

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



اولویت‌های پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۱۴۰۳



سرشناسه	: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها
عنوان و نام پدیدآور	: اولویت‌های پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم/گردآوری و تألیف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ویراستار شیوا امین اسکندری.
مشخصات نشر	: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۳.
مشخصات ظاهری	: ۲۶۱ ص.
شابک	: ۱-۳-۹۱۴۷۹-۶۲۲-۹۷۸-۱۵۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها
موضوع	: ایران. مجلس شورای اسلامی. دوره دوازدهم
رده‌بندی کنگره	: JQ۱۷۸۷/۵
رده‌بندی دیویی	: ۳۲۸/۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۹۶۵۰۵۰۲
اطلاعات رکورد	: فیپا
کتابشناسی	

اولویت‌های پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم

گردآوری و تألیف: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

ویراستار: شیوا امین اسکندری

صفحه‌آرا: بهمن سرداری

طراح جلد: سیدپوریا واصفی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سال چاپ و نوبت چاپ: اول ۱۴۰۳

تیراژ: ۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰۰ ریال

کلیه حقوق چاپ و نشر برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فصل اول- امور اجتماعی، فرهنگی و آموزش

۲۳

- ۱-۱. رفاه و تأمین اجتماعی ۲۶
- ۱-۱-۱. اصلاح ساختارهای کلان نظام تأمین اجتماعی کشور با رویکرد تحقق اهداف سند سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ۲۸
- ۱-۱-۲. کارآمدسازی نظام حمایتی و محرومیت‌زدایی با تأکید بر کاهش ابعاد بحرانی فقر مطلق ۳۱
- ۱-۱-۳. بهبود استطاعت و دسترسی به مسکن برای تمامی آحاد جامعه با اولویت تحقق اصل (۳۱) قانون اساسی ۳۶
- ۱-۱-۴. تعدیل مسئله ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در عین توجه به معیشت بازنشستگان ۳۹
- ۱-۱-۵. سامان‌دهی ارائه خدمات اجتماعی به گروه‌های هدف ۴۱
- ۱-۱-۶. تضمین امنیت و ثبات سکونت مستأجران ۴۴
- ۱-۲. آموزش ۴۶
- ۱-۲-۱. بهینه‌سازی تأمین مالی دولتی آموزش عالی مبتنی بر اصل سی‌ام قانون اساسی ۵۰
- ۱-۲-۲. تقویت مدارس دولتی ۵۲
- ۱-۲-۳. تقویت تناسب تربیت نیروی کار ماهر با نیازهای مهارتی بازار کار ۵۴
- ۱-۳. جمعیت و خانواده ۵۶
- ۱-۳-۱. عملیاتی‌سازی الگوی سوم زن انقلاب اسلامی در قوانین ۵۷
- ۱-۳-۲. تقویت نهاد خانواده در قوانین ۵۸
- ۱-۴. گردشگری و میراث فرهنگی ۶۱
- ۱-۴-۱. توجه به وضعیت تعیین حریم آثار ملی ۶۳
- ۱-۴-۲. دسترس‌پذیری گردشگری داخلی برای دهک‌های مختلف جامعه ۶۴
- ۱-۵. سلامت عمومی ۶۶
- ۱-۵-۱. توسعه و تقویت اقتصاد ورزش همگانی و دسترسی آسان و ارزان به ورزش و انجام فعالیت بدنی ۶۸
- ۱-۵-۲. استقرار نظام خرید راهبردی خدمات سلامت در ایران ۷۰
- ۱-۵-۳. تقویت و توسعه سلامت و نظام مراقبت از آن با تمرکز بر بهداشت و خدمات پیشگیرانه ۷۰
- ۱-۶. دین و فرهنگ ۷۲
- ۱-۶-۱. احیای کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران امروز ۷۳
- ۱-۶-۲. احیای کارکرد اجتماعی نهاد وقف ۷۵
- ۱-۷. فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق ۷۷
- ۱-۷-۱. طراحی زیست‌بوم اقتصاد فرهنگ و صنایع خلاق ۷۸
- ۱-۷-۲. ارتقای زیست‌بوم بازی و سرگرمی ۷۹
- ۱-۷-۳. سامان‌دهی زیرساخت‌های حوزه هنر ۸۱

فصل دوم - امور اقتصادی، صنعت، معدن و انرژی ۹۱

۲-۱. امور اقتصادی ۹۴

۲-۱-۱. بهبود اثربخشی سیاستگذاری ارزی..... ۹۵

۲-۱-۲. اصلاح نظام بانکی..... ۹۶

۲-۲. محیط کسب و کار ۱۰۰

۲-۲-۱. اصلاح قوانین مرتبط با قیمت‌گذاری..... ۱۰۱

۲-۲-۲. نظارت و بسترسازی حقوقی برای بهبود محیط کسب و کار..... ۱۰۳

۲-۲-۳. رفع موانع مالیاتی تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی در کنار هدفمندسازی مشوق‌های مالیاتی موجود به‌خصوص معافیت‌های مالیاتی ۱۰۶

۲-۲-۴. به‌روزرسانی، تصویب و رفع ایرادهای شورای نگهبان نسبت به لایحه تجارت..... ۱۰۹

۲-۳. اقتصاد امور عمومی ۱۱۰

۲-۳-۱. ارتقای مدیریت مالی دولت..... ۱۱۲

۲-۳-۲. استقرار و بهسازی چارچوب مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی..... ۱۱۵

۲-۳-۳. توسعه نظام مالیات‌ستانی بر مجموع درآمد شخصی و هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی..... ۱۱۷

۲-۳-۴. مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های دولت و مولدسازی آنها..... ۱۱۹

۲-۳-۵. اصلاح روابط مالی صنعت نفت..... ۱۲۰

۲-۴. صنعت، معدن و تجارت ۱۲۲

۲-۴-۱. توسعه صادرات غیرنفتی با تأکید بر مزیت‌های نسبی..... ۱۲۴

۲-۴-۲. نظارت بر اتخاذ و اجرای استراتژی‌های توسعه بخشی زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار و در صورت نیاز اصلاح قوانین بخش صنعت.. ۱۲۶

۲-۴-۳. مأموریت‌محور شدن سازمان‌های توسعه‌ای و نظارت بر آن..... ۱۲۸

۲-۴-۴. بهبود حکمرانی حوزه معدن با تمرکز بر حوزه اکتشاف..... ۱۲۹

۲-۴-۵. انحصارزدایی و ارتقای رقابت‌پذیری در بازار خودرو..... ۱۳۴

۲-۵. فناوری و نوآوری ۱۳۶

۲-۵-۱. تجاری‌سازی محصولات و خدمات دانش‌بنیان..... ۱۳۸

۲-۵-۲. حمایت از توسعه فناوری‌های اولویت‌دار (با تمرکز بر حکمرانی چالش‌های موجود و قابل پیش‌بینی در هوش مصنوعی) .. ۱۴۰

۲-۵-۳. توسعه و تقویت اقتصاد دیجیتال..... ۱۴۲

۲-۶. حوزه انرژی ۱۴۴

۲-۶-۱. بهینه‌سازی مصرف انرژی..... ۱۴۵

۲-۶-۲. آماده‌سازی بسترها برای دوره گذار انرژی و متنوع‌سازی سبد تولید برق..... ۱۴۸

۲-۶-۳. تبدیل شدن ایران به هاب انرژی منطقه با محوریت تجارت گاز..... ۱۴۹

۲-۶-۴. جهت‌دهی و هدف‌گذاری برای صنعت هسته‌ای کشور..... ۱۵۰

فصل سوم - امور زیربنایی، کشاورزی و محیط زیست

۱۵۳

- ۳-۱. امور زیربنایی و حمل و نقل ۱۵۵
- ۳-۱-۱. تقویت نقش حاکمیتی وزارت راه و شهرسازی در تنظیم‌گری بخش حمل و نقل ۱۵۷
- ۳-۱-۲. شناسایی الگوهای مشارکت مردمی در ارائه خدمات حمل و نقل ۱۵۹
- ۳-۲. کشاورزی و توسعه روستایی ۱۶۰
- ۳-۲-۱. تعیین تکلیف متولی واحد تخصصی و مستقل برای تدبیر امور توسعه روستایی ۱۶۲
- ۳-۲-۲. سامان‌دهی و ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی ۱۶۵
- ۳-۲-۳. سازوکارهای توسعه اشتغال و کارآفرینی دانش‌بنیان روستایی و عشایری ۱۷۰
- ۳-۲-۴. راهکارهای ارتقای سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی ۱۷۲
- ۳-۳. شهرسازی و مدیریت شهری ۱۷۷
- ۳-۳-۱. ارتقای ایمنی و تاب‌آوری شهری در برابر مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت ۱۷۸
- ۳-۳-۲. تکوین نظام جامع تقنینی شهرسازی ۱۸۱
- ۳-۳-۳. یکپارچه‌سازی رویه‌های توسعه و عمران محلی در راستای مدیریت جامع شهری ۱۸۲
- ۳-۴. آب و محیط زیست ۱۸۲
- ۳-۴-۱. الزامات سازگاری با تغییرات اقلیمی ۱۸۳
- ۳-۴-۲. اصلاح مدیریت منابع آب به‌منظور کاهش کسری تراز آبی ۱۸۶
- ۳-۴-۳. ارتقای بهره‌وری و سامان‌دهی مصارف آب ۱۸۹
- ۳-۴-۴. راهکارهای قانونی مدیریت مناقشات آب‌های مرزی ۱۹۲
- ۳-۴-۵. بررسی سازوکارهای قانونی بهبود هوای شهرهای کشور ۱۹۵

فصل چهارم - امور دفاعی، امنیتی، سیاسی و حکمرانی

۱۹۷

- ۴-۱. کیفیت حکمرانی و تقویت مشارکت محلی و مردمی ۲۰۰
- ۴-۱-۱. اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ۲۰۱
- ۴-۱-۲. حکمرانی آینده‌نگر و تصویر آینده حکمرانی ایران ۲۰۴
- ۴-۱-۳. هوشمندسازی و توانمندسازی ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران ۲۰۶
- ۴-۱-۴. نظارت مؤثر مجلس بر برنامه هفتم توسعه ۲۰۷
- ۴-۱-۵. توسعه و سامان‌دهی مشارکت‌های مردمی و تشکلهای اجتماعی و کارگری ۲۱۰
- ۴-۱-۶. اصلاح نظام تقسیمات سیاسی-اداری ۲۱۱
- ۴-۱-۷. نهادمندسازی فعالیت‌های سیاسی با تمرکز بر تقویت احزاب سیاسی ۲۱۳
- ۴-۲. شفافیت، نظارت و کنترل ۲۱۵
- ۴-۲-۱. کاهش زمینه‌های بروز و تقویت ساختارهای مبارزه با فساد ۲۱۶
- ۴-۲-۲. توسعه مدیریت داده‌ها و اطلاعات و ارتقای شفافیت و دسترسی عمومی ۲۱۹
- ۴-۳. امور قضایی، امنیتی، نظامی و انتظامی ۲۲۱
- ۴-۳-۱. تقویت ظرفیت‌ها و توانمندی‌های کشور در حوزه جنگ ترکیبی ۲۲۲
- ۴-۳-۲. ارتقای بازدارندگی تقنینی و نظارتی در حوزه امنیت عمومی ۲۲۵

- ۳-۴-۳. نظارت و اصلاح قانون مبارزه با پولشویی، قانون اجرای اصل چهل و نهم قانون اساسی و اجرای قانون حمایت از افشاگران فساد ... ۲۲۶
- ۴-۳-۴. کاهش مدت نظام وظیفه در راستای حرفه‌ای‌سازی خدمت سربازی. ۲۲۸
- ۴-۴. نظام اداری و اجرایی ۲۳۰
- ۴-۴-۱. بازطراحی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی. ۲۳۰
- ۴-۴-۲. تحدید و متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت ۲۳۲
- ۴-۴-۳. سامان‌دهی تقنینی آیین رسیدگی مراجع اختصاصی اداری. ۲۳۴
- ۴-۴-۴. سامان‌دهی نهادی امور مدیریت داخلی کشور با تمرکز بر اصلاح قوانین مرتبط با اداره وزارت کشور ۲۳۵
- ۴-۴-۵. وضع قانون تعیین‌کننده سلسله‌مراتب قواعد لازم‌الاجرا و تعاریف و حدود صلاحیت مراجع وضع قواعد، نظارت شرعی و قانون اساسی و سیاست‌های کلی، قوانین جامع، سامان‌دهی شوراهای اداری و سازمان‌های اداری و ساختار بودجه ۲۳۶
- ۴-۵. امور بین‌الملل و سیاست خارجی ۲۴۰
- ۴-۵-۱. بازتعریف نقش و جانمایی جدید ایران در نظم جهانی و ایجاد موازنه میان قدرت ژئوپلیتیک و ژئوآکونومیک کشور ۲۴۲
- ۴-۵-۲. تنظیم چارچوب‌های حقوقی عملکرد نهادها در حوزه بین‌الملل. ۲۴۳
- ۴-۵-۳. بسط همگرایی منطقه‌ای. ۲۴۵

۲۴۷ **جمع بندی**

۲۵۱ **پیوست**

۲۵۲ پیوست: اهم اقدامات مرتبط با کمیسیون های اصلی

فهرست جداول

۱۷	جدول ۱. دسته‌بندی موضوعی اولویت‌های پیشنهادی دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی
۴۹	جدول ۲. اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی (۱۳۹۸-۱۴۰۱)
۴۹	جدول ۳. پایان‌نامه‌ها و رساله‌های انجام گرفته تا سال ۱۴۰۱
۹۴	جدول ۴. رشد تولید ناخالص داخلی برحسب فعالیت‌های اقتصادی (درصد)
۹۸	جدول ۵. سهم انواع بانک‌ها از برآورد ناترازی (ارقام به درصد)
۹۸	جدول ۶. منابع لازم برای جبران ناترازی شبکه بانکی (هزار میلیارد ریال)
۱۱۱	جدول ۷. برخی اقلام عملکردی دولت طی سال‌های ۱۴۰۰ تا هشت ماهه اول سال ۱۴۰۲
۱۳۰	جدول ۸. تولید فولاد در سال ۱۴۰۴ و نیاز سنگ‌آهن



مقدمه

دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۳ شروع به کار خواهد کرد. مجلسی که می‌تواند تأثیر قابل‌اعتنایی در تحقق اهداف عالیه نظام، سیاست‌های کلان و برنامه‌های توسعه کشور ایفا کند. بدون شک مرکز پژوهش‌ها به‌عنوان عقل منفصل نهاد تقنین، در این عرصه بسیار تأثیرگذار و قابل‌اعتناست. مشروط بر آنکه سازوکارهای لازم را برای بهره‌گیری از دیدگاه صاحب‌نظران و خبرگان کشور در این خصوص فراهم و مبتنی بر نظام پژوهشی روش‌مند و قاعده‌مند، اولویت‌های کشور را در هر عرصه مشخص و راهبردها و رویکردهای تحقق آن را تبیین کند. در راستای تحقق این امر، اثر حاضر که محصول تحقیق و مطالعه دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های مختلف کشور است تقدیم می‌شود.

شایان ذکر است اولویت‌های پیشنهادی حاصل مطالعات انجام شده طی بیش از دو دهه فعالیت مرکز پژوهش‌ها، بهره‌گیری از مطالعات انجام شده تحت عنوان «پویایی‌شناسی ابرچالش‌های کشور» طی دو سال اخیر و همچنین متأثر از تعامل و ارتباط دانش عملی کارشناسان این مرکز با مجموعه‌ای از خبرگان، کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، تشکل‌های صنفی و انجمن‌های علمی و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است. بر مبنای این انباشت دانش، ساختاری روش‌شناختی برای احصا و استنباط مسائل اولویت‌دار کشور تدوین شده است که از سه منبع نظرخواهی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نظرهای تخصصی کارشناسان مرکز و خبرگان بیرون از مرکز و همچنین نظرخواهی عمومی؛ بهره گرفته شده است. در مرحله اول، پژوهشگران با نمایندگانی که در حوزه‌های خاص صاحب‌نظر و تجربه هستند، مصاحبه کرده و اولویت‌های اظهارشده آنها را دسته‌بندی کردند. در مرحله دوم، کارشناسان دفاتر، خبرگان و صاحب‌نظران مرکز، آن اولویت‌ها را احصا و صورت‌بندی کردند. در

مرحله سوم نیز در قالب فرم نظرخواهی برخط که در پایگاه اینترنتی مرکز قرار داده شد،^۱ اولویت‌های مدنظر مردم را اخذ و تعداد ۴۸۳ نفر در نظرخواهی عمومی تا زمان تهیه این گزارش شرکت کردند.

مسائل مطرح شده از آن لحاظ دارای اهمیت است که به‌نظر عدم اقدام درباره آنها آسیب جدی به‌دنبال خواهند داشت یا در صورت توجه به آنها، برای کشور فرصت‌آفرین خواهند بود. پیش‌فرض آن است که انتخاب راه‌حل برای این مسائل با استفاده از فرصت‌های پیش‌رو در چارچوب سیاست‌های کلان کشور (ازجمله بیانیه گام دوم، سیاست‌های کلی قانونگذاری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، قانون برنامه هفتم توسعه و ...) انجام خواهد گرفت. معیارهایی مانند ضرورت و فوریت مسئله، امکان‌پذیری، اهمیت از نگاه مردم و فعالان بخش مربوطه و ضرورت ورود مجلس شورای اسلامی به موضوع نیز در تعیین اولویت‌ها مورد توجه قرار گرفته است.

پس از این مرحله اکتشافی در احصای اولویت‌ها، متخصصان مرکز به تحلیل ارتباطات، اولویت‌ها و دسته‌بندی آنها اقدام کردند تا به مقولات کلان‌تری دست‌یابند. درنهایت از تحلیل مضمون و رابطه این مقولات پنج هدف راهبردی به‌دست آمد که می‌تواند بازتاب‌دهنده استراتژی و رویکرد بالقوه مجلس دوازدهم به مسائل کشور و راه‌حل‌های آن باشد. این پنج هدف راهبردی و جهت‌گیری‌های اصلی ذیل هریک از آنها، به قرار زیر است:

۱. توسعه سرمایه انسانی و عدالت اجتماعی

طی دهه‌های گذشته، کشور ما عملکرد خوبی در رشد بهداشت، آموزش و پرورش، آموزش عالی و تربیت نیروی انسانی داشته است. بااین‌حال، به‌دلیل رشد اقتصادی پایین و تحریم‌های دهه گذشته، کیفیت خدمات اجتماعی و رفاهی و سرمایه انسانی آسیب جدی دیده است. از این منظر، هم‌زمان با اقدام‌ها در جهت رشد و شکوفایی اقتصادی، به کارآمدسازی نظام تأمین اجتماعی، توسعه و هوشمندسازی سازوکارهای رفاه‌بان و اثربخش‌سازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی و رفع فقر، به‌ویژه از طریق رفع موانع نهادی، کاهش اتلاف و هدر رفت منابع و شناسایی نظام‌مند گروه‌های هدف نیاز است. البته این مهم اکنون با ضرورت بر رشد اقتصادی و صنعتی‌سازی کشور انجام می‌شود.

موضوع اجتماعی دیگر، ضرورت تقویت همبستگی ملی و افزایش سرمایه اجتماعی براساس واقعیات تاریخی و امروزی جامعه ایران است. جدای از اهمیت ذاتی همبستگی ملی و اعتماد برای جامعه پویا و سالم، باید در نظر داشت که طی سال‌های اخیر، دشمنان کشور و نظام،

1. https://rc.majlis.ir/fa/expectation_next_parliament

تلاش سازمان‌یافته‌ای با هدف تضعیف عوامل پیونددهنده و هویت‌بخش ملت ایران (مانند تاریخ و ارزش‌های ملی، زبان فارسی و ارزش‌های اسلامی) و دامن‌زدن به بی‌اعتمادی و کاهش سرمایه اجتماعی و رابطه مردم و نهادهای حکمرانی داشته‌اند. تلاش مؤثر (و تا حد امکان غیرنمایشی) برای حفاظت و ارتقای همبستگی ملی و سرمایه اجتماعی کشور از ضرورت‌های استراتژیک در برهه کنونی است.

دو حوزه اساسی دیگر در ذیل راهبرد توسعه سرمایه انسانی و عدالت اجتماعی، عبارت از آموزش و سلامت است. در حوزه سلامت، باید اقدام‌هایی برای نیل به توسعه و تقویت نظام حفاظت از سلامت جسمی و روانی شود. در زمینه آموزش در شرایط کنونی نیز به کیفیت‌بخشی و ارتقای اثربخشی نظام آموزشی (ابتدایی، متوسطه و عالی) در راستای توسعه سرمایه انسانی و تقویت جامعه‌پذیری نیاز است. این سیاست، هم ملازم با افزایش سرمایه اجتماعی و هم راهبرد رشد و شکوفایی اقتصادی است.

۲. رشد و شکوفایی اقتصادی

ایران به‌عنوان کشوری در حال توسعه و پیشرفت، برای رفع نیازهای داخلی و جا نماندن از رقابت‌های اقتصادی منطقه‌ای و جهانی، باید بر رشد اقتصادی به‌ویژه در حوزه‌های صنعت و دانش‌بنیان تمرکز جدی داشته باشد. بدین‌منظور، هم‌زمان با کاهش ناترازی در حوزه‌های مختلف مانند ناترازی بودجه عمومی کشور، بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی، به‌کارگیری راهبردهای کارآمد معطوف به ارتقای ثبات و پیش‌بینی‌پذیری در اقتصاد کلان، رشد سرمایه‌گذاری و توسعه صادرات با تأکید بر مزیت‌های نسبی باید در دستور کار سیاستگذار قرار گیرد. این مهم، مستلزم بسته‌ای منسجم از سیاست‌ها با هدف حذف مداخلات ناضرور دولت، تعادل‌بخشی پایدار در بازارهای مختلف، توسعه تعامل‌پذیری با اقتصاد جهانی، تمرکز بر صادرات غیرنفتی براساس مزیت‌های نسبی، افزایش بهره‌وری و تقویت نظام شبکه‌ای تولید، مانع‌زدایی و ارتقای ظرفیت شکوفاسازی محیط کسب‌وکار است.

۳. حفظ سرمایه سرزمینی و محیطی

مسئله منابع مشاع در کشور، وضعیتی تراژیک و حساس به‌ویژه در مورد آب پیدا کرده است. منابع مشاع، عبارت از منابع عمومی و مشترک شهروندان کشور است که در صورت عدم تعادل میان بهره‌برداری و حفاظت از آنها، رو به فرسایش و نابودی می‌گذارد. منابع آب کشور، کیفیت هوا، جنگل‌ها و منابع طبیعی و نیز کیفیت محیط کالبدی زندگی مردم را می‌توان ازجمله منابع

مشاع و عمومی دانست که در معرض خطر هستند. البته در رأس همه اینها، موضوع مدیریت منابع آب کشور است که در وضعیت بحرانی قرار دارد.

در ادامه، راهبرد حفظ سرمایه سرزمینی و محیطی، باید علاوه بر توجه به مهاجرت‌های داخلی و خارجی در کشور، تمهیداتی برای تعادل بخشی جمعیت و منابع در راستای پراکنش متوازن ثروت‌های کشور در مناطق مختلف توجه داشت.

۴. ارتقای کیفیت حکمرانی و تقویت نهادهای مدنی

دیگر موضوع راهبردی پراهمیت کشور، تقویت متوازن کیفیت نهادهای حکمرانی (حکومتی) و تقویت جامعه، نهادها و تشکلهای مدنی است. بنابراین از یک سو مبارزه نظام‌مند با فساد در نهادهای حکمرانی و ارتقای ظرفیت و کیفیت نهادها و سیاست‌های عمومی نیاز است و از سوی دیگر باید نهادهای اجتماعی نیرومندی تقویت شود که در امور عمومی مشارکت داشته و به پشتوانه حاکمیت قانون، بر امور و نهادها نظارت کنند. درخصوص مجلس، تقویت کارکردهای پارلمان و ارتقای نظام قانونگذاری و تنظیم‌های بخشی در راستای سیاست‌های کلی نظام ضرورت دارد. در ساختار اداری کشور، نیازمند تمرکززدایی و تفکیک امور ملی و محلی با توجه به الزامات تاریخی، وحدت و مصالح ملی و عمومی نیاز است. از این رو باید نقش دولت در امور محلی، تا حد امکان به کارکرد قیمومیتی تقلیل یابد و ازسویی فرایندها و سازوکارهای اداری محلی در قالبی شفاف و تحت نظارت مردم صورت گیرد تا از شیوع فساد، حامی‌پروری و رابطه‌سالاری جلوگیری شود.

۵. ارتقای قدرت ملی

امنیت ملی مسئله راهبردی است که از هر دو منظر داخلی و خارجی باید مورد اهتمام قرار گیرد. در سطح خارجی، تقویت بنیه دفاعی و بازدارندگی کشور و هم‌زمان، گسترش و تعمیق روابط خارجی و تسهیل سازوکارهای بین‌المللی برای تجارت و کمک به راهبرد توسعه صادرات مورد توجه قرار گیرد و در سطح داخلی نیز آنچه اهمیت بسزایی دارد، تقویت همبستگی ملی است.

گفتنی است در این مطالعه، چهار محور کلان و به هم پیوسته، در چارچوب اولویت‌های پیشنهادی برای دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی مطرح می‌شود و آنها را به لحاظ موضوعی ذیل چهار بخش اصلی و در بیست و چهار حوزه فرعی، دسته‌بندی و بررسی می‌کند. حوزه‌های اصلی عبارتند از:

- امور اجتماعی، فرهنگی و آموزش؛

- امور اقتصادی، صنعت، معدن و انرژی؛
- امور زیربنایی، کشاورزی و محیط زیست؛
- حوزه حکمرانی، سیاسی، امنیتی و دفاعی.

در ادامه، ذیل مسائل کلان حوزه‌های موضوعی چهارگانه و ۲۲ حوزه فرعی، ۷۸ مورد اولویت برای مجلس دوازدهم پیشنهاد شده است که می‌تواند در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم قرار گیرد. لازم به توضیح است که اهم اقدام‌های مرتبط با هر کمیسیون در بخش پایانی کتاب آمده است.

جدول ۱. دسته‌بندی موضوعی اولویت‌های پیشنهادی دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی

حوزه اصلی	حوزه فرعی	ردیف	اولویت
اجتماعی، فرهنگی و آموزش	رفاه و تأمین اجتماعی	۱	اصلاح ساختارهای کلان نظام تأمین اجتماعی کشور با رویکرد تحقق اهداف سند سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی
		۲	کارآمدسازی نظام حمایتی و محرومیت‌زدایی با تأکید بر کاهش ابعاد بحرانی فقر مطلق
		۳	بهبود استطاعت و دسترسی به مسکن برای تمامی آحاد جامعه با اولویت تحقق اصل (۳۱) قانون اساسی
		۴	تعدیل مسئله ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در عین توجه به معیشت بازنشستگان
		۵	سامان‌دهی ارائه خدمات اجتماعی به گروه‌های هدف
		۶	تضمین امنیت و ثبات سکونت مستأجران
	آموزش	۷	بهبودسازی تأمین مالی دولتی آموزش عالی مبتنی بر اصل (۳۰) قانون اساسی
		۸	تقویت مدارس دولتی
		۹	تقویت تناسب تربیت نیروی کار ماهر با نیازهای مهارتی بازار کار
	جمعیت و خانواده	۱۰	تقویت نهاد خانواده و عملیاتی‌سازی الگوی سوم زن انقلاب اسلامی در قوانین
	گردشگری و میراث فرهنگی	۱۱	توجه به وضعیت تعیین حریم آثار ملی
		۱۲	دسترس‌پذیری گردشگری داخلی برای دهک‌های مختلف جامعه

حوزه اصلی	حوزه فرعی	ردیف	اولویت
	سلامت عمومی	۱۳	توسعه و تقویت اقتصاد ورزش همگانی و دسترسی آسان و ارزان به ورزش و انجام فعالیت بدنی
		۱۴	استقرار نظام خرید راهبردی خدمات سلامت در ایران
		۱۵	تقویت و توسعه سلامت و نظام مراقبت از آن با تمرکز بر بهداشت و خدمات پیشگیرانه
	دین و فرهنگ	۱۶	احیای کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران امروز
		۱۷	احیای کارکرد اجتماعی نهاد وقف
	فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق	۱۸	طراحی زیست‌بوم اقتصاد فرهنگ و صنایع خلاق
		۱۹	ارتقای زیست‌بوم بازی و سرگرمی
		۲۰	سامان‌دهی زیرساخت‌های حوزه هنر
	رسانه و فضای مجازی	۲۱	تحقق مرجعیت رسانه‌ای در کشور
		۲۲	بهبود اثربخشی سیاستگذاری ارزی
اقتصادی، صنعت، معدن و انرژی	امور اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار	۲۳	اصلاح نظام بانکی
		۲۴	اصلاح قوانین مرتبط با قیمت‌گذاری
		۲۵	رفع موانع مالیاتی تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی در کنار هدفمندسازی مشوق‌های مالیاتی موجود به‌خصوص معافیت‌های مالیاتی
		۲۶	به‌روزرسانی، تصویب و رفع ایرادهای شورای نگهبان نسبت به لایحه تجارت
		۲۷	ارتقای مدیریت مالی دولت
	اقتصاد امور عمومی	۲۸	استقرار و به‌سازی چارچوب مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی
		۲۹	توسعه نظام مالیات‌ستانی بر مجموع درآمد شخصی و هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی
		۳۰	مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های دولت و مولدسازی آنها
		۳۱	اصلاح روابط مالی صنعت نفت

حوزه اصلی	حوزه فرعی	ردیف	اولویت
	صنعت، معدن و تجارت	۳۲	توسعه صادرات غیرنفتی با تأکید بر مزیت‌های نسبی
		۳۳	نظارت بر اتخاذ و اجرای استراتژی‌های توسعه بخشی زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار و در صورت نیاز اصلاح قوانین بخش صنعت
		۳۴	مأموریت‌محور شدن سازمان‌های توسعه‌ای و نظارت بر آن
		۳۵	بهبود حکمرانی حوزه معدن با تمرکز بر حوزه اکتشاف
		۳۶	انحصارزدایی و ارتقای رقابت‌پذیری در بازار خودرو
	فناوری و نوآوری	۳۷	تجاری‌سازی محصولات و خدمات دانش‌بنیان
		۳۸	حمایت از توسعه فناوری‌های اولویت‌دار (با تمرکز بر حکمرانی چالش‌های موجود و قابل پیش‌بینی در هوش مصنوعی)
		۳۹	توسعه و تقویت اقتصاد دیجیتال
	انرژی	۴۰	بهبودسازی مصرف انرژی
		۴۱	آماده‌سازی بسترها برای دوره گذار انرژی و متنوع‌سازی سبد تولید برق
۴۲		تبدیل شدن ایران به هاب انرژی منطقه با محوریت تجارت گاز	
۴۳		جهت‌دهی و هدف‌گذاری برای صنعت هسته‌ای کشور	
زیربنایی، کشاورزی و محیط زیست	امور زیربنایی و حمل‌ونقل	۴۴	تقویت نقش حاکمیتی وزارت راه و شهرسازی در تنظیم‌گری بخش حمل‌ونقل
		۴۵	شناسایی الگوهای مشارکت مردمی در ارائه خدمات حمل‌ونقل
	کشاورزی و توسعه روستایی	۴۶	تعیین تکلیف متولی واحد تخصصی و مستقل برای تدبیر امور توسعه روستایی
		۴۷	سامان‌دهی و ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی
		۴۸	سازوکارهای توسعه اشتغال و کارآفرینی دانش‌بنیان روستایی و عشایری
		۴۹	راهکارهای ارتقای سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی
	شهرسازی و مدیریت شهری	۵۰	ارتقای ایمنی و تاب‌آوری شهری در برابر مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت
		۵۱	تکوین نظام جامع تقنینی شهرسازی
		۵۲	یکپارچه‌سازی رویه‌های توسعه و عمران شهری در راستای مدیریت جامع شهری

حوزه اصلی	حوزه فرعی	ردیف	اولویت
	آب و محیط زیست	۵۳	سازگاری با تغییرات اقلیمی
		۵۴	اصلاح مدیریت منابع آب به‌منظور کاهش کسری تراز آبی
		۵۵	ارتقای بهره‌وری و سامان‌دهی مصارف آب
		۵۶	راهکارهای قانونی مدیریت مناقشات آب‌های مرزی
		۵۷	بررسی سازوکارهای قانونی بهبود هوای شهرهای کشور
حکمرانی، سیاسی، امنیتی و دفاعی	کیفیت حکمرانی و تقویت مشارکت محلی و مردمی	۵۸	اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
		۵۹	حکمرانی آینده‌نگر و تصویر آینده حکمرانی ایران
		۶۰	هوشمندسازی و توانمندسازی ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران
		۶۱	نظارت مؤثر مجلس بر برنامه هفتم توسعه
		۶۲	توسعه و سامان‌دهی مشارکت‌های مردمی و تشکل‌های اجتماعی و کارگری
		۶۳	اصلاح نظام تقسیمات سیاسی-اداری
	شفافیت، نظارت و کنترل	۶۴	نهادمندسازی فعالیت‌های سیاسی با تمرکز بر تقویت احزاب سیاسی
		۶۵	کاهش زمینه‌های بروز و تقویت ساختارهای مبارزه با فساد
		۶۶	توسعه مدیریت داده‌ها و اطلاعات و ارتقای شفافیت و دسترسی عمومی
	امور قضایی، امنیتی، نظامی و انتظامی	۶۷	تقویت ظرفیت‌ها و توانمندی‌های کشور در حوزه جنگ ترکیبی
		۶۸	ارتقای بازدارندگی تقنینی و نظارتی در حوزه امنیت عمومی
		۶۹	نظارت و اصلاح قانون مبارزه با پولشویی؛ قانون اجرای اصل (۴۹) قانون اساسی و اجرای قانون حمایت از افشاگران فساد
		۷۰	کاهش مدت نظام وظیفه در راستای حرفه‌ای‌سازی سربازی

حوزه اصلی	حوزه فرعی	ردیف	اولویت
	نظام اداری و اجرایی	۷۱	بازطراحی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی
		۷۲	تحدید و متناسب سازی نقش و اندازه دولت
		۷۳	سامان دهی تقنینی آیین رسیدگی مراجع اختصاصی اداری
		۷۴	سامان دهی نهادی امور مدیریت داخلی کشور با تمرکز بر اصلاح قوانین مرتبط با اداره وزارت کشور
		۷۵	وضع قانون تعیین کننده سلسله مراتب قواعد لازم الاجرا و تعاریف و حدود صلاحیت مراجع وضع قواعد، نظارت شرعی و قانون اساسی و سیاست های کلی، قوانین جامع، سامان دهی شوراهای اداری و سازمان های اداری و ساختار بودجه
	امور بین الملل و سیاست خارجی	۷۶	بازتعریف نقش و جانمایی جدید ایران در نظم جهانی و ایجاد موازنه میان قدرت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک کشور
		۷۷	تنظیم چارچوب های حقوقی عملکرد نهادها در حوزه بین الملل
		۷۸	بسط همگرایی منطقه ای

از این رو ضمن ارائه تحلیل کلان در هریک از حوزه های فرعی و مروری بر مسائل و چالش های هریک از اولویت ها، اهم اقدام های متصور که می تواند برای حل مسئله راهگشا باشد مورد توصیه قرار گرفته است.

شایان ذکر است در تهیه این مطالعه مدیران و پژوهشگران مرکز؛ صاحب نظران علمی و اجرایی و برخی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مشارکت داشته اند که لازم است از همه آنها تشکر و قدردانی شود.

بابک نگاهداری

رئیس مرکز پژوهش ها

اسفند ۱۴۰۲



فصل اول- امور اجتماعی، فرهنگی و آموزش

طی دهه‌های گذشته، کشور ما عملکرد خوبی در رشد بهداشت، آموزش و پرورش، آموزش عالی و ترتیب نیروی انسانی داشته است. با این حال، به دلیل رشد اقتصادی پایین و تحریم‌های دهه گذشته، کیفیت خدمات اجتماعی و رفاهی و سرمایه انسانی آسیب دیده است. از این منظر، ما هم‌زمان با اقدام‌هایی برای رشد و شکوفایی اقتصادی، نیازمند کارآمدسازی نظام تأمین اجتماعی، توسعه و هوشمندسازی سازوکارهای رفاه‌بان و اثربخش‌سازی سیاست‌های محرومیت‌زدایی و رفع فقر، به‌ویژه از طریق رفع موانع نهادی، ائتلاف و هدر رفت منابع و شناسایی نظام‌مند گروه‌های هدف هستیم. البته این مهم، اکنون ملازم با ضرورت رشد اقتصادی و صنعتی‌سازی کشور است.

موضوع اجتماعی دیگری که اهمیت بالایی دارد، ضرورت تقویت همبستگی ملی و افزایش سرمایه اجتماعی براساس واقعیات تاریخی و امروزی جامعه ایران است. جدای از اهمیت ذاتی همبستگی ملی و اعتماد برای جامعه پویا و سالم، باید در نظر داشت که در سال‌های اخیر، دشمنان کشور و نظام، تلاش سازمان‌یافته‌ای با هدف تضعیف عوامل پیونددهنده و هویت‌بخش ملت ایران (مانند تاریخ و ارزش‌های ملی، زبان فارسی و ارزش‌های مذهبی) و دامن‌زدن به بی‌اعتمادی و کاهش سرمایه اجتماعی و رابطه مردم و نهادهای حکمرانی داشته‌اند. تلاش مؤثر (و تا حد امکان غیرنمایشی) برای حفاظت و ارتقای همبستگی ملی و سرمایه اجتماعی کشور، از ضرورت‌های استراتژیک کشور در برهه کنونی است.

دو حوزه اساسی دیگر در ذیل راهبرد توسعه سرمایه انسانی و عدالت اجتماعی، عبارت از آموزش و سلامت است. در حوزه سلامت، باید اقدام‌هایی برای نیل به توسعه و تقویت نظام حفاظت از سلامت جسمی و روانی داشته باشیم. در شرایط کنونی نیز آموزش، نیازمند کیفیت‌بخشی و ارتقای اثربخشی نظام آموزشی (ابتدایی، متوسطه و عالی) در راستای توسعه سرمایه انسانی و تقویت جامعه‌پذیری هستیم. این سیاست، هم ملازم با افزایش سرمایه اجتماعی و هم راهبرد رشد و شکوفایی اقتصادی است.

به‌طور خلاصه، سیاست‌های راهبردی ذیل این بخش را به‌قرار زیر می‌توان مشخص کرد:

- توسعه و هوشمندسازی سازوکار رفاه‌بان، تأمین اجتماعی و محرومیت‌زدایی؛
- تقویت همبستگی ملی به‌دلیل مدیریت عوامل فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در انطباق با الزامات تاریخی و فرهنگی کشور؛
- رصد وضعیت سرمایه اجتماعی و اقدام در راستای افزایش آن؛
- کیفیت‌بخشی و ارتقای اثربخشی نظام آموزش در راستای توسعه سرمایه انسانی؛
- توسعه و تقویت نظام حفاظت از سلامت جسمی و روانی سرمایه انسانی.

۱-۱. رفاه و تأمین اجتماعی

تحلیل کلان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

پویایی کم‌نظیر تاریخی شرایط اجتماعی و اقتصادی در جهان امروز، بازنگری نهادهای مختلف را در بازه‌های نه‌چندان طولانی الزام می‌بخشد؛ شرط بقای هر سازمانی در شرایط متغیر، انعطاف‌پذیری و انطباق یافتن با شرایط اقتصادی و اجتماعی محیط پیرامون آن است. با وجود اهمیت و لزوم تغییر و اصلاح نظامات اجتماعی و اقتصادی، نمی‌توان نسبت به هزینه‌های اجتماعی و سیاسی اصلاح بی‌تفاوت بود. با مراجعه به مباحث مرتبط با مدیریت تغییر، می‌توان این نکته را یادآور شد که اصلاح موفق و کم‌هزینه در هر سازمانی نیازمند مشارکت ذی‌نفعان آن است.

صندوق‌های بازنشستگی در شرایط کنونی با چالش‌های اساسی در پایداری و تأمین مالی مواجه‌اند و ماندگاری صندوق‌ها و تداوم خدمات‌رسانی در زمینه بازنشستگی، از کارافتادگی و سایر خدمات تأمین اجتماعی، در گروی اصلاحات اساسی خواهد بود.

ماهیت بحران صندوق‌ها به‌گونه‌ای است که می‌تواند انواع پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در پی داشته باشد. در سال‌های اخیر بخش چشمگیری از بودجه عمومی دولت (حدود ۶۶ درصد از مجموع اعتبارات امور رفاهی) به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص یافته است. مواجه شدن با بحران، دلایل متعددی دارد. کاهش ورودی به صندوق در نتیجه بیکاری گسترده، حجم بالا و رو به گسترش مشاغل غیررسمی، موقت‌سازی شغلی، تدوین و تصویب قوانین و مقررات متعدد در زمینه خارج شدن کارگاه‌ها از شمول قانون کار از مهم‌ترین دلایل برهم‌خوردن تعادل جمعیتی در صندوق‌های بیمه‌ای است. همچنین سیاست‌های دولت در زمینه کوچک‌سازی موجب شده تا نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری به کمتر از ۱ برسد. قوانین مربوط به بازنشستگی پیش از موعد نیز باعث شد تا

خروجی صندوق‌های بازنشستگی و به تبع آن هزینه‌های مربوط به مستمری صندوق‌ها افزایش یابد. نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی از حدود ۲۰ در سال ۱۳۵۷ به حدود ۴/۲ در سال ۱۴۰۰ رسیده است. این نسبت برای صندوق بازنشستگی کشوری ۰/۵۹ و صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ۰/۸۲ است. میانگین این شاخص برای تمام صندوق‌های موجود در کشور نیز حدود ۲/۹۹ است؛ یعنی به‌طور میانگین در این زمینه تمام صندوق‌های کشور با چالش جدی مواجه‌اند.

یکی دیگر از عوامل بحران‌زا در حوزه بیمه‌های بازنشستگی، پایین بودن سطح دستمزدها در ایران است. پایین بودن دستمزد، کفایت برنامه‌های تأمین اجتماعی در دوران بازنشستگی را به چالش می‌کشد. این موضوع باعث می‌شود تا در دوره‌های چندساله، شکاف میان دستمزد و خط فقر افزایش یابد و دولت به افزایش حقوق بازنشستگان برای جبران قدرت خرید آنها ناگزیر شود. این موضوع یکی از مواردی است که به‌طور مداوم بر حجم بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی می‌افزاید و چالش‌هایی را برای این صندوق ایجاد می‌کند. همچنین قانون مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور نیز دو دسته پیامدها را برای نظام تأمین اجتماعی کشور در پی داشته است. از یک سو سازمان‌ها و نهادهای ذی‌نفع در حوزه سیاستگذاری توانسته‌اند در دوره‌های گذشته، خود را در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور قرار دهند. از سوی دیگر، تلاش نظارتی بر کارگاه‌ها و صنایع واجد شرایط سخت و زیان‌آور به‌منظور تعدیل و اصلاح شرایط و زیان‌آور کاری به حداقل رسیده یا به‌طور کلی رها شده است.

فقدان سیاستگذار واحد و نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی یکی دیگر از عوامل بحرانی شدن صندوق‌هاست. در بیمه‌های تجاری، بیمه مرکزی ایران این نقش را برعهده دارد. در بیمه‌های اجتماعی که بخش وسیع‌تری از جامعه را تحت پوشش قرار می‌دهند، تقریباً نظارتی وجود ندارد. وجود تعهدات بلندمدت، جمعیت بالای بیمه‌شدگان، ضرورت ارزش‌گذاری دارایی‌ها و غیره از جمله مواردی است که اهمیت نهاد ناظر در بیمه‌های اجتماعی را برجسته می‌کند. نظارت بر مدیریت صندوق‌ها، نظارت بر سرمایه‌گذاری، نظارت بر دارایی‌ها، نظارت بر ذخایر و کفایت آنها، نظارت بر تعیین مفروضات محاسبات اکچوئری و نظارت بر وضع قوانین و مقررات حوزه تأمین اجتماعی از اهم وظایف چنین نهادی باید باشد.

برای مواجهه با بحران صندوق‌ها راهکارهای تجربه شده‌ای در سطح بین‌المللی وجود دارد. در طراحی این راهکارها چند معیار مدنظر قرار دارد که عبارتند از: سطح پوشش، کفایت مزایا، پایداری مالی و اثر توزیعی. بر این اساس تاکنون سه دسته اصلاحات پارامتری، سیستمی و ساختاری اعمال شده است که در شرایط کنونی و با توجه به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی کشور، مهم‌ترین اصلاحی که باید

صورت گیرد اصلاحات ساختاری است که مطابق با آن توجه به موارد زیر الزامی است.

- تسریع در طراحی و استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی که مطالعات اولیه آن در دولت انجام شده و تصویب لایحه آن باید مدنظر قرار گیرد. در این راستا، باید بسیج منابع مالی و نهادی تمام دستگاه‌های حاکمیت از جمله بنیاد مستضعفان، کمیته امداد، ستاد اجرایی فرمان امام و ... تحت سیاستگذاری کلان دولت مدنظر قرار گیرد.

- احیای نقش نظارتی بر صندوق‌های بازنشستگی برای شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به موجب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. حتی می‌توان با توجه به اهمیت بحران صندوق‌ها، نهاد عالی ویژه‌ای را صرفاً برای نظارت بر نظام بازنشستگی و صندوق‌های بیمه‌ای تأسیس کرد.

۱-۱-۱. اصلاح ساختارهای کلان نظام تأمین اجتماعی کشور با رویکرد تحقق اهداف سند سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

بررسی روند یک سده اخیر سیاستگذاری اجتماعی در ایران نشان می‌دهد که حوزه‌های مختلف آن انواعی از تحولات سیاستی، سازمانی و قانونگذاری را تجربه کرده و دولت‌های مختلف انواعی از سیاست‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی را برای ارتقای سطح تأمین اقتصادی و اجتماعی جامعه به کار گرفته‌اند، اما همچنان تا دستیابی به وضعیت مطلوب شکاف عمیقی وجود دارد. ناکارآمدی سیاست‌ها، ناهماهنگی گسترده در سطوح سیاستگذاری و اجرایی حوزه رفاه، کمبود منابع مالی رفاه و تأمین اجتماعی و بی‌توجهی به ابعاد اجتماعی در سیاستگذاری‌های اقتصادی از جمله چالش‌های مهم این حوزه به‌شمار می‌آید.

تلاش برای رفع برخی از این چالش‌ها از جمله ناپایداری مالی و بحران در صندوق‌های تأمین اجتماعی و همچنین ناهماهنگی و موازی‌کاری‌ها در حوزه حمایتی و امدادی را می‌توان در تصویب و استقرار نظام چندلایه دانست. نظام تأمین اجتماعی چندلایه رویکرد نسبتاً جدیدی در نظام‌های تأمین اجتماعی جهان است که در یک دهه اخیر در برخی کشورها مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد ابتدا از سوی بانک جهانی مطرح و در قالب الگویی چندوجهی ارائه شد که از برخی جهات به‌ویژه تأکید بر خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی مورد انتقاد صاحب‌نظران قرار گرفت و در نهایت تعدیل‌هایی در آن ایجاد شد. در کنار این الگو سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه اروپا نیز الگوهای متفاوتی از تأمین اجتماعی چندلایه را ارائه کردند که در این الگوها به هدف فقرزدایی نظام تأمین اجتماعی توجه بیشتری شده است. نظر به کارکردهای مثبت نظام‌های تأمین اجتماعی چندلایه در جهان و نقش مؤثر آن در پوشش

کامل جمعیت، رفع همپوشانی‌ها و خلأهای موجود در حوزه تأمین اجتماعی و پیشگیری از بروز فقر، در ماده (۲۷) قانون برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده شده است که نسبت به برقراری و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه با رعایت حداقل سه لایه شامل مساعدت‌های اجتماعی، بیمه‌های پایه و مکمل اقدام کند.

با توجه به حکم قانونی مصوب، ظرفیت‌ها و چالش‌های نظام تأمین اجتماعی در ایران، بهره‌گیری از تجربه‌های جهانی و همچنین تأکید سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری، الگوی نظام تأمین اجتماعی چندلایه متناسب با شرایط و نیازهای کشور ایران پیشنهاد شده است. هدف اصلی در اجرای این الگو، ضمن هدایت کمک‌های دولت به لایه مساعدت اجتماعی، امکان پوشش همه افراد جامعه را در نظام بیمه اجتماعی فراهم می‌کند و حتی بخشی از خانوارهای نیازمند که قابلیت توانمند شدن دارند با اجرای برنامه‌های توانمندسازی از پوشش حمایت مستقیم خارج و به لایه بیمه‌ای منتقل شوند. به علاوه بستر قانونی و حقوقی لازم برای ارائه خدمات بیمه‌های مکمل فراهم شود. این موضوع با توجه به ضرورت اصلاح ساختارهای کلان نظام تأمین اجتماعی کشور نیز اهمیت می‌یابد.

ازسوی دیگر با توجه به آنکه لایحه نظام چندلایه تأمین اجتماعی و همچنین لایحه اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در دولت در حال پیگیری است توجه و تمرکز بر این لوايح ضروری به نظر می‌رسد.

اقدام ۱: تصویب لایحه نظام چندلایه تأمین اجتماعی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: (باتوجه به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی و به‌طور کلی چالش‌های موجود در حوزه رفاهی کشور (توضیحاتی که در بالا ارائه شد)، مدنظر قرار دادن اصلاحات ساختاری اهمیت فراوانی دارد. در این راستا مهم‌ترین اصلاحی که می‌توان در این حوزه به انجام رساند طراحی نظام چندلایه تأمین اجتماعی، مطابق با شرایط کشور و تصویب این لایحه است.)				
متولی اقدام: دولت و مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه ششم توسعه				

اقدام ۲: تصویب لایحه اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: دغدغه تحقق نیافتن اهداف قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و چالش‌های حوزه سیاستگذاری اجتماعی، موجبات تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در فروردین‌ماه ۱۴۰۱ توسط مقام معظم رهبری را فراهم کرد. این سیاست‌ها در راستای تحقق اهداف مصرح در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی مبتنی بر ایجاد رفاه عمومی و رفع فقر و محرومیت در قالب ۹ بند تنظیم شده است. تدوین و اعلام این سیاست‌ها خود مؤید وجود خلأهایی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است و نیاز به انجام اصلاحاتی بنیادی در این زمینه را نمایان می‌سازد. بنابراین تصویب لایحه این سیاست‌ها به‌منظور اجرایی شدن آن ضروری به‌نظر می‌رسد.				
متولی اقدام: دولت و مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی				
اقدام ۳: اصلاح قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نظارت بر اجرای آن				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با هدف انسجام‌بخشی، انتظام‌بخشی افزایش جامعیت، پاسخگویی و ایجاد شفافیت و یکپارچگی در برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش تأمین اجتماعی کشور طراحی شده است. زمینه شکل‌گیری و تدوین این قانون، ضرورت‌های اجتماعی و اقتصادی جامعه بعد از برنامه‌های اول و دوم توسعه و رفع چالش‌های موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بوده است. همچنین دلایلی همچون تعدد مراکز سیاستگذاری رفاه و تأمین اجتماعی، عدم تعادل منابع و مصارف، عدم پاسخگویی برخی نهادها و ضعف نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها، عدم تعادل منابع و مصارف، ارتباط ضعیف بین حوزه‌های مختلف سیاستگذاری اجتماعی، فقدان نظام اطلاعاتی بوده است. درواقع قانون ساختار با هدف ایجاد ساختار سازمانی مناسب برای نظام تأمین اجتماعی، رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، تأمین پوشش کامل جمعیتی و جامعیت نظام، افزایش کارآمدی، برقراری هماهنگی بین سازمان‌ها و استفاده مؤثر از امکانات مردمی، سامان‌دهی وضعیت هدفمندی یارانه‌ها (هم‌به‌عنوان یکی از سیاست‌ها و هم‌به‌عنوان یکی از منابع مالی نظام جامع) در شکل‌گیری آن مؤثر بوده است. با توجه به اهداف متعالی این قانون و اجرای نشدن آن ضرورت نظارت مستمر آن وجود دارد.				
متولی اقدام: دولت و مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی				

۲-۱-۱. کارآمدسازی نظام حمایتی و محرومیت‌زدایی با تأکید بر کاهش ابعاد بحرانی فقر مطلق

در دهه اخیر، اقتصاد ایران تغییرات چشمگیری را در درآمد سرانه تجربه کرده است. در بازه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ درآمد ملی سرانه ایرانیان بیش از ۳۶ درصد کاهش یافته است، درحالی‌که در همین بازه زمانی ضریب جینی که نشان‌دهنده توزیع درآمدها در جامعه است، از ۰/۳۷ به ۰/۳۹ افزایش یافته است. این یعنی علاوه بر آنکه به‌طور متوسط درآمد حقیقی تمام افراد جامعه کاهش پیدا کرده است، اقشار کم‌درآمد و فقیر کاهش درآمد شدیدتری را تجربه کرده‌اند، این مسئله همواره وجود دارد که گروه‌های فرادست و مناطق برخوردارتر بار مسائل و بحران‌ها را به گروه‌ها و مناطق محروم منتقل می‌کنند. گسترش فقر مطلق و تنزل سطح نیازهای اساسی و استانداردهای زندگی پیامد ناگزیر چنین تغییری در سطح درآمد سرانه خواهد بود. آمارها نشان می‌دهد نرخ فقر از حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۰ به بیش از ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. اخیراً اعلام شده است که نیمی از جمعیت کشور به‌کل از خدمات دندانپزشکی و مراجعه به دندانپزشک فاصله گرفته‌اند، مراجعه برای دیگر خدمات پزشکی نیز کاهش چشمگیری داشته است. باید به این مصادیق افزایش ترک‌تحصیل کودکان مناطق و گروه‌های محروم را نیز افزود، به‌ویژه از شروع کرونا و نیازمندی به وسایل الکترونیکی آموزش مجازی که تهیه آنها برای گروه‌های محروم سخت بوده است و نیز افزایش سرسام‌آور هزینه‌های آموزشی برای آنها. این کاهش عمومی سطح رفاه تنها هزینه‌های غیرضروری خانوارها را تحت تأثیر قرار نداده است، بلکه شواهد حاکی از آن است که در دهه ۹۰ مصرف کالاهای اساسی همه خانوارها نیز کاهش یافته است. به‌عنوان مثال طی دهه ۹۰ میانگین مصرف سرانه گوشت قرمز از ۹۰۰ گرم در ماه به ۶۰۰ گرم کاهش یافته است و در حال حاضر نیمی از جمعیت مصرف سرانه گوشت‌شان زیر ۳۵۰ گرم در ماه است. مصرف شیر هم طی این مدت تقریباً نصف شده و از حدود ۳ لیتر به ۱/۵ لیتر در ماه رسیده است. شرایط نامطلوب اقتصادی در دهه ۹۰ به‌طور متوسط سالیانه یک میلیون به افراد زیر خط فقر اضافه کرده است. تاجایی‌که اکنون حدود یک‌سوم جمعیت کشور را گروه‌های محروم و زیر خط فقر مطلق تشکیل می‌دهند. به همین دلیل بررسی موضوع فقر مطلق و محرومیت در تأمین نیازهای اساسی، به‌ویژه در مناطق و گروه‌های محروم جامعه‌محور اصلی مطالعات گروه سیاست‌های حمایتی و مقابله با فقر قرار داشته و دستاوردها و اطلاعات مناسبی برای تصمیم‌گیران گردآوری شده است. این مطالعات زمینه‌ساز سیاستگذاری معقول در جهت کنترل و کاهش فقر مطلق و محرومیت‌زدایی در ایران است که باید در اولویت‌های مجلس دوازدهم قرار گیرد.

اقدام ۱: تصویب لایحه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در حوزه حمایت‌های اجتماعی از اقشار محروم				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: پس از ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، لایحه تحقق این سیاست‌ها توسط وزارت رفاه به هیئت دولت ارائه شده است. از آنجاکه بخش مهمی از این سیاست‌ها و لایحه به موضوع فقر و سیاست‌های حمایتی مرتبط است، طبعاً پس از نهایی شدن آن در دولت و ارائه به مجلس، این موضوع یکی از اولویت‌های اصلی مجلس خواهد بود.				
متولی اقدام: هیئت دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون برنامه و بودجه • کمیسیون بهداشت • کمیسیون آموزش				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی • قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی • قانون هدفمندسازی یارانه‌ها				
اقدام ۲: نظارت بر قوانین مرتبط با اصلاح فرایندها، عوامل و سیاست‌های مولد فقر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: بسیاری از سیاست‌های دولت و سایر قوا به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر وضعیت فقر مؤثر است. به‌عنوان مثال، سیاست‌های پولی بانک مرکزی یا مالی دولت در صورتی که به تشدید تورم منجر شود، تبعات آن بر فقر قابل توجه خواهد بود. همچنین سیاست‌هایی نظیر تعیین حداقل دستمزد، تغییر قیمت حامل‌های انرژی و نظایر آن بر وضعیت فقرا تأثیرگذارند. در این موارد لازم است مجلس شورای اسلامی از همه امکانات نظارتی خود برای اطمینان از لحاظ ملاحظات مرتبط با فقر در این سیاست‌ها و برنامه‌ها اطمینان حاصل کند.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون برنامه و بودجه • کمیسیون بهداشت • کمیسیون آموزش				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی • قانون هدفمندسازی یارانه‌ها • قوانین بودجه سنواتی				
اقدام ۳: تهیه و تصویب طرح / لایحه یکپارچه‌سازی و هماهنگی سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای عمومی فعال در حوزه محرومیت‌زدایی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: در حال حاضر دولت، نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلابی و مؤسسه‌های مردم‌نهاد غیردولتی در حوزه محرومیت‌زدایی فعال هستند. باین‌حال، امکان رصد این فعالیت‌ها و اطمینان از هماهنگی میان نهادها وجود ندارد. بنابراین ممکن است بسیاری از مناطق کشور به‌رغم همه تلاش‌ها از چتر حمایت اجتماعی برخوردار نشوند درحالی‌که سایر مناطق بیش از نیاز بهره‌مند شوند. در این شرایط لازم است در یک قانون تکلیف این نهادها و تقسیم‌کار مربوط آنها ضمن حفظ استقلال فعالیت آنها مشخص شود.				
متولی اقدام: • هیئت دولت • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی • قانون هدفمندسازی یارانه‌ها				
اقدام ۴: تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح نظام شناسایی، توانمندسازی و حمایت از فقرا با رویکرد پنجره واحد				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: در حال حاضر در حوزه شناسایی، توانمندسازی و حمایت از فقرا نهادهای مختلفی شامل وزارت رفاه، کمیته امداد و سازمان بهزیستی، سازمان امور اجتماعی، نهادهای انقلابی و خیریه‌ها فعال هستند. همه این نهادها نیز تعاریف خاص خود از فقر، فقیر و حمایت را دارند و با روش‌های متفاوتی نیز به سنجش و تقاضایان می‌پردازند. عمده این نهادها نیز به‌طور منفعل و پس از درخواست متقاضیان نسبت به بررسی و انجام حمایت‌ها اقدام می‌کنند، درحالی‌که در بسیاری از موارد افراد فقیر به‌خصوص فقرای شدید توانمندی و آگاهی لازم برای ثبت درخواست را ندارند. پنجره واحد حمایت اجتماعی می‌تواند ضمن هماهنگ‌سازی تعاریف و حمایت‌ها، امکان شناسایی فعال نیازمندان را نیز فراهم سازد. بر این اساس گام مهمی در راستای افزایش کارآمدی نظام حمایت اجتماعی و رفع فقر محسوب می‌شود.				

متولی اقدام: • هیئت دولت • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی				
اقدام ۵: نظارت بر قوانین مرتبط با فقرزدایی در راستای تعریف و اجرای برنامه‌های فقرزدایی و کاهش سوء تغذیه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: در حال حاضر در قوانین مختلف ازجمله برنامه‌های توسعه، قانون بودجه، قانون حمایت از اطفال و نوجوانان، قانون حمایت از حقوق معلولان، قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نظایر آنها تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی مشخص کرده است که براساس آنها باید سیاست یا برنامه‌ای را برای هدف خاصی تدوین یا برنامه مصوب را اجرا کنند. تحقق این قوانین نیازمند نظارت مستمر مجلس شورای اسلامی است.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون برنامه و بودجه • کمیسیون بهداشت • کمیسیون آموزش				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • برنامه هفتم توسعه • قانون بودجه • قانون حمایت از اطفال و نوجوانان • قانون حمایت از حقوق معلولان • قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی • قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت				

اقدام ۶: تهیه و تصویب طرح / لایحه برنامه جامع مقابله با فقر و سوء تغذیه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: گستردگی فقر در کشور به ۳۰ درصد جمعیت رسیده است و ۵ درصد از جمعیت دچار فقر شدید هستند که در میان آنها تعداد قابل توجهی کودک حضور دارند. در این شرایط باید دولت برنامه مشخص و هدفمندی درخصوص کنترل رشد فقر و حمایت از فقرا با لحاظ اولویتهای و نیز ملاحظات بودجهای تدوین و از تعمیق فقر جلوگیری کند. طرحهای مختلفی در حال حاضر مطرح است اما اتفاق نظر درخصوص آنها نیازمند تدوین برنامه جامع فقر بهخصوص با رویکرد رفع سوء تغذیه است.				
متولی اقدام: • هیئت دولت • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیونهای مربوطه: • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون برنامه و بودجه • کمیسیون بهداشت • کمیسیون آموزش				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • سیاستهای کلی تأمین اجتماعی • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی				
اقدام ۷: نظارت بر اجرای قوانین و برنامههای مرتبط با محرومیتزدایی و توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: در حال حاضر در اکثر طرح و برنامههای توسعه و بودجه کشور بر توسعه مناطق محروم و تخصیص اعتبارات و اقدامهای برنامه‌ای و هدفمند تأکید شده است اما در عمل و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها و دستیابی به اهداف، همواره مناطق و گروههای محروم مغفول مانده‌اند، در عین اینکه می‌دانیم گروههای فرادست و مناطق برخوردارتر بار مسائل و بحران‌ها را به گروه‌ها و مناطق محروم منتقل می‌کنند. گسترش فقر مطلق و تنزل سطح نیازهای اساسی و استانداردهای زندگی پیامد ناگزیر چنین تغییری در سطح درآمد سرانه خواهد بود. این موضوع که کشور اکنون، به‌ویژه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته، در شرایط سخت اقتصادی به‌سر می‌برند اهمیتی دوچندان یافته و نیازمند توجه جدی قوای مقننه و مجریه است.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • هیئت دولت				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون برنامه و بودجه • کمیسیون بهداشت • کمیسیون آموزش
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه • قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون بودجه

۳-۱-۱. بهبود استطاعت و دسترسی به مسکن برای تمامی آحاد جامعه با اولویت تحقق اصل (۳۱) قانون اساسی

با وجود ظرفیت‌های بالای توسعه‌ای کشور، استطاعت پایین مالی خانوارها برای تأمین مسکن از مشکلات اساسی اقتصادی و اجتماعی کشور است. مسئله افزایش نابرابری درآمد و تأثیر آن بر استطاعت خرید مسکن نیز از مسائل تأثیرگذار بر مسئله تأمین مسکن می‌تواند باشد. در سال‌های اخیر افزایش قیمت مسکن مانع از توانایی خرید مسکن بعضی از خانوارها شده است. عدم استطاعت مسکن به‌طور حدودی در سطح مناطق شهری کشور ۵۵ و ۷۲ درصد در سطح تهران است (خانوار در استطاعت دسترسی به مسکن باید سهم هزینه مسکن او، کمتر از ۳۰ درصد کل هزینه‌های آن خانوار باشد). شاخص طول دوران انتظار مسکن شاخصی وابسته به درآمد خانوار و قیمت مسکن است. طول دوران انتظار مسکن خانوارهای دهک‌های اول درآمدی با توجه به رشد چشمگیر قیمت در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، بالاترین طول دوران انتظار مسکن در این سال‌ها برآورد شده است. به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۹ یک خانوار شهری در کشور برای خانه‌دار شدن حدود ۴۲ سال زمان لازم دارد تا با میانگین درآمد خود و سطح قیمت مسکن امکان خرید یک واحد مسکونی ۱۰۰ متری را به‌دست آورد. این شاخص در همان سال برای دهک‌های اول تا چهارم درآمدی به‌ترتیب حدود ۱۷۲، ۹۸، ۷۷ و ۶۴ سال محاسبه شده است. با افزایش سطح درآمدها تا سال ۱۴۰۱ و کند شدن رشد قیمت مسکن تا این سال شاخص طول دوران انتظار برای میانگین کشور به ۳۱/۵ سال کاهش یافته است و برای دهک‌های اول تا چهارم نیز به‌ترتیب به ۱۲۳/۵، ۶۹، ۵۴ و ۴۶ سال رسیده است. اما همچنان شاخص مذکور بسیار بالا بوده و نشان‌دهنده آن است که یکی از نیازهای اولیه هر خانواری در کشور به‌سختی تأمین می‌شود و به‌طور متوسط خانواری که در سال ۱۴۰۱ تشکیل شده باشد، با سطح درآمد میانگین جامعه حدود ۳۵ سال برای صاحب‌خانه شدن زمان نیاز دارد که عدد قابل ملاحظه‌ای است.

افزایش قیمت مسکن که رشدی بسیار بیشتر از رشد مبلغ تسهیلات خرید مسکن را داشته است، در سال ۱۳۸۳ مبلغ تسهیلات ۱۸ میلیون تومانی حدود ۴۱ درصد از قیمت یک واحد مسکونی ۷۵ متری در شهر تهران را تأمین می‌کرده است، لکن تسهیلات ۹۶۰ میلیون تومانی در سال ۱۴۰۲ امکان تأمین مالی صرفاً ۱۷ درصد از قیمت یک واحد مسکونی ۷۵ متری را دارد و این امر کاهش قدرت خرید اقشار مختلف جامعه برای مسکن را نشان می‌دهد. مضافاً اینکه براساس سطح درآمد میانگین جامعه، توان بازپرداخت اقساط در سال ۱۳۸۳ به نسبت سال ۱۴۰۲ بیشتر بود و مردم سختی کمتری را در بازپرداخت اقساط تسهیلات اعطایی تحمل می‌کردند.

با توجه به اینکه مسکن از نیازهای اصلی خانوار بوده و با عنایت به تحولات رخ داده در اقتصاد به‌خصوص در بخش مسکن، دولت و به نیابت از آن وزارت راه و شهرسازی وفق قوانین و مقررات موجود و براساس وظایف ذاتی خود برای حمایت از اقشار کم‌درآمد و فاقدان مسکن طرح‌های حمایتی مسکن را در دستور کار خود قرار داده است که ازجمله این طرح‌ها، طرح مسکن مهر، طرح اقدام ملی مسکن و طرح نهضت ملی مسکن را می‌توان نام برد. در این طرح‌ها وزارت راه و شهرسازی (دولت) در راستای حمایت از اقشار مختلف جامعه در مقابل چالش‌های موجود در بازار مسکن؛ اراضی خود را برای ساخت مسکن و واگذاری واحدهای مسکونی ساخته شده به متقاضیان فاقد مسکن و واجد شرایط با قیمت‌هایی مناسب‌تر از قیمت بازار، مورد استفاده قرار داده است. اما این پروژه‌ها نتوانسته‌اند مسئله مسکن را به‌شکل بنیادی حل کنند. درواقع بازار مسکن به‌علت ناکارایی‌ها و بروز پدیده شکست بازار دچار مشکلات مختلفی است که طرح‌های اجرا شده این مسائل را در نظر نگرفته‌اند. مسئله استطاعت در تأمین مسکن و کاهش سرمایه‌گذاری در بخش مسکن دو گذاره اصلی در بحران فعلی مسکن در کشور است.

پاسخ به مسئله مسکن در کشور نیازمند ارائه راه‌حل‌های جامع، پویا و هوشمند است. درواقع برنامه‌های تأمین مسکن در کشور باید معطوف به ارائه گزینه‌های مختلف با توجه به توان و استطاعت متقاضیان و اهداف حاکمیت و سیاستگذار تعریف شود. متأسفانه برنامه‌های حال حاضر تک‌بعدی و صرفاً با هدف تولید بدون توجه به استطاعت و توان متقاضیان و دیگر ابعاد اصلی برنامه‌ریزی مسکن است. درواقع برنامه مسکن که براساس قانون اساسی باید مشمول همه طبقات و اقشار باشد صرفاً بخش خاصی از بازار را تحت پوشش قرار می‌دهد.

با توجه به آنچه که تبیین شد، پیشنهاد حاضر تهیه یک برنامه مسکن جامع برگرفته از تجارب جهانی و داخلی کشور در پروژه‌های مختلف در دوره‌های زمانی متفاوت است. این برنامه باید ضمن تقویت بخش تولید با توجه به محاسن گفته شده و اولویت بخش مسکن به‌عنوان پیشران توسعه اقتصادی،

طرف تقاضا و میزان استطاعت شهروندان را برای تأمین مسکن هم مورد توجه قرار دهد. برنامه فوق ضمن تأمین مسکن، دیگر اهداف حاکمیت در بخش مسکن همچون حمایت از خانواده و فرزندآوری، سیاست‌های آمایشی و ... را به شکل جامع و پویا و البته هوشمند و انعطاف‌پذیر برای همه طبقات و اقشار جامعه تعریف کرده تا زمینه ارتقای کیفیت زندگی و آسایش خانواده ایرانی فراهم شود.

اقدام ۱: تدوین قانون تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و کم‌برخوردار				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ضمن مطالعات گسترده تجارب داخلی و خارجی در حوزه طراحی یک نظام حمایتی جامع و پایدار تأمین مسکن، پیش‌نویس جامعی را تدوین کرده که مجلس آتی می‌تواند در اولین فرصت نسبت به بررسی ابعاد و ملاحظات آن اقدام کرده و سیر مراحل قانونگذاری را شروع کند.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون جهش تولید مسکن • قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن • قانون سامان‌دهی بازار اجاره‌بهای مسکن				
اقدام ۲: اصلاح قانون پیش فروش ساختمان				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ضمن آسیب‌شناسی قانون موجود و طراحی مدل اصلاحی، پیش‌نویس اصلاحی را با اخذ نظرهای دستگاه‌ها و نهادهای درگیر این بحث تدوین کرده که مجلس آتی می‌تواند در اولین فرصت نسبت به بررسی ابعاد و ملاحظات آن اقدام کرده و سیر مراحل قانونگذاری را شروع کند.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون عمران • کمیسیون قضایی و حقوقی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون پیش‌فروش ساختمان				

۴-۱-۱. تعدیل مسئله ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در عین توجه به معیشت بازنشستگان

در حال حاضر در ایران ۱۷ صندوق بازنشستگی وجود دارد که در مجموع حدود ۲۵,۳ میلیون مشترک و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. اکثریت این صندوق‌ها به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود از محل منابع داخلی قادر نبوده و در قوانین بودجه سالیانه مبالغی برای کمک به آنها در نظر گرفته می‌شود.

در چند دهه گذشته، افزایش نرخ زادوولد و کاهش نرخ مرگ‌ومیر با پیشرفت‌های بخش سلامت در ایران، سبب رشد امید به زندگی و به صدا درآمدن زنگ خطر کهنسالی جمعیت شده و همین امر سازوکار نظام‌های تأمین اجتماعی و نحوه تأمین مالی آنها را با مشکل روبه‌رو کرده است. از سوی دیگر اعطای معافیت‌های بیمه‌ای به اقشار گوناگون، مدیریت ضعیف صندوق‌های بازنشستگی و بخش‌های اقتصادی زیرمجموعه، دخالت بخش‌های مختلف حاکمیت در امور صندوق‌ها و عدم پرداخت به‌موقع بدهی‌های دولت، در ایجاد وضعیت فعلی مؤثر بوده است. در چنین وضعیتی عدم اتخاذ سیاست‌های اصلاحی جدی و به‌موقع از سوی دولتمردان و نمایندگان مجلس در مواجهه با این مسائل، پیامدهای منفی متعددی بر پایداری مالی و کفایت سیستم بازنشستگی داشته است.

با توجه به پیشنهاد‌های اصلاحی ارائه شده در لایحه برنامه هفتم در راستای اصلاحات بازنشستگی، تصویب قوانین اصلاحی و نظارت بر اجرای قوانین اصلاحی جدید در این حوزه، از جمله وظایف مهم مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم خواهد بود.

اقدام ۱: اصلاحات پارامتریک شامل افزایش سن و سنوات لازم برای بازنشستگی و فرمول محاسبه مستمری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: از عوامل مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی، پارامترهای مؤثر بر جریان ورودی و خروجی صندوق‌هاست، در سالیان اخیر با تحولات جمعیتی صورت پذیرفته در جامعه برخی از این پارامترها از جمله امید به زندگی، سن ورود شغل، ماندگاری افراد در مشاغل و اشتغال مجدد پس از بازنشستگی دچار تغییراتی شده است. در حالی که قواعد فعلی با شرایط جامعه دهه ۵۰ تعیین شده است که با استانداردهای امروز جامعه فاصله قابل توجهی دارد، از همین جهت ضروری است برای اصلاح در برخی از سنجه‌های بازنشستگی از جمله سن، سنوات و فرمول محاسبه مستمری متناسب با شرایط امروز جامعه اصلاحاتی صورت پذیرد.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • دولت (وزارت رفاه، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) • سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی کشور				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی • قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی • قانون مدیریت خدمات کشوری				
اقدام ۲: اصلاح قوانین مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓		✓	
توضیحات: بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور از گذشته به دلیل کاهش در امید به زندگی افراد فرایند جداگانه‌ای نسبت به مشاغل عادی داشته و در سالیان اخیر نیز این حمایت‌ها به نحوه دیگری پیگیری شده است. با توجه به پیشرفت‌های تکنولوژی در سالیان اخیر تمرکز کشورها در موضوع سخت و زیان‌آور بر سالم‌سازی محیط کار بوده تا در نظر گرفتن مزایا برای بازنشستگی زودتر از موعد مشخص که آسیب‌های جدی به فضای کسب و کار و تحمیل هزینه‌های قابل توجهی بر صندوق‌ها وارد کرده است. برخلاف تجربه موفق سایر کشورها در کاهش مشاغل سخت و زیان‌آور در سالیان گذشته، اما این موضوع در ایران با رشد بی‌سابقه‌ای مواجه بوده است. ضعف قوانین این حوزه باعث شده ضمن تحمیل هزینه‌های قابل توجه به صندوق‌های بازنشستگی، هدف اصلی قانون که صیانت از نیروی کار بوده محقق نشود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • مجلس شورای اسلامی • وزارت رفاه کار و تعاون اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی • سازمان تأمین اجتماعی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اجتماعی • کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ (مصوب ۱۳۸۰) • آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور (سال ۱۳۸۶)				

اقدام ۳: اصلاحات مربوط به حوزه سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: صندوق‌های بازنشستگی با توجه به روش تأمین مالی خود، از منابع مختلفی برای پوشش مصارف‌شان استفاده می‌کنند. اگرچه در صندوق‌هایی که از روش توازن هزینه-درآمد (PAYG) استفاده می‌کنند، حق بیمه شاغلان فعلی برای تأمین مستمری بازنشستگان مورد استفاده قرار می‌گیرد، درعین حال به دلیل مازاد درآمد حاصل از حق بیمه‌ها نسبت به هزینه پرداخت مستمری‌ها، خصوصاً در سال‌های ابتدایی و همچنین تسویه بدهی دولت از طریق واگذاری بنگاه‌های اقتصادی به صندوق، مجموعه‌ای از بنگاه‌های اقتصادی نیز ذیل صندوق تشکیل شده است و انتظار این است که این بنگاه‌ها بتوانند نقش مهمی در تأمین منابع مورد نیاز صندوق ایفا کنند. مجموعه‌ای از عوامل باعث شده‌اند که بازدهی این سرمایه‌گذاری‌ها پایین بوده و سهم این بخش در تأمین منابع صندوق‌های بازنشستگی پایین باشد که لزوم بازنگری و تغییرات جدی در عملکرد این حوزه را ایجاب می‌کند.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌ها (اجرای احکام مرتبط در برنامه هفتم توسعه) • وزارت رفاه و شورای عالی رفاه (نظارت بر اجرای آیین‌نامه نحوه مدیریت وجوه خرداد ۱۳۹۹)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • بند «الف» و «د» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی • ماده (۲۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) • آیین‌نامه (ضوابط کلی) نحوه مدیریت وجوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی غیردولتی فعال در قلمروهای مختلف • نظام تأمین اجتماعی و سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی کشور (مصوب خردادماه ۱۳۹۹)				

۵-۱-۱. سامان‌دهی ارائه خدمات اجتماعی به گروه‌های هدف

بررسی‌ها نشان می‌دهد که به موازات افزایش اقدام‌های مقابله‌ای برای کاهش عرضه مواد مخدر، متأسفانه جمعیت مصرف‌کننده مواد مخدر در کشور افزایش یافته است. از این‌رو، رشد آمارهای مقابله با عرضه زنگ خطری است که نمایانگر افزایش میزان تقاضای مواد مخدر در کشور است. بنابراین، باید با رصد دقیق تقاضا و شناخت علمی از جمعیت معتادان، سیاست‌گذاری‌ها در زمینه مواد مخدر از تمرکز بر کاهش عرضه به سمت کاهش تقاضا هدایت شود؛ زیرا کاهش عرضه راهبردی کوتاه‌مدت بوده و چنانچه میزان تقاضا در جامعه کنترل نشود فرایندی که به برنامه‌ریزی‌های بلندمدت نیاز دارد، سیاست کاهش عرضه سودمند نخواهد بود. در حوزه کاهش عرضه، ساختار برخی از دستگاه‌های اجرایی متناسب با مأموریت محوله نیست و در نتیجه، برخی دستگاه‌ها نیروی متخصص و امکانات لازم برای اجرای سهم خود در راستای سیاست‌های کلی نظام را ندارند. از سوی دیگر، با توجه به گستردگی قلمرو

مرزی کشور به‌خصوص در پهنه شرقی کشور، نیاز به منابع مالی و حمایت‌های فرابخشی و فراسازمانی برای انسداد و کنترل محورهای ورودی و مواصلاتی است؛ اما درواقع، منابع مالی مورد نیاز و هماهنگی بین‌سازمانی کافی برای این امر وجود ندارد. درواقع منابع مالی اختصاص‌یافته بیشتر در روش‌های سنتی مقابله با عرضه نظیر مسدود کردن مرزها با سیم‌های خاردار، ایجاد دیوارهای بتنی، ایجاد کانال و مواردی مانند اینها بوده است و از روش‌های جدید نظیر پوشش فیبر نوری، استفاده از دستگاه‌های ایکس‌ری، کنترل هوایی با استفاده از پهپادهای شناسایی و غیره تا حدودی غفلت شده است. در حوزه کاهش تقاضا نیز پیشگیری‌ها به پیشگیری‌های همگانی تقلیل یافته است و از پیشگیری‌های موردی و انتخابی غفلت شده است. همچنین از حمایت‌های پیشنهادی در سیاست‌های کلی به‌منظور تکمیل پروسه درمان و توانمندسازی معتادان بهبود یافته غفلت شده و این حمایت به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای تقلیل یافته است. همچنین یکی از تهدیدهای جدی حوزه درمان و کاهش آسیب، توسعه مراکز نگهداری اجباری به‌جای توسعه درمان‌های داوطلبانه، فردی، گروهی و اجتماع‌محور است؛ زیرا کمپ‌های اجباری موجب دوره‌های ترک کوتاه‌مدت می‌شود و نمی‌تواند درمان مؤثری برای اعتیاد باشد. مضاف بر این، جداسازی معتادان نه‌تنها با انگ اجتماعی همراه بوده و موجب فاصله گرفتن فرد از اجتماع می‌شود؛ بلکه موجب افزایش خانواده‌های بی‌سرپرست می‌شود. درنتیجه، به‌دلیل کوتاه بودن مدت زمان لازم برای نگهداری معتادان متجاهر و پیدایش چرخه تکراری دستگیری و درمان ناقص معتادان و همچنین بازگشت مجدد آنها به چرخه اعتیاد به‌علت عدم جامعیت و ناکارآمدی پروتکل‌های درمانی و نیز ضعف در پوشش بیمه‌های پایه و بستری برای درمان اعتیاد؛ پیشنهاد می‌شود مراکز جامع توانمندسازی با رویکرد اجتماع‌محور به‌منظور بازتوانی، حرفه آموزشی و اشتغال بهبودیافتگان و تسهیل فرایند بازگشت فرد به اجتماع به‌همراه توسعه خدمات مراکز کاهش آسیب جامعه‌محور تقویت شود. الزاماً این امر با بهره‌گیری از تجربیات کشورهای موفق در حوزه درمان، کاهش آسیب و حمایت‌های اجتماعی از بهبودیافتگان و متناسب‌سازی آن با ظرفیت‌های کشورمان است.

اقدام ۱: تقویت ساختارها و نهادهای مقابله با قاچاق و مصرف مواد مخدر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓		
توضیحات: توانمندسازی، بخش ضروری یک درمان موفق است و در احکام برنامه ششم توسعه، سازمان بهزیستی کشور نسبت به بهره‌برداری مراکز نگهداری، درمان و کاهش آسیب معتادان متجاهر و بی‌خانمان و راه‌اندازی مراکز جامع توانمندسازی و صیانت اجتماعی مکلف شده است. با این حال، گزارش سازمان بهزیستی کشور نشان می‌دهد در مجموع ۲۵ مرکز توانمندسازی و صیانت اجتماعی بهبودیافتگان در کشور نیمی از استان‌ها را پوشش می‌دهد و بهره‌برداری رسیده است که تقریباً افزون بر این، در کل کشور، ۶ مرکز سرپایی دولتی ایجاد شده است که با حد مطلوب پیش‌بینی شده فاصله دارد. در اجرای برنامه‌های حوزه درمان و کاهش آسیب، ضعف‌هایی همچون بازگشت مجدد معتادان به چرخه اعتیاد به‌علت ناکارآمدی پروتکل‌های درمانی و ضعف در بازتوانی و صیانت اجتماعی از بهبودیافتگان پس از خروج معتادان از درمان مشاهده می‌شود. تعدد سازمان‌های متولی و فقدان انسجام بین‌سازمانی یکی از مشکلات و آسیب‌های جدی سیاست کاهش تقاضا در سال‌های اخیر بوده است. در حوزه اعتیاد، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی کشور، قوه قضائیه، ستاد مبارزه با مواد مخدر و نیروی انتظامی نقش کلیدی دارند؛ اما ضعف در هماهنگی و هم‌افزایی اقدام‌های این دستگاه‌ها مانع از اثربخشی منابع و امکانات هزینه شده در این زمینه شده است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت (وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی کشور، ستاد مبارزه با مواد مخدر و نیروی انتظامی) و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون قضایی، کمیسیون بهداشت و درمان و آموزش،				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن (مصوب ۱۳۷۶/۸/۱۷ با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۶/۷/۲۱) همگام با تحولات تقنینی، در راستای دستیابی به اهداف مطرح شده در سیاست‌های کلی نظام و اجرای قوانین حوزه مبارزه با مواد مخدر، اسناد متعددی تهیه شده است که از جمله مهم‌ترین این اسناد می‌توان به موارد (سند جامع پیشگیری اولیه از اعتیاد)، (سند جامع درمان و حمایت‌های اجتماعی اعتیاد کشور)، (سند اجتماعی شدن مبارزه با مواد مخدر) و (سند جامع راهبردی مقابله با عرضه مواد مخدر) اشاره کرد. علاوه بر این، مبارزه با مواد مخدر و اعتیاد در برنامه‌های توسعه‌ای پنج‌ساله نیز مورد توجه بوده است.				
اقدام ۲: تقویت ساختارها و نهادهای مقابله با قاچاق و مصرف مواد مخدر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: مجلس با توجه به جایگاه نظارتی می‌تواند بر عملکرد دستگاه‌های متولی امر نظارت مستمر داشته و به‌صورت مستمر از دستگاه‌های مربوطه گزارش بخواهد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت (وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی کشور، ستاد مبارزه با مواد مخدر و نیروی انتظامی) و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون قضایی، کمیسیون بهداشت و درمان و آموزش				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن (مصوب ۱۳۷۶/۸/۱۷ با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۶/۷/۱۲)				
همگام با تحولات تقنینی، در راستای دستیابی به اهداف مطرح شده در سیاست‌های کلی نظام و اجرای قوانین حوزه مبارزه با مواد مخدر، اسناد متعددی تهیه شده است که ازجمله مهم‌ترین این اسناد می‌توان به موارد (سند جامع پیشگیری اولیه از اعتیاد)، (سند جامع درمان و حمایت‌های اجتماعی اعتیاد کشور)، (سند اجتماعی شدن مبارزه با مواد مخدر) و (سند جامع راهبردی مقابله با عرضه مواد مخدر) اشاره کرد. علاوه بر این، مبارزه با مواد مخدر و اعتیاد در برنامه‌های توسعه‌ای پنج‌ساله نیز مورد توجه بوده است.				
اقدام ۳: تقویت ساختارها و نهادهای مقابله با قاچاق و مصرف مواد مخدر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: مجلس با توجه به جایگاه نظارتی می‌تواند بر عملکرد دستگاه‌های متولی امر نظارت موردی داشته باشد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط)				
دولت (وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، سازمان بهزیستی کشور، ستاد مبارزه با مواد مخدر و نیروی انتظامی) و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه:				
• کمیسیون اجتماعی، کمیسیون قضایی، کمیسیون بهداشت و درمان و آموزش پزشکی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
قانون اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر و الحاق موادی به آن (مصوب ۱۳۷۶/۸/۱۷ با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۶/۷/۱۲)				
همگام با تحولات تقنینی، در راستای دستیابی به اهداف مطرح شده در سیاست‌های کلی نظام و اجرای قوانین حوزه مبارزه با مواد مخدر، اسناد متعددی تهیه شده است که ازجمله مهم‌ترین این اسناد می‌توان به موارد (سند جامع پیشگیری اولیه از اعتیاد)، (سند جامع درمان و حمایت‌های اجتماعی اعتیاد کشور)، (سند اجتماعی شدن مبارزه با مواد مخدر) و (سند جامع راهبردی مقابله با عرضه مواد مخدر) اشاره کرد. علاوه بر این، مبارزه با مواد مخدر و اعتیاد در برنامه‌های توسعه‌ای پنج‌ساله نیز مورد توجه بوده است.				

۶-۱-۱. تضمین امنیت و ثبات سکونتی مستأجران

مهم‌ترین موضوعی که در نظام سیاستگذاری مسکن کشور مغفول مانده مرتبط با سیاستگذاری در زمینه «سکونت استیجاری» است. بر همگان روشن است که دایر مدار بحران مسکن کشور مستأجران، به‌ویژه کم‌درآمدها، هستند. درواقع، وقتی صحبت از «سال‌های انتظار مالک‌نشینی» و افزایش چشمگیر آن به میان می‌آید، به‌طور مشخص در مورد زندگی مستأجران و طولانی شدن دوره سکونت استیجاری بحث می‌شود. به‌بیان دیگر، این مستأجران کشور هستند که در انتظار مالک‌نشینی هستند و در این دوره انتظار بیش از همیشه نیاز به توجه و حمایت قانونگذاران دارند تا هم این دوره انتقالی را بدون تجربه فقر و بی‌ثباتی مسکونی طی کنند و هم وضعیت‌شان سال به سال برای افزایش امکان مالک‌نشینی بهتر شود. یکی از راه‌های تأمین مسکن، تضمین ثبات سکونتی گروه‌های نامالک یا همان مستأجران است که در کشور به‌دلیل فقدان مسکن استیجاری دولتی در «بازار مسکن استیجاری خصوصی» سکونت دارند

و به دلیل وضعیت نابسامان این بازار و فقدان تنظیم‌گری‌های مسکن‌مدار و نابرابری‌های روزافزون منتج از مالکیت دارایی‌های مسکونی، بیش از همیشه در انتظار یا حسرت مالک‌نشینی هستند. تاکنون وظیفه دولت در زمینه «تضمین ثبات سکونتی مستأجران» به عنوان یکی از جلوه‌های «تأمین مسکن» مصرحه اصل (۳۱) قانون اساسی تماماً مغفول مانده است. اکنون این «تعافل سیاستی» به «بحران سیاستی» تبدیل شده و سکونت در بخش استیجاری بیش از همیشه برای خانوارهای مستأجر، به ویژه کم‌درآمدها، استطاعت‌ناپذیر، بی‌ثبات و نابرابری‌افزا شده است. از این رو شناسایی و پیشنهاد تدابیر سیاستی برای تضمین امنیت و ثبات سکونتی یکی از اولویت‌های اصلی قانونگذاری در کشور است.

اقدام ۱: قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۷۶				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: ضرورت بازبینی رابطه موجر و مستأجر در چارچوب قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۷۶ برای تضمین امنیت و ثبات سکونتی مستأجران انکارناپذیر است. قانون موجود به دلیل نقصان‌های جدی قانونی از ظرفیت کافی برای ثبات بخشی به سکونت استیجاری را نداشته و مستلزم بازنگری یا بازنویسی اساسی است. چنین تمهید تقنینی بنیان تنظیم‌گری در بخش استیجاری خواهد بود و در چارچوب کلی تر زمینه بخش حفظ وضعیت رفاهی خانوارهای مستأجر محسوب می‌شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۷۶				
اقدام ۲: قانون کنترل اجاره‌بها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: افزایش هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری یکی از دلایل افزایش فقر در میان خانوارهای کم‌درآمد کشور است. در فقدان رشد اقتصادی مناسب و افزایش درآمد گروه‌های کم‌درآمد، کنترل هزینه‌های تأمین مسکن استیجاری (در فقدان اعطای کمک‌های بلاعوض دولت در زمینه تأمین مسکن) ضرورت سیاستی انکارناپذیر است. این تمهید سیاستی بیش از هر چیز یکی از راهکارهای کاهش سرعت فقرآفرینی و فقرگستری در کل کشور است و نباید صرفاً در چارچوب سکونت استیجاری نگریسته شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: —				

۲-۱. آموزش

تحلیل کلان حوزه آموزش و پرورش و فنی و حرفه‌ای

با وجود آنکه بنا بود ایران در پایان چشم‌انداز ۲۰ ساله به جایگاه اول علمی در سطح منطقه آسیای جنوب غربی تبدیل شود اما در حال حاضر نظام آموزش رسمی عمومی کشور که زیربنای هرگونه رشد و حرکت علمی است، دچار چالش‌هایی است که نیل به این هدف بعید به نظر می‌رسد. اصلی‌ترین محور نظام آموزش و پرورش را باید مدارس دانست. اکنون مدارس دولتی در شرایطی به سر می‌برند که روبه‌روز با رشد جمعیت بر مشکلاتشان افزوده و فضا برای حضور مدارس غیردولتی مهیاتر می‌شود که رویه‌ای دقیقاً خلاف اصل سی‌ام قانون اساسی مبنی بر تأمین آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت است. در ادامه به بخش‌هایی از وضعیت نظام آموزش و پرورش اشاره می‌شود:

۱. وضعیت توزیع منابع آموزشی:

- سرانه فضای آموزشی: در حال حاضر متوسط سرانه فضای آموزشی در کشور ۵.۲ مترمربع و در تهران ۴.۲ مترمربع است. این در حالی است که در برخی از استان‌ها همچون سیستان و بلوچستان این عدد به ۳.۳ مترمربع می‌رسد!
- نسبت معلم به دانش‌آموز: در برخی از استان‌ها همچون استان البرز نسبت دانش‌آموزان دولتی به کارکنان رسمی و پیمانی گروه معلم به ۴۵ می‌رسد درحالی‌که در استان ایلام این عدد ۲۰ است. در شهرستان‌های استان تهران نیز که این عدد ۵۷ است.
- ساعات آموزشی در سال: در حال حاضر براساس سند ملی برنامه درسی ساعت آموزشی در مقطع ابتدایی باید ۹۲۵ ساعت باشد درحالی‌که در برخی از مناطق به‌خصوص مناطق سردسیری و دارای بافت کشاورزی این ساعت تا ۵۰۰ ساعت افت می‌کند.
- منابع و تجهیزات مدرسه: به‌عنوان نمونه در استان اصفهان ۱۶۳۷۲ آزمایشگاه مرکزی وجود دارد این در حالی است که در خراسان شمالی تنها ۹۴ آزمایشگاه مرکزی وجود دارد.
- تراکم دانش‌آموز در کلاس: در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ حدود ۱۹۰ کلاس بالای ۵۰ نفر و ۱۷۹۰۰ کلاس بالای ۴۰ نفر تشکیل شده است.

۲. وضعیت دسترسی به آموزش:

- شاخص پوشش پیش‌دبستانی: نرخ پوشش پیش‌دبستانی در کل کشور ۷۴ درصد و در مناطق روستایی حدود ۵۰ درصد است.
- شاخص پوشش دوره ابتدایی: نرخ پوشش تحصیلی در دوره ابتدایی کل کشور بالای ۹۸ درصد

- است. این شاخص در سیستان و بلوچستان ۸۸/۹۵ و در استان قزوین ۹۸/۹۹ است.
 - شاخص بازماندگی از تحصیل: در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ بیش از ۹۱۱ هزار نفر در مقاطع مختلف از تحصیل بازمانده‌اند.
 - شاخص بی‌سوادی مطلق: براساس آخرین سرشماری ملی در سال ۱۳۹۵ بیش از ۸ میلیون ۷۰۰ هزار بی‌سواد مطلق در کشور وجود دارد.
 - کیفیت معلم و مدیر / کادر مدرسه: در حال حاضر ۳۸ درصد معلمان در مقطع ابتدایی فاقد مدارک تحصیلی مرتبط هستند. همچنین تنها ۳۰ درصد نومعلمان کشور در هر سال فارغ‌التحصیل دانشگاه‌های تربیت معلم می‌باشند.
۳. وضعیت کیفیت / ماندگاری یا ادامه تحصیل:
- شاخص ترک تحصیل: ۲۷۹ هزار دانش‌آموز در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ ترک تحصیل کرده‌اند.
 - درصد قبولی در امتحانات پایه اول ابتدایی: برای مثال درصد قبولی در امتحانات استان تهران ۹۶/۷ است و این آمار برای استان سیستان و بلوچستان ۷۳/۹ است.
 - آمار فارغ‌التحصیلان دوره متوسطه دوم: برای مثال در تهران ۸۳/۴۱ درصد و در استان سیستان و بلوچستان ۶۷/۵۵ درصد است.
 - وضعیت اقتصادی - اجتماعی خانواده: آمارهای آزمون پرلز نشان می‌دهد که قریب ۶۰ درصد دانش‌آموزان صبح‌ها اغلب یا گاهی احساس گرسنگی دارند و ۶۰ درصد دانش‌آموزان نیز در صبح اغلب یا گاهی احساس خستگی دارند.
 - سرمایه فرهنگی خانواده: نتایج آزمون‌های پرلز نشان می‌دهد که میزان کتاب و امکانات فرهنگی موجود در منزل از عوامل مؤثر بر یادگیری است. آزمون پرلز ۲۰۲۲ نشان داد ایران از این منظر در بین ۵۸ کشور در رتبه ۴۲ قرار دارد.
 - میزان آمادگی دانش‌آموزان در بدو ورود به مدرسه: حضور دانش‌آموزان در پیش‌دبستانی مؤلفه‌ای مهم در این خصوص است. آزمون پرلز ۲۰۲۲ نشان داد ایران از این منظر دارای رتبه ۴۷ از بین ۵۸ کشور است و حدود ۲۶ درصد از دانش‌آموزان به‌کلی در آموزش‌های پیش‌دبستانی شرکت ندارند و ۳۴ درصد دانش‌آموزان بیش از ۲ سال در این آموزش‌ها شرکت دارند.

۴. وضعیت خروجی‌های یادگیری

- شاخص میزان نمرات امتحانات هماهنگ نهایی: در حال حاضر میانگین نمره امتحان نهایی خرداد ۱۴۰۲ در استان یزد ۱۲/۰۴ است در حالی که این نمره در سیستان و بلوچستان ۷/۷۴ است. این نمره در درون استان‌ها هم اختلاف فاحشی دارد برای مثال میانگین نمره در کرمان ۹/۴۴ است؛ این نمره در شهرستان رابر ۱۱/۵۳ و در شهرستان نرماشیر ۵/۶۷ است.
- براساس نتایج آزمون تیمز ۲۰۱۹ در پایه چهارم، دانش‌آموزان در درس ریاضی هرچند توانستند نسبت به دور قبل این آزمون در سال ۲۰۱۵ نمره بهتری را کسب کنند اما همچنان نمرات آنان پایین‌تر از نقطه وسط مقیاس و ایران دارای رتبه ۵۰ از ۵۸ کشور شرکت‌کننده در آزمون است. در درس علوم نیز نمره دانش‌آموزان پایین‌تر از نقطه وسط مقیاس و رتبه ایران ۴۸ از ۵۸ است.
- براساس نتایج آزمون تیمز ۲۰۱۹ در پایه هشتم، دانش‌آموزان در درس ریاضی هرچند توانستند نسبت به دور قبل این آزمون در سال ۲۰۱۵ نمره بهتری را کسب کنند اما همچنان نمرات آنان پایین‌تر از نقطه وسط مقیاس و ایران دارای رتبه ۲۹ از ۵۹ کشور شرکت‌کننده در آزمون است. در درس علوم نیز نمره دانش‌آموزان پایین‌تر از نقطه وسط مقیاس و رتبه ایران ۳۲ از ۳۹ است.
- شاخص میزان قبولی در رشته‌های مطلوب دانشگاهی: طبق آمار سه دهک پایین جامعه کمتر از دو درصد قبولی‌های زیر سه‌هزار کنکور را به خود اختصاص داده‌اند و سهم دهک اول تنها دو دهم درصد است. در سوی مقابل، سهم دهک دهم ۴۸ درصد است. گزارش‌های غیررسمی نشان می‌دهد که تقریباً نیمی از مناطق آموزشی کشور هیچ سهمی از رتبه‌های زیر ۳ هزار ندارند.

تحلیل کلان وضع موجود حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری

بحران‌های اقتصادی، تحولات و ناپایداری‌های گوناگون طی سال‌های اخیر ضرورت تغییر رویکرد دولت در هزینه‌کرد اعتبارات عمومی را به‌وجود آورده است. از آنجاکه آموزش عالی همچنان به‌عنوان کالای عمومی مطرح است، دولت نیز به تأمین بخشی از منابع مالی آن اقدام می‌کند. این در حالی است که تنها بخش کوچکی (حدود ۱۵٪) از نظام آموزش عالی کشور دولتی است و مابقی آن را بخش غیردولتی تأمین مالی می‌کند. اما همین بخش کوچک نیز هزینه‌های قابل‌توجهی را شامل می‌شود که باید این مبالغ به‌شکلی بهینه هزینه شوند. بااین‌حال بررسی‌ها نشان می‌دهد از یک‌سو نرخ بیکاری دانش‌آموختگان قابل‌توجه بوده و از سوی دیگر رشته‌های تحصیلی به‌روز نبوده و متناسب با تحولات جهانی علم و نیازهای کشور نیست (حدود ۷۰ درصد رشته‌های دانشگاهی بیش از پنج سال است که بازنگری نشده‌اند). در همین زمینه بررسی آمار و روند اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی می‌تواند تأمل‌برانگیز باشد.

جدول ۲. اشتغال فارغ التحصیلان دانشگاهی (۱۳۹۸-۱۴۰۱)

سال مقطع	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
کاردانی	۶۰	۴۶	۵۱	۶۵
کارشناسی	۶۳	۴۹	۴۱	۵۰
کارشناسی ارشد	۶۴	۶۵	۵۳	۶۱
دکتری	۸۲	۷۴	۸۱	۴۷

شایان ذکر است که مقام معظم رهبری در دیدار ۱۴۰۲/۰۱/۲۹ دانشجویان و نمایندگان تشکل‌های دانشجویی بیان فرمودند «برخی رشته‌های علمی در ایران مورد نیاز نیست و شغلی هم برای آنها وجود ندارد، بنابراین باید براساس نیاز عمل کنیم». درخصوص میزان کاربردی بودن پژوهش‌ها باید عنوان شود که بخش زیادی از پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی معطوف به یک تقاضا نبوده است. در ادامه تعداد پایان‌نامه‌ها و رساله‌های انجام گرفته تا سال ۱۴۰۱ که در سامانه گنج ثبت شده‌اند ارائه می‌شود.

جدول ۳. پایان‌نامه‌ها و رساله‌های انجام گرفته تا سال ۱۴۰۱

عنوان	تعداد
پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد	۶۹۸۲۷۲
رساله‌های دکتری	۱۰۰۷۸۰
مجموع	۷۹۹۰۶۷

اما نکته مهم این است که کمتر از ۲ درصد پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی تقاضامحور و به عبارتی کاربردی بوده‌اند که این به معنی اتلاف منابع مالی و انسانی کشور است. به‌طور کلی در شرایط موجود بسیاری از دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی دولتی بدون توجه به نیازها، اولویت‌ها، ظرفیت‌ها و همچنین پیشرفت‌های علمی و فناوری همچنان به آموزش و پژوهش در رشته‌هایی می‌پردازند که مزیت چندانی برای کشور نداشته و این در شرایطی است که تعداد بسیاری از دانش‌آموختگان دانشگاهی نیز در مشاغلی که ارتباطی به تحصیلات دانشگاهی آنان ندارد مشغول به کار هستند. این در حالی است که تقاضا برای بسیاری از رشته‌های مهم و مورد نیاز کشور وجود ندارد. موارد فوق بدین معنی است که منابع مالی در نظام آموزش عالی به‌صورت هدفمند و بهینه مصرف نمی‌شود.

در این زمینه اصل سی‌ام قانون اساسی می‌تواند راه‌گشا باشد. طبق این اصل دولت موظف است وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد. اما این مهم، یعنی بحران تأمین مالی آموزش عالی و چگونگی استفاده از ظرفیت اصل سی‌ام قانون اساسی در این زمینه

موضوعی است که مجلس دوازدهم می‌تواند با بسترسازی قانونی و نظارت بر اجرای برخی قوانین و عملکرد آنها، در حوزه آموزش عالی مؤثر واقع شود.

۱-۲-۱. بهینه‌سازی تأمین مالی دولتی آموزش عالی مبتنی بر اصل سی‌ام قانون اساسی

امروزه تأمین مالی آموزش عالی بر اثر تقاضای فزاینده برای آن از یک سو و محدودیت منابع مالی این بخش از سوی دیگر، از اهمیت بالایی برخوردار است. یکی از مهم‌ترین رسالت‌های آموزش عالی و دانشگاه در کنار تولید و نشر علم، تربیت نیروی انسانی متخصص با هدف رشد و توسعه پایدار کشورها و جوامع انسانی است. در دهه‌های اخیر به دلیل محدودیت عرضه منابع مالی دولتی، سهم دولت‌ها از تأمین مالی دانشگاه روند کاهشی داشته است. برای نمونه سهم مخارج دولتی مؤسسه‌های آموزش عالی ایالات متحده آمریکا از حدود ۴۵ درصد در سال ۲۰۰۲ به ۳۶ درصد در سال ۲۰۱۹ رسید. در همین بازه زمانی سهم مخارج دولتی مؤسسه‌های آموزش عالی در آلمان از بالغ بر ۸۳ به ۸۱ درصد، در فنلاند از ۹۶ به ۹۰ درصد و در ژاپن از ۴۱/۵ به ۳۳ درصد رسید. این روند در چند سال اخیر در کشورهای در حال توسعه - که در اغلب آنها تأمین مالی آموزش عالی، در کل برعهده دولت بود - نیز آغاز شده است. در کنار این روند نزولی سهم آموزش عالی از هزینه‌های دولت و تولید ناخالص ملی، افزایش روزافزون تقاضا برای آموزش عالی به دلایل و انگیزه‌های مختلف باعث شده است که این بخش با منابع کمتر مجبور به پاسخگویی به تقاضای بیشتر باشد و تداوم این وضعیت، مشکلات مالی را در این بخش دربرداشته است.

در ایران در سال‌های اخیر با افزایش تقاضای آموزش عالی و مشکلات اقتصادی، منابع عمومی برای تأمین مالی آموزش عالی کاهش یافته است به طوری که طبق آخرین آمار، ۷۰ درصد ظرفیت آموزش عالی در ایران با پرداخت شهریه اداره می‌شود.

در کنار افزایش تقاضا برای آموزش عالی و کاهش اعتبارات این بخش در کشور ایران، بیکاری گسترده فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در برخی از رشته‌ها نشانه‌ای است مبنی بر تربیت نیروی متخصص بدون توجه به نیازها و ظرفیت‌های اقتصادی کشور، عدم اولویت‌بندی در تأمین و تربیت نیروی انسانی متخصص و ضعف در توجه به کیفیت آموزش عالی. همه این موارد زنگ خطری مبنی بر عدم مصرف بهینه اعتبارات آموزش عالی کشور است. در اصل سی‌ام قانون اساسی ایران، تکلیف دولت در خصوص تحصیلات عالی (که در زمان حاضر به آموزش عالی از آن یاد می‌شود) مشخص شده است. در این اصل دولت مکلف به ارائه رایگان وسایل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی کشور شده است. به نظر می‌رسد تبیین این اصل و اجرای آن بتواند ضمن شفاف‌تر کردن تکالیف دولت، زمینه استفاده بهینه از اعتبارات عمومی آموزش عالی را فراهم آورد.

اقدام ۱: تهیه و تصویب قانون تأمین مالی آموزش عالی تا سرحد خودکفایی متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: از آنجاکه اصل سی‌ام قانون اساسی در نظام حقوقی کشور چندان مورد توجه قرار نگرفته است و تاکنون هیچ‌گونه بسترسازی و الزامی برای تبیین و اجرایی‌سازی این اصل صورت نگرفته است، از این‌رو یکی از برنامه‌هایی که مجلس دوازدهم و کمیسیون آموزش و تحقیقات می‌تواند آن را پیگیری کند تدوین طرحی در این خصوص است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصل سی‌ام قانون اساسی • قانون اساسی (اصول ۳، ۳۰ و ۴۳) • نقشه جامع علمی کشور، راهبرد کلان ۶ اقدام ملی ۴ هدایت منابع و بودجه‌های آموزشی به‌سوی نیازها و مأموریت‌های ملی • ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶ • مصوبه تشکیل هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب ۱۳۶۷ • قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹ • قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور مصوب ۱۳۹۴ • قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور مصوب ۱۳۹۲ • قانون صندوق رفاه دانشجویان - مصوب ۱۳۷۱ • قانون تأمین وسایل و امکانات تحصیل اطفال و جوانان ایرانی مصوب ۱۳۵۳ • قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۲				
اقدام ۲: نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات دولتی آموزش عالی از طریق بودجه‌های سنواتی متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: یکی از دلایل اصلی عدم بهینه‌سازی اعتبارات در بخش آموزش عالی، مربوط به حلقه نظارت و ارزیابی است که در این مورد نظارت بر هزینه‌کرد اعتبارات از سوی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند مفید به فایده باشد. از این منظر با توجه به نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی و کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری می‌توان بر مصرف بهینه اعتبارات توسط دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی نظارت داشت.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصل سی‌ام قانون اساسی، قوانین بودجه سنواتی، نقشه جامع علمی کشور، سیاست‌های کلی علم و فناوری، قانون برنامه هفتم پیشرفت				

۲-۲-۱. تقویت مدارس دولتی

با وجود افزایش جمعیت دانش‌آموزان و تأکید اصل سیمای قانون اساسی بر الزام آموزش رسمی عمومی رایگان برای همه ملت اما مدارس دولتی روبه‌روز در حال تضعیف هستند. افزایش تراکم کلاسی، کمبود معلم و افزایش نسبت معلم به دانش‌آموز، مشکلات سرانه فضای آموزشی، مشکلات تربیت بدنی و سلامت دانش‌آموزان، مشکلات محتوای درسی و بسته‌های یادگیری و ... از جمله مسائل مدارس دولتی است. آزمون‌های بین‌المللی تیمز و پرلز نیز نشان می‌دهند که عملکرد دانش‌آموزان ایرانی و رتبه کلی ایران در ادوار گذشته این آزمون‌ها به‌شدت کاهش یافته است به‌نوعی که در آخرین آزمون تیمز از بین ۵۷ کشور جهان ایران رتبه ۵۴ را کسب کرد. از طرفی در فضای ضعف مدارس دولتی، مدارس غیردولتی به‌شدت در حال گسترش هستند و حالا اختلاف بین مدارس دولتی و غیردولتی به آنجا رسیده که اختلاف میانگین نمرات امتحانات نهایی در این دو مدرسه بیش از ۲ نمره تفاوت دارد و والدین راهی جز مراجعه به این مدارس ندارند که این دقیقاً به‌ضرر طبقات محروم و مستضعف جامعه است. براساس این مشکلات رهبر معظم انقلاب در دو دیدار اخیر خود با جامعه فرهنگیان بر لزوم تقویت مدارس دولتی تأکید کردند و از همگان خواستند نسبت به تقویت این مدارس اقدام کنند. از این‌رو مسائل و مشکلات ذکر شده، نیازمند توجه و قانونگذاری و اعمال نظارت از سوی مجلس شورای اسلامی است.

اقدام ۱: تهیه و تصویب طرح تقویت مدارس دولتی از طریق تمرکززدایی از ستاد و تفویض اختیار به استان‌ها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: یکی از علت‌های ضعف مدارس دولتی تمرکز منابع انسانی و مالی و نیز تصمیمات اجرایی و آموزشی در حوزه ستادی است. این امر علاوه بر آنکه موجب بی‌اختیار شدن و ضعف مدیران در لایه‌های مختلف شده، مانع جدی استفاده از مشارکت مردم و نهادها نیز است. همچنین گستردگی تصمیم‌گیری‌ها و کارهای روزمره، از پایتخت تا مناطق هر استان، بار مسئولیت آموزش و پرورش را سنگین و مانع آن شده است که این وزارت بتواند تصمیم‌گیری‌های متحولانه را اتخاذ و اجرا کند. از آنجا که تحقق اهداف و رسالت‌های این نهاد تأثیرگذار بدون نقش‌آفرینی همه‌جانبه تمامی ارکان حاکمیت و مشارکت مردم و تمامی ذی‌نفعان ممکن نیست، یکی از محورهای اصلی سیاستگذاری آموزشی در ایران، تمرکززدایی و مشارکت است که اینک در بند «۶» سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش ابلاغی مقام معظم رهبری آمده است: «باز مهندسی ساختار اداری در کلیه سطوح با رویکرد چابک‌سازی، پویاسازی همراه با ظرفیت‌سازی، فرهنگ‌سازی و بسترسازی برای تقویت مشارکت‌های مردمی و غیردولتی». همچنین این مهم در اسناد بالادستی نیز مورد تأکید بوده است؛ به‌عنوان مثال در بند «۱» و «۲» سیاست‌های اجرایی سند زیر نظام راهبری و مدیریت آمده است: ۱. کاهش تمرکز و افزایش تفویض اختیار و برخورداری از ساختار نظام تشکیلاتی منعطف و چابک؛ ۲. مشارکت‌پذیری و تقویت نقش ارکان سهیم و مؤثر و بخش غیردولتی در فرایند سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرا.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصل سی‌ام قانون اساسی، سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و زیرنظام‌های آن، قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش				
اقدام ۲: اصلاح قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش به جهت تمرکززدایی و گسترش مشارکت‌های مردمی و نهادی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			✓
توضیحات: قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در سال ۱۳۷۲ به منظور تحقق مشارکت و نظارت مردم در امر آموزش و پرورش و بهره‌گیری از همه منابع و امکانات، برای تأسیس، توسعه و تجهیز فضاهای آموزشی و پرورشی و تسهیل در فعالیت‌های اجرایی آموزش و پرورش به تصویب رسید اما با وجود ظرفیت‌هایی که برای کاهش تمرکز در ستاد و تفویض اختیار به مناطق و استان‌ها داشت، به شکل کامل اجرا نشد و جنبه‌های مختلف آن مغفول ماند. برخی از موانع عدم اجرای این قانون به خلأهای قانونی و عدم قاعده‌گذاری برای تمامی جوانب مورد نیاز باز می‌گشت که اکنون با گذشت سال‌ها و ایجاد مسائل جدید نیازمند اصلاح قانون است. برخی دیگر از موانع به حوزه اجرایی بازمی‌گردد که نیازمند نظارت موردی مجلس شورای اسلامی است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت آموزش و پرورش (سازمان مدارس و مراکز غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور				
اقدام ۳: وضعیت کیفیت و عدالت آموزشی در مدارس دولتی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: افزایش آمار بازماندگان از تحصیل و تارکان از تحصیل و همچنین جمعیت در معرض ترک تحصیل در کنار وضعیت نامتوازن فضا و تجهیزات آموزشی در کشور عدالت آموزشی را دستخوش چالش‌هایی ساخته است. از سویی نتایج آزمون‌های نهایی و افت میانگین نمرات دانش‌آموزان و همچنین نتایج آزمون‌های بین‌المللی تیمز و پرلز نشان می‌دهد که کیفیت آموزشی نیز روند افولی دارد. اصلاح رویه‌های موجود نیازمند نظارت دقیق و مستمر مجلس شورای اسلامی و مطالبه از مسئولان آموزش و پرورش است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصل سی‌ام قانون اساسی، سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و زیرنظام‌های آن، قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش				

اقدام ۴: وضعیت اجرایی‌سازی و اصلاح سند تحول بنیادین				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در آذرماه سال ۱۳۹۰ ازسوی شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسید. متأسفانه با گذشت ۱۲ سال از تصویب قانون تنها برخی از بندهای این قانون اجرایی شده است و عمده این سند و شش زیرنظامی که برای بخش‌های مختلف آن تنظیم شده، اجرایی نشده است. در دولت‌های مختلف نیز سندهایی موازی با سند تحول بنیادین تهیه شد که رهبر معظم انقلاب به آنها اعتراض کرده و تنها سندی را که باید محور کار و تحول در وزارت آموزش و پرورش قرار گیرد، سند تحول بنیادین دانسته‌اند. معظم‌له تاکنون بارها نیز به اجرای این سند و لزوم شاخص‌گذاری برای سنجش میزان اجرایی آن تذکر داده‌اند. ازاین‌رو نیاز است تا مجلس شورای اسلامی به‌شکلی ویژه بر اجرا، اصلاح و احصای شاخص‌های عملکرد این سند نظارت کرده و مانع انحراف دولت از آن یا اجرای سلیقه‌ای و جزیره‌ای آن شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و شش زیر نظام آن در حوزه‌ها «راهبری و مدیریت تربیتی»، «برنامه درسی»، «تربیت معلم و تأمین منابع انسانی»، «تأمین و تخصیص منابع مالی»، «فضا، تجهیزات و فناوری» و «پژوهش و ارزشیابی».				

۳-۲-۱. تقویت تناسب تربیت نیروی کار ماهر با نیازهای مهارتی بازار کار

یکی از چالش‌های اصلی موجود در حوزه آموزش فنی و حرفه‌ای، تربیت نیروی ماهر و متناسب با نیازهای مهارتی بازار کار در کشور است. نتایج مطالعات نشان می‌دهد دوره‌های آموزشی فعلی در زیرنظام‌های مختلف شامل سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، هنرستان‌های آموزش و پرورش و دوره‌های مهارتی ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تناسب پایینی با نیازهای بازار کار دارند. این مسئله موجب شده است که از یک طرف، ظرفیت اشتغال‌پذیری مهارت‌آموختگان در سطح پایینی قرار داشته و نرخ بیکاری در میان آنها بالا باشد و از طرف دیگر، کارفرمایان بخش‌های مختلف کشور در یافتن نیروی کار ماهر با مشکل مواجه شوند. ازجمله علل اصلی این چالش می‌توان به تقاضامحور نبودن و عدم روزآمدی طراحی و اجرای دوره‌های آموزشی، مشخص نبودن مسیرهای توسعه حرفه‌ای، ضعف در سنجش شایستگی‌ها و صلاحیت‌های حرفه‌ای مهارت‌آموختگان و عدم اطلاع کافی از نیازهای مهارتی بازار کار اشاره کرد. درخصوص، اجرای چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی، استقرار نظام جامع اطلاعات بازار کار، تشکیل مراکز ملی و استانی سنجش شایستگی‌ها، صلاحیت‌های حرفه‌ای و شغلی و تهیه و تصویب قانونی برای تقویت و روزآمدسازی آموزش‌های مهارتی می‌توانند تا حد زیادی چالش مورد نظر را برطرف کنند.

اقدام ۱: تصویب قانون تقویت و روزآمدسازی هنرستان‌های دولتی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: در حال حاضر هنرستان‌های فنی و حرفه‌ای و کاردانش دچار مشکلات عدیده‌ای هستند که مانع رونق آنهاست. ازطرفی در ماده (۸۷) برنامه هفتم توسعه تعیین شده است که باید سهم این آموزش‌ها به ۵۲ درصد دانش‌آموزان برسد. هنرستان‌ها همچنین واحدهای مهمی در رونق تولید هستند که می‌توان با باز کردن گره‌هایی که بر پای آنها خورده است، تولیدات بسیاری را به‌دوش کشند. ازاین‌رو شناسایی مسائل و مشکلات این هنرستان‌ها و گره‌گشایی از کار آنها بسیار مهم و حائز اهمیت است و می‌تواند به گسترش مهارت‌های حرفه‌ای نیز یاری رساند.				
متولی اقدام: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری، وزارت آموزش و پرورش				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی حرفه‌ای و مهارتی، سیاست‌های کلان آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی • قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار، چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی، سیاست‌های کلی اشتغال				
اقدام ۲: نظارت بر اجرای چهارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی مصوب هیئت‌وزیران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی موضوع ماده (۸) قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی حرفه‌ای و مهارتی پس از تصویب ازسوی هیئت‌وزیران در مرحله اجراست اما همچنان با مشکلات عدیده‌ای مواجه است. نظارت مستمر بر حسن اجرای این چارچوب می‌تواند به افزایش صلاحیت‌های حرفه‌ای و مهارت‌های شغلی در کشور بینجامد که نقش بسزایی در پیشرفت اقتصادی خواهد داشت. ازاین‌رو مجلس شورای اسلامی می‌تواند به‌صورت مداوم بر مسئله نظارت و با تعیین مهلت‌های قانونی کار را تا وصول به نتیجه دنبال کند.				
متولی اقدام: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۸) قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی حرفه‌ای و مهارتی				
اقدام ۳: نظارت بر استقرار نظام جامع اطلاعات بازار کار				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: شناسایی وضعیت موجود و آینده بازار کار در بخش‌های مختلف اقتصادی گامی مهم در تناسب تربیت نیروی کار ماهر با نیازهای مهارتی بازار کار است. به‌عبارتی تا نظام جامع اطلاعات بازار کار به سرانجام نرسد نمی‌توان از تناسب آموزش‌های فنی و حرفه‌ای صحبت کرد. ازاین‌رو مجلس شورای اسلامی باید با نظارتی مستمر دستگاه‌های متولی امر به‌ویژه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را برای استقرار این نظام حمایت و نظارت کند.				
متولی اقدام: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی حرفه‌ای و مهارتی، سیاست‌های کلان آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی، قانون الزام فراگیری آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای اشتغال به کار، سیاست‌های کلی اشتغال				

۳-۱. جمعیت و خانواده

تحلیل کلان حوزه جمعیت و خانواده

حوزه زنان و خانواده یکی از پارامترهای مهم در ایجاد رویکرد تحولی مدرن در جوامع است و کشورهای مدافع پارایم غربی در این حوزه سعی کرده‌اند با شاخص‌سازی‌های مبتنی بر چارچوب گفتمانی خود کشورهای دیگر را در رده‌بندی توسعه قرار دهند. ازسوی دیگر گفتمان سنتی و شرقی نیز نه تنها رویکردهای غربی را نپذیرفته بلکه در تلاش است نقش سنتی زن را حفظ و آن را توسعه دهد. تحولات پرسرعت حوزه زن و خانواده و ایجاد مسائل جدید و تحول در جایگاه استراتژیک خانواده نیازمند وجود گفتمان محوری پر قدرت است که هم‌زمان از استحکام نهاد خانواده و شکوفایی استعدادهای زنان حمایت کند. به عبارتی دو پارادایم گفتمانی غربی و شرقی در این حوزه قابل تمیز است و در کشور ما نیز مدافعانی دارد. اما بررسی رویکرد اسلام و امامین انقلاب نسبت به جایگاه زن و خانواده متفاوت بوده و در این میان مفهوم الگوی سوم زن در انقلاب اسلامی شکل گرفته که برای اولین بار این مفهوم ازسوی رهبر معظم انقلاب اسلامی در مقابل زن شرقی و غربی تعریف شده^۱ و محورهایی در نسبت با این مفهوم کلیدی بیان شده است. لازم به ذکر است، «رشد و شکوفایی بانوان» در سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت نیز مورد تأکید قرار گرفته که با توجه به هم‌زمانی برنامه هفتم توسعه با دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی، توجه ویژه به این موضوع در مجلس آینده ضروری می‌نماید. البته این محورها هنوز صورت‌بندی نظری کامل و مشخصی پیدا نکرده اما با توجه به گستردگی موضوعات و ازسوی دیگر زمان محدود ساختارهای مدیریتی و اجرایی در کشور این الزام را ایجاد می‌کند که اجماع‌سازی نخبگان کشور در مورد این مفهوم، شاخص‌سازی، تعریف عملیاتی آن و تزریق رویکرد الگوی سوم در متن قوانین و راهبردهای اجرایی به صورت هم‌زمان صورت گیرد. لذا ورود مجلس شورای اسلامی به این حوزه از ضروریات است.

نکته دیگر به رغم اینکه تبیین الگوی سوم زن محدود به وضعیت زنان نیست و با توجه به نقش پررنگ زنان در خانواده به افزایش پایداری خانواده نیز منجر می‌شود، اما موضوعات مهم درباره پایداری خانواده از جمله ازدواج، فرزندآوری و طلاق باید به صورت مستقل مورد توجه قرار گیرد؛ چراکه بررسی وضعیت شاخص‌های اصلی در خانواده نشان‌دهنده کاهش فرزندآوری، افزایش سن ازدواج و تحول وضعیت طلاق است که در مجموع نهاد خانواده را متزلزل و آسیب‌های نهاد خانواده را افزایش می‌دهد. لذا نظارت بر قوانین موجود در مسائل مذکور و ارائه پیشنهادهای قانونی در راستای کارآمدسازی قوانین از ضروریات است.

۱. پیام به کنگره «هفت هزار زن شهید کشور» ۱۳۹۱/۱۲/۱۶.

۱-۳-۱. عملیاتی‌سازی الگوی سوم زن انقلاب اسلامی در قوانین

به دلیل نقش کلیدی و اثرگذار زنان در نقش‌های مختلف خانوادگی و اجتماعی، تعریف جایگاه زنان در هر موقعیت نقشی و جهان‌بینی جامعه نسبت به این موضوع دارای اهمیت ویژه است. به طور مشخص رویکرد مدرن فردگرا و جنسیت زده منتج به کم‌رنگ شدن نقش‌های خانوادگی و اولویت گذاری مطلق بر نقش‌های اجتماعی می‌شود و در نقطه مقابل این رویکرد، عدم توجه به استعدادها و توانایی‌های زنان به عنوان نیروی انسانی جامعه، حقوق اجتماعی آنان را مورد خدشه قرار می‌دهد. لذا دو الگوی مذکور قابلیت تحقق حقوق فردی و اجتماعی زنان و رسیدن زن به جایگاه تمدن‌سازی را فراهم نمی‌کند. از این حیث تعیین رویکرد مشخص با هدف کلان فراهم‌سازی بستر خانواده‌سازی، جامعه‌سازی و تمدن‌سازی از سوی زنان و با هدف میانی تناسب و توازن نقشی و با دستاورد عدالت در اولویت قرار می‌گیرد. در این راستا اگرچه حاکمیت جمهوری اسلامی جایگاهی فراتر از برابری زنان و مردان را برای زنان دنبال می‌نماید، اما به دلیل ترسیم نشدن وضعیت مطلوب و عدم تعیین تکلیف حوزه‌های برابری و افتراق دو جنس براساس یک چشم‌انداز عملیاتی مشخص، امکان تأمین و دستیابی به این الگو در عمل اتفاق نیفتاده است.

با وجود تأکیدات بی‌شماری که مقام معظم رهبری درخصوص کمیت و کیفیت حضور زنان در نقش‌های مختلف آنها دارند، اما همچنان الگوی سوم زن تراز انقلاب اسلامی به عنوان مفهوم کلان و غیرترجمه شده در قوانین و برنامه‌های اجرایی کشور باقی مانده است. از این رو بازخوانی و تنقیح قوانین و مقررات براساس شاخص‌های عملیاتی الگوی سوم زن انقلاب اسلامی باید در اولویت نظام تقنینی کشور قرار گیرد.

اقدام ۱: بازنگری و اصلاح در قوانین مرتبط با نظام اشتغال خانواده‌محور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: لازم به ذکر است توجه به اشتغال زنان در برنامه‌های توسعه سنوات گذشته مورد توجه بوده است اما تفاوت رویکرد و تعارض‌های گفتمانی نسبت به موضوع به اتخاذ تصمیمات اجرایی و حل تعارضات نقشی زنان و فراهم کردن بسترهای افزایش حضور اجتماعی زنان منجر نشده است. علاوه بر آن در جلسه ۱۴۰۱/۱/۲۷ ستاد ملی زن و خانواده «تدوین نظام‌واره شغلی زنان» به تصویب رسیده است. از سوی دیگر در برنامه هفتم پیشرفت نیز این موضوع با تأکید بر تدوین برنامه اشتغال بانوان با رعایت نقش زن در خانواده به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی واگذار شده است. علاوه بر آن با توجه به اهمیت موضوع رهبر معظم انقلاب نیز در بیانات خود بر عدم تفاوت زن و مرد در ایفای مسئولیت‌های اجتماعی و همچنین اهمیت شایسته‌سالاری فارغ از جنسیت در پذیرش مشاغل و پست‌های مدیریتی تأکید کردند. لذا با توجه به اهمیت مسئله خانواده و نقش زنان در آن و همچنین رشد و شکوفایی بانوان که از محورهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت است، اصلاح قوانین مرتبط با این موضوع باید در اولویت مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.				

متولی اقدام: - اولویت اول دولت است و متکلف تدوین مقررات و سازوکارهای اجرایی در این حوزه است. - اولویت دوم مجلس شورای اسلامی است؛ چراکه برخی قوانین موجود نیاز به بازبینی و اصلاح دارند.
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: —

۲-۳-۱. تقویت نهاد خانواده در قوانین

اقدام ۱: اصلاح قانون حمایت خانواده (نظام حقوقی زن در خانواده)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			✓
توضیحات: یکی از چالش‌های مهم در حوزه زنان و خانواده که در بیانات کلیدی مقام معظم رهبری در تاریخ ۶ دی ماه ۱۴۰۲ در جمع بانوان مورد توجه بود، اصلاح نظام حقوقی زن و خانواده است. لذا با توجه به گذشت حدود ۱۰ سال از تصویب این قانون امکان احصای چالش‌های اجرایی و خلأهای موجود و تزریق رویکرد نوین با توجه به تفکیک موضوعات فراجنسیتی و جنسیتی و با توجه به تحولات جامعه و مبتنی بر فقه پویا وجود دارد. به عبارتی می‌توان گفت اصلاح موضوعاتی که در قانون مذکور مورد توجه قرار گرفته از جمله اثبات عسر و حرج در دادگاه، اخذ حضانت فرزند، اخذ مهریه برای زنان و الحاق موضوعات جدید از ضروریات تأمین عدالت جنسیتی و کرامت زنان و تحکیم خانواده در جامعه است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی، کمیسیون اجتماعی و کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: - قانون حمایت خانواده - قانون مدنی				

اقدام ۲: نظارت بر قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: نظر به ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت از سوی مقام معظم رهبری و تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۲۴ توسط مجلس شورای اسلامی و ضرورت افزایش نرخ باروری کل به بیش از ۲/۵ فرزند که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورد تأکید قرار گرفته و همچنین آسیب‌های ماحصل از کاهش نرخ رشد جمعیت و میزان مولد در حوزه نیروی جوان و مولد، افزایش بار تکفل به دلیل رشد جمعیت سالمند و آسیب‌های حوزه دفاعی و همچنین کم‌رنگ شدن روابط بین اعضای نهاد خانواده و ...، نظارت بر نحوه اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت از حیث «میزان اجرا» و همچنین «شناخت خلأها و موارد نیازمند اصلاح» جهت دائمی شدن قانون ضرورت دارد. بر این اساس نظارت مستمر بر نحوه تخصیص اعتبارات، میزان اجرای هریک از ۷۴ ماده قانون و همچنین ارزیابی خلأهای تقنینی در این راستا از سوی مجلس دوازدهم ضرورت دارد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اجتماعی، کمیسیون بهداشت				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت				
اقدام ۳: نظارت بر قانون حمایت از خانواده (قانون عفاف و حجاب)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: با توجه به اهمیت موضوع عفاف و حجاب در کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی و خانوادگی، اثرگذاری آن بر استحکام خانواده و حرکت به سمت ایجاد سبک زندگی ایرانی اسلامی که یکی از مظاهر مهم آن سبک پوشش جامعه است، اجرای قانون از اهمیت بالایی برخوردار است. از سوی دیگر با توجه به زمان تحدید شده اجرای قانون و تحولات پرسرعت عرصه خانواده و فرهنگ نظارت مستمر از حیث احصای چالش‌ها و بازآرایی راهبردهای حل مسئله دارای اهمیت است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون قضایی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون حمایت از خانواده از طریق ترویج فرهنگ عفاف و حجاب				

اقدام ۴: نظارت بر اجرای قانون تسهیل ازدواج جوانان و بازنگری و اصلاح قانون				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			✓
توضیحات: قانون تسهیل ازدواج جوانان که در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسیده است به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی و نبودن ضمانت اجرا در متن قانون و همچنین عدم تأمین مالی با ضوابط مشخص در قانون به مرحله اجرا درنیامده است. البته لازم به ذکر است که برخی از اهداف قانون ذیل قوانین و اقدام‌های دیگر از جمله قوانین بودجه سنواتی و دستورالعمل‌های دولت پوشش داده شده است. اما با توجه به تحولات اجتماعی رخ داده و تحولات حوزه خانواده نظارت بر اجرای قانون و بازنگری قانون براساس تحولات جدید ضروری می‌نماید.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت • قانون برنامه هفتم پیشرفت				
اقدام ۵: بازنگری و اصلاح قانون‌های مرتبط با حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: بررسی سیاستگذاری‌های مصوب پس از انقلاب نشان می‌دهد که زنان سرپرست خانوار و افراد این خانوارها همواره به دلیل نیازهای خاص و یا محرومیت‌های اجتماعی به عنوان گروه هدف سیاستگذاری قرار داشته‌اند. لذا در قوانین متعدد از جمله اصول قانون اساسی بر خدمات حمایتی، بیمه‌ای و امدادی از زنان سرپرست خانوار تأکید شده و طی سال‌های پس از انقلاب انواعی از سازمان‌های دولتی و فرادولتی در این حوزه فعال شدند. همچنین از ابتدای دهه ۸۰ زمینه الزامات قانونی و تدوین و تصویب طرحی جامع برای توانمندسازی زنان سرپرست خانوار در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه گنجانده شد، هرچند تا به این زمان (اتمام اجرای برنامه شش توسعه) هنوز طرح مصوب تدوین نشده است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون حمایت از زنان و کودکان بی سرپرست • قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه • قانون برنامه هفتم پیشرفت				

اقدام ۶: نظارت بر قوانین مرتبط با آموزش‌ها و مشاوره‌های حوزه خانواده از جمله آموزش‌های قبل، حین و بعد از ازدواج و مشاوره‌های خانواده				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: یکی از موضوع‌های مهم که به‌عنوان راهبرد اصلی در افزایش استحکام خانواده و کاهش طلاق در قانون برنامه ششم توسعه و قانون برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گرفته است، آموزش قبل، حین و بعد از ازدواج و مشاوره‌های خانواده (بعد از ازدواج و قبل از طلاق) است. اما متأسفانه به‌دلیل عدم انسجام در رویه‌های اجرایی و نهاد متولی و ابهام در اثربخشی اقدام‌های صورت گرفته ذیل تکالیف قانونی ذکر شده، تصویر روشنی از وضعیت عملکرد دستگاه‌ها در این حوزه و تأثیر راهبردهای اجرایی اتخاذ شده در حل مسئله وجود ندارد، لذا نظارت بر اقدام‌های تعریف شده ذیل تکالیف مذکور در راستای رصد وضعیت زوجین و پیش‌بینی مداخلات و حمایت‌های لازم و اصلاح سازوکارهای موجود از ضروریات است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه ششم توسعه • قانون برنامه هفتم پیشرفت • قانون حمایت خانواده				

۴-۱. گردشگری و میراث فرهنگی

تحلیل کلان حوزه گردشگری و میراث فرهنگی

توجه به توسعه گردشگری همواره در اسناد بالادستی مختلف مورد تأکید بوده است برای مثال در بند «۹» سیاست‌های کلی اشتغال (ابلاغیه ۱۳۹۰) به «استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی گردشگری» تأکید شده است. در الگوی ایرانی - اسلامی پیشرفت (ابلاغیه ۱۳۹۷)، «گسترش قطب‌های گردشگری» مورد توجه قرار گرفته است. شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری نیز در مصوبه ۱۳۸۳/۰۷/۰۴، «توسعه گردشگری با رعایت ارزش‌های فرهنگی جامعه» را از سیاست‌های کلان بخش میراث فرهنگی و گردشگری، برمی‌شمارد. در بند «۱۷» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغیه ۱۴۰۱/۰۶/۲۰) نیز مجدد رد پای توجه سیاست‌ها به توسعه گردشگری به چشم می‌خورد. از این منظر، توجه به موضوع گردشگری به‌عنوان یکی از اولویت‌های مقام سیاستگذار در کشور بر کسی پوشیده نیست. در این میان، توسعه گردشگری داخلی به‌جهت آثار مثبتی همچون ایجاد نشاط اجتماعی، افزایش همبستگی ملی، چرخش و توزیع درآمدهای اقتصادی، کمک به اشتغال محلی و آگاهی‌بخشی نسبت به فرهنگ‌های مختلف موجود در کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. این در حالی است که

آمار از وضعیت نامطلوب دسترسی‌پذیری سفر در کشور حکایت دارد. بنا بر آخرین گزارش منتشر شده از سوی مرکز آمار ایران تنها ۳۰ درصد از خانوارها در سال ۱۴۰۰ به مسافرت رفتند (معادل ۷,۷۸۸,۲۲۱ خانوار). بر این اساس، عمل به تدابیری به‌منظور تسهیل سفر برای مردم حائز اهمیت است. در این میان، وجود سیاستگذاری‌ها و قوانین حمایتی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. یکی از این قوانین حمایتی، ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) است. در این میان، ارزیابی این موضوع که چرا این ماده بعد از ۱۸ سال هنوز نتوانسته حمایت کافی را در توسعه گردشگری داخلی فراهم آورد، موضوعی قابل تأمل به‌شمار می‌رود.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که حوزه حفاظت از میراث فرهنگی به‌عنوان اقدامی جامع و دارای ابعاد مختلف معنایی، نرم‌افزاری، سخت‌افزاری و ... به مقوله‌ای صرفاً هزینه‌بر و کالبدی تقلیل یافته است. دولت‌ها به موضوع به‌عنوان گرفتاری ناتمام و هزینه‌ای غیرقابل تأمین نگریسته‌اند. لذا حفاظت از میراث که وظیفه‌ای حاکمیتی است (قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶) معطل بودجه‌های دولتی و صرفاً در قالب آمارهای حوزه ثبت ملی و جهانی ارائه شده است. اما با دارا بودن حدود ۳۴ هزار اثر ثبتی وضعیت حفاظت آنها منوط به اقدام‌های ثانویه و مهمی چون تعیین حریم و حفاظت‌های مردم‌نهاد است.

واگذاری بخشی از مسئولیت برنامه‌ریزی و اجرای مربوط به تعیین حریم آثار ملی در سطح استانی موجب شده تا برخی ترک فعل‌ها در سطح استان‌ها رخ دهند و اعمال نظارت دقیقی از سمت وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی رخ ندهد. درحالی‌که درصد آثار ثبتی با مضمون باستان‌شناختی بیش از آثار ثبتی با مضمون بناهای ثبت شده در آثار ملی است (۵۸ درصد آثار باستان‌شناختی در مقابل ۴۲ درصد آثار بناها) اما درصد ثبت حرایم گرایش به سمت تعیین حریم بناهای ثبتی را نشان می‌دهد (۱۷ درصد جرائم مربوط به باستان‌شناختی در مقابل ۸۳ درصد جرائم مربوط به بناها). بنابراین با نسبت انجام شده تاکنون زمانی معادل ۱۹۶۷ سال لازم است تا تعیین حریم محوطه‌های باستان‌شناسی صورت گیرد. لذا روند تعیین حریم در کشور وضعیت مطلوبی را نشان نمی‌دهد و خطر آن وجود دارد که در فرایند توسعه ناپایدار شهری و روستایی، آسیب‌های جدی به آثار ملی ثبت شده وارد شود. بنابراین برای برطرف کردن این وضعیت باید اقدام‌های نظارتی و تقنینی تکمیلی صورت گیرد. ضمناً در حوزه میراث طبیعی، این موضوع وضعیت نامطلوب‌تری دارد؛ چراکه صرفاً همان ثبت آثار وجود دارد و برخلاف حوزه میراث فرهنگی، موضوع اصلی حفاظت به‌دلیل فقدان قوانین جانبی و حمایتی، بی‌متولی، بی‌بودجه و بدون جرم‌انگاری باقی مانده است. این موضوع زمانی خطرناک جلوه می‌کند که کشور در مسیر ثبت ملی و جهانی آثار مذکور موجب ترویج و معرفی روزانه این آثار قرار دارد و طبیعتاً تقاضا برای دیدن این آثار با مسائلی چون فرسودگی، تخریب و نهایتاً نابودی این آثار دارای ارتباط معناداری است.

۱-۴-۱. توجه به وضعیت تعیین حریم آثار ملی

ثبت آثار ملی نخستین اقدام حقوقی و تعیین حریم اقدامی مکمل برای حفاظت از میراث فرهنگی غیرمنقول است. آمارهای ثبت آثار ملی همواره مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد اما نگاه به حوزه تعیین حریم به دلیل هزینه‌بر بودن و تخصصی بودن، همواره ناکافی ارزیابی می‌شود. با تعیین حریم امکان حفاظت از ساختار، معنا، منظر و سازه ثبت ملی مطابق ضوابط مشخص فراهم می‌شود و عملاً استمرار حیات آثار ملی را موجب خواهد شد. براساس آمار موجود از سال ۱۳۴۹ تا ۱۳۹۸ حدود ۸ درصد آثار ملی دارای حریم است. بررسی روندها نشان می‌دهد با استمرار این نسبت، حدود ۵۶۸ سال لازم است تا همه آثار ملی موجود دارای حریم مصوب شوند که این وضعیت خطر بزرگی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی است؛ چراکه توسعه ناتوازن و ناپایدار شهری و روستایی موجب آسیب به میراث فرهنگی غیرمنقول است که تقاضای تغییر، تخریب و توسعه آنها را به همراه خواهد داشت.

حوزه میراث طبیعی موضوعی بین‌بخشی است که بین سازمان‌هایی چون سازمان حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی دارای متولیان و درگیری‌های بین‌بخشی است. در حال حاضر تنها اقدام صورت گرفته در این حوزه ثبت ملی و جهانی آثار است اما بین دستگاه‌های مذکور همچنان درگیری‌ها و اختلاف‌های زیادی جاری است که در صورت تغییر مدیران این دستگاه‌ها، مسائل از شکلی به شکل دیگر تغییر خواهد کرد. لذا در این حوزه باید اقدام تقنینی مناسبی انجام شود.

اقدام ۱: نظارت بر تعیین حریم ملی و جهانی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: از آنجاکه اصلاح بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷ تکلیف حاکمیتی تعیین حریم را برعهده این وزارت قرار داده است و این ظرفیت تاکنون به‌درستی مورد نظارت قرار نگرفته، لازم است تا هم در حوزه نظارت دستگاه به استان‌ها و هم نظارت مجلس به اجرای این قانون اقدام مؤثری صورت گیرد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور • قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)				

اقدام ۲: اصلاح بند «۱۲» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: با توجه به اینکه ظرفیت قانونی موجود در مورد تعیین حریم میراث فرهنگی، نیازمند تدقیق و اصلاح است به نظر می‌رسد ارائه پیشنهادهایی که بتواند قانون مذکور را دارای ضمانت اجرایی کند و همچنین نظام تقسیم کار سالیانه در مورد تعیین حریم را با توجه به معیارهای مختلفی چون قدمت اثر، جایگاه اثر، موقعیت مکانی و زمانی اثر و ... تنظیم کند، مطلوب خواهد بود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور				
اقدام ۳: پیش‌نویس قانون حمایت از میراث طبیعی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: حوزه میراث طبیعی فاقد قانون حمایتی لازم است و صرفاً در حال ثبت از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی. همچنین این حوزه بین دو دستگاه دیگر نیز دارای اشتراکات است (سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان منابع طبیعی). از این رو نگاشت نهادی و توافق در حوزه حفاظت از میراث طبیعی در قالب قانون نیاز دارد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان منابع طبیعی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)				

۲-۴-۱. دسترس‌پذیری گردشگری داخلی برای دهک‌های مختلف جامعه

از آنجا که موضوع نظارت بر دسترس‌پذیری اقشار کمتر برخوردار به خدمات گردشگری موضوع بااهمیتی است که به تهیه آمارها، برگزاری جلسات دوره‌ای با دستگاه‌های متولی، توجه به هدف‌گذاری‌ها در اسناد بالادستی و بررسی گره‌ها و موانع تحقق اهداف مربوط است و در این باره تاکنون اقدام نظام‌مندی صورت نگرفته است، فرایند توسعه گردشگری کشور در این حوزه غیرقابل دفاع و مبهم ارزیابی می‌شود. مصداق آن را می‌توان در عدم دسترسی ۷۰ درصد خانوارهای ایرانی به سفر، تمایل بیش از ۷۴ درصد تجربه‌کنندگان سفر به اقامت در خانه اقوام و خویشاوندان و وابسته بودن بیش از ۶۰ درصدی سفرها به خودروی شخصی، جستجو کرد. بنابراین در این حوزه باید اقدام‌های متناسب نظارتی انجام شود مگر نه موضوع سفر برای بخش مهمی از جامعه به‌عنوان کالای در دسترس مطرح نخواهد بود.

اقدام ۱: نظارت بر دسترس پذیری دهک‌های کمتر برخوردار به خدمات گردشگری داخلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: دسترس‌پذیری دهک‌های کمتر برخوردار به خدمات گردشگری مستلزم استفاده از ظرفیت‌های بلااستفاده دستگاه‌های اجرایی از زیرساخت‌های گردشگری، ارائه بسته‌های ارزان قیمت، ارائه تسهیلات تشویقی و ... است. این حوزه باید توسط دستگاه‌های نظارتی هدایت و مورد بررسی قرار گیرد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اصل نود، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت • قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی				
اقدام ۲: نظارت بر دسترس پذیری کارمندان دولت به خدمات گردشگری داخلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: با توجه به اینکه حوزه دسترس‌پذیری خدمات سفر برای کارکنان دولت دارای قانون مربوط است و امکان تهیه بن سفر برای این افراد و اعضای درجه ۱ خانواده آنها فراهم است، اما به‌درستی اجرا نمی‌شود بنابراین باید در مورد آن اقدام نظارتی صورت گیرد تا بخش مهمی از اقشار جامعه به این خدمات دسترسی داشته باشند.				
متولی اقدام: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تمامی دستگاه‌های اجرایی که دارای بودجه رفاهی هستند و در قانون به آنها تکلیف شده است، سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت				
اقدام ۳: نظارت بر دسترس‌پذیری کارمندان دولت به خدمات گردشگری داخلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: با توجه به اینکه حوزه دسترس‌پذیری خدمات سفر برای کارکنان دولت دارای قانون مربوط است و امکان تهیه بن سفر برای این افراد و اعضای درجه ۱ خانواده آنها فراهم است، اما به‌درستی اجرا نمی‌شود لازم است تا در مورد آن اقدام نظارتی صورت گیرد تا بخش مهمی از اقشار جامعه به این خدمات دسترسی داشته باشند.				
متولی اقدام: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، تمامی دستگاه‌های اجرایی که دارای بودجه رفاهی هستند و در قانون به آنها تکلیف شده است، سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت				

اقدام ۴: اصلاح ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: با توجه به اینکه ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) به دلیل نبود ضمانت اجرایی، عدم تکلیف صریح دستگاه‌های مکلف و همکار و همچنین عدم تعبیه سازوکارهای اجرایی لازم تاکنون به درستی اجرا نشده است باید در قبال اصلاح آن اقدام مؤثری صورت گیرد.				
متولی اقدام: وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت				

۵-۱. سلامت عمومی

تحلیل کلان حوزه سلامت عمومی

مطابق اصل بیست‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برخورداری از خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره به عنوان یک حق همگانی بوده که دولت‌ها موظفند طبق قوانین و از محل درآمدهای عمومی و ... برای یکایک افراد کشور تأمین کنند. از سوی دیگر بهداشت و تندرستی حق مسلم مردم است و تأمین آن یک هدف اجتماعی در سراسر جهان محسوب می‌شود. از این حیث در تأمین این حق با تأمین امکانات در این بخش دولت مسئولیت دارد.

افراد در هر جامعه‌ای به عنوان مهم‌ترین سرمایه آن جامعه محسوب می‌شوند که سلامت آنها در فرایند توسعه نقش تعیین‌کننده دارد.

به نحوی که هرچه وضعیت سلامتی (اعم از جسمانی، روانی یا اجتماعی) در جامعه تضعیف شود، امر توسعه و پیشرفت با اختلال مواجه خواهد شد. از طرفی سلامت، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های حیات اجتماعی است که تحت تأثیر عواملی همچون اجتماعی و اقتصادی، زیست‌محیطی و ... نیز قرار دارد. موضوع‌هایی که نقش مهمی در پیشگیری از به مخاطره افتادن سلامت عمومی دارند. به طوری که حدود ۷۰ درصد پیامدهای سلامت ناشی از اقدام‌های مرتبط با عوامل فوق‌الذکر است. اما در دهه‌های اخیر، دولت‌ها توجه کافی به این مسائل نداشته و تمرکز بیشتر بر مسائل درون بخش سلامت (با تمرکز بر موضوع‌های درمانی) سبب شده که بار بیماری‌ها در جامعه افزایش یابد. برای مثال تغییرات در سبک زندگی افراد، نظیر افزایش کم‌تحرکی که از جمله عوامل اجتماعی مؤثر بر سلامت به حساب

می‌آید و امروزه به افزایش بار بیماری‌های غیرواگیر در جوامع منجر شده است. ضرورت توجه بیشتر به پیشگیری از بروز عوامل خطر بیماری‌ها را در جامعه نشان می‌دهد. آمارهای سازمان بهداشت جهانی نشان می‌دهد که بیش از یک‌چهارم جمعیت جهان کمبود فعالیت بدنی دارند و بیش از ۱,۴ میلیارد نفر از جمعیت بزرگسال جهان در معرض خطر ابتلا یا تشدید بیماری‌های مرتبط با کم‌تحرکی هستند. در کشور ایران نیز روند پیشروی فعالیت بدنی پایین نیز مشابه روند جهانی است به‌طوری‌که مرگ سالیانه حدود ۳۲۰ هزار نفر در کشور در اثر عوارض کم‌تحرکی رخ می‌دهد. به همین جهت توسعه خدمات اجتماعی مؤثر بر سلامت افراد به‌ویژه با هدف افزایش فعالیت بدنی افراد در جامعه، گسترش ورزش همگانی از جمله مهم‌ترین اقدام‌هایی است که ضرورت دارد در اولویت برنامه‌ریزان و سیاستگذاران قرار گرفته و سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها افزایش یابد.

درخصوص اولویت داشتن خدمات سلامت پیشگیرانه نظام سلامت نیز باید اشاره داشت که به‌رغم تأکیدات مندرج در اسناد بالادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی سلامت مبنی بر تقدم خدمات پیشگیری بر درمان در نظام سلامت، لیکن این مهم آن‌چنان که شایسته است مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته است. برای مثال بررسی اعتبارات امور سلامت در قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که هر ساله اعتبارات مصوب برای فصل درمان با اختلاف از اعتبارات فصل بهداشت بیشتر (حدود سه برابر) بوده است. به‌طوری‌که فصل درمان حدود ۷۰ درصد از مجموع اعتبارات امور سلامت را به خود اختصاص می‌دهد. این در حالی است که نظام بهداشتی کشور که نقش اصلی را در حفظ و ارتقای سلامت دارد با مشکلات بسیاری دست و پنجه نرم می‌کند و رو به تضعیف است به‌طوری‌که امروزه بخش زیادی از پست‌های سازمانی در بخش بهداشت بلا تصدی بوده و بخش زیادی از مراکز بهداشتی استیجاری هستند.

تقویت نظام ارائه خدمات مراقبت‌های بهداشتی اولیه با تأکید بر پیشگیری به‌ویژه با اولویت گروه‌های حساس و آسیب‌پذیر در جامعه (اعم از کودکان، مادران باردار، سالمندان و ...) ضمن اینکه نقش مؤثری در حفظ سلامت ایشان دارد، می‌تواند در شناسایی و درمان به‌هنگام بیماری‌ها و جلوگیری از تحمیل بار مالی زیاد ناشی از بیماری‌ها بر افراد جامعه و نظام سلامت مؤثر واقع شود.

با توجه به جمیع موارد مذکور در فوق، اولویت‌دهی مجلس شورای اسلامی به موضوع تقویت خدمات سلامت پیشگیرانه و همچنین سیاست‌ها و اقدام‌هایی که به افزایش فعالیت بدنی در جامعه منجر می‌شود در راستای منویات قانون اساسی و همچنین سیاست‌های کلی سلامت بوده و نقش بسزایی در حفظ و ارتقای سلامت جامعه دارد. مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانونگذاری در کشور، می‌تواند

از طریق به‌روزرسانی قوانین این حوزه‌ها، ریل‌گذاری مناسب در راستای تحقق اولویت‌های مذکور را ایجاد کرده و با استفاده از ابزارهای نظارتی مختلفی که در اختیار دارد، نسبت به پیشروی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، در ریل مناسب اطمینان ایجاد کند.

۱-۵-۱. توسعه و تقویت اقتصاد ورزش همگانی و دسترسی آسان و ارزان به ورزش و انجام فعالیت بدنی

مطابق مطالعات پژوهشکده بیماری‌های گوارش و کبد نشان می‌دهد که عمده‌ترین علت این میزان چاقی در ایران همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، رژیم غذایی ناسالم، پرخوری و کم‌ تحرکی است. میزان مصرف کالری روزانه ایرانی‌ها در دو دهه گذشته از ۲ هزار به ۳ هزار کالری رسیده و این در حالی است که ۹۰ درصد ایرانیان (هر دو جنس) فعالیت فیزیکی کافی ندارند و سهم بانوان در کم‌ تحرکی بیشتر از مردان است. از سوی دیگر، بیماری عفونی کووید - ۱۹ و تبعات آن در دو سال گذشته بر افزایش آمار افراد دارای چاقی و اضافه وزن در گروه‌های سنی و جنسی مختلف تأثیر فراوانی گذاشته است و امروزه چاقی به یک همه‌گیری در جهان و ایران تبدیل شده است و از سال ۱۹۷۵ تاکنون تعداد افراد چاق جهان سه برابر شده است و شمار مرگ‌های ناشی از بیماری‌های مرتبط با چاقی در جهان ۱۰ برابر شده است. این در حالی است که مطابق بند «الف» ماده (۳)، جزء «۲۵» بند «الف» ماده (۴) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ فراهم نمودن بستر و امکانات لازم برای ورزش همگانی با رویکرد ورزش آسان، ارزان و در دسترس برای عموم مردم از مهم‌ترین تکالیف وزارت ورزش و جوانان است. از آنجاکه گزارش‌های راهبردی و نظارتی در حوزه ورزش همگانی نشان از لزوم تدوین قوانین جدید و نظارت بر اجرای قوانین موجود دارد، تأکید بر این حوزه اقدامی برای پیشگیری از آسیب‌های احتمالی کم‌ تحرکی به جامعه ایرانی است.

اقدام ۱: نظارت بر دسترس‌پذیری ارزان و آسان دهک‌های جامعه به فعالیت بدنی و ورزش				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: ظرفیت موجود در قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان در مورد دسترس‌پذیری آسان و ارزان برای همگان امکان نظارت مستمر بر این فعالیت بین‌بخشی و فرادستگاهی با اهمیت را فراهم خواهد کرد. همچنین از آنجاکه موضوع مذکور مستلزم دقت نظر در تولید داده‌های دوره‌ای، ارائه بسترهای لازم برای همکاری بین‌بخشی و ایجاد زمینه برای تغییرات فرهنگی در جامعه است، تغییراتی در جهت تقویت همکاری‌های بین‌بخشی و ایجاد ضمانت اجرایی برای این قانون لازم به نظر می‌رسد.				
متولی اقدام: وزارت ورزش و جوانان، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان، مصوب ۱۳۹۹ • قانون شهرداری‌ها • قانون شرح وظایف وزارت آموزش و پرورش				
اقدام ۲: توسعه و تعمیم ورزش همگانی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: از آنجاکه ورزش همگانی به‌عنوان یکی از روش‌های مطلوب برای سلامت جسمی و روانی جامعه بایستی مدنظر حاکمیت قرار گیرد و فعالیت‌های توسعه‌دهنده و تعمیم‌گر این حوزه به‌صورت بین‌بخشی اداره می‌شود، لازم است تا قانونی با محورهای فرهنگ‌سازی، ایجاد مشوق‌های هدفمند، برخورداری از ظرفیت‌ها و تکالیف حاکمیتی تمامی دستگاه‌های همکار، امکان توسعه آن فراهم شود.				
متولی اقدام: وزارت ورزش و جوانان، وزارت کشور، وزارت آموزش و پرورش، وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی، کمیسیون آموزش، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان، مصوب ۱۳۹۹ • قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، مصوب ۱۴۰۰ • قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ • قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات مصوب ۱۳۹۴ • قانون شهرداری‌ها • قانون شرح وظایف وزارت آموزش و پرورش				
اقدام ۳: نظارت بر عملکرد اعتبارات وزارت ورزش و جوانان و فدراسیون‌های ورزشی در زمینه ورزش همگانی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: از آنجاکه وزارت ورزش و جوانان و فدراسیون‌های ورزشی در حوزه ورزش همگانی دارای تکالیف مشخصی هستند اما یکی از مشکلات عمده آنها عدم تحقق اعتبارات آنهاست که باید بر عملکرد اعتبارات این دستگاه‌های مسئول نظارت صورت گرفته و موانع و مشکلات این حوزه شناسایی شود.				
متولی اقدام: وزارت ورزش و جوانان، فدراسیون‌های ورزشی در زمینه ورزش همگانی، سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان، مصوب ۱۳۹۹ • قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات مصوب ۱۳۹۴				

۲-۵-۱. استقرار نظام خرید راهبردی خدمات سلامت در ایران

یکی از علل مهم افزایش هزینه‌های سلامت در ایران اتکای به روش‌های سنتی و غیرفعال خرید خدمات است. ضمن اینکه این نوع از روش‌های خرید معمولاً با ارائه خدمات با کیفیت پایین و غیراثربخش برای گیرندگان خدمت نیز همراه است. بنابراین خرید راهبردی که عبارت است از جستجوی فعالانه برای خرید بهترین مداخلات از بهترین ارائه‌دهندگان خدمت، از طریق بهترین سازوکارهای خرید و قرارداد متناسب با گیرنده خدمت از مهم‌ترین الزاماتی است که نظام سلامت کشور باید به آن سمت حرکت کند. به‌رغم اینکه خرید راهبردی خدمات سلامت در ایران از زمان تصویب قانون برنامه پنجم مورد تأکید قرار گرفته است، ولی این مهم پس از چندین سال هنوز محقق نشده است و امروزه افزایش هزینه‌های سلامت کشور که یکی از دلایل مهم آن همین خرید منفعلانه است به یک پاشنه آشیل برای نظام سلامت تبدیل شده است که تداوم ارائه خدمات سلامت برای مردم را تهدید می‌کند.

اقدام ۱: استقرار نظام خرید راهبردی خدمات سلامت در ایران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓		✓	
توضیحات: ضرورت دارد منابع مالی حوزه سلامت در نظام بیمه‌ای تجمیع شود و سازوکارهای تقنینی لازم برای تحقق خرید راهبردی خدمات سلامت در کشور پیش‌بینی و بر حسن اجرای آنها نظارت شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، وزارت بهداشت، سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه درمان				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • سیاست‌های کلی سلامت (ابلاغی مقام معظم رهبری) • قوانین بودجه سنواتی کل کشور				

۳-۵-۱. تقویت و توسعه سلامت و نظام مراقبت از آن با تمرکز بر بهداشت و خدمات پیشگیرانه

مسئله توجه به حوزه درمان و اولویت داشتن آن در نظام سلامت در سالیان اخیر، عامل مؤثری در بروز بیشتر بیماری‌ها و تحمیل هزینه‌های سنگین خدمات بر دوش نظام سلامت و بیماران شده است. این موضوع در قوانین بودجه سنواتی نیز نمایان شده است. به‌نحوی که طی پنج سال اخیر بیش از ۷۰ درصد از منابع پیش‌بینی شده در حوزه سلامت مرتبط به فصل درمان و کمتر از ۳۰ درصد به فصل بهداشت اختصاص داده شده است. این در حالی است که اولویت‌دهی پیشگیری به درمان به‌عنوان یک اصل در مدیریت بهینه نظام سلامت پذیرفته شده است. بر این اساس تقویت ساختار شبکه‌های

بهداشت و درمان در سطح کشور، تأمین منابع مورد نیاز، اصلاح نظام بیمه‌ای کشور با تکیه بر بسته‌های خدمات پیشگیرانه می‌تواند زمینه مساعدی را برای سرمایه‌گذاری بلندمدت دولت در نظام سلامت به دنبال داشته باشد.

اقدام ۱: بررسی اعتبارات اختصاص یافته به حوزه بهداشت و درمان در قوانین بودجه سنواتی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓		✓	
توضیحات: در این خصوص ضرورت دارد اعتبارات اختصاص یافته به حوزه بهداشت و درمان در قوانین بودجه سنواتی مورد ارزیابی قرار گیرد و در لوائح بودجه سنواتی با درج فعالیت‌ها و اقدام‌های مرتبط با خدمات پیشگیرانه اعتبارات پیش‌بینی شده در حوزه بهداشت پررنگ‌تر از حوزه درمان دیده شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات کشور				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: - سیاست‌های کلی سلامت (ابلاغی مقام معظم رهبری) - قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - قوانین بودجه سنواتی کل کشور				
اقدام ۲: اصلاح و تقویت ساختار شبکه‌های بهداشت و درمان و بازبینی بسته‌های پایه خدمات در نظام سلامت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓	✓	
توضیحات: با همکاری وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی لازم است نسبت به ساختار شبکه‌های بهداشت و درمان تقویت آنها با هدف ارتقای خدمات و جلب جمعیت تحت پوشش به بهره‌مندی از خدمات شبکه‌های بهداشت و درمان اقدام شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور با همکاری وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، شورای عالی بیمه سلامت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون بهداشت و درمان مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: - سیاست‌های کلی سلامت (ابلاغی مقام معظم رهبری) - قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی				

۶-۱. دین و فرهنگ

تحلیل کلان حوزه دین و فرهنگ

اساساً سبک زندگی ایرانی اسلامی به‌عنوان کلان آرمان سیاست‌ورزی در نظام جمهوری اسلامی ایران، دارای ابعاد مختلف اجتماعی (به‌معنای اعم کلمه، شامل ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، آموزشی و غیره) است. از طرفی، با مرور نقش و کارکرد دین و نهادهای برخاسته از آن در تاریخ تمدن اسلامی، این نهاد را به‌عنوان یکی از بازیگران اصلی و محوری در تأمین نیازهای مختلف جوامع اسلامی می‌یابیم. بدین معنا که نهاد مزبور و ساختارهای مبتنی بر آن، همواره نقشی فعال در تأمین نیازهای مادی و معنوی جوامع اسلامی و پاسخگویی به مسائل مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی داشته است. براساس اندیشه و بیانات رهبران انقلاب اسلامی، به‌عنوان کلان سیاست‌گذاران نظام جمهوری اسلامی ایران، نظام مزبور در امتداد رویکرد اسلام تمدن‌ساز که متولی شئون و ابعاد مختلف حیات بشری بوده، شکل گرفته است. بر این اساس، اسلام و نهادهای شکل‌گرفته مبتنی بر آن، فقط متولی سعادت اخروی انسان و جامعه ایرانی و پاسخگویی به نیازهای معنوی آنها نبوده، بلکه انتظار از نهادهای دینی مانند نهاد مسجد، محوریت در پاسخگویی به نیازهای مختلف اجتماعی است. در تاریخ معاصر، به‌خصوص در نقاط بحرانی، نهاد دین در جامعه ایرانی کنشی فعالانه از خود نشان داده است و ظرفیت‌هایی بالقوه را از خود به‌منصب ظهور گذاشته است. مانند کنشگری نهاد دین در شکل‌گیری انقلاب اسلامی، ظرفیت این نهاد در تأمین نیازها در دوران جنگ تحمیلی یا مواجهه با همه‌گیری بیماری کرونا. از این جهت نهاد دین می‌تواند مبتنی بر اندیشه نظام‌ساز و تمدنی نقش فعال و احیای ناظر به چالش‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مختلف کشور در برهه کنونی داشته باشد. اما در حال حاضر پس از گذشت ۴۴ سال از شکل‌گیری نظام اسلامی، براساس شواهد و قرائن مختلفی، ظرفیت‌های بالقوه نهاد دین و نظام‌های برگرفته از آن، آن‌گونه که باید به‌عرصه ظهور نرسیده و به‌عبارتی می‌توان بیان کرد که بسیاری از این ظرفیت‌ها در ساختار حکمرانی جمهوری اسلامی ایران، در زمینه‌های مختلفی مورد غفلت واقع شده است. برای نمونه براساس آخرین آمار موجود، ۸۵ هزار مسجد در ایران وجود دارد. از این تعداد ۳۳۵۵۲ مسجد بدون امام جماعت هستند و فقط در ۳۰/۶ درصد از کل تعداد مساجد ایران، نماز جماعت برگزار می‌شود و تلویحاً می‌توان نتیجه گرفت که فقط در ۳۰ درصد از این تعداد مسجد که یکی از پایگاه‌های اصلی بسیج اجتماعی هستند، هسته‌های اولیه جماعات مؤمنین شکل می‌گیرد. همچنین براساس آخرین پایش مرکز رصد فرهنگی کشور نمازخوانی در ایران با یک شیب ملایم در حال کاهش و در مقابل تعداد کسانی که اظهار داشته‌اند نماز نمی‌خوانند روبه‌افزایش است. درنهایت، توجه به احیای کارکرد اجتماعی نهاد دین را می‌توان از سه جهت حائز اهمیت مضاعف دانست: در مرتبه اول توجه به

جایگاه این نهاد در جامعه و فرهنگ ایرانی است. قرن‌هاست که ارزش‌های اسلامی در بنیادهای فرهنگ ایرانی آغشته شده و به بخشی جدانشدنی از فرهنگ و تمدن ایرانی تبدیل شده‌اند. بنابراین این ارزش‌ها را می‌توان به‌عنوان ظرفیتی از فرهنگ ایرانی دانست. در مرتبه دوم، ضرورت توجه به وضعیت فعلی نظام سیاسی حاکم بر ایران است. قریب به پنج دهه از شکل‌گیری نظامی با بنیاد و ساختاری با محوریت گفتمان اسلامی، مبتنی بر انقلابی که ارزش‌های اسلامی مهم‌ترین ارزش‌های مسلط بر آن بوده‌اند، می‌گذرد. اکنون که بنیادهای این نظام، مبتنی بر دو پایه اسلامیت و جمهوریت پی‌ریزی شده است، باید پرسید که چرا ظرفیت ساختارهای برآمده از نهاد دین، آن‌گونه که باید در ساختار حکمرانی مورد توجه واقع نشده است؟ در مرتبه سوم نیز باید به اولویت یافتن حوزه اقتصاد و مسائل اجتماعی در کشور، در سال‌های اخیر اشاره کرد. اکنون که کشور با مسائل اقتصادی و اجتماعی روبه‌رو است و از طرف دیگر ساختارهای دینی در طول تاریخ معاصر، به‌خصوص در بحران‌ها، ظرفیت و کارآمدی خود را نشان داده‌اند، آیا نمی‌توان از این ظرفیت‌ها در راستای حل این مسائل استفاده کرد؟

۱-۶-۱. احیای کارکرد اجتماعی نهاد مسجد در ایران امروز

نهاد مسجد در فرهنگ اسلامی از جایگاه شامخی برخوردار است، به‌گونه‌ای که از آن به‌عنوان «خانه خدا بر روی زمین»، «جایگاه انبیاء» و «بهترین محل‌ها» یاد شده است. این پایگاه دینی در طول تاریخ اسلام نه‌تنها محل «مناجات» و «نیایش» بوده بلکه به‌نوعی مرکز تصمیم‌گیری‌های مهم سیاسی، اقتصادی، نظامی و مکان نشر معارف دینی و کانون تربیت انسان‌های متعهد به‌ویژه جوانان و جایگاه حل معضلات امت اسلامی و پشتوانه‌ای محکم برای جامعه و نظام اسلامی محسوب می‌شده است. پیامبر اکرم (ص) پس از آنکه در مدت سیزده سال اول بعثت خود بستری لازم برای تشکیل نظام اسلامی مهیا کردند، با هجرت به مدینه در اولین اقدام، مکانی به نام مسجد تأسیس نمودند. ایشان در مسجد به‌عنوان نخستین پایگاه و مجمع مسلمانان به امور عبادی، آموزشی، تربیتی، فرهنگی و نظامی پرداختند. امام خمینی (ره) در این زمینه بیان می‌دارند: «مسجد در اسلام و در صدر اسلام همیشه مرکز جنبش و حرکت‌های اسلامی بوده؛ از مسجد تبلیغات اسلامی شروع می‌شده است و از مسجد برای حرکت قوای اسلامی برای سرکوبی کفار و واردکردن آنها در زیر بیرق اسلام استفاده می‌شده است. همیشه در صدر اسلام مسجد مرکز حرکات و مرکز جنبش‌ها بوده است.» (صحیفه امام، ۳۷۰، ج ۷: ۶۵). در برهه‌هایی از ادوار اسلامی پهنه تمدن ایران، مانند دوره حکومت آل‌بویه (سال‌های ۳۲۲ تا ۴۴۸ ق)، نیز کارکردهای اجتماعی نهاد مسجد به قله‌هایی درخشان رسید اما به‌طور کلی همواره این نهاد به‌عنوان نهادی غیرقابل‌اغماض در تاروپود ارتباطات اجتماعی جامعه ایرانی در دوره‌های مختلف

اسلامی محسوب می‌شد. همچنین در تاریخ معاصر ایران، این نهاد نقش‌هایی پررنگ را ایفا کرده است که می‌توان نمودها و قله‌های بارز آن را بیشتر در نقاط بحرانی این تاریخ، مانند دوران شکل‌گیری انقلاب اسلامی، دوران جنگ تحمیلی و یا حتی برهه همه‌گیری بیماری کرونا مشاهده کرد.

اما به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران حوزه دین و مسجد، امروز پس از گذشت بیش از چهار دهه از انقلاب اسلامی و شکل‌گیری نهادهای مختلف برای رفع نیازهای مادی و معنوی مردم چنین احساس می‌شود که نهاد مسجد جایگاه خود را در منظومه اجتماعی، فرهنگی، ارتباطی، تربیتی و دینی پیدا نکرده و رفته‌رفته از محوریت آن در این منظومه و کارکردهای اجتماعی آن کاسته شده است و حتی به‌نظر برخی «در حال حاضر بعد از گذشت بیش از یک ربع قرن از انقلاب اسلامی و تشکیل جمهوری اسلامی ایران، شاهد کم‌رنگ شدن نقش مساجد در جامعه هستیم. این بی‌رونقی حتی در زمینه رسالت اولیه مساجد، برگزاری آداب و آیین‌های نیایشی هم محسوس است».

اقدام ۱: بازنگری و اصلاح در قوانین دستگاه‌های فعال در صحن مسجد، با هدف ایجاد همگرایی و هم‌افزایی این دستگاه‌ها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
-	✓	✓	-	-
توضیحات: در اسناد بالادستی سیاستی و تقنینی حوزه مسجد (مربوط به هر کدام از دستگاه‌های فعال در این نهاد) رویکردهای مختلفی در قانونگذاری و سیاستگذاری این نهاد اتخاذ شده است که در سطحی کلان مانع از ایجاد انسجام در قانونگذاری و سیاستگذاری این نهاد می‌شود. بنابراین لازم است که رویکرد کلان قانونگذاری و سیاستگذاری مسجد در جمهوری اسلامی ایران مشخص گردد که آیا این رویکرد خادمانه است، نظارتی است، اقتضایی است، بازدارنده است، ضمانتی است، حمایتی است، یا خنثی؟ متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • متولیان اصلی: دولت و مجلس • متولیان پسینی: نهادهای ذی‌ربط مسجد مانند سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز رسیدگی به امور مساجد، سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره. کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون‌های فرهنگی و اجتماعی قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون مدنی، قانون نوسازی و عمران شهری، قانون جهش تولید مسکن، قوانین بودجه سالیانه، آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور، قانون، آیین‌نامه شورای هماهنگی و برنامه‌ریزی آموزشی و بازآموزی مدیران فرهنگی، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، سند نقشه جامع علمی کشور، تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره.				

اقدام ۲: تهیه و تصویب طرح «مسجد محله محور» و افزایش محوریت استان ها در راستای اداره محلی مسجد				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	-	-	-
توضیحات: به دلیل تفاوت و تعایر استعدادهای مناطق مختلف کشور، ضروری است تا اقتضائات محلی در حکمرانی مسجد در جمهوری اسلامی ایران لحاظ شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی ربط) • متولیان اصلی: دولت و مجلس • متولیان پسینی: نهادهای ذی ربط مسجد مانند سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز رسیدگی به امور مساجد، سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: کمیسیون های فرهنگی و اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: قانون برنامه هفتم توسعه کشور، قوانین بودجه سالیانه، آیین نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور، قانون، قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره.				

۲-۶-۱. احیای کارکرد اجتماعی نهاد وقف

وقف عام یکی از نهادهای انسانی و مورد تأیید و تأکید دین اسلام است که اموال اشخاص خیر را تا ابد در خدمت جامعه و آیندگان قرار می دهد. از پیشینیان ما موقوفات بسیاری به یادگار مانده که بیشتر آنها فاقد متولی خاص هستند و براساس شریعت اسلام اداره آنها به عهده ولی فقیه و رهبر نظام اسلامی است که طبق قوانین جمهوری اسلامی ایران این شأن به سازمان اوقاف و امور خیریه واگذار شده است. تعداد زیاد، گستردگی و پراکندگی جغرافیایی و نیز تنوع کاربری موقوفات در سطح کشور و نیز اهداف والای انسانی و الهی که ازسوی واقفان برای هر موقوفه معین شده و در وقف نامه ها به ثبت رسیده، مسئولیت سنگینی را بر دوش سازمان اوقاف و امور خیریه قرار داده است که برآمدن آن به نحو احسن و تأمین رضایت ذی نفعان و ذی حقان، نیازمند نظام جامع مدیریت عملکرد است. در بین سازمان های ناظر بر نهادهای دینی موجود در جمهوری اسلامی ایران، سازمان اوقاف و امور خیریه به عنوان با قدمت ترین ساختار تشکیل شده در کشور به دلیل تمرکز میزان زیادی از سرمایه و تنوعی که در نیت وقف وجود دارد از اهمیتی ویژه ای برخوردار است زیرا با آزادسازی ظرفیتهای موجود در نیت وقف می توان گستره وسیعی از مسائل اجتماعی را مورد تأثیر قرار داد و خیزش های جدی در پیشرفت کشور ایجاد کرد. با این وجود با بررسی شاخص های سنجش عملکرد این سازمان متوجه می شویم تناسب کمی بین ظرفیت سازمان و نتایج عملکرد آن وجود دارد که این مهم زمینه اساسی هدررفت منابع و استعدادهای سازمان را پدید آورده که بخش عمده این امر ناشی از خلأ سیاست گذاری و قانون گذاری است.

اقدام ۱: تهیه و تصویب طرح احیای کارکرد موقوفات فرهنگی در راستای تأمین نیازهای اساسی کشور در حوزه فرهنگ و مبتنی بر رعایت نیت واقفین				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	–	–	✓	–
توضیحات: اساساً نهاد وقف به‌عنوان یکی از منابع تأمین مالی اصیل اسلامی در حوزه فعالیت‌های عام‌المنفعه اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و غیره در اسناد بالادستی حوزه فرهنگ و در قانونگذاری در این حوزه نادیده انگاشته شده است و در اندک اسنادی مانند راهبرد کلان ۱۲ نقشه مهندسی فرهنگی کشور، ماده (۶۵)، (۹۲)، (۹۵) و (۹۷) قانون برنامه ششم توسعه، به این ظرفیت عظیم، با رویکرد کارکردی اشاره شده است. درحالی‌که با سیاستگذاری و قانونگذاری صحیح و استفاده از ابزارهای نظارتی لازم می‌توان از این منبع عظیم و پُربرکت جهت تأمین مالی و پیشبرد اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی در سایر حوزه‌ها، مانند حوزه فرهنگ، بهره جست. درواقع مراد از مولدسازی در این محور، تسبیل اصولی و مدبرانه امر خیرِ وقف در مجرای صحیح آن در حوزه فرهنگ است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت، مجلس، سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصل چهل‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون نحوه اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه، قانون برنامه هفتم توسعه و غیره				
اقدام ۲: تهیه و تصویب طرح همکاری بین‌بخشی سازمان اوقاف و امور خیریه و دستگاه‌های حوزه فرهنگ				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	–	✓	–
توضیحات: اساساً در شیوه تعامل بین‌بخشی سازمان اوقاف و امور خیریه و سایر دستگاه‌های مرتبط با کارکردهای تخصصی این نهاد و سازمان، سیاستگذاری و قانونگذاری مشخصی که دارای وحدت رویه باشد و ظرفیت این نهاد را در حوزه‌های کارکردی بالقوه این نهاد به‌کار گیرد، نشده است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت، مجلس، سازمان اوقاف و امور خیریه و غیره				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون‌های فرهنگی و اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصل چهل‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون نحوه اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون تشکیلات و اختیارات سازمان اوقاف و امور خیریه، قانون برنامه هفتم توسعه و غیره				

۷-۱. فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق

تحلیل کلان حوزه فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق

سبک زندگی ایرانی اسلامی، نمود عینی و خارجی تمدن اسلامی به عنوان آرمان نظام جمهوری اسلامی است. پیشرفت‌های همه‌جانبه نهایتاً باید یک مصداق عینی و خارجی برای پیشرفت با مفهوم اسلامی داشته باشد؛ لذا سبک زندگی از این منظر که در بستر روابط جاری انسان‌ها با یکدیگر تعریف می‌شود، نزدیک‌ترین مفهوم به فرهنگ عمومی است. همچنین موضوع سبک زندگی در اسناد بالادستی از بیانیه گام دوم انقلاب و نقشه مهندسی فرهنگی تا برنامه‌های توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. رهبر انقلاب اسلامی نیز در توصیه هفتم از بیانیه گام دوم انقلاب، با مرور تجربه ۴۰ ساله انقلاب اسلامی خطر ترویج سبک زندگی غربی را گوشزد نمودند و بارها فرمودند که دشمن، راهبرد خود را بر تغییر سبک زندگی با هدف تغییر باورها متمرکز کرده است؛ لذا پرداختن به موضوع سبک زندگی ایرانی اسلامی به عنوان گام پیشروی تحقق آرمان تمدن اسلامی ضروری است به نحوی که راه مقابله با تهاجم فرهنگی، تعمیق و ترویج سبک زندگی ایرانی اسلامی است.

از طرف دیگر، اگر فرهنگ، روندی در نظر گرفته شود که از حوزه فکر و ذهن یک جامعه شروع و به آداب، رسوم و سنن ختم می‌شود و در رفتار و کردار مردم، نمود می‌یابد، آنگاه هرآنچه در این حوزه، عمومی شود به فرهنگ نیز مربوط است؛ از مصرف کالاهای فرهنگی گرفته تا نحوه پوشش، مسئله خط و زبان، هنر، سبک تغذیه و به‌طور کلی شیوه زیست انسان‌ها؛ بنابراین کم‌رنگ شدن نمود برخی از مظاهر فرهنگی را باید از تضعیف باورها و عقاید دانست و برای اصلاح و تقویت آنها اقدام کرد. در جامعه کنونی ما نیز به‌رغم تلاش‌های انجام گرفته و هزینه‌های صرف شده و همچنین هجوم چندجانبه فرهنگی از سوی بیگانگان، به‌نظر می‌رسد برخی شاخص‌ها که در مجموع بیانگر وضعیت فرهنگ عمومی است، شرایط مطلوبی ندارد. از الگوی مصرف گرفته تا نوع تغذیه، نوع تفریحات، موضوع فرهنگ کار، مسئله خط و زبان، مصرف محصولات فرهنگی، رفتار با خویشان و همسایگان، نحوه حضور در فضای مجازی و این قبیل موضوع‌ها. عدم بهبود نسبی شاخص‌های مذکور، حاکی از تضعیف نرم‌افزار حاکم بر رفتار و کردار مردم جامعه است و باید برای اصلاح شاخص‌ها و بهبود وضعیت فرهنگ عمومی با محوریت تربیت نسل آینده (کودک و نوجوان) چاره‌ای اندیشید و از حوزه‌های بدیعی نظیر صنایع خلاق یا هنر، بدین‌منظور بهره برد؛ موضوعی که رهبر معظم انقلاب نیز از ابتدای دولت سیزدهم، دو مرتبه آن را با سرفصل «بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور» بیان کردند.

همچنین با توجه به شرایط یک دهه اخیر کشور، لازم است آرایش فرهنگی، سیاسی و اقتصادی

متناسب با آن نیز اتخاذ شود؛ لذا سیاست‌ها و برنامه‌ها باید جنبه تحولی داشته باشند و تمام آحاد جامعه را به موتور مولد تبدیل کند. تنها راه برون‌رفت از مشکلات اقتصادی، رشد تولید است و این موضوع جز مولد شدن جامعه محقق نخواهد شد. مردم باید در امر تولید، به‌معنای پدیدآوری و خلق مشارکت جدی داشته باشند و این امر نیازمند عزمی فرهنگی با تغییر سبک زندگی و رویه‌های معمول است. به‌بیان دیگر به‌رغم توجه به اصالت فرهنگ و زیربنایی بودن این موضوع در تحولات جامعه در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و همچنین تأثیر بنیادین ظرفیتی بین حوزه فرهنگ و دیگر حوزه‌ها، باید به این موضوع توجه کرد که چگونه می‌توان از ظرفیت وسیع حوزه فرهنگ برای حل مسائل اقتصادی که از اولویت‌های یک دهه اخیر کشور است، بهره جست. از این‌رو لازم است در شرایط کنونی، از ظرفیت موجود در حوزه‌های فرهنگی به‌منظور بهبود شرایط اقتصادی و رشد تولید استفاده و علاوه بر رونق اقتصاد، ارزش‌افزوده‌ای از جنس فرهنگ تولید کرد.

۱-۷-۱. طراحی زیست‌بوم اقتصاد فرهنگ و صنایع خلاق

با توجه به انتخاب شعار سال در یک دهه اخیر و همچنین با استناد به بیانات مقام معظم رهبری، مسئله اول کشور در سال‌های اخیر، موضوع فرهنگ اقتصادی بوده است بنابراین باید حوزه فرهنگ، در میدان مبارزه اقتصادی به‌درستی نقش ایفا کند. به‌بیان دیگر به‌رغم توجه به اصالت فرهنگ و زیربنایی بودن این موضوع در تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و همچنین تأثیر بنیادین ظرفیت بین حوزه فرهنگ و دیگر حوزه‌ها، ضروری است از ظرفیت وسیع حوزه فرهنگ برای حل مسائل اقتصادی، بهره جست. از این‌رو مقتضی است در شرایط کنونی، از ظرفیت موجود در حوزه‌های فرهنگی به‌منظور بهبود شرایط اقتصادی و رشد تولید استفاده و علاوه بر رونق اقتصاد، محصولات فرهنگی، متناسب با ارزش‌ها ایرانی اسلامی تولید کرد تا ضمن ایجاد چرخه‌ای اقتصادی، الگوهای فرهنگی خود را به دیگران معرفی نمود.

صنایع خلاق فرهنگی امروزه، یکی از ارکان اصلی تولید ثروت در جهان برشمرده می‌شود و سهم بسزایی در اقتصاد کشورهای مختلف ایفا می‌کند. دامنه تأثیرگذاری صنایع خلاق فرهنگی تنها اشتغال‌زایی و ثروت‌آفرینی نیست، بلکه در حوزه‌های دیگر نیز قابلیت‌های فراوانی دارند. خلق مفاهیم جدید و بهره‌مندی بیشتر از نوآوری، قابلیت‌هایی است که می‌تواند بهبود وضعیت فرهنگ عمومی، افزایش خودباوری عمومی، پرورش اتحاد و همبستگی ملی، حفظ میراث و ارزش‌ها و تولید محتوا برای صدور به دنیا را به‌دنبال داشته باشد. بدین جهت سرمایه‌گذاری در حوزه صنایع خلاق فرهنگی ضمن فعال کردن اقتصاد فرهنگ، آورده‌های فرهنگی بسیاری نیز می‌تواند برای ما داشته باشد. بنابراین ضروری است با توجه ویژه به این حوزه امکان بهره‌برداری از آن را افزایش دهیم.

اقدام ۱: تدوین قانون رونق اقتصاد و فرهنگ و توسعه صنایع خلاق فرهنگی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تمرکز بر توسعه فناوری و زیست‌بوم دانش‌بنیان در کشور موجب شده از فناوری‌های نرم و صنایع خلاق و شرکت‌هایی که در حوزه صنایع فرهنگی مشغول فعالیت هستند، غافل شویم. در این میان برخی خلأهای قانونگذاری نیز مزید بر علت شده و نقش این صنایع کمتر مورد توجه قرار گرفته است. دلایل فرهنگی نیز درخصوص این موضوع تأثیرگذار است. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد ارگان‌ها و نهادهای متولی این حوزه، برداشتهای مختلفی از صنایع خلاق فرهنگی دارند و از آنجاکه مواد قانونی در حمایت از این زیست‌بوم وجود ندارد یا اگر موجود باشد، ناقص است، لذا این حوزه نمی‌تواند به‌تنهایی و بدون حمایت قانونی، جایگاه خود را ارتقا دهد. دامنه تأثیرگذاری شرکت‌های خلاق و صنایع فرهنگی تنها اشتغال‌زایی و ثروت‌آفرینی نیست بلکه در حوزه‌های دیگر نیز این شرکت‌ها قابلیت‌های فراوانی دارند. منتها مشروط بر اینکه قانونگذار به توانمندسازی این شرکت‌ها توجه کند. شرکت‌های خلاق همچنین در حوزه نوآوری و خلاقیت می‌توانند به خلق مفاهیم جدید و بهره‌مندی بیشتر از نوآوری کمک کنند؛ از این رو پیشنهاد می‌شود مجلس دوازدهم در راستای تدوین قانون رونق اقتصاد فرهنگ و توسعه صنایع خلاق فرهنگی اقدام نماید.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی (اصلی)، سایر کمیسیون‌ها (فرعی)				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • سند ملی توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم • ماده (۷۴) لایحه برنامه هفتم توسعه • ماده الحاقی لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه صنایع خلاق • قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسه‌های دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات • قانون جهش تولید دانش‌بنیان				

۲-۷-۱. ارتقای زیست‌بوم بازی و سرگرمی

یکی از حوزه‌های راهبردی و بسیار اثرگذار در زمینه شکل‌دهی و تغییر سبک زندگی مردم جامعه، حوزه بازی و سرگرمی است. کالاهای و خدمات فرهنگی مربوط به این حوزه، سهم بالایی در سبد مصرف فرهنگی خانواده‌های ایرانی دارند. همچنین گردش مالی صنایع فرهنگی و خلاق سرگرمی‌محور، چه در جهان و چه در ایران، رقمی چشمگیر و بسیار بیشتر از دیگر صنایع فرهنگی و خلاق است. از سوی دیگر، تأثیرگذاری زیست‌بوم بازی و سرگرمی بر سبک زندگی افراد عمدتاً متوجه کودکان و نوجوانان است. به دلیل اقتضائات ویژه کودک و نوجوان و نیز غلبه بازی و سرگرمی در سبد مصرف فرهنگی این گروه سنی، بازی‌های دیجیتال (رقومی) و اسباب‌بازی از مهم‌ترین عوامل سبک‌ساز و

شکل‌دهنده به شخصیت کودکان و نوجوانان است. بنابراین ارتقا و بهبود زیست‌بوم بازی و سرگرمی می‌تواند ریشه‌های هویتی و الگوهای سبک زندگی نسل‌های آینده را سامانمند کرده و از بروز چالش‌ها و آسیب‌های متعاقب در سنین بالاتر جلوگیری کند. چالش‌ها و آسیب‌هایی که اصلاح آنها در سنین بزرگسالی مستلزم صرف هزینه‌های بسیار بالاتر با احتمال تأثیر بسیار کمتر است. به‌طور خاص، ورود و مصرف بی‌رویه بازی‌های خارجی متضمن سبک زندگی غربی، زمینه شکل‌گیری الگوهای نگرشی، هنجاری و رفتاری نامطلوب را - به‌ویژه در کودکان و نوجوانان - فراهم می‌کند. در این زمینه ضرورت دارد ضمن در پیش گرفتن اقدام‌های سلبی و مقابله‌گرانه مناسب، سیاست‌های حمایتی و اقدام‌های تشویقی کارآمدی با تأکید بر ظرفیت‌های بومی و مؤلفه‌های سبک زندگی ایرانی-اسلامی به‌طور جدی مورد توجه سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران قرار گیرند.

اقدام ۱: بازآرایی تولی‌گری و اصلاح نگاشت نهادی زیست‌بوم بازی‌های دیجیتال (رقومی)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: بازی‌های دیجیتال (رقومی) یکی از مهم‌ترین بخش‌های بازار سرگرمی و صنایع خلاق و یکی از پرتقاضاترین جنبه‌های سبک زندگی افراد در جهان کنونی است. باوجود این، ضعف در زمینه‌ها و شرایط لازم برای رشد و پیشرفت فعالان ایرانی این حوزه مشهود است. در این زمینه، «اساسنامه بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای» (مصوب ۱۳۸۵) و «برنامه ملی بازی‌های رایانه‌ای» (مصوب ۱۳۹۴) دو چارچوب اصلی سیاستگذاری در حوزه بازی‌های دیجیتال (رقومی) هستند که به اشکال‌های اساسی مبتلایند. جایابی نادرست بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای در ساختار حکمرانی و ابهام در ماهیت و وظایف آن، خلأ تولی‌گری حاکمیتی در سطح کلان سیاستگذاری، فقدان نقشه راه، ضعف در ضمانت اجرا و ... ازجمله چالش‌های سیاستگذاری در این عرصه است. در چنین وضعیتی، بازآرایی نقشه نهادی در حوزه سیاستگذاری می‌تواند امکان تحقق اهداف مدنظر برای بهبود وضعیت زیست‌بوم بازی‌های دیجیتال (رقومی) در کشور را افزایش دهد. بدین‌منظور، تعریف سه سطح «سیاستگذار کلان»، «سیاستگذاری اجرایی» و «اجرا و عملیات» با توجه به ظرفیت و جایگاه قانونی نهادهای کنونی می‌تواند راهگشا باشد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای)، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • «اساسنامه بنیاد ملی بازی‌های رایانه‌ای» • «برنامه ملی بازی‌های رایانه‌ای» • مواد (۷۴) و (۷۶) لایحه برنامه هفتم پیشرفت • بند «ی» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۲				

اقدام ۲: ارتقای صنعت اسباب‌بازی به‌مثابه صنعت فرهنگی و خلاق سبک‌ساز				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: اسباب‌بازی به‌عنوان یک محصول فرهنگی با سبک زندگی اعضای جامعه -به‌ویژه کودکان و نوجوانان- ارتباطی عمیق و تأثیرگذار دارد و از حیث صنعت فرهنگی و خلاق نیز از گردش مالی قابل‌توجهی برخوردار است. با این حال، سهم تولیدات داخلی در بازار اسباب‌بازی پایین بوده و در عرصه سیاست‌گذاری نیز به این حوزه کم‌توجهی شده است. به‌منظور بهبود وضعیت صنعت اسباب‌بازی، این راهکارهای کلیدی پیشنهاد می‌شوند: ۱. افزودن محصولات اسباب‌بازی به فهرست کالاهای فرهنگی مشمول تسهیلات مالیاتی، ۲. ایجاد نظام آماری و بسترهای مشورتی و توسعه‌دهنده، ۳. صیانت از حقوق مالکیت معنوی طراحان و تولیدکنندگان، ۴. تشکیل و تقویت نظام صنفی، ۵. مقابله با کپی غیرقانونی و قاچاق و ۶. تقویت بازاریابی و پیوست فرهنگی.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی کشور، شورای نظارت بر اسباب‌بازی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • دستورالعمل موضوع ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۱۳۹) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم • ماده (۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده • ماده (۲۱) قانون نظام صنفی کشور • ماده (۲) آیین‌نامه چگونگی تشکیل، حدود وظایف و اختیارات و چگونگی عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوط (موضوع ماده (۱۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران) • قانون جهش تولید دانش‌بنیان • نقشه مهندسی فرهنگی (راهبرد کلان ۳، راهبرد ملی ۳-۹، اقدام ملی ۳۵ و راهبرد کلان ۸، راهبرد ملی ۵، اقدام ملی ۱۷) • سند ملی توسعه فناوری‌های فرهنگی و نرم (ماده ۱، تبصره ۱ و ماده ۵، ج-اهداف کمی تا افق ۱۴۰۴، بند ۹) • ماده (۷۴) لایحه برنامه هفتم پیشرفت				

۳-۷-۱. سامان‌دهی زیرساخت‌های حوزه هنر

هنرمندان، بی‌شک نقشی بی‌بدیل در زندگی عمومی مردم جامعه دارند و در غم و شادی، تربیت و آموزش، اجتماعی شدن و فرهنگ‌سازی‌ها، نقش جدی و بی‌بدیلی را ایفا می‌کنند. درواقع هنر، زبان انتقال مفاهیم متعالی، به‌منظور رشد و ارتقای کیفیت زندگی مردم در هر جامعه‌ای است لذا باید پرداختن به هنر و هنرمندان برای سیاست‌گذاران فرهنگی در صدر اولویت‌ها و برنامه‌ها قرار گیرد. ازطرفی دیگر سامان‌دهی و فراهم کردن زیرساخت‌های حوزه هنر، عملاً امکان بروز خلاقیت هنرمندان را فراهم می‌کند و باعث می‌شود که محصولات هنری، بیشتر در دسترس مردم قرار گیرد و از این طریق زمینه پویایی جامعه نیز بیشتر فراهم شود؛ ازاین‌رو باید برای شناسایی، جذب و پرورش هنرمندان و همچنین ارتقای ذائقه هنری مردم جامعه، زیرساخت‌هایی در این حوزه فراهم کرد تا زمینه اهداف مذکور

آماده شود. علاوه بر اینها از ظرفیت زیرساخت‌های موجود و سامان‌دهی آنها به‌منظور بهره‌برداری حداکثری، استفاده کرد. اصلاح سیاست‌های حمایتی از هنرمندان ذیل ساختارهای موجود، همچنین توسعه زیرساخت‌های نمایشی و تدوین قانون سامان‌دهی حراجی‌های هنری ازجمله این موارد هستند که در مجلس دوازدهم به آنها باید پرداخته شود.

اقدام ۱: اصلاح سیاست‌های حمایتی از هنرمندان ذیل ساختارهای موجود				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: در حال حاضر سه نهاد با عنوان «خانه» (خانه سینما، خانه تئاتر و خانه موسیقی) و با مجوز وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۵۹ تشکل هنری را دربردارند. خارج از آنها تشکل‌های دیگری هستند که از وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کشور و فرهنگ و ارشاد اسلامی مجوز گرفته‌اند. برخی ملاحظات قانونی و حرفه‌ای، ایجاد تشکل واحد صنفی برای هنر را بلاوجه کرده است. مطابق تعاریف قانونی موجود از صنف و صنفی بودن، فعالیت‌های هنری بنا به دلایلی چون، نداشتن محل؛ مالکیت‌های چندگانه و چندبُعدی؛ نبود روابط مرسوم کاری میان هنرمندان؛ ابتدای شغل هنری بر هنرمند و دشواری پذیرش الزامات ناشی از رعایت ضوابط مقابله‌نامه‌ها و ترتیبات سازمان بین‌المللی کار، ذیل این تعاریف قرار نمی‌گیرند. کم بودن اشتراکات حرفه‌ای میان اصناف هنری، تجمع نامناسب فعالان در سطوح مختلف در تشکل صنفی، پراکندگی نامتقارن هنرمندان در سطح کشور و تمرکز اکثریت آنها در شهرهای بزرگ و امکان و توان اندک اصناف هنری برای پذیرش مسئولیت صدور مجوزهای کسب‌وکار و نظارت بر آن، ازجمله موانع حرفه‌ای به‌شمار می‌آیند. لذا با توجه به الزاماتی چون، ارائه تعریف واحد از شغل هنری، توجه متوازن به تکالیف و حقوق مربوط به هنرمندان و تقویت حرفه‌ای‌گرایی در فعالیت‌های هنری، مقتضی است در نیازهای معیشتی هنرمندان به تقویت و حمایت از صندوق اعتباری هنر توجه کرد اما با توجه به تنوع رشته‌ها و آثار هنری تعدد تشکل‌ها و انجمن‌های صنفی موجود را باید پذیرفت و مورد حمایت قرار داد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • اصل بیست‌وششم قانون اساسی • ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آنها • بند «ج» ماده (۹۲) قانون برنامه ششم توسعه • راهبرد کلان (۱۲)، اقدام‌های ملی، بند «۲» نقشه مهندسی فرهنگی				
اقدام ۲: پیشنهاد تقنینی برای توسعه زیرساخت نمایشی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		

توضیحات: در حال حاضر در سطح کشور ۳۵۰ سینما با ۷۱۰ سالن نمایش (هر سالن یک پرده) فعال برای نمایش فیلم وجود دارد. باین حال از مجموع ۱۲۲۱ شهر در کشور، تنها ۱۹۳ شهر دارای سالن سینما هستند. به عبارتی حدود ۸۴٪ از شهرهای کشور سالن نمایش فیلم ندارند. آمار سال ۱۳۹۹ (۲۰۲۰) نیز نشان می‌دهد در ایران برای هر ۱۲۷ هزار نفر یک سالن نمایش فیلم وجود دارد. این در حالی است که در کشور امارات برای هر ۱۶ هزار نفر، در کره جنوبی برای هر ۱۷ هزار نفر، در آمریکا و کانادا برای هر ۸ هزار نفر و در فرانسه برای هر ۱۱ هزار نفر یک سالن نمایش فیلم وجود دارد. طبق اعلام سازمان سینمایی از سال ۱۳۹۶ تاکنون ۱۶ مالک سینما متقاضی تغییر کاربری سینمای خود بودند که برای ۸ تقاضا مجوز انحلال سینما صادر شد. در مقابل ۳۳ مجوز برای بهره‌برداری از سینماهای جدید در سطح کشور صادر شده است. به‌رغم حاد نبودن مسئله تغییر کاربری، لکن در شرایطی که دسترسی به فضاهای فرهنگی به‌صورت خاص سینما وضعیت مطلوبی ندارد، خرابی هر سالن یا انحلال هر سینما به‌معنای از دست دادن بخشی از زیرساخت‌های فرهنگی کشور است. لذا با تنقیح قوانین موجود نسبت به سرعت بخشیدن به روند ساخت در برابر انحلال آن باید اقدام کرد.

متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط)

مجلس شورای اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه:

کمیسیون فرهنگی

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:

- ماده (۱۶۱) قانون برنامه سوم توسعه
- ماده (۱۰۵) قانون برنامه چهارم

اقدام ۳: تدوین قانون سامان‌دهی حراجی‌های هنری

تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				

توضیحات: حراجی‌های هنری به‌عنوان بازار هنری و رویدادی فرهنگی امروزه جایگاه مهمی در سیاستگذاری فرهنگی دارند. با وجود سابقه هنری طولانی و وجود هنرمندان بسیار در حوزه هنرهای تجسمی کشور، پس از گذشت ۶۳ سال از تأسیس نخستین نگارخانه، این شکل از بازار هنری در ایران در سال ۱۳۹۱ به راه افتاد. بررسی قوانین و مقررات موجود در کشور نشان از خلأ قانونی درخصوص برگزاری حراج هنری و رفع دغدغه‌های شکل گرفته پس از فعالیت این رویداد دارد. با توجه به تجربیات موجود از حراجی‌های جهانی و نیز الزامات و نیازهای سیاستگذارانه و قانونگذارانه، لازم است پیشنهادهایی برای تدوین قانون یا مقرره‌ای مستقل برای برگزاری حراج هنری نظیر، ارزش‌گذاری و قیمت‌گذاری آثار؛ صدور شناسنامه برای آثار؛ ثبت جریان معاملاتی آثار؛ حق فروش مجدد؛ حق بهره‌برداری؛ نقض حقوق مالکیت فکری و معنوی؛ تضمین اصالت؛ حفظ حریم خصوصی افراد؛ مالیات؛ تنوع و محتوای آثار؛ مدیریت مالی؛ شفافیت مالی؛ توجه به هنرهای دیجیتال (رقومی)؛ نهاد ناظر؛ توزیع جغرافیایی حراج‌های هنری؛ توانایی شخص متقاضی برگزاری حراج و حضور نمایندگی‌های حراجی‌های خارجی در کشور ارائه شود.

متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط)

مجلس شورای اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه:

کمیسیون فرهنگی

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:

- قانون تجارت
- قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی

۸-۱. رسانه و فضای مجازی

تحلیل کلان حوزه رسانه و فضای مجازی

فضای مجازی، پیامد درهم‌تنیده شدن تمامی ابعاد زندگی معاصر با فناوری‌های جدید بوده و توسعه فضای اجتماعی با ماهیتی صنعتی است که در کنار جهان واقعی، بخشی از زندگی فردی و اجتماعی هم‌زمان افراد را شکل می‌دهد. این فضای جدید، سرشت حیات بشر را دگرگون کرده و نظام‌های معرفتی جدید و عمل اجتماعی متفاوتی را به‌وجود آورده است. بر این اساس، جوامع در حال تجربه یک تغییر هستند که این فرایند، برهم‌زننده نظم مسلط پیشین در نظام اجتماعی است و نابسامانی‌هایی را در همه حوزه‌های اندیشه و عمل به‌وجود آورده است. بنابراین شناخت عمیق ویژگی‌های جهان جدید در پیوند با فناوری‌های جدید و مسائل برآمده از آن در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی ضروری است.

فضای مجازی به‌لحاظ ماهیت، متفاوت از جهان واقعی است و براساس ویژگی‌هایی چون دیجیتالی و عددی بودن، متکثر بودن، جهانی بودن، فرامکانی و فرازمانی، غیرمرکزی بودن، ارتباطات شبکه‌ای، موژولار بودن محیط، لایه‌ای بودن محیط، یکپارچه بودن و ... از جهان واقعی متمایز می‌شود. بر این اساس با جهان جدیدی مواجه هستیم که مبتنی بر تغییرات هستی‌شناسانه و معرفت‌شناسانه است که با عناوینی چون جامعه پسا صنعتی (دانیل بل)، جامعه شبکه‌ای (مانوئل کاستلز) یا دو فضایی شدن جهان شناخته می‌شود. بنابراین بخشی از نابسامانی‌های فعلی در فضای مجازی را می‌توان به‌عنوان نتیجه منطقی تغییر پارادایمی جهان جدید دانست.

بخش دیگری از نابسامانی‌های فضای مجازی در ارتباط با سیاستگذاری و تنظیم مقررات و قانونگذاری فضای مجازی است. درحقیقت خود فضای مجازی بستری متغیر است و همگام نبودن سرعت پیشرفت‌های فناوریانه با سرعت سازمان‌دهی و تنظیم مقررات و قانونگذاری فضای مجازی، منشأ بروز نابسامانی‌هایی در این فضا می‌شود که نظام پاسخگویی و مدیریتی نهادی را ناکارآمد جلوه می‌دهد. علاوه بر این، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر و مسائلی که در تقسیم کار نهادی در دایره نهادهای حاکمیتی و ارتباط با ذی‌نفعان مختلف و منافع آنها از جمله بخش خصوصی و بخش عمومی وجود دارد، می‌تواند منشأ بخشی از نابسامانی‌های دیگر فضای مجازی باشد.

در سطحی دیگر، باید توجه داشت که فضای مجازی در پیوند با تمام حوزه‌های زندگی معاصر قرار گرفته و بر این اساس، نابسامانی‌های این فضا در پیوستاری از مسائل اجتماعی، قانونی، اقتصادی، سیاسی، زیست‌محیطی و فناوریانه تبیین می‌شود.

به اعتبار منشأ بروز نابسامانی‌ها نیز، برخی از نابسامانی‌های فضای مجازی برآمده از ویژگی‌های

ذاتی این فضا هستند که پیش از ظهور فضای مجازی وجود نداشتند و پس از ظهور این فضای جدید شکل گرفته‌اند و درواقع از فضای مجازی آغاز شده‌اند و آثار و تبعاتی در جهان واقعی دارند. برخی دیگر از نابسامانی‌ها نیز بین جهان واقعی و مجازی مشترک هستند و پیش از ظهور فضای مجازی وجود داشته‌اند و در این فضا تداوم یافته‌اند و وجوه دیگری در این فضای جدید پیدا کرده‌اند. بر این مبنا، ممکن است برخی از نابسامانی‌های فضای مجازی برآمده از محیط داخلی کشور باشد یا منشأ آن محیط خارجی باشد.

درمجموع، ضرورت دارد که احصای متغیرها و روابط آنها، با رویکردی چندلایه‌ای و چندسطحی بررسی شود. افزایش این متغیرها و درهم تنیدگی آنها در سطوح و لایه‌های مختلف، موجب شده که هریک از آنها به صورت مستقیم و در وضعیتی کاملاً پویا (دینامیک) بر نابسامانی فضای مجازی در کشور اثرگذار باشند.

۱-۸-۱. تقویت مرجعیت رسانه‌ای

تطورات گسترده سپهر ارتباطی-رسانه‌ای و تغییر عادات مصرف رسانه‌ای، نظام ارتباطی-رسانه‌ای کشور را با چالش‌های متعددسیاستی-تقنینی مواجه ساخته که اصلی‌ترین آن، تضعیف گسترده مرجعیت رسانه‌ای بسترهای ارتباطی و رسانه‌های رسمی و داخلی کشور است. این مهم منجر شده که حاکمیت در شرایط ناپایدار ابزارهای کارآمد در اعمال حکمرانی را در اختیار نداشته و درنتیجه در موارد متعددی همچون ناآرامی‌های شهریور-پاییز ۱۴۰۱، شرایط ناپایدار مبدل به بحران شود. نظر به ارتباط تنگاتنگ مسئله فوق با کلیت نظام حکمرانی در کشور در بند «۱۹» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نیز تصریح شده است: برقراری حاکمیت ملی و صیانت از ارزش‌های اسلامی-ایرانی در فضای مجازی با تکمیل و توسعه شبکه ملی اطلاعات و تأمین محتوا و خدمات متناسب و ارتقای قدرت سایبری در تراز قدرت‌های جهانی با تأکید بر مقاومت‌سازی و امنیت زیرساخت‌های حیاتی و کلان داده کشور. عوامل مؤثر در پیدایش مسئله مذکور عبارتند از: ۱. عدم رویه واحد بر سیاستگذاری و تنظیم‌گری حوزه ارتباطات و رسانه، ۲. ناکارآمدی ساختاری (ازجمله غلبه رویکردهای اداری بر رویکردهای رسانه‌ای در سازمان‌های رسانه‌ای رسمی)، ۳. ضعف‌های تکنیکی در سازمان‌های رسانه‌ای و غلبه رویکردهای سنتی به رسانه، ۴. تحولات فناورانه در حوزه ارتباطات و درنتیجه تغییر الگوهای پیشین تولید و مصرف رسانه‌ای و شکاف نسلی، ۵. فعالیت گسترده بسترهای ارتباطی بیگانه در سپهر ارتباطی ایران. بنابر مطالب فوق ضروری است چارچوب مفهومی و سیاستی مسئله مرجعیت رسانه‌ای تبیین و سپس سیاستگذاری و تنظیم‌گری لازم در این راستا صورت پذیرد. همچنین تبیین و ارائه شاخص‌های مرجعیت رسانه‌ای در قوانین و مقررات ضروری به نظر می‌رسد.

اقدام ۱: بازاریابی نظام ارتباطی-رسانه‌ای کشور در راستای تقویت مرجعیت رسانه‌ای				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: جهان رسانه همواره در حال تحول و حرکت است؛ گاه ایجاد قالب‌های جدید رسانه‌ای، گاه تغییر مدل‌های جهانی اداره رسانه و گاه پیشرفت فناوری‌های ارتباطی و ایجاد سکوه‌های ارتباطی جدید، عادات و سبک‌های تولید و مصرف رسانه‌ای و به‌طور کلی نظم رسانه‌ای موجود را بر هم زده و تحولات گسترده‌ای در اضلاع نظام رسانه ایجاد کرده است. در این رهگذر یکی از محورهای مورد مطالبه رهبری معظم انقلاب اسلامی از دستگاه‌های فرهنگی کشور، مقابله با امواج تحریف، پراکندن امید و نشاط در فضای عمومی کشور، تأکید بر جهاد تبیین و اصلاح هندسه رسانه‌ای و فرهنگی است. دستیابی به هدف فرهنگی فوق و حل معضلات این عرصه نیازمند حرکت انقلابی و بنیانی می‌باشد. در این راستا یکی از اقدام‌های مهم برای بهبود وضعیت فرهنگی رسانه‌ای کشور، بازاریابی نظام ارتباطی رسانه‌ای باهدف تقویت مرجعیت رسانه‌ای خواهد بود. مجلس شورای اسلامی همواره نقش مهمی در تدوین و تصویب قوانین و پیاده‌سازی و ارزیابی سیاست‌های کلان داشته، همچنین تأثیر زیادی بر ساختارهای فرهنگی رسانه‌ای کشور خواهد داشت. بنابراین، انتظار می‌رود که در دوره جدید مجلس شورای اسلامی، تصمیم‌های مناسب و جدی در این زمینه (بازاریابی نظام ارتباطی رسانه‌ای) و با هدف بهبود و ارتقای وضعیت فرهنگی - رسانه‌ای کشور اتخاذ شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صداوسیما، شورای نظارت بر صداوسیما				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: الف) قوانین • قانون اساسی • قانون مطبوعات ۱۳۷۹ • اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۲ • قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۱ • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۶۵ • قانون نحوه اجرای اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در بخش نظارت ب) مقررات • طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات • سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی (مصوبه جلسه ۷۱ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۷) • تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات (مصوبه جلسه ۳۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۰) • تعریف و الزامات حاکم بر تحقق شبکه ملی اطلاعات و بودجه سال ۱۳۹۳ مرکز ملی فضای مجازی (مصوبه جلسه ۱۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰) • «الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی» (مصوبه جلسه شصت و هشتم مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۶ شورای عالی فضای مجازی) • سیاست‌ها و اقدام‌های سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی مصوبه جلسات شماره ۳۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱، شماره ۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹، شماره ۳۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، شماره ۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۶ و شماره ۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۳ شورای عالی فضای مجازی				

اقدام ۲: ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ارتباطی- رسانه‌ای با محوریت شاخص‌های مرجعیت رسانه‌ای				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: برای تغییر شرایط موجود و ارتقای مرجعیت رسانه‌ای جمهوری اسلامی ایران در سالیان پیش رو لازم است تا سیاستگذاری مبتنی بر شواهد داشته باشیم و بدون توصیف دقیق، شفاف و واقع‌بینانه وضع موجود به‌لحاظ وضعیت عملکرد دستگاه‌های رسانه‌ای و کیفیت معماری نهادی این دستگاه‌ها موفق نخواهیم بود. در این میان ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه رسانه و سازمان‌های رسانه‌ای که از منابع عمومی کشور بودجه دریافت می‌کنند، اهمیت ویژه‌ای دارد و این دست متون پژوهشی، شواهد لازم را برای سیاستگذار فراهم می‌کند که بتوان سیاستگذاری خود را کارآمد و اثربخش ترتیب دهد و مداخلاتی هوشمندانه و بجا تدبیر کند.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: الف) قوانین • قانون اساسی • قانون مطبوعات ۱۳۷۹ • اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۲ • قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۱ • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۶۵ ب) مقررات • طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات • سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی (مصوبه جلسه ۷۱ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۷) • تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات (مصوبه جلسه ۳۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۰) • تعریف و الزامات حاکم بر تحقق شبکه ملی اطلاعات و بودجه سال ۱۳۹۳ مرکز ملی فضای مجازی (مصوبه جلسه ۱۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰) • «الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی» (مصوبه جلسه شصت‌وهشتم مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۶ شورای عالی فضای مجازی) • سیاست‌ها و اقدام‌های سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی مصوبه جلسات شماره ۳۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱، شماره ۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹، شماره ۳۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، شماره ۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۶ و شماره ۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۳ شورای عالی فضای مجازی				

اقدام ۳: هوش مصنوعی و چالش‌های حوزه محتوا در فضای مجازی با محوریت مرجعیت رسانه‌ای				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: از مهم‌ترین حوزه‌هایی که هوش مصنوعی تأثیر و تأثر خود را بر قلمروی رسانه‌ای آشکار می‌سازد، حوزه «خبر جعلی» است. پرسشی که از هم‌اکنون ذهن فعالان رسانه را درگیر کرده آن است که هوش مصنوعی چگونه باعث تولید خبر جعلی می‌شود از مهم‌ترین خطراتی که هوش مصنوعی در تولید خبر جعلی می‌تواند ایجاد کند و لزوم پرداختن به آنها را نمایان کرده است عبارتند از: افزایش واقعیت‌پذیری، گسترش سریع، تأثیرگذاری بر افکار عمومی، آسیب به اعتماد عمومی، تأثیر بر روند انتخابات و فرایندهای سیاسی و سرقت اطلاعات شخصی				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: الف) قوانین • قانون اساسی • قانون مطبوعات ۱۳۷۹ • اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۲ • قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۱ • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۶۵ ب) مقررات • طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات • سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی (مصوبه جلسه ۷۱ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۷) • تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات (مصوبه جلسه ۳۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۰) • تعریف و الزامات حاکم بر تحقق شبکه ملی اطلاعات و بودجه سال ۱۳۹۳ مرکز ملی فضای مجازی (مصوبه جلسه ۱۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰) • «لزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی» (مصوبه جلسه شصت‌وهشتم مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۶ شورای عالی فضای مجازی) • سیاست‌ها و اقدام‌های سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی مصوبه جلسات شماره ۳۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱، شماره ۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹، شماره ۳۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، شماره ۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۶ و شماره ۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۳ شورای عالی فضای مجازی				

اقدام ۴: ابعاد پیش‌نویس قانونی تنظیم‌گری صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: لازمه حکمرانی مناسب در عرصه رسانه‌های جدید، اعمال سیاست تنظیم‌گری از طریق معماری نهادی مناسب برای تحقق منافع عمومی است؛ این مهم در کشور بعد از مرقومه مقام معظم رهبری و ماده واحده مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در عرصه صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و شکل‌گیری سازمانی ذیل سازمان صدا و سیما به دلیل برخی از مشکلات ازجمله تداخل در وظایف دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی، ضرورت ورود مجلس از باب تقنین و ضابطه‌مند کردن اقدام‌های تنظیم‌گرانه را دوچندان ساخته است. به‌منظور طی سازوکار تقنینی مسئله و تبدیل آن به قانون و با توجه به زیست‌بوم رسانه‌ای کشور و چالش‌های آن، تصویب طرح قانونی با رعایت مؤلفه‌هایی چون اصول تنظیم‌گری، منفعت عمومی و اهداف کلان تنظیم‌گری، محدوده و قلمرو تنظیم‌گری، رویکردهای تنظیم‌گری، پیاده‌سازی و اجرای تنظیم‌گری، حوزه‌ها تنظیم‌گری، ارزیابی و نظارت بر تنظیم‌گری، ضروری است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: الف) قوانین • قانون اساسی • قانون مطبوعات ۱۳۷۹ • اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۲ • قانون خط‌مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۱ • قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ۱۳۶۵ ب) مقررات • طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات • سند صیانت از کودکان و نوجوانان در فضای مجازی (مصوبه جلسه ۷۱ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۷) • تبیین الزامات شبکه ملی اطلاعات (مصوبه جلسه ۳۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۰) • تعریف و الزامات حاکم بر تحقق شبکه ملی اطلاعات و بودجه سال ۱۳۹۳ مرکز ملی فضای مجازی (مصوبه جلسه ۱۵ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰) • «الزامات پیشگیری و مقابله با نشر اطلاعات، اخبار و محتوای خبری خلاف واقع در فضای مجازی» (مصوبه جلسه شصت‌وهشتم مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۱۶ شورای عالی فضای مجازی) • سیاست‌ها و اقدامات سامان‌دهی پیام‌رسان‌های اجتماعی مصوبه جلسات شماره ۳۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱، شماره ۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹، شماره ۳۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۷، شماره ۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۶ و شماره ۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۳ شورای عالی فضای مجازی				



فصل دوم - امور اقتصادی، صنعت، معدن و انرژی

کشور ما به عنوان کشوری در حال توسعه و پیشرفت، برای رفع نیازهای داخلی و جا نماندن از رقابت‌های اقتصادی منطقه‌ای و جهانی، نیازمند تمرکز جدی بر رشد اقتصادی به‌ویژه در حوزه‌های صنعت و دانش بنیان است. بدین منظور، ما هم‌زمان با کاهش ناترازی‌ها و ارتقای ثبات و پیش‌بینی‌پذیری در اقتصاد کلان، نیازمند راهبردی معطوف به توسعه صادرات با تأکید بر مزیت‌های نسبی هستیم. این مهم، مستلزم بسته‌ای منسجم از سیاست‌هاست با هدف حذف مداخلات نادروری دولت، تعادل بخشی پایدار در بازارهای مختلف، توسعه تعامل‌پذیری با اقتصاد جهانی، تمرکز بر صادرات غیرنفتی براساس مزیت‌های نسبی، افزایش بهره‌وری و تقویت نظام شبکه‌ای تولید، مانع‌زدایی و ارتقای ظرفیت شکوفاسازی محیط کسب‌وکار باشد.

به‌طور خلاصه، سیاست‌های راهبردی در این بخش را که با هدف رشد پایدار و فراگیر و شکوفایی اقتصادی دنبال می‌شود می‌توان به شکل زیر برشمرد:

- ارتقای ثبات و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد کلان،
- کاهش ناترازی‌ها، حذف مداخلات نادرور دولتی و تعادل بخشی پایدار در بازارهای مختلف،
- توسعه تعامل‌پذیری با اقتصاد جهانی با تمرکز بر صادرات غیرنفتی و بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی،
- افزایش بهره‌وری و تقویت نظام شبکه‌ای تولید،
- مانع‌زدایی و ارتقای ظرفیت‌های شکوفاسازی محیط کسب‌وکار.

۱-۲. امور اقتصادی

تحلیل کلان امور اقتصادی

براساس اعلام بانک مرکزی رشد اقتصادی کشور در شش‌ماهه نخست سال ۱۴۰۲ برابر ۳/۶ درصد بوده است. بر این اساس ارزش افزوده گروه کشاورزی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل ۰/۷ درصد افزایش نشان می‌دهد. تولید محصولات زراعی و باغی در سال ۱۴۰۲ نسبت به دوره مشابه سال قبل به ترتیب ۸/۷ و ۲/۱ درصد و تولید محصولات اصلی دامی ۴/۷ درصد افزایش یافته است. ارزش افزوده گروه نفت در نیمه نخست سال ۱۴۰۲ به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ رشد ۱۷/۱ درصدی نسبت به دوره مشابه داشته است افزایش نرخ رشد ارزش‌افزوده این گروه طی دوره مذکور، ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت خام، افزایش تولید گاز طبیعی و همچنین افزایش تولید صادرات میعانات گازی نسبت به دوره مشابه سال قبل بوده است. ارزش افزوده گروه خدمات نیز در نیمه نخست سال ۱۴۰۲ از نرخ رشد ۴/۲ درصدی برخوردار شد. در مجموع عملکرد رشد تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه در شش‌ماهه اول سال ۱۴۰۲ با احتساب نفت و بدون احتساب نفت به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۴/۷ و ۳/۶ درصد بوده است.

جدول ۴. رشد تولید ناخالص داخلی برحسب فعالیت‌های اقتصادی (درصد)

فعالیت‌های اقتصادی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵	۱۴۰۱		۱۴۰۲
	شش‌ماهه	سال	شش‌ماهه
تولید ناخالص داخلی	۳/۳	۴	۴/۷
تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۲/۶	۳/۵	۳/۶
کشاورزی	۱/۱	۱/۱	۰/۷
نفت و گاز	۶/۷	۱۰	۱۷/۱
صنعت و معدن	۴/۳	۶/۵	۳/۸
خدمات	۲/۴	۲/۷	۴/۲

بررسی‌های کارشناسی حاکی از این است که با وجود هدف‌گذاری رشد ۸ درصدی در برنامه هفتم توسعه، رشد اقتصادی مشاهده شده در نیمه اول سال ۱۴۰۲ که ناشی از افزایش تولید و صادرات نفت بوده است، امکان تداوم نخواهد داشت و رشد اقتصادی در نیمه دوم سال جاری و سال آینده کاهش خواهد یافت. درواقع می‌توان گفت بهبود وضعیت رشد اقتصادی به‌صورت مستمر در گروه تقویت بنیه تولیدی کشور است که نیازمند اصلاح و تجدیدنظر در سیاست‌های صنعتی، تجاری، ارزی و بانکی کشور است. با توجه به اینکه تولید در شرایطی که در مقیاس انبوه انجام شود، اقتصادی است همچنین

باید بر افزایش توان صادراتی کشور و تولید برای صادرات تمرکز شود و همه سیاست‌های کشور در راستای افزایش بنیه تولیدی کشور با هدف صادرات هم‌راستا شود.

یکی از موانع تحرک اقتصاد نیز ناترازی‌هایی است که در حوزه بانکی کشور وجود دارد و یکی از مهم‌ترین علل تورم مزمن در کشور است. مجلس یازدهم با تصویب قانون بانک مرکزی، زیرساخت نهادی برخورد با بانک‌های متخلف را فراهم کرد و این مهم برعهده مجلس دوازدهم است که بر اجرای این قانون نظارت کند تا به اهداف خود برسد.

۱-۲. بهبود اثربخشی سیاست‌گذاری ارزی

روند کاهش ارزش پول ملی به شکل افزایش نرخ ارز، به‌مانند تورم، از ناترازی‌های کلان اقتصادی و شوک طرف عرضه ناشی از تحریم بازمی‌گردد. منظور از شوک طرف عرضه، کاهش ارزش صادرات نفتی، افزایش هزینه‌های تجاری و افزایش خروج سرمایه است که خود را در افزایش نرخ حقیقی ارز نمایان کرده است. بنابراین، راه‌حل اساسی برای جلوگیری از روند بلندمدت افزایش نرخ ارز، کاهش ناترازی‌های کلان اقتصادی، کاهش هزینه‌های تجاری و کاهش تقاضای خروج سرمایه است. تجربه و دانش اقتصادی بیانگر آن است که اقدام‌هایی نظیر تعیین دستوری نرخ ارز یا افزایش عرضه ارزهای نفتی برای جلوگیری از روند افزایش نرخ ارز، شکست خورده و صرفاً افزایش تدریجی ارز را تبدیل به افزایش جهش‌وار کرده است. همچنین این نوع اقدام‌ها، منابع ارزشمند ارزی را به‌جای هدایت به افزایش ذخایر و توسعه زیرساخت و سرمایه‌گذاری‌های کلان، مصروف تقاضای واردات مصرفی و خروج سرمایه می‌کند. برای مثال، طبق گزارش رئیس کل بانک مرکزی دولت یازدهم، قریب به ۲۸۴ میلیارد دلار در بازه سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۶ صرف مداخله در بازار ارز به‌منظور کنترل نرخ ارز شده است که ثمره آن جهش ارزی، گره خوردن ثبات اقتصادی به تحریم و ارزهای نفتی، کاهش ذخایر و عدم بهره‌برداری در جهت توسعه زیرساخت و سرمایه‌گذاری‌های کلان اقتصادی، بوده است. به‌طور خلاصه، چالش‌های پیش روی کنترل روند افزایشی نرخ ارز و نوسانات آن به شرح ذیل است:

۱. ادامه ناترازی‌های کلان اقتصادی ازجمله ناترازی بخش عمومی و ناترازی نظام بانکی؛
۲. ادامه راهبرد تثبیت نرخ اسمی ارز با وجود فعال بودن موتور اصلی کاهش ارزش پولی ملی، ناترازی‌های کلان اقتصادی؛
۳. در دستور کار نبودن راهبرد افزایش ذخایر خارجی برای حداقل کردن نوسانات شدید ناشی از شوک‌های سیاسی و خارجی و ...؛
۴. تشدید نوسانات و اختلال در نظام و کنترل‌های ارزی به‌دلیل مداخلات دستوری در تعیین نرخ ارز؛

اقدام ۱: نظارت بر بند «ت» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: طبق بند «ت» ماده (۲۰) احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بانک مرکزی مجاز به تثبیت نرخ ارز به صورت مداخله قیمتی و دستوری نبوده و صرفاً می‌تواند با استفاده از مداخله مقداری به مدیریت نرخ ارز بپردازد. در حال حاضر، به دلیل مداخله قیمتی بانک مرکزی، در بازار رسمی پنج نرخ ارز متفاوت وجود دارد که بستر فساد و انواع ناکارایی‌های اقتصادی است. این اقدام بانک مرکزی که فاقد هیچ‌گونه مصوبه قانونی است موجب می‌شود تا سیاست افزایش مستمر ذخایر ارزی و افزایش صادرات غیرنفتی امکان تحقق نداشته باشد که تهدیدی اساسی برای توسعه و ثبات اقتصاد کشور محسوب می‌شود. نمی‌توان انتظار داشت که با مداخلات دستوری در تعیین نرخ ارز، تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران تصمیم به سرمایه‌گذاری جهت افزایش صادرات کنند که در برنامه هفتم سالیانه ۲۳ درصد رشد برای آن هدف قرار داده شده است. از طرفی این گونه مداخله بانک مرکزی مانع مهم پیش روی ایجاد یک بازار رسمی ارز بوده تا رهبری قیمت به‌طور انحصاری بر دوش نرخ غیررسمی ارز باشد. تا زمانی نرخ به‌صورت دستوری تعیین می‌شود، امکان ایجاد یک بازار رسمی ارز که بدیل بازار غیررسمی در رهبری قیمت و پوشش‌دهنده انواع مبادلات باشد، وجود نخواهد داشت.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: بند «ت» ماده (۲۰) احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور				

۲-۱-۲. اصلاح نظام بانکی

ناترازی بانکی شرایطی است که بانک را به وضعیتی سوق می‌دهد که درنهایت امکان بازپرداخت دیون خود را نداشته باشد. ناترازی بانکی و به‌طور عام ناترازی موجود در اقتصاد از آن جهت اهمیت دارد که می‌تواند به تورم پایدار در اقتصاد منجر شود. به‌طور کلی تورم در اقتصاد از محل بیشتر بودن تقاضای خرج کردن به نسبت تولید اقتصاد ایجاد می‌شود. معیار تقاضای خرج کردن در اقتصاد نیز همان رشد نقدینگی است. پس می‌توان گفت رشد نقدینگی مازاد بر رشد تولید عامل ایجاد تورم در اقتصاد است.

عوامل مختلفی در اقتصاد می‌توانند به‌صورت بالقوه منجر به افزایش نقدینگی و بالتبع تورم (در بلندمدت) شوند. همه عواملی که به انبساط ترازنامه شبکه بانکی منجر می‌شود به‌صورت بالقوه رشد نقدینگی را در پیش خواهند داشت. از طرف دیگر اقدام‌های دولت و شرکت‌های دولتی نیز می‌تواند به‌صورت بالقوه به تغییرات پایه پولی و نقدینگی (از کانال تسهیلات بانکی) منجر شود. افزایش پایه پولی نیز خود می‌تواند کاهش هزینه ایجاد نقدینگی و در نتیجه افزایش نقدینگی را به دنبال داشته باشد.

همه عوامل بالقوه که به رشد نقدینگی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم (از طریق افزایش پایه پولی)

منجر می‌شوند نقش یکسانی در ایجاد نقدینگی به‌صورت بالفعل ندارند. برخی از عوامل به‌گونه‌ای است که سیاستگذار پولی (بانک مرکزی) امکان مقابله و کنترل آن را تا حدی در دست داشته و از این طریق می‌تواند از رشد بی‌رویه آن بالفعل جلوگیری کند. اما برخی دیگر از عوامل رشد نقدینگی به‌گونه‌ای است که سیاستگذار پولی، آزادی عمل برای مقابله و جلوگیری از آن را نداشته و رشد نقدینگی بالقوه به رشد نقدینگی بالفعل تبدیل می‌شود. دو عامل اصلی که سیاستگذار پولی امکان مقابله و جلوگیری از ایجاد نقدینگی توسط آنها را ندارد، ناترازی دولت و ناترازی شبکه بانکی است.

ناترازی دولت مربوط به چالش حاضر نیست اما در مورد ناترازی شبکه بانکی می‌توان گفت که این مورد یکی از عوامل ایجاد نقدینگی است که سیاستگذار پولی امکان مقابله و جلوگیری از آن را ندارد. همان‌طور که گفته شد ایجاد تسهیلات توسط شبکه بانکی خود به افزایش نقدینگی در اقتصاد منجر می‌شود. مادامی که تسهیلات پرداختی دوره‌های قبل بازپرداخت شوند و تسهیلات جدید اعطا شود، نقدینگی از محل بازپرداخت تسهیلات قبلی کاهش (هدم) و از محل پرداخت تسهیلات جدید افزایش (خلق) می‌شود. اما اگر شبکه بانکی با ناترازی مواجه باشد، امکان هدم نقدینگی را از محل بازپرداخت تسهیلات تا حدی از دست می‌دهد. در این شرایط هر ساله متناسب با متوسط نرخ سود سپرده، به‌صورت خودکار نقدینگی رشد پیدا خواهد کرد. به عبارت دیگر در این شرایط بسته به میزان تسهیلاتی که بازپرداخت نشده‌اند، از طرفی نقدینگی از بین نمی‌رود (هدم نمی‌شود) و از طرف دیگر برای جبران نرخ سود سپرده‌ها نقدینگی افزایش هم پیدا کند. در این شرایط اگر تسهیلات جدیدی پرداخت شود به افزایش بیشتر نقدینگی به نسبت نقدینگی ناشی از تسهیلات بازپرداخت نشده منجر خواهد شد.

به نظر می‌رسد مشکل ناترازی بانکی صرفاً از کانال عدم بازپرداخت تسهیلات و پرداخت نرخ سود سپرده منجر به افزایش نقدینگی نمی‌شود بلکه تغییر تصمیم‌گیری شبکه بانکی در شرایط ناترازی خود عاملی مهم‌تر از عدم بازپرداخت تسهیلات است. به‌منظور توضیح بیشتر باید اشاره کرد که وقتی بانکی واجد ناترازی دارایی-بدهی است، حقوق صاحبان سهام در این بانک منفی می‌شود. منفی شدن حقوق صاحبان سهام بدین معناست که بانک مورد نظر به‌طور کامل مبتنی بر دارایی دیگران (سپرده‌ها) در بازار فعالیت می‌کند. با توجه به آنکه نظام پرداخت به‌طور گسترده از طریق بانک‌ها انجام می‌شود و هرکدام از بانک‌ها نیز به میزان زیادی بزرگ شده‌اند که ورشکستگی آنها به هجوم بانکی و ورشکستگی کل نظام پرداخت منجر خواهد شد و همچنین مسئولیت محدود داشتن شبکه بانکی (پوشش ضرر از محل حقوق صاحبان سهام و در شرایط ناترازی این محل منفی است)، برای بانک‌ها شرایطی به‌وجود می‌آید که تصمیم‌گیری مبتنی بر سودآوری (تلاش برای وصول معوقات) به‌طور کامل از بین می‌رود. همچنین به دلیل گره خوردن فعالیت بانک‌ها به نظام پرداخت که توضیح آن بیان شد، امکان تداوم فعالیت در

شرایط ناترازی و عدم ورشکستگی نیز برای بانک‌ها فراهم است. نتیجه آن است که بانک‌ها در شرایط ناترازی تصمیمات غیربهرینه می‌گیرند که به افزایش بیش‌ازپیش نقدینگی منجر شده و سیاستگذار پولی به دلایل مختلف از جمله حفظ نظام پرداخت امکان مقابله با این فعالیت بانک‌ها را نخواهد داشت. درنهایت ناترازی بانکی به عنوان یکی از عواملی که امکان مقابله با آن نیست از طریق مکانیسم‌های بیان شده به افزایش نقدینگی و تورم منجر خواهد شد. با توجه به زیان ناشی از وقوع ناترازی و عواقب آن، در ادامه توضیح داده می‌شود که یکی از مهم‌ترین اقدام‌های بانک‌های مرکزی در این زمینه جلوگیری از وقوع ناترازی (پیشگیری) به طرق مختلف است که می‌تواند مضرات بیان شده را تا حد ممکن کاهش دهد.

با توجه به تعریف ناترازی و بیان ضرورت و اهمیت آن، لازم است در مورد میزان ناترازی، برآوردی صورت گیرد. جداول ۵ و ۶ سهم انواع بانک‌ها از ناترازی و منابع لازم برای جبران آن ارائه شده است. درنهایت با توجه به توضیحات ارائه شده و حجم ناترازی بسیار، باید اصلاحات مورد بررسی قرار گیرد.

جدول ۵. سهم انواع بانک‌ها از برآورد ناترازی (ارقام به درصد)

معیار	دولتی	خصوصی شده	خصوصی
معیار اول: دارایی موهومی با ضرایب استاندارد جهانی	۳۲/۸۹	۱۵/۶۴	۵۱/۴۷
معیار دوم: دارایی موهومی با ضرایب خبرگان بانکی کشور	۴۶/۲۳	۱۷/۳۶	۳۶/۴۱

جدول ۶. منابع لازم برای جبران ناترازی شبکه بانکی (هزار میلیارد ریال)

تخمین استانداردهای جهانی	تخمین خبرگان بانکی	
۹۴۸۵/۱۸	۹۱۱۴/۴۹	منابع موردنیاز برای جبران ناترازی
۱۱۱۸۴/۰۸	۱۰۸۱۳/۳۹	نسبت سرمایه به دارایی ۳ درصد
۱۴۰۱۵/۵۸	۱۳۶۴۴/۸۹	نسبت سرمایه به دارایی ۸ درصد

بانک‌های مرکزی به عنوان سیاستگذار پولی هر کشور، سه هدف عمده رشد تولید، کنترل تورم و ثبات مالی را برعهده دارند که ناترازی نظام بانکی مهم‌ترین مانع در برابر رسیدن به این اهداف در چند دهه گذشته بوده است. متأسفانه این ناترازی‌ها همچنان ادامه داشته و به یکی از موتورهای اصلی ایجاد بی‌ثباتی و تورم و همچنین از موانع مهم در برابر رشد تولید در اقتصاد ایران تبدیل شده است. این مسئله کلان اقتصادی از یک طرف موجب رشد نقدینگی مازاد بر رشد تولید و در نتیجه تورم شده و از طرف دیگر، موجب به انحراف کشیده شدن اعتبارات بانکی از تولید و سرمایه‌گذاری مولد به بخش نامولد شده است. مهم‌ترین عوامل و موانع رفع این ناترازی‌ها به شرح ذیل است:

۱. فعال بودن ریشه خلق ناترازی‌های کلان اقتصادی؛
۲. سلطه مالی بخش عمومی (دولت و دیگر نهادهای حاکمیتی) بر شبکه بانکی و بانک مرکزی؛
۳. قدرت و استقلال پایین بانک مرکزی در امر نظارت به دلیل ضعف قانونی و ضعف در معماری کلان داده‌های بانکی و نظام پرداخت‌ها؛
۴. ضعف نهادی و زیرساختی در مبارزه با پولشویی (عدم استقرار نظام مالیاتی کارا؛ ضعف در معماری کلان داده‌های بانکی و نظام پرداخت‌ها؛ ضعف در معماری کلان داده‌های اشخاص حقیقی، حقوقی و روابط سبب-نسبی)؛

اقدام ۱: نظارت بر اجرای قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: این قانون در تاریخ ۲۹ آبان ماه ۱۴۰۲ در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی شد. بیش از هشت سال است که این موضوع در مجلس شورای اسلامی در حال پیگیری است. این قانون ظرفیت‌های بسیار مساعد و مناسبی را برای افزایش قدرت و اقتدار بانک مرکزی برای مقابله با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ناسالم ایجاد کرده است که باید نظارت مستمر بر اجرای قانون لحاظ شود تا آنکه مورد استفاده قرار گیرد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • بانک مرکزی • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ • لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب سال ۱۳۵۸ • قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب سال ۱۳۶۲ • قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، مصوب ۱۳۷۹ • قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳ • قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسريع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها، مصوب ۱۳۸۶				

اقدام ۲: تدوین و تصویب قانون بانکداری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓			✓	
توضیحات: طرح «قانون بانکداری» را در حال حاضر کمیته پولی و بانکی کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی پیگیری می‌کنند و جلسات کارشناسی حول آن در حال برگزاری است. اصلاحاتی که در حوزه قوانین بانکداری مورد بررسی کارشناسی است می‌تواند از مشکلات فوق‌الذکر جلوگیری کند. درنهایت واضح است که نظارت مستمر همانند قانون بانک مرکزی برای این قانون نیز لازم است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: -				
اقدام ۳: اصلاح دستورالعمل‌های مرتبط با نظام بانکی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: بخش مهمی از مشکلات نظام بانکی، به ضعف دستورالعمل‌های بانک مرکزی در حوزه بانکی و عدم اجرای مقررات مرتبط با آنها بازمی‌گردد. به‌طوری‌که با رفع نواقص و اجرای این دستورالعمل‌ها می‌توان بهبود وضعیت بانکی را شاهد بود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • دستورالعمل‌های بانکی بانک مرکزی • قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران				

۲-۲. محیط کسب‌وکار

تحلیل کلان محیط کسب‌وکار

سرمایه‌گذاری یکی از مؤلفه‌های اصلی در رشد اقتصادی کشورهاست. افزایش سرمایه‌گذاری، معمولاً به رشد رقابت‌پذیری و بهره‌وری، افزایش صادرات، تشکیل سرمایه انسانی و خلق فناوری کمک می‌کند. اما سرمایه‌گذار به آینده و افق بلندمدت نظر دارد و به همین دلیل سرمایه‌گذاری در هر فضا و بستری اتفاق نمی‌افتد و نیازمند زمینه‌های متعدد اقتصادی، سیاسی، قانونی و ... است و قطعاً

در یک بستر مناسب محیط کسبوکار این امر اتفاق می‌افتد. نظریه‌پردازان رشد و توسعه اقتصادی انواع متغیرهای کلیدی تأثیرگذار بر سرمایه‌گذاری را مشخص کرده‌اند که اغلب آنها در ایجاد محیط امن خلاصه می‌شود. نوسان بسیار شدید سرمایه‌گذاری از تولید ملی در ایران و نیز میزان پایین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی طی دهه‌های اخیر و فرار سرمایه‌های مادی و انسانی به خارج از کشور نشان می‌دهد در عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری در کشور احتمالاً اختلالاتی وجود دارد. در این میان قوانین و مقررات به‌عنوان مؤلفه‌هایی تأثیرگذار برای بهبود محیط کسبوکار مورد توجه بوده‌اند تا آنجا که در تعریف محیط کسبوکار به‌مثابه «مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آنها»^۱ قوانین و مقررات جایگاهی برجسته دارند. بر این اساس در دو دهه گذشته چند قانون مهم برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و محیط کسبوکار تصویب شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: ماده (۷) و فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (۱۳۸۷)، قانون بهبود مستمر محیط کسبوکار (۱۳۹۰)، قانون پنج‌ساله پنجم (۱۳۸۹)، قانون برنامه ششم (۱۳۹۵) و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (۱۳۹۳) که بررسی و تحقیق در مورد میزان پیشرفت در اجرای آن قوانین نکات ارزشمند و مهمی را نشان می‌دهد.

مجلس دوازدهم نیز باید در امتداد مجالس قبلی بر بهبود محیط کسبوکار تمرکز کند، یکی از مهم‌ترین موضوع‌هایی که در برنامه هفتم توسعه هم مدنظر قرار گرفته است موضوع قیمت‌گذاری بر تولیدات بخش خصوصی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

۱-۲-۲. اصلاح قوانین مرتبط با قیمت‌گذاری

تحلیل نظام قیمت‌گذاری ایران از منظر قوانینی که به‌طور مستقیم با هدف تعیین و یا تثبیت قیمت‌ها تصویب شده‌اند حاکی از نقش و تأثیر گسترده دولت در تعیین سطح و ساختار قیمت کالاها و خدمات مختلف طی سه دهه گذشته بوده است؛ به‌گونه‌ای که نظام قیمت‌گذاری کشور به‌جای اینکه ابزاری برای تحقق اهداف حمایتی و تولیدی باشد به هدف نهایی تبدیل شده است. به‌علاوه تصویب قوانین گوناگون با موضوع و رویکرد مداخله در نظام قیمت‌گذاری و البته در برخی موارد با ماهیت متضاد، در پاسخ به سیاست‌هایی بوده است که عمدتاً با هدف تثبیت قیمت و جلوگیری از نوسان و رشد قیمت‌ها اتخاذ شده‌اند. برپایه مجموعه متکثر قوانین و مقررات، رویه‌های گوناگونی در موضوع قیمت‌گذاری ایجاد شده‌اند که در این گزارش ابعاد و جزئیات این قوانین و مقررات بررسی شده است. برخی از مهم‌ترین یافته‌های بررسی قوانین و مقررات قیمت‌گذاری طی سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۵۸، به شرح ذیل بوده است:

۱. تعریف مقرر شده در بند «ج» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسبوکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).

• از میان ۴۵۰ قانون و مقررہ وضع شده (اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، تصمیم‌نامه، حکومتی، رأی و ...) تعداد قوانین و مقررات معتبر، موقت، منتفی با اجرا، منسوخ و تنفیذ به‌ترتیب عبارتند از: ۲۵۰، ۱۱۱، ۷۹، ۸ و ۲.

• از حیث مراجع تصویب نیز بیشترین قوانین و مقررات وضع شده طی سال‌های فوق مربوط به شورای اقتصاد، هیئت وزیران و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور به‌ترتیب با ۲۳۵، ۹۵ و ۵۹ عنوان قانون یا مقررہ بوده است.

• از حیث مصوبات وضع شده به تفکیک برنامه‌های توسعه نیز بیشترین مصوبات به‌ترتیب مربوط به برنامه‌های سوم، چهارم، اول، دوم، پنجم و ششم توسعه با ۱۰۴، ۹۵، ۹۱، ۸۳، ۴۹ و ۱۳ عنوان بوده است.

• از حیث زمان وضع قوانین و مقررات نیز بیشترین مصوبات وضع شده مربوط به سال ۱۳۶۹ با ۲۶ عنوان بوده است.

• طبقه‌بندی تعداد مقررات وضع شده به تفکیک کالا نیز طی سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۵۸ حاکی از آن است که از میان ۱۰۲ مصوبه وضع شده درخصوص کالاهای مختلف، بیشترین فراوانی در میان مصوبات قیمت‌گذاری به‌ترتیب مربوط به قیمت تضمینی محصولات کشاورزی، نرخ‌گذاری کالاهای و خدمات، کود و شیر به‌ترتیب با ۵۴، ۴۱، ۲۴ و ۱۷ مورد بوده است.

درمجموع، آسیب‌شناسی این سازوکارها و فرایندهای تقنین در حوزه قیمت‌گذاری بیانگر این واقعیت است که هرچند جهت‌گیری کلی قوانین و مقررات ناظر بر قیمت‌گذاری، به‌ویژه پس از تصویب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، به‌سمت کاهش تعداد و اقلام مشمول قیمت‌گذاری و همچنین تقویت سازوکارهایی در راستای کاهش مداخلات دستوری دولت بوده است؛ اما تحولات این حوزه غالباً جهت‌گیری فوق را تضعیف کرده و تمایل سیاست‌گذاران به مداخلات زیاد و غیراصولی در بازارهای مختلف افزایش یافته است.

مهم‌ترین دلایل پابرجا ماندن تمایل سیاست‌گذاران به مداخله قیمتی در بازارهای مختلف را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

(الف) نگاه کوتاه مدت در تصمیمات مرتبط با نظام قیمت‌گذاری کشور،

(ب) تمایل به استفاده از سازوکار قیمت‌گذاری به‌عنوان یک هدف،

(ج) عدم توجه به ارتباط علت و معلولی سیاست‌های مختلف ازجمله سیاست‌های پولی و ارزی

و اثرگذاری آنها بر افزایش سطح قیمت‌ها،

(د) نبود نهادهای حامی مصرف‌کننده و تلاش برای حمایت از مصرف‌کننده صرفاً از طریق کنترل قیمت که غالباً نیز ناموفق است.

نتیجه نهایی اینکه، عدم توجه به آثار تداخل سیاست‌های مالی، ارزی و تعرفه‌ای و تأثیراتی که این سیاست‌ها می‌توانند بر سطح قیمت‌ها داشته باشند، حلقه مفقوده نظام قیمت‌گذاری کشور است. ریشه‌یابی تغییرات شدید قیمت، شرط لازم اتخاذ سیاست‌های کلان در حوزه تنظیم بازار و قیمت‌گذاری است. با انتخاب ابزار مؤثر و داشتن نگاه کلان می‌توان هزینه، دامنه و عمق مداخلات در حوزه قیمت‌گذاری را محدود کرد.

اقدام ۱: تنقیح قوانین و مقررات حوزه قیمت‌گذاری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓	✓	✓
توضیحات: با توجه به تصویب قوانین گوناگون با موضوع و رویکرد مداخله در نظام قیمت‌گذاری و البته در برخی موارد با ماهیت متضاد که برپایه مجموعه متکثر قوانین و مقررات، رویه‌های گوناگونی در موضوع قیمت‌گذاری ایجاد شده‌اند به نظر می‌رسد مهم‌ترین اقدام می‌تواند تنقیح قوانین و مقررات حوزه قیمت‌گذاری باشد.				
متولی اقدام: مجلس، دولت، سران قوا و سایر مراجع ذی‌ربط				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه:				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین جاری کشور اعم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی • قانون توسعه نهادهای مالی جدید • شرح وظایف وزارت نیرو • شرح وظایف وزارت بهداشت و آموزش پزشکی • بند «ج» ماده (۵) قانون تشکیلات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ • بند «۴» ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ • قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲ • تصویب‌نامه درخصوص تدوین، تنظیم، ابلاغ و نظارت بر قیمت دارو، واکسن، شیرخشک و تجهیزات و ملزومات پزشکی مصوب ۱۳۹۳/۳/۳ و ...				

۲-۲-۲. نظارت و بسترسازی حقوقی برای بهبود محیط کسب‌وکار

بهبود وضعیت اقتصادی کشور از مهم‌ترین چالش‌های اکنون ماست؛ از این رو ضروری است که برای ارتقای شاخص‌های این حوزه از همه ظرفیت‌های کشور از جمله ظرفیت‌های حقوقی بهره گرفته شود. مسائل مهم در این زمینه؛ بهبود فضای کسب‌وکار است که می‌تواند تأثیر بسزایی در بهبود وضعیت

اقتصادی داشته باشد. از منظر حقوقی، نظارت و بسترسازی مناسب حقوقی برای بهبود محیط کسب‌وکار از اولویت‌های قانونگذاری در کشور است که باید بدان توجه ویژه‌ای مبذول شود. مقررات و فرایندهای حقوقی که عمده‌تاً پیچیده و زمان‌بر هستند؛ هنگامی که در بسترسازی محیط کسب‌وکار استفاده می‌شوند عمده‌تاً موجب سخت‌تر شدن فرایندها و افزایش زمان به نتیجه رسیدن فعالیت‌های اقتصادی می‌شوند. در نتیجه برای بهبود فضای کسب‌وکار ضروری است که ابتدا مقررات و فرایندهای حقوقی موجود شناسایی و سپس در حدی که آسیب‌زا نباشد؛ ساده‌سازی و کوتاه شوند. با ساده و کوتاه‌سازی فرایندها و مقررات حقوقی این عرصه؛ امکان بیشتری برای ارتقای شاخص‌های محیط کسب‌وکار خواهد بود. از سوی دیگر فرایند رسیدگی قضایی به دعاوی مرتبط با کسب‌وکار باید تخصصی‌سازی شده و با سرعت بیشتری به اتمام برسد.

اقدام ۱: اصلاح و تنقیح قوانینی همچون قانون ثبت شرکت‌ها، قانون تجارت و ... در راستای کوتاه‌سازی فرایندهای حقوقی شروع فعالیت‌های حقوقی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓		
توضیحات: برخی از قوانین حوزه کسب‌وکار برای شروع فعالیت انجام اقدام‌های مقدماتی را لازم و ضروری می‌داند به‌عنوان نمونه گرفتن مجوز از برخی دستگاه‌های اجرایی یا اخذ عدم سوء پیشینه و ... حال با اصلاح قوانین و مقررات و اتصال به پنجره واحد کسب‌وکار می‌توان قوانین زائد را حذف کرد تا شروع کسب‌وکار با مراجعه به یک پنجره واحد آن هم به‌صورت الکترونیک متصور و ممکن شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) تقدیم لایحه از جانب دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون قضایی • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون ویژه جهش تولید				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تجارت • قانون ثبت شرکت‌ها • قانون تصفیه امور ورشکستگی و ...				

اقدام ۲: اصلاح و تنقیح قوانینی همچون قانون تجارت، مسئولیت مدنی، ثبت شرکت‌ها، رفع موانع تولید، جذب سرمایه‌گذاری خارجی در راستای ساده‌سازی روندهای نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓		
توضیحات: در راستای جذب سرمایه‌گذاران خارجی برخی از قوانین داخلی ایرادهایی داشته که مانع جذب سرمایه می‌شود از این‌رو قوانین مربوط به این حوزه باید بازبینی و بازخوانی و مورد اصلاح و تنقیح قرار گیرد. متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) تقدیم لایحه از جانب دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون ویژه جهش تولید قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون تجارت، مسئولیت مدنی، ثبت شرکت‌ها، رفع موانع تولید، جذب سرمایه‌گذاری خارجی				
اقدام ۳: اصلاح و تنقیح قوانینی همچون قانون آیین دادرسی مدنی، قانون اجرای احکام مدنی در راستای تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی حوزه اقتصادی و اجرای احکام صادره در این حوزه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: یکی از علل اطاله دادرسی در دعاوی تجاری این است که مرجع تخصصی به این دعاوی رسیدگی نمی‌کند و این دعاوی با دعاوی خرد که تأثیر چندانی در اقتصاد کشور ندارند به‌صورت یکسان رسیدگی می‌شود با اصلاح قوانین مربوطه و رفع ایرادهای آن می‌توان این فرایند را اصلاح کرد. متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) تقدیم لایحه از جانب دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون ویژه جهش تولید قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون آیین دادرسی مدنی، قانون اجرای احکام مدنی • قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی				

اقدام ۴: نظارت بر اجرای پیشرفت شاخص‌های تعریف شده در برنامه‌های توسعه و سایر قوانین				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتبع قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓	✓	✓
توضیحات: به‌رغم تدوین قوانین به‌روز و کارآمد بعضاً دیده می‌شود در عمل به قانون توجه نمی‌شود به‌عنوان مثال ماده (۷) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی که نظام حبس محکومان مالی را سامان‌دهی کرده است و در سال ۱۳۹۳ با تلاش مرکز پژوهش‌ها به تصویب رسید در عمل در مواردی اجرا نمی‌شود این امر برای کاهش زندانیان مالی که بعضاً فعالان کسب‌وکار می‌باشند می‌تواند باعث شود که رویه قضایی اصلاح و نظارت مستمر بر آن اتفاق افتد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی، کمیسیون اصل نود و کمیسیون امنیت ملی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی • قانون اجرای احکام مدنی				

۳-۲-۲. رفع موانع مالیاتی تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی در کنار هدفمندسازی مشوق‌های مالیاتی موجود به‌خصوص معافیت‌های مالیاتی

یکی از مهم‌ترین موانع مالیاتی و مشکلاتی که برای تولیدکنندگان ایجاد می‌شود مربوط به رویه‌های اجرایی سازمان امور مالیاتی است. اگرچه قوانین نیز خالی از اشکال نیستند، ولی چنانچه سازمان امور مالیاتی و وزارت اقتصاد و امور دارایی قوانین مالیاتی به‌خصوص قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، ماده (۹۷) و ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (طرح جامع مالیاتی) و قانون دائمی ارزش افزوده را به‌درستی اجرا کنند بسیاری از موانع موجود از پیش پای تولیدکنندگان مختلف برداشته خواهد شد. عمده مشکلات اجرایی عبارتند از: ممیزمحوری، فرایند نامناسب دادرسی، دانش ناکافی مجریان مالیاتی و مشکلات تعیین و دریافت مالیات بر ارزش افزوده.

همچنین گفتنی است حمایت از فعالیت‌های اقتصادی از طریق اعطای معافیت‌های مالیاتی موجب بروز پدیده «خزش معافیت‌های مالیاتی» (تلاش برای معاف شدن گروه‌های مختلف) و نیز افزایش «عدم شفافیت» در فعالیت‌های مذکور می‌شود. درواقع از یک‌طرف فعالیت‌های مختلف اقتصادی با استناد به معافیت سایر فعالیت‌ها به‌دنبال معاف کردن خود از پرداخت مالیات هستند و از طرف دیگر جریان وجوه در فعالیت‌های گوناگون غیرشفاف و نامعلوم است. نکته دیگری که در اعطای معافیت‌های مالیاتی حائز اهمیت است، هزینه برشمردن این معافیت‌ها است. زمانی که قانونگذار به فعالیتی معافیت

مالیاتی اعطا می‌کند، در اصل به میزانی که این فعالیت می‌بایست مشمول پرداخت مالیات شود، هزینه به بودجه دولت وارد می‌سازد. به همین دلیل باید معافیت‌های فعلی با این نگاه مورد بررسی قرار گرفته و کارایی و اثربخشی هریک از آنها بررسی شود و در صورت لزوم در اصل اعطای آن معافیت یا شیوه و میزان آن تجدیدنظر صورت گیرد تا کارایی اقتصادی حداکثر شود.

اقدام ۱: نظارت بر اجرای قانون پایه‌های فروشگاهی و قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: در قوانین مالیاتی موجود به‌خصوص قانون پایه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، ماده (۹۷) و ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (طرح جامع مالیاتی) و قانون دائمی ارزش افزوده، فرایندهای مالیات‌ستانی به‌نحو هوشمند، سیستمی و براساس حسابرسی مبتنی بر ریسک طراحی شده است. اگر این قوانین به‌درستی و به‌نحو کامل اجرا شوند، موانع مالیاتی تولید ناشی از رویه‌های اجرایی تا حدود زیادی برطرف خواهد شد و فرایند مالیات‌ستانی آسان و سیستمی خواهد بود.				
متولی اقدام: دولت: سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های مرتبط در امر تبادل اطلاعات				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مالیات‌های مستقیم • قانون مالیات بر ارزش افزوده • قانون سامانه مؤدیان و پایه‌های فروشگاهی				
اقدام ۲: تصویب لایحه اصلاح مالیات‌های مستقیم (بخش اصلاح مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: اصلاح مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی با رویکرد رونق تولید اقدامی ضروری است که تا حدودی در لایحه اصلاح مالیات‌های مستقیم به آن پرداخته شده است. در این زمینه ضروری است مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات سود تقسیمی به‌نحو طراحی شود تا موجب تقویت تأمین سرمایه داخلی شرکت‌ها و رونق تولید داخل گردد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مالیات‌های مستقیم • قانون مالیات بر ارزش افزوده				

اقدام ۳: هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و مشوق‌های تولید				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: معافیت‌های مالیاتی باید به‌نحوی بازطراحی شود تا به رشد سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی منجر شود. برخی از معافیت‌های فعلی نه‌تنها موجب رشد تولید نبوده بلکه به بستری برای فرار مالیاتی تبدیل شده است. در این زمینه باید در حین بررسی لایحه اصلاح مالیات‌های مستقیم، سایر قوانین از منظر معافیت‌های مالیاتی بازطراحی و اصلاح شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مالیات‌های مستقیم • قانون مالیات بر ارزش افزوده • قانون جهش تولید دانش‌بنیان • قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-اقتصادی				
اقدام ۴: اجرای قانون مالیات بر سوداگری (مالیات بر عایدی سرمایه)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: یکی از سیاست‌های مالیاتی به نفع تولید، جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های سفته‌بازی و غیرمولد است. مجلس یازدهم به‌درستی در همین راستا طرح مالیات بر سوداگری (مالیات بر عایدی سرمایه) را به تصویب رساند (در حال حاضر در مرحله رفع ایرادهای شورای نگهبان است). اجرای دقیق این قانون و نظارت بر اجرای صحیح این قانون باید از اولویت‌های مالیاتی دولت و مجلس دوازدهم باشد.				
متولی اقدام: • دولت: سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های مرتبط در امر تبادل اطلاعات • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اقتصادی • کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مالیات‌های مستقیم • قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی				

۴-۲-۲. به‌روزرسانی، تصویب و رفع ایرادهای شورای نگهبان نسبت به لایحه تجارت

موضوع محیط کسب‌وکار از دیرباز همواره به‌عنوان یکی از دغدغه‌های مهم اقتصادی در کشور مطرح بوده است. تبادلات اقتصادی در کشور و در رأس آنها تجارت و معاملات تجاری یکی از زیرمجموعه‌های اصلی مرتبط با این محیط بوده و تنظیم و تنسيق قواعد مربوط به آنها از اولویت‌های کشور به‌شمار می‌رود. از زمان تنظیم و تقدیم لایحه تجارت از سوی دولت، زمان زیادی می‌گذرد. در این سال‌ها، با توجه به حجم و موضوع‌های متنوع و متکثر موجود در آن و با عنایت به تحولات مختلف اقتصادی و حقوقی، اصلاح، به‌روز کردن و کارآمدسازی این لایحه همواره یکی از دغدغه‌های قانونگذار و بازوی پژوهشی آن یعنی مرکز پژوهش‌های مجلس به‌شمار می‌رفته است. در این راستا طی سال‌های اخیر مطالعات متعددی درخصوص ابواب مختلف و متنوع قانون تجارت اعم از قراردادهای تجاری، شرکت‌های تجاری، اسناد تجاری، ورشکستگی و اعاده اعتبار و نیز ضوابط متفرقه ناظر به تعاملات و تبادلات میان بازرگانان شروع و استمرار یافته و نشست‌ها و جلسات کارشناسی متعددی در این راستا برگزار شده که کماکان نیز ادامه دارد. با توجه به اهمیت موضوع و اینکه بررسی لایحه تجارت تاکنون به نیمه راه رسیده و نیم دیگر مسیر و نهایی ساختن آن هنوز باقی مانده است، ادامه و استمرار مسیر اصلاح و به‌روزرسانی آن یکی از مسائل مهم حقوقی کشور است. خصوصاً اینکه قانون تجارت هم در زمینه حقوقی و هم اقتصادی یکی از قوانین اصلی و مادر محسوب می‌شود.

اقدام ۱: به‌روزرسانی، تصویب و رفع ایرادهای شورای نگهبان نسبت به لایحه تجارت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: با توجه به حجم بسیار زیاد و بی‌سابقه لایحه تجارت که بالغ بر ۱۳۴۰ ماده مطرح شده و با عنایت به عدم پذیرش بررسی آن طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در کمیسیون قضایی از سوی شورای نگهبان، مجلس تصمیم گرفت تا مواد این لایحه را به‌تدریج در صحن علنی بررسی و تصویب کند. تاکنون حدود ۵۰۰ ماده از این لایحه تصویب شده و تصویب نهایی و رفع ایرادهای احتمالی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت قاعدتاً محول به مجلس آینده و با توجه به اهمیت موضوع، از اولویت‌های اصلی مجلس دوازدهم خواهد بود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی و حقوقی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ • لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷				

اقدام ۲: تنقیح قوانین مرتبط با حوزه تجارت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓		
توضیحات: در سال‌های ۱۳۱۱ به این سو، قوانین متعدد و پراکنده‌ای در حوزه تجارت در کشور ما به تصویب رسیده‌اند که بعضاً با یکدیگر هم‌پوشانی و تعارض‌هایی نیز دارند. مثلاً کتاب ورشکستگی قانون تجارت در برخی از مواد با قانون تصفیه امور ورشکستگی در تعارض است و نیز نسبت برخی از مواد قانون صدور چک با کتاب اسناد تجاری قانون تجارت باید روشن شود. لذا یکی از نیازهای کشور با توجه به پراکندگی قوانین و لزوم ایجاد شفافیت تقنین، تنقیح قوانین حوزه تجارت است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی و حقوقی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ و لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷، قانون تصفیه امور ورشکستگی مصوب ۱۳۱۸، قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲ و قانون صدور چک مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی				

۳-۲. اقتصاد امور عمومی

تحلیل کلان اقتصاد امور عمومی

یکی از مسائل اصلی کشور در حوزه بخش عمومی طی چند سال اخیر و به‌ویژه بعد از تشدید تحریم‌های اقتصادی، افزایش محدودیت‌های مالی دولت و بروز کسری‌های قابل‌توجه در بودجه بوده است. دلایل متعددی به این مسئله منجر شده است. افزایش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، کاهش میزان فروش نفت و گاز، عملکرد ضعیف دولت در مولدسازی دارایی‌های خود و تحمیل مخارج بدون تمهید منابع کافی در قوانین بودجه سنواتی از مواردی بودند که خروجی آن به افزایش تعهدات و بدهی‌های دولت (به صندوق توسعه ملی، شبکه بانکی، انتشار اوراق بدهی) و نهایتاً کاهش کیفیت خدمات عمومی دولت ختم شده است. ریشه‌های این موضوع را می‌توان در مجموعه‌ای از سیاست‌های نادرست دانست که با ظرفیت‌های مورد نیاز برای رشد و توسعه اقتصاد، صرفاً تمشیت امور را دنبال کرده و سیاست حمایتی نادرستی نیز در پیش گرفته است.

در جدول زیر برخی از اقلام عملکردی دولت ارائه شده و نشان می‌دهد در حوزه منابع و مصارف صریح دولت میزان تأثیر سیاست‌های دولت به چه نحوی است:

جدول ۷. برخی اقلام عملکردی دولت طی سال‌های ۱۴۰۰ تا هشت ماهه اول سال ۱۴۰۲

عملکرد ردیف‌های بودجه	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲ (هشت‌ماهه)
منابع	۱۱۰۴	۱۵۷۲	۱۰۳۳
مالیاتی و گمرکی	۴۹۶	۶۹۶	۵۱۳
نفت و فراورده‌های نفتی	۲۴۰	۴۱۸	۲۲۷
تعهدات مالی (بدهی)	۲۸۴	۳۱۳	۲۸۰
مولدسازی دارایی‌های دولت	۸۴	۱۴۵	۱۳
مصارف			
حقوق و دستمزد	۶۴۱	۹۶۴	۶۱۶
صندوق‌های بازنشستگی	۱۶۹	۲۲۰	۲۰۳
بودجه عمرانی	۱۴۰	۲۵۴	۱۰۱
بازپرداخت اوراق	۱۵۴	۱۴۵	۱۱۳
قانون هدفمندی یارانه‌ها			
سقف منابع و مصارف	۳۳۴	۶۳۶	۵۱۵

همان‌گونه که در جدول فوق نشان داده شده است بخش چشمگیری از مصارف هزینه‌ای دولت شامل حقوق و دستمزد (بالغ بر ۶۰ درصد) است و پرداختی به صندوق‌های بازنشستگی (بالغ بر ۱۵ درصد) و انواع پرداختی‌های حمایتی ذیل منابع و مصارف قانون هدفمندی (معادل ۴۰ درصد بودجه) منجر به این شده‌اند که سهم مصارف عمرانی و توسعه زیرساخت‌ها از منابع هرساله کاهش یابد (به‌طور متوسط در سال‌های اخیر ۱۳ درصد بوده است). مجموع موارد فوق در کنار سایر سیاست‌های دولت در تخصیص ارز ترجیحی به واردات اقلام اساسی و تثبیت قیمت‌ها در حوزه انرژی و سایر موارد مؤید این نکته است که حجم حمایت‌های صورت‌گرفته از سوی دولت در راستای حفظ رفاه خانوارها قابل توجه بوده اما این انتخاب منجر به کاهش نقش‌آفرینی دولت در راستای افزایش توان تولیدی اقتصاد صورت گرفته است. از این‌رو باید تدابیر ویژه‌ای برای بهبود کیفیت نقش‌آفرینی دولت در افزایش رشد اقتصادی و ارتقای سرمایه‌گذاری‌های دولت اندیشید و در کنار آن کیفیت و اثربخشی سیاست‌های حمایتی دولت را با هدف افزایش اصابت آن به گروه‌های هدف مورد بازاندیشی قرار داد. اهم مأموریت‌های دفتر بخش عمومی در دوره آتی مجلس به شرح ذیل است:

۱. حوزه مالیاتی: تصویب قوانین مورد نیاز در راستای استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد و رفع موانع مالیاتی تولیدکنندگان از جمله اقدام‌های پیش‌بینی شده است.

۲. **حوزه صندوق‌های بازنشستگی:** تدابیر مربوط به افزایش پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی، بهبود وضعیت مالی صندوق‌های ناترازی و اصلاحات پارامتریک در حوزه بازنشستگی از جمله اولویت‌های این گروه به‌شمار می‌رود.

۳. **حوزه حمایتی:** ارائه تصویری واقع‌نما از وضعیت فقر مطلق و فقر چندبعدی در کنار بهبود قوانین حوزه حمایتی اقدام‌های اولویت‌داری هستند که می‌توانند ضریب اثربخشی سیاست‌های حمایتی در راستای بهبود فقر مطلق را کاهش دهند و در راستای مأموریت‌های این گروه به‌شمار می‌روند.

۴. **حوزه شرکت‌های دولتی:** ارائه پیشنهادهایی در راستای بهبود قوانین مربوط به مولدسازی و افزایش سهم این مورد در تأمین مالی دولت از جمله اولویت‌های این حوزه است.

۵. **حوزه سرمایه‌گذاری‌های دولتی:** بهبود روش‌های انجام طرح‌های عمرانی دولت و تعیین تکلیف طرح‌های نیمه‌تمام با مشارکت بخش خصوصی از طریق اصلاح قوانین مربوط از اولویت‌های این حوزه به‌شمار می‌رود.

۶. **بودجه:** بهبود روش‌های مدیریت مالی دولت به‌منظور استفاده بهینه از منابع مالی دولت، تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز در راستای افزایش شفافیت و بهبود عملکرد قوانین بودجه به‌منظور مدیریت و کاهش کسری بودجه از جمله اقدام‌های این حوزه است.

۱-۳-۲. ارتقای مدیریت مالی دولت

مدیریت مالی دولت به‌عنوان یکی از محورهای مهم اصلاح ساختار بودجه نیازمند اصلاحات مهمی است تا علاوه بر تبدیل شدن بودجه به یگانه سند سیاست‌گذاری مالی، ارتباط بودجه و وظایف دستگاه‌ها تقویت شده، بهره‌وری مخارج افزایش یافته و رویه‌های استقراض مخرب دولت اصلاح شود. از آنجا که عمده تحلیل‌ها و تصمیم‌ها درباره بودجه کشور بر سند بودجه و ارقام منابع و مصارف عمومی متمرکز است در الگوی صحیح مدیریت مالی به همه عملیات مالی دولت در سقف منابع و مصارف عمومی منعکس شود. حرکت به سمت برنامه‌محور کردن بودجه گامی مشترک در روند بین‌المللی بهبود مدیریت مالی دولت در کشورهای موفق است. در این الگو ابتدا اهداف روشن و مشخصی تحت عنوان برنامه برای دستگاه‌ها تعیین شده و در انتهای سال میزان پیشرفت برنامه و وصول به اهداف تعیین شده ارزیابی می‌شود. نقش سازمان برنامه و بودجه نیز از تمرکز بر نظارت مالی درون‌سالی به نظارت عملکرد پایان سال تغییر می‌کند. همچنین لازم است تا اختیارات مدیران دستگاه‌ها برای پیشبرد برنامه‌ها و وصول به اهداف تقویت شود. این موارد در نگاه سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی نیز به‌عنوان

یکی از مؤلفه‌های تحول در نهادهای بودجه‌ریزی به‌شمار می‌رود. البته این به‌معنای کنار گذاشتن انضباط مالی نیست بلکه رعایت سقف بودجه مصوب برای دستگاه‌ها همچنان امری مهم به‌شمار می‌رود. البته پیش‌نیاز هرگونه برنامه‌ریزی برای دولت، تعیین دقیق مصارف اجتناب‌ناپذیر براساس تعهدات قطعی و مشروط دولت در سال‌های پیش رو است. تنها در این صورت است که می‌توان منابع قابل برنامه‌ریزی را محاسبه و به برنامه‌های مختلف اختصاص داد. علاوه بر این عدم پرداخت بخشی از تعهدات دولت می‌تواند آثار سوئی بر طلبکاران دولتی نظیر صندوق‌های بازنشستگی و مشارکت‌کنندگان در سرمایه‌گذاری با دولت داشته باشد. در بعد دیگری از مدیریت مالی دولت وضعیت مطلوب تأمین مالی دولت و حتی شرکت‌های دولتی استقراض صرفاً از طریق عرضه اوراق بدهی است. تأمین مالی از طریق انتشار اوراق موجب بدهی سیال (قابل معامله در بازار) برای خریداران اوراق شده و در فعالیت آنها اختلال ایجاد نمی‌کند. همچنین بدهی ایجاد شده از این روش شفاف بوده و قابلیت کنترل، به‌روزرسانی و ارزیابی ریسک بیشتری دارد.

اقدام ۱: تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور با رویکرد اصلاح ساختارها و فرایندهای بودجه‌ریزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓		
توضیحات: در تدوین بودجه به‌جای نگاه خروجی‌محور و برنامه‌ای به بودجه، رویکرد هزینه‌محور و دستگاهی حاکم است. این موضوع منجر شده است که ارتباط مشخصی میان اولویت‌های سیاستی در یک حوزه مشخص و همچنین فی‌مابین حوزه‌های مختلف وجود نداشته باشد. مجلس در هنگام رسیدگی به لایحه بودجه، شاخص و عملکرد پذیرفته شده و قابل‌اطمینانی در دسترس ندارد تا بر مبنای آن تصمیم‌گیری کند. در راستای حل آسیب‌های فوق‌الذکر لازم است تا ضمن تفکیک دقیق و صحیح اعتبارات قابل‌اجتناب از غیرقابل‌اجتناب در دستگاه‌ها، رویکرد بودجه برنامه‌محور دنبال شود به این صورت که منابع قابل برنامه‌ریزی بودجه با اولویت‌بندی به مهم‌ترین برنامه‌های تحولی دستگاه‌های اجرایی اختصاص یابد.				
متولی اقدام: دولت در صورت عدم اقدام دولت نظیر سالیان گذشته لازم است تا مجلس رأساً اقدام کند.				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه و بودجه کشور • قوانین تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاق برخی احکام به قانون تنظیم (۱) و (۲)				

اقدام ۲: تصویب لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی با تأکید بر فصل مدیریت تعهدات دولت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیق قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تصویب مصوبه کمیسیون اقتصادی در حوزه مدیریت بدهی‌های عمومی گام مهمی در اصلاح حوزه بدهی و تعهدات دولت است. در این مصوبه ضمن تعیین تکلیف بدهی‌های غیرسیال دولت و ارائه برنامه زمانی برای سیال‌سازی از ایجاد بدهی غیرسیال جلوگیری کرده است. علاوه بر این در این گزارش پایش تعهدات دولت برعهده سازمان برنامه و بودجه قرار داده شده است که گام مهمی برای نظم‌بخشی به بودجه سالیانه و بدهی‌های دولت است.				
متولی اقدام: لایحه را دولت ارسال کرده و در کمیسیون اقتصادی تکمیل و تصویب شده است. لازم است در صحن علنی نیز بررسی و تصویب شود.				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر				
اقدام ۳: تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح قوانین مربوط به جامعیت، شفافیت و واقعی‌سازی منابع و مصارف بودجه کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیق قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓		✓	
توضیحات: از آنجاکه عمده تحلیل‌ها و تصمیم‌ها درباره بودجه کشور بر سند بودجه و ارقام منابع و مصارف عمومی متمرکز است در الگوی صحیح مدیریت مالیه عمومی باید همه عملیات مالی دولت در سقف منابع و مصارف عمومی منعکس شود. جدای از مسئله نظارت صحیح و شفاف شدن عملیات مالی دولت، روشن است که هر تحلیلی بدون در نظر گرفتن موارد فوق جامع و دقیق نخواهد بود.				
متولی اقدام: • قوه مجریه • در صورت عدم اقدام مؤثر از جانب دولت، قوه مقننه براساس اصل هفتادویکم در این حوزه اقدام خواهد کرد				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی • قانون برنامه و بودجه کشور • قانون محاسبات عمومی				

اقدام ۴: تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح قوانین مربوط به ساختار بودجه و اعتبارات جبران کارکنان دولت با تأکید بر قانون محاسبات عمومی، قوانین تنظیم و دیگر قوانین موضوعه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتبع قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			✓
توضیحات: اجرای حساب واحد خزانه و پرداخت به ذی نفع نهایی یک گام مهم در حوزه شفاف‌سازی مخارج حقوق و دستمزد دستگاه‌های اجرایی بود که در سال ۱۴۰۱ و براساس قانون بودجه انجام شد. متأسفانه در رویه‌های اجرایی این قانون به‌نحوی عمل شد که تمام مخارج حقوق کارکنان دستگاه‌ها به هزینه غیرقابل برنامه‌ریزی دستگاه تبدیل شده و لذا دیگر مدیر دستگاه به بهینه‌سازی مخارج حقوق اقدام نمی‌کند. لازم است نحوه اجرایی شدن این قانون در خزانه‌داری کل کشور و سازمان برنامه و بودجه به‌نحوی تغییر کند که این آسیب مهم برطرف شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات • کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون محاسبات عمومی				

۲-۳-۲. استقرار و بهسازی چارچوب مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی

لازمه تحقق رشد اقتصادی پایدار، توسعه زیرساخت‌ها در کشور است و این مهم از طریق سرمایه‌گذاری عمومی قابل تحقق است. وضعیت سرمایه‌گذاری عمومی در کشور در دهه اخیر و به‌ویژه بخشی از آن که از مجرای بودجه عمومی انجام می‌شود، بغرنج است و حجم بالای طرح‌های عمرانی کشور، گواه این مسئله است. متوسط عمر طرح‌های ملی در قوانین بودجه سنواتی به بیش از ۱۶ سال رسیده است و در هر سال تعداد انگشت‌شماری از این طرح‌ها به اتمام رسیده و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. این موضوع، خود به چرخه شومی بدل شده که در ترکیب با شرایط تورمی کشور، هرساله منابع لازم برای اتمام طرح‌ها بیشتر و بیشتر شده و کشور را با مسئله سرمایه‌گذاری‌های بی‌بازگشت مواجه کرده است. در بعضی موارد، فاصله زمانی شروع تا اتمام طرح چنان زیاد است که اساساً ضرورت اولیه آن دستخوش تغییرات جدی شده است و نیاز اولیه به طرح مرتفع شده یا تغییر کرده است.

در یک نگاه کلی، حل این مسئله در گرو پیمودن دو مسیر موازی اما مکمل است:

۱. افزایش توان مالی دولت در حوزه سرمایه‌گذاری‌های عمومی از طریق مدیریت هزینه‌های جاری و افزایش اتکای دولت به درآمدهای پایدار و

۲. مدیریت صحیح منابع موجود در چارچوب نظام مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی و افزایش بهره‌وری مخارج عمرانی.

در شرایطی که مسیر اول دارای ذی‌نفعان اجتماعی متعدد و نیازمند اتخاذ تصمیمات دشوار است، بهسازی نظام مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی از مرحله تعریف تا اجرا، نظارت و بهره‌برداری، می‌تواند ضامن به‌کارگیری مؤثر از منابع موجود در راستای توسعه زیرساخت‌های حیاتی کشور باشد.

اقدام ۱: استقرار نظام جامع مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				✓
توضیحات: با عنایت به محدودیت منابع مالی دولت در راستای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مولد اقتصادی، کیفیت هزینه‌کرد اعتبارات عمرانی و اولویت‌بندی میان طرح‌ها اهمیت بالایی دارد. در حال حاضر، بند «الف» ماده (۱۹) برنامه هفتم توسعه، دولت را به تعیین تکلیف این طرح‌ها ملزم کرده که شیوه آن به آیین‌نامه‌ای که به تصویب سازمان برنامه و بودجه کشور خواهد رسید، ارجاع شده است. از این‌رو در کوتاه‌مدت می‌توان از طریق نظارت بر اجرای حکم یادشده، گام‌های مقدماتی را برای تدوین نظام جامع برداشت. در مراحل بعدی، تدوین قانون در این حوزه (ترجیحاً از طریق تقدیم لایحه از سوی دولت) لازم است.				
متولی اقدام: - دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور): تدوین و تصویب آیین‌نامه ماده (۱۹) برنامه هفتم توسعه – مجلس (نظارت) - دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور): تدوین و ارائه لایحه نظام جامع مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی کشور				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: - کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات - کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: - قانون برنامه و بودجه کشور (به‌ویژه فصل ششم) - قانون برنامه توسعه هفتم - قوانین الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)				
اقدام ۲: تصویب لایحه مشارکت عمومی خصوصی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: یکی از ابزارهای مهم در پیشبرد طرح‌های عمرانی عمومی و ارتقای کارایی آنها، جلب مشارکت بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری، اجرا و بهره‌برداری از این طرح‌هاست که در دنیا با عنوان مشارکت عمومی – خصوصی شناخته می‌شود. با عنایت به بلندمدت بودن اکثر قراردادهای مشارکت عمومی – خصوصی، ضرورت ایجاد یک مبنای قانونی دائمی برای این قراردادها روشن است. با این وجود، لایحه مشارکت عمومی – خصوصی از مجلس دهم در کمیسیون عمران در دست بررسی است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی (کمیسیون عمران): نهایی‌سازی و تصویب لایحه مشارکت عمومی – خصوصی				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • برنامه هفتم توسعه کشور مواد (۱۹) و (۲۰) • قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - ماده (۲۷) • قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی				
اقدام ۳: نظارت بر مراحل تعریف، اجرا و بهره‌برداری طرح‌های عمرانی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی نظارت بر حسن اجرای قوانین و حسن عملکرد قوه مجریه است. با توجه به ذات مجلس که برآمده از نمایندگان مناطق مختلف کشور و حوزه‌های انتخابیه است، موضوع نظارت بر طرح‌های عمرانی (که آنها نیز در نقاط مختلف کشور در حال مطالعه، اجرا یا بهره‌برداری هستند) ضرورت ویژه‌ای دارد. به‌این‌ترتیب، نظارت بر انجام مطالعات اولیه و تعریف دقیق طرح‌ها و پیش‌بینی منابع مالی لازم، ریسک‌ها و ... در کنار نظارت بر کیفیت پیشرفت طرح‌ها عمرانی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی است. همچنین، ارزیابی آثار اقتصادی - اجتماعی طرح‌های پایان‌یافته، از جمله موارد دیگری است که می‌تواند به بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری در حوزه عمرانی منجر شود. ظرفیت قانونی این نظارت در حال حاضر در بند «ط» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۴۰۲ دیده شده است که امید است در قانون الحاق (۳) دائمی شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون برنامه و بودجه کشور • کمیسیون عمران • سایر کمیسیون‌های بخشی به فراخور موضوع (کشاورزی، بهداشت، انرژی و ...)				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • برنامه هفتم توسعه کشور - ماده (۱۹) • قانون برنامه و بودجه کشور و قوانین بودجه سنواتی • قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)				

۳-۳-۲. توسعه نظام مالیات‌ستانی بر مجموع درآمد شخصی و هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی

استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد، یکی از اموری است که می‌تواند نقش محوری در تحول مالیاتی کشور و افزایش منابع درآمد پایدار بودجه ایفا کند. مالیات بر مجموع درآمد عبارت است از: «رویکردی در مالیات‌ستانی از درآمد اشخاص حقیقی که همه منابع درآمدی فرد به‌صورت یکپارچه تحت ضوابط یکسان تجمع شود و در پایان سال پس از کسر معافیت پایه، اعتبار و هزینه قابل قبول مشمول مالیات شود. در مالیات بر مجموع درآمد بسیاری از معافیت‌های فعلی حذف یا محدود می‌شوند.

در عوض اعتبار یا هزینه قابل قبول به گونه‌ای است که نیازهای دهک‌های پایین تأمین شود و فشاری متوجه آنها نباشد». با مقایسه نظام مالیاتی ایران و سایر کشورها می‌توان دریافت در نظام مالیاتی ایران، برخلاف نظام‌های مالیاتی استاندارد، بار مالیاتی بیشتر متوجه شرکت‌های تولیدی است. درحالی‌که با استقرار مالیات بر مجموع درآمد می‌توان بار مالیاتی شرکت‌ها را کاهش داد و بار مالیاتی را متوجه اشخاص حقیقی پردرآمد یا مشغول در فعالیت‌های غیرمولد کرد.

مالیات بر مجموع درآمد نسبت به مالیات‌های جداگانه فعلی عادلانه‌تر است؛ زیرا با همه گروه‌های درآمدی برخورد مالیاتی یکسان و بدون تبعیض می‌شود. همچنین به دلیل امکان کسر هزینه‌های زندگی از درآمد و اخذ مالیات تصاعدی از دهک‌های پردرآمد، به نفع فقرا و طبقات پایین جامعه است؛ از این رو می‌تواند عدالت اجتماعی و بازتوزیع را در جامعه تقویت کند و ضریب جینی را کاهش دهد. از طرفی اگر مالیات بر مجموع درآمد در کنار هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی اجرا شود می‌تواند موجب افزایش کارایی اقتصادی و کاهش اجتناب مالیاتی شود. علاوه بر این اگر مالیات بر مجموع درآمد هم‌زمان با باز طراحی مالیات بر اشخاص حقوقی (شرکت‌ها) و کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها باشد موجب تقویت تولید و سرمایه‌گذاری مولد در کشور خواهد شد.

اقدام ۱: تصویب لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در اوایل آذرماه و در آخرین روزهای بررسی برنامه هفتم توسعه به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. این لایحه حاوی تغییرات گسترده و بسیار زیادی در قانون مالیات‌های مستقیم و برخی قوانین مرتبط با هدف وضع مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی به جای مالیات‌های جداگانه و اصلاح معافیت‌های مالیاتی و مالیات شرکت‌ها است. بررسی این لایحه هنوز در مجلس شروع نشده است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مالیات‌های مستقیم • قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران • قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی				

۴-۳-۲. مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های دولت و مولدسازی آنها

در اغلب کشورها، دارایی‌های دولت به نسبت اندازه اقتصاد، ارقام چشمگیری هستند؛ تخمین‌های انجام شده در این باره نشان می‌دهند که در برخی نمونه‌ها، تنها دارایی‌های غیرمالی دولت‌ها به‌طور متوسط ۶۷ درصد از تولید ناخالص داخلی ارزش دارند. بر همین اساس، افزایش هرچند اندک در بازده دارایی‌های دولتی می‌تواند درآمد چشمگیری ایجاد کند و به همین دلیل، بسیاری از دولت‌ها، افزایش بازدهی دارایی‌های خود را به‌عنوان یکی از مسیرهای تأمین درآمد پایدار تلقی می‌کنند. تأمین درآمد پایدار از دارایی‌ها، عموماً با مفهومی تحت عنوان مولدسازی دارایی‌ها گره خورده است. مولدسازی دارایی‌ها به‌معنای انجمادزدایی از آنها و کسب بیشترین بازده از محل مدیریت آنهاست. در ایران، موضوع مدیریت دارایی‌ها و اموال دولت در قالب قوانین و مقرراتی پراکنده مورد توجه قرار گرفته است. شاید نقطه آغازین حرکت به‌سمت مدیریت نظام‌مند اموال دولت در برنامه‌های توسعه، در برنامه ششم (بند «پ» ماده (۱۰)) پایه‌گذاری شد. پس از آن به‌ناچار از ظرفیت قوانین بودجه سنواتی (عمدتاً از سال ۱۳۹۶)، در پاسخ به نیاز برای سازوکارهای مهم و تکمیلی برای مدیریت دارایی‌های دولت بهره‌گیری شد. در تبصره «۱۲» قوانین مذکور، موضوع‌هایی همچون اعطای مجوز فروش اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد در اختیار دستگاه‌های اجرایی و صرف آن برای بازخرید کارکنان مازاد رسمی و غیررسمی و پرداخت پاداش پایان خدمت و تأمین منابع مالی همسان‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری، مولدسازی دارایی‌های دولت با استفاده از ابزارهای مالی، تکمیل اطلاعات ساختمان‌ها، فضاهای اداری، غیراداری و سایر اموال و دارایی‌های غیرمنقول را در سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی (سادا)، شناسایی املاک و اراضی دولتی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و اجازه تشکیل صندوق املاک و مستغلات مطرح شده است.

اقدام ۱: تهیه و تصویب لایحه مدیریت یکپارچه املاک دولت جمهوری اسلامی ایران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: از آنجاکه قوانین بودجه محمل مناسبی برای احکام حوزه مولدسازی اموال و دارایی‌های دولت به‌شمار نمی‌رود، لازم است حوزه مذکور در قالب یک قانون دائمی و تخصصی مورد توجه قرار گیرد تا نقطه آغازین حرکت به‌سمت مدیریت کارآمد در بخش دارایی‌های دولت ازجمله املاک و مستغلات باشد و ضمن نسخ قوانین به غایت متشتت و پراکنده و ناکارآمد در این حوزه، الزامات اساسی مدیریت و مولدسازی اموال دولت را در اختیار قرار دهد.				
متولی اقدام: لازم است دولت لایحه مولدسازی اموال و دارایی‌ها را به مجلس ارائه کند.				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: اقتصادی (اصلی)، کمیسیون عمران (فرعی)، کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی (فرعی)
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه ششم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قوانین بودجه سنواتی، قانون سامان‌دهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

۵-۳-۲. اصلاح روابط مالی صنعت نفت

رابطه مالی فعلی میان ارکان فعال در بالادست صنعت نفت به‌ویژه شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز با مجموعه حاکمیت و دولت دارای ایرادهایی است که موارد مهم آنها عبارتند از:

- تعیین و تغییرات سالیانه رابطه مالی در بودجه توسط دولت و مجلس،
- عدم شفافیت هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای شرکت ملی نفت ایران،
- کمبود شدید منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در میادین نفت و گاز کشور،
- پرداخت سهم شرکت‌ها برپایه قیمت‌های دستوری نه ارزش نفت و گاز تولیدی،
- اختصاص بخش عمده درآمد نفتی توسط دولت در بودجه جاری و عدم توجه به هزینه‌های سرمایه‌ای و ریسک‌های تولید نفت،
- نبود نهاد تنظیم‌گر مستقل از شرکت ملی نفت به‌منظور تأیید هزینه‌های شرکت و نظارت بر عملکرد شرکت.

کمبود سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی نفت و گاز ایران نه تنها تهدیدی برای کاهش درآمدهای ارزی کشور است، بلکه می‌تواند موجب عدم تأمین انرژی مورد نیاز داخلی خصوصاً در بخش گاز طبیعی شود. روند تاریخی سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی نشان می‌دهد، به‌طور میانگین ۱۵٪ از درآمدهای نفت و گاز کشور صرف سرمایه‌گذاری در بخش بالادستی شده است که این نسبت در پنج سال گذشته به‌دلیل کاهش درآمدهای صادراتی به ۵٪ کاهش یافته است. از میان چهار منبع تأمین مالی برای نیاز سرمایه‌گذاری سالیانه ۲۰ میلیارد دلاری در بخش بالادستی (شامل دولت، منابع خرد مردمی، سرمایه‌گذاری خارجی و صندوق توسعه ملی)، دولت به‌دلیل کسری بودجه فزاینده و منابع خرد مردمی به‌دلیل کوچک بودن منابع در عمل امکان تأمین منابع را ندارند.

اقدام ۱: تدوین اساسنامه‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: با وجود فعالیت چهار شرکت تابعه ذیل وزارت نفت و تأکید قوانین مرتبط موجود ازجمله قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ و قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ و قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰، لکن به‌استثنای شرکت ملی نفت، سه شرکت تابعه دیگر (شرکت ملی گاز، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی و شرکت ملی صنایع پتروشیمی) فاقد اساسنامه منطبق بر شرح وظایف فعلی بوده و با لحاظ ضرورت شفافیت روابط مالی و همچنین لزوم تدوین اساسنامه‌ای متناسب با روابط تجاری و حقوق بین‌المللی، باید تدوین و تصویب اساسنامه‌های شرکت‌های مذکور در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون نفت، قانون اصلاح قانون نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت				
اقدام ۲: تنقیح قوانین ناظر بر ساختار و روابط مالی صنعت نفت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓		
توضیحات: با توجه به اهمیت صنعت نفت از دو حیث تأمین انرژی مورد نیاز کشور و نیز تکیه درآمدهای کشور مبتنی بر انرژی (چه به‌صورت صادرات مستقیم نفت و گاز و یا فراورده‌های نفتی و گازی و یا صنایع تولیدی مبتنی بر خوراک / سوخت این منابع فسیلی) و نیز عنایت به مشکلات ساختاری و رابطه مالی در صنعت نفت، قوانینی مرتبط با این هدف تدوین و تصویب شده است. لکن با توجه به پراکندگی احکام قانونی این حوزه در قوانین مختلف و نیز وجود ناسازگاری و یا عدم درج برخی از احکام لازم در این زمینه ازجمله بود تعاریف مشخصی از مواد مختلف در صنعت نفت اعم از مواد اولیه خام و فراورده‌های ثانویه تولیدی و سکوت قوانین فعلی درباره برخی از روابط مالی میان ارکان فعال در این صنعت و مجموعه دولت و حاکمیت، تنقیح قوانین موجود در این زمینه ضروری است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی، کمیسیون برنامه بودجه و محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون نفت، قانون اصلاح قانون نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، مواد (۱۵) و (۱۴) الحاقی برنامه هفتم پیشرفت، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)				

اقدام ۳: نظارت بر تفکیک وظایف تصدی‌گری از حاکمیتی و همچنین تجهیز منابع جهت سرمایه‌گذاری در بالادستی صنعت نفت با تأکید بر اجرای بند «ب» ماده (۳) و ماده (۱۵) برنامه هفتم پیشرفت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: با هدف بهبود سرمایه‌گذاری در بالادست صنعت نفت و نیز تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری در این حوزه، احکام قانونی در بند «ب» ماده (۳) و ماده (۱۵) برنامه هفتم پیشرفت درج شده است. برای تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری، ذیل ماده (۱۵) برنامه هفتم پیشرفت، رابطه مالی میان شرکت ملی نفت و سایر شرکت‌های فعال در بالادست نفت و گاز با دولت مشخص شده و زمینه بهبود سرمایه‌گذاری در بالادست نفت و گاز و نیز ورود بخش خصوصی به این پروژه‌ها تسهیل شده است. همچنین به‌منظور تسویه بدهی‌های دولت و شرکت ملی نفت ایران به صندوق توسعه ملی، حکم قانونی ذیل بند «ب» ماده (۳) برنامه هفتم گنجانده شده است. بنابراین برای اجرای کامل و صحیح موارد مذکور، به نظارت بر اجرای احکام قانونی وضع شده نیاز است.				
متولی اقدام: دولت (وزارت نفت، سازمان برنامه و بودجه)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: بند «ب» ماده (۳) و ماده (۱۵) برنامه هفتم پیشرفت				

۴-۲. صنعت، معدن و تجارت

تحلیل کلان حوزه صنعت، معدن و تجارت

در آستانه تشکیل مجلس دوازدهم، بحث درباره رسالت و تأثیرگذاری مجلس بر بخش صنعت و معدن اهمیت می‌یابد. درحالی‌که بخش‌های تولیدی نظیر صنعت و معدن، مرکب از فعالان اقتصادی است که با انگیزه‌های فردی به فعالیت اقتصادی روی آورده‌اند، مجلس و دولت به‌عنوان دو بازوی حاکمیت، پیگیری اهداف ملی و رفع تقاضاها و نیازهای عموم شهروندان را برعهده دارند، حال چگونه می‌توان این دو رویکرد متفاوت را با یکدیگر پیوند زده و در این زمینه به‌ویژه برای مجلس نقشی قائل شد؟

اگرچه فعالان اقتصادی در جستجوی کسب سود، حضور و فعالیت در بخش‌های گوناگون اقتصادی را مورد توجه قرار می‌دهند، یکی از مهم‌ترین دلایلی که موجب می‌شود تا تلاش‌های این فعالان به نتیجه مناسب منجر نشود ضعف در رقابت‌پذیری است. این ضعف در رقابت‌پذیری هم از مشکلات درونی واحدهای اقتصادی ناشی می‌شود (ضعف دانش مدیریتی و نوآوری و ...) و هم از مشکلات مربوط به محیط بیرونی یا اصطلاحاً محیط کسب‌وکاری این فعالیت‌ها. اینجا همان نقطه‌ای است که دولت و مجلس می‌توانند نقش خود را ایفا کنند.

برای آنکه دولت و مجلس بتوانند موانع رونق فعالیت‌های اقتصادی و به‌ویژه فعالیت‌های تولیدی و صنعتی و معدنی را برطرف کنند نیازمند اتخاذ سیاست‌هایی هماهنگ و هدفمند یا اصطلاحاً برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی هستند. استراتژی توسعه صنعتی نقشه راه توسعه صنعتی یا تعیین‌کننده

انتخاب‌های سیاستی در میان انواع روش‌ها و ابزارها برای توسعه صنعتی است. برای تدوین نقشه راه، شرایط و ویژگی‌های مختلفی مورد نیاز است که در اینجا حداقل می‌توان به سه شرط اشاره کرد که عبارتند از: اولویت‌بندی، انسجام سیاستی و هماهنگی نهادی.

اقتصادهای در حال توسعه با ظرفیت‌های استفاده نشده‌ای روبه‌رو هستند که برای بالفعل ساختن آن با انواع محدودیت‌ها و قیود مالی، تشکیلاتی، شناختی و ... مواجه‌اند اما با وجود این محدودیت‌ها که نقش‌آفرینی دولت برای کمک به رفع محدودیت‌ها و تحقق ظرفیت‌ها را الزامی می‌کند، باید تأکید کرد که دولت هم به‌مانند همه سازمان‌های دیگر، با محدودیت‌هایی روبه‌رو است که مهم‌ترین این محدودیت‌ها، منابع مالی و ظرفیت کارشناسی دولت است. بنابراین دولت برای ایفای نقش باید دست به انتخاب زده و منابع محدود مالی و تشکیلاتی خود را مصروف فعالیت‌هایی کند که اولویت‌دار هستند. برخی فعالیت‌ها ارزش افزوده بیشتر، برخی اشتغال‌زایی بیشتر، برخی ارزآوری بیشتر، برخی ظرفیت‌های یادگیری و ارتقای فناوریانه بیشتر، برخی تأثیرات القایی بیشتری در سایر بخش‌ها و ... دارند؛ این تفاوت‌ها بسته به اهداف سیاستگذار، اولویت‌های سیاستگذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بنابراین بنیادی‌ترین ویژگی استراتژی توسعه صنعتی، تعریف اهداف توسعه صنعتی و الزامات آن و انتخاب اولویت‌ها براساس آن است.

دومین موضوع دستیابی به انسجام سیاستی است. دولت‌ها پس از اولویت‌بندی، با انواع روش‌ها برای حمایت یا تنظیم اولویت‌ها روبه‌رو هستند که این ابزارها و روش‌ها کمک می‌کنند تا استراتژی توسعه صنعتی دولت به‌صورت اثربخش اجرا شود. سیاست‌های هدایت سرمایه‌گذاری، تجاری، اعتباری، آموزشی، فناوری و همچنین زمین؛ انواعی از سیاست‌های صنعتی هستند که دولت برای حمایت از اولویت‌ها اتخاذ می‌کند. آنچه اهمیت دارد این است که این سیاست‌ها همگی با یکدیگر هماهنگ بوده و در مسیر اهداف توسعه صنعتی اعطا می‌شوند. البته این سیاست‌ها خود متکی به سیاست‌های اقتصاد کلانی هستند که ثبات اقتصادی و ظرفیت اولیه برای سرمایه‌گذاری را فراهم می‌کنند. به‌طور مثال هنگامی که سیاست‌های مالی و پولی و ارزی به جهش‌های ارزی و تورم رکودی منجر می‌شوند، توسعه صنعتی با تکیه بر اعطای تسهیلات و حمایت‌ها از برخی صنایع بسیار سخت می‌شود، بنابراین انسجام سیاستی هم در پیوند سیاست‌های صنعتی با سطح اقتصاد کلان لازم است.

فراتر از این، جزء سوم استراتژی توسعه صنعتی دستیابی به هماهنگی نهادی است. دولت مجموعه‌ای از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف بوده و ماهیتی چندبخشی دارد، باید توجه کرد که هرکدام از بخش‌ها و سازمان‌های دولتی متولی آن، دیدگاه متفاوتی نسبت به توسعه صنعتی و الزامات آن دارند

که بیشتر برآمده از جایگاه و رویکرد آنها به آن حوزه است. نکته مهم اینجاست که در سازمان دولت، جدایی وزارتخانه‌ها از یکدیگر اختیارات اجرایی بالایی به رؤسای سازمان‌ها اعطا می‌کند در نتیجه هر سازمانی تمایل دارد تا دستور کار مورد توجه خود را اجرا کرده و فارغ از دیدگاه یا رویکرد سازمان دیگر، این دستور کار را به پیش برد. در اینجا، دستیابی به هماهنگی نهادی بسیار اهمیت دارد.

فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی تحت تأثیر قواعد است و فعالان اقتصادی با توجه به این قواعد، نحوه فعالیت خود را تنظیم می‌کنند. این قواعد می‌توانند تولید را در راستای اهداف ملی یا در مقابل آن قرار دهند. در این راستا مجلس دوازدهم می‌تواند با اصلاح و پالایش قوانین موجود، این وظیفه دولت را تسریع کند. علاوه بر این، مجلس دوازدهم می‌تواند در هر دو سطح تقنین و نظارت، کارایی و اثربخشی سیاست‌های صنعتی را افزایش دهد. درواقع مجلس با رعایت اولویت‌بندی، تحقق انسجام سیاستی و هماهنگی نهادی می‌تواند این سیاست‌ها را که بخشی از آن در قالب تبصره‌های بودجه‌های سنواتی و بخش دیگر در قالب لوایح و طرح‌های اعلام وصول شده در دوره دوازدهم در دستور کار مجلس قرار می‌گیرند پالایش کرده و بهبود آن را مورد توجه قرار دهد.

۱-۴-۲. توسعه صادرات غیرنفتی با تأکید بر مزیت‌های نسبی

یکی از حوزه‌های مهم و تأثیرگذار بر تولید ناخالص داخلی در کشور، صادرات غیرنفتی است که می‌تواند از مجاری مختلفی، بر تولید ناخالص داخلی اثرگذار باشد. اقتصاد ایران که با درآمدهای نفتی و نوسانات عمده آن نتوانسته است آن گونه که باید بخش غیرنفتی خود را بهبود دهد، می‌تواند در شرایط تنگنای درآمدهای نفتی از جایگزینی صادرات غیرنفتی برای جبران صادرات نفتی بهره‌برد و این اقدام از ضروریات اقتصاد کشور برای گذار به یک اقتصاد سالم و با درآمدهای پایدار است. برای شتاب بخشیدن به صادرات غیرنفتی باید به ماهیت ساختار موجود و سپس ایجاد تحول ساختاری در حوزه صادرات توجه کرد.

نکته مهم درباره افزایش صادرات غیرنفتی در ایران این است که در شرایط فعلی که تحریم‌های خارجی موجب کاهش بیشتر تقاضای داخلی اقتصاد شده است، می‌توان با استفاده از افزایش صادرات غیرنفتی، کاهش تقاضای کل را تا حدودی تقویت و همچنین کمبود ارز ناشی از کاهش صادرات نفتی، را جبران نمود و در نتیجه تا حدود زیادی مشکلات فعلی و نیاز به منابع ارزی را برطرف کرد. در یک نگاه می‌توان گفت صادرات غیرنفتی دارای مشکلات متعددی است که برخی از آنها شامل موانع پیمان‌سپاری ارزی، نوسانات بالای نرخ ارز، نبود نظام ارزی مشخص، افزایش هزینه تولید، عدم بازاریابی مناسب و مستمر، ضعف دستگاه دیپلماسی اقتصادی و ... است. تعیین راهبرد مناسب تجاری

برای کشور و نحوه تعامل با اقتصاد جهانی از گام‌های مهم سیاستگذاری تجاری کشور بوده و وجود چنین راهبرد مناسبی، باعث می‌شود صادرکنندگان امکان برنامه‌ریزی برای بازاریابی محصولات خود و افزایش تولید و اشتغال را داشته باشند؛ بنابراین یکی دیگر از مهم‌ترین مشکل صادرات غیرنفتی کشور این است که سیاست‌های تجاری کشور از یک روند باثبات در بلندمدت و در جهت تعامل بیشتر با کشورهای هدف تجاری نیست. به عبارت دیگر اگرچه طی سال‌های اخیر اقدام‌های متعددی انجام شده است، اما آمار صادرات غیرنفتی کشور متناسب با ظرفیت‌های بالقوه اقتصادی کشور نبوده و نیست.

اقدام ۱: نظارت بر رعایت ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: توضیح آنکه براساس ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ که جایگزین ماده (۱۲۶) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ شده است وضع هرگونه مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه‌ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع است و صدور همه کالاهای و خدمات به جز این موارد مجاز می‌باشد: ۱. اشیای عتیقه و میراث فرهنگی به تشخیص سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری؛ ۲. آن دسته از اقلام خاص دامی، نباتی، خاک زراعی و مرتعی و گونه‌هایی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و یا حفاظت تنوع زیستی داشته باشند، به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست. حال آنکه طی سال‌های اخیر بارها و بارها رعایت این ماده نقض شده است و به بهانه تنظیم بازار داخلی از صادرات برخی کالاهای جلوگیری شده است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰				

اقدام ۲: اصلاح تبصره «۶» بند «ح» ماده «۲» مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۱/۰۹/۱۵				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: در حال حاضر یکی از چالش‌های مهم صادرکنندگان رعایت مفاد تبصره «۶» بند «ح» ماده «۲» مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز است که دارای اشکال‌های فراوانی ازجمله یکسان در نظر گرفتن زمان رفع ایفای تعهدات برای همه کالاهای صادراتی اعم از نفتی و غیرنفتی، وضع مجازات‌های ناعادلانه برای افرادی که طی بازه زمانی در نظر گرفته شده موفق به ایفای تعهدات خود نشوند، عدم اجازه شکل‌گیری بازار کارآمد در سامانه نیما برای عرضه ارزهای صادراتی به‌صورت سیستمی؛ به این صورت که امکان عرضه از یک نرخ به بالاتر به‌طور سیستماتیک وجود ندارد و درصدهای در نظر گرفته شده برای ایفای تعهدات ارزی است که به بروز چالش‌های متعددی برای صادرکنندگان منجر شده است.				
متولی اقدام: دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: هیئت وزیران و کمیسیون اقتصادی دولت				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: تبصره «۶» بند «ح» ماده (۲) مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۱/۰۹/۱۵				

۲-۴-۲. نظارت بر اتخاذ و اجرای استراتژی‌های توسعه بخشی زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار و در صورت نیاز اصلاح قوانین بخش صنعت

اعمال سیاست‌های توسعه‌ای در بخش صنعت هنگامی منتج به نتایج دلخواه می‌شود که براساس یک نقشه راه درست یا اصطلاحاً یک استراتژی توسعه صنعتی صورت گیرد. این نقشه راه یا استراتژی توسعه صنعتی باید حداقل واجد سه ویژگی باشد: اول هدف‌گیری و معطوف کردن تلاش‌ها به اهداف و اولویت‌های مشخص است، دوم ایجاد وفاق در منظومه قوانین و مقررات و سیاست‌های اتخاذ شده در صنعت یا اصطلاحاً دستیابی به انسجام سیاستی و دست‌آورد، هماهنگی نهادی است. هدف‌گیری به این نکته اشاره دارد که تلاش‌های دولت برای صنعتی شدن زمانی قرین موفقیت خواهد بود که با توجه به محدودیت منابع و ظرفیت‌های مدیریتی دولت، معطوف به صنایع یا زنجیره‌های ارزشی باشد که با توجه به پیوندهای میان صنایع، بیشترین تأثیر را برای سایر صنایع به‌همراه داشته باشد. با توجه به تنوع سیاست‌های صنعتی، وجود وفاق و هم‌افزایی میان این سیاست‌ها برای موفقیت آن الزامی است. لذا ضرورت داشتن یک منظومه منسجم از قوانین مرتبط با ساخت داخل یکی از ملزومات اساسی توسعه صنعتی است.

اقدام ۱: الزامات استراتژی‌های توسعه بخشی و نظارت بر تدوین آنها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			✓
توضیحات: نظارت بر اجرای بندهای «ب»، «ت» و «خ» ماده (۴۸) برنامه هفتم توسعه (ب-اقدامات برای جلوگیری از خام‌فروشی و تکمیل زنجیره ارزش و رویکرد جهش اقتصادی، ت-تهیه سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور» خ-تقویت جایگاه صنایع کوچک و خوشه‌های صنعتی در رشد اقتصادی)				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی در پیگیری اجرا و نظارت، وزارت صمت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون جهش تولید				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، قانون بهبود محیط کسب‌وکار				
اقدام ۲: نظارت بر اجرای استراتژی‌های بخشی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: با توجه به اینکه ماده (۴۷) برنامه هفتم توسعه اهداف کمی میان‌مدت برای بخش را مشخص کرده است، نظارت بر اجرا و تحقق این اهداف کمی اهمیت دارد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی در پیگیری اجرا و نظارت، وزارت صمت، وزارت نفت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون جهش تولید				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه				
اقدام ۳: تنقیح قوانین حمایتی (تدوین منظومه قوانین حوزه ساخت صنعتی)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: اصلاح قوانین حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، قانون برگزاری مناقصات و قانون رفع موانع تولید با رویکرد حمایت از ساخت داخل، اصلاح قانون مدیریت شهرک‌های صنعتی با تأکید بر اصلاح الگوی مدیریت شهرک و شرایط واگذاری مدیریت به بخش خصوصی				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، وزارت صمت، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون جهش تولید، سایر کمیسیون‌های مرتبط از جمله انرژی و سایر حسب موضوع برنامه				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برگزاری مناقصات (۱۳۹۱) • قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر (۱۳۹۴) • قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۱۳۹۸) • قانون جهش تولید دانش‌بنیان (۱۴۰۱)				
اقدام ۴: نظارت بر اجرای قوانین حمایتی حوزه ساخت داخل تولیدات کارخانه‌ای				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: نظارت بر اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۱۳۹۸)، نظارت بر اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان (۱۴۰۱)				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، وزارت صمت، وزارت اقتصاد، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون ویژه جهش تولید، کمیسیون‌های مرتبط از جمله آموزش، اقتصاد، برنامه و بودجه، انرژی و سایر				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: برنامه هفتم توسعه، قانون مناقصات، قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، قانون جهش تولید دانش‌بنیان				

۳-۴-۲. مأموریت‌محور شدن سازمان‌های توسعه‌ای و نظارت بر آن

نقشه راه یا استراتژی توسعه صنعتی باید حداقل واجد سه ویژگی هدف‌گیری، انسجام سیاستی و دست آخر، هماهنگی نهادی باشد. از آنجاکه دولت مجموعه‌ای از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مختلف بوده و ماهیتی چندبخشی دارد، باید توجه کرد که هرکدام از بخش‌ها و سازمان‌های دولتی متولی آن، دیدگاه متفاوتی نسبت به توسعه صنعتی و الزامات آن دارند که بیشتر برآمده از جایگاه و رویکرد آنها به آن حوزه است از این‌رو دستیابی به هماهنگی نهادی به‌منظور اجرایی‌سازی نقشه راه بسیار حائز اهمیت است.

با توجه به آنکه دولت مجموعه متنوعی از دستگاه‌ها، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را شامل می‌شود، وجود هماهنگی این سازمان‌ها در زمینه هدف‌گیری و انسجام سیاستی، دولت را در دستیابی به اهداف خود موفق می‌سازد.

اقدام ۱: اصلاح و نظارت بر اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای با تأکید بر مأموریت‌محور شدن آنها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: نظارت بر تدوین بند «ت» ماده (۴۸) برنامه هفتم توسعه (تهیه سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره ارزش کشور») با تأکید بر تعیین مأموریت سازمان‌های توسعه‌ای در ارتقا زنجیره‌های ارزش مشخص				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، وزارت صمت، وزارت نفت، معاونت علمی و فناوری				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون ویژه جهش تولید، سایر کمیسیون‌های مرتبط از جمله انرژی و سایر حسب موضوع برنامه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • اساسنامه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۱۳۴۶) • قانون تأسیس شهرک‌های صنعتی (۱۳۶۲) • قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره شهرک‌های صنعتی (۱۳۸۷)				
اقدام ۲: تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: نظارت بر اجرای بند «ح» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم توسعه و تبصره «۷» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، وزارت صمت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون صنایع و معادن • کمیسیون جهش تولید • کمیسیون‌های مرتبط از جمله اقتصاد، برنامه و بودجه، انرژی و سایر				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی				

۴-۴-۲. بهبود حکمرانی حوزه معدن با تمرکز بر حوزه اکتشاف

کشور ایران بر یکی از کمربندهای اصلی کوهزایی جهان واقع شده است. وقوع فعالیت‌های کوهزایی و تکتونیکی باعث شده تا مواد معدنی ارزشمندی با ذخیره احتمالی ۵۴ میلیارد تن در ایران شکل گیرد. با توجه به وجود این ذخایر، کشور ما تأمین‌کننده مهم برخی مواد معدنی در جهان است؛ که از آن دسته می‌توان به مس، سنگ آهن، سنگ‌های نما و تزئینی و ... اشاره کرد. در ضمن با توجه به پراکندگی

جغرافیایی معادن و قرارگیری بخش عمده‌ای از آنها در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، می‌توان از آنها به‌عنوان ابزاری مناسب برای تحقق عدالت اجتماعی و تمرکززدایی استفاده کرد. علاوه بر آن، سرمایه‌گذاری‌های سنگینی نیز در صنایع وابسته مانند فولاد، سیمان، ذوب مس، شمش، روی و ... در دهه‌های گذشته انجام شده است. با نگاهی به داده‌ها و آمار موجود می‌توان دریافت که با وجود بیش از ۶۴ نوع عنصر معدنی، ایران در زمره ۱۰ کشور برتر معدن‌خیز جهان قرار خواهد گرفت.

در حال حاضر یکی از مهم‌ترین چالش‌های حوزه معدن، عدم توجه به اکتشاف ذخایر معدنی است. در نظر نگرفتن این موضوع می‌تواند عواقب جدی برای این حوزه داشته باشد؛ موضوعی که در صنعت فولاد و سنگ آهن نمود جدی داشته است. براساس محاسبات انجام گرفته، در صورت انجام نشدن اکتشافات جدید، طی ۱۵ سال آینده سنگ‌آهن کشور به اتمام خواهد رسید. در جدول ۸ میزان نیاز سنگ‌آهن کشور با توجه به اهداف تعیین‌شده مطابق با سند جامع فولاد کشور در سال ۱۴۰۴ قابل مشاهده است که براساس محاسبات انجام شده کشور با کسری ۲۱ میلیون تنی در سنگ‌آهن مواجه است.

جدول ۸. تولید فولاد در سال ۱۴۰۴ و نیاز سنگ‌آهن

سنگ‌آهن (میلیون تن)	مقدار تولید فولاد (میلیون تن)	روش
۱۴۶	۴۴/۱	کوره قوس الکتریکی
۱۰	۵/۳	کوره بلند
۱۰	۴/۵	کوره القایی
۱۶۶	کل مصرف سنگ‌آهن	
۱۴۵	کل عرضه سنگ‌آهن	
۲۱	کمبود سنگ‌آهن	

مأخذ: سند جامع فولاد کشور، سال ۱۴۰۰.

بخش معدن به‌عنوان بخشی مهمی از اقتصاد ملی و هم‌زمان تأمین‌کننده مواد اولیه صنایع، دارای اهمیت ویژه‌ای است. با این حال وضعیت بخش اکتشاف به‌عنوان اولین مرحله از فعالیت‌های معدنی چندان مناسب نبوده و با ادامه روند فعلی در بخش اکتشاف، طی چند سال آینده با کمبود مواد معدنی در کشور مواجه خواهیم بود. برای مثال کشورهای استرالیا و کانادا در سال ۲۰۲۰، به‌ترتیب حدود ۱۱ میلیون متر و ۳/۶ میلیون متر حفاری اکتشافی انجام داده‌اند؛ میزان حفاری اکتشافی سالیانه چین نیز طبق آمار سال ۲۰۱۷ برابر ۵ میلیون متر بوده است. این در حالی است که مترائ حفاری اکتشافی سالیانه انجام شده در ایران تفاوت معناداری با این کشورها دارد.

با توجه به آمار و اطلاعات موجود، طی سال‌های اخیر فعالیت چشمگیری در زمینه اکتشاف ذخایر جدید در کشور انجام نشده است. از یک میلیون و ۶۴۰ هزار کیلومتر مربع مساحت کشور، بنابر آمار گواهی کشف‌های صادره از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت، تنها حدود ۱۰۰ هزار کیلومتر مربع و با عمق متوسط ۳۰۰ متر مورد بررسی قرار گرفته است؛ لذا به نظر می‌رسد تمام آمارهای رسمی درخصوص میزان و تنوع ذخایر کشور، حاصل عملیات بر بخش کوچکی از مساحت کشور با متوسط عمق پایین است که بخش عظیمی از آن بیش از نیم قرن پیش انجام شده است.

بر این اساس به نظر می‌رسد اقدام‌های زیر باید انجام شود:

۱. حل چالش‌های موجود با سایر دستگاه‌های دولتی درخصوص دسترسی به زمین برای انجام فعالیت‌های اکتشافی،
۲. تأمین مالی پایدار سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور،
۳. تجمیع و انتشار اطلاعات پایه اکتشافی موجود در کشور،
۴. اصلاح فرایند نظارت بر معادن در راستای افزایش کیفیت فعالیت‌های اکتشافی.

اقدام ۱: اصلاح اساسنامه سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور با هدف پایدارسازی درآمدها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: صرف هزینه اکتشاف واجد ریسک بالایی اقتصادی است، چراکه ممکن است پاسخ یک گروه اکتشافی پس از ارزیابی‌های دقیق درخصوص وجود یک ماده معدنی در یک محدوده جغرافیایی، منفی باشد. از این‌رو دولت‌ها در کشورهای مختلف اقدام به تولید و انتشار آن دسته از داده و اطلاعاتی می‌کنند که بتواند قدری از ریسک ذاتی این عملیات را کاهش دهد. اطلاعات پایه زمین‌شناسی و گزارش‌های اکتشافی از محدوده‌ها و پهنه‌ها از جمله این اطلاعات هستند. در ایران، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور مسئول تولید و انتشار داده‌های پایه زمین‌شناسی (اعم از نقشه‌های زمین‌شناسی، نقشه‌های ژئوشیمی، ژئوفیزیک هوایی و ...) است. این در حالی است که این سازمان با مشکل تأمین اعتبار مورد نیاز جهت تولید و به‌روزرسانی این داده‌ها درگیر است.				
متولی اقدام: دولت / مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون معادن				

اقدام ۲: نظارت و اصلاح مواد (۴) و (۲۴) قانون معادن با هدف تسهیل در صدور پروانه‌های اکتشاف				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: موضوع عدم دسترسی به زمین، از جمله دیگر چالش‌های این حوزه محسوب می‌شود. در میان دلایل مختلف، دخالت مخرب برخی نهادهای ذی‌مدخل موضوع ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن (مصوب ۱۳۹۰) اعم از: محیط زیست، منابع طبیعی، انرژی اتمی، راه و شهرسازی، وزارت کشور، نیروهای مسلح و ... در حوزه معدن اهمیت ویژه‌ای دارد. فقدان معیارها و استانداردهای زیست‌محیطی و منابع طبیعی برای فعالیت‌های معدنی و احیا و بازسازی معادن، عدم اجرای برخی مواد مهم قانون معادن مانند ماده (۲۴) و (۲۴) مکرر این قانون، برخی خلأهای قانونی و عدم هماهنگی و تفاهم وزارت صمت با دستگاه‌ها برای پیشبرد اهداف توسعه بخش معدن موجب شده است که این تداخلات و تعارضات به مانع مهمی در برابر تولید در حوزه معادن و صنایع معدنی تبدیل شود. از سوی دیگر سازمان انرژی اتمی به بهانه امکان وجود مواد پرتوزا، اقدام به حبس مساحت قابل توجهی از کشور کرده و از انجام فعالیت‌های اکتشافی جلوگیری می‌کند. مهم‌ترین عامل ایجاد چنین وضعیتی، آیین‌نامه تبصره «۲» ماده (۳) قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ و اصلاحات بعدی آن است که در آن مرجع تشخیص وجود، میزان و عیار ماده پرتوزا، سازمان انرژی اتمی معرفی شده است. این در حالی است که این سازمان براساس بندی تکرارشونده در قوانین بودجه سالیانه از محل فروش مواد معدنی غیرپرتوزا درآمدی مشخص دارد، و لذا انگیزه کافی برای انجام فعالیت‌های مختلف معدنی و جلوگیری از ورود سایر اشخاص به این فعالیت‌ها، در این سازمان وجود دارد. همچنین براساس ماده (۲۴) قانون معادن، محدوده مدنظر متقاضی پروانه اکتشاف، توسط سازمان صمت از سازمان‌های ذی‌ربط استعلام گرفته شده و براساس پاسخ استعلامات، محدوده مذکور طی مراحل قانونی بعدی به متقاضی اعلام می‌شود. با توجه به تکلیف قانونی تبصره «۱» ماده (۲۴) قانون معادن، دستگاه‌های اجرایی مذکور در این ماده مکلفند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به اعلام وضعیت حریم‌های قانونی خود به وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام کنند. بدیهی است چنانچه این تکلیف قانونی (به‌خصوص توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور) اجرا می‌شود، بخش زیادی از مشکلات فعلی در حوزه اکتشاف حل شده بود. لذا نظارت بر اجرای این قانون مهم ارزیابی می‌شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون معادن • آیین‌نامه اجرایی قانونی معادن • قانون برنامه هفتم پیشرفت				
اقدام ۳: نظارت بر جزء «۲» بند «ب» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت در راستای تجمیع و انتشار داده‌های مربوط به فعالیت‌های اکتشافی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: وظیفه تولید و انتشار داده‌های پایه زمین‌شناسی در ایران، برعهده سازمان‌های دولتی از قبیل سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی، شرکت ملی نفت و سازمان انرژی اتمی است. در این بین سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور بر مبنای اساسنامه، اهمیت بالایی در توسعه اکتشافات کشور دارد. گفتنی است انتشار اطلاعات مذکور نیز به‌خوبی پیش نرفته و اطلاعات سایر دستگاه‌های فعال در حوزه اکتشاف در اختیار سازمان زمین‌شناسی قرار نمی‌گیرد.				

متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون معادن				
اقدام ۴: نظارت بر اجرای احکام مرتبط با تخصیص حقوق دولتی اخذ شده از معادن با توجه به ماده (۱۴) قانون معادن				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: محل هزینه حقوق دولت در قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن و همچنین قانون نظام مهندسی معدن مصوب سال ۱۳۷۹ به‌طور کامل مشخص شده است: • ۶۵ درصد جهت اجرای بهینه تکالیف و مأموریت‌های توسعه‌ای معادن و صنایع معدنی توسط وزارت؛ • ۱۵ درصد برای اضافه کردن به اعتبارات همان استان برای ایجاد رفاه، زیرساخت و توسعه در شهرستان؛ • ۱۲ درصد برای احیا و بازسازی محل عملیات معدنی توسط منابع طبیعی توسط جهاد کشاورزی در صورتی‌که در زمین‌های مربوط به منابع طبیعی اقدام به راه‌اندازی معدن شود؛ • ۵ درصد در حمایت از فعالیت‌های صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی؛ • ۳ درصد آن نیز از اعتبارات اعطایی به سازمان نظام مهندسی. این در حالی است که این احکام قانونی هیچ زمانی اجرا نشده است. عواقب این عدم تخصیص که مقرر بوده از طریق بازگشت درآمدهای حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت صرف توسعه بخش معدن شود را می‌توان در عقب‌ماندگی اکتشاف معدنی کشور در سال‌های اخیر جستجو کرد که یکی از دلایل آن عدم تحقق بودجه مورد نیاز برای تهیه و انتشار اطلاعات و داده‌های پایه زمین‌شناسی برمی‌گردد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون معادن				

اقدام ۵: اصلاح قانون نظام‌مهندسی معدن کشور با هدف اصلاح ساختار نظارت بر معادن کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: براساس اصل (۴۵) قانون اساسی، معادن جزء انفال است و لذا نظارت بر آن و اجرای صحیح قوانین و مقررات، ضوابط و معیارها برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان نظام مهندسی معدن است. بر این اساس، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است تا شاخص‌های نظارتی و همچنین بودجه موردنیاز برای نظارت و بازرسی از معادن را در نظر گرفته و اعمال کند. همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند وفق قانون با انعقاد تفاهم‌نامه، از خدمات سازمان نظام‌مهندسی معدن در امر نظارت و بازرسی استفاده کند. با وجود بستر قانونی و مقرراتی لازم برای اعمال نظارت و بازرسی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، انجام نظارت به دلایل مختلف مانند وجود ارتباط مالی میان بهره‌بردار معدن و مسئولان فنی و تطابق نداشتن دستمزد مسئول فنی با حجم وظایف و مسئولیت‌های وی صورت نمی‌گیرد. عدم نظارت صحیح بر اکتشاف که چرخه اول معدن‌کاری است باعث شده در برخی از معادن ریسک معدن‌کاری افزایش پیدا کند چراکه اکتشاف انجام شده با واقعیت خطای زیادی داشته و بهره‌بردار را با افزایش هزینه روبه‌رو کرده است و در بعضی از موارد به تعطیلی معدن ختم شده است.				
متولی اقدام: دولت / مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون معادن • آیین‌نامه اجرایی قانونی معادن • قانون نظام‌مهندسی معدن				

۵-۴-۲. انحصارزدایی و ارتقای رقابت‌پذیری در بازار خودرو

بازار خودرو ایران به‌صورت سنتی طی بیش از ۳۰ سال، متشکل از دو خودروساز اصلی است که در ساختار صنعت خودرو ایران فعالیت می‌کنند و در مجموع حدود ۹۰ درصد از سهم بازار را در اختیار دارند. سایر بازار میان خودروسازان بسیار کوچک داخلی و خودروهای وارداتی تقسیم شده است. ازطرف‌دیگر با توجه به ممنوعیت واردات در سال‌های اخیر و پیش از آن تعرفه بالای واردات خودرو به کشور، خودروهای وارداتی عملاً مسبب ایجاد رقابت در بازار خودرو کشور نمی‌شوند اما به‌عنوان یک سقف قیمتی برای خودروهای داخلی می‌توانند در تعادل بازار مؤثر باشند. نکته بسیار مهم در مورد بازار خودروی ایران این است که همین دو خودروساز داخلی عملاً با یکدیگر رقابت نمی‌کنند؛ زیرا با بررسی قیمت محصولات گروه صنعتی ایران‌خودرو و گروه سایپا مشخص می‌شود این دو خودروساز در بازه‌های قیمتی یکدیگر ورود ندارند و هرکدام در بازه‌های قیمتی جداگانه به عرضه خودرو می‌پردازند.

جدای از این موارد، شاخص هرفیندال - هیرشمن^۱ به عنوان شاخصی برای سنجش میزان انحصار بازار، وضعیت انحصار شدید را در این بازار نمایش می‌دهد.

تحت چنین شرایطی خودروسازان فشاری از جانب بازار حس نمی‌کنند و وجود بازار تضمین‌شده، نه تنها انگیزه‌های اقتصادی خودروسازان را برای گام برداشتن به سوی توسعه محصول، به‌روزرسانی تولیدات، افزایش کیفیت و ... تقویت نمی‌کند، بلکه مشوق حرکت خودروسازان به سمت حفظ محصولات گذشته و عدم ارتقای کیفی است. واردات خودرو با شرایطی مشخص و به‌صورت هدفمند می‌تواند علاوه بر تنظیم بازار خودرو کشور در شرایط آشفته‌گی، خودروسازان را به سمت به‌روزرسانی فناوری و افزایش کیفیت محصولات سوق دهد. همچنین واردات خودرو کارکرده به‌صورت موقت و برای تنظیم بازار خودرو نیز می‌تواند در شرایط فعلی مؤثر باشد. موارد مذکور در مواد (۴) و (۱۱) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو دیده شده است.

اقدام ۱: نظارت مستمر بر فرایند اجرای مواد (۴) و (۱۱) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: وجود موانعی در مسیر واردات خودرو طی دو سال گذشته، از جمله مشکلات در تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز واردات و ارائه اسناد مورد نیاز جهت تأیید استانداردهای اجباری، روند واردات را با کندی همراه کرده است و مجموع واردات محقق شده پس از تصویب آیین‌نامه مذکور، از ۵۰۰۰ دستگاه فزونی نمی‌گیرد، ضمن اینکه همین تعداد هم وارد بازار خودرو کشور نشده است. با عنایت به نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در مسیر اجرای صحیح قوانین، لازم است در راستای رفع موانع از جمله مشکلات تأمین ارز و تأییدیه استاندارد ۸۵ گانه، کمیسیون صنایع و معادن به‌صورت مستمر، در تعامل با نهادهای مربوطه از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت، بانک مرکزی و سازمان ملی استاندارد به نظارت بر اجرای مواد (۴) و (۱۱) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو بپردازد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: مواد (۴) و (۱۱) قانون سامان‌دهی صنعت خودرو				

۵-۲. فناوری و نوآوری

تحلیل کلان حوزه فناوری و نوآوری

اتخاذ رویکردهای مناسب در نیل به اهداف کلان نظام فناوری و نوآوری نیازمند شناخت فضای حاکم بر این عرصه به لحاظ عملکردی است. این فضا از منظر عملکرد در تحقیق و توسعه به عنوان نقطه اتکای توسعه محصولات دانش بنیان تا تجاری سازی و بازار این محصولات و خدمات قابل بررسی است. یافته‌ها نشان می‌دهد:

- در حال حاضر سهم بخش دولتی در شاخص شدت تحقیق و توسعه (R&D/GDP) به طور متوسط حدود ۰/۳ درصد و با در نظر گرفتن سهم بخش خصوصی حدود ۰/۸ درصد است. این در حالی است که براساس سند نقشه جامع علمی کشور و نیز برنامه هفتم پیشرفت، سهم ۲ درصدی دولت در دستیابی به این شاخص در نظر گرفته شده است.
- سهم ارزش افزوده محصولات با فناوری متوسط و پیشرفته از تولید ناخالص داخلی و سهم صادرات محصولات متوسط و پیشرفته از کل صادرات صنعتی کشور نیز طی این سال‌ها رو به افزایش است اما بخش عمده آن مربوط به محصولات با فناوری‌های متوسط است. به طوری که سهم صادرات محصولات پیشرفته به کل صادرات صنعتی حدود ۰/۵ درصد و سهم صادرات محصولات با فناوری‌های متوسط از کل صادرات صنعتی حدود ۳۲/۵ درصد در سال ۱۴۰۰ بوده است.
- با وجود ظرفیت‌های دانش بنیان در عرصه‌هایی همچون فناوری اطلاعات و ارتباطات، حوزه‌های زیستی، صنعت و انرژی، معمولاً برنامه‌های مشخصی در این خصوص از سمت دولت ارائه نمی‌شود و عمده فعالیت‌ها درون دستگاهی و بدون هیچ چشم انداز واحد و مشخصی از سمت دولت در زمینه توسعه و به کارگیری فناوری‌های نوین و اولویت دار است. در حال حاضر فناوری‌های هوش مصنوعی به عنوان یکی از کلان روندهای آتی فناوری که همه بخش‌ها را به شدت متحول خواهد کرد در سطح جهانی شناسایی شده و اثرات و کاربردهای آن رو به گسترش است.
- بسیاری از برنامه‌ها و راهبردهای تقویت تجاری سازی که در برنامه‌های پیشین توسعه و برخی قوانین مرتبط دنبال شده است، معمولاً بر طرف عرضه فناوری یعنی حمایت از پژوهش‌ها و سوق دادن اعتبارات دولت به سمت تحقیق و توسعه متمرکز بوده و سهم ابزارهای سیاستی همچون تحریک طرف تقاضا، آینده نگاری، به هم رسانی و اتصال صنعت به شرکت‌های دانش بنیان و

دانشگاه‌ها بسیار ناچیز است. از طرفی، حمایت و اعطای اعتبارات پژوهشی دولتی نیز نتوانسته است به اندازه کافی به لحاظ توزیع و به لحاظ عملکرد و خروجی، مؤثر واقع شود به طوری که هزینه کرد اعتبارات پژوهشی دولت در قالب احکامی همچون ماده (۵۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبنی بر هزینه کرد ۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته دستگاه‌های اجرایی به امر پژوهش نشان می‌دهد میزان اعتبار و تأمین مالی صورت گرفته در راستای اجرای قانون مذکور، فاصله معناداری با میزان اعتبارات بالقوه در صورت اجرای کامل قانون دارد (تنها حدود ۱۰ درصد آن محقق می‌شود) و احتمالاً بخش بزرگی از دستگاه‌های مشمول این بند قانونی در ارائه نیاز یا تأمین مالی آن مشارکت ندارند. در این میان از حیث میزان اعتبارات تخصیص یافته از طرف سازمان برنامه و بودجه نیز به طور خوش بینانه تنها ۵۰ درصد آن هزینه و پرداخت می‌شود. هیچ ارزیابی از محتوا و کیفیت پژوهش‌های انجام شده منتشر نمی‌شود و ارزیابی‌ها عمدتاً معطوف به گزارش‌های مالی هستند.

- با آگاهی نسبت به این مسائل و چالش‌ها تلاش شده است در قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱ و قانون برنامه هفتم پیشرفت، زمینه تشویق بخش خصوصی به تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری در فناوری و نوآوری و همچنین بهبود ارزیابی عملکرد و توزیع اعتبارات پژوهشی دولتی فراهم شود. لذا با توجه به وجود قوانین و احکام مرتبط، پیگیری و نظارت بر اجرای این قوانین، رفع خلأها یا کاستی‌های موجود و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای تنوع بخشی به انواع شیوه‌های تأمین مالی فعالیت‌های دانش بنیان از اولویت‌های اصلی مجلس دوازدهم به شمار می‌رود.

- بر این اساس اقدام‌های پیشنهادی مجلس دوازدهم در حوزه فناوری و نوآوری می‌تواند در قالب دو محور کلیدی شامل «حمایت از تجاری‌سازی محصولات و خدمات دانش بنیان» و «حمایت از توسعه فناوری‌های اولویت‌دار» مطرح شود.

۱-۵-۲. تجاری‌سازی محصولات و خدمات دانش‌بنیان

تجاری‌سازی محصولات دانش‌بنیان، نقش مهمی در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان دارد. ارزیابی اولیه از وضعیت تولید محصولات و ارائه خدمات دانش‌بنیان در کشور نشان می‌دهد با وجود اقدام‌هایی که طی سال‌های اخیر در راستای حمایت و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان صورت گرفته است، چالش‌های پیش روی فعالیت‌های دانش‌بنیان و فناورانه ازجمله ضعف در تجاری‌سازی آنها همچنان باقی است. عوامل مختلفی بر میزان و سهولت تجاری‌سازی محصولات دانش‌بنیان تأثیر دارند که از آن جمله می‌توان به میزان حمایت از تحقیق و توسعه، حمایت از حقوق مالکیت فکری محصولات دانش‌بنیان، ارزش‌گذاری دارایی‌های فکری و نحوه انتقال آن از بخش‌های تولید دانش به توسعه فناوری و تجاری‌سازی، سامان‌دهی عرضه و تقاضای فناوری و اتصال شرکت‌های دانش‌بنیان به صنعتی، سهولت دسترسی به تأمین مالی محصولات دانش‌بنیان، نقش نهادهای واسط و تسهیلگر در ارتباط بین دانشگاه، صنعت و شرکت دانش‌بنیان و افزایش کیفیت محصولات دانش‌بنیان و اخذ استانداردهای لازم ازجمله استانداردهای بین‌المللی مؤثر در صادرات اشاره کرد. هرچند قانون جهش تولید دانش‌بنیان (مصوب ۱۴۰۱) تا حدودی توانسته است به برخی از مسائل تجاری‌سازی محصولات دانش‌بنیان بپردازد اما هنوز اشکال‌ها و مواردی باقی‌مانده‌اند که به بازنگری و اصلاح و نظارت نیاز دارند.

اقدام ۱: نظارت بر اجرا و اصلاح قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: قانون جهش تولید دانش‌بنیان در سال ۱۴۰۱ با محوریت تأمین نیاز دستگاه‌ها به کمک شرکت‌های دانش‌بنیان، بهبود تحقیق و توسعه در صنعت (همه شرکت‌ها و کسب‌وکارها) و بهبود سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های دانش‌بنیان به کمک اعتبارات مالیاتی، استفاده از ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای برای فعالیت‌های دانش‌بنیان، حمایت از محصولات دانش‌بنیان ساخت بار اول، تقویت فعالیت دانش‌بنیان در استان‌ها و ایجاد زیرساخت‌های ویژه رفع مشکلات حقوقی و قضایی این شرکت‌ها در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. پیگیری الزامات اجرایی و نظارت بر اجرای این قانون در تحقق اهداف آن بسیار حیاتی است. هرچند قانون جهش تولید دانش‌بنیان، جدیداً به تصویب رسید و در زمره قوانین جامع این حوزه به‌شمار می‌رود با این حال، به‌نظر می‌رسد در اجرا با پیچیدگی و چالش‌هایی مواجه باشد که بخشی از آن ناشی از شیوه‌های اجرا و برخی ناشی از ضمانت اجرای احکام است. ورود مجلس به ارزیابی عملکرد و پیشنهاد اصلاح شیوه‌های موجود یا تقویت ضمانت اجرا از طریق اصلاح و الحاق احکام یا آیین‌نامه‌های اجرایی می‌تواند اثربخشی قابل توجهی داشته باشد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی در پیگیری اجرا و نظارت شورای راهبری فناوری‌ها، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی در اجرا				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آموزش تحقیقات و فناوری، کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون جهش تولید، کمیسیون کشاورزی آب و منابع طبیعی				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱ و کلیه آیین نامه های مواد این قانون • قانون حمایت از شرکت ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری سازی اختراعات و نوآوری ها مصوب ۱۳۸۹				
اقدام ۲: نظارت بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت مواد مرتبط با توسعه فناوری و تولید دانش بنیان				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: مواد (۹۳) (جدول اهداف کمی)، ماده (۹۴) با عنوان ارتقای بهره‌وری و اثربخشی تحقیقات و پژوهش و ماده (۹۹) با موضوع منابع مالی در زمره مواد مرتبط با برنامه‌های دولت در پنج ساله هفتم در امر پژوهش و فناوری هستند. نظارت بر اجرای این احکام در راستای بررسی عملکرد و میزان تحقق اهدافی همچون افزایش اثربخشی اعتبارات پژوهشی، تحقق منابع مالی برای اجرای قانون جهش تولید دانش بنیان، افزایش سهم تولید و صادرات محصولات دانش بنیان و تجاری سازی اختراعات و فناوری ها از اولویت های مجلس است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی ربط) مجلس شورای اسلامی، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان، سازمان برنامه و بودجه، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارتخانه ها و دستگاه های مرتبط با تولید دانش بنیان				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری، کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون اقتصادی، کمیسیون جهش تولید، کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: قانون برنامه هفتم پیشرفت مواد ۹۳ تا ۹۹				
اقدام ۳: نظارت بر اجرای قانون مالکیت صنعتی (ثبت داری های فکری و تجاری سازی آن) و همچنین احکام قانونی مرتبط با ارزش گذاری داری های فکری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: حمایت از حقوق داری های فکری از جمله اختراعات، یکی از ابزارهای مهم توسعه فعالیت های نوآورانه است. قانون مالکیت صنعتی مصوب ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی با اصلاح برخی رویه های موجود در ثبت داری های فکری، به دنبال افزایش کیفیت اختراعات و نوآوری ها و تجاری سازی آنها است. نظارت بر اجرای این قانون و خروجی های آن، به ویژه اقدام هایی که در راستای تجاری سازی اختراعات ثبت شده اندیشیده شده است در حوزه فعالیت های دانش بنیان حائز اهمیت است. ارزش گذاری داری های فکری از جمله اختراعات و فناوری ها، ابزاری قدرتمند در فرایندهای تصمیم گیری و سیاست گذاری برای مواردی چون تخصیص منابع و اولویت بخشی به برنامه ها طرح های فناورانه است و زمینه تنوع بخشی به تأمین مالی فناوری را نیز میسازد. با توجه به اقدام هایی که دولت در ارزش گذاری داری های نامشهود انجام داده (از جمله اصلاح استاندارد حسابرسی شماره ۱۷ و ابلاغ دستورالعمل ارزش گذاری داری های نامشهود در سال ۱۴۰۲-ماده (۶۶) برنامه هفتم پیشرفت با موضوع داری های نامشهود دیجیتال) و همچنین امکان وثیقه گذاری داری های فکری با توجه به قانون تأمین مالی و جهش تولید، نظارت بر اجرا و یا ایجاد زیرساخت های قانونی اختصاصی در صورت نیاز می تواند در مجلس دوازدهم مدنظر قرار گیرد.				

متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) قوه قضائیه (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) - وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط دولت از جمله معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، صنعت، معدن و تجارت، اقتصاد، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، دادگستری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بانک مرکزی
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون حقوقی و قضایی، کمیسیون صنایع و معادن
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون مالکیت صنعتی و آیین‌نامه‌های مرتبط با احکام آن

۲-۵-۲. حمایت از توسعه فناوری‌های اولویت‌دار (با تمرکز بر حکمرانی چالش‌های موجود و قابل پیش‌بینی در هوش مصنوعی)

مطالعه کلان روندهای جهانی فناوری نشان می‌دهد فناوری‌های دیجیتال با تمرکز بر هوش مصنوعی و فناوری‌های کوانتومی، فناوری‌های زیستی و فناوری‌های مرتبط با انرژی و حمل‌ونقل هوشمند، تحول قابل توجهی در حوزه‌های مربوطه ایجاد خواهد کرد. در این راستا نیاز است سیاست‌ها و راهبردهای توسعه فناوری در کشور با نگاه به کلان‌روندهای جهانی فناوری و تطبیق آن با شرایط داخلی از جمله نیازها و چالش‌های آتی پیش روی کشور که فناوری می‌تواند در حل آنها نقش عمده‌ای ایفا کند و همچنین اقتضات بومی، دینی، فرهنگی، توسعه صنعتی و ظرفیت‌های کشور برای رقابت‌های بین‌المللی در حوزه‌های فناورانه تنظیم شود. در آینده، هوش مصنوعی و هوش مصنوعی مولد نقش اثرگذاری در اجرای راهبردهای فناورانه خواهد داشت و سیاستگذاری‌های مناسب در مورد توسعه و به‌کارگیری این فناوری بسیار حائز اهمیت است.

توجه به چالش‌های هوش مصنوعی و تدوین الزامات مؤثر در این زمینه با در نظر گرفتن مسائل همه‌ذی‌نفعان اعم از کاربران، توسعه‌دهندگان و سرمایه‌گذاران، به تقویت اعتماد در استفاده و توسعه هوش مصنوعی خواهد انجامید. مهم‌ترین مسائل مطرح در این خصوص، مدیریت زیست‌بوم داده (اعم از تولید، ذخیره، پردازش و تبادل داده‌های مختلف پزشکی، اقتصادی، شخصی، سیاسی و ...)، صیانت از حق حریم خصوصی کاربران، شفافیت و پاسخگویی در سیستم‌های هوشمند، حمایت از مالکیت فکری و تضمین رعایت اصول و ارزش‌های اخلاقی در ابزارهای مجهز به هوش مصنوعی است. از این رو، تدوین اسناد و قوانین مرتبط به‌منظور رفع چالش‌های موجود یا قابل پیش‌بینی هوش مصنوعی از رویکردهای حکمرانان مختلف همچون چین، ایالات متحده، آلمان و فرانسه و نیز اتحادیه اروپا بوده است. همچنین، اولویت بهره‌مندی از هوش مصنوعی در تسهیل رسیدگی به پرونده‌های قضایی در برنامه هفتم توسعه به‌طور خاص مورد توجه قرار گرفته است که این مسئله در کنار مراتب یادشده

ضرورت توجه مجلس دوازدهم به موضوع حکمرانی هوش مصنوعی را دوچندان می‌کند.

اقدام ۱: نظارت بر اجرای احکام مرتبط با توسعه فناوری‌های اولویت‌دار در برنامه هفتم پیشرفت و قانون جهش تولید دانش‌بنیان				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: در برنامه هفتم پیشرفت، موضوع توسعه کلان فناوری‌های دیجیتالی (مواد ۶۴ و ۶۵ برنامه) به‌طور ویژه مورد تأکید قرار گرفته است. درعین حال، در ماده (۹۹) این برنامه، معاونت علمی و فناوری متولی اقدام‌ها و برنامه‌های لازم در جهت بهبود زیست‌بوم فناوری‌های پیشران و اقتدارآفرین ازجمله هوش مصنوعی و کوانتوم، زیست‌مهندسی، مواد پیشرفته، ریزفناوری و میکروالکترونیک و فناوری‌های شناختی شده است. همچنین در ماده (۱۶) قانون جهش تولید دانش‌بنیان، حمایت از توسعه فناوری انرژی‌های تجدیدپذیر دنبال می‌شود. نظارت بر اجرا و رفع موانع و چالش‌های پیش روی اجرای این حکام و قوانین و یا ایجاد زیرساخت‌های قانونی دیگر در صورت نیاز، می‌تواند در مجلس دوازدهم مدنظر قرار گیرد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، معاونت علمی و فناوری، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سایر وزارتخانه‌های مرتبط با فناوری‌های تعیین شده				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری، سایر کمیسیون‌های مرتبط ازجمله انرژی و بهداشت و درمان و سایر حسب موضوع برنامه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: برنامه هفتم پیشرفت، قانون جهش تولید دانش‌بنیان				
اقدام ۲: نظارت بر اجرای احکام مرتبط با هوش مصنوعی در برنامه هفتم				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: پیگیری تدوین به‌موقع برنامه ملی هوش مصنوعی توسط مرکز ملی فضای مجازی و وزارت ارتباطات (مقرر شده در ماده ۶۵ برنامه هفتم) در یک نظام منطبق با سیاست‌ها و اصول کلی کشور که نقش هریک از ذی‌نفعان مرتبط، شناسایی و تعیین شده باشد، با توجه به رشد فراگیر و تحولات سریع این حوزه اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. همچنین با تأکید برنامه بر تسهیل رسیدگی به پرونده‌های قضایی با ظرفیت هوش مصنوعی (مقرر شده در ماده (۱۱۳) برنامه هفتم)، نظارت بر اصل، الزامات مورد نیاز و چگونگی اجرای صحیح مقرر مذکور از اولویت‌های نظارتی مجلس دوازدهم به‌شمار می‌آید.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، مرکز ملی فضای مجازی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، شورای عالی فضای مجازی، سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، کمیسیون‌های مرتبط ازجمله حمل‌ونقل، بهداشت و درمان و سایر حسب موضوع برنامه ملی هوش مصنوعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: برنامه هفتم پیشرفت				

اقدام ۳: پیشنهاد طرح یا لایحه هوش مصنوعی (با لحاظ زیرساخت‌های قانونی در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: توسعه هوش مصنوعی قابل اعتماد و مسئول در چارچوب ترویج استفاده ایمن، توسعه و اجرای استانداردها، توسعه دستورالعمل‌ها و کدهای اخلاقی، توسعه اصول و شیوه‌هایی برای کاهش خطرات احتمالی هم در امر تولید محصولات و خدمات و هم در به کارگیری آنها، محقق می‌شود. از این رو به نظر می‌رسد تدوین قانون مرتبط با شفافیت و ایمنی هوش مصنوعی در راستای استفاده پایدار و هوشمندانه از این فناوری می‌تواند مدنظر مجلس دوازدهم قرار گیرد. از آنجاکه یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای توسعه هوش مصنوعی، در اختیار داشتن داده‌های دقیق و جامع و در عین حال، صیانت از حقوق افراد و مصالح عمومی در خصوص این داده‌هاست، حکمرانی داده‌محور هوش مصنوعی، به نحوی که در آن زیست‌بوم داده از تولید داده تا ذخیره، پردازش، استفاده و تبادل آن توسط ذی‌نفعان چارچوب‌گذاری شده و مورد نظارت باشد، اجتناب‌ناپذیر است. تأمین پیش‌نیاز مذکور، انسجام و رفع خلأ موجود در قوانین حاضر را (از جمله ایجاد قوانین مرتبط با حفاظت از حریم خصوصی و امنیت داده‌ها و بهبود قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی از زاویه مسائل مرتبط با داده و هوش مصنوعی) از طریق هم‌افزایی جدی دولت و مجلس، با در نظر گرفتن ملاحظات طراحان، توسعه‌دهندگان و کاربران هوش مصنوعی می‌طلبد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی، دولت و وزارتخانه‌های مرتبط از جمله وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و معاونت علمی و فناوری				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن، سایر کمیسیون‌های مرتبط حسب موضوع				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۰، قانون تجارت الکترونیک مصوب ۱۳۸۲، قوانین مجازات اسلامی و حقوق مدنی				

۳-۵-۲. توسعه و تقویت اقتصاد دیجیتال

در شرایطی که رشد اقتصادی کشور به دلیل عدم امکان سرمایه‌گذاری‌های گسترده در زیرساخت‌های تولیدی با چالش مواجه است اقتصاد دیجیتال می‌تواند از دو محل ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و همچنین ارتقای بهره‌وری صنایع مختلف به رشد اقتصادی کشور کمک شایانی کند. به همین منظور این حوزه به عنوان یکی از پیشران‌های توسعه در کشور شناخته می‌شود در برنامه هفتم متوسط رشد ۱۰ درصدی این حوزه هدف‌گذاری شده است. توسعه اقتصاد دیجیتال در کشور با چالش‌های مختلفی

مواجهه است با این وجود دو موضوع تسهیل دسترسی به داده‌ها و تدوین چارچوب‌های حریم خصوصی به‌عنوان دو عامل مکمل از اصلی‌ترین چالش‌های کشور در این حوزه به‌شمار می‌آیند.

در موضوع دسترسی به داده‌های ملی قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی از مهم‌ترین اقدام‌های مجلس شورای اسلامی به‌شمار می‌آید؛ چراکه عدم دسترسی به داده‌های ملی در وهله اول می‌تواند مانعی برای نوآوری و رشد کسب‌وکارها باشد. شرکت‌ها و استارت‌آپ‌ها برای توسعه محصولات و خدمات جدید به داده‌های قابل اعتماد و دقیق نیاز دارند. بدون دسترسی به این داده‌ها، توانایی آنها برای ارائه راه‌حل‌های خلاقانه و رقابتی محدود می‌شود. دوم، این محدودیت‌ها می‌توانند بر تصمیم‌گیری‌های استراتژیک شرکت‌ها تأثیر منفی بگذارند. تجزیه و تحلیل داده‌ها برای درک بازار، شناسایی فرصت‌ها و پیش‌بینی روندها حیاتی است. بدون دسترسی به داده‌های کامل و به‌روز، شرکت‌ها ممکن است در تصمیم‌گیری‌های خود با خطرات و نااطمینانی‌های بیشتری روبه‌رو شوند. سوم، محدودیت دسترسی به داده‌ها می‌تواند بر شفافیت و مسئولیت‌پذیری دولت‌ها تأثیر گذارد. داده‌های دولتی می‌توانند به‌عنوان یک منبع برای نظارت عمومی و ارزیابی عملکرد دولت‌ها عمل کنند. عدم دسترسی به این داده‌ها می‌تواند منجر به کاهش شفافیت و کاهش اعتماد عمومی شود. ازسوی دیگر دسترسی بدون قید و شرط به داده‌ها می‌تواند به چالش‌های تعدی به حریم خصوصی شهروندان منجر شود. در این راستا ضروری است که قوانین لازم به این موضوع در کشور به‌سرعت تدوین شود موضوعی که در برنامه هفتم نیز به آن اشاره شده است.

اقدام ۱: تسهیل دسترسی به داده‌ها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: آزادسازی دسترسی به داده‌های عمومی و دولتی نقش کلیدی در رشد و پیشرفت کسب‌وکارهای دیجیتال دارد. ازسوی دیگر دسترسی به داده‌ها به تقویت شفافیت و مسئولیت‌پذیری در دولت کمک می‌کند. با این کار، شهروندان و کسب‌وکارها می‌توانند به‌طور مؤثرتری با دولت تعامل داشته و در فرایندهای تصمیم‌گیری مشارکت کنند. این امر نه تنها به افزایش اعتماد عمومی کمک می‌کند، بلکه زمینه‌ساز نوآوری‌های بیشتر در حوزه دیجیتال نیز می‌شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۱ • قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ • قانون برنامه هفتم توسعه				

اقدام ۲: تصویب قانون حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: ارائه لایحه حریم خصوصی از مدت‌ها قبل به‌عنوان یکی مسائل اصلی حوزه اقتصاد دیجیتال در انتظار ارائه از سوی دولت است. در این راستا ضروری است مجلس به‌عنوان یکی از اولویت‌های اساسی خود نسبت به پیگیری ارائه یا تدوین آن اقدام نماید. این طرح می‌تواند بسیاری از چالش‌های کسب‌وکارهای فعلی در حوزه نحوه تعامل با داده‌های شهروندان همچنین سازوکارهای دسترسی به داده‌های کاربران از سوی نهادهای ذی‌ربط را مدیریت و به ارتقای شفافیت و حس اعتماد در حوزه اقتصاد دیجیتال منجر شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت / مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • سند راهبردی جمهوری اسلامی ایران در فضای مجازی				

۶-۲. حوزه انرژی

تحلیل کلان حوزه انرژی

طی ده سال اخیر به‌صورت متوسط عرضه انرژی اولیه سالیانه ۴ درصد رشد داشته، این در حالی است که مصرف نهایی انرژی ۴/۵ درصد رشد را نشان می‌دهد. عدم تکافوی میزان تولید متناسب با رشد مصرف به‌دلیل وجود محدودیت‌ها از یک‌سو، افزایش مصرف غیربهرینه حامل‌های مختلف انرژی از سوی دیگر، کشور را با چالش ناترازی رو به گسترش انرژی روبه‌رو کرده است، به‌نحوی که در سال اخیر حداکثر میزان ناترازی روزانه گاز طبیعی به بیش از ۳۰۰ میلیون مترمکعب و ناترازی برق به حدود ۱۲ هزار مگاوات رسیده است. ناترازی عرضه و تقاضا در مورد سوخت بنزین و گازوئیل نیز در نقطه حساس قرار داشته و واردات این دو حامل از سال گذشته با توجه به عدم مدیریت مصرف در دستور کار قرار گرفته است. تمامی این موارد به‌صورت جدی آسیب‌های جبران‌ناپذیر اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و زیست‌محیطی برای کشور، جامعه و آیندگان دارد. از منظر اجتماعی، عدم تأمین پایدار انرژی به کاهش رفاه و نارضایتی جامعه ختم شده و قرارگیری آن در کنار مسائل سیاسی، عدم اعتماد عمومی را تشدید کرده است. درنهایت از منظر محیط زیستی نیز استفاده از سوخت جایگزین به آلودگی بسیار بیشتری منجر خواهد شد که علاوه بر آسیب به سلامت جامعه و ایجاد هزینه‌های اقتصادی ناشی از آن، نارضایتی عمومی را نیز به‌همراه خواهد داشت.

اگرچه راهکار عبور از ناترازی انرژی از مسیر افزایش ظرفیت تولید و مدیریت و بهینه‌سازی مصرف انرژی می‌گذرد، اما مدیریت و بهینه‌سازی به دلیل هزینه سرمایه‌گذاری کمتر و پایدار بودن کاهش مصرف انرژی باید در اولویت قرار گیرد. میزان هدر رفت انرژی در کشور قابل توجه است، به نحوی که ایران جزء سه کشور با بیشترین میزان شاخص شدت مصرف انرژی است و این شاخص در ایران برخلاف سایر کشورها رو به افزایش و حدوداً $\frac{1}{8}$ برابر متوسط دنیا و $\frac{2}{8}$ برابر کشورهای توسعه‌یافته است. سرانه $\frac{1}{5}$ تا ۲ برابری مصرف انرژی بخش خانگی در کشور نسبت به سایر کشورهای دنیا و برابری با کشورهای سردسیر و با سرانه اقتصادی بالا، هدررفت $\frac{15}{2}$ میلیارد مترمکعبی گاز طبیعی در سال ناشی از گاز مشعل و راندمان پایین نیروگاه‌های تولید برق، همگی نشان از هدررفت بالا و لزوم توجه ویژه به بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور دارد. برآورد می‌شود که در صورت اعمال یک برنامه میان‌مدت بهینه‌سازی در کشور، امکان کاهش حدود ۱ میلیون بشکه معادل نفت خام در کشور وجود داشته باشد که در برنامه هفتم پیشرفت نیز همین عدد هدف‌گذاری شده است. از این رو باید دولت در کنار توجه به افزایش ظرفیت تولید انرژی، مجموعه اقدام‌های لازم برای مدیریت و بهینه‌سازی انرژی در کشور را صورت دهد. مجلس شورای اسلامی نیز به عنوان قانونگذار علاوه بر ریل‌گذاری در این راستا، نسبت به نظارت دقیق جهت حسن اجرای قوانین مربوطه اهتمام ورزد.

۱-۶-۲. بهینه‌سازی مصرف انرژی

بهینه‌سازی مصرف انرژی از دو مسیر سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی قابل پیاده‌سازی است. راجع به سیاست‌های غیرقیمتی، شاخص شدت مصرف انرژی در کشور حدوداً دو برابر متوسط جهان و سه برابر کشورهای توسعه‌یافته است که به معنای عدم مصرف بهینه انرژی در تمامی بخش‌های تولیدی و غیرمولد است. در حال حاضر دو ابزار برای اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی شامل ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی وجود دارد که هر دو عملکرد بسیار ضعیفی داشته است. با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده برای حل مسئله ناترازی، تغییر ساختار نهادهای متولی بهینه‌سازی انرژی و ایجاد یک متولی واحد، اطمینان‌بخشی به بازگشت سرمایه‌گذاران در حوزه بهینه‌سازی مصرف انرژی با تأسیس صندوق بهینه‌سازی و ذی‌نفع کردن جامعه در منافع ناشی از بهینه‌سازی باید اولویت اصلی کشور باشد.

با تعرفه کنونی حامل‌های انرژی حساسیت تمام بخش‌های مصرفی بر مصرف بهینه انرژی کاهش یافته و اجرای طرح‌های بهینه‌سازی نیز صرفه اقتصادی ندارد. در کنار این، یارانه تخصیص‌یافته انرژی نیز به صورت عادلانه بین آحاد جامعه تقسیم نشده و عملاً افراد با مصرف بالاتر (که عموماً دهک‌های

بالای جامعه هستند)، یارانه بیشتری نیز دریافت می‌کنند. از آنجاکه به دلیل مسائل اقتصادی امکان اصلاح تعرفه حامل‌های انرژی وجود ندارد، می‌توان به صورت بخشی نسبت به اصلاح تعرفه و همچنین بازتوزیع یارانه انرژی اقدام کرد. در حامل‌های گاز و برق به دلیل پلکانی بودن تعرفه‌ها، توزیع یارانه انرژی نسبت به بنزین عادلانه‌تر است. لذا توجه ویژه به بازتوزیع یارانه بنزین باید صورت گیرد. در مورد سایر حامل‌های انرژی نظیر گازوئیل و سوخت هوایی نیز حذف موضعی یارانه اعطایی در برخی از بخش‌های مصرفی مناسب است مانند معادن و پروژه‌های بالادستی نفت و گاز که امکان اصلاح تعرفه انرژی وجود دارد.

اقدام ۱: نظارت بر شکل‌گیری حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی و سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی مصرف انرژی موضوع بند «الف» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: با توجه به اهمیت بهینه‌سازی انرژی، لزوم تأسیس حساب اختصاصی بهینه‌سازی با شرط منابع پایدار که منابع آن تنها صرف تضمین تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی مصرف انرژی شود، بیش‌ازپیش احساس می‌شود. تأسیس حساب بهینه‌سازی پیش‌تر در بند «س» تبصره «۱» قانون یک‌ساله بودجه سال ۱۴۰۲ و نیز جزء «۲» بند «الف» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت تأکید شده و ضروری است با توجه به اهمیت آن، مورد نظارت جدی و مستمر مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. همچنین در حال حاضر وزارتخانه‌های نفت و نیرو به‌عنوان نهادهای متولی تولید نفت، گاز و برق کشور شناخته می‌شوند و مسئله بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌رغم اهمیت و ضرورت آن، هیچ‌گاه به‌عنوان اولویت اصلی این دو وزارتخانه و در نهایت کشور قرار نگرفته است. از سوی دیگر بهینه‌سازی مصرف انرژی تنها به وزارتخانه‌های نیرو و نفت مرتبط نمی‌شود، بلکه نیازمند همکاری سایر وزارتخانه‌ها از جمله وزارت راه و شهرسازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی است، اما با توجه به ساختار فعلی نهادهای متولی بهینه‌سازی مصرف انرژی این امر با دشواری‌های بسیاری همراه است. از این‌رو لازم است تمهیداتی برای تقویت ساختار نهادهای متولی بهینه‌سازی مصرف انرژی اتخاذ شود. این امر در جزء «۲» بند «الف» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت لحاظ شده که نیازمند نظارت بر اجرای صحیح آن است.				
متولی اقدام: دولت (وزارت نفت، نیرو و سازمان برنامه و بودجه)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: بند «س» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲، جز «۲» بند «الف» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت				

اقدام ۲: نظارت و اصلاح قوانین ناظر بر توسعه بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی (موضوع بند «پ» و «ت» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓		✓	
توضیحات: در حال حاضر دو ابزار برای اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی شامل ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی وجود دارد که هر دو عملکرد بسیار ضعیفی داشته است. به‌لحاظ عملکردی تاکنون در اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصوب مبتنی بر ماده (۱۲)، ۱/۰۲ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری صورت گرفته است. سرمایه‌گذاری در این بخش نسبت به تعهد بازپرداختی که دولت در نظر گرفته بسیار کمتر بوده و ۳/۳ درصد از تعهد دولت برای بازپرداخت، سرمایه‌گذاری صورت گرفته است. براساس عملکرد ماده (۱۲) به‌صورت تجمعی تاکنون حدود ۸/۴۷ میلیون بشکه معادل نفت خام صرفه‌جویی تحقق یافته است که متناسب با اهداف ماده (۱۲) نیست. همچنین بسیاری از مواد قانون هدفمندکردن یارانه‌ها نیز بدون عملکرد بوده که نیازمند نظارت جدی‌تری است. در این راستا و با توجه به اهمیت موضوع بهینه‌سازی مصرف انرژی در کشور، علاوه بر انجام اصلاحاتی در ساختار نهادهای متولی امر، سازوکارهای مالی و غیرمالی از جمله مشارکت مردم برای پیشبرد امور بهینه‌سازی انرژی در ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت لحاظ شده است که اجرای کامل آنها نیازمند نظارت مستمر توسط مجلس شورای اسلامی است. همچنین براساس میزان پیشرفت کار و همچنین اشکال‌های قوانین موجود، می‌توان به‌سمت اصلاح و تدوین قوانین جدید در این حوزه حرکت کرد.				
متولی اقدام: دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: بند «پ» و «ت» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت، ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، آیین‌نامه ایجاد بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست				
اقدام ۳: نظارت بر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با رعایت ملاحظات اجتماعی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: دستیابی به بهینه‌سازی مصرف انرژی نیازمند اجرای سیاست‌های قیمتی و غیرقیمتی است. اگرچه با توجه به ملاحظات اقتصادی و اجتماعی جامعه، سیاست‌های غیرقیمتی بایستی در اولویت قرار گیرند، اما بدون در نظرگیری سیاست‌های قیمتی اجرای طرح‌های بهینه‌سازی توفیق چندانی نخواهد داشت. اگرچه قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به همین منظور در سال ۱۳۸۸ تصویب شد اما با عنایت به شرایط کشور و ملاحظات اقتصادی و اجتماعی، به‌طور کامل اجرا نشد. بر این اساس تجربه اصلاح تعرفه موضعی انرژی در بخش‌های مختلف، مانند تعرفه برق صنایع (موضوع تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۰) می‌تواند به‌عنوان یک الگو در تمامی حامل‌های انرژی مدنظر قرار گیرد. لذا نظارت بر اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها به‌ویژه در بخش‌ها و حامل‌هایی مانند سوخت هواپیما، سوخت گازوئیل در حمل‌ونقل معادن، گاز و برق صنایع انرژی‌بر که دارای ملاحظات اجتماعی و اقتصادی کمتری است، باید مدنظر قرار گیرد.				
متولی اقدام: دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی، کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون هدفمند کردن یارانه‌ها				

۲-۶-۲. آماده‌سازی بسترها برای دوره گذار انرژی و متنوع‌سازی سبد تولید برق

در حال حاضر بیش از ۸۰ درصد از ظرفیت نیروگاه‌های کشور مربوط به نیروگاه‌های حرارتی با سوخت فسیلی است. به دلیل وابستگی بخش زیادی از ظرفیت برق کشور به سوخت‌های فسیلی، در صورت ایجاد مشکل در تأمین این سوخت‌ها، امنیت عرضه برق کشور نیز با خطر جدی مواجه می‌شود. از طرفی، به دلیل افزایش مصرف گاز بخش خانگی در فصول سرد سال، تأمین سوخت نیروگاه‌ها با چالش مواجه شده و ناچار از سوخت‌های مایع (گازوئیل و نفت کوره) استفاده می‌شود که علاوه بر آثار زیست‌محیطی، با عدم‌النفع اقتصادی بسیاری همراه است. به‌منظور افزایش امنیت تأمین برق کشور، کمک به کاهش و جبران ناترازی گاز و همچنین حفظ سلامت جامعه، در ایجاد ظرفیت‌های جدید نیروگاهی باید به توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر، هسته‌ای و زغال‌سنگی توجه ویژه‌ای شود. یکی از ملزومات تنوع‌بخشی به سبد تولید برق، بهبود شرایط اقتصادی این صنعت است. در قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵، راهکارهای مناسبی برای حل مسائل صنعت برق از جمله بهبود اقتصاد صنعت برق پیش‌بینی شده و از طریق نظارت بر اجرای صحیح قانون مذکور، بسیاری از چالش‌های فعلی صنعت برق قابل رفع است.

اقدام ۱: نظارت بر اجرای قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق از جمله مهم‌ترین قوانین بخش برق محسوب می‌شود که در سال ۱۴۰۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون به مهم‌ترین چالش‌های صنعت برق از جمله ناترازی اقتصادی صنعت برق، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، بهینه‌سازی مصرف و اصلاح تعرفه‌های برق پرداخته است. مهم‌ترین احکام این قانون شامل اصلاح تعرفه‌های برق در بخش‌های صنعتی، خانگی، تجاری و عمومی، توسعه نیروگاه‌های خودتأمین، حذف قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید برق، صادرات برق توسط بخش خصوصی و هوشمندسازی شبکه توزیع برق است. پیش‌بینی می‌شود در صورت اجرای صحیح این احکام بسیاری از مسائل فعلی بخش برق کشور برطرف شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی و دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق				

اقدام ۲: نظارت و اصلاح قوانین موجود در زمینه توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در کشور از منظر فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی مزایای قابل توجهی برای کشور خواهد داشت. لیکن از آنجاکه تعرفه سوخت نیروگاه‌های حرارتی بسیار ارزان است، نیروگاه‌های تجدیدپذیر امکان رقابت اقتصادی با این نیروگاه‌ها را ندارند و توسعه آنها مستلزم پیش‌بینی منابع مالی پایداری است که باعث افزایش انگیزه سرمایه‌گذاران برای ورود به این حوزه شود. در این زمینه، نظارت بر اجرای قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق (خصوصاً ماده (۱۰) قانون مذکور)، نظارت بر حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی و نظارت بر اجرای احکام بخش برق برنامه هفتم پیشرفت (خصوصاً ارائه مجوز صادرات برق به تولیدکنندگان تجدیدپذیر) راهگشا خواهد بود. رویکرد دیگری که در افزایش ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر حائز اهمیت است، توسعه تکلیفی این نیروگاه‌هاست. از جمله این تکالیف می‌توان به ماده (۱۶) قانون جهش دانش‌بنیان اشاره کرد که صنایع انرژی‌بر را مکلف به تأمین بخشی از برق مورد نیاز از طریق نیروگاه‌های تجدیدپذیر کرده است. رویکرد مشابهی در ماده (۴) قانون مانع‌زدایی اتخاذ شده که ایجاد نیروگاه‌های تجدیدپذیر توسط صنایع را تکلیف کرده است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی و دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، قانون اصلاح الگوی مصرف، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون جهش تولید دانش‌بنیان، قانون برنامه هفتم پیشرفت				

۳-۶-۲. تبدیل شدن ایران به هاب انرژی منطقه با محوریت تجارت گاز

انرژی، کالایی راهبردی است و تجارت آن با مباحث سیاسی و امنیتی گره خورده است. با توجه به این موضوع، کشورهای صادرکننده انرژی نیز معمولاً نگاه صرفاً اقتصادی به تجارت انرژی نداشته و ابعاد دیگر آن را نیز مدنظر قرار می‌دهند و اصطلاحاً با فعال‌سازی دیپلماسی انرژی به دنبال تنظیم روابط سیاسی خود با کشورهای دیگر هستند. کشور ایران نیز در یک قرن اخیر مبتنی بر صادرات نفت خام، به دنبال انتفاع اقتصادی و سیاسی از منابع انرژی خود بوده است. اما تحولات دو دهه اخیر در عرصه بین‌الملل و تبعات آن در حوزه انرژی باعث شده صادرات نفت به روش سابق کارکرد پیشین را برای کشور نداشته باشد که نمود بارز آن در تحریم نفت دو دوره اخیر تحریم‌ها قابل مشاهده است. با توجه به این موضوع و با عنایت به وجود ذخایر بزرگ گاز در ایران، لازم است راهبرد تجارت انرژی کشور در راستای تبدیل شدن به هاب انرژی منطقه و مبتنی بر تجارت گاز با خط لوله باز طراحی شود. تبدیل شدن به هاب انرژی منطقه آورده سیاسی و اقتصادی قابل توجهی برای کشور داشته و با ارتقای جایگاه کشور در عرصه انرژی، تحریم‌پذیری اقتصاد کشور را کاهش می‌دهد. گفتنی است این موضوع در اسناد بالادستی کشور و از جمله در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی برنامه هفتم و احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت مورد توجه قرار گرفته است.

اقدام ۱: نظارت بر حسن اجرای تبدیل شدن ایران به مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه موضوع بند «ت» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: با توجه به تصریح بند «ت» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر تبدیل شدن ایران به مرکز مبادلات انرژی منطقه و هدف‌گذاری دستیابی به حجم صادرات و واردات گاز کشور به ترتیب به میزان حداقل ۴۰ میلیارد مترمکعب در سال و ۲۰ میلیارد مترمکعب در سال، سواپ فراورده‌های نفتی و نفت خام از کشورهای مستقل مشترک‌المنافع به میزان دویست هزار بشکه در روز و تجارت (واردات و صادرات) و سواپ برق کشور به میزان حداقل بیست میلیارد کیلووات ساعت در سال، در بند «ت» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، لازم است به منظور ارزیابی میزان تحقق این اهداف در طول برنامه هفتم نظارت مستمر صورت گیرد. همچنین طبق همین حکم قانونی، بایستی «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی»، به ریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول) به منظور تسهیل و تسریع تصمیم‌گیری در این حوزه تشکیل شود.				
متولی اقدام: دولت (وزارت نفت و وزارت خارجه)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: بند «ت» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت				
اقدام ۲: تدوین قانون جامع دیپلماسی انرژی جمهوری اسلامی ایران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: با توجه به اهمیت تقویت دیپلماسی انرژی کشور و با هدف رفع خلأهای قانونی این حوزه در کنار تصحیح، تجمیع و یکپارچه‌سازی قوانین این حوزه و ایجاد بستری برای وضع قوانین مرتبط در آینده و نیز راهبری موضوع دیپلماسی انرژی کشور به صورت هدفمند، پیشنهاد می‌شود قانون جامع دیپلماسی انرژی جمهوری اسلامی ایران تدوین شود. از جمله احکام مورد نیاز این حوزه می‌توان به ایجاد چارچوب مطلوب ایجاد و تعمیق روابط با سایر کشورها از طریق تجارت انرژی، چارچوب قانونی برای قراردادهای این حوزه، افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری در میادین مشترک و میادین مستقل معطوف به تجارت انرژی و تنظیم روابط میان بازیگران فعال در این حوزه اشاره کرد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۵) قانون نفت، ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، آیین‌نامه تشخیص قراردادهای مهم نفتی و نحوه انعقاد آنها				

۴-۶-۲. جهت‌دهی و هدف‌گذاری برای صنعت هسته‌ای کشور

در سال‌های اخیر پرونده هسته‌ای کشور به عنوان مهم‌ترین موضوع سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مطرح بوده و رویکرد دشمنان در مورد مسئله هسته‌ای کشور صرفاً سیاسی بوده است. مناقشات سیاسی باعث شده تا هدف‌گذاری روشنی در زمینه توسعه فناوری هسته‌ای در کشور وجود نداشته باشد. علاوه بر این، نهادهای بین‌المللی همواره درصدد ایجاد شبهه درباره توجیه‌پذیری برنامه

صلح‌آمیز هسته‌ای ایران بوده‌اند. بنابراین با سیاستگذاری صحیح برای پیشبرد برنامه هسته‌ای کشور، امکان دفاع از این برنامه در مواجهه با مجامع بین‌المللی تسهیل خواهد شد. از طرف دیگر، فناوری هسته‌ای کاربردهای گسترده‌ای در حوزه‌های مختلف دارد. بهره‌برداری هدفمند از فناوری هسته‌ای، علاوه بر توسعه کشور، باعث انتفاع مردم و در نتیجه اقناع افکار عمومی در خصوص کاربردهای این فناوری راهبردی خواهد شد.

اقدام ۱: تصویب و نظارت بر اجرای طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای»				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓			✓	
توضیحات: فناوری هسته‌ای کاربردهای گسترده‌ای در حوزه‌های مختلف دارد. بهره‌برداری هدفمند از فناوری هسته‌ای، علاوه بر توسعه کشور، باعث انتفاع مردم و اقناع افکار عمومی در خصوص کاربردهای این فناوری راهبردی خواهد شد. شایان ذکر است که طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای» نیز در دستور کار دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی قرار دارد که تصویب این قانون، با رفع خلأهای سیاستی فعلی، باعث توسعه صنعت هسته‌ای خواهد شد. از جمله رویکردهای این طرح، هدف‌گذاری برای صنعت هسته‌ای و پیش‌بینی منابع مالی برای طرح‌های فناوری هسته‌ای است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی و دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای				
اقدام ۲: نظارت بر ایجاد مرکز نظام ایمنی هسته‌ای مستقل				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: به دلیل پیامدهای وخیم حوادث احتمالی هسته‌ای، انجام فعالیت‌های هسته‌ای منوط به رعایت مسائل ایمنی در سطحی بالا شده است. یکی از مهم‌ترین الزامات در حوزه ایمنی هسته‌ای، وجود یک نهاد نظارتی کارآمد است و مهم‌ترین اصل در ایجاد چنین نهادی، استقلال آن از نهادهای بهره‌بردار هسته‌ای و اعطای منابع مالی و صلاحیت‌های قانونی به آن است. در این راستا ماده (۴۳) برنامه هفتم پیشرفت ایجاد یک مؤسسه دولتی با شخصیت مستقل برای نظارت بر فعالیت‌های هسته‌ای کشور را تکلیف کرده است که نظارت بر ایجاد و رعایت الزامات خاص این نهاد اهمیت شایانی در تقویت ایمنی فعالیت‌های هسته‌ای خواهد داشت.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی و دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون انرژی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه				



فصل سوم - امور زیربنایی، کشاورزی و محیط زیست

مسئله منابع مشاع در کشور، امروز وضعیت تراژیک و حساسی پیدا کرده است، به ویژه در مورد آب. منابع مشاع، عبارت از منابع عمومی و مشترک شهروندان کشور است که در صورت عدم تعادل میان بهره‌برداری و حفاظت از آنها، رو به فرسایش و نابودی می‌گذارد. منابع آب کشور، کیفیت هوا، جنگل‌ها و منابع طبیعی و نیز کیفیت محیط کالبدی زندگی مردم را می‌توان از جمله منابع مشاع و عمومی دانست که در معرض خطر هستند. البته در رأس همه اینها، موضوع مدیریت منابع آب کشور است که در وضعیت بحرانی قرار دارد. به این مهم، در ادامه و ذیل مباحث مربوط به بخش زیربنایی، کشاورزی و محیط‌زیست می‌پردازیم.

سیاست‌های راهبردی این بخش را که به اهداف حفظ منابع سرزمینی و محیطی دنبال می‌شود، می‌توان به قرار زیر برشمرد:

- تعادل بخشی بین بهره‌برداری و حفاظت از منابع مشاع طبیعی با تأکید بر منابع آب کشور،
- بهبود کیفیت محیط کالبدی زندگی مردم،
- پراکنش متوازن امکانات و ثروت‌های کشور و تعادل بخشی بین بارگذاری‌های جمعیتی و ظرفیت‌های محیطی.

۱-۳. امور زیربنایی و حمل‌ونقل

تحلیل کلان امور زیربنایی و حمل‌ونقل

حمل‌ونقل یکی از پیشران‌ها و زیرساخت‌های اصلی توسعه اقتصادی کشورهاست و عموم افراد جامعه نیز هر روز به نحوی از خدمات حمل‌ونقل مسافر و بار استفاده می‌کنند. در ایران حدود ۹ درصد از تولید ناخالص داخلی را خدمات بخش حمل‌ونقل به خود اختصاص می‌دهد و حدود ۲ میلیون نفر در این

بخش شاغل هستند. بر این اساس، توسعه زیرساخت‌ها و ناوگان حمل‌ونقل می‌تواند با گسترش محدوده بازار، کاهش هزینه‌های مبادله، افزایش بهره‌وری عوامل تولید و ایجاد شرایط رقابتی، باعث افزایش تولید و رشد اقتصادی کشور شود. با این حال، وضعیت ارائه خدمات حمل‌ونقل در کشور بیانگر ناکارآمدی شدید در حکمرانی این بخش است و اگر هرچه زودتر راهکارهای متقن و اصولی (و نه تکرار راهکارهای نابالغ و ناکارآمد گذشته) برای اصلاح حکمرانی این بخش شناسایی و اتخاذ نشود، هزینه‌های اقتصادی را بر کشور تحمیل خواهد کرد. شواهد ذیل مؤید این ادعاست:

۱. ناراضی‌تای گسترده مردم از کمبود و افت کیفیت خدمات حمل‌ونقل خصوصاً در سال‌های اخیر،
۲. ثبت رکوردهای جدید در مصرف بنزین و گازوئیل بخش حمل‌ونقل و معضل تأمین سوخت،
۳. بهره‌وری پایین و رقم حدود دو برابری هزینه تمام شده خدمات حمل‌ونقل در ایران نسبت به میانگین جهانی،
۴. زیان و فشار اقتصادی شدید به بخش خصوصی عرضه‌کننده خدمات حمل‌ونقل،
۵. شاخص کسب رتبه‌های آخر جهانی در شاخص عملکرد لجستیکی (رتبه ۱۲۳ جهان در سال ۲۰۲۳ طبق آمار بانک جهانی)،
۶. عدم بهره‌برداری از مزیت‌های راهبردی کشور در حوزه کریدورهای بین‌المللی و درجا زدن در جذب بار ترانزیتی و مشارکت در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای در دو دهه اخیر،
۷. آمار بسیار بالا و صعودی سوانح و تلفات در بخش جاده‌ای (نزدیک به ۲۰ هزار فوت سالیانه)،
۸. فرسودگی گسترده و کمبود ناوگان هوایی، ریلی، جاده‌ای و دریایی اعم از حوزه مسافری و باری،
۹. بالغ بر ۳۵۰ طرح عمرانی نیمه‌تمام ملی با پیش‌بینی دوره اتمام حدود ۳۰ ساله،
۱۰. ناتوانی وزارت راه و شهرسازی در تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور پس از نزدیک به دو دهه تلاش،
۱۱. وجود عملکرد کاملاً جزیره‌ای در زیربخش‌های ریلی، جاده‌ای، هوایی و دریایی، و
۱۲. عدم تأمین سرمایه اولیه صندوق توسعه حمل‌ونقل (موضوع ماده (۴۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) پس از گذشت بیش از ۶ سال از قانون مربوطه.

بررسی شبکه مسائل فوق با کمک جامعه خبرگان کشور نشان می‌دهد که ریشه و نشانی این مسائل را باید در کژکارکردهای ساختار و نظامات اداری و مالی مجموعه وزارت راه و شهرسازی (و

شوراهای مربوطه از جمله شورای عالی هماهنگی ترابری به ریاست وزیر راه و شهرسازی و شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی به ریاست رئیس جمهور) و ناکارآمدی این وزارتخانه در جلب مشارکت مردمی و بخش‌های عمومی و خصوصی جستجو کرد. برای رفع این کژکار کردها و ناکارآمدی‌ها، لازم است وظایف، اختیارات و نظامات اداری و مالی وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی، در امور تصدی‌گری و تنظیم‌گری (اعم از تنظیم‌گری در بین شیوه‌های چهارگانه ریلی، جاده‌ای، هوایی و دریایی و تنظیم‌گری در ذیل هریک از این شیوه‌ها) مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد و روش‌های معتبر و قابل اتکا برای جلب مشارکت مردم چه در سطوح برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی و چه در سطوح اجرا، نظارت و بهره‌برداری از برنامه‌ها و طرح‌های حمل و نقل شناسایی و بهره‌گیری شود.

۱-۱-۳. تقویت نقش حاکمیتی وزارت راه و شهرسازی در تنظیم‌گری بخش حمل و نقل

بررسی شبکه مسائل و چالش‌های یادشده بخش حمل و نقل نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین موضوع‌های ریشه‌ای که بدون تعیین تکلیف آن نمی‌توان برای سایر مسائل این بخش به راهکارهای باثبات و متقن دست یافت، بازتعریف نقش بدنه ستادی وزارتخانه راه و شهرسازی در ایفای نقش تنظیم‌گری بخش حمل و نقل است. این نقش در دو سطح باید مشخص شود: اولاً، در تنظیم‌گری بین شیوه‌های مختلف حمل و نقل به این معنی که وزارت راه و شهرسازی بتواند با استفاده از ابزارهای مختلف سیاسی و اقتصادی از جمله تعرفه‌گذاری، قرار دادن مشوق‌های سرمایه‌گذاری و اخذ عوارض، در تعیین سهم هریک از شیوه‌های چهارگانه حمل و نقل (شامل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی) در سفر بین مبدأ - مقصدهای مختلف مداخله کند. ثانیاً، در ذیل هریک از شیوه‌های چهارگانه، لازم است این وزارتخانه بتواند بین وظایف سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی تابعه و شرکت‌های بخش خصوصی به ایفای نقش تنظیم‌گری بپردازد به گونه‌ای که با بهره‌گیری صحیح از سرمایه، تجهیزات و نیروی انسانی بخش خصوصی و عمومی، سطح خدمات حمل و نقل در کشور به لحاظ کمی و کیفی ارتقا یابد. باید توجه داشت که بدون تعیین نقش و جایگاه بدنه ستادی وزارت راه و شهرسازی در حوزه تنظیم‌گری بخش حمل و نقل، همان‌طور که تجربیات موجود همچون سازمان هواپیمایی کشوری نیز نشان می‌دهد، تلاش‌هایی که درخصوص تأسیس مؤسسه‌های دولتی یا مستقل برای ایفای نقش تنظیم‌گری در حوزه حمل و نقل ریلی، هوایی، جاده‌ای و دریایی صورت می‌پذیرد، نخواهد توانست مشکلات این حوزه را حل کند؛ چراکه اولاً این مؤسسه‌ها امکان تنظیم‌گری بین شیوه‌ای را ندارند و ثانیاً، از اختیارات حاکمیتی کمتری نسبت به وزارت راه و شهرسازی برخوردارند.

اقدام ۱: پیگیری موضوع تفکیک وزارت راه و شهرسازی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: این مهم تاکنون چندین بار در دستور کار مجلس قرار گرفته است اما به‌رغم تأیید اهمیت اجرای آن توسط دولت سیزدهم، به‌دلیل جلوگیری از به تأخیر افتادن وعده‌های دولت در حوزه مسکن و حمل‌ونقل، پیشنهاد شد زمان اجرای آن به پایان دولت سیزدهم (دوره مجلس دوازدهم) موکول شود.				
متولی اقدام: دولت و مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی				
اقدام ۲: پیگیری اصلاحات قانونی در زمینه‌های نهادی، اداری و مالی در مجموعه وزارت راه و شهرسازی با رویکرد اصلاح وظایف و اختیارات تنظیم‌گری این وزارتخانه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: اصلاح وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه با هدف تفکیک وظایف حاکمیتی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری				
متولی اقدام: مجلس و دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران و کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی • قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۲۸ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی • اساسنامه سازمان بنادر و دریانوردی • اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران (سهامی خاص) • اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری (تصویب‌نامه شماره ۰۹۳۵۴ / ت ۵۹۱۸۶ هـ مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۶ هیئت وزیران) • اساسنامه شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) • اساسنامه شرکت شهر فرودگاهی امام‌خمینی (ره)				

۲-۱-۳. شناسایی الگوهای مشارکت مردمی در ارائه خدمات حمل و نقل

برنامه‌ریزی برای جذب منابع مالی و تخصیص بهینه منابع موجود برای توسعه زیرساخت، نگهداری زیرساخت، بهره‌برداری و توسعه ناوگان از وظایف اصلی وزارت راه و شهرسازی بوده و این وزارتخانه برای تأمین مالی غالباً متکی بر بودجه عمومی و سایر منابع داخلی است. این درحالی است که بودجه و منابع داخلی با محدودیت مواجه است و عملاً این منابع پاسخگوی نیاز این بخش نیست؛ به‌طوری‌که هم‌اکنون بالغ بر ۳۵۰ طرح عمرانی نیمه‌تمام ملی با پیش‌بینی دوره اتمام حدود ۳۰ ساله در بخش حمل و نقل وجود دارد. علاوه بر این، به‌دلیل نقش اساسی زیرساخت‌های حمل و نقل در توسعه و پیشرفت مناطق مختلف، تصمیماتی که در این بخش گرفته می‌شود به‌صورت بالقوه محل تعارض منافع شخصی یا منطقه‌ای یا حتی دستگاهی و در نتیجه دارای زمینه تبعیض و فساد است. از این‌رو، ایجاد بسترهایی برای ایجاد شفافیت و تقویت نظارت از ضروریات این بخش محسوب می‌شود. با توجه به تجربیات ملی و بین‌المللی (مثلاً روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی) در بهره‌گیری از مشارکت مردمی و بخش خصوصی در امور مختلف، لازم است در حوزه حمل و نقل نیز که یکی از امور اقتصادی محسوب می‌شود، از مشارکت مردمی چه در سطوح برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی و چه در سطوح اجرا، نظارت و بهره‌برداری کمک گرفته شود. این مهم نیازمند بازنگری در الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل خصوصاً در بدنه ستادی وزارت راه و شهرسازی با بهره‌گیری از الگوهای مشارکت مردمی است.

اقدام ۱: آسیب‌شناسی دو یا چند طرح واگذاری مالکیت یا بهره‌برداری به بخش عمومی خصوصی در بخش حمل و نقل از منظر میزان تحقق اهداف عنوان شده در مطالعات توجیهی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: یکی از مهم‌ترین اقدام‌های مقدماتی که باید در شناسایی و پیاده‌سازی الگوهای مشارکت مردمی در ارائه خدمات حمل و نقل صورت گیرد، بررسی و آسیب‌شناسی تجربیات موجود است. بر این اساس، لازم است چند مورد از واگذاری‌های انجام شده (اعم از واگذاری مالکیت یا واگذاری حق بهره‌برداری) به بخش عمومی و خصوصی در زیربخش‌های ریلی، هوایی، جاده‌ای و دریایی مورد ارزیابی و آسیب‌شناسی قرار گیرد تا با استفاده از این تجربیات، در زمان بهره‌گیری از الگوهای جدید مشارکت مردمی، تا حد امکان جلوی سوءاستفاده‌ها و ضررهای احتمالی دولت و عموم جامعه گرفته شود.				
متولی اقدام: مجلس و دولت (وزارت امور اقتصاد و دارایی)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران و کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل چهارم قانون اساسی				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: - سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - آیین‌نامه اجرایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی - قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور - قانون برنامه توسعه ششم و هفتم				
اقدام ۲: شناسایی و بهره‌گیری از الگوهای مشارکت مردمی و مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه حمل‌ونقل				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓		
توضیحات: با توجه به تجربیات داخلی و بین‌المللی در بهره‌گیری از مشارکت مردمی و بخش عمومی-خصوصی در امور مختلف، لازم است در حوزه حمل‌ونقل نیز که یکی از امور اقتصادی محسوب می‌شود، از مشارکت مردمی چه در سطوح برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی و چه در سطوح اجرا، نظارت و بهره‌برداری کمک گرفته شود. این مهم نیازمند بازنگری در الگوی حکمرانی بخش حمل‌ونقل خصوصاً در بدنه ستادی وزارت راه و شهرسازی با بهره‌گیری از الگوهای مشارکت مردمی و مشارکت عمومی-خصوصی است.				
متولی اقدام: مجلس و دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران و کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: - سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - آیین‌نامه اجرایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی - قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور - قانون برنامه توسعه ششم و هفتم				

۲-۳. کشاورزی و توسعه روستایی

تحلیل کلان حوزه کشاورزی و توسعه روستایی

جنبه‌های مختلف سلامت و کیفیت محصولات غذایی، در اسناد بالادستی به دفعات مورد تأکید قرار گرفته‌اند؛ با وجود این، برای بسیاری از احکام موجود، ازجمله ارتقای سطح سلامت مواد غذایی تا استاندارد جهانی؛ کنترل کیفی محصولات کشاورزی و دامی؛ مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی؛ مصرف بهینه سموم، کودهای شیمیایی، مواد بیولوژیکی و داروهای دامی؛ توسعه کشت ارگانیک و اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی، اقدام‌های درخور و فراگیری

صورت نگرفته است. بررسی‌ها حاکی از آن است که وضعیت چندان مطلوبی در محصولات کشاورزی از نظر سلامت و ایمنی غذایی وجود ندارد. آلودگی خاک‌های کشاورزی، مصرف بالا و غیراصولی سموم و کودهای کشاورزی، کاربرد سموم پرخطر و آبیاری با آب‌های فاضلاب خام و آب‌های آلوده به پساب‌های صنعتی، کاربرد داروها و آنتی‌بیوتیک‌های دامی به صورت غیراصولی از مهم‌ترین عوامل آلوده‌کننده محصولات کشاورزی به‌شمار می‌روند.

آمارهای ارائه شده از سازمان غذا و دارو براساس پایش باقی‌مانده فلزات سنگین، سموم آفت‌کش و نیترات صورت گرفته روی محصولات کشاورزی خام گیاهی عرضه شده در میادین میوه و تره‌بار سراسر کشور طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۴ حاکی از آن است که بخشی از این محصولات مصرفی دارای آلودگی بالایی هستند. به‌طوری‌که در آخرین پایش انجام گرفته در سال ۱۴۰۱ روی حدود ۲۰ محصول گیاهی نمونه‌برداری شده از سطح عرضه، نشان‌دهنده عدم انطباق ۱۶/۵ و ۳/۵ درصدی به ترتیب باقی‌مانده نیترات، آفت‌کش‌ها و فلزات سنگین بوده است. درواقع محصولات آزمایش شده با درصدهای ذکر شده از میزان حد مجاز تعیین شده توسط استانداردهای مشخص، آلودگی بیشتری داشتند. به‌طوری‌که محصولات برگی از جمله سبزیجات برگی و صیفی‌جات که به‌طور معمول جایگاه بالایی در سبد غذایی روزانه مردم دارند، بیشترین آلودگی را نشان دادند، از این‌رو با مصرف روزانه این محصولات غذایی آلوده ضررهای جبران‌ناپذیر به سلامت جامعه وارد خواهد شد. کم‌اینکه برخی از مشکلات سلامتی و بیماری شدت یافته در سال‌های اخیر به‌خصوص انواع سرطان‌ها که با افزایش مصرف نهاده‌های کشاورزی و شواهد آلودگی بالای برخی از محصولات کشاورزی همراه بوده است، می‌تواند ناشی از وجود این باقی‌مانده‌ها در محصولات کشاورزی باشد. گفتنی است که در سال‌های اخیر حساسیت و آگاهی اقشار مختلف جامعه نسبت به موضوع آلودگی محصولات غذایی، افزایش یافته است و همین عامل به همراه اهمیت سلامتی مردم جامعه ورود مجلس شورای اسلامی را به این موضوع خطیر و حائز اهمیت مشخص می‌کند.

بخش کشاورزی با وجود قابلیت‌های بسیار بالایی که در توسعه اقتصادی و ایجاد اقتدار برای کشور دارد، در دهه‌های اخیر با چالش‌های عمده‌ای روبه‌رو بوده است. وابستگی در حلقه‌های ابتدایی زنجیره تولید اغلب محصولات کشاورزی (نهاده‌های فناورانه) و عدم اهتمام جدی به نفوذ دانش در این حلقه‌ها، به عاملی برای تهدید تولید محصولات کشاورزی تبدیل شده است. از سوی دیگر، در حال حاضر دو منبع اصلی تولید بخش کشاورزی شامل زمین و آب، به دلیل سودآوری سرشار ناشی از تغییر کاربری و آب‌بهای پرداختی بیشتر در سایر بخش‌ها و گرایش به سمت تخصیص تک‌متغیره و سودمحور آب، در حال افول است. سالخوردگی نیروی کار بخش کشاورزی و عدم ورود مناسب تحصیل‌کردگان به

این بخش نیز از شواهدی هستند که بر وضعیت نامناسب سرمایه انسانی در بخش کشاورزی دلالت دارند. این عوامل، مانع از تحقق امنیت غذایی متکی به ظرفیت‌های داخلی و مبتنی بر افزایش بهره‌وری و عملکرد خواهد شد. یکی از مهم‌ترین و ملموس‌ترین شواهد عدم ارتقای بهره‌وری تولید در بخش کشاورزی، شاخص شکاف عملکرد تولید محصولات اساسی زراعی است. در طول دوره ۲۰۲۱-۱۹۶۱، شکاف عملکرد محصولات گندم و جو در کشور با متوسط جهانی به ترتیب ۵۶۲ و ۱۶۰ درصد افزایش یافته است. این شکاف برای دانه‌های روغنی در بازه زمانی سال‌های ۲۰۲۱-۱۹۹۱، نیز ۲۷ درصد افزایش یافته است. نکته قابل تأمل، افزایش شکاف عملکردی این محصولات با کشورهای منتخب مصر، چین، عربستان سعودی و ترکیه، در بازه‌های زمانی مذکور است.

با توجه به ایرادهای ذکر شده لازم است در اولین فرصت و به‌منظور پیشگیری از بروز تبعات جدی‌تر برای امنیت غذایی جامعه، ریل‌گذاری صحیحی برای تمشیت امور بخش کشاورزی و حمایت از توسعه آن به‌خصوص در زمینه تحقق امنیت غذایی دانش‌بنیان در کشور با اتکا به منابع داخلی در دستور کار قرار گیرد. فرصت‌های استفاده نشده فراوانی در این بخش وجود دارد که در صورت بهره‌برداری از آنها می‌توان تحولات شگرفی ایجاد کرد که این امر نیز با ارتقای بهره‌وری تولیدات کشاورزی محقق خواهد شد. اقدام‌های اجرایی پیشنهادی برای ایجاد چنین تحولی عبارتند از: «توسعه نفوذ دانش و فناوری در بخش کشاورزی»؛ «ارتقای بهره‌وری اراضی کشاورزی»؛ «ارتقای ساختار بازار و زنجیره ارزش محصولات کشاورزی»؛ «بهبود فضای کسب‌وکار و ارتقای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی»؛ «پایدارسازی بهره‌برداری از منابع طبیعی» و «تأکید قانونی بر برقراری نظام بهینه تولید در بخش کشاورزی» که لازم است دستگاه‌های متولی تحت نظارت مجلس شورای اسلامی برنامه زمان‌بندی مشخصی را حاوی اهداف کمی مرتبط، برای آن تدوین و اجرا کنند.

۱-۲-۳. تعیین تکلیف متولی واحد تخصصی و مستقل برای تدبیر امور توسعه روستایی

در وضعیت کنونی برخلاف نص صریح اسناد بالادستی نظام و قوانین مصوب (ازجمله مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم) مبنی بر تولی‌گری وزارت جهاد کشاورزی در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و راهبری امور توسعه و عمران روستایی و همچنین ایجاد یکپارچگی در سیاست‌ها و برنامه‌های بخش کشاورزی و توسعه روستایی، بالغ بر ۲۵ دستگاه اجرایی بدون نظارت و هماهنگی لازم‌الاجرا و بدون چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص، در حال فعالیت برای تصمیم‌گیری در امور توسعه روستایی هستند. نتیجه چنین رویکردی با توجه به عدم آشنایی لازم دستگاه‌ها با اصول و مبانی توسعه روستایی، ایجاد نگاه انفکاک و ناهماهنگ بین

ابعاد «تولیدی»، «سکونتگاهی» و «فضایی» نواحی روستایی و در نتیجه تشدید معضلات بیکاری، فقر، مهاجرت و گسترش حاشیه‌نشینی است. مضاف بر این، فقدان متولی تخصصی واحد و وجود موازی کاری و ناهماهنگی فراوان بین این دستگاه‌ها سبب شده است علاوه بر ایجاد سرگردانی برای روستاییان و عشایر در پیگیری امور خود و حتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای پیگیری و مطالبه‌گری تکالیف قانونی مصوب برای توسعه روستایی و عشایری، نواحی روستایی و عشایری در مقایسه با مناطق شهری، در حاشیه قرار گرفته و در بهره‌مندی از امکانات و خدمات نسبت به شهرها در پایین‌ترین سطح قرار گیرند. عدم توازن در توزیع بودجه امور توسعه روستایی به‌ویژه اختصاص حدود ۷۰ درصد از اعتبارات توسعه روستایی و عشایری در بودجه‌های سنواتی، به امور کالبدی فیزیکی خدماتی و غفلت آشکار از اشتغال، اقتصاد و فرهنگ روستا، موضوع دیگری است که ناشی از فقدان متولی واحد تخصصی برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی است.

اقدام ۱: اصلاح ساختار وزارت جهاد کشاورزی به منظور تشکیل سازمانی تحت عنوان «سازمان توسعه روستایی» با استفاده از ظرفیت‌های موجود				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: براساس مطالعات تطبیقی انجام گرفته در مورد ساختارهای متولی توسعه روستایی در بیش از ۳۰ کشور جهان و همچنین آسیب‌شناسی ساختارهای فعلی تصمیم‌گیر در امور توسعه روستایی کشور که مرکز پژوهش‌های مجلس انجام داده است، طرح جامع عمران و توسعه روستایی کشور توسط برخی از نمایندگان محترم با مشارکت مرکز پژوهش‌ها و برخی دستگاه‌های ذی‌مدخل تدوین شد که در آن علاوه بر تشریح ساختار سازمانی برای تدبیر امور توسعه روستایی، احکام مناسبی در زمینه توسعه اقتصاد دانش‌بنیان روستاها، بهبود نظام خدمات‌رسانی به روستاها و توانمندسازی روستاییان در ابعاد مادی و معنوی پیش‌بینی شده است. طرح مذکور در حال حاضر پس از تصویب کلیات و جزئیات در کمیسیون تخصصی، در نوبت رسیدگی در صحن علنی قرار دارد.				
متولی اقدام: (مجلس)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: اصلی: کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست؛ فرعی: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور و کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶ • قانون الزام دولت به توسعه متوازن روستایی، مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۱۵ • جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه • بند «الف» ماده (۵۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت				

اقدام ۲: طرح سؤال از وزیر جهاد کشاورزی درباره ترک فعل تکالیف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: طبق مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، همه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت جهاد سازندگی که قبل از ادغام عهده‌دار تمامی امور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی عمران و توسعه روستایی بود، به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول شده و این وزارتخانه متولی اصلی عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری تعیین شده است. با وجود این، وزارت جهاد کشاورزی برخلاف نص صریح قانون، در این سال‌ها، صرفاً خود را متولی امور کشاورزی آن هم تولید محصولات خام کشاورزی می‌داند و تقریباً نسبت به پیگیری امور عمران و آبادانی نواحی روستایی بی‌تفاوت است. تا این حد که در ساختار سازمانی وزارت جهاد کشاورزی هیچ واحدی برای رسیدگی و پیگیری امور روستاها تعبیه نشده است. استتکاف وزارت جهاد کشاورزی از پیگیری امور روستایی در این سال‌ها، موجب شده است امور روستاها بین دستگاه‌های اجرایی مختلف پراکنده شده و این دستگاه‌ها بدون هماهنگی و تعامل با یکدیگر و حتی وزارت جهاد کشاورزی و بدون چشم‌انداز و شاخص‌های مشخص، به‌صورت جزیره‌ای در مورد توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، کالبدی فضایی و محیط زیستی نواحی روستایی تصمیم‌گیری کنند.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست؛ کمیسیون اصل نودم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶				
اقدام ۳: ابطال بخشنامه شماره ۴۸۹۴۷/۳۳۲۳۵ مصوب سال ۱۳۹۳ معاون اول رئیس‌جمهور وقت از طریق پیگیری در دیوان عدالت اداری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: معاون اول وقت رئیس‌جمهور دولت یازدهم برخلاف قوانین دائمی به‌ویژه مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی و با استناد غلط به آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور مصوب ۱۳۹۲/۰۱/۱۸ هیئت‌وزیران، طی بخشنامه‌ای به شماره ۴۸۹۴۷/۳۳۲۳۵، مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم وقت (که در سال ۱۳۹۳ به معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور تغییر نام یافته است) را به‌عنوان مسئول سیاستگذاری، راهبری، نظارت و برنامه‌ریزی روستایی تعیین کرد. این اقدام ضمن بلااثر کردن حکم قانون دائمی، موازی‌کاری‌ها را در تدبیر امور توسعه روستایی تشدید ساخت.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: اصل نودم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				

اقدام ۴: پیگیری ابطال مصوبه شماره ۶۳۷۳۰ شورای عالی اداری و اجرای کامل قانون انتقال قسمتی از وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های راه و ترابری و بهداری و بهزیستی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی، مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: براساس ماده (۲) قانون مذکور، به‌منظور ایجاد هماهنگی و وحدت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در اجرای همه اقدام‌های عمران روستایی که سایر وزارتخانه‌ها (به‌جز کشاورزی و عمران روستایی) اجرا می‌کنند، تشکیل شورای تحت عنوان «شورای هماهنگی عمران روستایی» به ریاست وزیر کشاورزی و عمران روستایی وقت را پیش‌بینی کرده است. تعیین خط‌مشی و سیاست اجرایی برنامه عمران روستایی کشور، هماهنگی در تعیین اولویت نیازهای عمران روستایی کشور و تعیین خط‌مشی در تنظیم بودجه و اعتبارات عمران روستایی کشور براساس نیازهای تعیین شده، از جمله وظایف این شورا تعیین شده است. با وجود این، شورای عالی اداری برخلاف این حکم قانونی، در مصوبه‌ای به شماره ۶۳۷۳۰ و در مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۶، تشکیل شورای تحت عنوان «شورای عالی جهاد سازندگی، امور عشایری و توسعه روستایی» را مصوب کرد.				
متولی اقدام: (مجلس با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و سازمان اداری و استخدامی کشور)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: اصل نودم قانون اساسی؛ کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				

۲-۲-۳. سامان‌دهی و ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی

مشکلات بخش کشاورزی هرچه باشد، صرف‌نظر از تأثیر عوامل بیرونی، نشانه‌هایی از نازل بودن بهره‌وری را می‌توان در آن پیدا کرد. این چالش‌ها در همه مراحل قبل و پس از تولید محصولات کشاورزی از قبیل تأمین و مصرف نهاده‌ها، روش‌های تولید، برداشت و بازاریابی مشهود است. مهم‌ترین مصداق برای پایین بودن بهره‌وری در بخش کشاورزی را می‌توان پایین بودن عملکرد تولید محصولات راهبردی زراعی به‌ویژه محصولات گندم، جو و دانه‌های روغنی و همچنین محصولات باغی از جمله خرما، زیتون و پسته نسبت به متوسط جهان و منطقه و افزایش مداوم شکاف عملکردی این محصولات، عنوان کرد. برخی از موانع ارتقای بهره‌وری در بخش کشاورزی عبارتند از:

- اشتغال پایین (کمتر از ۱۸ درصد) از دانش‌آموختگان کشاورزی در این بخش و در مقابل، بالا رفتن سن کشاورزان؛
- کاهش سطح تجهیز و نوسازی اراضی سنتی در کشور (از ۱۵ هزار هکتار در سال ۱۳۸۲ به ۲۶۶ هکتار در سال ۱۴۰۰)؛
- خرد شدن اراضی کشاورزی (بالغ بر ۷۴/۸ درصد از کشاورزان، کمتر از ۵ هکتار و ۸۷/۴ درصد از کشاورزان، کمتر از ۱۰ هکتار زمین را مورد بهره‌برداری قرار داده‌اند)؛

- عدم توسعه متناسب زنجیره‌های ارزش محصولات کشاورزی؛
- پایین بودن سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی (در پانزده سال گذشته، متوسط سهم بخش کشاورزی از سرمایه‌گذاری ناخالص ۴/۹ درصد بوده است)؛
- بهره‌برداری ناپایدار از منابع پایه (آب، خاک، مراتع و دریاها) و کاهش توان تولیدی آنها؛
- نبود تأکید کافی به برقراری نظام بهینه تولید در قوانین موجود؛
- نظارت‌ناپذیری بسیاری از تکالیف قانونی مرتبط با ارتقای بهره‌وری و عدم پایبندی مجریان به اصلاح اصولی و ریشه‌ای روندها.

اقدام ۱: توسعه نفوذ دانش و فناوری در بخش کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: نفوذ پایین دانش در بخش کشاورزی یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق اقتدار و امنیت غذایی است که علاوه بر افزایش آسیب‌پذیری کشور، در اثر عدم خودکفایی پایدار در محصولات اساسی، باعث تخریب گسترده منابع طبیعی و همچنین به مخاطره افتادن ایمنی غذایی جامعه شده است. در حال حاضر از یک‌طرف چارچوب‌های حقوقی مساعدی برای فعالیت افراد متخصص و کارآفرینان و همچنین شرکت‌های دانش‌بنیان در بخش کشاورزی وجود ندارد و از طرف دیگر، این فعالان نیز نتوانسته‌اند به‌صورت فراگیر و در سطح مزرعه، در راستای ارتقای کمی و کیفی تولیدات این بخش فعالیت کنند.				
متولی اقدام: وزارت جهاد کشاورزی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری و جهاد دانشگاهی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست • کمیسیون آموزش و تحقیقات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون جهش تولید دانش‌بنیان • قانون راجع به واگذاری زمین به تحصیل‌کرده‌های کشاورزی • آیین‌نامه حمایت از تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات				

اقدام ۲: ارتقای بهره‌وری اراضی کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: بنابر آخرین سرشماری مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۹۳، حدود ۷۵ درصد از کشاورزان، زیر ۵ هکتار زمین را مورد بهره‌برداری قرار داده‌اند و روندهای کنونی نشان می‌دهد این وضعیت بغرنج‌تر خواهد شد. خردی و پراکندگی اراضی ازجمله عوامل کاهش بهره‌وری در بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود و زمینه را برای تغییر کاربری آنها فراهم می‌کند. گزارش سازمان امور اراضی کشور حاکی از تغییر کاربری غیرمجاز حدود ۷۴ هزار هکتار از اراضی کشاورزی، طی سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۴۰۰ است. تغییر کاربری یکی از مهم‌ترین چالش‌های روز منابع خاک و امنیت غذایی کشور به‌شمار می‌رود. با توجه به تأثیر نحوه اجرای قانون ارث بر خردی اراضی و چالش‌های قانون جلوگیری از خرد شدن و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی نیاز است، مجلس محترم ضمن اصلاح قوانین مذکور، اقدام جدی به‌منظور نظارت بر اجرای قوانین نیز به‌عمل آورد.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی با همکاری • سازمان امور اراضی کشور؛ سازمان نقشه‌برداری کشور؛ سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح • قوه قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور؛ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون اصل نودم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها • قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور • قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی • قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی • قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی				
اقدام ۳: ارتقای ساختار بازار و زنجیره ارزش محصولات کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: تولید در قالب زنجیره یکی از مسیرهای دستیابی به نظام بازار مطلوب در بخش کشاورزی به‌شمار می‌رود. با وجود تکلیف دولت به ایجاد زمینه توسعه و تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی، از طریق توانمندسازی تشکلهای فراگیر کشاورزی و روستایی، در حال حاضر این تشکلهای همچنان با نارسایی‌های فراوانی مواجه‌اند و توسعه زنجیره‌های ارزش وضع مطلوبی ندارد. چنین نواقصی، در کنار ورود دولت به امور تصدی‌گرانه تنظیم بازار، باعث آشفتگی نظام بازار بخش کشاورزی شده است که ضایعات بالای محصولات کشاورزی؛ تولید بدون توجه به تقاضا؛ نقدینگی و قدرت چانه‌زنی پایین کشاورزان؛ ضعف هویت تجاری محصولات و کمبود دانش بازاریابی، ازجمله تبعات آن است.				
متولی اقدام: • وزارت جهاد کشاورزی؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت • اتاق اصناف کشاورزی و منابع طبیعی				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون تمرکز وظایف و اختیارات بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی • اساسنامه سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران				
اقدام ۴: بهبود فضای کسب‌وکار و ارتقای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: مواجه بودن کارآفرینان، سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان بخش کشاورزی با رویه‌های سخت‌گیرانه و غیراصولی در ارائه مجوزهای کسب‌وکار باعث شده است که سرمایه‌گذاری در این بخش، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های ارتقای بهره‌وری، همواره با چالش مواجه باشد. علاوه بر این ریسک بالای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، به‌دلیل عدم مقابله فراگیر با مخاطرات طبیعی و همچنین مشکلاتی که در مسیر تأمین منابع مالی برای فعالان این بخش وجود دارد، باعث شده است که سهم بخش کشاورزی از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، همواره پایین‌تر از سهم آن از تولید ناخالص ملی باشد و طی سال‌های اخیر بر میزان این تفاوت افزوده شده است.				
متولی اقدام: وزارت جهاد کشاورزی؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ سازمان نظام دامپزشکی؛ سازمان برنامه و بودجه کشور				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی • قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور • قانون بیمه کشاورزی • قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار • قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار • قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها • قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی • قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به‌منظور تسهیل اجرا سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی				

اقدام ۵: پایدارسازی بهره‌برداری از منابع طبیعی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تفقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: منابع طبیعی شامل آب، زمین، جنگل‌ها، مراتع و ذخایر آبزیان به‌عنوان بستر تولیدات بخش کشاورزی مطرح هستند. بهره‌برداری پایدار از این منابع می‌تواند باعث حفظ و ارتقای توان تولیدی آنها و ارتقای بهره‌وری تولید در بخش کشاورزی شود. در مقابل، تبعات ناشی از آسیب‌هایی که به منابع طبیعی در جریان توسعه ناپایدار کشاورزی وارد شده، ازجمله نبود تدبیر مناسب در برداشت از منابع آبی، تخریب خاک‌های کشاورزی در اثر استفاده بی‌رویه از کودهای شیمیایی و عملیات خاک‌ورزی نادرست، بهره‌برداری بی‌رویه از جنگل‌ها و مراتع و کاهش یا توقف توان بازیابی بسیاری از ذخایر آبزیان، به اختلال در امنیت غذایی انجامیده است. در وضعیت کنونی، سازوکار مناسبی برای توسعه اشتغال پایدار در منابع طبیعی، با نقش‌آفرینی توأم دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی و جوامع محلی و تأمین مالی طرح‌های اشتغال‌زا براساس مدل‌های نوین مانند سرمایه‌گذاری خطرپذیر وجود ندارد.				
متولی اقدام: مجلس با همکاری وزارت جهاد کشاورزی؛ سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور؛ سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی؛ وزارت نیرو؛ سازمان حفاظت محیط زیست				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون اصل نودم قانون اساسی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور • قانون حفاظت از خاک • قانون توزیع عادلانه آب • آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی • قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور • لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران • قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع • قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور • قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران				
اقدام ۶: تأکید قانونی بر برقراری نظام بهینه تولید و الگوی کشت در بخش کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تفقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: وجود برنامه‌ریزی تولید در بخش کشاورزی، باتوجه به ماهیت ریسک‌پذیر فعالیت‌های این بخش و ازطرفی وابستگی آن به منابع طبیعی، از اهمیت بالایی برخوردار است؛ به‌عبارتی، کشاورزی نظام‌مند ضمن کمک به بهره‌برداری بهینه و پایدار از عوامل تولید، در کاهش عدم قطعیت‌های مبتلا به تولید در این بخش مؤثر خواهد بود. یکی از نمودهای برنامه‌ریزی تولید در بخش کشاورزی، پیاده‌سازی الگوی کشت بهینه است که تاکنون به‌دلیل عدم لحاظ الزاماتی مانند سیاست‌های حمایتی و تشویقی؛ آموزش و ارتقای مهارت بهره‌برداران؛ ایجاد ساختارهای پشتیبانی بازرگانی و ارتباط با سیاست‌های آمایش سرزمین؛ یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی با هدف افزایش سودآوری تولید محصولات اساسی؛ و تخصیص به‌موقع اعتبارات مورد نیاز تضمین خرید محصولات اساسی محقق نشده است.				

متولی اقدام: وزارت جهاد کشاورزی؛ سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت نیرو؛ سازمان برنامه و بودجه کشور؛ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست • کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون بیمه محصولات کشاورزی • قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی • قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی

۳-۲-۳. سازوکارهای توسعه اشتغال و کارآفرینی دانش‌بنیان روستایی و عشایری

با وجود تدوین و اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های گوناگون برای توسعه اشتغال، کارآفرینی و تولید در نواحی روستایی و عشایری در دولت‌های مختلف و صرف منابع مالی زیاد، هنوز نرخ بیکاری و فقر و محرومیت در نواحی روستایی و عشایری بالاست و شکاف درآمدی زیادی بین شهر و روستا وجود دارد. از طرفی خیلی از قابلیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی - اجتماعی متنوع روستاها و عشایر به شکوفایی نرسیده‌اند.

علاوه بر این، جوامع روستایی و عشایری به دلیل محدودیت‌هایی که غالباً در تأمین منابع مالی مورد نیاز و علم و دانش نوین مدیریت کسب‌وکار دارند، معمولاً به شکوفاسازی فراگیر این قابلیت‌ها و ورود به فعالیت‌های اقتصادی سودآور و پربازده قادر نیستند، چه بسا به دلیل ناآگاهی از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های اقتصادی، در فعالیت‌های غیرسودده و ناپایدار هزینه می‌کنند که در نهایت به تعطیلی نگاه‌های اقتصادی در همان سال‌های ابتدایی منجر می‌شود. به عبارتی از یک سو رویه رایج نظام بانکداری در اعطای تسهیلات به شکلی است که صاحبان کسب‌وکارها که عمدتاً در سطوح خرد و کوچک فعالیت می‌کنند و همچنین اقشار مختلف روستایی و عشایری به دلیل ناتوانایی در تأمین وثایق و تضامین مورد نظر بانک‌ها، نمی‌توانند به موقع و در حد نیاز به منابع مالی دسترسی داشته باشند. از سوی دیگر در مواقعی هم که تسهیلات پرداخت می‌شود، بخشی از این تسهیلات به دلیل نبود نظارت بعد از پرداخت، بعضاً از چرخه و مسیر تولید و اشتغال خارج می‌شود. همچنین نهاد تخصصی و مجربی در سطح محلی وجود ندارد که با شناسایی درست محدودیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی روستاها و

مناطق عشایری با رویکرد منطقه‌گرایی به مدیریت یکپارچه خدمات توسعه کسب‌وکار از جمله پشتیبانی مالی و ارائه مشاوره‌های راهبردی، حقوقی و مدیریتی در زمینه راه‌اندازی کسب‌وکار جدید یا توسعه کسب‌وکارهای پایدار، اقدام کند.

اقدام ۱: تشکیل مراکز غیردولتی و غیرانتفاعی با عنوان «مراکز اقتصاد مقاومتی» در سطوح محلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: با توجه به فقدان ساختار نهادی سازمان‌یافته محلی برای هدایت و حمایت کارآفرینان، سرمایه‌گذاران، صاحبان کسب‌وکارها و جوانان و دانش‌آموختگان بیکار روستایی و عشایری برای راه‌اندازی و توسعه کسب‌وکارهای پایدار، سودده و صادرات‌گرا، تشکیل مراکز اقتصاد مقاومتی به‌عنوان مراکز رشد و شتاب‌دهی پنگاه‌های اقتصادی از ضروریات است. به‌منظور جلوگیری از ایجاد بار مالی جدید برای دولت از یک‌سو و همچنین با توجه به ضعف بنیه مالی افراد علاقه‌مند به فعالیت اقتصادی در روستاها، ضرورت دارد این مراکز ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی داشته باشند.				
متولی اقدام: مجلس با همکاری وزارت عتف، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور و سازمان بسیج مستضعفین				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: اصلی: کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست؛ فرعی: کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و کمیسیون اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی • قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶				
اقدام ۲: ایجاد و توسعه بانکداری پنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط با تمرکز بر سرمایه‌گذاری خطرپذیر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: یکی از مصادیق ناکارایی نظام تأمین مالی کسب‌وکارهای روستایی و عشایری، عدم درک الزامات و شرایط خاص تولیدی پنگاه‌های کوچک و متوسط و نوپا و نوآور ازسوی بانک‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای اعتباری و عدم تأمین به‌موقع منابع مالی موردنیاز این‌گونه کسب‌وکارهاست. بنابراین ایجاد بانکداری تخصصی برای تأمین مالی کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط از ضروریات است.				
متولی اقدام: مجلس با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت جهاد کشاورزی، بانک مرکزی، بانک کشاورزی و شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: اصلی: اقتصادی فرعی: کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: -				

اقدام ۳: ممانعت از انحراف اعتبارات و تسهیلات اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری از مسیر اصلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: ازجمله مشکلات و چالش‌های اصلی در زمینه اشتغال و کارآفرینی، انحراف اعتبارات و تسهیلات مصوب در این حوزه است که در بسیاری از موارد به جهت ضعف در نظارت نهادهای متولی و ضعف در سازوکارهای شفافیت این امر صورت می‌پذیرد. لذا مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های ذی‌ربط و همچنین دستگاه‌های اجرایی متولی امر باید نظارت کافی در این عرصه را در دستور کار قرار دهند تا شاهد کاهش انحراف در این عرصه باشیم.				
متولی اقدام: مجلس با پیگیری از بانک مرکزی، بانک کشاورزی و شرکت مادر تخصصی صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست؛ اقتصادی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: —				

۴-۲-۳. راهکارهای ارتقای سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی

جنبه‌های مختلف سلامت و کیفیت محصولات غذایی، در اسناد بالادستی به دفعات مورد تأکید قرار گرفته‌اند؛ باوجوداین، برای بسیاری از احکام موجود، ازجمله ارتقای سطح سلامت مواد غذایی تا استاندارد جهانی؛ کنترل کیفی محصولات کشاورزی و دامی؛ مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی؛ مصرف بهینه سموم، کودهای شیمیایی، مواد بیولوژیکی و داروهای دامی؛ توسعه کشت ارگانیک و اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی، اقدام‌های درخور و فراگیری صورت نگرفته است. یافته‌های حاصل از پایش محصولات کشاورزی نیز بعضاً نشان‌دهنده وضع نامطلوب سلامت مواد غذایی است؛ به‌طوری‌که محصولات برگی ازجمله سبزیجات برگی و صیفی‌جات که اتفاقاً جایگاه بالایی نیز در سبد مصرف مردم دارد، آلودگی بیش از حد مجاز به آفت‌کش‌ها و نیترات دارند. برخی از موانع بهبود سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی عبارتند از:

- نبود یکپارچگی سازمانی در نظارت بر سلامت و کیفیت محصولات در بخش کشاورزی؛
- استفاده بی‌رویه و غیرعلمی از کودها و سموم شیمیایی؛
- ضعف در کنترل کودها و سم‌های تقلبی؛
- ورود و توزیع نهادهای بی‌کیفیت و فاقد استاندارد از مبادی غیررسمی و قاچاق؛
- استفاده از آب‌های آلوده در برخی اراضی کشاورزی مجاور شهرها؛

- کشت در برخی اراضی آلوده؛
- شرایط نامطلوب حمل و نقل و انبارداری محصولات کشاورزی و غذایی؛
- ضعف در آگاهی بخشی تولیدکنندگان و مصرف کنندگان مواد غذایی؛
- حمایت ناکافی از تولیدکنندگان محصولات سالم؛
- نبود برنامه اجرایی اثربخش و فراگیر برای توسعه کشت محصولات سالم و ارگانیک؛
- عدم بازدارندگی کافی مجازات های موجود؛
- نبود سیستم پایش مستمر سلامت محصولات کشاورزی در مبادی تولید و واردات؛
- نبود اهتمام بر فراگیری سبد غذایی متناسب با الگوی ایرانی - اسلامی.

اقدام ۱: یکپارچه سازی ساختار اجرایی ایمنی غذایی با محوریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تشکیل سازمان ایمنی غذایی و تغذیه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تعدد متولیان حوزه سلامت غذا در کشور موجب ترک فعل ها و موازی کاری های بسیاری شده است و همین عامل ایجاد یک متولی واحد را در این حوزه می طلبد. بنابراین تشکیل سازمان ایمنی غذایی و تغذیه با اهداف ارزیابی، مدیریت و ارتباطات ریسک و تدوین قوانین و ضوابط، مدیریت کنترل و پایش مواد غذایی و سیاست گذاری و مدیریت تغذیه پیشنهاد می شود. این سازمان کارکردهای اعمال قانون و اجرای طرح ها را به دستگاه های اجرایی واگذار می کند، ولی این اختیار را دارد که در صورت عدم فعالیت صحیح آنها، نهاد اعمال قانون را تغییر دهد و یا دستگاه های مذکور را موظف به اجرای وظایف خود در زمینه ایمنی غذایی کند.				
متولی اقدام: مجلس با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ملی استاندارد				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون بهداشت و درمان • کمیسیون اصل نودم قانون اساسی مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی • آیین نامه اجرایی شورای عالی سلامت و امنیت غذایی • قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد				

اقدام ۲: کنترل توزیع و مصرف کودها و سموم کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: به دلیل آلودگی تقریباً بالای محصولات گیاهی تولیدی در کشور و تأثیرات جبران‌ناپذیر این آلودگی‌ها روی سلامت جامعه، کنترل و نظارت بیشتری در توزیع و مصرف نهاده‌های کشاورزی الزامی است. عدم آموزش کافی به کشاورزان، سیاستگذاری‌های ناکارآمد برای گسترش روش‌های تولید محصول سالم، دسترسی آسان کشاورز به انواع سموم مجاز و غیرمجاز، تعدد فروشگاه‌های نهاده‌های کشاورزی و عدم نظارت کافی بر آنها، عدم نظارت کافی در مبادی ورودی کشور، عدم تبیین جرائم بازدارنده برای متخلفان و ... از جمله عوامل این روند افزایشی آلودگی محصولات کشاورزی است که می‌بایست مورد کنترل و نظارت مؤثری قرار گیرد. قانون حفظ نباتات نیز باید براساس اقتضائات روز اصلاح شود.				
متولی اقدام: مجلس با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد، سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون بهداشت و درمان				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون حفظ نباتات • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ نباتات • قانون حفاظت از خاک				
اقدام ۳: مقابله با تولید محصولات کشاورزی با استفاده از آب و خاک آلوده				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: با توجه به تغییرات اقلیم و افزایش دمای هوا و کاهش منابع آبی سالم، کشاورزان به استفاده از فاضلاب‌ها روی آورده‌اند. منابع آب و خاک در بخش کشاورزی به واسطه انواع پساب‌های دارای منشأ صنعتی، شهری و کشاورزی آلوده می‌شوند. کاربرد آب و خاک آلوده می‌تواند میزان باقی‌مانده انواع آلودگی‌ها را در محصولات کشاورزی افزایش دهد و خطرات بسیاری را برای سلامتی به بار آورد. همچنین، شواهدی نیز از کاربرد فاضلاب خام در برخی دامداری‌ها موجود است که آلودگی محصولات دامی با انواع آلاینده‌ها را در پی دارد. بنابراین با توجه به مخاطرات این آلاینده‌ها برای سلامتی، لزوم مقابله با مصرف خاک و آب آلوده الزامی است. ضوابط قانونی موجود تعارضات دارد که باید اصلاح شود.				
متولی اقدام: • مجلس با همکاری وزارت جهاد کشاورزی • وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی • سازمان حفاظت محیط زیست • وزارت نیرو • سازمان ملی استاندارد				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون بهداشت و درمان • کمیسیون اصل نودم قانون اساسی مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی • قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب • قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست • قانون حفاظت از خاک • قانون توزیع عادلانه آب • آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب				
اقدام ۴: رصدپذیری و الصاق کد رهگیری بر محصولات کشاورزی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: در حال حاضر، هرچند وضعیت باقی‌مانده آلاینده‌ها در محصولات کشاورزی اصلی مورد پایش قرار می‌گیرد، ولی به‌دلیل عدم الصاق کد رهگیری، نمی‌توان واحد تولیدکننده محصولات آلوده را شناسایی کرد و لذا امکان اجرای اقدام‌های تشویقی و تنبیهی برای اصلاح شیوه‌های تولید و تمرکز بر کانون‌های تولید آلوده، کاهش می‌یابد. لذا مجلس محترم باید بر الصاق کد رهگیری بر محصولات کشاورزی ازسوی وزارت جهاد کشاورزی نظارت کند.				
متولی اقدام: • وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی • وزارت جهاد کشاورزی • وزارت صنعت، معدن، تجارت • سازمان ملی استاندارد				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون بهداشت و درمان • کمیسیون اصل نودم قانون اساسی مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی • آیین‌نامه اجرایی شورای عالی سلامت و امنیت غذایی				

اقدام ۵: حمایت از تولید محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: تولید محصولات ارگانیک، علاوه بر هزینه‌ای که به دلیل کاهش احتمالی تولید می‌تواند ایجاد کند، هزینه‌های مشاوره، اخذ گواهی و انجام آزمایش‌ها را نیز دربردارد که در وضع کنونی نایسaman بازار این محصولات، سبب کاهش رغبت کشاورزان به تولید این محصولات می‌شود. برخی از نهاده‌های زیستی مورد استفاده نیز کیفیت پایینی دارند و دولت در تخصیص یارانه برای نهاده‌های زیستی توجهی به کیفیت آنها ندارد. ازطرف دیگر، بسیاری از مردم به بازار مطمئنی برای تهیه محصولات ارگانیک دسترسی ندارند. با توجه به اهمیت سلامت مردم جامعه، حمایت از تولیدکنندگان در جهت تولید محصولات ارگانیک بسیار ضروری به نظر می‌رسد. الصاق گواهی سالم و ارگانیک بر محصولات مربوطه و الصاق برچسب «کنترل‌نشده» بر سایر محصولات، می‌تواند بازار مناسبی را برای محصولات گواهی شده ایجاد کند و خرید مناسب محصولات گواهی شده طبیعتاً سبب ترغیب کشاورزان به تولید بهینه خواهد شد.				
متولی اقدام: • مجلس با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی • وزارت جهاد کشاورزی • سازمان ملی استاندارد • سازمان بازرسی کشور				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون بهداشت و درمان				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • آیین‌نامه اجرایی شورای عالی سلامت و امنیت غذایی				
اقدام ۶: نظارت بر کیفیت مواد غذایی در صنوف غذایی و نیز کارخانجات غذایی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: کیفیت و سلامت مواد غذایی نه تنها به تولید محصول سالم، بلکه به فراوری اصولی و بهداشتی در کارگاه‌ها و کارخانجات و تهیه و توزیع بهداشتی در صنوف نیز وابسته است. عوامل متعددی ازجمله عدم رعایت ضوابط بهداشتی، تبدیل و فراوری غیراصولی و تقلبات غذایی موجب کاهش کیفیت محصولات غذایی می‌شود. ازاین‌رو لازم است بر کیفیت و سلامت مواد غذایی در اصناف و کارخانجات غذایی نظارت مستمر صورت گیرد. گفتنی است در حال حاضر نظارت ضعیفی بر صنوف غذایی صورت می‌گیرد و عمده بررسی‌ها براساس ظواهر بهداشتی و یا شکایت‌های واصله است. در زمینه صنایع غذایی نیز وابستگی حقوق ناظر به مدیر عامل عملاً کارایی نظارت را تحت‌الشعاع قرار داده است.				

متولی اقدام: • وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی • وزارت جهاد کشاورزی • سازمان دامپزشکی کشور • شهرداری‌ها • سازمان ملی استاندارد
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی و محیط زیست • کمیسیون بهداشت و درمان
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی • قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی • قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد • آیین‌نامه اجرایی شورای عالی سلامت و امنیت غذایی • آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده (۱۳) قانون مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی • قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی

۳-۳. شهرسازی و مدیریت شهری

تحلیل کلان حوزه شهرسازی

مبتنی بر آخرین سرشماری کشور در سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۲۷ میلیون واحد مسکونی (معمولی، خالی، خانه دوم) وجود داشته که مبتنی بر آمار مشترکان خانگی برق به نظر می‌رسد در حال حاضر این عدد بالغ بر ۳۰ میلیون واحد مسکونی است. برآوردهای متفاوتی از آسیب‌پذیری ساختمان‌ها در برابر سوانح وجود دارد که حداقل ۲۰ درصد آنها (با جمعیت بیش از ۲۰ میلیون نفر) در برابر سوانح عمده توان مقاومت ندارند و از این تعداد ۲۰۷ میلیون واحد مسکونی در بافت‌های ناکارآمد شهری با جمعیت بالغ بر ۱۰ میلیون نفر در معرض آسیب قرار دارند که با توجه به تنوع مخاطرات و گستردگی آسیب‌ها، باید علاج موضوع پیش از رخداد سوانح دنبال شود، زلزله سال ۱۴۰۲ در ترکیه زنگ خطر جدی برای ما نیز به‌شمار می‌رود و علاوه بر اهمیت مطلق کاهش تلفات جانی، امکان تأمین منابع برای خسارت‌ده‌ها میلیارد دلاری نیز می‌تواند کابوسی برای توسعه و رشد اقتصادی کشور به‌شمار آید.

وضعیت نابسامان توسعه شهری کنونی حاصل برآیند مجموعه مؤلفه‌های اجرایی ناشی از عملکرد ضعیف نهادهای متولی، ابهام و تفسیرپذیری قوانین و مقررات و خلأها و تعارض‌های قانونی است. با وجود ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری، سازمان فضایی اغلب شهرهای کشور در مسیری متضاد با هویت ایرانی - اسلامی شکل گرفته که نه در ابعاد کمی و نه در ابعاد کیفی

درخور زیست متعالی و حیات طیبه شهری نیست. تقریباً قریب به اتفاق حرفه‌مندان و دانشگاهیان متخصص شهرسازی بر این نکته اجماع دارند که کل فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های شهری، ارتباط و وظایف دستگاه‌ها و محیط قانونی ناظر بر آن، پاسخگوی مسائل روز توسعه شهری نیست و نیازمند بازنگری ساختاری است. در این راستا شایسته است نظام جامع شهرسازی کشور با پیوست‌های اقتصادی و تأمین مالی، اجتماعی و فرهنگی، زیست‌محیطی حقوقی و قانونی، سیاسی - امنیتی و مدیریتی تعریف و تکوین شود.

امروزه مشکلاتی مانند دیرینگی (گذشت نزدیک به هفت دهه از تصویب قانون مزبور)، عمومی بودن روح قانون و نبود قوانین ویژه کلان‌شهرها، فقدان قوانین حمایتی از شهرهای میانی و کوچک، مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی و حاکمیتی از امور محلی و تصدی‌گری و وجود تناقضات متعدد، عدم شفافیت و تعیین تکلیف وظایف و حدود اختیارات و مسئولیت‌ها، افزایش مسائل حاد اجتماعی - رفتاری، سطح پایین مشارکت عمومی در اداره امور شهرها، موجب شده تا ضرورت استقرار مدیریت یکپارچه شهری بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گیرد. با این وجود به‌رغم تبیین احکام متعدد در برنامه‌های توسعه کشور درخصوص تدوین لایحه واگذاری وظایف تصدی‌گری دولت به شهرداری‌ها و همچنین اقدام مجلس شورای اسلامی برای تدوین طرح جامع مدیریت شهری، به سبب عدم اجماع کامل بدنه کارشناسی و مدیریتی به‌دلیل هراس از تبعات اجرای آن و تعارض منافع، در این زمینه توفیقی حاصل نشده است. با عنایت به وضعیت جاری شایسته است به‌منظور موزون کردن نظام مدیریت شهری و پرهیز از اصلاح جزئی مواد و بندها و الحاق موردی و موضوعی به قوانین ملاک عمل، سامان‌دهی و اصلاح رویه‌ها و فرایندهای کمیته‌ها، شوراها و کمیسیون‌های تخصصی (ازجمله کمیسیون ماده (۱۰۰)، کمیسیون ماده (۹۹)، کمیسیون ماده (۱۲)، کمیسیون ماده (۷)، کمیسیون ماده (۵)، کمیسیون ماده (۸)، کمیسیون بند «۲۰» ماده (۵۵)، کمیته نما، شورای معماری مناطق) که فاقد سازوکار فعالیتی مصرح و مطلوب هستند، در قالب یکپارچگی رویه‌های توسعه و عمران شهری در دستور کار قرار گیرد.

۱-۳-۳. ارتقای ایمنی و تاب‌آوری شهری در برابر مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت

طبق آمار و اطلاعات، به‌طور میانگین در ده سال گذشته سالیانه ۱۲۷۵۹ رخداد زلزله در کشور به‌وقوع پیوسته است و حدود ۴۵۰۰ سیلاب طی این مدت در ایران ثبت شده است. براساس گزارش سازمان جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۹۸، حدود ۲۸ درصد از مساحت کشور در معرض سیل‌های شدید و طغیانی قرار دارند. به‌عبارتی حدود ۵۶ میلیون نفر از جمعیت کشور در معرض سیل هستند که حدود ۱۵ میلیون

نفر از این تعداد در معرض سیل‌های با شدت بالا قرار دارند. براساس آمارهای دهه ۹۰، تعداد سیل‌های ثبت شده در این بازه بیش از ۱۶۰۰ مورد بوده است که میانگین خسارات هر سیل حدود ۴۰۰ میلیارد ریال برآورد شده است. با در نظر گرفتن تعداد انواع بلایای طبیعی، فراوانی رخداد زمین‌لرزه و سیل از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۳ در ایران به‌ترتیب ۴۷/۲ و ۴۱/۵ درصد بوده است. با این وجود، سهم زمین‌لرزه در تلفات انسانی طی این مدت حدود ۹۲ درصد و برای سیل ۶/۵ درصد بوده است. ضرورت توجه ویژه به اقدام‌های پیشگیرانه و آمادگی مقابله با بحران از آن جهت اهمیت دارد که سرمایه‌گذاری در حوزه پیشگیری و آمادگی مقابله با بحران، کاهش خسارات جانی و مالی ناشی از مخاطرات را در پی خواهد داشت. می‌توان گفت بحران ایمنی و تاب‌آوری در برابر مخاطرات در حال حاضر مهم‌ترین چالش شهرها به‌شمار می‌رود لذا توجه مستمر و ویژه در زمینه به‌روزرسانی قوانین و نظارت بر اجرای صحیح ضوابط و مقررات باید در اولویت اقدام باشد.

به‌علاوه رخداد حوادث تلخی نظیر مترو پل و پلاسکو اگرچه هیچ‌گاه فراموش نخواهد شد اما تلاش‌های مهمی در راستای جلوگیری از تکرار وقایع مشابه در ارکان دولت، مجلس، قوه قضائیه، شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر، نظام مهندسی ساختمان، دانشگاه‌ها، صنف‌های تخصصی را در پی داشته و در این خصوص آمار متعددی درخصوص چندین یا چند ده هزار ساختمان مهم نایمن در کشور بیان می‌شود که البته در استناد آماری در این حوزه دشواری‌هایی وجود دارد.

با تمام این اوصاف، خلأ یک برنامه مدون برای تعیین تکلیف و حل این موضوع محسوس است. برنامه‌ای با رویکرد راهبردی که با اولویت شدت خطر و آسیب و تلفات بیشتر در یک زمان‌بندی مشخص بتواند به‌سمت بسته شدن این پرونده‌ها در یک بازه زمانی میان‌مدت (پنج‌ساله) دلالت کند.

اقدام ۱: اصلاح قانون نظام مهندسی ساختمان				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: نقدهای جدی درخصوص عملکرد نظام مهندسی ساختمان مطرح است و در چندین دوره تلاش شد تا این قانون بازنگری شود، ارتقای کیفی، رفع تعارض منافع و بازنگری فرایند و منطق ارجاع کار ازجمله اجزای این بازنگری خواهد بود.				
متولی اقدام: لایحه دولت (وزارت راه و شهرسازی) و یا طرح مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
• قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ۱۳۷۴				
• ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ۱۳۳۴				

اقدام ۲: الزام به پوشش تدریجی تا ۱۰۰ درصدی فعالیت مجری ذی صلاح ساختمانی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: الزام به استفاده از مجری ذی صلاح ساختمانی با وجود پشتوانه قانونی، به بهانه گران نشدن احداث بنا و یا نبود زیرساخت‌ها تا حد زیادی رعایت نمی‌شود یا صوری است. ورود طیف وسیعی از افراد فاقد صلاحیت از حوزه‌های غیرمرتبط تبعات چندبعدی از جمله کاهش ایمنی بنا را در پی خواهد داشت. متولی اقدام: وزارت راه و شهرسازی، مجلس شورای اسلامی کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ۱۳۷۴ • مقررات ملی ساختمان				
اقدام ۳: اصلاح و نظارت بر اجرای قوانین جاری ایمنی ساختمان‌ها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓	✓	
توضیحات: با وجود ضعف‌های قانونی موجود، نظارت بر اجرای صحیح قوانین و هم‌زمان اصلاح و به‌روزرسانی قوانین شهری از جمله قانون شهرداری توصیه می‌شود. متولی اقدام: وزارت کشور؛ مجلس شورای اسلامی کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران، کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون شهرداری ۱۳۳۴				
اقدام ۴: اصلاح قانون تملک آپارتمان‌ها و مبحث ۲۳ مقررات ملی ساختمان (احداث، بهسازی، بازسازی ساختمان، تغییر کاربری، تعمیر، تخریب، توسعه)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓	✓	
توضیحات: بخش مهمی از موضوع ایمنی ساختمان مربوط به نحوه بهره‌برداری است که قوانین یا قدیمی و یا ناقص هستند. متولی اقدام: وزارت کشور؛ مجلس شورای اسلامی کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران، کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون شهرداری ۱۳۳۴ • قانون تملک آپارتمان ۱۳۴۳				

۲-۳-۳. تکوین نظام جامع تقنینی شهرسازی

به اذعان عمده مدیران، حرفه‌مندان و دانشگاهیان شهرسازی، برنامه‌ریزی، توسعه و مدیریت شهری بخش عمده‌ای از وضع نابسامان شهری ما ناشی از تفرق قوانین و به‌طور خاص تعدد مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است که اگرچه در زمره مقررات قرار می‌گیرد، لیکن به سهولت در مراجع قضایی در قیاس با قوانین کنار گذاشته می‌شود و یا در احکام دیوان عالی کشور نقض می‌شود، این موضوع و پیشنهاد نظام جامع شهرسازی در برنامه چهارم توسعه کشور نیز مطرح بوده که متأسفانه انجام نشده است.

اقدام ۱: اصلاح، تنقیح و تدوین قانون جامع نظام شهرسازی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓		
توضیحات: همکاری مشترک مجلس با دولت در تنقیح و اصلاح قوانین شهرسازی و تدوین لایحه و یا طرح نظام جامع شهرسازی				
متولی اقدام: لایحه دولت (وزارت راه و شهرسازی) و یا طرح مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: عمران				
اقدام ۲: بازنگری فرایند طرح‌ریزی کالبدی، اتخاذ رویکرد کل‌نگر در روند برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی و توسعه شهری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓	✓	
توضیحات: بخش مهمی از ماهیت کنونی شهرسازی کشور از طرح‌های جامع و تفصیلی شهرسازی تبعیت می‌کند که قریب به اتفاق دست‌اندرکاران بر ضرورت بازنگری آن اجماع دارند.				
متولی اقدام: وزارت راه و شهرسازی، مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
• قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران • قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی				

۳-۳-۳. یکپارچه‌سازی رویه‌های توسعه و عمران محلی در راستای مدیریت جامع شهری

ناکارآمدی مدیریت شهری براساس چارچوب قانونی موجود و متفرق بودن ارکان توسعه از یک سو و از سوی دیگر تأکیدات قانونی مکرر بر تمرکززدایی اداری و تفویض امور محلی به مدیریت شهری به طور فوری نیازمند علاج بخشی است که می‌تواند با مدیریت جامع و یکپارچه شهری بعد از سه دهه تلاش مجلس، دولت و شورای عالی استان‌ها به ثمر نشیند.

اقدام ۱: اصلاح، تنقیح و تدوین قانون جامع نظام شهرسازی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓	✓		
توضیحات: همکاری مشترک مجلس با دولت در تنقیح و اصلاح قوانین مدیریت شهری و تدوین لایحه یا طرح مدیریت جامع شهری				
متولی اقدام: لایحه دولت (وزارت راه و شهرسازی) یا طرح مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای، کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون شهرداری • قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران • قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی • قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران • قانون نوسازی و عمران شهری • قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان				

۳-۴. آب و محیط زیست

تحلیل کلان حوزه آب و محیط زیست

مسئله آب و منابع آبی در کشور، چنان مهم و استراتژیک است که ضرورت توجه بسیار جدی و راهبردی به آن را دوچندان ساخته است. رشد روزافزون جمعیت شهرها، افزایش سطح بهداشت عمومی، نیاز گسترده به محصولات غذایی، محدودیت منابع آب، آلودگی منابع آب، محدودیت‌های مالی، فرسودگی شبکه‌های تأمین و توزیع و بسیاری مسائل از این دست، بهره‌برداری از همین منابع اندک آب را نیز دچار چالش کرده و بر پیچیدگی مدیریت منابع آب در کشور افزوده است. کمبود منابع آب سطحی در اثر کاهش بارش‌ها، سبب برداشت بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی و کسری مخزن بالغ بر ۱۴۳ میلیارد مترمکعبی از این منابع استراتژیک شده که خود مشکلات عدیده‌ای را برای کشور به خصوص در زمینه پایداری تأمین آب شرب ایجاد کرده و تبعات آینده آن با شدت و گستره‌ای بزرگ‌تر نمایان خواهد شد.

براساس آمار و داده‌های بارش، متوسط بارش در دوره ۵۳ ساله کشور ۲۴۹/۳ میلی‌متر است که مرتباً طی ده‌های اخیر کاهش یافته به‌نحوی که متوسط بارش طی ۱۳ سال اخیر به ۲۲۶ میلی‌متر رسیده است که نسبت به متوسط درازمدت حدود ۹ درصد کاهش نشان می‌دهد. البته باید به این موضوع علاوه بر تغییر مقدار بارش، تغییرات الگوی بارش را نیز اضافه کرد. به‌نحوی که تعداد بارش‌های کمتر از ۵ تا ۱۰ میلی‌متر نیز افزایش یافته که اگرچه در مقدار بارش ثبت می‌شود اما عملاً تأثیر چندانی بر تولید رواناب نداشته و به‌سرعت تبخیر می‌شود. همچنین نوع بارش‌ها نیز تغییر کرده به‌طوری که بارش‌های زمستانه که غالباً به‌شکل برف بود تبدیل به باران شده و میزان رواناب ناشی از ذوب برف را در ماه‌های کم‌بارش تحت تأثیر قرار داده است.

براساس مطالعات انجام‌شده، میزان منابع آب تجدیدپذیر کشور از ۱۳۰ میلیارد مترمکعب در سال ۱۳۷۳ به حدود کمتر از ۱۰۹ میلیارد مترمکعب در آخرین بیان منابع آب کشور منتهی به سال آبی ۱۳۸۹-۱۳۹۰ رسیده است. البته اگر بازه زمانی کوتاه‌مدت پس از وقوع خشکسالی‌های پی‌درپی دهه اخیر مدنظر قرار گیرد، میزان آب تجدیدپذیر حدود ۸۹ میلیارد مترمکعب خواهد بود که تقریباً نسبت به دهه ۷۰ شمسی، بیش از ۴۰ میلیارد مترمکعب یعنی بیش از ۳۰ درصد کاهش یافته است. البته به‌رغم کاهش منابع آب تجدیدپذیر، میزان مصرف از منابع آب، نه‌تنها کمتر نشده، بلکه افزایش نیز یافته به‌طوری که از حدود ۸۱ میلیارد مترمکعب در سال ۱۳۷۳ به حدود ۹۸ میلیارد مترمکعب در سال ۱۳۹۰ رسیده که بیش از ۲۰ درصد افزایش داشته است.

خشکی تالاب‌ها، آلودگی هوا، فرسایش خاک، نوسانات اقلیمی، فرونشست دشت‌ها و از دست رفتن جنگل‌ها و مراتع، نمونه‌هایی از وضعیت نامناسب محیط زیست کشور است که سبب شده کیفیت زندگی زیست‌مندان در فلات ایران کاهش یافته و با مخاطرات جدی روبه‌رو شود. فوت سالیانه بیش از ۲۸ هزار نفر به‌علت آلودگی هوا، خشکی بیش از ۵۰ درصد تالاب‌های کشور، فرسایش سالیانه یک میلیارد تن خاک کشور شواهد این پدیده‌ها هست که لازم است براساس سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در بخش محیط زیست و برنامه‌های توسعه، اقدام‌های تقنینی و نظارتی متناسب تدوین و برای مقابله و کاهش اثرات تخریب محیط زیست کشور اقدام‌های کوتاه، میان و بلندمدت طرح‌ریزی و انجام شود.

۱-۴-۳. الزامات سازگاری با تغییرات اقلیمی

در بند «۷» سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری به توسعه آینده‌نگری به‌عنوان یکی از الزامات مدیریت تغییرات اقلیمی در کشور اشاره شده است. در بند «۱۵» سیاست‌های کلی محیط زیست نیز بر گسترش اقتصاد سبز با تأکید بر صنعت کم‌کربن، استفاده از انرژی‌های پاک

و بهره‌گیری مؤثر از فرصت‌ها و مشوق‌های بین‌المللی در حرکت به سوی اقتصاد کم‌کربن تأکیده شده است. در حال حاضر کشورهای مختلف جهان براساس قاعده‌گذاری‌های بین‌المللی در سند‌های مشارکت معین ملی اهدافی را برای کاهش انتشار در سال ۲۰۳۰ تعیین کرده‌اند و برخی از کشورها نیز زمانی (۲۰۵۰، ۲۰۶۰ یا ۲۰۷۰) را به‌عنوان هدف دستیابی به کربن خنثی اعلام کرده‌اند. رتبه‌بندی انتشار گازهای گلخانه‌ای کشورهای جهان نشان می‌دهد که ایران در رتبه هشتم این دسته‌بندی قرار دارد و طی سالیان اخیر از کشورهای صنعتی نظیر آلمان و کره جنوبی پیشی گرفته است و به کشور ژاپن نزدیک شده است. همچنین انتظار می‌رود طی سالیان آینده تغییرات اقلیمی آثار جدی بر بخش‌های مختلف توسعه‌ای و زیربنایی کشور نظیر امنیت غذایی، سلامت و انرژی در ایران و جهان داشته باشد. با توجه به اهمیت موضوع، ضروری است برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین قبل از تدوین هر برنامه‌ای به آینده‌نگری‌های اقلیمی مناطق مختلف کشور توجه کرده و آن را به‌عنوان یکی از پیشران‌های اصلی در نظر بگیرند. در ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه بر تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی با مشارکت دستگاه‌ها تأکید شده است. با توجه به وجوه مختلف مسئله و گستردگی ذی‌نفعان تهیه برنامه فوق نیازمند تدوین یک‌روند مشارکتی بین سطوح مختلف حکمرانی اعم از مجلس، دولت، وزارتخانه‌ها، بخش خصوصی و بخش عمومی است.

اقدام ۱: نظارت بر نحوه تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی ذیل ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: نظر به اینکه در بند الحاقی ۱ ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه بر تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی کشور توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی طی سال اول برنامه تأکید شده است و با توجه به اهمیت موضوع و چندی آن نیاز است مجلس شورای اسلامی به‌طور مستمر بر روند تدوین این برنامه و سپس اجرای آن نظارت کند.				
متولی اقدام: سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه بند ۱ الحاقی				

اقدام ۲: تدقیق سازوکار کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: با وجود برخی مقرره‌گذاری‌های قبلی نظیر تصویب‌نامه درخصوص اقدام‌های مربوط به برنامه مشارکت ملی در زمینه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای داده‌های جهانی رتبه‌بندی انتشار گازهای گلخانه‌ای کشورهای جهان نشان می‌دهد که ایران در رتبه هشتم این دسته‌بندی قرار دارد و طی سالیان اخیر از کشورهای صنعتی نظیر آلمان و کره جنوبی پیشی گرفته است و به کشور ژاپن نزدیک شده است.				
متولی اقدام: سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: اصلاح آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل‌های الحاقی مصوب ۱۳۹۴/۶/۲۲ هیئت وزیران تصویب‌نامه درخصوص اقدام‌های مربوط به برنامه مشارکت ملی در زمینه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای مصوب ۱۳۹۴/۷/۱۵				
اقدام ۳: تقویت دیپلماسی در حوزه تغییرات اقلیمی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓	✓	
توضیحات: تاکنون قاعده‌گذاری‌های اقلیمی متعددی در جهان در حوزه تغییرات اقلیمی صورت گرفته است که ایران نیز طی سالیان مختلف به برخی از آنها پیوسته است. با توجه به نحوه فعالیت کشورهای توسعه‌یافته و متخاصم ایران در این قاعده‌گذاری‌ها ضروری است که ایران از طریق دیپلماسی فعال محیط زیستی و همکاری با کشورهای همسو نظیر کشورهای گروه بریکس نسبت به خنثی‌سازی تبعیض‌های خودسرانه و رویکردهای جانبدارانه در حوزه مقابله با تغییرات اقلیمی اقدام کند.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) وزارت امور خارجه با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست؛ کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تغییرات آب و هوا مصوب ۱۳۷۵/۳/۶ • قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل کیوتو در مورد کنوانسیون تغییرات آب و هوا مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۰ • اصلاح آیین‌نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل‌های الحاقی مصوب ۱۳۹۴/۶/۲۲ هیئت وزیران				

۲-۴-۳. اصلاح مدیریت منابع آب به منظور کاهش کسری تراز آبی

برای هر منبع طبیعی تجدیدشونده از جمله منابع آب، ظرفیت برد عبارت است از حداکثر میزان بهره‌برداری از منبع مذکور با توجه به میزان تجدید آن، بدون آنکه آسیبی به منبع مذکور وارد شود. در حال حاضر برداشت از منابع آب سطحی و زیرزمینی کشور بسیار بیشتر از پتانسیل تجدید آنها براساس استانداردهای بین‌المللی است (حداقل دو برابر). این موضوع تبعات و بحران‌های جبران‌ناپذیر، از جمله کسری مخزن تجمعی ۱۴۳ میلیارد مترمکعبی منابع آب زیرزمینی را به دنبال داشته است. تداوم این وضعیت باعث از بین رفتن جدی منابع آب شده و تولید را در ابعاد مختلف با مشکل مواجه خواهد ساخت. از طرفی بیش از نیمی از مصارف کشور با برداشت از منابع آب زیرزمینی تأمین می‌شود که همین امر بیانگر اهمیت استراتژیک این منابع و لزوم صیانت از آنهاست. بنابراین ضرورت دارد در راستای بهبود وضعیت بهره‌برداری از این منابع، بررسی و احصای اهم چالش‌های بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و تعیین راهکارهای نظارتی و تقنینی مرتبط در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. همچنین با توجه به اینکه بسیاری از بحران‌های موجود در بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی دارای سبقه قانونی است، لازم است ضمن انجام اصلاحات قانونی، نظارت بر موارد اجرایی مرتبط نیز در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

اقدام ۱: اصلاح قوانین موجود (از جمله قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) / توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱))				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: در قانون «توزیع عادلانه آب» مصوب سال ۱۳۶۱ احکامی وجود دارد که نیازمند اصلاح و به‌روزرسانی است و بارها در مجلس شورای اسلامی و وزارت نیرو تلاش شده است که این قانون، به‌عنوان اصلی‌ترین قانون بخش آب کشور، مورد ارزیابی و بازنگری قرار گیرد اما تاکنون اقدامی در این زمینه صورت نگرفته است. همچنین یکی دیگر از قوانین مضر در بخش آب «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» مصوب ۱۳۸۹ است که تصویب این قانون روند تخلیه منابع آب زیرزمینی را تسریع کرده و با توجه به شرایط نامطلوب این بخش نیازمند اصلاح و بازنگری است.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • وزارت نیرو				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون توزیع عادلانه آب • قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری				

اقدام ۲: ارزیابی طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیق قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی کشور با هدف متوقف کردن روند اضافه برداشت و همچنین جبران کسری مخازن آب زیرزمینی توسط وزارت نیرو اجرایی شده است. ارزیابی اثربخشی اجرای این طرح در بسیاری از آبخوان‌های کشور به دلیل اجرا نشدن کامل طرح و یا نبود اطلاعات کافی دشوار بوده و نیازمند نظارت مستمر است زیرا هر ساله در قوانین بودجه سنواتی اعتباراتی برای این موضوع در نظر گرفته می‌شود اما روند تخلیه منابع آب زیرزمینی همچنان ادامه داشته و حتی تشدید نیز شده است. اعمال یک نظام نظارتی در کنار ارزیابی لازم توسط دولت و مجلس شورای اسلامی (متشکل از وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه، کمیسیون‌های تخصصی مجلس و شورای عالی آب) از لازمه‌های موفقیت طرح‌های تعریف شده برای تعادل بخشی به آب‌های زیرزمینی است. همچنین الزام به اعلام نتایج عملکرد دوره‌ای طرح‌ها، ارزیابی میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده را میسر می‌کند.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • وزارت نیرو • سازمان برنامه و بودجه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • قوانین بودجه سنواتی • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون توزیع عادلانه آب				
اقدام ۳: عملکرد وزارت نیرو در مدیریت منابع آب زیرزمینی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیق قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: به دلیل نبود ضابطه قوی و ضعف نظارت جامع بر میزان برداشت و حفر چاه‌های متعدد به‌ویژه برای گسترش کشاورزی، میزان برداشت از منابع آب زیرزمینی بیش از ظرفیت تجدیدشوندگی صورت گرفته که تداوم آن می‌تواند امنیت کشور را در معرض تهدید قرار دهد. حکمرانی بخش آب و کشاورزی کشور به دلیل عرضه محوری از یک سو و توسعه مصارف آب بر بدون جامع‌نگری نسبت به تبعات اضافه برداشت از منابع آبی از دیگر سو، به کسری قابل توجه حجم آبخوان‌های کشور منجر شده است. در حال حاضر به دلیل شرایط بحرانی منابع آب زیرزمینی، تشدید روند تخلیه این منابع و وقوع پیامدهای مخرب آن از جمله فرونشست زمین در بسیاری از مناطق کشور شدت یافته، به همین سبب نظارت دقیق و مستمر بر عملکرد وزارت نیرو در این خصوص بسیار ضروری است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آبی و منابع طبیعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون توزیع عادلانه آب • قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری • قوانین بودجه سنواتی • قانون برنامه هفتم توسعه				
اقدام ۴: سازوکار استفاده از آب‌های نامتعارف				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓			✓	
توضیحات: تغییر اقلیم، خشکسالی‌ها و پراکنش نامناسب مکانی و زمانی بارندگی در ایران باعث کمبود منابع آب در بسیاری از نقاط کشور شده است. همچنین واقع شدن ایران در مناطق خشک و نیمه‌خشک و افزایش مصارف به دلایل مختلف نیز به این معضل مهم دامن زده است. موارد فوق‌الذکر در کنار نیاز به آب در مناطق مختلف کشور، سیاستگذاران کشور و متولیان بخش آب را بر آن داشته است که تأمین آب در مناطق ذی‌ربط را از روش‌های مختلفی غیر از منابع آب متداول (سطحی و زیرزمینی) انجام دهند. از جمله استفاده از آب دریا، تصفیه پساب، استحصال آب‌های جوی و کشف و استخراج آب ژرف. اما در قوانین موجود سازوکارهای استفاده از این منابع دیده نشده و در این زمینه وحدت رویه در کشور وجود ندارد و راهبرد کلی و مسیر مستدل و قانونی که به سیاستگذاران کلان بخش آب کشور، مسیر اتخاذ سیاست‌های صحیح را نشان دهد، تاکنون تدوین نشده است. به همین سبب نیاز است در راستای کاهش تبعات بحران آب و نیز بهره‌برداری بهینه از منابع آب نامتعارف، قوانین لازم برای جهت‌دهی صحیح به ریل‌گذاری موضوع‌های مرتبط با آب‌های نامتعارف تدوین شده و به تصویب مراجع قانونی کشور برسد.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • وزارت نیرو • وزارت صنعت، معدن و تجارت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون عمران • کمیسیون برنامه و بودجه محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون توزیع عادلانه آب • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور				

اقدام ۵: شیرین سازی و انتقال آب دریا				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓			✓	
توضیحات: تغییر اقلیم، خشکسالی ها و پراکنش نامناسب مکانی و زمانی بارندگی در ایران باعث کمبود منابع آب در بسیاری از نقاط کشور شده است. همچنین واقع شدن ایران در مناطق خشک و نیمه خشک و افزایش مصارف به دلایل مختلف نیز به این معضل مهم دامن زده است. موارد فوق الذکر در کنار نیاز به آب در مناطق مختلف کشور، سیاستگذاران کشور و متولیان بخش آب را بر آن داشته است که تأمین آب در مناطق ذی ربط را از روش های مختلفی غیر از منابع آب متداول (سطحی و زیرزمینی) انجام دهند. از جمله استفاده از آب دریا، تصفیه پساب، استحصال آب های جوی و کشف و استخراج آب ژرف. اما در قوانین موجود سازوکارهای استفاده از این منابع دیده نشده و در این زمینه وحدت رویه در کشور وجود ندارد.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • وزارت نیرو • وزارت صنعت، معدن و تجارت				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • قانون توزیع عادلانه آب • قانون برنامه هفتم توسعه				

۳-۴-۳. ارتقای بهره‌وری و سامان‌دهی مصارف آب

براساس آخرین آمار برداری بیلان منابع و مصارف آب در کشور، کل میزان برداشت آب در کشور برابر با ۹۶/۳۷ میلیارد مترمکعب است که از این میزان ۸۵/۶ میلیارد مترمکعب (۸۸/۹ درصد) مربوط به بخش کشاورزی، ۸/۰۳ میلیارد مترمکعب (۸/۳ درصد) مربوط به مصارف شرب و ۲/۷۴ میلیارد مترمکعب (۲/۸ درصد) مربوط به مصارف صنعتی است. یکی از مواردی که به ابعاد بحران آب در کشور دامن می‌زند، بهره‌وری پایین آب در بخش های مختلف مصرف است. با توجه به اینکه قسمت اعظم آب در کشور در بخش کشاورزی مصرف می‌شود، بهره‌وری پایین آب در این بخش نسبت به سایر بخش ها، چالش برانگیزتر است. در حال حاضر میزان تولید ماده خشک به ازای هر مترمکعب آب در کشور برابر با ۱/۰۷ کیلوگرم بر مترمکعب و متوسط جهانی این شاخص ۲/۵ کیلوگرم بر مترمکعب است. بدین ترتیب شاخص مذکور در کشور نسبت به متوسط جهانی ۴۳ درصد است که حاکی از پایین

بودن آن است. بهره‌وری در مدیریت کشاورزی و مصرف نهاده‌های آن تعابیر مختلفی دارد. یکی از روش‌های محاسبه آن در اقتصاد کلان حاصل تقسیم ارزش افزوده بخش تولیدی به مقدار مصرف آن نهاده است. از این رو می‌توان بهره‌وری اقتصادی نهاده آب را از تقسیم ارزش افزوده بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به میزان مصرف آب هریک از این بخش‌ها به دست آورد. مصرف یک مترمکعب آب در بخش صنعت ۲/۲ برابر بخش خدمات و ۱۵۴ برابر بخش کشاورزی ارزش افزوده ایجاد کرده است. وضعیت بهره‌وری آب شرب در شبکه‌های توزیع در کشور نیز مناسب نیست و اعداد و ارقام برای شاخص آب به حساب نیامده، وضعیت مناسبی را به تصویر نمی‌کشد. به طور کلی می‌توان گفت که براساس اطلاعات سال ۱۳۹۳، متوسط درصد آب به حساب نیامده در کشور برابر با ۲۵ درصد (معادل ۱۴۱۰ میلیون مترمکعب در سال) است که از این مقدار ۱۳/۴ درصد (معادل ۷۵۶ میلیون مترمکعب در سال) مربوط به تلفات واقعی (فیزیکی)، ۹/۹ درصد (معادل ۵۵۸ میلیون مترمکعب در سال) مربوط به تلفات ظاهری و ۱/۷ درصد (معادل ۹۶ میلیون مترمکعب در سال) نیز مربوط به مصارف مجاز بدون درآمد است.

اقدام ۱: ارتقای بهره‌وری آب (کشاورزی)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: در شرایطی که بخش آب کشور با چالش‌های عدیده‌ای دست‌به‌گریبان است، استفاده بهینه و صرفه‌جویی در مصرف آب از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در بین بخش‌های مختلف مصرف، مدیریت مصرف آب در بخش کشاورزی به‌عنوان بزرگ‌ترین بخش مصرف‌کننده آب در کشور، اهمیت بیشتری دارد. بهره‌وری مصرف آب کشاورزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برنامه‌ریزی‌های کلان بوده و نقش مؤثری در بهبود وضعیت منابع آب کشور خواهد داشت از این رو نظارت مستمر و جدی در این رابطه می‌تواند نواقص اجرایی را کاهش داده و باید در کنار اصلاح برخی از قوانین از جمله «قانون توزیع عادلانه آب»، «قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشک‌سالی و یا سرمازدگی»، «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» اقدام‌های عملی و اجرایی مؤثری در ارتقای بهره‌وری آب در بخش کشاورزی صورت پذیرد.				
متولی اقدام: • وزارت جهاد کشاورزی • وزارت نیرو • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون عمران				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون توزیع عادلانه آب • قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشک‌سالی و یا سرمازدگی • قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری				

اقدام ۲: کاهش میزان آب به حساب نیامده				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: کمبود شدید منابع که در سال‌های اخیر شدت یافته، افزایش تقاضا برای دسترسی به آب شرب، افزایش تعداد شهرهای در معرض تنش آب شرب و افزایش سریع هزینه‌های تولید آب باعث شده که تبعات ناشی از مقدار آب به حساب نیامده بر خدمات به بخش شرب بیشتر شود. قیمت آب شرب شهری سبب شده تا دستگاه‌های مسئول توزیع آب شهری نسبت به کاهش آب به حساب نیامده به‌عنوان راه‌حلی برای صرفه‌جویی در منابع آب، کاهش هزینه‌های بهره‌برداری و افزایش بازده یا درآمد، توجه کافی نداشته باشند. اما برای کاستن از تبعات ناشی از آب به حساب نیامده، در کنار تأمین آب از منابع جدید باید از هدر رفتن آب در مراحل مختلف انتقال، تصفیه، ذخیره و توزیع به‌عنوان یک فعالیت درازمدت و با برنامه‌ریزی مدون جلوگیری کرد. در این صورت می‌توان ضمن استفاده صحیح از منابع آب محدود برای تأمین مصارف شرب و بهداشت، نیاز به سرمایه‌گذاری برای تأمین منابع آب جدید را کاهش داد.				
متولی اقدام: • وزارت نیرو • وزارت کشور (شهرداری‌ها) • وزارت راه و شهرسازی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون عمران • کمیسیون برنامه و بودجه محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی در کشور • قوانین بودجه سنواتی				
اقدام ۳: توسعه آمایش محور با لحاظ محدودیت منابع آب				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: اگرچه وقوع خشک‌سالی‌های متعدد و آثار تغییر اقلیم دامنه بحران و چالش‌های آبی را بیشتر کرده، اما عوامل انسانی نقش بسیار مهمی در وقوع بحران آب دارد. عوامل انسانی، متأثر از عدم توجه به ظرفیت برد منابع آب و عدم بهره‌مندی از سند آمایش سرزمین بوده به‌نحوی که بتوان با برداشت پایدار از منابع آب، توسعه پایدار را رقم زد. به‌دلیل عدم توجه به آمایش آب‌محور، بیش بارگذاری بر منابع آب صورت گرفته که سبب فزونی مصارف نسبت به منابع موجود شده و به ناترازی آب منجر شده است. تداوم این روند تأمین مصارف وابسته را در معرض خطر جدی قرار داده و ریسک خسارت به منابع آب کشور افزایش یافته است. در صورت توجه به آمایش آب‌محور، سیاستگذاری عملیاتی به‌نوعی تنظیم خواهد شد که نقش پیشران‌های فرابخشی بر بخش آب را لحاظ نموده و از آن برای ایجاد تناسب بین توسعه آب‌بر و میزان منابع در دسترس استفاده کند. به‌عبارت‌دیگر برای بهره‌گیری از آمایش آب‌محور، «سیاستگذاری در مدیریت منابع آب» باید با توجه به سرمنشأهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و سایر پیشران‌های آن تنظیم شود.				

متولی اقدام: • سازمان برنامه و بودجه • وزارت نیرو • وزارت جهاد کشاورزی • وزارت اقتصاد و دارایی • وزارت صنعت، معدن و تجارت • مجلس شورای اسلامی
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون برنامه و محاسبات • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون عمران • کمیسیون انرژی • کمیسیون اقتصادی
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • قوانین بودجه سنواتی • ضوابط ملی آمایش سرزمین

۴-۴-۳. راهکارهای قانونی مدیریت مناقشات آب‌های مرزی

عدم تطابق مرزهای جغرافیایی و حوضه‌های آبریز، باعث اشتراک برخی حوضه‌های آبریز بین ایران و کشورهای همسایه شده است که در نهایت منجر به رودخانه‌های مشترک ورودی و خروجی در مرزهای کشور می‌شود. به‌طور کلی کشور جمهوری اسلامی ایران از نظر موقعیت منابع آبی، در مرزهای شرقی خود در موضع پایین‌دستی و در مرزهای غربی خود در موضع بالادستی قرار دارد. در منطقه غرب کشور به‌علت مشترک بودن رودخانه‌ها بین چند کشور، موضوع مذکور نسبت به شرق کشور پیچیدگی بیشتری دارد. رودخانه‌های دجله و فرات در غرب کشور، بین کشورهای ترکیه، عراق، سوریه مشترک هستند. این رودخانه‌ها در طول مسیر خود در کشورهای عراق، سوریه و ایران علاوه بر تأمین آب مناطق گسترده‌ای از این کشورها، تأمین‌کننده حقابه زیست‌محیطی زیست‌بوم‌های متعددی از جمله تالاب‌های کشور عراق و از جمله هورالعظیم در ایران هستند. بدیهی است که کنترل و تغییر رژیم این رودخانه‌ها در مناطق بالادستی، تأثیر گسترده‌ای از جنبه‌های مختلف بر کشورهای پایین‌دستی خواهد داشت. در شرق کشور نیز درباره منابع آب مرزی و مشترک با کشور افغانستان همواره چالش‌هایی وجود داشته و دارد و با توجه به پایین‌دست واقع شدن ایران در این منطقه و عدم منابع آب جایگزین، هیدروپلیتیک کشور در این مناطق حائز اهمیت است. گفتنی است هرگونه تغییر در منابع آب در بالادست، علاوه بر ایجاد ناپایداری‌های سیاسی و اجتماعی در منطقه، بر جمهوری اسلامی ایران نیز اثرگذار خواهد بود.

در سال‌های اخیر به‌علت تحرکات کشورهای بالادستی و به‌خصوص ترکیه و افغانستان در مورد منابع آب منطقه و همچنین تأثیر مستقیم و غیرمستقیم آن بر ایران، موضوع هیدروپلیتیک کشور، اهمیتی بیش‌ازپیش یافته است و به موضوعی چالش‌برانگیز تبدیل شده است. اهمیت منابع آب برای کشورهای همسایه به دلایل مختلف باعث شده است که آنها توجه بیشتری به منابع آب مرزی خود داشته باشند و از جنبه‌های مختلف، مدیریت بهتری را اعمال کنند. در این راستا نقش مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد سیاستگذاری کشور درخصوص منابع آب مرزی و مشترک کشور از دو دیدگاه اساسی تقنینی و نظارتی، می‌تواند راهبردی و تعیین‌کننده باشد.

اقدام ۱: تهیه و تصویب قانون دیپلماسی آب کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: بررسی و توجه به موقعیت جغرافیایی و سیاسی کشور و نیز وضعیت حوضه‌های آبریز رودخانه‌ها و آب‌های مشترک حاکی از آن است که عدم مدیریت و عدم اتخاذ سیاست‌های متناسب با منافع ملی درخصوص منابع آب مشترک، به‌طور حتم می‌تواند زمینه‌ساز بحران‌های پیش‌بینی نشده‌ای شود. با این وجود تاکنون موضوع منابع آب مرزی و مشترک و مسائل وابسته به آن مورد توجه شایسته مسئولان ذی‌ربط قرار نگرفته است. این مسئله درنهایت به درهم‌تنیدگی موضوع آب و دیپلماسی منجر شده و باعث می‌شود که آب و مسائل وابسته به آن در روابط سیاسی کشورها وارد شده و در روابط آنها نیز اثرگذار باشد. بنابراین نیاز است کشور برای نقش‌آفرینی براساس منافع ملی بلندمدت کشور از یک راهبرد منسجم درخصوص دیپلماسی آب کشور برخوردار باشد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه				
اقدام ۲: نظارت بر وضعیت حوضه آبریز مرزی و مشترک غرب (دجله و فرات)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: حوضه‌های آبریز دجله و فرات دارای اهمیت هیدروپلیتیکی فراوان هستند که بین کشورهای ترکیه، عراق، ایران و سوریه مشترک بوده و کمبود آب در این منطقه همواره منجر به بروز چالش‌هایی در منطقه شده است. کشورهای مستقر در حوضه‌های آبریز دجله و فرات، سدها و مخازن متعددی را روی رودخانه‌های دجله و فرات و سرشاخه‌های آنها ایجاد کرده‌اند، به‌طوری‌که مهار آب و استفاده از آن در بالادست، چالش‌ها و بحران‌های آبی و زیست‌محیطی فراوانی را در مناطق پایین‌دست ایجاد کرده است با عنایت به‌وجود پیچیدگی‌ها و پیشران‌های متعدد در جهت‌دهی به مناسبات آبی حوضه‌های آبریز دجله و فرات و عدم وجود سند مدون برای سیاستگذاری مطلوب، نظارت مستمر و پویا بر عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط و همچنین دیپلماسی آب کشور در این منطقه احساس می‌شود.				

متولی اقدام: • شورای عالی امنیت ملی • وزارت نیرو • وزارت امور خارجه • سازمان حفاظت محیط زیست • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی • کمیسیون عمران • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه				
اقدام ۳: نظارت بر وضعیت حوضه آبریز مرزی و مشترک شرق (هیرمند)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیق قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: تأمین حقابه ایران از رودخانه‌های مشترک با کشور افغانستان و به‌طور ویژه رودخانه هیرمند که شاه‌رگ حیاتی جنوب شرق کشور است، نیازمند تحلیل صحیح روابط آبی دو کشور و شناسایی مسائل مشترک بین ایران و افغانستان است. در همین راستا لازم است به‌صورت مستمر، راهکارهای فنی درون‌بخش آب و فرابخشی برای تضمین حقابه ایران از رودخانه‌های مرزی و مشترک شرق کشور، شناسایی و اجرایی شود. در این راستا ایجاد وحدت رویه در تعامل با افغانستان برای پرهیز از عملکرد جزیره‌ای و بهره‌گیری از ابزارهای ایران در تعامل با این کشور حائز اهمیت است. در همین راستا، نقش مجلس شورای اسلامی و به‌طور ویژه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی برای نظارت بر اجرایی کردن اقدام‌های احصاء شده درخصوص افغانستان مهم است.				
متولی اقدام: • شورای عالی امنیت ملی • وزارت نیرو • وزارت امور خارجه • سازمان حفاظت محیط زیست • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی • کمیسیون عمران • کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی • کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه				

۵-۴-۳. بررسی سازوکارهای قانونی بهبود هوای شهرهای کشور

گسترش شهرنشینی و افزایش انتشار آلاینده‌ها در محیط، باعث شده است آلودگی‌ها به‌عنوان یکی از معضلات اصلی کلانشهرها قلمداد شود. براساس مطالعات مرکز سلامت محیط و کار وزارت بهداشت، مرگ ۲۸ هزار نفر در سال ۱۴۰۱ منتسب به معضل آلودگی هوا بوده است. کیفیت هوا علاوه بر تأثیراتی که روی سلامت انسان برجای می‌گذارد، می‌تواند مسائل اقتصادی و اجتماعی را نیز تحت شعاع قرار دهد. طبق گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۹ مرگ زودرس ناشی از آلودگی هوا حدود ۸٫۱ تریلیون دلار (معادل ۶/۱ درصد از تولید ناخالص جهان) به رفاه بشر خسارت وارد می‌کند.

مطابق گزارش سازمان جهانی بهداشت در سال ۲۰۲۲، ایران در رده ۲۱ از میان ۱۳۱ کشور از نظر میزان آلوده بودن هوا قرار داشته است. به‌رغم تصویب قانون هوای پاک و در نظر گرفتن تکالیف متعدد در این قانون، متأسفانه کماکان معضل آلودگی هوا کاسته نشده و به‌ویژه در کلان‌شهرهای کشور کیفیت زندگی شهروندان را در فصول پاییز و زمستان تحت تأثیر قرار داده است و به همین جهت باید اقدام‌های کوتاه، میان و بلندمدت اتخاذ شود. آلودگی هوای کشور ناشی از منابع مختلف ثابت و متحرک داخلی و خارجی است که در این راه با توجه به تنوع و گستردگی این پدیده ضروری است اقدام متناسب برای هر شهر طرح‌ریزی و اجرا شود.

اقدام ۱: تقویت سازوکار معاینه فنی و از رده خارج کردن خودروهای فرسوده				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با موضوع معاینه فنی و به‌روزرسانی ناوگان حمل‌ونقل و از رده خارج کردن خودروهای فرسوده در دهه ۹۰ شمسی نتوانستند اقدام‌های مؤثری را در این حوزه رقم بزنند. با توجه به سهم قابل توجه منبع متحرک در کلان‌شهرها (به‌ویژه در شهر تهران) که بین ۵۰ تا ۷۰ درصد سهم آلاینده را تشکیل می‌دهد، اصلاح قوانین و نظارت در این بخش بسیار می‌تواند در کاهش انتشار آلودگی هوا مؤثر باشد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت صمت، شهرداری تهران				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست؛ کمیسیون عمران؛ کمیسیون شوراها و امور داخلی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون هوای پاک • آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام معاینه و صدور برگ معاینه فنی خودرو • قانون سامان‌دهی صنعت خودرو				

اقدام ۲: ایجاد تمرکز بودجه و نظارت در اجرای قانون هوای پاک				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: یکی از مشکلات عمده شناسایی شده پیرامون قانون هوای پاک، عدم ایجاد مدیریت مالی و تمرکز مدیریت (فرماندهی) در اجرای قانون و نظارت بر آن است. بنابراین یک راهکار مهم برای کاهش معضل آلودگی هوا ایجاد فرماندهی واحد و گزارش‌گیری فصلی از همه دستگاه‌های متولی و ایجاد ردیف بودجه مشخص و رصد و پایش هزینه‌های مرتبط با قانون هوای پاک توسط متولی است. در حال حاضر برخی از تکالیف مندرج در قانون هوای پاک به‌علت عدم همکاری بین دستگاه‌های متولی که قرار بوده با همکاری یکدیگر مسئله را رفع کنند، معطل می‌ماند.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، دولت				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست، کمیسیون برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون هوای پاک، قوانین بودجه سنواتی				
اقدام ۳: پیگیری و انجام اقدام‌های لازم برای مقابله با پدیده گردوغبار				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تتقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: پدیده گردوغبار در سال‌های اخیر مشکلات زیادی را برای شهرهای مختلف کشور به‌وجود آورده است. وقوع این پدیده به‌دلیل گسترش کانون‌های پراکنش گردوغبار داخلی و خارجی است که در قانون برنامه هفتم توسعه برای چاره‌اندیشی و حل این مسئله با استفاده از ظرفیت‌های داخلی و تقویت دیپلماسی منطقه‌ای پیشنهادهایی آورده شده است که با تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های مورد نیاز و نظارت مستمر می‌توان از شدت مخاطرات این پدیده کاست.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی، وزارت امور خارجه، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون برنامه هفتم توسعه (ماده الحاقی ۱ و ماده ۳۹)				



فصل چہارم۔ امور دفاعی، امنیتی، سیاسی و حکمرانی

دو هدف راهبردی دیگر کشور همچنان که در مقدمه ذکر کردیم، اهداف «ارتقای کیفیت حکمرانی و تقویت نهادهای مدنی» و «ارتقای قدرت ملی» است. بحث درباره تقویت نهادهای مدنی را در ذیل بخش اول (امور اجتماعی، فرهنگی و آموزش) آغاز کردیم و اکنون در ادامه آن، مبحث ارتقای کیفیت حکمرانی را پی می‌گیریم و سپس به موضوع ارتقای امنیت ملی می‌پردازیم.

یکی از مسائل راهبردی پراهمیت ما در شرایط کنونی، ضرورت تقویت متوازن کیفیت نهادهای حکمرانی (حکومتی) و قدرت جامعه و نهادها و تشکلهای مدنی است. ما از یک سو نیازمند مبارزه نظام‌مند با فساد در نهادهای حکمرانی و ارتقای ظرفیت و کیفیت نهادها و سیاست‌های عمومی هستیم، از سوی دیگر نیازمند تقویت نهادهای اجتماعی نیرومندی که در امور عمومی مشارکت داشته و به پشتوانه حاکمیت قانون، بر امور و نهادها نظارت کنند. درخصوص مجلس، تقویت کارکردهای پارلمان و ارتقای نظام قانونگذاری و تنظیم‌های بخشی در راستای سیاست‌های کلی نظام ضرورت دارد. در ساختار اداری کشور، نیازمند تمرکززدایی و تفکیک امور ملی و محلی با توجه به الزامات تاریخی و وحدت و مصالح ملی و عمومی هستیم. ضروری است که در امور محلی، نقش دولت تا حد امکان به کارکرد قیمومیتی تقلیل یابد و از سوی دیگر فرایندها و سازوکارهای اداری محلی در قالبی شفاف و تحت نظارت مردم صورت گیرد تا از شیوع فساد و حامی‌پروری و رابطه‌سالاری جلوگیری شود.

• ارتقای نظام قانونگذاری و تنظیم‌گری‌های بخشی در راستای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری،

• تقویت نهادهای مدنی و ارتقای کیفیت کنش‌های سیاسی و اجتماعی،

• تمرکززدایی و تفکیک امور ملی و محلی با تمرکز بر تقویت و توسعه نهادهای محلی، در انطباق

- با الزامات و مصالح ملی کشور،
- اصلاح و ارتقای ظرفیت برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در نظام حکمرانی با تأکید بر حاکمیت قانون و مشارکت‌پذیری مردمی و نهادی،
- مبارزه نظام‌مند با فساد در سطوح اجتماعی و نهادی به‌همراه تقویت و کارآمدسازی سازوکارهای مقابله با تعارض منافع،
- ارتقا و امنیت ملی از طریق تقویت همبستگی ملی و تقویت بنیه دفاعی کشور،
- توسعه و تعمیق روابط خارجی و منطقه‌ای با هدف توسعه صادرات و تعاملات اقتصادی.

۱-۴. کیفیت حکمرانی و تقویت مشارکت محلی و مردمی

تحلیل کلان کیفیت حکمرانی و تقویت مشارکت محلی و مردمی

تجارب جهانی از تلاش روزافزون برای استقرار رویکرد آینده‌نگر در کشورها حکایت دارد. بارزترین نمونه‌های آن در اتحادیه اروپا دیده می‌شود. تاجایی که ریاست اخیر کمیسیون اتحادیه اروپا در بیانیه مأموریت خود تأکید ویژه بر «نشاندن آینده‌نگاری در قلب سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا» دارد.^۱ حکمرانی آینده‌نگر «نهادینه‌سازی و کاربرد نظام‌مند آینده‌نگری استراتژیک در کل معماری حکمرانی است که شامل تحلیل سیاست، سیاست‌ورزی و تصمیم‌سازی می‌شود». همچنین تحولات و تغییرات جهانی، ناکارآمدی مدل‌های مرسوم حکمرانی را بارز کرده است، همه این موارد موجب شده کارآمدی حکمرانی در ذهن و فکر مردم کاهش پیدا کند. با توجه به این موارد وقت آن فرارسیده است که آینده‌نگری به‌شکل سیستماتیک در فرایند حکمرانی قرار گیرد و از مرحله مطالعه و توصیه، به مرحله نهادینه شدن در قانونگذاری، نهادهای اجرایی (مانند سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه‌ها و ...) و حکمرانان (نمایندگان مجلس شورای اسلامی و ...) برسد.

قانون برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام حکمرانی در جهت اداره خردورزانه امور است. البته نقطه اشتراک تمام برنامه‌های توسعه پیشین عدم تحقق کامل برنامه‌ها یا تغییرات وسیع آنها به‌دلیل تغییر در شرایط محیطی بوده است. در ایران از آنجاکه برنامه‌های توسعه در دستور کار میان‌مدت تمام ارکان کشور است؛ لایحه آن را قوه مجریه تهیه می‌کند و با تصویب قوه مقننه، به قانون تبدیل می‌شود تا در چارچوبی نظام‌مند و عقلانی و در تعامل میان قوای اجرایی و تقنینی کشور از قابلیت اجرایی برخوردار شود.

1. Šefčovič, M. (2019, September 10). Vice-President-designate for Interinstitutional Relations and Foresight [Mission letter]. Brussels.

برای اطمینان از اجرای صحیح برنامه‌های توسعه قوه مقننه موظف است علاوه بر نقشی که در تصویب قوانین برنامه برعهده دارد به نظارت بر آن بپردازد اما متأسفانه با وجود برخی نظارت‌های غیرمستمر و پراکنده، این وظیفه را به‌خوبی انجام نداده است به‌گونه‌ای که میزان تحقق اهداف برنامه‌های توسعه اصلاً مطلوب نبوده و در این زمینه هم علاوه بر مشکلات در تدوین قانون مناسب، عدم نظارت بر اجرا و عدم اصلاح قانون به‌ویژه به‌دلیل تغییر شرایط ناشی از عدم نظارت مؤثر است.

گزارش‌های ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور منتشر کرده‌اند، مؤید این عدم توفیق برنامه در دسترسی به اهداف خود بوده است. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس بیان می‌دارد که از مجموع احکام دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه؛ ۵۰ درصد از احکام محقق شده، ۳۶ درصد محقق نشده و ۱۴ درصد غیرقابل ارزیابی است. همچنین بنابر این گزارش اگر معیار تحقق احکام اجرای ۱۰۰ درصدی آنها در نظر گرفته شود، آنگاه درصد تحقق احکام دو قانون مزبور به ۹ درصد کاهش می‌یابد و این به‌معنای عدم اجرای قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است.

به‌علاوه گزارش دیوان محاسبات نیز حکایت از آن دارد که هدف‌گذاری قانونگذار تا ۳۰ درصد به‌طور کامل محقق شده است؛ چراکه ۲۲ درصد احکام «محقق نشده» و ۴۸ درصد احکام نیز «بخشی از آنها محقق شده» است. همچنین در قانون برنامه ششم توسعه در ۷۹ بند، دولت و دستگاه‌های اجرایی ملزم به تدوین و تصویب مقررات (آیین‌نامه، دستورالعمل، سند و ...) برای اجرای مفاد احکام شده‌اند که تنها دو درصد از مقررات دارای فرصت زمانی، در موعد مقرر تصویب شده‌اند و درنهایت، تا پایان سال ۱۴۰۰ تعداد ۶۰ فقره از مقررات مذکور تهیه و تصویب شده است.

با وجود آنکه سازمان برنامه و بودجه خود به نظارت بر اجرای برنامه پرداخته و گزارش‌های نظارت را سالیانه منتشر می‌کند اما با توجه به اینکه در زیرمجموعه قوه مجریه قرار دارد و عدم یا ضعف در اجرای برنامه به‌معنای زیر سؤال رفتن قوه مجریه است، در نظارت خود ممکن است با دستگاه‌های اجرایی مدارا کرده یا عملکرد بهتری از اجرای برنامه نشان دهد. بنابراین گزارش نظارتی سازمان برنامه و بودجه باید مورد راستی‌آزمایی قرار گیرد که این امر نیازمند جایگاه نظارتی و توان کارشناسی است که این دو در مرکز پژوهش‌های مجلس جمع است.

۱-۴. اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

یکی از چالش‌های موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران وضعیت نظام قانونگذاری (به‌معنای اعم آن) است. در این حوزه ریزموضوع‌ها به نهادها و سازوکارهای موجود ارتباط دارد. یکی

از این نهادها مجلس شورای اسلامی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی در مسیر چهل‌وسه‌ساله قانونگذاری خود دارای فراز و فرودهای بسیاری بوده است، لکن لازمه پیشرفت و پویایی هر نظام، بازبررسی و آسیب‌شناسی آن در بازه‌های زمانی مشخص است تا ضمن شناسایی خلأها و نقاط ضعف، نسبت به برطرف کردن این موارد چاره‌اندیشی شود. وجود این آسیب‌ها موجب شد تا سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری را در مهرماه سال ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری ابلاغ کنند. اما ابلاغ این سیاست‌ها به‌تنهایی و بدون اقدام عملی رافع مشکلات موجود در نظام قانونگذاری نیست به‌ویژه آنکه بخش مهمی از اقدام‌های لازم برای اجرای این سیاست‌ها منحصراً به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مرتبط است اگرچه برخی قوانین و مقررات دیگر نیز مبتنی بر این سیاست‌ها نیازمند اصلاح یا تجدیدنظر است. بنابراین یکی از مهم‌ترین اقدام‌ها برای حل مسائل و نیز پیگیری این سیاست‌ها، مشخصاً اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به‌منظور اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. این مسئله در بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۴ خرداد ۱۴۰۱، نیز مجدداً تأکید شده است.

تجربه ده دوره مجلس و همچنین آنچه که از مجلس یازدهم گذشته نشان می‌دهد آیین‌نامه موجود هم به‌لحاظ شکلی و هم به‌لحاظ محتوایی دارای اشکال‌های جدی و قابل توجه است؛ تاآنجا که این اشکال‌ها بر کیفیت کار مجالس، آثار قابل‌تأملی می‌گذارد و حتی گاه امکان رعایت مفاد آن در عمل میسر نمی‌شود و حالتی تشریفاتی به خود می‌گیرد. بازنگری در آیین‌نامه و اصلاح ایرادهای موجود از دغدغه‌های همیشگی نمایندگان در همه ادوار بوده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس با مرور جامع و روشمند آیین‌نامه داخلی و با نگاهی فرایندی ایرادهای آیین‌نامه احصا و در چهار دسته آسیب «عدم هدف‌جویی تسهیلگر»، «ابهام‌زایی»، «شکل‌جزیره‌ای» و «ضعف در فرایندها» دسته‌بندی کرده است. بنابراین لازم است مجلس شورای اسلامی به بازنگری و انجام اصلاحاتی در قانون آیین‌نامه داخلی اقدام لازم را انجام دهد.

اقدام ۱: کمیسیون‌های مجلس				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها به خاص و تخصصی و نحوه شکل‌گیری آنها و شرح وظایف آنان نیازمند بازنگری است. چراکه لازم است ساختار برخی کمیسیون‌ها و جایگاه آنان تقویت شود.				
متولی اقدام: مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آیین‌نامه داخلی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون نظارت بر رفتار نمایندگان و قانون آیین‌نامه داخلی				
اقدام ۲: کیفیت و کمیت رأی‌گیری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: با توجه به اینکه برخی از احکام درخصوص رأی‌گیری به‌مرور زمان به آیین‌نامه داخلی اضافه شده‌اند، سختیت و نسبت آنان با یکدیگر به‌خصوص در مورد نصاب به‌درستی سنجیده نشده است. همچنین با توجه به روزآمدی امکان رأی‌گیری الکترونیکی برخی از موارد نیازمند بازنگری است.				
متولی اقدام: مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آیین‌نامه داخلی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون نظارت بر رفتار نمایندگان و قانون آیین‌نامه داخلی				
اقدام ۳: فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و صحن				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و صحن مجلس شورای اسلامی به‌دلیل ابهام‌هایی که در برخی از احکام دارد و همچنین بالا بردن کیفیت مصوبات نیازمند بازنگری است.				
متولی اقدام: مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آیین‌نامه داخلی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون نظارت بر رفتار نمایندگان و قانون آیین‌نامه داخلی				

۲-۱-۴. حکمرانی آینده‌نگر و تصویر آینده حکمرانی ایران

سازوکار آینده‌نگری در بسیاری از کشورها مانند فنلاند، استونی، ایسلند، آمریکا و آلمان و ... سال‌هاست در فرایند قانونگذاری و مجالس کشورها آمیخته شده است. فنلاند با تأسیس «کمیسیون آینده در مجلس»^۱ و ایجاد الزامات قانونی برای مطالعات آینده‌نگری منظم در فنلاند و تعهدات آینده‌نگری برای دولت که در دفتر ویژه آینده‌نگری واقع در نخست‌وزیری پیگیری می‌شود، سیستم خود را به سمت وسوی آینده‌نگری سوق داده است. «کمیسیون آینده» فنلاند یک کمیسیون ثابت و مستقر در پارلمان این کشور است. این کمیسیون متشکل از ۱۷ نماینده است که به عنوان اتاق فکر برای سیاستگذاری آینده علم و فناوری در فنلاند عمل می‌کند که در سال ۱۹۹۳ تأسیس شده است. مأموریت این کمیسیون گفتگو با دولت در مورد مسائل و فرصت‌های بزرگ آینده است. دولت حداقل یک‌بار در مدت تصدی خود گزارشی (گزارش آینده‌نگاری دولت) در مورد چشم‌انداز بلندمدت آینده و اهداف دولت منتشر می‌کند که از دفتر نخست‌وزیری به مجلس ارائه می‌شود.

کمیسیون اروپا در سال ۲۰۲۰ «پلتفرم متناسب برای آینده»^۲ راه‌اندازی کرد. این بستر ارزیابی-نظارتی متشکل از کارشناسان خبره سطوح محلی و منطقه‌ای اتحادیه اروپا، نمایندگان کسب‌وکارهای متوسط، فعالان اجتماعی، سازمان‌های حوزه محیط زیست، اقتصاد، سلامت و مجموعه‌های غیردولتی و کمیته‌های منطقه‌ای و اقتصادی-اجتماعی اتحادیه اروپاست. این برنامه برای ارتقای آینده‌نگری، سازگاری با نوآوری، دیجیتالی شدن و اتقان قوانین است. هدف این گروه ارائه نظرهای مبتنی بر شواهد برای اصلاح و ارتقای ارزیابی تأثیر قوانین موجود است. این گروه قوانین را از سه جنبه ظرفیت دیجیتالی شدن و حذف تشریفات زائد، ساده‌سازی (شفافیت، پیش‌بینی‌پذیر بودن و پرهیز از هم‌پوشانی) و ارزیابی عملکرد بررسی می‌کند. در ایسلند قانون مالیه عمومی^۳، مستلزم تجزیه و تحلیل منظم کلان روندها و ارائه آن به پارلمان است. کشور روسیه به انجام برنامه آینده‌نگاری علم و فناوری^۴ توسط قانون فدرال ۱۷۲^۵ الزام شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد قانونگذاری مجلس شورای اسلامی بر مبنای رویکردهای آینده‌نگری و توجه به ملاحظات و دورنمای آینده تدوین شود.

1. The Committee for the Future

2. Fit for Future Platform (F4F)

3. Icelandic Public Finance Act

4. Russian Science and Technology Foresight

5. Federal Law 172

اقدام ۱: اصلاح چارچوب، ساختار و آیین‌نامه داخلی مجلس در جهت نهادینه‌سازی آینده‌نگری در حکمرانی پارلمانی در نظام قانونگذاری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			✓
توضیحات: یکی از مهم‌ترین اقدام‌ها در توسعه زیست‌بوم حکمرانی آینده‌نگر در قانونگذاری، اصلاح ساختار، چارچوب و آیین‌نامه مجلس در جهت نهادینه‌سازی آینده‌نگری است.				
متولی اقدام: مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ندارد				
اقدام ۲: تهیه و تصویب طرح / لایحه حکمرانی آینده‌نگر				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: تجربیات مختلف حاکی از توجه به نسل‌های آینده در قانونگذاری است. پارلمان ولز، قانون رفاه نسل‌های آینده ^۱ در سال ۲۰۱۵ تصویب کرد که نهادهای عمومی در ولز را ملزم می‌کند تا تأثیر بلندمدت تصمیمات خود را بر رفاه مردم و کره زمین در نظر بگیرند. این قانون همچنین یک کمیسیونر نسل‌های آینده برای ولز ^۲ ایجاد کرده که به‌عنوان مدافع نسل‌های آینده عمل می‌کند و بر اجرای قانون نظارت می‌کند. به‌نظر می‌رسد مجلس نیازمند طرحی برای آینده‌نگر شدن حکمرانی است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون تلفیق				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ندارد				
اقدام ۳: نظارت بر حکمرانی آینده‌نگر از طریق قوانین مرتبط				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	✓
توضیحات: ایجاد سیستم‌های آینده‌نگاری نیازمند «بازخورد و بازنگری» برای بهبود و پاسخگویی به شرایط جدید است. پارلمان اروپا و فنلاند برای تحقق آینده‌نگری در دولت و سایر اجزای حکمرانی، مکانیسم‌های نظارتی دارند. به‌نظر می‌رسد باید برای تحقق حکمرانی آینده‌نگر نظارت‌های لازم انجام گیرد.				

1. Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015

2. The Future Generations Commissioner for Wales

متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: همه کمیسیون‌های تخصصی
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: ندارد

۳-۱-۴. هوشمندسازی و توانمندسازی ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران

بررسی عملکرد و کارنامه ادوار اول تا یازدهم مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که بخش مهمی از ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی مغفول واقع شده است و ناترازی بین فعالیت‌های دیپلماتیک نمایندگان با فعالیت‌های تقنینی و نظارتی آنان کاملاً مشهود است. دیپلماسی پارلمانی، ترکیب هوشمندانه‌ای از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های دیپلماتیک قانونگذاران است که با هدف معاضدت به وزارت امور خارجه و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط برای تسهیل دستیابی به منافع ملی به کار گرفته می‌شود. برخلاف دیپلماسی رسمی که با محدودیت‌هایی مواجه است، نمایندگان مجالس قانونگذاری به دلیل آزادی بیان، از اثربخشی قابل ملاحظه‌ای در معادلات منطقه‌ای و جهانی برخوردارند به‌ویژه اینکه فعالیت‌های دیپلماتیک فقط به دولت‌ها منحصر نشده و نقش پارلمان‌ها در توسعه روابط خارجی در حال افزایش است. به‌طوری‌که در گام دوم انقلاب، روابط اتحادیه بین‌المجالس جهانی با سازمان‌های بین‌المللی به‌صورت محسوسی در حال گسترش است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی هنگامی می‌توانند از تمامی ظرفیت‌های دیپلماسی پارلمانی استفاده کنند که نسبت به شناسایی ظرفیت‌ها و ابزار دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی اشراف کامل داشته باشند. در برخی مواقع با تأیید رئیس مجلس شورای اسلامی یا رئیس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، برخی نمایندگان در قالب هیئت‌های دیپلماتیک مأموریت می‌یابند به‌منظور دستیابی به برخی مقاصد سیاسی یا امنیتی با هیئت‌های دیپلماتیک سایر کشورها مذاکره کنند.

ستون فقرات و موتور پیشران توسعه دیپلماسی پارلمانی بر پنج کنشگر رئیس قوه مقننه، شورای اجرایی بین‌المجالس، گروه‌های دوستی، رؤسای فراکسیون‌ها و رئیس کمیسیون امنیت ملی و سیاست

خارجی بنا شده است. رویکرد کلان دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران براساس چهار شاخص کارآمدی، شفافیت، مردمی‌سازی و هوشمندسازی هدف‌گذاری شده است. یکی از اولویت‌های مجلس دوازدهم نیز لازم است به‌سمت خلق نوآوری و ابتکار عمل در حوزه فعالیت‌های دیپلماتیک پارلمانی، تحوّل در ابزار و روش‌های مشارکت فعال در مجامع پارلمانی و رایزنی برای ایجاد اتحادیه پارلمانی جدید براساس منافع و تهدیدهای مشترک از جمله اتحادیه بین‌المجالس شانگهای، اتحادیه بین‌المجالس کریدور راه و اتحادیه بین‌المجالس جنبش عدم تعهد معطوف شود.

اقدام ۱: تدوین سند راهبردی دیپلماسی پارلمانی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
				✓
توضیحات: مذاکرات دیپلماتیک رئیس مجلس، مذاکرات رؤسای کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، رایزنی‌های گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی با هم‌تایان پارلمانی خود در سایر کشورها و مذاکرات هوشمندانه شورای اجرایی بین‌المجالس در مجامع پارلمانی به‌ویژه اتحادیه بین‌المجالس جهانی، مستلزم ابتکار و عمل‌کنشگران دیپلماسی پارلمانی و نظارت مستمر و موردی نمایندگان برای ارتقای کیفی و اثربخشی فعالیت گروه‌های دوستی و هیئت‌های دیپلماتیک پارلمانی است که خروجی آن می‌تواند کارآمدی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران را افزایش دهد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی • کمیسیون آیین‌نامه داخلی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • ماده‌واحد قانون عضویت مجلس شورای اسلامی در اتحادیه پارلمانی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی • قانون عضویت مجلس شورای اسلامی در اتحادیه بین‌المجالس • قانون اساسنامه گروه پارلمانی جمهوری اسلامی ایران عضو اتحادیه بین‌المجالس • قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی				

۴-۱-۴. نظارت مؤثر مجلس بر برنامه هفتم توسعه

قانون برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر در جهت اداره خردورزانه امور است. البته نقطه اشتراک تمام برنامه‌های توسعه پیشین عدم تحقق کامل برنامه‌ها و یا تغییرات وسیع آنها به‌دلیل تغییر در شرایط محیطی بوده است؛ به‌طوری‌که گزارش‌های ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور منتشر کرده‌اند، مؤید این عدم توفیق برنامه در دسترسی به اهداف خود بوده است. لذا ضروری است اجرای احکام برنامه هفتم توسعه مورد نظارت مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

نظارت بر برنامه را می‌توان به نظارت مالی و عملیاتی تقسیم کرد. با وجود آنکه قانونگذار حتی در قانون اساسی به نظارت عملیاتی بودجه کل کشور دقت داشته و دیوان محاسبات کشور را مسئول آن دانسته است اما به نظارت مالی بر برنامه‌های توسعه (عمرانی) اهتمام کافی نشده است. شاید بتوان این عدم توجه و اهتمام را به این فرض قانونگذار نسبت داد که براساس قانون برنامه و بودجه، هر برنامه پنج‌ساله به برش‌های یک‌ساله برنامه‌های سالیانه تقسیم شده و بودجه تأمین مالی‌کننده آن برنامه سالیانه است اما در عمل این نسبت‌ها به‌خوبی رعایت نمی‌شود و در نتیجه نظارت مالی بر بودجه را نمی‌توان نظارت مالی بر برنامه دانست. شاید براساس همین تجربه بود که رئیس فعلی دیوان محاسبات کشور نیز در بررسی کلیات لایحه برنامه هفتم توسعه در کمیسیون تلفیق آن برنامه در مجلس به‌ضرورت ارائه گزارش تفریغ برنامه پرداخت.

در مورد نظارت عملیاتی نیز در عین حال که معاونت نظارت مجلس وجود دارد اما نظارت عملیاتی نیازمند توان کارشناسی بالا و اشراف به موضوع‌های حوزه‌های مختلف برنامه است که به‌نظر می‌رسد برای این کار مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند نقش مهمی برعهده گیرد و تنها باید یک تقسیم کار مناسب میان این دو بخش مجلس شورای اسلامی صورت گیرد.

خوشبختانه علاوه بر شأن نظارتی مجلس مذکور در قانون اساسی و شأن نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس در قانون شرح وظایف آن، در مواد (۲۳۵) تا (۲۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بستر قانونی مناسبی برای نظارت بر برنامه به‌وجود آورده است:

ماده ۲۳۵- رئیس‌جمهور و هریک از وزرا موظف هستند در مردادماه هر سال براساس برنامه‌های ارائه شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزراء، اسناد و قوانین بالادستی و شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود، که هیئت‌رئیس مجلس تعیین می‌کند، گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خود را به‌صورت کمی و مقایسه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند.

ماده ۲۳۶- گزارش مذکور پس از اعلام وصول، ظرف مدت چهل‌وهشت ساعت چاپ می‌شود و در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرد و هم‌زمان توسط رئیس مجلس مطابق با ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی جهت بررسی به کمیسیون یا کمیسیون‌های ذی‌ربط، معاونت نظارت و مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع می‌شود. کمیسیون اصلی موظف است پس از وصول گزارش‌ها نسبت به بررسی و جمع‌بندی آن اقدام و ظرف مدت یک ماه گزارش نهایی را به هیئت‌رئیس ارائه کند تا خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار گیرد.

تبصره- کمیسیون‌های فرعی، معاونت نظارت و مرکز پژوهش‌های مجلس باید ظرف مدت پانزده روز گزارش خود را به کمیسیون اصلی ارائه کنند.

ماده ۲۳۷- در جلسه علنی، گزارش هر کمیسیون در مورد عملکرد رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط همراه با توضیحات لازم توسط سخنگو به مدت بیست دقیقه و اظهارات دو مخالف هریک به مدت ده دقیقه استماع می‌شود. سپس حسب مورد، رئیس‌جمهور برای دفاع از عملکرد خود حداکثر سی دقیقه و هریک از وزرا حداکثر بیست دقیقه فرصت صحبت دارند.

ماده ۲۳۸- پس از ارائه گزارش کمیسیون، در مورد اقناع نمایندگان از عملکرد وزیر مربوط رأی‌گیری به صورت مخفی با ورقه به عمل می‌آید. چنانچه عملکرد هریک از وزرا به تأیید مجلس نرسید، طرح استیضاح با رعایت اصل هشتادونهم (۸۹) قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.

البته در مورد این مواد قانونی باید به دو نکته توجه کرد: اول آنکه برنامه رئیس‌جمهور و وزرا در زمان اخذ رأی اعتماد از مجلس نمی‌تواند و نباید هم‌راستا با برنامه‌های توسعه کشور نباشد و در نتیجه می‌توان منظور از برنامه‌های ماده (۲۳۵) را برنامه‌های توسعه در نظر گرفت ثانیاً در اولین سال اجرای این مواد که در اصلاح قانون مربوطه به آن اضافه شده‌اند رئیس‌جمهور وقت (دکتر روحانی) از اجرای این قانون استنکاف کرد و شأن رئیس‌جمهور را فراتر از آنچه این مواد حکم می‌کند، دانست و موضوع برای حل اختلاف قوا به کمیسیونی در این زمینه ارجاع شد اما در مورد وظیفه وزرا اختلاف نظری وجود نداشت. داشتن ظرف زمانی انجام نظارت و نیز تبیین وظیفه برای مرکز پژوهش‌های مجلس از مزیت‌های دیگر این بستر قانونی نظارت برنامه هفتم توسعه است که تاکنون از این ظرفیت استفاده نشده و این مواد قانونی متروک مانده‌اند.

اقدام ۱: برگزاری جلسات نظارتی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: برگزاری جلسات نظارتی با حضور متولی اجرای احکام برنامه در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و با حضور کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: تمام کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • جزء «۶» ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی؛ در رابطه با وظایف نظارتی کمیسیون‌های تخصصی مجلس • ماده (۵۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در رابطه با نظارت کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بر برنامه و بودجه				

اقدام ۲: تدوین گزارش‌های نظارتی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: در کنار برگزاری جلسات نظارتی تدوین گزارش‌های مربوطه علاوه بر مستندسازی می‌تواند امر نظارت بر اجرا و ارائه گزارش عملکرد به نهادهای متولی را تسهیل کند.				
متولی اقدام: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با همکاری معاونت نظارت مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: تمام کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • بند «ج» ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ در رابطه با مطالعه و بررسی و پژوهش نسبت به حسن اجرای قوانین و ارائه پیشنهاد‌های کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات • مواد (۲۳۵) تا (۲۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس				

۵-۱-۴. توسعه و سامان‌دهی مشارکت‌های مردمی و تشکل‌های اجتماعی و کارگری

تشکل‌های اجتماعی به‌عنوان مهم‌ترین حلقه‌های واسطه میان مردم و حاکمیت، از آسیب‌های نهادی عدیده‌ای رنج می‌برند که عمده‌ترین آنها فقدان قانون منسجم و یکپارچه در این حوزه است. قانونی که سازوکار شفاف صدور مجوز، ترکیب اعضا، نحوه فعالیت، شرایط انحلال و ... را مشخص کند. در حوزه تشکل‌های کارگری نیز نقصان در قوانین موجود، موجب برهم‌خوردن توازن میان کارگران و کارفرمایان در محیط کار و به حاشیه رفتن سه‌جانبه‌گرایی شده است. همچنین فقدان قانون منسجمی پیرامون «مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها» موجب غفلت شرکت‌های مختلف از نقش‌آفرینی مؤثر در حوزه فعالیت‌های اجتماعی گردیده است. مسائل فوق موجب مسئله‌مندشدن حلقه‌های واسطه و نارسایی ارتباط میان بدنه مردم و حاکمیت شده است، امری که می‌تواند به پیامدهای نامطلوبی چون کاهش سرمایه اجتماعی و شکاف دولت-ملت دامن زند. بر این اساس ضروری است تا به‌منظور سامان دادن به حوزه تشکل‌های اجتماعی، تشکل‌های کارگری و مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها، اقدام‌های لازم در جهت تدوین و اصلاح قوانین به‌عمل آید.

اقدام ۱: تصویب قانون تشکلهای اجتماعی (مردم نهاد)				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تشکلهای اجتماعی به عنوان مهم ترین حلقه های واسط میان مردم و حاکمیت، از آسیب های نهادهای عدیده ای رنج می برند که عمده ترین آنها فقدان قانون منسجم و یکپارچه در این حوزه است. قانونی که سازوکار شفاف صدور مجوز، ترکیب اعضا، نحوه فعالیت، شرایط انحلال و ... را مشخص کند. چنین قانونی مهم ترین گام در راستای سامان دادن به تشکلهای اجتماعی در کشور است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط:				
-				
اقدام ۲: تصویب قانون مسئولیت اجتماعی شرکت ها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: فقدان قانون منسجمی پیرامون «مسئولیت اجتماعی شرکت ها» موجب غفلت شرکت های مختلف از نقش آفرینی مؤثر در حوزه فعالیت های اجتماعی شده است. مسئولیت اجتماعی شرکت ها مجموعه قواعدی است که علاوه بر سامان دادن به مهم ترین مسائل اجتماعی پیرامونی شرکت ها، به طرق مختلف (برندینگ شرکت، استفاده از معافیت های مالیاتی و ...) به انتفاع شرکت ها نیز کمک می رساند. به این ترتیب بازی بردبردی را تعریف می کند باعث توسعه جامع محلی و منطقه ای می شود.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط:				
-				

۶-۱-۴. اصلاح نظام تقسیمات سیاسی-اداری

بررسی «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵» و آیین نامه اجرایی قانون مذکور، مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲ حاکی از این است که دو عامل «جمعیت» و «تراکم» شاخص های اصلی در امر ایجاد شهرستان ها، بخش ها، دهستان ها و شهرهای جدید است. مهم اینکه الحاقات انجام شده به قانون مذکور در سال ۱۳۸۹، تلاش کرده است که امر ایجاد واحدهای جدید تقسیماتی در سطح شهرستان و بخش و شهر در مناطق با تراکم پایین جمعیتی را از طریق کاهش حدنصاب جمعیتی تسهیل کند. در نتیجه تغییرات مداوم و افزایش بی رویه در تعداد واحدهای سیاسی طی سال های گذشته به وجود آمده است. شایان ذکر است که از زمان انقلاب اسلامی ایران تا تاریخ ۲۹ اسفند ۱۴۰۱،

تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱، تعداد شهرستان‌ها از ۱۹۵ به ۴۷۶، تعداد بخش‌ها از ۵۰۱ به ۱۱،۱۷۰ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۳ به ۲،۷۳۶ و تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۱،۴۳۱ افزایش یافته است. باین حال چالش‌های ناشی از تمرکز اداری-مالی موجود از بین نرفته و بلکه تکثیر نیز شده است.

در عرصه عمل طی دهه‌های گذشته روند تصاعدی تبدیل کشور به واحدهای کوچک سیاسی، هزینه‌های فراوانی را به کشور تحمیل کرده است. باین حال، از آنجا که در این سیستم ارتقای سطح مبنایی برای اختصاص اختیارات، امکانات و منابع بیشتر است، مردم و مسئولان رده‌های زیرین استان‌ها، برای حل مسائل و مشکلات خود، راهی جز تلاش برای ارتقای سطح پیش‌روی خود نمی‌بینند و نتیجه آن وضعیت کنونی است که در سطوح زیرین تقسیماتی، عطش سیری‌ناپذیر برای ارتقای سطح به شهر، دهستان، بخش، شهرستان و استان وجود دارد که نقطه توقف برای آن قابل تصور نیست.

اقدام ۱: پیگیری ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓			✓	
توضیحات: با توجه به اینکه قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، پاسخگوی نیازهای فعلی کشور نیست و بخش مهمی از عدم توسعه متعادل کشور به نارسایی نظام تقسیمات کشوری بازمی‌گردد که در ایجاد بستری مساعد برای طراحی نظام اداری مناسب و غیرمتمرکز برای مشارکت گسترده مردم و انتقال قدرت تصمیم‌گیری به نهادهای منطقه‌ای و محلی ناموفق بوده است و نظر به این واقعیت که با روند کنونی قطعه‌قطعه کردن سرزمین و ارتقا و تشکیل واحدهای سیاسی جدید (شهرستان، بخش، شهر و دهستان‌های جدید) ادامه یابد، تا چند سال آینده کل کشور به واحدهای کوچک ناکارآمد تقسیم خواهد شد که از جمله پیامدهای آن می‌توان به تهدید امنیت غذایی و اقتصادی (ناشی از تبدیل روستا به شهر)، تکه‌تکه شدن مدیریت سرزمینی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ‌تر شدن تشکیلات اداری، افزایش تعداد کارکنان دولت، مصرف بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری، انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده‌فرهنگی و تهدید وحدت و انسجام ملی اشاره کرد، ضروری است مجلس شورای اسلامی نظارت و پیگیری لازم را در مورد ارائه لایحه‌ای جامع در خصوص تقسیمات کشور (در راستای تحقق موارد مقرر در قوانین برنامه‌های پیشین توسعه، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام اداری) به مجلس شورای اسلامی انجام دهد. نکته مهم اینکه با توجه به نواقص نظام کنونی تقسیمات سیاسی کشور (غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیماتی، تمرکزگرا بودن، بلند بودن سیستم تقسیماتی و به تبع آن نظام اداری و ...) و مشکلات فراوانی که به لحاظ عملی در این حوزه وجود داشته است، بحث اصلاح قانون تقسیمات کشوری از قانون برنامه توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹») مطرح شد و به رغم تأکید قانون برنامه چهارم (ماده ۷۳) و پنجم (ماده ۱۸۶) توسعه بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با «رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران» ارائه این لایحه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی تاکنون محقق نشده است. در دولت سیزدهم، وزارت کشور پیش‌نویس لایحه تقسیمات کشوری را تدوین کرد که در زمان نگارش این نوشتار کمیسیون سیاسی امنیتی دولت در حال بررسی بوده است که البته انطباق آن با رویکرد تعیین شده در برنامه‌های پیشین توسعه جای بحث دارد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) قوه مجریه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی • آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲ • سیاست‌های کلی نظام اداری • سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی				
اقدام ۲: نظارت بر نحوه اجرای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵»				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: طی سال‌های اخیر وزارت کشور و هیئت وزیران در امر ایجاد واحدهای جدید تقسیماتی در اکثر موارد مندرج در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی آن را نادیده انگاشته‌اند اما این مسئله تنها محدود به تخطی از مواد مندرج در قانون مذکور نمی‌شود. از یک سو مسئله تطابق مصوبات مربوطه با سایر قوانین و اسناد بالادستی وجود دارد و از سوی دیگر پیامدهای کلان مالی، زیست‌محیطی، امنیتی و ... ایجاد واحدهای جدید تقسیماتی مطرح است. لذا ضروری است مجلس شورای اسلامی نظارت مستمر بر چگونگی اجرای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵»، داشته باشد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه • قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی • آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲ • سیاست‌های کلی نظام اداری • سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی				

۷-۱-۴. نهادمندسازی فعالیت‌های سیاسی با تمرکز بر تقویت احزاب سیاسی

فعالیت‌های سیاسی در کشور اعم از فعالیت‌هایی که در سطح نظام اجتماعی و با هدف به‌دست آوردن قدرت سیاسی و اجرایی انجام می‌شود یا فعالیت‌هایی که در نهادهای سیاسی از سوی سیاستمداران بروز می‌کند برخی آشفتگی‌ها و ناهماهنگی‌ها را نشان می‌دهد که عمدتاً ناشی از فقدان احزاب سیاسی کارآمد است.

فقدان احزاب سیاسی و عدم محبوبیت احزاب در جامعه، موجب شده است که در زمان انتخابات تعداد بسیار زیادی از افراد منفرد (مستقل و غیرحزبی) داوطلب نامزدی در انتخابات شوند. این امر ارزیابی و سنجش داوطلبان از سوی شهروندان را تقریباً ناممکن ساخته است. از طرف دیگر هزینه‌های تبلیغاتی

سرسام‌آوری که به دلیل تعدد غیرمعمول نامزدهای انتخاباتی به عمل می‌آید گذشته از اتلاف بی دلیل منابع، امکان رقابت عادلانه را از داوطلبان و امکان انتخاب صحیح را از شهروندان سلب می‌کند. به علاوه، تعدد بیش از حد داوطلبان نمایندگی موجب سرشکن شدن آرای ریخته شده به صندوق‌ها و درنهایت پیروزی نمایندگانی با حداقل آرا می‌شود.

فقدان احزاب سیاسی کارآمد و حضور نمایندگان حزبی به فقدان فراکسیون‌های بزرگ، منسجم و کارآمد در مجلس منجر شده و حضور درصد بالایی نمایندگان غیرحزبی در مجلس موجب تشتت آرا، سخت شدن اتخاذ سریع، صحیح و قاطع تصمیمات شده است.

گذشته از دو موضوع فوق، شکل‌گیری و فعالیت احزاب سیاسی کارآمد می‌تواند تأثیرات سودمندی مانند تجمیع خواسته‌های مردم و تبدیل آنها به طرح‌ها و برنامه‌ها، آموزش و پرورش نخبگان سیاسی، تحکیم و تقویت ثبات سیاسی با ایجاد مصالحه و مفاهمه بین احزاب عمده کشور و غیره داشته باشد.

اما امروز احزاب سیاسی کارآمدی در کشور وجود ندارند و جامعه و نظام سیاسی از کارکردهای مفید این نهاد بی بهره هستند. لذا ضروری است به منظور سامان‌دهی فعالیت‌های سیاسی در کشور به تقویت و سامان‌دهی احزاب سیاسی از طریق ایجاد بسترهای قانونی صحیح اهتمام شود. در این راستا اصلاح قانون احزاب با رویکردی جدید و حمایتی اجتناب‌ناپذیر است.

اقدام ۱: تدوین سند راهبردی سیاست داخلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵ با هدف شکل‌گیری احزاب سیاسی بزرگ و کارآمد تدوین شد و قانون احزاب ۱۳۶۰ را منسوخ اعلام کرد. به زعم تدوین‌کنندگان قانون جدید، علت وجود تعداد زیادی حزب کوچک، ناپایدار و ناکارآمد در کشور امکان تشکیل حزب با حداقل اعضا و حداقل تشکیلات براساس قانون احزاب بود. تصور می‌شد که با تحمیل ساختار و تشکیلاتی بزرگ و اعضای زیاد بر احزاب، هم از تعداد آنها کاسته خواهد شد و هم تعداد اندک احزابی که باقی خواهند ماند یا سپس شکل خواهند شد، احزابی کارآمد خواهند بود. مع‌الاسف با تصویب قانون جدید نه تنها از تعداد احزاب تا آن مقدار که مورد انتظار بود کاسته نشد بلکه احزاب سیاسی در پرتو قانون جدید روزبه‌روز بیش‌ازپیش به حاشیه رانده شدند. لذا اینک کاملاً روشن شده است که علت نابسامانی در حوزه احزاب سیاسی رویکردهای محدودکننده قانون نسبت به این نهاد است. بنابراین ضروری است که قانون جدیدی با رویکردی حمایتی و درعین حال با مجازات‌های متناسب با میزان تخلفات احزاب سیاسی تدوین شود.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • دولت (وزارت کشور) • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط:

- قانون اساسی
- سیاست‌های کلی انتخابات
- قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی

۲-۴. شفافیت، نظارت و کنترل

تحلیل کلان حوزه شفافیت، کنترل و نظارت

با توجه به پیشرفت سریع فناوری‌ها و افزایش حجم داده‌ها، حکمرانی داده به‌عنوان یکی از چالش‌های بزرگ جهانی در دهه‌های آینده مطرح است. با افزایش حجم داده‌ها و اهمیت آنها در تصمیم‌گیری‌های مهم، نیاز به ایجاد ساختارهای قانونی و تدوین سیاست و خط‌مشی‌های مناسب وجود دارد و توجه به نگرانی‌های کسب‌وکارها و مردم در مورد حفظ حریم خصوصی تجاری و شخصی داده‌ها مهم ارزیابی می‌شود.

امروزه به داده به‌عنوان نفت نگریسته می‌شود. بدان معنا که هر کشوری از داده‌های خود به‌درستی استفاده کند و از آنها خلق ارزش نماید، همانند نفت می‌تواند از مزایا و ویژگی‌های داده استفاده کند. درک اهمیت داده در عصر دیجیتال، باید موجب شود تا نظام برنامه‌ریزی کلان کشور، درک درستی از ضرورت و اهمیت نظام حکمرانی داده پیدا کند و همانند سایر کشورهای جهان، نگاهی آینده‌نگرانه، کل‌نگر، پویا، پیشگیرانه و سازگار با فناوری‌های نوپدید برای مدیریت و حفاظت از انواع داده‌های ملی، تجاری، شخصی، باز و ... داشته باشد.

با توجه به نقش مهم نظام حکمرانی داده ملی در بهینه‌سازی و افزایش انسجام و کارآمدی نظام تصمیم‌گیری کشور، ارتقای سطح هوشمندی سیاست‌گذاران، افزایش شفافیت، بهبود اعتماد جامعه، رشد خدمات دیجیتال و افزایش سهم اقتصاد دیجیتال در تولید ناخالص داخلی، ایجاد بسترها و قوانین پایه در این زمینه بسیار ضروری به‌نظر می‌رسد. ایجاد قواعد و اصول کلی حاکم درخصوص حکمرانی داده و تعیین انواع آن، ایجاد دسترسی و سیاست‌های حاکم بر هر نوع داده و تعیین پروتکل‌های استفاده از داده‌های ملی، از مهم‌ترین اولویت‌های قانونی در کشور برای بهره‌گیری مناسب این موضوع است.

اهمیت مسئله سلامت اداری یا به‌عبارتی مبارزه با فساد اداری از سطح یک مسئله نظام اداری فراتر رفته و به یک مقوله راهبردی در منظومه حکمرانی نظام جمهوری اسلامی تبدیل شده است. این در حالی است که با وجود دستگاه‌های نظارتی و بازرسی متعدد، یک سازوکار مشخص برای ایجاد ارتباط سیستمی و قانونمند بین این دستگاه‌ها وجود ندارد. در بین نهادهای اصلی مبارزه با فساد اداری، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و شورای عالی نظارت و بازرسی قوه

قضائیه به‌منظور ایجاد هماهنگی بین نهادهای نظارتی و بازرسی و حذف موازی‌کاری‌ها شکل گرفته است. اما بررسی روابط و شکاف‌های بین نهادهای نظارتی بیانگر آن است که متأسفانه کماکان تداخل وظایف، موازی‌کاری و ناهماهنگی بین آنها مشهود است و این بدان معناست که شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی تاکنون توفیق چندانی در زمینه دستیابی به اهداف تشکیل آن نداشته است. بدین‌منظور شبکه‌سازی، نگاشت نهادی- ساختاری مبارزه با فساد امری ضروری است.

۱-۲-۴. کاهش زمینه‌های بروز و تقویت ساختارهای مبارزه با فساد

مقام معظم رهبری در سخنرانی چهارم فروردین سال جاری خود، فساد را «بیماری مهلک، مسری و خطرناکی» دانستند که «مردم را ناامید می‌کند». این چهار جزء اساسی در تعریف و تبیین فساد، یعنی «مهلک»، «مسری»، «خطرناک» و «مسبب ناامیدی مردم»، هریک به وجهی از پدیده فساد گسترده اشاره دارد. همان‌طور که در مورد یک فرد، بیماری می‌تواند پیکر بیولوژیکی را تهدید کند، در مورد یک کشور نیز فساد پیکر سیاسی را تهدید می‌کند. هنگامی که رهبر انقلاب فساد را بیماری خطرناک و مهلک می‌دانند، درواقع به این مهم اشاره می‌کنند که فساد به چنان درجه‌ای از خطر رسیده که می‌تواند عامل مهلکی برای پیکر سیاسی-اداری کشور باشد. تأکید بر «مهلک بودن» در اینجا حاکی از موقعیت اضطراری و حیاتی است که اگر چاره‌ای نیاندیشیم، بیم هلاک بیمار می‌رود. مسری بودن بیماری فساد اشاره به کیفیت اجتماعی فساد دارد. هنگامی که مسئولان و کارگزاران و مدیران نهادهای کشور درگیر فساد می‌شوند، فساد به کارگزاران پایین‌رتبه سرایت می‌کند و وقتی مردم می‌بینند که فساد امری رایج در نهادهای دولتی-عمومی شده است، اعتماد خود را به سلامت پیکر سیاسی از دست داده و متماایل می‌شوند امور خود را از طریق روابط شخصی، توصیه، پارتی‌بازی و رشوه‌پیگیری کنند. همان‌طور که پژوهش‌های بین‌المللی نشان می‌دهد، بی‌اعتمادی از این سطح نهادی فراتر رفته به کاهش اعتماد میان افراد جامعه سرایت می‌کند. نهایتاً، گسترش بی‌اعتمادی به نهادها و بی‌اعتمادی میان مردم، عاملی است که موجب ناامیدی مردم می‌شود. به‌عبارتی، فساد موجب گسترش بی‌اعتمادی و در نتیجه ناامیدی می‌شود. وقتی فساد به چنین درجه‌ای از گستردگی و پیچیدگی خطرناکی رسیده است که «مهلک و مسری»، چاره آن چیست؟ به‌نظر می‌رسد تدوین یک راهبرد ملی جامع در زمینه مبارزه با فساد اداری و ادغام مراجع نظارتی موجود در سطح قوه مجریه (تا حد امکان) در قالب نهادی مرجع و مستقل و دارای اراده از اصلی‌ترین راهبردهای حل مسئله است.

سیستم مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران ناهماهنگ و ناسازگار است، دلیل این موضوع آن است که به‌رغم تعریف نهادها و ستادهای مختلف در این امر اما در عمل هنوز یک راهبرد

ملی یکپارچه در مبارزه با فساد اداری در کشور وجود ندارد. از طرفی هریک از دستگاه‌های نظارتی از معیارهای مختلف و غیرهماهنگ استفاده می‌کنند. این موضوع سبب بروز موازی‌کاری در امر مبارزه با فساد اداری می‌شود و هزینه‌های نظارت و بازرسی را به شدت افزایش می‌دهد. بنابراین تدوین یک راهبرد کلان ملی در زمینه مبارزه با فساد اداری با ویژگی‌های زیر ضروری است:

- اهداف مبارزه با فساد اداری که در افق‌های زمانی مختلف باید به آن دست یافت، تعریف کند.
- خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های واحد و جامعی در موضوع مبارزه با فساد اداری ارائه دهد.
- سازوکار ارزیابی نهادهای نظارتی و بازرسی را ارائه کند.
- نظارت عمومی جامعه مدنی را تقویت و گسترش دهد.
- سازوکار حمایت مؤثر از افشاگران فساد را ارائه دهد.

اقدام ۱: تعیین چشم‌انداز و اهداف مبارزه با فساد اداری در سطح کلان				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: در قانون ارتقای سلامت و آیین‌نامه‌های اجرایی آن اهداف و چشم‌انداز مصرح شود.				
متولی اقدام: مجلس با محوریت کمیسیون‌های مرتبط و همکاری با سایر دستگاه‌ها				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون اصل نود • کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
اقدام ۲: اصلاح نظام حقوقی حاکم بر روابط بین مراجع نظارتی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: مشخص شود که در صورت بروز اختلاف بین نظر نهادهای نظارتی در یک موضوع، تکلیف چیست و نظر کدام‌یک ارجح است.				
متولی اقدام: نمایندگان حقوقی سه قوه با محوریت کمیسیون حقوقی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی و حقوقی کمیسیون اصل نود، کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
-				

اقدام ۳: تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات (دادستانی، هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر) در رسیدگی به تخلفاتی که دارای عنوان مجرمانه نیز است (از نظر ترتب رسیدگی و جنبه‌های مورد رسیدگی توسط هریک از مراجع یادشده).				
متولی اقدام: مجلس و قوه قضائیه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون حقوقی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
اقدام ۴: اجرای کامل قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
		✓		
توضیحات: ماده (۲۸) قانون درخصوص وظایف شورای دستگاه‌های نظارتی از جمله ایجاد هماهنگی برای جلوگیری از تداخل نهادهای نظارتی در وظایف یکدیگر و انجام کارهای موازی، تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و هماهنگی در تهیه گزارش کل کشور. تبصره ماده (۲۸) قانون مبنی بر تهیه شیوه‌نامه نحوه هماهنگی فعالیت‌ها و پیگیری مصوبات دستگاه‌های نظارتی عضو شورا				
متولی اقدام: کمیسیون‌های تخصصی مجلس با همکاری دستگاه‌های مربوطه در سایر قوا				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				
اقدام ۵: تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: این امر نه تنها موجب جلوگیری از موازی کاری و پراکندگی می‌شود بلکه وجود نهاد مستقل و مقتدر از جمله ضروریات اجرای قانون ارتقای سلامت اداری نیز است.				
متولی اقدام: دولت و مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون حقوقی، کمیسیون اصل نود				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:				

۲-۲-۴. توسعه مدیریت داده‌ها و اطلاعات و ارتقای شفافیت و دسترسی عمومی

در نظام قانونی کشور هنوز انواع داده‌ها به‌طور جامعی احصا و تعریف نشده‌اند. از این‌رو در هنگام سیاست‌گذاری برای انواع داده‌های موجود در حکومت، خلل و چالش‌هایی ایجاد می‌شود. برای نمونه صرفاً داده و اطلاعات عمومی و شخصی به‌طور بسیار ناقص در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تعریف شده و این ضعف در تعاریف نحوه انتشار داده‌ها را برای مردم با مشکل مواجه کرده است. همچنین ضعف در تعاریف داده‌های شخصی و نبود سیاست‌گذاری برای حمایت و استفاده از آنها، موجب اجحاف در حق داده‌های مردم شده و همچنین مشکل امنیتی برای داده‌ها به‌دلیل استفاده و به اشتراک‌گذاری غیرمجاز در این زمینه صورت می‌گیرد.

تجربیات موفق دنیا در حکمرانی داده نشان می‌دهد حمایت از داده باز و انتشار داده‌های عمومی، نقطه شروع خوبی برای حکمرانی داده است. این کار می‌تواند موجب افزایش کارایی، شفافیت و ارتقای کیفیت خدمات عمومی و موجب جلب بیشتر مشارکت شهروندان شود. نظام حکمرانی داده موفق به نمایندگان پارلمانی کمک کرده تا برنامه‌های توسعه اقتصادی را مبتنی بر تجزیه تحلیل داده‌محور بهبود بخشند و منابع را بهینه‌تر تخصیص دهند. به‌طور مثال، با شناسایی الگوهای مصرف جامعه، برای جلوگیری از هدر رفت منابع و بهبود بهره‌وری، برنامه‌ریزی کنند یا به‌عنوان ابزاری قدرتمند در پیش‌بینی دقیق‌تر روندهای اقتصادی به‌کار گرفته شود. امروزه دسترسی شهروندان به داده‌های حکومتی از جمله حقوق مورد پذیرش در اکثر کشورهاست. انتشار داده‌های حکومتی موجب افزایش شفافیت بخش عمومی شده و امکان نظارت بهتر مردم بر این بخش را ممکن می‌سازد. از طرفی انتشار برخی از داده‌ها می‌تواند زمینه‌ای برای توسعه خدمات عمومی از سوی خود شهروندان - برای مثال در قالب نرم‌افزارهای کاربردی - باشد. همچنین این داده‌ها می‌تواند ارتقای کسب‌وکارها و افزایش میزان درآمد آنها و همچنین فواید اقتصادی از این دست به‌همراه داشته باشد. گفتنی است برای استفاده هرچه بهتر از داده‌های حکومتی رعایت برخی نکات الزامی است، از جمله آنکه این داده‌ها باید در قالب‌های استاندارد منتشر شده و ماشین‌خوان باشند، در زمان مناسبی که همچنان قابل‌استفاده هستند منتشر شوند و برای همه شهروندان در دسترس باشند.

با وجود فناوری‌های جدید و استفاده گسترده از داده‌ها، اطمینان از حفظ حریم خصوصی و ایمنی افراد در نتیجه دسترسی به برخی از اطلاعات آنان، به چالشی بزرگ برای دولت‌ها تبدیل شده است، به‌ویژه در جهان دیجیتالی امروزی که سوءاستفاده از داده‌های شخصی و نقض حریم خصوصی افراد در کوتاه‌ترین زمان ممکن میسر شده است. با توجه به ضرورت این مسئله، دولت‌ها چند دهه است

که با طراحی قوانین و مقررات مرتبط در تلاش هستند تا ضمن ایجاد بستری برای نهادهای ملی در زمینه بهره‌مندی از داده‌ها و اطلاعات، از حقوق اساسی افراد در دنیایی که به‌طور فزاینده‌ای مبتنی بر داده‌هاست، حمایت کنند. نتایج بررسی اسناد بالادستی و رویه‌های اجرایی کشور ایران، مؤید این مطلب است که در نظام حقوقی ایران، قانون جامعی درخصوص حفاظت از داده‌های شخصی وجود ندارد. این امر باعث شده تا با وجود رشد فناوری‌های نوین، بسترهای قانونی مرتبط با حقوق داده در نظام حقوقی کشور تشکیل نشود؛ درنتیجه ارزش‌آفرینی از داده‌ها برای دولت و کسب‌وکارها نیز به کندی پیش رود.

اقدام ۱: سیاستگذاری بر حوزه داده‌های عمومی و باز				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓	✓		
توضیحات: قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به‌عنوان اصلی‌ترین قانون متولی نشر داده‌های حکومتی برای مردم، دارای اشکال‌های متعدد و جدی‌ای است که به اصلاح نیاز دارد. همچنین بحث شفافیت در قوانین مختلف دیگری نیز به‌طور پراکنده بیان شده است که نیازمند تقنین و یکپارچه‌سازی آنها هستیم.				
متولی اقدام: • لایحه اصلاح قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در دولت سیزدهم و کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات چندین بار مطرح شده است. امید است که این لایحه در اوایل مجلس بعد اعلام وصول گردد. • اداره کل تنقیح معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی می‌تواند کلیه مواد و احکام ناظر بر شفافیت (انتشار عمومی اطلاعات حاکمیتی) در قوانین مختلف را بررسی و در قالب طرح اصلاحی به مجلس شورای اسلامی اعلام دارد.				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات • قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد • طرح (قانون) شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها				
اقدام ۲: سیاستگذاری در حوزه حفاظت از داده‌های شخصی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: حمایت و حفاظت از داده‌های شخصی مدت زیادی (از سال ۱۳۸۵) با ارائه غیررسمی لوایح پنج‌گانه دولت مطرح شد اما به نتیجه‌ای نرسید. در مجلس یازدهم طرح حمایت و حفاظت از داده و اطلاعات شخصی به شماره ثبت ۶۱۲ اعلام وصول شد اما این طرح نیز مسکوت گذارده شد. وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات در حین تصویب برنامه هفتم توسعه در مجلس شورای اسلامی قول ارسال لایحه حمایت و حفاظت از داده‌های شخصی را به مجلس داد و همچنین این موضوع طبق مصوبه مجلس در برنامه هفتم توسعه نیز از تکالیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برشمرده شده است. با توجه به طولانی شدن فرایند این موضوع به‌نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم باید پیگیر ارسال لایحه و در صورت عدم ارسال از طرف دولت، خود دست به اقدام برای قانونگذاری در این حوزه شود.				

متولی اقدام: • دولت جهت ارسال لایحه • مجلس شورای اسلامی برای پیگیری ارسال لایحه و در صورت عدم ارسال، قانونگذاری فعالانه در این حوزه
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون صنایع و معادن
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات • قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

۳-۴. امور قضایی، امنیتی، نظامی و انتظامی

تحلیل کلان امور قضایی، امنیتی، نظامی و انتظامی

بررسی ناآرامی‌های دی‌ماه سال ۱۳۹۶ و آبان سال ۱۳۹۸ و حمایت‌های جریان‌های معاند و ضدانقلاب برای تبدیل ناراضیاتی‌ها به نافرمانی مدنی و درنهایت اغتشاشات ساختارشکنانه، نشان می‌دهد که مقوله امنیت عمومی به یک موضوع راهبردی در معادلات امنیت داخلی کشور تبدیل شده است؛ زیرا در سال‌های اخیر تهدیدها در این حوزه افزایش چشمگیری داشته است که ازجمله آنها می‌توان به افزایش سرقت، جرم، اعتراضات و اغتشاشات اشاره کرد. در ایران به‌دلیل مشکلات اقتصادی، اعتراضات در چند سال اخیر (به‌ویژه از دی‌ماه سال ۱۳۹۶ و آبان سال ۱۳۹۸) از نظر وسعت جغرافیایی، حضور اقشار مختلف و کیفیت اعتراضات دچار تغییرات اساسی شده است. درواقع، مسئله مهمی که طی سال‌های اخیر دغدغه‌هایی را در این زمینه ایجاد کرده است به موضوع اعتراضات نسبت به وضعیت اقتصادی مربوط می‌شود. آنچه در این خصوص قابل توجه است تغییر شکل اعتراضات در دهه ۹۰ به‌لحاظ ماهوی و شکل سازمان‌دهی است. یکی از مهم‌ترین تغییرات، کشیده شدن اعتراضات از متن به حاشیه است. اعتراضات در چند سال اخیر (نیمه دوم دهه ۹۰) برخلاف اعتراضات پیشین از حاشیه‌ها و مناطق محروم شروع و موجب شکل‌گیری شبکه‌ای از اعتراضات در کشور شده است. در همین راستا بررسی صورت گرفته در مورد اعتراضات سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸ بیانگر رشد سریع خشونت در غیاب نهادهای سیاسی واسط برای کنترل و هدایت اعتراضات است که به افزایش قابل توجه تخریب اموال عمومی و خصوصی و بعضاً تلفات انسانی منجر شده است. بنابراین تغییر اعتراضات از حاشیه به متن، علاوه بر افزایش قابل توجه خشونت و تبدیل اعتراض به اغتشاش، هزینه‌های تأمین امنیت ملی را بالا برده است. ازاین‌رو، لازم است تدابیر مؤثری در این باره تدوین و در دستور کار نهادهای سیاسی ازجمله مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. این امر، در کنار شرایط نامناسب اقتصادی و افزایش قابل توجه جرائم اجتماعی

از جمله سرقت که امنیت عمومی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد، زمینه سوءاستفاده دشمنان را برای تحریک توده‌های مردم فراهم می‌آورد که زنگ خطری است که نشان می‌دهد در صورتی که تدابیر لازم اتخاذ نشود، احتمال ناآرامی گسترده در آینده وجود دارد. علاوه بر این، یکی از ویژگی‌های راهبرد نبرد در منطقه خاکستری از سوی دشمن، استفاده از تمامی ظرفیت‌های داخلی و خارجی برای تضعیف کشور هدف است. در همین راستا بهره‌گیری از مشکلات موجود در کشور و بزرگ‌نمایی آنها یکی از راهکارها، برای تضعیف دولت و نظام است. دشمنان با بهره‌گیری از جنگ ترکیبی، فضای مجازی و قابلیت‌های موجود در این عرصه، اقدام به دست‌کاری اطلاعات در حوزه عمومی کرده و با بهره‌گیری از الگوریتم‌های شبکه‌های اجتماعی، به سرعت در میان کاربران و افکار عمومی منتشر می‌کنند. در مجموع، طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی به کارگیری ابزارهای جنگ ترکیبی یکی از مهم‌ترین راهبردهای کشورهای غربی برای مقابله با نظام جمهوری اسلامی بوده است و حتی با توجه به افزایش توانمندی‌های ایران در عرصه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، انتظار می‌رود دامنه استفاده از این ابزارها در سال‌های آتی نیز به صورت چشمگیری افزایش یابد؛ بنابراین بسیار ضروری است که مراجع تصمیم‌گیری در کشور راهبردهای میان و بلندمدتی را برای افزایش توانایی کشور در جهت مقابله با این جنگ ترکیبی در دستور کار قرار دهند.

۱-۳-۴. تقویت ظرفیت‌ها و توانمندی‌های کشور در حوزه جنگ ترکیبی

در دوران معاصر، خطوط بین جنگ و صلح به عرصه جدیدی برای نبرد بین بازیگران اصلی مختلف در سطح بین‌المللی تبدیل شده است. این شکل نامنظم و جدید جنگ، دولت‌ها و بازیگران غیردولتی را وارد یک درگیری با شدت کم کرده است که شامل استفاده ترکیبی از عناصر سیاسی، دیپلماتیک، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و غیرمتعارف همراه با اطلاعات و جنگ سایبری برای تعقیب اهدافشان است. تغییر در شیوه‌های جنگ جدید نیست، اما ویژگی جدیدی که پدید آمده، این است که راهبردهای جنگی عمده‌تأ مبتنی بر درگیری با دشمن با رویکردی غیرمستقیم است که بالاتر از خط‌مشی‌های معمول دیپلماتیک، اما زیر آستانه یک جنگ همه‌جانبه است. این ویژگی جدید در قالب درگیری در منطقه خاکستری نامیده شده و به معنای فعالیت‌هایی است که برای دستیابی به اهداف امنیتی؛ بدون توسل به استفاده مستقیم از نیروی نظامی قابل توجه و جنگ همه‌جانبه انجام می‌شود. به عبارت دیگر تلاش می‌شود؛ درگیری‌ها از طریق عوامل مخفی و با استفاده از ابزارهای نظامی، غیرنظامی، رسانه‌ای، اطلاعاتی، بازیگران غیردولتی، اقتصادی، فرهنگی، تبلیغاتی، ایجاد ابهام، تروریسم، جنبش‌های اعتراضی یا شورش شکل گیرد.

مصادیق قابل توجهی از درگیری در مناطق خاکستری و به کارگیری جنگ ترکیبی علیه جمهوری اسلامی ایران وجود دارد که در حوزه دفاعی و امنیتی می‌توان به موارد متعددی اشاره کرد که با توجه به قدرت و توان بالای جمهوری اسلامی ایران در حوزه جنگ سخت و بی‌اثر بودن اقدامات دشمن در این حوزه، تمرکز دشمن بر حوزه ابعاد غیرسخت جنگ ترکیبی یا به اصطلاح جنگ نرم و شناختی قرار گرفته است.

اقدام ۱: رصد مداوم فعالیت‌های دشمنان و بررسی روندهای تغییر صحنه نبرد				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: به منظور کسب شناخت صحیح از آخرین اقدام‌های دشمن در کشور و منطقه و تدقیق سازوکارهای نظارتی و قانونی، این اقدام ضروری است. در این راستا کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس یازدهم به صورت مداوم از دستگاه‌ها و مقامات امنیتی و سیاسی کشور برای شرکت در جلسات کمیسیون و ارائه گزارش وضعیت تحولات و اقدام‌های دشمنان دعوت کرده است. در این راستا ضمن استماع گزارش‌ها، مجلس شورای اسلامی اقدام‌های نظارتی خود را نیز انجام داده است. نمونه آن تشکیل جلسه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی نظارتی اقدام‌های انجام شده توسط دستگاه‌ها به منظور اجرای قانون تحریم کالاهای تولید شده صهیونیست‌ها یا تشکیل جلسه در خصوص ارزیابی وضعیت غزه با حضور وزیر امور خارجه است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت / مجلس و دستگاه‌های دفاعی-امنیتی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی • کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مقابله با اقدامات خصمانه رژیم صهیونیستی علیه صلح و امنیت مصوب ۱۳۹۹ • قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه مصوب ۱۳۹۶ • قانون اقدام متقابل در برابر اعلام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به عنوان «سازمان تروریستی» توسط ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۳۹۸ • قانون اصلاح قانون اقدام متقابل در برابر اعلام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به عنوان «سازمان تروریستی» توسط ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۳۹۸				

اقدام ۲: تدوین و تصویب قانون مقابله با جنگ نرم				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: مقام معظم رهبری در بیاناتشان در سال ۱۳۹۳ فرمودند: «فرهنگ، به‌معنای هوایی است که ما تنفس می‌کنیم؛ شما ناچار هوا را تنفس می‌کنید، چه بخواهید، چه نخواهید؛ اگر این هوا تمیز باشد، آثاری دارد در بدن شما؛ اگر این هوا کثیف باشد، آثار دیگری دارد. فرهنگ یک کشور مثل هوا است؛ اگر درست باشد، آثاری دارد.» در این راستا، اگرچه دشمن همواره به‌دنبال از بین بردن مشروعیت و محبوبیت نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران از طریق جنگ نرم بوده است، اما در اغتشاشات سال ۱۴۰۱، جنگ روایت از یک‌سو و مسئله فرهنگ و به‌ویژه حجاب، نقطه هدف دشمن قرار گرفت. از این‌رو، مجلس یازدهم، جلسات مستمری را درخصوص نظارت و ارزیابی وضعیت کشور درخصوص مسائل مربوط به حوزه جنگ نرم و دیپلماسی عمومی صورت داد. در این راستا کمیته جنگ نرم کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس توانسته است فرصت‌ها و چالش‌های وضعیت کنونی را شناسایی کرده و در حال تهیه پیش‌نویس قانونی به‌منظور مقابله با جنگ نرم دشمنان است. علاوه بر آن نمایندگان محترم مجلس احکامی در حوزه جنگ نرم و جنگ ترکیبی را در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد و تصویب کردند. همچنین مجلس یازدهم لایحه «حمایت از فرهنگ عفاف و حجاب» نیز به تصویب صحن رسیده است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت / مجلس و دستگاه‌های دفاعی-امنیتی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی؛ کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون وظایف وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۶۴/۰۱/۲۰ • قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۱۲ • تجدیدنظر و تصویب اساسنامه سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۶ • قانون برنامه هفتم توسعه مواد (۷۶) و (۱۲۸)				
اقدام ۳: تدوین راهبرد مقابله با جنگ ترکیبی دشمنان				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: مقام معظم رهبری در بیاناتشان در آبان ۱۴۰۱ فرمودند: «دشمن یک جنگ ترکیبی را شروع کرد؛ یک جنگ ترکیبی؛ این را بنده از روی اطلاع به شما عرض می‌کنم. دشمن یعنی آمریکا، اسرائیل، بعضی از قدرت‌های اروپایی مودی و خبیث، بعضی از گروه‌ها و گروهک‌ها، همه‌ی امکاناتشان را وارد میدان کردند. همه‌ی امکانات یعنی چه؟ یعنی دستگاه‌های اطلاعاتی‌شان را، دستگاه‌های رسانه‌ای‌شان را، ظرفیت فضای مجازی‌شان را، استفاده از تجربه‌های گذشته‌شان را.» از این‌رو، پیرو فرمایشات مقام معظم رهبری و با توجه به بروز اغتشاشات از یک‌سو و تلاش‌های دشمنان از سوی دیگر، نمایندگان به‌سمت ارائه پیشنهادها و طرح‌های قانونی حرکت کردند که یکی از آنها طرحی با عنوان «راهبرد مقابله با جنگ ترکیبی دشمنان» محسوب می‌شود. علاوه بر آن، به‌منظور تقویت توان دفاعی کشور در مقابله با جنگ ترکیبی دشمنان، قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۱۸ تصویب شد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت / مجلس و دستگاه‌های دفاعی-امنیتی				

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۱۸

۲-۳-۴. ارتقای بازدارندگی تقنینی و نظارتی در حوزه امنیت عمومی

حفظ و ارتقای امنیت عمومی، یکی از مهم‌ترین کارویژه‌های دولت و نهادهای مجری قانون است. اهمیت این مسئله، ناشی از ماهیت این موضوع است، زیرا امنیت عمومی هم با کیفیت زندگی شهروندان و هم با مشروعیت خود دولت در ارتباط است. بنابراین، تمام دولت‌ها تلاش می‌کنند تهدیدهای موجود علیه امنیت عمومی را به حداقل برسانند. یکی از این تهدیدها، شکل‌گیری اعتراضات و تبدیل آنها به اغتشاشات است که خسارات مادی و معنوی گسترده‌ای برای جامعه و تبعات جبران‌ناپذیر برای مشروعیت نظام سیاسی و نیروهای امنیتی به همراه دارد. بررسی روندهای شکل‌گیری اعتراضات در دهه اخیر حاکی از تغییرات کمی و کیفی آنها و کوتاه شدن فاصله اعتراضات و همچنین افزایش قابل توجه خسارات مادی و معنوی است.

یکی از مهم‌ترین نواقص در این حوزه، خلأ قانونی و عدم بازدارندگی قوانین موجود است، به نحوی که تفکیک دقیقی از اعتراضات قانونی و اغتشاشات وجود نداشته که عملکرد نیروهای حافظ امنیت را با مشکل مواجه ساخته است و از سوی دیگر در جامعه نیز محدودیت‌ها در این عرصه مشخص نیست که زمینه‌ساز سوءاستفاده منافقان و دشمنان انقلاب اسلامی را به بهانه‌های مختلف فراهم می‌کند. از این رو، تمیز میان اعتراضات و اغتشاشات بسیار مشکل شده و در برخی از موارد به تضعیف امنیت عمومی منجر شده است.

با عنایت به اینکه جمهوری اسلامی ایران کشوری مردم‌پایه بوده و در آن قانون به عنوان فصل الخطاب است، تدوین و تصویب قوانین دقیق و شفاف و جامع برای تفکیک میان اعتراض و اغتشاش در راستای عدم انحراف اعتراضات به سمت اغتشاشات، ضروری است. این امر، علاوه بر شفاف کردن موضوع برای جامعه، هزینه‌های مادی و معنوی تأمین امنیت کشور را کاهش یابد. همچنین نیروهای حافظ امنیت، نظم و امنیت عمومی کشور را با هزینه‌های کمتری تأمین خواهند کرد.

اقدام ۱: تدوین و تصویب قانون جامع تقویت امنیت عمومی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تأمین امنیت عمومی برای رفاه و کیفیت زندگی افراد و جوامع، ضروری است؛ زیرا محیطی را فراهم می‌کند که مردم بتوانند با احساس امنیت و اطمینان زندگی کنند. مسئله مهمی که طی سال‌های اخیر دغدغه‌هایی را در این زمینه ایجاد کرده است به موضوع اعتراضات مربوط می‌شود. آنچه در این خصوص قابل توجه است تغییر جغرافیا و شکل اعتراضات در دهه ۹۰ به لحاظ ماهوی و شکل سازمان‌دهی است. در این میان، مجلس شورای اسلامی، بیشترین ارتباط را با جامعه دارد و این ارتباط نزدیک، ظرفیت انتقال مطالبات مردمی را به صورت مسالمت‌آمیز به حاکمیت داشته و امکان پیگیری این مطالبات را هم دارد. طبقاً برای تحقق این امر باید سازوکار مناسبی تعبیه و قوانین مناسب را تصویب یا قوانین ناقص را اصلاح کرد و زمینه اجرایی شدن قوانین موجود کشور را فراهم نمود. همچنین براساس اصل بیست‌وهفتم قانون اساسی، باید سازوکاری برای بیان مطالبات و اعتراضات مردمی به صورت مسالمت‌آمیز اتخاذ کرد، تا از تبدیل آنها به اغتشاش و ناآرامی جلوگیری شود. برای تحقق این اصل طرح «نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها» در دستور کار کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای قرار گرفته است. شایان ذکر است، نمایندگان محترم مجلس یازدهم در لایحه برنامه هفتم نیز احکامی را برای تقویت امنیت عمومی تصویب کرده‌اند.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) دولت، مجلس و نهادهای امنیتی اطلاعاتی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: • کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی • کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اساسی • قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور • قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲ • قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹ • دقانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ • قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۲ • اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب سال ۱۳۶۱				

۳-۳-۴. نظارت و اصلاح قانون مبارزه با پولشویی، قانون اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی و اجرای قانون حمایت از افشاگران فساد

با توجه به اینکه این عرصه، با حقوق و منافع مردم، استقلال و تمامیت ارضی، ثبات و رفاه عمومی و نیز ارزش‌های ملی و اعتقادی سروکار داشته و به‌نوعی نگاهبانی از این عرصه‌ها را دنبال می‌کند، از اموری هستند که قابل اغماض نمی‌باشند. توجه به این حوزه، باعث می‌شود که بتوان با یک رویکرد جامع، عقلانی و حکیمانه نسبت به مدیریت مسئله جرم در کشور، مبارزه با تهدیدهای خارجی به‌ویژه حوزه جاسوسی، مواجهه درست با نقض قانون و نظم عمومی و ایجاد عدالت در کشور گام برداشت. مسئله امنیت برای هر کشوری از اهمیت بالایی برخوردار است. حفاظت از مردم، قلمرو و منافع خود

را در برابر تهدیدهای خارجی و اغتشاشات داخلی تضمین می‌کند. امنیت برای حفظ صلح، ثبات و رفاه در یک ملت حیاتی است. حس امنیت و اطمینان را برای شهروندان فراهم می‌کند و به آنها اجازه می‌دهد تا بدون ترس و نگرانی فعالیت‌های روزانه خود را دنبال کنند. علاوه بر این، یک کشور امن سرمایه‌گذاری‌ها را جذب می‌کند، رشد اقتصادی را ارتقا می‌دهد و همکاری‌های بین‌المللی را تقویت می‌کند. بنابراین اولویت دادن به امنیت برای حفظ رفاه و آینده یک ملت ضروری است.

ازسوی دیگر، مسائل حقوقی نقش تعیین‌کننده‌ای در عملکرد و پیشرفت هر کشور دارد. آنها چارچوبی را برای حفظ نظم، حل اختلاف‌ها و برقراری عدالت در جامعه فراهم می‌کنند. مسائل حقوقی تضمین می‌کند که یک کشور تحت اصل حاکمیت قانون عمل می‌کند، سازوکارهایی را برای حل تعارضات و اختلاف‌ها، هم در سطح فردی و هم در سطح اجتماعی فراهم می‌کند، یک چارچوب قانونی قوی، محیط مساعدی را برای رشد و تعالی معنوی و مادی و فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌کند، به حفظ نظم اجتماعی و امنیت عمومی کمک می‌کند.

در عرصه‌های انتظامی، مسائل اجرای قانون و پلیس برای رفاه و امنیت هر کشور ضروری است زیرا آنها نظم و قانون را حفظ، از جرم و جنایت جلوگیری و از شهروندان محافظت می‌کنند، عدالت را تضمین و روابط اجتماعی ایجاد می‌کنند و از امنیت عمومی حمایت می‌کنند. حضور و تلاش آنها کمک بسیاری به رفاه و امنیت یک ملت می‌کند.

با عنایت به آنچه گفته شد، ضرورت ورود مجلس به قانونگذاری در حوزه‌های قضایی، امنیتی و انتظامی ریشه در اصول مردم‌سالاری دینی، استقلال قوا و حمایت از حقوق عامه دارد. ازسوی دیگر، با عنایت به مسئولیت نظارت تقنینی، نمایندگان مجلس به‌عنوان نمایندگان مردم مسئولیت ایجاد و اصلاح قوانین حاکم بر نظام قضایی و پلیس را دارند. آنها اطمینان می‌دهند که چارچوب قانونی مطابق با نیازهای اجتماعی، شرایط در حال تغییر و هنجارهای در حال تحول است. مجلس با تصویب قوانین، دستورالعمل‌ها و استانداردهایی را تعیین می‌کند که قوه قضائیه و پلیس باید به آن پایبند باشند و از پاسخگویی و شفافیت اطمینان حاصل کنند. ازسوی دیگر، صیانت از حقوق عامه مستلزم ورود مجلس به قوانین مربوط به قوه قضائیه و پلیس برای حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است. از طریق قوانین، نمایندگان مجلس می‌توانند حقوق اساسی افراد، مانند روند عادلانه، محاکمه عادلانه و محافظت در برابر تفتیش و توقیف غیرقانونی را تعریف و از آنها محافظت کنند. این نظارت تضمین می‌کند که اختیارات قوه قضائیه و پلیس در محدوده‌های قانونی اعمال می‌شود و از سوءاستفاده جلوگیری می‌کند و از آزادی‌های مشروع شهروندان محافظت می‌کند.

از آنجا که استقلال قوا یک اصل اساسی در کشور محسوب می‌شود باعث خواهد شد که مجلس با قانونگذاری در حوزه‌های مذکور، به‌عنوان ناظر قوه مجریه عمل کرده و موازنه قوا را تضمین می‌کند. محدودیت‌هایی را برای اختیارات این نهادها تعیین می‌کند و از تمرکز قدرت جلوگیری می‌کند و نظامی از کنترل و تعادل را تقویت می‌کند. از سوی دیگر، نمایندگان مجلس نمایندگان منتخبی هستند که خواسته‌های مردم را منعکس می‌کنند. مشارکت آنها در قانونگذاری حوزه‌های قضایی و پلیسی تضمین می‌کند که قوانین و سیاست‌ها با ارزش‌ها، نیازها و انتظارات اجتماعی همسو هستند. این فرایند مردم‌سالارانه امکان ورود و بحث عمومی را فراهم می‌کند و مشروعیت و اثربخشی چارچوب قانونی را افزایش می‌دهد.

موضوع پیشگیری از فساد و مبارزه با آن علاوه بر تأکید در اسناد بالادستی و مطالبه مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، یکی از مهم‌ترین خواسته‌های افکار عمومی بوده که مجلس شورای اسلامی اقدام‌هایی در تصویب و اصلاح قوانین محوری این حوزه داشته است، از سوی دیگر بررسی‌های کارشناسی صورت گرفته نشان از عدم اجرای صحیح قوانین موجود در این حوزه و نیز ضرورت تصویب قوانین تکمیلی دارد. بنابراین علاوه بر اصلاح قوانین فعلی و پیشنهاد قوانین جدید همچنین باید نظارت کافی بر اجرای قوانین کنونی از سوی مجلس و قوه قضائیه وجود داشته و دولت به اجرای آن اهتمام ویژه داشته باشد. از مهم‌ترین قوانین مربوط به این حوزه می‌توان به قانون مبارزه با پولشویی، قانون اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی و قانون حمایت از افشاگران فساد اشاره کرد که علاوه بر اهتمام جدی بر نظارت مجلس بر اجرای آن نیازمند اصلاحاتی برای کارآمدی بهتر دارد.

۴-۳-۴. کاهش مدت نظام وظیفه در راستای حرفه‌ای‌سازی خدمت سربازی

کشورهای جهان همواره با تهدیدهای امنیتی و نظامی روبه‌رو هستند و تلاش می‌کنند تا با استفاده از روش‌های مختلف از جمله استفاده از ظرفیت جوانان در قالب خدمت وظیفه عمومی، امنیت خود را تأمین سازند. از این رو، فلسفه و منطق اصلی خدمت وظیفه، مشارکت مردم در مقوله دفاع و امنیت کشور است که این امر به روش‌های مختلفی در جهان در حال انجام است. به‌عنوان مثال، برخی کشورها از خدمت وظیفه برای تکمیل رده‌های نیروهای نظامی خود استفاده می‌کنند، حال آنکه برخی دیگر، به‌کارگیری نیروی وظیفه را منوط به شرایط جنگی و بحرانی دانسته و عمدتاً از ارتش حرفه‌ای یا داوطلب استفاده می‌کنند. نقطه عطف در این تغییر رویکرد به خدمت سربازی و حرکت به سمت ارتش حرفه‌ای را می‌توان به پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی از یک سو و همچنین پیشرفت فناوری‌های نظامی

ازسوی دیگر نسبت داد. با این حال هنوز روش سربازی اجباری^۱ در برخی از کشورها ازجمله جمهوری اسلامی ایران مورد استفاده قرار می گیرد. این روش با توجه به آسیب های آن، تبدیل به موضوعی مهم در میان سیاستگذاران، نخبگان، جوانان و عموم مردم شده و اصلاح و بهینه سازی آن، مورد توجه قرار گرفته است. اما با توجه به مطالعه انجام شده و تهدیدهای متعدد علیه کشور، باید به سمت تشکیل ارتش حرفه ای، با کاهش تدریجی مدت زمان خدمت وظیفه عمومی و همزمان با آن جذب کارکنان پایور و تقویت فناوری های نوین دفاعی و امنیتی اقدام کرد. این روش، ضمن اینکه تحقق بند «۱۱» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تقویت کامل بنیه دفاع ملی با آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور است، موجب ارتقای امنیت ملی در ابعاد مختلف نیز خواهد شد.

اقدام ۱: اصلاح قانون خدمت وظیفه عمومی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: ساختار خدمت وظیفه عمومی در ایران تغییر عمده ای پیدا نکرده و شکل سنتی آن تقریباً حفظ شده است. این امر باعث شده تا سربازی به یکی از مهم ترین دغدغه های جوانان تبدیل شود و برخی سعی بر آن دارند تا به طرق قانونی یا غیرقانونی از گذراندن این دوره معاف شده یا سر باز زنند. همچنین با توجه به کاهش رشد جمعیت کشور، تعداد مشمولان وظیفه کاهش یافته است. علاوه بر این، عدم برخورداری کارکنان خدمت وظیفه از امتیازات مناسب، تمایل به دوره خدمت وظیفه را در میان جوانان کاهش داده است. بدین ترتیب خدمت سربازی یکی از مهم ترین موضوع هایی است که در هر دوره ای از مجلس طرح ها و درخواست هایی در این زمینه ارائه می شود. در مجلس یازدهم طرح اصلاح قانون خدمت وظیفه عمومی در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در دستور کار قرار گرفت که تاکنون به نتیجه نرسیده است. کمیسیون اصل نود نیز به صورت همزمان با تشکیل کارگروهی به تدوین سند تحول خدمت وظیفه عمومی اقدام کرده است، ولی وضعیت نهایی سند مذکور نیز فعلاً مشخص نشده است. گفتنی است؛ نمایندگان محترم مجلس در برنامه هفتم اقدام به کاهش مدت خدمت سربازی کرده اند که در صورت تصویب نهایی، گام مهمی برای بهینه سازی خدمت وظیفه عمومی و افزایش رضایت عمومی خواهد بود.				
متولی اقدام: • ستاد کل نیروهای مسلح • قوه مجریه • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • قانون اساسی • قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور • قانون برنامه هفتم توسعه (در صورت تصویب نهایی کاهش مدت خدمت سربازی و جذب کارکنان پایور) • قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳ و اصلاحات بعدی آن				

۴-۴. نظام اداری و اجرایی

تحلیل کلان نظام اداری و اجرایی در ایران

نظام اداری با توجه به نقش گسترده و مؤثری که در امور کشورها دارد به‌عنوان یکی از زیرساخت‌ها و پیشران‌های توسعه و پیشرفت محسوب می‌شود. نتیجه وجود نظام اداری کارآمد و پویا بهبود کارایی سایر نظام‌های کشور نظیر نظام اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ... است. با این وجود متأسفانه کمتر به آن به‌عنوان اولویت اصلی توجه می‌شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی، دولت را به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور مکلف کرده است. علاوه بر آن سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری) نیز بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز تأکید دارد. با توجه به شرایط کنونی به‌نظر می‌رسد عدم توجه کافی به مسئله نظام اداری در چند دهه اخیر بحران نظام اداری را به بحرانی مزمن در کشور مبدل ساخته است. این بحران‌ها و چالش‌ها در حال حاضر در حوزه‌های مختلفی همچون نظام جبران خدمات کارکنان دولت، بی‌هویت دولت و اعوجاج نقش دولت و حدود مداخله دولت، موازی‌کاری و بی‌نظمی در فرایندهای اداری و بی‌نظمی ساختاری و تشکیلاتی در حوزه‌های شوراهای اداری، ساختار بودجه، تمرکززدایی از اداره کشور و مدیریت شهری شده است.

۱-۴-۴. بازطراحی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی

نظام جبران خدمات کارکنان عادلانه یکی از ملزومات اساسی ایجاد نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی بوده و نقش مهمی در ارتقای کارآمدی، بهره‌وری و رضایت‌مندی کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور برعهده دارد. همچنین در بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری نیز بر رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی تأکید شده است. این در حالی است که نظام جبران خدمات کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور در شرایط کنونی به نظامی ناهماهنگ، متشتت و پیچیده مبدل شده و از سطح کنترل‌پذیری پایینی برخوردار است. ازجمله مصادیق ناکارآمدی این نظام می‌توان به خروج تدریجی دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، وضع امتیازات و فوق‌العاده‌هایی مازاد بر ظرفیت این قانون، تبدیل ظرفیت‌های خاص پرداخت این قانون به حقوق عمومی به‌عنوان جبران هزینه‌های معیشت و ... اشاره کرد. بر این اساس ضروری است ضمن بازنگری در نظام جبران خدمات موجود مبتنی بر قانون مدیریت خدمات کشوری، قوانین متعدد وضع شده درخصوص مستثنی شدن دستگاه‌ها و قواعد پرداختی مازاد بر این قانون سامان‌دهی شود.

اقدام ۱: اصلاح قوانین حوزه نظام جبران خدمت در بخش عمومی با رویکرد فراگیرسازی و ظرفیت‌سازی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓			
توضیحات: در شرایط کنونی ظرفیت‌های پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری پاسخگوی نیازمندی‌های دستگاه‌های اجرایی نبوده و این مسئله موجب بروز تشتت‌هایی در نظام پرداخت شده است. ازجمله این مسائل می‌توان به وضع امتیازات خاص خارج از ظرفیت پرداخت این قانون و مستثنی شدن از دامنه شمول آن اشاره کرد. به‌علاوه نظام پرداخت‌های جانبی و رفاهی نیز متأثر از این مسئله دچار اختلال‌هایی شده است. در چنین شرایطی دستگاه‌های اجرایی به‌دنبال رفع مشکلات بخشی خود بوده و توجه به اصلاح اساسی و پایدار این مسئله ندارند. بنابراین ضروری است قانونگذار ضمن توجه به ابعاد و چالش‌های این مسئله به سامان‌دهی عمومی این موضوع مبادرت ورزد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی با همکاری دولت و مرکز پژوهش‌های مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون‌های تلفیق لوایح برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مدیریت خدمات کشوری • قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت • قوانین بودجه سنواتی • قوانین برنامه‌های توسعه				
اقدام ۲: اصلاح قوانین مرتبط با طبقه‌بندی مشاغل دستگاه‌های اجرایی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: عدم نظام طبقه‌بندی مشاغل کارآمد در دستگاه‌های اجرایی کشور موجب شده که در بسیاری از موارد شرایط و اقتضانات خاص برخی از مشاغل دستگاه‌های اجرایی به‌کل کارکنان آن دستگاه تسری یافته و همچنین مبانی جبران خدمات کارکنان دولت براساس معیارهای مناسب و مبتنی بر مشاغل آنها شکل نگیرد. این در حالی است که در سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری بر مفهوم «شغل» به‌عنوان یکی از مبانی جبران خدمات کارکنان تأکید شده است.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی با همکاری دولت و مرکز پژوهش‌های مجلس				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی، کمیسیون‌های تلفیق لوایح برنامه و بودجه				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون مدیریت خدمات کشوری • قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت • قوانین بودجه سنواتی • قوانین برنامه‌های توسعه				

اقدام ۳: اصلاح نظارت بر قوانین حوزه نظام جبران خدمت در بخش عمومی با رویکرد تنظیم‌پذیری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: در سال‌های اخیر احکام مناسبی در قوانین بودجه سنواتی به‌منظور ارتقای تنظیم‌پذیری و کنترل‌پذیری نظام جبران خدمات کارکنان دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این در حالی است که در مرحله اجرا با ناهماهنگی‌هایی از جانب دستگاه‌های متولی مواجه بوده و به‌طور کامل تحقق نیافته است. بر این اساس به‌نظر می‌رسد ضرورت اعمال نظارت مستمر در این حوزه یکی از اولویت‌های مجلس دوازدهم در حوزه نظام جبران خدمت کارکنان دولت به‌شمار می‌آید.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی با همکاری دیوان محاسبات کشور				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون‌های تلفیق لوایح بودجه سنواتی، کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات، کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قوانین بودجه سنواتی • قانون مدیریت خدمات کشوری				

۲-۴-۴. تحدید و متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت

الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید این اصل بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» و همچنین تکالیف مندرج در برنامه‌های توسعه، موجب شده تا اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت به یکی از مهم‌ترین وظایف دولت تبدیل شود. اما شواهد و قرائن موجود نشان می‌دهد پارادایم و الگوی خاصی مفهوم «نظام اداری صحیح» را معرفی و تبیین نکرده تا برای دستیابی به آن برنامه‌ریزی شود. ازطرفی آنچه به‌عنوان نقطه ضعف اصلی از آن یاد می‌شود، فقدان نظریه، مدل و پارادایم مشخص یا چارچوبی است که مبنای برنامه‌ریزی و اقدام در اصلاح نظام اداری و ساختار و تشکیلات کلان دولت (گسترش، ادغام و انحلال) قرار گیرد. این امر سبب شده تا جهت‌گیری روشن و منسجمی درباره این موضوع وجود نداشته باشد و در اکثر مواقع اقدام‌های کلیدی که در این زمینه انجام می‌شود، همچون ایجاد یک وزارتخانه یا سازمان دولتی، ادغام یا انحلال آنها از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نباشد. ازطرفی این مسئله موجب ساختارهای متعدد موازی و هم‌پوشانی در وظایف و مأموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و همچنین گسترش روزافزون تعداد دستگاه‌های اجرایی برخلاف سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه کشور شده که نشان‌دهنده گرایش عمومی به‌سمت ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید است. برای حل این مشکل هرچند کوشش‌های مختلفی درخصوص مطالعه و دستیابی به وظایف اساسی دولت و گروه‌بندی و بازتوزیع آن میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر الگوهای سازمانی انجام شده، ولی

هیچ کدام به نتیجه قطعی و نهایی نرسیده و به یک تصمیم و سند رسمی تبدیل نشده است. با عنایت به موارد پیش گفته و به زعم خبرگان نظام اداری، بازآرایی و بازآفرینی ساختار کلان دولت و سامان دهی آن نیازمند اقدامی جدی است.

اندازه دولت یکی از مهم ترین مباحث محافل علمی و سیاسی است که خود معلول نقش و میزان مداخله دولت می باشد. در دهه های اخیر، با ظهور نظریات دولت حداقلی و نظریه مدیریت دولتی نوین، همگام با بسیاری از کشورها، در ایران موضوع کاهش حجم و اندازه دولت مورد توجه قرار گرفته است. این در حالی است که اتفاق نظری درخصوص بزرگ بودن اندازه دولت در ایران وجود ندارد. از این رو تجویز احکام متعدد و تکراری درخصوص کاهش اندازه دولت غالباً با مخالفت هایی از سوی خطامشی گزاران و دستگاه های اجرایی روبه رو بوده است. برای نمونه از ابتدای برنامه دوم توسعه تاکنون، کاهش اندازه دولت مورد توجه ویژه قرار گرفته است لیکن اندازه بهینه آن به صورتی منطقی و مبتنی بر واقعیات و زیست بوم جمهوری اسلامی ایران مشخص نشده است. موضوعی که فرایند خطامشی گذاری و اجرا را در کشور با چالش های فراوانی روبه رو کرده است. به منظور منطقی سازی اندازه دولت ضروری است که در افق میان مدت وجوه مختلف نظریه دولت جمهوری اسلامی تبیین و اندازه بهینه دولت در بخش های مختلف با مشارکت سایر ذی نفعان تهیه و تدوین شود. از طرفی با عنایت به حکم ماده (۱۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص تکلیف شورای عالی اداری در بررسی و تعیین نقش و اندازه دولت تقویت بعد نظارتی مجلس ضرورت دارد.

اقدام ۱: تعیین نقش و وظایف دولت براساس اسناد بالادستی و نظریه دولت اسلامی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: به منظور منطقی سازی اندازه دولت ضروری است که در افق میان مدت وجوه مختلف نظریه دولت جمهوری اسلامی تبیین و اندازه بهینه دولت در بخش های مختلف با مشارکت سایر ذی نفعان تهیه و تدوین شود. از طرفی با عنایت به حکم ماده (۱۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری درخصوص تکلیف شورای عالی اداری در بررسی و تعیین نقش و اندازه دولت تقویت بعد نظارتی مجلس ضرورت دارد.				
متولی اقدام: • سازمان اداری و استخدامی کشور • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون های مربوطه: کمیسیون اجتماعی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی ربط: • قانون اساسی • قانون مدیریت خدمات کشوری				

اقدام ۲: توقف گسترش تشکیلات دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور در مجموعه ساختار دولت و حکومت				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: به‌رغم تأکید ماده (۱۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری بر لغو همه اختیارات دستگاه‌های اجرایی و شوراهای و مجامع در ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی این حکم هم نتوانسته است از ایجاد سازمان‌های جدید جلوگیری کند. ازاین‌رو اصلاح حکم مذکور و تقویت بعد نظارتی مجلس ضرورت دارد.				
متولی اقدام: سازمان اداری و استخدامی کشور، مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون اجتماعی مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری				

۳-۴-۴. سامان‌دهی تقنینی آیین رسیدگی مراجع اختصاصی اداری

در راستای قضازدایی، کاهش اطاله دادرسی و تحقق اصل تخصص در رسیدگی، «مراجع اختصاصی اداری» برای رسیدگی به تخلفات، اختلاف‌ها و شکایات در دستگاه‌های اجرایی تشکیل شدند. متأسفانه در ایران از همان ابتدا تشکیل چنین مراجعی، با این اندیشه که این مراجع همانند مراجع عمومی قضایی نیستند، چندان مورد توجه قرار نگرفتند و درعین حال به‌دلیل ماهیت متفاوت این اختلاف‌ها، به‌مرور زمان مراجع رسیدگی خاصی به‌صورت مجزا برای انواع دعاوی اداری شکل گرفت. این رویکرد باعث شد تا هم‌اکنون تعداد زیادی از این مراجع بدون توجه به اقتضائات شبه‌قضایی بودن آنها به‌وجود آیند که این امر تشتت و ناهماهنگی در قوانین و مقررات مؤسس آنها و عدم پیروی از یک نظام خاص و واحد را ایجاد کرده است که در بعضی موارد با اصول دادرسی منصفانه نیز در تعارض است. این مراجع به‌دلیل اینکه نه عمل قضایی صرف است و نه عمل اداری صرف، بلکه دارای هر دو ویژگی است، نیازمند آیین دادرسی مخصوص به خود است و با وجود تشتت و پراکندگی مراجع مذکور، به‌دلیل اشتراکات در ویژگی‌های خاص خود، امکان ارائه طرح آیین دادرسی مراجع اختصاصی اداری واحد امکان‌پذیر است. به‌طور کلی هدف اصلی از تدوین آیین دادرسی جامع، تضمین رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری است. لذا این اصول باید در مرحله پیش از رسیدگی، حین رسیدگی و پس از رسیدگی مورد توجه قرار گیرد.

اقدام ۱: تهیه و تصویب طرح رسیدگی مراجع اختصاصی اداری				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: با توجه به خلأ قانونگذاری در زمینه آیین رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری، ضروری است قانونی در این زمینه به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و با توجه به اینکه بسیاری از مراجع اختصاصی اداری در ذیل قوه مجریه هستند؛ لذا توصیه می‌شود لایحه‌ای در این زمینه از سوی دولت با دریافت نظرات دستگاه‌های اجرایی و با مشارکت قوه قضائیه تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود تا با بررسی‌های کارشناسی در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس این لایحه به قانون تبدیل گردد.				
متولی اقدام: تقدیم لایحه از جانب دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی و حقوقی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون دیوان عدالت اداری • قانون رسیدگی به تخلفات اداری • آیین دادرسی کار				

۴-۴-۴. سامان‌دهی نهادهای امور مدیریت داخلی کشور با تمرکز بر اصلاح قوانین مرتبط با اداره وزارت کشور

وزارت کشور در ایران یکی از مهم‌ترین وزارتخانه‌های داخلی و از پرمشغله‌ترین وزارتخانه‌های موجود است. وزارتخانه‌ای که صلاحیت‌ها و وظایفش؛ مجموعه‌ای متنوع از امور سیاسی، امنیتی، اجتماعی، انتظامی و ... را دربرمی‌گیرد. دامنه فعالیت این وزارتخانه تا روستاهای کشور می‌رسد و با تمام زندگی مردم سروکار دارد. با وجود اهمیت فراوان این وزارتخانه اما آن چنان‌که شایسته است شناختی از وظایف و عملکردش به‌صورت دقیق وجود ندارد و قانون یا آیین‌نامه‌ای نیز به ساختار و تشکیلات این وزارتخانه و وظایف و اختیارات وزیر مربوطه نپرداخته است. این موضوع موجب شده است که ساختار و وظایف وزارت کشور در سال‌های گذشته دچار جرح و تعدیل‌های فراوانی شود.

ازسوی دیگر بیشترین و مهم‌ترین موضوع‌ها در دستور کار کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس، مرتبط با وزارت کشور است اما این کمیسیون به‌دلیل نبود قانون و مقررات مدون درباره چارچوب تشکیلات و وظایف وزارت کشور به‌عنوان متولی امر سیاست داخلی، در نظارت منسجم و قوی بر عملکرد این وزارتخانه دچار مشکل است. تنها متن حقوقی موجود درباره ساختار و اختیارات وزارت کشور اساسنامه هیئت دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۲۸ فروردین سال ۱۳۱۰ در دوره رضاشاه و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۶ آبان سال ۱۳۱۶ است.

این خلأ قانونی در عین اهمیت و گستردگی وظایف وزارت کشور، پرداختن به مسئله‌ای به نام وظایف و اختیارات وزارت کشور و تدوین قانونی در این باره را به اولویت برای مجلس آینده تبدیل می‌کند.

اقدام ۱: تدوین لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت کشور				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تقویت قوانین و مقررات مربوط به چارچوب تشکیلات و وظایف وزارت کشور به‌عنوان متولی امر سیاست داخلی، می‌تواند نظارت منسجم و قوی بر عملکرد این وزارتخانه را تسهیل و بر ارتقای عملکرد این نهاد مؤثر باشد.				
متولی اقدام: • قوه مجریه • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: جز اساسنامه هیئت دولت مبنی بر تعیین تشکیلات و وظایف وزارت داخله در تاریخ ۲۸ فروردین سال ۱۳۱۰ و مصوبه یازدهمین دوره مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۶ آبان سال ۱۳۱۶ در دوره رژیم پهلوی متن حقوقی دیگری وجود ندارد.				

۵-۴-۴. وضع قانون تعیین‌کننده سلسله‌مراتب قواعد لازم‌الاجرا و تعاریف و حدود صلاحیت مراجع وضع قواعد، نظارت شرعی و قانون اساسی و سیاست‌های کلی، قوانین جامع، سامان‌دهی شوراهای اداری و سازمان‌های اداری و ساختار بودجه

بررسی بیش از یک قرن از سابقه قانونگذاری در کشور ما، در کنار نقاط قوت فراوان، آسیب‌ها و چالش‌های مهمی را آشکار می‌کند که در سطوح مختلف، از مراجع وضع و فرایند تصویب و متن قوانین مصوب تا نظارت بر اجرا بازنگری در متون مصوب را شامل می‌شود. آسیب‌هایی از جمله تعدد مراجع قانونگذاری، مشخص نبودن حدود وظایف و اختیارات قوای سه‌گانه در تهیه و تصویب طرح‌ها و لوایح، نبود نظام خاصی در مورد تهیه پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها، فقدان ساختار منسجم و واحد در طرح‌ها و لوایح، عدم ارائه تعاریف قانونی از انواع هنجارهای مورد عمل، مشخص نبودن سلسله‌مراتب میان قواعد حقوقی، تعدد، تعارض و تهافت قوانین، تکرر طرح‌های نمایندگان مجلس، حاکم نبودن اصول و شیوه‌ای واحد در تهیه و تصویب قوانین، وضع قوانین مبهم و غیرشفاف، مشخص نداشتن مفاد ناسخ و منسوخ، معین نبودن گستره و قلمرو قانون و

وجود این آسیب‌ها موجب شد تا سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در تاریخ ششم مهر ماه سال ۱۳۹۸ را مقام معظم رهبری ابلاغ کنند. اما ابلاغ این سیاست‌ها به‌تنهایی و بدون اقدام عملی رافع مشکلات موجود در نظام قانونگذاری نیست به‌ویژه آنکه بخش مهمی از تعیین تکلیف درخصوص

رفع ابهام‌ها و اشکال‌ها در این سیاست‌ها به قوای سه‌گانه یا نهادهای مرتبط دیگر تکلیف شده است. بنابراین یکی از مهم‌ترین اقدام‌ها در جهت حل مسائل و نیز پیگیری این سیاست‌ها، وضع قانون جامعی به‌منظور اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. مقام معظم رهبری در دیدارهای مختلفی که با نمایندگان مجلس داشته‌اند تصویب احکام قانونی لازم برای اجرای این سیاست‌ها را مطالبه کرده‌اند از جمله در دیدار مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۴ بیان داشته‌اند: «... سیاست‌های کلی قانونگذاری که آن هم یک سیاست‌هایی دارد؛ این سیاست‌ها بررسی شده است؛ روی آن کار شده، روی آن فکر شده؛ این هم به نظرم دو سال، سه سال است ابلاغ شده اما هنوز قانونی براساس آنها گذاشته نشده؛ این هم یکی از توصیه‌های ما» و یا در دیدار مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ از عدم تصویب قانون مذکور ابراز تأسف کرده و بیان داشته‌اند که «خود قانون‌نویسی و قانونگذاری هم یک اصولی دارد که البته این اصول در سیاست‌های تقنین آمده؛ که حالا آن سیاست‌ها هم باید تبدیل به قانون بشود که متأسفانه نشده و چند سال است که مانده. یکی از کارهایی که باید حتماً انجام بگیرد، تقنین برای شیوهی قانونگذاری است قانونگذاری برای شیوهی قانونگذاری تا معلوم باشد که قانونگذاری چه جوری انجام می‌گیرد.»

اقدام ۱: تصویب قانون به‌منظور تعیین سازوکار نظارت بر انطباق قوانین و مقررات از حیث مطابقت با شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓		✓	
توضیحات: با عنایت به تکلیف سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری لازم است سازوکار نظارت شرعی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام تقویت شود. سازوکارهای نظارت مذکور در حال حاضر جامع و کافی نبوده و لازم است سازوکارهای جدیدی در این خصوص تدوین شود. خصوصاً اینکه بندهای «۲»، «۳» و «۴» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر پالایش و ارزیابی قوانین و مقررات تأکید دارد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون حقوقی و قضایی، کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون آیین‌نامه داخلی مجلس • قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور • قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی				

اقدام ۲: اصلاح فرایندهای تقنین مبتنی بر اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی صحیح				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
	✓		✓	
توضیحات: رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مورد تأکید قرار گرفته است. یکی از دلایل طولانی شدن رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در مجلس، ضعف موجود در پیش‌نویس‌هاست. در صورتی که طرح‌ها و لوایح از پشتوانه و پیوست‌های متقن کارشناسی برخوردار باشند، رسیدگی به آنها در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی با سهولت و اتقان بیشتری انجام می‌شود. بر این اساس لازم است فرایند ارائه طرح‌ها و لوایح و اعلام وصول آنها در مجلس و سپس سازوکار رسیدگی در مجلس به‌نحوی اصلاح شود که تأمین‌کننده محورهای مندرج در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری باشد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: قانون آیین‌نامه داخلی مجلس				
اقدام ۳: سامان‌دهی تقنینی مراجع وضع مقررات و نظام نظارت بر آنها				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: به‌موجب قانون اساسی، تنها مراجع وضع آیین‌نامه عبارتند از: هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و هریک از وزرا. با این وجود در زمان تشکیل شوراهای مختلف ازسوی دولت و مجلس، موجب توزیع این صلاحیت در موارد مختلف، به شوراهای مذکور شده است. حجم بالای مصوبات، عدم امکان نظارت کامل یا اعتراض در دیوان عدالت اداری، تعارض مصوبات و صرف وقت زیاد از وزرا از جمله آسیب‌های آن است. بنابراین قوانینی که به‌موجب آنها شوراهای اداری تشکیل شده‌اند نیازمند اصلاح هستند. همچنین سازوکار نظارت بر مصوبات این شوراها و سامان‌دهی صلاحیت‌های آنها نیازمند تقنین جدید است.				
متولی اقدام: • مجلس شورای اسلامی • قوه مجریه				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: این موضوع با حیطه صلاحیت تمامی کمیسیون‌ها در ارتباط است				

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:

- قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی
- قانون نحوه اجرا اصل هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی
- قانون برنامه بودجه کشور
- قانون محاسبات عمومی
- قانون مدیریت خدمات کشوری
- قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی
- قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران
- قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه
- قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و ...

اقدام ۴: وضع قانون نحوه تدوین قوانین جامع

تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓		✓		

خروجی بیش از صد سال قانونگذاری در کشور ایران، تصویب قریب به ۱۲ هزار عنوان قانون است که با لحاظ فرایند فعلی به‌صورت مستمر بر این تعداد افزوده می‌شود. نتیجه این امر، آسیب‌های متعددی است از جمله درج احکام مربوط به یک موضوع در قوانین مختلف، تعارضات احکام با یکدیگر، سردرگمی مجریان و مردم، تورم قوانین و ... بر این اساس باید ضمن تصویب عناوین جامع برای قوانین و با حذف احکام نامعتبر، احکام موجود ذیل آنها سامان یابد. همچنین فرایند تقنین نیز اصلاح شود به‌نحوی که در نتیجه آن وضعیت فعلی ادامه پیدا نکند و بدون ضابطه بر عناوین مصوب اضافه نشود.

متولی اقدام:

مجلس شورای اسلامی

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه:

کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس

قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط:

- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
- قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور

اقدام ۵: وضع قانون به‌منظور تعریف و تعیین هرم قواعد لازم‌الاجرا و حدود صلاحیت مراجع وضع قواعد

تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				

توضیحات: در حال حاضر مراجع متعددی به وضع قواعد لازم‌الاجرا در سطوح مختلف سیاست، قانون، مقرر و رأی اقدام می‌کنند که در برخی موارد اولاً حیطه صلاحیت این مراجع و ثانیاً نسبت قواعد وضع شده با یکدیگر مشخص نیست که موجب سردرگمی می‌شود. در برخی موارد این مراجع با خروج از حیطه صلاحیت خود به وضع قواعدی اقدام می‌کنند که صلاحیت وضع آن را ندارند. در حال حاضر هیچ سلسله‌مراتب مدون قانونی وجود ندارد و حیطه صلاحیت مراجع وضع قواعد لازم‌الاجرا به‌درستی مشخص نشده است. تعیین سلسله‌مراتب قواعد لازم‌الاجرا و تعاریف و حدود صلاحیت مراجع وضع قواعد امری است ضروری که باید با ورود مجلس، قانون لازم به تصویب برسد.

متولی اقدام:

مجلس شورای اسلامی

کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون حقوقی و قضایی، کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، کمیسیون فرهنگی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون آیین‌نامه داخلی مجلس • قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور • قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی				
اقدام ۶: سامان‌دهی تقنینی صلاحیت‌های مجلس در تصویب بودجه				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓	✓			
توضیحات: درخصوص ساختار بودجه کشور احکام مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون برنامه و بودجه کشور نیازمند بازنگری و اصلاح است. براساس نظرات شورای نگهبان بررسی و تصویب بودجه نباید به‌نحوی باشد که شاکله بودجه را برهم‌زند. علاوه بر این، اصلاح ساختار بودجه ضرورتی انکارناپذیر است که مورد تأکید مکرر مقام معظم رهبری قرار گرفته است. عدم درج تمامی مؤسسه‌ها و شرکت‌هایی که به‌نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، عدم تعریف سازوکاری برای حفظ شاکله ازسوی مجلس و جلوگیری از اصلاح سایر قوانین در قانون بودجه امری ضروری است.				
متولی اقدام: • دولت • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون آیین‌نامه داخلی مجلس • قانون برنامه و بودجه کشور • قانون محاسبات عمومی				

۴-۵. امور بین‌الملل و سیاست خارجی

تحلیل کلان امور بین‌الملل و سیاست خارجی

موقعیت و جایگاه هر کشور در نظام بین‌الملل و حوزه اطلاق منافع آن تابعی از سطح و میزان قدرت داخلی و خارجی آن است. بنابراین نه‌تنها «قدرت‌سازی ملی» بلکه «قدرت‌سازی فراملی» به هسته قانونی راهبرد کلان کشورها در جهان کنونی تبدیل شده است. گذشته از اینکه قدرت به‌عنوان مقوله‌ای چندوجهی متشکل از اجزا و عناصر گوناگون و تجزیه‌ناپذیر است؛ نظام بین‌الملل موجود نیز در حال دگردیسی بوده و دوره گذار را سپری می‌کند که مختصات روشنی ندارد. به‌عبارت‌دیگر «لحظه تک‌قطبی» که سیاست بین‌الملل را وارد دوره‌ای خاص کرده بود، پایان یافته است. ایالات متحده آمریکا برخلاف گذشته از منابع لازم برای نقش‌آفرینی یک‌جانبه در جهان برخوردار نیست و در حال

از دست دادن نقش سنتی خود است. در مقابل، قدرت‌های جدیدی ظهور کرده‌اند که قدرت‌های قدیم را به چالش می‌کشند. بنابراین، خصلت ساختاری قدرت فی‌نفسه و تحولات ساختاری نظام بین‌الملل موجب می‌شوند که جمهوری اسلامی ایران قوای خود را به گونه‌ای جامع تقویت کند و «قدرت‌سازی فراملی» بر مبنای اصل توازن را سرلوحه سیاست خارجی خود قرار دهد.

این الزام آشکارا از آنجا نشئت می‌گیرد که از یک سو، نوعی ناموازنه میان قدرت ژئوپلیتیک (سیاسی و نظامی) و قدرت ژئواکونومیک کشور مشاهده می‌شود. این ضرورت سیاستگذاران را به این اصل رهنمون می‌سازد که کشور در شرایط موجود نیازمند آن است که قدرت اقتصادی خود را به هم‌پایگی با قدرت نظامی برساند. ادراک چنین ضرورتی را می‌توان در اسناد بالادستی همچون قانون اساسی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ مشاهده کرد. از سویی، جمهوری اسلامی ایران سال‌هاست که در نتیجه سیاست خارجی تجدیدنظرطلبانه و ضد سلطه، آماج سخت‌ترین تحریم‌های غرب به رهبری آمریکا قرار گرفته است. اینک که تحولات ساختاری بر افول موقعیت بین‌المللی کشورهای غربی و آمریکا دلالت دارد، صحنه عمل برای ایران نیز تغییر یافته است. از این رو، انتظار می‌رود که ایران در عرصه بین‌المللی با اتخاذ سیاست خارجی متناظر با «قدرت‌سازی فراملی» و فعال‌سازی سازوکارهای دیپلماتیک، کاستی‌ها و چالش‌های ناموازنه قدرت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک را مرتفع سازد و چرخه قدرت ملی را به تحرک وادارد.

در این میان بهره‌برداری از موقعیت سرزمینی کشور در راستای «قدرت‌سازی فراملی» بسیار حائز اهمیت است. کسب منافع ژئواکونومیکی اگرچه به صورت دوجانبه و در چارچوب سیاست همسایگی تا حدودی امکان‌پذیر است؛ اما صرف تقویت روابط دوجانبه، جمهوری اسلامی ایران را در شبکه تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی قرار نمی‌دهد و پتانسیل ژئواکونومیکی کشور را به روابط محدود با برخی همسایگان تقلیل خواهد داد. از این رهگذر مسئله «همگرایی منطقه‌ای» مطرح می‌شود که ایران قادر خواهد بود «قدرت‌سازی فراملی» را به عرصه‌ای فراتر از روابط دوجانبه با همسایگان بسط دهد. گفتنی است که مجاورت جمهوری اسلامی ایران با چند «مجموعه منطقه‌ای» از جمله آسیای جنوبی، خلیج فارس، غرب آسیا، قفقاز جنوبی، آسیای مرکزی و همچنین پهنه آبی ایندو - پاسیفیک نه تنها زمینه همگرایی منطقه‌ای را برای جمهوری اسلامی ایران فراهم آورده است بلکه پتانسیل «میان

منطقه‌گرایی» را نیز برای ایران ایجاد کرده است.

تلاش برای همگرایی منطقه‌ای (تعریف سازوکارهای جدید و تقویت سازوکارهای پیشین) برچسب انگیزه‌های ژئوپلیتیکی در مورد سیاست خارجی ایران را در ذهنیت سیاستمداران منطقه بی‌اثر کرده و الگوی نوینی از روابط خارجی را به تصویر خواهد کشید. این الگو دقیقاً در راستای ایجاد موازنه میان منافع ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیک کشور است.

از این‌رو ضرورت تعریف یک دستور کار مشخص در دستگاه سیاست خارجی کشور به‌منظور همگرایی منطقه‌ای احساس می‌شود. همگرایی منطقه‌ای حتی در سطوح ابتدایی آن امکان بهره‌برداری از فرصت‌ها و مقابله با چالش‌ها را برای جمهوری اسلامی ایران (با کمترین هزینه ممکن) مهیا می‌کند. به عبارت دیگر سیاست درگیرسازی کشورهای پیرامونی در روند همکاری‌های منطقه‌ای در سطوح چندجانبه زمینه‌ساز حل و فصل مسالمت‌آمیز بسیاری از اختلاف‌های ایران در مناطق همجوار می‌شود و در عین حال می‌تواند نظم منطقه‌ای را وارد دوره جدیدی کرده و جایگاه ایران را در موقعیت در حال گذار بین‌المللی براساس مؤلفه‌های ژئواکونومیک تثبیت کند.

۱-۵-۴. بازتعریف نقش و جانمایی جدید ایران در نظم جهانی و ایجاد موازنه میان قدرت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک کشور

قدرت به‌عنوان یک مقوله هم بسته محیطی، متشکل از اجزای درهم‌تنیده و تجزیه‌ناپذیر است. در این معنا مؤلفه‌های قدرت ملی کشورها در بستر محیطی و با اتکا به منابع مختلف صورت‌بندی شده و منشأ اثر می‌شوند. یکی از مهم‌ترین منابع قدرت کشورها موقعیت جغرافیایی آنهاست که می‌تواند فرصت‌های سیاسی، اقتصادی و استراتژیک در اختیار آنها قرار دهد. وجود استراتژی مشخص امکان بهره‌برداری سیاسی، اقتصادی و استراتژیک را از موقعیت جغرافیایی فراهم ساخته و آن را به دستاورد ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیک تبدیل می‌سازد. بر همین اساس در جهان کنونی معیار سنجش قدرت کشورها علاوه بر توانایی‌های ژئوپلیتیکی میزان سهم هر کشور از بازارهای جهانی نیز است که از ترکیب آن با عنصر جغرافیا مؤلفه ژئواکونومیک قدرت کشورها شکل خواهد گرفت. در این میان، جمهوری اسلامی ایران با استفاده استراتژیک از موقعیت جغرافیایی خویش توانسته است که قدرت منطقه‌ای کشور را بر مدار توانایی‌های ژئوپلیتیکی بنا سازد. با این وجود، به‌عنوان کشوری برخوردار از موقعیت ممتاز جغرافیایی به دلیل فقدان یک استراتژی همه‌جانبه‌نگر، نتوانسته است بهره‌بردار متوازن سیاسی و اقتصادی از عنصر جغرافیایی خود داشته باشد. به دیگر سخن، ایران در بهره‌برداری اقتصادی جغرافیا پایه هم‌تراز با توانایی‌های ژئوپلیتیکی موفق عمل نکرده است. از این‌رو می‌توان گفت سیاست

خارجی جمهوری اسلامی ایران به این جنبه از قدرت به میزان لازم توجه نکرده است. این امر زمینه‌ساز شکل‌گیری عدم موازنه میان قدرت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک کشور شده که در بلندمدت می‌تواند توانایی ژئوپلیتیکی را تحت تأثیر قرار دهد. جمهوری اسلامی ایران براساس گفتمان انقلابی خویش و با اتکا بر راهبرد مقاومت توانسته است به یک قدرت ژئوپلیتیکی معتبر در جهان تبدیل شود. اما به لحاظ اقتصادی هنوز نیازمند اقدام‌ها و ابتکارانی مؤثر برای تبدیل به یک قطب اقتصادی مهم در منطقه یا جهان است. بنابراین بازیابی توازن میان این دو بعد از قدرت و ارتقای قدرت ژئواکونومیکی کشور هم‌تراز با قدرت سیاسی و ژئوپلیتیکی آن، به‌منظور بازتعریف و جانمایی کشور در نظم نوین جهانی نه یک انتخاب بلکه ضرورتی انکارناپذیر برای جمهوری اسلامی ایران است.

اقدام ۱: تدوین سند راهبردی سیاست خارجی				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: تمامی کشورهای پیشروی جهان دارای «سند راهبردی سیاست خارجی» هستند. فقدان چنین سندی در جمهوری اسلامی ایران باعث نادیده گرفتن ابعاد مهمی از قدرت ملی در عرصه بین‌المللی شده است. تدوین «سند راهبردی سیاست خارجی» راه برخورد سلیقه‌ای با سیاست خارجی را خواهد بست. ایجاد توازن میان ابعاد ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی کشور در عرصه بین‌المللی نیازمند تصمیمی فراحاکمیتی است که یکی از الزامات اساسی آن تدوین سند راهبردی مدون توسط نهادهای بالادستی از جمله مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی است.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • دولت (وزارت امور خارجه) • مجلس شورای اسلامی • شورای عالی امنیت ملی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون برنامه هفتم توسعه (فصل سیاست خارجی با دو زیر عنوان دیپلماسی سیاسی و دیپلماسی اقتصادی) • قانون ساختار وظایف و کارکرد وزارت امور خارجه				

۲-۵-۴. تنظیم چارچوب‌های حقوقی عملکرد نهادهای حوزه بین‌الملل

در حوزه بین‌الملل طیف گسترده‌ای از اقدام‌ها همچون پیوستن به کنوانسیون‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه، شرکت در اجلاس‌ها و نشست‌های بین‌المللی در موضوع‌های مختلف، طرح دعوای یا دفاع در دادگاه‌ها و نهادهای بین‌المللی، پاسخگویی و ارائه عملکرد در برخی زمینه‌ها از جمله در زمینه حقوق بشر و ... را شاهد هستیم. این در حالی است که قانون جامعی که فرایند ورود و چگونگی انعقاد و پیوستن به موافقت‌نامه‌ها یا نحوه پاسخگویی به نهادهای

بین‌المللی و ... را مشخص کند وجود ندارد. به‌طور مثال کیفیت نقش‌آفرینی قوه مقننه در فرایند انعقاد موافقت‌نامه‌ها و یا الحاق به سازمان‌های بین‌المللی نیازمند تدوین قانون در این خصوص است. بنابراین به‌نظر می‌رسد از منظر حقوقی برای انسجام‌بخشی و هماهنگی بیشتر به فعالیت‌های بین‌المللی نیازمند دو اقدام اساسی هستیم؛ اول اینکه قانون جامعی را درخصوص روابط خارجی تنظیم کنیم و سپس نظارت مجلس شورای اسلامی را بر عملکرد بین‌المللی افزایش دهیم.

اقدام ۱: تهیه و تدوین قانون جامع درخصوص نحوه اجرای اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
✓				
توضیحات: درخصوص اجرای اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیچ قانونی تاکنون تصویب نشده است و تنها در سال ۱۳۷۱ یک آیین‌نامه هیئت وزیران تصویب کرده است که البته این آیین‌نامه نیز علاوه بر به‌روز نبودن، دچار نواقصی است. ازاین‌رو باید در جهت اجرای صحیح اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای روشن شدن مسئولیت‌ها و نحوه تعامل قوای سه‌گانه در این خصوص قانون جامعی به تصویب برسد.				
متولی اقدام: مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون قضایی و حقوقی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی				
اقدام ۲: نظارت بر عملکرد و فعالیت نهادها در حوزه بین‌الملل				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه‌ها در حوزه بین‌الملل و میزان اثربخشی حضور هریک از آنها در نهادها و یا اسناد بین‌المللی که به آنها مربوط می‌شود قطعاً در شفافیت عملکرد و پیشرفت فعالیت آنها مؤثر خواهد بود. تاکنون برخی از نهادهای داخلی حسب وظیفه قانونی به امر پایش و نظارت در این خصوص پرداخته‌اند اما نظارت مستمر و منسجم (به‌ویژه ازسوی مجلس شورای اسلامی) نیازمند توجه ویژه و ترسیم چارچوب‌های مشخصی است تا اثربخشی چنین نظارتی را بیش‌ازپیش نمایان سازد.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) مجلس شورای اسلامی (نهادهای ذی‌ربط دولت)				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: -				

۳-۵-۴. بسط همگرایی منطقه‌ای

جمهوری اسلامی ایران به لحاظ جغرافیایی در هسته کانونی اوراسیا مرکزی قرار دارد. اوراسیا مرکزی به عنوان یک ابرمنطقه^۱ از چند زیر سیستم خردتر تشکیل شده و ایران به لحاظ سرزمینی در مجاورت آنها قرار گرفته است. از جمله این زیر منطقه‌ها^۲ می‌توان به آسیای مرکزی، قفقاز جنوبی، غرب آسیا، خلیج فارس و آسیای جنوبی اشاره کرد. اگرچه با توجه به شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی پیشبرد هم‌زمان همگرایی در تمامی این مناطق واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد؛ اما بنا به موقعیت ژئوپلینومیکی (ژئواکونومیک + ژئوپلیتیک) ایران، «همگرایی منطقه‌ای متقاطع» پدیده‌ای دور از انتظار نیست. به عبارت دیگر جمهوری اسلامی ایران نه تنها پتانسیل کافی برای همگرایی منطقه‌ای را دارد؛ بلکه از ملزومات کافی برای بسط «منطقه‌گرایی» به «میان منطقه‌گرایی» نیز برخوردار است. اما اختلاف درون منطقه‌ای از یک سو و مداخله قدرت‌های بزرگ از سوی دیگر، مانع از بالفعل شدن پتانسیل‌های مذکور شده است. اصلی‌ترین مانع در این زمینه، اختلاف‌های سیاسی میان کشورهای منطقه است که سد راه بسط همگرایی منطقه‌ای میان آنها شده است. حال آنکه همگرایی منطقه‌ای لزوماً از سطح سیاسی شروع نمی‌شود. چشم‌پوشی از برخی اختلاف‌های سیاسی (بدون عدول از اصول و ارزش‌های اساسی) و شروع همکاری در سطوح فنی و اقتصادی، فرایند همگرایی را تسهیل و تسریع خواهد کرد.

گام‌های اولیه در دولت سیزدهم، با کنار گذاشتن برخی اختلاف‌ها با عربستان سعودی و متعاقب آن عادی‌سازی روابط با کشورهای حاشیه خلیج فارس برداشته شده و زمینه لازم برای طرح برخی ایده‌های هم‌گرایانه در تعامل با همسایگان جنوبی فراهم شده است. ضمن اینکه پیوستن هم‌زمان ایران و عربستان به بریکس تجربه مناسبی برای بسط چندجانبه‌گرایی در سطح منطقه است. در عین حال باید توجه داشت که مهم‌ترین مانع بین‌المللی که همگرایی جمهوری اسلامی ایران را با مناطق پیرامونی محدود می‌سازد؛ رویکرد ایالات متحده آمریکا در قبال تهران است. در سه دهه گذشته سرلوحه سیاست‌های واشینگتن راهبرد «همه‌چیز بدون ایران»^۳ بوده است. بر این اساس ایالات متحده آمریکا تلاش دارد که ایران را از فرایند همگرایی منطقه‌ای خارج کند. بارزترین مثال در این زمینه شورای همکاری خلیج فارس است. حال که هژمونی ایالات متحده آمریکا رو به افول است و واشینگتن «سیاست چرخش به شرق»^۴ را در پیش گرفته است؛ محذورات بین‌المللی در مناطق پیرامونی کشور رو

1. Super Region

2. Sub Region

3. Everything Without Iran

4. Pivot to Asia

به کاهش است و فضا برای کنشگری تهران بیش‌ازپیش مهیا شده است. ازسوی دیگر؛ رشد فزاینده چین و ورود این کشور به معادلات مناطق پیرامونی ایران، امکان نقش‌آفرینی بیشتر در تحولات منطقه‌ای را برای جمهوری اسلامی ایران فراهم کرده است. با توجه به تجربه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، اولویت‌بندی در همگرایی منطقه‌ای امری مهم برای دستگاه سیاست خارجی کشور است. به همین منظور نظارت مستمر مجلس شورای اسلامی بر فعالیت جمهوری اسلامی در سازمان‌های منطقه‌ای ازجمله «اتحادیه اقتصادی اوراسیا»، «سازمان همکاری شانگهای» و «سازمان همکاری‌های اقتصادی اگو» برای بسط همگرایی منطقه‌ای ضروری است.

اقدام ۱: تقویت نظارت مجلس شورای اسلامی بر فعالیت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌های منطقه‌ای				
تدوین قانون جدید	اصلاح قوانین موجود	تنقیح قوانین	نظارت مستمر	نظارت موردی
			✓	
توضیحات: صرف پیوستن جمهوری اسلامی ایران به برخی از سازمان‌های منطقه‌ای به‌معنای بهره‌برداری از فرایند همگرایی منطقه‌ای نیست. نظارت مستمر بر فعالیت‌های کشور در سازمان‌های منطقه‌ای و ارزیابی دقیق دستاوردهای سالیانه ازجمله وظایف مجلس شورای اسلامی است. فعال‌سازی سازمان‌هایی مانند اگو روند همگرایی منطقه‌ای را به‌شکل عمودی بسط خواهد داد. پیوند زدن همگرایی منطقه‌ای ایران و همسایگانش با طرح‌های فرامنطقه‌ای مانند «ابتکار کمربند راه چین» یکی از ایده‌هایی است که می‌تواند مجلس شورای اسلامی در چارچوب میان منطقه‌گرایی مطرح کند.				
متولی اقدام: (دولت / مجلس / نهادهای ذی‌ربط) • دولت (وزارت امور خارجه) • مجلس شورای اسلامی				
کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه: کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی				
قوانین و مقررات مؤثر در حوزه ذی‌ربط: • قانون اساسی • قانون ساختار وظایف و کارکرد وزارت امورخارجه • قانون برنامه هفتم توسعه (فصل سیاست خارجی با دو زیر عنوان دیپلماسی سیاسی و دیپلماسی اقتصادی)				



جمع بندی

گزارشی که از نظر گذشت حاصل پژوهش‌ها و مطالعات قبلی مرکز و تضارب آرا در جلسات با مدیران و کارشناسان حوزه‌های ذی‌ربط است. خاطر نشان می‌سازد این کتاب به‌عنوان مقدماتی تهیه شده و هدف از تهیه آن اطلاع مقامات عالی کشور از دستور کار و اقدام‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای کمک به کارآمدی مجلس دوازدهم است. در صورتی که هریک از اولویت‌های پیشنهادی مطمح‌نظر ارکان عالی مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی ذی‌ربط در مجلس دوازدهم قرار گیرد این مرکز آمادگی دارد گزارش کارشناسی مبسوط و عندالزوم سند سیاستی لازم را تهیه و برای تصمیم‌گیری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دهد.



پیوست

پیوست: اهم اقدامات مرتبط با کمیسیون های اصلی

۱. کمیسیون اجتماعی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تصویب لایحه نظام چندلایه تأمین اجتماعی	۲۹
۲	اصلاح قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نظارت بر اجرای آن	۳۰
۳	نظارت بر قوانین مرتبط با اصلاح فرایندها، عوامل و سیاست‌های مولد فقر	۳۲
۴	تهیه و تصویب طرح / لایحه یکپارچه‌سازی و هماهنگی سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای عمومی فعال در حوزه محرومیت‌زدایی	۳۳
۵	تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح نظام شناسایی، توانمندسازی و حمایت از فقرا با رویکرد پنجره واحد	۳۳
۶	نظارت بر قوانین مرتبط با فقرزدایی در راستای تعریف و اجرای برنامه‌های فقرزدایی و کاهش سوء تغذیه	۳۵
۷	نظارت بر اجرای قوانین و برنامه‌های مرتبط با محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته	۳۵
۸	اصلاحات پارامتریک شامل افزایش سن و سنوات لازم برای بازنشستگی و فرمول محاسبه مستمری	۳۹
۹	اصلاح قوانین مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور	۴۰
۱۰	اصلاح قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۷۶	۴۵
۱۱	تهیه و تصویب قانون کنترل اجاره‌بها	۴۵
۱۲	بازنگری و اصلاح در قوانین مرتبط با نظام اشتغال خانواده‌محور	۵۷
۱۳	بازنگری و اصلاح قانون‌های مرتبط با حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار	۶۰
۱۴	نظارت بر قوانین مرتبط با آموزش‌ها و مشاوره‌های حوزه خانواده از جمله آموزش‌های قبل، حین و بعد از ازدواج و مشاوره‌های خانواده	۶۱
۱۵	تصویب قانون تشکل‌های اجتماعی (مردم‌نهاد)	۲۱۱
۱۶	تصویب قانون مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها	۲۱۱
۱۷	اصلاح قوانین حوزه نظام جبران خدمت در بخش عمومی با رویکرد فراگیرسازی و ظرفیت‌سازی	۲۳۱
۱۸	تعیین نقش و وظایف دولت براساس اسناد بالادستی و نظریه دولت اسلامی	۲۳۳
۱۹	توقف گسترش تشکیلات دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور در مجموعه ساختار دولت و حکومت	۲۳۴
۲. کمیسیون اقتصادی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	نظارت بر قوانین مرتبط با اصلاح فرایندها، عوامل و سیاست‌های مولد فقر	۳۲
۲	تهیه و تصویب طرح / لایحه برنامه جامع مقابله با فقر و سوء تغذیه	۳۵

۴۱	اصلاحات مربوط به حوزه سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشتی	۳
۹۶	نظارت بر بند «ت» ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۴
۹۹	نظارت بر اجرای قانون جدید بانک مرکزی ج.ا.ایران	۵
۱۰۰	تدوین و تصویب قانون بانکداری	۶
۱۰۰	اصلاح دستورالعمل‌های مرتبط با نظام بانکی	۷
۱۰۳	تنقیح قوانین و مقررات حوزه قیمت‌گذاری	۸
۱۰۷	نظارت بر اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده	۹
۱۰۷	تصویب لایحه اصلاح مالیات‌های مستقیم (بخش اصلاح مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی)	۱۰
۱۰۸	هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و مشوق‌های تولید	۱۱
۱۰۸	اجرای قانون مالیات بر سوداگری (مالیات بر عایدی سرمایه)	۱۲
۱۱۸	تصویب لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳
۱۱۹	تهیه و تصویب لایحه مدیریت یکپارچه املاک دولت جمهوری اسلامی ایران	۱۴
۳. کمیسیون عمران		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تدوین قانون تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و کم‌برخوردار	۳۸
۲	اصلاح قانون پیش فروش ساختمان	۳۸
۳	پیگیری موضوع تفکیک وزارت راه و شهرسازی	۱۵۸
۴	پیگیری اصلاحات قانونی در زمینه‌های نهادی، اداری و مالی در مجموعه وزارت راه و شهرسازی با رویکرد اصلاح وظایف و اختیارات تنظیم‌گری این وزارتخانه	۱۵۸
۵	آسیب‌شناسی دو یا چند طرح واگذاری مالکیت یا بهره‌برداری به بخش عمومی - خصوصی در بخش حمل‌ونقل از منظر میزان تحقق اهداف عنوان شده در مطالعات توجیهی	۱۵۹
۶	شناسایی و بهره‌گیری از الگوهای مشارکت مردمی و مشارکت عمومی-خصوصی در حوزه حمل‌ونقل	۱۶۰
۷	اصلاح قانون نظام مهندسی ساختمان	۱۷۹
۸	الزام به پوشش تدریجی تا ۱۰۰ درصدی فعالیت مجری ذی‌صلاح ساختمانی	۱۸۰
۹	اصلاح و نظارت بر اجرای قوانین جاری ایمنی ساختمان‌ها	۱۸۰
۱۰	اصلاح قانون تملک آپارتمان‌ها و مبحث ۲۳ مقررات ملی ساختمان (احداث، بهسازی، بازسازی ساختمان، تغییر کاربری، تعمیر، تخریب، توسعه)	۱۸۰
۱۱	اصلاح، تنقیح و تدوین قانون جامع نظام شهرسازی	۱۸۱
۱۲	بازنگری فرایند طرح ریزی کالبدی، اتخاذ رویکرد کل‌نگر در روند برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی و توسعه شهری	۱۸۱

۴. کمیسیون قضایی و حقوقی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تقویت ساختارها و نهادهای مقابله با قاچاق و مصرف مواد مخدر	۴۳
۲	اصلاح قانون حمایت خانواده (نظام حقوقی زن در خانواده)	۵۸
۳	اصلاح و تنقیح قوانینی همچون قانون ثبت شرکت‌ها، قانون تجارت و... در راستای کوتاه سازی فرایندهای حقوقی شروع فعالیت‌های حقوقی	۱۰۴
۴	اصلاح و تنقیح قوانینی همچون قانون تجارت، مسئولیت مدنی، ثبت شرکت‌ها، رفع موانع تولید، جذب سرمایه‌گذاری خارجی در راستای ساده سازی روندهای نظارت بر فعالیتهای اقتصادی	۱۰۵
۵	اصلاح و تنقیح قوانینی همچون قانون آیین دادرسی مدنی، قانون اجرای احکام مدنی در راستای تخصصی نمودن رسیدگی به دعاوی حوزه اقتصادی و اجرای احکام صادره در این حوزه	۱۰۵
۶	نظارت بر اجرای پیشرفت شاخص‌های تعریف شده در برنامه‌های توسعه و سایر قوانین	۱۰۶
۷	به‌روزرسانی، تصویب و رفع ایرادات شورای نگهبان نسبت به لایحه تجارت	۱۰۹
۸	تنقیح قوانین مرتبط با حوزه تجارت	۱۱۰
۹	نظارت بر اجرای قانون مالکیت صنعتی (ثبت دارایی‌های فکری و تجاری‌سازی آن) و همچنین احکام قانونی مرتبط با ارزش‌گذاری دارایی‌های فکری	۱۳۹
۱۰	اصلاح نظام حقوقی حاکم بر روابط بین مراجع نظارتی	۲۱۷
۱۱	تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات	۲۱۸
۱۲	اجرای کامل قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	۲۱۸
۱۳	تعیین حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات	۲۱۸
۱۴	قانون مبارزه با پولشویی	۲۲۶
۱۵	نظارت بر قانون اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی	۲۲۶
۱۶	نظارت بر قانون حمایت از افشاگران فساد	۲۲۶
۱۷	اصلاح قانون خدمت وظیفه عمومی	۲۲۹
۱۸	تهیه و تصویب طرح رسیدگی مراجع اختصاصی اداری	۲۳۵
۱۹	تصویب قانون به‌منظور تعیین سازوکار نظارت بر انطباق قوانین و مقررات از حیث مطابقت با شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی	۳۳۷
۲۰	وضع قانون به‌منظور تعریف و تعیین هرم قواعد لازم‌الاجرا و حدود صلاحیت مراجع وضع قواعد	۲۳۹
۲۱	تهیه و تدوین قانون جامع در خصوص نحوه اجرای اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۲۴۴

۵. کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تهیه و تصویب قانون تأمین مالی آموزش عالی تا سرحد خودکفایی متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی	۵۱
۲	نظارت بر هزینه کرد اعتبارات دولتی آموزش عالی از طریق بودجه‌های سنواتی متناسب با اصل سی‌ام قانون اساسی	۵۱
۳	تهیه و تصویب طرح تقویت مدارس دولتی از طریق تمرکززدایی از ستاد و تفویض اختیار به استان‌ها	۵۲
۴	اصلاح قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش به جهت تمرکززدایی و گسترش مشارکت‌های مردمی و نهادی	۵۳
۵	نظارت بر وضعیت کیفیت و عدالت آموزشی در مدارس دولتی	۵۳
۶	نظارت بر وضعیت اجرایی‌سازی و اصلاح سند تحول بنیادین	۵۴
۷	تصویب قانون تقویت و روزآمدسازی هنرستان‌های دولتی	۵۵
۸	نظارت بر اجرای چارچوب صلاحیت حرفه‌ای ملی مصوب هیئت‌وزیران	۵۵
۹	نظارت بر استقرار نظام جامع اطلاعات بازار کار	۵۵
۶. کمیسیون فرهنگی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	نظارت بر قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۵۹
۲	نظارت بر قانون حمایت از خانواده (قانون عفاف و حجاب)	۵۹
۳	نظارت بر اجرای قانون تسهیل ازدواج جوانان و بازنگری و اصلاح قانون	۶۰
۴	نظارت بر تعیین حریم ملی و جهانی	۶۳
۵	اصلاح بند ۱۲ ماده ۳ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب	۶۴
۶	پیش‌نویس قانون حمایت از میراث طبیعی	۶۴
۷	نظارت بر دسترس پذیری دهک‌های کمتر برخوردار به خدمات گردشگری داخلی	۶۵
۸	نظارت بر دسترس پذیری کارمندان دولت به خدمات گردشگری داخلی	۶۵
۹	اصلاح ماده (۲۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)	۶۶
۱۰	نظارت بر دسترس پذیری ارزان و آسان دهک‌های جامعه به فعالیت بدنی و ورزش	۶۸
۱۱	توسعه و تعمیم ورزش همگانی	۶۹
۱۲	نظارت بر عملکرد اعتبارات وزارت ورزش و جوانان و فدراسیون‌های ورزشی در زمینه ورزش همگانی	۶۹
۱۳	بازنگری و اصلاح در قوانین دستگاه‌های فعال در صحن مسجد، با هدف ایجاد همگرایی و هم‌افزایی این دستگاه‌ها	۷۴

۱۴	تهیه و تصویب طرح «مسجد محله‌محور» و افزایش محوریت استان‌ها در راستای اداره محلی مسجد	۷۵
۱۵	تهیه و تصویب طرح احیای کارکرد موقوفات فرهنگی در راستای تأمین نیازهای اساسی کشور در حوزه فرهنگ و مبتنی بر رعایت نیت واقفین	۷۶
۱۶	تهیه و تصویب طرح همکاری بین‌بخشی سازمان اوقاف و امور خیریه و دستگاه‌های حوزه فرهنگ	۷۶
۱۷	تدوین قانون رونق اقتصاد و فرهنگ و توسعه صنایع خلاق فرهنگی	۷۹
۱۸	بازآرایی تولی‌گری و اصلاح نگاشت نهادی زیست‌بوم بازی‌های دیجیتال (رقومی)	۸۰
۱۹	ارتقای صنعت اسباب‌بازی به مثابه صنعت فرهنگی و خلاق سبک‌ساز	۸۱
۲۰	اصلاح سیاست‌های حمایتی از هنرمندان ذیل ساختارهای موجود	۸۲
۲۱	پیشنهاد تقنینی برای توسعه زیرساخت نمایشی	۸۲
۲۲	تدوین قانون ساماندهی حراجی‌های هنری	۸۳
۲۳	بازآرایی نظام ارتباطی-رسانه‌ای کشور در راستای تقویت مرجعیت رسانه‌ای	۸۶
۲۴	ارزیابی عملکرد دستگاه‌های ارتباطی-رسانه‌ای با محوریت شاخص‌های مرجعیت رسانه‌ای	۸۷
۲۵	هوش مصنوعی و چالش‌های حوزه محتوا در فضای مجازی با محوریت مرجعیت رسانه‌ای	۸۸
۲۶	ابعاد پیش نویس قانونی تنظیم گری صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی	۸۹
۷. کمیسیون بهداشت و درمان		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	استقرار نظام خرید راهبردی خدمات سلامت در ایران	۷۰
۲	بررسی اعتبارات اختصاص یافته به حوزه بهداشت و درمان در قوانین بودجه سنواتی	۷۱
۳	اصلاح و تقویت ساختار شبکه‌های بهداشت و درمان و بازبینی بسته‌های پایه خدمات در نظام سلامت	۷۱
۸. کمیسیون برنامه و محاسبات		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور با رویکرد اصلاح ساختارها و فرایندهای بودجه‌ریزی	۱۱۳
۲	تصویب لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی با تأکید بر فصل مدیریت تعهدات دولت	۱۱۴
۳	تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح قوانین مربوط به جامعیت، شفافیت و واقعی‌سازی منابع و مصارف بودجه کشور	۱۱۴
۴	تهیه و تصویب طرح / لایحه اصلاح قوانین مربوط به ساختار بودجه و اعتبارات جبران کارکنان دولت با تأکید بر قانون محاسبات عمومی، قوانین تنظیم و دیگر قوانین موضوعه	۱۱۵
۵	استقرار نظام جامع مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی	۱۱۶

۱۱۶	تصویب لایحه مشارکت عمومی - خصوصی	۶
۱۱۷	نظارت بر مراحل تعریف، اجرا و بهره‌برداری طرح‌های عمرانی	۷
۹. کمیسیون انرژی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تدوین اساسنامه‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت	۱۲۱
۲	تنقیح قوانین ناظر بر ساختار و روابط مالی صنعت نفت	۱۲۱
۳	نظارت بر تفکیک وظایف تصدی‌گری از حاکمیتی و همچنین تجهیز منابع جهت سرمایه‌گذاری در بالادستی صنعت نفت با تأکید بر اجرای بند «ب» ماده (۳) و ماده (۱۵) برنامه هفتم پیشرفت	۱۲۲
۴	نظارت بر رعایت ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۱۲۵
۵	اصلاح تبصره ۶ بند «ح» ماده ۲ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۱/۰۹/۱۵	۱۲۶
۱۰. کمیسیون صنایع و معادن		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	الزامات استراتژی‌های توسعه بخشی و نظارت بر تدوین آنها	۱۲۷
۲	نظارت بر اجرای استراتژی‌های بخشی	۱۲۷
۳	تنقیح قوانین حمایتی (تدوین منظومه قوانین حوزه ساخت صنعتی)	۱۲۷
۴	نظارت بر اجرای قوانین حمایتی حوزه ساخت داخل تولیدات کارخانه‌ای	۱۲۸
۵	اصلاح و نظارت بر اساسنامه سازمان‌های توسعه‌ای با تأکید بر مأموریت محور شدن آنها	۱۲۹
۶	تأمین مالی سازمان‌های توسعه‌ای	۱۲۹
۷	اصلاح اساسنامه سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور با هدف پایدار سازی درآمدها	۱۳۱
۸	نظارت و اصلاح مواد (۴) و (۲۴) قانون معادن با هدف تسهیل در صدور پروانه‌های اکتشاف	۱۳۲
۹	نظارت بر جزء ۲ بند «ب» ماده ۴۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت در راستای تجمیع و انتشار داده‌های مربوط به فعالیت‌های اکتشافی	۱۳۲
۱۰	نظارت بر اجرای احکام مرتبط با تخصیص حقوق دولتی اخذ شده از معادن با توجه به ماده ۱۴ قانون معادن	۱۳۳
۱۱	اصلاح قانون نظام‌مهندسی معدن کشور با هدف اصلاح ساختار نظارت بر معادن کشور	۱۳۴
۱۲	نظارت مستمر بر فرایند اجرای مواد ۴ و ۱۱ قانون ساماندهی صنعت خودرو	۱۳۵
۱۳	نظارت بر اجرای احکام مرتبط با توسعه فناوری‌های اولویت‌دار در برنامه هفتم پیشرفت و قانون جهش تولید دانش‌بنیان	۱۴۱
۱۴	نظارت بر اجرای احکام مرتبط با هوش مصنوعی در برنامه هفتم	۱۴۱

۱۵	پیشنهاد طرح یا لایحه هوش مصنوعی (با لحاظ زیرساخت‌های قانونی در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات)	۱۴۲
۱۶	نظارت بر تسهیل دسترسی به داده‌ها	۱۴۳
۱۷	تصویب قانون حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی	۱۴۴
۱۸	سیاست‌گذاری بر حوزه داده‌های عمومی و باز	۲۲۰
۱۹	سیاست‌گذاری در حوزه حفاظت از داده‌های شخصی	۲۲۰
۱۱. کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	نظارت بر اجرا و اصلاح قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب ۱۴۰۱	۱۳۸
۲	نظارت بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت مواد مرتبط با توسعه فناوری و تولید دانش‌بنیان	۱۳۹
۱۲. کمیسیون انرژی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	نظارت بر شکل‌گیری حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی و سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی مصرف انرژی موضوع بند «الف» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت	۱۴۶
۲	نظارت و اصلاح قوانین ناظر بر توسعه بازار بهینه‌سازی مصرف انرژی (موضوع بند «پ» و «ت» ماده (۴۶) برنامه هفتم پیشرفت)	۱۴۷
۳	نظارت بر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با رعایت ملاحظات اجتماعی	۱۴۷
۴	نظارت بر اجرای قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق	۱۴۸
۵	نظارت و اصلاح قوانین موجود در زمینه توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر	۱۴۹
۶	نظارت بر حسن اجرای تبدیل شدن ایران به مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه موضوع بند «ت» ماده (۴۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت	۱۵۰
۷	تدوین قانون جامع دیپلماسی انرژی جمهوری اسلامی ایران	۱۵۰
۸	تصویب و نظارت بر اجرای طرح «توسعه بهره‌برداری صلح‌آمیز از فناوری هسته‌ای»	۱۵۱
۹	نظارت بر ایجاد مرکز نظام ایمنی هسته‌ای مستقل	۱۵۱
۱۳. کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	اصلاح ساختار وزارت جهاد کشاورزی به‌منظور تشکیل سازمانی تحت‌عنوان «سازمان توسعه روستایی» با استفاده از ظرفیت‌های موجود	۱۶۳

۲	طرح سؤال از وزیر جهاد کشاورزی در رابطه با ترک فعل تکالیف مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	۱۶۴
۳	توسعه نفوذ دانش و فناوری در بخش کشاورزی	۱۶۶
۴	ارتقای بهره‌وری اراضی کشاورزی	۱۶۷
۵	ارتقای ساختار بازار و زنجیره ارزش محصولات کشاورزی	۱۶۷
۶	بهبود فضای کسب و کار و ارتقای سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی	۱۶۸
۷	پایدارسازی بهره‌برداری از منابع طبیعی	۱۶۹
۸	تأکید قانونی بر برقراری نظام بهینه تولید و الگوی کشت در بخش کشاورزی	۱۶۹
۹	تشکیل مراکز غیردولتی و غیرانتفاعی با عنوان «مراکز اقتصاد مقاومتی» در سطوح محلی	۱۷۱
۱۰	ایجاد و توسعه بانکداری بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط با تمرکز بر سرمایه‌گذاری خطرپذیر	۱۷۱
۱۱	ممانعت از انحراف اعتبارات و تسهیلات اشتغال و کارآفرینی روستایی و عشایری از مسیر اصلی	۱۷۲
۱۲	یکپارچه‌سازی ساختار اجرایی ایمنی غذایی با محوریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تشکیل سازمان ایمنی غذایی و تغذیه	۱۷۳
۱۳	کنترل توزیع و مصرف کودها و سموم کشاورزی	۱۷۴
۱۴	مقابله با تولید محصولات کشاورزی با استفاده از آب و خاک آلوده	۱۷۴
۱۵	رصدپذیری و الصاق کد رهگیری بر محصولات کشاورزی	۱۷۵
۱۶	حمایت از تولید محصولات کشاورزی سالم و ارگانیک	۱۷۶
۱۷	نظارت بر کیفیت مواد غذایی در صنوف غذایی و نیز کارخانجات غذایی	۱۷۶
۱۸	نظارت بر نحوه تدوین برنامه مدیریت تغییرات اقلیمی ذیل ماده ۲۲ برنامه هفتم توسعه	۱۸۴
۱۹	تدقیق سازوکار کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در کشور	۱۸۵
۲۰	تقویت دیپلماسی در حوزه تغییرات اقلیمی	۱۸۵
۲۱	اصلاح قوانین موجود (از جمله قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) / توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱))	۱۸۶
۲۲	ارزیابی طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی	۱۸۷
۲۳	عملکرد وزارت نیرو در مدیریت منابع آب زیرزمینی	۱۸۷
۲۴	سازوکار استفاده از آب‌های نامتعارف	۱۸۸
۲۵	شیرین‌سازی و انتقال آب دریا	۱۸۹
۲۶	ارتقای بهره‌وری آب (کشاورزی)	۱۹۰
۲۷	کاهش میزان آب به حساب نیامده	۱۹۱
۲۸	توسعه آمایش محور با لحاظ محدودیت منابع آب	۱۹۱

۲۹	تقویت سازوکار معاینه فنی و از رده خارج کردن خودروهای فرسوده	۱۹۵
۳۰	ایجاد تمرکز بودجه و نظارت در اجرای قانون هوای پاک	۱۹۶
۳۱	پیگیری و انجام اقدامات لازم برای مقابله با پدیده گردوغبار	۱۹۶
۱۴. کمیسیون اصل نود قانون اساسی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	ابطال بخشنامه شماره ۴۸۹۴۷/۳۳۲۳۵ مصوب سال ۱۳۹۳ معاون اول رئیس‌جمهور وقت از طریق پیگیری در دیوان عدالت اداری	۱۶۴
۲	پیگیری ابطال مصوبه شماره ۶۳۷۳۰ شورای عالی اداری و اجرای کامل قانون انتقال قسمتی از وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های راه و ترابری و بهداری و بهزیستی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تشکیل شورای هماهنگی عمران روستایی، مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۱ شورای انقلاب ج.ا.ا	۱۶۵
۳	تعیین چشم‌انداز و اهداف مبارزه با فساد اداری در سطح کلان	۲۱۷
۱۵. کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	اصلاح، تنقیح و تدوین قانون جامع نظام شهرسازی	۱۸۱
۲	پیگیری ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری	۲۱۲
۳	نظارت بر نحوه اجرای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵»	۲۱۳
۴	تدوین سند راهبردی سیاست داخلی	۲۱۴
۵	تدوین لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت کشور	۲۳۶
۱۶. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	تهیه و تصویب قانون دیپلماسی آب کشور	۱۹۳
۲	نظارت بر وضعیت حوضه آبریز مرزی و مشترک غرب (دجله و فرات)	۱۹۳
۳	نظارت بر وضعیت حوضه آبریز مرزی و مشترک شرق (هیرمند)	۱۹۴
۴	تدوین سند راهبردی دیپلماسی پارلمانی	۲۰۷
۵	رصد مداوم فعالیت‌های دشمنان و بررسی روندهای تغییر صحنه نبرد	۲۲۳
۶	تدوین و تصویب قانون مقابله با جنگ نرم	۲۲۴
۷	تدوین راهبرد مقابله با جنگ ترکیبی دشمنان	۲۲۴
۸	تدوین و تصویب قانون جامع تقویت امنیت عمومی	۲۲۶

۲۴۳	تدوین سند راهبردی سیاست خارجی	۹
۲۴۴	نظارت بر عملکرد و فعالیت نهادها در حوزه بین الملل	۱۰
۲۴۶	تقویت نظارت مجلس شورای اسلامی بر فعالیت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان های منطقه ای	۱۱
۱۷. کمیسیون آیین نامه داخلی		
ردیف	اهم اقدامات مرتبط	شماره صفحه
۱	اصلاح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از جمله در زمینه اعتبارنامه و نحوه عضویت نمایندگان در کمیسیون ها، اعمال تغییرات لازم در تقسیم بندی کمیسیون های مجلس، کیفیت و کمیت رأی گیری، فرایند رسیدگی به طرح ها و لوایح در کمیسیون ها و صحن، نهادینه سازی آینده نگری در حکمرانی پارلمانی در نظام قانون گذاری	۲۰۴
۲	تهیه و تصویب طرح / لایحه حکمرانی آینده نگر	۲۰۵
۳	اصلاح فرایندهای تقنین مبتنی بر اصول قانون گذاری و قانون نویسی صحیح	۲۳۸
۴	وضع قانون نحوه تدوین قوانین جامع	۲۳۹
۵	ساماندهی تقنینی صلاحیت های مجلس در تصویب بودجه	۲۴۰