابطه برنامه و بودجه در کشور، به احصای احکامی از برنامه هفتم پیشرفت در مورد اصلاح نظام بودجه‌ریزی که بایستی در تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۴ مورد توجه قرار گیرد و نیز احکامی که لزوم ذکر آن‌ها در لویح بودجه مورد تصریح قانون برنامه هفتم پیشرفت بوده و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مشکل عدم محاسبه مناسب بار مالی قانون برنامه هفتم پیشرفت و احتمال عدم تکافوی منابع دولت برای اجرای همه احکام آن و نیز با عنایت به اصول چهارگانه‌ای که بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ بر دولت فرض کرده است، پیشنهاد میشود دولت محترم با تهیه «برنامه تأمین مالی اجرای احکام برنامه» و شکست سالانه آنها مطابق با حکم بند(ب) ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، این نقیصه را برطرف نماید. بدیهی است در این برنامه دولت محترم باید تجهیز منابع مالی جدید را هم پیگیری و در صورت لزوم، «برنامه تأمین مالی اجرای احکام برنامه» را در سناریوهای مختلف شرایط داخلی و خارجی ارائه نماید. در صورتی که دولت از نقطه نظر بودجه‌ای اجرای هم‌زمان تمامی احکام دارای بار مالی را امکان‌پذیر نمی‌داند و امکان تجهیز منابع پایدار جدید نیز برای اجرای آنها وجود ندارد، ضروری است به جای اجرای گزینشی از برخی از احکام برنامه، موضوع با توافق نمایندگان مجلس و دولت تدبیر شود.



تبیین وضعیت بازارهای مالی ایران (بازار سرمایه و صنعت بیمه)

طی سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰

DOI: [10.22034/report.2024.17309.2015](https://doi.org/10.22034/report.2024.17309.2015)

دفتر مطالعات اقتصادی



۲۰۰۸۴
۱۴۰۳/۰۱/۱۵

بیان / شرح مسئله

بازارهای مالی در نظام اقتصادی هر کشور نقش مهمی ایفا می‌کنند. وظیفه اصلی این بازارها تأمین مالی و فراهم آوردن انتقال سرمایه میان

طی کرده‌اند که شناخت وضعیت آن بازارها در دوره‌های مختلف می‌تواند به سیاستگذاری بهتر و تصمیم‌گیری مؤثرتر کمک کند.

فعالان اقتصادی است. در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ بازارهای مالی به‌طور مشخص بازار سرمایه و صنعت بیمه تحولات متعددی را

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بازار سرمایه طی نیمه ابتدایی سال ۱۳۹۹ با استقبال بسیار زیاد سرمایه‌گذاران مواجه بود، که منجر به افزایش شاخص‌های بازار سهام شد. با این حال، در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ بازار سهام با کاهش شدید شاخص‌ها مواجه گردید و در سال ۱۴۰۰ نیز رکود بر آن حکم فرما بود.

درصد برسد و سهم بیمه‌های زندگی از حق بیمه تولیدی بیمه‌های بازرگانی کشور حداقل تا ۵۰ درصد نسبت به سال پایه اجرای قانون برنامه افزایش یابد. بر این اساس، بررسی‌ها نشان می‌دهد که این دو مؤلفه کلیدی در صنعت بیمه محقق نشده است.

در صنعت بیمه نیز، از منظر قانونگذار ضروری است تا دو شاخص کلیدی شامل: ۱. ضریب نفوذ بیمه و ۲. بیمه زندگی مورد توجه قرار بگیرد. به‌طور مشخص، قانونگذار بیمه مرکزی را الزام کرده است تا ضریب نفوذ بیمه در طول اجرای قانون برنامه توسعه ششم به ۷



پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در بازار سرمایه ضروری است در راستای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران به‌ویژه سرمایه‌گذاران حقیقی و خرد، قوانینی به تصویب مجلس برسد. همچنین دولت از دخالت‌های خلاف قانون که در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ موجب متضرر شدن عده بسیاری از سرمایه‌گذاران در بورس شد، اجتناب کند و نقش حمایت‌گری از بازار سرمایه را ایفا کند.

در خصوص صنعت بیمه نیز ضروری است تا با انجام بسترهای آموزش، فرهنگ‌سازی و سرمایه‌گذاری‌ها نسبت به تحقق اهداف قانونی حرکت کرد.

پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری

بهار ۱۴۰۳

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20087](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20087)

دفتر مطالعات اقتصادی



بیان / شرح مسئله

گزارش حاضر، بیست‌وششمین سنجش پی‌درپی و فصلی «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» است. این گزارش، با استفاده از آمارهای رسمی منتشر شده و در دسترس و نیز ارزیابی، ۱۸۱۴۹ فعال اقتصادی نمونه از میان فعالان اقتصادی همه استان‌های کشور بوده است که وضعیت امنیت سرمایه‌گذاری در بهار سال ۱۴۰۳ را با ۳۸ مؤلفه، هفت نماگر به تفکیک ۳۱ استان و ۹ حوزه کسب‌وکار نشان می‌دهد. شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران که با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری تهیه می‌شود در بهار سال

نامناسب‌تر شدن حرکت کرده و در بهار ۱۴۰۳ در بدترین وضعیت نسبت به سه فصل قبلی قرار گرفته است. البته باید توجه داشت که عامل اصلی روند بهبودی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری تا تابستان ۱۴۰۲، به میزان زیادی مناسب‌تر ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی از سوی فعالان مشارکت‌کننده در آن پایش‌ها بوده است؛ اما در زمستان سال ۱۴۰۲ با شروع نوسانات نرخ ارز در بازه زمانی سنجش، مواجه شده‌ایم لذا مؤلفه‌های آماری از زمستان ۱۴۰۲ و در بهار ۱۴۰۳ به سمت نامناسب‌تر شدن حرکت کرده‌اند؛ به گونه‌ای که از پاییز ۱۴۰۲ با کمیّت (۳/۹۵) به

۱۴۰۳ کمیّت ۵/۷۷ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) سنجیده شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه فصل قبل (زمستان ۱۴۰۲) ۵/۷۲ بوده و در فصل قبل‌تر (پاییز ۱۴۰۲) کمیّت ۵/۷۰، در مطالعه تابستان ۱۴۰۲) ۵/۶۶، در مطالعه بهار ۱۴۰۲) ۵/۷۳، در فصل زمستان سال ۱۴۰۱) ۶/۱۰ و در فصول قبل‌تر (پاییز و تابستان سال ۱۴۰۱) ۶/۸۲، که نشان می‌دهد کمیّت عددی امنیت سرمایه‌گذاری که در تابستان سال ۱۴۰۲ نسبت به فصول قبل از آن، به مقدار چشمگیری مناسب‌تر ارزیابی شده بود، مجدداً از پاییز و زمستان ۱۴۰۲ به سمت

۱. از تابستان سال ۱۴۰۲ خوشبختانه با روند افزایشی مشارکت‌کنندگان در پایش و به تعداد بیشتری از پرسش‌نامه‌های صحیح پر شده نسبت به فصل گذشته مواجه بوده‌ایم. این روند رو به رشد مشارکت‌کنندگان به‌خصوص در پایش زمستان و پاییز ۱۴۰۲ امیدوارکننده و به میزان چشمگیری برای کلیت گزارش و اکثر استان‌ها قابل اتکا و دارای کفایت آماری مناسب جهت اتکا به نتایج پایش است.
۲. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۵) زمستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۸۸۹، فروردین‌ماه ۱۴۰۳.
۳. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۴) پاییز ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۸۸۹، فروردین‌ماه ۱۴۰۳.
۴. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۳) تابستان ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۶۳۵، اسفندماه ۱۴۰۲.
۵. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۲) بهار ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۳۶۶، آبان‌ماه ۱۴۰۲.
۶. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۱) زمستان ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۶۳، شهریورماه ۱۴۰۲.
۷. تهرانی، ایمان و امین قنبری، گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۲۰) پاییز ۱۴۰۱ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۲۲۵، شهریورماه ۱۴۰۲.

زمستان ۱۴۰۲ (۴/۰۳) تغییر کرده و در ادامه در بهار ۱۴۰۳ با کمیّت (۴/۱۱) نامناسب‌ترین وضعیت را در طی یک سال گذشته از خود نشان داده است، بررسی‌ها نشان می‌دهد

که عامل اصلی نامناسب‌تر شدن مؤلفه‌های آماری از پاییز ۱۴۰۲ تا بهار ۱۴۰۳ نوسانات نرخ ارز و شاخص قیمت مصرف‌کننده در فصل بهار بوده که در نهایت نتیجه آن در کنار

نامناسب‌تر ارزیابی شدن مؤلفه‌های پیمایشی در بهار ۱۴۰۳ منجر به نامناسب شدن عدد کل شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۴۰۳ نسبت به فصول گذشته شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

براساس ارزیابی صورت گرفته در پیمایش فصلی بهار سال ۱۴۰۳ و مقایسه آن با زمستان سال ۱۴۰۲، نامناسب‌ترین و مناسب‌ترین مؤلفه‌های ارزیابی شده از امنیت سرمایه‌گذاری به شرح زیر است:

زمستان سال ۱۴۰۲			بهار سال ۱۴۰۳		
کمیّت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیّت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۷/۷۲	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱	۷/۸۲	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱
۷/۵۷	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲	۷/۶۳	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲
۷/۴۲	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۳	۷/۴۸	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۳
کمیّت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف	کمیّت	مناسب‌ترین مؤلفه‌ها	ردیف
۴/۷۴	ثبات قوانین و مقررات	۱	۴/۷۷	ثبات قوانین و مقررات	۱
۴/۹۹	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲	۵/۰۴	سرقت مالی (پول نقد، کالا و تجهیزات)	۲
۵/۰۶	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۳	۵/۱۲	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۳

با توجه به بررسی‌های به عمل آمده ملاحظه می‌شود همچنان در سه مؤلفه‌ای که در میان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری قرار دارد، همانند پایش‌های قبلی مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» دیده می‌شود و در جایگاه دوم است، در این میان، برای پنجمین بار طی چند پایش گذشته مؤلفه

«میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری» در جایگاه اولین مؤلفه نامناسب مورد ارزیابی قرار گرفته است. لذا با توجه به نامناسب شدن متوالی ارزیابی این مؤلفه از ابتدای سال ۱۴۰۲ تاکنون ضروری است که توجه به متغیر کلیدی و مهم «میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری»

برای همه مسئولان در اولویت قرار گیرد. در این خصوص لازم است تا مدل، میزان و حتی نوع حمایت مسئولان از داوطلبان سرمایه‌گذاری مورد بازنگری و ارزیابی اساسی قرار گیرد و بررسی شود که چرا با توجه به ادعاهای مطرح شده توسط مقامات از نظر انجام انواع حمایت از متقاضیان سرمایه‌گذاری

در طی یک سال گذشته از نظر فعالان کسب و کار مشارکت‌کننده در پایش‌ها، آن حمایت‌ها نه تنها مناسب و قابل قبول ارزیابی نشده، بلکه در یک روند یک‌ساله همواره این مؤلفه نامناسب‌ترین مؤلفه در میان مؤلفه‌های شاخص مهم امنیت سرمایه‌گذاری شناخته شده است. امید است با شروع به کار دولت جدید و شعارهای مربوط به حمایت از سرمایه‌گذاری، با تعدیل و تغییر برخی از سیاست‌ها روند نامناسب شدن این مؤلفه متوقف و به سمت بهبودی حرکت کند. براساس یافته‌های این گزارش، پس از تلفیق داده‌های آماری و یافته‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش بر آن است تا با تهیه گزارش‌های فصلی ارزیابی‌کننده، شرایط پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور را نشان دهد. از این رو، با وجود اینکه دارای پیشنهاد سیاستی مشخص نیست؛ اما ذکر این نکته ضروری است که در پایش بهار سال ۱۴۰۳ وضعیت شاخص امنیت سرمایه‌گذاری روند رو به بهبودی نداشته و متأسفانه به سمت نامناسب شدن حرکت کرده است. البته مقایسه سنوات گذشته همواره نشان می‌دهد که شاخص امنیت سرمایه‌گذاری متناسب با نوسانات مؤلفه‌های اقتصادی تغییراتی از خود

پیمایشی، به ترتیب استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، تهران و چهارمحال و بختیاری نامناسب‌ترین و استان‌های هرمزگان، گلستان و خراسان شمالی مناسب‌ترین وضعیت را از دیدگاه فعالان کسب و کار از منظر شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در بهار سال ۱۴۰۳ کسب کرده‌اند.

در حالی که در پایش زمستان سال ۱۴۰۲ نامناسب‌ترین استان‌ها، استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، اصفهان و ایلام و مناسب‌ترین استان‌ها نیز استان‌های هرمزگان، خراسان جنوبی و سیستان و بلوچستان بوده‌اند. براساس نتایج این مطالعه، از بین ۹ حوزه فعالیت اقتصادی

مورد سنجش در این پایش، فعالان اقتصادی در حوزه کاری «زراعت، باغداری و جنگل‌داری» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده و حوزه کاری «هتل، رستوران، تهیه و توزیع غذا» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته است.

در حالی که در پایش زمستان ۱۴۰۲ فعالان اقتصادی در حوزه کاری «معدن به جز نفت و گاز» مناسب‌ترین حوزه کاری ارزیابی شده بود و حوزه کاری «خدمات تولیدی (واسطه‌گری مالی، بانک، بیمه، مستغلات اجاره و فعالیت‌های کسب و کار)» در جایگاه نامناسب‌ترین حوزه قرار گرفته بود.

این مجموعه گزارش‌های فصلی، به ترویج گفت‌وگو، امنیت سرمایه‌گذاری، قانونگذاری بهتر، رعایت قانون، احترام بیشتر به حقوق مالکیت و نیز بهبود عینی امنیت اقتصادی و فضای سرمایه‌گذاری در ایران کمک کند. علاوه بر این موارد، امید است با انجام مستمر این ارزیابی و انتشار نتایج آن، مسئولان اجرایی کشوری و استانی در قبال فعالان اقتصادی، متعهدتر و مسئولیت‌پذیرتر شده و قوای مقننه و قضائیه نیز در ایجاد بستر امن و رقابتی برای سرمایه‌گذاری و تولید در ایران بیشتر و مؤثرتر بکوشند.

نشان می‌دهد و این امر مجدداً در ادامه زمستان ۱۴۰۲ با نوسانات شدید نرخ ارز، در بهار سال ۱۴۰۳ نیز تطابق داشته است و با تغییرات نوسانی که در شاخص قیمت مصرف‌کننده نیز در این بازه شاهد آن بوده‌ایم شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در مقایسه با چند فصل قبلی نامناسب‌تر شده است. انتظار است با تداوم تهیه و انتشار گزارش‌های فصلی امنیت سرمایه‌گذاری، توجه و حساسیت عموم مسئولان کشور به این عامل کلیدی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، اما مغفول مانده در سیاستگذاری اقتصاد ایران جلب شود و

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران در شهریورماه سال ۱۴۰۳، بخش صنعت و معدن

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20101](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20101)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۱۰
۱۴۰۳/۰۷/۱۷



بیان / شرح مسئله

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 به دلیل تأثیر نوسانات سطح فعالیت صنعت بر بخش‌های دیگر اقتصاد، به‌عنوان یک شاخص مهم اقتصادی کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌صورت ماهیانه شاخص تولید، فروش و قیمت شرکت‌های بزرگ را محاسبه می‌کند. اهمیت این شاخص به‌روز، برای اقتصاد ایران 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 به‌صورت فصلی و با تأخیر ارائه می‌شود.



طی شهریورماه سال ۱۴۰۳، شاخص تولید شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۳/۳ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۶/۱ درصدی مواجه شده 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 «تجهیزات برقی»، «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» و «کک و پالایش» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «دارو»، «کاشی و سرامیک» و «لاستیک» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین طی شهریورماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «لاستیک و پلاستیک»، «سیمان» و «کاشی و سرامیک» بیشترین سهم را در افزایش شاخص تولید و رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات

برقی»، «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» و «دارو» بیشترین سهم را در کاهش شاخص تولید داشته‌اند.

همچنین، شاخص تولید شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۲/۱ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱۶/۷ درصدی مواجه شده است.

گفتنی است؛ طی شهریورماه سال ۱۴۰۳، شاخص فروش شرکت‌های صنعتی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با افزایش ۰/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با کاهش ۱/۹ درصدی مواجه شده است. در این ماه نسبت به ماه مشابه سال قبل، ۶ رشته‌فعالیت افزایش در شاخص فروش و ۹ رشته‌فعالیت کاهش در شاخص فروش داشته‌اند. رشته‌فعالیت‌های «تجهیزات برقی»، «لاستیک و پلاستیک» و «شیمیایی به‌جز دارو» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «دارو» و «خودرو و قطعات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته‌اند. همچنین در این ماه نسبت

به ماه قبل، رشته‌فعالیت‌های «کاشی و سرامیک»، «غذایی و آشامیدنی به‌جز قند و شکر» و «سیمان» بیشترین سهم را در افزایش شاخص فروش و رشته‌فعالیت‌های «دارو»، «لاستیک و پلاستیک» و «محصولات فلزی به‌جز ماشین‌آلات و تجهیزات» بیشترین سهم را در کاهش شاخص فروش داشته است.

بر این اساس، شاخص فروش شرکت‌های معدنی بورسی نسبت به ماه مشابه سال قبل با کاهش ۰/۸ درصدی و نسبت به ماه قبل با افزایش ۱۹/۷ درصدی مواجه شده است.

در شهریورماه سال ۱۴۰۳ نرخ رشد ماهیانه قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی افزایش ۰/۵ درصدی داشته و رشد نقطه‌به‌نقطه با کاهش ۱/۸ واحد درصدی نسبت به ماه قبل، به ۲۲/۲ درصد رسیده است. گفتنی است، میانگین سالیانه شاخص قیمت فعالیت‌های صنعتی بورسی در شهریورماه سال ۱۴۰۳ نسبت به ماه قبل بدون تغییر بوده و میزان ۲۴/۶ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

پایش بخش حقیقی اقتصاد ایران برآورد تولید ناخالص داخلی ماهیانه (مرداد ۱۴۰۳)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20102](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20102)

دفتر مطالعات اقتصادی

۲۰۲۳
۱۴۰۳/۰۷/۱۷



بیان / شرح مسئله

داشتن تصویری بهنگام و قابل اعتماد از وضعیت بخش حقیقی اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بسیار با اهمیت است. باین‌حال، مشابه اکثر کشورهای دنیا، در ایران نیز اولین برآوردها از رشد اقتصادی هر فصل حداقل سه ماه پس

از پایان آن فصل منتشر می‌شود. برای نمونه، مراجع آماری کشور، آمارهای رشد اقتصادی بهار سال ۱۴۰۳ را در پایان فصل تابستان منتشر کرده‌اند. در راستای کاهش این تأخیر و دستیابی به آمارهایی بهنگام‌تر، مرکز پژوهش‌های مجلس تلاش کرده است در

چارچوب حسابهای ملی ماهیانه با استفاده از داده‌های ماهیانه در دسترس، رشد اقتصادی و رشد ارزش‌افزوده فعالیت‌های عمده اقتصادی برای هر ماه را برآورد و منتشر کند تا امکان واکنش‌های بهنگام سیاستگذاری نسبت به تغییر روندهای بخش حقیقی اقتصاد، فراهم شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، رشد اقتصادی کشور در تیر و مرداد ۱۴۰۳ به ترتیب معادل ۱/۴ و ۲/۳ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز به ترتیب ۰/۶ و ۲ برآورد می‌شود. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه کشاورزی در تیر و مرداد ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل به ترتیب معادل ۲/۸ و ۳ درصد رشد داشته است. برآوردهای انجام شده در این زمینه با توجه به آمارهای پایه دریافتی از وزارت جهاد کشاورزی حاکی از افزایش تولید محصولات باغی و محصولات اصلی دامی و میزان بارش در ماه‌های مورد مطالعه است.

طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده بخش نفت خام و گاز طبیعی در تیر و مرداد ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل به ترتیب رشد ۹ و ۵/۴ درصدی داشته است که نشان‌دهنده رشد ارزش‌افزوده این گروه ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت خام و همچنین افزایش تولید گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی نسبت به مدت مشابه سال قبل است. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه صنایع و معادن در تیر و مرداد ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل به ترتیب رشد ۱/۲ و منفی ۱/۶ درصدی

داشته است که نشان‌دهنده کاهش شاخص تولید صنایع بورسی طی تیر و مرداد، کاهش سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان و کاهش شاخص فروش نهاده‌های ساختمانی بورسی است. طبق محاسبات مرکز پژوهش‌ها، ارزش‌افزوده گروه خدمات در تیر و مرداد ۱۴۰۳ نسبت به ماه مشابه سال قبل به ترتیب رشد منفی ۰/۱ و مثبت ۳/۲ درصدی داشته است که تحت‌تأثیر کاهش رشد بخش‌های اصلی از جمله بخش‌های «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی»، «حمل‌ونقل انبارداری» و «فعالیت‌های مالی و بیمه» است.



بیان / شرح مسئله

شاخص اعتماد مصرف‌کننده، یک شاخص اقتصادی است که میزان خوش‌بینی مصرف‌کنندگان نسبت به وضعیت کلی اقتصاد و وضعیت مالی شخصی آنها را اندازه‌گیری می‌کند. اعتماد بیشتر مصرف‌کننده، نشان‌دهنده رشد اقتصادی و منعکس‌کننده مصرف بالاتر بوده؛ در حالی که اعتماد پایین مصرف‌کننده، نشان‌دهنده کند شدن رشد اقتصادی و کاهش احتمالی هزینه‌های مصرف‌کنندگان است. شاخص مذکور، که میانگینی از شاخص وضعیت فعلی اقتصادی و شاخص انتظارات مصرف‌کننده است براساس

نظرسنجی از مصرف‌کنندگان به‌دست می‌آید نظرات در مورد شرایط فعلی ۴۰ درصد و انتظارات از شرایط آتی ۶۰ درصد باقی‌مانده شاخص را تشکیل می‌دهند. شاخص اعتماد مصرف‌کننده، اطلاعات دقیقی در مورد دیدگاه مصرف‌کنندگان با توجه به وضعیت کلی اقتصاد و وضعیت مالی خانوار آنها ارائه می‌دهد. در واقع این شاخص از طریق ارائه اطلاعات مورد نیاز به تصمیم‌گیرندگان و پیش‌بینی‌کنندگان اقتصادی در مورد شرایط اقتصادی حال و آینده و در نتیجه تعیین سیاست‌های

عمومی و همچنین تصمیم‌گیری‌های تجاری نقش مهمی ایفا می‌کند. در نهایت یکی از شاخص‌های کلیدی در نظر گرفته شده و توسط نهادهای مختلفی در بسیاری از کشورها به‌طور گسترده پیگیری و نظارت می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز به‌صورت فصلی شاخص اعتماد مصرف‌کننده را محاسبه و بررسی می‌کند. این شاخص می‌تواند به دولت و تصمیم‌گیرندگان بخش خصوصی کمک کند تا بهتر بتوانند به ارزیابی عملکرد خود پرداخته و در جهت فعالیت‌های آینده برنامه‌ریزی کنند.

■ شاخص اعتماد مصرف‌کننده^۱ (CCI): شاخص اعتماد مصرف‌کننده در فصل تابستان، (۱۴۲،۴) واحد برآورد شده که در مقایسه با فصل بهار، (۱۱۴،۷) افزایش یافته است. این موضوع افزایش خوش‌بینی مصرف‌کنندگان نسبت به شرایط اقتصاد کلان را نشان می‌دهد.

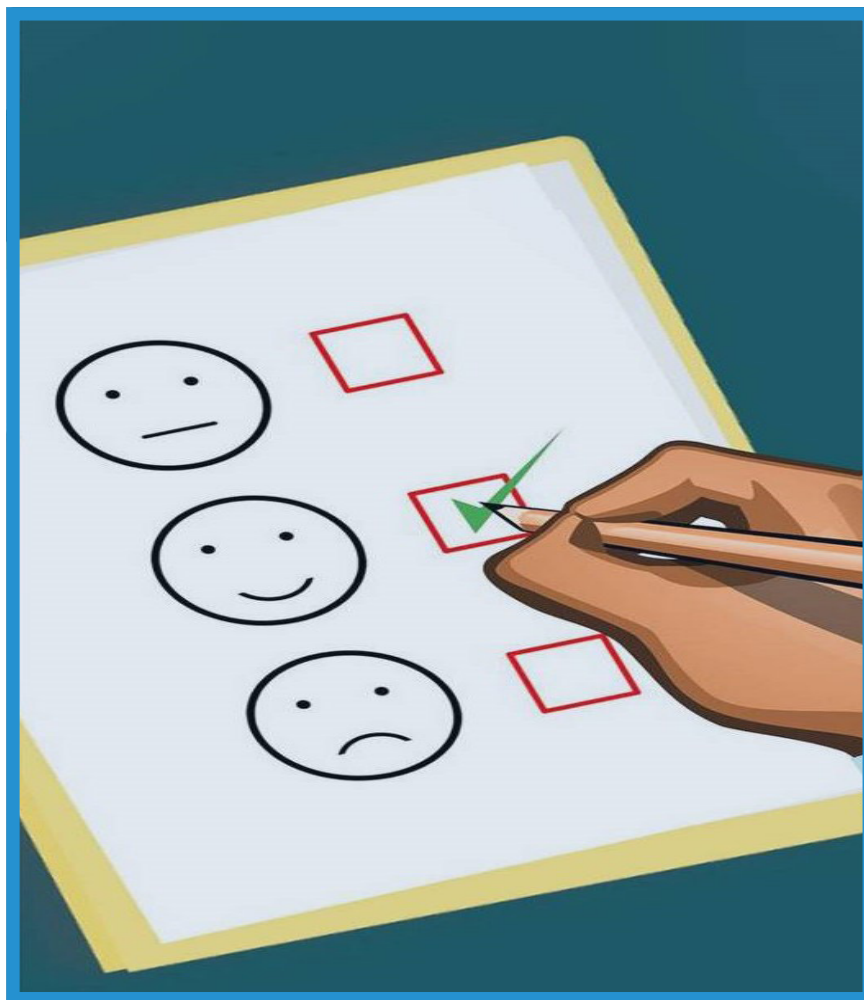
■ شاخص وضعیت فعلی اقتصادی^۲ (CECI): شاخص وضعیت فعلی اقتصادی براساس ارزیابی مصرف‌کنندگان از وضعیت کلی اقتصاد در گذشته و وضعیت بیکاری گذشته (۱۲۶) واحد

برآورد شده که در مقایسه با فصل بهار (۱۳۵،۴) کاهش داشته است. کاهش این شاخص نشان از آن دارد که مصرف‌کنندگان وضعیت اقتصاد کلان کشور را نسبت به سه‌ماه گذشته بدتر ارزیابی کرده‌اند.

■ شاخص انتظارات مصرف‌کننده^۳ (CEI): شاخص انتظارات مصرف‌کننده براساس ارزیابی مصرف‌کنندگان از وضعیت کلی اقتصاد، بیکاری و قدرت خرید در آینده، (۱۵۳،۳) واحد برآورد شده که در مقایسه با فصل بهار (۱۰۰،۹) افزایش قابل توجهی

یافته و این موضوع نشان می‌دهد؛ خوش‌بینی مصرف‌کنندگان درخصوص شرایط آتی اقتصاد در مقایسه با سه‌ماه قبل روندی صعودی داشته است.

به‌طورکلی نتایج نظرسنجی اعتماد مصرف‌کننده در تابستان سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد خوش‌بینی نسبت به وضعیت اقتصاد کشور در این فصل افزایش یافته که این موضوع می‌تواند متأثر از تحولات سیاسی و روی کار آمدن دولت جدید و انتظار افراد درخصوص تحقق وعده‌های انتخاباتی باشد.



1. Consumer Confidence Index
2. Current Economic Condition Index
3. Consumer Expectation Index

بررسی عملکرد سرمایه گذاری های صندوق بازنشستگی کشوری

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20047](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20047)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۰۴۷
۱۴۰۳/۰۷/۰۱



بیان / شرح مسئله

بازده سرمایه گذاری های صندوق در تأمین هزینه های آن به طور متوسط ۱۲ درصد بوده است؛ مسئله ای که نشان می دهد بین واقعیت و انتظارات از بازده سرمایه گذاری ها، شکاف زیادی وجود دارد.

کانون توجه مسئولان و ذی نفعان بوده است. صندوق بازنشستگی کشوری، دومین صندوق بزرگ بازنشستگی کشور از منظر تعداد بازنشستگان است و بنگاه های اقتصادی زیادی را اداره می کند. آمارها نشان می دهد در پنج سال اخیر نقش

اهمیت مسئله سرمایه گذاری های اقتصادی در صندوق های بازنشستگی، با توجه به ساختار تأمین مالی و نحوه پرداخت مستمری بازنشستگان متفاوت است؛ با این حال در کشور ما، موضوع سرمایه گذاری های صندوق های بازنشستگی فارغ از هر مسئله دیگر، همواره

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

درصد قرار دارد. بررسی ها نشان می دهد از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۰ همواره بیش از ۶۰ درصد منابع صندوق، از محل منابع عمومی بودجه (بر اساس ماده (۱۰۰) قانون مدیریت خدمات کشوری)^۲ تأمین شده است. در سال ۱۳۹۹، تنها ۹ درصد از کل منابع درآمدی صندوق با سود حاصل از سرمایه گذاری تأمین شده است که این رقم در بازه مشابه در سال ۱۴۰۰، به ۱۲ درصد رسیده است. به عبارت دیگر با احتساب حق

در صندوق، واگذاری شرکت های دولتی در قالب رد دیون دولت به صندوق بازنشستگی بوده است. صندوق در پایان آذرماه سال ۱۴۰۲، دارای ۸۲۷,۷۴۴ نفر شاغل بیمه پرداز، ۱,۷۱۲,۰۹۱ نفر بازنشسته و وظیفه بگیر بوده و میانگین مدت بیمه پردازی در صندوق ۲۸ سال و میانگین مدت پرداخت مستمری ۲۹ سال است. نسبت پشتیبانی صندوق^۱ در انتهای پاییز سال ۱۴۰۲ به عدد ۰/۴۸ رسیده و نرخ جایگزینی^۲ در سطح ۹۳

بررسی تاریخچه صندوق نشان می دهد عدم توجه به محاسبات بیمه ای در اداره صندوق و عدم پرداخت کامل حق بیمه کارمند و سهم دولت به صندوق، از جمله مهم ترین چالش های صندوق بوده است. صندوق بازنشستگی از سال ۱۳۶۷ به سرمایه گذاری اقدام کرده و در این راستا شرکت سرمایه گذاری صندوق بازنشستگی را ایجاد و در آن قالب، سرمایه های خود را نگهداری کرده است. گفتنی است اصلی ترین عامل شکل گیری مجموعه های اقتصادی

۱. تعداد شاغلان بیمه پرداز به تعداد مستمری بگیران.

۲. میانگین اولین مستمری پرداخت شده به بازنشستگان به میانگین آخرین حقوق مشمول کسر حق بیمه زمان اشتغال.

۳. ماده (۱۰۰) قانون مدیریت خدمات کشوری: در صورت عدم کفایت وجوه صندوق بازنشستگی دولت مکلف است کمبود آن را در بودجه کل کشور از محل درآمد عمومی تأمین و پرداخت کند.

بیمه‌های شاغلان، فقط حدود ۲۷ تا ۲۸ درصد از حقوق بازنشستگان از منابع داخلی صندوق تأمین می‌شود.

در حال حاضر، پنج هلدینگ تخصصی^۱ شامل ۱۸۹ بنگاه اقتصادی ذیل صندوق بازنشستگی کشوری در حال فعالیت بوده که از این تعداد ۱۳۷ شرکت کنترلی، ۲۴ شرکت مدیریتی و ۲۸ شرکت در وضعیت غیرمدیریتی هستند.

جمع ارزش پرتفوی صندوق بازنشستگی منتهی به تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۹، حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان است که البته این مبلغ بدون احتساب ارزش املاک و مستغلات صندوق است. از سوی دیگر مطابق اظهارات مدیران صندوق در پایان شهریور سال ۱۴۰۲، ارزش همه اموال و دارایی‌های صندوق با احتساب املاک و مستغلات، بین ۳۵۰ تا ۵۰۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود. سرمایه‌گذاری‌های صندوق به‌طور متوسط در طی سال‌های دهه ۱۳۹۰، ۶،۶۴ درصد بازدهی واقعی داشته است.

در میان شرکت‌های تابعه صندوق بازنشستگی، شرکت پتروشیمی جم با سهم ۳۳ درصدی در تأمین سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها، مهم‌ترین شرکت زیرمجموعه صندوق محسوب می‌شود.

آمارها نشان می‌دهد در انتهای دوره منتهی به تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۹، در بین شرکت‌های زیرمجموعه صندوق بازنشستگی کشوری تعداد ۲۶ شرکت در زیان‌دهی قرار دارند و تعداد ۸ شرکت در سال ۱۴۰۰ از زیان‌دهی

خارج شده‌اند.

در سال‌های اخیر شرکت‌های بورسی زیرمجموعه صندوق به‌طور متوسط بیش از ۷۰ درصد سود نقدی را به خود اختصاص داده‌اند؛ این در حالی است که شرکت‌های غیربورسی با سهم کمتر، بخش عمده‌ای از زمان مدیران مجموعه را به خود اختصاص می‌دهند.

مقایسه نسبت‌های مالی در گزارش حاضر نشانگر عملکرد نسبتاً مناسب شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری در برابر سایر شرکت‌های منتخب است. البته با توجه به بورسی بودن این شرکت و تشکیل حدود ۸۸ درصد ارزش این شرکت از سهام شرکت پتروشیمی جم، این عملکرد دور از انتظار نبوده است. با این وجود مقایسه «میزان بازدهی» و «نسبت درآمد به هزینه» در سه شرکت همسان آریاساسول، پتروشیمی جم و پتروشیمی مارون، نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ دو شرکت آریاساسول و مارون، عملکرد بهتری نسبت به شرکت جم داشته‌اند.

در شرکت آتیه صبا، انتقال بخش مهمی از سهام سایر زیرمجموعه‌های صندوق به این شرکت، وضعیت بازدهی آن را بهبود داده است. با توجه به اینکه شرکت‌های فعال در حوزه پایین‌دستی نفت از جمله شرکت پتروشیمی جم و ...، از جمله صنایع سرمایه‌بر هستند و از سوی دیگر با توجه به افزایش سود فروش به دلیل افزایش نرخ ارز، وضعیت شاخص‌های «سود خالص سرانه» و «نسبت درآمدها به هزینه‌ها» در این شرکت در سال‌های اخیر در

مقایسه با سایرین بالاتر بوده است. این در حالی است که همین شرکت در شاخص‌های بازدهی ROA^۲ و ROE^۳ وضعیت مناسبی ندارد.

با توجه به مجموع دارایی‌های فعلی صندوق و میزان مصارف سالیانه آن، با فرض امکان فروش همه دارایی‌ها، صندوق می‌تواند مصارف یک سال و نیم خود را پوشش دهد، از این رو ساماندهی دارایی‌ها در جهت افزایش سودآوری، نمی‌تواند راه‌حل اصلی صندوق به‌منظور خروج از بحران باشد.

به‌عبارت‌دیگر اگرچه با توجه به ساختار صندوق‌های بازنشستگی، بازدهی‌های حاصل از سرمایه‌گذاری نقش مهمی در تعیین سرنوشت یک صندوق دارد، ولی در مورد صندوق بازنشستگی کشوری در حال حاضر، تنها حدود ۱۲ درصد از مخارج صندوق از محل بازدهی‌های حاصل از سرمایه‌گذاری تأمین می‌شود و گزارش اکچوئری صندوق در پایان سال ۱۳۹۹ نیز نشان می‌دهد در بلندمدت، این دارایی‌ها اثر کمی در پوشش تعهدات خواهند داشت.

گفتنی است عوامل متعددی در شکل‌گیری وضعیت فعلی سرمایه‌گذاری‌های صندوق اثرگذار بوده‌اند که بی‌ثباتی اقتصاد کلان، روش تسویه مطالبات صندوق از سوی دولت، پیگیری سیاست‌های حمایتی از طریق تعیین مأموریت برای صندوق، چالش حقوق مدیران، مداخلات سیاسی در امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌ها و انتصابات از جمله مهم‌ترین آنهاست.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین سیاستی پیشنهادی مستخرج از این گزارش، خروج از بنگاه‌داری و حرکت به سمت سهام‌داری است.

با این حال لازم است این سیاست به‌گونه‌ای پیگیری شود تا بتوان بنگاه‌های پربازده را هم‌چنان در میان

صندوق‌ها و سایر بازیگران بزرگ اقتصاد به صورت غیرکنترلی حفظ کرد.

۱. هلدینگ‌های آتیه صبا، صبا انرژی، مدیریت ارزش سرمایه، صبا عمران و صبا جهاد.

۲. شاخص بازده دارایی.

۳. شاخص بازده حقوق صاحبان سهام.

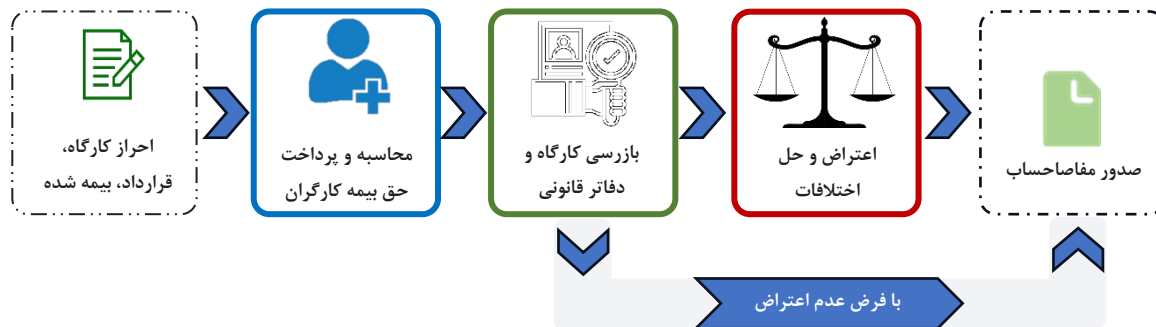
بیان / شرح مسئله

حقوق ارسال شده به سازمان و نیز محاسبه و وصول حق بیمه به صورت ضربی از مبلغ قرارداد در قراردادهای مقاطعه یا پیمان صورت می‌گیرد که به‌ویژه شیوه دوم آن بسیار مورد مناقشه محسوب می‌شود. فرایندهای «بازرسی از کارگاه و دفاتر»، «فرایند اعتراض و رسیدگی هیئت‌های تشخیص مطالبات» تا «صدور مفصاحساب» به‌عنوان سه فرایند باقی‌مانده را می‌توان مهم‌ترین فرایندهای مواجهه صاحبان کسب‌وکارها با سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفت.

اهمیت بسیار زیادی دارد. فرایندهای بین سازمان تأمین اجتماعی و کارآفرینان و صاحبان کسب‌وکارها را می‌توان در پنج فرایند کلی ذیل خلاصه کرد: پس از «احراز هویت کارگاه، قرارداد و افراد جهت تشکیل پرونده و صدور شناسه (کارگاه، پیمان و کارکنان)»، «فرایند محاسبه و پرداخت حق بیمه کارکنان» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین فرایندهای مواجهه کسب‌وکارها با سازمان قرار دارد. این محاسبه و پرداخت به دو شیوه اصلی یعنی محاسبه و وصول حق بیمه براساس لیست افراد و صورت مزد و

سازمان تأمین اجتماعی با پوشش حدود ۵۳/۶ درصد از جمعیت کشور و نیز حدود ۶۵/۶ درصد از کل شاغلین کشور، بزرگترین نهاد تأمین اجتماعی و بیمه‌ای کشور به‌شمار می‌رود [۱] و [۲]. از این رو، آثار قابل توجهی نیز بر اقتصاد و به‌ویژه محیط کسب‌وکار و نظام اشتغال کشور دارد. از طرف دیگر رابطه این سازمان با کسب‌وکارها همواره یکی از روابط پرچالش در محیط اقتصادی کشور بوده است. آسیب‌شناسی فرایندهای مواجهه این سازمان با کسب‌وکارها و صاحبان مشاغل

شکل ۱. فرایندهای اصلی مواجهه کسب‌وکارها با سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱. در صورت وجود اعتراض و موارد اختلافی بین صاحبان کسب‌وکارها با سازمان تأمین اجتماعی.

با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده می‌توان «نحوه محاسبه حق بیمه کارکنان براساس ضریبی از مبلغ قراردادهای مقاطعه (پیمان)» و «بازرسی از دفاتر» را چالشی‌ترین فرایندهای موجود بین سازمان تأمین اجتماعی با کسب‌وکارها دانست.

بررسی فرایند تعیین و وصول حق بیمه براساس ضریبی از مبلغ قرارداد نشان می‌دهد این نوع تعیین حق بیمه و وصول آن، بیشتر شبیه به مالیات و یا علی‌الرأس کردن حق بیمه است که عملاً می‌تواند تزییع حقوق صاحبان کسب‌وکارها را به دنبال داشته باشد و بدین ترتیب اعتماد متقابل و همکاری بین سازمان و صاحبان کسب‌وکارها را نیز تهدید نماید. ایجاد بستر سوءاستفاده جهت بیمه کردن افراد غیرشاغل و تشویق به انجام اقدامات مغایر با مقررات، تبعیض در بین برخی ضرایب حق بیمه قراردادها و تخریب فضای رقابتی و ایجاد سردرگمی در تشخیص، از دیگر مشکلات ناشی از این روش محاسبه و وصول حق بیمه است.

قانونگذار به علت عدم سهولت محاسبه حق بیمه براساس ماده (۲۸) با توجه به امکانات و اطلاعات زمان تصویب قانون تأمین اجتماعی (۱۳۵۴) و با هدف اطمینان از تحقق حقوق بیمه‌ای کارگران توسط کارفرمایان و جلوگیری از فرارهای احتمالی بیمه‌ای، در ماده (۴۱) قانون مذکور، اختیار تعیین «نسبت مزد به کل کار انجام یافته» را در مواردی که «نوع کار ایجاب نماید» به پیشنهاد هیئت‌مدیره و تصویب شورای عالی سازمان به سازمان اعطا کرده است. به علاوه مطابق با ماده (۴۰) این قانون، در صورتی که کارفرما از ارسال صورت مزد مذکور در این قانون خودداری کند سازمان می‌تواند حق

بیمه را رأساً تعیین و از کارفرما مطالبه و وصول نماید. بنابراین به نظر می‌رسد مقصود اصلی قانونگذار دهه ۱۳۵۰ تحقق محاسبه و وصول حق بیمه براساس مواد (۲۸)، (۳۵) و (۳۹) تأمین اجتماعی بوده و مواد (۴۰) و (۴۱) این قانون برای تضمین همان مقصود اصلی بوده است. باین حال ماده (۴۱) و بخشنامه‌هایی که به موجب آن صادر شد سرآغاز چالش‌های بسیاری بین تأمین اجتماعی و برخی کارفرمایان و کسب‌وکارها شد که همچنان نیز محل بحث و اختلاف است.

سیاستگذار قوانین متعددی در این سال‌ها برای حل این چالش تصویب کرده، اما عمده‌تاً توسط سازمان تأمین اجتماعی به درستی اجرا نشده است [۳]. برخی از این مواد عبارتند از: بند «ج» ماده (۱۱) قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، مصوب ۱۳۸۶ [۴]، ماده (۱۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۱، ماده (۴۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی و تبصره الحاقی به ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۹۴ [۵] و از جمله در ماده (۱۱) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، مصوب مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸ [۶]. تلاش این قوانین و مقررات بر این بوده تا سازمان تأمین اجتماعی را در خصوص حق بیمه قراردادها به لیست محوری و اخذ حق بیمه براساس افراد هدایت کند، حتی در برخی موارد استفاده از ضریب قرارداد را ممنوع

کرده است. باین حال اصل روش «نحوه محاسبه حق بیمه کارکنان براساس ضریبی از مبلغ قراردادهای مقاطعه (پیمان)» به عنوان چالشی‌ترین فرایند موجود بین سازمان تأمین اجتماعی با کسب‌وکارها پابرجاست.

از زمان تصویب، قانون تأمین اجتماعی و قانون کار که مبنای بسیاری از قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دستگاهی دیگر شده است به ترتیب حدود ۴۸ سال و ۳۳ سال می‌گذرد. به رغم تغییر و تحولات گسترده در ساختار کسب‌وکارها و اشتغال کشور در این سال‌ها، باین حال برخی قوانین و مقررات و متعاقباً بخشنامه‌ها و مصوبات سازمانی با تغییرات و تحولات اقتصاد و نظام اشتغال کشور همگام و به روزرسانی نشده است. همچنین عدم قانونگذاری صریح و دقیق به‌ویژه در شیوه تعیین و وصول حق بیمه و واگذاری آن به سازمان تأمین اجتماعی در گذشته، در کنار عدم به‌روزرسانی مورد اشاره دو ریشه ایجاد برخی چالش‌های موجود از جمله نحوه محاسبه حق بیمه کارکنان براساس ضریبی از مبلغ قراردادهای مقاطعه (پیمان) است. برای مثال در این روش، مبنای اصلی تعیین حق بیمه قراردادهای پیمان (مقاطعه) به ضرایب تعیین شده توسط مصوبه شورای عالی تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ [۳] برمی‌گردد که از آن زمان تاکنون بیش از ۳۰ سال می‌گذرد.

عدم رعایت بازه زمانی یک‌ساله مطابق با مصوبه اقتصاد مقاومتی جهت بررسی دفاتر قانونی، محاسبه برخی موارد غیرمشمول طی فرایند بازرسی و نیز مطالبه اطلاعات و مدارک خارج از دسترس صاحبان کسب‌وکارها را می‌توان نمونه‌هایی شایع از

عدم اجرای صحیح برخی قوانین و مقررات و نیز عدم وجود وحدت رویه از طرف برخی شعب سازمان تأمین اجتماعی در قبال کسب و کارها دانست که باعث خسارت مالی و اتلاف وقت کارآفرینان می‌شود. با وجود اهمیت بسیار زیاد فرایند بازرسی (به‌ویژه بازرسی از دفاتر) در قانون تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۴ و فرایندهای سازمان جهت وصول حق بیمه و احقاق حقوق کارگران، اما در قانون مذکور و اصلاحات بعد از آن به موضوع پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری فرایند بازرسی سازمان در قبال صاحبان کسب و کارها توجه کافی نشده است. این درحالی است که حتی در نظام مالیاتی علاوه بر معرفی مرجعی جهت رسیدگی به اختلافات مأمور مالیات و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

استفاده سازمان تأمین اجتماعی از روش‌های نوین نظیر هوشمندسازی و دیجیتالی کردن یکپارچه و حداکثری فرایندهای سازمان، به‌کارگیری روش‌های دقیق و اقناع‌کننده جهت شناسایی، محاسبه، حسابرسی و وصول حق بیمه در مواجهه با کسب و کارها از یک سو می‌تواند کاهش اتلاف وقت و هزینه را هم برای صاحبان کسب و کارها و هم برای سازمان تأمین اجتماعی به دنبال داشته باشد و هم از سوی دیگر می‌تواند عدم وحدت رویه بین شعب در برخی موارد و نیز اعمال سلیقه و نظر فردی در امور کارشناسی، حجم بالای کار اجرایی در شعب را کاهش دهد. ضمن اینکه از این مسیر با افزایش رضایت

مؤدی مالیاتی، تحت شرایطی مؤدی می‌تواند به‌عنوان جبران خسارت علیه مأموران تشخیص و اعضای کمیسیون تشخیص مربوطه در محاکم دادگستری طرح دعوی کند.

طبق آمارها، فقط طی سال ۱۴۰۰ به ترتیب ۱۶۸،۰۶۳ پرونده و ۵۳،۸۵۰ پرونده در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات مورد رسیدگی قرار گرفته، به‌صورت سرانه از هر ۸ کارگاه فقط در سال ۱۴۰۰، حداقل یک کارگاه دارای پرونده اعتراض رسیدگی شده در هیئت‌های بدوی بوده است که این حجم بالای اعتراض، لزوم بازنگری و اصلاح فرایندهای پیشینی از جمله شیوه‌های محاسبه و وصول حق بیمه قراردادهای پیمان و بازرسی را نشان

بیمه‌پردازان می‌تواند اعتماد به سازمان و سرمایه اجتماعی آن را نزد جامعه افزایش دهد تا همکاری صاحبان کسب و کارها با این سازمان نیز از این مسیر ارتقا یابد.

با هدف بهبود خدمات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی در ارتباط با مشتریان به‌ویژه صاحبان کسب و کارها می‌توان از طریق اقدامات هماهنگ و مشترک با سایر دستگاه‌ها از ظرفیت و بسترهای داده‌ای و اطلاعاتی آنها به‌منظور جلوگیری از برخی دوباره‌کاری‌ها جلوگیری کرده و منجر به کاهش تعداد فرایندهای کسب و کار شد.

سیاستگذاران و مجریان سیاست‌ها با توجه به چالش‌ها و آسیب‌های موجود و با همکاری نمایندگان فعالین حوزه

می‌دهد.

اگرچه مواد (۴۳) و (۴۴) قانون تأمین اجتماعی تلاش کرده است تا توازن در ترکیب افراد حاضر در هیئت‌ها رعایت شود؛ اما در عمل ترکیب هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر به‌گونه‌ای است که اکثریت اعضای تصمیم‌گیر در جلسه به سازمان تأمین اجتماعی تعلق دارند.

گفتنی است طی دو دهه اخیر، قوانین و مقررات متعددی به‌منظور رفع چالش‌های بین کسب و کارها با سازمان تأمین اجتماعی وضع شده و سازمان تأمین اجتماعی نیز اقدامات مثبتی در جهت بهبود و تسهیل فرایندهای خود در قبال بیمه‌پردازان انجام داده است که از جمله آنها می‌توان به بخشنامه‌های تنقیح و تلخیص سازمان اشاره کرد.

کسب و کارها در موارد لزوم اقدام به اصلاح و به‌روزرسانی برخی قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی متناسب با تغییرات فضای اقتصاد و بازار کار و نیز در جهت تحقق هرچه بهتر حقوق کارگران و کارفرمایان کنند.

برگشت به قانون تأمین اجتماعی رعایت توازن در ترکیب افراد حاضر در هیئت‌های تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی می‌تواند خروجی این هیئت‌ها را به عدالت نزدیک‌تر کند.

تنقیح، تلخیص و ساده و قابل فهم‌تر کردن هرچه بیشتر بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و ارتقای شفافیت و تسهیل دسترسی کسب و کارها.

گزارش نظارتی اجرای احکام مربوط به ساماندهی

سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی

موضوع تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20050](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20050)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۰۵
۱۴۰۳/۰۷/۰۲



بیان / شرح مسئله

در غیاب یک نظام اطلاعات کامل رفاهی، اجرای برنامه‌های فقرزدایی علاوه بر آنکه می‌تواند به اتلاف منابع منجر شود، ممکن است عادلانه بودن تخصیص منابع میان گروه‌های هدف شامل فقرا و محرومین یا منطبق بر اولویت‌های اصلی بودن آن را هم با چالش مواجه کند. اتلاف منابع و بی‌عدالتی در سیاست‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی عمدتاً از رویکرد جزیره‌ای نهادهای فعال و خطاهای شدید در شناسایی فقر و محرومیت سرچشمه می‌گیرد. درحقیقت سازماندهی و استفاده از پایگاه اطلاعات با داده‌های تجمیع شده

در کنار برخی اصلاحات فرایندی که خود می‌تواند با اتکا به داده‌ها امکان‌پذیر شود، رمز کارایی سیاست‌های فقرزدایی و محرومیت‌زدایی است. با درک اهمیت این موضوع نظام قانونگذاری کشور در سال‌های اخیر تلاش کرده است به وسیله تصویب برخی قوانین در این راستا گام بردارد از جمله در بندهای «و» و «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بندهای «ج» و «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به صورت مجزا به موضوع ساماندهی سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی از طریق تشکیل و توسعه پایگاه‌های اطلاعاتی مرتبط و

برخی اصلاحات فرایندی مرتبط به‌منظور فقرزدایی و محرومیت‌زدایی پرداخته شده است. در بندهای «و» و «ج» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با هدف ساماندهی سیاست‌های حمایتی به موضوع تجمیع اطلاعات نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی که در حوزه فقرزدایی فعال هستند، پرداخته شده است. همچنین بندهای «ع» و «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نیز تجمیع اطلاعات نهادهای فعال در حوزه محرومیت‌زدایی در قالب پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان را مورد تأکید قرار داده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۲ نیز با تغییرات اندکی همچون تغییر در ضمانت اجرایی تکرار شده، اما در لایحه و متعاقب آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ حذف شده است. هرچند می‌توان حذف این بند در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ را ناشی از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دانست، اما دولت موضوع بندهای «و» و «ج» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ را در لایحه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳)» نیز نیاورده است. با توجه به اهمیت هدف مورد نظر تبصره مذکور و ضرورت ساماندهی سیاست‌های حمایتی، لازم است

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سایر اقدامات خود برای پنجره واحد خدمات حمایتی را معادل اجرای دو بند مذکور از قوانین بودجه تعریف کرده است. از این رو، لازم است نسبت بند «و» و بند «ج» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ با پنجره واحد خدمات حمایتی تبیین شده

مشخص شود که این عدم تکرار از نظر دولت به خصوص وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی چه معنایی دارد؟ آیا نیاز گذشته رفع شده است؟ همین موضوع در خصوص بندهای «ع» و «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نیز صادق است.

■ با وجود تکرار قانون بند «و» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و در سایر قوانین بودجه سنواتی و به‌رغم تلاش‌های اولیه، دولت در اجرای این بند از قانون موفق نبوده است.

■ با توجه به اینکه سامانه تجمیع اطلاعات حمایتی نهادها توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی راه‌اندازی نشده است، مؤسسات خیریه خصوصی همچنان به رویه‌های

غیرشفاف گذشته از معافیت مالیاتی سازمان مالیاتی موضوع بند «ط» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم بهره‌مند می‌شوند.

■ در خصوص بند «ع» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سامانه مورد نظر راه‌اندازی نشده و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تنها به راه‌اندازی یک داشبورد اطلاعاتی بسنده کرده که با اهداف اولیه این قانون فاصله داشته و می‌توان گفت اجرای این بند از قانون موفق نبوده است.

■ سازمان برنامه و بودجه کشور هیچ‌گونه خدماتی از پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان در راستای تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی دریافت نکرده است.

برگردد؛ به نحوی که مبنای توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی در سازمان برنامه و بودجه قرار گیرد.

■ پیشنهاد می‌شود مفاد بندهای ذکر شده در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به‌عنوان قانون دائمی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

و ابهامات پیش آمده رفع شود.

■ پیشنهاد می‌شود که در روند راه‌اندازی و تکمیل داده‌های پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی بازنگری کرده و به مسیر اصلی متناسب با اهداف اولیه بند «ع» و بند «ح» تبصره «۱۷» قوانین بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲

«بررسی تجربه بودجه‌ریزی دو مرحله‌ای در تصویب قانون بودجه ۱۴۰۳»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20081](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20081)



بیان / شرح مسئله

و مجلس در بودجه و اصلاح محتوایی و فرایندی بودجه بود و به‌لحاظ کارشناسی، بررسی دومرحله‌ای بودجه توصیه می‌شود. با این حال، محتوای لایحه بودجه ارسالی دولت در سال ۱۴۰۳ (به‌خصوص در مرحله اول) با ایراداتی همراه بود که این اهداف را تحت‌الشعاع قرار داده است.

احکام و ارقام کلان بودجه و مرحله دوم شامل جداول تفصیلی است. این تغییرات با هدف کاهش احکام غیربودجه‌ای، بهبود شفافیت و جلوگیری از تغییرات غیرقانونی در بودجه طراحی شده‌اند. اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس گام مثبت بزرگی به سمت تبیین نقش دولت

گزارش حاضر به بررسی و نقد لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در چارچوب اصلاحات اخیر در شیوه ارائه و رسیدگی به بودجه در مجلس می‌پردازد. طبق اصلاحات مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، لایحه بودجه باید در دو مرحله به مجلس ارسال و بررسی شود: مرحله اول شامل

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بودجه ارائه نشده بودند.

- مغایرت‌های قانونی در جداول ارسالی: جداول تفصیلی بودجه که در مرحله دوم لایحه بودجه ارائه شدند، در برخی موارد با ارقام و سقف‌های مصوب در مرحله اول مغایرت داشتند. این مغایرت‌ها، خلاف آیین‌نامه داخلی مجلس بوده و به فلسفه بودجه دومرحله‌ای آسیب می‌زند.
- افزودن احکام غیرمجاز توسط مجلس و دولت: در مرحله اول رسیدگی به لایحه بودجه، احکامی به بودجه اضافه شد

فاقد شفافیت لازم در ارائه سیاست‌های مالی و فروض محاسباتی بود. به‌عنوان مثال، نحوه افزایش حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان به‌درستی تبیین نشده و اطلاعات کافی درباره رشد درآمدهای مالیاتی و نحوه تعیین آنها درخصوص گروه‌های ذی‌نفع مختلف ارائه نشده بود.

- عدم پوشش تصمیمات کلان بااهمیت در مرحله اول: برخی از موارد فرابودجه‌ای مهم مانند منابع و مصارف هدمندی یارانه‌ها به‌طور کامل در بخش اول لایحه

یافته‌های کلیدی گزارش درباره لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌شرح زیر است:

- نقص در ارائه جداول کلان بودجه: در بخش نخست لایحه بودجه، جداول کلان که نمای کلی از بودجه کشور را ارائه می‌دهند، به‌صورت ناقص ارائه شده بود. انتظار می‌رود دولت حداقل جداول کلان شماره (۱) تا (۴) را که هر ساله در سند بودجه درج می‌شد به‌طور کامل ارائه دهد.
- عدم شفافیت در سیاست‌های مالی و فروض محاسباتی: لایحه بودجه ۱۴۰۳

که به طور مستقیم جزئیات ردیف‌های بودجه‌ای را تعیین می‌کرد. این اقدام، اختیار عمل دولت در مرحله دوم را محدود کرده و فلسفه بودجه‌ریزی دومرحله‌ای را زیر سؤال می‌برد. از سوی دیگر، دولت نیز در بخش دوم لایحه بودجه جداول را به گونه‌ای

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای حل مشکلات شناسایی شده و کمک به بهبود شفافیت و کارایی فرایند بودجه‌ریزی، در گزارش حاضر پیشنهادها و راهکارهایی مطرح شده است که اهم آنها عبارتند از:

■ اصلاح و تکمیل جداول کلان بودجه: دولت باید جداول کلان بودجه را به صورت کامل و دقیق ارائه دهد تا نمایندگان و دیگر ذی‌نفعان بتوانند تصویر واضحی از بودجه کشور و سیاست‌های مالی دولت داشته باشند. این اقدام به شفافیت و دقت در تصمیم‌گیری کمک می‌کند.

■ افزایش شفافیت در فروض محاسباتی بودجه: لایحه بودجه باید شامل توضیحات کامل و شفافی درباره فروض محاسباتی و سیاست‌های مالی باشد، از جمله جزئیات مربوط به افزایش حقوق کارکنان، رشد درآمد‌های مالیاتی و سیاست‌های مرتبط با یارانه‌هاست که قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز در این راستا احکامی پیش‌بینی کرده است. برای مثال ماده (۲۴) قانون برنامه هفتم دولت را مکلف می‌کند سقف مجاز صدور تضمین‌نامه‌ها و تعهدنامه‌های صادر شده به عهده خود را در لویح بودجه سالیانه تعیین کند و گزارش آن را به مجلس ارسال نماید و همچنین سازمان برنامه مکلف است تعهدات هرسال دولت را در سقف لویح بودجه سنواتی درج کرده و برای تأدیه آن منابع لازم را پیش‌بینی کند.

تنظیم کرده که با برخی از مصوبات مرحله اول مغایرت داشته، یا در میان ردیف‌های جداول احکام جدیدی وضع کرده بود. این موضوع نیز صراحتاً با متن آیین‌نامه داخلی مجلس ناسازگار است. ■ عدم اجرای بودجه‌ریزی برنامه‌محور:

گفتنی است ارائه جزئیات و فروض بودجه در مرحله اول می‌تواند ماهیت تصویبی نداشته باشد.

■ انطباق جداول تفصیلی با سقف‌ها و احکام مصوب: دولت باید اطمینان حاصل کند که جداول تفصیلی بودجه که در مرحله دوم ارائه می‌شوند، کاملاً با احکام و سقف‌های مصوب در مرحله اول مطابقت دارند. این اقدام از مغایرت‌های قانونی و ایجاد ابهام در فرایند بودجه‌ریزی جلوگیری می‌کند.

■ اجرای بودجه‌ریزی برنامه‌محور: دولت باید سنجه‌های ارزیابی دستگاه‌های اجرایی را به گونه‌ای ارائه کند که به طور دقیق عملکرد و اثرگذاری برنامه‌ها و وظایف هر دستگاه را منعکس کند. این اقدام به اجرای موفق بودجه‌ریزی برنامه‌محور و افزایش کارایی تخصیص منابع کمک می‌کند.

■ استفاده از الگوهای موفق بین‌المللی: بررسی تجربیات موفق کشورهای پیشرفته در زمینه بودجه‌ریزی، مانند فرانسه، کانادا و سوئد، می‌تواند راهنمایی برای بهبود فرایند بودجه‌ریزی در ایران باشد. این کشورها از اسناد پشتیبان و گزارش‌های مفصلی استفاده می‌کنند که به شفافیت و دقت در تصمیم‌گیری کمک می‌کند، بدون اینکه فرایند تصویب بودجه را پیچیده‌تر کند.

در مجموع، اگرچه به لحاظ کارشناسی

سنجه‌های ارزیابی دستگاه‌های اجرایی به درستی ارائه نشده و اتصال مشخصی بین بودجه دستگاه‌ها و وظایف و برنامه‌های آنها برقرار نشده بود. این مسئله نشان می‌دهد در اجرای بودجه‌ریزی برنامه‌محور اهتمام بیشتری مورد نیاز است.

بررسی دومرحله‌ای بودجه توصیه می‌شود؛ اما باید تدبیری اندیشیده شود که در رسیدگی به مرحله اول سطح اطلاع نمایندگان مجلس و مردم کاهش پیدا نکند. زیرا در برخی از موارد مبنای تصمیم‌گیری برای رأی کلیات و ارقام کلان بودجه مستلزم اطلاع از جزئیاتی است که در مرحله دوم مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. راهکاری که برای حل این مسئله پیشنهاد می‌شود و در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز تعبیه شده است، ارائه فروض بودجه به صورت مبسوط، تفصیلی و کامل به مجلس است. ذکر این نکته ضروری است که فروض ارسالی جنبه اطلاعی خواهند داشت و اساساً تصویب آنها در مرحله اول توجیه منطقی ندارد؛ زیرا ارقام بودجه انعکاسی از مفروضات هستند و چنانچه دخل و تصرفی در مفروضات توسط مجلس صورت گیرد و به تصویب برسد، عملاً مرحله اول که قرار است فقط به کلیات پردازد وارد اصلاح جزئیات بودجه خواهد شد.

در نتیجه فروض تصویبی نیستند، بلکه انعکاس در ارقام کلان دارند و اگر مجلس فروض متفاوتی را در نظر دارد باید انعکاس آن در ارقام کلان مرحله اول بودجه اصلاح شود. لذا توصیه می‌شود فروض بودجه در قالب گزارش پشتیبان به مجلس و عموم مردم ارائه شود و نه در سند بودجه.

ارزیابی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ از منظر تکالیف مالیاتی برنامه هفتم توسعه

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20088](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20088)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۰۸۸
۱۴۰۳/۰۷/۱۴



بیان / شرح مسئله

درآمدهای مالیاتی از مهم‌ترین منابع درآمدی دولت در بودجه سالیانه کشور است. در ایران علاوه بر درآمدهای مالیاتی بخش قابل توجهی از درآمدهای دولت به واسطه فروش نفت خام محقق می‌شود که متأسفانه اتکای به این منبع درآمدی با توجه به نوسانات شدید قیمت و همچنین تحریم‌پذیری آن یکی از چالش‌های اساسی در کشور محسوب می‌شود. لذا افزایش درآمدهای مالیاتی و در نتیجه کاهش اتکا به درآمدهای نفتی در بودجه سالیانه همواره از مهم‌ترین اولویتهای کشور بوده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حوزه مالیات، به نظر می‌رسد رویکرد اصلی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، کاهش فشار مالیاتی بر اقشار متوسط در کنار افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق هوشمندسازی نظام مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی است. محورهای اصلی مالیات در بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

سال ۱۴۰۴ به عنوان اولین لایحه ارسالی در سال‌های اجرای برنامه از این منظر، دارای اهمیت است. هر سال پیش از تهیه و تدوین لایحه بودجه و ارسال آن توسط دولت به مجلس شورای اسلامی، بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه قانون بودجه تهیه و منتشر می‌شود. در بخشنامه بودجه، اهم رویکردهای اصلی بودجه‌ریزی و راهبردهای کلان در لایحه بودجه سال آتی ذکر شده و دستگاه‌های مربوطه، ملزم به ارائه پیشنهادات و مستندات خود متناسب با بخشنامه بودجه به جهت تدوین لایحه بودجه می‌شوند.

به همین دلیل در بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، به لزوم تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت اشاره شده است. در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز هدف‌گذاری نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ده درصدی (۱۰٪) بیان شده است. به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده در قانون برنامه هفتم پیشرفت، لازم است روند حرکت به سمت اهداف مذکور به صورت پیوسته مورد بررسی قرارگیرد. بررسی تطابق لایحه بودجه

افزایش درآمدهای مالیاتی: طبق بند (۴) سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت، تحول نظام مالیاتی می‌بایست به سمت تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت باشد. ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز به دستیابی به نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ده درصدی (۱۰٪) در انتهای سال‌های

برنامه اشاره می‌کند. برای دستیابی به این مهم، افزایش یک واحد درصدی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده است. البته این مهم بدون انجام اقداماتی از جمله ساماندهی معافیت‌ها، اصلاح برخی نرخ‌های مالیاتی، هوشمندسازی نظام مالیاتی و ساماندهی

معافیت‌های مالیاتی میسر نخواهد شد. در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، نیز به «لزوم جایگزینی سازوکارهای سیستمی و هوشمند به جای تشخیص مبتنی بر نظر ممیزین مالیاتی» اشاره شده است.

■ افزایش معافیت پایه مشاغل و حقوق و دستمزد: هدف‌گذاری افزایش درآمدهای مالیاتی در حالی است که به منظور کاهش فشار بر اقشار متوسط، افزایش دو برابری معافیت مالیاتی بر مجموع حقوق و دستمزد و سه برابری معافیت مالیاتی مشاغل در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده است.

لازم به ذکر است معافیت مشاغل در قانون بودجه ۱۴۰۳، ۱۱۱ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد یافته است. همچنین در صورتی که صاحبان مشاغل از پایانه فروشگاهی موضوع ماده (۱) قانون پایه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان استفاده نمایند، معافیت سالانه آنها به سه برابر معافیت سالانه مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۲ افزایش می‌یابد.^۱ متوسط رشد پنج‌ساله این معافیت نیز معادل ۳۷٪ است که نزدیک متوسط تورم این سال‌ها است.

تغییرات معافیت مالیات بر درآمد مشاغل، اثر خود را با یک سال تأخیر

و در عملکرد درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۵ نشان خواهد داد چراکه رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی مشاغل و وصول مالیات مربوطه، در سال بعدی رخ می‌دهد.

بر همین اساس پیش‌بینی می‌شود افزایش سه برابری معافیت مشاغل در مقایسه با افزایش معافیت مشاغل متناسب با تورم، موجب کاهش ۴۸ هزار میلیارد تومانی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۵ خواهد شد.^۲ بنابراین و با توجه به افزایش قابل توجه معافیت مشاغل در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، پیشنهاد می‌شود افزایش معافیت پایه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، متناسب با تورم صورت پذیرد.

دیگر معافیتی که در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ به آن پرداخته شده است، معافیت مجموع حقوق و دستمزد است. معافیت پایه حقوق و دستمزد (موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم) نیز در سال ۱۴۰۲، ۷۹٪ نسبت به سال گذشته رشد داشته است.

متوسط رشد معافیت مجموع حقوق و دستمزد در ۵ سال اخیر معادل ۴۱٪ است که متناسب با متوسط تورم این سال‌ها است. بنابراین افزایش ۱۰۰

درصدی آن در سال ۱۴۰۴ موجب کاهش درآمدهای مالیاتی خواهد شد. البته از سوی دیگر میزان افزایش حقوق و دستمزد در نظر گرفته شده برای کارکنان دولت کمتر از تورم بوده است و نباید به نحوی برنامه ریزی کرد که به عنوان یک سیاست دائمی هر ساله قدرت خرید کارکنان دولت کاهش یابد. تصمیم‌گیری در مورد این بخش لازم است در هماهنگی با سیاست جبران حقوق و دستمزد کارکنان صورت پذیرد.

■ عملیاتی سازی مالیات بر سوداگری و سفته بازی: یکی دیگر از موارد مورد اشاره در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، «عملیاتی سازی پایه مالیات بر عایدی سرمایه بویژه بر رفتارهای سوداگرانه» است. مالیات فقط ابزار درآمدزایی دولت نیست بلکه یک ابزار تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری است.

این مهم در بند (۴) سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت نیز مورد توجه قرار گرفته است. به همین منظور، در صورت تصویب قانون مالیات بر سوداگری و سفته بازی در مجلس شورای اسلامی، لازم است هرچه سریع‌تر زیرساخت‌های لازم به منظور عملیاتی سازی این پایه مالیاتی در طی سال ۱۴۰۴ مهیا شود.

۱. معافیت سالانه مشاغل در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، معادل سالیانه ۱۰۰۰ میلیون ریال تعیین شده است. طبق قانون بودجه، در صورت استفاده صاحبان مشاغل از پایانه فروشگاهی موضوع ماده (۱) قانون پایه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان، این معافیت پایه به ۱۴۴۰ میلیون ریال در سال افزایش می‌یابد.
۲. پیش‌بینی عملکرد مالیات بر درآمد مشاغل با توجه به پیش‌بینی رشد اسمی تولید ناخالص داخلی و مالیات خوداظهاری شده مشاغل کشور در سال‌های گذشته برای مقدار متفاوت معافیت پایه (افزایش سه برابری معافیت پایه و افزایش معافیت پایه متناسب با تورم انتظاری) محاسبه شده است.

درصدی (۱۰٪) در انتهای سال‌های برنامه اشاره می‌کند. برای دستیابی به این مهم، افزایش یک واحد درصدی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده است. البته این مهم بدون انجام اقداماتی از جمله ساماندهی معافیت‌ها، اصلاح برخی نرخ‌های مالیاتی، هوشمندسازی نظام مالیاتی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی میسر نخواهد شد. در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، نیز به «لزوم جایگزینی سازوکارهای سیستمی و هوشمند به جای تشخیص مبتنی بر نظر ممیزین مالیاتی» اشاره شده است.

■ افزایش معافیت پایه مشاغل و حقوق و دستمزد: هدف‌گذاری افزایش درآمدهای مالیاتی در حالی است که به منظور کاهش فشار بر اقشار متوسط، افزایش دو برابری معافیت مالیاتی بر مجموع حقوق و دستمزد و سه برابری معافیت مالیاتی مشاغل در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده است. لازم به ذکر است معافیت مشاغل در قانون بودجه ۱۴۰۳، ۱۱۱ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد یافته است. همچنین در صورتی که صاحبان مشاغل از پایانه فروشگاهی موضوع ماده (۱) قانون پایه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان استفاده نمایند، معافیت سالانه

آنها به سه برابر معافیت سالانه مصوب در قانون بودجه ۱۴۰۲ افزایش می‌یابد. متوسط رشد پنج‌ساله این معافیت نیز معادل ۳۷٪ است که نزدیک متوسط تورم این سال‌ها است. تغییرات معافیت مالیات بر درآمد مشاغل، اثر خود را با یک سال تأخیر و در عملکرد درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۵ نشان خواهد داد چراکه رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی مشاغل و وصول مالیات مربوطه، در سال بعدی رخ می‌دهد. بر همین اساس پیش‌بینی می‌شود افزایش سه برابری معافیت مشاغل در مقایسه با افزایش معافیت مشاغل متناسب با تورم، موجب کاهش ۴۸ هزار میلیارد تومانی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۵ خواهد شد. بنابراین و با توجه به افزایش قابل توجه معافیت مشاغل در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، پیشنهاد می‌شود افزایش معافیت پایه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، متناسب با تورم صورت پذیرد.

دیگر معافیتی که در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ به آن پرداخته شده است، معافیت مجموع حقوق و دستمزد است. معافیت پایه حقوق و دستمزد (موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم) نیز در سال ۱۴۰۲، ۷۹٪ نسبت به سال گذشته رشد داشته است. متوسط رشد معافیت مجموع حقوق و دستمزد در ۵

سال اخیر معادل ۴۱٪ است که متناسب با متوسط تورم این سال‌هاست. بنابراین افزایش ۱۰۰ درصدی آن در سال ۱۴۰۴ موجب کاهش درآمدهای مالیاتی خواهد شد. البته از سوی دیگر میزان افزایش حقوق و دستمزد در نظر گرفته شده برای کارکنان دولت کمتر از تورم بوده است و نباید به نحوی برنامه ریزی کرد که به عنوان یک سیاست دائمی هر ساله قدرت خرید کارکنان دولت کاهش یابد. تصمیم‌گیری در مورد این بخش لازم است در هماهنگی با سیاست جبران حقوق و دستمزد کارکنان صورت پذیرد.

■ عملیاتی سازی مالیات بر سوداگری و سفته بازی: یکی دیگر از موارد مورد اشاره در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، «عملیاتی سازی پایه مالیات بر عایدی سرمایه بویژه بر رفتارهای سوداگرانه» است. مالیات فقط ابزار درآمدزایی دولت نیست بلکه یک ابزار تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری است. این مهم در بند (۴) سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت نیز مورد توجه قرار گرفته است. به همین منظور، در صورت تصویب قانون مالیات بر سوداگری و سفته بازی در مجلس شورای اسلامی، لازم است هرچه سریع‌تر زیرساخت‌های لازم به منظور عملیاتی سازی این پایه مالیاتی در طی سال ۱۴۰۴ مهیا شود.

تصویر بودجه شهرداری کلان شهرها (مصوب سال ۱۴۰۲)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20104](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20104)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۱۴
۱۴۰۳/۰۷/۱۸



بیان / شرح مسئله

شهرداری‌ها از اصلی‌ترین نهادهای بخش عمومی به‌شمار می‌آیند. بررسی و سنجش وضعیت مالی این نهادها با توجه به اینکه وظایف مهم و حجم قابل‌توجهی از منابع بخش عمومی در حیطه اختیارات این نهادهاست بسیار حائز اهمیت است. اگر سنجش درستی از وضعیت مالی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این گزارش به بررسی بودجه پنج کلان‌شهر تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز در سال ۱۴۰۲ پرداخته است. از نظر حجم بودجه، شهرداری تهران با اختلاف بزرگترین شهرداری بوده و پس از آن مشهد با اختلاف نسبتاً زیادی از اصفهان در رده دوم است. براساس محاسبات انجام شده، سقف بودجه حقیقی شهرداری‌های پنج کلان‌شهر در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال قبل رشد یافته است. در بخش دیگر این گزارش، ترازهای سه‌گانه عملیاتی- مالی- سرمایه‌ای این شهرداری‌ها بررسی شده است. در تهران، تبریز و شیراز تراز مالی (خالص استقراض جدید) تقریباً صفر است؛ اما در مشهد و

جدی شوند، این مشکل می‌تواند به لایه‌های دیگر حکمرانی و به‌خصوص دولت مرکزی سرریز داشته باشد. این نهادها همچنین می‌توانند به دولت مرکزی در پیشبرد وظایف در حوزه‌های محلی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی کمک کنند.

شهرداری‌ها صورت نگیرند؛ نمی‌توان به سادگی درباره حجم منابع سپرده شده به آنها و حیطه اختیارات و همچنین عملکرد آنها به‌عنوان یکی از تعیین‌کننده‌ترین عوامل رفاه عمومی مردم تصمیم‌گیری کرد. اگر شهرداری‌ها وضعیت مالی مطلوبی نداشته باشند و احیاناً دچار ناترازی

تقریباً در تمام شهرداری‌های مذکور، عمده درآمدها را عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده و درآمد ناشی از توسعه شهر تشکیل می‌دهند که می‌توان به‌صورت کلی نتیجه گرفت دو پایه اساسی درآمدی در شهرداری کلان‌شهرهای ایران سهم ایشان از منابع عمومی مالیات و عوارض مربوط به بخش ساختمان است. در بخش مصارف مربوط به نیروی انسانی، شهرداری شیراز سهم بیشتری از هزینه‌های جاری خود را نسبت به سایر شهرداری‌ها به جبران خدمات کارکنان اختصاص می‌دهد (حدود ۳۴ درصد). در بین مأموریت‌های گوناگون تعریف شده برای شهرداری‌ها، در تمام

اصفهان شهرداری بیش از رقم بازپرداخت بدهی‌های خود استقراض کرده و لذا بخشی از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از طریق واگذاری دارایی مالی (استقراض) تأمین شده است. در بخش منابع، شهرداری مشهد حدود ۳۰ درصد منابع خود را از طریق واگذاری دارایی مالی و عمدتاً از طریق تسهیلات بانکی تأمین کرده است که وضعیت مطلوبی را نشان نمی‌دهد. از طرف دیگر شهرداری تهران به نسبت سایر شهرها درصد بیشتری از استقراض مالی خود را از طریق انتشار اوراق و اسناد تأمین می‌کند و در تبریز اثری از انتشار اوراق دیده نمی‌شود.

این پنج شهر مأموریت حمل و نقل و ترافیک بیشترین سهم از اعتبارات مصرفی را دارد. باید توجه داشت که بخش مهمی از بودجه کل شهرداری‌ها مربوط به بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه است. با بررسی بودجه این

شرکت‌ها و سازمان‌ها در شهرداری‌های مختلف و همچنین بررسی میزان استقلال مالی ایشان از شهرداری مربوطه، مشاهده می‌شود که گردش مالی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه در شهرداری تهران معادل ۷۰ درصد از بودجه

تلفیقی شهر است. همچنین در ارتباط با استقلال مالی می‌توان گفت که شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه در تبریز بالاترین استقلال مالی را نسبت به سایر شهرها دارند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی این گزارش عبارتند از:

- ◀ لزوم یکپارچگی نحوه گزارشگری مالی شهرداری‌های کشور،
- ◀ ارائه اطلاعات دقیق نیروی انسانی و هزینه‌های مربوط به آن توسط سایر شهرداری‌ها نظیر آنچه در بودجه شهرداری تهران درج شده است،
- ◀ ارائه اطلاعات تفکیک هفت فصل هزینه‌ای در بودجه شهرداری تهران،
- ◀ ارائه صورت‌های مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه از طریق سامانه شفافیت شهرداری‌ها.



بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی

سیر تحولات، فرایند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20115](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20115)

دفتر مطالعات بخش عمومی



۲۰۱۱۵
۱۴۰۳/۰۷/۲۳

بیان / شرح مسئله

می‌پردازد. گفتنی است؛ بررسی تجارب جهانی صرفاً دریچه‌ای برای کسب دیدگاه جدید، با رویکرد مطالعه نقاط قوت و ضعف سیاست‌های تجربه شده بشری در سایر کشورهاست. بدیهی است به‌کارگیری عینی هر نوع سیاست اجرا شده قابل توصیه نخواهد بود. بلکه از رهگذر تحلیل مزایا و کاستی‌های هر کدام از این روش‌ها باید به راهبرد مناسب با ساختار کشور دست یافت. از آنجاکه ترکیه به‌عنوان یک کشور در حال توسعه و همجوار شباهت‌هایی در ناکامی‌ها و موفقیت‌های کسب شده با ایران دارد، مبنای مطالعه در این گزارش قرار گرفته است.

از این‌رو، اصلاح فرایند تهیه و تدوین بودجه به رویکرد انضباط مالی و انتظام‌بخشی به تخصیص بودجه بر مبنای پیشرفت دستگاه‌های اجرایی به سمت هدفی مشخص ضرورت دارد. در این راستا، بررسی تجارب و سیر تحولات بودجه‌ریزی سایر کشورها می‌تواند راهگشا باشد.

به همین منظور، مرکز پژوهش‌های مجلس سلسله‌گزارش‌هایی با عنوان بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی منتشر کرده و یا در دست تهیه و انتشار قرار دارد. گزارش حاضر به بررسی سیر تحولات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی ترکیه

ترتیبات و فرایندهای حاکم بر تهیه و تنظیم سند بودجه در کشور به‌گونه‌ای است که علاوه بر ایجاد کسری بودجه، امکان نظارت‌پذیری هزینه‌کرد اعتبارات و ارزیابی پیشرفت دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. ابزار بودجه به‌عنوان عامل محرک و انگیزه‌بخش برای جهت‌دهی به فعالیت دستگاه‌های دولتی می‌تواند بستر هم‌راستاسازی سیاست‌های کلان دولت و اقدام‌های سازمان‌های زیرمجموعه باشد. باین‌حال، نوعی انفکاک و سردرگمی میان اقدام‌های روزمره سازمان‌های دولتی و جهت‌گیری کلان دولت‌ها مشاهده می‌شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مبتنی بر عملکرد، این سیستم توفیق چندانی نداشت. به‌دنبال این عدم موفقیت، این‌بار دولت تلاش کرد با اصلاحات سیاسی و اقتصادی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برنامه‌ای را در دستور کار قرار دهد.

سطوح مالیه عمومی این کشور تسری پیدا کرد. اما به‌دلایلی مثل کمبود کارشناسان و متخصصان مسلط به بودجه‌ریزی عملیاتی، نقص نظام آماری، نبود فرهنگ مبتنی بر عملکرد، بوروکراسی و مقاومت مدیران و کارشناسان در قبال استقرار بودجه‌ریزی

با شروع اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی ترکیه، از سال ۲۰۰۶ سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به‌صورت جدی در دستور کار دولت و مجلس ترکیه قرار گرفت و ابتدا به‌صورت آزمایشی در چندین وزارتخانه اجرا و سپس به تمامی

برای این کار، در سال ۲۰۱۸ با اصلاح قانون اساسی و تغییر نظام حکومتی از پارلمانی به ریاستی، سازمان برنامه‌ریزی دولتی به سازمان استراتژی و بودجه تغییر نام داده و دامنه اختیارات آن گسترده شد. زمان‌بندی فرایند تهیه بودجه تغییر یافت و بر همین اساس شروع فصل بودجه‌ریزی با تصویب و ابلاغ اقدام میان‌مدت^۱، یکی از اسناد بودجه‌ای توسط ریاست‌جمهوری تعیین شد.

در اصلاحات جدید، نقش رئیس‌جمهور در بودجه‌ریزی افزایش یافت و بسیاری از اختیارات وزارت خزانه‌داری و مالیه نیز به سازمان استراتژی و بودجه محول گردید. در بُعد تصویب نیز وظیفه اصلی برعهده کمیسیون برنامه و بودجه قرار گرفت.

اهم نکات کاربردی از نظام بودجه‌ریزی ترکیه عبارتند از:

■ در هنگام رسیدگی مجلس به لایحه بودجه دولت، کمیسیون برنامه و بودجه می‌تواند با رعایت تراز بودجه نسبت به

تجربه ترکیه در اصلاحات ساختاری نظام بودجه‌ریزی از چندین جهت می‌تواند برای کارشناسان، سیاستگذاران و قانونگذاران حاوی درس‌های آموزنده‌ای همچون موارد زیر باشد:

■ تعیین حدود بررسی لایحه بودجه در مجلس

در ترکیه کمیسیون‌ها با اختیارات بیشتری نسبت به صحن مجلس اجازه اصلاح بودجه را دارند. در ایران نیز، با اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس،

تغییر و افزایش هزینه‌های عمومی و یا درآمدهای عمومی اقدام نماید. درحالی‌که صحن علنی مجلس نمی‌تواند پیشنهادهای دال بر افزایش هزینه و کاهش درآمد حتی در صورت رعایت تراز بودجه ارائه کند.

■ طبق قانون مدیریت مالی و نظارت، به‌منظور تأمین اعتبار مورد نیاز فعالیت‌ها و خدمات پیش‌بینی نشده در قانون بودجه، اعتباری به نام اعتبارات ذخیره یا یدک پیش‌بینی شده که حداکثر می‌تواند تا دو درصد سقف کل بودجه عمومی باشد. هدف از تعبیه چنین اعتباری تأمین منابع در مواجهه با بروز کسری بودجه غیرمنتظره بوده و توزیع این اعتبارات با پیشنهاد سازمان استراتژی و بودجه و با تصویب ریاست‌جمهوری است.

■ برنامه یک‌ساله سرمایه‌گذاری‌های دولت از اسناد همراه بودجه است که شرح تفصیلی تمامی پروژه‌های عمرانی

و سرمایه‌گذاری دولت مرکزی بوده و شامل بخش اقتصادی مربوطه، محل اجرا، دستگاه اجرایی، عنوان طرح، عنوان پروژه و زیرپروژه، مبلغ مصوب، نوع پروژه اعم از پروژه جدید و یا تعمیر و تجهیز و ... است. در واقع می‌توان گفت که این برنامه عمرانی یک‌ساله به‌عنوان جزئیات بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری اشاره شده در قانون بودجه بوده و در واقع معادل پیوست توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ایران است.

■ در قالب بودجه‌ریزی میان‌مدت سه‌ساله، سقف پرداخت اعتبارات هر دستگاه به تفکیک سه سال پیش‌رو مشخص می‌شود. جداول سقف پرداخت هر دستگاه برای تهیه لایحه بودجه بسیار اهمیت دارد و پس از تصویب هیئت‌وزیران مبنای بودجه‌ریزی قرار می‌گیرد؛ به‌طوری‌که دستگاه‌های دولتی باید در پیشنهاد بودجه خود به سازمان استراتژی و بودجه، این سقف‌ها را رعایت کنند.

اعتبارات و تعهدات دستگاه‌های اجرایی باشد که باید در آن چارچوب جزئیات بودجه خود را به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد دهند. علاوه بر موارد فوق، تجاربی نظیر پیش‌بینی اعتبارات ذخیره در قانون بودجه برای تأمین کسری، تفکیک بودجه شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و ادارات محلی از بودجه دولت مرکزی و عدم بررسی بودجه این دستگاه‌ها در مجلس، می‌تواند در اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشور مورد توجه قرار گیرد.

فرآیند بررسی بودجه در مجلس تغییر یافت. در راستای تکمیل این اقدام توصیه می‌شود نقش کمیسیون‌های تخصصی در ارائه پیشنهادهای اصلاحی بودجه افزایش یافته و پیشنهادهای مطرح در کمیسیون تلفیق و صحن علنی محدود شود.

■ بودجه‌ریزی بالا به پایین و میان‌مدت فرآیند تدوین بودجه در ترکیه با ابلاغ سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در یک افق سه‌ساله آغاز می‌شود. در ایران نیز توصیه می‌شود بخشنامه بودجه ابلاغی حاوی سقف

۱. این سند شامل شرایط اقتصاد جهانی و ترکیه، اهداف و سیاست‌های اقتصاد کلان و همچنین سقف پرداخت اعتبارات هر دستگاه به تفکیک سه سال پیش‌رو است. جداول سقف پرداخت هر دستگاه برای تهیه لایحه بودجه بسیار اهمیت دارد و دستگاه‌های دولتی باید در پیشنهاد بودجه خود این سقف را رعایت کنند.

بیان / شرح مسئله

بررسی عملکرد مالی دولت به شفافیت بودجه کمک کرده و این امکان را فراهم می‌کند تا با ارزیابی وضعیت منابع و مصارف دولت در خصوص رفع چالش‌های احتمالی تدابیری اندیشیده شود. چنانچه از

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

اهم نکات بررسی عملکرد مالی دولت در چهارماهه نخست سال ۱۴۰۳ عبارتند از: عملکرد منابع فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول (مولدسازی) کمترین درصد تحقق را داشته است (۰.۸٪).

پس از عملکرد مولدسازی، واگذاری شرکت‌های دولتی با ۵۰ درصد تحقق در رتبه دوم کمترین میزان عملکرد قرار دارد که تقریباً تمام رقم محقق شده

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور بهبود عملکرد منابع عمومی دولت و کاهش کسری بودجه اقدامات ذیل پیشنهاد می‌گردد:

بهبود نسبت منابع مالیاتی به کل منابع، ضمن حمایت از تولید با روش‌هایی نظیر

ناترازی‌های اقتصادی وارد می‌کند. از این رو ضروری است به صورت منظم و در مقاطع زمانی مشخص، تصویری کامل از وضعیت منابع و مصارف دولت به همراه تبیین چالش‌های احتمالی ارائه شود.

پیش‌بینی شده بهبود خواهد یافت. در سمت مصارف، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) صرفاً ۲۲ درصد عملکرد داشته است. منابع مصوب هدفمندی یارانه‌ها شامل ۲۵۳ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی قانون بودجه از چهارماهه سال ۱۴۰۳ است که تنها ۵۵ درصد آن تحقق یافته و پیش‌بینی می‌شود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کسری داشته باشد.

افزایش ظرفیت آن. استفاده از ظرفیت مولدسازی برای افزایش درآمدهای دولت از طریق ایجاد سازوکارهای انگیزشی و درآمدزایی حداکثری برای دولت.

این امر غفلت شود عدم تحقق کامل منابع، چالش‌های عمده‌ای را برای مدیریت مالی دولت ایجاد کرده و تأمین کسری بودجه از روش‌های نامناسب آسیب‌های مختلفی به سیاست‌گذاری پولی و مالی و تشدید

آن نیز ناشی از پرداخت اقساط واگذاری شرکت‌ها در سال‌های گذشته است. با توجه به واردات نه‌چندان چشمگیر خودرو و انتفاع حداکثری دولت از محل واردات به دلیل سیاست‌های نادرست، در چهارماهه ابتدایی امسال، عملکرد درآمد گمرکی از محل واردات خودرو تنها ۱۵ درصد رقم مصوب بوده است. روشن است در صورت واردات خودرو در ادامه سال وصول درآمدهای گمرکی

جلوگیری از فرار مالیاتی
تدقیق برآورد منابع و مصارف بودجه عمومی در تدوین لایحه بودجه دولت.
انتشار منظم اوراق بدهی مالی اسلامی جهت پوشش کسری بودجه و

اجرای سازی برش سالیانه قانون برنامه هفتم پیشرفت در بودجه سال ۱۴۰۴

بررسی رویکردهای مالیاتی بخشنامه بودجه ۱۴۰۴

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20134](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20134)

دفتر مطالعات بخش عمومی

۲۰۲۴
۱۴۰۳ / ۰۷ / ۱۳۰



بیان / شرح مسئله

به مجلس شورای اسلامی، بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه قانون بودجه تهیه و منتشر می‌شود. در بخشنامه بودجه، اهم رویکردهای اصلی بودجه‌ریزی و راهبردهای کلان در لایحه بودجه سال آتی ذکر می‌شود.

ده درصدی (۱۰٪) بیان شده است. بررسی تطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌عنوان اولین لایحه ارسالی در سال‌های اجرای برنامه از این منظر، دارای اهمیت است. هر سال پیش از تهیه و تدوین لایحه بودجه و ارسال آن توسط دولت

بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، به لزوم تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت اشاره دارد. در ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز هدف‌گذاری نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

افزایش معافیت پایه مشاغل و حقوق و دستمزد: به‌منظور کاهش فشار بر اقشار متوسط، افزایش دو برابری معافیت مالیاتی بر مجموع حقوق و دستمزد و سه برابری معافیت مالیاتی مشاغل در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ پیش‌بینی شده است. گفتنی است معافیت مشاغل در قانون بودجه ۱۴۰۳، ۱۱۱٪ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد یافته است. متوسط رشد پنج‌ساله این معافیت نیز معادل ۳۷٪ بوده که نزدیک متوسط تورم این سال‌هاست.

(۱۰٪) افزایش یابد. برای تحقق این هدف، در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ افزایش یک واحد درصدی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی مورد اشاره قرار گرفته است. البته این مهم بدون انجام اقداماتی از جمله ساماندهی معافیت‌ها، اصلاح برخی نرخ‌های مالیاتی و هوشمندسازی نظام مالیاتی میسر نخواهد شد. در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، نیز به «لزوم جایگزینی سازوکارهای سیستمی و هوشمند به جای تشخیص مبتنی بر نظر ممیزین مالیاتی» اشاره شده است.

رویکرد مالیاتی اصلی بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، کاهش فشار مالیاتی بر اقشار متوسط در کنار افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق هوشمندسازی نظام مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی است. محورهای اصلی مالیات در بخشنامه بودجه ۱۴۰۴ در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

افزایش درآمدهای مالیاتی: مطابق ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی باید در پایان سال‌های برنامه به ده درصد

پیش‌بینی می‌شود افزایش سه برابری معافیت مشاغل در مقایسه با افزایش معافیت مشاغل متناسب با تورم، موجب کاهش ۴۸ هزار میلیارد تومانی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۵ خواهد شد^۱. بنابراین با توجه به افزایش قابل توجه معافیت مشاغل در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، پیشنهاد می‌شود افزایش معافیت پایه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، متناسب با تورم صورت پذیرد.

دیگر معافیتی که در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ به آن پرداخته شده است،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

لازمه افزایش درآمدهای مالیاتی، ساماندهی معافیت‌ها، اصلاح برخی نرخ‌های مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی از طریق هوشمندسازی نظام مالیاتی است. از مهم‌ترین اولویت‌های هوشمندسازی، اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان است. در صورت تحقق، این مهم موجب افزایش کارایی و بهبود عدالت مالیاتی خواهد شد و تمکین مالیاتی را ارتقا می‌بخشد. در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، نیز به «لزوم جایگزینی سازوکارهای سیستمی و هوشمند به جای تشخیص مبتنی بر نظر ممیزین مالیاتی» اشاره شده است.

همچنین طبق بند «ر» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۳، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری و صندوق

معافیت مجموع حقوق و دستمزد است. متوسط رشد معافیت مجموع حقوق و دستمزد در پنج سال اخیر معادل ۴۱٪ بوده که متناسب با متوسط تورم این سال‌هاست. بنابراین افزایش ۱۰۰ درصدی آن در سال ۱۴۰۴ موجب کاهش درآمدهای مالیاتی خواهد شد. البته از سوی دیگر میزان افزایش حقوق و دستمزد در نظر گرفته شده برای کارکنان دولت کمتر از تورم بوده است و نباید به نحوی برنامه‌ریزی کرد که به‌عنوان یک سیاست دائمی هرساله قدرت خرید

فولاد از محل منابع حاصل از افزایش یک واحد درصد مالیات بر ارزش‌افزوده تأمین شده است. با توجه به استمرار هزینه‌های ناشی از متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در سال ۱۴۰۴ و همچنین ضرورت اجرای گام دوم آن در این سال براساس قانون برنامه هفتم پیشرفت لازم است افزایش یک واحد درصدی مالیات بر ارزش‌افزوده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز ذکر شده و در مورد شیوه تأمین مالی گام دوم متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان نیز برنامه‌ریزی شود.

در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، به‌منظور حمایت از اقشار متوسط جامعه، معافیت پایه مشاغل سه برابر و معافیت پایه حقوق و دستمزد به دو برابر مقدار مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ افزایش یافته است.

کارکنان دولت کاهش یابد.

■ عملیاتی‌سازی مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی: یکی دیگر از موارد مورد اشاره در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، «عملیاتی‌سازی پایه مالیات بر عایدی سرمایه به‌ویژه بر رفتارهای سوداگرانه» است. مالیات فقط ابزار درآمدزایی دولت نیست، بلکه یک ابزار تنظیم‌گری و سیاستگذاری است. این مهم در بند «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم و بند «پ» ماده (۲۷) قانون برنامه هفتم نیز مورد توجه قرار گرفته است.

با توجه به افزایش قابل توجه معافیت‌های پایه مذکور در سال‌های اخیر، انتظار می‌رود اکثریت مشاغل معاف از مالیات باشند و این سیاست موجب کاهش فشار مالیاتی بر آنها نشود. این درحالی است که پیش‌بینی می‌شود صرفاً افزایش معافیت پایه مشاغل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، موجب کاهش درآمد ۴۸ هزار میلیارد تومانی در سال ۱۴۰۵ شود. سیاستگذار باید تصمیم بگیرد که افزایش درصد مشاغل معاف از مالیات یا با مالیات سالیانه کمتر از ۵ میلیون تومان از ۷۷ درصد به ۸۹ درصد به‌ازای از دست رفتن درآمد ۴۸ هزار میلیارد تومانی دولت در سال ۱۴۰۵ در اولویت سیاست‌های اقتصادی کشور است یا خیر؟

۱. پیش‌بینی عملکرد مالیات بر درآمد مشاغل با توجه به پیش‌بینی رشد اسمی تولید ناخالص داخلی و مالیات خوداظهاری شده مشاغل کشور در سال‌های گذشته برای دو مقدار متفاوت معافیت پایه (افزایش سه برابری معافیت پایه و افزایش معافیت پایه متناسب با تورم انتظاری) محاسبه شده است. گفتنی است تغییرات معافیت مالیات بر درآمد مشاغل، اثر خود را با یک سال تأخیر و در عملکرد درآمدهای مالیاتی سال ۱۴۰۵ نشان خواهد داد. چراکه رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی مشاغل و وصول مالیات مربوطه، در سال بعدی رخ می‌دهد.

گزارش نظارتی اجرایی شدن بند «س» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه و بررسی عملکرد ستاد ملی مقابله با گردوغبار

۲۰۰۵۱
۱۴۰۳/۰۷/۰۳

دفتر مطالعات زیربنایی



DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20051](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20051)

بیان / شرح مسئله

به صورت کلان، روندهای ناشی از تغییرات اقلیمی که باعث افزایش متوسط دمای کشور و کاهش میانگین منابع آب تجدیدپذیر کشور شده، وقوع خشک‌سالی‌های اخیر، همچنین تغییرات انسان‌ساخت، از جمله تغییر رژیم هیدرولوژیکی حوضه‌های آبریز با احداث سدها، کانال‌های انحرافی، تعریف مصارف مختلف مازاد بر ظرفیت منابع آب، تغییر الگوی مصرف، نبود الگوی کشت مناسب، همگی بر افزایش کانون‌های گردوغبار یا تقویت کانون‌های طبیعی این پدیده اثرگذار بوده‌اند.

عراق بوده که در دوره‌های خاصی از سال بیشتر نواحی جنوب غربی و غرب کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌علاوه کشورمان از شرق و شمال شرق نیز تحت تأثیر پدیده گردوغبار با منشأهای افغانستان، پاکستان، ترکمنستان و ازبکستان قرار دارد. در سال‌های اخیر پدیده گردوغبار، ایران را با شدت بیشتری تحت تأثیر قرار داده به طوری که تا نواحی مرکزی و دامنه‌های جنوبی البرز گسترش یافته و پایتخت کشور را نیز با پدیده گردوغبار مواجه ساخته است.

برآوردها نشان می‌دهد که هر ساله ۲ میلیارد تن ذرات ریز به وسیله باد از سطح خاک‌های خشک جابه‌جا شده که به صورت مستقیم بر ۱۵۱ کشور تأثیر می‌گذارند. در مجموع ۳۲ میلیون کیلومتر مربع از سطح کره زمین مستعد فرسایش بادی است. منشأ این طوفان‌های گردوغبار در ۴۵ کشور بوده که از این تعداد ۳۸ کشور در آسیا و آفریقا واقع شده‌اند. ایران بر روی کمربند گردوغبار جهان قرار داشته و منشأ گردوغبار ورودی به کشور، عمدتاً صحرای عربستان، شمال آفریقا و جنوب

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

و فراگیری در مقیاس ملی پیدا کند. برآورد انجام شده نشان می‌دهد که میزان خسارت وارده در یک دوره ۱۰ ساله به ۶ استان سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، هرمزگان، ایلام، کرمانشاه و خوزستان برابر با ۵۸۰ هزار میلیارد ریال (بیش از ۱۲ برابر بودجه تخصیص یافته برای مقابله با پدیده گردوغبار در کشور) بوده است.

همکاری‌های بین‌المللی، کمبود منابع مالی باعث شده تا با اختصاص اعتباراتی به ارزش ۴۶,۰۸۸ هزار میلیارد ریال در طی یک دهه (از اوایل دهه ۹۰ شمسی) که شامل قریب به ۳۷۰ میلیون دلار در طی ۴ سال بوده است و انجام اقدامات اجرایی به وسعت بیش از سه میلیون و سیصد هزار هکتار هنوز این معضل زیست‌محیطی به‌طور کامل رفع نشده

وجود کانون‌های مستعد تولید گردوغبار به وسعت ۳۴/۶ میلیون هکتار در کشور، قرارگیری در کمربند گردوغبار جهان، تغییرات اقلیمی و عوامل انسانی سبب شده است تا گردوغبار طی روزهایی از سال مهمان ناخوانده ایرانیان در هر ۳۱ استان کشور باشد. پیچیدگی، گستردگی، فرابخشی بودن، مشکلات اجرایی، نیاز به

با توجه به تحلیل‌های کارشناسی صورت گرفته که پس از اخذ نظرات دستگاه‌های متولی انجام گرفته، چالش‌ها و موانع چهارده‌گانه در مسیر مقابله با پدیده گردوغبار احصا شده که شامل ۱. تغییرات اقلیمی و امکان تأثیر آن بر افزایش خشک‌سالی در کشور، ۲. توزیع نامتوازن و ناپایداری در تأمین منابع مالی به‌واسطه عدم تطابق بودجه تخصیصی و ابلاغی، دیرکرد و پرداخت به‌صورت اسناد خزانه و همچنین عدم بهره‌گیری از کلیه ظرفیت صندوق‌های ملی محیط زیست و منابع طبیعی ۳. کمبود زیرساخت‌های فنی لازم و مشکلات فنی و اجرایی در پیاده‌سازی طرح‌های کاهش منابع تولید گردوغبار در کشور، ۴. عدم تجهیز ۳۱ استان کشور به سامانه جامع هشدار سریع با دقت بالا، ۵. نقایص موجود و عدم اجرایی شدن برخی قوانین و اسناد مرتبط بالادستی، ۶. عدم توجه لازم به فرسودگی شبکه توزیع و انتقال شبکه برق کشور، ۷. مدیریت ناپایدار منابع آب در مصارف صنعتی و کشاورزی، ۸. عدم رعایت کامل حقایق زیست‌محیطی تالاب‌های داخلی و خارجی، ۹. تعارض اقدامات پیشگیرانه، مدیریتی و مقابله‌ای برای پدیده گردوغبار با معیشت مردم و همچنین مأموریت

ذاتی برخی دستگاه‌های اجرایی، ۱۰. عدم هماهنگی دستگاه‌های عضو ستاد ملی مقابله با گردوغبار در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای عملیات و در نتیجه کاهش اثربخشی اقدامات به‌دلیل نبود برنامه جامع مقابله با پدیده گردوغبار و برنامه عمل دستگاه‌های اجرایی مرتبط، ۱۱. وجود چالش‌های فرامرزی در راستای پیشبرد برنامه‌های مشترک کنترل کانون‌های خارجی تأثیرگذار بر کشور، ۱۲. عدم انجام مطالعات در خصوص اثربخشی اقدامات صورت گرفته در کشور و مستندسازی درس‌آموخته‌ها، ۱۳. عدم بهره‌گیری کامل از ظرفیت مراکز دانشگاهی و پژوهشی در خصوص شناسایی راهکارهای فناورانه و منطبق با شرایط بومی کشور، ۱۴. عدم استفاده کامل از ظرفیت دستگاه‌های فرهنگی کشور و سازمان صدا و سیما در خصوص آگاهی‌بخشی عمومی در خصوص ابعاد و اثرات پدیده گردوغبار در کشور است.

به‌منظور فائق آمدن بر چالش‌های چهارده‌گانه فوق، راهکارهایی در زمینه‌های ۱. تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی، ۲. تهیه برنامه جامع کوتاه‌مدت و میان‌مدت مقابله با پدیده گردوغبار، ۳. تدوین سند و نقشه راه سیاست

(دیپلماسی) آب در چارچوب سیاست (دیپلماسی) کلان کشور، ۴. پیاده‌سازی نظام مدیریت یکپارچه منابع آب و رعایت حقایق زیست‌محیطی تالاب‌ها، ۵. تقویت دیپلماسی محیط زیست، ۶. انجام مطالعات کارشناسی برای سنجش اثربخشی اقدامات انجام گرفته و استفاده از تجربه‌های موفق و درس‌آموخته‌های داخلی و بین‌المللی، ۷. استفاده حداکثری از ظرفیت صندوق‌های ملی محیط زیست و منابع طبیعی و خارج کردن بودجه مربوطه از ردیف بودجه متفرقه و تخصیص عملکردمحور، متوازن و به‌موقع بودجه کافی، ۸. منوط کردن تصمیم‌گیری در خصوص رفع ایرادات موجود و یا توقف اقدامات صورت گرفته به انجام مطالعات کارشناسی به‌منظور شناسایی ایرادات، ارائه راهکارهای اصلاحی و تأیید طرح و صرفه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی آن توسط دستگاه‌های متولی مربوطه، ۹. اهتمام دستگاه‌های فرهنگی در خصوص تنویر افکار عمومی به‌منظور ارتقای آگاهی عموم جامعه در حوزه آسیب‌ها و ابعاد پدیده گردوغبار در کشور و ۱۰. توجه به فرسودگی شبکه انتقال و توزیع برق کشور در مناطق غبارخیز کشور پیشنهاد شده است.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقت نامه همکاری در زمینه حمل و نقل دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت سلطنت عمان»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20070](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20070)

دفتر مطالعات زیربنایی

۱۴۰۲/۰۷/۰۵

مسئله اصلی

لایحه موافقت نامه همکاری در زمینه حمل و نقل دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت سلطنت عمان، مشتمل بر ماده واحده، به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۷ هیئت وزیران به تصویب رسیده و جهت طی

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

موضوع ابهام برانگیز در این موافقت نامه، بحث کشور ثالث است. بدین ترتیب، به منظور گسترش هرچه بیشتر حمل و نقل دریایی، هریک از طرف های متعاقد به خطوط کشتیرانی طرف متعاقد دیگر اجازه می دهد، از بنادر آن برای حمل کالا و مسافر به مقصد کشورهای ثالث استفاده کند. در بند «۲» ماده (۲)، هیچ گونه قید و شرطی برای استفاده از بنادر دو طرف به منظور حمل کالا و مسافر به کشورهای ثالث وجود ندارد. نبود چنین قیدی با هدف توسعه حمل و نقل دریایی سازگاری کامل دارد، اما چنانچه در مواردی ایران بخواهد روابط خود را با کشوری قطع کند و مایل نباشد هیچ گونه تسهیلات

است. طرف های متعاقد در حدود قوانین و مقررات اجرایی در قلمرو خود اقداماتی را برای تسهیل و ساده سازی رویه های حمل و نقلی، اداری، گمرکی و بهداشتی و همچنین هرگونه تشریفات حاکم در بنادر خود اتخاذ خواهند کرد.

تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. پیوست این ماده واحده، شامل موافقت نامه حمل و نقل دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت سلطنت عمان، مشتمل بر یک مقدمه و نوزده ماده

از اطلاق ماده (۲)، درج شود. براساس این موافقت نامه، هر طرف متعاقد در بنادر و دریای سرزمینی خود رفتار مشابهی را در مواردی همچون دسترسی به بنادر طرف های متعاقد، رفتار در طول مدت توقف و خروج از بنادر، استفاده از تأسیسات بندری برای حمل بار و مسافر، و دسترسی به تمامی خدمات و تأسیسات بندری، در قبال کشتی های طرف متعاقد دیگر نسبت به بار، خدمه و مسافران آنها معمول خواهد داشت. براساس نظر کارشناسان دستگاه های ذی ربط، منظور از رفتار مشابه، همان مساعدترین رفتاری است که هریک از طرف ها، در قبال سایر دولت ها در امور مربوط به حمل و نقل

حمل و نقل دریایی، حتی غیرمستقیم در اختیار آن دولت قرار دهد، این بند اجازه اعمال هیچ گونه محدودیتی را به ایران نخواهد داد. با توجه به جلسه برگزار شده با دستگاه های ذی ربط، منافع استفاده از بنادر کشور طرف متعاقد دیگر (سلطنت عمان) و حمل کالا و مسافر به بنادر کشور ثالث، به نسبت بیشتر از ضرر استفاده طرف متعاقد دیگر (سلطنت عمان) از بنادر ایران برای حمل کالا و مسافر به چند کشور محدود که ایران تمایل به همکاری با آنان ندارد، ارزیابی می شود. با توجه به جعلی و نامشروع بودن رژیم صهیونیستی پیشنهاد می شود تبصره ای ذیل ماده واحده جهت استثنا کردن این رژیم

دریایی در پیش می‌گیرند.

■ معطلی در بنادر می‌تواند به دو علت الف) تراکم کشتی‌ها در بندر یا اسکله و عدم وجود تسهیلات بندری کافی برای تخلیه و بارگیری سریع، و ب) پیچیده و طولانی بودن رویه‌های اداری، گمرکی و بهداشتی و همچنین هرگونه تشریفات حاکم در بنادر ایجاد شود. در اکثر موافقت‌نامه‌های حمل‌ونقل دریایی، ماده‌ای گنجانده می‌شود که طبق آن هر دو طرف متعاقد موظفند کلیه اقدامات لازم برای جلوگیری از معطلی غیرضرور نسبت به

کشتی‌ها در بنادر خود را اجرا کنند. اجتناب از اختلال و معطلی سبب می‌شود هزینه سنگینی با عنوان دموراژ^۱ ناشی از معطلی غیرضروری، که باید به شرکت‌های کشتیرانی پرداخت شود بر دوش دولتی که معطلی در بندر آن واقع می‌شود، قرار نگیرد. در ماده (۹) این موافقت‌نامه به‌علت دوم معطلی کشتی‌ها در بنادر اشاره شده است.

■ شرط اصلی در برخورد با مواردی که یک کشتی در سرزمین یک دولت طرف متعاقد دچار سانحه می‌شود، رفتار ملی برابر

با کشتی، خدمه، مسافران و بار آن است. در بند «۱» از ماده (۱۳) موافقت‌نامه فوق نیز، چنانچه کشتی یک طرف متعاقد در دریای سرزمینی طرف متعاقد دیگر دچار سانحه‌ای شود یا با هرگونه خطری مواجه شود، مقام‌های صلاحیت‌دار طرف متعاقد دیگر تمامی اقدامات لازم را جهت ارائه کمک و مساعدت به خدمه کشتی، مسافران و بار حمل شده در کشتی، به همان اندازه‌ای انجام خواهند داد که به کشتی‌های خود ارائه می‌دهند.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی توسعه دریامحور و اهمیت بهره‌برداری از حمل‌ونقل دریایی در گسترش مبادله کالا و جابه‌جایی مسافر و آثار مثبت آن در افزایش توان ملی و تقویت روابط اقتصادی با کشورهای همسایه، همچنین تلاش‌های دولت سلطنت عمان برای توسعه زیرساخت‌ها به‌ویژه در حوزه حمل‌ونقل

دریایی به‌منظور رقابت با قدرت‌های عربی حوزه خلیج فارس، تصویب لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه حمل‌ونقل دریایی بین دو کشور، می‌تواند به تحکیم و تقویت روابط دو جانبه انجامیده و در بلندمدت سبب افزایش صادرات جمهوری اسلامی ایران شود. تصویب لایحه اصلاح موافقت‌نامه مذکور با

حفظ منافع ملی و رعایت اصول هفتادوهفتم (۷۷)، یکصدویست‌وپنجم (۱۲۵) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی و انجام اصلاحات و رفع ابهام، به‌منظور تسهیل عملیات حمل‌ونقل دریایی بین دو کشور و در راستای اجرای سیاست‌های کلی توسعه دریامحور، پیشنهاد می‌شود.



DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20072](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20072)

بیان / شرح مسئله

ازدحام ترافیکی یک معضل چندبُعدی است که تعداد زیادی از ذی‌نفعان با اهداف غالباً متفاوت در شکل‌گیری آن دخیل هستند. بنابراین برای یافتن راه‌حل‌های رفع این معضل، به تصویر جامعی از عوامل اصلی

اثرگذار بر آن نیاز است. در این گزارش، ابتدا ۶ عامل اصلی تأثیرگذار بر ازدحام ترافیکی (به‌همراه عوامل فرعی مؤثر بر آنها) با تکیه بر پژوهش‌های صورت گرفته و نظرات کارشناسان و متخصصان این حوزه ارائه

شده است. پس از آن، با هدف توسعه مدل سیستمی چالش ترافیک شهری، مدل تحلیل پویایی‌شناسی ترافیک شهری ارائه شده که بیانگر آثار علی-معلولی مسئله است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

متابقی یافته‌های این پژوهش، مهم‌ترین عوامل مؤثر بر ازدحام ترافیکی شامل: ۱. افزایش خودرومحموری، ۲. کاهش سطح خدمات حمل‌ونقل عمومی، ۳. ناهماهنگی بین‌دستگاهی، ۴. افزایش تقاضای سفر، ۵. عدم رعایت مقررات و انضباط ترافیکی و ۶. ناکارآمدی مدیریتی است. با استفاده از ۶ عامل یاد شده و عوامل شکل‌دهنده آنها، مدل پویایی‌شناسی ترافیک در این مطالعه توسعه داده شد. در این مدل نشان داده شد که «ناکارآمدی مدیریتی» (که در نمودار پویایی‌شناسی با عنوان «کیفیت فرایند اخذ تصمیمات» نشان داده شده) از یک سو مستقیماً روی اعمال سیاست‌های مدیریتی تقاضای سفر و به‌تبع آن روی تولید

و جذب سفر اثر می‌گذارد و از سوی دیگر، با یک واسطه ابتدا بر روی معماری شهر (تراکم و...) و در ادامه بر روی تولید و جذب سفر مؤثر است. این عامل همچنین، روی بهیئگی شبکه معابر و در پی آن روی سطح سرویس شبکه معابر مؤثر خواهد بود. بر این اساس، عامل کیفیت فرایند اخذ تصمیمات روی تقاضای سفر و همچنین عرضه زیرساخت‌های حمل‌ونقل به‌صورت اساسی و ریشه‌ای اثرگذار است. بنابراین می‌توان عامل ناکارآمدی مدیریتی را به‌عنوان نقطه اصلی و اهرمی مداخله در ایجاد معضل ازدحام ترافیک معرفی کرد. بررسی‌ها نشان داد می‌توان ریشه‌های ناکارآمدی مدیریتی را در سه کژکاری شامل: «غالب شدن

رویکرد اجرای پروژه‌های نمادین با منافع مقطعی»، «وجود تعارض منافع» و «فقدان اراده کافی مدیران» در مدیریت حمل‌ونقل شهری جستجو کرد که در ادامه برای هر یک توضیحاتی ارائه می‌شود:

■ «غالب شدن رویکرد اجرای ابرپروژه‌های نمادین با منافع مقطعی» به‌دلیل کارکردهای تبلیغاتی برای مدیران شهری جذابیت بالایی دارد. با وجود این، دنبال کردن چنین رویکردی که مستلزم صرف هزینه‌های گزاف است و در اغلب موارد به حل معضل ازدحام ترافیکی کمکی نکرده و در میان‌مدت می‌تواند از طریق تشدید خودرومحموری یا افزایش تقاضای سفر و عدم هدایت اعتبارات به سمت توسعه حمل‌ونقل عمومی (به‌طور

خاص برای ابرپروژه‌های بزرگراهی)، موجب وخیم‌تر شدن وضعیت ازدحام ترافیکی در شهرها نیز شود.

■ گردش مالی بالای اجرای برخی پروژه‌های عمرانی حمل‌ونقل و تأثیری که ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل بر روی ارزش زمین می‌گذارد، زمینه «تعارض منافع» و فساد را شکل می‌دهد و موجب تصمیم‌سازی غلط برخی از پیمانکاران و مشاوران برای مدیران در انتخاب مکان یا اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌های حمل‌ونقل می‌شود.

■ «فقدان اراده کافی» در مدیران مرتبط با حوزه حمل‌ونقل شهری، تحت تأثیر عواملی همچون «زمانبر بودن اجرای راه‌حل‌های اساسی»، «وابستگی نتایج اقدامات به عملکرد سایر دستگاه‌ها» و «تحولات سریع فناوری» است که در ادامه درخصوص هریک

توضیحاتی ارائه می‌شود:

الف) حل معضل ازدحام ترافیک شهری نیازمند اخذ تصمیماتی است که عمدتاً نه‌تنها زمان اجرای طولانی دارند، بلکه پس از اجرا نیز نتایج و آثار آن به مرور زمان و در بلندمدت آشکار می‌شود. برای مثال، تصمیم بر مدیریت فروش تراکم ساختمان با توجه به الزامات ترافیکی، اگرچه یک تصمیم با منافع بلندمدت برای ترافیک شهر است و نتایج عینی آن در کوتاه‌مدت قابل مشاهده نیست، اما شهرداری را بلافاصله از عواید مالی فروش تراکم محروم می‌کند. زمانبر بودن اجرای این راه‌حل‌های اساسی در کنار کوتاه بودن دوره‌های مدیریتی (ناشی از فشارهای سیاسی) منجر به کاهش انگیزه مدیران شهری حوزه حمل‌ونقل برای در اولویت قرار دادن و اجرای کامل و اصولی این راهکارها می‌شود.

ب) ازدحام ترافیکی، مسئله‌ای فرابخشی است و اتخاذ تصمیم و اراده انجام اقدامات اساسی توسط یک دستگاه بدون همراهی سایر دستگاه‌ها عملاً امکان‌پذیر نیست و این خود به عاملی جهت تضعیف اراده مدیران شهری در به‌کارگیری راهکارهای اساسی (و به‌تبع چالشی‌تر) تبدیل می‌شود.

ج) تحولات سریع فناوری در حوزه حمل‌ونقل شهری (همچون ظهور سکوهای برخط ارائه خدمات حمل‌ونقل مسافر و بار یا خودروهای متصل) دائماً مسائل و درعین‌حال راهکارهای جدیدی را پیش‌روی مدیران این حوزه قرار می‌دهد که این امر موجب سردرگمی مدیران چه در سطح شناسایی اولویت‌ها و چه در سطح انتخاب راهکارها شده و تزلزل در اراده و انگیزه آنها برای اخذ تصمیمات جدی را به‌همراه دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود چاره‌اندیشی برای رفع سه کژکاری «غالب شدن رویکرد اجرای پروژه‌های نمادین با منافع مقطعی»، «وجود تعارض منافع» و «فقدان اراده کافی مدیران» به‌عنوان با اولویت‌ترین نقاط مداخله برای اصلاحات اساسی در حوزه حمل‌ونقل شهری در نظر گرفته شود. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود:

■ قوانین و مقررات مرتبط با انتخاب و طول دوره مسئولیت مدیران شهری و فرایندهای نظارت بر عملکرد آنان به‌نحوی اصلاح شود که انجام مطالعات زمانبر یا اصلاحات اساسی غیرنمایشی برای مدیران توجیه‌پذیر شود.

■ سازوکارهای تعریف پروژه‌های زیرساختی بزرگ‌مقیاس به‌گونه‌ای اصلاح شود که نقش نظارتی و تخصصی شورای شهر و دولت در این فرایند تقویت شود. در این راستا، ضروری است آسیب‌شناسی جدی نسبت به فرایند تأمین مالی و انجام مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل شهرها، به‌عنوان مرجع تعیین پروژه‌های بزرگ‌مقیاس دارای اولویت اجرا صورت گیرد.

■ اگرچه توصیه می‌شود نقش شهرداری‌ها در سیاستگذاری کلان حمل‌ونقل شهرها کمتر شده و نقش دولت و شورای شهر تقویت شود. ضروری است شهرداری‌ها، صاحب اقتدار و اختیارات کافی در سطوح

عملیاتی مدیریت ترافیک شهرها شوند. در این زمینه پیشنهاد می‌شود قوانین و مقررات به‌گونه‌ای اصلاح شود که شهرداری‌ها دارای اختیارات کافی برای جلب همراهی سایر دستگاه‌ها و ذی‌نفعان همچون پلیس راهور و اصناف شده تا امکان اجرای کامل ماده (۹) قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت فراهم شود.

■ پیشنهاد می‌شود نشست‌های علمی به‌منظور تبیین پیامدهای عدم رفع این کژکاری‌ها در حمل‌ونقل شهرها برگزار شده و مطالعات لازم در سطوح سیاستگذاری و اجرا با هدف شناسایی راهکارهای رفع کژکاری‌های مورد اشاره انجام شود.

بررسی شکل‌گیری و عوامل تشدید مناقشات آبی داخلی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20076](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20076)

دفتر مطالعات زیربنایی

۲۰۰۷۶
۱۴۰۳/۰۷/۰۸

بیان / شرح مسئله

یکی از چالش‌های مهم منتج از تبعات بحران آب در جهان و به‌خصوص ایران، بحث مناقشات آبی و مسائل پیرامون شکل‌گیری و گسترش آنهاست.

به دلیل اهمیت آگاهی به جوانب و ماهیت این مسئله و لزوم رویارویی مؤثر با آن، پژوهشگران نظریه‌های علمی و راهکارهای حاکمیتی و مدیریتی مختلفی برای کشورهای مختلف جهان ارائه کرده‌اند. ایران با داشتن وضعیت جغرافیایی و اقلیمی خاص و همچنین اثرپذیری قابل‌توجه از تشدید بحران‌های اقلیمی و دخالت‌های مخرب انسانی در حوزه منابع آب و محیط زیست، با

انواع مختلفی از مناقشات آبی داخلی روبه‌رو بوده است.

از آنجاکه یکی از مهم‌ترین جنبه‌های بحران آب در کشور موضوع شکل‌گیری و گسترش مناقشات آبی است، در این گزارش سعی شده به ابعاد و جوانب مختلف این چالش مهم در کشور پرداخته شود.

موضوع مناقشات آبی داخلی اکنون بیش‌ازپیش مورد توجه سیاست‌گذاران، نهادهای حاکمیتی و قانونگذاری کشور بوده و به نظر می‌رسد حساسیت‌ها و نیازهای لازم برای شناخت آثار و تبعات این مسئله بر کلیت امنیت داخلی و ساختارهای سیاسی،

اجتماعی و فرهنگی کشور ایجاد شده است. یکی از مهم‌ترین جنبه‌های تحلیل مناقشات آبی در ابعاد داخلی، آگاهی از نظریه‌های علمی پیرامون آن و یافتن الگوها و دلایل گسترش و همچنین گستردگی و پراکندگی مصادیق مرتبط با آنهاست. بر همین اساس گزارش پیش رو با ارائه نگاهی کلی و بهره‌گیری از پژوهش‌های علمی و راه‌حل‌محور ارائه شده، زمینه‌هایی برای شناخت کلیت و ابعاد داخلی این مسئله در کشور، رویارویی کارآمد با آن و درنهایت گذار از آن را با ارائه چارچوب‌ها و پیشنهادهایی فراهم آورده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

همان‌طور که پیش‌تر بحث شد یکی از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری و گسترش مناقشات آبی داخلی در کشور بحث تشدید بحران‌های اقلیمی و به‌تبع آن دسترسی سخت‌تر به منابع آب و همچنین تضعیف قوانین و ساختارهای کنترلی و نظارتی بخش آب و محیط زیست در کشور از سوی تمام

طرف‌های مختلف درگیر در مناقشات آبی داخلی در کشور است. از دیگر موارد مطرح شده در این گزارش ذیل علل شکل‌گیری مناقشات آبی داخلی در کشورهای مختلف از جمله ایران می‌توان به: ۱. مسائل، موانع و چالش‌های مرتبط با حکمرانی و مبانی مدیریتی، فنی و تخصصی در بخش آب،

۲. عدم توجه کافی به سیاست‌های موفق جمعیتی، توسعه‌ای و آمایشی، ۳. چالش‌های مرتبط با تنوع اقلیمی و جمعیتی، ۴. تضاد منافع، غیرهمسویی اهداف و عدم همکاری مؤثر سازمان‌های مرتبط با مسئله آب و ۵. کاستی‌های حوزه اقتصاد و معیشت اصناف وابسته به آب، اشاره کرد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

همان‌طور که بحث شد، بخش دیگری از گزارش به ارائه راهکارها و چارچوب‌های مدیریتی و حاکمیتی برای رویارویی با شرایط جدید مناقشات آبی داخلی در کشور و جلوگیری از گسترش تبعات و آثار نامطلوب آنها می‌پردازد. از آنجا که هرگونه ارائه پیشنهاد و راهکار باید مبتنی بر مبانی علمی و تخصصی در حوزه مناقشات آبی داخلی باشد، در این گزارش سعی شده مهم‌ترین راهکارهای مدیریتی و حاکمیتی بر مبنای نیازها و واقعیت‌های میدانی در کشور تدوین و ارائه

شود. واضح است که توفیق هرگونه راهکار کارشناسی مبتنی بر شناخت مناسب از فضای پیرامونی، مسئله مورد مطالعه و کاربردی بودن آن راهکار در فضای واقعی کشور است. با توجه به مباحث موجود در گزارش، از مهم‌ترین راهکارهای ارائه شده برای حل مسئله مناقشات آبی داخلی می‌توان به: ۱. بهبود ساختارهای نظارتی، قانونی و حکمرانی، ۲. مدیریت یکپارچه و پایدار منابع آب، ۳. توسعه و بهبود ساختارهای علمی، پژوهشی و تخصصی کشور در حوزه منابع آب و

حوزه‌های مرتبط، ۴. توسعه همکاری‌های بین‌رشته‌ای و ۵. جذب همکاری‌های اجتماعی و تقویت ساختارهای مردم‌نهاد در کشور اشاره کرد. با توجه به اهمیت مناقشات آبی داخلی و لزوم توجه به تمام تبعات و جوانب آن، توجه به مباحث مطرح شده در این گزارش و پژوهش‌های مشابه از سوی قانونگذاران و نهادهای سیاستگذاری کشور می‌تواند در جهت برخورد مطلوب با این چالش مهم پیش روی کشور مفید و اثرگذار واقع شود.

واکاوی تبعات نوسازی بافت فرسوده از منظر اعیان‌سازی و ارائه رهنمون‌های پیشنهادی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20092](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20092)

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

حوزه مطلوب و رضایت‌بخش ارزیابی می‌شود، اما نکته حائز اهمیت ارزیابی بعد از اجراست که پایداری اجتماعی محلات مورد بررسی قرار گیرد و نگاه صرف کالبدی نباشد. به‌صورت کلی نیز نوسازی بافت‌های فرسوده از رایج‌ترین اقدامات ذیل بازآفرینی شهری است که بعضاً بدون توجه کافی به ابعاد پیچیده شهرها به‌خصوص ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی منتج به اعیان‌سازی می‌شوند.

است. هریک از این بسته‌ها به‌نوبه‌خود، مؤثر است، اما بسته تشویقی شهرسازی نوزده‌بندی با تسهیل در ضوابط معماری، پارکینگ، تراکم، کاربری طبقه همکف و ... نقطه عطفی در مشوق‌های نوسازی بافت فرسوده محسوب می‌شود. بخشی از نتیجه این رویکرد در دولت سیزدهم، صدور بیش از ۲۸۵ هزار پروانه نوسازی مسکن بوده که این جهش در نوسازی مسکن قابل تمجید است و تقریباً عملکرد کمی در این

در ایران هم‌اکنون بیش از ۱۹ میلیون نفر معادل حدود ۶ میلیون خانواده در مساحت بیش از ۱۷۰ هزار هکتار در بافت‌های ناکارآمد شهری زندگی می‌کنند و برای شتاب‌بخشی به نوسازی واحدهای فرسوده، مردمی‌سازی و تشویق مردم و سرمایه‌گذاران در دستور کار قرار گرفته و با توجه به محدودیت‌های موجود، تدوین بسته‌های تشویقی شامل موضوعات اداری (مجوزها)، مالی (تسهیلات بانکی)، شهرسازی و زمین اتخاذ شده

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

باکیفیت و مطابق با ضوابط شهرسازی که از سیمای بصری قابل‌قبولی برخوردار باشند، افزایش کاربری‌های خدماتی و افزایش فضای سبز در جهت اهداف پایداری شهری قابل توجه است. برای رونق و پویایی بیشتر محله، تسهیل منطقی ضوابط شهرسازی برای افزایش مشارکت خرده مالکان و قطعات ریزدانه، بازنگری سیاست پارکینگ به‌خصوص در صورت دسترسی به حمل‌ونقل عمومی مناسب، بازنگری محدودیت‌های ترافیکی مرکز شهر در قالب طرح ترافیک و ... ضروری است.

ایجاد مسکن با توجه به تراکم جمعیت، ایجاد مسکن مقرون‌به‌صرفه برای مستأجرینی که در اثر فرایند نوسازی به بیرون از محله رانده می‌شوند و راهکارهایی همچون حمایت مالی از ساکنان قدیمی با برنامه‌های اقتصادی (ارائه کمک‌های بلاعوض و یا وام‌های مسکن با نرخ پایین) قابل بحث است. همچنین برای حفظ هویت فرهنگی و اجتماعی محله، ساخت بناهایی مطابق با هویت محله و توجه به ریخت‌شناسی ساختمان و پیکربندی محله مهم است. برای ارتقای کیفیت محله مواردی همچون ایجاد ساختمان‌های مستحکم

بازنگری قوانین و سیاست‌ها برای جلب مشارکت بیشتر همه‌دخیلان فرایند نوسازی مانند مردم (مالکان و مستأجران ساکن)، نهادهای مردمی، توسعه‌گران و ... و توجه به ابعاد اجتماعی-اقتصادی فضا در فرایند نوسازی بافت فرسوده از جمله بسته تشویقی شهرسازانه ضرورت دارد. از آنجاکه نمی‌توان ساکنان این بافت‌ها را به‌دلیل شرایط مالی مجبور به شرکت در فرایند نوسازی کرد، بهتر است این امر با حمایت دولت و یا تسهیل حضور بخش خصوصی صورت گیرد. جهت جلوگیری از جابه‌جایی ساکنان بومی و اصیل،

با توجه به آنچه که تاکنون درخصوص تبعات نوسازی، سوابق تقنینی، سیر اقدامات انجام گرفته و رویکردها در حوزه بازآفرینی شهری در ایران، تجارب جهانی و... گفته شد راهکارهای تقنینی و سیاستی به شرح ذیل پیشنهاد می‌شوند:

▣ ارائه پارانه‌هایی به سازندگان و مالکین در بافت فرسوده شهری جهت جبران کاستی‌های سودآوری اقتصادی آنان (تغییرات در میزان وام مطابق با شرایط واقعی هزینه‌های ساخت، نرخ سود و شرایط بازپرداخت وام، معافیت‌های مالیاتی، توسعه تخفیف‌های انشعابات، مجوزات و ...) با تعهد مالکین و سازندگان به تأمین مسکن استطاعت‌پذیرملکی و استیجاری،

▣ لزوم تهیه پیوست‌های اجتماعی و ترافیکی، خدمات زیرساخت و امداد و نجات در طرح‌ها و تغییرات بافت پیرامونی بافت‌های فرسوده شهری (اثرسنجی طرح‌ها و تغییرات بر بافت فرسوده)،

▣ ارتقای امنیت بافت‌های فرسوده شهری از طریق طراحی محیطی، نظارت رسمی و غیررسمی و ...،

▣ ضرورت تخصیص بخشی از ظرفیت‌های جدید ناشی از نوسازی بافت فرسوده به ساکنان بومی و مستأجران قدیمی،

▣ کاهش نقش کالایی مسکن و کنترل عمومی سرمایه‌گذاری مسکن به موازات نوسازی مسکن،

▣ پیگیری سیاست‌های مسکن متعادل

به عبارتی اجرای سیاست‌هایی که به تنوع مسکن و جلوگیری از افزایش یکنواختی قیمت‌ها کمک می‌کند. این مسئله شامل، ایجاد واحدهای مسکونی با درآمد مختلف، ایجاد مسکن اجتماعی و اقداماتی برای کنترل افزایش قیمت‌ها با تأمین مسکن استطاعت‌پذیرملکی و استیجاری می‌شود،

▣ فراهم کردن مسکن ارزان قیمت استطاعت‌پذیرملکی و استیجاری برای افراد با کیفیت مناسب، تصرف مطمئن و واقع در یک محله (محله به معنای حقیقی و نه صرفاً تقسیمات شهرداری)،

▣ بازنگری در ضوابط شهرسازی و معماری در بافت‌ها از جمله در ضوابط حد تفکیک و سطح اشغال، تراکم (با توجه به نیازهای خانوارهای ساکن در بافت)، پارکینگ (توجه به تأمین پارکینگ‌های محله‌ای) و ... با هدف تأمین مسکن استطاعت‌پذیرملکی و استیجاری،

▣ اولویت‌دهی به جان شهروندان و ماندگاری ساکنان اصیل با پرهیز از گزاره‌هایی همچون الزام به تجمیع و مشکل ریزدانه‌گی بافت در طرح‌های نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری،

▣ هدایت هرچه بیشتر طرح‌های شهری به سمت مشارکت ساکنان،

▣ بازنگری در اعمال محدودیت‌های طرح ترافیک با هدف جلوگیری از کاهش سرمایه‌گذاری و توسعه محدوده میانی بافت کلان‌شهرها در کنار توسعه حمل‌ونقل

عمومی شبکه‌ای و مکمل و ارزیابی آثار آن در تداخل مراکز شهری و جابه‌جایی هسته تراکم و کاربری به رینگ‌های میانی شهری،

▣ ارائه مشوق‌های کالبدی متناسب هر بافت به جز طرح‌های تغییردهنده جمعیت و ترکیب آن با هدف تأمین مسکن استطاعت‌پذیرملکی و استیجاری،

▣ نظارت به‌منظور جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز از مسکونی به کاربری‌ها و فعالیت‌های نامطلوب و کاهنده مطلوبیت فضای شهری و محلی نظیر کارگاهی، انبار و... در بافت‌های فرسوده شهری،

▣ توسعه خدمات زیربنایی و روبنایی در مقیاس محله (و نه فرامحلی) در بافت‌های فرسوده شهری (به‌خصوص در موارد مهمی همچون تأمین فضای سبز و باز شهری و پارکینگ‌های محله‌ای که از مهم‌ترین نیازها و کمبودهای جدی بافت‌های فرسوده بوده و کمتر قابلیت اقدام توسط بخش خصوصی دارد)،

▣ استفاده از ظرفیت فناوری و استارت‌آپ‌ها جهت جلب مشارکت مردم بافت‌های فرسوده شهری در توسعه محله خود و ارتقای کیفیت و مطلوبیت محیط شهری در بافت‌های فرسوده شهری،

▣ افزایش فعالیت‌های ترویجی و رسانه‌ای از ارزش‌های فرهنگی بافت‌های فرسوده شهری به‌منظور تقویت حس تعلق ساکنان.

بررسی اهمیت و نقش رویکرد (انتقال حق توسعه) TDR در تحقق‌پذیری طرح‌ها و توسعه شهری

۲۰۰۹۳
۱۴۰۳/۰۷/۱۵

دفتر مطالعات زیربنایی



DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20093](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20093)

بیان / شرح مسئله

توسعه و بهبود شرایط شهر و محیط زندگی ساکنان آن همواره دغدغه برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران شهری بوده است. اعمال سیاست‌های توسعه‌ای به دلیل تغییراتی که در مکان هدف ایجاد می‌کند

در موارد بسیاری در عین فراهم‌آوری نکات مثبت از جمله بهبود شرایط وضع موجود، منجر به بروز خساراتی به منافع ساکنان و صاحبان املاک مناطق هدف می‌شود. بروز موج‌هایی از مخالفت توسط جامعه‌شناسان، فعالان، دغدغه‌مندان شهری و ... در حمایت از ساکنان متضرر منجر به همه‌گیری روحیه محافظه‌کارانه در

بدنه مدیریت شهری شده است تا از ایجاد نارضایتی‌ها و کاهش محبوبیت‌های احتمالی جلوگیری شود.

یکی از راهکارهایی که در جهت کاهش ضرر و ذه‌نیت تدافعی ساکنان به اقدامات توسعه‌ای، توسط مدیریت شهری در دنیا استفاده می‌شود برنامه «انتقال حق توسعه» است. همچنین در بسیاری از موارد عدم امکان توسعه قسمت‌هایی از شهر به دلیل واقع شدن در مناطق حائز ارزش و ... سبب زایل شدن حقوق ساکنان به دلیل عدم امکان بهره‌مندی از مزایای توسعه می‌شود و انتقال حق توسعه تا حد بسیاری می‌تواند

عدالت را برقرار سازد.

رویکرد انتقال حق توسعه در واقع برنامه‌ای برای کاهش توسعه فیزیکی در مناطقی است که جامعه یا برنامه‌ریزان خواهان حفاظت و یا اعمال محدودیت در آن هستند. در نگاه اول گمان می‌رود که راهکار مذکور برطرف‌کننده بسیاری از چالش‌های توسعه باشد.

چنانچه در بسیاری از موارد نیز این‌گونه بوده، اما این راهکار در اجرا دارای پیچیدگی‌هایی است که پژوهش حاضر با بررسی مبانی نظری، سوابق و تجارب و ... سعی در تدقیق آن دارد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هدف اصلی از برنامه‌های «انتقال حق توسعه» کاهش ضررهای وارد شده به ساکنان و مالکان بافت‌های هدف توسعه و افزایش منفعت ناشی از اقدامات توسعه‌ای برای ساکنان اصیل است. در واقع در این راهکار ایجاد تعادل میان منافع بخش عمومی و خصوصی در مدیریت رشد و توسعه شهر مدنظر بوده، اما نارسایی‌های ساختاری نظام هدایت توسعه، خود عاملی در جهت عدم دستیابی به هدف اصلی این راهکار است.

در انتقال حق توسعه؛ افزایش توسعه در مناطقی که نیازمند آن هستند و شرایط لازم را دارند نباید منجر به از بین رفتن تعادل در وضعیت شهر شود. در برنامه‌ریزی شهری، افزایش رفاه عده‌ای از شهروندان از طریق ایجاد ضرر و زیان برای عده‌ای دیگر صورت می‌گیرد. جبران ضرر از طریق بازگرداندن بخشی از اضافه ارزش حاصله به منتفعین امکان‌پذیر است. همچنین با رعایت ضوابط و آیین‌نامه‌های موجود هر شهر، امکان ساخت

ابنیه بالاتر از مقدار حقوق مجاز دریافتی برای توسعه‌دهندگان از طریق خریداری حقوق توسعه اضافی از مناطق فرستنده وجود دارد. همچنین یکی از نکات بسیار مهم آن است که برنامه انتقال حق توسعه باید مختص هر مکان باشد و برنامه انتقال حق توسعه طراحی شده برای یک محل را نمی‌توان برای محل دیگری استفاده کرد (لزوم توجه دقیق به مسائل جاری هر منطقه و محدودیت‌ها و ظرفیت‌های آن).

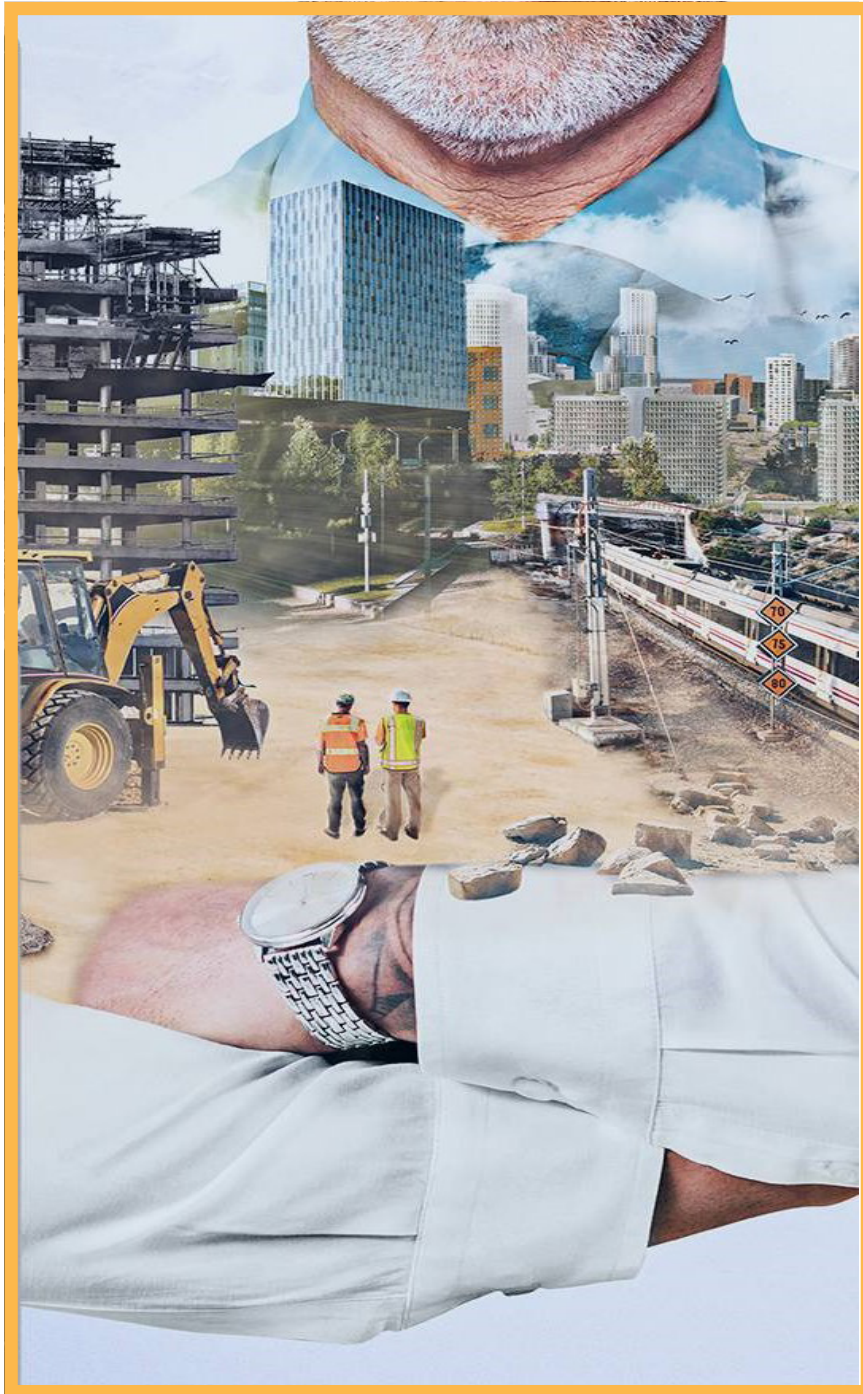
پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به همین مسئله گزارش حاضر ضمن بررسی تجارب مختلف جهانی در بهره‌برداری از رویکرد انتقال حق توسعه، به دنبال شناخت بیشتر این موضوع و تعریف زمینه‌های قانونی آن جهت به‌کارگیری و اجرایی کردن آن است. در همین راستا پیشنهادهای سیاستی نیز تبیین شده است:

- طراحی مدل اجرایی انتقال حق توسعه در طرح‌های بافت فرسوده شهرها،
- ارائه شیوه‌نامه یا دستورالعمل (تعیین فرمول) به‌کارگیری انتقال حق توسعه به‌صورت عادلانه و دقیق جهت حل مسائل طرح‌های توسعه شهری و احیای بافت فرسوده و تاریخی،
- پیش‌بینی جایگاه طراحی و نظارت شهرسازی در اجرای‌سازی رویکرد انتقال حق توسعه به جهت حفظ چارچوب‌های برنامه‌های توسعه شهری،
- شناسایی و پیش‌بینی ظرفیت‌های لازم جهت اجرایی‌سازی این رویکرد در طرح‌های توسعه شهری (طرح جامع و تفصیلی)،
- لزوم ایجاد ساختار سیستمی هوشمند ضمن نظارت دقیق برای اجرای تمامی رؤس انتقال حق توسعه،
- تسریع در ایجاد بسترهای نهادی مورد نیاز برای اجرایی کردن برنامه‌های «انتقال حق توسعه»،
- لزوم رفع موانع و بهبود تعاملات شفاف میان بدنه مدیریت شهری و اداره ثبت اسناد و املاک برای تسریع تشریک مساعی ارگان‌های ذی‌ربط و بهبود فرایند،
- لزوم لحاظ اقدامات عام‌المنفعه برای سرمایه‌داران و توسعه‌دهندگان در انتقال حقوق توسعه برای جلوگیری از تبدیل شدن شهر به کالای انحصاری افراد خاص،

لزام است نهاد ناظر به‌منظور تدقیق ارزش انتقالی به دریافت‌کنندگان ایجاد شود تا از اجحاف احتمالی به حقوق دریافت‌کنندگان جلوگیری به عمل آید،

لزام ایجاد بانک‌های انتقال حق توسعه به‌عنوان یک مرکز پاکسازی برای شناسایی فروشندگان و خریداران بالقوه آن، ارائه اعتبار به مؤسسات وام‌دهی محلی و



آسیب‌شناسی ماده قانون هوای پاک در زمینه معاینه فنی وسایل نقلیه

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20103](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20103)

دفتر مطالعات زیربنایی

۱۴۰۳/۰۷/۱۸

بیان / شرح مسئله

باشد. هرچند ماده (۶) قانون هوای پاک سعی کرده است بستر قانونی مناسبی را برای اجرا و گسترش معاینه فنی وسایل نقلیه در کشور فراهم کند، اما همچنان این حوزه با چالش‌ها و موانعی روبه‌رو است. گزارش حاضر سعی کرده ضمن بررسی چالش‌های این حوزه، پیشنهادهای اصلاحی تقنینی را ارائه کند.

به مراکز معاینه فنی بسیار ناچیز بوده است؛ به گونه‌ای که در سال ۱۴۰۲ فقط ۱۸۰۱ موتورسیکلت به مراکز مراجعه کرده‌اند. این در حالی است که اجرای صحیح معاینه فنی خودروها در کشور می‌تواند تأثیرات مثبتی بر کاهش آلودگی هوا، افزایش ایمنی و کاهش تصادفات و کاهش مصرف سوخت به همراه داشته

آمارها نشان می‌دهد که هرچند از سال ۱۳۹۴ به بعد با وضع قوانین جدید در زمینه معاینه فنی و کاهش سال معافیت برای خودروها، افزایش رو به رشد برای مراجعات معاینه فنی رخ داده است، اما همچنان ضریب نفوذ معاینه فنی در کشور کمتر از ۵۰ درصد است. از طرفی متأسفانه در بخش موتورسیکلت مراجعه

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جریمه کند. باین حال، به دلیل قیمت پایین جریمه صادره و زیرساخت ناکافی پلیس راهور، وضعیت موجود بازدارندگی لازم را برای مالکان خودروهای فاقد معاینه فنی ندارد.

(ج) ابهام در ساختار و سازوکار نظارتی و اجرایی معاینه فنی در کشور:

هرچند در ماده (۶) قانون هوای پاک به‌طور پراکنده وظایفی برای سازمان حفاظت محیط زیست (نظارت بر مراکز معاینه فنی)، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی (تعرفه‌گذاری) و پلیس راهنمایی و رانندگی (توقف و جریمه

اخذ کنند. علاوه بر این، متأسفانه برخی مراکز معاینه فنی در سطح کشور نیز با اخذ رشوه به خودروهای فاقد کیفیت گواهی مربوطه را ارائه می‌کنند.

(ب) بازدارندگی ناکافی قوانین و مقررات برای الزام مالکان وسایل نقلیه به اخذ گواهی معاینه فنی:

در قوانین و مقررات متعدد کشور بر لزوم اخذ معاینه فنی تأکید شده و طبق قانون هوای پاک پلیس راهور موظف است وسایل نقلیه فاقد گواهی معاینه فنی را متوقف کرده و

در حال حاضر اجرای صحیح معاینه فنی در کشور با چالش‌های مختلف حقوقی، اقتصادی، فنی و اجرایی روبه‌رو بوده که در ادامه این چالش‌ها مورد بررسی قرار گرفته است:

(الف) وقوع تخلفات در فرایند معاینه فنی:

در حال حاضر به دلیل رویه اجرایی معاینه فنی که طی آن اصالت خودرو مورد بررسی قرار نمی‌گیرد، زمینه برای مالکان خودروهای فاقد کیفیت فراهم است که با جابه‌جا کردن پلاک به‌طور غیرقانونی گواهی معاینه فنی را

خودرو) تعیین شده، اما به صراحت ساختار و سازوکار و نحوه تقسیم کار دستگاه‌های مختلف در اجرای معاینه فنی مشخص نشده است.

د) منطبق نبودن مدت معافیت اخذ گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه و گارانتی خودروسازان:

طبق تبصره «۱» ماده (۶) قانون هوای پاک، دوره معافیت انجام معاینه فنی، از زمان تولید، برای وسایل نقلیه شخصی و دولتی چهار سال و برای وسایل نقلیه عمومی یک سال تعیین شده که معافیت چهارساله از انجام بازرسی با توجه به افت کیفیت خودروها طی این سال‌ها، منجر به کاهش ایمنی ناوگان می‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به منظور اجرای صحیح معاینه فنی در کشور پیشنهاد‌های تقنینی زیر برای اصلاح ماده (۶) قانون هوای پاک ارائه شده است:

- تدقیق سازوکار نظارتی و اجرایی و تقسیم کار شفاف دستگاه‌های مختلف،
- افزایش شمولیت لزوم اخذ معاینه فنی،

شده است، اما همچنان مشاهده می‌شود که برخی بخش‌های دولتی و نهادهای عمومی نظیر شهرداری‌ها، پیمانکاران و مجموعه‌های تحت پوشش خود را ملزم به دریافت معاینه فنی نمی‌کنند.

و) رویه قانونی نامناسب به‌روزرسانی تعرفه‌های معاینه فنی:

طبق تبصره «۴» ماده (۶) قانون هوای پاک، افزایش تعرفه‌ها به مصوبه هیئت وزیران منوط شده که این رویه موجب شده است نرخ معاینه فنی در سال‌های اخیر ثابت بماند که به معنای زیان‌ده شدن مراکز معاینه فنی و عدم گسترش این مراکز طی سالیان اخیر است.

در حال حاضر وسایل نقلیه تولیدی در داخل کشور گارانتی عموماً سه‌ساله دارند، به این معنی که خودروساز عملکرد مناسب محصول را تا سه سال تضمین کرده و عملاً وسیله نقلیه در بازه زمانی یک‌ساله نه تحت بازرسی معاینه فنی قرار دارد و نه مشمول دریافت خدمات گارانتی از شرکت خودروساز می‌شود که این چالش بزرگی برای ایمنی حمل‌ونقل می‌باشد.

ه) انجام نشدن معاینه فنی وسایل نقلیه برخی بخش‌های دولتی و عمومی:

هرچند در قانون صراحتاً بر لزوم انجام معاینه فنی کلیه وسایل نقلیه موتوری در بخش‌های مختلف دولتی، عمومی و غیردولتی تأکید

- اصلاح رویه تعرفه‌گذاری مراکز معاینه فنی،
- انطباق مدت معافیت معاینه فنی با گارانتی خودرو،
- تقویت بازدارندگی قانونی برای الزام مالکان وسایل نقلیه به اخذ گواهی معاینه
- تقویت نظارت بر مراکز معاینه فنی،

تقویت سامانه‌های مرتبط و تدقیق تعامل آنها.

بر این اساس متن اصلاحی پیشنهادی ماده (۶) قانون هوای پاک و تبصره‌های اصلاحی «۱، ۲، ۳، ۴ و ۶» و تبصره‌های تکمیلی در گزارش ارائه شده است.

مدیریت پایانه‌های مرزی زمینی کشور؛ بررسی چالش‌ها و تبیین جایگاه ستاد ملی گذر

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20128](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20128)

دفتر مطالعات زیربنایی



بیان / شرح مسئله

و تحقق راهبردهای بسیار مهمی همچون «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل»، و «هدف‌گذاری ۴۰ میلیون تن برای گذر (ترانزیت) سالانه کالا از ایران تا پایان برنامه هفتم پیشرفت»، وابسته به ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی و تسهیل تجارت از مرزهای کشور است.

راهبردی در بهبود تعاملات بین‌المللی و اقتصاد داخلی کشور داشته باشند. از این رو، ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی کشور برای بهره‌گیری از فرصت‌های تجاری و اقتصادی عضویت در پیمان شانگهای، گروه بریکس و اتحادیه اقتصادی اوراسیا و نهایتاً جانمایی مؤثرتر ایران در نظم جدید جهانی و منطقه‌ای بسیار حائز اهمیت است. همچنین، تبدیل شدن ایران به قطب ترانزیت کالا

طی سال‌های گذشته، جریان عبور کالا از پایانه‌های مرزی زمینی کشور با تأخیرهای چندین روزه مواجه بوده و شاخص‌های جهانی حاکی از وضعیت ناکارآمد پایانه‌های مرزی کشور هستند. این در حالی است که تحریم‌های اقتصادی و سیاست‌های منزوی‌سازی ایران با شدت در حال پیگیری است و پایانه‌های مرزی به‌عنوان دروازه‌های تجارت کشور می‌توانند نقش اثرگذار و

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

راهکارهای دیگری همچون مکانیزه کردن فرایندها، به اشتراک‌گذاری اطلاعات سامانه‌ها) نه تنها در ساماندهی وضعیت پایانه‌های مرزی کشور بهبود قابل ملاحظه‌ای ایجاد نمی‌کند، بلکه تجربه نشان داده این راهکار می‌تواند به کشمکش بیشتر دستگاه‌های اجرایی و پیچیدگی بیشتر روابط و فعالیت‌ها در پایانه‌های مرزی منجر شود.

د) لازمه ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی، اصلاح ساختار سیاست‌گذاری پایانه‌های مرزی است که با توجه به

چالش ۱. تعارض منافع افراد و دستگاه‌های ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی، ۲. تعدد مراجع سیاستگذار پایانه‌های مرزی و ۳. فقدان اقتدار اجرایی برای پاسخگو کردن دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در پایانه‌های مرزی، ریشه‌ها و موانع اصلی در ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی هستند.

ج) غفلت از چالش‌های ریشه‌ای فوق‌الذکر و بسنده کردن به راهکار تعیین متولی واحد مدیریت پایانه‌های مرزی از میان یکی از دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه (و حتی

الف) مسائل و چالش‌های پایانه‌های مرزی کشور در این گزارش احصا و سطح‌بندی (شامل سطوح سیاست‌گذاری، فرایند، زیرساخت و نیروی انسانی) شده‌اند و از میان آنها چالش هماهنگی و همکاری ضعیف بین دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی به‌عنوان اصلی‌ترین چالش پایانه‌های مرزی مورد بررسی و ریشه‌یابی قرار گرفت.

ب) ریشه‌یابی چالش هماهنگی و همکاری ضعیف دستگاه‌های اجرایی در پایانه‌های مرزی نشان می‌دهد، سه

۱. بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت ابلاغی سال ۱۴۰۱.
۲. ماده (۵۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت.

چالش‌های احصاشده در سطح سیاستگذاری پایانه‌های مرزی، باید از طریق تعیین مرجع سیاستگذار فرابخشی واحد پیگیری شود که حائز ویژگی‌های ۱. عدم جهت‌گیری بخشی، ۲. دارای اقتدار کافی در حوزه اجرا، ۳. چابکی در سیاستگذاری برای تسهیل تردد از پایانه‌های مرزی و ۴. نگاه راهبردی به تغییرات نظم اقتصادی منطقه است. (ه) مقایسه مراجع فرابخشی دارای اختیار

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توصیه‌های سیاستی ذیل، ناظر به برنامه‌ها و اقدامات الزامی و اولویت‌دار ستاد ملی گذر برای محقق شدن اهداف و تکالیف قانونی این ستاد در خصوص سیاستگذاری برای پایانه‌های مرزی است.

۱. ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات به دستگاه‌های اجرایی مستقر در پایانه‌های مرزی

ابلاغ مصوبات و بخشنامه‌های مستقل مراجع بخشی و فرابخشی جهت اجرا در پایانه‌های مرزی به عدم ثبات و ناهماهنگی در امور اجرایی پایانه‌های مرزی منجر می‌شود. ستاد ملی گذر به پشتوانه جایگاه تعریف شده در قانون، باید در ابتدای تشکیل، چگونگی ضابطه‌مند کردن ابلاغ مصوبات دستگاه‌های بخشی و مراجع فرابخشی در خصوص پایانه‌های مرزی را بررسی و تعیین کند.

۲. ارتباط بدون واسطه و مستقیم دبیرخانه ستاد ملی گذر با هریک از پایانه‌های مرزی

برای نظارت بر عملکرد و سیاستگذاری چابک و بدون جهت‌گیری توسط ستاد ملی گذر، تعیین یک شخص به‌عنوان نماینده ستاد از میان نیروی انسانی مستقر در هر پایانه مرزی با اختیارات لازم برای دسترسی به شاخص‌های عملکردی پایانه و میزان پیشرفت اجرای سیاست‌های ستاد ملی گذر در پایانه، می‌تواند یک راه‌حل مقدماتی باشد

قانونی در حوزه پایانه‌های مرزی نشان می‌دهد، تعیین ستاد ملی گذر (ترانزیت) به‌عنوان مسئول «تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی»، موضوع ماده (۵۷) بند «الف» جزء «۴» قانون برنامه هفتم پیشرفت می‌تواند اهداف مدنظر از اصلاح ساختار سیاستگذاری پایانه‌های مرزی را محقق کند. هرچند باید برای مسئله وابستگی دبیرخانه ستاد به وزارت راه و شهرسازی تدابیری

که بدون افزودن تشکیلات جدید در هر پایانه مرزی اجرایی شود.

۳. ایجاد پایگاه داده با امکان دسترسی برخط به شاخص‌های عملکردی پایانه مرزی

با توجه به پیچیدگی‌های موجود در مسائل پایانه‌های مرزی، شکل‌گیری الگوی نظارت و سیاستگذاری داده‌منا برای ارائه راهکارهای حل مسئله و نظارت مؤثر بر فعالیت پایانه‌های مرزی ضروری است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود، ستاد ملی گذر حل سه مسئله ذیل را در اولین دستورکارهای خود قرار دهد.

۱-۳. مسئله تعیین شاخص‌های عملکردی کلیدی و تولید داده‌های مورد نیاز: شاخص‌های عملکردی کلیدی در زمینه زمان خدمات‌دهی هریک از دستگاه‌های اجرایی، زمان و هزینه صرف شده برای عبور وسایل نقلیه و کالا، و اطلاعات کیفی از جمله رضایت صاحبان بار و رانندگان در هر پایانه مرزی تعیین شود.

۲-۳. مسئله اختلاف در محاسبه شاخص‌های عملکردی: به‌عنوان مثال، تفاوت بین آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و گمرک جمهوری اسلامی ایران از میزان ترانزیت خارجی نیازمند بررسی و رفع اختلاف است.

۳-۳. مسئله دسترسی مستقیم ستاد ملی گذر به داده‌ها و پایش شاخص‌های عملکردی:

(مثلاً تغییر محل دبیرخانه ستاد به نهاد ریاست جمهوری) اندیشیده شود. (و) تشکیل ستاد ملی گذر شرط لازم برای ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی کشور است، اما شرط کافی نیست. اثرگذاری ستاد ملی گذر مشروط به الزامات و بسترسازی‌هایی است که باید در اولین جلسات ستاد ملی گذر پیگیری و مصوب شوند.

داده‌های پایانه‌های مرزی مستقلاً توسط هر یک از دستگاه‌های اجرایی تولید شده و توسط همان دستگاه اجرایی نیز برای محاسبه شاخص‌های عملکردی و برنامه‌ریزی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد؛ اما به اشتراک‌گذاری این شاخص‌ها با سایر دستگاه‌های اجرایی و نهادهای سیاستگذار فرابخشی در بازه زمانی قابل قبول، به‌نحوی که برای امور برنامه‌ریزی و سیاستگذاری پایانه‌های مرزی مناسب باشد، انجام نمی‌شود.

۴. تنظیم منافع و روابط ذی‌نفعان پایانه‌های مرزی

انجام صحیح تکلیف قانونی «تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی» مستلزم توجه و اهتمام ویژه ستاد ملی گذر به موضوع تنظیم منافع و روابط دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌نفع در پایانه‌های مرزی کشور در زمان تعیین و پیاده‌سازی شیوه مدیریتی جدید است.

۵. پیگیری تشکیل جلسات

با توجه به اهمیت مسئله ساماندهی مدیریت پایانه‌های مرزی، پیشنهاد می‌شود جلسات ستاد ملی گذر در ابتدا به‌طور مرتب و ترجیحاً به‌صورت ماهیانه تشکیل شود. پس از تنظیم منافع ذی‌نفعان، ثبات در عملکرد نهادهای سیاستگذار بخشی و فرابخشی، جلسات ستاد می‌تواند با فواصل زمانی بیشتری تشکیل شود.



بیان / شرح مسئله

نوتردام فقط یک محور یا معضل محیط زیستی نظیر تغییرات اقلیمی را مورد ارزیابی قرار داده است. فارغ از صحت و دقت روش‌های نمره‌گذاری‌ها و رتبه‌بندی‌های شاخص‌های بین‌المللی مذکور، اطلاع از وضعیت کشور در این شاخص‌ها و امتیاز و رتبه کشور در زیرشاخص‌های مربوطه دارای اهمیت است.

دیگر نظیر شاخص اهداف توسعه پایدار و شاخص رقابت‌پذیری پایدار جهانی با الهام از مفهوم توسعه پایدار علاوه بر معیارهای محیط زیستی به ملاحظات اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی جهت رتبه‌بندی کشورها نظر داشته‌اند. برخی روش‌های سنجش نیز نظیر شاخص عملکرد تغییر اقلیم و شاخص ابتکار جهانی سازگاری

طی سالیان اخیر مؤسسات و نهادهای گوناگون ملی و بین‌المللی سعی کرده‌اند که روش‌ها و معیارهایی را جهت ارزیابی وضعیت محیط زیست ارائه کنند. برخی از این روش‌ها نظیر شاخص عملکرد محیط زیستی و ردپای بوم‌شناختی صرفاً به مسائل و عملکرد محیط زیستی کشورها توجه داشته است؛ اما برخی روش‌های

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

جهانی ذیل زیرشاخص سرمایه طبیعی، رتبه نامطلوب ۱۴۶ را کسب کرده و مصر پایین‌تر از ایران قرار گرفته است. در مقابل عربستان و ترکیه با رتبه‌های ۹۷ و ۷۳ وضعیت مناسب‌تری دارند. همچنین، در زیرشاخص مدیریت و بهره‌وری منابع نیز ایران با نمره ۱۸/۹ کمترین نمره را در بین کشورهای جهان کسب کرده است؛ هرچند کشورهای عربستان، مصر و ترکیه نیز در این زیرشاخص وضعیت نامطلوبی دارند. این مسئله بیانگر عدم توجه به مدیریت صحیح منابع در کشور ما و برخی دیگر از کشورهای منطقه است.

شیلات رتبه مناسبی (۶۳) کسب کرده است، اما در زیرگروه کشاورزی به‌ویژه نامگر عملکرد نسبی محصول وضعیت مطلوبی ندارد. در این بخش مصر و عربستان بالاتر از ایران هستند، اما ترکیه وضعیت مناسبی ندارد. در بخش خط‌مشی اقلیمی، ایران به‌دلایلی نظیر نرخ رشد بالای انتشار گازهای گلخانه‌ای رتبه نامناسب ۱۳۲ را کسب کرده که در مقایسه با رتبه ایران در دو بخش دیگر به‌طور معنی‌داری پایین‌تر است و همین باعث تنزل رتبه ایران در شاخص کل عملکرد محیط زیستی شده است. کشور ایران در شاخص رقابت‌پذیری پایدار

در شاخص عملکرد محیط زیستی در سال ۲۰۲۴ رتبه ایران تاحدی بهبود یافته و از رتبه ۱۳۳ در سال ۲۰۲۲ به ۱۱۲ ارتقا پیدا کرده است. در بخش سلامت انسانی کشور ایران در زیرگروه‌های بهداشت و آب شرب و مدیریت پسماند رتبه نسبتاً مطلوب‌تری را کسب نموده، اما در در فلزات سنگین (سرب) رتبه بسیار نامناسب ۱۵۶ را کسب کرده است. در این بخش، ایران وضعیت بهتری نسبت به کشورهای مصر و عربستان داشته، اما یک رتبه از ترکیه پایین‌تر است. در بخش سرزندگی بوم‌سازگان، کشور ایران صرفاً در زیرگروه

مقایسه سرانه ردپای بوم‌شناختی و ظرفیت زیستی در بخش‌های مختلف نشان می‌دهد که ایران در بخش‌های زمین زراعی و چراگاه فراتر از ظرفیت زیستی خود ردپا داشته و در مقابل در بخش ماهی‌گیری و جنگل کمتر از ظرفیت زیستی خود بهره‌برداری کرده است و در وضعیت پایداری قرار دارد. مقایسه نسبت ردپای بوم‌شناختی به ظرفیت زیستی با و بدون احتساب ردپای کربن کشورهای دیگر با ایران نشان می‌دهد که ترکیه و عربستان در وضعیت ناپایدارتری در مقایسه با ایران قرار دارند، اما مصر در شرایط پایدارتری قرار دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

گزارش حاضر ضمن بررسی روش‌ها و شاخص‌های مختلف بین‌المللی طی سالیان اخیر جهت ارزیابی عملکرد و وضعیت محیط زیستی کشورها، تصویری از وضعیت و جایگاه محیط زیستی ایران را در سطح جهان و منطقه مورد ارزیابی قرار داده است.

این احتمال وجود دارد که اطلاعات و امتیازهای ارائه شده در شاخص‌های بین‌المللی درخصوص کشور ایران نه

در شاخص عملکرد تغییر اقلیم، ایران در معیارهای انتشار گازهای گلخانه‌ای، انرژی‌های تجدیدپذیر، و مصرف انرژی رتبه بسیار پایین و در سیاست‌های اقلیمی رتبه پایین را کسب کرده و در مجموع رتبه کلی ایران بسیار پایین ارزیابی شده و عربستان سعودی تنها کشوری است که در این دسته‌بندی رتبه نامطلوب‌تری کسب کرده است. در مقایسه با سال گذشته، ایران توانسته توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر خود را بهبود بخشد و به همین علت، این تنها شاخصی است که ایران در آن وضعیت مناسب‌تری داشته است.

در شاخص ابتکار جهانی سازگاری

نوتردام امتیاز آسیب‌پذیری پایین و امتیاز آمادگی بالا ایران را در ربع پایین سمت راست ماتریس شاخص قرار می‌دهد. در واقع چالش‌های سازگاری همچنان وجود دارد، اما ایران موقعیت نسبتاً خوبی برای سازگاری دارد.

عربستان سعودی و ترکیه نیز در ماتریس مشابه ایران در ربع پایین سمت راست قرار دارند؛ با این تفاوت که آمادگی مقابله بالاتری دارند و کشور مصر هرچند از منظر آسیب‌پذیری شرایطی شبیه ایران دارد، اما از منظر آمادگی به‌طور معنی‌داری پایین‌تر است و در ربع پایین سمت چپ ماتریس قرار می‌گیرد.

تنها با صحت و دقت کافی همراه نباشد و چه‌بسا در برخی موارد با سوگیری هم همراه باشد.

در این شرایط انتظار می‌رود سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری دستگاه‌های اجرایی و دستگاه‌های نظارتی نسبت به رصد مستمر وضعیت محیط زیستی کشور با استفاده از شاخص‌های کمی و سنجش‌پذیر متناسب با الگوی پیشرفت بومی در قالب گزارش‌های

سالیانه شفاف اقدام کند. با توجه به ارزیابی شاخص‌های مورد بررسی در مطالعه حاضر، می‌توان از پارامترهایی نظیر تغییرات اقلیمی، سلامت محیط زیستی، دستیابی به اهداف توسعه پایدار، سرمایه طبیعی، مدیریت و بهره‌وری منابع، ردپای بوم‌شناختی و همچنین ظرفیت زیستی به‌عنوان سنجه‌های ارزیابی وضعیت کشور استفاده کرد.

چرخش‌های تحول‌آفرین فناوری در صنعت خودرو الزامات ورود و نقش‌آفرینی ایران در زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20045](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20045)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۲۰۰۴۵
۱۴۰۳/۰۷/۰۱

بیان / شرح مسئله

در شرایطی که فناوری‌های صنعت خودرو و حمل‌ونقل در جهان به سرعت در حال تحول است، ایران نیز همچون بسیاری از کشورها، با چالش‌هایی در تغییر و بازنگری سیاست‌های صنایع خودروسازی و حمل‌ونقل خود به منظور تطبیق با نیازهای متناسب با واقعیت‌های جدید فناوری و تقاضای مصرف‌کنندگان مواجه است. مسیر ورود به عرصه برقی‌سازی حمل‌ونقل، پیش‌نیازها و الزاماتی در سطوح مختلف نیاز دارد که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

مطرح می‌شود. چنین پیچیدگی‌هایی در سرمایه‌گذاری و دسترسی به فناوری حمل‌ونقل برقی بین چین و غرب، روزبه‌روز بر اهمیت ژئوپلیتیکی و رقابتی شدن زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی در بازارهای جهانی می‌افزاید. در واقع برقی‌سازی حمل‌ونقل - با هدف مشترک بهبود فاکتورهای اجتماعی این صنعت - از یک رقابت جهانی برای دستیابی به فناوری خاص، تبدیل به رقابت برای توسعه اقتصادی پایدار با فاکتورهای امنیت ملی شده است.

هم‌زمانی الزامات زیست‌محیطی جهانی، تغییرات ژئوپلیتیکی، ظهور بازیگران جدید در صحنه رقابت، پیشرفت‌های سریع فناورانه و ترجیحات متغیر مصرف‌کننده، تغییر پارادایم در صنعت خودرو در مقیاس جهانی و حمل‌ونقل را غیرقابل اجتناب کرده است. دسترسی کشورها به فناوری‌های حیاتی، مواد کمیاب و زنجیره‌های تأمین قابل‌اعتماد، کشورهای صنعتی در بخش‌های مختلف جهان و به‌خصوص چین را به رقابتی سخت وارد کرده است، رقابتی که به‌عنوان یکی از کلان‌رقابت‌های اصلی در دهه‌های آینده

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسیر ورود به عرصه برقی‌سازی حمل‌ونقل، پیش‌نیازها و الزاماتی در سطوح مختلف دارد؛ سطح اول تحلیل ابعاد مختلف حمل‌ونقل برقی، بررسی واقعیات و شناخت مختصات کلان‌روند برقی‌سازی حمل‌ونقل در مقیاس جهانی تحت‌عنوان «چیستی» است. گام دوم طراحی مسیر ورود و نقش‌آفرینی در زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی، بررسی نظام انگیزشی کشورهای پیشرو در مسیر برقی‌سازی حمل‌ونقل و احصای راهبرد مناسب کشور در این حوزه تحت عنوان «چرایی» است و در نهایت مرحله «چگونگی» یا تعیین چارچوب کلی سیاست‌گذاری و طراحی جزئیات سیاستی در راستای تحقق چشم‌انداز مطلوب در این حوزه باید مورد توجه قرار گیرد. موضوعی که در روند فعلی برقی‌سازی در کشور از سوی نهادهای مختلف مغفول مانده است و با گذر از دو سطح اول یعنی بدون شناخت از واقعیات و مختصات کلان‌روند برقی‌سازی حمل‌ونقل در مقیاس جهانی و نظام انگیزشی کشورهای پیشرو در این حوزه و قبل از احصای راهبرد مناسب کشور در مواجهه با این کلان‌روند، اقدام‌هایی در دستور کار قرار گرفته است.

بررسی‌های صورت گرفته در این گزارش مستندی بر این واقعیت است که می‌توان از تجربیات کشورهای دیگر درس‌های زیادی گرفت، اما هر کشوری باید در نهایت، سیاست‌ها و راهبردهای خود را در طراحی چگونگی مواجهه با برقی‌سازی حمل‌ونقل و ورود به زنجیره ارزش خودروهای برقی، براساس اهداف کلان و شرایط منحصربه‌فرد خود شکل دهد. بخش حمل‌ونقل ایران با چالش‌های

مهمی مانند افزایش انتشار آلاینده‌ها، ترافیک و اتکای شدید به فناوری‌های نسبتاً قدیمی با مصرف بالای سوخت‌های فسیلی مواجه است. با این حال، ایران بزرگ‌ترین تولیدکننده خودرو غرب آسیا با پتانسیل بالای نوآوری، منابع غنی انرژی و نیروی انسانی متخصص، پتانسیل ایجاد تغییرات تحول‌آفرین در مسیر صنعت خودروسازی و یک سیستم حمل‌ونقل کارآمدتر را دارد. با پذیرش فناوری‌های جدید مانند برقی‌سازی و تقویت همکاری در بخش‌های مختلف، ایران می‌تواند پتانسیل رشد اقتصادی در گذار از سوخت فسیلی به برقی را به فعلیت برساند و نقش خود را در زنجیره ارزش این نوع خودروها در صنایع خودروسازی جهان بازیابی کند.

در حال حاضر نظام اقتصادی کشور و بخش خصوصی، برنامه مشخصی برای سرمایه‌گذاری جدی در مشارکت فرایند برقی‌سازی ارائه نداده است؛ موضوعی که ریشه در عدم قطعیت در پیش‌بینی رشد بازار خودروهای برقی در ایران دارد. با مطالعه دقیق منابع منتشر شده و تجربیات کشورهای پیشرو در این زمینه، احتمال مواجهه ایران با ابر چالش‌های جدی در راستای ورود به زنجیره ارزش صنعتی خودروهای برقی و گسترش حمل‌ونقل برقی، دور از انتظار به نظر نمی‌رسد؛ بر همین اساس الزامات ورود ایران به زنجیره ارزش خودروهای برقی در جهان احصا و معرفی شده است.

جهت حرکت در مسیر ورود و مشارکت در زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی و گسترش حمل‌ونقل برقی در ایران و تبدیل چالش‌های موجود در مسیر، به فرصت‌های جدید، لازم است به تحلیل راهبردی الزامات

اقتصادی-اجتماعی و صنعتی طراحی نحوه مواجهه با این کلان‌روند بین‌المللی بیشتر پرداخته شود و بدین منظور ملاحظات ۳۰ گانه در ادامه ارائه شده است که در ۶ دسته اصلی زیر طبقه‌بندی شده است:

- الزامات طراحی راهبرد کلان،
- الزامات اجتماعی-اقتصادی،
- الزامات روابط بین‌الملل و توسعه زنجیره تأمین،
- الزامات حوزه زیرساخت، انرژی و محیط زیست،
- الزامات حوزه حمل‌ونقل،
- الزامات توسعه صنعتی.

این ۶ دسته از الزامات نتیجه مطالعات ابعاد مختلف کلان‌روند بین‌المللی برقی‌سازی در بخش‌هایی از بازارهای جهانی است که عوامل مختلف مؤثر بر پذیرش حمل‌ونقل برقی و پیامدهای گسترده‌تر چنین گذاری (فناوری احتراقی به برقی) را مورد تحلیل و بررسی قرار داده است. ملاحظات ۳۰ گانه طراحی مسیر حرکت به سمت ورود به زنجیره ارزش بین‌المللی خودروهای برقی و توسعه حمل‌ونقل برقی در ایران، در ۶ بخش در جدول زیر ارائه شده است که شامل تبیین دیدگاه‌های سیاست بالادستی تا مشارکت‌های بین‌المللی، ملاحظات اقتصادی و تقدم‌های فناوری و ... می‌شوند که به‌طور مختصر عوامل اساسی در سطح راهبردی و سیاستی را جهت تصمیم‌گیری و اجرای متناسب در گلوگاه‌های اساسی مسیر سیاست‌گذاران تشریح می‌کنند و نقش مجموعه حکمرانی کشور، رهبران صنعت و نوآوران را در این راه تصریح می‌کند.

سلسله گزارش های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو

ارزیابی اجرای «قانون ساماندهی صنعت خودرو» با تمرکز بر تنظیم بازار از طریق واردات

خودروهای نو و کارکرده (مواد (۱)، (۴)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۳))

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20048](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20048)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۲۰۰۴۸
۱۴۰۳/۰۷/۰۲

بیان / شرح مسئله

کاهش تولید و واردات انواع خودروها و قطعات آنها، منجر به تلاطم در بازار این مدل خودروها طی سال های اخیر شده که این موضوع سبب نارضایتی مصرف کنندگان شده است. افزایش قیمت در بازار معلول تبدیل خودرو به کالای سرمایه ای است. لذا به منظور کاهش نگاه سرمایه ای به خودرو، اقدامات متعددی باید

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

قانون ساماندهی صنعت خودرو با هدف ایجاد رقابت پذیری در صنعت و بازار خودرو در تاریخ ۲۶ آبان ماه سال ۱۴۰۰ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. قانونگذار در این قانون و دو اصلاحیه بعدی آن به ترتیب در تاریخ های ۹ آذرماه ۱۴۰۱ و ۲۸ خردادماه ۱۴۰۲ در پی آن بود تا با اتخاذ سیاست های تنظیم گرانه همچون واردات خودروی نو و کارکرده، اصلاح ساختار نهادی صنعت خودرو، ارتقای کیفیت و داخلی سازی خودروهای تولیدی، کاهش مصرف سوخت، تولید مشترک با خودروسازان خارجی و افزایش اسقاط خودروهای فرسوده بتواند هدف مورد نظر را تحقق بخشد.

افزایش عرضه خودرو در بازار در راستای تنظیم بازار آشفتگی خودرو کشور را دنبال کرده است. اما در مسیر اجرای آن، موانعی از جمله محدودیت های ارزی و موانع استاندارد، روند ورود خودروهای وارداتی به کشور را کند کرده، به نحوی که چندان بر وضعیت بازار خودروی کشور اثرگذار نبوده است.

انجام گیرد از جمله این اقدامات می توان به تقویت سازوکارهای حفظ ارزش پس انداز خانوار در قالب سرمایه گذاری در طرح های مولد، اخذ مالیات بر تقاضای سرمایه ای و غیر مصرفی و افزایش عرضه خودرو اشاره کرد که قانونگذاران در قالب قانون ساماندهی صنعت خودرو با استفاده از ابزار واردات خودروهای نو و کارکرده،

خردادماه، ۴ هزار و ۱۵ دستگاه خودرو به ارزش ۸۸ میلیون دلار ترخیص شده و ۱۲ هزار و ۷۰۴ دستگاه خودرو نیز در گمرک در حال طی کردن فرایند ترخیص است. محدودیت در تأمین ارز، الزام فروش خودروهای وارداتی در سامانه با حاشیه سود محدود و الزام انتقال دانش فنی در خصوص واردات خودروی نو، موجب کاهش انگیزه واردکنندگان برای مشارکت در این بخش شده است. با توجه به موارد فوق تسهیل در تأمین ارز واردات خودرو از طریق شیوه های جدید، مانند صدور مجوز واردات خودرو با استفاده از کسری ارز ناشی از صادرات کالاهای صنعتی، می تواند به تأمین ارز

مواد (۱)، (۴) و (۱۱) الی (۱۳) این قانون، در خصوص واردات خودروهای نو و کارکرده و نظام تعرفه ای مترتب بر آن است. آیین نامه ماده (۴) مربوط به واردات خودروهای نو تصویب شده که با وجود تصویب و اجرای واردات خودروهای نو به دلیل پایین بودن حجم واردات، اثربخشی آن در کنترل بازار چندان محسوس نبوده است. مطابق آمار در دسترس، میزان واردات خودرو سواری در سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۱ هزار و ۱۲۲ دستگاه به ارزش ۲۱۸ میلیون دلار بوده که در این بین، میانگین ارزش خودروهای سواری وارداتی در این سال ۱۹۶ هزار دلار بوده است. همچنین، در سال ۱۴۰۳ نیز تا ۲۰

بیشتر کمک کند و مشوقی نیز برای افزایش صادرات و ارزآوری باشد.

گفتنی است؛ به‌رغم گذشت بیش از ۹ ماه از مهلت قانونی تصویب آیین‌نامه ماده (۱۱) مربوط به واردات خودروهای کارکرده، این آیین‌نامه به‌تازگی و در اواخر تیرماه ۱۴۰۳ ابلاغ شد که بررسی‌ها نشان از وجود موانعی در جهت اجرایی صحیح آن دارد. آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۱) قانون ساماندهی صنعت خودرو (واردات خودروهای کارکرده) دارای ابهامات و ایراداتی از جنس نحوه تأمین ارز مورد نیاز، تعرفه‌گذاری، ضعف در توسعه حمل‌ونقل عمومی و تعداد گواهی اسقاط است که می‌تواند در فرایند اجرای قانون موجب خلل شود و به‌تبع آن نارضایتی مصرف‌کنندگان را در پی داشته باشد. همچنین ذکر این نکته حائز اهمیت است که واردات خودروی کارکرده

با توجه به ارزشی کمتر این خودروها با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم لطمه به تولید ملی برای مدت محدود می‌تواند به افزایش واردات و به‌تبع آن تنظیم بازار کمک کند.

این گزارش، به‌عنوان گزارش اول سلسله‌گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو، به بررسی وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای قانون ساماندهی صنعت خودرو با تمرکز بر مواد مربوط به تنظیم بازار خودرو (مواد (۱)، (۴)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۳)) پرداخته که نتایج بررسی این بخش از قانون ساماندهی صنعت خودرو نشان می‌دهد که از مجموع ۵ تکلیف قانونی احصا شده، ۴ تکلیف قانونی آن «انجام شده» و ۱ مورد «ناقص انجام شده» است. همچنین اگرچه هر دو آیین‌نامه پیش‌بینی شده در

مواد مذکور ابلاغ گردیده، اما این آیین‌نامه‌ها دارای ایراداتی است که می‌تواند سبب کاهش میزان واردات خودروهای کارکرده به‌خصوص در مورد اتوبوس‌های مورد استفاده برای حمل‌ونقل عمومی شود. از مجموع ۵ تکلیف قانونی احصا شده درخصوص تنظیم بازار خودرو، نتایج اقدامات دولت درخصوص ۳ تکلیف قانونی آن «اثربخشی متوسط» و ۲ مورد «اثربخشی ضعیف» ارزیابی شده است. بنابراین میزان اثربخشی اقدامات صورت گرفته ۳۰ درصد ارزیابی می‌شود.

بررسی وضعیت پیشبرد مواد مربوط به بهبود وضعیت تولید و اسقاط خودرو و همچنین وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای تجمیعی قانون موضوعه در گزارش دوم از این سلسله‌گزارش‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

سلسله گزارش‌های نظارتی منظومه قوانین و مقررات صنعت خودرو
ارزیابی اجرای «قانون ساماندهی صنعت خودرو» با تمرکز بر مواد مربوط به
بهبود وضعیت تولید و اسقاط (مواد ۲، ۳، ۵، ۶، ۷، ۹ و ۱۰)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20090](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20090)

۲۰۰۹۰
۱۴۰۳/۰۷/۱۵
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

بیان / شرح مسئله

کیفیت و داخلی‌سازی خودروهای تولیدی، کاهش مصرف سوخت، تولید مشترک با خودروسازان خارجی و افزایش اسقاط خودروهای فرسوده بتواند هدف مورد نظر را تحقق بخشد.

در تاریخ‌های ۹ آذرماه سال ۱۴۰۱ و ۲۸ خردادماه سال ۱۴۰۲ در پی آن بود تا با اتخاذ سیاست‌های تنظیم‌گرانه همچون واردات خودروی نو و کارکرده، اصلاح ساختار نهادی صنعت خودرو، ارتقای

قانون ساماندهی صنعت خودرو با هدف ایجاد رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو در تاریخ ۲۶ آبان‌ماه سال ۱۴۰۰ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. قانونگذار در این قانون و دو اصلاحیه بعدی آن به ترتیب

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در ادامه اهم محورهای قانون به تفکیک مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است:



جدول ۱. بررسی و ارزیابی اهم محورهای قانون به تفکیک موضوع

<p>محور اول: تنظیم‌گری با هدف ایجاد زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو</p> <p>در ماده (۲) قانون دولت موظف شده است طی مدت سه‌سال از اجرایی شدن این قانون با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی با اقدامات سیاست‌گذاری، نظارتی و تنظیم‌گری (رگولاتوری) و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۸ بهمن‌ماه سال ۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را فراهم کند. یکی از کلیدی‌ترین موارد مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی حرکت به سمت تنظیم‌گری و فاصله گرفتن از تصدیگری است. با وجود گذشت حدود دو و نیم سال از تصویب این قانون و باقی ماندن حدود ۶ ماه تا پایان مهلت سه‌ساله هنوز برنامه مشخصی که ملزومات توسعه صنعتی در کشور را در بر بگیرد، نحوه خروج دولت از تصدیگری خودروسازان را تبیین کند ارائه نشده است.</p>
<p>محور دوم: واردات خودروهای نو و کارکرده با هدف تنظیم بازار</p> <p>مواد (۱)، (۴) و (۱۱) الی (۳۱) این قانون در خصوص واردات خودروهای نو و کارکرده و نظام تعرفه‌ای مترتب بر آن است. آیین‌نامه ماده (۴) مربوط به واردات خودروهای نو تصویب شده است. با وجود تصویب و اجرای واردات خودروهای نو به دلیل پایین بودن حجم واردات اثربخشی آن در کنترل بازار چندان محسوس نبوده است. مطابق آمار در دسترس، میزان واردات خودروسواری در سال ۲۰۴۱ برابر با ۱۱ هزار و ۱۲۲ دستگاه به ارزش ۲۱۸ میلیون دلار بوده است. میانگین ارزش خودروهای سواری وارداتی در این سال ۱۹۶ هزار دلار بوده است. در سال ۳۰۴۱ نیز تا ۲۰ خردادماه، ۴ هزار و ۵۱ دستگاه خودرو به ارزش ۸۸ میلیون دلار ترخیص شده و ۲۱ هزار و ۴۰۷ دستگاه خودرو نیز در گمرک در حال طی کردن فرایند ترخیص است. محدودیت در تأمین ارز، الزام فروش خودروهای وارداتی در سامانه با حاشیه سود محدود و الزام انتقال دانش فنی در خصوص واردات خودروی نو، موجب کاهش انگیزه واردکنندگان برای مشارکت در این بخش شده است. با توجه به موارد فوق، تسهیل در تأمین ارز واردات خودرو از طریق شیوه‌های جدید، مانند صدور مجوز واردات خودرو با استفاده از کسری ارزش ناشی از صادرات کالاهای صنعتی، می‌تواند به تأمین ارز بیشتر کمک کند و مشوقی نیز برای افزایش صادرات و ارزش‌آوری باشد.</p> <p>همچنین گفتنی است به‌رغم گذشت بیش از ۹ ماه از مهلت قانونی تصویب آیین‌نامه ماده (۱۱) مربوط به واردات خودروهای کارکرده این آیین‌نامه به‌تازگی و در اواخر تیرماه سال ۱۳۰۴۱ ابلاغ شد که بررسی‌ها نشان از اجرایی نبودن آن دارد. همچنین ذکر این نکته حائز اهمیت است که واردات خودروی کارکرده با توجه به ارزشی کمتر این خودروها با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم لطمه به تولید ملی برای مدت محدود می‌تواند به افزایش واردات و به تبع آن تنظیم بازار کمک کند. وضعیت عملکردی و ارزیابی اجرای مواد مربوط به تنظیم بازار در گزارش اول از این سلسله گزارش‌ها مورد بررسی قرار گرفت.</p>
<p>محور سوم: توسعه فناوری و تولید مشترک خودرو</p> <p>در ماده (۵) این قانون، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است با بهره‌گیری از پتانسیل بخش خصوصی بسترهای لازم را برای ورود فناوری‌های جدید و مستقل تولید خودرو با همکاری شرکت‌های معتبر خودروسازی جهان و یا به‌صورت سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های فعال موجود فراهم سازد. در این خصوص نیز با گذشت بیش از دو سال از مهلت مقرر در قانون، سازوکار مدنظر در قالب آیین‌نامه ابلاغ نشده است. همچنین شایان ذکر است اگرچه وزارت صمت در خصوص توسعه فناوری خودروهای برقی اهتمام ویژه‌ای داشته، اما این موضوع نیز در ساختار مدنظر در ماده (۳) قانون که تأکید بر تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت، خودروسازی بوده، انجام‌نشده و سند مذکور به‌رغم گذشت بیش از یک‌سال از مهلت قانونی هنوز ابلاغ نشده است.</p>

میزان اسقاط خودروهای فرسوده در سال ۱۴۰۲ با افزایش ۲۲۷ درصدی به حدود ۷۲ هزار دستگاه رسیده است. شایان ذکر است که بیشترین اسقاط خودروهای فرسوده در یک سال مربوط به سال ۱۳۹۳ بوده، در این سال ۳۳۷ هزار دستگاه اسقاط صورت گرفته است. اگرچه روند افزایش اسقاط خودرو طی یک سال اخیر قابل ملاحظه بوده، اما تا جبران کاهش اسقاط سال‌های گذشته فاصله دارد. همچنین برآورد می‌شود بیش از ۴ هزار میلیارد تومان ناشی از اجرای ماده (۱۰) این قانون در صندوق توسعه فناوری‌های ۱، پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت جمع شده است. با این حال با وجود گذشت حدود ۴ ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده، هنوز گزارش مشخصی از هزینه‌کرد آن مطابق قانون دریافت نشده است. طبق تبصره «۵» ماده (۱۰) این قانون ۲۰ درصد از خودروهای مشمول قرعه‌کشی باید به دارندگان خودروهای فرسوده اختصاص یابد بررسی‌های مربوط به عرضه خودروها نشانگر اجرای ناقص این تبصره است. در تبصره «۶» ماده (۱۰) این قانون نیز وزارت نفت با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده‌اند با استفاده از ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر زمینه‌اعطای تسهیلات برای اسقاط خودروهای فرسوده را فراهم کنند با گذشت سه ماه از ابلاغ آیین‌نامه این ماده هنوز زمینه‌اعطای تسهیلات نشده است. با وجود موارد فوق، کیفیت و اثربخشی آیین‌نامه اسقاط. مطلوب ارزیابی می‌شود و انتظار می‌رود با اجرای مفاد این آیین‌نامه میزان اسقاط در سال جاری رشد نسبتاً بالایی داشته باشد.

مأخذ: بررسی‌های پژوهش

شده نتایج اقدامات دولت در خصوص ۷ تکلیف قانونی آن «اثربخش» و ۱۰ مورد «اثربخشی متوسط» ارزیابی شده است. بنابراین میزان اثربخشی اقدامات صورت گرفته نیز ۳۹ درصد ارزیابی می‌شود.

همچنین از مجموع ۸ آیین‌نامه و دستورالعمل پیش‌بینی شده در قانون، ۵ مورد ابلاغ شده که به‌طور کلی می‌توان گفت دولت در قانون مذکور عملکرد ۶۷ درصدی داشته و از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا

در مجموع نتایج بررسی کلی قانون سامان‌دهی صنعت خودرو نشان می‌دهد از مجموع ۲۹ تکلیف قانونی احصا شده، ۱۵ تکلیف قانونی آن «انجام شده» و ۹ مورد «ناقص انجام شده» است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در پایان این گزارش، پیشنهادهای تقنینی جهت الحاق به قانون ساماندهی صنعت خودرو، ذیل چهار محور اصلی بهبود تراز تجاری و تسهیل تولید مشترک خودرو، توسعه فناوری‌های جدید و ارتقای کیفیت و ایمنی خودرو و کاهش آلودگی هوا از طریق اسقاط خودروهای فرسوده و توسعه حمل‌ونقل عمومی ارائه می‌کند.

و متصل وفق ماده (۳) قانون،
 تسریع در تعیین چارچوب ورود فناوری‌های جدید در قالب سرمایه‌گذاری‌های مشترک وفق ماده (۵) قانون،
 تسریع در اجرای آیین‌نامه ماده (۱۱) قانون با موضوع واردات خودروهای کارکرده به‌عنوان ابزار تنظیم بازار برای مدت محدود با در نظر گرفتن ملاحظات قانونگذار از جمله عدم آسیب به تولید ملی.

به‌منظور تحقق هدف قانون که رقابت‌پذیری در صنعت و بازار خودرو بوده لازم است اقدامات ذیل پیگیری شود:
 ارائه چارچوب تنظیم‌گری صنعت خودرو با هدف ایجاد زمینه رقابت‌پذیری در این صنعت وفق ماده (۲) قانون،
 تسریع در تدوین سند راهبردی فناوری‌های نوین در صنعت خودروسازی از جمله خودروهای برقی، هیبریدی، خودروان



بیان / شرح مسئله

مفهوم امنیت انرژی یکی از موضوعات مهم در مقوله امنیت ملی است و مورد توجه بسیاری از سیاستگذاران جهان قرار گرفته است. مهم‌ترین ابعاد شاخص امنیت انرژی عبارتند از: استقلال از واردات انرژی، ذخیره‌سازی انرژی و تنوع در سبد تولید برق. ایران به دلیل دسترسی به منابع قابل توجه نفت و گاز، وابستگی اندکی به واردات انرژی داشته و در مورد ذخیره‌سازی انرژی نیز به دلیل عدم امکان‌پذیری ذخیره‌سازی قابل توجه برق به دلایل فنی، این موضوع در حوزه برق مطرح نیست. بنابراین تنوع در سبد تولید برق

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تنوع به معنای بهره‌برداری از منابع متمایز انرژی در سبد تولید برق و ایجاد توازن میان آنها برای کاهش تمرکز و وابستگی به یک حامل انرژی تعریف می‌شود. شاخص برابری شانون-وینر یکی از پرکاربردترین شاخص‌ها در زمینه کمی‌سازی میزان تنوع منابع تولید برق است. محاسبه شاخص تنوع سبد تولید برق برای ایران حاکی از آن است که روند کلی شاخص

بیشترین تأثیر را بر میزان امنیت انرژی کشور از منظر تأمین برق دارد. بیش از ۸۶ درصد از برق تولیدی در کشور وابسته به گاز طبیعی، حدود ۹ درصد وابسته به فراورده‌های نفتی و کمتر از ۵ درصد مربوط به سایر منابع (برقایی، اتمی و تجدیدپذیر) بوده است. تکیه بالای تولید برق به گاز طبیعی و از طرفی ناترازی در تولید و تقاضای گاز به ایجاد چالش در تأمین سوخت نیروگاه‌ها به خصوص در فصل زمستان منجر شده که پیامدهای اقتصادی و زیست‌محیطی بسیاری دارد.

ارزیابی دقیق‌تر وضعیت امنیت انرژی کشور از منظر تنوع سبد تولید برق، مستلزم محاسبه و تحلیل شاخص‌های کمی امنیت انرژی است. ارزیابی کمی سطح امنیت انرژی به کمک این شاخص‌ها، ابزاری کارآمد برای درک عمیق‌تر وضعیت، شناسایی نقاط قوت و ضعف و تصمیم‌گیری آگاهانه در جهت ارتقای آن ارائه می‌دهد. به همین دلیل در پژوهش حاضر، وضعیت ایران در تنوع سبد تولید برق از طریق محاسبه شاخص‌های کمی مربوطه مورد بررسی قرار گرفته است.

درصد از رشد تولید برق کشور در چهار دهه اخیر برعهده گاز طبیعی بوده و در حدود ۷ درصد باقی‌مانده توسط فراورده‌های نفتی و انرژی هسته‌ای انجام شده است. انرژی‌های تجدیدپذیر و برقایی نیز در رشد تولید برق ایران نقش ناچیزی داشته‌اند که این موضوع نشان از عدم توازن در سبد تولید برق است. این در حالی است که هم‌اکنون در دنیا زغال سنگ

تنوع سبد تولید برق در چند دهه اخیر نزولی بوده و در چند سال گذشته نیز از محدوده قابل قبول به محدوده ضعیف سقوط کرده است. دلیل این وضعیت وابستگی زیاد به گاز طبیعی برای تولید برق بوده، چراکه سهم گاز طبیعی از تولید برق در ایران از ۳۵ درصد سال ۱۳۶۴ به حدود ۸۶ درصد در سال ۱۴۰۲ رسیده است. بررسی انجام شده نشان‌دهنده آن است که ۹۳

۳۵ درصد، گاز طبیعی ۲۳ درصد، انرژی برقی ۱۵ درصد، انرژی‌های تجدیدپذیر ۱۴ درصد، انرژی هسته‌ای ۹ درصد و سایر منابع انرژی ۴ درصد از کل تولید برق را برعهده دارند. وضعیت ایران در تنوع سبد تولید برق در مقایسه با سایر کشورها مناسب نبوده و ایران از نظر میزان تنوع سبد تولید برق در رتبه ۱۳۱ جهان قرار دارد. در میان کشورهای مورد بررسی، کشور آمریکا بهترین تنوع را در سبد تولید برق داشته و شاخص تنوع سبد تولید برق در این کشور در محدوده عالی قرار دارد. آلمان، ترکیه، روسیه، انگلستان، فرانسه و چین در محدوده خوب، ایران و عربستان سعودی

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که در افزایش امنیت تأمین برق باید به آن توجه شود، تنوع‌بخشی به سبد تولید برق با هدف کاهش وابستگی به منبع انرژی واحد است. نبود یک برنامه جامع برای تخصیص سهم بهینه هریک از حامل‌های انرژی در سبد تولید برق کشور منجر به تمرکز بیش از حد به گاز طبیعی شده، به نحوی که امنیت تأمین برق کشور با مخاطره جدی مواجه شده است. بنابراین ضروری است که به منظور تعیین سهم بهینه هریک از حامل‌های انرژی در تولید برق کشور، با در نظر گرفتن مزیت‌های راهبردی کشور در این زمینه، یک نقشه راه جامع و کامل در بخش تولید برق تدوین شود. با توجه به ظرفیت‌های کشور در تولید

در محدوده ضعیف و قطر در محدوده بسیار ضعیف قرار دارد.

ایران دارای پتانسیل مناسبی در جهت افزایش ظرفیت تولید برق از محل منابع غیرفسیلی، به خصوص انرژی‌های تجدیدپذیر بوده که این مسئله از سال‌های دور مورد توجه سیاستگذاران نیز قرار گرفته و در این راستا، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات مختلفی تدوین و تصویب شده است.

از جمله اسناد بالادستی مربوطه که عمدتاً بر افزایش ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر تأکید دارند، می‌توان به سیاست‌های کلی نظام در زمینه انرژی، سیاست‌های کلی اصلاح الگوی

مصرف و سند تراز تولید و مصرف گاز طبیعی در کشور تا افق ۱۴۲۰ اشاره کرد.

قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز برای رسیدن به ظرفیت اسمی ۱۲۴ هزار مگاوات هدف‌گذاری کرده که از این مقدار، ۱۲ هزار مگاوات به نیروگاه‌های تجدیدپذیر و ۳ هزار مگاوات نیز به نیروگاه‌های هسته‌ای اختصاص یافته است.

به عبارتی، برای اجرای هدف‌گذاری برنامه هفتم، باید بیش از ۴۰ درصد ظرفیت نیروگاه‌های جدید، به نیروگاه‌های غیرفسیلی اختصاص یابد که این امر تا حدی بر متنوع شدن سبد تولید برق کشور تأثیر خواهد داشت.

که می‌توان برای توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر مورد توجه قرار داد، ارائه مجوز صادرات برق به نیروگاه‌های تجدیدپذیر بخش خصوصی است که این مسئله هم در جزء «۴» بند «ذ» ماده (۴۸) برنامه هفتم پیشرفت تکلیف شده است.

اجرای ماده (۱۰) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مبنی بر حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق و انتقال تمام یارانه‌ها به انتهای زنجیره نیز تأثیر بسزایی در بهبود اقتصاد صنعت برق و افزایش رقابت‌پذیری در بخش نیروگاهی دارد. گفتنی است، برنامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۰۹ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده، اما تاکنون اجرایی نشده است.

برق از منابع متنوع (همچون تجدیدپذیر، زغال‌سنگ و هسته‌ای)، پیشنهاد می‌شود به منظور تنوع‌بخشی به سبد تولید برق کشور، توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر، زغال‌سنگ‌سوز و هسته‌ای مورد توجه بیشتری قرار گیرند. از آنجاکه مهم‌ترین چالش در تنوع‌بخشی به سبد تولید برق کشور، تأمین منابع مالی لازم برای توسعه نیروگاه‌های بدون مصرف سوخت گاز و فراورده‌های نفتی است، پیشنهاد می‌شود جهت تسریع در تأمین مالی پروژه‌های مصوب شورای اقتصاد مبتنی بر ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، از ظرفیت حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی موضوع ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت استفاده شود. مشوق دیگری

آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران

ارزیابی مدل مدیریت شهرک‌های صنعتی کشور

با تمرکز بر قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20108](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20108)

دکتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۲۰۱۰۸
۱۴۰۳/۰۷/۳۲

بیان / شرح مسئله

شهرک‌های صنعتی به‌عنوان محدوده‌های جغرافیایی برای تجمع صنایع غالباً کوچک و متوسط با هدف تسهیل در ارائه خدمات دولتی و فراهم‌سازی دسترسی آنان به زیرساخت‌های تولید به‌نحو مطلوب، مطرح می‌شوند.

نتایج حاصل از مطالعات پیشین^۱ درخصوص نحوه اداره شهرک‌های صنعتی موفق در سراسر جهان نشان می‌دهد که اساساً سه مدل کلی برای مدیریت شهرک‌های مذکور وجود دارد: ارائه خدمات در شهرک می‌تواند توسط نهاد حاکم که آن هم می‌تواند یک نهاد قانونی، یک شرکت خصوصی و یا ترکیبی از این دو باشد که هرکدام از ویژگی‌های متفاوتی در حوزه عملکرد، اختیارات، تخصیص بودجه و درآمد و همچنین تشکیلات هیئت‌مدیره برخوردارند. آنچه در هر کشور یا منطقه مبنای انتخاب یکی از این الگوها مدنظر قرار می‌گیرد،

شهرک‌ها و نواحی صنعتی و در فضای متأثر از سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، شرکت شهرک‌های صنعتی استانی موظف به تشکیل نهادی غیردولتی - که سهام آن در اختیار بنگاه‌های صنعتی است - با عنوان شرکت خدماتی خصوصی سپرده شد. این شرکت‌های خدماتی طبق اساسنامه و قانون مذکور توسط هیئت‌مدیره منتخب اداره می‌شوند.

تغییر مدل مدیریتی و اداره امور خدماتی شهرک‌های صنعتی در بعضی موارد منجر به اختلال در ارائه برخی خدمات، ضعف در حل اختلافات شرکت‌های مستقر با شرکت خدماتی مدیریت‌کننده شهرک و همچنین چالش‌هایی در حفظ و نگهداری بلندمدت از تجهیزات و تأسیسات شهرک شده است که مجموع این مسائل، موجب شد در این گزارش به موضوع مدیریت شهرک‌ها به‌عنوان مسئله‌ای ویژه پرداخته شود.

سوابق تاریخی (رویه‌های پیشین) و اهداف سیاستگذاران (چشم‌انداز آنها از مدیریت و توسعه شهرک صنعتی) است. به‌عبارت دیگر، در انتخاب نحوه مدیریت و مالکیت شهرک‌ها، آنچه اهمیت دارد، انطباق این شیوه ارائه خدمات با اهداف سیاستگذاری است.

مدل مدیریت و اداره امور خدماتی شهرک‌های صنعتی در ایران تا قبل از سال ۱۳۸۷، اگرچه طبق بند «۶» ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی «قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۷۶/۳/۱۱» براساس قرارداد به مؤسسات غیرانتفاعی و عمران که سهام‌داران آنها واحدهای مستقر در شهرک‌ها بودند سپرده می‌شد؛ اما همواره ذیل دسته‌بندی مدیریت نهاد دولتی قرار می‌گرفت. پس از تصویب قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی در سال ۱۳۸۷، در راستای اداره امور داخلی

۱. رجب‌پور، حسین و سارا دشتبانی، «آسیب‌شناسی شهرک‌های صنعتی در ایران (۱): بررسی تطبیقی نحوه مدیریت شهرک‌های صنعتی در کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۹۲۸۹، شهریور ۱۴۰۲.

حرکت مجدد به سمت احیای سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی در اواخر دهه ۷۰ و پس از آن تعریف نقش برای واحدهای تولیدی مستقر، در چرخه مدیریتی شهرک‌های صنعتی تحت سازوکار شرکت خدماتی در سال ۱۳۸۷، تبعات گسترش شهرک‌ها و نواحی صنعتی در چند دهه قبل از آن و در راستای رفع مسائلی از جمله افزایش هزینه و بوروکراسی اداره چنین تعدادی از شهرک‌ها و نواحی صنعتی توسط نهاد دولتی بوده است.

اما مهم‌تر از تغییر مدل مدیریت شهرک‌های صنعتی، طراحی مناسب خطوط ارتباطی نهاد توسعه‌ای (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی) و نهاد خصوصی (شرکت خدماتی) در راستای تحقق کارایی حداکثری است؛ به نحوی که نوع رابطه سیاستگذاری نهاد توسعه‌ای و مدیریت شهرک‌های صنعتی باید به نحوی تنظیم شود که منجر به تسهیل امکان دسترسی بنگاه‌های صنعتی به بازارها (بازارهای محلی، کشوری و منطقه‌ای) از یک سو و در مقابل تسهیل شرایط تأمین ورودی‌ها (نیروی انسانی، منابع مالی، علم و فناوری و مواد اولیه مورد نیاز تولید) شود.

بر همین اساس لازم است به این نکته اشاره شود که تأمین و توسعه زیرساخت‌های ساخت‌افزایی و تأسیسات زیربنایی، فراهم‌سازی تسهیلات حقوقی و قانونی، ارائه خدمات مدیریتی، اداری و مشاوره‌ای و ایجاد خدمات و زیرساخت‌های بانکی، بازرگانی و حمل‌ونقل ابزارهایی هستند که ضمن تعریف وظایف و اختیارات در قوانین و مقررات، نقطه بهینه و تعادل سیاستگذاری نهاد توسعه‌ای و مدیریت شهرک‌های صنعتی

را شکل می‌دهند. در مسیر توسعه صنعتی کشور، نقطه تعادل مذکور باید به نحوی ایجاد شود که تحقق اهداف پیش‌گفته به وسیله ابزار مطرح شده حداکثر شود.

در این گزارش، نارسایی‌های شناسایی شده در ارزیابی فرایند اجرای «قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره شهرک‌های صنعتی» و ساختار طراحی شده برای مدیریت شهرک‌های صنعتی براساس این قانون و آیین‌نامه مربوطه، تحت سه دسته «دامنه و گستره تعاریف»، «مختصات مدل مدیریتی ترسیم شده» و «سازوکار نظارتی»، احصا شده است که به شرح ذیل ارائه می‌شود:

■ نارسایی‌های شناسایی شده در دسته دامنه و گستره تعاریف

۱. نحوه تعریف مشمولین، ۲. نوع تعریف شرکت خدماتی، ۳. تعریف قسمت‌های مشترک

دسته اول، دسته دامنه و گستره تعاریف، شامل نارسایی‌های شناسایی شده در نحوه تعریف مشمولین، نوع تعریف شرکت خدماتی و تعریف قسمت‌های مشترک است. به‌عنوان نمونه می‌توان به این نکته اشاره کرد که، توجه قانونگذار به تفکیک در تعریف شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی مشمول قانون، ضمن التفات به تفاوت‌های ساختاری جدی در نوع نظام مسائل شهرک‌ها و نواحی صنعتی اتفاق افتاده است. نگاهی که در اجرای قانون، چه در معیار تعریف مشمولین فرایند واگذاری امور به شرکت خدماتی براساس بند «۵» آیین‌نامه اجرایی و چه در عدم تمایز در وظایف تعریف شده برای شرکت خدماتی در مورد شهرک صنعتی و ناحیه صنعتی روستایی دیده نشده است.

■ مختصات مدل مدیریتی ترسیم شده

۱. وظایف نهاد خصوصی، ۲. وظایف نهادهای دولتی، ۳. چرخه اقتصادی شرکت خدماتی، ۴. شیوه تأمین مالی، ۵. تفسیرپذیری مواد قانونی و مقررات موضوعه، ۶. تعارضات نهادی قانون

دسته دوم، دسته مختصات مدل مدیریتی ترسیم شده، شامل نارسایی‌های شناسایی شده در وظایف نهاد خصوصی، وظایف نهادهای دولتی، چرخه اقتصادی شرکت خدماتی، شیوه تأمین مالی، تفسیرپذیری مواد قانونی و مقررات موضوعه و تعارضات نهادی قانون است. به‌عنوان نمونه می‌توان به این نکته اشاره کرد که یکی از مهم‌ترین نارسایی‌های ذکر شده، چرخه اقتصادی شرکت خدماتی است؛ شیوه تعریف دامنه نقش هریک از اجزای سیستم مدیریتی جدید شهرک‌های صنعتی در ساختار حاکمیت، در طول سال‌های اخیر محل مناقشه بوده است. نوع و سطح وظایف و اختیاراتی که در عمل طی آیین‌نامه و اساسنامه نمونه به شرکت خدماتی واگذار شده چیزی فراتر از مؤسسات غیرانتفاعی که در سابق طی قراردادی انجام امور مربوط به حفظ و نگهداری و سایر امور خدماتی شهرک‌های صنعتی را انجام می‌دادند، نیست و چرخه اقتصادی این شرکت‌های خدماتی شکل نگرفته است، در شرایطی که اجازه کسب سود از طریق ایجاد خدمات یا توسعه زیرساخت‌ها از این شرکت گرفته شده و فعالیت آن در محدوده ذکر شده تعریف شده است. لذا طبیعی است که بخش زیادی از شهرک‌های صنعتی و واحدهای فعال در این مجموعه‌ها اصلاً تمایلی جهت تشکیل شرکت خدماتی در راستای اداره خودگردان امور شهرک‌ها

نداشته باشند. در شرایطی که مفاد بخش‌های مختلف قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره شهرک‌های صنعتی و همچنین بخش ۱۶ ماده (۴) اساسنامه شرکت مادر تخصصی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، بر وظیفه سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی بر تحقق اداره خودگردان شهرک‌های صنعتی از منظر مالی و اقتصادی تأکید کرده است، اما در واقعیت و در فرایند اجرای قانون، توسط این سازمان و شرکت‌های استانی تابعه، به‌نحوی طراحی صورت گرفته که چرخه اقتصاد شرکت‌های خدماتی به‌درستی شکل نگرفته است.

■ سازوکار نظارتی

۱. فرایند پایش صلاحیت، ۲. دوره گذار مدیریتی)

دسته سوم، دسته سازوکار نظارتی، شامل فرایند پایش صلاحیت و دوره گذار مدیریتی به شرکت خدماتی است. به‌عنوان نمونه می‌توان به این نکته اشاره کرد که ماده

(۶) قانون مذکور، به موضوع چرخه فرایند نظارتی اداره شهرک‌های صنعتی مشمول قانون مورد بحث پرداخته است؛ به‌نحوی که شرکت شهرک‌های صنعتی استانی، به‌عنوان نهاد متولی امر نظارت بر چگونگی اداره امور شهرک‌ها و نواحی صنعتی توسط شرکت‌های خدماتی، بر مبنای وظایف مقرر در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین اساسنامه ذی‌ربط تعیین شده است.

چرخه نظارتی به‌نحوی شکل گرفته که پس از تشخیص عدم صلاحیت هیئت‌مدیره شرکت خدماتی توسط شرکت استانی و عزل اعضای هیئت‌مدیره، طی دوره‌ای سه‌ماهه به‌عنوان دوره گذار انتقال مدیریت، اداره امور شهرک صنعتی برعهده شرکت استانی قرار می‌گیرد.

همچنین تعداد شهرک‌های صنعتی که در این فرایند و به‌صورت موقت، برای دوره‌های سه‌ماهه به شرکت‌های استانی واگذار می‌شوند، به‌حدی است که هزینه‌های مربوط

به آن، بخش عمده‌ای از بودجه این شرکت‌ها را مشغول خود می‌کند و امکان سرمایه‌گذاری در راستای توسعه زیرساخت‌های اساسی شهرک‌ها و نواحی صنعتی کمتر برخوردار سلب می‌شود.

بر همین اساس، دو هدف اصلی قانونگذار مشتمل بر طراحی مناسب خطوط ارتباطی نهاد توسعه‌ای (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی) و نهاد خصوصی (شرکت خدماتی) در راستای تحقق کارایی حداکثری و تحقق اداره خودگردان شهرک‌های صنعتی از منظر مالی و اقتصادی، توسط شرکت خدماتی محقق نشده است. لذا ضرورت دارد مدل مدیریتی ترسیم شده در قانون مذکور و آیین‌نامه آن، با رویکرد تحقق اهداف پیش‌گفته و با تأکید بر اصلاحاتی از جمله نحوه تعریف مضمولین، چرخه اقتصادی شرکت خدماتی و شیوه تأمین مالی و همچنین فرایند ناکارآمد پایش صلاحیت هیئت‌مدیره شرکت خدماتی مورد بازنگری قرار گیرد.



تحلیلی بر کارکردهای نظام حکمرانی صنعت ماشین سازی در کشورهای منتخب (درس آموخته‌هایی برای ایران)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20108](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20108)

دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۷/۲۳

بیان / شرح مسئله

به اهمیت موضوع در گزارش حاضر تلاش شده است با استفاده از نتایج مطالعه تطبیقی کارکردهای حکمرانی در کشورهای منتخب شامل برزیل، هند، چین، آلمان و کره جنوبی، پیشنهادهایی برای توسعه صنعت ماشین سازی کشور ارائه شود.

مدیریت بازار ارز صورت گرفته است. ایجاد و اصلاح زیرساخت‌های قانونی و سیاستگذاری صحیح برای توسعه صنعت ماشین سازی به عنوان یک صنعت صنعت ساز، تسریع در روند توسعه سایر حوزه‌های صنعتی مهم در کشور را به دنبال خواهد داشت. با توجه

مرور تاریخی روند توسعه صنایع ساخت محور نشان می‌دهد که به طور کلی حمایت از ساخت داخل، نه در دوره رونق و با یک سیاست فعال برای حمایت از تولید، بلکه در دوره‌های رکود و تنگنای ارزی و بیشتر بر پایه ضرورت‌های کنترل تجارت خارجی برای

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تقویت فرهنگ همکاری بر پایه اعتماد و ثبات اقتصادی از موضوعات مؤثر بر دستیابی به جایگاه مطلوب صنعت ماشین سازی در اقتصاد کشورهای منتخب بوده است.

نتایج مطالعات تطبیقی کشورهای منتخب حاکی از آن است که به عنوان اولین گام پیاده‌سازی سیاست‌های صنعتی، اولویت‌های صنعتی هر کشور مشخص بوده که صنعت ماشین سازی از جمله این اولویت‌هاست. در ایران نیز به موجب تصویب نامه «در خصوص تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)» مصوب ۱۴۰۰ به استناد بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج ساله ششم

ماشین آلات داخلی (تحریک تقاضا) از دلایل موفقیت کشورهای منتخب در توسعه صنعت ماشین سازی است.

مشارکت بخش خصوصی در سیاستگذاری و حضور فعال نهادهای میانجی به ویژه انجمن‌ها در تقویت تعامل دولت و بخش خصوصی و ارائه خدمات در حوزه‌های مختلف به کنشگران صنعت ماشین سازی از ویژگی‌های مشترک کارکردهای حکمرانی کشورهای منتخب است. برنامه‌ریزی برای جذب سرمایه‌گذاری مشترک و تعامل تولیدکنندگان داخلی و شرکت‌های خارجی، ارتقای حقوق مالکیت و اصلاح قوانین مرتبط با مالکیت معنوی،

از جمله ویژگی‌های مشترک در بررسی کارکردهای حکمرانی در صنعت ماشین سازی کشورهای منتخب پس از تعیین اولویت و هدف گذاری، وجود انسجام سیاستی و اجرایی و تعهد به اجرا در تحقق اهداف است. تمرکز بر سیاست‌های آموزشی و فناوری و تسهیل مکانیسم‌هایی برای تحقیق و توسعه هماهنگ با سیاست‌های تجاری، کاهش تدریجی تعرفه‌ها برای حمایت از ساخت داخل صنعت ماشین سازی، استفاده از ظرفیت دیپلماسی تجاری برای توسعه بازارهای صادراتی، سیاست‌های اعتباری و حمایت مالی از طرح‌های صنعت ماشین سازی و خریداران

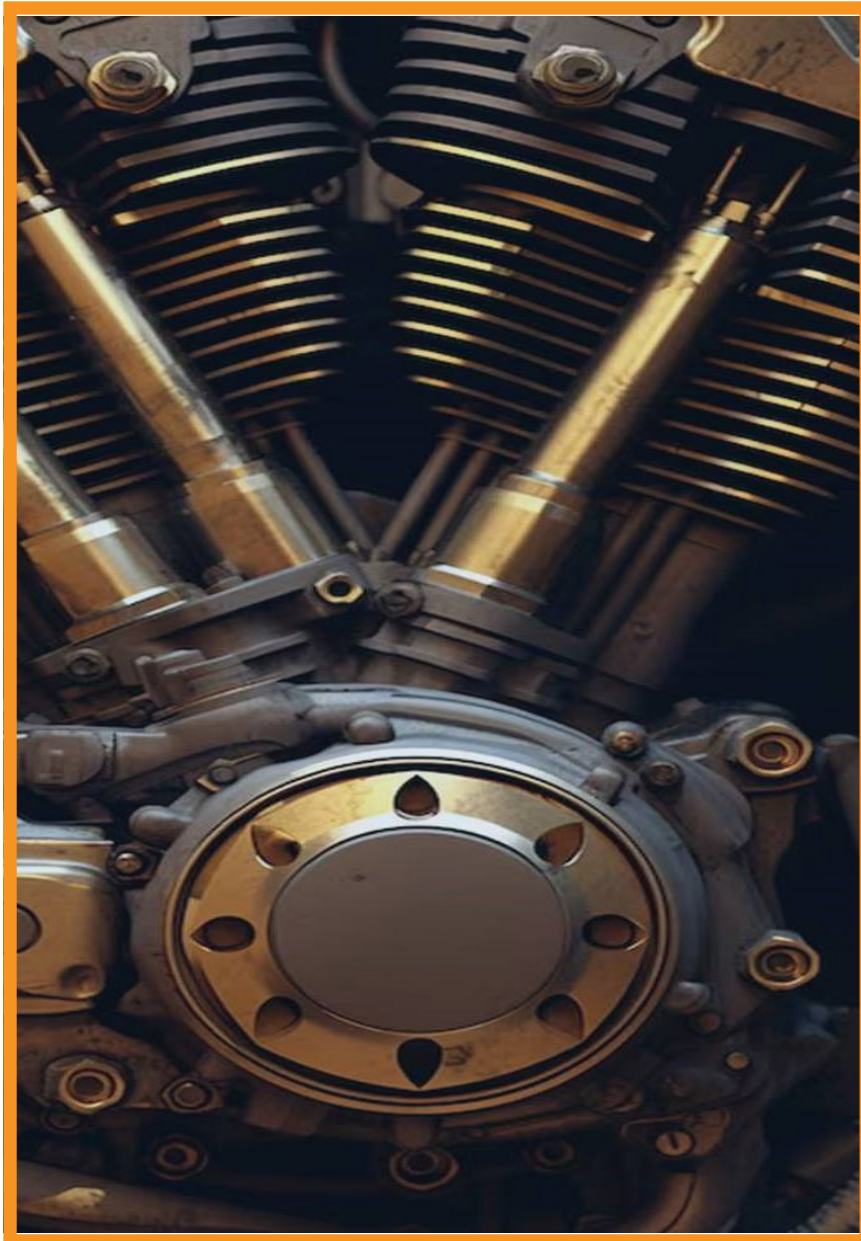
توسعه کشور و همچنین بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، صنعت ماشین‌سازی به‌عنوان اولویت صنعتی مطرح است. همچنین مطابق ماده (۴۷) قانون برنامه هفتم مقرر شده ساخت ماشین‌آلات صنعتی و تجهیزات در داخل کشور سالیانه ۲۵۰ میلیون دلار و صادرات آن سالیانه ۱۵ درصد افزایش یابد. به‌منظور تحقق این اهداف و در حمایت از صنعت ماشین‌سازی و افزایش ساخت داخل، قوانین متعددی در کشور وضع شده، اما نقطه ضعف موجود نبود انسجام کافی در قوانین به‌ویژه در خصوص موضوع ارجاع کار و بعضاً تعارض منافع میان اهداف قوانین است.

در ارتباط با مشارکت بخش خصوصی در سیاست‌گذاری به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر در موفقیت کشورهای منتخب باید گفت که در ایران به‌دلیل مشخص نبودن استراتژی توسعه صنعتی کشور و ابهام در اولویت‌های صنعتی و هدف‌گذاری‌های منتج از آن، مشارکت کنشگران در تدوین و اصلاح قوانین و مقررات هم‌افزایی و اثربخشی لازم را ندارد و اقدامات صورت گرفته به سیاست‌گذاری‌های منسجم ختم نمی‌شود.

در ارتباط با توسعه زیرساخت‌های فناوریانه و نهادی پژوهش و فناوری که نقش کلیدی در توسعه صنعت ماشین‌سازی دارد،

با وجود مخارج بالایی که دولت هرساله در زمینه ارائه خدمات آموزشی و پژوهشی هزینه می‌کند، ضعف‌های جدی در صنعت ماشین‌سازی در این زمینه وجود دارد.

مؤلفه‌های سیاست‌های آموزشی و فناوری در ایران بیشتر مبتنی بر حمایت‌های دولتی است و بر پایه تعامل با بخش صنعت و تقاضا محور شکل نگرفته است. در ارتباط با سیاست‌های تجاری به‌دلیل ضعف‌های اجرایی، سیستم تعرفه‌گذاری متناسب با سطح فناوری ماشین‌آلات و توان ساخت داخل به تفکیک رشته فعالیت‌های صنعتی اصلاح نشده است.



متناسب با کارکردهای نظام حکمرانی پیشنهادهای تقنینی و سیاستی ذیل برای توسعه صنعت ماشین‌سازی کشور قابل بررسی است.

سیاستگذاری

- تدوین و تصویب سند راهبردی صنعت ماشین‌سازی،

■ تعیین هدف برای صنعت ماشین‌سازی کشور متناسب با تکمیل زنجیره ارزش صنایع اولویت‌دار (الگوی هدف‌گذاری مرحله‌ای قابل اندازه‌گیری و زمان‌بندی شده متناسب با ظرفیت‌ها و قابلیت‌های موجود این صنعت (ماشین‌آلات با تکنولوژی ساده- ماشین‌آلات پر تکرار و ماشین‌آلات خاص با تکنولوژی متوسط و بالا) با تمرکز بر رفع نیازهای صنایع راهبردی و اولویت‌دار کشور)،

■ طراحی نظام و تعیین نقش نقش‌آفرینان ارزیابی و پایش مستمر برنامه‌ها به‌منظور تحقق اهداف در زمان مقرر.

تنظیم‌گری

- وضع مقررات (از جمله تدوین ضوابط، وضع تعرفه و صدور مجوزها)،

- هوشمندسازی تعرفه‌ها براساس برنامه‌ریزی برای توسعه توانمندی‌های ساخت داخل (نظام تعرفه‌گذاری حمایتی مدت‌دار)،

- تدوین ضوابط در خصوص اولویت‌بندی تأمین مالی طرح‌های صنعت ماشین‌سازی براساس معیارهایی همچون اعتبارسنجی مطابق با معیارهای مشخص از جمله کیفیت، عملکرد، قیمت و خدمات پس از فروش،

- وضع مقررات در خصوص یارانه‌های

تحقیق و توسعه،

- تعیین ضوابط برای تعیین نرخ استهلاک برای خریداران ماشین‌آلات داخلی (تحریک تقاضا)،

- تعیین عوارض صادراتی و مشوق‌های مالیاتی به تولیدکنندگان محصولات با فناوری جدید (تحریک تقاضا)،

- تدوین ضوابط در خصوص صدور مجوزها و تعیین استانداردها،

- رصد و بازرسی با هدف بهبود فضای کسب‌وکار صنعت و حل تعارضات،

تسهیل‌گری

■ تسهیل دسترسی به فناوری و منابع دانشی - تمرکز بر ایجاد و توسعه زیرساخت‌های فناوریانه و نهادی پژوهش و فناوری مرتبط با صنعت ماشین‌سازی هماهنگ با سایر سیاست‌های صنعتی،

- تدوین بسته تشویقی حمایتی در خصوص اجرای دقیق سیستم آموزشی دوگانه و تقویت پیوند دانشگاه و صنعت،

- تقویت فرهنگ همکاری و اعتماد میان کنشگران به‌منظور دستیابی شرکت‌ها به منابع دانش مشترک و در نتیجه پیشرفت جمعی،

- تشویق شرکت‌ها به تشکیل کنسرسیوم تحقیقاتی برای توسعه فناوری‌های پایه.

تسهیل دسترسی به بازار

- بازارسازی برای ماشین‌آلات از طریق تکمیل زنجیره‌های ارزش صنعتی، تجمیع تقاضا و کمک به دستیابی به صرفه مقیاس،

- تقویت دیپلماسی تجاری و تبلیغات تجاری برای توسعه بازار محصولات صنعت

ماشین‌سازی کشور،

- اولویت شرکت‌های ماشین‌سازی داخلی در مناقصات دولتی،

تسهیل دسترسی به منابع مالی

- تأمین مالی صادرات ماشین‌آلات از طریق ایجاد خطوط اعتباری برای خریداران (تحریک تقاضا)،

- ارائه تسهیلات به خریداران ماشین‌آلات داخلی (تحریک تقاضا)،

- سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در بخش کالاهای سرمایه‌ای،

- تأمین بخشی از هزینه‌های توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت ماشین‌سازی (با سقف ریالی مشخص)،

■ ایجاد زیرساخت‌ها و کمک در به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها

■ ایجاد مناطق ویژه، پارک‌ها و خوشه‌های صنعتی و تقویت پیوند شرکت‌های بزرگ، متوسط و کوچک،

پوشش ریسک

- خرید کالاها و خدمات نوآورانه توسط دولت،

- مشارکت دولت در تأمین مالی کالاها و خدمات نوآورانه

ارائه خدمات

- حضور فعال‌تر نهادهای میانجی در ارائه خدمات به شرکت‌های فعال و هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی،

- جمع‌آوری، ذخیره‌سازی و استفاده مستمر از داده‌های آماری،

- برگزاری نمایشگاه‌های داخلی و خارجی.

عصر چهارم فضا (Space 4.0)

بررسی روند تحول و نحوه تأثیر فناوری‌های نوظهور دیجیتال

و توصیه‌هایی برای ایران

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20122](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20122)

۲۰۲۳
دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن
۱۴۰۳/۰۷/۲۵

بیان / شرح مسئله

۴۰ به این مسئله پرداخته می‌شود که چگونه تحولات عصر پیش‌رو ظرفیت‌های گسترده‌ای برای نوآوری‌های گوناگون در صنایع فضایی با کلید واژه «مشارکت فراگیر» فراهم کرده و به تعبیری، زمینه‌ساز عصر چهارم فضا شده است و چه شروط و الزاماتی لازم است که این نوآوری پارادایم سنتی برنامه‌ریزی دولتی را متأثر کند.

و به رسوخ فناوری‌های دیجیتالی از جمله هوش مصنوعی در عرصه فضایی و تحول کسب‌وکار و زنجیره‌های ارزش سنتی این صنعت اشاره می‌کند که به واسطه پررنگ‌تر شدن مشارکت بخش خصوصی و سوق دادن فعالیت‌های فضایی به سمت عمومی‌سازی و قابلیت دسترسی جامعه به دستاوردها و خروجی‌های آن رخ می‌دهد. در گزارش حاضر با تعریف و تبیین فضا

در عصر حاضر سرعت پیشرفت فناوری باعث ادغام فضاها و فیزیکی و سایبری و به تعبیری دیجیتالی شدن و پی‌ریزی انقلاب صنعتی چهارم شده و توانسته است طیف وسیعی از عرصه‌ها، رویکردها و نظام‌های برنامه‌ریزی را در معرض تحولات اساسی قرار دهد. در این میان، مفهوم جدیدی به نام فضا ۴۰ مطرح شده که در واقع بازتابی از نسل چهارم صنعت است

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

که از عصر چهارم فضا برای بخش‌های صنعتی، شهروندان، دولت‌ها و جامعه حاصل می‌شود مدنظر قرار می‌گیرد. برخی از این برون‌دادها عبارتند از: توسعه شهرهای هوشمند، تولید انرژی مبتنی بر فضا و تدوین نقشه راه جهت راهکارهای آینده‌نگرانه، ارتقای سلامت در حوزه دورپزشکی، توسعه نوابری وسایل خودران، استفاده از ظرفیت آژانس‌های فضایی برای محرومیت‌زدایی با ایجاد فرصت ارائه خدمات پایین‌دستی و توسعه صنایع دولت‌های کم‌برخوردار و نیز

زمینی به فضا و از فضا به صنایع سنتی زمینی باشد. در رویکردهای پایین به بالا، توجه به فناوری‌های متحول‌کننده این عرصه بسیار مهم است. این فناوری‌ها شامل هوش مصنوعی، کلان‌داده، یادگیری ماشین، ربات‌ها، همزادهای دیجیتال، اینترنت اشیا، چاپ سه‌بعدی، واقعیت افزوده و مجازی، رایانش ابری، زنجیره بلوکی، تولید هوشمند و ... هستند. در رویکردهای بالا به پایین، برون‌دادهایی

«فضا ۴۰» بر اساس تکامل اعصاب فضایی، یا «فضای جدید» بر اساس ادغام هوش مصنوعی در صنایع، این ظرفیت را دارد که با ابزارهای خود انبوهی از فعالان تازه‌وارد یا الگوهای جدید تعامل بین دولت‌ها، بخش خصوصی و جنبه‌های گسترده‌تر جامعه و سیاست را همگن کند. حرکت به سمت فضا ۴۰ ممکن است مستلزم یک بازتولید بالا به پایین (اسپین-آف^۱) / پایین به بالا (اسپین-این) در جنبه‌های مختلف فناوری، فرایند و تخصص از صنایع

1.spin-off
2.spin-in

افزایش امکان رعایت الزامات توسعه پایدار با استفاده از قوانین و مقررات بین‌المللی، تولید درون‌مداری، کاهش زباله‌های فضایی، بازیافت ماهواره و اخذ مالیات ماهواره‌ای.

باین‌حال، در رویارویی با فضا ۴۰ چالش‌های متعددی مشاهده می‌شود که البته این چالش‌ها جهانی بوده و فقط مختص کشور ما نیستند. این چالش‌ها عبارتند از:

■ در حوزه قوانین و مقررات؛ مواردی از قبیل جامع و مانع نبودن قوانین، کمبود مقررات حمایتی و مسائل حقوق بین‌الملل،

■ در حوزه پذیرش حاکمیتی؛ اعم از پذیرش عصر چهارم فضا، برقراری امنیت فضا، نیاز به سرمایه‌گذاری کلان، یکپارچگی نظامی- غیرنظامی و همکاری بین‌المللی،

■ در حوزه پذیرش اجتماعی؛ مواردی از قبیل پذیرش خدمات نوین آموزش و تجهیز اپراتورها و افراد اشتراک‌گذاری داده ایمنی و امنیت داده،

■ در خصوص مشارکت‌های دولتی- خصوصی با محوریت قراردادهای مسائلی اعم از غیرمنعطف بودن قراردادهای پیچیدگی‌های قرارداد، افزایش بالقوه هزینه‌ها، عدم تمرکز بر بازار در کوتاه‌مدت و میان‌مدت،

■ در زمینه پوشش مخاطرات (ریسک‌ها) مشارکت‌های دولتی- خصوصی؛ مواردی

همچون رویکرد محافظه‌کارانه دولت، پشتیبانی و پوشش ناقص مخاطرات، عدم بلوغ مکفی صنعت، عدم تعادل ریسک و پاداش، شناخت غیردقیق بازار و مخاطرات،

■ در حوزه تولید؛ موضوعاتی از قبیل عدم کفایت زیرساخت‌ها، حجم تولید پایین، ماهیت سفارشی تولیدات، هزینه‌های بالای تحقیق و توسعه سیستم مدیریت سنتی فضایی.

در ایران نظر به پیشرفت‌های اخیر، زمینه‌های قابل توجهی برای پرداخت به موضوع فضا ۴۰ وجود دارد که از جمله آنها ظرفیت‌های قانونی برنامه هفتم پیشرفت با عنایت به مواد (۴۸)، (۶۴) و (۶۷) می‌باشد:

■ نظر به جزء «۸» بند «الف» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، تکلیف اجرای طرح‌های عظیم اقتصادی ملی، پیش‌ران، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش و جهش اقتصادی، هوشمندسازی و دستیابی به توانمندی تزریق ماهواره به مدارهای زمین‌آهنگ برعهده دولت است. از آنجایی که یکی از زمینه‌های پروژه‌های پیش‌ران در این ماده، هوشمندسازی و همچنین حوزه فضایی است؛ لذا می‌تواند به‌نوعی زمینه‌ساز توسعه عصر چهارم فضا (فضا ۴۰) تلقی گردد که این نوآوری زمینه‌ساز تغییر پارادایم سنتی

برنامه‌ریزی دولتی در این عرصه شود.

■ برخی تکالیف که در مواد (۶۴) و (۶۷) برنامه هفتم پیشرفت مطرح شده، همسو با موارد مطروحه درباره فضا ۴۰ است؛ احکامی از قبیل «توسعه دسترسی خدمات مبتنی بر فناوری‌های فضایی برای کسب‌وکارها»، «ایجاد ۲۵ بستر ارائه خدمات کاربردی فضاپایه با ارزش‌افزوده»، «پوشش خطرات سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در تأمین، توسعه فناوری و راه‌اندازی منظومه‌های ماهواره‌ای ارائه‌دهنده خدمات ارتباطی، سنجشی و اینترنتی»، «رشد سالیانه ۸ درصدی اقتصاد فضایی کشور و ایجاد سازوکارهای مرتبط با آن». علاوه بر آن، در ماده (۷۶) برنامه هفتم نیز بحث تقویت روابط بین‌المللی فضایی مطرح شده است؛ نظر به این حکم دولت مکلف است به «مشارکت و سرمایه‌گذاری در سامانه‌های فضایی بین‌المللی به منظور تأمین نیازمندی‌های داخل کشور و کشورهای همسوی از قبیل کشورهای عضو بریکس و سازمان شانگهای، کشورهای اسلامی و کشورهای عضو جنبش عدم تعهد با رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی».

در کشور ما برای حرکت به سمت عصر چهارم فضا با توجه به مواجهه با پیشرفت‌های سریع و اجتناب‌ناپذیر فناوری‌های دیجیتالی به‌ویژه هوش مصنوعی نکات زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

■ شناخت تحول پارادایم نوین فضایی با بهره‌گیری از نظریه‌های نوآوری باز برای چرخش در فناوری‌ها و تشویق به سمت محصولات جانبی، در چارچوب فضایی آینده، ■ تثبیت صنعت فضایی در راستای توسعه پایدار به‌صورت مداوم برپایه برتری در علم و فناوری در کنار التزام دولت به سازگاری با تحولات صنعتی آینده‌نگرانه و آمادگی پذیرش و حل چالش‌ها و ملاحظه این تحولات در اسناد راهبردی فضایی نظیر سند جامع توسعه هوافضای کشور، نقشه‌های راه صنعت فضایی کشور و قانون ملی فضا (در صورت استقرار)،

■ همسویی سیاست‌های دیجیتالی و صنعتی به‌کمک هدایت و جهت‌دهی به فعالیت بازیگران این عرصه به‌خصوص بخش غیرحاکمیتی، تطبیق با استانداردها و شرایط فعالیت فعالان بین‌المللی، همسویی در سیاست صنعتی و ابزارهای تشکیل‌دهنده رقابت، رفع موانع تجاری مرتبط با اقتصاد دیجیتال و توسعه سیاست‌های داده‌محور،

■ توجه به ظرفیت‌های صنایع فضایی کشور و سرریزهای آنکه مقتضی است ابعاد تحول سیاست صنعتی با هدف حرکت به سمت ایجاد بازارهای جدید طرح‌های نوآورانه تدارکات (قرارداد) دولتی و پشتیبانی و همچنین گذار فناوری به محصول، فرایند و نوآوری تجاری به‌عنوان محرک اصلی نوآوری مورد ملاحظه قرار گیرد و فضا برای مشارکت فراگیر تازه‌واردان به عرصه زیست‌بوم فضایی فراهم آید. در کنار آن، از ظرفیت سرریزهای بخش دفاعی به صنایع فضایی و برعکس نهایت بهره‌برداری صورت گیرد. نکته مهم در این حوزه تبیین حوزه فعالیت بخش غیردفاعی و بهره‌گیری از ظرفیت بروکرهای فناوری است. در راستای موارد مطرحه نیاز است قوانین بالادستی این حوزه نظیر به‌روزرسانی شود و در تدوین قانون ملی فضا (در صورت تقدیم به مجلس) مورد ملاحظه قرار داده شود،

■ توسعه فناوری‌های هوش مصنوعی در عرصه فضایی به‌کمک وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با همکاری وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری در جهت ارتقا و تأمین زیرساخت‌ها با تأکید بر

زیرساخت‌های حقوقی و مالکیت فکری، زیرساخت‌های شبکه ملی اطلاعات و کلان‌داده، زیرساخت‌های پردازشی و مدل‌های بزرگ چندوجهی بومی با رویکرد شتاب‌دهی به پیشرفت هوش مصنوعی و کاربردی‌سازی آن در عرصه فضایی،

■ تقویت جریان داده، ساماندهی و یکپارچه‌سازی آن، که در این راستا تکمیل یا ایجاد زیرساخت‌های حقوقی یا قانونی مرتبط با داده می‌تواند از ابعاد مدیریت داده و اطلاعات، امنیت داده و حقوق و مالکیت داده و اطلاعات پیگیری شود،

■ لزوم توسعه همکاری‌های بین‌المللی در عرصه فضایی و داشتن راهبرد و برنامه مشخص برای آنها در راستای اجرای ماده (۶۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت، به‌خصوص استفاده از ظرفیت کشورهای همسایه، کشورهای اسلامی، کشورهای عضو پیمان شانگهای و بریکس با هدف نقش‌آفرینی و کسب سهم از منظومه‌های ماهواره‌ای پهن باند در راستای ارائه اینترنت ماهواره‌ای در کشور با همکاری وزارت امور خارجه و معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان می‌تواند راهبرد مؤثری در این خصوص باشد.

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20075](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20075)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۲۰۷۵
۱۴۰۳/۰۷/۰۸

مسئله اصلی

طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در راستای پالایش قوانین حوزه‌های فوق است که منجر به ساماندهی

تعیین شناسه قوانین است. همچنین این اقدام را می‌توان مقدمه‌ای برای تهیه و تصویب قانون جامع مرتبط با این حوزه‌ها در نظر گرفت.

قوانین مرتبط با فعالیت‌های وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی خواهد شد و در راستای بند دهم از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری با موضوع تنقیح و

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی از نظر کلیات مورد تأیید است. اما نکات زیر به آن وارد است:

معتبر در نظر گرفته می‌شود.
■ احکام قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به همراه برنامه ششم توسعه کشور در این طرح مدنظر قرار نگرفته است.

■ قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸ در ردیف ۲۴ را نمی‌توان به صورت کامل نامعتبر دانست، چراکه در خصوص تأسیس وزارت آموزش و پرورش نیز قانون

جدول پیوست طرح به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

■ عبارت «قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸» از ستون «عنوان قانون و تاریخ تصویب آن» از ردیف ۲۴ جدول پیوست، به عبارت «مواد (۳ تا ۸) قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸» تغییر می‌یابد.

ردیف‌های ۱۰۸، ۱۰۹ و ۱۱۰ به جدول پیوست طرح الحاق می‌شود:

■ ردیف جدید ۱۰۸ به جدول پیوست الحاق می‌شود که در آن عبارت «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۹۶/۰۱/۱۶» به ستون «عنوان قانون و تاریخ تصویب آن»، عبارت «ماده (۹۸)، ماده (۹۹)، ماده (۱۰۰)» به ستون «احکام مرتبط نامعتبر» و عبارت «احکام مذکور مربوط به برنامه ششم پیشرفت کشور در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ بوده و ماهیتاً مدت منقضی است» در ستون «مستندات و دلایل» درج می‌شود.

■ ردیف جدید ۱۰۹ به جدول پیوست الحاق می‌شود که در آن عبارت «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۹» به ستون «عنوان قانون و تاریخ تصویب آن»، عبارت «جزء «۲» بند «م» تبصره «۹»» به ستون «احکام

مرتبط نامعتبر» و عبارت «احکام مذکور مربوطه به بودجه سالانه و ماهیتاً مدت منقضی است.» در ستون «مستندات و دلایل» درج می‌شود.

■ ردیف جدید ۱۱۰ به جدول پیوست الحاق می‌شود که در آن عبارت «قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مصوب ۱۴۰۲/۰۱/۰۶» به ستون «عنوان قانون و تاریخ تصویب آن»، عبارت «بند «ز» تبصره «۹»» به ستون «احکام مرتبط نامعتبر» و عبارت «احکام مذکور مربوطه به بودجه سالانه و ماهیتاً مدت منقضی است.» در ستون «مستندات و دلایل» درج می‌شود.

تقویت نظام آموزش و پرورش ضرورت ایجاد «پایگاه اطلاعات جامع مدارس»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20085](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20085)

۲۰۰۸۵
۱۴۰۳/۰۷/۱۷
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

بیان / شرح مسئله

برقراری عدالت در حوزه آموزش و پرورش، نیازمند بسترها و زیرساخت‌هایی است که مهم‌ترین آن گردآوری متمرکز و جامع اطلاعات وضعیت مدارس کشور است. برپایه این اطلاعات می‌توان به رتبه‌بندی مدارس پرداخت و به این طریق پایه‌ای اطلاعاتی در نظام آموزش و پرورش ایجاد کرد که مبنای توزیع امکانات و منابع آموزشی با رویکرد تثبیت و ارتقای مدارس با کیفیت و شناسایی مدارس لازم‌التوجه به‌منظور سوق‌دهی دقیق منابع با رویکرد عادلانه خواهد شد. نظام رتبه‌بندی مدارس که از اصلی‌ترین کارکردهای پایگاه اطلاعات جامع مدارس خواهد بود، در صورت استقرار می‌تواند همچون نظام دهک‌بندی اقتصادی خانوارها که اکنون پایه اطلاعاتی اغلب سیاست‌های اقتصادی-حمایتی است، پایه تحلیلی مهمی در آموزش و پرورش قرار گیرد. این مهم در راهکار ۱۹-۳ سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نیز به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است. در این راهکارها آموزش و پرورش مکلف شده است به: «ایجاد نظام رتبه‌بندی مدارس و مؤسسات آموزش و پرورش به‌منظور شفاف‌سازی عملکرد و ارتقای کیفیت و تقویت انگیزه‌های رقابت منطقی و علمی بین آنان».



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ایجاد پایگاه اطلاعات جامع مدارس و به تبع آن نظام رتبه‌بندی مدارس نتایج ارزشمندی به شرح ذیل خواهد داشت:

- شکل‌گیری پایه‌ای اطلاعاتی برای تحقق و تحلیل وضعیت عدالت آموزشی و توزیع عادلانه امکانات و منابع،
- بسترسازی برای اجرای سیاست مدرسه‌محوری،
- شناسایی دقیق مدارس لازم‌التوجه و پرهیز از حمایت‌های سلیقه‌ای،
- ایجاد واحدی اطلاعاتی برای بودجه‌ریزی عملیاتی و توزیع سرانه مدارس،
- ایجاد بستری برای سنجش کادر

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به مطالب پیش‌گفته پیشنهاد می‌شود وزارت آموزش و پرورش به‌منظور ایجاد سکویی برای ارزیابی، شفاف‌سازی و پایش عملکرد مدارس و همچنین توزیع متعادل و عادلانه یارانه‌ها، خدمات و امکانات آموزشی و مالی براساس واحد عملیاتی مدرسه، با تجمیع تمامی اطلاعات و آمارهای مربوط به مدارس سراسر کشور، پایگاه جامع اطلاعات مدرسه را ایجاد کند و سپس مبتنی بر آن، رتبه‌بندی مدارس را با لحاظ شاخص‌های آموزشی و پرورشی (از جمله سرانه فضای آموزشی، سرانه فضای پرورشی، وضعیت کمی و کیفی نیروی

مدرسه (اجرایی و آموزشی)،

- ایجاد رقابت منطقی، سازنده و عالمانه بین مدارس در مسیر پیشرفت،
- فراهم کردن امکان نسبت‌سنجی وضعیت مدارس با اهداف ترسیم شده در سند تحول و زیرنظام‌های آن،
- شفاف‌سازی عملکرد مدارس و ایجاد امکان مطالبه‌گری و مشارکت ازسوی والدین،
- ایجاد بستری برای تدقیق کمک‌های خیرین و نهادهای خیریه در ساخت، بازسازی و تجهیز مدارس.

علاوه بر تأثیرات مثبت ذکر شده،

انسانی، تجهیزات آموزشی و پرورشی و ورزشی، خروجی فرایندهای یاددهی یادگیری، وضعیت و ظرفیت‌های درآمد اختصاصی و وضعیت فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی دانش‌آموزان و اولیا آنان) اعمال کند. در این مسیر ضروری است به موارد ذیل دقت شود:

- تعیین مؤلفه‌های رتبه‌بندی مدارس ازسوی شورای عالی آموزش و پرورش با رویکرد عدالت آموزشی و توجه به ویژگی‌های مدرسه مورد انتظار سند تحول بنیادین،
- در نظر گرفتن وجوه مختلف کارکردی

نظام رتبه‌بندی مدارس به دلیل برخی از ابهامات، مخالفانی دارد که نظام رتبه‌بندی را موجب افزایش تنوع مدارس و همچنین رقابت‌هایی می‌دانند که به بازاری شدن آموزش و پرورش می‌انجامد. درحالی‌که باید توجه داشت که نظام رتبه‌بندی نه ایجاد نوع جدیدی از مدرسه، بلکه حاصل سنجش عملکرد و پایش مدارس است که نتیجه نهایی آن شناسایی مدارس لازم‌التوجه و تلاش برای کاهش فاصله کیفی مدارس از طریق جهت‌دهی منابع و ایجاد تبعیض‌های مثبت خواهد بود.

مدرسه (از سطح فضای فیزیکی تا کیفیت معلم و دانش‌آموز) برای سنجش وضعیت مدارس،

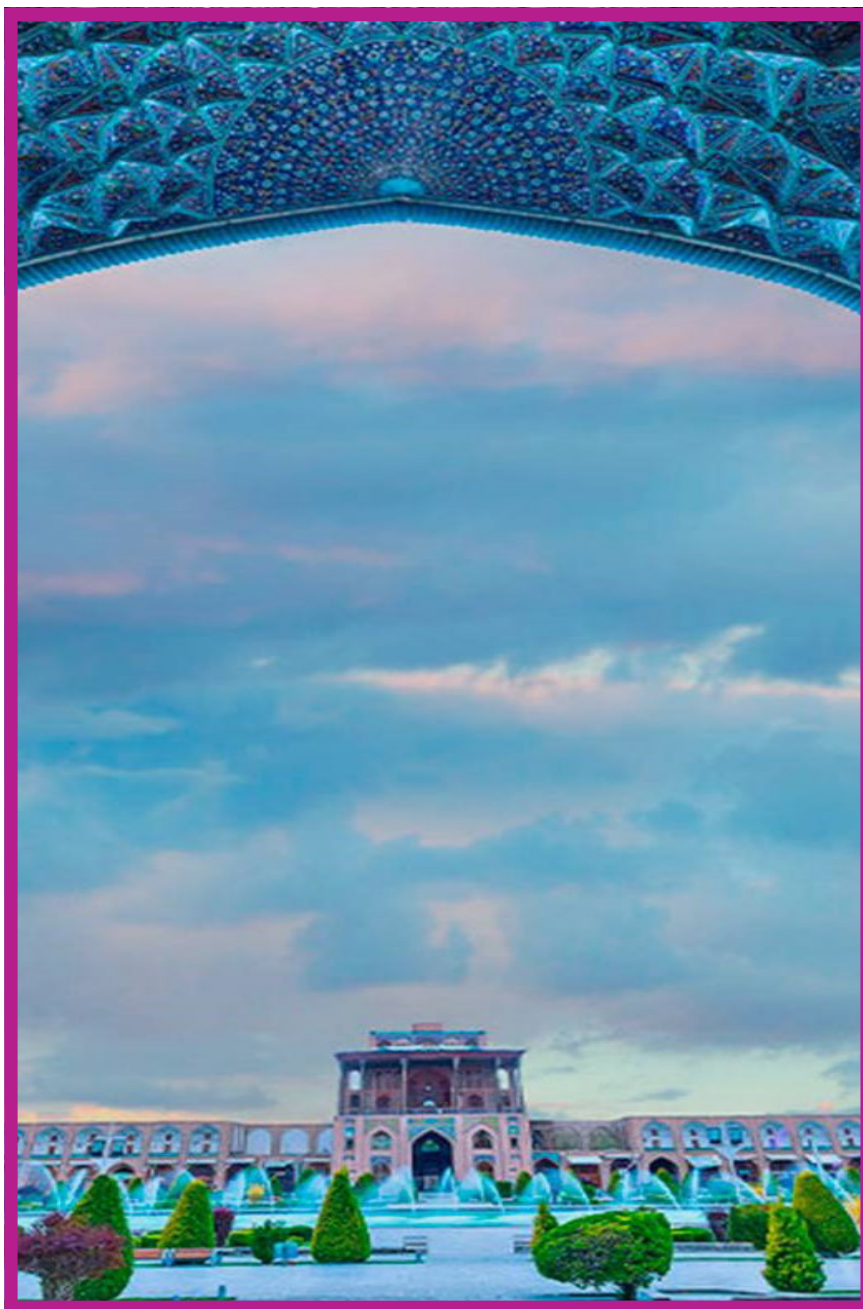
- لزوم سنجش سامانه‌ای و برخط اطلاعات برای کاهش نفوذ شخص‌محور،
- مراقبت از تعارض منافع در رتبه‌بندی مدارس.

با این تفاسیر پیشنهاد می‌شود که مجلس شورای اسلامی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی ماده‌واحدی را با لحاظ تمامی نگرانی‌های فوق به تصویب رساند.



بیان / شرح مسئله

تصمیم‌گیری مطلوب در ابعاد خرد و کلان هر حوزه‌ای نیازمند دسترسی هرچه بیشتر به داده‌ها و آمارهای مربوط به آن حوزه است. حوزه گردشگری نیز از این قاعده مستثنا نیست. علاوه بر این بخش گردشگری، با حوزه‌های بسیاری از جمله امنیت، فرهنگ و اقتصاد در تعامل است. از این رو هرگونه سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در موضوع گردشگری، مستلزم پیش‌بینی آثار فرهنگی، اقتصادی و امنیتی آن است. این موضوع بدون دسترسی به اطلاعات و آمارهای مربوط به این حوزه امکان‌پذیر نیست. در ایران، به‌رغم سابقه دیرینه در موضوع گردشگری و فعالیت چندین دهه کسب‌وکارهای مربوط به این حوزه، هیچ نظام آماری منسجم، یکپارچه و به‌روز شده‌ای از وضعیت آن تهیه و منتشر نمی‌شود. عدم شکل‌گیری نظام مذکور، به‌طور کلی ریشه در این دارد که طی سالیان گذشته نگاهت نهادی منسجم، یکپارچه و هماهنگی درباره این موضوع صورت نگرفته است. به‌عبارت‌دیگر وظایف هریک از نهادهای مرتبط با موضوع آمارهای گردشگری به‌طور دقیق و رسمی تعیین نشده است.



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ تنها داده‌های قابل اعتماد پیمایشی ثبت شده از گردشگران توسط مرکز آمار ایران انجام می‌گیرد که علاوه بر اینکه محدود به فصل بهار است، صرفاً برای گردشگران ملی بوده و آمار گردشگران ورودی و خروجی کشور مغفول مانده است.

■ شیوه گردآوری آمار در کشورهای مختلف، متفاوت است، اما اجماع نسبی در شیوه گردآوری داده وجود دارد. برای مثال، در بررسی صورت گرفته از ۲۲ کشور اروپایی که از سابقه آمار گردشگری بیشتری برخوردارند، نیمی از این کشورها از طریق مصاحبه رودررو (و پرسش‌نامه حضوری) اقدام به گردآوری آمارهای مربوط به طرف تقاضای گردشگری می‌کند و بیش از نیمی از کشورها از شیوه مصاحبه تلفنی استفاده می‌کنند. درحالی که صرفاً یک کشور از طریق پرسش‌نامه تحت‌توب و دو کشور به صورت پستی اقدام به تکمیل آن می‌کنند.

■ آمار مربوط به مشخصات هویتی مسافران خارجی ورودی به کشور، به صورت ثبتی و سرشماری است که توسط نیروی انتظامی ثبت می‌شود و بدون هیچ‌گونه پیمایشی، تنها

سرجمع برخی از آنها در اختیار وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی قرار می‌گیرد.

■ یکی از مهم‌ترین ضعف‌های نظام آماری کشور در خصوص رفتار و تمایلات گردشگران در کشور است. چراکه محدود آماری که به صورت پیمایشی گردآوری و گزارش می‌شود نیز به ویژگی‌های سفر اختصاص دارد و ویژگی‌های گردشگر و نوع گردشگری ملاک آماری‌های انجام شده نیست.

■ مطابق با بررسی‌های صورت گرفته، تا سال ۱۳۹۹، هیچ اطلاعات دقیقی از سهم گردشگران از کل مسافران ورودی ارائه نشده بود و کل مسافران خارجی ورودی به عنوان گردشگر قلمداد می‌شدند. از سال ۱۳۹۹ تفکیک بین گردشگر و غیر گردشگر صورت گرفته است که هیچ توضیح مشخصی وجود ندارد که چگونه و با چه معیاری چنین تفکیکی انجام می‌شود؟ در سال ۱۳۹۹، میزان ۸۷٫۳ درصد از مسافران خارجی ورودی به کشور به عنوان گردشگر گزارش شده‌اند؛ درحالی که این نسبت برای سال ۱۴۰۰ به دلیل فراگیری ویروس کرونا

به ۷۵٫۲ درصد کاهش یافته است. ■ نبود دفتر مجزا در زمینه «آمار و اطلاعات» و تلفیق آن با موضوع بودجه و برنامه‌ریزی باعث شده است موضوع بودجه‌ریزی در اولویت قرار گرفته شود و عملاً ضعف‌های آماری همچنان پابرجا بماند. با حذف دفتر آمار و اطلاعات بیشتر در وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی وجود داشت، عملاً تشکیلات سازمان‌یافته‌ای در خصوص ثبت آمارهای مرتبط با مسیر، مقصد و تنوع مراجعه به جاذبه‌ها و... وجود ندارد.

■ به رغم تصویب الزام به تدوین و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری گردشگری در مصوبه شورای عالی میراث فرهنگی گردشگری در ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ و مکلف‌سازی مرکز آمار ایران به همکاری با وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تهیه حساب‌های اقماری ذیل احکام فصل پنجم سند راهبردی مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، تاکنون هیچ اطلاعاتی در خصوص حساب‌های اقماری در گردشگری در کشور به صورت رسمی منتشر نشده است.

حوزه گردشگری، لازم است تا آیین‌نامه سامان‌دهی تولید و انتشار آمارهای تخصصی حوزه گردشگری جمهوری اسلامی ایران تهیه و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارسال شود.

گردشگری و احکام ذیل فصل پنجم سند راهبردی توسعه گردشگری، مصوب ۱۳۹۹/۰۴/۲۹ مبنی بر احصاء، جمع‌آوری داده و اطلاعات صنعت گردشگری و ارائه آن به دستگاه‌های ذی‌ربط در

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای عملیاتی‌سازی بند «۱» تصویب‌نامه شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری کشور، مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ مبنی بر تدوین و اجرای نظام جامع آماری و حساب‌های اقماری

واکاوی ابعاد مسئله اطلاع‌رسانی در کشور و ارائه راهکارهای سیاستی برای افزایش اعتماد و مرجعیت رسانه‌ای

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20096](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20096)

۲۰۰۹۶
۱۴۰۳۰۷/۱۷
دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

بیان / شرح مسئله

یافته‌های این پژوهش شناسایی نقاط چالش‌برانگیز در مسیر جریان اطلاعات کشور است که عبارتند از: نحوه و کیفیت اجرای قوانین موضوعه؛ عملکرد نظام صنفی رسانه؛ وضعیت رقابت رسانه‌ای؛ نحوه و کیفیت نظارت بر رسانه و وضعیت فعالیت رسانه‌های غیرایرانی در کشور.

اقتدار سیاسی و نفوذناپذیری سیاست‌های فرهنگی امکان تحقق دارد. از این منظر شناخت پیچ‌وخم‌های نبرد شناختی و ابزار اصلی آن یعنی رسانه از ضروریات است. این شناخت با ادراک موقعیت ویژه ایران در عرصه نبرد فرهنگی و موقعیت دیگری‌های فرهنگی ایران سودمند واقع می‌شود. بر این اساس اصلی‌ترین

در مواجهه با تلاش غرب برای تحمیل خویشتن فرهنگی که برای ما تهی شدن و از خودبیگانگی فرهنگی را در پی داشته است، عمده چاره‌اندیشی مطلوب قانونگذار، سیاستگذاری با هدف مصونیت فرهنگی، مبتنی بر افزایش قدرت و مقاومت در برابر تهاجم فرهنگی است. این مصون‌سازی در بستری از نگاه بومی، استحکام قانونی،

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ تعیین حدود تعدیل‌آفرین در ساختار رسانه‌ای کشور،
■ الزام به فعالیت قانونی پلتفرم‌های خارجی به‌عنوان عوامل برون‌مرزی اختلال در گردش اطلاعات،
■ تعیین تکلیف طرح نظام جامع رسانه‌ای.

قوانین موجود،
■ تدوین نظام صنفی منسجم و فراگیر رسانه،
■ ایجاد رقابت در بستر فعال کردن و تقویت گروه‌های مردمی در عرصه تولید ایده و محتوای رسانه‌ای،
■ تعیین سازوکارهای نظارت بر رسانه،

پژوهش پیش‌رو با مطالعه موارد فوق و احصای چالش‌های موجود، به هفت راهکار تقنینی، در مسیر تحقق مرجعیت رسانه‌ای از مجرای اصلاح مسیر گردش اطلاعات در کشور دست یافته است که عبارتند از:
■ ایجاد الزامات اجرایی درخصوص

بررسی شمولیت میراث جهانی ذیل اصل (۸۳) قانون اساسی و ارائه بسته تقنینی



DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20097](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20097)

بیان / شرح مسئله

تعدادی از آثار در قالب یک اثر سریالی شود که ارزش‌های برجسته جهانی اثر سریالی نیز به همه اجزای آن مترتب خواهد بود. لذا دامنه منحصر به فرد بودن آثار جهانی به همه اجزای آن تسری پیدا می‌کند. بنابراین، هر عنصر از ثبت‌های سریالی ارزشی معادل کل زنجیر دارد و حفاظتی متناسب با تمامی اجزا را می‌طلبد. از سویی آثاری که در فهرست موقت یونسکو برای ثبت جهانی، قرار گرفته‌اند نیز با توجه به اینکه از ارزش‌های ذاتی برجسته جهانی برخوردارند و تنها فرایند ثبت آنها طی نشده، ارزش‌گذاری متمایز جهانی به نسبت آثار ملی را دارا هستند.

تعاریف میراث جهانی در کنوانسیون حمایت از میراث فرهنگی و طبیعی جهان ۱۹۷۲، آثار ثبت شده در فهرست میراث جهانی دارای ارزش برجسته جهانی‌اند، ارزشی که جهان شمول است و محدود به مرزهای یک کشور نیست، لذا از جایگاه منحصر به فردی در سطح بین‌المللی برخوردار است. به عبارت دیگر، این آثار برای همه بشریت دارای اهمیت بوده و به نسل‌های حاضر و آینده تعلق دارد. با توجه به تعریف مذکور، ارزش‌گذاری متمایز آثار جهانی نسبت به دیگر آثار در سطح ملی، کاملاً مشهود است. از طرفی دامنه یک اثر ثبت شده در فهرست میراث جهانی می‌تواند شامل

آثار ثبت شده فرهنگی و طبیعی کشور در فهرست میراث جهانی یونسکو با توجه به ارزش‌های آنها، همواره دارای جایگاه متمایز و بالاتری از دیگر آثار ثبت شده ملی در نظر گرفته می‌شوند. این آثار با توجه به ارزش‌گذاری متفاوت آنها، از ساختار مدیریتی و حفاظتی متمایز و همچنین صرف منابع مالی هنگفت برای ثبت، مدیریت و حفاظت آنها برخوردار هستند. اما تعریف این آثار ذیل اصل (۸۳) قانون اساسی در دسته نفایس ملی و منحصر به فرد با توجه به سکوت قانونی در بیان مصادیق این اصل قانون اساسی، نیازمند ارائه استدلال بر پایه مفهوم این آثار و ارتباط آنها با اصل (۸۳) قانون اساسی است. با توجه به

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سکونتگاه‌های مهم بشری و ارتباط مستقیم با سنت‌ها، عقاید و آداب و رسوم بشری. با توجه به ارزش‌های اثر ثبت شده در فهرست میراث جهانی، این آثار با توجه به جایگاه منحصر به فردشان در سطح بین‌المللی با اعتبار کشور پیوند خورده‌اند. نظر به اهمیت این آثار در سطح

با توجه به معیارهای ده‌گانه^۱، انتخاب و ثبت شده‌اند؛ لذا از این جهت متمایز از سایر آثار هستند. از جمله این معیارها عبارتند از: نشانه شاهکاری از نبوغ بشری، نشان‌دهنده تبادلات مهم بشری، نشانه از فرهنگ و تمدن مهم بشری از بین رفته یا زنده، نشانه‌ای از دوره‌ای مهم از تاریخ بشریت، نمونه‌ای از

تعمیر آثار جهانی به نسبت دیگر آثار در پهنه کشور آثار ثبت شده در فهرست میراث جهانی با توجه به تعریف ارائه شده برای آنها، که ملاک عمل یونسکو برای ثبت است، دارای تمایزات مشخص به شرح زیر هستند: آثار ثبت شده در فهرست میراث جهانی

1. Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention- World Heritage Centre -2023

بین‌المللی و همچنین در داخل کشور، فرایندهای مدیریتی و حفاظتی برای آنها متمایز از دیگر آثار کشور است و سطح

بالتری را دارند.

■ صرف منابع مالی زیاد برای ثبت آثار در فهرست میراث جهانی و در ادامه،

حفاظت و مدیریت این آثار تمایز دیگری است که این آثار به نسبت آثار دیگر در سطح کشور دارند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

■ همه آثار ثبت شده ایران در فهرست میراث جهانی و فهرست موقت باید ذیل دسته «تفایس منحصر به فرد» اصل (۸۳) قانون اساسی در نظر گرفته شود.

■ ضمن اصلاح مواد فصل نهم از کتاب پنجم قانون تعزیرات، ممنوعیت واگذاری و انتقال یا محدودیت‌های هدفمند در خصوص آثار ثبت شده در فهرست میراث جهانی تصریح شود.

■ مجازات جرائم انجام شده مرتبط با آثار ثبت شده در فهرست میراث فرهنگی و طبیعی جهانی، متناسب با اهمیت و ارزش منحصر به فرد این آثار تعیین شده و مجرمین این حوزه مشمول اشد مجازات تعیین شده قرار گیرند.

■ تأمین منابع مالی باید متناسب با ارزش‌های منحصر به فرد بودن آثار جهانی و فهرست موقت در خصوص حفاظت و مدیریت آنها صورت گیرد.



ملاحظات در باره بازتوزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20105](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20105)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۲۰۲۵
۱۴۰۳/۰۷/۱۸



بیان / شرح مسئله

شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه اصل سی‌ام قانون اساسی اشاره دارد که:

«اصل (۳۰) قانون اساسی و بعضاً اصول مشابه آن مسیر سیاست کلی نظام را تعیین می‌کند و مقصود این است که دولت امکاناتی را که در اختیار دارد، در کل رشته‌هایی که در قانون اساسی پیشنهاد شده، به‌طور متعادل طبق قانون توزیع کند، بنابراین آموزش رایگان در حد امکان کلاً یا بعضاً باید فراهم شود و با عدم امکانات کلی دولت با رعایت اولویت‌ها مثل ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران اقدام می‌کند».

سه نکته مهم در این نظریه تفسیری وجود دارد:

۱. نخست اینکه دولت باید بستر آموزش عالی رایگان را فراهم کند.
۲. دوم اینکه اعتبارات باید در کلیه رشته‌های مورد تأیید قانون اساسی توزیع شود.
۳. نکته سوم و مهم‌تر اینکه در زمان وجود

آشکار با اصل عدالت است.

مسئله بعدی اینکه بسیاری از رشته‌های اولویت‌دار کشور همچون علوم پایه با کمبود تقاضای شدید مواجه شده‌اند که بخش عمده آن حاصل رویکردهای حمایتی یکسان به همه رشته‌های دانشگاهی است^۱.

آسیب دیگر مربوط به بیکاری دانش‌آموختگان دانشگاهی (که یکی از دلایل آن پذیرش بی‌ضابطه و مهارت پایین بسیاری از آنهاست) است. بنابراین نقصان‌های موجود در شیوه کنونی تأمین مالی آموزش عالی و همچنین تنگناهای مالی دولت ایجاب می‌کند که در جهت رفع نواقص و نیل به وضعیت کارا تر اقدام کرد و طرحی نو اندیشید.

در این راستا، تمرکز مطالعه حاضر بر مباحثی است که در هر مدلی از توزیع اعتبارات آموزش عالی، لازم است مورد توجه قرار گیرد؛ به‌نحوی که توزیع اعتبارات مبتنی بر اصول سه‌گانه مالی آموزش (کارایی، عدالت و کفایت) باشد.

برخی از محدودیت‌های بودجه‌ای دولت باید اولویت‌ها را ملاک عمل قرار دهد که مهم‌ترین این اولویت‌ها ترجیح مستضعفان و مستعدان بر دیگران است. با استنباط از نکته سوم، در شرایط کنونی که توزیع اعتبارات آموزش عالی، به‌صورت یکسان بین کلیه متقاضیان آموزش عالی دولتی بدون توجه به دهک درآمدی خانوار آنها، شایستگی‌های آنها و همچنین نیازها و اولویت‌های علم و فناوری کشور توزیع می‌شود، چنین وضعیتی موجب آسیب‌هایی در نظام آموزش عالی شده است. از جمله اینکه دسترسی رایگان به آموزش عالی فارغ از اینکه دانشجوی به چه موقعیت اجتماعی- اقتصادی تعلق دارد و به‌علاوه تسلط طبقات برخوردار و مرفه بر کنکور موجب شده است که در بین قبول‌شدگان دانشگاه، طبقات مرفه‌تر حضوری پررنگ‌تر داشته باشند و به‌تبع، برخوردارانی این دسته از یارانه‌ای آموزش عالی دولتی (رایگان) بیشتر از طبقات محروم جامعه باشد که این در تقابل

۱. باید در نظر داشت که هم‌اکنون رشته‌های پرمقتضی و کم‌مقتضی به‌صورت یکسان مورد حمایت قرار می‌گیرند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کفایت، کارایی و عدالت اصول سه‌گانه مالیه آموزش هستند. در مقوله کفایت، تمرکز بر تأمین نیازهای آموزشی است. طبق اصل کارایی، منابع مالی در آموزش باید به‌گونه‌ای تخصیص یابند که بیشترین دستاورد آموزشی (براساس معیارهای مختلف آموزشی) حاصل شود. اصل عدالت در آموزش عالی، ایجاد زمینه‌ای به‌منظور دسترسی عادلانه جوانان در سن ورود به دانشگاه از اقشار مختلف اجتماعی - اقتصادی جامعه است. طبق بررسی‌ها، اصل سی‌ام قانون اساسی بر دو اصل کفایت و عدالت دلالت دارد، اما درباره کارایی سکوت کرده است، هرچند نافی تأمین شرط کارایی نیست. الگوهای دیوان‌سالارانه، مشارکتی و الگوی بازار سه نمونه از الگوهای عمده تأمین و تخصیص منابع مالی به دانشگاه‌ها هستند. الگوی نظام تأمین مالی در ایران در دهه‌های گذشته بیشتر از نوع دیوان‌سالارانه بود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در هر مدلی از بازتوزیع اعتبارات دولتی در آموزش عالی ایران، توجه به ملاحظات سیاستی زیر در راستای تحقق اصل سی‌ام قانون اساسی، از اهمیت بسزایی برخوردار است.

- افزایش حق انتخاب خانوار و دانشجویان در خصوص شیوه‌های حمایت مالی دولت؛
- افزایش دسترسی (میزان تمکن مالی خانوار داوطلب هیچ‌گاه مانع دسترسی به آموزش عالی نباشد)؛
- توجه به کارایی در تخصیص منابع با استفاده از شاخص‌های عملکردی؛

سیر برنامه‌های توسعه کشور نشان می‌دهد که تأکید دولت‌ها از کفایت و عدالت به سوی کارایی تغییر کرده است. به‌نحوی که در برنامه هفتم پیشرفت تأمین و تخصیص اعتبارات دانشگاه‌ها منوط به رعایت شاخص‌های عملکردی شده است.

اصل سی‌ام و تحقق آن (آموزش عالی رایگان) در اجرا در پرتو اتخاذ رویکرد سمت عرضه و مبتنی بر هزینه سرانه دانشجو عملیاتی شده است. در حالی که حدود ۳۸ درصد از جمعیت دانشجویان خانوارهای دهک‌های ۹ و ۱۰ در دانشگاه‌های دولتی (آموزش رایگان) حضور دارند، اما تنها ۹ درصد از فرزندان دهک‌های ۱ و ۲ تنها در دانشگاه‌های دولتی مشغول به تحصیل هستند.

براساس داده‌های آزمون سراسری سال ۱۴۰۲، حدود ۵۴ درصد از رتبه‌های زیر ۳ هزار کشوری از دهک‌های ۹ و ۱۰ درآمدی

هستند؛ اما در مقابل سهم دو دهک پایین درآمدی از رتبه‌های زیر ۳ هزار، با فاصله‌ای زیاد از دهک‌های بالا، تنها ۳/۴ درصد است.

اجرای ناقص اصل (۳۰) به‌خصوص بی‌توجهی به دهک درآمدی خانوارها و اولویت‌های کشور و نظام آموزش عمومی موجود منجر به این شده است که در عمل عمده قبول‌شدگان برتر کنکور به رشته‌های پرتقاضا و دارای بازار کار پررونق وارد شوند. به‌این‌ترتیب این افراد در آینده به درآمدهای بالاتر دست خواهند یافت.

توزیع اعتبارات دولتی آموزش عالی متناسب با شاخص‌هایی همچون تقاضای بازار کار رشته‌های دانشگاهی، شایستگی داوطلبان، دهک درآمدی خانوار هریک از داوطلبان ورود به دانشگاه و اولویت‌ها و نیازهای علمی کشور، با دغدغه مقنن اساسی تناسب بیشتری دارد.

حفظ استقلال دانشگاه‌ها در فرایند تأمین و تخصیص اعتبارات؛

مشروط کردن ایجاد رشته و دانشکده با عملکرد علمی و مالی هریک از مؤسسات - متقاضی توسعه؛

عدم کاهش اعتبارات دولتی بخش آموزش عالی در فرایند بازتوزیع اعتبارات؛

تفکیک رشته‌ها براساس کشش تقاضای بازار کار و دست‌بندی آنها در سه گروه تقاضای بالا، متوسط و پایین و توجه به این مهم در توزیع اعتبارات؛

- توجه به معیار نیاز و شایستگی (مستعد و

مستضعف) دانشجویان در توزیع اعتبارات؛

توجه به رشته‌هایی که برای توسعه علمی کشور ضروری است و حمایت ویژه از آنها (مانند علوم پایه و علوم انسانی)؛

- شمول امکانات و منابع دولت به تمام جوانان کشور از جمله تحصیل در مراکز آموزش عالی غیردولتی؛

ایجاد رقابت سالم بین دانشگاه‌های کشور با هدف ارتقای کیفیت آموزش، پژوهش و درنهایت حل مسائل کشور؛

ایجاد منابع مالی پایدار برای آموزش عالی با هدف تحقق سیاست‌ها و اسناد بالادستی

گزارش ارزیابی عملکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

در اجرای قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری

با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹»

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ

۲۰۱۲
۱۴۰۳/۰۷/۳۲

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20112](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20112)

بیان / شرح مسئله

قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ به منظور تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و با هدف

فرش دستباف به‌ویژه در مناطق روستایی و عشایری، لازم است پس از گذشت ۷ سال از تصویب و اجرای این قانون، ارزیابی دقیقی از میزان و کیفیت تحقق عملکرد این قانون صورت گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

مهم‌ترین هدف قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹، یعنی پایداری اشتغال‌های ایجاد شده در مناطق روستایی و عشایری از طریق تسهیلات پرداخت شده از منابع موضوع قانون، در حوزه‌های صنایع دستی و گردشگری محقق نشده است. ارزیابی‌های صورت گرفته در برخی از استان‌ها نشان از آن دارد که در تحقق اهداف قانون، وضعیت بخش‌های صنایع دستی و گردشگری نسبت به بخش‌های کشاورزی و منابع طبیعی، صنایع و معادن کوچک و فعالیتهای خدماتی و فناوری اطلاعات، وضعیت نامطلوبی است.

ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری به تصویب رسیده است. از این‌رو با توجه به ظرفیت بالای این قانون برای توسعه گردشگری و فعالیتهای صنایع دستی و کلیه فعالیتهای مربوط به

مقرر نموده است. وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، به‌رغم آنکه دستگاه اجرایی مربوط به موضوع بخش صنایع دستی و گردشگری است و مطابق قانون موظف به انجام مراحل اطلاع‌رسانی، دریافت، ثبت و تخصیص تسهیلات است؛ و همچنین مکلف به تعیین ضوابط و برنامه اجرایی و همچنین نظارت بر حسن اجرا و تحقق اهداف قانون در اشتغال‌های ایجاد شده می‌باشد، آمار و اطلاعات لازم از وضعیت اجرایی‌سازی قانون و اشتغال‌های ایجاد شده ندارد. این موضوع در پاسخ به درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس از این وزارتخانه عنوان شده است. روشن است

مطابق بررسی‌های انجام شده، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، هیچ‌گونه عملکردی پیرامون تکالیف مذکور در ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی این قانون نداشته است. این ماده تکالیفی را بر دستگاه‌های اجرایی مربوطه، در خصوص تهیه و ارائه برنامه‌های اجرایی ملی منطبق با رسته شغل‌های اولویت‌دار مشتمل بر برش استانی، پیش‌بینی بازار مناسب محصولات، نیازسنجی لازم برای ارائه آموزش و ترتیبات نهادی برای ایجاد توسعه کسب و کار و نظارت عملیاتی بر تحقق اهداف توسعه اشتغال پایدار به‌سازمان برنامه و بودجه در چارچوب دستورالعمل این سازمان و اطلاع‌رسانی عمومی به ذی‌نفعان

که فقدان آمار و اطلاعات مذکور، ارزیابی دقیق درباره عملکرد این قانون در حوزه صنایع دستی و گردشگری را دشوار می نماید.

■ از تعداد ۳۴ هزار و ۳۷۳ طرح ارسالی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، ۱۷ هزار و ۵۲۷ طرح در کمیته های فنی استانی تأیید و به بانکها معرفی شده اند. نزدیک به ۱۷ هزار (۵۰ درصد از طرح های ارسالی) طرح ارسالی توسط کمیته های فنی استانی، توسط بانکها و مؤسسات عامل رد شده اند. بانکها، عدم اهلیت لازم از نظر فنی، مالی و اقتصادی طرح های ارسالی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی را دلیل این موضوع، عنوان کرده اند.

■ علی رغم لزوم حمایت بیمه ای از اشتغال های ایجاد شده به عنوان یکی از مصادیق پایدارسازی مشاغل، تنها حدود ۲۶ درصد از کل شاغلین جدیدی که از تسهیلات قانون مذکور بهره مند شدند، دارای پوشش بیمه تأمین اجتماعی و یا صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر می باشند. فصلی بودن ماهیت برخی مشاغل و همچنین بی توجهی به الزام بیمه شدن شاغلین در قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار روستایی و آیین نامه اجرایی و دستورالعمل آن، از مهم ترین موانع بیمه نمودن اشتغال ایجاد شده از محل تسهیلات قانون مذکور می باشد. از سهم ۱۰ درصدی تعیین شده برای

بخش گردشگری، حدود ۷ درصد و از سهم ۱۰ درصدی تعیین شده برای بخش صنایع دستی و فعالیت های فرش دستباف، ۵ درصد از ارزش تسهیلات پرداخت شده است که کمتر از سهم پیش بینی شده خود را پوشش داده اند [۲]. در واقع از سهم ۲۰ درصدی گردشگری و صنایع دستی از کل اعتبارات تخصیص یافته برای اجرای این قانون تنها ۱۲ درصد توسط وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی جذب شده است به عبارت دیگر بخش های گردشگری و صنایع دستی در کنار بخش سرمایه در گردش، تنها بخش هایی از موضوع قانون بوده اند که به آنها کمتر از میزان تعیین شده، تسهیلات اختصاص داده شده است.

■ مطابق با گزارش دریافتی از وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، بیشترین اشتغال ایجاد شده در حوزه گردشگری و صنایع دستی از محل منابع این قانون، به ترتیب در استان های سیستان و بلوچستان، کرمانشاه، کهگیلویه و بویر احمد، گیلان، گلستان، چهار محال و بختیاری، همدان و کردستان، هرمزگان و خراسان رضوی بوده است.

■ توسعه اقامتگاه های بومگردی و طرح های طبیعت گردی در اولویت طرح های موضوع قانون قرار گرفته است. در حالی که مسیر توسعه گردشگری روستایی و عشایری همه استانها از احداث و توسعه اقامتگاه بوم گردی نمی گذرد.

لذا انعطاف پذیری و پیوند بین رسته های تعیین شده با ظرفیت های منطقه ای و روستایی و عشایری برخی استانها باید مورد توجه ویژه قرار گیرد.

■ رویکرد وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در اختصاص اعتبارات موضوع این قانون، به صورت تسهیلات محور به جای برنامه محوری بوده است. به عبارت دیگر نظارت مؤثری بر اجرای طرحها و ارتقای اثربخشی آنها در طول سال های اجرای قانون صورت نگرفته است.

■ در راستای تضمین پایداری اشتغال ایجاد شده از محل منابع قانون مذکور، لازم است تسهیلات به طرح های اشتغال زایی با نرخ سود متعارف بانکی برای اجرا اختصاص یابد و سپس یارانه سود بانکی پس از اجرای کامل تعهدات در زمینه اشتغال در چارچوب اصلاح قانون پرداخت شود. همچنین پیرو این موضوع، لازم است ماده (۷) آیین نامه قانون مذکور اصلاح گردد.

■ در راستای کمک به حل چالش پایداری اشتغال صنایع دستی از طریق بیمه نمودن شاغلین، لازم است تبصره ای به ماده (۶۱) آیین نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ جهت رعایت و تقویت پوشش بیمه ای متقاضیان و شاغلین طرح هایی که از تسهیلات موضوع این قانون اضافه گردد.

چالش‌های حق بهره‌برداری از پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی دانشگاه‌های دولتی ایران



DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20120](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20120)

بیان / شرح مسئله

دارایی‌های فکری نقش و جایگاه مهمی در اقتصاد جهان به‌خود اختصاص داده‌اند که با رشد و توسعه فناوری و افزایش سهم آن در تمامی جنبه‌های زندگی بشری به‌طور روزافزونی در حال گسترش است.

از این رو آشنایی با انواع حقوق مالکیت فکری و اصول مدیریت آن، برای تجاری‌سازی دانش و فناوری تولید شده در دانشگاه (به‌عنوان کانون اصلی تولید دانش و فناوری)، امری ضروری است. یکی از منابع ایجاد دارایی‌های فکری در دانشگاه‌ها، پژوهش‌های انجام شده توسط دانشجویان تحصیلات تکمیلی در قالب پایان‌نامه‌ها و رساله‌هاست که به دلایل مختلفی اغلب بلااستفاده باقی می‌مانند.

حقوق مرتبط با دارایی‌های فکری به دو دسته حقوق مادی و حقوق معنوی قابل تقسیم است. حقوق مادی مرتبط با مالکیت فکری، حقوقی قابل انتقال است که به مالکیت مزایای حاصل از بهره‌برداری مالی و اقتصادی از طریق تجاری‌سازی اشاره دارد.

حقوق معنوی مرتبط با مالکیت فکری نیز به حق بهره‌برداری معنوی از دارایی فکری (نظیر درج در رزومه، اظهار در نشست‌ها و کنفرانس‌ها، نمایش در وبسایت‌ها) اشاره دارد که این حق، متعلق به فرد/افرادی است که دارایی فکری را خلق کرده است و غیرقابل انتقال است.

در مبحث چهارم فصل اول قانون حمایت از مالکیت صنعتی، مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ مجلس شورای اسلامی نیز به این موضوع پرداخته شده است. موضوع مورد بررسی در این گزارش بر دسته اول، یعنی حقوق مادی دارایی‌های فکری تمرکز دارد.

در ایران، در مورد دانشگاه‌های دولتی، طبق اصل سی‌ام قانون اساسی و دیگر قوانین موضوعه کشور، تحصیل در این دانشگاه‌ها رایگان بوده و رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها با حمایت دولتی و از محل بودجه‌های عمومی تأمین مالی می‌شوند، بنابراین نتایج حاصل از آنها نیز باید در جهت منافع عمومی مورد بهره‌برداری قرار گیرد. علاوه بر این در ماده (۱۹) قانون

ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ بر این مهم تأکید شده است. با وجود ضوابط و قوانینی در زمینه حقوق مالکیت فکری ناشی از پایان‌نامه‌ها و رساله‌های، هنوز چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد. هر ساله تعداد زیادی تحقیقات علمی توسط دانشجویان تحصیلات تکمیلی انجام می‌شود. برای مثال در سال ۱۴۰۲، نزدیک به ۲۰۰ هزار پایان‌نامه و رساله دانشجویی در سامانه ملی ثبت پایان‌نامه، رساله و پیشنهاده (پروپزال) پژوهشگاه، علوم و فناوری اطلاعات ایران (ایرانداک) ثبت شده است.

با این حال به‌رغم هزینه‌های صرف شده و گاه نتایج علمی ارزشمند به‌دست آمده از آنها، بهره‌برداری شایسته منجر به ایجاد ارزش از آنها انجام نمی‌گیرد. در این گزارش شرایط موجود و چالش‌های حق بهره‌برداری از نتایج رساله‌ها و پایان‌نامه‌های دانشجویی در دانشگاه‌های دولتی ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. ماده (۱۹) - نسخه ای از پژوهش‌ها و تحقیقات غیرمحرمانه که کلاً از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است باید به نحو مناسب در دسترس اشخاص قرار گیرد.

بررسی‌ها نشان می‌دهند که قوانین و ضوابط در زمینه حق بهره‌برداری از نتایج پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی در دانشگاه‌های دولتی وجود دارد و اغلب دانشگاه‌ها نیز مستندات تحت عنوان آیین‌نامه، شیوه‌نامه یا دستورالعمل مالکیت فکری به تصویب رسانده‌اند. در بیشتر دانشگاه‌ها، مالکیت مشترک دانشگاه و پدیدآورنده و در برخی نیز مالکیت دانشگاه و یا پدیدآورنده به تنهایی پذیرفته شده است.

بررسی ضوابط دانشگاه‌های منتخب در رابطه با مالکیت فکری و به طور خاص، حق بهره‌برداری از نتایج پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی نشان می‌دهند که ضوابط برخی دانشگاه‌ها کامل‌تر، مفصل‌تر و با جزئیات بیشتری تدوین شده و برخی دیگر کلی‌تر و با جزئیات کمتر.

مقایسه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد بررسی با شرایط مالکیت مادی و معنوی ذکر شده در صفحات نخست پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها نشان می‌دهد که اغلب این شرایط با

دقت کم و گاهی مغایر با آیین‌نامه دانشگاه‌ها تدوین شده‌اند.

اما با این حال چالش‌های مهمی در این زمینه وجود دارد که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

عدم تفکیک بین دانشجویان بهره‌مند از مزایای آموزش رایگان و دانشجویان شهریه‌پرداز و یا دانشجویان مشمول آموزش رایگانی که هزینه انجام پژوهش را خود متقبل می‌شوند.

عدم شفافیت در چگونگی تحقق منافع عمومی و حداکثر کردن منفعت عایدی کلان جامعه در اهداف تعریف شده در تدوین آیین‌نامه‌ها یا اسناد مالکیت فکری دانشگاه‌ها. فقدان شرایط لازم در سیاست‌ها و ضوابط مرتبط با حق بهره‌برداری برای ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم برای بیشترین بهره‌برداری ممکن

عدم الزام قانونی برای شناسایی، ثبت، تجاری‌سازی و بهره‌برداری از دارایی فکری خلق شده در نتیجه پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها برای

دانشگاه‌ها به‌عنوان مالک عمده این دارایی‌ها. عدم شفافیت کامل در نحوه تقسیم سهم بین دانشجو و اساتید راهنما و مشاور. فقدان شناخت و نگرش مناسب نسبت به دارایی‌های فکری به‌عنوان منبع درآمد و تأمین مالی برای دانشگاه‌ها، با توجه به کاهش بودجه‌های دولتی نسبت به هزینه‌های آنها.

فقدان سازوکار مشخص برای رصد و شناسایی تخلفات این حوزه به‌ویژه در صورت ثبت و بهره‌برداری از دارایی‌های فکری حاصل از پایان‌نامه یا رساله توسط یکی از پدیدآورندگان (اساتید یا دانشجو) مغایر با ضوابط، قوانین یا آیین‌نامه‌های مربوطه، بدون رعایت حقوق و سهم دانشگاه.

طولانی بودن فرایند و هزینه‌های بالای ثبت اختراع بین‌المللی که به‌رغم حمایت‌های مالی مراکز مرتبط انگیزه ثبت اختراع را برای ذی‌نفعان کاهش می‌دهد.

تخصیص در زمینه‌های مختلف کسب‌وکار، مالی، حقوقی و ... زمینه بهره‌برداری بهینه از نتایج حاصل از پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها را فراهم می‌سازند.

ایجاد سازوکارهای نظارتی و گزارش‌گیری از دانشگاه‌ها در مورد میزان تحقق قوانین ابلاغی بویژه اقدامات انجام شده در راستای تحقق ماده (۵) قانون جهش تولید دانش‌بنیان. الزام قانونی پدیدآورنده (با بیشترین سهم) و تعیین بازه زمانی مشخص جهت بهره‌برداری از حقوق مادی اثر و انتقال آن به غیر پس از گذشت زمان تعیین شده است.

مانند تأثیر میزان استفاده و بهره‌برداری از منابع و امکانات عمومی در ایجاد نتایج و میزان مشارکت هریک از طرف‌ها در ایجاد و تجاری‌سازی نتایج.

افزایش آگاهی، ایجاد نگرش صحیح و توسعه قابلیت‌ها و مهارت‌های لازم برای شناخت و بهره‌برداری بهینه از دارایی‌های فکری در میان مدیران دانشگاه، اساتید، پژوهشگران و دانشجویان.

تقویت ساختارهای حمایتی و تسهیل‌گر در دانشگاه‌ها مانند دفاتر انتقال فناوری در دانشگاه، که با ارائه مشاوره‌ها و حمایت‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

ارائه بسته‌های تشویقی برای ایجاد انگیزه در بهره‌برداری از نتایج پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها، برای دانشگاه‌ها، اساتید و دانشجویان. از جمله تأثیر میزان اثربخشی فعالیت‌ها در این حوزه بر میزان تخصیص بودجه به دانشگاه‌ها، ارتقای اساتید، تسهیم بهینه درآمدهای حاصل از تجاری‌سازی جهت تأمین منافع مالی دانشگاه‌ها، اساتید و دانشجویان.

شفافیت بیشتر در قوانین و ضوابط مربوطه به‌خصوص در زمینه مسئولیت شناسایی، ثبت، حفاظت و بهره‌برداری از نتایج، نحوه تخصیص مالکیت و تسهیم درآمد؛

«تربیت دینی دانش‌آموزان در نظام آموزش و پرورش کشور؛ وضعیت‌سنجی، چالش‌ها و الزامات سیاستی»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20121](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20121)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۱۴۰۳/۰۷/۲۵

بیان / شرح مسئله

تعلیم و تربیت به معنای عام آن - مسئله بنیادین نظام جمهوری اسلامی بوده و به عقیده رهبران انقلاب اسلامی، اصلاح فرهنگ - اساس ملت بوده و مبدأ همه خوشبختی‌ها و بدبختی‌های مردم در گرو اصلاح آن است. وزارت آموزش و پرورش مهم‌ترین نهاد رسمی آموزش و تربیت کشور است و براساس اسناد بالادستی آن، رسالت خود را پرورش تربیت‌یافتگانی مؤمن، معتقد به معاد و متعهد به مسئولیت‌ها و وظایف در برابر خدا، خود و دیگران، ولایت‌مدار و وفادار به ارزش‌های اسلامی می‌داند.

پس از گذشت سه دهه از فعالیت وزارت آموزش و پرورش در حوزه تعلیم و تربیت و نارضایتی از نتایج این فعالیت‌ها، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش نگاشته

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در گزارش حاضر، ابتدا پژوهش‌های وضعیت‌شناختی حوزه تربیت‌دینی و طرح‌های فعال در مدارس در این حوزه بررسی شد تا علاوه بر ترسیم واقع‌گرایانه وضع موجود، امکان احصای کلان‌چالش‌های حوزه مزبور فراهم آید.

گسترش رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی جدید، بستری گفتگومحور، متکثر و متنوع را پیش‌روی نوجوانان قرار داده که ضمن تقویت کنشگری نوجوانان در عرصه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی، موجب سردرگمی ارزشی و هنجاری آنان شده و نفوذ مراجع رسمی و سنتی تربیت را نزد این گروه سنی نسبت به گذشته ضعیف‌تر ساخته است. بنابراین، گزارش حاضر ابتدا به توصیف وضعیت دین‌داری دانش‌آموزان و طرح‌های درحال اجرای حوزه تربیت دینی پرداخته و سپس با بررسی سیاست‌های نظام رسمی آموزش و پرورش در حوزه مزبور و سنجش فاصله وضع موجود با وضع مطلوب، چالش‌های آن را برشمرده است تا در نهایت کلان‌بایسته‌های بهبود وضعیت تربیت دینی در مدارس احصا شود.

شد تا بتواند با بهره‌گیری از معارف اسلامی و با نگاهی جامع و ژرف، مبنای تحول آموزش و پرورش و برنامه‌های آن قرار گیرد. اما در شرایطی که طی دو قرن اخیر، جنبش‌های مدرن (که سعی در اخراج دین از عرصه‌های اجتماعی دارد) و پسامدرن (با بی‌اعتبار کردن دوگانه‌های بنیادین تربیت مثل دوگانه «مجاز - ممنوع / حلال - حرام») سد راه دین و دین‌داری شده‌اند و با توجه به گزارش‌هایی مبنی بر روند نسبتاً کاهشی دین‌داری در برخی ابعاد رفتاری ایرانیان در دو دهه اخیر، پرسش از میزان موفقیت برنامه‌ریزی‌های حوزه تربیت دینی و دستیابی به اهداف سیاست‌های کلان این حوزه به‌خصوص برای نوجوانان و نسل آینده کشور ضروری می‌نماید؛ به‌خصوص آنکه تحولات بی‌سابقه و سریع ارتباطی و

اخیر، مطابقت دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد که به‌طور میانگین، دین‌داری دانش‌آموزان تقریباً در سطح متوسط باقی مانده است، به‌نحوی که بعد نظری و عاطفی آنها (شامل اطلاعات دینی و علاقه به معصومین علیهم‌السلام) از بعد رفتاری

در حوزه دین‌داری نوجوانان و دانش‌آموزان پیمایشی ملی صورت نگرفته است، اما پژوهش‌های پراکنده فراوانی در این زمینه وجود دارد که برخی از نتایج آنها با داده‌های پیمایش‌های ملی سنجش دین‌داری در دو دهه

ایشان (شامل اعمال عبادی- فردی و جمعی مثل نماز و روزه یا شرکت در نماز جمعه) قوی تر است. از سویی، برخلاف برنامه‌ریزی‌ها و اجرای طرح‌های متعددی در مدارس همچون «برنامه فراگیر پرورشی و فرهنگی مدارس»، «طرح مسجد، منزل و مدرسه» و «نماز، نور چشم من»، پژوهش‌های متعددی حکایت از ناکامی نسبی برنامه‌های پرورشی و دروس دینی در جذب مخاطبان دارند و از طرف دیگر، قریب به اتفاق پژوهش‌ها، بازیگر اصلی در تربیت دینی دانش‌آموزان را «نهاد خانواده» دانسته‌اند. با قبول این فرض می‌توان نتیجه گرفت که نهاد خانواده در وضعیت فعلی سهم بیشتری دارد و

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای صورت‌بندی مسئله تربیت دینی در نظام رسمی آموزش و پرورش کشور که در واقع فاصله بین وضع موجود تا وضع مطلوب این نظام است، باید توصیفی مطابق با واقع از وضعیت موجود و تصویری واقع‌گرایانه از وضعیت مطلوب آن ارائه کرد. برای دستیابی به توصیفی واقع‌گرایانه از وضعیت موجود، باید به داده‌ها و پیمایش‌ها تکیه کرد که با توجه به ضعف جدی نظام رسمی تعلیم و تربیت در حوزه تولید داده‌های کمی و کیفی، این کار با سختی‌هایی مضاعف روبه‌رو است.

بر اساس تحلیل‌های صورت گرفته توسط پژوهش‌های آماری مختلف تربیت دینی در مدارس، که عمدتاً توسط افراد حقیقی و پژوهشگران مستقل صورت گرفته‌اند و تطبیق یافته‌های این پژوهش‌ها با پیمایش‌های دین‌داری در ایران و تأیید گرفتن بخشی از

کلیه صاحب‌نظران و فعالان این عرصه نیز بر روی این موضوع هم‌نظرند.

علت‌یابی نفوذ کم برنامه‌ریزی‌های نظام آموزش و پرورش کشور در تربیت دینی دانش‌آموزان بیانگر آن است که چالش‌های این نهاد در عرصه تربیت دینی را می‌توان به دو دسته درون و بیرون از مدرسه تقسیم کرد. در همین راستا «ناهماهنگی اضلاع مثلث تربیت دینی با نظام رسمی آموزش و پرورش کشور» و «ویژگی‌های دین‌ستیز جهان مدرن» به‌عنوان مهم‌ترین علل بیرون از مدرسه شناسایی شده‌اند. همچنین «تبدیل نشدن اهداف تربیت

نتایج پژوهش‌های مزبور از این پیمایش‌ها، دال‌های مرکزی چالش‌های وضعیت موجود تربیت دینی در ایران عبارتند از: «ضعف کمی و کیفی نیروی انسانی»، «کمبود زیرساخته و فضاهای فرهنگی و پرورشی» و «ناهماهنگی میان خانواده، جامعه و مدرسه» که غلبه رویکرد آموزش محور بر پرورش محور و صوری شدن فعالیت‌های فرهنگی و پرورشی را به دنبال داشته‌اند. در نهایت، از آسیب‌شناسی وضع مطلوب ترسیم شده در اسناد بالادستی سیاستی نظام آموزش و پرورش در حوزه تربیت دینی به دست می‌آید که به رغم توجه جدی به تربیت دینی در این سیاست‌ها، مشکل جدی آنها، کلی بودن، غیربرنامه‌ای بودن، غیرسیاستی بودن و در نتیجه غیرقابل سنجش بودن است. نظر به چالش‌های مذکور، جهت بهبود

دینی در اسناد بالادستی به اهداف عملیاتی در آیین‌نامه اجرایی»، «ناکارآمدی برنامه فراگیر پرورشی و فرهنگی مدارس»، «کیفیت و کمیت نامناسب نیروی انسانی مدارس»، «تقلیل تربیت دینی به آموزش مطالب درسی و انتقال اطلاعات»، «روش تدریس حافظه‌محور و ارزشیابی مبتنی بر حفظیات»، «کمبود زمان مناسب برای فعالیت‌های تربیتی و فرهنگی» و همچنین «کمبود زیرساخت‌های مورد نیاز فعالیت‌های فرهنگی و پرورشی و توزیع ناعادلانه آنها در کشور» به عنوان آسیب‌های درون مدرسه شناسایی شد.

فرایند سیاست‌گذاری تربیت دینی در نظام آموزش و پرورش کشور پیشنهادهایی ارائه می‌گردد که عبارتند از: ۱. افزایش زمان برنامه درسی پرورشی، ۲. افزایش اختیارات مدیران و معاونان پرورشی مدارس در آیین‌نامه اجرایی مدارس جهت افزایش مشارکت‌های خانواده و بهره‌مندی مناسب‌تر از سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای مجاور مدارس، ۳. ارتقای جایگاه مشورتی و نظارتی خانواده‌ها با امکان مداخله بیشتر در مدیریت مدرسه، ۴. تدوین شاخص‌های ارزیابی عملکرد فعالیت‌های فرهنگی و پرورشی، ۵. رصد مستمر وضعیت تربیت بدنی دانش‌آموزان، ۶. بازطراحی سند اهداف دوره‌های تحصیلی با رویکرد پرورش محور، ۷. به کارگیری ظرفیت حوزه‌های علمیه در تربیت نیروی انسانی و پاسخ به شبهات.

مطالعه تجربه جهانی نحوه مقابله با دوپینگ در سطح ملی (بررسی کشورهای منتخب براساس شاخص‌های چند گانه)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20125](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20125)

دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ
۲۰۲۵
۱۴۰۳/۰۷/۲۸



بیان / شرح مسئله

دوپینگ اقدامی فریب‌کارانه محسوب می‌شود که به صورت ناعادلانه نتایج مسابقات ورزشی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ از این رو مصداق فساد رقابتی بوده و یکی از پرتکرارترین انواع فساد در ورزش است. دوپینگ نه تنها سلامتی ورزش‌کاران را تهدید می‌کند، بلکه سبب تضعیف ارزش‌های ورزشی همچون احترام، صداقت و بازی جوانمردانه می‌شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج حاصل از تطبیق سیاست‌ها و چارچوب قانونی مبارزه با دوپینگ کشورهای منتخب نشان داد؛ همه کشورها دارای سازمانی مستقل با سازوکار مشخص و قانونی هستند که مأموریت اصلی آن مبارزه با دوپینگ و نهادینه کردن اصول و ارزش‌های ورزشی است. در اغلب کشورها سازمان مربوطه با ماهیت غیرانتفاعی و به صورت هیئت‌مدیره‌ای و با استقلال بالا اداره می‌شود. تحلیل یافته‌ها نشان داد تأسیس سازمان

دارای جایگاه برتر هستند مورد مطالعه قرار گیرد. این اقدام موجب خواهد شد تا براساس فرهنگ و چارچوب قانونی کشور در راستای مبارزه با دوپینگ و حفظ منش و اخلاقیات در ورزش اقدام تقنینی مناسب صورت گیرد. از این رو، بررسی سیاست‌ها و چارچوب قانونی مبارزه با دوپینگ در کشورهای مطرح ورزشی حائز اهمیت است.

بنابراین هم در سطح فردی و هم در سطح اجتماعی آثار مخربی را به وجود می‌آورد. به علاوه در سطح بین‌المللی نیز موجب تضعیف اعتبار و حیثیت ملی کشورها می‌شود. مبارزه با دوپینگ در سطح جهانی پیچیدگی‌های خاص خود را دارد. بنابراین لازم است سیاست‌ها و چارچوب قانونی مبارزه با دوپینگ کشورهایی که در ورزش

رشد خود توجه و تمرکز خود را صرفاً از مسئله دوپینگ برداشته و اهداف گسترده‌تری مانند مراقبت از سلامت ورزش‌کاران و تقویت ارزش‌ها از طریق ورزش را مدنظر قرار داده است.

نتایج حاصل از تطبیق راهکارهای عملیاتی مبارزه با دوپینگ در کشورهای منتخب نشان می‌دهد به غیر از کشور کانادا در سایر کشورها برای مواجهه با دوپینگ قانون مشخصی وجود دارد.

مستقل مبارزه با دوپینگ و تمرکز بر شناسایی و انجام آزمایش‌های آن و افزایش آگاهی از مواد و مجازات‌های دوپینگ به تنهایی نمی‌تواند تضمین‌کننده این باشد که به همه اهداف مبارزه با دوپینگ دست یافت.

تأکید صرف بر عملکرد ورزشی می‌تواند خطر تقلب و دوپینگ را بالا ببرد و لذا توجه به برنامه‌های آموزشی و فرهنگی برای مواجهه با دوپینگ ضروری است. سازمان‌های مبارزه با دوپینگ در مسیر

■ در کشورهای آمریکا، چین، آلمان و روسیه دوپینگ جرم‌انگاری شده و با توجه به شرایط مختلف جرائم متفاوتی شامل؛ جریمه مالی، حبس، تعلیق از شغل یا انجام کار اجباری

لحاظ شده است.

■ در همه کشورهایی که به موجب قانون دوپینگ در آنها جرم‌انگاری شده (به‌غیر از آلمان) جرائم فقط مشمول کادر پشتیبان ورزش‌کاران

یا سایر افراد بوده و جرم‌انگاری برای خود ورزش‌کاران لحاظ نشده است (هرچند در کشور چین برای مجازات ورزش‌کاران خاطی مقرراتی در نظر گرفته شده است).

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- جرم‌انگاری در مورد هرگونه مصرف، نگهداری، مدیریت، قاچاق و حفظ مواد و روش‌های نیروزای ممنوعه،
- تدوین برنامه و چارچوب ملی مقابله با دوپینگ،
- تأسیس سازمانی ملی و مستقل با مأموریت اصلی مقابله با دوپینگ و تقویت ارزش‌های ایرانی-اسلامی در ورزش،
- تدوین برنامه‌های آموزشی و پیشگیرانه برای همه ورزش‌کاران،
- تدوین برنامه‌های آموزشی و پیشگیرانه برای دانش‌آموزان.



ثبات و امنیت سکونت استیجاری رخ‌نمایی از وضعیت سکونت استیجاری

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20053](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20053)

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۰۵۳
۱۴۰۳/۰۷/۰۴

بیان / شرح مسئله

افزایش نابرابری‌های مسکونی میان گروه‌های اجتماعی-اقتصادی (مالک‌نشینان، موجران و مستأجران) یکی از مسائل سیاستی مهم کشور است.

در این میان توجه به ابعاد ناکاویده رابطه موجر و مستأجر، دلایل سیاستی مهمی برای حمایت از مستأجران و ثبات بخشی به سکونت استیجاری آشکار می‌سازد. در وضعیت فعلی، بسیاری از خانوارهای مستأجر، به ویژه کم‌درآمدها، درگیر جابه‌جایی اجباری و «فقر

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

❖ **ضرورت بازبینی قیمت‌گذاری استیجاری واحدهای مسکونی:** در بازار مسکن کشور، قاعده عرفی (در غیاب نقش‌آفرینی تنظیم‌گرانه دولت) بر این است که قیمت استیجاری واحدهای مسکونی تابعی از قیمت آن باشد و در این زمینه به تدریج معیارهایی مبنی بر این شکل گرفته که قیمت مزبور، با توجه به برخی ویژگی‌های املاک، از سوی مالکان یا مشاوران املاک قابلیت تعیین دارد. بر این اساس، در کل بازار استیجاری کشور واحدهای مسکونی با قیمت بازار عرضه می‌شوند. تبعات بلندمدت

رفاه‌بان (حافظ سطح رفاهی واقعاً موجود) سکونت استیجاری (سکونت در واحدهای مسکونی متعلق به مؤجران حقیقی) را با ثبات و استطاعت‌پذیر کند و نسبت به افزایش فقر و نابرابری اجتماعی حساسیت‌سیاستی نشان دهد و عزم راسخی در زمینه اجرای تمهیدات متعارف حمایت از مستأجران نظیر کنترل افزایش اجاره‌بها که در قانون سامان‌دهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۳) دیده شده است، به کار بندد.

ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری» شده‌اند یا در معرض آن قرار دارند. از سوی دیگر، جداسازی‌های اجتماعی-درآمدی، طرد مسکونی و اعیان‌نشین‌سازی نیز درون شهرهای کشور شدت گرفته است.

در این میان، از دولت توقع می‌رود طبق وظایف مندرج در قانون اساسی در زمینه تأمین مسکن (اصل سی و یکم، بند ۱۲ اصل سوم و بند ۱ اصل چهل و سوم)، در کمینه‌ترین کار ممکن با نقش‌آفرینی‌های تنظیم‌گرانه

توان خرید مسکن ندارند بلکه توان تأمین مسکن استیجاری نیز ندارند و در معرض بی‌خانمانی قرار دارند.

❖ **شدت‌گیری فقر ناشی از هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری:** مسئله فقط استطاعت‌پذیری مسکن استیجاری نیست بلکه مسئله مربوط به افزایش نوعی از فقر است که ارتباط مستقیمی با هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری یا همان پرداخت اجاره دارد.

افزایش فقر در میان خانوارهای مستأجر یکی از دلایل سیاستی مهم برای اجرای

این روند، یعنی عدم جداسازی ارزش فروش املاک از ارزش استیجاری دست کم در بخشی از موجودی مسکن کشور، در حال حاضر آشکار شده است: جداسازی، طرد مسکونی، افزایش فقر و نابرابری خانوارهای مستأجر به ویژه کم‌درآمدها.

❖ **ضرورت حمایت از مستأجران قطعی** یا «ذهمیشه مستأجرها»: توجه به عدم همگامی درآمد بسیاری از خانوارهای مستأجر با تورم حاکم بر بخش مسکن، بسیاری از خانوارهایی که به یک یا دو شغل تمام‌وقت با حداقل دستمزد مشغول هستند، نه تنها دیگر

مجدانه کنترل اجاره و ثبات بخشی به زندگی خانوارهای مستأجر و حفظ دسترسی برابر آنها به فرصت‌های زندگی است.

■ **افزایش نابرابری در توزیع مالکیت املاک مسکونی:** به دلیل فقدان نقش‌آفرینی رفاهی دولت در زمینه تأمین مسکن خانوارهای کم‌درآمد و در طرف مقابل، اعطای مشوق‌ها و یارانه‌های ساخت و ساز به بخش خصوصی (مالکان زمینهای موجود و سازندگان) توزیع مالکیت و ثروت‌های ناشی از آن به نفع ثروتمندان در جریان است و اجاره‌نشینی و فشارهای اقتصادی-اجتماعی-روانی آن در زندگی خانوارهای کم‌درآمد بیشتر می‌شود.

■ **کنترل اجاره به‌مثابه واقعیت سیاستی:** مخالفت با کنترل اجاره و تحلیل‌های متعارفی که در زمینه ناکارآمدی این سیاست در جریان است، ناشی از عدم شناخت سیاست‌های متنوع کنترل اجاره در کشورهای دیگر است. اگر صرفاً اروپا را در نظر بگیریم، ۱۶ کشور در حال اجرای این سیاست هستند: اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، بلژیک، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند،

اسپانیا، سوئیس.

■ **ضرورت توجه به افزایش لجام‌گسیخته نابرابری میان موجران و مستأجران:** بررسی‌های این گزارش در زمینه ابعاد مختلف رابطه مالی بین موجر و مستأجر حکایت از آن دارد که نابرابری بین موجران و مستأجران از محل مالکیت مسکن به شدت در حال افزایش است و مستأجران نه تنها زبان‌های تورمی قابل توجهی می‌بینند بلکه به دلیل افزایش لجام‌گسیخته اجاره‌بها، بیش از پیش درگیر فقر می‌شوند. از سوی دیگر، ثروت مسکونی مالکان و موجران به دلیل تورم لحظه به لحظه افزایش می‌یابد.

■ **آسیب رساندن بیشتر به مستأجران با ایجاد بدهی برای تأمین مسکن:** ثبات بخشی به زندگی مستأجران از طریق اعطای وام ودیعه مسکن که در واقع ایجاد بدهی برای مستأجران است، وضعیت مستأجران را بهبود نمی‌بخشد.

کمک به مستأجران باید به صورت بلاعوض باشد (همان‌طور که محض نمونه در اتریش، بلژیک، دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند، سوئد، بلژیک، کرواسی، قبرس، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ، لهستان، اسکاتلند، سوئیس اجرا می‌شود) و به همراه کنترل اجاره و

محدودسازی تخلیه مستأجران اجرا شود. ■ **دیگری‌سازی مستأجران در نظام مسکن کشور:** زندگی مستأجران به‌واسطه گفتمان‌های گروه‌های مسلط نظام مسکن (از جمله بازیگران عمده صنعت مستغلات، رسانه‌های جمعی، تحلیلگران و کارشناسان بازار مسکن، مالکان و مؤجران) بازنمایی می‌شود. این گروه‌ها از رهگذر فرایند «دیگری‌سازی»، مستأجران را، به دلیل نداشتن مالکیت، بیرون از نظام مسکن تعریف کرده‌اند. «دیگری‌سازی» منجر به آن شده که مستأجران به‌عنوان شهروندان برخوردار از حقوق مصرح اصل سی و یکم قانون اساسی به رسمیت شناخته نشوند.

■ **ضرورت توجه به ابعاد اجتماعی-روانی سکونت استیجاری در کشور:** فرایند «دیگری‌سازی» یکی از مدارهای اصلی تولید رنج اجتماعی برای مستأجران، به ویژه کم‌درآمدها، بوده و بسترساز تجاری نظیر نادیده گرفته شدن، شرم، داغ ننگ، فقدان قدرت، بی‌احترامی، تحقیرشدگی، شهروندزدایی، تعدی به عزت نفس و کرامت انسانی، افسردگی، ناامیدی و احساس عدم تعلق به جامعه (دیگری‌بودگی) است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

توجه جدی و واقع‌گرایانه به تنظیم‌گری‌های متعارف بخش استیجاری (که متکی بر واقعیت‌های حاکم بر نظام سیاستگذاری کشورهای دیگر است و اتکای کمتری به توصیه‌های سیاستی بازیگران صنعت مستغلات و رسانه‌های آنها دارد) با محوریت موضوعات ذیل ضرورت سیاستی است. تنظیم‌گری در باب ودیعه مسکن و اجاره‌بها

تنظیم‌گری در باب سکونت‌پذیری واحد مسکونی استیجاری و مسئولیت‌های مؤجر در زمینه نگهداری و تعمیرات واحد مسکونی استیجاری، تنظیم‌گری در باب تعریف و تحدید سکونت‌مدار (اولویت دادن به سکونت مستأجر ساکن) دلایل موجه تخلیه مستأجران، تنظیم‌گری در باب تعیین حداقل زمان‌های پیش‌آگهی به مستأجر برای اخطار

تخلیه، و فسخ قرارداد.

تنظیم‌گری‌های ضدتبعیض در بخش مسکن به‌ویژه سکونت استیجاری، تنظیم‌گری در باب حمایت‌های خاص از مستأجران، از جمله در برابر آزار و اذیت مؤجران و حقوق قانونی مستأجر در مورد اطلاع‌رسانی‌های ضروری (مانند اقدام موجر برای کسب مجوز تخریب و نوسازی برای واحد مسکونی).

سلسله گزارش‌های تحلیل و شبیه‌سازی سیستمی راهکارهای ارتقای پایداری صندوق‌های بازنشستگی

دفتر مطالعات اجتماعی



۲۰۰۷۳
۱۴۰۳/۰۷/۰۷

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20073](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20073)

بیان / شرح مسئله

صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان بخش مهمی از نظام رفاه و تأمین اجتماعی هر کشور، نوعی سازمان بیمه‌ای محسوب می‌شوند که در راستای تضمین امنیت اقتصادی شاغلان در زمان بازنشستگی فعالیت می‌کنند. هر صندوق بازنشستگی برای اینکه بتواند به فعالیت ادامه دهد و تعهدات خود

۱۴۰۰ رسیده است [۱۷] و پیش‌بینی می‌شود با ادامه روند فعلی به حدود ۰/۸۲٪ در سال ۱۴۳۰ برسد. پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی به عوامل گوناگونی بستگی دارد که می‌توان به افزایش نرخ سالمندی، کاهش نرخ باروری، افزایش امید به زندگی و غیره اشاره کرد.

به بازنشستگان را بپردازد باید از نظر مالی پایدار باشد. در سال‌های اخیر پایداری مالی اغلب صندوق‌های بازنشستگی کاهش یافته و به نقاط بحرانی نزدیک می‌شود، به طوری که پایداری مالی (نسبت منابع به مصارف) صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی از حدود ۱/۵٪ در سال ۱۳۸۱ به حدود ۱/۳ در سال

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان صندوقی که سهم ۷۰ درصدی در نظام بازنشستگی کشور دارد، نشان می‌دهد که اگر از اکنون چاره‌ای برای ناپایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی اندیشیده نشود، در سال‌های آتی به بحران تبدیل خواهد شد. به طوری که نسبت منابع به مصارف در سال ۱۴۲۰ به ۰/۸۶ و در سال ۱۴۳۰ به ۰/۸۲ کاهش خواهد یافت.

این ارقام ناشی از تأثیر متغیرهای مختلف در زیرسیستم‌های نظام بازنشستگی است که شامل زیرسیستم جمعیت، زیرسیستم سرمایه و مدیریت دارایی، زیرسیستم

سازمان به‌شدت افزایش پیدا کرده و نسبت پشتیبانی (نسبت تعداد بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران) کاهش یابد که روند ناپایداری صندوق را شتاب می‌بخشد. با توجه به افزایش میانگین سنی جمعیت و پدیده سالمندی در ایران، می‌توان انتظار داشت که با بالا رفتن تعداد بازنشستگان، تعداد بازماندگان نیز به تاسی از آن افزایش پیدا کرده که همین امر سبب افزایش هزینه‌های مربوط به مستمری سازمان شده که به بروز بحران و کاهش پایداری صندوق منجر خواهد شد.

جریان نقدی و مطالبات، و زیرسیستم سلامت می‌شود.

برای مثال در زیرسیستم جمعیت، روند پیش‌بینی جمعیت بازنشستگان صندوق تأمین اجتماعی با فرض حاکم بودن شرایط فعلی بر کشور نشان می‌دهد که تا سال ۱۴۳۰ تعداد مستمری‌بگیران سازمان به حدود ۷ میلیون نفر خواهد رسید، اما حق بیمه‌پردازان در حدود ۱۵ میلیون نفر خواهد بود. به عبارت دیگر، با پیر شدن جمعیت ایران، شاهد افزایش چشمگیر تعداد بازنشستگان سازمان خواهیم بود که همین امر منجر خواهد شد تا هزینه‌های

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نتایج حاصل از شبیه‌سازی نشان می‌دهد که اجرایی شدن مصوبه افزایش سن بازنشستگی به ترتیبی که در برنامه هفتم توسعه آمده، کافی نخواهد بود و به تنهایی مسئله ناپایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی را مرتفع نخواهد کرد و لزوم اجرای هم‌زمان اقدامات و سیاست‌های دیگر ضروری است.

اجرای هم‌زمان سه سیاست افزایش سن بازنشستگی به ترتیبی که در مصوبه افزایش سن بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه آمده، افزایش حق بیمه و کاهش دخالت دولت در مدیریت شرکت‌های صندوق، بیشترین اثرگذاری را بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی خواهد داشت و در صورت

اجرای اقدامات فوق انتظار می‌رود که پایداری صندوق تأمین اجتماعی در حدود فعلی حفظ شود.

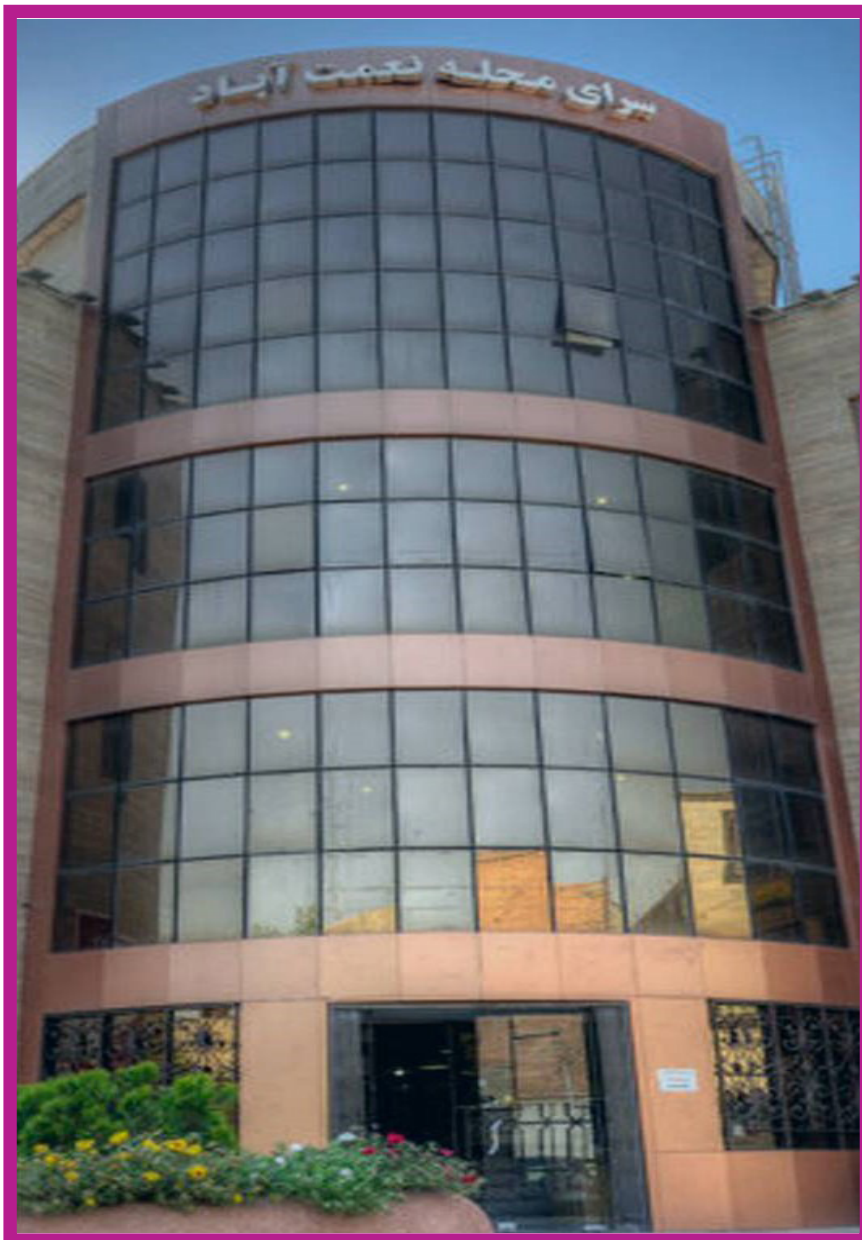
گفتنی است، به‌منظور اجرای سیاست‌های فوق، باید تدریجی بودن اصلاحات و رعایت ملاحظات اجتماعی در طراحی فرایند اصلاحات مدنظر قرار گیرد.





بیان / شرح مسئله

کلان‌شهر تهران به‌عنوان پایتخت ایران، قدمتی حدوداً ۲۳۰ ساله دارد و بزرگ‌ترین کلان‌شهر کشور و دومین کلان‌شهر خاورمیانه بعد از قاهره در مصر است. سرای محلات به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اشکال تشکلی‌های اجتماعی شهرداری کلان‌شهر تهران در تمامی ۲۲ منطقه شهری دایر شده‌اند و از ۳۵۲ محله شهر تهران در ۳۴۳ محله فعالیت می‌کنند. با وجود فعالیت گسترده و متعدد سراهای محلات در کلان‌شهر مذکور، مشکلات فراوان آنها از جمله فقدان ارتباط ارگانیک با جامعه محلی، فقدان شخصیت حقوقی و جایگاه قانونی و نظام تأمین مالی معیوب منجر به مغفول ماندن ظرفیت‌های فوق‌العاده این نهاد مردمی و اجتماعی شده است.



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سرای محلات به واسطه اینکه رویکردی اجتماعی و محله‌محور دارند، می‌توانند نقش ویژه‌ای در تقویت سرمایه اجتماعی کلان‌شهر تهران ایفا کنند. این نهاد از طریق تقویت شبکه روابط اجتماعی و عام‌گرایی اجتماعی، سبب افزایش اعتماد عمومی و شعاع تعاملات دور و نزدیک مردمی می‌شود. وجود این نهادها، احساس امنیت و رضایت از زندگی جمعی محله را ارتقا

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

آسیب‌ها و چالش‌های عملکردی سرای محلات شهر تهران به قدری زیاد است که ادامه فعالیت آن با الگوی فعلی را بسیار سخت می‌کند.

از این رو، سه سناریو برای توسعه و بهبود دستاوردهای سرای محلات شهر تهران به ترتیب اولویت زیر پیشنهاد می‌شود:

الف) احیای مدیریت محله از طریق بازآفرینی ساختار حقوقی و اجرایی سرای محلات با مأموریت و اهداف فعلی آن، با رعایت اصل هفتم قانون اساسی در خصوص مشارکت مردم از طریق شوراهای محلی در

داده و بده‌بستان و مشارکت اجتماعی را جلب می‌کند. اما فهرست طولانی آسیب‌های ساختاری، زمینه‌ای و رفتاری آنها، مانع بالفعل درآمدن ظرفیت‌های مذکور شده است. اهم این موارد به شرح زیر است:

■ فقدان شخصیت حقوقی و جایگاه قانونی،

■ تبیین و ادراک ناقص مأموریت‌های سرای محلات،

■ عدم استقلال سرای محلات از بخش عمومی،

■ ساختار و نظام مالی و حقوقی معیوب،

■ تمرکزگرایی و نداشتن تمایل واقعی به توزیع قدرت،

■ غریبه بودن ذی‌نفعان با مفاهیم و اصول مشارکت و تشکل اجتماعی،

■ استفاده نادرست از ظرفیت‌های سرای محله.

ساحت تصمیم‌گیری و اجرای امور اداری محلات.

ب) توقف فعالیت مدیریت محله‌ای با ابزار و الگوی فعلی سرای محلات و پرهیز از واگذاری واحدهای اداری و تجاری به بنگاه‌های تجاری. پیشنهاد می‌شود واحدها و فضای کاری موجود در سرای محلات تحت مدیریت هیئت‌امنای محله و مدیر سرای محله به مجموعه تشکل‌های مردم‌نهاد و کسب‌وکارهای اجتماعی فعال در شهر تهران که به دلیل کمبود منابع مالی، انسانی و کالبدی و هزینه‌های گزاف اجاره ساختمان

اداری و کارگاه در شرف تعطیلی هستند، واگذار شود. این فرایند نباید منجر به انتقال مالکیت سرای محلات شود؛ همچنین باید اصول شفافیت و عدالت را رعایت کرده و مانع از ویژه‌خواری و سودجویی باشد.

ج) تجمیع ظرفیت‌های سرای محلات با مراکز توانمندسازی کوثر در شهر تهران به منظور نگهداری، مراقبت، توانمندسازی و اشتغال زنان و دختران بی‌سرپرست، خودسرپرست و بدسرپرست ساکن در محلات شهر تهران با رعایت ملاحظات اجتماعی ناشی از تجمیع امکانات و ظرفیت‌های موجود.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20054](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20054)

دفتر مطالعات حقوقی



مسئله اصلی

نگهبان و هیئت عالی نظارت مواجه گردید و به مجلس اعاده شد.

در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۶ به تصویب رسید و پس از ارسال به شورای نگهبان با ایرادات شورای

لایحه «اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» پس از بررسی در مجلس

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

با بررسی ایرادات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت می توان پیشنهادهایی به منظور رفع ایرادات مذکور ارائه نمود تا در صورت موافقت کمیسیون به تصویب برسد.

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

شده است؛ به استثنای مشمولان قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی، از تاریخ اجرایی شدن این قانون به ترتیب به ۴۲ ساعت و سی دقیقه در هفته و ۱۷۰ ساعت کار در چهار هفته متوالی اصلاح می شود و کاهش ساعات کاری، موجب کاهش حقوق و دستمزد و مزایای قانونی کارکنان موضوع این تبصره نمی گردد. اجرای حکم این تبصره در خصوص دستگاه هایی که مستقیماً تحت نظر مقام معظم رهبری است منوط به اذن معظم له می باشد.

مشاغل ذی ربط تعیین می شود. تبصره «۳» ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشور مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بدون تغییر باقی بماند؛ لذا پیشنهاد می گردد تبصره «۳» مصوبه مجلس به شرح ذیل اصلاح گردد: «تبصره «۳»- کلیه دستگاه های اجرائی استانی موظفند ساعات کار خود را در شش روز هفته تنظیم نمایند (ستاد مرکزی دستگاه های اجرائی مشمول این حکم نمی باشند)» تبصره «۴»- در تمامی قوانین و مقرراتی که از مبنای ۴۴ ساعت کار در هفته و ۱۷۶ ساعت کار در چهار هفته متوالی استفاده

مصوبه مجلس به شرح ذیل اصلاح گردد: «ماده (۸۷) - ساعات کار کارکنان دستگاه های اجرائی ۴۲ ساعت و سی دقیقه در هفته است و ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیئت وزیران تعیین می گردد. تغییر ساعت کار کارمندان با رعایت سقف مذکور و در چهارچوب دستورالعمل پیشنهادی سازمان اداری و استخدامی کشور که به تصویب هیئت وزیران می رسد، بر عهده دستگاه ذی ربط می باشد. میزان ساعات تدریس معلمان و اعضای هیئت علمی از ساعات موظف، در طرح های طبقه بندی

اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مواد ۱ تا ۱۰)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20057](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20057)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۰۵۷
۱۴۰۳/۰۷/۰۲

مسئله اصلی

برخی ابهامات و مشکلات اجرایی در انتخابات و فعالیت شوراهای شهر و روستا بوده است.

اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اجرای سیاست‌های کلی انتخابات و برطرف نمودن

موضوع اصلی و محوری طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

شوراها به برخی از موارد ضروری مانند نظارت شورای روستا بر دهیار، موارد خاتمه دوره تصدی شهردار، نظارت بر فعالیت اعضای شورای شهر و فرایند فعالیت هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در این مصوبه احکامی آمده است.

ساماندهی ستادهای تبلیغاتی، شرایط اعضای هیئت‌های اجرایی و شعب اخذ رأی، هیئت اجرائی مرکزی، ثبت نام الکترونیکی از داوطلبان، ساماندهی فرایند بررسی صلاحیت داوطلبان، جرائم انتخاباتی و تبلیغات اشاره کرد. همچنین در رابطه با موضوع فعالیت

این طرح سعی داشته علاوه بر پیاده‌سازی سیاست‌های کلی انتخابات، به برخی از خلأهای قانونی و عدم وجود برخی از احکام در امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور بپردازد. از جمله این موارد به امکان تغییر حوزه انتخابیه، امکان انصراف داوطلبان،

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

کلیات مصوبه کمیسیون مورد تأیید است. در بررسی مواد (۱) تا (۱۰)، تنها با اصلاح جزئی در ماده (۱۰) مصوبه کمیسیون قابل ارتقا و تکمیل شدن می‌باشد.

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران » (مواد ۱۱ تا ۲۰)

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20057-1](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20057-1)

دفتر مطالعات حقوقی



۲۰۰۵۷-۱
۱۴۰۳/۰۷/۱۰

مسئله اصلی

موضوع اصلی و محوری طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای

اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اجرای سیاست‌های کلی انتخابات و بر طرف نمودن برخی ابهامات و مشکلات اجرایی در انتخابات و فعالیت شوراهای شهر و روستا بوده است.

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

این طرح سعی داشته علاوه بر پیاده‌سازی سیاست‌های کلی انتخابات، به برخی از خلأهای قانونی و عدم وجود برخی از احکام در امر انتخابات شوراهای اسلامی کشور بپردازد. از جمله این موارد به امکان تغییر حوزه انتخابیه، امکان انصراف داوطلبان، ساماندهی ستادهای تبلیغاتی، شرایط اعضای هیئت‌های اجرایی و شعب

فرایند فعالیت هیئت‌های حل اختلاف و رسیدگی به شکایات در این مصوبه احکامی آمده است. در این طرح همه ابعاد و موضوعات انتخابات و همچنین فعالیت شوراهای اسلامی کشور دیده نشده و بر مسائل اصلی و فوری آن تکیه شده است. لذا همچنان این قانون نیازمند بررسی و تکمیل می‌باشد.

اخذ رأی، هیئت اجرایی مرکزی، ثبت نام الکترونیکی از داوطلبان، ساماندهی فرایند بررسی صلاحیت داوطلبان، جرائم انتخاباتی و تبلیغات اشاره کرد. همچنین در رابطه با موضوع فعالیت شوراها به برخی از موارد ضروری مانند نظارت شورای روستا بر دهیار، موارد خاتمه دوره تصدی شهردار، نظارت بر فعالیت اعضای شورای شهر و

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

در بررسی مواد (۱۱) تا (۲۰)، با اصلاحاتی در برخی مواد مصوبه کمیسیون قابل ارتقا و تکمیل شدن می‌باشد.

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه تجارت»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20074](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20074)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۲۴
۱۴۰۳/۰۷/۰۷

مسئله اصلی

نهایتاً طرحی با امضای نمایندگان محترم مجلس اعلام وصول و در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس به تصویب رسیده است و در دستور بررسی صحن علنی مجلس قرار دارد.

(۱۳۱۸) [۲] و سایر قوانین متعدد پراکنده، در راستای تنقیح قوانین، نیاز به شناسایی و نسخ قوانین منسوخ ضمنی و نامعتبر وجود داشت که معاونت محترم قوانین مجلس شورای اسلامی به این امر اقدام نموده و

با توجه به مدت زمان طولانی از زمان تصویب قانون تجارت و نیز تصویب قوانین بعدی در این حوزه از جمله لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت در سال (۱۳۴۷) [۱]، قانون اداره تصفیه امور ورشکستگی در سال

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

(۱۳۱۱) [۳] به نظر می‌رسد این مواد نسخ نشده و کماکان معتبر هستند؛ لذا ذکر آنها در فهرست قوانین منسوخ، واجد ایراد بوده است.

یا انتفای موضوعی، نامعتبر هستند؛ شناسایی و به تصویب رسانده است؛ لیکن در مورد برخی از مواد نظیر مواد (۴۳) و (۸۳) قانون تجارت مصوب

مصوبه کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس، عمده مواد و احکامی را که هم اکنون در حوزه تجارت به صورت ضمنی منسوخ بوده و یا به دلیل انقضای مدت

پیشنهاد های مرکز پژوهش ها

کمیسیون قضایی و حقوقی، واژه های «۴۳» و عبارت «تا ۸۳» حذف شود.

می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در جدول ذیل ماده واحده مصوبه

با توجه به ضرورت حفظ قوانین نامعتبر و جلوگیری از ایجاد خلأ قانونی، پیشنهاد

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقت‌نامه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی و تجاری

بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اسلامی پاکستان»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20098](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20098)

دفتر مطالعات حقوقی



۲۰۰۹۸
۱۴۰۳/۰۷/۱۷

لذا از این منظر مفید و مؤثر تلقی می‌گردد. با این همه، نظر به ایراد احتمالی مغایر شرع بودن برخی مفاد این موافقت‌نامه‌ها همان‌طور که پیش‌تر در رویه شورای محترم نگهبان دیده شده است، تصویب این موافقت‌نامه منوط به احراز تشخیص مصلحت و ضرورت در این خصوص است.

مطابق با آنچه بیان شد پیشنهاد می‌شود علاوه بر رفع ابهامات پیش‌گفته در متن گزارش، تبصره‌ای ذیل ماده واحد به شرح زیر اضافه شود:

«تبصره: رعایت اصول (۷۷) و (۱۲۵) و (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اصلاح و اجرای این موافقت‌نامه الزامی می‌باشد».

دنبال فراهم ساختن زمینه انجام مقدمات لازم برای همکاری در امور مدنی و مسائل ناظر به امور تجاری هستند. مطابق با آنچه که در خصوص انعقاد این موافقت‌نامه توسط دولت‌های طرف آن اعلام شده، فرض بر این است که دولت‌ها به یکدیگر کمک می‌نمایند تا طرف مقابل بتواند دعاوی اتباعش را که به نحوی دارای اثری در آن سوی مرزها و در خاک کشور مقابل دارد یا از آن دولت متأثر می‌شود به صورت بهتری مورد رسیدگی قرار دهد و بتواند به نتیجه مطلوب نائل شود.

انعقاد چنین معاهداتی موجب پررنگ‌تر شدن همکاری‌های دوجانبه و کمک به اجرا و اعمال قوانین مدنی و اجرای آراء می‌شود

کشورهایی که ارتباطات گسترده‌ای با یکدیگر دارند، به صورت معمول با انعقاد موافقت‌نامه‌های متعددی از قبیل اقتصادی، فرهنگی و غیره سطح همکاری‌های بین خود را ارتقا می‌دهند. یکی از موافقت‌نامه‌هایی که در این راستا قابل ذکر است معاهدات دوجانبه همکاری حقوقی است که به چند دسته تقسیم می‌شوند که از جمله آنها می‌توان به معاهدات استرداد محکومین، انتقال محکومین و سازوکارهای همکاری حقوقی و قضایی مانند آموزش نیروهای انسانی اشاره کرد. در همین راستا جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اسلامی پاکستان با تنظیم موافقت‌نامه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی و تجاری به

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقت نامه معاضدت حقوقی متقابل در امور مدنی و تجاری

بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اسلامی پاکستان

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20098-1](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20098-1)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۰۹۸-۱
۱۴۰۳/۰۷/۲۸



و اعمال قوانین مدنی و اجرای آرا می شود و لذا از این منظر مفید و مؤثر تلقی می گردد. با این همه، نظر به ایراد احتمالی مغایر شرع بودن برخی مفاد این موافقت نامه ها همان طور که پیش تر در رویه شورای محترم نگهبان دیده شده است، تصویب این موافقت نامه منوط به احراز تشخیص مصلحت و ضرورت در این خصوص است. کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی با اضافه کردن یک تبصره به ماده واحده مبنی بر رعایت اصول (۷۷) و (۱۲۵) (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این قانون یا اصلاح آن، این لایحه را مورد تصویب قرار داده است.

متقابل در امور مدنی و تجاری به دنبال فراهم ساختن زمینه انجام مقدمات لازم برای همکاری در امور مدنی و مسائل ناظر به امور تجاری هستند. مطابق با آنچه که در خصوص انعقاد این موافقت نامه توسط دولت های طرف آن اعلام شده، فرض بر این است که دولت ها به یکدیگر کمک می نمایند تا طرف مقابل بتواند دعاوی اتباعش را که به نحوی دارای اثری در آن سوی مرزها و در خاک کشور مقابل دارد یا از آن دولت متأثر می شود به صورت بهتری مورد رسیدگی قرار دهد و بتواند به نتیجه مطلوب نائل شود. انعقاد چنین معاهداتی موجب پررنگ تر شدن همکاری های دوجانبه و کمک به اجرا

کشورهایی که ارتباطات گسترده ای با یکدیگر دارند، به صورت معمول با انعقاد موافقت نامه های متعددی از قبیل اقتصادی، فرهنگی و... سطح همکاری های بین خود را ارتقا می دهند. یکی از موافقت نامه هایی که در این راستا قابل ذکر است معاهدات دوجانبه همکاری حقوقی است که به چند دسته تقسیم می شوند که از جمله آنها می توان به معاهدات استرداد محکومین، انتقال محکومین و سازوکارهای همکاری حقوقی و قضایی مانند آموزش نیروهای انسانی اشاره کرد. در همین راستا جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اسلامی پاکستان با تنظیم موافقت نامه معاضدت حقوقی

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20131](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20131)

دفتر مطالعات حقوقی

۲۰۱۳۱
۱۴۰۳/۰۷/۲۸

مسئله اصلی

منافع منصب نمایندگی اعم از شغلی، مالی، معاملاتی و نظایر آن،
عدم نظارت فعال مرجع نظارت، آگاهی بخشی به نمایندگان و عدم الزام مراجع امنیتی و نظارتی در پاسخگویی در زمان مناسب.

مشخص برای انتخاب ضمانت اجرا، بازدارندگی ناکافی ضمانت اجراهای فعلی، تعیین سازوکارهای نظارتی مؤثر برای موارد فقدان و زوال شرایط قانونی نمایندگی در حین دوران نمایندگی، عدم احصای مصادیق تخلف و تعارض

قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان آسیب‌ها و چالش‌هایی به شرح ذیل دارد:
ترکیب مرجع نظارت (بدوی و تجدیدنظر) از حیث تخصص، نحوه انتخاب، آیین رسیدگی، ضمانت اجرا از حیث نبود ضابطه

نقاط قوت و ضعف طرح یا لایحه

هیئت بدوی
عدم تدقیق در احصاء تخلفات
ناکافی بودن ضمانت اجراهای پیش بینی شده
عدم تعیین آیین رسیدگی در هیئت تجدید نظر
عدم تعیین مهلت پاسخگویی برای نهادهای امنیتی و نظارتی.

پاسخ استعلامات
ارسال گزارش مجازات‌های اعمال شده به شورای نگهبان حسب صلاحدید اعضای هیئت نظارت
تعیین سخنگو برای هیئت بدوی جهت تنویر افکار عمومی.
نقاط ضعف گزارش کمیسیون:
حضور اعضای هیئت رئیسه در ترکیب

نقاط قوت گزارش کمیسیون
اصلاح بخشی از ترکیب هیئت بدوی و تجدید نظر
اعطای صلاحیت فعالانه به هیئت نظارت
تقویت بازدارندگی قانون با شفاف کردن و افزودن یک ضمانت اجرای جدید
الزام مراجع امنیتی و نظارتی به ارائه

با عنایت به اهمیت بررسی همه جانبه این قانون، پیشنهاد می شود در اجرای ماده (۱۳۹) قانون آیین نامه داخلی به تشخیص هیئت رئیسه، رسیدگی به این طرح با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی، به صورت دو شوری ادامه یابد. پیشنهادهای مرکز پژوهشهای مجلس به شرح زیر است:

- عدم حضور اعضای هیئت رئیسه در

هیئت بدوی

- تعریف و بیان کامل محدوده «شأن نمایندگی» در قانون.
- تعریف هدایای نامتعارف و مصادیق آن
- پیش بینی پاسخگویی مراجع نظارتی در مدت زمان معین
- ارسال تمامی آرای هیئت به شورای نگهبان
- تقویت ضمانت اجراهای مذکور در

ماده (۶)

- رفع خلا آیین رسیدگی شفاف و دقیق در رسیدگی هیئت تجدید و ارجاع ماده ۶ به کمیسیون
- اصلاح کلی گویی رسیدگی به تخلفات نمایندگان، بیان مصادیق و احاله به عرف نمایندگی
- اطلاع رسانی از عملکرد هیئت در درون مجلس.



بیان / شرح مسئله

در سطح گسترده‌تر تخریب بنیان‌های جامعه و فروپاشی اجتماعی است. بنابراین مطالعه فساد حزبی باید از اهداف مستمر و دائمی مطالعات جامعه‌شناسی سیاسی باشد. بازاندیشی در سیاست‌های حزبی و طراحی سیاست‌ها به گونه‌ای که فعالیت‌های فسادآمیز احزاب سیاسی را به حداقل میزان ممکن کاهش دهند، از اهداف مطالعات حزبی است.

دیگر را دارند. در خارج از قدرت نیز آنها به‌طور غیرقانونی می‌توانند دست به تأمین مالی حزب و مبارزات انتخاباتی و برخی فعالیت‌های اقتصادی فسادآمیز بزنند. فساد حزبی، عامل مهمی در تخریب اعتماد و سرمایه اجتماعی، تشدید تنش‌های سیاسی و اجتماعی و برخی مسائل اجتماعی و اقتصادی دیگر از جمله تبعیض و بی‌عدالتی است. نتیجه بروز فساد حزبی

احزاب سیاسی چه زمانی که در قدرت بوده و بر قوای حکمران سلطه دارند و چه زمانی که در خارج از قدرت به فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی می‌پردازند، از این امکان برخوردارند که به فساد آلوده شوند. آنها در قدرت شانس استفاده از منابع و امکانات در اختیار، تدوین و تصویب قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها به نفع گروه و حزب، اخذ رشوه و فعالیت‌های غیرقانونی

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

نماینده‌گی کمتر، تضعیف مشروعیت رهبران سیاسی و تضعیف اعتماد سیاسی میان شهروندان و رهبران سیاسی از یک‌سو و خود نخبگان سیاسی با یکدیگر می‌شود.

- فعالیت‌های حزبی در مجلس: علل اصلی ورود احزاب سیاسی به فعالیت‌های فسادآمیز در مجلس را می‌توان در سه مورد خلاصه کرد: فقدان رقابت حزبی، چشم‌انداز از دست دادن قدرت، انضباط حزبی.
- کنترل حزبی بر منابع دولتی و بازتوزیع منابع: احزاب حاکم می‌توانند در صورتی که نظارت منظم و مستمری بر فعالیت‌های

انتخاباتی، کنترل منابع دولتی و بازتوزیع آنها و کسب قدرت و ثروت و حفظ تداوم چرخه قدرت برای ثروت و ثروت برای قدرت مهم‌ترین علت‌ها و انگیزه‌های فساد حزبی نامیده می‌شوند.

- تأمین هزینه‌های مالی حزب به‌صورت فسادآمیز از طریق: الف) اخذ کمک از افراد و شرکت‌های ثروتمند و ورود پول‌های کثیف به سیاست و ب) اخذی از نامزدها و نمایندگان امکان‌پذیر می‌شود.
- خرید رأی: موجب انتخاب افراد نالایق، شکل‌گیری نهادهای حکمرانی با ویژگی

فساد سیاسی شامل دو فرایند اساسی است: الف) کسب و انباشت منابع به‌منظور ثروتمند و قدرتمند ساختن خود یا گروه خود به سه طریق اخذ رشوه، اولویت‌دهی به مشاغلی که صاحبان قدرت از آنها منتفع می‌شوند و دزدی و اختلاس اتفاق می‌افتد. ب) استفاده از منابع برای حفظ و گسترش قدرت از طریق خرید حمایت سیاسی و دستکاری نهادهای نظارت و کنترل انجام می‌شود.

زمینه‌ها و عوامل فساد حزبی

تأمین هزینه‌های مالی اداره حزب و مبارزات

آنها از سوی احزاب رقیب یا جامعه وجود نداشته باشد، منابع را در جهت خواستها و علایق خود و حتی برای خود و گروه‌های طرفدار خود سوق دهند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاسی

راهکار جلوگیری از بروز فساد حزبی ایجاد شفافیت کافی در ساختارها و فرایندهای حزب و نظارت مطلوب از خارج و از داخل بر فعالیتهای آن است. در این راستا انجام اقدامات زیر می‌تواند تا حدود زیادی از دامنه فساد حزبی در یک کشور بکاهد. در این زمینه لازم است دو هدف: الف) توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی و ب) تقویت دموکراسی درون حزبی به‌طور هم‌زمان دنبال شود.

■ **توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی:** برای شکل‌گیری یک نظام حزبی رقابتی اقدامات زیر مطلوب خواهد بود:

■ **اتخاذ نظام انتخاباتی مناسب:** نظام انتخاباتی یک کشور می‌تواند به شکل‌گیری یک نظام حزبی رقابتی کمک کند. برای مثال نظام‌های انتخاباتی اکثریتی، نظام دوحزبی ایجاد می‌کنند، درحالی‌که نظام‌های انتخاباتی تناسبی موجب شکل‌گیری نظام‌های چندحزبی می‌شوند.

■ **تعریف دامنه فعالیت‌ها و اختیارات احزاب سیاسی:** قوانین حزبی باید نسبت

سطوح رقابت حزبی و میزان کنترل حزب بر نهادهای دولتی و جامعه اثر مستقیمی بر توسعه ساختارهای فاسد، دارند. هر اندازه که یک حزب کنترل

به تعیین دامنه فعالیت و اختیارات احزاب سیاسی اقدام کنند.

■ **اختصاص بودجه عمومی:** تأمین مالی دولتی احزاب موجب کاهش نفوذ و تأثیرگذاری اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع بر احزاب و نامزدها و در نتیجه کاهش فساد و شفافیت در مسائل مالی احزاب و نامزدها می‌شود.

■ **قانونگذاری برای تأمین مالی احزاب و مبارزات انتخاباتی:** تدوین محدودیت‌هایی برای کمک‌های مالی مستقیم و غیرمستقیم اشخاص به احزاب و مبارزات انتخاباتی آنها و محدودیت‌های هزینه‌های فعالیت‌های عمومی و هزینه‌های مبارزات انتخاباتی آنها می‌تواند توزیع نادرست بودجه‌های سیاسی را کاهش و برابری در رقابت سیاسی را افزایش داده و امکان خرید دسترسی به سیاستمداران و اعمال نفوذ بر آنها را کاهش دهد.

■ **تقویت دموکراسی درون حزبی:** حزب فاقد دموکراسی درونی تبدیل به سازمانی استبدادی در خدمت اهداف و انگیزه‌های رهبران آن می‌شود. حق رأی برابر اعضا و گزارش‌دهی مالی می‌تواند دموکراسی درون

بیشتری بر نهادهای دولتی و جامعه داشته باشد و هر اندازه که سطح رقابت حزبی کمتر باشد، خطر رفتار فسادآمیز بیشتر است.

حزبی را تقویت کند.

■ **حق رأی برابر اعضا در تصمیم‌گیری‌ها، انتخاب رهبران و نامزدهای انتخاباتی:** احزاب برای اینکه واقعاً دموکراتیک تلقی شوند، باید به دنبال روشی در گزینش رهبران حزب و نامزدهای انتخاباتی باشند که بتواند موازنه نسبی مناسبی بین ابعاد مختلف دموکراسی، از قبیل مشارکت، نمایندگی، رقابت و پاسخ‌گویی برقرار سازد.

■ **گزارش‌دهی مالی حزب:** گزارش‌دهی مالی رایج‌ترین شیوه در قاعده‌مندسازی فعالیت‌های مالی احزاب است. لذا قوانین و مقررات مربوط باید سازوکارهای شفافیت را در گزارش‌دهی لحاظ کنند.

■ **تنظیم دوباره انگیزه‌ها:** برای جلوگیری از فساد، افزایش ریسک فساد ضروری است. یکی از راهبردها این است که در صورتی‌که خود نامزدها یا کارکنان ستاد انتخاباتی آنها درگیر فساد یا خرید رأی باشند، انتخاب نامزد مورد نظر کان‌لم‌یکن تلقی شده و صلاحیت او برای نامزدی در دوره‌های بعدی رد شود.

نگاشت مبتنی بر داده از زیست بوم سامانه‌های بخش عمومی

DOI: [10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20089](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20089)

دفتر مطالعات حکمرانی



۲۰۰۸۹
۱۴۰۳/۰۷/۱۵

بیان / شرح مسئله

حکمرانی هوشمند به عنوان استفاده از فناوری و نوآوری برای تسهیل و حمایت از تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی پیشرفته در سازمان‌های دولتی تعریف می‌شود. اجرای حکمرانی هوشمند، بهبود فرایندهای دمکراتیک و تحول در ارائه خدمات عمومی را به دنبال خواهد داشت.

یکی از ابعاد تحقق حکمرانی هوشمند، بهره‌مندی از فناوری اطلاعات و ارتباطات در زمینه طراحی سامانه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی به نهادهای دولتی است. طراحی چنین سامانه‌هایی در دستور کار دولت‌ها در سراسر جهان و از جمله ایران قرار گرفته

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها و اطلاعات نشان از آن دارد که با توجه به گستره اطلاعات و داده‌های ثبت شده در سامانه‌های طراحی شده توسط شرکت‌های نرم‌افزاری، هرگونه مشکلات امنیتی و فنی در زیر ساخت این سامانه‌ها می‌تواند آسیب‌های جبران‌ناپذیر را بر بدنه دستگاه‌های دولتی وارد

سامانه‌هاست. این اقدام ضمن کمک به داشتن یک دید کلی نسبت به زیست بوم نرم‌افزاری نظام اداری، گستره شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات به بخش دولتی و نوع خدمات عمده و اساسی این شرکت‌ها را نیز مشخص می‌سازد. با توجه به ضرورت این مسئله، گزارش حاضر در نظر دارد تا مجموعه شرکت‌ها و سامانه‌های دولتی را شناسایی کرده و ضمن معرفی آنها، حوزه و گستره فعالیت این شرکت‌ها در سطح دولت را شفاف کند که این امر می‌تواند به عنوان مبنایی برای ساماندهی به عملکرد آنها در نظر گرفته شود.

است. امروزه تعداد متعددی از شرکت‌های نرم‌افزاری در ایران فعال هستند که بسیاری از این شرکت‌ها متولی ارائه خدمات به نهادهای دولتی می‌باشند.

حساسیت پایداری سامانه‌های دولتی به ویژه توجه به موقعیت سیاسی ایران، برنامه‌ریزی برای طراحی نظام جامعی به منظور ساماندهی به این فضا و کاهش آسیب‌پذیری در هنگام بروز بحران را ضروری می‌سازد. مدیریت سامانه‌های عمومی با نگاهی پیش‌گیرانه، نیازمند شناسایی، بررسی و سازماندهی اطلاعات مربوط به شرکت‌های ارائه‌دهنده این

برخی از شرکت‌های نرم‌افزاری با تعداد قابل توجهی از شرکت‌های دولتی نشان از وجود نوعی انحصار در ارائه برخی از سامانه‌هاست. داده‌های موجود نشان از آن دارد که بیش از ۱۰ درصد اطلاعات شرکت‌های دولتی تنها در انحصار هفت شرکت نرم‌افزاری قرار دارد. وجود انحصار در

آورد. براساس اطلاعات موجود، بیش از ۳۰ درصد اطلاعات کارکنان دولت تنها در پنج شرکت نرم‌افزاری تجمیع شده است. عدم طراحی قواعدی برای تضمین مسائل امنیتی در این سامانه‌ها می‌تواند خطر دسترسی به اطلاعات دولتی را به همراه داشته باشد. از سوی دیگر، بررسی تعداد قراردادهای

چنین فضایی، علاوه بر اینکه مانع از ورود سایر شرکت‌های نرم‌افزاری، به‌ویژه شرکت‌های دانش بنیان می‌شود، می‌تواند زمینه‌ای برای شکل‌گیری ساختارهای قدرت‌محور و نابرابری‌های اجتماعی باشد. پرهیز از انحصار در این زمینه را نباید با کاهش سخت‌گیری در گزینش شرکت‌های طرف قرارداد که خود

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طور کلی، توصیه‌ها و پیشنهادهای سیاستی ذیل را می‌توان در زمینه ساماندهی به زیست‌بوم نرم‌افزاری کشور در ربط با نظام اداری بیان کرد:

■ مهم‌ترین مسئله در زمینه فعالیت شرکت‌های نرم‌افزاری، ضرورت تدوین استانداردهایی در زمینه نحوه طراحی سامانه‌ها، زیرساخت‌های فنی و انسانی مورد نیاز و سایر مواردی است که می‌تواند امنیت اطلاعات در این سامانه‌ها را تضمین کند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود این استانداردها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات طراحی شود تا تمامی ابعاد مورد نیاز برای فعالیت اثربخش و ایمن این سامانه‌ها و الزامات و اقتضائات موجود در نظر گرفته شود. ■ با توجه به اهمیت ساماندهی و نظارت

می‌تواند باعث کاهش امنیت اطلاعات و امکان سوءاستفاده گردد، اشتباه گرفت. پیشنهاد ارائه شده در نتیجه بررسی داده‌های موجود نشان از آن دارد که طراحی سازوکارهای نظارتی برای این مسئله مهم است. به‌منظور حل این مسئله پیشنهاد می‌شود. نتایج حاصل از تحلیل اطلاعات این

سامانه‌ها، به‌معنای ضرورت انحصار دولت در طراحی آنها و یا انتخاب برخی از شرکت‌های خاص در زمینه طراحی آنها نمی‌باشد، بلکه آنچه می‌تواند با حفظ این زیست‌بوم، امنیت عملکردی آن را افزایش دهد، ایجاد نظامی یکپارچه برای ساماندهی به فعالیت این شرکت‌هاست.

بر فعالیت شرکت‌های نرم‌افزاری مرتبط با دولت، به‌ویژه شرکت‌هایی که دستگاه‌های اجرایی قابل‌توجهی را پوشش می‌دهند، به‌نظر می‌رسد ایجاد سازوکاری برای تنظیم‌گری در این حوزه ضروری است. با توجه به مأموریت‌های تعریف شده برای معاونت حکمرانی الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری و معاونت نوسازی اداری سازمان اداری و استخدامی کشور، پیشنهاد می‌شود کارگروهی با همکاری دو معاونت مذکور و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات طراحی شود که از اهم اقدامات آن می‌توان به رصد و پایش زیست‌بوم نرم‌افزاری کشور و ساماندهی به آن اشاره کرد.

■ یکی از موضوعات موجود در این حوزه، وجود انحصار در ارائه گستره قابل‌توجهی از سامانه‌ها، توسط یک شرکت است که

به‌نوبه خود می‌تواند به‌هنگام بروز مشکلات امنیتی، تحقق دستورالعمل‌های مرتبط با پدافند غیرعامل را با مشکل مواجه سازد. در راستای پیشگیری از بروز این مشکلات، پیشنهاد می‌شود تا به‌نحوی کارآمد از ظرفیت تمامی شرکت‌های مطرح در این زمینه (که صلاحیت آنها توسط سازمان اداری و استخدامی مورد تأیید است) استفاده شود. تحلیل داده‌ها و اطلاعات موجود در این زمینه نشان از تمرکز بسیاری از دستگاه‌های دولتی بر دریافت سامانه از تعداد محدودی از شرکت‌ها دارد. وجود انحصار در این راستا تنها در شرایطی قابل‌پذیرش است که امنیت اطلاعات براساس قوانین متقن و دقیق و شامل ضمانت‌های اجرایی محقق شده باشد که ضرورت طراحی قوانینی در زمینه امنیت داده و اطلاعات را ضروری می‌سازد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی