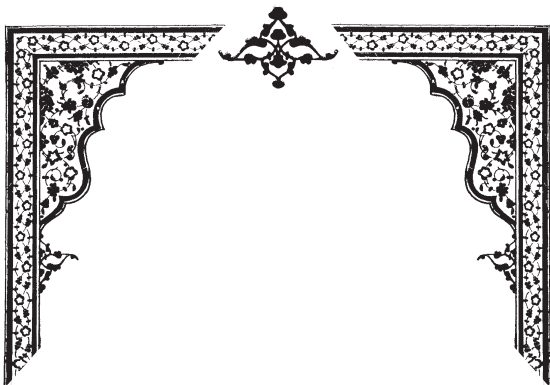




بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سرشناسه	: نگاهداری، بابک، ۱۳۵۳ -
عنوان و نام‌پدیدآور	: مروری بر اقدامات شاخص مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم/ گردآورنده بابک نگاهداری.
مشخصات نشر	: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۳.
مشخصات ظاهری	: ۱۰۷ ص.
شابک	: ۳-۶-۹۰۵۶۳-۶۲۲-۹۷۸:۷۰۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: ایران. مجلس شورای اسلامی. دوره یازدهم
موضوع	: Iran. Islamic Parliament. Eleventh, Terms
شناسه افزوده	: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها
رده‌بندی کنگره	: JQ۱۷۸۷/۵
رده‌بندی دیویی	: ۳۲۸/۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۹۵۸۸۴۷۶
اطلاعات رکورد	: فیپا
کتابشناسی	

شناسنامه

مروری بر اقدامات شاخص مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم

گردآورنده: بابک نگاهداری

صفحه آرا: سیدپوریا واصفی

طراح جلد: مهدی سلامی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سال چاپ و نوبت چاپ: ۱۴۰۲، چاپ دوم

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۳-۶-۹۰۵۶۳-۶۲۲-۹۷۸

شماره انتشار: ۱۴۰۲/۱۸۴

قیمت: ۷۰۰/۰۰۰ ریال



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

مروری بر اقدامات شاخص مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم

فهرست مطالب

مقدمه ۴

۱. حوزه اقتصادی و بودجه ای ۸

۱-۱. قوانین مصوب ۸

۱-۲. طرح ها و لوایح مؤثر ۳۶

۱-۳. اقدامات نظارتی مؤثر ۴۰

۲. صنعت و انرژی ۴۵

۲-۱. قوانین مصوب ۴۵

۲-۲. طرح ها و لوایح ۵۲

۲-۳. اقدامات نظارتی مؤثر ۵۴

۳. حوزه زیربنایی، کشاورزی و محیط زیست ۵۷

۳-۱. قوانین مصوب ۵۷

۳-۲. اقدامات نظارتی مؤثر ۶۵

۴. حوزه اجتماعی، فرهنگ و آموزش ۶۹

۴-۱. قوانین مصوب ۶۹

۴-۲. اقدامات نظارتی مؤثر ۸۷

۵. حقوقی، سیاسی و حکمرانی ۹۶

۵-۱. قوانین مصوب ۹۶

۵-۲. طرح ها و لوایح ۱۰۰

مقدمه

دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی از خرداد ۱۳۹۹ شروع به کار کرد و براساس بررسی انجام شده این مجلس اقدامات قانونی قابل اعتناء و دارای اهمیتی را به تصویب رسانده است و برخی نیز در فرایند تصویب قرار دارد و در حوزه نظارتی نیز اقدامات مؤثری را داشته است. این گزارش در نظر دارد مهمترین اقدامات مجلس شورای اسلامی (تقنینی و نظارتی) در دوره یازدهم تا تاریخ منتهی به آبانماه ۱۴۰۲ را ارائه نماید. شایسته است به دو نکته مقدماتی اشاره شود: نکته اول اینکه بخشی از مصوبات در همه دوره های مجلس، موافقتنامه های بین المللی است که در این گزارش اشاره ای به آنها نشده است. و دوم اینکه اصلاح اساسی متن و تصویب قانون برنامه هفتم توسعه یکی از دستاوردهای مجلس یازدهم محسوب می شود که در این گزارش مورد توجه قرار گرفته است و به منظور عدم تکرار در ذیل هر بخش، به صورت مستقل در ذیل حوزه اقتصادی مورد بحث قرار گرفته است.

اثر حاضر الزاماً در مقام تنظیم گزارش عملکرد و فعالیت های مجلس یازدهم مبتنی بر داده های کمی از جمله تعداد برگزاری

جلسات کمیسیون‌های تخصصی و صحن مجلس، تعداد طرح‌ها و لوایح در دستور کار، تعداد طرح‌های ارائه‌شده، و.... نبوده و پژوهشگران این مرکز تلاش کرده‌اند، اقدامات تقنینی و نظارتی مؤثر را فهرست نمایند. از این رو ممکن است ادراک و شناخت محقق در تحلیل نتایج سهم به سزایی ایفا نموده باشد و ممکن است علاوه بر موارد مذکور مواردی نیز از نظر مجلس و نمایندگان محترم حائز اهمیت بوده و از قابلیت افزودن به این موارد برخوردار باشد. گزارش حاضر عملکرد تقنینی و نظارتی مجلس یازدهم را در پنج حوزه به‌ترتیب ذیل به تصویر کشیده است:

- حوزه اقتصادی و بودجه‌ای
 - حوزه زیربنایی، کشاورزی و محیط‌زیست؛
 - حوزه اجتماعی، فرهنگ و آموزش؛
 - حوزه حقوقی، سیاسی و حکمرانی؛
 - حوزه صنعت، معدن و انرژی.
- لازم به ذکر است که در برخی موارد، راهبردها و الزاماتی جهت تحقق کامل قانون و افزایش اثربخشی آن مورد توصیه قرار گرفته است.

حوزه
اقتصادی و
بودجه‌ای

۱. حوزه اقتصادی و بودجه‌ای

۱-۱. قوانین مصوب

۱-۱-۱. رویکرد کلی مجلس در پیشبرد بودجه سال ۱۴۰۳

■ التزام به برنامه هفتم پیشرفت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ به عنوان اولین بودجه اجرای برنامه و زیرساخت و مقدمه اجرای برنامه در سالهای آتی و حرکت در جهت هدایت لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به سمت اهداف و تکالیف مطرح شده در سیاست های کلی برنامه هفتم پیشرفت و احکام مصوب مجلس در این حوزه؛

■ التزام به سیاست های کلی و قوانین دائمی کشور به عنوان چهارچوب و بستر اجرای قانون بودجه و حفاظت از حقوق سایر دستگاه های اجرایی مستقل از دولت؛

■ ایجاد ظرفیت های جدید برای دولت در حوزه های سرمایه گذاری های زیرساختی، عدالت محور کردن رشد نقدینگی از طریق شفاف کردن تسهیلات کلان، بهینه سازی انرژی، انضباط بخشی و شفاف سازی بودجه؛

ظرفیت سازی های مجلس در بودجه سال ۱۴۰۳ برای رفع

ناترازی حوزه انرژی

■ تعیین سهم تشویقی برای شرکت ملی نفت و گاز به منظور افزایش تولید نفت و گاز کشور و تبدیل شدن ایران به هاب انرژی منطقه (در راستای اهداف ماده ۴۲ و بند ۴ ماده ۴۴ برنامه و همچنین بند ۱۰ سیاست های کلی برنامه هفتم)

■ شفاف سازی منابع لازم برای تهاتر و واردات بنزین و گازوئیل و تعیین سقف برای آن (بند پ تبصره ۴)

■ تعیین و تخصیص منابع برای پروژه های اولویت دار بالادستی به ویژه فشارافزایی پارس جنوبی / ذخیره سازی گاز طبیعی /

میتزینگ و اندازه گیری در قالب حساب سرمایه گذاری نفت و گاز (در اجرای ماده ۱۴ الحاقی و جزء ۱ و ۲ بند پ ماده ۴۴ برنامه هفتم)

■ مردمی سازی بهینه سازی انرژی و همچنین تعیین پروژه های اولویت دار بهینه سازی انرژی کشور در قالب بازار بهینه سازی انرژی از طریق گواهی صرفه جویی (بند الحاقی ۵ به تبصره ۴)
۵- تخصیص منابع پیش بینی شده در ماده ۴۶ برنامه هفتم برای حساب بهینه سازی مصرف انرژی

■ تخصیص منابع جدی (۱۰ همت) برای خرید تضمینی برق تجدیدپذیر از محل منابع حاصل از فروش برق به صنایع در اجرای هدفگذاری برنامه هفتم جهت تنوع سبد انرژی و توسعه انرژی های تجدیدپذیر (بند خ تبصره ۷)

■ تشویق تولید برق از انرژی هسته ای با خرید مازاد برق تولیدی به قیمت خرید برق تجدیدپذیر (بند ج تبصره ۷)

حرکت در جهت افزایش سرمایه گذاری و ایجاد رشد اقتصادی با:

■ ارائه مجوز تامین مالی شرکت های دولتی در اجرای ماده ۳ برنامه پیشرفت برای سرمایه گذاری با اولویت بهینه سازی مصرف انرژی و تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در حوزه ی پروژه های پیشران و طرح های تعریف شده ذیل راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره های ارزش کشور

■ تصویب سازوکار حساب پیشرفت و عدالت جهت تامین هدایت تامین مالی های دولتی

حرکت در جهت تکمیل طرح های

نیمه تمام عمرانی:

■ استفاده از ظرفیت اوراق مالی اسلامی و ظرفیت حساب تمرکز در آمد شرکتهای دولتی جهت تکمیل طرح های عمرانی نیمه تمام

■ استفاده از ظرفیت تسهیلات بانکی جهت تسریع در تکمیل

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تا سقف ۵۰ هزار میلیارد تومان

حمایت از بخش تولید با:

■ کاهش حقوق گمرکی ماشین آلات: کاهش حقوق گمرکی کلیه ماشین آلات و تجهیزات، قطعات، مواد اولیه و واسطه‌ای تولیدی

■ افزایش آستانه معافیت مالیاتی مشاغل

پرداخت تعهدات و بدهی‌های

سازمان تامین اجتماعی:

اولین جزء بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در موضوع اصلاح ساختار بودجه به احصاء و شفاف سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها پرداخته است. همچنین مقدمه مدیریت کسری بودجه، شفاف سازی مصارف قانونی است تا ابعاد کسری بودجه مشخص شده و برای آن تدبیر شود. به عبارتی عدم انعکاس برخی از مصارف قانونی در بودجه سنواتی مجرای ایجاد بدهی‌های غیر شفاف برای دولت است. همچنین جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت نسبت به صندوق‌های بازنشستگی جزو تکالیف بند ۴ سیاست‌های کلی تامین اجتماعی است.

با توجه به موارد مذکور دولت در مصوبات مجلس مکلف شده است که حداقل ۱۷۰ هزار میلیارد تومان جهت تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تامین اجتماعی و متناسب سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تامین اجتماعی اختصاص دهد.

شایان ذکر است با توجه به اینکه مصوبه مذکور تکلیف جدیدی برای سازمان تامین اجتماعی در نظر نگرفته است موجب کسری بودجه جدید نشده و صرفاً تکالیف قانونی غیر شفاف را شفاف کرده است.

رشد اعتبارات تقویت بنیه دفاعی کشور:

براساس بند ۲۳ سیاست های کلی برنامه هفتم توسعه دولت مکلف است حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور را به منظور ارتقاء بازدارندگی و اکتساب فناوری های اقتدار آفرین مورد نیاز صنایع دفاعی و امنیتی به تقویت بنیه دفاعی اختصاص دهد. دولت در لایحه بودجه حدود ۱۳۷ هزار میلیارد تومان از محل صادرات نفت خارج از سقف بودجه به این موضوع اختصاص داده بود لیکن با توجه به شرایط حساس کشور، در مصوبه مجلس، معادل مبلغ ۱,۸ میلیارد یورو از محل تحویل نفت و میعانات گازی به اعتبارات تقویت بنیه دفاعی افزوده شد.

رشد مستمری اقشار تحت پوشش نهادهای حمایتی و توجه به معیشت کارکنان و بازنشستگان

بر اساس ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری می بایست حداقل رشد حقوق کارکنان به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می گردد، توسط دولت انجام شود. تداوم عدم تعدیل حقوق کارکنان و بازنشستگان و مستمری نهادهای حمایتی با تورم در چند سال مداوم موجب مشکلات متعددی مانند کاهش امکان به کارگیری نیروی انسانی متخصص در بخش عمومی (به ویژه در بخش های نظامی و امنیتی، سلامت و...) شده است.

به منظور حرکت در جهت اجرای قانون و در حد مقدرات منابع عمومی، مجلس در کنار اجرایی سازی تکلیف متناسب سازی حقوق بازنشستگان با تامین منابع پایدار، رشد ۳۰ درصدی مستمری نهادهای حمایتی، افزایش ۲۰ درصدی حقوق نسبت به سال ۱۴۰۲ بعلاوه افزایش ۱,۴ میلیون تومانی به صورت عدد ثابت را برای حقوق کارکنان به تصویب رساند. بر این اساس رشد حقوق کارکنان با حقوق کمتر (۸ میلیون تومانی) معادل نرخ تورم و حدود ۴۰ درصد و رشد حقوق کارکنان با حقوق بالاتر کمتر از این میزان خواهد بود.

ظرفیت سازی های مصوبات مجلس در بودجه سال ۱۴۰۳ در حوزه بانکی:

- مجوز افزایش سرمایه ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی به بانک مسکن
- ایجاد شفافیت برای تسهیلات کلان بانک ها به منظور نظارت بر شیوه تخصیص منابع محدود رشد تسهیلات بانکها

شفافیت و انضباط بودجه:

- افزایش شفافیت بودجه بانعکاس سهم واقعی صندوق توسعه ملی، ضابطه مند کردن و تعیین سقف برای واردات فرآورده های نفتی،
- تکلیف برای نظارت کامل و پاسخگویی نسبت به ارزشهای اختصاص یافته به صورت ترجیحی
- ۳. انضباط بخشی به اجرای بودجه از طریق تعدیل مجوزهای جابجایی اعتبارات

تمرکز بر ارتقا عملکرد شرکت های دولتی با:

- شفافیت شرکت های دولتی: الزام به حسابرسی ویژه توسط دیوان محاسبات کشور در خصوص کلیه موسسات انتفاعی و شرکت های دولتی و شرکت های تحت کنترل دولت و تکلیف به انتشار صورت های مالی شرکت های مزبور در سامانه کدال سازمان بورس
- انضباط بخشی و شفاف سازی بودجه شرکت های دولتی از طریق اتصال ارقام منابع و مصارف بودجه شرکت های مذکور به اهداف عملیاتی مقرر در قوانین و برنامه هفتم

توجه ویژه به مسئله خانواده از طریق:

- انعکاس الزامات قانون جوانی جمعیت در بودجه از جمله تسهیلات ازدواج و فرزندآوری

■ در نظر گرفتن افزایش های حق عائله مندی و اولاد در افزایش حقوق های سنواتی

۱-۲. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی^۱

یکی از ریشه های تورم های مزمن و بی ثباتی های چند دهه گذشته، ناترازی نظام بانکی و تحمیل تمامی ناترازی های کلان اقتصادی در ترازنامه بانک مرکزی بوده است. بالطبع، اصلاح قوانین ناظر بر نظام بانکی از اولین و اساسی ترین ارکان اصلاح وضعیت نظام بانکی به حساب می آید. در همین راستا، از ابتدای دهه ۸۰ اصلاح قوانین در حوزه پول و بانک با تدوین لوایح دو گانه بانکداری و بانک مرکزی در بانک مرکزی آغاز شد اما در دولت های نهم و دهم به سرانجام نرسید. در دولت یازدهم نیز اصلاح قوانین پولی و بانکی با سرعت کمتری جلو رفت و بارها وعده ارائه لایحه به مجلس داده شد اما لایحه ای در این زمینه ارسال نشد. با توجه به عدم ارسال لایحه از طرف دولت، در سال ۱۳۹۴ مجلس طرحی با عنوان بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا را پیش برد و یک فوریت آن را تصویب کرد اما مجدداً مسئولان بانک مرکزی و دولت بارها درخواست توقف بررسی طرح و وعده ارسال لایحه را بیان کردند که هیچ کدام عملی نشد. در نهایت با توجه به تعلل های صورت گرفته، کارگروه بازنگری در قوانین بانکی کمیسیون اقتصادی شروع به بررسی و تکمیل طرح نمود. نهایتاً پس از برگزاری جلسات فراوان نمایندگان مجلس با دولت و بانک مرکزی، طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» در ۳۰م فروردین ماه ۱۳۹۵ اعلام وصول شد اما در کمیسیون اقتصادی در هنگام رأی گیری آبستراکسیون رخ داد و بررسی طرح متوقف شد.

۱. تمامی احکام اختلافی به جز یک ماده، تعیین و تکلیف و مورد تصویب قرار گرفته و انتظار می رود در پاییز ۱۴۰۲ جهت اجرا ابلاغ شود.

با شروع مجلس دهم در سال ۱۳۹۵ طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران با استقبال بیشتری مواجه شد. اما با توجه به انتقادات مطرح شده قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران در اولویت قرار گرفت. همچنین در این اثنا لایحه‌ای با عنوان «اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» از طرف دولت ارسال شد که با توافق به میان آمده بین دولت و مجلس، مطالب مندرج در آن با طرح بانک مرکزی ادغام گردد. در نهایت در سال ۱۳۹۶ طرح بانک مرکزی اعلام وصول شد و به کمیسیون اقتصادی ارجاع گردید. در سال ۱۳۹۸ کلیات طرح بانک مرکزی تصویب و برای بررسی بیشتر به کمیسیون اقتصادی ارجاع شد. با توجه به روی کار آمدن مجلس جدید، در اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ مجدداً کلیات طرح بانک مرکزی تصویب و برای بررسی بیشتر به صورت دوشوری به کمیسیون اقتصادی ارسال شد. کمیسیون اقتصادی نیز گزارش نهایی متن شور دوم را در خرداد ماه ۱۴۰۱ به صحن علنی ارسال کرد. پس از تصویب طرح در صحن مجلس و رفع ایرادات شورای نگهبان، اختلافات باقی مانده در تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار گرفت. در حال حاضر، تمامی احکام اختلافی به جز یک ماده، تعیین و تکلیف و مورد تصویب قرار گرفته و انتظار می‌رود در پاییز ۱۴۰۲ جهت اجرا ابلاغ شود. مهمترین اصلاحات انجام شده در طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر است.

۱. ارتقای فرایندهای تصمیم‌گیری: راجع به موضوع فرایندهای تصمیم‌گیری در بانک مرکزی می‌توان گفت، در شرایط فعلی تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار انجام می‌شود که در ترکیب آن غالباً افراد غیرمتخصص حضور دارند. تصمیمات گرفته شده نیز در محیطی کاملاً غیرشفاف اتخاذ می‌شود که این عدم شفافیت و منتفی ساختن فشار افکار عمومی، هزینه اتخاذ تصمیمات غلط را برای اعضای شورا بسیار کاهش داده است. همچنین هیچ ساختار قانونی به منظور تصمیم‌سازی برای

سیاست‌گذار پولی (شورای پول و اعتبار)، در قالب یک ساختار نظام‌مند در نظر گرفته نشده است. از طرفی حضور وزیران دولتی غیرمرتبط در ترکیب هیئت عالی تعارض منافع سازمان‌محور ایجاد کرده است. به این معنا که وزرا می‌توانند از شورای پول و اعتبار برای رسیدن به اهداف و مأموریت‌های وزارتخانه خود، استفاده نمایند. در قانون جدید بانک مرکزی تخصص‌گرایی در نظام تصمیم‌گیری در محوریت قرار گرفته و تلاش شده بانک مرکزی متخصص به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری در مسائل پولی و بانکی تعریف شود. به عبارت دقیق‌تر اعضای حقیقی (غیراجرایی) هیئت عالی به‌صورت تمام‌وقت در بانک مرکزی حضور دارند و دارای تحصیلات عالی دانشگاهی مرتبط خواهند بود. رئیس کل نیز باید دارای مدرک مرتبط و سوابق برجسته در حوزه اقتصاد کلان باشد. در خصوص بهبود کیفیت تصمیمات اتخاذ شده دو شورای تخصصی سیاست‌گذاری پولی و ارزی و تنظیم‌گری و نظارت بانکی (مواد (۱۲) تا (۱۴)) برای تصمیم‌سازی هیئت عالی تعریف شده است که متخصصین مربوطه در آن عضو بوده و مواد پیشنهادی برای تصمیم‌گیری هیئت عالی را طراحی و تدوین می‌کنند.

۲. بهبود پاسخگویی و شفافیت در بانک مرکزی: در مورد پاسخگویی، بانک مرکزی در ماده (۵۳) موظف شده است گزارش عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی مشتمل بر سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری، نظارت بانکی، تحولات اقتصادی، دلایل انحراف احتمالی نرخ تورم و سایر متغیرهای هدف از پیش‌بینی‌های ارائه شده، عملکرد بانک مرکزی و شبکه بانکی در حمایت از تولید، اشتغال، رشد اقتصادی و... را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. درنهایت در زمینه شفافیت (ماده (۱۱)) اصل بر انتشار عمومی و عدم محرمانگی مصوبات هیئت عالی و سایر ارکان بانک مرکزی قرار داده شده است که می‌تواند وضعیت فعلی را بسیار بهبود بخشد. همچنین بانک مرکزی موظف است نهایتاً تا ۱۰ روز کاری بعد از برگزاری

جلسه، مشروح مذاکرات و مصوبات هیئت عالی را منتشر نماید.

۳. تمهید قواعد ناظر به کنترل تعارض منافع: در شرایط فعلی، بخش‌های مختلف بانک مرکزی با تعارض منافع مواجه هستند. یکی از این موارد تعارض منافع آشکار عضویت نماینده بانک‌ها در هیئت انتظامی بانک مرکزی است. این بدان معناست که در صورت تخلف بانک‌ها و پیگیری پرونده توسط بانک مرکزی در نهایت یکی از بانک‌ها نیز به عنوان مسئول رسیدگی به پرونده حق رأی دارد که مصداق بارز تعارض منافع است. همچنین در ب‌های گردان بین بانک مرکزی و بانک‌ها مورد دیگر تعارض منافع در شرایط فعلی است. در این شرایط مسئولین شاغل در بانک مرکزی پس از پایان مسئولیت خود یا در حین مسئولیت، در بانک‌ها مشغول به کار شده یا بالعکس مدیران بانک‌ها و مؤسسات تحت نظارت، در بانک مرکزی مشغول به فعالیت می‌شوند. در نهایت رابطه سهامداری مدیران بانک مرکزی یا اقوام و خویشاوندان آنها در بانک‌ها و مؤسسات تحت نظارت بانک و سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های پرداخت، از دیگر موارد شکل‌گیری تعارض منافع در شرایط فعلی است که قانون جدید برای آنها چاره‌اندیشی نموده است. فصل دوازدهم قانون بانک مرکزی به مدیریت تعارض منافع پرداخته که وضعیت فعلی را به طور معناداری ارتقا می‌بخشد. همچنین در بند «چ» ماده (۷) تعارض منافع ناشی از در ب‌های گردان کنترل شده است. بدین صورت که اعضای حقیقی هیئت عالی باید به صورت تمام وقت در این مسئولیت فعالیت داشته و نمی‌توانند هیچ گونه سمت دیگر در بخش دولتی و غیردولتی داشته باشند. تعارض منافع مربوط به هیئت انتظامی و عضویت نماینده بانک‌ها در آن در ماده (۲۲) مرتفع شده است. موارد دیگری نظیر الزام قانونی ارکان بانک مرکزی به پُر کردن کاربرگ تعارض منافع در بند «الف» ماده (۶۰)، جلوگیری از تعارض منافع ناشی از سهامداری در بند «ت» ماده (۶۰) و... در ماده (۶۰) مورد توجه قرار گرفته است. همه این

موارد باعث شده به نحو بسیار مطلوبی موضوع تعارض منافع در قانون جدید اصلاح گردد.

۴. افزایش اقتدار نظارتی و همچنین تمهید استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی: اما مهم ترین مزیت های قانون جدید بانک مرکزی را می توان استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی و تقویت اقتدار بانک مرکزی دانست. قوانین موجود در زمینه نظارت بانک مرکزی حاوی اشکالات و نواقص جدی است که مهم ترین آنها عدم تعریف صریح و مشخص هدف نظارت بانکی، عدم تعریف قوانین ناظر به ورشکستگی بانکی یا گزیر و کاهش ضمانت اجرای مقررات بانک مرکزی با تفویض صدور احکام به هیئت انتظامی است. در فصول چهارم و پنجم قانون جدید موضوع اختیارات نظارتی بانک مرکزی و تحکیم اقتدار آن مورد توجه قرار گرفته است. مواردی نظیر تشکیل شورای تنظیم گری و نظارت (ماده (۱۴))، ایجاد بسترهای لازم برای نظارت (ماده (۱۹))، دریافت اطلاعات لازم برای نظارت صحیح بر بانک ها و مؤسسات (ماده (۲۰))، ایجاد هیئت های انتظامی بدوی و تجدیدنظر که فاقد مشکلات فعلی باشد (ماده (۲۲))، تدارک تنبیهات لازم برای مقابله با بانک های متخلف (ماده (۲۳))، اتخاذ تصمیمات مربوط به لغو و تعلیق مجوز بانک ها و مؤسسات متخلف (۲۴)، اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه و اصلاحی (موضوع مواد (۲۹) (۲۷)) برای کاهش تخلفات، تعیین سرپرست موقت برای مؤسسه اعتباری و شرایط آن (مواد (۳۰) (۳۲))، گزیر مؤسسات اعتباری مختلف (ماده (۳۳)) و سایر اقدامات در راستای تقویت نظارت مؤثر بانک مرکزی اصلاح شده است. همه این موارد می تواند مشکلاتی که سلطه بانک ها بر بانک مرکزی به دلیل قدرت بزرگ شکست ناپذیر آنها به وجود می آورد را مهار کند. در مجموع موضوعات مهم اثرگذار در این زمینه مورد توجه قرار گرفته و به جرئت می توان اظهار داشت قسمت نظارت بانک مرکزی در قانون جدید به مراتب شرایط فعلی را بهبود می بخشد.

۱-۳. اقدامات انجام شده مجلس شورای اسلامی

در ارتباط با تصویب قانون برنامه هفتم توسعه

برنامه ریزی و تدوین سند برنامه توسعه یکی از مهم ترین ابزارهای نظام تدبیر به منظور اداره خردورانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه ای و فاقد مبناست. در صورتی که برنامه ریزان با تمهید لوازم و رعایت اصول و فلسفه های بنیادی برنامه ریزی نظیر «وجود مطالعات پشتیبان قابل اتکا»، «رعایت اصل هماهنگی در تمامی سطوح» و در نظر گرفتن «ملاحظات آینده شناختی» در سند برنامه توسعه اقدام به اولویت بندی مسائل پیش روی کشور نمایند و با تبیین دیدگاه خود به مسائل مذکور، اهداف و راهبردهای مشخصی در پیش گیرند، انتظار می رود تحقق اهدافی که آحاد جمعیت کشور را به سطح مطلوبی از رفاه می رساند (نظیر: رشد اقتصادی، افزایش بهره وری، افزایش اشتغال، کاهش تورم، حفاظت از منابع زیست محیطی، مصرف بهینه انرژی، دسترسی به زیرساخت ها و خدمات مختلف مانند مسکن، راه، خدمات بهداشتی و آموزشی و غیره) تضمین شود. در این راستا لایحه برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۲۸/۳/۱۴۰۲ مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۸ زیر فصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند، ۸۶ جزء و ۵۵ تبصره تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و فرآیند رسیدگی به آن بر اساس ماده (۱۸۰) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی آغاز شد. با توجه به اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس و ممنوعیت ارائه پیشنهاد اعضای کمیسیون تلفیق در حین بررسی مواد لایحه، به صلاح دید هیئت رئیسه کمیسیون حدود ۲۷ کار گروه تخصصی از نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق برای بررسی مواد مختلف لایحه برنامه تشکیل شد و ایشان در یک بازه فشرده اقدام به بررسی لایحه برنامه هفتم کرده و گزارش های خود را ارائه نمودند. در ادامه گزارش کار گروه های تخصصی مبنای بررسی جلسات کمیسیون تلفیق قرار گرفت و طی ۴۵ جلسه بررسی و نهایتاً گزارش کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۳/۶/۱۴۰۲ ارائه شد. از جمله مهم ترین شاخص های کمی برنامه هفتم توسعه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

جدول ۱. اهداف کمی برنامه هفتم توسعه

ردیف	موضوع	هدف در لایحه برنامه هفتم توسعه
۱	رشد اقتصادی	۸ درصد
۲	رشد اشتغال	۳٫۹ درصد سالانه معادل یک میلیون شغل
۳	متوسط نرخ تورم	۹٫۵ درصد
۴	رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	۲٫۸ درصد
۵	متوسط رشد نقدینگی	۱۳٫۸ درصد
۶	متوسط رشد صادرات غیرنفتی	۲۳ درصد
۷	ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی	۷۶ درصد
۸	جبران تراز آب	۱۵ میلیارد مترمکعب در پایان برنامه
۹	جمع‌آوری گازهای همراه (گاز پالایش NGLها)	۱۵ میلیارد مترمکعب در سال
۱۰	احداث مسکن حمایتی شهری	۳۰۰ هزار واحد
۱۱	احداث مسکن روستایی	۲۰۰ هزار واحد
۱۲	پوشش کامل بیمه سلامت برای تمامی جمعیت ایرانی کشور	۱۰۰ درصد
۱۳	نوسازی ناوگان جاده‌ای (تجمعی)	۱۱۰۰۰۰ دستگاه
۱۴	پوشش تحصیلی دانش‌آموزان	۱۰۰ درصد
۱۵	مقاوم‌سازی و بازسازی کلاس‌های فرسوده و غیراستاندارد	۸۰ درصد

از سوی دیگر با توجه به نقاط ضعف و مغفول که در لایحه دولت وجود داشت، گزارش کمیسیون تلفیق در مواردی با ارائه احکام مطلوبی منجر به تقویت لایحه شده بود و البته در فرآیند رسیدگی تعدادی از احکام دارای آثار نامطلوب (دارای بار مالی، فراتر از ظرفیت و غیر قابل اجرا، با نگاه بخشی یا...) نیز به تصویب رسیده بود. در این ارتباط بررسی‌های صورت گرفته بر روی مصوبات صحن حکایت از رویکرد مناسب نمایندگان محترم مجلس به گزارش مصوبات کمیسیون تلفیق دارد به طوریکه بخش عمده مصوبات تقویت کننده لایحه (حدود ۶۰ درصد) به تصویب صحن رسیده و باقی موارد نیز جهت تدقیق بیشتر به کمیسیون تلفیق ارجاع شده و یا مراعی باقی مانده است. از جمله مهم ترین موارد مصوب کمیسیون تلفیق که تقویت کننده لایحه برنامه بوده و به تصویب صحن نیز رسیده است، می توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ تغییر رویکرد به افزایش بهره‌وری به عنوان یکی از ارکان رشد اقتصادی با انتقال مأموریت پیگیری افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید از سازمان اداری و استخدامی کشور به سازمان برنامه؛ تبصره ماده (۲).

■ اتخاذ تدابیر مناسب برای جلوگیری از بیش‌اظهاری در واردات و کم‌اظهاری در صادرات کالاها اعم از اصلاح سیاست‌های ارزی و زیرساخت‌های تبادل ارزی و تکلیف به گمرک به صدور شناسه اختصاصی تعرفه (تی. اس. سی) برای مهم ترین اقلام؛ بند «ت» ماده (۴).

■ هوشمندسازی، رفع موازی کاری، پیشگیری از فساد و بازرس محوری و بهبود فضای کسب و کار با یکپارچه سازی فرایندهای وصول حق بیمه و مالیات در سازمان مالیاتی؛ بند «ث» ماده (۴).

■ تسهیل سالم‌سازی نظام بانکی با تمهید منابع مالی برای جبران تعهدات و پرداخت بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در حال‌گزیر؛ بند «ج» ماده (۸).

■ تشویق سرمایه‌گذاری از طریق محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی به کالاهای اساسی یارانه‌ای، کالاهای و خدمات انحصار طبیعی و عمومی (ارائه توسط دولت) و تکلیف شرکت‌های پذیرفته شده در بهابازار (بورس) تهران و فرابورس ایران و شرکت‌های فرعی و زیرمجموعه به عرضه محصولات خود از طریق بهابازار (بورس) های کالایی؛ جزء «۳» بند «ج» ماده (۴۸).

■ تکلیف وزارت نفت به عقد قرارداد مجزا با شرکت ملی نفت و سایر به تفکیک میدان / مخزن نفت و گاز با هدف تفکیک وظایف تصدی‌گری از حاکمیتی؛ بند «الف» ماده (۱۵).

■ تکلیف دولت به ایجاد «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» از طریق تجمیع و ادغام تمام ظرفیت‌های سازمانی موجود در دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، ساتبا و ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت کشور؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۴۶).

■ تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به تدوین سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»؛ بند «ت» ماده (۴۸).

در صورتی که مصوبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان قانون برنامه هفتم توسعه به‌شکل بایسته‌ای توسط دولت محترم اجرا شوند، با توجه به اهداف کمی ارائه‌شده و تکالیف دولت در حوزه‌های مختلف، می‌توان انتظار داشت شاخص‌های کلان اقتصادی -

اجتماعی نظیر: تورم، سطح درآمد، دسترسی به زیرساخت‌ها، دسترسی به خدمات بهداشتی و آموزشی و... که به شکل مستقیم کیفیت زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بهبود یابد. در نهایت می‌توان گفت ضرورت دارد نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ضمن اشراف به اهمیت نقش نظارتی خویش در ارتباط با ترسیم مسیر توسعه کشور در سال‌های آتی، با اولویت بخشیدن به منافع ملی به دنبال تقویت نقش نظارتی خود در فرایند اجرای برنامه توسعه کشور باشند. زیرا در غیاب نظارت اثربخش بر برنامه‌های توسعه نمی‌توان انتظار بروز دستاوردهایی بیش از آنچه در مورد ۶ برنامه توسعه گذشته محقق شد را داشت.

۱-۴. قوانین مربوط به اصلاح مجوزهای کسب و کار

دریافت مجوزهای کسب و کار یکی از مهم‌ترین موانع شروع کسب و کار و ایجاد فضای رقابت در اقتصاد ایران تلقی می‌شود. سابقه طولانی دیوان سالاری در کشور و عدم توسعه کافی دولت الکترونیک، بر پیچیدگی و عدم شفافیت نظام اداری افزوده و امکان سوء استفاده کارکنان دولت در اعطاء مجوز را فراهم کرده است. از این رو دسترسی به مجوزهای کسب و کار بعضاً با پرداخت رشوه‌های کلان میسر بوده و بسیاری از فعالان اقتصادی را از سرمایه‌گذاری و تولید باز می‌دارد. اولین حکم قانونی با هدف اصلاح نظام مجوز دهی در ایران، ماده (۷) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب سال ۱۳۸۷ است. قانون مذکور، ۲ بار در مجلس یازدهم به شرح زیر مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته است:

■ قانون «اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)؛

■ قانون «تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴).

در مجموع، دو قانون اشاره شده، حاوی بیش از ۷۰ حکم قانونی به عنوان تکالیف نهادهای مسئول در قوانین هستند. در قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار تلاش شده تا ضمانت اجرای قانون مصوب سال ۱۳۹۹، به نحو مؤثری تقویت شود، انحصار در ورود و فعالیت در برخی کسب و کارهای خاص به ویژه مشاغل حقوقی مانند وکالت و سردفتری رفع گردد و بستر قانونی برای حرکت از نظارت پیشینی حاکمیت بر کسب و کارها (از طریق صدور مجوز) به نظارت پسین فراهم گردد.

خوشبختانه در دولت سیزدهم اقدامات جدی در برخی از دستگاه‌ها و مراجع صدور مجوز به ویژه در وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان متولی و راهبر اصلاحات، برای تسهیل و تسریع در فرایندهای مجوز دهی آغاز شده که امید می رود با مطالبه و نظارت مستمر به سایر مراجع صدور مجوز تسری یابد و فرایندهای اصلاحات به مرور به تکامل و نتیجه رضایت بخش منتهی شود. ارزیابی عملکرد دولت سیزدهم در تسهیل صدور مجوزها نشان می دهد، شفافیت شرایط صدور مجوزها تا حد زیادی (۹۹/۹ درصد) انجام شده است. همچنین الکترونیکی شدن کل فرایندهای صدور مجوزها در خصوص بیش از ۹۷ درصد مجوزها محقق شده است. مرکز ملی پایش محیط کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی پروژه ای تحت عنوان پاک سازی شروط ناهنجار آغاز کرده که مرحله مطالعاتی و استخراج شروطی که منجر به امضا طلایی می شوند انجام گرفته و نیاز به اقدامات تکمیلی هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی در حذف و اصلاح قوانین و مقررات مخل است.

اگرچه تصویب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، گام بزرگی در آسان تر نمودن ورود فعالان اقتصادی به عرصه تولید و زمینه ساز افزایش اشتغال و رونق تولید در کشور تلقی می شود اما باید به این مسئله توجه داشت که اصلاحات نظام اداری و بوروکراسی، دشوار، زمان بر و نیازمند پیگیری و عزم و اراده در اجرا است. همچنان مقاومت شدیدی در برخی دستگاه های اجرایی برای حذف امضاهای طلایی وجود دارد و برخی از مجوزها با

قیمت‌های نجومی در بازار آزاد خرید و فروش می‌شوند. تسهیل صدور مجوز و الکترونیکی شدن فرایندها عمدتاً در حوزه مشاغل خرد و اصناف ایجاد شده و در مورد برخی کسب‌وکارهایی که پیچیدگی و تعدد استعلامات وجود دارد، اصلاحات به کندی پیش می‌رود. لذا به منظور پیشبرد کامل اصلاحات نظام مجوزدهی کشور اقدامات ذیل باید مورد توجه قرار گیرد:

■ در حالی که برخی مراجع صدور مجوز در اجرای قانون به خوبی همکاری داشته‌اند و به‌ویژه در حوزه اصناف موفقیت‌های قابل توجهی در تسهیل صدور مجوز ایجاد شده است، بدنه دستگاه‌های دولتی همچنان مقاومت بسیاری در مقابل تغییر دارند. این مقاومت عمدتاً ناشی از فرهنگ نادرستی است که سالیان متمادی در نظام اداری کشور شکل گرفته و تغییر آن مستلزم تحولی بنیادین در فرهنگ و نگرش مقامات و کارمندان در نظام اداری و بوروکراسی است. اهتمام دولت و برخورد جدی با تخلفات با توجه به ظرفیت‌ها و ضمانت‌های اجرایی قانون می‌تواند به تسریع اصلاح فرایندها کمک کند.

■ ایفای نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در رسیدن به نظام مجوز دهی مطلوب می‌تواند بسیار تأثیرگذار باشد. در کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نظارت بر اجرای قوانین حوزه مجوزهای کسب‌وکار با جدیت در حال پیگیری است و از ظرفیت کمیسیون اصل ۹۰ نیز می‌توان بهره گرفت.

■ با توجه به رویکرد جایگزینی نظارت‌های پسینی و مردمی در قوانین جدید، نقش مردم و متقاضیان صدور مجوز در گزارش‌دهی تخلفات و ثبت شکایات در سامانه‌هایی که بدین منظور طراحی شده به پیشبرد اهداف قانون می‌تواند کمک کند. رسانه ملی باید مردم را از حقوق قانونی و امکاناتی که در قوانین لحاظ شده آگاه

سازد تا خلأهای اجرایی و تخلفات اداری کشف و پیگیری شوند.

■ نکته دیگر در اصلاح نظام مجوزدهی، پیچیدگی و درهم تنیدگی فرایندهای دستگاههای اجرایی و زیرمجموعه قوه مجریه و قوه قضائیه به ویژه در پاسخگویی به انواع استعلامات و فراهم نمودن و تکمیل نقشه ها و داده های اطلاعات مکانی است که لزوم شفافیت، همکاری و هماهنگی هر چه بیشتر میان قوا و نهادهای زیر مجموعه آنها به ویژه دستگاه های زیر مجموعه قوه قضائیه را نمایان می کند.

۱-۵. قوانین مربوط به اختصاص

بودجه اشتغالزایی به استان ها

در راستای ایجاد اشتغال در استان های کشور، در دوره مجلس یازدهم، در در بند الف تبصره ۱۸ قوانین بودجه سنواتی طی سال های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲، منابعی در نظر گرفته شده است. بررسی محتوای تبصره های ارائه شده طی این سه سال، چند نکته را نشان می دهد:

۱- از ابتدای دوره مجلس یازدهم تاکنون، توزیع منابع به صورت استانی پررنگ تر شده است و به عبارت دیگر در سال ۱۴۰۰ در هزینه کرد منابع تبصره ۱۸، تمرکز بر توزیع ملی و سپس استانی است اما از سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ تمرکز منابع بر رویکرد استانی است و به مراتب طی این سال ها اختیار استانداران در تخصیص منابع بیشتر شده است.

۲- منابع اشتغالزایی استانی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۰ متمرکزتر شده است و حساب استانی پیشرفت و عدالت نزد خزانه داری کل کشور برای تمرکز منابع استان ها ایجاد شده است که البته اقدام مثبتی در جهت افزایش شفافیت و انسجام منابع استان ها ارزیابی می گردد.

۳- در ابتدای دوره تخصیص، منابع برای استان ها بر اساس سهمیه تعیین شده در دستورالعمل اجرایی تبصره ۱۸ بوده است

اما در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ تقریباً منابع مساوی برای استان‌ها در نظر گرفته شده است.

ترکیب و میزان منابع از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ تغییر کرده است. در سال ۱۴۰۰، مبلغ سیصد و بیست هزار میلیارد ریال از منابع هدفمندی یارانه‌ها، به ایجاد و توسعه، تولید، اشتغال و کارآفرینی با اولویت استان‌های بانرخ بیکاری بالاتر در نظر گرفته شده بود که البته به دلیل پایداری منابع عملکرد موفقی هم داشت. اما در سال ۱۴۰۱، در حدود ۱۵۶,۴ هزار میلیارد ریال به منظور رشد و پیشرفت استان‌های کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها، تکمیل واحدهای نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی بر پایه آمایش سرزمین و همچنین حمایت از طرح (پروژه) های دانش‌بنیان و پیشران و بسط و عدالت سرزمینی، جهت ایجاد و افزایش تولید، اشتغال و کارآفرینی و ارتقای رشد اقتصادی اختصاص یافت. منابع سال ۱۴۰۱ مشتمل بر منابع بودجه عمومی، بخشی از منابع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور، سهم استان‌ها از حقوق دولتی معادن و مازاد درآمدهای استان و درآمد حاصل از فروش اموال منقول و غیر منقول است که امکان تحقق و پایداری این منابع نسبت به سال ۱۴۰۰ بسیار پایین است و تاکنون واریز منابع تکمیل نشده است. در سال ۱۴۰۲ به مراتب تغییر ترکیب منابع بیشتر و پایداری منابع کمتر شده است به نحوی که بخشی از منابع به صورت نقدی و بخشی به صورت اوراق خزانه‌داری پیش‌بینی شده و با توجه به مدت‌دار بودن تاریخ سررسید اوراق، تضمینی هم برای حفظ ارزش اسمی اوراق خزانه‌داری لحاظ نشده است که به نسبت دستگاه‌های اجرایی تمایل کمتری در بهره‌برداری از این منابع دارند.

کلیت موضوع منابع اشتغالزایی برای استان‌ها در اینست که هر چند رویکرد استانی در این دوره تقویت شده و تمرکز منابع افزایش یافته است اما در گزارش‌های نظارتی صرفاً تخصیص منابع و تعداد طرح‌های مصوب شده ارائه می‌گردد حال آنکه میزان

اشتغالزایی از این محل، هماهنگی طرح با چالش‌ها و مشکلات بازار کار استان و اثر بخشی آن نامشخص است به نظر می‌رسد لازم است در سال‌های آتی علاوه بر پایداری منابع استانی، دقت بیشتری در مکانیسم نظارت و شاخص‌های مربوط به آن بشود.

۱-۶. قوانین مربوط به کالابرگ

تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی از اوایل سال ۱۳۹۷ اقتصاد کشور را وارد چالشی نمود که تأثیرات منفی آن بر اقتصاد کشور غیرقابل انکار است. در طی سال‌های اخیر کارشناسان و مراکز پژوهشی مختلفی همواره در خصوص تبعات و پیامدهای اقتصادی سیاست اختصاص ارز با نرخ ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی هشدار دادند. پیامدهایی از قبیل رانت و فساد بسیار زیاد، آسیب به تولید داخل، افزایش کسری بودجه، افزایش پایه پولی و پیامدهای تورمی، عدم توان نرخ‌گذاری کالا با ارز ترجیحی و اختصاص یارانه بیشتر به دهک‌های بالای درآمدی تنها برخی از نقدهای وارد شده به این سیاست بود. در این راستا یکی از مهمترین مصوبات مجلس در دوره فعلی تکلیف دولت به تغییر نحوه پرداخت یارانه کالاهای اساسی بود. بر اساس مصوبه مجلس در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ دولت مکلف گردید تا از طریق کالابرگ الکترونیک مابه‌التفاوت قیمت کالاهای اساسی را با قیمت بازار جبران نماید. اجرای این سیاست سبب شد بخش مهمی از منابعی که قبل از این از طریق قاچاق یا سایر موارد سوء مصرف اتلاف می‌گردید به صورت مستقیم به خانوارهای هدف اصابت نماید.

۱-۷. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰

پس از جنگ جهانی دوم بسیاری از کشورها برای تأمین منابع مالی و افزایش کارایی نظام اقتصادی، به اصلاح ساختار مالیاتی خود اقدام کردند که مهمترین این اصلاحات «مالیات بر ارزش افزوده» بود. مالیات بر ارزش افزوده از سیستم‌های نوین

مالیات‌ستانی است که امروزه در بیش از ۱۶۰ کشور جهان مورد استقبال قرار گرفته و اجرایی شده‌است که همین امر مؤیدی بر میزان اهمیت مالیات بر ارزش افزوده در ساختار مالیاتی کشورهاست.

این نوع از مالیات ذیل مالیات‌های غیرمستقیم (مالیات بر مصرف) طبقه‌بندی می‌شود که به دلیل ویژگی‌های ذاتی و نحوه اجرای آن می‌تواند کارایی بیشتری از سایر انواع مالیات‌های غیرمستقیم نظیر مالیات بر فروش در حلقه آخر داشته‌باشد. در اکثر کشورهای جهان مالیات بر ارزش افزوده مبتنی بر اصل مقصد (یعنی مشمول بودن مصرف کالاها و خدمات تولید شده داخلی و وارداتی و معاف بودن کالاها و خدمات صادراتی) اجرا شده‌است و در این نظام پرداخت‌کننده اصلی مصرف‌کننده نهایی است. نظام مالیات بر ارزش افزوده در عمده کشورها از جمله ایران با اهداف متعالی نظیر گسترش پایه‌های مالیاتی، انتقال بار مالیاتی از تولید و سرمایه‌گذاری به سمت مصرف، اجتناب از اخذ مالیات مضاعف از کالاها و خدمات (جلوگیری از بروز پدیده آبشاری بودن مالیات بر فروش در حلقه آخر)، توسعه اطلاعات مالی و مالیاتی از فعالان اقتصادی و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و زنجیره‌های مختلف معاملات و... تصویب و اجرا شد. از مهمترین اهداف دستاوردهای نظام مالیات بر ارزش افزوده افزایش میزان شفافیت در فرایندها و زنجیره عرضه کالا و خدمات (کلیه شئون نظام اقتصادی) بوده است که از این طریق نقش تنظیم‌گری مالیات‌ها در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی افزایش یافته و همچنین امکان دستیابی به سایر اهداف اقتصادی را فراهم می‌کند. مبانی نظری و ساختار اجرایی مالیات بر ارزش افزوده به گونه‌ای است که ظرفیت درآمدی این پایه مالیاتی در مقایسه با سایر پایه‌های مالیاتی بیشتر (با توجه به هزینه‌های پایین وصول و اجرای آن) و در بازه زمانی کمتری قابل استحصال است.

لازم است که توجه شود قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰، از ۱۳ دی‌ماه سال ۱۴۰۰ لازم‌الاجرا و جایگزین

قانون آزمایشی مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ شده است. در قانون جدید بسیاری از فرآیندهای وصول، رسیدگی، استرداد و دادرسی مالیات بر ارزش افزوده، نسبت به قانون قبلی بهبود یافته است. برای مثال مطابق ماده (۵) و (۱۳) این قانون، مبنای محاسبه مالیات و عوارض ارزش افزوده مودیان عضو سامانه مودیان، صورت حساب الکترونیک افراد در این سامانه است و دیگر این مودیان الزامی به تسلیم اظهارنامه ندارند. همچنین مطابق ماده (۱۴) قانون، سازمان امور مالیاتی حداکثر می تواند یک درصد پرونده های مالیاتی مودیان عضو سامانه مودیان (با اولویت مودیان بزرگ) را بررسی کرده و می بایست سایر اظهارنامه ها را بدون رسیدگی قبول نماید. این حکم موجب حذف رابطه مودی و ممیز مالیاتی و تسهیل فضای کسب و کار می شود. همچنین مطابق ماده (۸) این قانون، سازمان امور مالیاتی مکلف است در صورت درخواست مودی، حداکثر ظرف یک ماه اعتبار مالیاتی وی را مسترد نماید و در غیر این صورت، مشمول جریمه به میزان ۲ درصد در ماه می شود. این حکم نیز با صیانت از حقوق مودیان، موجب افزایش انگیزه مودیان برای ثبت معاملات خود در سامانه مودیان و در نتیجه شفافیت اقتصادی می شود.

از دیگر موارد اصلاحی در این قانون می توان به تغییر بازتوزیع منابع مالیات بر ارزش افزوده و افزایش یک واحد درصدی سهم شهرداری ها اشاره کرد. (در قانون قبلی از ۹ درصد عوارض و مالیات بر ارزش افزوده ۳ واحد درصد به شهرداری ها اختصاص پیدا می کرد و مطابق قانون جدید از ۹ درصد عوارض و مالیات بر ارزش افزوده ۴ واحد درصد به شهرداری ها اختصاص پیدا می کند).

۱-۸. قانون مالیات بر خانه های خالی

در سال های اخیر، علاوه بر کند شدن شدید تولید و عرضه مسکن، رشد غیرمنطقی قیمت مسکن، قدرت خرید و استطاعت مسکن برای مردم را به شدت کاهش داده است و اقشار متوسط و ضعیف

جامعه را بیش از پیش از خانه دار شدن دور کرده است. به همین دلیل درصد کمتری از خانوارها قادر به تهیه مسکن ملکی بوده و بخش عمده آنها به ناچار متقاضی مسکن استیجاری شده و سیلی از مردم به سمت اجاره نشینی پناه بردند که این موضوع خود افزایش مضاعف و بی سابقه اجاره بها را به دنبال داشته است. آمار رشد ۲ برابری میزان اجاره نشینی از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵، نشان دهنده کاهش قدرت خرید مردم در حوزه مسکن و لزوم تکمیل پایگاه های اطلاعاتی و سیاست گذاری مؤثر در بازار مسکن و اجاره است.

این موضوع در حالیست که طبق گزارش مرکز آمار در سال ۱۳۹۵، ۲.۶ میلیون خانه خالی در کشور وجود داشته و بدون هیچ استفاده ای رها شده است. وجود خانه خالی به منظور نقل و انتقال امری ذاتی در بازار مسکن است. موردی که مسئله خانه خالی را پررنگ می کند؛ اختلاف آن در ایران با متوسط نرخ طبیعی^۲ است که رغبت محترکان را به خرید و نگهداری ملک برای کسب سود و انباشت سرمایه نشان می دهد. در واقع خانه ها می تواند ناشی از عوامل مختلف از جمله مشکلات قضائی، خانه تعطیلاتی^۳، وراثت، مهاجرت های فصلی یا دائمی، زمان نقل و انتقال و سکونت مالک یا مستأجر جدید و حتی زمان لازم برای فروش و اجاره خالی باشند؛ اما در این میان خانه هایی نیز برای استفاده از بازار کم ریسک و پرسود مسکن خالی می مانند که این مسئله، منجر به کاهش عرضه خانه به منظور بهره برداری و سرمایه ای شدن این کالای مصرفی و به تبع آن رشد قیمت اجاره و افزایش فشار بر مستأجران و فاقدین مسکن ملکی را به دنبال دارد. علاوه بر این، خالی ماندن خانه ها به دلیل محبوس شدن حجم عظیمی از سرمایه کشور، به رشد تولید و اشتغال نیز آسیب می رساند.

بررسی تجارب کشورها نشان می‌دهد که دولت‌ها برای برقراری ثبات در بازار و کنترل قیمت‌ها از اهرم مالیاتی استفاده می‌کنند و با سازوکار مشخص برای مالکانی که به قصد کسب سودهای غیرمنطقی به بازار مسکن گام گذاشته‌اند، هزینه ایجاد می‌کنند. این اقدام مالکان دارای تعداد زیاد خانه را به عرضه واحدها یا پرداخت مالیات هدایت می‌کند که در هر دو حالت برای بخش عمده مردم منفعت خواهد داشت. البته در این راستا باید توجه ویژه‌ای به برطرف کردن چالش‌های قانونی و اجرایی گردد تا این ابزار مفید و مناسب عمل نماید.

وضع مالیات بر خانه‌های خالی در کشور می‌تواند موجب تغییر انگیزه‌هایی شود که برخی از افراد را به عدم عرضه مسکن خالی خود برای اجاره ترغیب می‌کند. این پایه مالیاتی علاوه بر اینکه به عنوان مالیات تنظیمی، عرضه واحدهای خالی را به بازار ممکن می‌کند، می‌تواند درآمد مناسبی را نیز برای دولت ایجاد کند که با تخصیص و هدایت بهینه منابع حاصل از آن به سمت ساخت مسکن ارزان قیمت می‌توان عرضه مسکن را افزایش داد. از سوی دیگر ایجاد زیرساخت اطلاعاتی املاک و همچنین محل سکونت می‌تواند بستر سیاست‌گذاری را علاوه بر حوزه مسکن در سایر حوزه‌ها از جمله سیاست‌های حمایتی مبتنی بر خانواده و همچنین سایر مالیات‌های حوزه مسکن فراهم کند. از همین رو، مالیات بر خانه خالی می‌تواند به نوعی ضمانت اجرای تکمیل سامانه املاک و اسکان نیز تلقی گردد، به نحوی که ساکنان که سکونت خود را در آن اظهار نکنند، مشمول جرائم این قانون قرار می‌گیرند که در متن قانون نیز تصریح شده است.

تجربه کشورها نشان می‌دهد وضع مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند به افزایش عرضه مسکن و کنترل بازار اجاره مسکن منجر شود اما به دلیل جزئیات و پیچیدگی‌های فراوان این پایه مالیاتی، لازم است در طراحی آن دقت شود. با وجود اینکه این قانون از قبل از انقلاب در کشور وجود داشته است و چندین بار دچار تغییراتی شده است اما تاکنون عملاً اجرایی نشده است. آخرین تغییر این

قانون مربوط به آذر سال ۱۳۹۹ می‌شود که در این اصلاحیه تلاش شده است ایرادات اساسی قانون مالیات بر خانه‌های خالی که منجر به عدم اجرایی شدن آن شده بوده است، مرتفع گردد. یکی از مهم‌ترین نکات در مورد مالیات بر خانه‌های خالی که همواره جزو چالش‌های اجرای این قانون بوده است، نحوه شناسایی خانه‌های خالی است. با توجه به شرایط کشور و در اختیار نبودن اطلاعات مالکیتی و سکونتی افراد، به نظر می‌آید اولین قدم، تکمیل سامانه املاک و اسکان (تکمیل اطلاعات سکونتی افراد بر اساس خوداظهاری و همچنین تکمیل اطلاعات مالکیتی افراد بر اساس اطلاعات دستگاه‌های اجرایی و خوداظهاری افراد) است.

تکمیل شدن این سامانه از اخذ مالیات بر خانه‌های خالی اهمیت بیشتری در سیاستگذاری حوزه مسکن دارد و به همین دلیل می‌توان مالیات بر خانه‌های خالی را به نوعی ضمانت اجرایی اظهار سکونت و مالکیت افراد قلمداد کرد به نوعی که املاکی که سکونت یا مالکیت آن‌ها اظهار نشده باشد در حکم خانه خالی تلقی شده و طبعاً در زمان نقل و انتقال، لازم است بدهی مالیاتی مربوط به آن‌ها تسویه شود.

اجرای مالیات بر خانه‌های خالی می‌تواند ضمانت خوبی نیز برای تکمیل سامانه املاک و اسکان باشد، چراکه در کشور آمارهای دقیق و بروز برای برنامه‌ریزی سال‌های آینده وجود ندارد و لزوم وجود این سامانه جامع اطلاعاتی در حوزه مسکن احساس می‌شود و با خوداظهاری، جریمه و تشویق مالیاتی کلیه این اطلاعات را می‌توان از دستگاه‌ها و مردم دریافت کرد. تکمیل و راه‌اندازی سامانه املاک اخذ مالیات‌های دیگر و شناسایی و واگذاری تسهیلات حمایتی را ممکن می‌سازد.

ضرورت دارد نظارت بر اجرای این قانون با تأکید بر نظارت بر وضعیت سامانه املاک و اسکان در دستور کار مجلس قرار گرفته و تکمیل سامانه املاک و اسکان به عنوان یکی از اولویت‌های دولت در حوزه مسکن در نظر گرفته شود.

۱-۹. مالیات بر املاک و خودروهای لوکس

قوانین بودجه سنواتی از ۱۳۹۸

بانگاهی به نظام‌های اقتصادی کشورهای موفق، مشخص می‌شود که در کشورهای توسعه‌یافته، آن چیزی که سال‌هاست به عنوان منبع اصلی درآمدی مورد استفاده قرار می‌گیرد، درآمدهای مالیاتی است. مالیات، علاوه بر ظرفیت بالقوه‌ی درآمدی که دارد، می‌تواند در توزیع عادلانه ثروت در جامعه نیز مؤثر باشد. در ایران نیز با توجه به نرخ بالای تورم و به تبع آن شکاف طبقاتی در جامعه، به مالیاتی نیاز است که علاوه بر ظرفیت درآمدی بالا، موجبات کاهش معضلات اقتصادی همچون تورم و شکاف طبقاتی را فراهم آورده و از طرفی باعث بهبود عدالت مالیاتی و تقسیم بار مالیاتی در دهک‌های مختلف درآمدی کشور شود.

مالیات بر دارایی، گزینه‌ای است که می‌توان از آن به عنوان راهکاری مناسب در این زمینه، استفاده کرد. دولت‌ها در دیگر نقاط جهان، به منظور افزایش درآمد مالیاتی و کاهش جذابیت بازارهای غیر مولد، سیاست‌های مختلفی را متناسب با شرایط اقتصادی خود وضع می‌کنند. طی دهه‌های اخیر، مالیات بر دارایی به عنوان یکی از مهمترین محورهای برنامه اصلاح مالیاتی در اغلب کشورهای جهان، شناخته شده است. در کشور ما با وجود اینکه عوارض سالانه از خودرو و املاک توسط شهرداری‌ها گرفته می‌شود اما با توجه به مأخذ و نرخ پایین این عوارض، اثر چندانی بر درآمد دولت و بهبود توزیع درآمد بین خانوارها ندارد. بدین منظور در قالب بودجه‌های سنواتی مالیات بر املاک و خودروهای لوکس از سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید که صرفاً بر املاک و خودروهای گران‌قیمت که برای اقشار ثروتمند جامعه هستند وضع می‌شود. اخذ این مالیات می‌تواند منجر به بهبود توزیع درآمد در بین اقشار جامعه و همچنین افزایش درآمدهای دولت و شهرداری‌ها شود. پیش‌بینی این است که با اجرای درست این پایه‌ی مالیاتی، به دلیل ایجاد هزینه نگهداری مسکن و خودروهای با قیمت بالا، تقاضای سرمایه‌ای مسکن و خودرو در

کشور کم شود. این در حالی است که با توجه به داده‌های موجود، کمتر از ۱۰ درصد خانوارهای کشور مشمول این پایه مالیاتی خواهند شد که نشان از هدفمندی آن دارد.

ضروری است این پایه مالیاتی به صورت قانون دائمی در کشور در آمده و تمرکز بر بهبود سازوکارهای اجرای دقیق آن از جمله تکمیل سامانه املاک و اسکان در اولویت دولت و مجلس باشد. همچنین واگذاری اخذ این پایه مالیاتی به شهرداری‌ها در بهبود تمکین و وصول آن اثر به سزایی خواهد داشت.

۱-۱۰. اختصاص هدفمند بودجه مناطق محروم - بودجه محرومیت‌زدایی - (تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲)

قوانین مرتبط با اختصاص هدفمند بودجه مناطق محروم، بودجه محرومیت‌زدایی ذیل تبصره ۱۸ قانون بودجه کشور، در پاسخ به این نیاز تخصیص یافت که تا قبل از آن، این بودجه به صورت کلی و نه چندان هدفمند و تفکیک شده مابین استان‌ها اعمال می‌شد. در چنین شرایطی که بودجه غیر هدفمند اختصاص یابد، منابع اختصاص یافته نمی‌توانند به هدف خود که محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق مورد نظر است برسد. چه بسا، برخی از استان‌ها بودجه در خوری متناسب با نیازها و شرایط توسعه‌ای‌شان دریافت نکنند.

اختصاص هدفمند بودجه مناطق محروم، بالطبع، این امکان را پدید می‌آورد که منابع بین استان‌ها به درستی توزیع شود و به عرصه رقابت بر سر دریافت بیشتر بر اساس چانه‌زنی و قدرت نفوذ و مانند آن تبدیل نشود. در واقع، پس از اختصاص هدفمند بودجه این امکان فراهم شده است که بودجه به تفکیک ۳۱ استان تخصیص یافته و مستقیماً در اختیار استان‌ها و شهرستان‌ها برای فعالیت‌های محرومیت‌زدایی قرار گیرد. همچنین، توجه به مساله نظارت‌های سه ماهه که در قانون جدید و هدفمند تخصیص بودجه مناطق محروم پیش‌بینی شده است امکان پایش و ارزیابی مستمر را فراهم می‌کند.

در همین زمینه، مطابق قانون بودجه ۱۴۰۲ ذیل تبصره ۱۸ آن اشاره شده است: «تا (۱۰) درصد از منابع مالی جزء (۱) بند «الف» این تبصره به منظور پرداخت تسهیلات حمایت از تولید و اشتغال و پرداخت کمک‌های بلاعوض جهت تأمین زیرساخت‌های تولید و اشتغال در مناطق محروم کشور اختصاص می‌یابد». همچنین بیان شده است: «منابع مالی جزء (۵) بند «الف» این تبصره جهت ادامه اجرای پرداخت تسهیلات موضوع قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی اختصاص می‌یابد». به همین منظور و پس از تصویب قانون بودجه مذکور در خرداد ماه امسال نخستین جلسه هیئت امنای حساب ملی پیشرفت و عدالت به ریاست محمد مخبر معاون اول رئیس‌جمهور برگزار و در مورد اجرای آن دستورالعملی اجرایی تدوین شد. طبق دستورالعمل اجرایی تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و با توجه به سنوات پیشین و عملکرد سال جاری پیش‌بینی شد مبلغی حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع تبصره ۱۸ محقق گردیده، که این میزان با توجه به منابع بانکی قابلیت تبدیل به ۱۵۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات برای بهره‌برداری در طرح‌های پیشران اقتصادی، واحدهای تولیدی صادرات‌محور، طرح‌های دانش‌بنیان و با فناوری بالا و تکمیل طرح‌های با پیشرفت فیزیکی بالا را دارد. بر این اساس، تسهیلات به صورت ۷۰ درصد استانی و ۳۰ درصد پروژه‌های ملی در حوزه واحدهای تولیدی کوچک، متوسط و بزرگ، واحدهای فن‌آور و دانش‌بنیان، فعالیت‌های پیشران و واحدهای قابل احیا اختصاص داده می‌شود که اعطای این تسهیلات در راستای تمرکززدایی از مرکز و اعطای اختیارات به استان‌ها برای افزایش اشتغال رسمی و بیمه‌شدگان در کشور صورت می‌پذیرد.

علاوه بر این، مقرر شده است که ۱۰۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات قرض الحسنه ۴ درصد نیز به دو صورت استانی و توسط نهادهای حمایتی برای اشتغال‌زایی توسط شبکه بانکی کشور

اختصاص یافته و توزیع شود. همچنین، بر اساس دستورالعمل اجرایی تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، ۱۰ هزار میلیارد تومان برای اشتغال‌زایی روستایی و عشایری توسط صندوق توسعه ملی و بانک‌ها دیده شده‌است. علاوه بر این، به منظور تقویت کسب و کار مرز نشینان و مناطق محروم و خصوصاً اجرای طرح‌های دانش‌بنیانی در این مناطق تخفیف نرخ سود به میزان ۲ درصد در نظر گرفته شده‌است.

با توجه به آنچه گفته شد، در مجموع می‌توان بیان کرد که اختصاص هدفمند بودجه مناطق محروم (بودجه محرومیت‌زدایی تبصره ۱۸) که تفکیک استانی و شهرستانی بودجه به همراه نظارت و ارزیابی سه ماهه آنها را امکان‌پذیر می‌سازد، کمک می‌کند که گامی مؤثر در راستای اشتغال، توسعه و محرومیت‌زدایی از مناطق محروم برداشته شده و امکان تثبیت جمعیت و رونق آن مناطق فراهم گردد. در عین حال، به نظر می‌رسد لازم است مجلس همواره نظارت مستمر و تعامل کارآمد با دولت برای اجرای درست این قانون را حفظ کند و در صورت نیاز اقدام به روزآمدسازی آن برای قوانین بودجه سنوات آتی نماید.

۲-۱ طرح‌ها و لوایح مؤثر

۱-۲-۱. طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی

(اعاده شده از شورای نگهبان)

تقاضای سوداگرانه در کنار عوامل دیگری مانند رشد نقدینگی، از جمله عواملی است که موجب نوسانات قیمتی در بازار دارایی‌هایی همچون مسکن، خودرو، طلا و ارز می‌شود. این نوسانات قیمتی با ایجاد نااطمینانی از یک سوء و با افزایش قیمت از سوی دیگر موجب اخلال در روند فعالیت‌های اقتصادی شده و تقاضای مصرفی مردم را با مشکل مواجه می‌کند. برای محدودسازی از فعالیت‌های سوداگرانه و همچنین رعایت عدالت و حمایت از فعالیت‌های مولد، وضع مالیات بر عایدی سرمایه ضروری است.

مالیات تنظیمی عایدی سرمایه با هدف حل مشکلات بیان شده یکی از پایه‌های مالیاتی است که از دیرباز (بیش از ۱۰۰ سال) در بسیاری از کشورها اجرایی شده است و در سال ۲۰۲۱ در دست کم ۱۴۲ کشور مورد استفاده قرار گرفته است و انتظار می‌رود با وضع این مالیات، نوسانات قیمتی ناشی از سوداگری کاهش یابد. از جایی که در نظام مالیات بر عایدی سرمایه، تکالیف مالیاتی علاوه بر اشخاص حقوقی، متوجه اشخاص حقیقی هم می‌شود لازم است تا با استفاده از معافیت‌های گسترده، ضمن کاهش افراد مشمول مالیات و تسهیل فرآیند مالیات ستانی، با تفکیک نیازهای مصرفی از تقاضای سوداگری، از ایجاد اخلاف در زندگی مردم جلوگیری شود. برای همین منظور در طرح، معافیت‌های گسترده‌ای به منظور جلوگیری از شمول نیازهای مصرفی اشخاص تعبیه شده است که فهرستی از آنها در ادامه بیان می‌شود:

■ معافیت یک ملک مسکونی برای هر نفر

■ معافیت یک وسیله نقلیه برای هر نفر

■ معافیت ۱۵۰ گرم طلای ۱۸ عیار برای هر نفر در هر ۵ سال

■ معافیت اراضی کشاورزی

همچنین علاوه بر این موارد، لازم است با اعطای معافیت‌های مناسب، ضمن جلوگیری از رکود، زمینه انتقال سرمایه از بازارهای طلا، مسکن، خودرو و ارز به تولید فراهم شود. برای این منظور در گزارش کمیسیون اقتصادی در این رابطه موارد زیر لحاظ شده است:

■ عدم شمول بازار سهام

■ معافیت فروش املاک نوساز

■ معافیت انواع دارایی مرتبط با فعالیت شغلی مانند

معافیت خودرو برای نمایشگاه خودرو و طلا برای طلافروشی‌ها

■ معافیت عایدی املاک مشاغل تا ۱۰ برابر معافیت پایه

موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم در هر ۵ سال

لازم به ذکر است خرید و فروش دارایی‌ها در صورتی که توسط شرکت‌های رسمی و دارای مجوز صورت گیرد، در ضمن قاعده‌مند و شفاف شدن این فعالیت‌ها، موجب افزایش نقدپذیری در اقتصاد می‌شود. معافیت عایدی سرمایه دارایی‌های مرتبط با فعالیت شغلی نیز به همین منظور لحاظ شده است. این شرکت‌ها ملزم به پرداخت مالیات بر عملکرد خود ناظر به درآمد حاصل از خرید و فروش دارایی هستند و از این طریق، ضمن شفافیت عملکرد این واحدهای اقتصادی برای حاکمیت، عدالت مالیاتی میان این فعالیت‌ها و سایر فعالیت‌های اقتصادی برقرار می‌شود.

از دیگر نکات حائز اهمیت در طراحی مالیات بر عایدی سرمایه، بستر اجرایی لازم برای اخذ این پایه مالیاتی است. حداقل اطلاعات لازم برای وضع مالیات بر عایدی سرمایه عبارت‌اند از: اطلاعات قیمت خرید، قیمت فروش و دوره نگهداری دارایی. با توجه به تعداد بالای اشخاص حقیقی مشمول مالیات بر عایدی سرمایه، عملاً امکان اجرای این مالیات با تکیه بر عوامل انسانی (ممیز مالیاتی) امکان‌پذیر نیست و لازم است این فرایند به صورت سامانه‌ای صورت گیرد. همچنین در طراحی و وضع قوانین مالیاتی برای اشخاص حقیقی باید تکالیف مودیان به نحوی باشد که تکالیف مذکور برای همه اشخاص با هر سطح دانش و مهارت و در هر نقطه کشور به سهولت قابل انجام باشد؛ اگر این موارد در طراحی بستر اجرایی لحاظ نشوند، این قانون فاقد پذیرش اجتماعی بوده و در عمل با چالش جدی در اجرا مواجه خواهند شد. به همین دلیل در این طرح، تکالیف مالیاتی به طور مستقیم متوجه مودیان نبوده و این مراجع رسمی ثبت معاملات هستند که می‌بایست اطلاعات مربوط به معاملات را برای سازمان امور مالیاتی ارسال نمایند. این رویکرد که به «اشخاص ثالث» شناخته می‌شود، ضمن تسهیل فرایند مالیاتی برای مودی و سازمان امور مالیاتی، موجب حذف رابطه میان مودی و ممیز مالیاتی می‌شود. برای مثال در روند معامله یک منزل مسکونی، خریدار و فروشنده تغییری نسبت به قبل مشاهده نمی‌کنند و این دفتر ثبت اسناد

رسمی (شخص ثالث) است که در هنگام انتقال ملک، می‌بایست فرم یا صورت حساب الکترونیکی مربوطه را برای سازمان امور مالیاتی ارسال نماید. نهایتاً به منظور حصول اطمینان از ثبت تمامی معاملات مربوطه و جلوگیری از فرار مالیاتی، سازمان امور مالیاتی با تقاطع اطلاعات به دست آمده از اشخاص ثالث (اطلاعات رویداد مالی) و اطلاعات مربوط به تراکنش‌های بانکی (نظام پرداخت) نسبت به شناسایی موارد عدم انطباق به عنوان «درآمد اتفاقی» اقدام می‌کند. با وضع مالیات بر درآمد اتفاقی و در نظر گرفتن سقف معافیت برای آن، اشخاص از انجام معاملات غیرشفاف منفعتی کسب نکرده و انگیزه فرار مالیاتی نخواهند داشت.

بستر اجرایی مالیات بر عایدی سرمایه علاوه بر فراهم‌سازی امکان اخذ مالیات بر عایدی سرمایه و کاهش سوداگری، با ایجاد شفافیت اقتصادی و جلوگیری از فرار مالیاتی دستاوردهای دیگری نیز دارد که در ادامه به اختصار بیان می‌شوند:

مالیات ستانی هوشمند و حذف رابطه مودی و ممیز مالیاتی: در رویکرد ارائه خدمت توسط اشخاص ثالث به مودیان، وظیفه گزارش‌گری اطلاعات مودیان، بر عهده اشخاص ثالث قرار دارد و نه مودیان. سازمان امور مالیاتی نیز بر اساس اطلاعات گزارش شده توسط اشخاص ثالث، اظهارنامه پیش فرض را تهیه و جهت تایید، اصلاح یا تکمیل برای مودیان ارسال می‌کند. این رویکرد با حذف رابطه ممیز و مودی، موجب کاهش سطح درگیری سازمان امور مالیاتی با مودیان می‌شود.

ایجاد بستر اجرایی لازم برای مالیات بر مجموع درآمد: بستر اجرایی مالیات بر عایدی سرمایه از طریق ایجاد شفافیت اقتصادی و شناسایی درآمدها و هزینه‌های قابل قبول اشخاص، عملاً امکان محاسبه مجموع درآمد و اخذ مالیات بر مجموع درآمد را فراهم می‌سازد. نظام مالیات بر مجموع درآمد ضمن افزایش درآمدهای دولت، با مبنا قرار دادن مجموع درآمد افراد، موجب افزایش عدالت مالیاتی و کاهش فاصله طبقاتی خواهد شد.

کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمد مالیاتی دولت: بستر اجرایی با تولید و جمع‌آوری اطلاعات رویداد مالی و تطابق آن با نظام پرداخت، موجب افزایش شفافیت اقتصادی می‌شود. همچنین به دلیل اخذ مالیات از درآمد اتفاقی، استفاده از حساب‌های شخصی به جای تجاری دیگر سودی را متوجه افراد نخواهد کرد که این مسئله موجب کاهش فرار مالیاتی از این طریق و افزایش درآمدهای جاری دولت می‌شود.

مبارزه با قاچاق: از جایی که معاملات ناظر به اولین عرضه کالای قاچاق، توسط هیچ‌یک از اشخاص ثالث به ثبت نمی‌رسد، مبالغ حاصل از آن مشمول مالیات بر درآمد اتفاقی شده و منفعت حاصل از قاچاق کاهش می‌یابد. همچنین با شناسایی افراد با درآمد اتفاقی قابل توجه به عنوان اشخاص پیریسک، مراجع مرتبط مانند ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز امکان بررسی دقیق‌تر این اشخاص را دارند.

۱-۳. اقدامات نظارتی مؤثر (قانون بودجه سنواتی)

۱-۳-۱. بر خط شدن دیوان محاسبات

نظارت مالی بر حسن اجرای بودجه یکی از مهم‌ترین وجوه انضباط مالی و حکمرانی اقتصادی تراز است. در این راستا با توجه به یکساله بودن ماهیت قوانین بودجه، سرعت عمل و رسیدگی به موقع به تخلفات، ترک فعل‌ها جهت اجرا در زمان معین ضروری است. این در حالی است که سال‌های متمادی رویه حسابرسی سنتی اولاً تأخیر فراوان در گزارش‌دهی ایجاد می‌کرد و ثانیاً گستره نظارت مالی به دلیل قیود لجستیکی و انسانی بسیار محدود بود. جهت رفع این معضل و سایر مشکلات، تمرکز دیوان محاسبات از «همه‌رسی» های عمدتاً وقت‌گیر به سمت «مهم‌رسی» معطوف شد. علاوه بر آن، دیوان محاسبات زیرساخت ارائه تفریغ بر خط بودجه و پایش لحظه به لحظه خرج کرد بودجه سنواتی را آماده سازی و عملیاتی نموده است.

۱-۳-۲. افزایش حقوق سربازان

حقوق سربازان به عنوان یکی از مهم ترین دغدغه ها و مطالبات مردم از زمان آغاز کار مجلس بیش از ۳۰۰ درصد رشد پیدا کرده است. به طوری که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، حداقل دریافتی ماهانه سربازان وظیفه مجرد مشغول در مناطق غیر عملیاتی ۶۰ درصد حداقل دریافتی پایور ۴۸ میلیون ریال، حداقل دریافتی ماهانه سربازان وظیفه مجرد مشغول در مناطق عملیاتی معادل ۷۵ درصد حداقل دریافتی پایور ۶۰ میلیون ریال است. علاوه بر آن نظارت بر حسن اجرای این مصوبات در طول سال و پیگیری تخصیص کامل توسط سازمان برنامه از اولویت های مجلس بوده است.

۱-۳-۳. اصلاح ساختار بودجه

از آنجایی که کسری بودجه دولت در سال های آغازین مجلس یازدهم و در پی کاهش منابع حاصل از صادرات نفت افزایش یافته و موجب آثار زیان باری نظیر تورم برای اقتصاد کشور شده بود، طرح اصلاح ساختار بودجه گامی مهم در راستای پیشبرد اصلاح ساختار بودجه کشور به شمار می رود که توسط کمیسیون برنامه و بودجه دنبال شده است. در این طرح، دولت موظف به اجرای موارد آتی در راستای اصلاح ساختار بودجه کشور شده است:

■ تعریف شناسه پرداخت برای کلیه پرداخت های دولت، انجام پرداخت ها از طریق سامانه حواله الکترونیک بانک مرکزی، استقرار کامل نظام پرداخت به ذینفع نهایی و پیاده سازی نظام پرداخت اعتباری در بودجه در راستای شفافیت و رصد مخارج دولت

■ ساماندهی کلیه پرداخت های حمایتی و ثبت آنها در سامانه وزارت رفاه با هدف ساماندهی سیاست های حمایتی منوط شدن هر گونه پرداخت وجه بابت انعقاد و اجرای معاملات به ثبت معامله مذکور در سامانه ستاد در راستای ساماندهی خریدهای دولتی

■ اصلاح رابطه شرکت های دولتی و اشخاص حقیقی و حقوقی

در فروش نفت خام و میعانات گازی در راستای افزایش شفافیت منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌ها

■ ارائه فهرست معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و بیمه‌ای و جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات در راستای افزایش شفافیت مالی دولت

■ توزیع عادلانه سرجمع بودجه استان‌ها بر اساس شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی تنظیم و تدوین شاخص‌های متضمن رعایت عدالت در پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی تمهیدات لازم جهت ایجاد زیر ساخت‌های مورد نیاز برای افزایش فروش نفت خام به پالایشگاه‌ها و پتروپالایشگاه‌ها داخل و قطع تدریجی صادرات

■ تفکیک برنامه اجرایی و فعالیت و بهای تمام شده و مقدار کمی اهداف در جداول مربوطه پرداخت کلیه حقوق و مزایا در بودجه کل کشور بر اساس برابری عمودی و افقی اگرچه در نگاهی دقیق‌تر می‌توان مباحث دیگری را به این طرح افزود ولی باید توجه داشت که این طرح تنها گام اول کمیسیون برنامه و بودجه برای اصلاح ساختار به‌شمار می‌رود و امید است که با ادامه این مسیر سایر بخش‌های دیگر اصلاح ساختار نظیر مولدسازی دارایی‌های دولت، کاهش معافیت‌های مالیاتی، اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی و شفافیت تراکنش‌های بانکی نیز در دستور کار مجلس قرار گیرد.

صنعت
و انرژی

۲. صنعت و انرژی

۲-۱. قوانین مصوب

۲-۱-۱. قانون ساماندهی بازار خودرو مصوب ۱۴۰۱/۳/۱۶

یکی از مهم‌ترین مشکلات در حوزه صنعت خودرو افزایش قیمت خودرو در بازار است. افزایش قیمت در بازار معلول کاهش تولید و همچنین تبدیل خودرو به کالای سرمایه‌ای است. مطابق با بررسی‌های انجام شده در ۵ سال گذشته میانگین تولید خودرو در کشور حدود ۹۵۳ هزار دستگاه بوده و در این مدت واردات خودرو نیز ممنوع بوده است. این در حالی است که میزان تولید خودرو در سال ۱۳۹۶ بیش از ۱/۵۵ میلیون دستگاه بوده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت در ۵ سال گذشته میانگین تولید خودرو نسبت به سال ۱۳۹۶ حدود ۳۸ درصد کاهش داشته است. به‌منظور کاهش نگاه سرمایه‌ای به خودرو و افزایش عرضه، اقدامات متعددی باید انجام گیرد از جمله می‌توان به تقویت سازوکارهای حفظ ارزش پس‌انداز خانوار در قالب سرمایه‌گذاری در طرح‌های مولد، اخذ مالیات بر تقاضای سرمایه‌ای و غیر مصرفی و افزایش عرضه خودرو اشاره کرد. افزایش عرضه از دو مسیر تولید داخل و واردات امکان‌پذیر است. با توجه به محدودیت منابع ارزی و همچنین لزوم تنظیم بازار خودرو، در این قانون واردات خودروهای کارکرده به‌عنوان یکی از راهکارهای افزایش عرضه و تنظیم بازار مطرح شد. همچنین به‌منظور تسهیل واردات مشکلاتی مانند الزام به ارائه مدارک رسمی استاندارد و ارائه مدارک رسمی قیمت نیز مرتفع شده است. در حال حاضر تدوین آیین‌نامه اجرایی این قانون در مرحله نهایی قرار دارد. از جمله

مزایای واردات خودرو کار کرده به شرح زیر است:

کنترل بازار و کنترل انحصار: در شرایطی که تأمین ارز با محدودیت همراه است با مصارف ارزی ثابت می توان تعداد بیشتری خودرو کار کرده وارد کرد، واردات بیشتر سبب عرضه بیشتر خودرو در بازار می شود. همچنین قیمت پایین تر خودروهای کار کرده سبب می شود قیمت خودروهای وارداتی به قیمت خودروهای پرتیراژ نزدیک تر شود در نتیجه واردات خودروهای کار کرده اثر بیشتری در کنترل بازار خودرو می تواند داشته باشد. از طرفی از سر گرفته شدن واردات خودرو کار کرده می تواند انتظارات تورمی فعالین بازار خودرو را تا حدودی کنترل نماید.

کاهش خودروهای فرسوده: بر اساس اطلاعات موجود، در حال حاضر در کشور حدود ۳/۵ میلیون دستگاه خودروی سواری فرسوده وجود دارد که سالانه حدود ۱ میلیون دستگاه به این تعداد اضافه می شود. این خودروها باعث ایجاد مشکلات متعدد در کشور می شوند. که از آن جمله می توان به مصرف سوخت بالا، افزایش تلفات جاده ای و آلودگی هوا اشاره کرد. با توجه به اینکه باز سرگیری واردات خودرو کار کرده تعداد خودروهای وارداتی افزایش می یابد با توجه به الزامی بودن ارائه گواهی اسقاط به ازای واردات خودرو، تعداد اسقاط خودروهای فرسوده نیز افزایش خواهد یافت.

توسعه حمل و نقل عمومی و افزایش رضایت اجتماعی: یکی از چالش های مهم توسعه حمل و نقل عمومی تأمین مالی آن است. با توجه به منابع ایجاد شده از محل حقوق ورودی واردات خودروهای کار کرده می توان بخشی از منابع را در جهت توسعه حمل و نقل عمومی هزینه کرد. همچنین واردات خودرو کار کرده به کاهش قیمت خودرو در بازار کمک می کند و این موضوع در کنار توسعه حمل و نقل عمومی می تواند به افزایش رضایت مندی در جامعه کمک شایانی نماید.

اجرایی شدن واردات خودروهای کار کرده نیازمند تصویب

آیین نامه اجرایی و همچنین تأمین ارز برای واردات است. این دو موضوع نیاز به پیگیری دارد تا تصویب آیین نامه اجرایی تسریع گردد و در مرحله بعد نیز منابع مشخصی برای تأمین ارز تعیین شود تا با اجرای این قانون التهابات قیمت خودرو در بازار کاهش یابد.

۲-۱-۲. قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱/۲/۳۱

مهمترین اقدام مجلس یازدهم در حوزه تولید دانش بنیان، تصویب و ابلاغ قانونی به نام جهش تولید دانش بنیان در خرداد ماه ۱۴۰۱ بود. احکام این قانون، رفع چالش‌هایی نظیر حمایت از صاحبان کسب و کارهای دانش بنیان به طرق مختلف، تأمین مالی این نوع فعالیت‌ها و هدفمند کردن عرضه و تقاضای فناوری بر حسب نیازها و ظرفیت‌ها را دنبال می‌کنند.

از جمله مهمترین احکام قانون جهش تولید دانش بنیان، بندهای ماده ۱۱ و آیین نامه‌های اجرایی آن با محوریت ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم برای تحقیق و توسعه در بخش‌های خصوصی و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های فناورانه از طریق اعطای اعتبارات مالیاتی به عنوان یک تجربه جدید و خطیر است. تاکنون بیش از ۳۵۰ شرکت و ۴۰۰ طرح در تحقیق و توسعه و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های نوآوری از مزایای این ماده استفاده کرده و در مجموع نزدیک به سه هزار میلیارد تومان اعطای اعتبار مالیاتی به تصویب رسیده است.

با این حال به منظور تسهیل در اجرا و اثربخشی این قانون، باید در ابتدا اعتبارات لازم و پیش‌بینی شده برای آن به منظور اجرا تخصیص یابد. همراهی و مشارکت صد درصدی و تعهد دستگاه‌های مشمول، در اجرا ضروری است و همچنین شاخص‌هایی که بتواند ارزیابی از اجرای قانون را دقیق‌تر کند، موجب ضمانت اجرا شود و رافع موانع و نقص‌ها باشد نیز باید احصا شود و عملکرد قانون بر اساس آنها ارزیابی و نظارت شود.

۲-۱-۳. قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی

یکی از موانع بزرگ توسعه دولت الکترونیک در کشور عدم تبادل اطلاعات و به اشتراک گذاری داده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی کشور و نهادهای حاکمیتی بود که طرح یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات ملی با هدف رفع این چالش اساسی مطرح و پس از مباحثات مختلف به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون علاوه بر رفع چالش موجود توانست سازو کار قانونی برای گردآوری، ذخیره‌سازی و تبادل اطلاعات بین دستگاه‌ها را فراهم کند و ضمانت‌های اجرایی مناسب و کافی برای مجریانی که مانع توسعه دولت الکترونیک می‌شوند مصوب شد.

به موجب این قانون، مالک اصلی هر داده‌ای که توسط دستگاه‌های اجرایی تهیه و ذخیره‌سازی می‌شود دولت است و دستگاه جمع‌آوری کننده داده‌ها موظف به اشتراک گذاری داده‌های مذکور با سایر دستگاه‌ها می‌باشد.

همچنین این قانون برای تسهیل و چابکی حل مسائل دستگاه‌های اجرایی در خصوص دولت الکترونیک (هوشمند) اقدام به تشکیل و تعیین تکالیف قانونی برای کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی ذیل مرکز ملی فضای مجازی است. ماده ۱۲ قانون در پی سلب اختیار از نهادهای موازی و تقویت جایگاه این نهاد است و ماده ۹ در پی تعیین ضمانت اجرا نگاشته شده است.

در جهت نظارت به کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک آن کارگروه موظف شد گزارش‌های دوره‌ای سه ماهه به مجلس ارائه کند.

همچنین ماده ۱۰ قانون، پایگاه‌های اطلاعاتی پایه را شناسایی کرده است که باید نسبت به تکمیل و اتصال آن‌ها به سایر دستگاه‌ها اقدام شود. اعمال تدابیر حفاظتی و امنیتی جهت صیانت از داده‌ها و اطلاعات و حفظ محرمانگی آنها و ایجاد سازو کارهای قانونی برای به‌روز نگهداشتن پایگاه‌های داده توسط دستگاه‌های مشمول از ابزارهای نظارتی این قانون می‌باشد.

صنایع پایین دستی نفت خام و میعانات گازی

توسعه صنعت پتروپالایش در راستای جلوگیری از خام فروشی و تکمیل زنجیره ارزش نفت خام، دور زدن تحریم‌ها و ایجاد شرایط تولید پایدار نفت، متنوع‌سازی بازار هدف و حفظ امنیت تقاضای نفت خام و بهبود سودآوری صنعت پالایش امری ضروری برای کشور است. طی سال‌های قبل از تحریم، به‌طور متوسط از مجموع روزانه ۴ میلیون بشکه نفت خام تولید شده از میادین نفتی کشور حدود ۲/۲ میلیون بشکه نفت به‌صورت خام به خارج از کشور صادر می‌شد. اما شرایط بین‌المللی سال‌های اخیر نشان داد که وابستگی به درآمدهای فروش نفت موجب ضربه‌پذیری اقتصاد کشور از محل این درآمدها، ناشی از تحریم نفت ایران توسط کشورهای متخاصم می‌شود. این در حالی است که فرآورش نفت خام و میعانات گازی و تبدیل آن به زنجیره متنوعی از فرآورده‌های پالایشی و پتروشیمیایی و صادرات آن به‌جای نفت خام موجب بی‌اثر شدن تحریم‌ها می‌شود. از طرفی در صورت ایجاد واحد پتروپالایشگاهی در کشور حاشیه سودی حداقل حدود ۱۵ دلار بر هر بشکه نفت خام در مقایسه حاشیه سود ۵ تا ۷ دلار بر هر بشکه نفت واحدهای پالایشگاهی حاصل می‌شود. دلیل عمده افزایش حاشیه سود تنوع محصول تولیدی و کاهش میزان نفت کوره تولیدی در واحدهای پالایشگاهی کشور است. در حال حاضر درصد تولید نفت کوره به‌طور میانگین در پالایشگاه‌های نفت خام کشور حدود ۲۰ درصد است. توسعه صنعت پتروشیمی کشور بر پایه محصولات خوراک گازی موجب کاهش تنوع محصولات و توسعه نامتوازن صنعت شده است و تولیدات صنعت پتروشیمی متناسب با نیاز داخل صنایع پایین دستی کشور نیست. در همین راستا هر سال بخشی از درآمد ارزی کشور صرف واردات محصولات پتروشیمی مورد نیاز صنایع پایین دستی کشور می‌شود. به‌عنوان نمونه در سال ۱۴۰۰ حدود ۱/۷ میلیارد دلار صرف واردات ۸۰۰ هزار تن انواع محصولات

پتروشیمی شده است. با ایجاد واحدهای پتروپالایشی در کشور و تولید محصولات الفینی و آروماتیکها امکان توسعه زنجیره ارزش از این محصولات فراهم می شود. به رغم مزیت اقتصادی و امنیتی توسعه صنعت پتروپالایشگاه، حجم بالای سرمایه گذاری مورد نیاز و عدم سیاستگذاری مناسب در این حوزه سبب شده بود که توسعه واحدهای پتروپالایشگاهی در کشور عملیاتی نشود (با توجه به محاسبات موجود، سرمایه لازم برای ایجاد یک واحد پتروپالایشگاه به ظرفیت ۳۰۰ هزار بشکه در روز حدود ۹ میلیارد دلار برآورد می شود). دستیابی به اهداف فوق، علاوه بر نیاز به حمایت دولت از ابعاد فنی و مهندسی، به تسهیل گری و تنظیم گری دولت در بعد تأمین مالی نیاز دارد. در این راستا قانون حمایت از توسعه صنایع پایین دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه گذاری مردمی در تیر ماه سال ۱۳۹۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

به موجب این قانون دولت موظف است طبق تکالیف این قانون، از طریق وزارت نفت نسبت به صدور و بازنگری مجوز طرحها تا سقف دو میلیون بشکه در روز و اعطای تنفس خوراک (اعطای خوراک بدون دریافت بهای آن از زمان شروع بهره برداری طرحهای موضوع این قانون، به تعداد روزی که ارزش آن معادل حجم سرمایه گذاری ارزش گذاری شده در مجوز صادره باشد) از سرمایه گذاران بخش غیردولتی برای جذب سرمایه گذاری مردمی حمایت کند. تنفس خوراک برای اجرای این قانون، از محل سهم سالانه صندوق توسعه ملی تا سقف سی و پنج درصد (۳۵٪) سهم ماهانه آن صندوق و مطالبات ارزی صندوق توسعه ملی از دولت و شرکت ملی نفت ایران تأمین می شود. سهام داران شرکت مجری موظفند حداکثر یک سال پس از دریافت مجوز، نسبت به واگذاری حداقل سی درصد (۳۰٪) سهم شرکت مجری از طریق عرضه سهام یا از طریق صندوق سرمایه گذاری پروژه در چارچوب قوانین مربوطه و یا انتشار اوراق بهادار قابل تبدیل به سهام اقدام کنند؛ در غیر این صورت وزارت نفت موظف است نسبت به ابطال

مجوز خوراک آنها اقدام کند.

همان طور که از احکام قانون مشخص است دولت برای حل مشکل تأمین مالی ایجاد و توسعه پتروپالایشگاه‌ها با اعطای تنفس در تسویه هزینه خوراک به این طرح‌ها کمک می‌کند، به‌صورتی که هزینه خوراک در این مدت به‌عنوان وام دولت به مجموعه سهام‌داران پتروپالایشگاه به‌حساب می‌آید. به‌عبارتی این قانون کمک یا تسهیلات نقدی مستقیمی به شرکت پتروپالایشگاه در زمان ساخت آن کارخانه نمی‌دهد، اما در هنگام بهره‌برداری، با تنفس خوراک بازگشت سرمایه آن شرکت را تسریع می‌کند. این اقدام هم موجب جذاب شدن طرح‌های پتروپالایشی برای سرمایه‌گذاری مردم می‌شود و هم موجبات هدایت نقدینگی موجود به سمت صنایع مولد را فراهم می‌کند. با احداث مجموعه‌های پتروپالایشگاهی به‌جای پالایشگاه‌ها، علاوه بر پاسخ به تقاضای روبه‌رشد محصولات پتروشیمی مبتنی بر خوراک مایع، موجب بی‌اثر شدن تحریم‌ها و هدایت نقدینگی سرگردان به سمت توسعه زیرساخت‌های پالایشی کشور شده و اشتغال‌زایی زیادی هم به‌همراه خواهد داشت.

در راستای این قانون، ۸ پروژه پتروپالایش با خوراک نفت خام و میعانات گازی به ظرفیت ۱/۴۶ میلیون بشکه در روز خوراک به تأیید وزارت نفت رسید. با توجه به حجم بالای سرمایه‌گذاری مورد نیاز اجرای طرح‌های مذکور مقتضی است به‌منظور تسریع در بهره‌برداری، تمرکز بر احداث یک الی دو واحد پتروپالایشگاهی باشد. برای تأمین مالی پروژه علاوه بر بازار مالی داخلی، سازوکار مناسبی برای جذب سرمایه‌های خارجی مد نظر قرار گیرد. در فرایند ساخت و تولید واحد پتروپالایشگاهی بر حفظ سهم تولیدات محصولات پتروشیمی در کل تولیدات واحد پتروپالایشگاه نظارت شود.

شایان ذکر است با توجه به اهمیت موضوع در تدوین و تصویب برنامه هفتم در ماده (۴۸) این لایحه، اجرای طرح‌های عظیم اقتصادی ملی، پیشران، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری، و تکمیل

زنجیره ارزش و جهش اقتصادی، از جمله زنجیره اکتشاف و استخراج نفت و گاز و پتروپالایشگاه‌ها مد نظر قرار گرفته است.

۲-۱-۵. قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق

در سال‌های پیشین ناترازی در عرضه و تقاضای برق منجر به مشکلات عدیده‌ای برای بخش‌های مختلف مصرف و تحمیل خاموشی‌هایی بر صنایع و بخش خانگی شد. جهت رفع ناترازی‌های رخ داده و نیز به منظور توسعه مناسب صنعت برق، مجلس یازدهم نسبت به ارائه بسته جامع قانونی برای این صنعت از طریق تصویب قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق اقدام نمود.

در این قانون، حل مشکلات اقتصادی صنعت برق، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، بهینه‌سازی مصرف برق و افزایش راندمان نیروگاه‌های کشور مورد توجه قرار گرفته است. به همین منظور احکام مهمی مانند اصلاح تعرفه‌های برق به‌ویژه مصارف صنعتی، تأمین مالی طرح‌های بهینه‌سازی مصرف و توسعه انرژی تجدیدپذیر از محل صرفه‌جویی سوخت و حذف یارانه انرژی زنجیره تولید برق به تصویب رسید. پیش‌بینی می‌شود با تصویب این قانون علاوه بر کاهش مشکلات اقتصادی صنعت برق، نرخ رشد ظرفیت نیروگاهی نیز افزایش یابد و در کنار آن با توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر، از عمق ناترازی‌های برق در فصول گرم سال کاسته شود. تسریع در تدوین آیین‌نامه‌های مربوطه توسط دولت و توجه بیشتر به اصلاح ساختار بازار برق این قانون را تکمیل خواهد کرد.

۲-۲. طرح‌ها و لوایح

۲-۲-۱. طرح حمایت از مالکیت صنعتی

در دنیای جدید مهمترین عوامل رشد و توسعه در هر کشوری توسعه علم و فناوری است که البته برای توسعه و رشد دانش و فناوری، باید بسترسازی لازم از جمله حمایت حقوقی و

قانونی از پدیدآورندگان و دست‌اندرکاران علم و دانش صورت پذیرد. اصلی‌ترین حمایت قانون‌گذار داخلی و بین‌المللی از دانش‌مندان، فناوران و صنعتگران، حمایت از دستاوردهای فکری، خلاقیت‌های مبتکرانه دانش‌محور و علائق تجاری خاص آنها است. سابقه حمایت قانونی از حقوق مخترعان در کشور ما به سال ۱۳۱۰ برمی‌گردد که به‌طور قطع باید مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. مجلس یازدهم برای این مهم دست به کار شد و طرح جامع و دائمی حوزه حمایت از مالکیت صنعتی را در دستور کار قرار داد. اکنون این طرح در مرحله نهایی شدن است: مهمترین احکام مصوب در این قانون به شرح زیر است:

اول - تدوین مقررات و ضوابط روشن در راستای حمایت

دقیق‌تر از اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائق تجاری

دوم - حمایت مؤثر از اختراعات دفاعی

سوم - شناسایی ذی‌نفعان ثبت اختراع و مقررہ گذاری

مستقل و جامع در خصوص این اشخاص

چهارم - پیش‌بینی احکام در خصوص شرایط ماهوی

اختراعات و رفع نواقص موجود در قانون فعلی

پنجم - پیش‌بینی سیستم اعتبارسنجی و ارزیابی

اختراعات به‌روش تحقیقی.

ششم - تعیین مصادیق زوال حق اختراع در یک

دسته‌بندی منظم.

هفتم - الکترونیک شدن کلیه فرآیندها و آگهی‌های

مربوط به ثبت مصادیق مالکیت صنعتی.

البته هم این نکات در صورت اجرایی شدن و صحیح و نظارت از

سوی مجلس به‌خصوص مجلس دوازدهم میسر خواهد شد.

■ نقض قانون در سرمایه‌گذاری و مشارکت دولت در آن هلدینگ در آن برهه از زمان؛

■ مسامحه و نقض قانون توسط هیئت واگذاری وزارت اقتصاد و دارایی در تدقیق و تفکیک سهام قابل واگذاری از سایر سهام‌های دولت در هفت شرکت هلدینگ پتروشیمی باختر؛

■ تضییع تمامی منابع و اموال بیت‌المال در هفت شرکت هلدینگ باختر تحت واگذاری (۳۰) درصد اموال دولت در شرکت اصلی؛

■ نقض قوانین و مقررات توسط شرکت ملی صنایع پتروشیمی، سایر سهام‌داران هلدینگ و بورس؛

■ تخلفات هیئت مدیره شرکت ملی صنایع پتروشیمی در واگذاری مکرر و متعدد اموال غیر منقول (طی مصوبات داخلی) اعم از واگذاری (۵) مجتمع پتروشیمی به هلدینگ پتروشیمی باختر، واگذاری اراضی و املاک و مستغلات، و واگذاری اموال منقول اعم از ارزی و ریالی و نرخ محاسبه تسعیر در مطالبات ارزی،

■ لزوم بازگرداندن تمامی اموال و دارایی‌های تضییع شده (اعم از منقول - غیر منقول - ارزی - ریالی و سهام‌های محاسبه نشده) و آثار مالی ناشی از آن تا زمان تسویه کامل؛

■ و....

انتظار از شرکت موصوف

■ ستاندن منافع و حقوق بیت‌المال و منابع دولتی تضییع شده و امکان به کارگیری آن در امور جاری و عمرانی کشور؛

■ قرائت دقیق و کامل خلاصه گزارش تدوین شده توسط هیئت کارشناسی که در هیئت تحقیق و تفحص و سپس در کمیسیون ارائه، قرائت و تأیید شده است مورد انتظار از مجلس شورای اسلامی است.

۳. حوزه زیربنایی، کشاورزی و محیط زیست

۳-۱. قوانین مصوب

۳-۱-۱. قانون جهش تولید مسکن

داشتن مسکن ایمن و با کیفیت و متناسب با نیاز یکی از حقوق اولیه و از ضروری ترین نیازهای اساسی انسان است، که بر همین اساس در اصول ۳، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته و به عنوان اصل اساسی و حق شهروندی و تکلیف حاکمیتی مطرح شده است. داده و اطلاعات موجود در خصوص سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار نشان می دهد که «مسکن» بخش قابل ملاحظه ای از هزینه های یک خانوار را تشکیل داده است. این شاخص از سال ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۸ نسبتاً ثابت و در برخی از سال ها حتی کاهشی بوده است، لکن با افزایش قابل ملاحظه قیمت مسکن در سال های اخیر و به تبع آن اجاره بهاء، این سهم نیز افزایش یافته به طوری که در سال گذشته به ۳۸ درصد در مناطق شهری و ۱۹ درصد در مناطق روستایی رسیده است. طول دوران خرید مسکن در دهک های مختلف درآمدی طی ۶ سال اخیر تقریباً سه برابر شده است. به گونه ای که در سال گذشته، مدت زمان انتظار خرید یک واحد مسکونی در دهک های اول تا سوم درآمدی تقریباً به طور میانگین قریب به ۱۰۰ سال رسیده است. به طور متوسط در کل جامعه طول دوران انتظار خرید مسکن از ۱۳ سال در سال ۱۳۹۶ به ۳۹ در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است. از همین روی قانون جهش تولید مسکن تحت عنوان «طرح دو فوریتی جهش تولید و تأمین مسکن» در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ در پنج فصل، شامل بیست و پنج ماده و سی

و دو تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. پنج فصل مصوب مهم‌ترین مسائل و چالش‌های بخش مسکن در کشور را پوشش داده است که در ادامه مهم‌ترین مواد آن طرح می‌گردد.

■ شاید اولین مسئله در برنامه‌ریزی تأمین مسکن توجه به نیازهای موجود در بازار باشد، در ماده یک این قانون، بازنگری در طرح جامع مسکن با هدف شناخت نیازهای واقعی موجود در بازار و برنامه‌ریزی ویژه جهت پرداختن به نیاز موجود انجام شده و پس از آن در ماده دو با تعریف جایگاه شورای عالی مسکن این مسئله مهم و ضروری در عالی‌ترین سطح ساختار اجرایی کشور با حضور کلیه بازیگران مؤثر تعریف شده است.

■ تعیین شرایط حمایتی متناسب با وضعیت اقتصادی خانوار از دیگر مواردی است که در این قانون مصوب شده تا توجه لازم بر اساس اصل ۳۱ قانون اساسی، که افراد نیازمندتر را در اولویت قرار داده رعایت شود و نگاه عدالت اجتماعی جایگزین برابری اجتماعی گردد. از مهم‌ترین موارد طرح شده در این قانون که شاید ماندگارترین دستاورد این قانون خواهد بود، تعریف «صندوق ملی مسکن» است که با هدف تجمیع و یکپارچه‌سازی و ارتقا منابع تخصیصی دولت‌ها در بخش مسکن، به دنبال ایجاد یک شرایط پایداری حمایتی جهت تأمین نیاز مسکن اقشار مختلف ناظر به تکالیف طرح شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

■ علاوه بر صندوق ملی مسکن نظام بانکی کشور نیز تکالیف مهمی را در حوزه تأمین مالی بخش مسکن که همواره به عنوان پیشران توسعه کشور و یک حوزه اشتغال آفرین مطرح بوده تعیین گردید و استنکاف از اجرای آن نیز تبعات مالیاتی نیز برای بانک‌ها به همراه داشته که با هوشمندی این دریافتی‌ها نیز به صندوق ملی مسکن تخصیص می‌یابد تا باز هم در اولویت بودن این بخش مورد تأکید قرار گیرد. موارد دیگری نیز جهت تأمین مالی توسط بخش خصوصی، اوراق رهنی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری در این بخش نیز پیش‌بینی شده است که شایان توجه می‌باشد.

■ تأمین زمین نیز به عنوان اصلی‌ترین بخش از هزینه‌های تمام

شده یک واحد مسکونی در فصل دوم قانون جهش تولید مسکن به طور کامل مورد توجه قرار گرفت و دستگاه‌ها و نهادهای مختلف را در جهت تأمین زمین برای ساخت واحدهای مسکونی بسیج نموده و ضمانت‌های اجرایی مناسب نیز پیش‌بینی گردید. در مواد ۱۰ و ۱۲ این قانون نیز موضوع تأمین زمین به‌ویژه در بافت‌های فرسوده و اسکان‌های غیر رسمی به صورت جدی مورد توجه بوده و توسعه درونی شهری همگام با تأمین نیاز مسکن و کاهش هزینه‌های زیرساختی نیز در دستور کار قرار گرفته است.

■ به منظور توجه به دیگر هزینه‌های تولید مسکن در فصل سوم پرداخت جدی به نهادهای تولیدی بخش ساخت و ساز مسکن شده و در با نظر گرفتن ساز و کارهای مشخص شده در این قانون ریسک‌های این بخش به حداقل ممکن کاهش پیدا خواهد کرد. در فصل چهارم نیز به هزینه‌های ناشی از خدمات مورد نیاز برای ساخت و ساز مسکن توجه گردیده تا با نگاهی جامع همه اجزای ساخت و ساز و تولید مسکن در نظر گرفته شده باشند.

■ در فصل آخر نیز مواردی همچون تأمین خدمات عمومی و تحقق هویت و فرهنگ و سبک زندگی غنی اسلامی ایرانی و الزامات زیست‌محیطی، بهره‌وری انرژی، پدافند غیر عامل، پایداری، ارتقای کیفیت، استحکام و ایمنی در برابر حوادث طبیعی و غیر مترقبه مورد توجه بوده است تا علاوه بر تأمین نیاز مسکن به عنوان یک سرپناه، دیگر نیازها و ابعاد ضروری برای مسکن در مفهوم کامل آن نیز تأمین گردد. در حوزه عملکرد قانون لازم به توضیح است که امکان و ظرفیت بزرگی برای تأمین مسکن اقشار با درآمد متوسط فراهم شده است. اما به واسطه شکاف بزرگی که بین درآمد افراد و استطاعت لازم در حوزه خرید مسکن وجود داشته همچنان از ظرفیت‌های این قانون به درستی استفاده نشده و به همین سبب با شرایط مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. به منظور بهبود عملکرد این قانون نظارت بیش از پیش نمایندگان و به کارگیری تمامی ابزارهای قانونی مندرج در این قانون ضروری می‌باشد. نظارت بر تأمین مالی توسط بانک‌ها و دیگر ابزارهای طرح شده در قانون یکی از موارد کلیدی بوده و همچنین

تغییر در شرایط الگوی مسکن پیشنهادی بر اساس نیاز خانوار در مساحت‌های متناسب با استطاعت و بعد خانوار از مواردی می‌باشد که می‌تواند هم در تأمین مسکن در استطاعت مؤثر باشد و هم در راستای سیاست‌های کلی نظام در بحث جمعیتی تأثیرگذار باشد.

۳-۱-۲. اجازه واگذاری اراضی دولتی

سکونت‌گاه‌های غیررسمی به ساکنان

اسکان غیررسمی یکی از نموده‌های بارز فقر شهری است که در درون یا مجاورت شهرها به شکلی خودرو و خارج از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی، با تجمعی از اقشار کم‌درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد. از جمله ویژگی‌هایی که می‌توان محدوده‌های اسکان غیررسمی را از سایر مناطق شهری تشخیص داد، باید به سازه‌های ساختمانی فاقد مجوز، بدقواره و فاقد استحکام و ایمنی، معابر تسطیح نشده، عدم دسترسی به منابع آب سالم، نبود انشعابات دائمی برق و انرژی، فقدان سامانه جمع‌آوری و پردازش پسماند، شرایط زندگی ناسالم، ازدحام بیش از حد جمعیت، وجود ناامنی، بیکاری، زمینه مساعد بروز بزهکاری و انواع انحرافات و کجروی‌های اجتماعی اشاره کرد.

این پدیده در کشورهای در حال توسعه که بارشد شدید شهرنشینی روبه‌رو هستند، از گسترش چشمگیری برخوردار است. براساس گزارش برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد (UN-HABITAT)، در سال ۲۰۱۹ میلادی، افزون بر یک میلیارد نفر از جمعیت جهان در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند و چنانچه اقدام جدی و مؤثری در این زمینه به عمل نیاید، شمار این جمعیت تا یک دهه آینده به دو میلیارد نفر خواهد رسید. پیش‌بینی می‌شود تغییرات اقلیمی، روند افزایش مهاجرت گروه‌های کم‌درآمد را به کلان‌شهرها افزایش دهد و در صورت عدم اتخاذ رویکرد مناسب از سوی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به‌ویژه در کشورهای حاشیه صحرای آفریقا و جنوب آسیا، گسترش محدوده‌های اسکان غیررسمی و جمعیت ساکن در آن

از کنترل خارج شود.

در ایران نیز به دلیل ناکارآمدی سیاست‌های اقتصادی و متعاقب آن عدم اثربخشی طرح‌ها و برنامه‌های حوزه مسکن، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی به یکی از معضلات جدی در نظام شهرسازی تبدیل شده است. طبق گزارش دبیرخانه ستاد بازآفرینی شهری پایدار، در سال ۱۴۰۱ جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی کشور بیش از ۷/۱۴ میلیون نفر برآورد شده که در وسعتی در حدود ۶۰ هزار هکتار استقرار یافته‌اند. این الگوی سکونت اگر در دهه‌های گذشته شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها را در بر می‌گرفت، اما در حال حاضر در شهرهای متوسط و حتی در شهرهای کوچک نیز در حال گسترش است. افزایش قیمت خرید و اجاره‌ی مسکن، تغییرات اقلیمی و به خصوص بحران آب، جابجایی جمعیتی بیشتری را به سمت شهرهای بزرگ ناگزیر کرده که به طور حتم جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی را نیز افزایش خواهد داد. از این رو ضرورت سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی بهینه برای مواجهه با این الگوی زیست‌ناموزون و رو به گسترش با تأکید بر این نکته که مشخصه‌ی اصلی سکونتگاه‌های غیررسمی تراکم فقر و محرومیت در دسترسی به خدمات و نیازهای اساسی زندگی شهری است، بیش از پیش مطرح گردید. در این راستا از آنجا که یکی از مهمترین معضلات ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی برای دریافت خدمات، در اختیار نداشتن سند رسمی و متعاقب آن فقدان سایر مجوزها برای بهره‌مندی از تسهیلات مقرر برای ساماندهی و توانمندسازی محلات و محدوده‌های اسکان غیررسمی بود، در جریان بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، بندی به لایحه مزبور الحاق کردند و در مصوبه‌ای اجازه دادند تا زمین‌های سکونتگاه‌های غیررسمی را به مالکین اعیانی آن واگذار کند. در حکم مندرج در بند «ک» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، تصریح شده است به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود اراضی در

مالکیت خود را با اولویت سکونتگاه‌های غیررسمی که قبل از سال ۱۳۹۴ به تصرف اشخاص درآمده است و براساس طرح‌های مصوب شهری ساخت و ساز صورت گرفته است و در حال بهره‌برداری می‌باشد را به مالکین اعیانی واگذار نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. پیرو حکم مزبور آیین‌نامه اجرایی آن پس از گذشت ۳ ماه توسط وزارت راه و شهرسازی تدوین و در مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۶ به تصویب هیئت وزیران رسید. در این آیین‌نامه ضمن تبیین اصطلاحات، جزئیات این امر از جمله ملاک زمان تصرف، شرایط ساختمان و عرصه مشمول، محدودیت‌ها و همچنین مبنای قیمت-گذاری و هزینه‌ها تشریح شده است.

با وجود آنکه تشدید روند احداث بنای مسکونی در زمین‌های بدون سند رسمی، به‌طور عمده ناشی از تحولات اقتصاد کلان و نحوه سیاست‌گذاری و مدیریت برنامه‌ریزی مسکن است، اما بخشی از ساخت و سازهای غیرمجاز صورت گرفته در اراضی دولتی واقع در محدوده و حریم شهرها ناشی از کم‌توجهی به محدودیت‌های کالبدی و زیست‌محیطی استقرار جمعیت در هسته‌های ناهمگون، مجموعه سیاست‌های زمین، مسکن و شهرسازی در طرح‌های توسعه شهری و از سوی دیگر بی‌توجهی به برخی از ملاحظات در ادغام برخی از آبادی‌ها در محدوده و حریم شهرها بوده است، از این رو حکم مزبور می‌تواند در افزایش خدمات‌رسانی به برخی از واحدهای مسکونی واقع شده در محدوده‌های سکونتگاه‌های غیررسمی از جمله دریافت سند مالکیت، گواهی پایان کار ساختمان، معاملات رسمی نقل و انتقال، برخورداری از تسهیلات نوسازی و بهسازی، دریافت انشعابات دائمی آب و انرژی و... مؤثر افتد.

علی‌رغم نقش سازنده مصوبه مزبور در کاهش برخی از معضلات سکونتگاه‌های غیررسمی به‌ویژه دریافت تسهیلات و همچنین نوسازی تدریجی بناهای واقع در محدوده‌های ناکارآمد، بیم آن می‌رود تا این امر مستمسکی برای تصرف‌های بعدی و مشمول

شدن سایر اراضی برای سال‌های آتی شود. از سوی دیگر با توجه به اینکه بسیاری از افرادی که متقاضی واگذاری هستند و از شرایط عدم دریافت تسهیلات و زمین از دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی برخوردار نباشند، ممکن است اراضی تصرف خود را در قالب معاملات غیررسمی و یا صوری به شخص دیگری منتقل نمایند، شایسته است تمهیداتی برای زدودن زمینه اجرایی شدن این انحرافات در نظر گرفته شود. بدین منظور پیشنهاد می‌شود مصوبه بند «ک» تبصره ۱۱ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، با در نظر گرفتن تمامی ملاحظات در قالب ماده واحده‌ای به قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری الحاق شود و در این راستا جزئیات بیشتری در آیین‌نامه اجرایی لحاظ گردد.

۳-۱-۳. قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات

اساسی کشاورزی - مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۱۲

با توجه به نارضایتی کشاورزان (گندمکاران) از نرخ و زمان قیمت اعلامی خرید تضمینی محصولات اساسی به‌ویژه گندم در طی سالیان مختلف، مطالبه‌ای برای اصلاح این روند در قالب «طرح اصلاح تبصره ۱ و ۲ قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸» در مجلس شورای اسلامی ایجاد و پیگیری شد. این طرح پس از بررسی‌های کارشناسی متعدد، در آذر ماه ۱۳۹۹ به قانون تبدیل شد. در قانون مذکور به‌منظور رفع معضل فوق‌الاشاره، تشکیل شورای ۱۱ نفره تحت‌عنوان «شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات اساسی کشاورزی» پیش‌بینی شد که ۵ نفر از اعضای این شورا تحت عناوین «رئیس سازمان نظام صنفی کشاورزی»، «رئیس اتحادیه مرکزی تعاونی‌های روستایی و کشاورزی ایران» «دو نفر کشاورز خبره با حکم وزیر جهاد کشاورزی و رئیس بنیاد ملی گندم»، به نمایندگان تشکلهای جامعه کشاورزان اختصاص یافت تا در تصمیم‌گیری‌ها در مورد نرخ خرید تضمینی و همچنین اعلام

به موقع آن، نقش مستقیم ایفا نمایند. البته دو نفر از اعضای کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس شورای اسلامی نیز به عنوان ناظر (بدون حق رأی) در جلسات شورا شرکت خواهند کرد. همچنین در ماده (۲) قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی، تصریح گردید که «برای تعیین قیمت تضمینی، جلسات شورا حداقل سه ماه قبل از شروع سال زراعی، تشکیل و قیمت ها حداکثر تا آخر تیرماه همان سال تعیین می شود». مضافاً اینکه بر اساس قانون اخیرالتصویب مقرر گردید «هزینه تمام شده محصول مشابه وارداتی شامل هزینه خرید در مبدأ، هزینه های حمل و نقل، تعرفه های وارداتی، هزینه های حمل داخلی کشور و سایر هزینه های مترتب بر واردات محصول مشابه» نیز به عنوان معیار چهارم در تعیین قیمت خرید تضمینی محاسبه گردد. در حالی که تا قبل از تصویب این قانون فقط سه معیار «هزینه های واقعی تولید»، «رابطه مبادله» و «نرخ تورم» مبنای محاسبه نرخ تضمینی قرار می گرفت.

واگذاری وظیفه «تعیین سیاست های اجرایی صادرات و واردات محصولات اساسی کشاورزی در چهار چوب قوانین و مقررات مربوطه» به شورای قیمت گذاری محصولات اساسی که وزارت جهاد کشاورزی ریاست آن را بر عهده دارد، حکم مثبت دیگری است که در اثر تصویب این قانون حاصل آمد. قطعاً تصویب این حکم به تنظیم گری در زمینه تولید و تجارت کمک شایانی خواهد کرد. یکی از اثرات مهم این قانون، (تا حدودی) واقعی شدن نرخ خرید تضمینی محصولات اساسی به ویژه گندم بوده است. به دنبال تأمین رضایت گندمکاران از مبلغ خرید تضمینی و به تبع آن افزایش تولید داخلی گندم، میزان خرید تضمینی توسط دولت افزایش و میزان وابستگی به واردات برای تأمین نیاز داخلی کاهش یافت که این امر قطعاً نقش به سزایی در حرکت به سمت تحقق خودکفایی در گندم و تأمین امنیت و اقتدار غذایی به دنبال داشته است. بر اساس اعلام شرکت بازرگانی دولتی ایران، در سال جاری نزدیک به ۱۰/۵ میلیون تُن گندم از کشاورزان خریداری شده است

که نسبت به سال ۱۴۰۱، بیش از ۴۴ درصد و نسبت به سال ۱۴۰۰، بیش از ۱۲۸ درصد رشد را نشان می‌دهد. آنچه که می‌تواند تکمیل‌کننده تصویب قانون مذکور باشد، نظارت و پیگیری مستمر مجلس شورای اسلامی بر اجرای کامل و درست تکالیف مربوطه است. به نحوی که با هر گونه تخلف و یا ترک فعل از طرف مسئولان امر، بر خوردهای جدی قضائی صورت گیرد. به‌ویژه در خصوص پرداخت به‌موقع مطالبات گندمکاران که قطعاً به تقویت سرمایه اجتماعی منجر خواهد شد.

۳-۲. اقدامات نظارتی مؤثر

۳-۲-۱. تحقیق و تفحص از عملکرد سازمان حفظ نباتات؛

ابعاد موضوع:

■ تخلفات عدیده و نهادینه شده در برخورد با اشخاص نخبه و دانش‌بنیان در حوزه آفت‌کش‌های گیاه‌پایه و بیولوژیک و محدود شدن کشور به (۶) شرکت گیاه‌پایه و بیولوژیک در ازاء (۱۶۶) شرکت واردکننده سموم آماده مصرف و (۹۰) شرکت فرمولاتور سموم شیمیایی تکنیکال؛

■ تناقضات و تخلفات عدیده هیئت نظارت بر سموم در تصویب سموم شیمیایی با عوارض انواع سرطان و تومور زایی، عقیمی و ناباروری، جهش ژنتیکی و نقص جنین، و بسیاری از امراض دیگر انسانی از جمله کبدی، کلیوی، چشمی، پوستی، تیروئیدی و غدد؛ عوارض جانوری و ماندگاری سنواتی و بسیار زیاد سموم در خاک پس از یکبار مصرف و سایر عوارض زیست‌محیطی؛

■ تخلفات عدیده و مکرر مدیریت‌ها و کارکنان این سازمان در صدور پروانه‌ها و مجوزهای واردات سموم شیمیایی آماده مصرف و تکنیکال ممنوعه و تخصیص منابع ارزی؛

■ ضعف و تخلفات قرنطینه سازمان در ورود انواع آفات خطرناک قرنطینه‌ای و از دست رفتن ظرفیت‌های تولید انواع محصولات کشاورزی؛

■ ضعف عملکردی و ماده استاندارد آزمایشگاه سازمان و سایر

آزمایشگاه‌های همکار سازمان که موجب تأیید سمومی شده که حتی ماده استاندارد آن را ندارد؛

■ تخلفات موجود در ازاء واگذاری مسئولیت‌های اجرایی و حاکمیتی به سازمان نظام مهندسی کشاورزی و بروز تخلفات ناشی از آن؛

■ ضعف عملکردی سازمان حفظ نباتات در اجرای کد شناسایی محصولات کشاورزی و گستره آن؛

انتظار از سازمان موصوف

■ حذف بخش کشاورزی کشور از سموم دارای عوارض و خطرات بسیار از جمله عوارض انسانی شامل: انواع سرطان و تومور زایی، عقیمی و ناباروری، جهش ژنتیکی و نقص جنین، و بسیاری از امراض دیگر انسانی از جمله کبدی، کلیوی، چشمی، پوستی، تیروئیدی و غدد؛ عوارض جانوری و ماندگاری سنواتی و بسیار زیاد سموم در خاک پس از یکبار مصرف و سایر عوارض زیست محیطی؛

■ الزام به ضرورت ایجاد ساختار و نهادینه شدن حمایت از آفت کش‌های گیاه پایه و بیولوژیک و حذف هر گونه فساد و سهم خواهی در این زمینه و مضافاً کاهش خسارات جانی و مالی ناشی از گرفتار شدن افراد به امراض موضوعه و ایجاد اشتغال داخلی و منافع ناشی از آن؛

■ دفاع از گزارش مستند و تدوین شده هیئت کارشناسی تحقیق و تفحص و جدیت در برخورد قانونی با خاطیان مندرج در گزارش و پیگیری برای اصلاح ساختاری و برنامه‌ای و عملکردی مورد انتظار از مجلس شورای اسلامی است.

۲-۲-۳. تحقیق و تفحص از حوزه انتقال منابع آبی کشور

تحقیق و تفحص از حوزه انتقال منابع آبی کشور در دستور کار مجلس شورای اسلامی است و به زودی نتیجه آن اعلام خواهد شد.

حوزه
اجتماعی،
فرهنگ و
آموزش

۴. حوزه اجتماعی، فرهنگ و آموزش

۴-۱. قوانین مصوب

۴-۱-۱. ایجاد صندوق حمایت از بیماران خاص و صعب‌العلاج

- بند (ن) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۱

در راستای اجرای بند (۱۲) از اصل سوم و اصل بیست و نهم قانون اساسی و همچنین بند (۹-۲) سیاست‌های کلی سلامت، همه‌ساله در قوانین بودجه سنواتی کشور اعتباراتی از محل‌های متفاوت به منظور حمایت از بیماران مبتلا به بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج در نظر گرفته می‌شد. به طوریکه بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، در بازه زمانی ۱۴۰۰-۱۳۹۵ در حدود هفت هزار و ۳۶۶ میلیارد تومان از محل‌های متعدد برای حمایت از این بیماران در نظر گرفته شده بود. لیکن پراکندگی اعتبارات مربوط به این موضوع در قوانین بودجه و از طرفی افزایش اثربخشی منابع اختصاص یافته و ضرورت توجه به نیازهای بیماران نادر، رویکرد تجمیع اعتبارات و حمایت از هزینه‌های درمانی این بیماران مطرح گردید. به‌نحوی که به‌موجب بند (ن) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، صندوق حمایت از بیماران خاص و صعب‌العلاج تشکیل گردید.

با استناد به حکم مندرج در بند (ن) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۱، اساسنامه صندوق بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج به پیشنهاد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در ۹ ماده و در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. بر اساس ماده (۵) این اساسنامه، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تاکنون فهرست ۱۰۷ بیماری خاص و صعب‌العلاج را به صندوق ارائه و بسته خدمتی ۵۱ بیماری شناسایی شده، مبنی بر خدمات تحت پوشش، درصد پوشش بیمه پایه، سهم صندوق، بیماران مشمول و... تهیه شده و بیماران می‌توانند از خدمات صندوق بهره‌مند گردند. بر اساس گزارش سازمان بیمه سلامت ایران، تاکنون حدود ۱/۹۰۰/۰۰۰ نفر در این صندوق نشان دار شده‌اند.

مزمّن بودن بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج و هزینه‌های بالای درمان

آنها، عموماً بیماران مبتلاراً با مشکلات مالی متعددی روبه‌رو ساخته و سبب محروم ماندن آنان از خدمات و در نتیجه تشدید بیماری آنان شده‌است. اما با استناد به ماده (۲) اساسنامه، این صندوق به‌منظور تأمین مالی مطلوب خدمات، دارو و کالاهای سلامت‌محور برای مشمولین، ارتقا پوشش بیمه‌ای و بهبود محافظت مالی از آنان در قبال بخشی از هزینه‌های سلامت تشکیل شده که در راستای بند (۹-۲) سیاست‌های کلی سلامت، مبنی بر اینکه سهم مردم از هزینه‌های درمان به قدری کاهش یابد که بیمار رنجی جز رنج بیماری نداشته‌باشد تلقی می‌شود. مضاف اینکه، پراکندگی اعتبارات، پاسخگویی، کارآمدی و نظارت را در این حوزه با چالش مواجه کرده بود. بنابراین جمعیت اعتبارات و رویکرد صندوق بودن در حوزه بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج می‌تواند زمینه یکپارچگی خدمات و نظارت بر هزینه‌کرد آن را از سوی نهادهای نظارتی فراهم آورد.

بر اساس گزارش‌های ارائه‌شده از سوی سازمان بیمه سلامت ایران، کمبود منابع مالی و نامتناسب بودن آن با تنوع بیماری‌ها و نیازهای متعدد بیماران خاص و صعب‌العلاج و هزینه‌های بالای درمان، به‌عنوان یکی از مهمترین چالش‌های اجرای بند (ن) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ شده‌است. بر این اساس ضرورت دارد، متناسب با نیازهای جمعیت تحت پوشش صندوق، سالانه منابع کافی برای این حوزه پیش‌بینی گردد. همچنین ضرورت دارد سازمان بیمه سلامت ایران، علاوه بر اینکه برنامه و دستورالعمل نحوه پوشش بیماری‌ها و بسته‌های مزایای خود را جهت حمایت از بیماران خاص و صعب‌العلاج ارائه نماید، به‌طور منظم گزارش میزان و نحوه هزینه‌کرد منابع این صندوق را به کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۴-۱-۲. پوشش بیمه رایگان سه دهک پایین - (بند ۵)

تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱

برآوردها حاکی از آن است که بین ۶ تا ۹ میلیون نفر در کل کشور فاقد بیمه پایه درمانی هستند که بخش عمده آن‌ها دهک‌های ۱ تا ۳ درآمدی می‌باشند. با پیشنهاد دولت سیزدهم مبنی بر پوشش بیمه رایگان افراد

فاقد بیمه سه دهک پایین درآمدی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و تصویب آن از سوی مجلس شورای اسلامی (بند (د) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱)، در اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۱، ۵ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر از سه دهک پایین درآمدی تحت پوشش بیمه پایه درمانی قرار گرفتند و با توجه به اینکه ۴۰۰ هزار نفر نیز در ۲ ماه پایانی سال ۱۴۰۰ در مناطق کم‌برخوردار حاشیه شهر در طرح ۲۰۲۰ محلات کم‌برخوردار بیمه شدند، در مجموع می‌توان گفت با اطمینان بالایی تمامی فاقدین بیمه دهک‌های پایین تحت پوشش بیمه قرار گرفته‌اند.

۴-۳. قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب

۱۳۹۹

امروزه برخلاف گذشته، اشتغال، علاوه بر تضمین معیشت فرد و خانواده، منزلت اجتماعی را نیز در مناسبات جمعی تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین امنیت و ثبات این مقوله از اهمیتی دوچندان برخوردار است، موضوعی که تأمین آن می‌تواند ضمن افزایش شاخص سرمایه اجتماعی، باعث ایجاد حس مسئولیت‌پذیری و تقویت اعتماد عمومی گردد. امنیت و ثبات تحت تأثیر شرایط ناپایدار اجتماعی و اقتصادی، سیاستگذاری ضعیف و اجرای نادرست قوانین به مخاطره افتاده و زمینه‌ساز شرایطی است که از آن به سازمان نیافتگی مشاغل یاد می‌شود. در این شرایط روابط کار شکل ناقصی به خود گرفته و شاغلان، ضمن محروم ماندن از مزایای شغلی، جایگاه اجتماعی‌شان نیز به شدت آسیب می‌بیند. اشتغال در بخش ساخت‌وساز یکی از مشاغل سازمان نیافته در دنیا محسوب می‌شود که روابط کار در آن، به‌طور کامل صورت‌بندی نشده است و کارگران عمدتاً به صورت خوداشتغال و یا در قالب قراردادهای پیمانکاری فعالیت می‌کنند. عدم موفقیت در تحقق سازمان نیافتگی مشاغل و به‌ویژه شغل کارگران ساختمان، در بیشتر مواقع موجب ناپایدار شدن شغل از جنبه‌های اجتماعی - اقتصادی و گرفتار شدن شاغلان در چرخه فقر می‌شود.

تأمین امنیت در کار با استفاده از مکانیسم بیمه اجتماعی اتفاق می‌افتد، امری که با وجود توجه به آن در سال‌های ابتدایی ورود تأمین

اجتماعی به ایران، همچنان در حوزه مشاغل کارگری با چالش‌ها و مشکلاتی روبه‌رو است. بر مبنای قوانین فعلی در ایران، شاغلان بخش ساخت و ساز، تحت عنوان کارگران ساختمانی شناخته می‌شوند که به دلایل ضعف قانون و ساختار روابط کار، ضمن عدم برخورداری از بسیاری از مزایای تأمین اجتماعی، امکان پس انداز قابل توجهی نیز برای دوران سالخوردگی آنان فراهم نیست. باید اشاره کرد که مسائل حل نشده کارگران ساختمانی از منظر روابط کار و تأمین اجتماعی به موارد یادشده محدود نیست و طیف وسیعی از مشکلات را در بر می‌گیرد. نبود کارفرما و کارگاه دائمی، شرایط نامطلوب شغلی، خطر آفرین و آسیب‌زا بودن کار در ساختمان، سطح مهارت پایین و عدم برخورداری از حمایت‌های اجتماعی و بیمه‌ای مطلوب از جمله سایر شرایط نامطلوب اشتغال در این شغل هستند. بنابراین ناظر بر اهمیت این مشکل قانون بیمه کارگران ساختمانی تصویب شده است. همچنین تعداد این افراد در حال حاضر در کشور یک میلیون و ۲۰۰ هزار نفر گزارش شده که رقم قابل توجهی است و از این تعداد کمتر از ۶۰۰ هزار نفر بیمه‌پردازی می‌کنند. برای نخستین بار در سال ۱۳۳۹ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران با مزایایی از قبیل حوادث ناشی از کار و بیماری حرفه‌ای، حوادث و بیماری‌های غیر ناشی از کار، حاملگی و وضع حمل، از کار افتادگی، بازنشستگی، ازدواج و فوت جهت تأمین رفاه کارگران مصوب شد. این قانون اگرچه در آن زمان در زمره مترقی‌ترین قوانین بیمه‌ای به‌شمار می‌رفت، لکن سازوکار مشخصی درباره مشاغل موقت و یا مشاغل بدون کارگاه ثابت مانند شغل کارگری ساختمان نداشت. متعاقب این مصوبه و به دلیل نیاز به قانونی که بتواند پوششی جهت این مشاغل ایجاد کند، در سال ۱۳۵۲ قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی با مزایای پوشش ریسک‌های ناشی از کار و بدون مزیت بازنشستگی مصوب شد. نحوه نگارش این قانون همانند بیمه‌های تجاری بود و از اصول بیمه اجتماعی تبعیت نمی‌کرد. در حقیقت گویی این نوع بیمه اصولاً با هدف برخورداری کارگران از مزایای بیمه‌های اجتماعی تدوین نشده بود و به همین علت، ارکان این قانون با بیمه‌های اجتماعی تفاوت ماهوی داشت. بنابراین به دلیل عدم

توفیق این قانون جهت پوشش مسائل جامعه هدف، اصلاحات قانونی زیادی به خصوص در حوزه تعیین و تسهیم نرخ حق بیمه طی سال‌های بعد به خود دیده‌است. این تغییرات بیانگر این است که ساختار قانون بیمه کارگران ساختمانی از ابتدا بر مبنای اصول بیمه‌های اجتماعی بنا نشده بود. بنابراین هیچ‌گاه اصلاحات صورت گرفته توانایی حل چالش‌ها را نداشته‌است. در ادامه تغییرات و اصلاحات ایجاد شده در قانون که عمدتاً ناظر بر موضوع اخیر است، به تفصیل ارائه خواهد شد.

جدول ۲. قوانین و طرح‌های مربوط به بیمه کارگران ساختمانی

عنوان قانون	تاریخ تصویب	هدف قانون
قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران	۱۳۳۹	بیمه و بازنشستگی
قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی	۱۳۵۲	بیمه حوادث ناشی از کار (صرفاً)
قانون اصلاح ماده ۵ قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی مصوب آبان ۱۳۵۲	۱۳۷۹	تغییر میزان حق بیمه
قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران	۱۳۸۶	بیمه و بازنشستگی
قانون اصلاح ماده ۵ قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی مصوب آبان ۱۳۸۶	۱۳۸۷	تغییر میزان حق بیمه
آیین نامه اجرایی مواد ۳ و ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی	۱۳۸۹	تعیین ضوابط قانون مصوب ۱۳۸۶
قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان	۱۳۹۱	تکلیف جهت بیمه نمودن کارگران به طور کامل و با نظارت دقیق
قانون اصلاح ماده ۵ قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی	۱۳۹۳	تغییر میزان حق بیمه
طرح اصلاح قانون بیمه کارگران ساختمانی	۱۳۹۹	تغییر میزان حق بیمه

فقدان معیارهای مبتنی بر اصول بیمه‌های اجتماعی: تاکنون نتوانسته تمامی چالش‌های بیمه اجتماعی کارگران را حل کند؛ ناتوانی پوشش صددصدی؛ سهم بزرگی از مزایای قانون متوجه جامعه هدف نیست. باتوجه به این مسائل هرچند این قانون در پاسخ به دغدغه‌ای درست که ابتدا توضیح داده شد تصویب شده است اما تاکنون برخی از چالش‌های یاد شده حل نشده باقی مانده است و نیاز به اصلاح یا تصویب قانون جدید که این موارد را در نظر بگیرد وجود دارد.

۴-۱-۴. قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت

حفظ جمعیت جوان هر کشور سرمایه‌ای مهم در راستای پیشرفت و آبادی و دستیابی آن به توسعه است. با این حال مرور شاخص‌های متعدد در حوزه سنجش وضعیت فرزندآوری چون رشد جمعیت، تعداد موالید، میزان ناخالص موالید، میزان باروری عمومی و زناشویی، مرتبه فرزند و... نشان می‌دهد کاهش فرزندآوری به یک الگوی غالب در کشور تبدیل شده است. میزان موالید در کشور در سال ۱۴۰۰، یک میلیون و ۱۱۶ هزار و ۲۱۲ مورد گزارش شده که در مقایسه با سال ۱۳۹۰ با ۱۹ درصد کاهش و در مقایسه با سال ۱۳۹۵ با ۲۷ درصد کاهش مواجه بوده که بسیار قابل تأمل است. علاوه بر این نرخ باروری کل ایران از ۶٫۸ فرزند در سال ۱۳۶۰ به ۱٫۷ فرزند در سال ۱۴۰۰ تنزل پیدا کرده است. بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران، درصد کل خانواده‌های دارای یک فرزند (تک‌فرزندی) با یک‌روند صعودی به حدود ۱۹٫۷ رسیده و ۱۳٫۵ درصد نیز فاقد فرزند بوده‌اند. این در حالی است که با وجود شاخص‌های اقتصادی خاص در زندگی نسل‌های قدیمی‌تر، فقط ۴٫۵ درصد از آن خانواده‌ها تک‌فرزند بوده‌اند، ولی این میزان در نسل‌های جدیدتر به ۲۸٫۷ درصد رسیده است. اگرچه کاهش فرزندآوری و موالید یک الگوی غالب جهانی است اما توجه به این نکته ضروری است که به اذعان بسیاری از محققین روند کاهش باروری در ایران به عنوان «سریع‌ترین و بزرگ‌ترین رکوردهای کاهش باروری» یاد شده است. اعمال سیاست‌های تحدید موالید در کشور و اجرای برنامه‌های تنظیم خانواده به صورت شبکه‌ای در تمامی روستاها و شهرها و به صورت

رایگان در کنار تبلیغات گسترده در راستای کاهش موالید، بخشی از دلایل این سرعت کاهش بوده است. با توجه به پیامدهای کاهش موالید بر روند رشد اقتصادی، پویایی جمعیت و هم‌چنین ساختار جمعیتی کشور (سالخورده شدن ساختار جمعیتی) و نظر به پیامدهای این مساله از ابعاد فرهنگی و اجتماعی از حیث کوچک شدن ابعاد خانواده، سیاستگذاری به‌منظور تغییر روند مذکور و تشویق و حمایت از فرزندآوری حائز اهمیت است.

با آغاز دهه ۹۰ در کشور و با توجه به رصد داده‌های جمعیت‌شناختی در این زمینه، ضرورت تجدیدنظر در سیاست‌های جمعیتی کشور مطرح شد. در «سیاست‌های کلی جمعیت» ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۳۰ به‌عنوان یک سند بالادستی بر لزوم افزایش نرخ باروری کل به بیش از سطح جانشینی تأکید شده است. علی‌رغم تهیه طرح جامع «جمعیت و تعالی خانواده» در مجلس دوره نهم و دهم در راستای تشویق به فرزندآوری، این طرح به دلایل متعدد از جمله عدم تأمین بار مالی در این دو دوره به سرانجام نرسید. با این حال با همت نمایندگان مجلس یازدهم و پس از فراز و نشیب بسیار، قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در قالب اصل ۸۵ قانون اساسی و کمیسیون مشترک از نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی با عنوان «کمیسیون مشترک جوانی جمعیت و حمایت از خانواده» با ۷۴ ماده در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. هدف این قانون حمایت، تسهیل و تشویق به فرزندآوری زوجین جوان با استفاده از مشوق‌های فرهنگی، اقتصادی، استخدامی، اجتماعی و سلامت‌محور و هم‌چنین کاهش سقط جنین و حذف رویه‌ها و قوانین تحدیدکننده جمعیت می‌باشد.

از جمله مهم‌ترین احکام و مشوق‌های این قانون می‌توان به «اعطای یک قطعه زمین مسکونی به خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر به‌صورت رایگان»، «فراهم شدن امکان دریافت خودرو با قیمت کارخانه بدون قرعه‌کشی»، «اعطای تسهیلات قرض الحسنه فرزند»، «اعطای ده میلیون ریال سهام از واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری پذیرفته شده در بورس به متولدین ۱۴۰۰ به‌بعد»، «اعطای مشوق استخدامی

پس از تولد فرزند»، «افزایش مرخصی مادران شاغل به ۹ ماه» «حذف نوبت کاری شبانه برای مادران شاغل و اعطای دور کاری به مادران باردار»، «ارتقای زیر ساخت‌های محیطی، ساختمان‌های اداری تجاری به محیط‌های دوستدار کودک»، «بیمه اجتماعی مادران دارای سه فرزند و بیشتر روستایی و عشایر»، «تکلیف سازمان ثبت احوال کشور به طراحی کارت مادرانه جهت بهره‌مندی از خدمات رفاهی و تفریحی برای خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر»، «اختصاص بخش از تبلیغات محیطی به فرزندآوری و خانواده»، «افزایش مراکز تخصصی درمان ناباروری و متخصص فلوشیپ نابارور»، «پوشش کامل بیمه‌های درمان ناباروری»، «پوشش بیمه رایگان مادران طی دوران بارداری و پس از آن تا سه سال»، «اعطای بسته بهداشت - تغذیه‌ای رایگان به مادران باردار نیازمند»، «تعیین مشوق‌های حمایتی برای ماما و بهورز فعال در خانه‌های بهداشت جهت تشویق به فرزندآوری»، «افزایش تعداد ماما‌های فعال در بیمارستان‌ها و زایشگاه‌ها»، «توسعه منظم و منسجم زایمان‌های بدون درد با تجهیز بیمارستان‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی»، «ضابطه‌مند نمودن غربالگری سقط جنین»، «تغییر فرایند صدور مجوز سقط قانونی»، «تسهیلات قرض الحسنه ودیعه و خرید مسکن برای خانواده‌ها»، «نسخ قوانین تنظیم خانواده و جمعیت و سایر آیین‌نامه‌های مرتبط با تحدید نسل و محدود کننده فرزندآوری» بخشی از حمایت‌های این قانون می‌باشد.

برخی از این موارد چون پوشش کامل بیمه درمان ناباروری، اعطای تسهیلات قرض الحسنه تولد فرزند، اعطای یک قطعه زمین مسکونی به خانواده‌های دارای سه فرزند و بیشتر به صورت رایگان، فراهم کردن امکان دریافت خودرو با قیمت کارخانه بدون قرعه کشی با استقبال بسیار زیاد جامعه مواجه شده است. علی‌رغم نکات یاد شده، تصویب این قانون را می‌توان شروع کار در مسیر سیاستگذاری خانواده‌محور و اصلاح نظام سیاستگذاری از محوریت فرد بر محوریت خانواده تلقی کرد. اصلاح نظام مالیاتی مبتنی بر تعداد افراد خانوار، تصویب نظام مشاوره خانواده، حمایت از خانواده‌های دارای فرزند چندقلو، افزایش حمایت‌ها در مسیر فرزندپروری، حمایت از مادران شاغل و

طراحی مشاغل منعطف با مسئولیت‌های خانوادگی از منظر تقنینی و همچنین «نظارت و ارزیابی مستمر بر اجرای قانون» و «تقویت ستاد ملی جمعیت»، «پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز جهت اجرایی‌سازی تمامی مواد»، «طراحی و اجرای پژوهش‌های بنیادین و ملی جهت احصای خلأهای قانونی و ارزیابی اثربخشی قانون» از جمله اقدامات دیگری است به منظور تکمیل چرخه سیاست‌گذاری بایستی از سوی دولت و مجلس دنبال گردد.

۴-۱-۵. تصویب قانون رتبه‌بندی معلمان

نظام رتبه‌بندی معلمان از جمله راهکارهای مصرح در سند تحول بنیادین بود که بیش از ۱۰ سال از تکلیف آن به وزارت آموزش و پرورش می‌گذشت اما اتفاقی رقم نخورده بود. سرانجام پس از تکلیف برنامه ششم به تدوین نظام رتبه‌بندی، قانون رتبه‌بندی معلمان در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۵ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۶ به تأیید شورای نگهبان رسید. بر اساس این قانون معلمان مشمول طرح براساس شایستگی‌های عمومی، تخصصی و حرفه‌ای و تجربه خود در رتبه‌های پنجگانه به ترتیب: آموزشیار معلم، مربی معلم، استادیار معلم، دانشیار معلم و استاد معلم قرار می‌گیرند. بر اساس ماده ۶ برای رتبه‌های موضوع این قانون، فوق‌العاده رتبه‌بندی در احکام کارگزینی معلمان تعیین می‌شود. فوق‌العاده مذکور برای معلمان با رتبه آموزشیار معلم حداقل چهل و پنج درصد (۴۵٪)، مربی معلم حداقل پنجاه و پنج درصد (۵۵٪)، استادیار معلم حداقل شصت و پنج درصد (۶۵٪)، دانشیار معلم حداقل هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) و استاد معلم حداقل نود درصد (۹۰٪) مجموع امتیازات حق شغل و حق شاغل و فوق‌العاده شغل می‌باشد. براساس اعلام سخنگوی دولت میانگین حقوق معلمان از ۱۰.۵ میلیون، پس از اجرای قانون رتبه‌بندی معلمان به ۱۵ میلیون افزایش پیدا کرده است.

۴-۱-۶. اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی

و پرورشی غیردولتی

تأسیس و اداره مدارس و مراکز غیردولتی دچار چالش‌ها و مشکلاتی بود که موجب ناعدالتی‌ها و تعارض منافع‌هایی در اداره مدارس

غیردولتی شده بود. طرح اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی بدین جهت تدوین و در کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری بررسی شد. در این طرح مصادیق مهم تعارض منافع در قانون شناسایی و تا حد ممکن رفع شد و مواد مهمی در حوزه مدیریت مهدهای کودک، کاربرد انحصاری عنوان مدرسه برای مؤسسات دارای مجوز از وزارت آموزش و پرورش و ایجاد سامانه الکترونیکی در راستای ایجاد شفافیت به تصویب رسید. همچنین در یک ماده به جهت رفع هر گونه تعارض منافع در سیاست گذاری، داشتن مدرسه غیردولتی برای وزیر آموزش و پرورش و معاونان و کارشناسان دخیل در امر تأسیس، اداره و سیاست گذاری مدارس و مراکز غیردولتی ممنوع شد. این قانون در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۱ در صحن مجلس به تصویب رسید.

۴-۱-۷. تصویب و ابلاغ اساسنامه سازمان فنی و حرفه‌ای

سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور در سال ۱۳۵۹ با مصوبه شورای انقلاب تأسیس شد. این سازمان ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از ادغام اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای مراکز تعلیمات حرفه‌ای، صندوق کارآموزی، کانون‌های کارآموزی و واحدهای مربوط به مطالعات نیروی انسانی و اشتغال این وزارتخانه به وجود آمد و هدف از تأسیس آن، تأمین و تربیت نیروی انسانی متخصص، ماهر و نیمه ماهر در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات بود (شورای انقلاب، ۱۳۵۹)، با این حال با گذشت بیش از چهار دهه از تأسیس این سازمان هنوز اساسنامه‌ای برای این نهاد تصویب نشده است. به منظور رفع این نقیصه «طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» در تاریخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۳ با هدف ایجاد انسجام و هماهنگی در اهداف و وظایف و منابع مالی این سازمان در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است و سرانجام در تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۰۹ اساسنامه پس از تصویب از سوی رئیس مجلس ابلاغ شد.

۴-۱-۸. الزام آموزش و پرورش به تدوین

سند جامع نیروی انسانی

از جمله چالش‌های نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش، اداره نیروی

انسانی باقوانینی بود که در خصوص سایر کارمندان دولت نیز حاکم بود. در واقع با وجود تفاوت‌هایی که در نیروی انسانی نظام آموزشی و نظام اداری کشور وجود دارد اما یک قانون بر هر دو حاکم بود. مجلس شورای اسلامی به جهت رفع این مسئله و تدوین قانون ویژه برای معلمان کشور، در بند الف ماده ۸۸ قانون برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران آموزش و پرورش را مکلف به تدوین سند جامع نیروی انسانی شامل جذب، گزینش، تربیت، استخدام، نگهداشت، ارتقا، بازنشستگی و خروج از خدمت کرد. در این ماده آمده است: «وزارت آموزش و پرورش مکلف است «سند جامع سرمایه انسانی آموزش و پرورش شامل جذب، گزینش، تربیت، استخدام، نگهداشت، ارتقا، بازنشستگی و خروج از خدمت» را ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه نموده و ترتیبات قانونی لازم را جهت تصویب و اجرائی نمودن آن اعمال نماید.»

۴-۱-۹. تصویب راهکارهای قانونی جذب

کودکان بازمانده از تحصیل

آمار بیش از ۹۰۰ هزار کودک بازمانده از تحصیل به شدت نگران کننده و نشانی از وضعیت عدالت آموزشی بود. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی مبسوط با عنوان «بررسی روند ترک تحصیل و بازماندگی از تحصیل در آموزش و پرورش (سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۳)» ضمن بررسی روند بازماندگی از تحصیل به شناسایی ریشه‌های این مسئله پرداخت. پیشنهادات این گزارش برای رفع مسئله بازماندگی از تحصیل در برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گرفته و مجلس شورای اسلامی با تصویب سه بند مشخص در ماده ۹۰ قانون برنامه هفتم توسعه راهکارهایی را در سه سطح انعطاف‌پذیری برنامه‌های درسی، دسترسی به آموزش و تهیه و تأمین کتب درسی، تغذیه رایگان و بسته‌های حمایتی که ریشه‌های اصلی بازماندگی از تحصیل است، به تصویب رساند.

۴-۱-۱۰. تصویب راهکارهای قانونی برای بازنگری

در ساختار آموزش و پرورش و تمرکززدایی

از جمله مشکلات اساسی که مانع تحول در نظام آموزش و پرورش است، ساختار اداری بعضاً ناکافی و ناکارآمد و تمرکز اختیارات در وزارتخانه و حجم سنگین برنامه‌هایی است که می‌توان آن‌ها را در

سطوح پایین تر نیز دنبال کرد. بر این اساس در ماده ۹۱ قانون برنامه هفتم توسعه بندهایی برای بازنگری ساختاری در وزارت آموزش و پرورش و تفویض اختیار به سطوح پایین تر تا حد مدرسه به تصویب رسید تا وزارت آموزش و پرورش ساختار و تشکیلات اداری خود را متناسب با مأموریت‌های مقرر در سند تحول بنیادین آموزش و پرورش در کلیه سطوح و تحقق تربیت تمام ساحتی تا پایان سال اول برنامه بازنگری نماید.

۴-۱-۱۱. قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون رسیدگی به تخلفات و

جرایم در آزمون‌های سراسری مصوب ۱۴۰۱/۰۶/۰۱

بر اساس ماده ۱۱ قانون فوق چنانچه بین نمرات و رتبه اکتسابی داوطلبی و سوابق تحصیلی وی مغایرتهایی وجود داشته باشد، از داوطلب از یک یا چند درس عمومی و اختصاصی امتحان مجدد به عمل می‌آید. ایرادی که وجود داشت بررسی موارد مرتبط با این ماده در زمان تحصیل داوطلب و ماه‌ها یا سال‌ها پس از تحصیل آنها بوده است. این شیوه عمل به قانون موجب تبعات زیاد برای مشمولین و خانواده‌های آنها و در نهایت اعتراض آنها می‌شد. به همین دلیل ایراد اصلی در عدم توجه مجریان به کلمه «داوطلب» در این ماده بوده و لذا طرح «استفساریه ماده (۱۱) قانون رسیدگی به تخلفات و جرائم در آزمون‌های سراسری (مصوب ۶/۷/۱۳۸۴)» به مجلس در دستور کار کمیسیون آموزش قرار گرفت که بر اساس آن واژه داوطلب مندرج در این ماده شامل پذیرفته شدگان نهایی آزمون سراسری نمی‌شد و مجریان پس از تصویب طرح نمی‌توانند بر اساس ماده (۱۱) به بررسی تخلفات آزمون سراسری بپردازند. این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۰۷/۰۷ به تصویب رسید.

۴-۱-۱۲. قانون اصلاح قانون برقراری عدالت آموزشی در

پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی

مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۳۰

تعهدات و ممنوعیت‌های مندرج در قانون فوق مانند تعهد خدمت سه برابر دوره تحصیل در مناطق کمتر برخوردار و ممنوعیت احداث مطب برای بسیاری از استفاده‌کنندگان سهمیه‌های قانونی مرتبط با

این قانون تبعاتی در پی داشت. این امر موجب اعتراض و عدم رضایت مشمولین قانون فوق الذکر و مراجعه و دادخواهی آنها به نمایندگان مجلس شورای اسلامی شد. در نهایت طرحی تحت عنوان «اصلاح تبصره ۴» بند ۳ ماده واحده قانون برقراری عدالت آموزشی در پذیرش دانشجو در دوره های تحصیلات تکمیلی و تخصصی» در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۹ در مجلس اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۳۰ به تصویب رسید.

۴-۱-۱۳. تصویب احکامی در حمایت از پژوهش های مسئله محور، دانشجویان پسادکتری و نخبگان، تقویت علوم انسانی و علوم پایه و اصلاح آیین نامه ارتقاء اعضای هیات علمی در برنامه هفتم پیشرفت

مجلس شورای اسلامی در ردیف های مختلف مواردی همچون هدف گذاری ۱۰ درصدی سهم پایان نامه ها و رساله های تقاضا محور و نیاز محور در گروه علوم انسانی و ۲۰ درصد در گروه های علمی غیر علوم انسانی، هدف گذاری ۲۰ درصدی افزایش سالانه درآمد قراردادهای پژوهشی دانشگاهها و پژوهشگاهها، هدف گذاری ۲ درصدی سهم اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی و هدف گذاری افزایش سهم ۱۰ درصدی شرکتهای و مؤسسات دانش بنیان حوزه صنایع فرهنگی، صنایع خلاق، علوم انسانی و اجتماعی به کل شرکتهای دانش بنیان به جدول ۲۱ ماده ۹۳ برنامه هفتم پیشرفت الحاق نمود. همچنین در تبصره ماده ۹۴ بر پذیرش ۲۰ درصدی دوره های پسادکتری صنعتی، کاربردی و فناوری توسط دانشگاهها تاکید کرده است. مجلس شورای اسلامی در تبصره ۱ ماده ۹۷ برنامه هفتم نیز وزارتین علوم و بهداشت را نسبت به تدوین و تصویب آیین نامه ارتقای اعضای هیات علمی متناسب با مأموریت گرایی و مسأله محوری و برنامه محوری کلیه زیر نظام های آموزش عالی مکلف کرد. علاوه بر این در بند الف ماده ۹۸ برنامه هفتم، مجلس شورای اسلامی با هدف جذب و بازگشت نخبگان و متخصصان و نقش آفرینی آنان در چرخه خدمت به کشور دولت را موظف به تصویب و اجرای آیین نامه ارتباط با نخبگان ایرانی خارج کشور کرده است.

۴-۱-۱۴. تصویب اهداف کمی سنجه های عملکردی ارتقای

فرهنگ عمومی و رسانه برنامه هفتم پیشرفت

ذیل ماده ۷۴ لایحه برنامه هفتم توسعه مصوب مجلس شورای اسلامی ردیف های (۱)، (۲) و (۳) به ترتیب با موضوعات تولید فیلم های سینمایی فاخر، تاسیس مؤسسات فرهنگی هنری چندمنظوره فعال و آموزش هنرجویان هنرستان های هنری، با جهت گیری مشخص تری نسبت به پیشنهاد دولت به منظور رونق بخش صنایع خلاق و همچنین دقیق تر نمودن تحقق اهداف در طول پنج سال اجرای برنامه اصلاح شد و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

۴-۱-۱۵. تصویب تسهیلاتی برای صنایع خلاق فرهنگی در

برنامه هفتم پیشرفت

ماده ۷۶ بند الحاقی (۳) ردیف (۱)، (۲) و (۳) با موضوع حمایت گمرکی و ارائه تسهیلات برای ورود تجهیزات و فناوری های سخت و نرم مربوط به تولید پویانمایی، تسهیلات صندوق نوآوری و شکوفایی برای توسعه شرکت های بزرگ پویانمایی و توسعه و تجهیز زیرساخت های فنی مورد نیاز با هدف توسعه و رونق موضوع صنایع خلاق و به منظور تحقق اولویت مورد اشاره در سیاست های کلی برنامه هفتم با عنوان پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت پیشنهاد گردید و به لایحه دولت الحاق شد

۴-۱-۱۶. تصویب طرح اصلاح قانون تاسیس و نحوه اداره

کتابخانه عمومی کشور در کمیسیون فرهنگی

طرح اصلاح قانون تاسیس و نحوه اداره کتابخانه عمومی کشور به منظور تثبیت ماهیت حقوقی و ذکر اهداف این نهاد و ارکان آن، همچنین منابع مالی، واسپاری الکترونیکی منابع تدوین و به تصویب کمیسیون فرهنگی رسیده است.

۴-۱-۱۷. ایجاد شاخص های کمی و ترکیبی در ارزیابی پذیر

نمودن اهداف تعیین شده در برنامه هفتم پیشرفت در بخش

رسانه و فضای مجازی

ایجاد سنجه های کمی ماده ۷۴ موضوع تربیت مربی سواد فضای مجازی با هدف کمی تربیت سالانه ۲۰ هزار مربی سواد فضای مجازی

بطوریکه درانتهای برنامه ۱۰۰ هزار مربی فضای مجازی تربیت شود برنامه ریزی شده است، پیش بینی شاخص ترکیبی بندب ماده ۷۵ در بحث سنجش و پایش وضعیت رسانه ها و ارتباطات در کشور بمنظور تقویت مرجعیت رسانه ها، ایجاد اهداف کمی و سنجه های عملکردی سازمان صدا و سیما ماده ۷۷ به منظور ارتقاء مرجعیت رسانه ای سازمان صدا و سیما

۴-۱۸. تقویت جایگاه نظارتی مجلس در حوزه حمایت از

اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه (بند الحاقی به ماده ۷۵) و نیز

تنظیم گری صوت و تصویر فراگیر (بند الف ماده ۷۶) قانون

برنامه هفتم پیشرفت

۴-۱۹. قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت

کشور ایران طی چند دهه اخیر با کاهش قابل توجه میزان باروری و مولید مواجه شده است همین مساله نظام حکمرانی را به سمت ضرورت تجدید نظر در سیاست تحدید مولید سوق داده است، به نحوی که نرخ باروری کل ایران از ۶٫۸ فرزند در سال ۱۳۶۰ به ۱٫۶ فرزند در سال ۱۳۹۹ تنزل پیدا کرده است. میزان مولید نیز در سال ۱۴۰۰ با ۱۹ درصد کاهش نسبت به یک دهه گذشته رسیده که قابل توجه است. کاهش میزان فرزندآوری به عنوان یک الگوی غالب در کشور در حالی است که مرور مجموعه نگرش های صورت گرفته در این حوزه نشان می دهد طی دهه ۹۰، به لحاظ نگرشی مطلوبیت فرزندآوری در جامعه افزایش یافته است، به نحوی که در «پیمایش ملی خانواده» در سال ۱۳۹۶، بیش از ۶۰ درصد جامعه نمونه موافق بر مطلوبیت سه فرزند و بیشتر تاکید ورزیده اند این در حالی است که در سال ۱۳۷۵ در پیمایش «بررسی نگرش ها و رفتارهای اجتماعی و فرهنگی در ایران» تنها ۱۵ درصد جامعه بر سه فرزندی و بیشتر از آن تمایل داشته اند. تفسیر داده های فوق بدین معنی است که در حال حاضر بین رفتارهای باروری و نگرش به باروری در جامعه ما شکاف وجود دارد. بدین معنی که خانواده ایرانی علی رغم مطلوبیت ذهنی افزایش تعداد فرزند، در عمل و در حیطه رفتارها به علت موانع متعدد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یا نهادی فرزندآوری خود را محدود کرده که نیازمند حمایت

نظام حکمرانی در جهت رفع موانع یاد شده است.

نظر به اهمیت مسأله جمعیت از منظر راهبردی و همچنین ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت مورخ ۱۳۹۳/۲/۳۰ از سوی مقام معظم رهبری و تأکیدات معظم‌له بر ضرورت تدوین قوانین حمایتی در این حوزه و لغو تمامی قوانین و دستورالعمل‌های تحدیدکننده موالید به ویژه در دیدار بانمایندگان محترم مجلس یازدهم مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۴، موضوع حمایت از فرزندآوری و افزایش نرخ باروری کل به بیش از سطح جانشینی یکی از مهم‌ترین محورهای فعالیت مجلس یازدهم قرار گرفت و در نهایت در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۹ ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی و به صورت قانون آزمایشی ۷ ساله به سرانجام رسید.

وجوه متمایز و برجسته این قانون را می‌توان در چند بخش خلاصه کرد:

- تلاش در جهت در نظر گرفتن گروه‌های مختلف اجتماعی از جمله جوانان در آستانه ازدواج، مادران خانه‌دار، مادران شاغل، مادران دانشجو، زوجین نابارور، مادران باردار و دارای فرزند شیرخوار و...
- تلاش در راستای توجه به مجموعه عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سلامت محور در راستای حمایت از فرزندآوری و عدم اتخاذ رویکرد تک بعدی در کنار حذف عوامل معارض و اخلاط‌گر در این راستا

- طراحی پلکانی مشوق‌ها به نحوی که برای هر خانواده متناسب با وضعیت بعد خانوار و تعداد فرزندان، مشوق‌ها و حمایت‌های متفاوتی مبتنی بر نیاز خانواده شده است.

- طراحی نظام حکمرانی ستادی جهت نظارت و هماهنگی بین بخشی دستگاه‌ها

- طراحی مکانیسم‌های مختلف جهت نظارت بر فرایند اجرای قانون و حذف تمامی سیاست‌ها، قوانین، دستورالعمل‌ها و برنامه‌های اجرایی در راستای تحدید موالید

۴-۱-۲۰. استحکام خانواده و رشد و شکوفایی بانوان در قانون

برنامه هفتم پیشرفت

یکی از موضوعات مهم که در اسناد بالادستی متعدد به آن اشاره شده است، رشد و شکوفایی بانوان و استحکام خانواده می‌باشد که به طور

خاص در سیاست های کلی قانون برنامه هفتم توسعه نیز تحت عنوان «تحکیم نهاد خانواده و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان» مورد توجه قرار گرفته است. محورهای مهم پیشنهادی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید شامل: «تعیین شاخص های سنجش وضعیت زنان و خانواده، تهیه اطلس حوزه زنان و خانواده و آینده پژوهی مسایل این حوزه»، «تأمین زیرساخت های آماری و سطح بندی و خدمات و حمایت ها از زنان سرپرست خانوار»، «اثرسنجی مشاوره حین طلاق و آموزش های قبل، حین و پس از ازدواج، بررسی سایر اقدامات حاکمیت در راستای کاهش طلاق و همچنین رصد وضعیت و علل طلاق در کشور»، «توسعه مراکز خلاق و نوآور مادر و کودک و افزایش سهم زیرساخت های شتاب دهی نوآوری در حوزه زنان و خانواده»، «تدوین برنامه توسعه مشاغل خرد روستایی بر اساس مزیت رقابتی مناطق و تکمیل زنجیره ارزش، ایجاد شبکه ملی تعاونی های زنان باهدف آموزش چرخه تولید و بازاریابی، خودتنظیم گری و رتبه بندی تعاونی ها، ارائه تسهیلات اشتغال زایی و حمایت های مالیاتی از تعاونی ها بر اساس نظام رتبه بندی و راه اندازی بازارهای محلی» و «بازآرایی و ارتقاء ساختار و تشکیلات حوزه زنان و خانواده مشتمل بر ساختار معاونت امور زنان و خانواده رئیس جمهور و ساختار مشاورین امور زنان و خانواده دستگاه های اجرایی جهت بهبود و تقویت راهبری اجرای سیاست ها و قوانین حوزه زنان و خانواده» می باشد.

۴-۱-۲۱. لایحه اصلاح قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران

و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶

قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران، و فعالان صنایع دستی (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)، از مهم ترین قوانین مصوب حمایتی در زمینه صنایع دستی و فرش دستباف، پس از انقلاب اسلامی است. لایحه اصلاح تبصره «۱» ماده (۲) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۳۱ اعلام وصول گردید و در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۱۷ مصوبه کمیسیون صنایع و معادن را دریافت کرد و حال حاضر در نوبت صحن قرار دارد. این لایحه به دنبال برطرف سازی مشکل معیار قرار دادن ساعات حضور در کارگاه های صنایع دستی

برای برقراری بیمه فعالین این هنر-صنعت است.

۴-۱-۲۲. لایحه نظام جامع باشگاه داری

در جمهوری اسلامی ایران

لایحه نظام جامع باشگاه داری با هدف ساماندهی امور باشگاه ها و حمایت از باشگاه داری ورزشی کشور در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۹ اعلام وصول گردید و در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۸ مصوبه کمیسیون فرهنگی را دریافت نمود و در حال حاضر در نوبت صحن قرار دارد.. این لایحه با توجه به ورزش همگانی (سلامت محور)، ورزش قهرمانی، الزامات انعقاد و اجرای قراردادها، شرایط و چگونگی فعالیت باشگاه های ورزشی و.. مورد بازنگری و تقویت قرار گرفته است. بررسی نقاط قوت نشان می دهد که این لایحه در پی تبدیل باشگاه به مؤسسه و بنگاه تجاری و در راستای رونق کسب و کار ورزشی و ایجاد منابع درآمدی پایدار در ورزش است به نحوی که باشگاه ها در بلندمدت خود کفا شوند. امید است با مصوب شدن این لایحه، بخش مهمی از مشکلات ورزش کشور دارای نظام قانونی قابل پیگیری و نظارت گردد.

۱۰) الحاق بند ۵ به ماده (۷۶) با موضوع احیاء کار کرد اجتماعی نهاد مسجد و تقویت جایگاه آن در نظام حکمرانی، به قانون برنامه هفتم توسعه

بارویکرد احیاء کار کرد اجتماعی نهاد مسجد و تقویت نقش و جایگاه این نهاد مقدس در حکمرانی و استفاده از ظرفیت های بالقوه و نهفته این نهاد در دستگاه حکمرانی کشور و مسجد محوری فعالیت های آن، یک بند تحت عنوان «بند الحاقی ۵» به ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم توسعه اضافه گردید.

۴-۲-۱. همسان سازی حقوق بازنشستگان

تورم نقطه به نقطه اسفند سال ۱۴۰۰ نسبت به سال گذشته برابر ۳۴٫۷ درصد بوده است. همچنین نرخ تورم سالانه آذرماه ۱۴۰۱ برای خانوار کشور نیز معادل ۴۵ درصد است. این وضعیت اقتصادی و تداوم چند ساله آن، سبب کاهش قدرت خرید خانوار شده است. به خصوص برای بازنشستگان به عنوان جامعه هدفی که درآمد نسبتاً ثابت و هزینه های متناسب با افزایش سن را تجربه می کنند، شرایط ویژه ای را رقم می زند. طبق بند «پ» ماده «۲۸» قانون برنامه ششم توسعه کشور ۲ دولت موظف است که در حدود اعتبارات هزینه ای، سالانه متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین حقوق کارکنان اقدام نماید. این در حالی است که میانگین افزایش مستمری بازنشستگان کشوری در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب برابر ۲۵ درصد و ۱۰ درصد به اضافه افزایش ۹ میلیون ریالی پس از قانون ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری است. بنابراین در هر دو سال پس از اجرای طرح همسان سازی، افزایش حقوق بازنشستگان، متناسب با تورم سالانه انجام نشده است. بنابراین موجی از اعتراضات و مطالبات بازنشستگان صندوق های مختلف در این سال ها به وجود آمد. اعتصابات مختلف بازنشستگان دهه اخیر بخشی لاینفک از اخبار ایران را شکل داد.

ماده «۳۰» قانون برنامه ششم توسعه کشور دولت را مکلف کرده است که «جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب سازی دریافت ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد.»

اجرای طرح همسان سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و طرح متناسب سازی حقوق مستمری بگیران تأمین اجتماعی ۳ از جمله اقدامات مهم در راستای اجرای این قانون در سال ۱۳۹۹ است. همچنین بند «پ» ماده «۲۸» همین قانون نیز تأکید بر تناسب مستمری بانرخ تورم دارد.

یکی از مهم ترین شاخص هایی که به منظور ارزیابی وضعیت معیشتی بازنشستگان دارای اهمیت است، بررسی میزان کفایت مزایای آنان است. هر چند ارزیابی این شاخص را می توان به انحای مختلف مورد نظر قرار داد، اما یکی از رایج ترین موارد بررسی «میانگین مستمری به متوسط هزینه خانوار» است. در جدول زیر وضعیت مستمری بازنشستگان در صندوق های مختلف قابل مشاهده است. بررسی وضعیت مستمری صندوق ها نشان می دهد که باوجود عدم کفایت مستمری مجموع بازنشستگان در سال های اخیر، عموماً وضعیت کفایت برای صندوق بازنشستگی کشوری نسبت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق روستاییان و عشایر مطلوب تر است. اما احساس تبعیض میان گروه های شغلی درون صندوق برای بازنشستگان برجسته است. برای مثال مقایسه مستمری بازنشستگان در گروه های درآمدی بالاتر نظیر اعضای هیئت علمی، قضات و کارکنان وزارت خارجه با کارکنان وزارت آموزش و پرورش و گروه های درآمدی پایین تر برای بازنشستگان مورد توجه قرار گرفته است. مهم ترین پیشنهاد برای جبران عدم کفایت مزایای بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، افزایش مزایای غیرمستمر متناسب با شرایط خانوارهای بازنشسته جهت کاهش هزینه ها و بهبود وضعیت معیشت آنان است.

**جدول ۳. نسبت میانگین مستمری صندوق‌های بازنشستگی
به متوسط هزینه خانوار شهری (درصد)**

سال	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
صندوق کارکنان فولاد	۸۶	۸۹	۱۵۷	-
صندوق بازنشستگی کشوری	۶۷	۷۴	۱۰۱	۹۳
سازمان تأمین اجتماعی	۵۱	۵۴	۵۶	۴۷
متوسط مستمری دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی	۵۲٫۶	۵۶٫۶	۷۴	۶۶
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر*	۵۵	۵۲	۴۷	-

اما بررسی نرخ جایگزینی^۱ و میانگین افزایش مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری نیز نشان می‌دهد که مستمری بازنشستگان در طول پنج سال گذشته همیشه معادل یا بالاتر از ۹۵ درصد میانگین آخرین حقوق زمان اشتغال افراد بوده است. علاوه بر این طرح همسان‌سازی حقوق در سال ۱۳۹۹ نیز تا حد زیادی سبب رفع تبعیض میان بازنشستگان سنوات مختلف شده است. مقایسه وضعیت بازنشستگانی با مستمری کمتر از خط فقر در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، نشان از کاهش قابل توجه تعداد بازنشستگان فقیر پس از اجرای طرح همسان‌سازی از ۱۸٫۸ درصد به ۷ درصد و بهبود وضعیت معیشت آنان در این سال دارد.^۲ اما فارغ از این دو نوع تبعیض همچنان می‌توان از احساس تبعیض میان گروه‌های بازنشسته از سازمان‌های مختلف زیرمجموعه صندوق بازنشستگی کشور سخن به میان آورد. در جدول زیر تغییرات میانگین افزایش مستمری و نرخ جایگزینی برای صندوق بازنشستگی کشوری آورده شده است.

۱. نرخ جایگزینی نسبت میانگین آخرین حقوق شاغلین به اولین مستمری دوران بازنشستگی در صندوق است.

۲. بررسی اثر متناسب‌سازی حقوق بازنشستگی، موسسه راهبردی بازنشستگی صبا، ۱۳۹۹

۳. براساس برآورد سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۴۰۰

جدول ۴. نرخ جایگزینی و میانگین افزایش مستمری از سال ۱۳۹۶-۱۴۰۰

سال	نرخ جایگزینی ^۳	میانگین افزایش مستمری
۱۳۹۶	۹۷٫۱۲ درصد	۱۸٫۵ درصد
۱۳۹۷	۹۸ درصد	۱۷٫۵ درصد
۱۳۹۸	۹۵ درصد	۳۲٫۵ درصد
۱۳۹۹	۱۰۱٫۶ درصد	۸۱٫۴۲ درصد
۱۴۰۰	۱۰۰٫۴۶ درصد	۲۵ درصد

وضعیت نابسامان اقتصادی در طول دهه اخیر و افزایش تورم، بیش از میانگین نرخ تورم بلندمدت کشور در این سال ها، سبب افزایش نرخ فقر و عامل اصلی وخامت وضعیت معیشت خانوار در کشور شده است. تداوم چنین وضعیتی نظام مستمری صندوق ها را دچار عدم توازن و ناهمترازی های مکرر می کند، طوری که با وجود اجرای طرح های همسان سازی و متناسب سازی در راستای اجرای عدالت در نظام پرداخت حقوق همچنان اعتراض گروه های مختلفی از کارکنان و بازنشستگان را به همراه دارد. با وجود عدم تناسب مستمری بازنشستگان با نرخ تورم سالانه در دو سال اخیر و عدم کفایت مزایا، براساس آمار موجود وضعیت بازنشستگان صندوق کشوری با ۹۳ درصد کفایت در سال ۱۴۰۰ از سایر بازنشستگان صندوق های دیگر (به جز صندوق فولاد) مطلوب تر است. اجرای این طرح وضعیت نرخ جایگزینی بازنشستگان را افزایش داد و میزان بازنشستگان فقیر پس از اجرای این قانون تغییر محسوس نموده است. با وجود این تغییرات همچنان بحث کفایت مستمری برای پوشش هزینه های خانوار بازنشسته مطرح است. بنابر این با توجه به وضعیت مالی صندوق ها پیشنهاد می شود که اقسام مختلف حمایت اجتماعی از این گروه ها صورت پذیرد. از جمله مهم ترین حمایت ها، تمرکز بر مزایای غیرمستمر برای این دسته از بازنشستگان است.

۴-۲-۲. تحقیق و تفحص از سازمان تأمین اجتماعی

تحقیق و تفحص از سازمان تأمین اجتماعی در حال انجام است و به زودی نتیجه آن اعلام خواهد شد.

۴-۲-۳. برگزاری «رویداد ملی نظاره قوانین حوزه

زنان سرپرست خانوار»

۴-۲-۴. تحقیق و تفحص از فدراسیون سوارکاری

تحقیق و تفحص از وزارت ورزش و جوانان در خصوص عملکرد فدراسیون سوارکاری در مرداد ماه ۱۴۰۱ آغاز گردید و در جلسه علنی مورخ تاریخ ۲۸ آذر ۱۴۰۲ گزارش این تحقیق و تفحص مورد بررسی قرار گرفت و با ۱۶۳ رای موافق پرونده فوق به قوه قضائیه ارجاع شد. موضوعاتی چون دوپینگ، هویت و تبارنامه اسب ها، عدم پرداخت حق عضویت فدراسیون، تعارض منافع، تشکیک در میکروچیپ ها، انعقاد قراردادهای غیرقانونی، واردات غیرقانونی و فساد در واردات اسب، تبانی و تحصیل مال نامشروع و... از جمله موارد مطرح شده در این تحقیق و تفحص بود.

۴-۲-۵. تحقیق و تفحص از عملکرد شرکت علیصدر

تحقیق و تفحص از عملکرد شرکت سیاحتی علیصدر همدان در اردیبهشت ماه ۱۴۰۱ آغاز گردید و در جلسه مورخ ۲۸ آذر ماه ۱۴۰۲ گزارش آن در مجلس شورای اسلامی قرائت گردید و با رای موافق ۱۷۳ نماینده، به قوه قضائیه ارسال گردید. موضوعاتی چون عدم واریز درآمدهای واصله به خزانه، عدم رعایت ثبت تغییرات در انتصابات مدیر عامل و اعضای هیات مدیره در روزنامه رسمی، پرداخت حقوق و مزایا به کارکنان شاغل در استانداری و سایر دستگاه های وابسته، عدم اجرای طرح منطقه نمونه گردشگری علی صدر، تصمیمات نادرست و... از جمله موارد مطرح شده در این تحقیق و تفحص بود.

۴-۲-۶. تحقیق و تفحص از دانشگاه شهید رجایی

دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی با وجود آنکه یکی از ارکان اصلی نظام تربیت معلم است در سال هایی از مأموریت خود منحرف شد و به جذب و تربیت دانشجوی آزادمی پرداخت. این مسئله یکی از علل کمبود معلم به ویژه در هنرستان های فنی و حرفه ای و کار دانش شده

بود. از سویی تخلفاتی در جذب و ارتقاء اعضای هیئت علمی به وجود آمده بود که کیفیت تربیت معلم را مخدوش می ساخت. مجلس یازدهم ضمن تحقیق و تفحص از این دانشگاه به تمامی تخلفات رسیدگی کرده و متن تحقیق و تفحص در صحن علنی قرائت شد و با موافقت صحن به قوه قضاییه ارسال شد.

۴-۲-۷. ممانعت از تعطیلی مدرسه شارجه امارات و تدبیر

راهکارهایی جهت احیاء

پیگیری و نظارت بر مدارس خارج از کشور از جمله موارد محل پیگیری در مجلس یازدهم بود. به عنوان یک نمونه راه اندازی مدرسه شارجه امارات که بیش از ۱۰ سال از آغاز ساخت آن گذشته بود و در معرض تعطیلی دائمی بود، پس از انجام مطالعات در مرکز پژوهش های مجلس در دستور کار کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری قرار گرفت و اقداماتی نظیر پیگیری مذاکرات سیاسی در سطح وزارت امور خارجه و تعبیه بودجه های سالیانه برای راه اندازی مرحله به مرحله انجام شد.

۴-۲-۸. پیگیری مطالبات و معوقات فرهنگیان با اعمال ماده

۲۳۴ در خصوص سازمان برنامه و بودجه

مطالبات و معوقات فرهنگیان یکی از چالش های دائمی نظام آموزش و پرورش است. حقوق نیروهای خرید خدمات، حق التدریس معلمان شاغل و بازنشسته، مطالبات معلمان خارج از کشور و... از این جمله است. کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی در پی درخواست کثیری از معلمان، به مسئله ورود کرده و با اعمال ماده ۲۳۴ آیین نامه داخلی مجلس فرآیند نظارتی خود را آغاز کرد.

۴-۲-۹. پیگیری علل کمبود معلم در ابتدای سال تحصیلی

۱۴۰۲-۱۴۰۳ با اعمال ماده ۲۳۴ در خصوص سازمان اداری و

استخدامی

کمبود معلم در آغاز سال تحصیلی ۱۴۰۲-۱۴۰۳ به مسئله ای

اجتماعی تبدیل شد. مجلس شورای اسلامی با ورود نظارتی به مسئله و با اعمال ماده ۲۳۴ آیین نامه داخلی مجلس در خصوص سازمان اداری و استخدامی با برگزاری جلساتی متعدد به ابعاد مسئله رسیدگی کرد. این فرآیند نظارتی به آنجا انجامید که آزمون استخدامی سال ۱۴۰۳ با سرعت بیشتری انجام شود تا در سال تحصیلی ۱۴۰۳-۱۴۰۴ مسئله کمبود معلم تکرار نشود.

حقوقی،
سیاسی و
حکمرانی

۵. حقوقی، سیاسی و حکمرانی

۵-۱. قوانین مصوب

۵-۱-۱. قانون اقدام راهبردی برای

لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران

با خروج دونالد ترامپ از توافق هسته‌ای (موسوم به برجام) در اردیبهشت ماه ۱۳۹۸ تحریم‌های ظالمانه غرب با شدت و حدت بیشتری بر علیه جمهوری اسلامی ایران وضع گردید. تحریم‌های ظالمانه علاوه بر تأثیر نامطلوب بر وضعیت معیشتی مردم، ابتدایی‌ترین حقوق انسانی مانند دسترسی آزاد به برخی از نیازهای دارویی را نادیده گرفته است. به همین منظور مجلس شورای اسلامی به منظور حمایت از وضعیت معیشتی مردم در صدد لغو تحریم‌ها به شکلی عادلانه بوده است. این در حالی است که تجربه مذاکرات هسته‌ای نشان داده بود که هرگونه مذاکره نیازمند ابزارهای قدرتمند برای تأمین حقوق ملت ایران در فرآیند گفتگو با طرف‌های مقابل است. علاوه بر این پس از ترور شهید فخری زاده از هرگونه خویشتنداری تهران در برابر آمریکا تعبیر به ضعف می‌شد. در همین راستا «قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران» در ۱۲ آذر ماه ۱۳۹۹ به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون در واقع به منظور تأمین شروط نه گانه مقام معظم رهبری (مد) در خصوص توافق هسته‌ای است که به شکل مطلوب در برجام تأمین نشده بود.

در مورد ضرورت تدوین این قانون دو دیدگاه کلی وجود داشته است. نگاه اول از چشم‌اندازی مغرضانه، انگیزه‌های سیاسی را به

«قانون اقدام راهبردی» نسبت می‌دهد و آن را مانع از حصول توافق زودهنگام می‌داند. در حالی که تأکیدات مقام معظم رهبری (مد) بر غیرقابل اعتماد بودن طرف غربی و تحقق این پیش‌بینی در قالب خروج ترامپ از برجام، نادرستی دیدگاه اول را تأیید می‌کند. نگاه دوم، «قانون اقدام راهبردی» را پشتوانه‌ای دیپلماتیک برای لغو تحریم‌ها دانسته و تصویب آن را نقطه عطفی در پیشبرد توانایی فنی ایران و اجبار آمریکا به تغییر رویکرد در فرآیند مذاکرات می‌داند. درواقع، این قانون بیش از آنکه حاصل یک رویداد سیاسی باشد نتیجه یک روند سیاستی بود. مهم‌ترین تفاوت «قانون اقدام راهبردی» با دیگر مصوبات هسته‌ای مجلس شورای اسلامی این است که قوانین قبلی همگی همسو با جهت‌گیری‌های دولت وقت بوده است. در حالی که این قانون تجربه‌ای متفاوت برای ریل‌گذاری در موضوعاتی است که پیامد هرگونه خطا در قبال آن متوجه معیشت مردم در بلندمدت است. استمرار انفعال در برابر فشارهای خارجی و تکیه صرف بر دیپلماسی، درک خطرناکی را از منطق رفتاری ایران ایجاد می‌کرد و موجب شکل‌گیری این تصور نادرست می‌شد که ایران در برابر فشار چاره‌ای جز سکوت و عقب‌نشینی ندارد. دیپلماسی بدون پشتوانه نه تنها در تحقق منافع ملی ناکارآمد است بلکه می‌تواند تبدیل به تهدید امنیت ملی شود. به‌منظور پیشگیری از روند مذکور مهم‌ترین احکام مندرج در قانون اقدام راهبردی شامل موارد زیر است: «افزایش تولید و ذخیره اورانیوم غنی‌سازی شده به میزان ماهانه حداقل پانصد کیلوگرم»، «افزایش ماشین‌های نسل ششم (آی آر سیکس) به یک‌هزار دستگاه ظرف مدت یک‌سال پس از تصویب این قانون» و «توقف نظارت‌های فراپادمانی (پروتکل الحاقی) در صورت محقق نشدن وعده کشورهای کشورهای ۴+۱ یعنی آلمان، فرانسه، انگلستان، چین و روسیه». آیین‌نامه اجرایی این قانون در تاریخ ۷ دی ماه ۱۳۹۹ به تصویب هیئت وزیران رسید.

افزایش سطح غنا و ظرفیت غنی‌سازی و کاهش دسترسی‌های

فرایادمانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نتایج و آثار مهمی نه تنها در ابعاد فنی برنامه هسته‌ای بلکه در زمینه راهبردی داشته است. بنابراین علاوه بر دستاوردهای فنی، شالوده‌شکنی نسبت به تصویر برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در آینده و عادی‌سازی توسعه آن نیز از دیگر دستاوردها بوده است. از دیگر دستاوردهای سیاسی - دیپلماتیک قانون اقدام راهبردی می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

■ خنثی‌سازی تلاش آمریکا برای نهاده‌سازی ملاک‌ها و سنجه‌های برجامی؛

■ خنثی‌سازی معیارهایی استثنائی و فراتر از پیمان عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای (ان پی تی) برای ارزیابی صلح‌آمیز بودن فعالیت‌های هسته‌ای ایران؛

■ عادی‌سازی تصویر برنامه هسته‌ای ایران در افکار عمومی داخلی و در نتیجه تغییر رفتار آمریکا در روند مذاکرات؛

■ لغو تحریم‌ها در ازای توقف غنی‌سازی ۲۰ درصدی و ساخت سانتریفیوژها پیشرفته.

در ازای توقف غنی‌سازی ۲۰ درصدی و ساخت سانتریفیوژها پیشرفته و همچنین از سرگیری اجرای پروتکل الحاقی از سوی ایران، آمریکا ۱ تا ۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بلوکه شده را آزاد کرد و اخیراً نیز ۶ میلیارد دلار از دارایی‌های بلوکه شده ایران در کره جنوبی به کانال خرید تهران در قطر منتقل شده است. بنابراین مشروط ساختن بازگشت آمریکا به برجام به رفع همه تحریم‌ها، لازمه انتفاع اقتصادی ایران از هر گونه توافق بوده است. همچنین قانون اقدام راهبردی دولت را به یافتن مسیرهای جدید و دور زدن تحریم‌ها برای تأمین نیازهای مالی کشور وادار کرد. رشد صادرات نفتی نیاز ایران به رفع تحریم‌ها را تا حدودی کاهش داد و همچنین گذر زمان را به ضرر آمریکا تبدیل کرد و رویکرد این کشور را نسبت به موضوع رفع تحریم تغییر داد.

هرچند مقاومت در برابر فشارهای آمریکا و واکنش دیر هنگام ایران در کاهش تعهدات هسته‌ای، ترامپ را در دستیابی به هر دو

هدف خود ناکام گذاشت ولی ایجاد بازدارندگی در برابر تشدید فشار و وادار ساختن طرف مقابل به عقب نشینی نیازمند تحمیل هزینه است که این مساله از جمله دستاوردهای راهبردی قانون اقدام راهبردی محسوب می شود. به عبارت دیگر، در برابر روند تصاعدی تهدید و فشار خارجی نه تنها باید انگیزه طرف مقابل را برای دستیابی به اهدافش از بین برد و آن را مأیوس ساخت بلکه روند اقدامات متقابل باید به گونه ای طراحی و اجرا شود که نتایج معکوس برای عامل فشار در پی داشته باشد. قانون اقدام راهبردی دقیقاً بدین شکل عمل کرده است. اگرچه اذعان به شکست سیاست فشار حداکثری و ناکامی در دستیابی به توافق بهتر به معنای انصراف آمریکا از فشار به ایران و مهار آن نیست ولی قانون اقدام راهبردی نشان داد اهرم سازی و تحمیل هزینه به دشمن نقش مهمی در تغییر درک راهبردی آمریکا و وادار ساختن آن به عقب نشینی دارد.

قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم ها و صیانت از منافع مردم نه تنها نقش سازنده مجلس شورای اسلامی در سیاستگذاری مسائل مرتبط با امنیت ملی را برجسته ساخت بلکه اقدامی به هنگام و مؤثر در تغییر درک راهبردی آمریکا از الگوی رفتاری جمهوری اسلامی ایران بود. اگرچه در فضای داخلی برخی انگیزه های تصویب قانون را به رقابت ها تقلیل دادند ولی قضاوت مبتنی بر نتایج و آثار این قانون ابعاد راهبردی آن را نمایان می سازد. این قانون در عمل، تجربه موفقی از تأثیر اهرم سازی در تقویت قدرت چانه زنی در عرصه دیپلماسی و افزایش اعتبار تهدید جمهوری اسلامی ایران علیه طرف مقابل بود. در حال حاضر این باور نزد آمریکا و اروپا ایجاد شده است که ایران دارای توانمندی از سرگیری سریع برنامه هسته ای است. بنابراین جمهوری اسلامی ایران در قالب قانون اقدام راهبردی به جهان نشان داده که هم توانایی و هم اراده دستیابی به برنامه راهبردی کلان خود را دارد و در این میان ملاحظات اقتصادی و وضعیت معیشتی مردم را نیز مورد توجه قرار خواهد داد.

۵-۲-۱. طرح حمایت از افشاگران فساد

مسئله فساد یکی از مشکلات چندوجهی و پیچیده کشور است. به تعبیر رهبر انقلاب: «بیماری مهلک و خطرناک». یکی از روش‌های مهار فساد استفاده از ظرفیت نیروهای اجتماعی و جامعه مدنی برای تحقیق و افشای موارد فساد و رساندن حقیقت به گوش نهادهای حکومتی است. «طرح حمایت از افشاگران فساد» که کلیات آن در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۱ در صحن مجلس به تصویب رسید و هم‌اکنون در دست بررسی برای رفع ایرادات شورای نگهبان است، از گام‌های خوبی است که می‌تواند به شهروندان امکانی برای گزارش موارد فساد و مفسدان فراهم کند. در این طرح، پیش‌بینی شده است که افراد می‌توانند از طریق سامانه‌ای اینترنتی (بند ۵، ماده ۱، فصل ۱)، مواردی را که به نظرشان فساد مهمی می‌رسد چنانکه موجب اخلال در نظم و امنیت عمومی می‌شوند (تبصره بند پ ماده ۱، فصل ۱)، خطاب به نهادهای حکومتی که عبارت باشند از «دادستان‌ها، حفاظت اطلاعات قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در حدود وظایف و اختیارات قانونی» (بند ۳ ماده ۱۷ فصل ۱)، ارسال کنند و در صورتی که فسادهای گزارش شده از سوی مراجع ذی صلاح محرز تشخیص داده شد، گزارشگران از پاداش مالی بهره‌مند شوند.

بنا به ماده ۴ (فصل ۲) این طرح، «نهاد پذیرنده پس از دریافت گزارش از طریق سامانه، مکلف است پس از بررسی شکلی گزارش، تحقیقات لازم در خصوص گزارش دریافتی را در حدود صلاحیت قانونی خود انجام دهد. چنانچه قرائن و امارات بر ارتکاب رفتارهای موضوع ماده (۲) این قانون دلالت کند، گزارش را از طریق سامانه به مرجع صالح برای رسیدگی ارسال نماید.» در راستای حمایت از گزارشگران در برابر مفسدان و اطمینان خاطر آنها از حفظ امنیت‌شان، فصل سوم قانون، اقداماتی را پیش‌بینی کرده اعم

از «تغییر محل خدمت درون سازمانی و همچنین مأموریت یا انتقال به سایر دستگاه‌های اجرایی»، «تعیین و کیل به صورت رایگان در پرونده‌های ناشی از گزارشگری» و «هرگونه حمایتی که مقام قضائی برای حفظ امنیت جانی یا مالی یا شغلی لازم تشخیص دهد». گذشته از این اقدامات برای حمایت از امنیت و کاهش هزینه گزارش فساد، پاداش مالی نیز به نیت افزایش انگیزه و مزیت افشای فساد در قانون پیش‌بینی شده است. در صورت احراز استحقاق گزارشگر به دریافت پاداش توسط مرجع رسیدگی کننده، تبصره ۱ ماده ۱۰ طرح سه حالت را در نظر می‌گیرد:

الف - تا یکصد میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، تا سه درصد (۳٪)

ب - نسبت به مازاد یکصد میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تا هزار میلیارد (۱۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، تا دو درصد (۲٪)
پ - نسبت به مازاد هزار میلیارد (۱۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، تا یک درصد (۱٪)

تصویب این طرح، در صورت اجرای موفق و استقبال شهروندان، می‌تواند گامی در راستای مشارکت دادن جامعه، اعم از شهروندان و نهادهای مدنی همچون رسانه‌ها، در مبارزه پیگیر با فساد و در نتیجه افزایش هزینه ارتکاب به فساد در نهادهای دولتی-عمومی گردد. همواره مطالبه‌ای از سوی صاحب نظران در خصوص اهمیت حمایت از افشاگران فساد و «سوت زنی» در کشور مطرح بوده است و طرح مذکور می‌تواند بخشی از یک فرایند گسترده تر مشارکت جامعه در مبارزه با فساد باشد.

در صورت تصویب نهایی طرح، گام بعدی باید تسریع در تدوین آیین‌نامه‌های اجرای روشن، ساده و انجام‌پذیر برای اجرای قانون باشد. از جمله مهم‌ترین مراحل اجرایی طرح، همانا طراحی و استقرار سامانه برخط گزارش فساد و ترویج و جلب مردم به مراجعه به این سامانه توسط ابزارهای تبلیغاتی است. درواقع پس از استقرار سامانه برخط که از ویژگی‌های سادگی و سرعت برای

کاربر برخوردار است، نیازمند کارزار روابط عمومی و تبلیغات برای توجیه اهمیت استفاده مردم از آن به منظور مشارکت در مبارزه با فساد هستیم. اگر فرض کنیم که نیمی از راه تدوین قانون و آیین نامه های اجرایی آن است، نیم دیگر کارزاری تبلیغاتی- رسانه ای برای جلب نظر جامعه به ارزشمند بودن و امن و کم هزینه بودن این مشارکت در افشای فساد به واسطه این قانون است.

۵-۲. طرح شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها (مجمع تشخیص مصلحت نظام)

«شفافیت» یکی از پرکاربردترین واژه هایی است که امروزه از هر گوشه و کناری در رابطه ی با آن سخن گفته می شود. نه تنها مسئولین که مردم نیز از هر قشر و رسانه های گوناگون از اهمیت و لازم بودن شفافیت سخن می رانند و همه بر وجود آن تأکید می کنند و شفافیت را مفهومی بدیهی تلقی می کنند. شفافیت یک بستر نظارتی است که حس دیده شدن توسط عموم مردم را به وجود می آورد و وقتی این حس به وجود بیاید، به طور کلی می توان گفت: «شفافیت به معنای حق دسترسی مردم به اطلاعات است» به شرطی که اطلاعات داده شده: مرتبط باشد و در شرایط متناسب به طور پیش فرض در اختیار عموم قرار گیرد. ایجاد و افزایش اعتماد عمومی، فعال کردن نظارت همگانی و پیشگیری از فساد، استفاده از توان متخصصان و بهره گیری از خرد جمعی در کشف راه حل های مؤثر، به اشتراک گذاردن اطلاعات با کیفیت در حوزه های مختلف تصمیم گیری، کاهش رانت های اطلاعاتی، افزایش حق انتخاب، افزایش کارآمدی و کیفیت حکمرانی و افزایش پاسخ گویی مسئولان از جمله مزایای ایجاد شفافیت در عرصه حکمرانی کشور است.

ضرورت پرداختن به این موضوع مهم موجب ارسال لایحه شفافیت از سوی دولت دوازدهم شد که البته ایرادات جدی آن لایحه باعث عدم ارسال و اعلام وصول مجدد آن در مجلس

یازدهم گردید. اما در این زمینه مجلس یازدهم به صورت فعالانه این موضوع را پیگیری کرد و خود طرحی به نام «شفافیت قوای سه گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» را با هدف جامع‌نگری شفافیت در تمامی عرصه‌های حکومتی، ارائه داد و به تصویب رساند.

قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و تمامی سازمان‌های مرتبط، قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته، هیئت وزیران و کلیه کمیسیون‌ها و کارگروه‌های از وزرا یا نمایندگان دستگاه‌های دولتی، کلیه شوراهای و شوراهای عالی، کلیه مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی و دیگر نهادهای موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری نظیر وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و...، همگی مشمول این طرح می‌باشند. بر اساس این طرح، تمامی مشمولین موظفند داده‌ها و اطلاعات ذیل را که مربوط به آن دستگاه می‌باشد، از طریق سامانه‌های مربوط به خود منتشر و در دسترس عموم قرار دهند:

الف- اطلاعات مدیران و کارکنان شامل تحصیلات، سوابق، میزان دریافت ماهانه و سالانه و نحوه به کارگیری آن‌ها و همچنین برنامه‌ها، صلاحیت‌ها و طرح‌های مصوب و فرآیندهای اداری مؤسسات مشمول

ب- اطلاعات راجع به اموال، دارایی‌ها، درآمدها و هزینه‌ها، تخصیص و توزیع بودجه و تجهیزات، واگذاری زمین، تسهیلات، مشخصات املاک و ساختمان‌ها (تحت تملک، در اختیار و مورد استفاده یا بهره‌برداری) و همچنین کمک‌ها و واگذاری‌های بلاعوض اعم از اعطایی و دریافتی

پ- کلیه آرا قطعی مراجع قضائی و شبه قضائی با رعایت موازین امنیتی و شرعی و حفظ اطلاعات شخصی

ت- متن، متمم و الحاقات تمامی قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ و متوسط مطابق قوانین و مقررات کشور

ث- مبالغ تعرفه‌ها و عوارض و هزینه‌های ارائه خدمات و مصوبات،

مرجع تصویب آنها و مستندات مربوط به صلاحیت تصویب
 ج- فرصت‌های سرمایه‌گذاری و همکاری در قالب‌های مشارکت
 و شرایط استفاده از این فرصت‌ها
 چ- فرصت‌های اشتغال و به‌کارگیری و جذب نیروی انسانی و
 شرایط آن
 ح- فرآیندها و مراحل اداری اخذ و صدور هرگونه مجوز یا پروانه
 فعالیت

خ- تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت خود.
 همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت بر
 حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مجلس شورای اسلامی،
 هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا، هیأت عمومی و
 هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان
 عالی کشور، مراجع اختصاصی اداری و شوراهای موضوع این قانون
 موظفند با حفظ موازین شرعی و امنیتی، مشروح مذاکرات خود
 را اعم از صحن و کمیسیون‌های تابع خود و آرا مأخوذه از اعضا
 را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی
 گیری شرکت نکرده‌اند را منتشر و به اطلاع عموم مردم برسانند.
 این طرح هم‌اکنون آخرین مراحل قانونی خود را در مجمع
 تشخیص مصلحت نظام سپری می‌کند و پس از رفع ایرادات نهاد
 مذکور، به قانون تبدیل خواهد شد.

۵-۲-۳. لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف

قانونی‌وارائه خدمات عمومی (مصوبه کمیسیون اجتماعی

مجلس یازدهم آبان‌ماه ۱۴۰۱)

در سال‌های اخیر، فساد به یکی از مشکلات کشور تبدیل
 شده‌است و ناکارآمدی، هدر رفت منابع و خدشه‌دار شدن اعتماد
 مردم به نظام از آثار زیان‌بار آن بوده‌است. از آن‌جا که در مبارزه
 با فساد هم پیشگیری بهتر از درمان است، برای مقابله با این
 «اژدهای هفت‌سر» ابتدا باید از تشکیل نطفه‌ی آن جلوگیری
 کرد که همانا قرارگیری در موقعیت ارتکاب فساد است. شناسایی

بسترهای فساد خیز و سپس مدیریت «گلوگاه‌های فساد ۱» به‌منظور پیشگیری از وقوع آن، در ادبیات علمی با مفاهیمی مانند «مدیریت تعارض منافع ۲» شناخته می‌شوند. در واقع، موقعیت تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که هر یک از مقامات، مسئولان، کارگزاران و کارکنان بخش عمومی در موقعیت‌هایی قرار بگیرند که منافع شخصی، حزبی، گروهی یا خانوادگی خود، با منافع ملی، حرفه‌ای و کاری تعارض داشته‌باشد. در نتیجه، ممکن است تأمین منافع شخصی بر منافع عمومی ترجیح داده شود یا بر آن تأثیر ناروا بگذارد که در این صورت فساد رخ می‌دهد. از سوی دیگر، حتی اگر در موقعیت تعارض منافع، منافع شخصی در عمل بر منافع عمومی ترجیح داده نشود، اشخاص ذی‌نفع و افکار عمومی ممکن است در صحت عملکرد آن مقام یا کارمند تردید کنند و در نتیجه، اعتماد مردم به حکومت و دستگاه‌های مختلف اجرایی آسیب می‌بیند.

مجلس یازدهم تلاش کرد تا در دوره مأموریت خود این موضوع مهم و بر زمین مانده را احیا و تصویب کند. طرح «مدیریت تعارض منافع» در اسفندماه ۱۳۹۷ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. پس از آغاز به کار مجلس یازدهم در تاریخ سوم تیرماه ۱۳۹۹ به تصویب کمیسیون اجتماعی رسید و در دستور کار صحن علنی مجلس قرار گرفت. این طرح در آبان‌ماه ۱۴۰۰ به‌صورت دو شوری در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب و برای بررسی‌های بیشتر به کمیسیون اجتماعی عودت داده شد. در هنگام بررسی طرح «مدیریت تعارض منافع» در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» در فروردین‌ماه ۱۴۰۱ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و یک فوریت آن تصویب شد و به کمیسیون اجتماعی ارجاع داده شد. کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های مرتبط دولتی متنی واحد از لایحه و طرح

ایجاد نمود و به تصویب رساند و به صحن ارجاع داد. در متن نهایی مصوبه کمیسیون اجتماعی انواع اصلی مدیریت تعارض منافع مورد بررسی و قاعده گذاری قرار گرفته شده است. ممنوعیت معاملات تجاری پسا اشتغالی برای کارمندان و مدیران دولتی، ممنوعیت صدور مجوز برای افراد ذی نفع در حاکمیت، ممنوعیت اتخاذ وظایف و اختیارات محاسبانی و نظارتی برای اشخاص ذی نفع، ممنوعیت تصدی همزمان در بخش دولتی و بخش خصوصی مرتبط، ممنوعیت دریافت هدیه و ممنوعیت سهامداری در حوزه های مرتبط با وظایف و مأموریت های مقامات و کارمندان دولت از جمله موارد مورد بررسی در این قانون است. همچنین در این متن به تناسب مقامات و کارکنان دولتی و حکومتی، احکام و محدودیت های خاص خود در نظر گرفته شده است و تلاش شده که از مزایای طرح و لایحه به طور همزمان استفاده گردد.