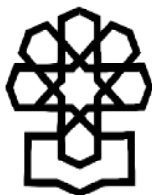


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عمده‌ترین مسائل کشور

«اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم»



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

معاونت‌های پژوهشی

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۶۳۵۰-۶۵-۳

شماره راهنما: HC ۴۷۱/آ۴ ۱۳۹۵

پدید آور: مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها

عنوان و شرح مسئولیت: عمده‌ترین مسائل کشور: اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی

در دوره دهم/ معاونت‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

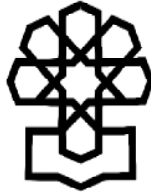
نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۶.

توصیف ظاهری: ۲۰۲ ص.: جدول، نمودار

موضوع: ایران -- سیاست اقتصادی.

ایران -- سیاست اجتماعی.

سیاست فرهنگی -- ایران.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان: عمده‌ترین مسائل کشور؛ «اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم»

تهیه‌کنندگان: معاونت‌های پژوهشی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اداره کل هماهنگی و برنامه‌ریزی پژوهشی،

اداره انتشارات، نشریه و تکثیر

صفحه‌آرا: نسیم ثانوی

نوبت چاپ: دوم، پاییز ۱۳۹۶

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۱
مقدمه - روش ساماندهی گزارش و تکمیل آن.....	۳
بخش اول - حوزه اقتصادی.....	۵
۱-۱. محیط کسب و کار.....	۷
۱-۲. فساد اقتصادی.....	۱۱
۱-۳. ثبات اقتصاد کلان.....	۱۴
۱-۴. نرخ تورم.....	۱۹
۱-۵. نظام مالی.....	۲۱
۱-۶. تجارت خارجی.....	۳۰
۱-۷. مناطق آزاد.....	۳۳
۱-۸. مدیریت بخش عمومی (نظام مالی و نظام اداری).....	۳۶
بخش دوم - حوزه امور زیربنایی.....	۶۳
۲-۱. صنعت و معدن.....	۶۵
۲-۲. انرژی.....	۶۹
۲-۳. بخش آب.....	۷۵
۲-۴. کشاورزی.....	۷۷
۲-۵. توسعه روستایی.....	۷۷
۲-۶. بخش محیط زیست.....	۷۹
۲-۷. راه و حمل و نقل.....	۸۰
۲-۸. مسکن و شهرسازی.....	۸۲
۲-۹. فناوری و نوآوری.....	۸۴
بخش سوم - حوزه اجتماعی و فرهنگی.....	۹۱
۳-۱. صندوق‌های بازنشستگی.....	۹۳
۳-۲. حمایت‌های اجتماعی.....	۹۸
۳-۳. آسیب‌های اجتماعی.....	۱۰۰
۳-۴. نظام سلامت.....	۱۰۴

۱۰۸.....	۳-۵. آموزش عالی.....
۱۱۳.....	۳-۶. آموزش و پرورش.....
۱۱۶.....	۳-۷. فرهنگ.....
۱۲۵.....	بخش چهارم - حوزه سیاسی و حقوقی.....
۱۲۷.....	۴-۱. دیپلماسی پارلمانی.....
۱۲۹.....	۴-۲. سیاست داخلی.....
۱۳۷.....	۴-۳. سیاست خارجی.....
۱۴۲.....	۴-۴. دفاعی - امنیتی.....
۱۴۶.....	۴-۵. حقوقی و قضایی.....
۱۵۱.....	بخش پنجم - ارتقای کارآمدی نظام قانونگذاری.....
۱۵۳.....	۵-۱. نهادینه‌سازی تعامل گروه‌ها و فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی.....
۱۵۴.....	۵-۲. ارتقای نظام قانونگذاری.....
۱۷۰.....	۵-۳. ارتقای اثربخشی اهرم‌های نظارت پارلمانی.....
۱۷۱.....	۵-۴. لزوم تقویت تعامل دولت و مجلس.....
۱۷۱.....	۵-۵. استفاده از ظرفیت‌های برنامه ششم توسعه.....
۱۷۵.....	پیوست.....

سخن ناشر

در نظام‌های مردم‌سالار، پارلمان‌ها نقشی مهم و کلیدی در بررسی و تصویب برنامه‌ها و لوایح قانونی‌ای دارند که توسط دولت‌ها ارائه می‌شود. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز که بر اساس حکومت مردم‌سالار دینی بنیان گذاشته شده است، مجلس شورای اسلامی در حوزه سیاست‌گذاری و تعیین سیاست‌ها و رویکردهای اداره کشور از طریق قانونگذاری و نظارت، نقش و جایگاه مهمی دارد. داشتن برنامه‌ای مدون و مبتنی بر نگاهی راهبردی برای ایفای این نقش، این امکان را فراهم می‌سازد که پس از بررسی مسائل عمده کشور و اولویت‌گذاری آنها به عنوان اولویت‌های راهبردی، توان مجلس را بر رفع این مشکلات متمرکز نمود و ضمن جلوگیری از پراکنده‌کاری و دچار شدن به روزمرگی، قوانینی باثبات، تأثیرگذار و با دستاوردهای بلندمدت وضع نمود و نظارت بر مهمترین قوانین مهم موضوعه را با جدیت دنبال کرد.

به‌رغم اینکه مجلس شورای اسلامی همانند همه نهادهای سیاسی، به‌سادگی یا به‌صورت قطعی و جزمی قابل پیش‌بینی، هدف‌گذاری و کنترل نیست، ولی به‌مثابه هر سازمان یا نهادی می‌تواند الگویی از عملکرد گذشته خود برگزیند و برنامه‌ای برای آینده طراحی کند و با رصد دقیق جوانب محیطی، موقعیت و عملکردی آگاهانه تنظیم نماید. بسیاری از پارلمان‌های دنیا - که راهبردهای پارلمانی برخی از آنها مورد مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است - چنین رویکردی دارند و برای تنظیم دورنمای حرکت خود به تدوین راهبرد (استراتژی) مبادرت کرده‌اند.

حسب دستور ریاست محترم و فرهیخته مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها تهیه مجموعه گزارش‌هایی که طی آن مسائل، چالش‌ها و ظرفیت‌های موجود در حوزه‌های مختلف بخشی و فرابخشی کشور بیان شده باشد را با هدف جلب توجه نمایندگان محترم و کمیسیون‌های مجلس دهم نسبت به موضوعات اولویت‌دار کشور در

چارچوب گزارشی پژوهشی در دستور کار خود قرار داد. پس از تهیه و تنظیم گزارش مورد اشاره، نسخه اولیه آن با عنوان «پیش‌نویس اولویت‌ها و راهبردهای پیشنهادی مجلس شورای اسلامی در دوره دهم» منتشر و طی نامه‌ای برای همه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارسال شد و درخواست گردید نقطه‌نظرات اصلاحی یا تکمیلی خود را برای این مرکز ارسال کنند. در اینجا لازم می‌دانم از همه نمایندگانی که نقطه نظرات ارزنده خود را برای مرکز ارسال نمودند به ویژه ریاست محترم مجلس شورای اسلامی که صفحه به صفحه گزارش ارسالی را قرائت کرده و نقطه‌نظراتشان را در هامش صفحات گزارش ارائه نموده و در مواردی در باب یک موضوع صفحاتی ضمیمه گزارش نمودند صمیمانه تشکر و سپاسگزاری نمایم. پس از دریافت نقطه‌نظرات و اعمال آن در گزارش، نسخه نهایی در قالب کتاب حاضر تهیه و تنظیم شد که در اندک زمانی چاپ اول آن به پایان رسید و اینک چاپ دوم آن همراه با اصلاحاتی منتشر می‌شود امیدوارم که این اثر مورد توجه و استفاده نمایندگان محترم برای ایفای هر چه بیشتر نقش خود به عنوان وکلای ملت قرار گیرد و به پیگیری مسائل کلان کشور و رفع آنها کمک کنند. در پایان از معاونت‌های پژوهشی مرکز و تمامی همکارانی که در تدوین اولیه و ویرایش دوم این کتاب تلاش کردند صمیمانه سپاسگزاری می‌نمایم.

کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

مقدمه - روش ساماندهی گزارش و تکمیل آن

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از بهمن‌ماه ۱۳۹۴ تهیه مجموعه گزارش‌هایی که طی آن مسائل، چالش‌ها و ظرفیت‌های موجود در حوزه‌های مختلف بیان شده باشد را در دستور کار قرار داد. هدف این مجموعه کمک به نمایندگان محترم و کمیسیون‌های مجلس دهم برای در دستور قرار دادن موضوعات اولویت‌دار است. این مجموعه گزارش‌ها به صورت موضوعی از ابتدای اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ در حال انتشار است. با توجه به تأکید ریاست محترم مجلس شورای اسلامی در چند نوبت مبنی بر تهیه گزارش «اولویت‌ها و راهبردهای مجلس دهم»، گزارش حاضر که حاصل جمع‌بندی مباحث مزبور است جهت اظهارنظر کمیسیون‌ها و نمایندگان محترم تهیه شده است.

موضوع این گزارش، تشریح عمده‌ترین مسائل کشور فراروی فعالیت دهمین دوره مجلس شورای اسلامی است. با توجه به ویژگی‌های انتخابات مجلس شورای اسلامی، هریک از نمایندگان محترم خود را در قبال مسائل و مشکلات حوزه‌های انتخابیه خویش مسئول می‌دانند و پیگیری و حل آنها نیز جزء اولویت‌های کاری آنهاست. اگرچه این گزارش معطوف به بیان مسائل در سطح ملی است اما مطالعات مختلف در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ناظر به این واقعیت است که بسیاری از مشکلات مشهود در حوزه‌های انتخابیه از قبیل بیکاری (به‌ویژه بیکاری تحصیلکردگان)، کاستی‌های نظام تأمین اجتماعی به‌ویژه در حوزه حمایت از طبقات فقیر و محروم جامعه، مشکلات پیش‌روی تولیدکنندگان، بهره‌وری پایین نظام اداری کشور و غیره ریشه‌های کلان در سطح ملی دارند.

این موضوع به‌هیچ‌وجه نافی ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای نیست و حتی همان‌طور که در بخشی از این گزارش آمده است یکی از چالش‌های کشور، تمرکز بیش از حد مالی و اداری است و برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای در حل

مسائل کشور، لازم است حدی از عدم تمرکز اداری و مالی با روش‌هایی مانند واگذاری برخی از اختیارات وزرا به استانداران در چارچوب معین و تقویت مدیریت‌های شهری (واگذاری بخشی از امور اجرایی به آنها از طریق تفکیک امور محلی از امور ملی و همزمان اختصاص بخشی از منابع عمومی به امور محلی) پذیرفته و اجرا شود. بدین ترتیب هم از ظرفیت‌های مقامات محلی برای حل مسائل می‌توان بیشترین بهره را گرفت و هم فرصت بیشتری برای نمایندگان محترم مجلس برای پیگیری مسائل کلان کشور فراهم می‌آید. یکی از الزامات این مهم تهیه و اجرای طرح آمایش سرزمین است تا سهم همه استان‌ها در توسعه و آینده کشور مشخص شود.

در گزارش حاضر مسائل کشور در **حوزه‌های فرابخشی** در سه حوزه «امور اقتصادی و مدیریت بخش عمومی»، «اجتماعی و فرهنگی»، «امور سیاسی، حقوقی» و **حوزه‌های بخشی** در امور صنعت، معدن، کشاورزی، آب، عمران، حمل‌ونقل و... بیان شده است. بخش پنجم گزارش به‌طور ویژه راهبردهایی را برای ارتقای کارآمدی نظام قانونگذاری در کشور بیان کرده است. همچنین در این بخش به ظرفیت برنامه ششم به‌عنوان یکی از دستور کارهای مهم پرداخته شده است.

به‌لحاظ روشی این مسائل حاصل مطالعات انجام شده در طول دو دهه فعالیت مرکز پژوهش‌هاست. کارشناسان این مرکز ضمن مشورت با مجموعه‌ای از خبرگان، به‌دلیل حضور در کمیسیون‌ها از نزدیک با مسائل اجرایی کشور نیز درگیر هستند. در انتخاب مسائل فرض بر آن بوده است که مسائلی مطرح شود که در صورت عدم اقدام، آسیب جدی به‌دنبال خواهند داشت یا مسائلی که در صورت توجه به آنها، برای کشور فرصت‌آفرین خواهند بود. پیش‌فرض آن است که انتخاب راه‌حل برای این مسائل با استفاده از فرصت‌های پیش‌رو در چارچوب سیاست‌های کلان کشور (از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) صورت خواهد گرفت.

بخش اول

حوزه اقتصادی

در این قسمت مسائل و اولویت‌های حوزه اقتصادی مورد بحث قرار می‌گیرند. برای این منظور مسائل حوزه اقتصادی در محورهای کلی محیط کسب‌وکار، فساد اقتصادی، تولید و ثبات اقتصاد کلان، نظام مالی، تجارت خارجی، مالیه عمومی و نظام اداری ارائه خواهند شد.

۱-۱. محیط کسب‌وکار

حمایت عمومی از تولید به معنای فراهم ساختن زمینه‌های عام و رفع موانع عام فعالیت اقتصادی در کشور است که در ادبیات رایج با عنوان محیط کسب‌وکار شناخته می‌شود. منظور از محیط کسب‌وکار، مجموعه عوامل مؤثر بر اداره و عملکرد بنگاه‌های یک منطقه یا حوزه کاری است که تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند.

محیط کسب‌وکار نامساعد حداقل چهار پیامد ناگوار زیر را خواهد داشت که نتیجه نهایی آن، کاهش رشد و اشتغال است:

- افزایش قیمت تمام شده محصولات بنگاه‌ها و کاهش قدرت رقابتی آنها،
- شکل‌گیری اقتصاد زیرزمینی در نتیجه فرار مالیاتی، کاهش درآمد دولت و رشد قاچاق،
- جلوگیری از رشد بنگاه‌ها به دلیل عدم برخورداری از مزایای رسمی بودن و در نتیجه عدم استفاده از صرفه‌های مقیاس و فناوری‌های جدید،
- بی‌اثر شدن سیاست‌های مالی دولت (مانند سیاست‌های مالیاتی) به دلیل غیرشفاف و زیرزمینی شدن فعالیت‌های اقتصادی.

۱-۱-۱. وضعیت ایران در گزارش‌های بین‌المللی مرتبط با محیط کسب‌وکار

جدول ۱، آخرین وضعیت ایران در مهمترین گزارش‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار را نشان می‌دهد:

جدول ۱. وضعیت ایران در گزارش‌های بین‌المللی مرتبط با محیط کسب‌وکار

نام گزارش و مرجع تهیه و انتشار آن	رویکرد	رتبه جهانی ایران	رتبه منطقه‌ای	تاریخ
سهولت انجام کسب‌وکار/ بانک جهانی	شروع، رشد و خاتمه کسب‌وکار	۱۱۸ از ۱۸۹ کشور	۱۷ از ۲۱ کشور	۲۰۱۶
رقابت‌پذیری/ مجمع جهانی اقتصاد	رقابت و انحصار	۷۴ از ۱۴۰ کشور	۱۳ از ۱۸ کشور	۲۰۱۵
آزادی اقتصادی/ مؤسسه هریتیج	آزادی اقتصادی	۱۷۳ از ۱۷۷ کشور	۲۳ از ۲۵ کشور	۲۰۱۴
حقوق مالکیت/ مؤسسه آزادی و دموکراسی	محیط حقوقی و سیاسی	۱۰۸ از ۱۲۹ کشور	۱۷ از ۲۰ کشور	۲۰۱۵

لازم به یادآوری است بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ نشان داد اطلاعات نادرستی برای محاسبه رتبه ایران در گزارش سهولت انجام کسب‌وکار به بانک جهانی ارسال می‌شود. با پیگیری به‌عمل آمده و ارسال اطلاعات صحیح به بانک جهانی، رتبه نماگر «شروع کسب‌وکار» ایران در سال ۲۰۱۴ از ۱۰۷ به ۶۴ در گزارش سال ۲۰۱۵ اصلاح شد.

۲-۱-۱. ارزیابی تشکلهای اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۸۹ با تعریف مؤلفه داخلی محیط کسب‌وکار در ایران، به‌طور فصلی با مشارکت تشکلهای اقتصادی سراسر کشور، مؤلفه‌های داخلی محیط کسب‌وکار را در ایران می‌سنجد. میانگین ارزیابی بیش از ۹۰۰ تشکل که طی ۵ سال در این مطالعه مشارکت داشته‌اند، به‌شرح جدول ۲ است (ارزیابی از ۱ تا ۱۰ و ۱۰ بدترین ارزیابی).

جدول ۲. وضعیت مؤلفه‌های کسب‌وکار در ایران در پنج سال ۱۳۸۹-۱۳۹۳ براساس

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

میانگین ارزیابی	مؤلفه
۷/۷۵	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها
۷/۲۰	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی
۶/۶۴	وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی
۶/۷۶	بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت ب موقع بدهی خود به پیمانکاران

میانگین ارزیابی	مؤلفه
۶/۷۱	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان
۶/۶۴	نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی
۶/۱۱	ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و اجبار طرف‌های قرارداد به انجام تعهدات
۵/۷۶	برگشت چک‌های مشتریان و همکاران
۶/۳۰	بی‌ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری
۶/۹۰	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه
۵/۸۴	تولید کالاهای غیراستاندارد، تقلبی و عرضه نسبتاً بدون محدودیت آن به بازار
۵/۶۰	عرضه کالاهای خارجی قاچاق در بازار داخلی
۶/۲۷	قیمت‌گذاری غیرمنطقی محصولات تولیدی توسط دولت و نهادهای حکومتی
۵/۹۱	زیاد بودن تعطیلات رسمی
۵/۹۵	محدودیت قانون کار در تعدیل و جابجایی نیروی کار
۵/۲۹	تعرفه پایین کالاهای وارداتی و رقابت غیرمنصفانه محصولات رقیب خارجی در بازار
۵/۴۶	موانع تعرفه‌ای صادرات محصولات و واردات مواد اولیه
۵/۱۴	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی مشابه
۴/۹۶	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده
۴/۸۹	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل
۳/۹۳	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق
۶/۰۰	میانگین کل

۳-۱-۱. قوانین بهبود محیط کسب‌وکار

در سال‌های اخیر به‌ویژه از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۴، چندین حکم قانونی و نیز قانون مستقل درباره بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷)، قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹)، قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰)، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴) و چندین حکم بودجه‌ای در سال‌های مختلف که بیش از نیمی از آنها هنوز اجرا نشده‌اند.

عموماً برای حمایت از تولید، دولت و مجلس روش‌های زیر را به کار گرفته‌اند:

۱. اعطای تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت (تسهیلات تکلیفی یا پرداخت یارانه سود تسهیلات)،

۲. ارائه زمین مجانی یا ارزان‌قیمت،

۳. معافیت‌های مالیاتی یا گمرکی برای تولیدکنندگان یا سرمایه‌گذاران،

۴. وضع تعرفه‌های گمرکی برای حمایت از محصولات داخلی در بازار ایران،
۵. معافیت کارفرمایان از پرداخت حق بیمه کارگران (پرداخت دولت به جای تولیدکننده).
- این تسهیلات همه از یک نکته مشترک برخوردارند: مستقیم یا غیرمستقیم حاوی رانت هستند و تعداد داوطلبان دریافت آنها از تعداد آنها بیشتر است. این روش‌های متعارف حمایت از تولید، عواقبی دارند از قبیل:
- هدر رفتن بخشی از منابع و کمک‌ها توسط داوطلبانی که کمک‌ها را گرفته‌اند ولی صرف تولید نکرده‌اند،
 - ایجاد زمینه فساد و پارتی‌بازی برای دسترسی به منابع رانتی حمایت از تولید،
 - انحراف واحدها از ترکیب بهینه عوامل تولید و رشد نامتوازن و معمولاً غیربهینه برخی اجزای این واحدها،
 - انحراف همت و دغدغه تولیدکننده ایرانی از حداکثرسازی بهره‌وری به دریافت رانت،
 - انحراف در کیفیت محصول تولیدی بر اثر استعمال کمک‌های ارزان و رانتی،
 - عدم اعطای مجوز تأسیس واحدهای تولیدی به دلیل کافی نبودن تسهیلات حمایت از تولید.

- ۴-۱-۱. **مجلس و دولت باید برای حمایت از تولید چه اقداماتی انجام دهند؟**
- مجلس می‌تواند با تدوین قوانین مناسب، حذف مقررات و قوانین زائد و مزاحم و بسط امنیت اقتصادی، زمینه ظهور کارآفرینان بالقوه که «در همه جوامع حضور دارند ولی فعال شدن آنها منوط به مناسب بودن محیط کسب‌وکار است» را مهیا کند و به جای تعیین و توزیع رانت، کالاها و خدمات عمومی (نظیر امنیت) برای فعالیت‌های اقتصادی عرضه کند تا منفعت آن به همه برسد و زمینه را برای ظهور و فعالیت کارآفرینان مهیا کند. برای مثال به جای پرداخت یارانه سود تسهیلات ارزان‌قیمت، کلاتری‌ها و دادگاه‌ها را تجهیز و تقویت کند تا منفعت آن به همه کارآفرینان بالقوه و بالفعل برسد. بدون تأمین امنیت اقتصادی (پاسگاه و دادگاه مجهز از نظر نیروی انسانی، نرم‌افزار و سخت‌افزار مرغوب)، هر حمایت دیگری از تولید و سرمایه‌گذاری بی‌فایده بوده و موجب هدررفت منابع می‌شود.
- تاکنون در این موضوع، احکام قانونی متعددی تصویب شده است. سه قانون کلیدی در این زمینه عبارتند از:

- قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی».

- قانون «بهبود مستمر محیط کسب و کار».

- قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور».

پیشنهاد اصلی در این بخش، تمرکز مجلس دهم بر نظارت جدی و دقیق بر سه قانون مذکور و ارائه گزارش‌های نظارتی سالیانه می‌باشد؛ زیرا چنانچه محیط کسب و کار سهل و سالم باشد (شفاف با حقوق مالکیت تضمین شده و قابل استیفا)، کارآفرینان بالقوه، بالفعل و فعال می‌شوند و برای کشور همه زیرساخت‌هایی که دولت برای ساخت آنها معمولاً بودجه کمی دارد را خواهند ساخت و موتور رشد اقتصادی ایران خواهند بود. علاوه بر این با توجه به دامنه وسیع متغیرهای اثرگذار بر محیط کسب و کار، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در بررسی همه طرح‌ها و لوایح به اثر تصمیم‌های خود بر محیط کسب و کار توجه کند. این مهم می‌تواند از طریق الزام دولت و نمایندگان تهیه‌کننده طرح‌ها برای بیان آثار در مقدمه توجیهی لوایح و طرح‌های پیشنهادی انجام شود.

۲-۱. فساد اقتصادی

۱-۲-۱. ماهیت فساد در ایران

شواهد موجود در کشور نشان می‌دهد علت عمده فساد اقتصادی در کشور، ساختار تصمیم‌گیری و نظام اداری - اجرایی می‌باشد. در کشور ما بخشی از اقتدار نظام سیاسی، وابسته به انجام وظایف ماهوی دولت و سرمایه اجتماعی نیست و از طریق فروش نفت و گاز تأمین می‌شود. این ساختار نیازی به ارتقا و هدایت صحیح استعدادهای جامعه در خود نمی‌بیند و بر همین اساس، هم سازوکار تخصیص منابع به صورت رقابتی را مخدوش می‌کند و هم سازوکار توزیع منافع را به نحو غیرشفاف و به سود جریان پیروز در رقابت سیاسی، تغییر می‌دهد و در سایه آن انواع رانت‌ها و فسادهای اقتصادی رقم می‌خورد. درخصوص فساد، مسئله فقدان قواعد الزام‌آور و شفافیت‌ساز و نظارت دقیق بر رفتار تصمیم‌گیرندگان دولت و مجلس و مجریان دستگاه‌های اجرایی نیز مزید بر علت شده است.

بر این اساس قوه مقننه می‌تواند قوانین و احکام جامع در راستای شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی در تصمیم‌گیری‌های حاکمیت وضع کرده و با نظارت کارآمد مانع شکل‌گیری فرصت‌های توأم با فساد باشد.

۲-۲-۱. وضعیت ایران در شاخص فساد

روند شاخص حکمرانی نشان می‌دهد که کشور ایران در شاخص کنترل فساد، کیفیت قانون و کارآمدی حرکات پرنوسان متراکمی را حول یک میانگین مشخص داشته است. روند شاخص ثبات سیاسی نشان می‌دهد که این شاخص از کمترین مقدار در سال ۱۹۹۶ شروع و با بدتر شدن شرایط در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ به بیشترین مقدار خود می‌رسد و دوباره از این سال به بعد روند کاهشی متوقف شده و بهبود اندکی داشته است.

شاخص نقش قانون برای ایران در سال ۱۹۹۶ رقم (۸۵- /) بوده است و این رقم با افزایش ملایم (بدتر شدن) شرایط به (۱۰۳- /) در سال ۲۰۱۴ رسیده است.

شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی برای ایران در سال ۱۹۹۶ رقم (۸۷- /) بوده است که این رقم با شتاب بیشتری به سمت بدتر شدن شرایط می‌رود، به گونه‌ای که در سال ۲۰۱۴ این رقم به (۱۵۷- /) می‌رسد.

شاخص کیفیت قانون در سال ۱۹۹۶، شرایط بسیار بدی را نشان می‌دهد و تا سال ۲۰۰۵ به سمت بهبودی پیش می‌رود و از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ به سمت بدتر شدن شرایط پیش می‌رود اما از سال ۲۰۱۰ به بعد تا حدودی شرایط ایران بهتر شده است. اما همچنان شرایط نامساعدی را دارد. از بین شاخص‌های شش‌گانه فوق وضعیت ایران در شاخص «حق اظهارنظر و پاسخگویی» و «کیفیت قوانین» از سایر شاخص‌ها بدتر بوده و در شاخص کارآمدی حکومت به نسبت سایر شاخص‌ها، وضعیت بهتری دارد.

جدول ۳. امتیاز ایران در کنترل فساد ذیل شاخص حکمرانی از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۴

سال	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
کنترل فساد	-۰/۳۰	-۰/۴۲	-۰/۴۴	-۰/۴۸	-۰/۴۶	-۰/۷۱	-۰/۸۶	-۰/۹۹	-۰/۹۲	-۰/۸۹	-۰/۶۸	-۰/۵۷

Source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

توضیح: این شاخص از منفی ۲/۵ تا مثبت ۲/۵ حرکت می‌کند و هرچه مقدار شاخص بیشتر باشد، مقدار فساد در آن کشور کمتر است.

جدول ۴ نیز نشان می‌دهد که کشور ایران از نظر شاخص ادراک فساد حول و حوش میانگین مشخصی در نوسان است و همچنان در وضعیت نامناسبی قرار دارد.

جدول ۴. شاخص ادراک فساد از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۴ برای کشور ایران

سال	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
شاخص cpi	۳	۲/۹	۲/۹	۲/۷	۲/۵	۲/۳	۱/۸	۲/۲	۲/۷۲	۲۸	۲۵	۲۷

Source: www.transparency.org.

توضیح: در جدول فوق شاخص تا سال ۲۰۱۱ بین ۰ تا ۱۰ بوده که ۰ بدترین حالت و ۱۰ بهترین حالت است، از سال ۲۰۱۲ به بعد مقیاس بین ۰ تا ۱۰۰ می‌باشد که ۰ بدترین حالت و ۱۰۰ بهترین حالت را داراست.

شاخص‌های فوق شاید به‌طور دقیق نتواند وضعیت فساد را در کشور نشان دهد، ولی با توجه به نبود شاخص بومی که توسط نهادهای مستقل داخلی اندازه‌گیری شوند، گریزی از تمسک به این شاخص‌ها وجود ندارد.

۳-۲-۱. مجلس چه اقداماتی باید انجام دهد؟

واضح است که قوه مقننه متناسب با تکالیف، ابزارها و نهادهای در اختیار می‌تواند در مبارزه با فساد و کاهش فرصت‌های سوءاستفاده از منابع عمومی اقدام کند. برخی از این موارد عبارتند از:

موفقیت نمایندگان در اعمال کارکردهای مهم پارلمان، به‌ویژه کارکرد نمایندگی، به میزان اعتماد و اطمینان شهروندان به این نهاد بستگی دارد. چنانچه مردم باور خود را به سلامت عملکرد قوه مقننه و سلامت اخلاقی، انصاف و پایبندی نمایندگان به قانون از دست بدهند و آنها را بیشتر حافظ منافع شخصی یا گروهی خود ببینند تا منافع عمومی و همگانی، هزینه‌های فعالیت پارلمان از فواید آن بیشتر خواهد شد. بنابراین در وهله نخست خود ساختار قوه مقننه و عملکرد نمایندگان مجلس باید به‌عنوان الگوی رفتار مردم باشد. از جمله می‌توان به شفافیت در عملکرد و رفتار نمایندگان در اجرای قانون اعلام دارایی و رعایت اصل منع جمع مشاغل اشاره نمود. شواهد نشان می‌دهد که در ۴۱ کشور دنیا از جمله استرالیا، فرانسه، زلاندنو و ایالات متحده آمریکا، اعضای پارلمان خود را به اعلام دارایی‌ها و منافع شخصی‌شان مکلف کرده‌اند.

طبق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل مقرر در قانون اساسی قانون وضع نماید و با توجه به خلأهای قانونی موجود در خصوص موضوع فساد، قوه مقننه می‌تواند در موارد زیر قانون وضع کند:

- قوانینی که افراد فاسد را مجازات می‌کنند (مانند قوانین کیفری و قوانین تضاد منافع) و در نتیجه مانع خلافتکاری احتمالی می‌شوند.

- قوانینی که به ایجاد یک محیط اجتماعی و اجرایی تأکید دارند که در آن اعمال مفسدانه با احتمال کمتری به وقوع می‌پیوندند (مثلاً قوانین آزادی اطلاعات و اعلام‌داری‌ها توسط مقامات، قانون حمایت از افشاکنندگان).

- نقش مؤثر و کارآمد قوه مقننه در تهیه قوانین بودجه‌های سالیانه می‌تواند تضمینی در کاهش فساد و شفافیت و پاسخگویی دولت باشد.

- قوانینی که دولت را مکلف به ارائه گزارش عملکرد به مردم و قوه مقننه می‌کند.

- شرکت و حضور فعال انجمن‌های مبارزه با فساد در «سازمان جهانی شبکه پارلمانی مبارزه علیه فساد» و «سازمان شفافیت بین‌الملل» و استفاده از راهکارها و استراتژی‌های آنها.

- تقویت ابزارهای نظارتی قوه مقننه و بازگرداندن آنها به جایگاه اصلی و اثرگذار خود به‌ویژه بازبینی در سازوکار تحقیق و تفحص، کمیسیون اصل نود، سؤال و استیضاح از مقامات اجرایی دولت، گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات و در نهایت هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت.

با توجه به تصویب قانون ارزشمند «ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد» و عدم اجرای بخش‌های مهمی از قانون مذکور، پیشنهاد می‌شود مجلس دهم تمرکز خود را بر نظارت حول اجرای کامل و بند به بند قانون فوق قرار دهد. همچنین پیشنهاد می‌شود طرح «تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی» که در مجلس نهم تهیه شده است، در این مجلس اصلاح، تکمیل و تصویب شود.

همان‌گونه که در ابتدای این قسمت ذکر شد ساختار تصمیم‌گیری متمرکز و نظام اداری و اجرایی گسترده، زمینه‌ساز انواع فسادها هستند. از این‌رو راهبردهایی از قبیل «گسترش دولت الکترونیک»، «چابک‌سازی دولت» و «تسهیل مقررات» در هنگام تصویب برنامه ششم توسعه و بودجه‌های سنواتی باید مدنظر مجلس شورای اسلامی باشد.

۳-۱. ثبات اقتصاد کلان

۳-۱-۱. ویژگی‌های رشد

یکی از مهمترین شاخص‌های ارزیابی عملکرد بخش واقعی اقتصاد، میزان رشد و کیفیت رشد اقتصاد به‌ویژه از منظر اشتغالزایی است.

– اندازه رشد اقتصاد ایران: رشد کشور در مقایسه با کشورهای همتراز در افق بلندمدت پایین بوده است. متوسط رشد اقتصادی ایران طی دوره ۱۹۶۶ تا ۲۰۱۴ برابر ۴/۲ درصد بوده است درحالی که متوسط رشد اقتصادی کشورهای با درآمد متوسط و کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا به ترتیب ۵/۱ و ۴/۸ درصد بوده است. گفتنی است این اختلاف در نرخ رشد در طول بازه زمانی حدود ۵۰ سال اختلاف‌های بسیار فاحشی در سطح درآمد را پدید می‌آورد. علاوه بر این چشم‌انداز خروج از رکود فعلی اقتصاد ایران مبهم است.

– نوسانات رشد: رشد اقتصادی ایران در مقایسه با سایر کشورهای منطقه بسیار پرنوسان‌تر بوده است. انحراف معیار رشد اقتصادی ایران در دوره ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۴ برابر ۷ بوده درحالی که این رقم برای کشورهای مالزی، ترکیه و عربستان به ترتیب ۳/۵، ۴ و ۶/۸ بوده است. مهمترین دلایل نوسانات زیاد رشد اقتصادی ایران وابستگی زیاد به درآمدهای نفتی و بی‌ثباتی‌های سیاسی طی این دوره بوده است.

– اشتغالی رشد: درحال حاضر ۲/۹ میلیون نفر بیکار، ۲/۴ میلیون نفر دارای اشتغال ناقص و نزدیک ۱ میلیون نفر افراد دلسرد از اشتغال (که نه در آمار شاغلین و نه بیکاران هستند) در کشور وجود دارد. تجربه اقتصاد ایران به‌خصوص در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که الزاماً هر نوع رشد اقتصادی به رفع معضل بیکاری در اقتصاد ایران منجر نمی‌شود. شواهد موجود نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر (قبل از بحران رکود تورمی)، علی‌رغم تجربه رشدهای اقتصادی بعضاً بالا، ایجاد اشتغال بسیار محدود بوده است.

– وابستگی شدید به نفت: شواهد موجود نشان می‌دهد که درحال حاضر رشد اقتصادی کشور وابستگی بالایی به درآمدهای نفتی دارد.

– آب‌بری رشد: برداشت بی‌رویه از منابع آبی و عدم بهره‌وری مناسب در استفاده از آن موجب بحران شدید کم‌آبی در بسیاری از مناطق کشور شده است. مقایسه شاخص بهره‌وری آب^۱ نشان می‌دهد ایران در سال ۲۰۱۳ در بین ۱۷۴ کشور رتبه ۱۵۲ دنیا را در شاخص بهره‌وری آب دارا بوده است. این موضوع به‌خصوص در شرایط خشکسالی کنونی از اهمیت بیشتری برخوردار است. بنابراین یکی از مهمترین قیودی که در

۱. شاخص بهره‌وری آب از تقسیم تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۲۰۰۵ بر میزان برداشت آب به‌دست آمده است World Development Indicators, 2014.

هدفگذاری رشد اقتصادی باید مدنظر قرار گیرد محدودیت منابع آبی و در نتیجه تلاش در جهت افزایش بهره‌وری در استفاده از منابع آبی است.

– ابعاد محیط زیستی رشد: مطالعات اندکی در این‌باره انجام شده است. یکی از مطالعات مهم نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۱ حدود ۴۸ درصد از تولید ناخالص داخلی به شکل برداشت (استفاده فراتر از میزان جایگزینی از طبیعت) و فروسایبی (هزینه‌های زوال کیفی محیط زیست) بوده است. همچنین از لحاظ میزان آلاینده‌گی CO₂ ایران هشتمین کشور آلاینده دنیا در سال ۲۰۱۱ بوده در حالی که در سال ۱۹۹۲ ایران بیست‌ودومین کشور از لحاظ آلاینده‌گی CO₂ بوده است. این موضوع میزان آلاینده‌گی صنایع کشور را به‌خوبی نشان می‌دهد. بنابراین توجه به محیط زیست و سیاستگذاری در جهت تخریب کمتر محیط زیست باید به‌عنوان قید دیگری در خصوص رشد اقتصادی مطرح شود.

۲-۳-۱. عواقب تداوم وضع موجود

● با توجه به رشد منفی اقتصادی و نرخ تورم بالا در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ درآمد سرانه واقعی مردم حدود ۲۱ درصد نسبت به سال ۱۳۹۰ کاهش یافت. محاسبات نشان می‌دهد با فرض رشد متوسط سالیانه یک درصد، برای رسیدن به سطح درآمد سرانه سال ۱۳۹۰ بیش از ۲۳ سال مورد نیاز است. با فرض نرخ رشد متوسط سالیانه ۵ درصدی نیز که برابر متوسط نرخ رشد دهه‌های اخیر اقتصاد ایران می‌باشد،^۱ این زمان حدود پنج سال است. این نتایج از این منظر قابل اهمیت است که لزوماً داشتن رشد اقتصادی مثبت به معنی حل مشکل نیست و درحال حاضر اقتصاد ایران نیازمند رشدهای اقتصادی مثبت، بزرگ و پایدار است.

● چنانچه ماهیت رشد اقتصادی از نوع رشد اقتصادی سال‌های اخیر اقتصاد ایران (غیراشتغالزا) باشد، پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۳ نه تنها شاهد کاهش جمعیت بیکار و کاهش نرخ بیکاری در کشور نخواهیم بود، بلکه روند افزایشی در آنها ممکن است مشاهده شود. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد، با تداوم وضعیت فعلی، تعداد بیکاران در افق ۱۴۰۰ به نزدیک ۵ میلیون نفر خواهد رسید که اگر به آن شاغلین ناقص و دل‌سردشدگان از بازار کار اضافه شوند جمعیت آنها بسیار بیشتر از این خواهد بود.

۱. متوسط نرخ رشد اقتصادی ایران پس از جنگ حدود ۴/۸ درصد بوده است.

- اگر هدف، رشد اقتصادی (بدون در نظر گرفتن کیفیت آن) باشد، رشد درآمدهای نفتی حائز اهمیت ویژه است. با این حال، رشد درآمد نفتی اگرچه برای رشد اقتصادی بسیار مهم است، مشخص نیست تأثیر مثبت قابل توجهی بر رشد اشتغال داشته باشد.
 - برخی پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که خشکسالی کشور ایران در چند دهه آتی، با رشد نگران‌کننده‌ای افزایش خواهد یافت و با توجه به برداشته‌های بی‌رویه و غیربهره‌ور فعلی از منابع آبی کشور حتی ادامه وضعیت موجود نیز دشوار است.
 - تداوم آلاینده‌گی صنایع کشور نه تنها آثار مخرب زیست‌محیطی برای کشور خواهد داشت بلکه با توجه به اهمیت و ابعاد بین‌المللی موضوع تداوم وضعیت موجود می‌تواند یکی از موانع تعاملات ایران با سایر کشورها باشد.
 - براساس آخرین آمار در دسترس، نرخ بیکاری کل ۱۱ درصد، نرخ بیکاری جوانان ۲۶ درصد و نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی ۱۸/۵ درصد است. در برخی استان‌ها نرخ بیکاری کل نزدیک ۲۰ درصد می‌باشد. تعداد بیکاران کل کشور حدود ۲/۹ میلیون نفر است که اگر جمعیت دارای اشتغال ناقص به آنها اضافه شود ۵/۳ میلیون نفر خواهد بود و اگر جمعیت دلسرد شده از کار به آنها اضافه شود این جمعیت به بیش از ۶ میلیون نفر خواهد رسید.
- از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۴ سالیانه حدود ۷۲۰ هزار نفر به جمعیت در سن کار اضافه شده ولی به‌طور خالص به‌طور متوسط سالیانه حدود ۱۲۰ هزار شغل ایجاد شده است.
- «نسبت جمعیت به تعداد شاغلان» یا همان «بار تکفل» در سال‌های اخیر همواره صعودی بوده و درحال حاضر به ۳/۶ نفر رسیده است که بسیار بالاتر از متوسط جهانی است و می‌تواند معیاری از فقیرتر شدن خانوار ایرانی باشد. «نسبت جمعیت غیرفعال به جمعیت در سن کار» در دهه اخیر همواره صعودی بوده و درحال حاضر به ۶۲ درصد رسیده که دارای ابعاد اجتماعی، امنیتی و فرهنگی خاص خود است.
- میزان اشتغالزایی رشد اقتصادی در ایران کاهش یافته است به نحوی که میزان اشتغالزایی هر یک واحد درصد رشد اقتصادی از ۱۸۰ هزار نفر در سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۷۵ به حدود ۳ هزار نفر طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۵ کاهش یافته و در مجموع تولید در ایران سرمایه‌برتر شده است.
- تغییرات شدید و سریع در سمت عرضه نیروی کار (به‌خصوص تغییر ترکیب جنسی،

سنی و تحصیلی) منجر به بروز پدیده «عدم تطابق شغلی» در ایران شده که باعث شکل‌گیری «بیکاری ساختاری» است و در کوتاه‌مدت و بدون تغییرات ساختار قابل رفع نیست. همه ویژگی‌های فوق دارای تبعات اجتماعی و سیاسی مهمی خواهد بود.

۳-۳-۱. اقدامات لازم برای ثبات اقتصاد کلان

۱. اولین اقدام اساسی تغییر نگرش سیاستگذار در مورد نحوه حصول رشد اقتصادی است. نگاه به این موضوع می‌تواند از «حمایت از تولید برای اشتغالزایی» به «حمایت از نیروی کار برای تولید» تغییر کند. راهبردهای سیاستگذاری در این دو نوع نگرش کاملاً با یکدیگر متفاوت است. پیگیری راهبرد «حمایت از نیروی کار برای تولید» مستلزم «توانمندسازی نیروی کار»، «افزایش پوشش و فراگیری نظام بانکی»، «اولویت صنایع کوچک و متوسط» و «افزایش گسترده سهم بخش‌ها در رشد اقتصادی» است.

۲. بهبود و ترویج فرهنگ کار از الزامات اساسی اشتغالزایی در جامعه کنونی ایرانی است. بخشی از این پروسه مربوط به کاهش فساد، تبعیض و نابرابری و کاهش اندازه دولت و بخش عمومی غیردولتی است.

۳. یکی از مهمترین اقدامات برای تضمین پایداری رشد اقتصادی، حرکت به سمت کاهش وابستگی به منابع حاصل از نفت است. این امر مستلزم انجام اقدامات گسترده‌ای از قبیل قاعده‌گذاری برای تغییر نحوه ورود منابع حاصل از نفت به بودجه، تقویت استقلال بانک مرکزی و مسئولیت‌پذیری این بانک در قبال سیاست‌های پولی و ارزی (رفع سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی) است، همچنین وجود استراتژی توسعه صنعتی و الزام همه دستگاه‌های اجرایی به رعایت آن و اتخاذ سیاست‌های تجاری هماهنگ جهت حمایت از تولیدات داخلی رقابت‌پذیر نیز دارای اهمیت است.

۴. حمایت از ایجاد پایگاه اطلاعاتی جامع و کارآمد در زمینه بازار کار و نظارت بر صحت و سقم آمار گردآوری شده.

۵. ایجاد تطابق و هماهنگی بین سیستم آموزشی و نیازهای بازار کار در کشور.

۶. فراهم کردن امکاناتی در جهت مهارت‌آموزی و گسترش آموزش‌های آزاد و حرفه‌ای و تسهیل در جابجایی بین‌المللی نیروی کار.

۷. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی در جهت کاهش پدیده چندشغله بودن.

۴-۱. نرخ تورم

تورم یکی از مهمترین متغیرهای اقتصاد کلان است که تا حدود زیادی چگونگی وضعیت ثبات در محیط اقتصاد کلان را نشان می‌دهد. تورم تک‌رقمی و زیر پنج درصد، نشان‌دهنده ثبات نسبی در محیط اقتصاد کلان است که تحت این شرایط کارگزاران اقتصادی پیش‌بینی‌های نسبتاً مناسبی نسبت به آینده اقتصاد خواهند داشت.

با وجود تورم بالا، مردم و بنگاه‌های اقتصادی تصور دقیقی نسبت به آینده نخواهند داشت. در چنین شرایطی تصمیم‌گیری در خصوص سرمایه‌گذاری نیز با مخاطره مواجه شده و بنابراین می‌تواند منجر به خروج سرمایه از کشور شود.

همچنین عدم تعدیل متناسب سایر قیمت‌ها مانند نرخ دستمزد، نرخ بهره و نرخ ارز با نرخ تورم، می‌تواند به عدم تعادل‌هایی در اقتصاد منجر شود که در نهایت بر هر یک از این بازارها (بازار کار، بازار سرمایه و تجارت خارجی) تأثیرگذار خواهد بود.

بنابراین مهمترین پیامدهای تورم مزمن و دورقمی عبارتند از:

۱. بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان و ایجاد نااطمینانی و در نتیجه کاهش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی،
۲. فقیرتر شدن فقرا و افرادی که حقوق ثابت دارند و افزایش بیکاری و در نتیجه افزایش فقر و نابرابری،
۳. ایجاد عدم تعادل در بازار سرمایه، منفی شدن احتمالی نرخ بهره حقیقی و کاهش سرمایه‌گذاری و خروج سرمایه از کشور،
۴. کاهش ارزش حقیقی پول داخلی نسبت به پول خارجی (در صورت عدم تعدیل متناسب نرخ ارز با تورم).

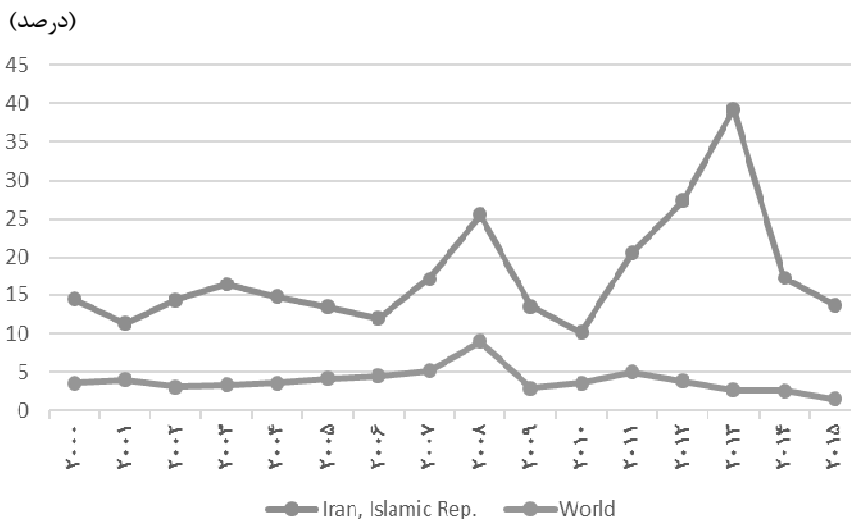
۱-۴-۱. اهمیت موضوع تورم در ایران

مطالعه ۱۷۵ کشور جهان نشان می‌دهد که تنها ۲۶ کشور طی ۱۰ سال اخیر نرخ تورم دورقمی داشته‌اند و اقتصاد ایران در میان ۱۰ کشور نخست قرار دارد. به‌طور خاص در سال ۲۰۱۴ تنها چهار کشور بوده‌اند که نرخ تورمی بالاتر از ایران را تجربه کرده‌اند که عبارتند از: ونزوئلا، سودان، مالی و بلاروس.

اقتصاد ایران طی ۴۰ سال اخیر (سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۹۳) تنها در سه سال

(۱۳۵۴، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۹) نرخ تورم تک‌رقمی را تجربه کرده است. این موضوع نشان می‌دهد درحالی که مسئله تورم به‌عنوان عامل اصلی بی‌ثباتی در محیط اقتصاد کلان شناخته می‌شود، اما در اقتصاد ایران همچنان حل نشده و از این رو پیامدهایی مانند نااطمینانی، به تأخیر انداختن سرمایه‌گذاری و خروج سرمایه در پی خواهد داشت.

نمودار ۱. نرخ تورم ایران و میانگین جهانی



Source: <https://data.worldbank.org/indicator>.

۲-۴-۱. چه اقداماتی باید انجام شود

اینکه چه اقداماتی برای کنترل تورم باید صورت گیرد به عوامل پیدایش این پدیده باز می‌گردد که به‌طور خلاصه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. سیاست‌های مالی و پولی منظم مبنی بر کنترل پایه پولی و نقدینگی؛
۲. اقدامات اساسی در جهت اصلاح نهادی رابطه بین بانک‌ها، بانک مرکزی و دولت. موارد مذکور خود نیازمند اقدامات اساسی در حوزه‌های مختلف از جمله نظام ارزی، نظام بانکی و ... است که یکی از اولویت‌های فعلی می‌تواند حل مشکل سیستم بانکی از طریق اصلاحات اساسی در شبکه بانکی و قوانین مرتبط با آن باشد، در همین راستا اقدامات زیر باید صورت گیرد:

- الزام بانک‌ها به رعایت قواعد مقرر مانند منع بنگاهداری، اصلاحات ترازنامه‌ای و تعیین تکلیف دارایی‌های مسموم؛

- اصلاح قوانین مرتبط با شبکه بانکی از طریق اصلاح قوانین بانکداری در جهت تقویت استقلال بانک مرکزی؛

- الزامات قانونی به‌منظور ایجاد منع قانونی برای دولت و سایر نهادها به دست‌اندازی به منابع شبکه بانکی؛

- تفکیک بانک‌های با وضعیت مطلوب از بانک‌های با وضعیت نامطلوب و افزایش سرمایه بانک‌های خوب.

در چنین شرایطی در صورت اصلاحات نهادی در شبکه بانکی کشور، انتظار می‌رود که نیاز بانک‌ها به تأمین منابع از طریق منابع بانک مرکزی به‌منظور رفع مشکل ورشکستگی و پرداخت تعهدات خود تا حدودی برطرف شده و منابع بانک مرکزی از این طریق کمتر مورد تعرض بانک‌ها قرار گیرد.

۳-۴-۱. نقش و جایگاه مجلس

مجلس به‌عنوان نهاد قانونگذار نقش ویژه‌ای در کنترل پدیده تورم به‌لحاظ قانونگذاری دارد. نقش مجلس از دو جنبه دارای اهمیت است:

۱. جلوگیری از تصویب قوانینی که پیامدهای تورمی در پی دارند و اصلاح این قوانین در راستای دستیابی به اهداف اصلی.

۲. عدم تصویب هرگونه قوانینی که به محدود کردن اختیارات بانک مرکزی منجر می‌شود.

۳. پرهیز از تصویب قوانینی که منجر به استفاده از منابع شبکه بانکی می‌شود.

۵-۱. نظام مالی

یکی از عوامل مؤثر بر ناکامی تحقق اهداف بخش واقعی اقتصاد (رشد و توزیع عادلانه درآمد) عملکرد ناکارا و بعضاً ناسالم سیستم بانکی است که مهمترین جزء نظام مالی در ایران به‌شمار می‌رود، امری که در بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز به ضرورت اصلاح آن اشاره شده است. با توجه به مخاطره‌ای که در سال‌های اخیر

گریبانگیر خود سیستم بانکی شده است، این اصلاح باید با ظرافت و سرعت بیشتری صورت گیرد. در ذیل به مهمترین عناوین اصلاح اشاره می‌شود.

۱-۵-۱. اقدامات لازم برای ارتقای نظام مالی در کشور

• ضرورت وجود سیاست‌های پولی میان‌مدت و بلندمدت

در کشوری مانند روسیه، بانک مرکزی برنامه‌ای بیست‌ساله و در کشوری نظیر ژاپن بانک مرکزی چشم‌اندازی ۴۰ ساله را برای تبیین نقش، اهداف و جایگاه سیاست‌های پولی و اعتباری در اقتصاد این کشورها طراحی و اجرا می‌کنند. درحالی که بانک مرکزی در ایران اولاً فاقد چنین برنامه بلندمدت و حتی میان‌مدت بوده و دچار سیاست‌های مقطعی و با خطای بسیار است و ثانیاً نقش و جایگاه این سیاست‌ها در کمک به رشد اقتصادی و ... نامشخص و تصادفی است.

البته از آنجاکه ممکن است بخشی از این مشکل به پایین بودن استقلال بانک مرکزی نیز مربوط باشد، قانونگذار ضمن اصلاح قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ همزمان با تقویت استقلال بانک مرکزی باید تکالیفی را نیز درخصوص تبیین سیاست‌های پولی و اعتباری بلندمدت برای بانک مرکزی تعیین نماید؛ به نحوی که از شفافیت و پاسخگویی لازم نیز برخوردار باشد.

• نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانکها

هرچند نظارت دقیق و برخط بانک مرکزی بر بانکها، در گرو راه‌اندازی سامانه‌های مربوطه (سامانه بانکداری یکپارچه متمرکز در بانکها و سامانه نظارت الکترونیک بانکی در بانک مرکزی) است، لکن حتی در شرایط فعلی و صرفاً با اتکا بر صورت‌های مالی حسابرسی شده بانکها نیز امکان کشف تخلف بانکها و برخورد با متخلفان امکان‌پذیر است. اما با وجود تخطی بسیاری از بانکها از حدود تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار (ازجمله در موضوع سهامداری و سرمایه‌گذاری در بنگاه‌ها، اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط، تسهیلات غیرجاری، نسبت کفایت سرمایه و...)، بانک مرکزی (درواقع، هیئت انتظامی بانکها) برخورد قاطعی با بانکهای متخلف در طول سال‌های اخیر نداشته است و مجازات‌های تعیین شده اولاً با تأخیر فراوان و ثانیاً با بازدارندگی اندک اعمال شده‌اند.

مهمترین عواملی که موجب عدم اقتدار و عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی شده است عبارتند از:

الف) فرآیند طولانی رسیدگی به تخلفات بانکها که منجر به صدور حکم پس از گذشت چند سال از وقوع تخلف می‌گردد.

ب) در هیئت انتظامی بانکها که مرجع رسیدگی به تخلفات بانکهاست (موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور) هیچ عضوی از معاونت یا بخش نظارت بانک مرکزی در آن حضور ندارد، این درحالی است که به موجب قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و ... (مصوب ۱۳۸۶) یکی از مدیران عامل بانکها در این هیئت حضور دارد.

ج) لازم‌الاجرا نبودن حکم صادره توسط هیئت انتظامی بانکها و شورای پول و اعتبار و امکان اعتراض بانکهای متخلف به دیوان عدالت اداری (که نهادی غیرمتخصص در امور بانکی است).

د) ذینفع بودن برخی اعضای مؤثر در فرآیند نظارت بر بانکها، به دلیل عدم استقلال نیروی انسانی بانک مرکزی از شبکه بانکی.

اصلاح مشکلات فوق، در گرو اصلاح قانون پولی و بانکی و نیز قانون عملیات بانکی بدون رباست که این دو مهم باید در مجلس مدنظر قرار گیرند.

● اصلاح و بازنگری در احکام قانونی مربوط به تسهیلات تکلیفی بانکها برای بخش واقعی

بررسی قوانین و مقررات تأمین مالی بنگاهها از شبکه بانکی نشان می‌دهد، درخصوص کمیت، کیفیت و نحوه توزیع تسهیلات به بنگاهها و بخشهای اقتصادی، الگو و قواعد الزام‌آور و روشنی که همراه با سازوکارهای انگیزشی و نظارتی باشد وجود ندارد و تنها در موارد خاص برخی الزامات توسط قانونگذار برای بانکها قرار داده شده که دارای نقاط ضعف فراوانی است. مضافاً اینکه بین قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و بسته‌های سیاستی بانک مرکزی در حوزه مورد بررسی، تناسب و هماهنگی لازم برقرار نبوده و شاهد یک نوع دوگانگی بین الزام و اختیار در کمیت و کیفیت توزیع منابع بانکی به بنگاهها و بخشهای اقتصادی هستیم. اگرچه هرساله سهم‌های مصوبی جهت اعطای تسهیلات به تفکیک بخشهای اقتصادی به بانکها ابلاغ شده است، اما به دلیل ضعف نظارت و الزامات اجرا، میزان پایبندی به سهم‌های مصوب در برخی سالها بسیار اندک بوده است.

با توجه به اینکه «تقویت بخش واقعی» به‌عنوان اولویت نظام مالی در بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اشاره شده است، لذا ضروری است رویکرد مجلس محترم به قانونگذاری (چه در قوانین دائمی و چه قوانین موردی بودجه و...) در خصوص کمیت و کیفیت تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌های اقتصادی به‌ویژه خرد، کوچک و متوسط تغییر اساسی پیدا کند و از تکالیف تأمین مالی بدون در نظر گرفتن ریسک‌ها و وضعیت تجهیز منابع پرهیز گردد و به‌جای آن از رویکردهای قاعده‌مند در کنار ابزارهای انگیزشی و نظارتی در حمایت از بنگاه‌ها با لحاظ ابعاد علمی و کارشناسی موضوعات بهره‌گیرد.

در این راستا چند اصلاح اساسی باید در سیاست‌ها و قوانین مربوطه صورت پذیرد: اصلاح اول مربوط به بازنگری و بازتعریف بانک بدون ربا (اسلامی) و الگوی فعالیت آن و سازوکار ارتباط با بخش واقعی است؛ چراکه هم‌اکنون چالش‌های زیادی وجود دارد که عملاً بانک‌ها با الگوی مندرج در قانون عملیات بانکی بدون ربا فاصله گرفته‌اند.

اصلاح دوم مربوط به درون نظام بانکی است، امروزه در دنیا طیف مختلفی از انواع بانک‌ها (از جمله بانک‌های تجاری، بانک‌های توسعه‌ای، بانک‌های تخصصی، بانک‌های سرمایه‌گذاری و ...) با مأموریت‌ها و ساختار مقرراتگذاری مختلف وجود دارند که تأمین مالی و دسترسی به خدمات بانکی را برای فعالان اقتصادی تسهیل می‌کنند.

اصلاح سوم مربوط به کارآمدسازی اعطای تسهیلات بانکی از طریق تقویت ابزارهای اعتبارسنجی مشتریان، تشکیل و توسعه نهادهای مکمل (مشاوره سرمایه‌گذاری، نهادهای تضمین اعتبار و ...)، اصلاح ساختار و رویه تعیین نرخ‌های سود، کاهش هزینه‌ها و فرآیندهای دسترسی به اعتبار، طراحی و اجرای سامانه‌های اعطای تسهیلات و نظارت بر مصرف آنها، افزایش همه‌جانبه شفافیت و ... است.

● ساماندهی مؤسسات غیرمجازی که فعالیت پولی و اعتباری انجام می‌دهند

از مهمترین مسائل و مشکلات نظام بانکی ایران، فعالیت انواع مؤسسات اعتباری و صندوق‌هاست. این مؤسسات که تعداد آنها هر روزه رو به افزایش است، سبب بروز مشکلات عدیده در نظام بانکداری و محلی برای رانتجویی برخی افراد شده‌اند. با توجه به اینکه اقدام برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه همواره مورد تأکید شرع اسلام می‌باشد، افراد زیادی از این موضوع سوءاستفاده کرده و سعی دارند تا با دایر کردن یک

مغازه، اقدام به جذب منابع و اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه به میزان بسیار محدود به برخی مشتریان و حتی افراد عادی کنند و در قالب این رویه، اقدامات اصلی خویش را پیش ببرند. این مؤسسات که لزومی به رعایت بخشنامه‌های بانک مرکزی نمی‌بینند راه دیگری برای برخی بانک‌ها جهت جمع‌آوری منابع و... هستند. با بزرگ‌تر شدن این مؤسسات، مشکلات آرام‌آرام بروز پیدا کرده و در پاره‌ای موارد این نهادها با مشکل بازگرداندن منابع به مشتریان خود مواجه شده و شاهد تشکیل صف‌های طولانی برای بازپس‌گیری منابع توسط مشتریان از آنها هستیم. در همین چند ماه گذشته نمونه‌های زیادی از این موضوع در اقتصاد کشور دیده شده و در آینده نه‌چندان دور نیز این موضوع نمود بیشتری خواهد یافت. در این زمینه ضروری است قانونگذار طی حکمی، از برخورد جدی بانک مرکزی با این مؤسسات حمایت کند و بانک مرکزی نیز با ارائه گام‌های منطقی این حکم قانونی را اجرایی نماید. با توجه به اهمیت موضوع و با هدف جلوگیری از هدر دادن فرصت، استفاده از ظرفیت برنامه ششم توسعه برای تقویت نقش نظارتی بانک مرکزی در ساماندهی این‌گونه مؤسسات و هماهنگ ساختن فعالیت‌های دستگاه‌های انتظامی، قضایی و اجرایی برای کمک به بانک مرکزی قابل توصیه است.

● ارتقای شفافیت در نحوه نگهداری حساب‌های دولت و شرکت‌های دولتی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) به‌عنوان بانکدار دولت، عهده‌دار وظیفه نگهداری حساب‌های بانکی متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات وابسته به دولت و شرکت‌های تابعه آنها و نیز حساب‌های بانکی متعلق به شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه شهرداری‌ها و همچنین انجام عملیات بانکی دستگاه‌ها و سازمان‌های مزبور در داخل و خارج کشور می‌باشد. اما اعطای اختیار عمل به دستگاه‌های دولتی و عمومی برای انتخاب بانک عامل در برنامه چهارم توسعه (بند «د» ماده (۱۰))، امکان نظارت بانک مرکزی و شفافیت نظام مالی و بودجه‌ای دولت را به‌شدت کاهش داد و موجب بروز مسائل و مشکلات جدی در این زمینه شد ازجمله:

الف) کاهش امکان کنترل صحیح و کافی درخصوص وجوه دولتی و حساب‌های مفتوحه جهت نگهداری آنها،

ب) استفاده بانک‌ها از رسوب وجوه حساب‌های دولتی نزد خود، به‌منظور اعطای تسهیلات و ایجاد اعتبار و به تبع آن رشد فزاینده تورم،

ج) عدم دسترسی آنلاین به کلیه حساب‌های دولتی و عدم امکان تهیه گزارش‌های بهنگام و دقیق از موجودی این حساب‌ها،

د) عدم امکان اعمال نظارت و کنترل مؤثر بر امور خزانه‌داری و بانکداری دولت و کنترل گردش حساب‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت،

ه) کندی گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای نهادهای دولتی و عدم تخصیص بموقع منابع مورد نیاز برای انجام معاملات و طرح‌های دولتی،

و) تشدید رفتارهای رانتجویی و بروز مفاسد متعدد در تعامل میان بانک‌های عامل و نهادهای دولتی به‌منظور انتقال حساب‌ها به بانک مذکور.

مهمترین راهبرد برای اصلاح وضعیت کنونی که منطبق بر توصیه نهادهای بین‌المللی نیز می‌باشد، انتقال کلیه حساب‌های دولتی به بانک مرکزی و بهره‌برداری کامل از «حساب واحد خزانه» است. در غیر این صورت به‌دلیل رسوب منابع دولتی در حساب‌های مختلف شبکه بانکی، مشکلاتی از قبیل تلاش برای افزایش منابع جهت گرفتن انواع وام‌ها برای پرسنل، افزایش نیاز دولت به نقدینگی و کسری بودجه کاذب بروز پیدا می‌کند که مفاسد ناشی از آن را نمی‌توان به راحتی مدیریت و کنترل کرد. بدین منظور، طی سال‌های اخیر چندین مصوبه از سوی شورای پول و اعتبار، هیئت وزیران و ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی ابلاغ شده است که به‌دلیل مقاومت شدید برخی بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی و نوعی تعارض منافع در نهادهای دولتی متولی این امر، تاکنون به‌طور کامل اجرایی نشده است. بر این اساس و با توجه به درپیش بودن برنامه ششم توسعه، توجه جدی قانونگذار به این موضوع، هم در بُعد تقنینی و هم در بُعد نظارتی ضروری است.

• تقویت نظارت شرعی بانک مرکزی بر شبکه بانکی

در حال حاضر نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی، محدود به نظارت‌های مرسوم بین‌المللی، از قبیل نظارت بر نسبت‌های مالی (کفایت سرمایه، تسهیلات به اشخاص مرتبط، سرمایه‌گذاری مستقیم و مشارکتی بانک‌ها و ...) است. در واقع بانک مرکزی از

حیث شرعی هیچ‌گونه نظارت سیستماتیکی بر بانک‌ها اعمال نمی‌کند و درجه تعهد بانک‌ها به اصول عملیات بانکی بدون ربا کاملاً مبهم و مشکوک است.

وجود قانون عملیات بانکی بدون ربا در ایران از سال ۱۳۶۲، هرچند زمینه‌ساز فعالیت شرعی بانک‌ها بوده است، اما به دلیل فقدان نهادها و استانداردهای مشخص برای نظارت شرعی، موارد متعددی از عدم انطباق عملیات بانک‌ها با شرع مشاهده می‌شود. این درحالی است که طی حدود دو دهه اخیر، نهادهای بین‌المللی متعددی به منظور تدوین استانداردها و اصول تضمین‌کننده شرعی بودن عملیات بانک‌ها تأسیس شده است.

هرچند بانک مرکزی در چند سال گذشته دارای شورای فقهی مشورتی بوده است، لکن این شورا فاقد هرگونه شأن قانونی بوده و به تبع آن ابزارهای نظارتی لازم را در اختیار ندارد. همچنین یکی از علل مهم اجرای ناقص قانون بانکداری بدون ربا، فقدان سازوکارها و استانداردهای حسابداری و حسابرسی متناسب با این قانون است که از بدو تصویب این قانون همچنان مشکل‌ساز بوده و هست.

بر این اساس نظارت شرعی بانک مرکزی بر شبکه بانکی طبق فرمایش مقام معظم رهبری^۱ مستلزم قانونی شدن جایگاه شورای فقهی بانک مرکزی ذیل یکی از ارکان این بانک و در پی آن تدوین و اجرای استانداردهای نظارت شرعی (در کنار استانداردهای نظارت بانکی کمیته بال) است. این مهم باید در لایحه اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا (یا قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران) مدنظر قرار گیرد.

● تقویت استقلال مقام ناظر (بانک مرکزی) از شبکه بانکی

از آنجا که یکی از وظایف مهم بانک مرکزی، نظارت همه‌جانبه بر شبکه بانکی است، در صورتی که بانک مرکزی به لحاظ ساختاری، مالی یا از حیث سرمایه انسانی، وابستگی متقابل به شبکه بانکی داشته باشد، مشکل تعارض منافع و تداخل وظایف نظارت و اجرا پیش آمده و عملاً نظارت بانکی به نحو کامل اجرا نخواهد شد.

نتایج بررسی‌ها حاکی از این است که در بُعد ساختاری و سازمانی، استقلال نسبی میان مقام ناظر و شبکه بانکی وجود دارد، اما عدم شفافیت نهادهای تأثیرگذار در تصمیمات پولی و بانکی، از جمله هیئت انتظامی بانک‌ها و نیز کمیسیون‌های تخصصی

۱. فرمایش مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه معاون اول رئیس‌جمهور طی نامه شماره ۱/۳۰۴۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳.

بانک مرکزی، تا حدودی موجب کاهش استقلال ساختاری مقام ناظر (بانک مرکزی) شده است. در بُعد مالی، بررسی دقیق صورت سود و زیان بانک مرکزی و روش بودجه‌ریزی آن، حاکی از انتفاع بالقوه بانک مرکزی از تخلفات شبکه بانکی است که می‌تواند استقلال مالی مقام ناظر را مختل نماید.

در بُعد نیروی انسانی، بررسی‌ها حاکی از وضعیت نامناسب استقلال مقام ناظر است. ارتباط نیروی انسانی شبکه بانکی با مقام ناظر، در چهار گروه مورد بررسی قرار گرفته است. در حال حاضر تنها جلوگیری از ارتباط رسمی حین خدمت مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و هیچ‌گونه ضوابط مشخصی برای ارتباطات غیررسمی حین خدمت، انتقال از بانک مرکزی به شبکه بانکی پس از بازنشستگی و انتقال از بخش خصوصی به بانک مرکزی وجود ندارد. همچنین سازوکارهای اجرایی لازم برای شفاف‌سازی روابط نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی و پیشگیری از رانت‌ها و مفاسد احتمالی نیز طراحی نشده است.

ازسوی دیگر بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی نیز نشان می‌دهد گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است. این پدیده در صورت بی‌توجهی می‌تواند منجر به ناکارآمدی نظارت شده و برای نظام بانکی کشور دردسرافرین باشد. امعان‌نظر به این مسئله در قانون بانک مرکزی ضروری است و تجارب قابل استفاده‌ای در سایر کشورهای پیشرو در خصوص مدیریت ارتباطات نیروی انسانی میان بخش خصوصی و بخش‌های حاکمیتی وجود دارد. برای نمونه در قوانین بانک‌های مرکزی کشورهایی نظیر ایالات متحده، انگلستان، مالزی، ترکیه و روسیه اشتغال مدیران و کارکنان شبکه بانکی در بانک مرکزی و مدیران و کارکنان بانک مرکزی در شبکه بانکی حداقل دو سال قبل و بعد از دوران مسئولیت و یا بازنشستگی ممنوع است.

• ضرورت استقرار حاکمیت شرکتی و اصلاح درونی بانک‌ها

بسیاری از اختلال‌ها و چالش‌های موجود در نظام بانکی کشور از جمله عدم شفافیت، کارایی عملکرد پایین بانک‌ها، تخصیص غیرکارای منابع، نبود مدیریت ریسک کارآمد، انتصابات غیرتخصصی در بین مدیران بانکی، عدم تأمین حقوق سپرده‌گذاران و سایر

ذینفعان برآمده از فقدان طراحی و اجرای نظام حاکمیت شرکتی مناسب در بانک‌های کشور است که این مهم درصدد بهبود ساختارها و فرآیندهای درون بانک است. براساس مطالعات و تجربه‌های متعدد در نظام بانکداری، تحقق حاکمیت شرکتی در بانک‌ها به‌عنوان مهمترین راه برای دستیابی به کارآمدی و اثربخشی شبکه بانکی است. مهمترین چالش‌های مرتبط با استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی را می‌توان چنین برشمرد:

- الف) ساختارهای غیرمنطبق با حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی،
 - ب) خلأ قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانکی،
 - ج) دخالت‌های غیراصولی و غیرکارشناسی نهادهای حاکمیتی (دولت، مجلس و ...)
 - در راهبری و مدیریت بانک‌ها،
 - د) عدم تطابق ساختار سازمانی بانک‌ها با حاکمیت شرکتی.
- در مجموع می‌توان بیان داشت اصلاح قواعد درونی مدیریت و راهبری بانک‌ها با استفاده از اصول حاکمیت شرکتی و نظارت بر حسن اجرای قواعد و قوانین توسط مجلس شورای اسلامی از طریق بومی‌سازی و تطبیق اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی با قوانین بالادستی و قوانین اصلاح‌شده بانکداری بدون ربا و بانک مرکزی و تأمین ابزارهای لازم برای اجرای آن توسط بانک مرکزی از ضروریات اصلاح و بازسازی نظام بانکی کشور است.

۲-۵-۱. مجلس شورای اسلامی چه کاری می‌تواند انجام دهد؟

سال‌هاست که ضرورت اصلاح قوانین اصلی در این بخش احساس می‌شود و بیش از ۱۰ سال است که دولت‌ها وعده ارائه لوایح لازم را به مجلس داده و می‌دهند. «قانون بانک مرکزی» و «قانون بانکداری (شامل عملیات بانکی بدون ربا)» دو قانونی است که برای یکپارچه‌سازی قوانین متکثر این حوزه نیازمند ارائه لایحه از سوی دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است. الزام دولت به ارائه دو لایحه مذکور در سال نخست مجلس دهم، این فرصت را فراهم می‌کند که مجلس با هدف افزایش استقلال و پاسخگویی بانک مرکزی و همچنین کارآمدسازی ساختار و عملیات بانکی و تقویت نظارت شرعی، به تصویب این قوانین بپردازد.

۶-۱. تجارت خارجی

۱-۶-۱. مسئله قاچاق کالا

استمرار حجم وسیع قاچاق کالا به یک معضل مخرب و تحمل‌ناپذیر در اقتصاد ایران تبدیل شده است. قاچاق کالا پدیده‌ای چندوجهی است که به دلایل متعدد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد و آثار مخربی بر حوزه‌های مختلف از جمله تولید، اشتغال، سلامت، فرهنگ و نظیر آن دارد و دارای قابلیت خودفزاینده است یعنی به دلیل ایجاد رقابت ناسالم موجب عدم مزیت بخش رسمی و قانونی در تجارت می‌شود.

بهموجب قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲) قاچاق عبارت از هر فعل یا ترک فعلی است که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا و ارز گردد و براساس این قانون یا سایر قوانین، قاچاق محسوب و برای آن مجازات تعیین شده باشد، در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود.

براساس تخمین‌های ارائه شده از سوی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز به‌عنوان متولی اصلی مبارزه با این پدیده مخرب، حجم قاچاق کالاهای ورودی حدود ۱۴/۵ میلیارد دلار و حجم کالاهای قاچاق خروجی حدود ۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ است. به این ترتیب می‌توان عنوان کرد که بخش عمده‌ای از تجارت خارجی کشور از مسیر غیررسمی به داخل کشور هدایت می‌شود.

عمده‌ترین کالاهای قاچاق تخمین‌زده شده در کشور سوخت، دارو و کود شیمیایی، طلا و مصنوعات آن، البسه و پارچه، لوازم خانگی، تلفن همراه، لوازم یدکی خودرو، رایانه و قطعات، لوازم آرایشی و بهداشتی، مشروبات الکلی، سیگار، چای، برنج و... است. شایان توجه است که تعداد پرونده‌های خرد و مختومه در مقایسه با کل پرونده‌ها و همچنین میزان جرائم اخذ شده از پرونده‌های محکوم شده گویای اثربخشی ناچیز فرآیند مبارزه با قاچاق کالا و ارز در کشور می‌باشد.

مهمترین دلایل بروز قاچاق در کشور را می‌توان مواردی از جمله بالا بودن برخی نرخ‌های تعرفه واردات، پایین بودن ریسک اقدام به قاچاق، تعدد قوانین و مقررات حوزه تجارت، وجود کالاهای یارانه‌ای قاچاق‌پذیر، تمرکز مبارزه بر قاچاق خرد به‌جای قاچاق عمده، عدم رهگیری کالا در نظام توزیع، عدم توسعه مناطق مرزی و وجود بحران اشتغال

در این مناطق، سوءاستفاده از قواعد ترانزیت خارجی، وجود اسکله‌ها و خودروهای غیرمجاز، وجود مشکلات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری و بودجه‌ای در نیروهای متکفل امر مبارزه با قاچاق، عدم اعطای حق‌الکشف مناسب به نیروهای کاشف، وجود تخلفات گمرکی، رسوب کالا از مناطق آزاد و ویژه به سرزمین اصلی و... دانست که مبارزه با آنها نیازمند عزم جدی در اجرای قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در دو حوزه پیشگیری و مبارزه است.

هرچند در سنوات گذشته اقدامات مؤثری درخصوص استقرار سامانه یکپارچه گمرکی و ایجاد پنجره واحد صورت گرفته است با این حال الزامات بهبود این وضعیت در گرو تغییر ساختارهای اقتصادی مشوق امر قاچاق، تقویت نظارت قوه مقننه بر سازوکارهای اجرایی و افزایش اختیارات و امکانات دستگاه‌های متکفل امر مبارزه با قاچاق از طریق به‌روزرسانی قوانین و مقررات و افزایش شفافیت است.

با توجه به ارائه دو لایحه «اصلاح قانون امور گمرکی» و لایحه «اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، توسط دولت در دوره قبل، تصویب این دو قانون به‌عنوان یکی از موضوعات راهبردی مجلس دهم خواهد بود. با توجه به مزایای قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲) نظارت جدی مجلس بر اجرای مفاد این قانون، به‌عنوان یک اولویت در مسیر تحقق اقتصاد مقاومتی و حمایت از تولید داخل قابل توجیه است.

۲-۶-۱. مدیریت واردات و توسعه صادرات غیرنفتی

مدیریت ضعیف واردات (اعم از نظام تعرفه‌گذاری و تشریفات گمرکی و عدم تنوع‌بخشی به مبادی وارداتی و غیره) در کنار ضعف توسعه صادرات غیرنفتی، از آسیب‌های مزمن کشور طی دهه‌های اخیر است که پیامدهای ضدمقاومتی آن در اقتصاد ایران کاملاً مشهود است.

- آمار تجارت خارجی در کشور گویای شرایط خاص و ویژه صادرات و واردات نسبت به سنوات گذشته است. میزان صادرات (بدون احتساب نفت، گاز و تجارت چمدانی) با ۱۶ درصد کاهش از ۵۰/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۳ به ۴۲/۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ رسیده و میزان واردات نیز با ۲۲/۵ درصد کاهش از ۵۳/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۳ به ۴۱/۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ رسید که این امر گویای تأثیر ادامه برخی تحریم‌ها، وجود مشکلاتی در انتقال پول و کالا و تعمیق رکود در کشور به‌دلیل کاهش تقاضای واقعی در اقتصاد است.

در دو ماهه ابتدای سال جاری نیز صادرات از نظر ارزشی حدود ۱۴/۶۸ درصد

کاهش و واردات نیز از نظر ارزشی حدود ۱۳/۵۴ درصد کاهش داشته است که هرچند نرخ رشد کاهش آمار تجارت خارجی نسبت به گذشته کمتر شده است - با این حال بیانگر استمرار رکود در داخل کشور می‌باشد.

- بررسی اقلام عمده صادراتی بیانگر وابستگی شدید صادرات کشور به محصولات پایه نفت، گاز و پتروشیمی است و بررسی اقلام عمده وارداتی نیز گویای وابستگی تأمین کالاهای اساسی همچون ذرت، سویا، کنجاله، برنج، گندم، جو و نظایر آن است.

- بررسی شرکای تجاری ایران نیز نشانگر تمرکز حدود ۷۰ درصد صادرات به پنج کشور عراق، امارات، چین، افغانستان و هند و تمرکز حدود ۷۰ درصد واردات از پنج کشور چین، امارات، کره، ترکیه و سوئیس است که می‌تواند به آسیب‌پذیری تجارت خارجی کشور به دلیل محدودیت شرکای تجاری منجر شود.

- در سال ۱۳۹۴ حدود ۶۸ درصد واردات کشور کالاهای واسطه‌ای، حدود ۱۸ درصد کالاهای سرمایه‌ای و تنها کمتر از ۱۴ درصد کالاهای وارداتی در زمره کالاهای مصرفی طبقه‌بندی شده‌اند. هرچند در نگاه اول این آمار مثبت به نظر می‌رسد با این حال گویای وابستگی بخش تولید به تأمین مواد اولیه مورد نیاز خود از مسیر واردات است. هرچند آمار فوق گویای وجود مشکلاتی در تجارت خارجی کشور در زمینه مقاومت‌سازی اقتصاد می‌باشد با این حال از دو منظر می‌تواند موجب ایجاد ظرفیت‌های جدید و جهش در کشور شود:

- کاهش آمار واردات رسمی از حدود ۶۰ میلیارد دلار در سنوات قبل به حدود ۴۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ و ادامه این روند کاهشی در ماه‌های اولیه سال ۱۳۹۵ گویای آن است که امکان مدیریت واردات و کاهش وابستگی به تأمین کالا از مسیر واردات وجود دارد. در این شرایط اقداماتی از جمله کاهش نرخ متوسط حقوق ورودی، کاهش ردیف‌های تعرفه‌ای، کاهش انواع هزینه‌های تحمیل شده به واردات و کاهش تخفیف‌ها و معافیت‌های کم‌اثر می‌تواند مسیری تازه برای مدیریت واردات و در نتیجه کمک واقعی به تولید داخلی را فراهم آورد.

- افزایش نرخ ارز در سنوات گذشته در مقایسه با نرخ تورم کشور موجب ایجاد مزیت برای صادرات محصولات داخلی شده و این امر به شرط کمک دولت برای بازاریابی در کشورهای همسایه و تزریق روحیه صادراتی و حذف برخی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر می‌تواند منجر به ایجاد بازارهای جدید پیش روی اقتصاد کشور در حوزه

صادرات شود. برای مثال می‌توان به تسریع در ارائه لایحه اصلاح «قانون مقررات صادرات و واردات»، احیای مجدد جوایز صادراتی، عدم اعمال محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های یکباره برای کالاهای صادراتی، گشایش در انجام امور بانکی مربوط به صادرات و تسهیل بازگشت وجوه صادرکنندگان به کشور اشاره کرد.

شاید بتوان کلید تحقق جهش در دو موضوع فوق را یافت و تمرکز بر استراتژی توسعه صنعتی و صادراتی کشور دانست. در واقع استراتژی توسعه صنعتی و تأکید بر رشد جنبه‌های خاص آن را می‌توان به‌عنوان موتور محرکه اقتصاد مطرح کرد. سؤال اساسی در تدوین و یافتن استراتژی توسعه صنعتی باید این باشد که با رشد کدام بخش، باقی بخش‌های اقتصاد رشد بیشتری خواهند داشت؟ برای حصول این دیدگاه بسترسازی‌های سیاسی، اقتصادی، حقوقی، پولی و مالی، اصلاح ساختار انحصاری بنگاه‌های دولتی و ملاحظات مختلفی در باب اندازه صنایع و جهت‌گیری‌های فناوری و استانداردهای تولید و رقابت در صحنه بین‌المللی مطرح می‌شوند. در حال حاضر استراتژی مشخص و باثباتی برای توسعه کشور ترسیم نشده و متأسفانه با تغییر مسئولان اجرایی، رویه‌ها نسبت به مصادیق و مفاهیم توسعه تغییر می‌یابد.

با عنایت به اینکه لایحه اصلاح قانون امور گمرکی به مجلس ارائه شده می‌توان امید داشت که برنامه‌های عملیاتی گمرک جمهوری اسلامی ایران در راستای تسهیل امر صادرات و واردات و ترانزیت به‌صورت قانونمند از مسیر تصویب این قوانین تسریع شود و مسلماً تدوین راهبرد توسعه صنعتی در این خصوص می‌تواند کمک به تولید داخلی در کنار توسعه بخش تجارت خارجی باشد.

همچنین دولت باید با تسریع در ارائه لایحه اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات نسبت به احیای مجدد جوایز صادراتی و عدم اعمال ممنوعیت و محدودیت‌های یکباره برای کالاهای صادراتی اقدام و نسبت به تدوین برنامه مشخص در خصوص اولویت‌های کالاهای صادراتی با توجه به ظرفیت‌های داخلی و بازارهای هدف اهتمام ورزد. تقویت تشکل‌های صادراتی برای رفع مشکلات موجود امری لازم و ضروری است.

۷-۱. مناطق آزاد

از زمان تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی حدود ۲۳ سال می‌گذرد و در این دوران مناطق آزاد متعددی از جمله کیش، قشم، چابهار، اروند، ارس،

انزلی و ماکو ایجاد شدند، مناطقی که علی‌رغم امید اولیه برای تبدیل شدن به سکوی توسعه صادرات، عمدتاً به دروازه ورود کالا و اشتغال منطقه‌ای مبتنی بر بازرگانی تبدیل شده است.

باوجود رشد تعداد این مناطق و تمایل برخی مسئولان منطقه‌ای به ایجاد مناطق جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی، با هدف برخورداری از برخی ویژگی‌ها و امتیازات قانونی خاص، بسیاری از کارشناسان معتقدند که این مناطق نتوانسته‌اند به اهداف قانونی اصلی خود یعنی جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید و صادرات دست یابند. این مناطق با هدف ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، به سمت کسب درآمد از مسیر فروش زمین، واردات کالا، ورود کالای همراه مسافر و شماره‌گذاری خودروهای خارجی هدایت شده‌اند. از طرف دیگر به دلیل آثار انکارناپذیر ایجاد این مناطق در توسعه منطقه‌ای و ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، تمایل برای توسعه کمی این مناطق به موضوعی محوری در تصمیمات مسئولان کلان کشور تبدیل شده است.

مشکلات مناطق آزاد را می‌توان در مواردی از جمله ضعف در تهیه طرح‌های توجیهی اولیه و غلبه تمایلات منطقه‌ای به ادله فنی و اقتصادی، ابهام در جانمایی و تعیین محدوده مناطق و عدم استفاده از تمامی ظرفیت‌های کارشناسی تخصصی و تغییرات مکرر محدوده‌های مصوب، عدم بررسی دقیق ضرورت ایجاد مناطق جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی در زمان ارائه پیشنهاد در هیئت دولت و در زمان تصویب منطقه در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس شورای اسلامی، عدم زیرساخت‌های حیاتی و موردنیاز در محدوده مناطق برای جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، وجود نواقصی در ساختار اداری و تشکیلاتی سازمان‌های مناطق آزاد و در نتیجه تغییر پیاپی مدیریت‌ها، تورم نیروهای اداری و کاهش کارایی سازمانی، وابستگی درآمدهای منطقه به اخذ عوارض از واردات کالا، اجازه تردد خودرو سواری و فروش زمین جهت تأمین هزینه‌های اداری و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی منطقه و در نتیجه انحراف از اهداف اساسی از جمله توسعه صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و افزایش سطح تولید، عدم مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد و وجود اختلاف‌نظرهای اجرایی با سازمان‌های دولتی و غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات در منطقه، وجود برخی ابهامات قانونی و مقرراتی در خصوص اجرای قوانین مالیاتی در محدوده منطقه، وجود ناهماهنگی‌هایی با شوراها،

شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی ارائه‌دهنده خدمات در مناطق، وجود پدیده قاچاق کالا از منطقه به سرزمین اصلی و ضرورت نظارت مستمر و سیستمی درخصوص موضوع مبارزه با رانت، انحصار و فساد در مناطق، ضرورت تقویت دبیرخانه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برای ایفای نقش راهبری و مدیریت کلان مناطق و ضعف مشهود در ارائه آمار عملکرد کمی و کیفی و ساختار سیستمی نظارت بر عملکرد مناطق آزاد و ویژه برشمرد.

فارغ از انگیزه‌های سازمانی مرتبط با گسترش حیطه اختیارات بخشی از دولت با ایجاد مناطق آزاد و ویژه جدید و ایجاد شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی و استقرار هیئت‌مدیره‌های متعدد، مسئولان محلی نیز از ابزار ایجاد مناطق جدید و توسعه محدوده مناطق فعلی به‌عنوان یکی از ابزارهای توسعه منطقه‌ای استفاده کرده و عمده سیستم‌هایی که مسئول نظارت بر عملکرد این مناطق می‌باشند خود در صف تقاضای ایجاد و توسعه این مناطق قرار دارند.

الزامات بهبود شرایط مناطق آزاد را می‌توان در مواردی از جمله شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی درخصوص کمیت و کیفیت فعالیت مناطق آزاد و ویژه در کشور و شناسایی تنگناها و مشکلات پیش‌رو مشروط به ارائه آمار عملکردی از طرف مناطق مذکور، اطلاع‌رسانی درخصوص وجود مسیرها و راهکارهای مؤثرتر برای توسعه منطقه‌ای به‌جای استفاده ناصحیح از ابزار ایجاد مناطق آزاد و ویژه، بازتعریف نقش مناطق آزاد و ویژه به‌عنوان مناطقی محصور برای تولید صادرات‌محور و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی‌های جدید به جای ایجاد دولت‌های محلی و شرکت‌های توسعه عمران منطقه‌ای، اصلاح و بازنگری در محدوده مناطق آزاد فعلی جهت رفع مشکلات مربوط به معارضان اراضی و کاهش اختلاف با دستگاه‌های اجرایی و شهرداری‌ها، تدقیق و احصای ضوابط ایجاد مناطق جدید در راستای تحقق اهداف توأمان ملی و منطقه‌ای و ایجاد نهادهای فرابخشی جهت نظارت بر عملکرد مناطق فعلی و بررسی پیشنهادها و ایجاد مناطق جدید در راستای آمایش سرزمینی برشمرد.

با توجه به ناکارآمدی الگوی کنونی توسعه مناطق آزاد در جهت اهداف ملی و کلان و درعین حال تمایلات منطقه‌ای برای بهره‌برداری از منافع ناشی از رونق بازرگانی و وارداتی، مذاکره با دولت جهت ارائه لایحه‌ای برای اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد (مصوب ۱۳۷۲) پیشنهاد می‌شود.

۸-۱. مدیریت بخش عمومی (نظام مالی و نظام اداری)

۸-۱-۱. نظام بودجه‌ریزی

یکی از مهمترین موضوعاتی که هر سال در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد بررسی و رأی به بودجه سنواتی است. در اغلب نظام‌های سیاسی مبتنی بر تفکیک قوا، بررسی و رأی به بودجه مهمترین وظیفه پارلمان است.

بودجه سالیانه به‌مثابه عکسی است که هر سال از ساختار مدیریت بخش عمومی هر کشور گرفته می‌شود و بودجه نمایانگر محدوده وظایف دولت، شیوه انجام وظایف دولت، ساختار حقوقی، اداری و سازمانی اجرای امور عمومی، منابع تأمین مالی دولت، ترکیب هزینه‌ها و ... است. از دیدگاه حقوق عمومی، بودجه بیانگر نوع رابطه بین دولت و ملت است که در سمت منابع، حق دولت را نسبت به ملت بیان می‌کند و در سمت مصارف حقوق ملت را نسبت به دولت.

به‌دلایل گوناگون در مقایسه با دگرگونی‌های بسیاری که طی دهه‌های اخیر در مفاهیم و مأموریت‌های بودجه در اداره امور عمومی کشور پدید آمده است، سازماندهی، مدیریت تهیه و اجرای بودجه در ایران هنوز هم پایبند صورت‌های گذشته و درگیر قانونمندی‌های مالیه قدیم بوده و از تحولات مزبور به دور مانده است. لذا فرآیند تهیه، تصویب و اجرای بودجه در نیم قرن اخیر به مسئله پیچیده و دشواری در مدیریت بخش عمومی مبدل شده است که پیامدهای نامطلوب و رو به تزاید خود را بر دولت تحمیل می‌کند.

با توجه به اهمیت موضوع، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از بدو تأسیس یکی از موضوعات مهمی را که در دستور کار خود قرار داده است، بررسی تفصیلی بودجه‌های سنواتی بوده است. با عطف توجه به این تجربیات مشخص شد که بسیاری از مسائل ریشه در ساختار بودجه‌ریزی کشور دارد. بر همین اساس مجموعه مطالعات از سال ۱۳۷۹ تاکنون درباره مسائل ساختاری بودجه و تجربه سایر کشورها و تحولات بودجه‌ریزی در مرکز پژوهش‌ها انجام شده است. بر مبنای این مطالعات مهمترین مسائل بودجه‌ریزی در ایران ناشی از موارد زیر است:

- تهیه، تصویب و اجرای بودجه فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم‌های اجرایی است؛

- از مسئولیت‌های درون دولت و در بین قوای سه‌گانه مرزبندی‌های قطعی و تعریف شده‌ای وجود ندارد؛
- تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای اجرایی و مدیریتی نیست و در آن ملاحظات کارکردی و فنی مورد توجه قرار نمی‌گیرد؛
- در بودجه‌ریزی کنونی به الگوهای رفتاری دولت و تأثیر آن در تخصیص ماهوی منابع به مصارف توجه نمی‌شود؛
- ساختار تشکیلاتی و سازمانی و استمرار وضع موجود معیار توزیع و تخصیص بودجه است؛
- به‌لحاظ شکلی و ماهوی، فرآیند بودجه‌ریزی دارای کاستی‌های قانونی است از جمله در تبصره‌نویسی، تحصیل درآمدها و ایجاد تعهدات مالی و ...؛
- طبقه‌بندی‌ها، موافقتنامه‌ها، تخصیص اعتبارات و مدیریت‌های اجرایی برمبنای متقن و تصویب شده‌ای استوار نیست؛
- در عمل از الگوهای جدید اقتصادی برای پیش‌بینی منابع و مصارف و پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه استفاده نمی‌شود.
- نظام نظارتی کنونی برای پاسخگویی به مسئولیت‌های محاسباتی مدیریت، نظارت در مراحل قبل، حین و پس از اجرا فاقد کارایی است. علاوه بر این نظارت بر عملیات اجرایی برنامه‌های توسعه و طرح‌های عمرانی نیز با شیوه کنونی بودجه‌ریزی در عمل امکانپذیر نیست.
- برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی نخستین گام این است که قانون جامعی وضع شود و اصول و چارچوب بخش عمومی، ماهیت وظایف، مرز آن با سایر بخش‌های اقتصاد، روابط اجزای آن با یکدیگر، نحوه تحصیل منابع و مصارف آن، اصول حاکم بر عملیات بودجه‌ای و ... را معین کند. در حقیقت این قانون رئوس کلی و چارچوب عملکرد سایر قوانین اداره بخش عمومی را تعیین می‌کند. علاوه بر این قانون که قانون مادر در حوزه عملیات بودجه‌ای خواهد بود، قوانین دیگری نیز لازم است که به تناسب، عملکرد هر یک از حوزه‌های بخش عمومی را تعیین کند. این قوانین به شرح زیر خواهند بود:
۱. **قانون مدیریت خدمات کشوری:** ناظر بر موضوع اداره نیروی انسانی در حوزه بخش عمومی است که امور حاکمیتی را انجام می‌دهند.

۲. **قانون محاسبات عمومی:** وظیفه این قانون، تعیین ساختار، حوزه صلاحیت و نحوه عملکرد دستگاه‌ها و نهادهایی است که وظیفه حسابرسی‌های مالیاتی و عملیاتی دیوان محاسبات کشور و ارزیابی عملکرد بودجه‌ای بخش عمومی را برعهده دارند.

۳. **قانون اداره امور مالی:** که نحوه ثبت و ضبط حساب‌های دولت و بخش عمومی مدیریت خزانه و بدهی‌های دولت را تعیین می‌کند.

۴. **قانون شرکت‌های دولتی:** در حال حاضر، شرکت‌های دولتی، براساس موازین قانون تجارت و بعضی قواعد خاص در مورد عملکرد شرکت‌های دولتی که در قوانین و مقررات متفرقه وجود دارد، عمل می‌کنند. به دلیل تفاوت ماهوی که این نوع شرکت‌ها با شرکت‌های بخش خصوصی دارند، لازم است عملکرد این شرکت‌ها در مواردی که با قانون تجارت اختلاف دارد، تحت قانون خاص و واحدی قرار گیرد.

با توجه به اهمیت و ابعاد موضوع در ادامه برخی از مهمترین ویژگی‌های نظام اداری و مالی کشور که بودجه‌های سالیانه محصول آنهاست تشریح شده است. سپس درباره هریک از موضوعات بررسی تفصیلی‌تر انجام شده و پیشنهادهایی به‌عنوان اولویت‌های مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

الف) برخی از ویژگی‌های نظام اداری و مالی کشور

● وسعت ساختار و تشکیلات دولت

تعداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که در اوایل دهه ۱۳۶۰ نزدیک به ۳۵۰ دستگاه بوده است، به بیش از ۱۷۰۰ دستگاه افزایش یافته است. براساس اطلاعات مندرج در قوانین بودجه تعداد شرکت‌های دولتی از ۱۶۸ شرکت در سال ۱۳۵۷ به ۷۷۹ شرکت در سال ۱۳۹۳ رسیده است. به عبارتی در سال ۱۳۹۳ بالغ بر ۳۶۰۱ دستگاه اجرایی به‌استثنای دهیاری‌ها در ساختار کلان دولت وجود داشته‌اند (جدول ۵).

جدول ۵. انواع دستگاه‌های موجود در ساختار دولت

۱۸	وزارتخانه
۹۱۱	مؤسسات دولتی (سازمان‌ها، مؤسسات، دانشگاه‌ها و...)
۷۷۹	شرکت‌های دولتی
۴۲	نهادهای غیردولتی و سازمان‌های تحت نظر مقام معظم رهبری
۵۹۵	مؤسسات و شرکت‌های تحت پوشش نهادهای غیردولتی
۲۰	صندوق‌های بازنشستگی
۱۲۳۶	شهرداری‌ها
۳۶۰۱	جمع دستگاه‌های اجرایی
۲۶۶۸۱	دهیاری‌ها
۹۷۶۷۸	تعداد واحدهای سازمانی نظیر اداره کل و اداره در مرکز و استان
۱۴۹۳۸۶	تعداد واحدهای عملیاتی نظیر مراکز درمانی، آموزشی و بهزیستی
۲۴۷۰۶۴	جمع واحدهای سازمانی

مأخذ: گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۹۴.

● هزینه‌های پرسنلی دولت (شاغلین و بازنشستگان)

بررسی اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد از مجموع ۱۰۹۷۲ هزار میلیارد ریال اعتبار حدود ۸۷۲ هزار میلیارد ریال (۴۴ درصد) صرف هزینه‌های پرسنلی کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد و حدود ۳۴۵ هزار میلیارد ریال (۱۷ درصد) از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در سال ۱۳۹۵ نیز صرف پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا خواهد شد.

جدول ۶. تعداد حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی (۱۳۹۳)

تعداد	محل تأمین منابع	عنوان
۲۰۰۳۴۰۰۰	بودجه عمومی	وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی
۶۰۰۰۰۰	بودجه عمومی	کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی
۴۳۶۴۸۸	بودجه عمومی + منابع داخلی	شرکت‌های دولتی
۶۰۳۰۰۰	بودجه عمومی + منابع داخلی	نهادهای عمومی غیردولتی
۳۱۲۰۰۰	بودجه عمومی	حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمری والدین
۳۰۹۸۵۴۸۸		جمع

مأخذ: همان.

جدول ۷. تعداد بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی (۱۳۹۳)

تعداد	محل تأمین منابع	عنوان
۱.۲۴۷.۰۰۰	۸۰ درصد بودجه عمومی	صندوق‌های بازنشستگی کشوری
۶۵۸.۰۰۰	۹۸ درصد بودجه عمومی	صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح
۲.۳۸۶.۰۰۰	صندوق + بودجه عمومی	صندوق تأمین اجتماعی
۲۰۰.۰۰۰	صندوق + بودجه عمومی	سایر صندوق‌های بازنشستگی
۴.۴۹۱.۰۰۰		جمع

مأخذ: همان.

جداول ۶ و ۷ تعداد کارکنان دولت و بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی و محل تأمین منابع مالی آنان را به تفکیک نشان می‌دهند. اطلاعات فوق حاکی از آن است که نظام اداری کشور بسیار گسترده بوده و پرهزینه اداره می‌شود به نحوی که حدود ۶۲ درصد اعتبارات عمومی کشور (۱.۲۱۷ هزار میلیارد ریال) صرفاً برای حقوق شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشگری هزینه می‌شود.^۱

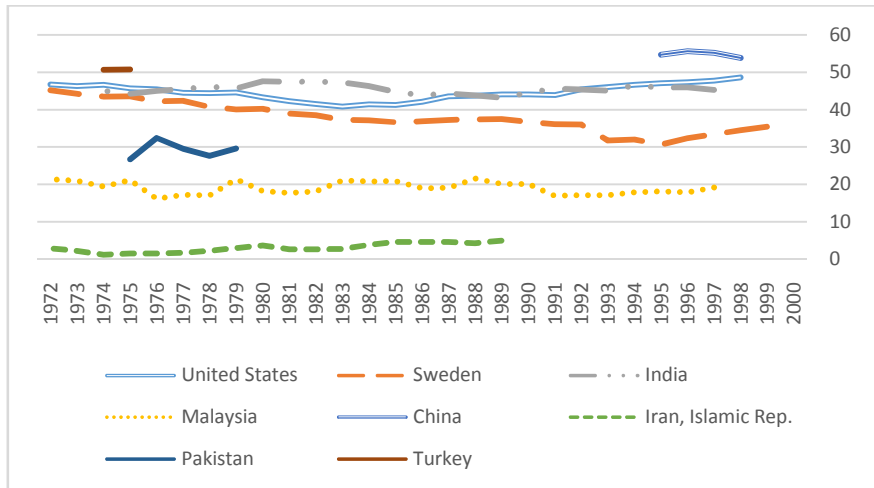
● تمرکزگرایی مالی

نمودار ۲ وضعیت تمرکز مالی کشور ایران را در مقایسه با برخی کشورهای منتخب نشان می‌دهد. این آمار که برای دوره ۱۹۷۲ تا ۲۰۰۰ توسط بانک جهانی مبتنی بر داده‌های نظام آمارهای مالی دولت (GFS) محاسبه شده است نشان می‌دهد وضعیت مالی ایران در مقایسه با سایر کشورهای منتخب بسیار متمرکزتر است.

هم‌اکنون به‌طور متوسط حدود ۹۶ درصد از مصارف بودجه به‌صورت ملی تصمیم‌گیری می‌شود و فقط ۴ درصد آن در بین ۳۱ استان کشور توزیع می‌شود و به‌صورت استانی تخصیص می‌یابد، این درحالی است که حدود ۲۹ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ استانی بوده است که ۹۱ درصد آن از محل «مالیات بر ارزش‌افزوده» است.

۱. شایسته ذکر است که بخشی از اعتبارات فصول هزینه‌ای مانند «خرید کالا و خدمات» و «سایر» نیز برای پرداخت هزینه‌های پرسنلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین سهم ۶۲ درصدی هزینه‌های پرسنلی در بودجه عمومی دولت، برآورد حداقلی محسوب می‌شود.

نمودار ۲. وضعیت تمرکز مالی کشور ایران در مقایسه با برخی کشورهای منتخب

Source: <http://data.worldbank.org>

● وابستگی بودجه به نفت

در سال‌های اخیر منابع ناشی از نفت از طریق ردیف‌های متعددی وارد بودجه عمومی دولت شده‌اند. جدول ۸ حداقل وابستگی بودجه به نفت طی سال‌های اخیر را نمایش می‌دهد. با این حال لازم است توجه شود که تأثیر نفت بر بودجه فقط از طریق درآمد مستقیم نفت نیست بلکه به صورت غیرمستقیم در تمام بخش‌های اقتصادی (از جمله مالیات‌ها) خود را نشان می‌دهد.^۱ با تشدید تحریم‌های نفتی از سال ۱۳۹۱ به بعد، سهم درآمدهای غیرنفتی و به‌ویژه مالیات‌ها در منابع عمومی افزایش یافته است و خوشبختانه وابستگی منابع بودجه عمومی دولت به نفت کاهش یافته است. مراقبت مجلس شورای اسلامی از ادامه این روند ضروری است که شرط اساسی آن کنترل و مهار هزینه‌های دولت (به‌ویژه هزینه‌های پرسنلی) است. تصویب قواعد مالی برای دوران برنامه ششم توسعه با هدف قاعده‌مند کردن رفتار مالی دولت، ابزار مناسبی برای تداوم روند کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی محسوب می‌شود.

۱. بدین ترتیب که دولت با استفاده از منابع حاصل از نفت اقدام به استخدام نیروی انسانی و پرداخت حقوق و مزایای آنها می‌کند. در مرحله بعد بخشی از حقوق و مزایای این کارکنان را به شکل «مالیات»، کسر و به درآمدهای مالیاتی واریز می‌کند. علاوه بر این منابع حاصل از نفت هم بر طرف عرضه و هم طرف تقاضای اقتصاد اثرگذار هستند و بخشی از درآمدهای مالیاتی که از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان جمع‌آوری می‌شود متأثر از درآمدهای نفتی است.

جدول ۸. وابستگی بودجه به نفت

(میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۵
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۶۳۸.۱۹۷	۷۲۹.۳۰۸	۵۸۰.۱۱۶	۷۵۱.۰۱۲
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۲۵/۹۲	۲۳/۷۳	۲۲/۳۳	۲۵/۰۴
نرخ ارز (دلار به ریال)	۲۴.۶۲۲	۲۶.۵۰۰	۳۲.۶۰۰	۲۹.۹۸۷
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۱.۴۷۶.۷۷۳	۱.۷۷۸.۲۴۴	۲.۰۱۷.۰۷۸	۲.۹۴۳.۹۳۷
منابع بودجه عمومی (با احتساب ردیف واردات اضافه بر رقم بودجه فرآورده‌های نفتی و مازاد درآمد نفت و منابع مندرج در تبصره‌ها)	۱.۵۰۵.۵۷۰	۱.۷۷۸.۲۴۴	۲.۰۱۷.۰۷۸	۲.۹۴۳.۹۳۷
حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	۴۲/۴	۳۵/۴	۳۶/۲	۲۵/۵

مأخذ: آمارهای بودجه سنواتی و گزارش‌های عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی.

• نابسامانی طرح‌های عمرانی

طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۳ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای به‌رغم نوسانی بودن، در مجموع سیر نزولی داشته است به نحوی که به تدریج از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ براساس پیش‌بینی به ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۴ خواهد رسید. این امر بدین معناست که به تدریج سهم عمده‌ای از منابع بودجه عمومی دولت صرف امور هزینه‌ای شده و سهم اعتبارات عمرانی کاهش یافته است (جدول ۹).

جدول ۹. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای

(مصوب و عملکرد) طی دوره ۱۳۹۴-۱۳۷۶

(میلیارد ریال)

نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد)	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			عنوان سال
	درصد	به قیمت جاری		درصد	به قیمت جاری		
		تحقق	عملکرد مصوب		تحقق	عملکرد مصوب	
۴۵	۹۸	۴۴.۹۹۷	۴۵.۷۶۸	۶۷	۲۰.۲۸۵	۳۰.۳۲۱	۱۳۷۶
۳۳	۹۴	۵۳.۸۱۸	۵۷.۰۲۱	۷۲	۱۷.۶۵۵	۲۴.۵۸۹	۱۳۷۷
۴۰	۱۰۰	۶۸.۰۰۹	۶۸.۰۱۷	۹۲	۲۷.۲۰۲	۲۹.۵۳۵	۱۳۷۸
۲۶	۱۰۱	۸۵.۸۶۵	۸۴.۹۶۶	۸۵	۲۲.۴۵۱	۲۶.۳۸۲	۱۳۷۹

نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد)	اعتبارات هزینه‌ای			اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			عنوان سال
	درصد	به قیمت جاری		درصد	به قیمت جاری		
		تحقق	عملکرد		مصوب	تحقق	
۲۲	۱۰۰	۱۰۴.۷۷۲	۱۰۴.۵۳۸	۶۴	۲۳.۵۱۰	۳۶.۶۲۰	۱۳۸۰
۳۶	۹۵	۱۴۷.۵۷۲	۱۵۶.۰۲۰	۷۴	۵۴.۰۲۸	۷۲.۶۸۲	۱۳۸۱
۳۲	۹۸	۱۷۸.۲۵۵	۱۸۱.۸۶۴	۶۸	۵۷.۷۷۲	۸۵.۲۰۹	۱۳۸۲
۲۵	۱۰۴	۲۳۱.۹۲۳	۲۲۲.۳۴۰	۵۸	۵۷.۵۱۵	۹۹.۱۶۴	۱۳۸۳
۳۳	۹۶	۳۳۰.۸۸۴	۳۴۶.۱۸۶	۸۰	۱۱۰.۷۳۶	۱۳۸.۴۰۹	۱۳۸۴
۳۳	۱۰۲	۴۱۵.۷۹۳	۴۰۷.۵۱۲	۷۸	۱۳۸.۱۲۸	۱۷۶.۱۰۲	۱۳۸۵
۳۲	۱۰۵	۴۲۱.۳۳۴	۳۹۹.۴۰۰	۷۷	۱۴۱.۷۰۵	۱۸۴.۴۳۸	۱۳۸۶
۲۹	۸۴	۵۶۳.۵۹۰	۶۷۰.۶۹۶	۹۵	۲۰۳.۷۸۲	۲۱۴.۰۰۴	۱۳۸۷
۲۹	۱۰۰	۵۹۳.۷۸۴	۵۹۱.۳۴۶	۶۱	۱۷۴.۱۰۱	۲۸۳.۹۵۳	۱۳۸۸
۲۹	۹۶	۷۰۵.۳۸۸	۷۳۲.۹۰۸	۶۵	۲۰۶.۴۰۵	۳۱۶.۹۰۰	۱۳۸۹
۲۶	۹۲	۸۲۴.۰۳۰	۸۹۷.۹۲۰	۷۱	۲۴۹.۱۲۹	۳۴۹.۷۴۹	۱۳۹۰
۱۸	۸۹	۸۸۹.۹۹۳	۹۹۷.۱۵۱	۳۶	۱۳۶.۶۹۶	۳۸۴.۶۰۲	۱۳۹۱
۲۰	۹۹	۱.۱۹۷.۶۴۷	۱.۲۰۵.۹۲۶	۵۳	۲۰۳.۳۳۳	۳۸۶.۴۷۷	۱۳۹۲
۱۹	۹۶	۱.۴۳۸.۳۱۶	۱.۴۹۳.۳۲۵	۶۷	۲۷۸.۳۵۲	۴۱۲.۵۰۸	۱۳۹۳
۱۶	۹۲	۱.۵۰۰.۵۷۸	۱.۶۳۰.۲۲۸	۵۲	۲۴۸.۴۲۴	۴۷۳۸۵۴	۱۳۹۴
	۹۷			۶۹	متوسط تحقق در ۱۹ سال		

مأخذ: آمارهای بودجه سنواتی.

● نقش مجلس شورای اسلامی در اصلاح نظام بودجه‌ریزی

پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی اصلاح نظام بودجه‌ریزی را در دستور کار خود قرار دهد. اصول ششگانه زیر می‌تواند این اصلاحات را به صورت هدفمند به نتیجه برساند:

۱. سازماندهی مدیریت بخش عمومی در جهت تأمین اطمینان از اقتصادی بودن، مولد بودن، مؤثر و مفید بودن فرآیندهای وصول و مصرف منابع عمومی،
۲. استقرار پیش‌بینی‌های سالیانه در متن اسناد چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه‌های میان‌مدت با توجه به مسئولیت دولت در ایجاد رشد و ثبات پایدار و بازتوزیع درآمدها،
۳. هدایت سیاست‌های مالی در چارچوب میان‌مدت و مدیریت مؤثر و هدفمند درآمدها، هزینه‌ها و بدهی‌ها با صراحت، شفافیت، جامعیت، وحدت و تأکید بر اهمیت تراز حسابداری منابع و مصارف،

۴. برابری زمینه‌های مشارکت همگان از طریق استمرار برنامه‌های تمرکززدایی و تلاش برای انتقال توانمندی‌های دولت مرکزی به واحدهای مدیریتی در مناطق و استان‌ها،

۵. تجدید ساختار مالیه عمومی از طریق افزایش دوره‌های پیش‌بینی، بهره‌گیری از نظام‌های تعهدی، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و نتیجه‌نگر و نیز جداسازی نیازهای اطلاعاتی قوای مقننه و مجریه از یکدیگر به منظور بودجه‌ریزی بر اساس وظایف و مأموریت‌های قانونی (سطح نخست: برای قوه مقننه) و بر اساس نیازهای سازمانی و مدیریت هدف‌ها با استفاده از شاخص‌های مربوط به اندازه‌گیری نتایج (سطح دوم: برای قوه مجریه)،

۶. افشای اطلاعات مربوط به مدیریت مالیه عمومی و ایجاد امکان دسترسی عام به عملکرد سازمان‌های اداری و مدیریتی کارگزاران و استقرار نظام‌های نظارت و حسابرسی مستقل.

پیش‌نویس قانون بودجه‌ریزی در ایران بر مبنای اصول شش‌گانه فوق مبتنی بر مجموعه مطالعات گسترده با همکاری خبرگان، توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.^۱

۲-۸-۱. عدم تمرکز مالی و اداری

توسعه عدم تمرکز در اداره امور بخش عمومی علاوه بر تقویت مسئولیت‌پذیری و جلب مشارکت عموم به اقتدار دولت در تجهیز و تخصیص منابع و اجرای مأموریت‌های قانونی کمک می‌کند. سازماندهی متمرکز یا غیرمتمرکز مالیه عمومی مقوله‌ای در حقوق عمومی (اداری) و متأثر از ساختار حاکمیت سیاسی است. اعمال حاکمیت به قانونگذاری، دادگستری، سیاسی و اداری طبقه‌بندی می‌شود و اعمال مربوط به تصدی‌های عمومی اغلب به سبب متابعت از قواعد حقوق خصوصی در حاشیه اعمال حاکمیت قرار می‌گیرد. در حاکمیت‌های فدرال و غیرمتمرکز بودجه‌ریزی در دولت‌های منطقه‌ای یا محلی اقدامی مستند به قانون اساسی و دارای مدیریت و منابع و مصارف مستقل و مخصوص به خود است. به‌عنوان مثال، در حکومت‌های غیرمتمرکز کانادا، آمریکا، آلمان و هند حوزه‌های عمل قوای حاکمیتی و مأموریت‌های عمومی (از جمله مالیه عمومی و بودجه) برای سطوح کلی و منطقه‌ای تفکیک و تعریف شده است. در کانادا مسئولیت‌های مربوط به اتخاذ و

۱. برای اطلاع بیشتر به گزارش شماره ۱۰۹۰۷ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه فرمایید.

اجرای سیاست‌های پولی، مسائل دفاعی، روابط خارجی، قوانین تجاری و کیفری و اموری که در قانون اساسی به آن تصریح نشده باشد برعهده حکومت مرکزی و بازتاب مالی آن در بودجه ملی است. دولت‌های استانی معمولاً مسئولیت امور آموزش و پرورش، بهداشت، حقوق مدنی و مالکیت، تأمین اجتماعی و نهادهای شهرداری را برعهده دارند. در آلمان نیز ساختار حاکمیت ملی تحت قوانین فدرال و مجموعه قوانین ایالتی و دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) شکل می‌گیرد و هر قسمت دارای بودجه‌ای جدا از بودجه دولت مرکزی است. در هندوستان دولت مرکزی و در عراق دولت فدرال نیز هر کدام بودجه‌ای مستقل از بودجه‌های ایالت‌های تابعه تنظیم و اجرا می‌کنند.

حاکمیت‌های متمرکز و غیرفدرال نیز در دهه‌های اخیر برای توسعه مشارکت‌های اجتماعی و بهره‌گیری از مدیریت‌های غیرمتمرکز به انتخاب روش‌هایی در محدوده ساختارهای سیاسی و قوانین موضوعه خود پرداخته‌اند. به‌عنوان نمونه، هر چهار کشور متمرکز و غیرفدرال سوئد، نروژ، دانمارک و فنلاند اختیارات گسترده‌ای به بخش‌ها و شهرداری‌ها تفویض و اداره اموری همچون آموزش، بهداشت و حمایت اجتماعی را به آنها محول کرده‌اند یا در فرانسه شوراهای محلی قادر به صدور احکام مخصوص به خود هستند؛ اما وضع قانون منحصر به دولت مرکزی است. در این کشور دولت‌های محلی می‌توانند در چارچوب شرایطی که قانون تعیین می‌کند از درآمدهای محلی استفاده کنند. ژاپن نیز کشوری غیرفدرال و پارلمانی است، در ژاپن دولت دارای سه سطح مرکزی، منطقه‌ای (یا استانی) و شهرداری‌هاست اما قدرت اجرایی در اختیار هیئت دولت قرار دارد. در ژاندنو هم دولت‌های محلی یا نهادهای غیرفدرال که ساختار آنها به‌موجب قانون معین شده است می‌توانند در حاشیه حکومت مرکزی درآمدهای عملیاتی، جریمه‌ها و برخی دیگر از درآمدها را وصول و مصرف کنند. در این کشور، منبع اصلی درآمد دولت‌های محلی مالیات بر اموال است و این دولت‌ها می‌توانند برای مالکان زمین‌ها عوارض وضع و وصول کنند. بالاخره در ترکیه، لهستان و آرژانتین ادارات خاص استانی، شهرداری‌ها و واحدهای محلی اطلاعات مربوط به بودجه‌های خود را تنظیم می‌کنند و در بودجه دولت مرکزی می‌گنجانند.

در ایران، بررسی تطبیقی سیاست‌های معمول عدم تمرکز در بودجه‌ریزی با اصول قانون اساسی و مبانی حقوق اداری حاکی از وجود مسائل و نارسایی‌های متعدد است. اصولاً با توجه به ساختار متمرکز حاکمیت در قانون اساسی، کاربرد واژه عدم تمرکز

نوعی مسامحه در تعبیر و درخور انتقاد است. البته گاه تنوع وظایف و تراکم امور در دولت ایجاب می‌کند که یک یا چند مأموریت عمومی به‌صورت قانونی از مرکزیت اجرایی دولت (وزارتخانه‌ها) خارج و به مؤسسه‌هایی بیرون از دولت واگذار شود. قانون واگذاری، چگونگی مدیریت، سازمان اجرایی و حدود استقلال مؤسسه مورد نظر را تعیین می‌کند. این‌گونه مؤسسه‌ها که اغلب در حوزه «اعمال سیاستی» قوه مجریه (و گاه قوای قانونگذاری یا قضایی) و تحت مسئولیت وزیر مربوط (یا رئیس‌جمهور) شکل می‌گیرد دارای سابقه‌ای طولانی و نمونه‌های متعددی در گذشته و حال کشور است، اما نوع دیگری از تراکم‌زدایی و واگذاری امور اجرایی به مسئولان محلی وجود دارد که موضوع تفویض اختیار در حوزه «اعمال اداری» بوده و حدود و چگونگی آن نه از طریق قانون بلکه توسط مقام تفویض‌کننده مشخص می‌شود. در این شیوه ضرورت وضع قانون یا ایجاد شخصیت سازمانی مستقل منتفی است و محدوده صلاحیت و اعتبار زمانی موضوع تابع تشخیص مقام تفویض‌کننده است. از این‌رو، سازماندهی نظام عدم تمرکز برای جلب مشارکت‌های عمومی و افزایش توان اجرایی دولت در ایران ضرورتی است که با ترک روش‌های کنونی، وضع تعاریف شفاف، تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های قابل تفویض و در صورت نیاز، تصویب قوانین و مقررات متناسب در محدوده قانون اساسی و با استفاده از تجربه‌های کشورهای غیرمتمرکز دیگر تأمین می‌شود.

● اقدامات مجلس در حوزه تمرکززدایی مالی

اقداماتی که مجلس می‌تواند در زمینه اصلاح نظام برنامه و بودجه انجام دهد با توجه به اختیاراتش عبارتند از:

- اصلاح قوانین موجود در جهت کاهش تمرکز نظام بودجه‌ریزی کشور از جمله اصلاح قانون بودجه‌ریزی کشور در جهت تعادل‌بخشی به نظام درآمد هزینه استانی، انتظام‌بخشی به نظام مالی و تمرکززدایی آن،
- با توجه به محتوای پیش‌نویس لایحه مدیریت جامع شهری، می‌توان گفت که این لایحه با تعریف امور محلی و تفکیک آن از امور ملی گام مهمی در این جهت برداشته است و توانمندسازی مدیریت در سطح محل را مورد توجه قرار داده است. تقدیم این لایحه توسط دولت و تصویب این قانون (با انجام اصلاحات لازم) می‌تواند به

گسترش و توانمندسازی مدیریت محلی در محدوده شهرها کمک کند (شایان ذکر است قسمتی از وظایف دولت در محدوده خارج از شهرهاست که پیشنهاد مربوط به آن در بخش امور زیربنایی آمده است).

۳-۸-۱. ساماندهی طرح‌های عمرانی

«طرح‌های عمرانی»، دچار نوعی تشتت در نظام مقرراتگذاری هستند (حتی تعریف قانونی آن در چندین قانون مصوب دچار نوعی سردرگمی است). سازوکار ناکارآمد تعریف و اجرای این طرح‌ها و کشاکش ذینفعان برای متمایل ساختن منابع این طرح‌ها به حوزه نفوذ خود از چالش‌های این طرح‌هاست. رسیدن از وضعیت کنونی به یک نظام مطلوب، نیازمند اقدامات بنیادی برای اصلاح «سازوکار» یا انواع «مکانیسم‌های» نظام فنی و اجرایی کشور است. شناسایی و اصلاح مکانیسم‌های طرح‌های عمرانی راه واقعی ساماندهی طرح‌های عمرانی و مهمترین مسائلی که در پروژه‌های احداث بخش عمومی، نیازمند پژوهش، سیاستگذاری و نظارت است، به شرح زیر است:

۱. در گام (فاز) تعریف و تصویب پروژه (که براساس مطالعات جهانی مهمترین حلقه کنترل و افزایش ارزش در پروژه‌های عمرانی است):

۱-۱. الزام دولت‌ها بر اجرا و توسعه مطالعات آمایش سرزمین و تدوین، بهبود پیاپی و انتشار سند آمایش کشور، همراه الزام به سازگاری پروژه‌ها و ترکیب پروژه‌ها (اثرات جمعی) براساس این سند.

۱-۲. الزام دولت‌ها به ایجاد سازوکار شناسایی نظرات و ترجیحات تمامی ذینفعان پروژه‌ها که امروزه در کشورها و روش‌های توسعه‌یافته جهانی یکی از الزامات اجرای هر پروژه است.

۱-۳. وضع قوانین صریح برای مسئولیت حرفه‌ای و مدنی عوامل تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر تعریف پروژه‌ها (شامل مهندسان مشاور و مجریان پروژه).

۱-۴. اصلاح ساختار انجام مطالعات توجیهی پروژه‌ها و ممنوعیت انجام مطالعات هر پروژه توسط مجریان همان پروژه از طریق واسپاری فاز مطالعات به سازمان برنامه و بودجه (وضع کنونی در عمل باعث انحراف مطالعات و تبدیل مطالعه به عددسازی شده است. درحالی که طبق نظام فنی و اجرایی کشور، مهندس مشاور مطالعه توجیهی، حق دخالت در هیچ‌یک از مراحل بعدی پروژه را ندارد اما مجری طرح که در تمام بخش‌های بعدی دخالت دارد، نتایج مطالعات توجیهی را نیز تعیین می‌کند!).

- ۱-۵. الزام قانونی برای دسترسی عمومی به تمام گزارش‌های توجیهی طرح‌های عمرانی که از محل وجوه عمومی تغذیه می‌شوند و نیز گزارش ارزیابی تمام طرح‌های مشمول ارزیابی آثار زیست‌محیطی.
۲. توسعه روش‌های تأمین منابع مالی جدید از طریق بسترسازی همه‌جانبه به‌منظور امکان بخش خصوصی برای تأمین منابع مالی پروژه‌ها، از طریق:
- ۱-۲. تصویب قانون دائمی جامع برای ایجاد ثبات بلندمدت و جلب اطمینان بخش خصوصی برای مشارکت و سرمایه‌گذاری،
- ۲-۲. ایجاد امکان قانونی تملک انواع متناسبی از عین یا منفعت، مابه‌ازای تأمین منافع مالی توسط بخش خصوصی،
- ۲-۳. تمهیدات قانونی لازم برای ضمانت اجرایی تعهدات بخش خصوصی (در ازای کسب امتیازات فوق) در عین رعایت کاهش هزینه‌های مبادله،
۳. ارجاع تمام کارها و تشکیل کلیه معاملات پروژه‌های عمرانی به‌صورت رقابتی و شفاف از طریق:
- ۱-۳. تکمیل «قانون برگزاری مناقصات» و تدوین «قانون برگزاری مزایده‌ها» و نیز «قانون ارجاع کار پروژه‌های مشارکتی»،
- ۲-۳. الزام و نظارت بر دولت به‌منظور بازنگری صحیح و بهنگام کلیه آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات که پس از بیش از یک دهه هنوز دچار مغایرت‌ها و تعارضات شکلی، ماهوی و فنی هستند.
- ۳-۳. الزام دولت بر روش‌های معاملاتی نظارت‌پذیر، از طرقی مانند توسعه دولت الکترونیک و نظارت بر پایگاه‌ها و سامانه‌های معاملاتی مربوطه.
۴. نظارت جامع و مستمر بر بهبود نظام فنی و اجرایی کشور از طریق:
- ۱-۴. طراحی و اجرای ساختار اندازه‌گیری اثربخشی و کارآیی نظام فنی و اجرایی کشور،
- ۲-۴. نظارت بر مشارکت دستگاه‌های اجرایی مختلف در ارتقای نظام فنی، با توجه به گسترش دانش مربوطه در میان تمام دستگاه‌ها و با توجه به تفاوت وضعیت کنونی با مدل «قانون برنامه و بودجه» سال ۱۳۵۱،
- ۳-۴. تمهید قانونی لازم برای تقویت و توسعه شکل‌های بخش خصوصی در فرآیند ارتقای نظام فنی و اجرایی کشور.

۴-۸-۱. امور مالیاتی

الف) جایگاه و اهمیت نظام مالیاتی در اقتصاد و سیاست‌های کلی

در حوزه مالیه عمومی در اقتصاد، موضوع نظام مالیاتی از اهمیت خاصی برخوردار است. اهمیت جایگاه نظام مالیاتی از چند منظر قابل بررسی است. استفاده از ابزارهای سیاستی نظام مالیاتی در اجرای سیاست‌های کنترلی، تشویقی، تعدیلی یا تحدیدی فعالیت بخش‌های مختلف اقتصاد، پیگیری سیاست‌های مربوط به توزیع عادلانه درآمد و سایر سیاست‌های حمایتی، تأمین منابع مالی بودجه‌های سالیانه دولت و کاهش اتکای منابع بودجه‌ای به درآمدهای پرنوسان و ناپایدار نفتی از مهمترین کارکردهای یک نظام مالیاتی پویا به‌شمار می‌رود. این کارکردها می‌توانند اهمیت ایجاد یک نظام مالیاتی منسجم و کارآمد را در هر نظام اقتصادی توجیه کنند.

به‌رغم اهمیت موضوع و در دستور کار بودن اصلاح نظام مالیاتی در چند دهه اخیر، نظام مالیاتی اقتصاد ایران از مشکلات و چالش‌های ریشه‌ای و فراوانی رنج می‌برد که در دو بخش مالیات‌های مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده، به آن می‌پردازیم.

● مالیات‌های مستقیم

در بخش مالیات‌های مستقیم اصلاحیه‌ای در سال ۱۳۹۴ در این قانون صورت گرفت. محور اصلی اصلاحات یاد شده ایجاد بسترهای مربوط به گذر از نظام مالیات‌ستانی سنتی به مالیات‌ستانی مدرن و مبتنی بر اطلاعات اقتصادی و مؤدیان، هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی و بالا بردن ضمانت‌های اجرای قوانین مالیاتی کشور بود. به‌نظر می‌رسد در صورت اجرای کامل مفاد این قانون عملکرد نظام مالیاتی منطقی شده و نقایص این بخش - که از سویی منجر به بی‌عدالتی و نارضایتی مؤدیان می‌شد و از طرف دیگر زائل شدن درآمدهای مالیاتی دولت را به‌دنبال داشت - برطرف شود.

در این بخش از نظام مالیاتی دغدغه اصلی این است که بسترهای اجرایی شدن قانون جدید بموقع از طرف مجریان فراهم نشود که در این حالت قابل پیش‌بینی است که مشکلات و اصطکاک نظام مالیاتی با مؤدیان دوچندان شود. به‌عبارت دیگر با توجه به طراحی مدل جدید مالیات‌ستانی براساس اظهارنامه و اطلاعات اقتصادی و هویتی مؤدیان، الزام اصلی موفقیت اجرایی قانون جدید، اجرای به‌موقع طرح جامع مالیاتی و در نهایت تکمیل بانک اطلاعات اقتصادی و هویتی مؤدیان و فعالان اقتصادی است و اگر این مقدمات

بموقع فراهم نشود، می‌تواند نظام اجرایی مالیات‌ستانی را دچار سردرگمی کرده یا این سیستم را مبتنی بر تشخیص و سلیق ممیزان مالیاتی کند که هر کدام از این شرایط می‌تواند چالش‌آفرین بوده و مشکلات اقتصادی و حتی اجتماعی را در پی داشته باشد.

رسالت اصلی مجلس دهم در مالیات‌های مستقیم، رصد دقیق اجرای مفاد قانون مالیات‌های جدید و برخی جزئیات فنی مرتبط با این قانون در بخش اجرای طرح جامع و تکمیل بانک اطلاعات اقتصادی پیش‌بینی شده در آن است.

● مالیات بر ارزش‌افزوده

در بخش قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مسائل و موضوعات قابل توجه، اندکی بیشتر و مسئله قدری پیچیده‌تر از قانون مالیات‌های مستقیم است، زیرا تصویب و اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به‌عنوان یک قانون مدرن مالیاتی، بدون توجه به مختصات زمانی اجرای این قانون، وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی، بدون ایجاد بسترهای فرهنگی و اجتماعی و حتی بدون توجه به زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری اجرای کامل آن، صورت گرفته و این موضوع موجب شده است که آثار و نتایج مطلوب و مثبت این قانون محدود به کسب درآمد مالیاتی شده و سایر مزایای آن در اقتصاد آشکار نشود. رویه یاد شده در اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در نهایت موجب بروز مشکلات و چالش‌های فراوان برای گروهی از فعالان اقتصادی کشور شده و هزینه مبادله در اقتصاد را برای فعالان مولد و شفاف اقتصادی بالا برده است.

هرچند مهلت پنج‌ساله اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تمام شده اما به‌دلیل عدم آمادگی دولت در ارائه لایحه اصلاح و دائمی کردن مربوط به این قانون در موعد مقرر، عملاً اجرای این قانون به‌صورت سه سال متوالی و در قالب قوانین بودجه تمدید شده و به‌تبع آن مشکلات و چالش‌های اجرای این قانون نیز تداوم داشته است. تداوم اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده به شکل موجود هزینه مبادله در اقتصاد ایران را بالا برده و متأسفانه برخی جزئیات و نواقص فنی قانون یاد شده هزینه تمکین مؤدیان در این بخش از نظام مالیاتی را افزایش داده است.

با توجه به دامنه گسترده ذینفعان و مؤدیان قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و فرآیند نسبتاً پیچیده آن، بالا بودن تعداد دفعات ارائه اظهارنامه مالیاتی از طرف مؤدیان و فعالان اقتصادی و رسیدگی به آن از طرف سازمان امور مالیاتی، نبود زیرساخت‌های سخت‌افزاری

و نرم‌افزاری مورد نیاز اجرای کامل این قانون، مقاومت برخی از مؤدیان در خصوص شفافیت اقتصادی و مالی ناشی از اجرای این قانون، سخت شدن شرایط برای جولان کالاهای قاچاق و عیان شدن بخش قابل توجهی از اقتصادی زیرزمینی و... می‌توان قانون مالیات بر ارزش افزوده و مسائل حاشیه‌ای آن را به‌عنوان یکی از مواردی معرفی کرد که استعداد و ظرفیت بحران‌آفرینی در اقتصاد ملی را دارد. البته اعتصاب‌های پراکنده اصناف مختلف در خصوص مشکلات و چالش‌های آنها در خصوص این قانون در سنوات گذشته شاهد این ادعاست. بر این اساس لازم است که در بخش مالییه عمومی اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده مدنظر مجلس قرار گیرد. این اقدام علاوه‌بر جلوگیری از بروز تنش‌های اقتصادی و اجتماعی احتمالی مربوط به حواشی این قانون، می‌تواند آثار مثبت ناشی از اجرای کامل قانون یاد شده در قالب افزایش درآمدهای مالیاتی، ایجاد شفافیت مالی و اقتصادی در بخش‌های مختلف اقتصاد، تحدید قاچاق و... را به‌طور همزمان در پی داشته باشد.

(ب) نقش مجلس و الزامات تحقق راهبردها

• در حوزه مالیات‌های مستقیم

پیگیری و رصد اجرای اصلاحات مطلوب قانون مالیات مستقیم مصوب ۱۳۹۴.

• در حوزه مالیات‌های غیرمستقیم

۱. اصلاح مواردی از قانون مالیات بر ارزش افزوده با هدف ایجاد بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری اجرای کامل آن،
۲. طراحی ابزارهای مناسب سیاستگذاری مالی و مالیاتی در قانون مالیات بر ارزش افزوده برای شکل‌گیری ارتباط میان شرایط اقتصادی بخشی و فرابخشی با هدف مدیریت متغیرهای اقتصادی،
۳. دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش افزوده.

۵-۸-۱. مدیریت بدهی‌های دولت

(الف) دلایل مهم بودن مسئله بدهی‌های دولت

مسئله بدهی‌های بخش عمومی از سه بابت برای اقتصاد ایران اهمیت دارد:
اولاً، در صورت عدم کنترل روند ایجاد بدهی و وخیم‌تر شدن اوضاع، اکثر

قریب به اتفاق شاخص‌های بدهی کشور وارد ناحیه بحران خواهد شد و از این بابت دارای پتانسیل بحران‌زایی ملی است.

ثانیاً، به دلیل امکان رفع بخشی از تنگنای مالی بانکی مرتبط با نیازهای بخش غیردولتی، رفع مشکل بدهی‌های دولت می‌تواند محرک رشد اقتصادی قابل توجه باشد و از این بابت دارای پتانسیل جهش ملی است.

ثالثاً، به دلیل آنکه در صورت وارد شدن شوک‌های مختلف کلان و مالی، امکان خروج نشانگرهای بدهی از حالت عادی وجود دارد، اقتصاد کشور از این بابت در مقابل شوک‌های خارجی غیرمقاوم است. در نتیجه، بهبود این اوضاع به‌طور مستقیم به مقاوم‌سازی اقتصاد کشور خواهد انجامید.

ب) ملاحظات مربوط به اقتصاد مقاومتی

شاخص‌های پایداری بدهی اقتصاد ایران در مقابل شوک‌های اقتصادی ضعیف بوده و از این منظر، اقتصاد ایران را در معرض آسیب قرار داده است. به‌عنوان مثال، آسیب‌شناسی مقاومت شاخص‌های بدهی ایران در مقابل انواع شوک‌ها نشان می‌دهد که شاخص نیاز تأمین مالی در ایران در مقابل هر پنج شوک نرخ ارز، نرخ بهره، تراز اولیه، رشد و شوک تعهداتی که احتمال وقوع دارند، در آستانه خطر قرار خواهد گرفت و مقاومت خاصی ندارد. عدم مقاومت وضعیت شاخص‌های تعهدات از آنجا خطرناک است که در صورت بدتر شدن اوضاع، به سایر بازارها گسترش یافته و موجب بحران بانکی و ارزی خواهد شد. همچنین، به دلیل محدودیت‌های احتمالی ممکن، فضای سیاست‌گذاری برای سیاستگذار به شدت کاهش خواهد یافت. به این فهرست می‌توان موارد متعدد دیگری از جمله ریسک‌های سیاسی و بین‌المللی را نیز اضافه کرد.

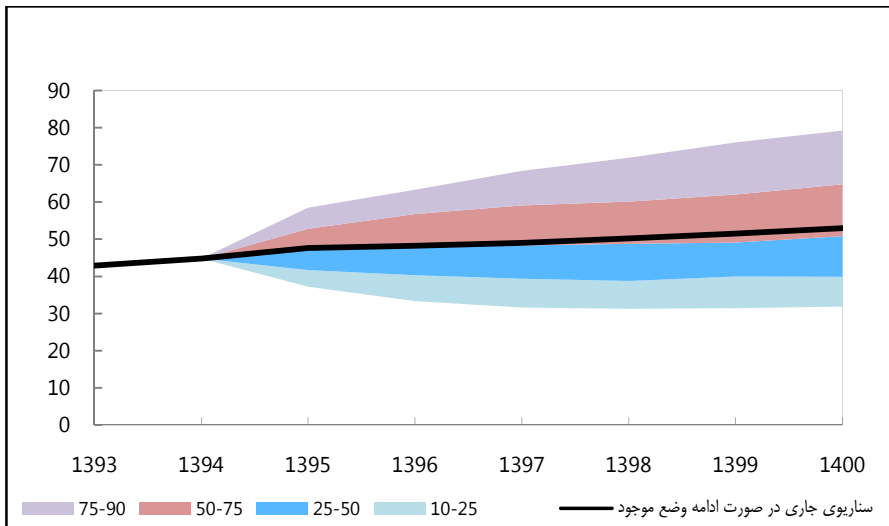
ج) وضعیت بدهی‌های دولت

نسبت بدهی ناخالص داخلی بخش عمومی شامل مجموع بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (GDP) در حال حاضر نزدیک ۴۴ درصد است.^۱ براساس

۱. تولید ناخالص داخلی در پایان سال گذشته به قیمت جاری ۱۲۱۸ هزار میلیارد تومان بوده است. رقم بدهی در سال گذشته بالغ بر ۵۴۰ هزار میلیارد تومان بوده است که از این رقم ۱۹۶ هزار میلیارد تومان بدهی خود دولت و بیش از ۱۸۰ هزار میلیارد تومان دیگر مربوط به شرکت‌های دولتی بجز شرکت نفت است. بدهی شرکت نفت نیز رقمی بالغ بر ۵۵ میلیارد دلار (معادل تقریبی ۱۶۵ هزار میلیارد تومان) برآورد می‌شود.

الگوسازی‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، در شرایط خوشبینانه سالی حداقل ۱ واحد درصد به این شاخص اضافه می‌شود به گونه‌ای که شاخص بدهی به تولید ناخالص داخلی در میان مدت و در صورت وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد، به احتمال زیاد در پایان برنامه ششم بالای ۵۰ درصد قرار خواهد گرفت.

نمودار ۳. صدک‌های احتمال نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در سال‌های آتی



مأخذ: محاسبات تحقیق.

براساس همین الگوه‌ا، در صورت اعمال شوک‌های مختلف کلان و مالی داخلی یا بیرونی وضعیت بدهی‌ها به شدت مخاطره‌آمیز و از ۰/۸ تا ۱/۲ برابر تولید ناخالص داخلی قابل افزایش است. همچنین، شاخص نیاز تأمین مالی (مبالغ لازم برای تأمین مالی در سال جاری به علاوه مبالغ لازم برای تأدیه تعهدات پیشین در سال جاری) به تولید ناخالص داخلی نیز هم‌اکنون حدود ۱۰ درصد است. حد غیرمجاز این شاخص براساس استانداردهای جهانی ۱۵ درصد است. این شاخص، در صورت وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد (از جمله بروز تورم شدید یا رشد منفی شدید در نتیجه رکود یا بروز بحران بین‌المللی)، به احتمال زیاد، در میان مدت در نزدیکی رقمی اندکی بالای ۲۰ درصد قرار خواهد گرفت که بالاتر از حد مجاز است. در صورت بروز شوک‌های کلان و مالی این شاخص نیز مخاطره‌آمیز شده و تا بالای ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی و بیشتر هم قابل افزایش است.

د) مجلس در مورد بدهی‌های دولت چه می‌تواند بکند؟

۱. برای افزایش درجه پایداری مالی در اقتصاد ایران، لازم است که در مورد میزان ایجاد تعهدات (بدهی) برای بخش عمومی احتیاط لازم به‌عمل آید. روش پیشنهادی تحقیق برای این کار، تعیین سقف بدهی مالی در برنامه‌های میان‌مدت و به‌صورت خاص‌تر در بودجه‌های سالیانه یا به‌صورت قاعده مالی دائمی از نوع قاعده بدهی ناظر به بودجه است. به‌عنوان مثال می‌توان دولت را مکلف کرد که در راستای پایداری مالی بخش عمومی، منابع و مصارف این بخش را به‌گونه‌ای تنظیم کند که در طی سال‌های برنامه ششم توسعه، شاخص «مجموع بدهی ناخالص دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی حداکثر ۵۰ درصد» و شاخص «مجموع نیاز تأمین مالی ناخالص دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی حداکثر ۳۰ درصد» باشد. منظور از بدهی ناخالص، تمام بدهی‌های ایجاد شده اعم از کوتاه‌مدت و بلندمدت بدون در نظر گرفتن دارایی‌های دولت است و منظور از نیاز تأمین مالی ناخالص، مجموع تراز عملیاتی و مبالغ لازم برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده در سال جاری بدون در نظر گرفتن دارایی‌های دولت است.

۲. در راستای پایداری مالی و کاهش آسیب‌پذیری‌های احتمالی، پیشنهاد می‌شود آمارهای بدهی کشور در جامع‌ترین شکل ممکن، ثبت، جمع‌آوری و به‌روز شود و اعتبارات این بخش در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شود. این اقدام هم‌اکنون توسط وزارت اقتصاد در حال پیگیری است که توجه بیشتری را طلب می‌کند.

۳. در راستای اعتماد بخش خصوصی به اسناد بدهی ایجاد شده توسط دولت در راستای گشایش مالی، منابع لازم برای بازپرداخت اصل و سود اوراق به‌صورت صریح در بودجه‌های سالیانه ذکر شود.

۴. لازم است ایجاد بدهی در هر کدام از اجزای بخش عمومی (دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی)، تحت نظارت مستقیم سیاستگذار قرار گیرد.

برای تحقق مجموعه سیاست‌های پیشنهاد شده لازم است که برای اقتصاد ایران یک چارچوب میان‌مدت مدیریت بدهی تدوین شده و در بودجه‌های سالیانه رعایت شود. اما در کوتاه‌مدت می‌توان در چارچوب بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه قواعدی برای هریک از بندهای چهارگانه فوق به تصویب رساند.

۶-۸-۱. سهام عدالت

سهام عدالت با هدف گسترش مالکیت عمومی در جهت بهبود تأمین اجتماعی مردم، براساس مواد (۳۴ تا ۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شکل گرفت (مصوب ۱۳۸۷). در حال حاضر با وجود گذشت ۱۰ سال از طرح موضوع سهام عدالت، مشکلات آن تاکنون به طور کامل حل نشده است. در دسته‌بندی مشکلات سهام عدالت، برخی مشکلات مربوط به حوزه اجراست که لازم است دولت هر چه سریع‌تر موارد مذکور را ساماندهی کند. دسته دوم مشکلات مربوط به حوزه تقنینی است. در این بخش نیز باید ملاحظات و تجربیاتی که از روند فعلی سهام عدالت تا به امروز کسب شده است مدنظر تنظیم‌کنندگان لایحه قرار گیرد تا ساختار طرح سهام عدالت سامان یابد. در ادامه وضعیت موجود طرح سهام عدالت و چالش‌های موجود و پیش‌روی این طرح، مورد بررسی قرار گرفته است.

الف) اهمیت مسئله

- شمول بیش از نیمی از جمعیت کشور و افزایش انتظارات اجتماعی پس از ده سال از آغاز طرح،
- بخشی از مهمترین شرکت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی که طی سال‌های متمادی با درآمدهای نفتی در کشور ایجاد شده‌اند در سبد سهام عدالت قرار دارند. این شرکت‌ها در بازارهای مهمی مانند پالایش، پتروشیمی، برق، بانک، بیمه، فولاد، سیمان و... حضور دارند.
- عدم ساماندهی صحیح سهام عدالت باعث گسترش نارضایتی اجتماعی شده و احتمال افزایش شکاف طبقاتی را به همراه خواهد داشت. در مقابل، ساماندهی صحیح سهام عدالت می‌تواند به فرصتی تبدیل گردد تا تنگنای مالی دولت کاهش یابد.

ب) وضعیت موجود

- ارزش سهام عدالت: ارزش ریالی حدود یک‌پنجم واگذاری‌های شرکت‌های دولتی که از سال ۱۳۸۰ تاکنون فروخته شده است، به طرح سهام عدالت اختصاص یافته است. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت از سال ۱۳۸۵ شروع شد و معادل ۳۰۳.۸۰۴ میلیارد ریال است.

● **مشمولان طرح:** مشمولان طرح از ابتدای سال ۱۳۸۵ تا خرداد ۱۳۹۵ برابر با ۴۹.۱۳۲.۲۵۱ نفر است.

● **پرتفوی سهام عدالت:** در مرحله اول تعداد ۶۸ شرکت دولتی در پرتفوی سهام عدالت وارد شده که از این تعداد، ۸ شرکت از پرتفوی سهام عدالت حذف شدند و در حال حاضر در مجموع ۶۰ شرکت در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد. از این ۶۰ شرکت، تنها ۳۵ شرکت در بورس پذیرفته شده و ۲۵ شرکت غیربورسی هستند. به عبارتی علی‌رغم واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های دولتی در قالب سهام عدالت، این شرکت‌ها هنوز ماهیت حقوقی خود را از سهامی خاص به سهامی عام تغییر نداده و در گزارش‌ها و صورت‌های مالی این شرکت‌ها، ماهیت سهامی خاص عنوان شده است. همچنین از بین این ۶۰ شرکت، ارزش سهام ۴۹ شرکت به صورت قطعی تعیین قیمت شده و قیمت‌گذاری سهام ۱۱ شرکت به بعد موکول شده است.

● **شرکت‌های سرمایه‌گذار استانی و تعاونی عدالت شهرستانی:** از ابتدای زمان اجرای طرح توزیع سهام عدالت تاکنون، ۳۰ شرکت سرمایه‌گذار استانی و تعداد ۳۴۴ شرکت تعاونی عدالت شهرستانی تشکیل شده است. سهام ۶۰ شرکت موجود در پرتفوی سهام عدالت، براساس جمعیت مشمول هر استان به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تخصیص داده می‌شود و این شرکت‌ها از طریق تعاونی‌های عدالت شهرستانی، سهام‌ها را در اختیار سهام‌داران قرار می‌دهند.

ج) مشکلات

● روش شناسایی

روشی که برای شناسایی مشمولان طرح سهام عدالت به کار رفته است، عمدتاً وارد کردن اқشار مختلف در حوزه مشمولان بوده است. برای مثال مشمولان طرح شهید رجایی، مددجویان کمیته امداد و بهزیستی، رزمندگان فاقد شغل، شاغلان دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشگری، تأمین اجتماعی و کارکنان شاغل شهرداری‌ها و ... بوده است و ظاهراً شناسایی ۶ دهک درآمدی مصرح در قانون (ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌ها)، مبتنی بر روش‌های علمی نبوده است.

● پرتفوی سهام عدالت

- علاوه بر نهایی نبودن سبد سهام عدالت در مورد شرکت‌های مشمول، درصد سهام تخصیصی برخی از این شرکت‌ها بابت طرح سهام عدالت طی مصوبات هیئت وزیران نیز تغییر می‌کند.

- تکلیف قانونگذار در خصوص واگذاری شرکت‌های گروه ۲ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌ها رعایت نشده است و سهام برخی از شرکت‌های گروه ۱ نیز در پرتفوی سهام عدالت وجود دارد.

- قیمتگذاری نشدن برخی شرکت‌ها در پرتفوی سهام عدالت و قیمتگذاری برخی شرکت‌ها توسط هیئت واگذاری بدون توجه به تبصره «۱» ماده (۳۴) قانون (تبصره «۱»): مبنای قیمتگذاری، قیمت فروش نقدی سهام در بورس خواهد بود).
- تدریجی بودن فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی در طرح مذکور و عدم تسویه کامل مطالبات دولت تاکنون.

● شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی عدالت شهرستانی

- تعداد زیاد این تعاونی‌ها و ایجاد هزینه‌های اجرایی بالا، موجب شده تا دولت اعتباراتی را (به خصوص در سال‌های ابتدایی اجرای طرح) به این تعاونی‌ها تخصیص دهد،
- عدم کارایی تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در اعمال مدیریت در شرکت‌ها به دلیل فقدان اطلاعات و تخصص کافی در فعالیت‌های تولیدی و فنی،
- عدم شفافیت قانون در خصوص نحوه کارکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تعاونی‌های شهرستانی،
- ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های سرمایه‌پذیر در انجام وظایف شرکت.

● آزادسازی سهام عدالت بر اساس مدل فعلی

- هیچ سازوکاری برای چگونگی برگزاری مجامع و فرآیند ورشکستگی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در جهت حفظ کارایی این شرکت‌ها و جلوگیری از مخاطرات اخلاقی مدیران پیش‌بینی نشده است.

- احتمال به وجود آمدن نارضایتی اجتماعی پس از آزادسازی سهام عدالت به دلیل عدم امکان نظارت مردم بر هیئت مدیره شرکت‌های تعاونی استانی و شهرستانی سهام عدالت،
- قیمت‌های متفاوت در سهام عدالت میان استان‌ها.

● سایر چالش‌ها

- وجود فساد و رانت در مدل فعلی سهام به دلیل نظارت ضعیف،
- عدم پاسخگویی مدیران منتخب در شرکت‌ها در قبال ذینفعان اصلی و ضعف نظارت بر ساختار کلی طرح،
- ایجاد مشکلات مدیریتی برای شرکت‌های سرمایه‌پذیر در انجام وظایف شرکت،
- عدم تبیین سازوکار مشخص در قانون برای فرآیند واگذاری سهام عدالت،
- نبود ملاحظاتی در قانون در نحوه ساماندهی سهام عدالت در بازار سرمایه پس از آزادسازی سهام.

(د) برخی از راهبردهای پیشنهادی

نکته مهم و در اولویت آن است که قبل از هر اقدامی در خصوص سهام عدالت، ابتدا وضعیت شرکت‌های موجود در پرتفوی سهام عدالت مشخص و شفاف شود. اولاً پرتفوی این طرح نهایی شود، ثانیاً شرکت‌هایی که بخشی از سهام آنها به طرح سهام عدالت اختصاص یافته است، باید مراحل اصلاح و بازسازی ساختاری را طی کنند؛ دقیقاً براساس آنچه که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در خصوص شرکت‌های مشمول واگذاری پیش‌بینی شده است. اقدام بعدی، مشخص و نهایی کردن جامعه هدف است. همان‌طور که در بخش چالش‌ها نیز مطرح شد، مشمولان طرح سهام عدالت نهایی نیستند. همچنین در روش‌های به کار برده شده در شناسایی مشمولان، اهداف سهام عدالت نظیر پوشش دهک‌های پایین درآمدی به‌منظور فقرزدایی و گسترش مالکیت عمومی به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی به‌طور کامل تأمین نشده است که باید برای دستیابی به این اهداف، مشمولان طرح مورد بازنگری قرار گیرند. پس از انجام این دو اقدام مهم، دولت می‌تواند در قالب لایحه‌ای سازوکاری را پیش‌بینی کند که با در نظر گرفتن چالش‌های ذکر شده، مشکلات موجود و پیش‌روی سهام عدالت را مرتفع گرداند و از این طرح به‌عنوان فرصتی برای گسترش مالکیت در سطح عموم مردم، افزایش کارآیی بنگاه‌ها و توزیع ثروت بهره‌گیرد.

۷-۸-۱. ساماندهی نظام پرداخت حقوق و مزایا در کشور

نظام اداری کشور با حجم و گستره نزدیک به ۴ میلیون نفر شاغل و ۲/۵ میلیون نفر بازنشسته و وظیفه‌بگیر بایستی عدالت در زمینه پرداخت حقوق و مزایا را درون خود مورد توجه جدی قرار دهد. عدم توجه به این موضوع مهم علاوه بر اینکه با اصول متعدد قانون اساسی مغایرت دارد، سبب ایجاد تبعیض، بی‌انگیزگی در نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، کاهش کیفیت خدمات، افزایش هزینه‌های عمومی، تشدید فساد و ایجاد رانت‌های نامشروع، تهی شدن نظام اداری و بخش عمومی از نیروهای کارآمد و متخصص، افزایش شکاف بین مردم و حاکمیت و در نتیجه ضعف در سایر نظامات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور خواهد شد.

نظام پرداخت کشور از وضعیت مناسبی چه در سطح مدیران حرفه‌ای و چه در سطح کارمندان برخوردار نیست. قانون مدیریت خدمات کشوری نیز که با هدف تحت پوشش قرار دادن تمام دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین و مقررات مختلف در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید و هنوز دوره آزمایشی خود را سپری می‌کند نه تنها این وضعیت را بهبود نبخشد بلکه به جهت اشکالات وارد بر قانون، عدم اجرای صحیح آن و مستثنیاتی که به قانون در زمان تصویب آن و پس از آن (بهموجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات هیئت وزیران) زده شد عملاً بر مشکلات موجود افزود. به‌طوری که نظام پرداخت در کشور به نظامی چندپاره تبدیل شده است که هر دستگاهی به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی، با استفاده از سازوکارهای قانونی و حتی غیرقانونی به کارمندان خود حقوق و مزایا پرداخت می‌کند. این موضوع سبب شده است مدیران و کارکنان برخی دستگاه‌ها از دریافت‌های قابل توجهی برخوردار باشند و کارکنان برخی دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت آموزش و پرورش از حداقل‌های قانونی نیز بی‌بهره بمانند. به‌عنوان مثال علی‌رغم اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری سازوکار پرداخت حقوق اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل آن دسته از شرکت‌های دولتی را که در اختیار دولت باقی می‌مانند را در ماده (۷۲) پیش‌بینی کرده است (براساس محاسبات انجام شده تا سقف ماهیانه یکصد و سه میلیون ریال در سال ۱۳۹۵) اما در عمل چنین نیست. پرداخت‌ها و امتیازات مدیران و کارکنان برخی نهادهای عمومی غیردولتی نظیر سازمان تأمین اجتماعی که صاحبان اصلی آن مردم هستند نیز به نحوی است که هیچ نوع تناسبی با دستگاه‌های دولتی ندارد.

البته ذکر این نکته ضروری است که وضع قانون در حوزه نظام پرداخت به تنهایی نمی‌تواند به‌عنوان سازوکار کنترلی عمل کند. اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور، تقویت سازوکارهای ارزیابی و نظارت، شایسته‌گزینی، مقابله با فساد، شفافیت و پاسخگویی، حاکمیت قانون و جلوگیری از تعدد مراجع تصمیم‌گیری، در این رابطه بسیار مؤثرند. در کنار این موارد افشای دارایی‌ها نیز معیار مؤثری است که پاسخگویی و صداقت کارمندان دولتی را افزایش می‌دهد. شفافیت مقام‌های حکومتی در خصوص دارایی‌های خود به‌منزله یک عامل بازدارنده در برابر فساد و تغذیه مالی غیرقانونی به‌شمار می‌آید.

با این حال تعدد و تنوع نظام‌های پرداخت در کشور تنها عامل بروز چنین وضعیتی نیست، چرا که هر دستگاهی به‌لحاظ عناصر و سازوکارهای پرداخت، مقتضیات خاص خود را دارد و طبیعتاً یک نظام پرداخت یکپارچه (همانند آنچه قانون مدیریت خدمات کشوری داعیه آن را داشت) عملاً نمی‌تواند همه دستگاه‌های اجرایی را زیر چتر خود قرار دهد.^۱ با فرض پذیرش تنوع نظام‌های پرداخت ناشی از تنوع وظایف دستگاه‌های اجرایی، آنچه خلأ آن احساس می‌شود طراحی و تصویب یک قانون در حوزه پرداخت حقوق و مزایا همانند «قانون نحوه پرداخت عیدی به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۴» است که با رویکرد جلوگیری از برداشت‌های غیرصحيح و سلیقه‌ای از قوانین مربوط به حوزه پرداخت در کشور باید به تصویب برسد. این قانون بایستی از عناصر اصلی زیر برخوردار باشد:

● **تعیین دامنه شمول:** دامنه شمول این قانون باید به نحوی باشد که کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران (در حکم نهاد عمومی غیردولتی) و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه، اعضای هیئت علمی و قضات، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی و سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه آن و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند را دربرگیرد.

۱. هرچند مستثنا شدن برخی از دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و صندوق رفاه دانشجویان به موجب مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس شورای اسلامی از شمول قوانین عمومی و تعیین ضوابط پرداخت غیرمعارف برای سازمان پزشکی قانونی، سازمان دامپزشکی کشور، سازمان انتقال خون و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، قوه قضائیه، وزارت کشور، نهاد ریاست جمهوری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به موجب مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران به هیچ عنوان منطقی نیست.

● **تعیین و تعریف کلیه عناصر پرداخت حقوق و مزایا:** از جمله حقوق، حقوق مینا، حقوق ثابت، حق مدیریت، حق تخصص، اضافه کار، پاداش، تسهیلات، کمک‌های رفاهی، فوق‌العاده‌های مستمر، فوق‌العاده‌های غیرمستمر و... با هدف جلوگیری از ابهامات موجود در قوانین و تفسیرهای اجرایی غلط و مغایر با نظر قانونگذار و لغو و ممنوعیت هرگونه پرداختی خارج از تعاریف فوق.

تعیین سقف پرداخت حقوق و مزایا در سطوح مختلف نظیر:

- سقف پرداخت در سطح مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره، مدیران حرفه‌ای و کارکنان شرکت‌های دولتی،

- سقف پرداخت در سطح رؤسا، مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره نهادهای

عمومی غیردولتی و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته و مدیران حرفه‌ای و کارکنان آنها،

- سقف پرداخت در سطح مدیران حرفه‌ای و کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته،

- سقف پرداخت در سطح مدیران حرفه‌ای و کارکنان قوه قضائیه، قوه مقننه،

مؤسسات و سازمان‌های تابعه،

- سقف پرداخت اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و قضات.

- این ارقام هر ساله در ضوابط اجرایی بودجه توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد.

● **تعیین سقف پرداخت پاداش پایان خدمت:** پاداش پایان خدمت موضوع قانون

پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری کارکنان دولت مصوب

ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت که از لحاظ

بازنشستگی و وظیفه ملاک محاسبه قرار می‌گیرد، تعیین گردد.

● **تعیین یک نهاد مستقل:** به منظور اظهار و ثبت دارایی مدیران سیاسی و حرفه‌ای و

کارکنان دستگاه‌های اجرایی، لازم است یک نهاد مستقل تعیین شود.

همچنین دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون باید مکلف باشند هر نوع تغییری

در ضوابط پرداخت خود را به تصویب شورای حقوق و دستمزد موضوع ماده (۷۴) قانون

مدیریت خدمات کشوری برسانند.

تصویب چنین قانونی می‌تواند هم در راستای نقش قانونگذاری مجلس شورای

اسلامی باشد و هم ابزاری برای نظارت و افزایش شفافیت و پاسخگویی دستگاه‌های

اجرایی به مجلس شورای اسلامی به‌شمار رود.

بخش دوم

حوزه امور زیربنایی

۱-۲. صنعت و معدن

رشد منفی و پایین بخش صنعت در سال‌های اخیر و به‌خصوص نوسانات زیاد در آن حکایت از وجود رکود و تعمیق آن دارد و به رغم اقدامات انجام شده توسط دولت و پیامدهای اجرای برجام، هنوز بخش صنعت و تولید کشور از شرایط مناسب برخوردار نشده است. بنابراین پتانسیل بحران‌زایی در حوزه تولید دارد که می‌تواند در سال‌های آینده بروز کند. رکود در تولید و به تبع آن اخراج و تشدید در تعدیل نیروی کار می‌تواند موجب افزایش بیکاری در سطح نیروی کار مولد اقتصاد کشور شود. در حال حاضر این موج اخراج و تعدیل نیروی کار در بسیاری از صنایع از جمله صنایع قطعه‌سازی کشور در حال شکل گرفتن است که در برخی موارد حتی به تعطیلی این واحدها نیز منجر شده است.

بیکاری بالای نیروی کار تحصیلکرده و از دست رفتن اشتغال مولد موجود در حوزه تولید کشور موضوعی است که باید مورد تدبیر و چاره‌اندیشی جدی قرار گیرد. لازم به ذکر است که ریشه اصلی پتانسیل بحران‌زایی ملی در بخش صنعت از فقدان راهبرد و برنامه بلندمدت صنعتی و معدنی نشئت می‌گیرد که به رغم تأکیدات زیاد در قوانین دائمی و قوانین برنامه‌های پنج‌ساله، تاکنون نهایی نشده است و بخش خصوصی در امر سرمایه‌گذاری و یا توسعه واحدهای موجود بلا تکلیف است. از طرف دیگر خود دولت و دستگاه‌های اجرایی و نظام بانکی نیز در مواجهه با بخش تولید از نوعی سردرگمی رنج می‌برند و مشخص نیست از کدام صنعت، چگونه و به چه میزان باید حمایت کنند. بنابراین لازم است نقطه کانونی بحران‌زایی ملی در حوزه تولید که همان فقدان برنامه‌های بلندمدت سیاستی است مورد توجه قرار گیرد.

در حوزه صنعت، معدن و صنایع معدنی و صنعت پتروشیمی امکانات بالقوه جهش وجود دارد که به شرح زیر قابل طرح است:

۱. در حوزه صنعت، معدن و صنایع معدنی می‌توان با تأمین سرمایه در گردش، ظرفیت‌های بالقوه زیادی را بالفعل نمود. این امر بدون نیاز به سرمایه‌گذاری جدید قابل تحقق می‌باشد.

۲. در صنعت پتروشیمی، معدن و صنایع معدنی نیز می‌توان تکمیل زنجیره ارزش صنایع پایین‌دستی و پرداختن به تولید محصولات نهایی با ارزش‌افزوده بالا جهش قابل توجهی در صنعت مربوطه ایجاد نمود.
در همین راستا، اقدامات تقنینی و نظارتی زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تهیه و تصویب شرح وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت موضوع ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه

وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۰ و به استناد قانون تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت ایجاد گردید. طبق قانون مذکور، شرح وظایف و اختیارات آن باید ظرف مدت ۶ ماه به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردید اما تاکنون اقدامی در این خصوص صورت نگرفته است.

۲. پیگیری تدوین استراتژی (سند راهبردی) توسعه صنعتی و صنعت پتروشیمی و تصویب آن در هیئت دولت یا مجلس شورای اسلامی

مشکل اساسی بخش صنعت کشور فقدان نقشه راه و استراتژی توسعه صنعتی و صنعت پتروشیمی برای حرکت هماهنگ این بخش‌ها، در چارچوب مشخص برای دستیابی به اهداف موردنظر می‌باشد. لذا برای تهیه سیاست‌های بخش‌های مذکور، لازم است استراتژی بخش صنعت تدوین و در آن مسیر حرکت، چارچوب، سیاست‌های حمایتی، اولویت‌بندی صنایع، اهداف و افق زمانی مورد نظر با توجه به شاخص‌های کلان اقتصاد کشور تعیین گردد.

توسعه صنعت پتروشیمی کشور می‌تواند راهگشای ادامه مسیر به نحو مطلوب باشد. برخی اقدامات در صنعت پتروشیمی کشور از جمله رشد و توسعه نامتوازن در صنعت پتروشیمی کشور، صدور مجوزهای بی‌حدوخصر در صنایع بالادستی، انتخاب‌های نامناسب طرح‌ها و مکان‌یابی آنها، وجود طرح‌های تکلیفی و صرف هزینه‌های گزاف، از جمله نشانه‌های نبود راهبرد توسعه در این صنعت است.

۳. پیگیری، تدوین و تصویب استراتژی (سند راهبردی) توسعه بخش معدن و صنایع معدنی

بزرگ‌ترین چالش فراروی بخش معدن نیز نبود استراتژی و برنامه بلندمدت مشخص و مدون و نقشه راه برای پیشبرد اهداف و سیاستگذاری است. با نبود چنین چارچوبی، جهت‌گیری زیرساخت‌ها و به تبع آن سرمایه‌گذاری‌ها در بخش معدن مشخص نبوده و نقشه راهی برای حاکمیت و بخش خصوصی برای معدن متصور نیست. البته در ماه‌های اخیر سند اولیه استراتژی بخش معدن نهایی شده ولی برای اجرایی شدن اقدامی صورت نگرفته است.

۴. تهیه و تصویب اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی

اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و واگذاری برخی امور اجرایی به بخش خصوصی نیاز به این دارد تا در نهادهای اجرایی ساختارهای مناسب به تناسب این وضعیت ایجاد گردد. تهیه و تصویب اساسنامه با توجه به چنین فضایی، موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد. ضمن اینکه دولت در قوانین مختلف از جمله قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ و قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰ مکلف به ارائه لایحه اساسنامه مذکور شده که پس از گذشت ۲۸ سال اقدامی نکرده است.

۵. بررسی راهکارهای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های صنایع نوین یا پیشرفته با فناوری بالا با مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های خارجی

پایین بودن سهم صنایع با فناوری بالا در خروجی بخش صنعت از یک طرف و اهمیت ارزش‌آفرینی این صنایع و حاکم شدن بر رویکرد غالب کشورهای پیشرفته از طرف دیگر، دلالت بر اهمیت موضوع تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این صنایع دارد.

۶. پیگیری واگذاری سهام دولت در شرکت‌های خودروسازی سایپا و ایران خودرو به بخش واقعی خصوصی و یا طرف‌های خارجی مرتبط با برندهای معتبر خودروسازی جهان

با توجه به اینکه یکی از مشکلات اساسی صنعت خودروسازی ما علاوه بر انحصاری بودن،

دخالت و مدیریت دولت بر آن است، لذا ضروری است که صنعت خودرو کشور از دخالت و مدیریت سایه‌ای دولت خارج و به بخش خصوصی واقعی واگذار گردد تا از این طریق جهش سرمایه‌گذاری و مدیریتی در این مجموعه ایجاد شود و بهره‌وری و قدرت رقابت‌پذیری آن افزایش یابد.

۷. نظارت بر اجرای تبصره جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در خصوص قیمت خوراک گاز و خوراک مایع و اعمال تخفیف‌های پلکانی مطابق قانون

قیمت خوراک به دلیل سهم بالای هزینه‌های آن در صنعت پتروشیمی و ارتباط آن با منافع ملی کشور و اهمیت تأمین آن به لحاظ کمی و کیفی از جمله موضوعاتی است که باید اجرای قوانین مربوط به آن تحت نظارت باشد و حتی در صورت لزوم اصلاح شوند.

۸. نظارت بر اجرای طرح‌های خط لوله اتیلن غرب و مرکز به منظور دستیابی به اهداف طرح از جمله تحرک بخشی به فرآیند تولید، اشتغالزایی و غیره

از آنجایی که در اجرای دو طرح خط لوله اتیلن غرب و مرکز از بودجه عمومی دولت برای تأمین مالی آنها استفاده شده است لازم است پیشرفت فیزیکی طرح و تحقق اهداف آن مورد توجه قرار گیرد.

۹. تمرکز سیاستگذاری در بخش صادرات مواد معدنی

سرمایه‌گذاری در هر بخش اقتصادی مستلزم وجود محیط مناسب کسب و کار و امنیت سرمایه‌گذاری است که یکی از شاخص‌های اصلی آن، ثبات سیاستگذاری است که متأسفانه در بخش معدن، این مهم رعایت نمی‌شود. در سالیان اخیر تعدد سیاستگذاری در بخش‌های مختلف معدن منجر به سردرگمی عمیقی در سرمایه‌گذاران این بخش شده است.

۱۰. حل بحران تداخل وظایف قانونی دستگاه‌های ذی‌مدخل در بخش معدن

بخش معدن در کلیه نقاط جهان، به‌طور ذاتی در همپوشانی با محیط زیست، منابع

طبیعی و آثار تاریخی و... قرار دارد که بدون تعامل سازنده هر یک از این ارگان‌ها با یکدیگر، عملاً سرمایه‌گذاری در بخش معدن از رشد کافی برخوردار نخواهد بود. دلیل این امر هم به ماهیت طبیعی بودن معدن بازمی‌گردد که ممکن است یک ماده معدنی در هر جایی از یک پهنه و عرصه طبیعی قرار داشته و به‌صورت همزمان مزاحم دیگر بخش‌ها باشد. نگاه بخشی هر یک از ارگان‌ها به منافع خود، کشور را دچار مشکل عمده کرده است.

۱۱. سیاستگذاری جدی در بخش اکتشاف پایه و تفصیلی

ذخایر احتمالی و قطعی موجود در کشور که در آمارهای مختلف بیان می‌شود، حاصل اکتشاف کمتر از ۲۵ درصد عرضه کشور است که بخش عظیمی از آن در طی سالیان بسیار دور صورت گرفته و حاکمیت بخش معدن، اقدامات جدی در جهت اکتشاف ذخایر جدید انجام نداده است. این درحالی است که مهمترین و اساسی‌ترین بخش در معدنکاری اکتشاف است که در بخش پایه، در تمامی نقاط جهان، توسط دولت و حاکمیت صورت می‌گیرد. توجه به این بخش، ریسک سرمایه‌گذاری در معدن و استخراج را به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داده و منجر به رونق معدن و صنایع معدنی می‌شود.

۱۲. نظارت بر اجرای قوانین بالادستی همچون ماده (۱۵۷) قانون برنامه

پنجم در ارتباط با تهیه اطلاعات پایه و احصای ظرفیت‌های معدنی کشور مطابق این حکم، دولت موظف است تا پایان برنامه پنجم توسعه، کلیه اطلاعات پایه زمین‌شناسی را تهیه و در اختیار عموم سرمایه‌گذاران قرار دهد. توجه به این حکم که می‌بایست در بودجه‌های سنواتی متبلور شود باید یکی از مهمترین اقدامات دولت در بخش معدن و یکی از مهمترین اهداف نظارتی مجلس باشد که تاکنون در هر دو بخش اقدامات جدی در اجرای آن صورت نگرفته است.

۲-۲. انرژی

مدیریت بخش انرژی کشور را چندین نهاد اجرایی (وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان انرژی اتمی) عهده‌دار هستند و همین امر باعث شد تا چالش‌هایی در بخش انرژی کشور به‌شرح زیر به‌وجود آید:

الف) عدم تدوین و تصویب برنامه بلندمدت انرژی کشور به‌عنوان نقشه راه این بخش زیربنایی در توسعه اقتصادی باعث شد بهره‌برداری از انواع حامل‌های انرژی ناکارآمد شود و به‌دنبال آن انرژی‌رسانی براساس توجیه اقتصادی نباشد و در نهایت خسارات و هزینه‌هایی به کشور تحمیل شود.

ب) وجود تلفات غیرقابل قبول در بخش تبدیل، انتقال و توزیع حامل‌های انرژی به‌خصوص شبکه برق کشور (مثلاً در سال ۲۰۱۱ تلفات در شبکه برق کشورهای OECD حدود ۶/۵ درصد، متوسط جهانی ۸/۵ درصد، کشورهای غیر OECD حدود ۱۰/۵ درصد و متوسط کشورهای خاورمیانه حدود ۱۲/۵ درصد است، درحالی‌که همواره این شاخص در کل شبکه ایران بیش از ۲۰ درصد بوده است. لازم به توضیح است که هر ۱ درصد تلفات، حداقل ۱ درصد سرمایه‌گذاری در ایجاد شبکه‌های برق را هدر می‌دهد و هدررفت ۱ درصد سوخت نیروگاهی را به‌دنبال داشته و همچنین ۱ درصد برق تولیدی کشور را تلف می‌کند که ارزش سالیانه آن مقدار، بیش از یک میلیارد دلار است).

ج) راندمان پایین نیروگاه‌های ایران. مطابق آمار وزارت نیرو، درحال حاضر راندمان نیروگاه‌های کشور ۳۷ درصد است و براساس قیمت‌های امروز نفت خام در بازارهای جهانی، سالیانه بیش از ۲/۵ میلیارد دلار به کشور خسارت وارد می‌شود. مطابق قانون باید این راندمان به ۴۵ درصد افزایش می‌یافت.

د) سرمایه‌گذاری بسیار محدود در بخش بالادستی نفت و گاز به‌دلیل محدودیت‌های منابع سرمایه‌ای و عدم دسترسی کافی به فناوری‌های جدید در بخش‌های اکتشاف، توسعه و بهره‌برداری از میادین نفت و گاز به‌خصوص میادین مشترک که اولاً باعث از دست رفتن جایگاه ایران در بین کشورهای تولیدکننده نفت و گاز شده و ثانیاً از محل عقب‌ماندگی در بهره‌برداری از میادین مشترک، ده‌ها میلیارد دلار از سرمایه طبیعی ایران به‌دلیل بهره‌برداری بیشتر کشورهای همسایه و مهاجرت نفت و گاز موجود در مخازن به سمت کشور همجوار، به ایران خسارت وارد شود.

ه) عدم سرمایه‌گذاری کافی و به‌موقع در ارتقا، اصلاح فناوری و فرآیند تولید پالایشگاه موجود که علاوه بر تولید فرآورده‌های با کیفیت بسیار پایین‌تر از استانداردهای جهانی، حدود ۲۷ درصد نفت خام تحویلی به این پالایشگاه‌ها به نفت کوره سبک و سنگین تبدیل می‌شود که ارزش‌افزوده قابل توجهی ندارد و با توجه به مازاد بودن تولید آن نسبت به نیاز داخلی، بازاریابی و فروش آن نیز در سنوات اخیر با مشکل روبرو شده

بود. ضمن اینکه با توجه به کمبود تولید بنزین و در مقاطعی نفت گاز، ده‌ها میلیارد دلار از منابع ارزی کشور صرف واردات آنها شده است.

(و) نداشتن دیپلماسی انرژی به منظور بهره‌مندی از ظرفیت ژئواستراتژیک کشور در راستای دستیابی به اهداف امنیت و توسعه پایدار.

(ز) به پایان رسیدن دوران استخراج نفت خام و گاز طبیعی با هزینه کم.

(ح) اجرای نادرست قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در نهادهای مرتبط با بخش انرژی. با توجه به مراتب فوق، پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم مجلس دهم از دولت محترم حداقل آن دسته از چالش‌های فوق که ادامه آنها می‌تواند خسارت‌های وارده به کشور را بیشتر کند، مطالبه نمایند، که از جمله آنها عبارتند از:

- تدوین و تصویب برنامه بلندمدت (طرح جامع) انرژی در قالب مکانیسمی که قابل نظارت و پیگیری باشد.

- تشکیل وزارت انرژی با ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت.

در همین راستا، اقدامات تقنینی و نظارتی زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. بهنگام کردن قوانین مرتبط با بخش انرژی از جمله قانون سازمان برق

مصوب سال ۱۳۴۶

نظر به اینکه مقوله خصوصی‌سازی در کشور مورد توجه قرار گرفته است، به تناسب پیگیری چنین سیاست‌ها و اهدافی باید بسترهای حقوقی مناسب برای اجرا و تسهیل در امور اجرایی فراهم گردد. در بخش برق این انعطاف‌پذیری باید فراهم شود. قانون سازمان برق در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسیده است که خبری از مشارکت بخش خصوصی و یا خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران نبوده است. لذا با توجه به شرایط موجود کشور باید این قانون اصلاح شود.

۲. اجرای دقیق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون

اساسی در بخش انرژی کشور

نظارت بر اجرای قانون مذکور در بخش انرژی باید به صورتی پیگیری شود که به تحقق اهداف مندرج در سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم منتهی شود. آنچه که در بخش برق کشور اجرا شده است متناسب با این قانون نیست و به نظر می‌آید در آینده نه‌چندان دور مشکلاتی برای کشور ایجاد خواهد شد.

مکلف شدن وزارت نیرو به افزایش حداکثر ممکن ضریب بار^۱ قدرت عملی مورد نیاز برق کشور در فصل گرم سال حداقل ۵۴ هزار مگاوات و حداکثر قدرت مورد نیاز در فصول معتدل و سرد سال به ۳۲ هزار مگاوات بالغ می‌شود. به عبارت ساده‌تر، ۲۰ هزار مگاوات از قدرت عملی نیروگاه‌ها در ایران انحصاراً برای ۳۰۰ ساعت مورد نیاز است. وزارت نیرو موظف است برای این ۲۰ هزار مگاوات موجود که به نوعی در برخی از فصول بلااستفاده است تدبیری اساسی بیاندیشد. در واقع باید برای استفاده مناسب از این حجم از سرمایه‌گذاری راهکار مناسبی در نظر گرفته شود.

۳. پیگیری و فراهم ساختن سازوکارهای مربوط به تمرکز امور انرژی کشور در یک وزارتخانه

وضعیت کنونی بخش انرژی کشور نشان می‌دهد که وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و سازمان انرژی اتمی عهده‌دار وظایف حاکمیتی و تصدیگری در این بخش هستند. در واقع این بخش مانند بسیاری از بخش‌های دیگر دارای تعدد مراکز تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است و بسیاری از وظایف محوله به وزارت نیرو تناسبی با وضعیت کنونی بخش انرژی کشور و واقعیت‌های مربوط به آن ندارد. وضعیت نامناسب این عدم تمرکز باعث شد تا بعضاً وزارتخانه‌های نفت و نیرو در صادرات نوع انرژی (نظیر گاز یا برق) به کشورهای همسایه به سمت رقابت مخرب و به زیان کشور پیش بروند. لذا تشکیل وزارت انرژی ضروری می‌باشد.

۴. تأکید بر ایجاد نهاد تنظیم مقررات (رگولاتوری) به منظور جلوگیری از مداخله دولت و مجلس شورای اسلامی در فعالیت‌هایی که دارای ماهیت انحصار طبیعی هستند

با توجه به اینکه در سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قوانین مربوط به خصوصی‌سازی بر نقش و حضور پررنگ بخش خصوصی در انجام فعالیت‌ها تأکید شده است، باید تصمیم‌سازی در مقوله‌های مربوط به این موضوع در اختیار نهادی مستقل از دولت باشد تا منافع تولیدکننده، دولت، بخش خصوصی و مصرف‌کننده حداکثر شود. نهاد تنظیم مقررات می‌تواند این وضعیت را ایجاد کند.

۵. تهیه و تصویب اساسنامه شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی

اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری برخی امور اجرایی به بخش خصوصی نیاز به این دارد تا در نهادهای اجرایی؛ ساختارهایی به تناسب این وضعیت ایجاد گردد. تهیه و تصویب اساسنامه با توجه به چنین فضایی، موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد. ضمن اینکه براساس تبصره ذیل ماده (۴) قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی وزارت نفت مکلف شده بود ظرف مدت یکسال لایحه اساسنامه شرکت ملی گاز و شرکت ملی صنایع پتروشیمی را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید که پس از ۲۸ سال دولت‌ها به این تکلیف عمل نکرده‌اند. لازم به ذکر است که شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در اسفندماه ۱۳۷۰ تأسیس و فعالیت‌های رسمی آن از سال ۱۳۷۱ آغاز شد.

۶. الزام دولت به تولید صیانتی از میادین نفت و گاز

در حال حاضر بین ۷۰ تا ۸۰ درصد نفت خام کشور از میادینی تولید می‌شود که در نیمه دوم عمر خود قرار دارند و با توجه به پایین بودن ضریب بازیافت میادین (بین ۲۰ تا ۲۵ درصد)، حدود ۷۵ تا ۸۰ درصد از سیال موجود در مخزن قابل بازیافت نیست. لذا باید تدبیری لازم اندیشیده شود تا از حبس شدن منابع در مخزن جلوگیری شود.

۷. ارائه راهکارهای حقوقی و قانونی به منظور انتفاع کشور از میادین مشترک

بخشی از منابع نفت و گاز کشور در مناطق خشکی و دریایی با همسایگان مشترک است که ایران در بهره‌برداری از آنها به مراتب عقب‌تر است. برخی از این میادین در مناطقی قرار دارد که ایران با آن کشورها روابط سیاسی مناسبی دارد که عراق از جمله آنهاست. بنابراین باید در مورد یافتن راهکارهای حقوقی مناسب برای استفاده بهینه و مطلوب از این گونه منابع، سیاستگذاری لازم صورت گیرد.

۸. پیگیری و نظارت بر اجرای قوانین دائمی نظیر قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲)

در قوانین موردنظر وظایفی برای بخش نفت در نظر گرفته شده است که انتظار قانونگذار

به اجرای درست آن است. لذا پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی براساس وظیفه قانونی خود بر اجرای آن نظارت داشته باشد:

- پیگیری و نظارت بر اجرای ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.

- نظارت بر اجرای قانون نفت مصوب سال ۱۳۶۶ و قانون اصلاح قانون نفت مصوب سال ۱۳۹۰.

- نظارت بر اجرای قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ به‌منظور شکل‌گیری واقعی ساختار و پرسنل وزارت نفت برای انجام وظایف حاکمیتی.

- نظارت بر اجرای اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۹۵.

- پایش و مطابقت اهداف و عملکرد شاخص‌های بخش انرژی با سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی.

- نظارت بر اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی.

قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی شامل ۷۵ ماده است که در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. تدوین و تصویب این قانون فراگیر، بنا به ضرورت اصلاح فرهنگ مصرف حامل‌های انرژی و افزایش بهره‌وری در فرآیند تولید و کاهش تلفات بوده است. تحقق این مهم، زمینه‌ساز صیانت از منابع ملی، اصلاح کارآیی و جلوگیری از بروز مشکلات ناشی از برهم خوردن تراز انرژی کشور خواهد بود.

۹. پایش و مطابقت اهداف و عملکرد شاخص‌های بخش انرژی با سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی

۱۰. ارزیابی عملکرد قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور در صنعت نفت کشور و تقویت آنها در امر صادرات

به‌رغم اینکه حدود ۱۱۰ سال است که از استخراج نفت خام در کشور می‌گذرد متأسفانه کشور در بخش‌های زیادی از این صنعت به خارج از کشور وابسته است. برای رهایی از این وضعیت در بخش صنعت کشور به‌صورت عام و صنعت نفت به‌صورت خاص، حمایت از تولید در کشور همواره مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است و در این مورد قوانین زیادی به تصویب رسیده است که قانون مذکور از جمله آنهاست. اینکه این قانون آیا توانسته است

به هدف اصلی خود برسد یا خیر موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

۱۱. نظارت بر اجرای سند ملی راهبرد انرژی کشور

مطابق بند «ب» ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، دولت مکلف شد «سند ملی راهبرد انرژی کشور» را برای یک دوره ۲۵ ساله ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب قانون برنامه تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند. به‌رغم تعیین چنین سازوکاری، این سند در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۳ شورای عالی انرژی پس از ۴/۵ سال تصویب شد. با توجه به اهمیت این سند در بخش انرژی کشور مجلس شورای اسلامی می‌تواند نظارت بر اجرای این سند را در دستور کار خود قرار دهد.

۲-۳. بخش آب

طی سی سال اخیر توسعه نامتوازن و ناپایدار در کشور در زمینه‌های مختلف صورت گرفته است. عدم توجه به محیط زیست و پایداری توسعه، باعث اختلال جدی در ابعاد وسیع بهره‌برداری از منابع آب شده است. تغییر اقلیم به‌عنوان یک پدیده طبیعی است که طی پنجاه سال گذشته منطقه و کشور را متأثر ساخته است که اهم تأثیرات آن در خاورمیانه و از جمله ایران در افزایش دما و تبخیر و کاهش نزولات جوی و تحولات آب و هوایی قابل مشاهده است. در نتیجه، همه برنامه‌ریزی‌های کشور تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد. کم‌توجهی به این مقوله در کنار توسعه ناپایدار موجب بحران جدی در منابع و مصارف آب در کشور شده است. ضمن اینکه اشکالات اساسی موجود در قوانین وضع شده در بخش آب مانند قانون توزیع عادلانه آب، قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان‌ها و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذیربط و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری در ایجاد بحران کنونی این بخش نقش اساسی دارند برای تقابل با این موضوعات، کشور نیازمند بازنگری جدی در مباحث برنامه‌ریزی و مدیریتی آب کشور براساس اصول توسعه پایدار با حفظ مؤلفه‌های محیط زیست است. علاوه بر موارد فوق، عدم ارتباط و هماهنگی منسجم بین دستگاه‌های مختلف و عدم وجود یک پایگاه اطلاعاتی منسجم در بخش آب و آبفا در راستای حکمرانی مؤثر، عدم برنامه‌ریزی و تطبیق با خشکسالی و تغییر اقلیم، تنش‌های ناشی از تشدید رقابت بین متقاضیان آب، تعارضات

منطقه‌ای برای استفاده از منابع آب‌های مرزی و مشترک، بحران دسترسی کمی‌و کیفی به آب ناشی از پایین بودن بهره‌وری آب و عدم وجود الگوی مصرف بهینه آب در بخش‌های مختلف مصرف، کاهش ذخایر آب‌های زیرزمینی و افت سطح آبخوان‌ها، محدودیت‌های طبیعی و کاهش منابع آب تجدیدشونده، تغییر اقلیم و آثار آن بر منابع آب کشور و افزایش آلاینده‌ها در محیط‌های آبی از جمله چالش‌های بحران‌زا در بخش آب کشور به‌شمار می‌روند. اتخاذ راهکارهایی همچون بهره‌گیری از آب‌های غیرمتعارف با توجه به ملاحظات زیست‌محیطی و تنوع‌بخشی به سامانه‌های تولید و توزیع آب، به‌کارگیری روش‌های نوین استحصال آب و ظرفیت‌سازی نیروی انسانی و آموزش در موضوعات خاص و جدید، استقرار دیپلماسی آب و اجرای الزامات آن با مشارکت و همکاری کلیه ذیمدخلان و امکان بهره‌برداری بیشتر از منابع آب‌های مرزی و مشترک از جمله مواردی هستند که توجه به آنها می‌تواند تحولات مثبتی در بخش آب کشور ایجاد کند. با این وجود اقدامات تقنینی و نظارتی زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. تدوین و تصویب طرح قانونی جامع آب و به‌تبع آن تدوین سند ملی آب

با توجه به عدم نهایی شدن سند جامع آب و نیاز مبرم برای به‌روز کردن آن پس از گذشت چندین دهه، لازم است مجلس دهم پیگیری‌های لازم را جهت تهیه و تدوین نهایی آن، که مورد قبول همه بخش‌ها باشد، اتخاذ نماید. به‌روز کردن قوانین مرتبط با بخش آب متناسب با نیازهای فعلی بخش و آینده‌شناختی و تدوین و تصویب قانون جامع آب و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی لازم در قوانین مطروحه و الزام دولت به تهیه و ارائه سند جامع آب با توجه به مبانی اقتصادی آب و آمایش سرزمین به‌طوری‌که مورد قبول همه بخش‌ها و زیربخش‌های مرتبط و تصویب آن توسط یک مرجع فراقبشی باشد می‌تواند نقش مؤثری در رفع بحران آب داشته باشد.

۲. تصویب قوانین مورد نیاز مرتبط با ارتقای مبانی نرم‌افزاری و ساختاری بخش آب و الزام دولت به انجام آنها

۳. تصویب قوانین مرتبط با انتقال آب بین‌حوضه‌ای و پیش‌بینی مکانیسم‌های مورد نیاز آنها

۲-۴. کشاورزی

در سال‌های اخیر بحران آب و به‌ویژه تغییرات اقلیمی و آثار ناشی از آن اثر نامطلوبی بر پایداری تولیدات کشاورزی گذاشته است، علاوه بر این مسائل کم‌توجهی به توسعه پایدار کشاورزی و وضعیت نامناسب سلامت غذا و بالا بودن باقیمانده‌های سموم و کودهای شیمیایی، بالا بودن قیمت تمام شده در اغلب تولیدات بخش کشاورزی از دیگر چالش‌های این بخش است. نداشتن الگوی کشت و یا حداقل ترکیب کشت مناسب همراه با کاهش قیمت و بروز مشکلات در مرحله فروش تولیدات، موجب نارضایتی تولیدکنندگان محصولات کشاورزی می‌شود. انتقال نامتقارن قیمت‌ها در زنجیره تولید تا مصرف محصولات کشاورزی و به‌ویژه در محصولات وارداتی ناشی از انحصار در بازار محصولات وارداتی، عدم اجرای کاداستر زمین‌های کشاورزی، نداشتن برنامه کشت و توزیع منطقه محصولات با توجه به بحران آب و بی‌توجهی به توان و پتانسیل واقعی منابع آب و خاک نیز از مسائلی هستند که توسعه پایدار کشاورزی را در معرض خطر قرار داده است. نقش تقنینی و نظارتی مجلس در پیشبرد اهداف تبیین شده بخش کشاورزی از اهمیت بسزایی برخوردار است از جمله:

– نظارت دقیق بر اجرای دو قانون کلیدی اخیر در حوزه بخش کشاورزی:

۱. قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی که موجب تحول اساسی در این بخش می‌گردد.
۲. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی.
۳. لزوم تصویب قانون جامع برای نظام تعرفه و حمایت‌های مرزی در بخش کشاورزی.
۴. نظارت و در صورت لزوم، قانونگذاری در جهت افزایش حمایت‌های داخلی از بخش کشاورزی و روستاییان به‌عنوان اقشار مولد و در عین حال محروم.

۲-۵. توسعه روستایی

بررسی‌ها حاکی از آن است که تخلف‌های مختلفی توسط برخی از مدیران صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر شکل گرفته و منجر به اجحاف در حق روستاییان و عشایر شده است. شرایط سخت، نامناسب و غیرانعطاف‌پذیر برقراری مستمری، پایین بودن میزان مستمری، روند کند و ناکارآمد بررسی پرونده‌ها، پوشش حداقلی و بسیار ضعیف از کارافتادگان، عدم برقراری بیمه بیکاری، نامشخص بودن

ضوابط سرمایه‌گذاری و ابهامات در آیین‌نامه و مقررات مورد عمل صندوق از جمله چالش‌های اساسی این صندوق به‌شمار می‌روند. لازم به ذکر است که تشکیل صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر نیز تنها براساس یک آیین‌نامه اجرایی صورت گرفته است. بهره‌گیری از ظرفیت‌های کشاورزی و غیر کشاورزی مناطق روستایی مانند گردشگری روستایی و... موجب افزایش درآمد و فقرزدایی در مناطق روستایی و کاهش بحران مهاجرت و حاشیه‌نشینی در شهرها می‌شود و تأمین مالی یکی از الزامات اساسی توسعه روستایی است و طراحی و استقرار نظام تأمین مالی روستایی و عشایری می‌تواند سبب افزایش سرمایه‌گذاری و رفع بخش قابل توجهی از مشکلات مناطق روستایی شده و موجب جهش توسعه این مناطق شود. نقش تقنینی و نظارتی مجلس در پیشبرد اهداف تبیین شده توسعه روستایی از اهمیت بسزایی برخوردار است از جمله:

۱. پیگیری و الزام دولت به تشکیل سازمان توسعه روستایی در وزارت جهاد کشاورزی: بررسی قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی نیز حاکی از آن است که یکی از دلایل مبنایی تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، توجه هم‌افزا و هم‌زمان به روستا و کشاورزی بوده است. با وجود این، شواهد حاکی از غلبه تدریجی بخشی‌نگری در وزارت جهاد کشاورزی و درگیر شدن آن در تولید اولیه چند محصول و غفلت آن از بهبود معیشت و زندگی روستاییان است. همه صاحب‌نظران، درخصوص این موضوع که توسعه روستایی کشور به یک سازمان و نهاد عالی‌رتبه سیاستگذار و ناظر نیاز دارد، اجماع نظر دارند. بنابراین وزارت جهاد کشاورزی باید ساختار متناسب و مقتدر را برای مدیریت توسعه روستایی و عشایری کشور شکل دهد و مطالبه و پیگیری نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در این زمینه می‌تواند سبب دفاع از حقوق روستاییان و عشایر شود.

۲. تنظیم و ارائه کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی تحت پیوستی با عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار».

۳. تدوین چارچوب قانونی مناسب برای افزایش مشارکت و بهره‌مندی روستاییان و عشایر: برای حمایت از فعالیت‌های اقتصادی شکل گرفته در این نواحی، ضرورت دارد قانون روشن و شفاف برای پیشگیری از اجحاف در حق روستاییان و عشایر و تضمین آینده این صندوق به تصویب برسد.

۴. الزام دولت به تدوین و استقرار نظام نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی غیرمتمرکز: پیگیری تدوین شاخص‌های توسعه روستایی و بهبود امور عشایر و

اندازه‌گیری مستمر آنها به‌خصوص در حوزه فضای کسب‌وکار روستایی و ارزیابی میدانی آثار قوانین و طرح‌ها در روستاها و نواحی عشایری و اتخاذ رویکردهای اصلاحی براساس بازخوردهای ارائه شده.

۶-۲. بخش محیط زیست

در این سال‌ها مواردی چون قطع درختان جنگل ابر به‌منظور احداث جاده و نابودی دریاچه ارومیه به‌دلایل متعدد توسعه عمرانی، اتفاق افتاد. مراتع به‌دلیل چرای بی‌رویه دام، آلودگی دریا به‌دلیل نشت مواد آلوده، از بین رفتن ماهی‌ها در آب آلوده و بسیاری موارد دیگر را مرتباً شاهد بودیم. خطراتی که محیط زیست را تهدید می‌کند، مراتب متفاوتی دارند. آلاینده‌های هوا، آلاینده‌های آب و خاک، عوامل فرسایش خاک، تخریب کردن مراتع و جنگل‌ها همه و همه در افزایش آلودگی تأثیر گذارند.

عدم تکمیل فرآیند تعیین ارزش اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع زیستی، ضعف ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح جامع آمایش سرزمین و توسعه پایدار، ضعف ساختار حکمرانی محیط زیست کشور و ناهماهنگی بخشی و فرابخشی، عدم کارایی قوانین، آیین‌نامه، ضوابط و دستورالعمل اختصاصی درخصوص حفاظت از محیط زیست، ناکافی بودن منابع آمار و اطلاعات مورد نیاز مرتبط با محیط زیست کشور، ناهماهنگی بخشی و فرابخشی در اجرای برنامه آموزش همگانی محیط زیست، ضعف در پایش و نظارت دقیق بر تولید و انتشار آلاینده‌های منابع زیستی، ضعف در نظام و اعمال فرآیندهای حفاظت، ارزیابی، پایش، احیا و نظارت بر بهره‌برداری اجزای تنوع زیستی و عدم کنترل و کاهش عوامل آلاینده و تهدیدکننده هوا از جمله چالش‌های بخش محیط زیست کشور هستند. با وجود نقش تقنینی و نظارتی مجلس در پیشبرد اهداف تبیین شده، توسعه روستایی از اهمیت بسزایی برخوردار است از جمله:

۱. گنجاندن ملاحظات و رویکرد زیست‌محیطی در نظامات برنامه‌های توسعه و

بودجه‌ریزی‌های سالیانه،

۲. پیگیری تدوین لایحه و تصویب قانون ارزیابی زیست‌محیطی در مجلس

شورای اسلامی.

بررسی سوابق موضوعی اجرای طرح‌های پروژه‌های عمرانی در کشور نشان می‌دهد

که در برنامه‌ریزی‌های گذشته، همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اهمیت و ارزش‌های منابع طبیعی و محیط زیست از دیدگاه تصمیم‌گیران پنهان بوده و بسیاری از آنها بدون توجه به ملاحظات زیست‌محیطی طراحی و بهره‌برداری شده‌اند، حاصل پیامدهای چنین اقداماتی بروز آلودگی‌های مختلف و تخریب و تهی‌سازی شدید منابع طبیعی در کشور بوده است. از این رو برای حل بنیادی مشکلات بحرانی محیط زیست باید دیدگاه‌های کلان و زیربنایی توسعه منطبق با قانونمندی‌های حفاظت محیط زیست طراحی شود و هرگونه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آینده کشور بر شالوده حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و بهره‌وری خردمندانه از این منابع با نگرش ایجاد تعادل و تناسب بین قانونمندی‌های محیط زیست و توسعه پایدار صورت گیرد.

۳. پیگیری تدوین و تصویب لایحه خاک: میزان فرسایش خاک در جهان حدود ۷۵ میلیارد تن است که سهم ایران از آن بیش از ۲ میلیارد تن بوده و حدود سه برابر متوسط آسیاست و ارزش اقتصادی خسارت سالیانه فرسایش خاک در کشور قریب ۱۰ هزار میلیارد ریال معادل تخریب یک میلیون هکتار زمین کشاورزی برآورد شده است و سالیانه حدود ۲ میلیارد مترمکعب رسوب بر اثر فرسایش خاک در سدهای کشور جمع می‌شود و این حجم رسوب سه برابر حجم رسوب در حوزه‌های آبخیز کشور چین است. وضعیت کنونی نیازمند حفاظت و جلوگیری از تخریب خاک است، لذا تدوین و تصویب قانونی جامع در خصوص خاک ضروری است.

۲-۷. راه و حمل‌ونقل

تغییر غیرکارشناسی ساختار: تجمیع وزارت راه و ترابری با وزارت مسکن و شهرسازی در خردادماه ۱۳۹۰ و تشکیل وزارت راه و شهرسازی در یک اقدام غیرکارشناسی و شتابزده انجام شده است. با این تجمیع می‌توان گفت وزارت راه رسالت حمل‌ونقلی خود را از دست داده و تنها به امر احداث توجه دارد. همچنین کم‌توجهی به منابع (مالی، فنی و منابع انسانی) در شروع طرح‌های جدید و حجم بالای تعهدات بخش ایجاب می‌کند در بخش حمل‌ونقل از پذیرش هرگونه طرح و پروژه جدید مگر در موارد بسیار اضطراری جلوگیری شود تا متناسب با بهره‌برداری از طرح و پروژه‌های در دست اجرا، نسبت به پذیرش طرح و پروژه جدید اقدام شود. اضافه کردن طرح و پروژه جدید

موجب بالا رفتن طول مدت اجرا، افزایش هزینه اجرا و نازل شدن کیفیت اجرا می‌گردد که علاوه بر زیان ملی به اعتماد شهروندان به ساختار اجرایی کشور لطمه وارد می‌کند. مدیریت منابع و مدیریت هم پیوند حمل‌ونقل می‌تواند با جلوگیری قابل ملاحظه اتلاف منابع موجب تحول در بخش حمل‌ونقل شود، نگاه جامع و هم پیوند به حمل‌ونقل ایجاب می‌کند تا منابع در اختیار بخش در قالب یک مدیریت جامع، مدیریت گردد و همه منابع مالی و درآمد، منابع بخش محسوب شود. این امر طلب می‌کند تا درآمدهای سازمان بنادر و کشتیرانی، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، درآمد بخش محسوب و توسط مدیریت بخش، هدایت و مدیریت گردد. همچنین حمل‌ونقل ایمن، روان و باصرفه با وجود شاخه‌های مختلف حمل‌ونقلی طلب می‌کند تا نگاه به حمل‌ونقل (زمینی، دریایی، هوایی) نگاهی جامع و هم پیوند باشد و شاخه‌های مختلف حمل‌ونقل متناسب با نیازها و تقاضا گسترش و توسعه یابند. بخش حمل‌ونقل در حال حاضر از نبود این نگاه رنج می‌برد.

زیربناهای حمل‌ونقل از نظر نگهداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده از وضعیت مناسبی برخوردار نیستند و این امر مشکلات و خساراتی را برای بهره‌برداران به وجود آورده است. ضرورت جریان مستمر حمل‌ونقل کالا و مسافر ایجاب می‌کند تا نگهداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در اولویت قرار گیرد. ناوگان حمل‌ونقل کشور (جاده، ریل، هوا و دریا) از طول عمر بالا رنج می‌برند و از طرفی ناامن بودن حمل‌ونقل و از طرف دیگر حیف و میل ثروت ملی و مصرف بالای سوخت را به دنبال دارد. کاهش طول عمر ناوگان از ضرورت‌هاست که می‌تواند به کمک بخش خصوصی به دست آید. نقش تقنینی و نظارتی مجلس در پیشبرد اهداف تبیین شده بخش راه و حمل‌ونقل از اهمیت بسزایی برخوردار است. از جمله:

۱. طرح تشکیل وزارت حمل‌ونقل و تفکیک آن از وزارت مسکن و شهرسازی

تجمیع وزارت راه و ترابری و وزارت مسکن و شهرسازی صرفاً از منظر ساخت که در ماهیت دو وزارتخانه راه و ترابری و مسکن و شهرسازی فرض شده بود به وجود آمد که به هیچ وجه با شرایط زمانی و جایگاه حمل‌ونقل در اقتصاد ملی مطابقت نداشته است. از آنجا که سازمان‌ها متناسب با ضرورت زمان و نیاز اقتصاد ملی به وجود می‌آیند بنابراین با توجه به تأمین شدن حداقل زیربناهای حمل‌ونقلی در کشور و شرایط زمانی و جایگاه حمل‌ونقل، لازم است هر چه سریع‌تر وزارت راه از وزارت مسکن و شهرسازی منتزع و نسبت

به تشکیل وزارت حمل‌ونقل اقدام گردد تا هر نوع نگهداری، بهسازی، ارتقای سطح و گسترش زیربنای حمل‌ونقل کشور در قالب تقاضای حمل‌ونقل تدارک گردد.

۲. تدوین طرح جامع مدیریت ترافیک هوایی

تدوین طرح جامع مدیریت ترافیک هوایی با حضور کاربران اصلی این حوزه (بخش دفاعی، هوانوردی عمومی و ایرلاین‌ها) با هدف ارائه وضع موجود و تعیین فاصله تا وضع مطلوب و در راستای حضور پررنگ در بازار حمل‌ونقل و ترانزیت هوایی و تحقق جایگاه قابل قبولی در سطح منطقه و جهان (عدم تحقق کامل ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم).

۳. تدوین طرح نهاد متولی صنایع هوایی تجاری غیردفاعی در کشور

بررسی چالش‌ها و راهبردهای قانونی و مدیریتی در خصوص رفع خلأ نهاد متولی صنایع هوایی تجاری (غیردفاعی) در کشور.

۴. اصلاح اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری

طبق ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۳۶) الحاقی به لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵، باید اساسنامه این سازمان ظرف مدت یک ماه از تصویب قانون مذکور اصلاح شود.

۵. اصلاح اساسنامه شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)

طبق ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه.

۸-۲. مسکن و شهرسازی

سهم بالای هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار، عرضه محدود و گران واحدهای استیجاری و افزایش قیمت تمام شده مسکن به واسطه قیمت زمین و عوامل تولید و عدم دسترسی خانوارهای کم و میان درآمد به واحد مسکونی متناسب، عدم پرداختن به تأمین نیازها در مقاطع و مبادی مهاجرت و لاجرم افزایش تعهدات و تأمین آن نیازها در مقاصد مهاجرت و آن هم به صورت معلول‌گرایی، ضعف کیفی مصوبات شوراهای اسلامی و ضرورت انطباق آن مصوبات با قوانین بالادستی و شرایط اقتصادی و اجتماعی و بالا بودن نرخ عوارض و تراکم و ضعف نظارتی بر مدیریت شهری از مهمترین چالش‌های بخش مسکن و شهرسازی است. ارائه تسهیلات نوسازی بافت‌های فرسوده به صورت خودمالکی بدون تبعیت از طرح‌های جامع و معیارهای شهرسازی نوین و عدم تناسب

افزایش جمعیت با سرانه‌های زیربنایی، روبنایی، خدمات شهری و ساختار کالبدی و ایجاد تعهدات و مشکلات بدون پاسخ برای دولت‌های محلی و ملی در میان‌مدت و بلندمدت از دیگر چالش‌های این بخش است. در چنین شرایطی و با توجه به مصوبه و سیاست مالیاتی (مالی) مبنی بر اخذ مالیات مضاعف از خانه‌های خالی از سکنه (بدون توجه به تقسیم‌بندی این واحدها در ابعاد حقوقی، مالکیتی و نوع مصرف سیاحتی، تولیدی، زیارتی و...) و نبود تقاضای مؤثر برای آن دسته از واحدهای قابل واگذاری و فروش، چنین نتیجه گرفته می‌شود که ادامه این شرایط می‌تواند با تأثیر در میزان جذب این بازار، در یک دوره میان‌مدت و بلندمدت، موجبات کاهش سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در بخش مسکن را به وجود آورد.

۱. ارائه لایحه قانون وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی توسط دولت

طبق قانون وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی؛ معاونت مدیریت و برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور و معاونت امور حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور مکلف بوده‌اند تا براساس ماده (۳) آن قانون، حداکثر سه (۳) ماه بعد از ابلاغ قانون (یعنی ۱۳۹۰/۰۴/۰۴)، وظایف و اختیارات جدید وزارتخانه را (برحسب مهندسی مجدد، ساختار و تشکیلات، مأموریت و شرح وظایف، نیروی انسانی، روابط تشکیلاتی، مقررات و فرآیندهای اداری کسب‌وکارهای مرتبط با مأموریت وزارتخانه) تدوین و جهت سیر مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند و هرگونه اصلاحات ساختاری و تشکیلاتی جدید تا قبل از تصویب قانون وظایف و اختیارات جدید ملغی بوده و عملکرد وزارتخانه از وجاهت قانونی برخوردار نمی‌باشد که تا این تاریخ این تکلیف تحقق نیافته است. از این دیدگاه؛ الزام و ضرورت تحقق تکلیف در تسریع ارائه لایحه مزبور به مجلس دهم، بدیهی بوده و باید در اولویت مطالبات مجلس دهم و کمیسیون عمران قرار گیرد.

۲. اصلاح ساختار و وظایف شهرداری‌ها، از طریق ارائه لایحه پیشنهادی قانون شهرداری‌ها با تأکید بر افزایش شفافیت عملکردی، پاسخگویی و ضمانت‌های اجرایی.

۳. بازنگری در روند بررسی و تصویب مصوبات شوراهای اسلامی شهرها و لزوم انطباق آن مصوبات با قوانین و مقررات بالادستی و شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور از طریق ارائه لایحه

۴. بازنگری در مدیریت تغییر کاربری اراضی و املاک با لحاظ ضرورت تحقق سیاست‌های

سرمایه‌گذاری‌ها، طرح‌های آمایشی و توسعه‌ای منطقه‌ای، توزیع جمعیت و برحسب محوریت و مصوبه استانداری‌ها و امکان استقرار و اسکان و بهره‌برداری از اراضی و املاک بلااستفاده با کاربری باغ در حریم و پیرامون شهرها و روستاها و خارج از محدوده روستاها.

۹-۲. فناوری و نوآوری

امروزه رویکرد اقتصاد دانش‌بنیان در تدوین استراتژی رشد بلندمدت پایدار اشتغال‌زا و غیروابسته به نفت اهمیت زیادی یافته است. آمارها حاکی از نقش مهم فناوری در اقتصاد کشورهاست و این اتفاق نظر در بین صاحب‌نظران اقتصادی وجود دارد که حجم و نرخ رشد اقتصادی بالاتری را که در بسیاری از کشورها تجربه شده است می‌توان به موفقیت بیشتر آن کشورها در بهره‌برداری از فرصت‌های فناورانه در حال ظهور نسبت داد.

تحلیل‌های اقتصادی نشان داده که دانش و فناوری نقشی اساسی در رشد و توسعه کشورهای نظیر کره، تایوان، سنگاپور و هنگ‌کنگ داشته است که خود را از کشورهای عقب‌مانده و ضعیف به لحاظ فناورانه، به کشورهای نسبتاً پیشرفته و قدرتمند تبدیل کرده‌اند. اقتصادهای در حال توسعه‌ای نظیر برزیل، مالزی، چین و هند نیز همپای کشورهای تازه صنعتی شده نظیر کره و کشورهای توسعه‌یافته‌ای نظیر ژاپن حجم صادرات فناوری‌های پیشرفته خود را طی دو دهه گذشته به‌طور مستمر افزایش داده‌اند. در همین ارتباط، جدیدترین گزارش شاخص‌های علوم و مهندسی که توسط بنیاد ملی علوم آمریکا منتشر شده است نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۲، ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی در دنیا به خدمات دانش‌بنیان (نظیر خدمات کسب‌وکار، مالی و ارتباطات) و صنایع مبتنی بر فناوری‌های پیشرفته (نظیر هوافضا و دارو) اختصاص داشته است. البته در اقتصادهای توسعه‌یافته‌ای نظیر آمریکا سهم این خدمات و صنایع به ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی هم می‌رسد.

ازسوی دیگر، به‌کارگیری فناوری‌های نوین می‌تواند راهکارهای مفیدی را برای رفع مشکلات و دغدغه‌های مهم ملی ارائه دهد. نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات (فاوا) در ایجاد اشتغال، اهمیت فناوری هوافضا برای ارتقای سطح رفاه جوامع و کاربردهای گسترده زیست‌فناوری در حوزه محیط زیست، انرژی و سلامت، بخش دیگری از نتایج توسعه فناوری‌های نوین است.

به‌واسطه اهمیت یافتن این فناوری‌ها، سیاست‌گذاری در حوزه علم، فناوری و نوآوری

نیز به یک کارکرد اصلی و بسیار مهم تبدیل شده است که باید به صورت دقیق، مستمر و متناسب با شرایط کشور صورت گیرد. بدون شک مجلس شورای اسلامی به عنوان بالاترین نهاد قانونگذاری، نقشی محوری در تدوین سیاست‌ها و قوانین پشتیبان جهت تحقق اقتصاد دانش‌بنیان برعهده دارد. بنابراین، با توجه به شرایط کنونی ملی و بین‌المللی، شناسایی خلأهای قانونی و تقویت زیرساخت قانونی مناسب برای توسعه فناوری‌های نوین، بهره‌برداری از ظرفیت‌های آنها برای توسعه پایدار کشور و کاهش وابستگی اقتصادی به نفت از مهمترین اولویت‌های کاری مجلس محسوب می‌شود.

۱-۹-۲. سیاست فناوری و نوآوری

۱. تدوین سند (استراتژی) توسعه فناوری: با افزایش یافتن اهمیت فناوری در توسعه اقتصادی و طرح مسئله مهم اقتصاد مقاومتی و همچنین تأکید مستمر بر دانش‌بنیان شدن اقتصاد، منابع بیشتری نیز به این مهم اختصاص خواهد یافت. هدفگذاری، داشتن برنامه‌ریزی مشخص، شناسایی اولویت‌ها و تعیین مناسب‌ترین ابزارهای سیاستی برای توسعه فناوری ضروری است. سند توسعه فناوری کشور می‌تواند با پوشش دادن موارد فوق، به استفاده بهتر از منابع مالی و انسانی در این حوزه کمک کند.

۲. تدوین قانون شرح وظایف و اختیارات معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری با وجود فعالیت و نقش معاونت در بسیاری از سیاستگذاری‌های بخش پژوهش و فناوری، این معاونت فاقد قانون، وظایف و اختیارات است. بنابراین نیاز به تصویب قانون مذکور است.

۳. نظارت بر اجرای قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات (۱۳۸۹): تخصیص کامل اعتبارات پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سالیانه برای صندوق نوآوری و شکوفایی و هماهنگی بیشتر بین مجریان اصلی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط با قانون جهت رفع اختلافات موجود از مواردی است که در حیطه نظارتی کار مجلس قرار می‌گیرد. با توجه به پیشرفت قابل قبول قانون در یکی دو سال اخیر و شکل‌گیری شرکت‌های دانش‌بنیان خصوصی استمرار نظارت دقیق بر این قانون ضرورت دارد.

۴. نظارت بر تخصیص بودجه‌های پژوهشی در کشور: هرساله طبق قوانین بودجه کشور،

اعتباراتی برای بخش تحقیقات و پژوهش کشور در نظر گرفته می‌شود. با وجود این بخشی از این اعتبارات یا تخصیص نمی‌یابد و یا صرف اموری غیر از پژوهش می‌شود. لذا نظارت مجلس در این زمینه می‌تواند به افزایش واقعی سهم اعتبارات پژوهش کشور کمک کند.

۵. توسعه صنعت سرمایه‌گذاری خطرپذیر: تأمین مالی مناسب از مهمترین دغدغه‌های نوآوری و تجاری‌سازی نتایج تحقیقات و اختراعات است. سرمایه‌گذاری خطرپذیر با مشارکت در سهام شرکت‌های خصوصی نوپا و ارائه مشاوره‌های مدیریتی به آنها و خروج در زمان مناسب، کارآمدترین شکل تأمین مالی نوآوری است. تجارب بین‌المللی نشان داده است که موفق‌ترین نمونه‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر، شرکت‌هایی از بخش خصوصی بوده‌اند. توسعه شرکت‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر در کشور ما نیازمند تأمین زیرساخت‌های قانونی لازم برای تسهیل انتقال مالکیت سهام شرکت‌های نوپا، ساماندهی نظام تأمین مالی نوآوری و ارائه مشوق‌های قانونی مناسب است.

۶. قانون حمایت از مالکیت صنعتی: حمایت از مالکیت فکری مخترعان و نوآوران از مسائل مهم و زیربنایی در توسعه علم و فناوری است که نقش مهمی در تبدیل ایده به ثروت و تجاری‌سازی اختراعات دارد. قانون «ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری» به‌عنوان مهمترین قانون در جهت حمایت از مالکیت صنعتی، در سال ۱۳۸۶ به‌صورت آزمایشی و به مدت پنج سال به تصویب رسید. بررسی این قانون در طول اجرای آزمایشی نشان داده که علی‌رغم نکات مثبت آن، ایرادات و کاستی‌های مهمی دارد که از جمله می‌توان به عدم همسویی قانون با سیاست‌ها و اسناد کلان کشور، استقرار مرجع مالکیت صنعتی در نهاد غیرتخصصی، ضعف در ممیزی و اعتبارسنجی تقاضانامه‌های اختراع، ضعف در افشای مؤثر اطلاعات، ابهام در موارد خاص مستثنا شده از ثبت به‌ویژه اختراعات زیست‌فناورانه و داروها، متناسب نبودن جبران خسارت و سایر موارد اشاره کرد. لذا لازم است تا قبل از دائمی شدن قانون مذکور، اشکالات و نواقص شناسایی شده برطرف گردد.

۲-۹-۲. فناوری اطلاعات و ارتباطات

۱. نظارت بر توسعه دولت الکترونیکی: توسعه دولت الکترونیکی همواره در قوانین و اسناد بالادستی کشور مورد توجه بوده است. برنامه پنج‌ساله پنجم احکام متعددی در ماده (۴۶) برای

توسعه زیرساخت‌ها، ایجاد و توسعه سامانه‌ها و ارائه خدمات الکترونیکی دارد. بسیاری از پروژه‌های توسعه دولت الکترونیکی اجرا نشده‌اند و نیازمند نظارت نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی است.

۲. نظارت و پیگیری الزام به اشتراک‌گذاری داده‌ها توسط دستگاه‌ها و ارائه خدمات از یک درگاه واحد: در حوزه دولت الکترونیک علی‌رغم وجود مصوبات قانونی در موضوع الزام به اشتراک‌گذاری داده‌ها توسط دستگاه‌ها و ارائه خدمات از یک درگاه واحد، متأسفانه این مهم مقدور نشده است و برخی سازمان‌ها نگاه ملی به داده‌های ملی ندارند و آنها را سازمانی محسوب می‌کنند، بدون اشتراک‌گذاری داده‌ها (البته با رعایت محرمانه بودن و طبقه‌بندی) تولید بسیاری از خدمات الکترونیکی توسط دولت امکانپذیر نبوده و خدمات به صورت ۱۰۰ درصد الکترونیکی ارائه نمی‌شوند. با اشتراک‌گذاری داده‌ها توسط دستگاه‌ها علاوه بر امکان ارائه خدمات کاملاً الکترونیکی به شهروندان، امکان شفافیت اطلاعاتی فراهم می‌شود که از موانع بروز فساد است.

۳. تصویب طرح نظام مهندسی فناوری اطلاعات: تقویت نقش بخش خصوصی در حوزه فناوری اطلاعات به‌ویژه در زمینه مدیریت و حاکمیت بخش در این عرصه از اهمیت زیادی برخوردار است، به همین منظور بود که طرح نظام مهندسی فناوری اطلاعات در مجلس نهم اعلام وصول شد اما نوبت به بررسی آن در مجلس نرسید، لذا در دستور کار قرار گرفتن این طرح در مجلس دهم می‌تواند به تقویت بخش خصوصی و حتی چابک‌سازی دولت کمک کند.

۴. تهیه و تدوین طرح در موضوع پول الکترونیکی ارزهای دیجیتال و ارزهای رمز پایه همچون بیت کوین: در حوزه پول و بانکداری الکترونیک با توجه به ایجاد مفاهیم و کاربردهایی همچون پول الکترونیکی، ارزهای دیجیتال و ارزهای رمز پایه همچون بیت کوین، نیازمند قانونگذاری است.

۵. اصلاح برخی از قوانین موجود در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات: مانند قانون جرائم رایانه‌ای و به‌روزرسانی قوانین قبلی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات همچون به‌روزرسانی قوانینی چون جرائم رایانه‌ای از دیگر اولویت‌های تقنینی به‌شمار می‌رود.

۶. نظارت بر بودجه بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور: بودجه بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات هر ساله در کشور رو به افزایش بوده، اما نظارت لازم برای توزیع متناسب آنها با برنامه‌های پنج‌ساله، کافی نبوده است. لذا نقش مجلس شورای اسلامی و

نمایندگان محترم در ساماندهی بودجه فاوا و تناسب آن با برنامه‌های توسعه‌ای کشور حائز اهمیت خواهد بود.

۷. قانون حفاظت از داده‌ها در فضای مجازی (حریم خصوصی در فضای سایبر): یکی از خلأهای قانونی بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات، فقدان قانون حفاظت از داده‌ها در فضای مجازی (حریم خصوصی در فضای سایبر) است. نبود چنین قانونی سبب کندی در توسعه فناوری اطلاعات شده و کشور از مزایای بسیاری از خدمات فناوری اطلاعات بی‌بهره است. از جمله این خدمات می‌توان خدمات مربوط به سلامت الکترونیک را عنوان کرد.

۸. استنادپذیری ادله الکترونیکی: حوزه استنادپذیری ادله الکترونیکی دارای ضعف قانونی است. اسناد الکترونیکی همانند اسناد کاغذی هنوز ۱۰۰ درصد مورد پذیرش در مراجع مختلف اعم از قضایی و غیرقضایی نیستند.

۹. مالکیت معنوی (کپی‌رایت) در فضای تبادل اطلاعات: ضعف قانونی در خصوص مالکیت معنوی (کپی‌رایت) در فضای تبادل اطلاعات وجود دارد. به‌ویژه اینکه هنوز سیاست کشور در قبال کپی‌رایت بین‌المللی و حتی داخلی مشخص نشده است. توسعه بسیاری از کاربردهای الکترونیکی و حتی موضوع تولید و صادرات نرم‌افزار با موضوع کپی‌رایت گره خورده است.

۳-۹-۲. هوا فضا

۱. تغییر اصلاح اساسنامه سازمان تنظیم مقررات در حوزه رگولاتوری ماهواره در حوزه فضایی: رگولاتوری ماهواره را در کشور می‌توان نقطه عطفی در خصوصی‌سازی بازار ماهواره دانست توجه هر چه بیشتر به رگولاتوری و تبیین وظایف و کارکردهای آن به توسعه صنعت ماهواره و بخش هوافضا کمک شایانی خواهد کرد. وجود رگولاتوری در نهایت موجب سود مردم و آحاد اقتصادی جامعه خواهد بود. یکی از اهداف ایجاد رگولاتوری ماهواره حفظ منافع ملی، ایجاد بازار رقابتی خدمات ماهواره، بالا بردن سطح کیفیت سرویس‌ها و ارائه خدمات آنهاست.

۲. الحاق به کنوانسیون پنج‌گانه مرتبط با فضا: در خصوص معاهدات پنج‌گانه فوق و جایگاه ایران باید گفت که کشورمان در تدوین تمامی آنها حضور فعال داشته است؛ ولی از مجموع پنج معاهده فوق، تنها به معاهدات نجات و مسئولیت پیوسته است.

احتیاط بیش از حد در مواجهه با معاهدات بین‌المللی، عاملی بازدارنده در نفوذ بین‌المللی کشور در حوزه‌های گوناگون همچون فضایی است. البته بررسی همه‌جانبه و دقیق معاهدات و مطالعه بندهای آن و ارزیابی با دیدگاه منافع ملی، امری ضروری است.

۳. نظارت بر اجرای قوانین مرتبط با حوزه فضایی: از جمله پرتاب ماهواره در مدار زمین آهنگ^۱ و ماهواره ملی طبق ماده (۴۷) قانون برنامه پنجم توسعه.

۴. تدوین قانون ملی فضا براساس ماده (۶) معاهده فضای ماورای جو: با توجه با اینکه کشورمان عضو معاهده بین‌المللی فضای ماورای جو است و براساس آن اغلب کشورهای عضو اقدام به تدوین قانون ملی فضا در جهت استفاده بهتر و صلح‌آمیز از فضای ماورای جو نموده‌اند و عدم تصویب چنین قانونی با رویکرد و تمرکز بر حقوق بین‌الملل فضایی می‌تواند مخاطراتی را برای کشورمان داشته باشد و کشورمان را به تعهدات بین‌المللی بی‌توجه نشان دهد و آثار و عواقب ناگواری را می‌تواند در پی داشته باشد. پیشنهاد می‌شود کمیسیون امنیت ملی تدوین و تصویب چنین قانونی را پیگیری کند.

۴-۹-۲. زیست‌فناوری

۱. اجرای قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی: لایحه «حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی» با هدف مدیریت نحوه دسترسی و بهره‌برداری؛ حفاظت و صیانت از منابع ژنتیکی؛ ساماندهی نظام مالکیت فکری در این حوزه و تأکید بر رعایت کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی مربوطه در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طبق ماده (۶) این قانون، دسترسی به منابع ژنتیکی و بهره‌برداری از آن تابع آیین‌نامه اجرایی خواهد بود که قرار است ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط دستگاه‌های متولی تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران برسد. بنابراین اجرای قانون، نیازمند هماهنگی دستگاه‌های متولی و تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی است. نظارت مجلس شورای اسلامی بر تسریع و اجرای مؤثر قانون مذکور می‌تواند به مدیریت صحیح منابع ژنتیکی کشور کمک شایانی کند.

۲. نظارت و کنترل واردات محصولات تراریخته: تضمین بهره‌برداری از فواید فناوری زیستی جدید و پیشگیری از آثار سوءاحتمالی کاربرد این فناوری بر تنوع زیستی، سلامت انسان، دام، گیاه و محیط زیست، ضروری است. واردات محصولات تراریخته (تغییر ژنتیکی یافته) بدون برچسب

GM^۱ و با مبدأ نامشخص تهدیدی برای سلامت و محیط زیست به‌شمار می‌رود. از این‌رو کنترل مبادی ورودی کشور، انجام ارزیابی‌های ایمنی غذایی، برچسب‌گذاری محصولات تراریخته وارداتی و اطلاع‌رسانی مصرف‌کنندگان ضروری است. در این راستا اجرای قوانین مرتبط با ایمنی زیستی محصولات تراریخته شامل «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ایمنی زیستی مصوب ۱۳۸۲»، «ایمنی زیستی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۸۸» و «بند «چ» ماده (۳۱) برنامه ششم توسعه کشور» می‌بایست با سرعت و دقت بیشتری پیگیری شود و نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد این قوانین نیز از اهمیت زیادی برخوردار است.

بخش سوم

حوزه اجتماعی و فرهنگی

۱-۳. صندوق‌های بازنشستگی

به‌طور کلی صندوق‌های تأمین اجتماعی، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، بازنشستگی کشوری، بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و شماری صندوق خاص (مانند صندوق‌های شرکت نفت ایران، شرکت مخابرات ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی، شهرداری تهران، آینده‌ساز، کارکنان هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، شرکت صنایع ملی مس ایران، صدا و سیما، کارکنان بانک‌ها، وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی فولاد ایران) عهده‌دار بیمه‌های اجتماعی در ایران هستند.

در حال حاضر مستمری‌بگیران اصلی و تبعی سازمان تأمین اجتماعی از مرز ۵ میلیون نفر (آمار منتشر شده سازمان در مردادماه ۱۳۹۴) گذشته است به این معنا که در صورت ورشکستگی این سازمان نظیر سایر صندوق‌ها، مشکلات جدی اجتماعی ایجاد خواهد شد و بروز اعتراضات وسیع اجتماعی دور از انتظار نخواهد بود.^۱

به‌علاوه وضعیت فعلی نیز رضایت‌بخش نیست و مستمری و حقوق بازنشستگی پرداختی تنها ۴۸ درصد هزینه‌های زندگی بازنشستگان را تأمین می‌کند و با توجه به وجود جمعیت گسترده بازنشستگان و مستمری‌بگیران، نارضایتی عمومی در خصوص میزان پرداختی‌های نظام تأمین اجتماعی وجود دارد.

امروز با کاهش سطح کلی اشتغال از یک‌سو و کاهش سطح اشتغال رسمی (که پرداخت‌کننده حق بیمه به صندوق تأمین اجتماعی است) از سوی دیگر و همین‌طور گسترش پرداخت‌های بیمه بیکاری از سوی صندوق تأمین اجتماعی به‌علت وقوع بیکاری و البته نرخ بالای تورم شاهد وضعیتی هستیم که در آن درآمدهای صندوق بیمه‌ای کاهش یافته و هزینه‌های آن افزایش می‌یابد.

۱. اعتراضات پیاپی بازنشستگان صندوق فولاد تنها نمونه کوچکی از این اتفاقات است.

بدهی گسترده دولت به سازمان تأمین اجتماعی نیز موضوع دیگری است که باید به آن اشاره داشت. در حالی که هر ساله به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، عده‌ای مشمول بیمه‌های اجتماعی می‌شوند و مطابق قانون مقرر می‌گردد که حق بیمه این افراد از سوی دولت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت گردد؛ اما دولت تعهدات خود را به‌موقع پرداخت نمی‌کند. از سویی سازمان تأمین اجتماعی مکلف است که به این افراد خدمت ارائه دهد؛ نتیجه آنکه در طول سالیان، یک بدهی انباشته از دولت به سازمان تأمین اجتماعی شکل گرفته که رقم آن بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. از سویی دیگر شاهد آن هستیم که بیش از ۸۰ درصد حقوق و مزایای بازنشستگی در صندوق‌های کشوری و لشکری، از محل بودجه عمومی دولت پرداخت می‌شود و این به معنای ورشکستگی این دو صندوق است. ادامه روند فعلی و درگیر شدن سازمان تأمین اجتماعی با حدود ۴۰ میلیون نفر تحت پوشش، می‌تواند تبعات بسیار گسترده‌ای را در جامعه به‌همراه داشته باشد.

ادامه روند فعلی ورشکستگی تمامی صندوق‌ها اعم از صندوق تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های غیرورشکسته فعلی مختص دستگاه‌ها را به‌همراه خواهد داشت. در برخی مطالعات بر اساس مطالعات آکچوئری پیش‌بینی شده که در سال ۱۳۹۹، صندوق تأمین اجتماعی با کسری صد هزار میلیارد تومانی (با لحاظ تعهدات) روبرو شود که این مقدار تقریباً برابر با نیمی از بودجه عمومی دولت است.

ورشکستگی صندوق‌ها را نمی‌توان صرفاً یک موضوع اقتصادی دانست. به سبب ابعاد بسیار وسیع اجتماعی، ورشکستگی یک صندوق همراه با ورشکستگی طیف عظیمی از مردم تحت پوشش این صندوق‌هاست و می‌تواند یک ورشکستگی در ابعاد اجتماعی ایجاد کند. ورشکستگی کسانی که توان کافی مالی برای پوشش مخارج خود را نداشته و به مستمری و حقوق دریافتی از نظام تأمین اجتماعی وابسته‌اند.

باید اشاره کرد دولت‌ها ضامن تعهدات بیمه‌های اجتماعی هستند، بنابراین دولت مجبور است بار ناشی از این کسری بودجه را از محل بودجه عمومی تأمین نماید و این به معنای کوچک شدن بودجه سایر بخش‌هاست و از این‌رو توان دولت برای توسعه زیرساخت‌های اقتصادی کاهش می‌یابد. کاهش در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و عمرانی باعث تعویق در توسعه، کاهش تولید و اشتغال شده و خود این موارد افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی را به همراه خواهد داشت.

برای اجتناب از این موضوع باید علاوه بر اتخاذ تمهیداتی در جهت جلوگیری از افزایش بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی (به‌خصوص صندوق تأمین اجتماعی) روش‌هایی جهت بازپرداخت این دیون اتخاذ شود. شیوه‌های مختلفی برای این موضوع پیشنهاد گردیده است که برخی از آنها عبارتند از:

الف) پرداخت نقدی بدهی.

ب) تأدیه ارزی (با واگذاری مبالغ ارزی متعلق به دولت در خارج از کشور به سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی جهت استفاده آنها از مبالغ ارزی تخصیصی برای تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) دارو، مواد اولیه، تجهیزات و ماشین‌آلات بخش سرمایه‌گذاری) براساس نرخ روز تسعیر ارز بانک مرکزی.

ج) واگذاری نفت خام (همکاری سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی برای فروش نفت ایران در بازارهای غیررقیب شرکت ملی نفت ایران و تحت نظارت وزارت نفت).

د) واگذاری سهام با رعایت ماده (۶) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی. ح) واگذاری املاک ملاک مزاد بر نیاز دولت (استفاده سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی از املاک موصوف و یا عواید حاصل از فروش و سرمایه‌گذاری روی آنها جهت پیشبرد پروژه‌های عمرانی، درمانی و بیمه‌ای).

و) صدور مجوز انتشار اوراق صکوک و بهادار از سوی مراجع ذیصلاح بابت تأدیه مطالبات توسط سازمان تأمین اجتماعی و سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی با تضمین بازپرداخت توسط دولت.

ز) واگذاری منطقه آزاد جهت سرمایه‌گذاری به سازمان.

فارغ از نقاط قوت و ضعف هر یک از موارد فوق باید در نظر داشت مجلس به‌علت محدودیت‌های اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خود راساً نمی‌تواند پیشنهادی در این خصوص ارائه نماید و به‌نظر می‌رسد دولت باید پیشنهاد خود را در قالب لایحه ارائه نماید.

● نقش مجلس

در خصوص پایداری صندوق‌های بازنشستگی، صندوق‌ها باید برای حفظ پایداری خود،

یک جریان پایداری بیمه‌شدگان جدید داشته و حتی‌الامکان بازنشستگی‌های جدید به عناوین مختلف در آنها محدود شوند.

مجلس شورای اسلامی با داشتن دو وظیفه عمده نظارتی و قانونگذاری می‌تواند در این خصوص اقدامات زیر را صورت دهد:

- نظارت بر اجرای کامل قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛
- نظارت بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، به نحوی که شیوه اخذ حق بیمه، موجب ایجاد مزاحمت برای فضای تولید و کسب‌وکار نشود؛
- پیگیری تحقق نظام تأمین اجتماعی چندلایه؛
- نظارت بر نحوه هزینه‌کرد سازمان تأمین اجتماعی؛
- نظارت بر نحوه سرمایه‌گذاری فعلی صندوق‌های بیمه‌ای به خصوص صندوق تأمین اجتماعی؛
- نظارت بر عملکرد صندوق‌های کوچک بیمه‌ای؛
- تصویب قوانین در راستای تعمیم و گسترش پوشش بیمه اجتماعی اجباری و افزایش درآمدهای سازمان به تبع آن؛
- پرهیز از تصویب قوانین جدید بدون توجه به بار مالی و محاسبات بیمه‌ای مرتبط؛
- اصلاح قوانین موجود برای محدود کردن و کاهش دادن موارد مشمول بازنشستگی پیش از موعد؛
- اصلاح قانون تأمین اجتماعی به‌نحوی که ضمن حفظ درآمدهای سازمان، به شکوفایی فضای کسب‌وکار کمک نماید؛
- اصلاح قوانین در راستای بهبود فضای کسب‌وکار؛
- تصویب قانون در راستای ایجاد صندوق‌های تأمین اجتماعی خصوصی در سطح تکمیلی؛
- کاهش معافیت‌های بیمه‌ای، در راستای افزایش درآمدهای سازمان و گسترش عدالت اجتماعی.

جدول ۱۰. اهم اقدامات مجلس در حیطه صندوق‌های بازنشستگی

نوع اقدام	اولویت	دلایل توجیهی
تقنین	اصلاح ساختار صندوق‌های بیمه‌ای از طریق استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه	مبتنی بر مواد (۲۷) و (۴۲) قانون برنامه پنجم توسعه سه لایه مساعدت اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های مکمل پیشنهاد می‌شود و می‌تواند باعث بهره‌مندی هریک از افراد جامعه با سطوح مختلف درآمدی از مزایای بیمه‌های اجتماعی گردد.
تقنین	اعمال اصلاحاتی در قانون تأمین اجتماعی از قبیل اصلاحات پارامتریک، اصلاح شرایط احراز بازنشستگی، نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی، سرمایه‌گذاری و ...	اصلاحات پارامتریک در خصوص نحوه محاسبه مستمری بازنشستگی می‌تواند راهگشا باشد: این موضوع می‌تواند به جلوگیری از فرار بیمه‌ای بیانجامد و باعث تشویق افراد به اظهار واقعی حقوق و در نتیجه کسورات بیمه‌ای واقعی می‌گردد. با توجه به افزایش شاخص امید به زندگی در ایران نسبت به سال‌های تصویب قانون تأمین اجتماعی لازم است تجدید نظری در خصوص سن بازنشستگی و سن اشتغال ایجاد گردد تا اولاً جامعه از همه توان نیروی کار خود بهره‌برد و ثانیاً صندوق‌های بیمه اجتماعی بتوانند به پایداری خود ادامه دهند. نکته سوم سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه‌ای است. اصلاح قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه اجتماعی به‌ویژه صندوق تأمین اجتماعی باید با در نظر گرفتن موارد زیر صورت گیرد: شفافیت در حسابرسی، سودده بودن سرمایه‌گذاری، عدم واگذاری شرکت‌های دولتی در قبال دیون دولت، تقویت بعد نظارتی بر عملکرد اقتصادی و سودآوری سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بیمه و بازنشستگی و ...
تقنین + نظارت	کامل کردن پوشش بیمه‌های اجتماعی	از طریق نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای بیمه‌گر از یک سو و رفع کاستی‌های قانونی از طریق طرح‌های ارائه شده توسط نمایندگان می‌تواند مؤثر باشد.
تقنین	جلوگیری از تصویب و اجرای قوانینی که بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی را افزایش می‌دهد. تأدیه بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌ها	بار مالی تعهدات قانونی دولت به صندوق تأمین اجتماعی در حال حاضر سالیانه بیش از ۱۲ هزار میلیارد تومان است. این موضوع باعث شده که صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح هم‌اکنون کاملاً وابسته به بودجه عمومی شوند، صندوق تأمین اجتماعی نیز در آستانه این وضعیت است.
تقنین	متناسب‌سازی قوانین بیمه‌ای با شرایط اقتصادی کشور	در این خصوص باید شاخص تورم، نرخ بیکاری، تولید ملی و سایر شاخص‌های کلی کشور را در نظر گرفت، زیرا این

نوع اقدام	اولویت	دلایل توجیهی
		موضوعات به‌طور مستقیم بر درآمد و مخارج صندوق‌های بیمه‌ای اثرگذارند و می‌توانند پایداری صندوق را تحت تأثیر قرار دهند.
تقنین	اصلاح قوانین در راستای بهبود فضای کسب‌وکار	اصلاح در شیوه‌های اخذ حق بیمه به‌خصوص در پیمانکاری‌ها، کاهش حق بیمه از طریق اجازه به صندوق تأمین اجتماعی برای ارائه پاداش خوش‌حسابی.

۲-۳. حمایت‌های اجتماعی

به‌طور کلی مسئولیت سیاست‌گذاری و اجرای حمایت از محرومان (حوزه حمایت‌های اجتماعی) در دولت بر عهده وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی است.^۱ نهادهای حمایتی عمده در این خصوص سازمان بهزیستی و کمیته امداد هستند. البته در این بخش سایر خیریه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز فعال هستند. وجود دستگاه‌های متعدد و پراکنده حمایتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی موجب بروز ناهماهنگی در ارائه خدمات به گروه‌های هدف و در نهایت می‌تواند باعث کاهش بهره‌وری گردد؛ زیرا فرآیند ارائه خدمات را دچار اختلال خواهد نمود. یکی دیگر از مشکلاتی که وجود دارد جزیره‌ای عمل کردن این نهادهاست از سوی دیگر شباهت‌های زیاد فعالیت‌ها، مأموریت‌ها، اهداف، وظایف و تکالیف سازمان‌ها و نهادهایی همچون سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی(ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها و... اشاره نمود؛ امری که موجب گردیده وظایف هر کدام کاملاً مشخص نشود و خروجی کار آنها در حاله‌ای از ابهام باشد و در برخی موارد یک فعالیت واحد برای جامعه هدف توسط چند دستگاه مذکور انجام می‌گردد.

به‌رغم آنکه در بند «۱» ماده (۴۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی ذکر گردیده بود که ارائه خدمات به محرومین و اقشار آسیب‌پذیر و ساماندهی متمرکز خدمات قابل ارائه به آنان کلیه خدمات حمایتی توسط کمیته امداد و خدمات توانبخشی به معلولین توسط بهزیستی انجام می‌گردد همچنین در بند «ظ» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ مجدداً بر این موضوع تأکید شده بود، اما در قانون برنامه پنجم توسعه شاهد

۱. در این گزارش منظور از حوزه حمایتی حیطه محرومان است و به حیطه خانواده معظم شهدا جانبازان و ایثارگران ورودی ندارد.

هستیم که قوانین دیگری از جمله پوشش بیمه‌ای افراد نیازمند، پرداخت شهریه دانشجویان تحت پوشش، رفع مشکل معیشتی خانواده‌های نیازمند و ... به صورت مشترک برای هر دو سازمان لحاظ شده است. همچنین به استناد قانون شهرداری‌های کشور (بند «۷» ماده (۳۵) و بندهای «۶»، «۷» و «۸» ماده (۳۹)) تکالیف و وظایف مشابهی را در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر برای شهرداری‌ها معین کرده است. همچنین بررسی اساسنامه بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بند «ب» ماده (۸)) وظایفی عام برای این بنیاد در این راستا تبیین کرده است که همپوشانی فراوانی با وظایف سایر نهادهای حمایتی دارد.

همچنین علی‌رغم اینکه در قوانین موجود عمده فعالیت کمیته امداد، امدادی و بهزیستی توانبخشی است، اما وظایفی در قوانین متعدد پیش‌بینی شده است که می‌توان گفت برخی از آنها دارای جنبه‌های اقتصادی است که در بهزیستی می‌توان به پرداخت‌های نقدی و در کمیته امداد به اجرای برنامه پزشک خانواده شهری برای افراد تحت پوشش اشاره کرد.

در صورت تداوم روند فعلی مشکلات زیر قابل پیش‌بینی است:

- امکان بهره‌مندی برخی افراد از منابع سازمان‌های مختلف (وجود همپوشانی در دریافت خدمات)؛

- عدم امکان بهره‌مندی برخی افراد به منابع این سازمان‌ها؛

- عدم بهره‌گیری کامل از امکانات مؤسسات غیرانتفاعی و مراکز خیریه؛

- احاله برخی از وظایف به یکدیگر (توسط سازمان‌ها و نهادهای مذکور)؛

- عدم امکان نظارت کامل دولت به منابع تخصیص یافته.

● نقش مجلس

در این خصوص ضروری است مجلس در بعد نظارتی خود با توجه به قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نظارتی دقیق بر عملکرد نهادهای فوق‌الذکر داشته باشد از سوی دیگر در حیطه قانونگذاری لازم است با اقدامات مختلف از سوی قوه مقننه تدابیر مناسبی اتخاذ گردد از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تفکیک دقیق وظایف و کنترل و نظارت دقیق مجلس بر عملکرد دستگاه‌ها و

نحوه هزینه‌کرد منابع و اعتبارات تخصیص‌یافته در این حوزه از اقدامات ضروری است. - ایجاد پنجره واحد به‌منظور ارجاع افراد جامعه هدف ضروری است. این بدین معنا است که ضرورتی به ادغام نهادها و سازمان‌های حمایتی وجود ندارد، اما با ایجاد این پنجره به‌صورت متمرکز می‌توان جامعه هدف را متناسب با وظایف و تکالیف و خدماتی که توسط هر سازمان و نهاد حمایتی ارائه می‌گردد توزیع نمود تا همه افراد بتوانند تحت پوشش حمایتی قرار گیرند.

۳-۳. آسیب‌های اجتماعی

آسیب‌های اجتماعی پدیده‌هایی متنوع، نسبی و متغیرند. پرخاشگری و جنایت، خودکشی، اعتیاد و قاچاق مواد مخدر، روسپیگری، جرائم مالی، اقتصادی و سرقت نمونه‌هایی از آسیب‌های اجتماعی جامعه امروزی ایران هستند که کم‌وکیف آنها برحسب زمان و مکان (یعنی حال نسبت به گذشته و در شهرها نسبت به روستاها) تغییر می‌کنند؛ برخی از آسیب‌های اجتماعی برای تمام افراد و گروه‌های اجتماعی رخ می‌دهد؛ اما برخی دیگر برای گروه‌های خاص معنای بیشتری می‌یابد.

کشور ما در حال حاضر شرایطی دارد که محیط را برای گسترش آسیب‌های اجتماعی مساعد می‌کند. در سال ۱۳۹۰ حدود ۷۱/۴ درصد از جمعیت کشور در مناطق شهری زندگی می‌کرده‌اند. حجم جمعیت شهرنشین کشور در مقایسه با سال ۱۳۷۵ در حدود ۱۰ درصد افزایش یافته است. افزایش جمعیت شهرنشین به مثابه یک تیغه دو لبه عمل می‌کند به‌گونه‌ای که از یک‌سو رشد شهرنشینی موجب پیشرفت صنعت می‌شود و از سوی دیگر موجب شکل‌گیری مسائل اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مانند گسترش حاشیه‌نشینی، بیکاری، مشاغل کاذب و در نتیجه آن مشکلات روحی - روانی افراد و از هم گسیختگی خانواده‌ها به‌دلیل بیکاری، اعتیاد و ... می‌شود.

از سوی دیگر مطابق با نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، گروه سنی ۱۵-۲۹ سال را که به‌عنوان یک زیرمجموعه مهم از جمعیت و نیز به‌عنوان جمعیت جوان تلقی می‌کنیم. در حدود ۳۱/۵ درصد از کل جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. ۷۱ درصد از کل جمعیت جوان نیز در مناطق شهری کشور زندگی می‌کنند.

طبق آمار سازمان ثبت احوال در سال ۱۳۹۴ تعداد طلاق ثبت شده در کشور

۱۶۳۷۶۵ فقره و ازدواج تعداد ۶۸۵۳۵۲ فقره است که نشان می‌دهد نسبت طلاق به ازدواج ۲۳ است که در پنجاه سال اخیر بی‌سابقه بوده است. افزایش زنان سرپرست خانوار به بیش از ۲۵۵۳۰۰۰ هزار نفر (طبق سرشماری سال ۱۳۹۵/ این آمار در سال ۱۳۸۵ تعداد ۱۶۶۴۰۰۰ نفر و در سال ۱۳۷۵ حدود ۱۲۰۰۰۰۰ نفر را نشان می‌داد)، آمار بالای پرونده‌های قضایی (طبق اعلام رئیس قوه قضائیه: ۱۵ میلیون پرونده)، آمار قابل توجه تعداد ورودی‌ها به زندان (۶۰۰ هزار نفر در یک سال)، افزایش طلاق و کاهش ازدواج دائم (با وجود حدود ۱۱ میلیون نفر در سن ازدواج)، روند نگران‌کننده ابتلا به ویروس HIV (۳۱۹۵۰ نفر تا پایان سال ۱۳۹۴ شناسایی شدند که با توجه به شرایط کشوری همچون ایران سازمان جهانی بهداشت معتقد است که بیش از ۱۰۰ هزار نفر مبتلا هستند) روند افزایشی ابتلا مردم به این ویروس از طریق روابط جنسی به ویژه در چهار سال اخیر (۴۲ درصد از طریق روابط جنسی در سال ۱۳۹۴)، افزایش گرایش به مصرف مواد مخدر صنعتی و روانگردان‌ها (بیش از ۲۳۲۵۰۰۰ هزار نفر افراد مبتلا دائمی و تفرنی) و... از جمله مسائلی است که در این حوزه دیده می‌شود. طبق آمار ستاد مبارزه با مواد مخدر تعداد معتادان به مواد مخدر و روانگردان‌ها در کشور حدود ۲۳۲۵۰۰۰ نفر هستند که با احتساب میانگین بعد خانوار ۳/۵ در کشور می‌توان گفت که به‌طور مستقیم جمعیتی معادل ۸۱۳۷۵۰۰ نفر در کشور درگیر مواد مخدر هستند. گرچه نمی‌توان به این آمار تکیه کرد، زیرا در حوزه مواد مخدر و سایر آسیب‌های اجتماعی نظام ثبت دقیق نداریم. افزایش تقریباً ۱۰۰ درصدی زنان مبتلا به مواد مخدر و صنعتی در فاصله سال‌های ۱۳۸۶ لغایت ۱۳۹۰ نگرانی‌ها را بیشتر نیز می‌کند.

علاوه بر این روند رو به رشد محله ناکارآمد و جرم‌خیز شهری نگران‌کننده است. طبق آمار وزارت راه و شهرسازی با بررسی که در ۹۱ شهر کشور انجام دادند تاکنون ۹۷۴ محله ناکارآمد شهری را شناسایی کردند. این محلات شامل: سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های فرسوده، بافت‌های تاریخی و روستاهای الحاقی به شهر را شامل می‌شوند. جمعیت ساکن در این مناطق ۱۸ میلیون نفر اعلام شدند که فقط در سکونتگاه‌های غیررسمی بین ۱۰ تا ۱۱ میلیون نفر برآورد شده است. یعنی این تعداد از مردم از حداقل‌های خدمات عمومی هم محروم هستند و در مناطقی زندگی می‌کنند که بستر برای گرایش به آسیب‌های اجتماعی بیش از سایر مناطق فراهم است.

در کنار این موارد شرایط دیگری هم تجربه می‌کنیم که نگرانی‌ها را بیشتر هم می‌کند. آمار بالای تصادفات و پیامدهای اجتماعی ناشی از تصادفات رانندگی، کاهش اعتماد اجتماعی (افزایش چک‌های بلامحل خود گویای بخشی از این موضوع است)، تأثیرپذیری خانواده‌ها از افزایش جرائم و دعاوی خانوادگی از قبیل الزام به تمکین، عسر و حرج، ترک انفاق، طلاق، کاهش زمان گفتگوهای خانوادگی (۱۵ دقیقه در روز)، ضعف اخلاق اجتماعی، افزایش خشونت‌های اجتماعی (ضرب و جرح سومین پرونده قضایی ایران است) و... خود گویای این نکته است که امروز بیش از هر زمانی باید نگران شرایط اجتماعی کشور باشیم.

از سوی دیگر ما شاهد آسیب‌های نوظهوری همچون آسیب‌های اجتماعی ناشی از فضای مجازی، ازدواج‌های سفید و... نیز هستیم که باید برای آنها تمهیداتی اندیشیده شود. برنامه‌های موجود کشور در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی دارای ویژگی زیر نیستند:

- فراگیری ندارند؛
- جامعیت ندارند؛
- کفایت ندارند؛
- استمرار و پایداری ندارند؛
- اثربخش هم نیستند.

با توجه به اینکه درباره منشأ و ریشه ایجاد آسیب‌های اجتماعی کارشناسان و پژوهشگران این حوزه علل و عوامل اجتماعی و اقتصادی را مهم دانسته‌اند و از آنجا که تغییرات اساسی در سیاست‌ها و برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی رخ نداده و شاهد تحولات چشمگیری در این عرصه‌ها نبوده‌ایم، بنابراین بدون تغییر در سیاست‌های اجتماعی پیش‌بینی می‌شود که روند افزایش آسیب‌ها در تمامی دامنه‌های آن طی سال‌های آتی نیز ادامه یافته و بحران اجتماعی نتیجه آن خواهد بود که علائم آن از هم‌اکنون هویداست.

ادامه روند فعلی بدون مداخله جدی موجب تشدید آسیب‌های اجتماعی در حوزه‌های مختلف می‌گردد که می‌تواند بنیان‌های خانواده و جامعه را دچار مشکل کند و هزینه‌های بسیار بالایی را برای کشور به همراه داشته باشد.

● نقش مجلس

آسیب‌های اجتماعی مولود اقدامات نامناسب و غفلت در حوزه‌های دیگر است و جهت اصلاح نیز باید اقدامات مناسبی در حوزه‌های مختلف به عمل آید. برای مثال در خصوص کاهش مهاجرت از روستا به شهر و افزایش ماندگاری روستاییان در محل سکونت خود، کاهش بیکاری و ... اگر اقدام مؤثری صورت پذیرد آثار مفید آن را در کاهش آسیب‌ها مشاهده خواهیم کرد. این امر نیازمند برنامه بلندمدت اصولی و علمی برای مقابله با ریشه‌های آسیب‌های اجتماعی است که هر یک در بخش خود باید مورد بحث قرار گیرد. اما در کوتاه‌مدت و به‌عنوان برنامه‌های ترمیمی در حیطه کنترل آسیب‌ها از سوی قوه مقننه می‌توان اقدامات زیر را پیشنهاد کرد:

- تدوین سیاست کشور در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی؛
- بازنگری و در مواردی وضع قانون جدید در حوزه آسیب‌های اجتماعی؛
- مشخص نمودن متولی و واگذاری مدیریت این حوزه به دستگاه‌های اجتماعی؛
- رصد مستمر وضعیت آسیب‌های اجتماعی کشور؛
- فراهم آوردن بستر قانونی لازم جهت تقویت مشارکت فراگیر و نظام‌مند نهادهای اجتماعی و سازمان‌های مردم‌نهاد.

جدول ۱۱. اهم اقدامات مجلس در حیطه آسیب‌ها و حمایت‌های اجتماعی

نوع اقدام	موضوع	دلایل
نظارتی	کنترل و نظارت دقیق مجلس بر عملکرد و نحوه هزینه‌کرد منابع و اعتبارات تخصیص یافته برای سازمان‌ها و دستگاه‌های حمایتی	دستگاه‌های متعددی در کشور همانند سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره) ... از منابع عمومی دولت در جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی و همچنین تقویت و حمایت از افراد آسیب‌دیده استفاده می‌نمایند.
تقنینی + نظارت	وجود قانون جامع و ایجاد شورای عالی سیاستگذاری ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به	با توجه به محدودیت منابع و افراد افزایش متقاضیان جامعه هدف و ضرورت بهره‌گیری بهینه از منابع، نظارت و کنترل دقیق مصارف و منابع و توزیع اثربخش آن یک امر ضروری و حتمی است.
		وجود دستگاه‌های متعدد و پراکنده حمایتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی موجب بروز ناهماهنگی در ارائه خدمات به گروه‌های هدف و در نهایت می‌تواند باعث رشد آسیب‌های

نوع اقدام	موضوع	دلایل
	منظور تعیین سیاست‌ها و راهبردها و تفکیک دقیق وظایف هر یک از دستگاه‌های مجری و همچنین نظارت و کنترل و رصد فعالیت‌ها و اقدامات	اجتماعی گردد؛ چرا که فرآیند ارائه خدمات را دچار اختلال خواهد نمود. بررسی قوانین، اساسنامه‌ها و رویه‌های این سازمان‌ها و نهادها نشان می‌دهد در برخی موارد یک فعالیت واحد برای جامعه هدف توسط چند دستگاه مذکور انجام می‌گردد.
تقنینی	ضرورت تقنین در خصوص حذف مجازات اعدام از قاچاقچیان غیرسازماندهی شده مواد مخدر و تعیین مجازات جایگزین	وجود بازار مناسب و در دسترس این امکان را برای قاچاقچیان سازمان‌یافته فراهم آورده است که با بهره‌گیری از امکانات اقتصادی و حتی گاهی نظامی نسبت به حمل و توزیع سیستمی مواد مخدر در کشور اقدام نمایند، در مقابل طیفی از افراد آسیب‌دیده وظیفه توزیع این مواد را در کشور برعهده می‌گیرند و پس از گرفتار شدن، خانواده‌های آنها با مشکلات و آسیب‌های جدی مواجه می‌شوند با توجه به قوانین موجود و تعیین مجازات اعدام برای این افراد و مشکلاتی که دامنگیر خانواده‌های آنها می‌گردد، حمایت اجتماعی طلب می‌کند، از این‌رو لازم است مجازات اعدام در خصوص آن دسته از افرادی که به سبب مشکلات اقتصادی و اجتماعی و... به دام قاچاقچیان حرفه‌ای و سازمان‌یافته افتاده‌اند، مجازات‌های دیگر جایگزین گردد. نکته دیگر ضرورت تغییر نگاه از مبارزه صرف با عرضه به مبارزه با تقاضاست. در این خصوص باید نگاه مجرم محوری به معتاد اصلاح شود.
تقنینی	وضع قوانین جدید در حوزه آسیب‌های اجتماعی	ضرورت توجه به تقنین در خصوص آسیب‌های اجتماعی نوظهور: گسترش شبکه‌های اجتماعی همچنین استفاده از شبکه‌های ماهواره‌ای و... علاوه بر آسیب‌های اجتماعی موجود در جامعه، آسیب‌های اجتماعی نوظهوری را پدید آورده‌اند که بیم آن می‌رود در آینده نه چندان دور گسترش یابند. آسیب‌هایی چون اعتیاد اینترنتی، ازدواج سفید و... لذا به منظور پیشگیری وضع قوانینی در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد.

۳-۴. نظام سلامت

رشد روزافزون هزینه‌های نظام‌های سلامت در سراسر دنیا به یکی از دغدغه‌های اصلی مدیران و تصمیم‌گیران نظام‌های سلامت تبدیل شده است. گسترش مداوم فناوری‌های جدید و گرانیقیمت سلامت، سالمند شدن ترکیب جمعیتی، افزایش امید به زندگی،

تغییر الگوی بیماری‌ها و گسترش بیماری‌های مزمن و هزینه‌بر تا پایان عمر، چالش‌های حوزه سلامت روان، گسترش بروز برخی بیماری‌های واگیر مزمن و هزینه‌بر از قبیل ایدز و انواع ویروس‌های هیپاتیت از دلایل مهم این رشد شدید بوده است. نظام سلامت ایران نیز همچون سایر نظام‌های سلامت، با این چالش روبرو است. در حالی که شاخص کلی هزینه‌ها در کشور در ۲۰ سال گذشته ۳۰ برابر شده است؛ این رشد در هزینه‌های بخش سلامت ۷۱ برابر شده است.

چالش‌های تأمین مالی حال حاضر نظام سلامت را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

الف) ناپایداری منابع مالی،

ب) افزایش کسری اعتبارات سازمان‌های بیمه‌گر،

ج) افزایش سهم پرداخت از جیب مردم،

د) پرداخت‌های غیررسمی،

ز) نظام پرداخت با آثار انگیزشی ناهماهنگ،

ازسوی دیگر ارائه خدمات درمانی در کشور نیز با چالش‌هایی مواجه است. اصلی‌ترین کارکرد نظام سلامت، ارائه خدمات سلامت است. زمانی که مداخلات اثربخش و قابل خرید در دسترس جمعیت نیازمند قرار نگیرد، به این معنی است که نظام سلامت با معضل بزرگی روبرو شده است در مطالعه بهره‌مندی از خدمات سلامت در سال ۱۳۸۱، رفتارهای سلامتی افراد بررسی و نشان داده شد نزدیک به ۳۰ درصد از بالغین که به مراجعه و دریافت خدمات سرپایی نیاز داشته‌اند جهت دریافت خدمت اقدام نکرده‌اند.

چالش‌های ارائه خدمت در نظام سلامت عبارت است از:

- بی‌عدالتی در بهره‌مندی از خدمات سلامت؛
- تمرکز بر بخش درمان و عدم توجه به الزامات قانونی از جمله نظام ارجاع، سطح‌بندی خدمات و خرید راهبردی؛
- در اولویت بودن خدمات بیمارستانی تخصصی و فوق‌تخصصی در برابر مراقبت‌های سرپایی؛
- بروز تقاضای القایی در بخش‌های تشخیصی و درمانی به‌دلیلی از قبیل عدم اجرای نظام ارجاع، اصلاح نظام پرداخت و ابلاغ راهنماهای بالینی؛

• عدم تناسب نیروهای تربیت شده با نیاز واقعی سیستم و عدم توزیع مناسب نیروهای آموزش‌دیده؛

• هدفمند نبودن منابع بخش سلامت به سمت دهک‌های پایین درآمدی؛
 • نبود برنامه‌های جامعه‌محور برای کنترل عوامل خطر سلامتی در اولویت منطبق با بار بیماری‌های کشور؛

• ورود بی‌رویه ارائه‌کنندگان خدمات سلامت به بازار و ایجاد تقاضای القایی؛
 • مراجعه مستقیم به سطوح تخصصی و فوق تخصصی و ارجاع ضعیف؛
 • نظام پرداخت نامناسب و هزینه‌زا،
 • نبود نظارت مؤثر بر شیوه ارائه خدمات در بخش‌های مختلف؛
 • ناهماهنگی و ناپایداری بین منابع با بسته خدمت مورد نیاز و مصارف (بسته خدمت به صورت گروه خدمتی و کنترل نشده است همچنین ورود خدمت به بسته بدون توجه به تأمین منابع صورت می‌پذیرد).

در صورت ادامه همین روال، انتظار می‌رود اتفاقات زیر رخ دهد:
 • کسری اعتبار بیشتر صندوق‌های بیمه‌ای و عدم توان بازپرداخت بدهی‌های آنها به بیمارستان‌ها و مراکز ارائه خدمات سلامت؛
 • کاهش کمیّت و کیفیت خدمات ارائه شده توسط مراکز ارائه خدمت؛
 • افزایش سهم پرداخت از جیب مردم؛
 • کاهش بهره‌مندی گروه‌هایی از مردم از خدمات سلامت و افزایش بی‌عدالتی در این زمینه؛

• افزایش فاصله بسته خدمات مورد تعهد بیمه‌ها با نیازمندی‌های بیماران؛
 • سرگردانی بیشتر بیمار و عدم هدایت بیماران به مسیر صحیح که باعث آسیب به سلامتی فرد، زیان‌های مالی و از دست دادن فرصت‌های بهبود می‌گردد؛
 • گسترش بیشتر تقاضای القایی خدمات غیرضروری تشخیصی و درمانی؛
 • رشد مجدد دریافت‌های غیررسمی؛
 • نارضایتی مردم از خدمات سلامت ارائه شده؛
 • گسترش بیشتر بیماری‌های غیرواگیر به دلیل عدم انجام اقدامات پیشگیرانه در سطح فردی، صنعت، فراهی و ...

● نقش مجلس

برای رفع چالش‌های فوق لازم است با تدوین احکامی دولت مکلف شود سامانه «خدمات جامع و همگانی سلامت» مبتنی بر مراقبت‌های اولیه سلامت با محوریت پزشک خانواده در نظام ارجاع، در سال اول برنامه اجرا و در حین اجرا بازطراحی نماید به نحوی که تا پایان برنامه کلیه ایرانیان از پوشش پزشک خانواده و نظام ارجاع برخوردار باشند. در این بستر ایجاد، توسعه و تغییر واحدهای بهداشتی - درمانی، تأمین و تخصیص و توزیع تجهیزات و ملزومات پزشکی، دندانپزشکی و آزمایشگاهی بر مبنای نیاز کشور در چارچوب نظام ارجاع و بر مبنای سطح‌بندی خدمات سلامت صورت می‌گیرد.

همچنین می‌توان نظام بیمه‌ای را مکلف ساخت با اجرایی شدن نظام ارجاع مبتنی بر پزشک خانواده در کشور ازسوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی صرفاً از طریق سامانه ارجاع نسبت به خرید راهبردی خدمات سلامت بر اساس گایدلاین‌های مصوب اقدام نماید. در این شرایط طبعاً بودجه سنواتی بر این اساس در اختیار دستگاه‌های ذیربط قرار می‌گیرد.

ازسوی دیگر برخی احکام در حیطه دارو، مواد خوردنی و آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی مصوب ۵۰ سال قبل هستند و دیگر قابلیت تطبیق با شرایط روز را ندارند که باید در این خصوص نیز اصلاحات لازم به‌عمل آید.

همچنین لازم است مجلس بعد نظارتی خود را بر حسن اجرای قوانین و سیاست‌های کلان به‌خصوص در نحوه هزینه‌کرد بودجه‌های مصوب تقویت کند.

جدول ۱۲. اهم اقدامات مجلس در حیطه سلامت

نوع اقدام	موضوع	دلایل توجیهی
نظارت	بررسی میزان دستیابی اعتبارات سالیانه تخصیص داده شده به بهداشت و درمان به اهداف تعیین شده در قوانین بودجه سالیانه و سایر قوانین مرتبط	طی دهه اخیر به ویژه ۵ سال گذشته به منظور ساماندهی بهتر خدمات سلامت و به حداقل رساندن ناعدالتی‌های سلامتی محلهایی برای افزایش اعتبارات بهداشت و درمان کشور در نظر گرفته شده است لازم است مجلس به منظور ارزیابی میزان دستیابی اهداف قوانین فوق را بررسی و در مورد نحوه و میزان اعتبارات در سال‌های آتی تصمیم بهنگام را اتخاذ نماید.

نوع اقدام	موضوع	دلایل توجیهی
نظارت	بررسی عملکرد بند «ج» ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه (خدمات جامع و همگانی سلامت مبتنی بر مراقبت‌های اولیه سلامت با محوریت پزشک خانواده در نظام ارجاع)	بخشی از برنامه پزشک خانواده که مربوط به نقاط روستایی است، به دلیل شروع آن در سال پایانی دولت هشتم و پیگیری نه چندان جدی وزارت بهداشت در سال‌های بعدی عملکرد مناسبی نداشته است. با توجه به تأکید برنامه پنجم و توسعه برنامه پزشک خانواده به نقاط شهری، وزارت بهداشت تا پایان برنامه توسعه پنجم باید به گسترش دامنه و شمول خدمات پزشک خانواده به کل جمعیت با استفاده از پرونده الکترونیک سلامت اقدام کند. علی‌رغم اینکه سالیانه حدود ۲ هزار میلیارد ریال برای اجرای برنامه پزشک خانواده تخصیص می‌یابد لازم است پیامدهای مورد انتظار از برنامه از جمله افزایش میزان بهره‌مندی از خدمات سلامت، رضایتمندی، کنترل هزینه‌ها، کاهش میزان بروز بیماری‌های قابل پیشگیری در استان‌های در حال اجرا مورد بررسی قرار گیرد.
نظارت	ارزیابی طرح تحول سلامت	طرح تحول نظام سلامت را که از نیمه اردیبهشت ماه ۱۳۹۳ آغاز شد، می‌توان آخرین طرح مهم و گسترده در زمینه اصلاحات نظام سلامت کشور قلمداد کرد. نقدهای خبرگان و سیاستگذاران حوزه سلامت نسبت به طرح، به علاوه آثار منتسب به اجرای مرحله سوم طرح (ابلاغ کتاب ارزش نسبی) آنکه منجر به کسری اعتبارات صندوق‌های بیمه‌ای شده است این ضرورت را ایجاب می‌کند اقدام بهنگام برای بررسی و ارزیابی این طرح انجام دهد تا از بروز عواقب جدی آن جلوگیری به عمل آید.
تقنین	تدوین طرح حمایتی برای صنعت دارو و تجهیزات پزشکی برای تولید محصولات با کیفیت و منطبق بر استانداردهای بین‌المللی	با توجه به راهبردهای مندرج در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلان سلامت مبنی بر حمایت از تولید محصولات دارویی، واکسن و تجهیزات پزشکی با کیفیت داخلی ضرورت دارد این موضوع در دستور کار مجلس قرار گیرد.
تقنین	اصلاح قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحات آن	این قانون و اصلاحات آن مربوط به حدود ۵ دهه قبل است اگرچه طی این سال‌ها بارها اصلاحاتی در برخی مواد و بندهای آن اتفاق افتاده، اما به دلیل تغییرات اجتماعی، پیشرفت‌های علوم و فناوری این قانون و اصلاحات آن پاسخگوی نیازهای امروز این بخش نیستند.

۵-۳. آموزش عالی

بررسی کلی روند علم و فناوری کشور طی دوران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به‌رغم

وجود افت و خیزها و رفت و برگشت‌ها، نشان‌دهنده موفقیت‌های چشمگیر و ارزنده‌ای هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی است. افزایش تعداد دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی تابعه وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (بالغ بر ۳۰۰۰ دانشگاه، مؤسسه و واحد آموزش عالی) و گسترش دامنه آنها تا اقصی نقاط کشور، افزایش جمعیت دانشجویی (۴.۸۰۰.۰۰۰ نفر دانشجو)، افزایش سهم زنان (۴۶ درصد نسبت به جمعیت دانشجویی) در آموزش عالی کشور، سهم دانشجویان تحصیلات تکمیلی به‌ویژه دوره‌های ارشد و دکتری تخصصی (به ترتیب ۱۸/۵ درصد و ۲ درصد)، افزایش تولیدات علمی (به‌طوری که براساس داده‌های پایگاه اسکوپوس تعداد کل مقالات منتشر شده توسط ایرانیان در سال ۲۰۱۴ به ۴۲۷۱۶ مقاله رسیده که باعث شده ایران در خاورمیانه رتبه اول و در دنیا رتبه ۱۶ را احراز کند)، ارتقای جایگاه پنج دانشگاه بزرگ کشور در رتبه‌بندی‌های جهانی، توجه بیشتر به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و مهارتی در کنار آموزش‌های نظری (۱۶۹ دانشکده و آموزشکده)، انجام اصلاحات ساختاری و تصویب قوانین و مقررات راهگشا، تدوین طرح آمایش آموزش عالی، توجه خاص به استعدادهای درخشان، توسعه بخش آموزش عالی غیردولتی، کسب موفقیت در حوزه تحقیقات کاربردی به‌ویژه در زمینه‌های هسته‌ای، زیست فناوری، نانو فناوری، صنایع هوا - فضا و گام نهادن دانشگاه‌های بزرگ کشور در حوزه فناوری‌های نو، شاهد گویایی بر این مدعاست.

به‌رغم موفقیت‌های مزبور بخش آموزش عالی و تحقیقات کشور با چالش‌هایی روبرو است. اهم این چالش‌ها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱. بی‌توجهی به برنامه‌های توسعه بخش و اداره دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی کشور برحسب سلايق، اقتضائات و سیاست‌های فردی و گروهی؛
۲. سیطره تقاضای اجتماعی بر اجرای طرح توسعه هدفمند آموزش عالی و به تبع آن افزایش بی‌رویه و نامتوازن مؤسسات آموزش عالی^۱؛

۱. تسلیم شدن در مقابل فشار تقاضای اجتماعی به افزایش تعداد مؤسسات آموزش عالی، بی‌توجهی به امکان‌سنجی تأسیس آنها می‌انجامد، که تقلیل سهم دانشگاه‌ها از اعتبارات دولتی، افزایش هزینه‌های اداری و اجرایی و کاهش هزینه‌های آموزشی، تجهیزاتی و تحقیقاتی و افت کیفیت آموزش عالی از تبعات ناگزیر آن است. در این خصوص تأسیس دانشگاه‌های صنعتی و اخیراً تک جنسیتی، به بهانه‌ای برای توسعه بی‌رویه آموزش عالی تبدیل شده است.

۳. کاهش کیفیت آموزش عالی کشور با گسترش بی‌رویه مراکز؛
۴. عدم استفاده از ظرفیت هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها^۱؛
۵. دخالت نهادهای اجرایی در تأسیس، ادغام، انحلال و انتقال دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی؛

۶. تعدد مراجع سیاستگذار و مجری در حوزه علم و فناوری.

بررسی تطبیقی وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، نگاشت نهادی نقشه جامع علمی کشور، مأموریت‌های معاونت علمی و فناوری، اهداف، وظایف و مأموریت‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی عتف و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که در تقسیم کار ملی مدیریت علم و فناوری کشور هماهنگی لازم وجود ندارد. اختلال ناشی از همپوشانی وظایف و اختیارات این نهادها را می‌توان به کرات در دستگاه‌های مختلف مشاهده کرد. متمرکز کردن تمامی وظایف و اختیارات مدیریت این حوزه در نگاشت نهادی نقشه جامع در ستاد راهبردی اجرای نقشه در دبیرخانه شورای عالی با رویکرد مدیریت شورایی و تلاش برای انتقال تخصیص بودجه‌های مرتبط به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم به این ستاد، عدم شفافیت در وظایف محوله و تعارض با وظایف مصرح در قانون تأسیس وزارت علوم و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و صراحت قانون بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم برنامه‌ریزی توسط شورای عالی عتف و اصرار دولت بر تمرکز و هدایت سرمایه‌های قابل صرف در علم و فناوری در معاونت علم و فناوری و اختیار سیاستگذاری‌ها، علاوه بر آن شکل‌گیری صندوق نوآوری و شکوفایی و تخصیص اعتبارات مربوط به این حوزه به جای شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و تشکیل کمیسیون علم و فناوری بدون توجه به جایگاه و نقش هر یک از دستگاه‌های موازی، پیچیدگی اوضاع تصمیم‌گیری را روز به روز بیشتر می‌کند.

نکته مهم دیگر ضرورت توجه به ارتباط صنعت و دانشگاه است. رویکرد حاکم بر فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی در جهان، رویکردی نیازگرا در تعامل با سازمان‌های پیرامونی دانشگاه است. این تعامل و کنش متقابل محیط‌های دانشگاهی با بنگاه‌های

۱. با گذشت نزدیک به یک دهه از تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تبصره ماده (۱۰) قانون در موضوع تغییر ترکیب و وظایف هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، همچنان بلا اقدام باقی مانده است.

اقتصادی و سازمان‌های بیرونی، چنانچه سازمان‌یافته و با سازوکارهای اثربخش همراه باشد، موجب اشتغال‌زایی، بهره‌وری بیشتر از منابع انسانی و غیرانسانی و رفاه خواهد بود. دانشگاه‌ها به مثابه نهادهای عمده تولید دانش، به دلیل تغییر در ماهیت تولید علم و تولید اقتصادی، علاوه بر پژوهش و آموزش، نقش و رسالت جدیدی در توسعه اقتصادی یافته‌اند. بر اساس نظر بسیاری از صاحب‌نظران حوزه مدیریت دانشگاهی، امروزه بسیاری از مؤسسات آموزشی و دانشگاه‌های دولتی باید اهداف و استراتژی‌های کلی خود را در جهت تحقق رسالت سوم دانشگاه از نو بسنجند تا بتوانند همانند بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته دنیا رفته‌رفته وابستگی خود را به بودجه دولتی کاهش داده، استقلال مالی خود را برقرار ساخته و به طرق مختلف ایجاد درآمد نمایند و نقشی اساسی در نوآوری صنعتی و توسعه فناوری و در نتیجه اشتغال‌زایی و رفاه ایفا کنند.

● نقش مجلس

با توجه به نکات فوق باید گفت نظام نهادی سیاستگذاری علم و فناوری کشور یک سیستم چندپارچه بوده و نهادهای مختلف از منظرهای متفاوت به مسئله سیاستگذاری و برنامه‌ریزی می‌پردازند. هماهنگی بین نهادها، نظام‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های داخلی سازمان‌های ذیل مدیریت علم و فناوری در سطوح مختلف در نهادهای قانونگذاری، اجرایی و حقوقی و قضایی کشور و تطبیق آن با سایر نظام‌های کشور مانند نظام مدیریت مشاغل، مدیریت نیازهای راهبردی کشور، مدیریت منابع انسانی و استعدادهای ملی، مدیریت تجارت و بازرگانی کشور، مدیریت منابع ملی کشور، مدیریت تولید و... ضرورتی انکارناپذیر است که باید برای آن چاره‌ای اندیشیده شود. مشخص نمودن حیطه وظایف و اختیارات هر یک از ذینفعان این حوزه اولین اقدام جدی برای حل چالش‌های این بخش و جلوگیری از بروز چالش‌های آتی محسوب می‌شود. این مهم می‌تواند توسط مجلس محترم از طریق تصویب قانون صورت پذیرد.

در کنار این بحث اصلی، نظارت بر اجرای دقیق و اصولی «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان» و اصلاح قوانین بیمه‌ای و مالیاتی به شکلی که بتواند محرک بخش پژوهش باشد و موجب ارتباط بهتر صنعت و دانشگاه شود نیز باید مد نظر قرار گیرد.

جدول ۱۳. اهم اقدامات مجلس در حیطة علم و فناوری (کمیسیون مرتبط آموزش و تحقیقات)

نوع اقدام	اولویت	دلایل
نظارت	رصد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با هدف جلوگیری از ورود به عرصه قانونگذاری و تداخل مصوبات آن شورا با قوانین موضوعه	شورای عالی انقلاب فرهنگی در شرح وظایف خود ساخته، مصوبات شورا را در حد قانون دانسته است. مبتنی بر این تصور شورای مذکور با تصویب مصوباتی به شرح زیر عملاً به حوزه قانونگذاری ورود کرده است. ادامه این روند و دخالت شورا در قانونگذاری صرفنظر از اینکه مغایر با قانون اساسی است تزلزل بنیان قانونگذاری کشور را سبب خواهد شد و به این لحاظ مواجهه با این پدیده باید به‌عنوان راهبرد اصلی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد.
نظارت	پیگیری اجرای کامل قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مبتنی بر ماده (۹۹) قانون برنامه سوم توسعه و با هدف انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی کشور در تاریخ ۱۳۸۳/۰۵/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بنابر شواهد موجود، نه تنها انسجام‌بخشی به امور اجرایی تحقق نیافت بلکه بر تعدد دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذار افزوده شد.	از سوی دیگر با گذشت دوازده سال از تصویب قانون اهداف، تاکنون تبصره ماده (۱۰) قانون مذکور که به تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهش، افزایش اختیارات هیئت‌های امانا و تقویت ترکیب اعضای آن هیئت‌ها، تنظیم حدود و اختیارات حوزه‌های تعاونی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت امانا و ... معطوف است، عملیاتی نشده و لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم ارائه نشده است.
نظارت	نظارت بر اجرای دقیق و اصولی «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات»	تحقق اقتصاد دانش‌بنیان بدون وجود مراکز و کانون‌هایی برای تبدیل ایده‌های علمی دانش‌پژوهان به فناوری و محصول امکان‌پذیر نیست. اهمیت دادن به شرکت‌های دانش‌بنیان و نظارت بر عملکرد این شرکت‌ها و اجرای دقیق قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان می‌تواند در تحقق اهداف تأسیس این شرکت‌ها ضروری باشد.
تقنین	اصلاح قوانین بیمه‌ای و مالیاتی از جمله ماده (۸۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم با	الف) سازمان تأمین اجتماعی قراردادهای پژوهشی را با استفاده از ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی مقاطعه‌کاری لحاظ کرده و با اعمال ضریب پیمانی از آنها حق بیمه دریافت

نوع اقدام	اولویت	دلایل
	هدف حمایت از اجرای طرح‌های پژوهشی بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی	می‌کند. حال آنکه پژوهش بنابر ماهیت نمی‌تواند در زمره مقاطعه کاری لحاظ شود. ب) ماده (۸۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم دریافتی‌های اعضای هیئت علمی ناشی از انجام فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی را خارج از سقف معینی از ۱۰ درصد در قانون قبلی به ۲۰ درصد افزایش داده است

۳-۶. آموزش و پرورش

آموزش و پرورش به‌عنوان یک پدیده اجتماعی از گذشته تا حال به‌عنوان عنصری اثرگذار در فرآیند تحقق اهداف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نقش مؤثری را ایفا می‌کند. یکی از اهداف رسمی آموزش و پرورش آمادگی برای زندگی آینده از راه یادگیری مؤثر و مفید است.

روندها نشان می‌دهد که در سال‌های بعد از انقلاب، باسواد ایرانیان ۶ ساله و بالاتر، از ۴۷ درصد به ۸۴/۷۵ درصد در سال ۱۳۹۰ افزایش پیدا کرده است. آمارها حاکی از آن است که در سال ۱۳۹۰ از کل جمعیت ۴۹-۱۰ ساله کشور ۹۳/۲ درصد باسواد بوده‌اند و نرخ باسوادی مردان و زنان در گروه سنی ۶ ساله و بالاتر به ترتیب ۸۸/۳۹ درصد برای مردان و ۸۱/۰۵ درصد برای زنان محاسبه گردیده و تعداد آموزشگاه‌ها از ۵۰ هزار به ۱۱۲۴۰۵ واحد در سال ۱۳۹۴ رسیده است. ایجاد ۳۳۵۱ مدرسه شبانه‌روزی، ۱۵۸۵ مدرسه نمونه‌دولتی، ۵۸۵۷ مدرسه عشایری و ۱۳۶۵ مدرسه شاهد تا سال تحصیلی ۱۳۹۴-۱۳۹۳ امکان و فرصت ادامه تحصیل در دوره‌های بالاتر آموزشی را برای صدها هزار نفر از فرزندان مستعد روستایی و عشایری فراهم کرده است. در بسیاری از کشورها، از جمله کشور ما، متولی اصلی آموزش و پرورش رسمی، دولت است و عمده هزینه‌های آموزش و پرورش از سوی دولت تأمین می‌شود. بر این مبنای ارزش‌ها و اهداف نظام آموزش و پرورش نیز از سوی دولت (نظام) تعیین می‌شود. از این منظر آموزش و پرورش درعین حال که مولد ارزشمندترین سرمایه‌های اجتماعی و زمینه‌ساز توسعه است، نهادی مصرف‌کننده تلقی می‌شود. به اعتقاد کارشناسان آموزشی و اقتصادی عدم به‌کارگیری شیوه‌های بهینه تأمین منابع مالی، بی‌اعتمادی به بخش

غیردولتی و عدم امکان و یا اهتمام برای اجرای قوانین و مصوبات موجود از جمله مواد (۱۳) و (۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله موانع ناکارآمدی مصرف منابع در آموزش و پرورش است.

با وجود موفقیت‌های به دست آمده در حال حاضر نظام آموزشی کشور با مشکلات زیر مواجه است:

- ضعف مشارکت در اداره آموزش و پرورش و ضعف در مردمی کردن آموزش و پرورش؛
- کسری مداوم بودجه و مطالبات فرهنگیان؛
- فقدان انسجام بین برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی آموزشی، درسی و نیروی انسانی؛
- عدم نگرش نظام‌مند به منابع انسانی در تأمین، تربیت، نگهداشت و حفظ منزلت اجتماعی معلمان و ارتقای علمی و حرفه‌ای آنان؛
- عدم اجرای کامل قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور؛

- فقدان پوشش تحصیلی در آموزش عمومی در راستای تحقق عدالت آموزشی؛
- عدم تبعیت از شیوه بودجه‌ریزی علمی و عملیاتی و عدم همخوانی و هماهنگی بودجه آموزش و پرورش با مأموریت‌ها و حجم و اندازه آن؛
- کم‌توجهی به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای علی‌رغم نقش مؤثر آن در توسعه و اشتغال و عدالت اجتماعی؛

- کاهش بهره‌وری، ضعف در تصمیم‌گیری، کندی در اجرا در سطوح ستاد و صف به‌ویژه در مدرسه، ممانعت از رشد خلاقیت به لحاظ تمرکز در آموزش و پرورش؛
- عدم حاکمیت سیاست واحد بر نهادهایی که به‌نحوی با موضوع تعلیم و تربیت در ارتباط هستند؛

- فقدان استانداردهای علمی و آموزشی در ارکان نظام آموزشی از تجهیزات تا ابزار آموزشی و کمک آموزشی؛

- فرسوده و نایم بودن بخشی از ساختمان‌ها به‌خصوص در تهران و برخی از کلان‌شهرها؛
- نارسا بودن نظام مشاوره و نظام هدایت تحصیلی دانش‌آموزان.

ادامه روند فوق موجب می‌گردد در کنار بی‌انگیزه شدن معلمان شاهد افت شدید تحصیلی در کشور باشیم.

● نقش مجلس

بر اساس آنچه گفته شد با توجه به تهدیدها و چالش‌های فراروی نظام آموزش و پرورش کشور و در جهت دستیابی به اهداف آن، اولویت‌های قانونگذاری و نظارتی مجلس نهم در ارتباط با آموزش و پرورش به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. تدوین قوانین مورد نیاز برای تحقق اهداف سند تحول؛
۲. نظارت بر اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش؛
۳. بازنگری در قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق؛
۴. نظارت بر اجرای احکام برنامه پنجم توسعه در ارتباط با گسترش آموزش‌های فنی و حرفه‌ای؛
۵. نظارت بر نحوه اجرای قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور.

جدول ۱۴. اهم اقدامات مجلس در حیطه آموزش و پرورش (کمیسیون مرتبط آموزش و تحقیقات)

نوع اقدام	اولویت	دلایل
نظارت	نظارت بر نحوه اجرای قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶	در ماده (۱۳) این قانون منابع مالی شوراهای مناطق برای هزینه‌های جاری و عمرانی مشخص شده که براساس بند «۱» این ماده یکی از منابع مناطق، سهم هر منطقه از اعتباراتی است که در بودجه جاری و عمرانی سالیانه دولت و براساس تعداد دانش‌آموزان برای هر استان پیش‌بینی می‌شود. در این زمینه اطلاع از نحوه توزیع عادلانه منابع براساس شاخص دانش‌آموز در بین مناطق هر استان ضروری است تا در بلندمدت عدالت اجتماعی و آموزشی دچار مشکل نشود.
نظارت	نظارت بر برنامه‌ریزی و ساماندهی منابع انسانی در آموزش و پرورش با محوریت قانون تعیین تکلیف	اگر چه در سال‌های اخیر الحاقی‌های بسیاری بر این قانون زده شده است، اما متأسفانه مشکلات هم‌چنان ادامه دارد که خود حاکی از عدم جامع و مانع بودن این قوانین و

نوع اقدام	اولویت	دلایل
	استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵	استمرار چالش‌ها و مشکلات برنامه‌ریزی و ساماندهی منابع انسانی در آموزش و پرورش است که لازم است با نظارت دقیق‌تر و بموقع، نارسایی‌ها رفع گردد.
تقنین	قوانین مورد نیاز (در ارتباط با سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور و سیاست‌های کلی نظام اداری)	عناوین قوانین اصلی که نیاز به تصویب دارند به شرح ذیل باشد: الف) طرح تعیین سن افراد لازم‌التعلیم ب) طرح جامع تأمین، تربیت و نگهداشت منابع انسانی آموزش و پرورش
نظارت	نظارت بر نحوه اجرای قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور و اصلاحات بعدی آن	عدم اجرای صحیح این قانون موجب بروز مشکلات و در نهایت اصلاح قانون جهت کنکور سال ۱۳۹۵ گردید.
نظارت	نظارت بر اجرای مواد (۱۳) و (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و خرید خدمت از بخش خصوصی	علی‌رغم تأکید قانون بر واگذاری اداره مدارس (با رعایت اصل سی‌ام قانون اساسی) اقدام مثبتی در این خصوص صورت نگرفته است و محدود اقدامات انجام شده نیز با نقدهای فراوانی همراه است. ضرورت دارد در این بخش، مجلس محترم نظارت دقیقی اعمال نماید.
نظارت + تقنین	قانون نظام جامع فنی و حرفه‌ای	در مجلس نهم قانون نظام جامع فنی و حرفه‌ای به تصویب رسید که اکنون جهت رفع ایرادات شورای نگهبان در مجلس در دست بررسی است. لازم است این قانون مهم به تصویب برسد و بعد نظارت مناسبی بر اجرای آن صورت پذیرد.

۷-۳. فرهنگ

● تعریف فرهنگ در نظام سیاستگذاری فرهنگی جمهوری اسلامی

با توجه به دامنه معنایی متکثر فرهنگ، برای تعیین مهمترین مسائل فرهنگی کشور و به تبع آن مشخص ساختن اولویت‌های کاری مجلس شورای اسلامی، نخستین و مهمترین گام روشن ساختن تعریف فرهنگ در نظام سیاستگذاری فرهنگی در جمهوری اسلامی است. مطابق با تقسیم کار صورت گرفته در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، حوزه‌های رسانه و ارتباطات جمعی، فرهنگ عمومی، ارشاد و تبلیغ

اسلامی، ورزش و جوانان، هنر، میراث فرهنگی و گردشگری، خانواده و زنان مشمول حوزه فرهنگ می‌شوند.

این تلقی از فرهنگ در نظام سیاستگذاری فرهنگی و به صورت خاص در شیوه فعالیت مجلس شورای اسلامی هم شامل بخشی از تعریف بسیار گسترده از فرهنگ به معنای کل شیوه زندگی و روح الهام‌بخش می‌شود و هم بخشی از تعریف خاص و محدود از فرهنگ به معنای کالاها و محصولات فرهنگی را دربرمی‌گیرد. علت این مسئله را باید در خصلت عمل‌گرایانه سیاستگذاری فرهنگی جستجو کرد. در واقع سیاستگذاری فرهنگی معطوف به مقدورات و امکاناتی است که در حوزه فرهنگ در اختیار حکومت و دولت قرار دارد و به‌واسطه آن می‌تواند در این حوزه‌ها سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کند. از این رو بی‌جهت نیست که در میان حوزه‌های نظام سیاستگذاری فرهنگی مواردی چون اخلاق اجتماعی، ارزش‌های عمومی و ... که نقش بسیار بنیادی‌تر و اساسی‌تری در حوزه فرهنگی دارند، دیده نمی‌شود. این حوزه‌ها قلمروهایی را شامل می‌شوند که امکانات و مقدورات دولت برای تأثیرگذاری در آنها غالباً محدود و غیرمستقیم و از طریق سایر حوزه‌ها از قبیل رسانه و ارتباطات جمعی انجام می‌شود.

• مسائل فرهنگی مهم

با توجه به تعریف مورد نظر از فرهنگ در نظام سیاستگذاری، مقصود از مسائل فرهنگی مهم در اینجا، مسائلی است که برای نظام سیاستگذاری اهمیت دارد. بنابراین در چارچوب سایر تعاریف از فرهنگ ممکن است این موارد صورت‌های دیگری پیدا کرده و از اهمیت آنها کاسته شده یا تغییر یابد.

با این حال مهم‌ترین نیروی شکل‌دهنده و ایجادکننده مسائل حوزه سیاستگذاری، مسائل واقعی است که مردم در جریان زیست اجتماعی خود با آنها مواجه می‌شوند. طلاق، دروغ، تأخیر در ازدواج، رشوه و فساد اداری، محتواهای نامناسب، حسادت و بدبینی عمومی، نداشتن برنامه برای اوقات فراغت و ... محرک نخستین مسائل سیاستگذاری فرهنگی هستند.

بخشی از این مسائل فاقد امکان تغییر مستقیم از طریق سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هستند؛ مثلاً برای ایجاد تغییر در روحیه بدبینی عمومی و یا حسادت، ابزارهای مستقیم

برنامه‌ریزی و سیاستگذاری وجود ندارد. این مسائل عمدتاً با تولید کالاهای فرهنگی و فعالیت‌های فرهنگی و به‌صورت غیرمستقیم تغییر می‌کنند و به همین دلیل نیز معمولاً میزان توفیق در تغییر آنها اندک و امکان توفیق نیز دشوار و پیچیده است. به‌خصوص اینکه در مواردی وجوه اقتصادی فعالیت‌ها و کالاهای فرهنگی بر وجوه فرهنگی آنها غلبه کرده و هدف عمده تولید و عرضه این فعالیت‌ها بیش از آنکه جنبه فرهنگی داشته باشد، هدف اقتصادی را دنبال می‌کند. علاوه بر این سازمان‌دهی برای تولید فرهنگی باعث ایجاد مسائل صنفی و سازمان‌دهی در این بخش می‌شود.

دسته دوم مسائل فرهنگی که مردم با آن مواجه‌اند اما شرایط برنامه‌ریزی مستقیم را دارا می‌باشند، مسائلی چون اوقات فراغت که از طریق فعالیت‌های ورزشی و یا گردشگری تنظیم می‌شوند، می‌توانند از طریق سازمان‌دهی‌ها و برنامه‌ریزی‌های مستقیم اصلاح شده و ارتقا یابند. با توجه به ظرفیت بالای اقتصادی این مسائل، سیاستگذاری در این مسائل نیز می‌تواند با غلبه وجوه اقتصادی انجام شود. به‌گونه‌ای که برخی حوزه‌ها از جمله گردشگری و تا حدودی ورزش صرفاً از جهت ظرفیت‌های اقتصادی و به‌عنوان یک صنعت در نظر گرفته شود. علاوه بر جنبه‌های اقتصاد فرهنگ، وجوه صنفی نیز در این بخش به چشم می‌خورد.

در کنار این موارد بخش دیگری از مسائل فرهنگی مربوط به مواردی است که یا به‌خودی‌خود دارای ارزش هستند و یا به‌دلیل نقش مهمی که در حیات اجتماعی ایفا می‌کنند، ارزش حیاتی پیدا می‌کنند. مثلاً نهاد خانواده هم از جهت نقش بنیادی آن در نظام اجتماعی و هم از جهت ارزش ذاتی آن مورد توجه است. حوزه‌های دیگری نیز وجود دارند که به دلیل نقش آنها به عنوان حاملان اصلی تغییرات اجتماعی و مصرف‌کنندگان و مخاطبان اصلی حوزه فرهنگ، اهمیت پیدا می‌کنند. کودکان، جوانان و زنان مهمترین مواردی هستند که در این گروه قرار داشته و در نظام سیاستگذاری فرهنگی مورد توجه هستند.

در نتیجه مسائل عمده فرهنگی در نظام سیاستگذاری در چهار طبقه کلی جای می‌گیرد:

الف) مسائل مرتبط با فعالیت و تولید فرهنگی،

ب) مسائل مرتبط با اقتصاد فرهنگ،

ج) مسائل صنفی فرهنگ،

د) مسائل مرتبط با نهادهای اساسی و فرابخشی.

بنابراین هریک از حوزه‌هایی که در نظام سیاستگذاری فرهنگی قرار دارد، باید موارد اولویت‌دار در این چهار نوع طبقه کلی مشخص شده و به‌عنوان اولویت نظام سیاستگذاری ارائه شود.

تولید فرهنگی به‌واسطه دو ابزار اساسی صورت می‌گیرد. سازمان‌های تولید فرهنگی و قواعد و مقررات عمومی که کالاها و فعالیت‌های فرهنگی مجاز را مشخص ساخته و سازوکارهای رسیدگی به جرایم و تخلفات و همچنین سازوکارهای تولید و عرضه و فعالیت صنفی را در حوزه فرهنگی را مشخص می‌سازند.

مسائل مرتبط با اقتصاد فرهنگ، به وجوه اقتصادی فعالیت‌های فرهنگی مربوط بوده و شامل شرایط کسب و کار و فعالیت در حوزه فرهنگی، حقوق مالکیت معنوی، حمایت‌های مالی و معافیت‌های مالیاتی و ... می‌شود. مسائل مرتبط با اقتصاد فرهنگ عمدتاً با قوانین عمومی اقتصادی و حقوق عمومی مرتبط است و تأمین‌کننده منافع فعالان و حقوق فعالان این حوزه است.

مسائل صنفی فرهنگ، مسائلی است که پیش‌روی شکل‌ها و ساختارهای صنفی در حوزه‌های مختلف فرهنگی وجود دارد. مسائل صنفی نیز عمدتاً مرتبط با مسائلی است که رابطه اصناف فرهنگی را با دولت تنظیم کرده و مربوط به اختیارات و امکانات فعالیت است که توسط دولت به اصناف واگذار می‌شود. بنابراین در هر یک از حوزه‌های فرهنگی که در تعریف فرهنگ در نظام سیاستگذاری فرهنگی بخشی از حوزه فرهنگ تلقی می‌شود، سه دسته کلی از مسائل فعالیت فرهنگی، اقتصاد فرهنگ و مسائل صنفی قابل شناسایی است.

• تعارض اولویت‌ها در حوزه مسائل فرهنگی

از میان سه طبقه کلی مسائل، فعالیت و تولید فرهنگی برای حکومت و نظام سیاسی دارای اولویت بوده و مسائل اقتصادی و صنفی برای فعالان فرهنگی اهمیت و اولویت دارد. این تضاد در اولویت‌ها با تضاد دیگری تشدید می‌شود که ناشی از اهداف کلان نظام فرهنگی و سیاست‌های فرهنگی نظام است که نه تنها اقتصاد فرهنگ را تنها تا جایی که مغایر و متضاد با رشد و تعالی انسان‌ها نباشد به رسمیت می‌شناسد بلکه کل اقتصاد را وسیله‌ای برای رشد و تعالی انسان‌ها می‌داند. بخشی از مسائل صنفی و اقتصاد فرهنگ ناشی از بی‌توجهی به چارچوب‌هایی است که اهداف فرهنگی نظام برای فعالیت و تولید فرهنگی وضع می‌کند.

در نتیجه وجود چنین تضادی و تحت تأثیر فشارهای متضادی که دولت در قلمرو فرهنگ دریافت می‌کند، نقش و سهم دولت در حل مسائل فرهنگی و پاسخگویی نسبت به آن دچار ابهام شده و قابلیت اجرایی بخش قابل توجهی از اهداف فرهنگی پایین آمده و غیرعملیاتی شده است.

علاوه بر این، پیچیدگی ذاتی سیاستگذاری فرهنگی نیز مزید بر علت شده است. از آنجاکه مخاطب اصلی سیاست‌ها و برنامه‌های فرهنگی انسان‌های دارای اختیار و اراده است، کنترل همه شرایط و متغیرهای مؤثر بر تصمیم‌گیری‌های افراد و رفتار آنها خارج از توان سیاستگذار بوده و امکان توفیق سیاست‌ها با چالش‌ها و محدودیت‌های جدی روبه‌رو است. صحنه اعمال سیاست‌های فرهنگی، صحنه اختلاف‌نظرها و تفاوت عقاید و اندیشه‌هاست که با حضور نیروها و گفتارهای متضاد تشدید می‌شوند. در نتیجه رسیدن به اجماع و اقناع و تأثیرگذاری بر افراد در آن بسیار دشوار و پیچیده است.

در نتیجه مهمترین مسائل نظام سیاستگذاری فرهنگی در جامعه ایران یافتن نقطه تعادلی میان این گرایش‌های متضاد است به‌گونه‌ای که نیروهای اقتصادی و صنفی را در خدمت اهداف کلان فرهنگی قرار داده و زمینه تولید مناسب فرهنگی را در جامعه فراهم آورد. با در نظر داشتن چنین مسائلی مهمترین آنها در حوزه فرهنگ شامل موارد زیر است:

۱-۷-۳. بخش اول: اولویت‌های مرتبط با فعالیت‌ها و تولید فرهنگی

در این بخش دو دسته اولویت اساسی وجود دارد. اولویت اول مرتبط با قواعد و مقررات عمومی فعالیت و تولید فرهنگی است و دسته دوم مرتبط با ساختارها و نهادهای فرهنگی فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی به‌واسطه آن صورت می‌گیرد. در دسته اول مهمترین اولویت پیش‌روی مجلس شورای اسلامی اصلاح برخی قوانین و مقررات موجود و تصویب قوانین برای حوزه‌هایی است که فاقد قواعد و مقررات عمومی فعالیت هستند. در دسته دوم نیز مهمترین اولویت مجلس بازخوانی و اصلاح قوانین اداره دستگاه‌ها و سازمان‌های فرهنگی و نظارت بر نحوه اجرای آن است. از همین رو در این بخش مهمترین اولویت‌های مجلس عبارت است از:

الف) اصلاح و تصویب قوانین و مقررات عمومی تولید و فعالیت در حوزه فرهنگ:

۱. اصلاح قانون مطبوعات،

۲. تصویب قانون فعالیت‌های رسانه‌ای (تلویزیونی) شخصیت‌های حقیقی و حقوقی،
 ۳. اصلاح قانون جرایم رایانه‌ای و قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت‌های غیرمجاز می‌کنند،
 ۴. اصلاح قانون حفظ آثار ملی،
 ۵. تصویب قانون نظام حقوقی مساجد،
 ۶. تصویب قانون صنایع دستی کشور،
 ۷. اصلاح قانون ایرانگردی و جهانگردی،
- ب) اصلاح قوانین دستگاه‌ها و سازمان‌های فرهنگی:

سازمان‌های فرهنگی در زمینه قواعد حقوقی که برای فعالیت فرهنگی در کشور وجود دارد، مهمترین ارکان تولید و فعالیت فرهنگی در جهت تحقق اهداف فرهنگی نظام هستند. مهمترین چالشی که دستگاه‌های فرهنگی در فرآیند تولید و فعالیت فرهنگی با آن مواجه‌اند، منفعل بودن آنها در فرایند تولید و فعالیت فرهنگی است. در واقع فرآیندهای اداری و اجرایی دستگاه‌های فرهنگی به گونه‌ای شکل گرفته است که مهمترین نقش آنها در فرآیند تولید و فعالیت فرهنگی، صدور مجوز فعالیت و تولید به جای ایفای نقش در تولید و فعالیت فرهنگی است. همین مسئله موجب شده است تا سازمان‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی به صورت انفعالی و پسینی با تحولات حوزه فرهنگ مواجه شده و نقش کم‌رنگی در پیش‌برد اهداف فرهنگی نظام داشته باشند. چالش‌های زیر مهمترین مواردی است که به دلیل چنین ساختاری، سازمان‌های فرهنگی در جمهوری اسلامی با آن مواجه هستند.

- صدور مجوز فعالیت و تولید فرهنگی به جای سفارش تولید و فعالیت (منفعل و پسینی بودن)،
- ابهام در فرایندهای حمایت‌های مالی و زیرساختی،
- اختیارات بسیار زیاد در کنار پاسخ‌گویی کم،
- ابهام در شرح وظایف و اهداف فعالیت (تکرار و دوباره‌کاری‌های متعدد)،
- عدم همکاری و هماهنگی و هم‌افزایی میان دستگاه‌ها و سازمان‌های فرهنگی،
- فقدان متولی مشخص برای برخی حوزه‌ها از جمله خانواده و ...
-

بنابراین قوانین اداره سازمان‌ها و دستگاه‌های فرهنگی باید با رویکرد جایگزینی نظام تولیدمحور به‌جای نظام مجوزمحور مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته و چالش‌ها و مسائل پیش‌روی این سازمان‌ها رفع شود. در میان برخی از سازمان‌ها و نهادهایی که فاقد قانون مصوب و مشخصی هستند در اولویت قرار دارند. در این بخش اولویت‌های مجلس شورای اسلامی موارد زیر است:

۱. تصویب قانون اداره صدا و سیما،
۲. تصویب قانون وزارت ورزش و جوانان،
۳. اصلاح قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی،
۴. اصلاح قانون اداره سازمان اوقاف و امور خیریه،
۵. تصویب قانون نحوه فعالیت سازمان‌ها و نهادهای دینی و تبلیغی،
۶. اصلاح قانون اداره میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری،
۷. تصویب قانون ساختار سیاستگذاری و نظارت بر امور خانواده و زنان.

۲-۷-۳. اولویت‌های مرتبط با اقتصاد فرهنگ

همان‌طور که گفته شد مهمترین مسئله مرتبط با اقتصاد فرهنگ، فراهم ساختن شرایط مناسب برای فعالیت و کسب درآمد از طریق فعالیت در حوزه فرهنگ است. این بخش شامل حمایت‌ها، معافیت‌ها و شرایط صدور مجوز فعالیت در حوزه فرهنگ می‌شود، مهمترین اولویت‌های پیش‌روی این بخش شامل موارد زیر است:

۱. تصویب قانون تبلیغات،
۲. اصلاح قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان،
۳. تصویب طرح جامع نظام باشگاه داری،
۴.

۳-۷-۳. اولویت‌های مرتبط با مسائل صنفی

همان‌طور که گفته شد مسائل صنفی ناشی از مسائلی است که رابطه سازمان‌ها و تشکل‌های حوزه فرهنگ با دولت ایجاد می‌شود. در این بخش مهمترین اولویت دولت عبارت است از:
- تصویب قانون نظام صنفی فرهنگی.

۴-۷-۳. اولویتهای اساسی و فرابخشی حوزه فرهنگ

این بخش شامل نهادهایی است که در بخش فرهنگ یا فی‌المنفسه دارای ارزش هستند و یا به‌دلیل نقش مهمی که در حیات اجتماعی ایفا می‌کنند، ارزش حیاتی پیدا می‌کنند. از سویی این حوزه یکی از مهمترین جایگاه‌ها در انعکاس آثار تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درون خود است. آثاری که عمدتاً در شکل و شمایل مسائل اجتماعی چون گسترش طلاق، تأخیر در ازدواج، تمایل کمتر به فرزندآوری و ... جلوه می‌کنند و ضرورت سیاستگذاری فرهنگی را دوچندان می‌سازد.

فقدان نهاد متولی متمرکز در ساختارهای مدیریتی این حوزه، خلأ و یا کژکارکرد قوانین حمایتی آن و کم‌رنگ بودن نظارت بر ساختارها و قوانین مرتبط با آن، بخش عمده‌ای از مشکلات این حوزه استراتژیک را تشکیل می‌دهد.

از این منظر و با توجه به نقش تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی، مهمترین اولویتهای کاری این نهاد در حوزه زنان و خانواده به شرح زیر است:

- اصلاح ساختارهای مدیریت کلان حوزه زنان و خانواده (اصلاح ساختار)،
- بازنگری نظام حقوقی و قوانین و مقررات مرتبط با حقوق خانواده (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- اصلاح ساختار نهادهای متولی حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (اصلاح ساختار)،
- اصلاح قوانین حمایتی و سیاستگذاری در حمایت از زنان سرپرست خانوار (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- اصلاح قوانین در حوزه تسهیل ازدواج جوانان و تحکیم نهاد خانواده (کاهش طلاق) (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- تدوین قوانین درخصوص توسعه امور معیشتی زنان سرپرست خانوار (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- تدوین سیاست و قوانین در راستای طراحی الگوی اسلامی - ایرانی اشتغال زنان (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- اصلاح قوانین و رویه‌های تقنینی گسترش حجاب و عفاف در جامعه و ارائه سیاست کارآمد در حوزه بهینه‌سازی وضعیت حجاب در جامعه (اصلاح رویه‌های تقنینی)،

- اصلاح قانون ساماندهی مد و لباس (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- تدوین قانون نظام جامع حمایتگر از زنان خانه‌دار (اصلاح رویه‌های تقنینی)،
- ایجاد نهاد سیاستگذار و تصمیم‌ساز در حوزه حمایت از کودکان (اصلاح ساختار)،
- اصلاح قوانین پیشگیری‌کننده و حمایت‌کننده در حمایت از حقوق کودکان به‌ویژه در موضوع کودک آزاری (اصلاح رویه‌های تقنینی).

بخش چهارم

حوزه سیاسی و حقوقی

اولویت‌های راهبردی حوزه سیاسی - حقوقی در ۵ بخش دیپلماسی پارلمانی، سیاست داخلی، سیاست خارجی، دفاعی - امنیتی و حقوقی با رویکرد ۸ شاخص چابک‌سازی، کارآیی، کارآمدی، تعامل، توانمندسازی، اثربخشی، نیازسنجی و آینده‌نگری و همچنین با عنایت به اسناد بالادستی، تبیین و تدوین شده است.

۱-۴. دیپلماسی پارلمانی

امروزه یکی از رسالت‌های مهم مجالس قانونگذاری دنیا، بهره‌گیری از ظرفیت‌های متکثر دیپلماسی پارلمانی است. در جمهوری اسلامی به بخشی از این ظرفیت‌ها در قانون اساسی اشاره شده است که از آن با عنوان دیپلماسی پارلمانی تقنینی نام برده می‌شود. به منظور ارتقای توانمندی و چابک‌سازی دیپلماسی پارلمانی در دوران پسابرجام، ضروری است تدابیر و اقدامات تقنینی و نظارتی زیر مورد توجه قرار گیرند:

۱. توانمندسازی گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی

الف) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای ضابطه‌مندسازی سفر هیئت‌های پارلمانی با تأکید بر توسعه روابط اقتصادی،

ب) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای رفع موانع قانونی حضور نمایندگان باتجربه ادوار مجلس در ترکیب گروه‌های دوستی،

ج) تشکیل شورای رؤسای گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بازوی مشورتی کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی،

در اکثر پارلمان‌ها، دستورالعمل مشخصی برای افزایش همکاری‌ها و هماهنگ‌سازی رایزنی‌ها بین گروه‌های دوستی و دستگاه سیاست خارجی آن کشور برقرار شده است تا از اقدامات غیرهمسو پیشگیری شود. در همین راستا، تقویت هم‌اندیشی بین رؤسای

گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی با دیپلمات‌های ذیربط در وزارت امور خارجه می‌تواند الگوی مناسبی برای تعامل دولت و مجلس در حوزه توسعه روابط خارجی در دوران پسابرجام باشد. قطعاً این نوع تعاملات و رایزنی‌ها می‌تواند کارآمدی گروه‌های دوستی مجلس دهم را تقویت کند.

(د) تدوین و تصویب اساسنامه گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی.

۲. تقویت نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در تعاملات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی

(الف) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی برای تقویت نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی،

(ب) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی برای تسهیل مشارکت نخبگان فکری در جلسات کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی،

(ج) بازتعریف ساختار، اهداف و برنامه‌های کمیته حقوق بشر مجلس شورای اسلامی متناسب با جنس و ماهیت تهدیدات در دوران پسابرجام.

۳. چابک‌سازی دیپلماسی عمومی پارلمانی

(الف) تقویت نقش و جایگاه فراکسیون‌ها در فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی،

(ب) تدوین سند همکاری‌های راهبردی بین وزارت امور خارجه و کمیسیون امنیت ملی برای توسعه دیپلماسی عمومی پارلمانی،

(ج) ضابطه‌مند شدن شرایط و ملزومات صدور بیانیه‌های پارلمانی.

(د) اتخاذ تمهیدات لازم برای ایجاد و تقویت رسانه‌های ارتباط جمعی مجلس شورای اسلامی مانند انتشار هفته‌نامه خانه ملت یا تأسیس شبکه تلویزیونی پارلمانی.

۴. تدوین طرح جامع دیپلماسی پارلمانی سازمانی

(الف) ایجاد و تقویت اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای براساس هویت مشترک (تشکیل اتحادیه پارلمانی سه کشور فارسی زبان یا اتحادیه پارلمانی جریان مقاومت با مشارکت

ایران، عراق، سوریه، لبنان و یمن)، جغرافیای مشترک (تشکیل اتحادیه پارلمانی کشورهای حوزه دریای خزر)، توسعه منطقه‌ای (اتحادیه پارلمانی کشورهای عضو اکو) و دغدغه‌های مشترک امنیتی (اتحادیه پارلمانی سازمان همکاری شانگهای)،
 ب) اتخاذ تمهیدات لازم برای نقش‌آفرینی بیشتر نمایندگان زن مجلس در مراودات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی.

۵. تدوین طرح جامع تقویت دیپلماسی پارلمانی انقلابی

رهبر معظم انقلاب بارها در بیانات مختلف یکی از شاخص‌های بالندگی مجلس شورای اسلامی در عرصه مراودات بین‌المللی را موضع‌گیری صریح و قاطع نمایندگان در برش‌های زمانی حساس معرفی کرده‌اند که یکی از پیش‌نیازهای آن ارتقای توان پیش‌بینی و ارزیابی نمایندگان مجلس از محیط استراتژیک پیش‌رو است. دیپلماسی پارلمانی مجلس شورای اسلامی هنگامی می‌تواند در مسیر سند چشم‌انداز حرکت کند که از چهار ویژگی دشمن‌شناسی، هوشمندسازی، ظرفیت‌یابی، فرصت‌سازی، پویایی و استکبارستیزی برخوردار باشد. دیپلماسی پارلمانی که مبتنی بر این ۶ ویژگی باشد به دیپلماسی پارلمانی انقلابی معروف است.

۶. چابک‌سازی پشتوانه سازمانی دیپلماسی پارلمانی

الف) ایجاد معاونت امور بین‌الملل در ساختار سازمانی مجلس شورای اسلامی،
 ب) ایجاد پُست دبیر کل پارلمانی در ساختار سازمانی مجلس شورای اسلامی.

۲-۴. سیاست داخلی

جمهوری اسلامی ایران برای رسیدن به افق چشم‌انداز جامعه ایرانی ۱۴۰۴ که در آن کشوری توسعه‌یافته با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی خواهد بود، نیازمند رفع مسائلی است که ثبات و پیشرفت کشور در گرو تعیین تکلیف با آنهاست.

امروزه، جامعه‌ای توسعه‌یافته تلقی می‌شود که در همه ابعاد به‌طور متوازن رشد کرده باشد. شواهد حاکی از آن است که حتی توسعه اقتصادی نمی‌تواند جدای از توسعه

سیاسی و اجتماعی محقق شود. بنابراین برای رسیدن به توسعه همه‌جانبه و ایجاد یک دولت کارآمد و شایسته، توجه به بُعد سیاسی و شاخص‌های توسعه‌یافتگی سیاسی ضرورت دارد.

جامعه توسعه‌یافته از نظر سیاسی ضمن برخوردار بودن از ثبات سیاسی، دارای ویژگی‌هایی همچون کارآمدی، سطح پایین فساد، پاسخگویی، مشارکت مردم در امور مربوط به خود، نظام حزبی قوی و سازمان‌یافته، آزادی رسانه‌ها و... می‌باشد. با وجود اینکه بسیاری از این شاخص‌ها در قانون اساسی و اسناد بالادستی مورد توجه و تأکید بوده‌اند، اما در عمل مورد غفلت یا کم‌توجهی قرار گرفته‌اند. بنابراین به نظر می‌رسد با گذشت حدود چهار دهه از عمر انقلاب اسلامی و در حال حاضر که مجلس دهم آغاز به کار کرده است، باید توجه ویژه‌ای به تقویت شاخص‌های غیراقتصادی توسعه از جمله ابعاد ثبات سیاسی، کارآمدی و حکومت‌داری مطلوب، مردم‌سالاری و حقوق و آزادی‌های مدنی صورت گیرد. در ادامه مهم‌ترین اولویت‌های مجلس شورای اسلامی برای نیل به توسعه سیاسی مبتنی بر مردم‌سالاری دینی که می‌تواند در دستور کار مجلس دهم قرار گیرد تبیین شده است:

۱. تدوین قانون جامع انتخابات

پس از پیروزی انقلاب اسلامی یکی از اصلی‌ترین سازوکارهای شرکت مردم در سرنوشت خویش، برگزاری انتخابات بوده است. جمهوری اسلامی ایران در زمینه تعداد مراجع به آرای عمومی در بالاترین سطح کشورهای جهان قرار می‌گیرد. دلیل اصلی این امر را می‌توان جایگاه حق انتخاب مردم بنابر اصل ششم قانون اساسی دانست. به موجب این اصل: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد». در حال حاضر مسائل و موانعی در برگزاری انتخابات رقابتی در تراز جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. در این باره می‌توان به شرایط نامزدها و شیوه تعیین صلاحیت آنها، ثبت‌نام رأی‌دهندگان، سنتی بودن رأی‌گیری، عدم تعیین منابع و هزینه‌های مالی احزاب و نامزدهای انتخاباتی و بی‌عدالتی در تعیین حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در ادامه توضیح داده شده‌اند.

الف) شرایط نامزدها و شیوه تعیین صلاحیت آنها: یکی از مسائل بحث‌برانگیز در قوانین انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران، برخی شروط تعیین شده برای نامزدهای انتخابات و نحوه تعیین صلاحیت است. شرایط مبهم انتخاب‌پذیری و شفاف نبودن ضوابط مربوط به رفتار نهادهای مدیریت‌کننده انتخابات می‌تواند موجب بی‌اعتمادی افکار عمومی به نتیجه انتخابات و در نهایت کاهش درصد مشارکت مردم شود. شرایط انتخاب‌پذیری باید عینی و قابل احراز باشند. به‌کارگیری اصطلاحات مبهم در موضوع انتخاب‌پذیری با این ایراد اساسی مواجه است که برای شهروندان این امکان وجود نخواهد داشت که وضعیت خود را از لحاظ انتخاب‌پذیری رأساً مورد ارزیابی قرار دهند. راه‌حل اصولی و مناسب برای چنین مشکلی این است که تا حد امکان شرایط و معیارهای صلاحیت به‌صورت عینی، روشن و قابل احراز و اثبات تعیین شوند تا فضای همگرایی و انسجام تقویت شود.

ب) سنتی بودن رأی‌گیری: در ایران غالب فرآیند انتخابات به‌ویژه مرحله رأی‌گیری و شمارش آرا به‌صورت دستی صورت می‌گیرد. تجربه انتخابات نشان داده که به‌کارگیری ابزارهای سنتی بدون ایراد و اشکال نمی‌تواند باشد. رأی‌گیری سنتی علاوه بر اینکه هزینه‌ها و مخارج زیادی (مثلاً چاپ برگه‌های رأی و یا به‌کارگیری نیروی انسانی زیاد برای مدیریت انتخابات) برای دولت دارد، زمان اخذ رأی در آن نیز طولانی بوده و مشارکت مردم در انتخابات را هم کاهش می‌دهد. همچنین امکان و احتمال وقوع تخلف در فرآیند انتخابات و اعمال نفوذ و انحراف آرای مردم را افزایش می‌دهد. تجربه جدید در استفاده از فناوری اطلاعات می‌تواند بسیاری از ایرادها و اشکالات ناشی از رأی‌گیری سنتی را کاهش داده و میزان مردمی بودن انتخابات را افزایش دهد. افزایش اعتماد مردم به رأی‌گیری، کاهش زمان اخذ رأی، افزایش مشارکت رأی‌دهندگان، کاهش هزینه‌ها و سهولت دسترسی به داده‌های انتخاباتی، ارمغان جدیدی است که از تلازم و توافق «فناوری اطلاعات» با «انتخابات» عاید نظام‌های مردم‌سالار شده است. از این‌رو در سیاست‌های کلی انتخابات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در بند «۲۶»، بر «ایجاد امکانات لازم برای بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و توسعه بانک‌های اطلاعاتی مربوطه، در جهت ارتقای شفافیت، سرعت و سلامت در اخذ، شمارش و اعلام نتایج حداکثر ظرف سه سال پس از ابلاغ این سیاست»، تأکید شده است.

ج) عدم تعیین منابع و هزینه‌های مالی احزاب و نامزدها: یکی از آسیب‌های جدی نهاد

انتخابات در ایران، نامحدود بودن هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها و عدم کنترل بر منابع مالی و هزینه‌های انجام شده است. در قوانین انتخاباتی ایران اعم از ریاست‌جمهوری، مجلس و سایر آنها، نه محدودیتی برای هزینه‌های انتخاباتی نامزدها پیش‌بینی شده و نه سازوکار نظارتی در این زمینه تعبیه شده است که این امر با اهداف و اصول عدالت‌خواهانه نظام جمهوری اسلامی ایران تناسب ندارد. درحالی که امروزه توجه فزاینده اکثر قریب به اتفاق نظام‌های حقوقی به هزینه‌های انتخاباتی، منجر به پیش‌بینی منابع تأمین مالی و محدودیت و شفافیت مخارج انتخاباتی شده است. لازم به ذکر است درعین حال که وجود پول حتی برای انجام یک رقابت سیاسی حداقلی لازم و ضروری است، اما نفوذ بی‌رویه آن در رقابت‌های سیاسی، انتخابات را که باید مجرای موثق انتقال قدرت سیاسی در حکومت مردم‌سالار باشد، به ورطه فساد کشانده و ضمن حیفومیل مبالغ هنگفت، به سلامت آن نیز خدشه وارد می‌کند. به نظر می‌رسد تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی به تفکیک ریاست‌جمهوری و مجلس می‌تواند به برخی زیاده‌روی‌ها در امر تبلیغات خاتمه دهد. از این رو در بند «۶» سیاست‌های کلی انتخابات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام بر «تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذیصلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه چگونگی برخورد با تخلفات مالی» تأکید شده است.

د) بی‌عدالتی در تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی: یکی از مسائل مهم در هر نظام انتخاباتی، ترسیم و تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه است. تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه باید به‌گونه‌ای باشد که ضامن تحقق عدالت و برابری شهروندان بوده و در نهایت باعث شکل‌گیری مجلسی مردم‌سالار شود. رایج‌ترین معیار برای ترسیم محدوده حوزه‌های انتخابیه و اصلاح این مرزها، شاخص جمعیتی است.

با بررسی و مقایسه جمعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی، مشخص می‌شود که نحوه توزیع کرسی‌های مجلس میان حوزه‌های انتخابیه بیانگر عدم تعادل و توازن آشکار است. پرجمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور، ۳۱ برابر کم‌جمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور، جمعیت دارد، در صورتی که هر دو حوزه انتخابیه یک نماینده در مجلس شورای اسلامی دارند. درواقع برخلاف کشورهای دیگر، قانونی در ارتباط با میزان مجاز

انحراف جمعیت حوزه‌های انتخابیه نسبت به تعداد نمایندگان وجود ندارد. براساس سرشماری سال ۱۳۹۰ جمعیت کل کشور ۷۵.۱۴۹.۶۶۹ نفر است و با توجه به تعداد ۲۹۰ نماینده موجود در مجلس شورای اسلامی، هر ۲۵۹.۱۳۶ نفر جمعیت ایران باید یک نماینده داشته باشند. اگر میزان انحراف جمعیت از این حد طبیعی حدود ۵۰ هزار نفر در نظر گرفته شود با این معیار می‌توان تمام حوزه‌های انتخابیه فعلی کشور را در قالب سه گروه تقسیم‌بندی کرد:

جدول ۱۵. تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی براساس عدالت جمعیتی

نوع حوزه	توضیح	تعداد حوزه	تعداد نماینده	جمعیت
حوزه‌هایی با جمعیت بالای ۳۰۰ هزار نفر	میزان انحراف بالایی نسبت به حد طبیعی دارند و قابلیت اضافه شدن نماینده را دارند	۵۴	۱۱۶	۲۸۳۷۱۳۵۰
حوزه‌هایی با جمعیت بین ۲۰۰ تا ۳۰۰ هزار نفر	به‌عنوان حد طبیعی جمعیت یک حوزه انتخابیه به حساب آمده‌اند	۵۴	۷۰	۳۳۶۵۳۵۱۲
حوزه‌هایی با جمعیت پایین‌تر از ۲۰۰ هزار نفر	تحت عنوان میزان انحراف پایین به حساب آمده که معیار جمعیتی در آن لحاظ نشده و باید بازنگری اساسی در حوزه انتخابیه مزبور صورت گیرد	۹۴	۹۹	۱۳۱۲۴۸۰۷

از این رو یکی از بندهای مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست‌های کلی انتخابات، عدالت انتخاباتی است. براساس این بند، محدوده حوزه‌های انتخاباتی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر تعیین می‌گردد، به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم شود.

۲. تدوین قانون جامع تقسیمات کشوری

نظام کنونی تقسیمات در ایران تحت عنوان «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» مشتمل بر ۱۸ ماده و ۲۲ تبصره در پانزدهم تیرماه ۱۳۶۲ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد. آیین‌نامه اجرایی آن نیز در سال ۱۳۶۳، مشتمل بر ۳۶ ماده و ۲۷ تبصره از

تصویب هیئت دولت گذشت و برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. در این قانون، ارتقای سطوح تقسیمات سیاسی رابطه تنگاتنگی با جمعیت دارد و آستانه جمعیتی، ملاک عمده ارتقا است. در واقع، در مدیریت سیاسی فضا نه تنها سعی در کیفی‌سازی شاخص‌های تقسیمات کشوری نشده، بلکه تنها بر عامل جمعیت تأکید شده است. یکی دیگر از ایرادات قانون فعلی را می‌توان این موضوع دانست که تقسیم بیش از حد کشور به واحدهای کوچک باعث از دست رفتن کارایی لازم شده است. در نتیجه این سیاست، تعداد سطوح تقسیمات کشوری در طول یک دوره ۶۴ ساله (از ۱۳۱۶ تا ۱۳۸۰) به تفکیک استان ۲۸۰ درصد، شهرستان ۶۰۸ درصد و بخش ۷۱۰ درصد رشد داشته است. همچنین قانون تقسیمات کشوری فعلی، موجب شده تقاضای فزاینده جهت ارتقای سطح سیاسی به واحدهای بالاتر، به جنبشی فراگیر و گسترده تبدیل شود. این تقاضاها خود موجبات شکل‌گیری کانون‌های جدید ناامنی ناحیه‌ای و محلی را فراهم آورده است. از سوی دیگر واحدهای کوچک‌تر سیاسی به تجربه به این نتیجه رسیده‌اند که با ارتقای سطح سیاسی، خدمات و تسهیلات بیشتری از سوی دولت مرکزی به آنها اختصاص خواهد یافت. به موازات این دو، عنصر سومی، انرژی مورد نیاز روند تحکیم و افزایش تقاضا را فراهم می‌آورد. در واقع ارتقای سیاسی یک نقطه، موجبات تقاضای رقابت‌جویانه نقاط رقیب مجاور نیز خواهد شد.

با توجه به نواقص و معایبی که در قانون فعلی تقسیمات کشوری وجود داشت و مشکلات فراوانی که از لحاظ عملی در این حوزه ایجاد شد، از همان برنامه دوم توسعه، بر ارائه قانون جامع تقسیمات کشوری تأکید شد که این تکلیف تاکنون محقق نشده است. با توجه به مطالب ذکر شده می‌توان گفت مهمترین مسئله‌ای که در ارائه قانون جامع تقسیمات کشوری باید در نظر گرفته شود، بحث کیفی‌سازی شاخص‌های تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن الگوی ترکیبی و چندمعیاری برای آن است. بدین منظور باید عوامل مختلف جغرافیایی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، تاریخی و... در نظر گرفته شوند، به طوری که واحدهای سیاسی از یک همگنی طبیعی و وحدت ساختاری و کارکردی برخوردار شوند. همچنین لازم است ارتباطی منطقی بین امکانات و بودجه و ارتقای واحدها برقرار شود. به عبارت بهتر، در حال حاضر در ایران یک واحد تقسیمات کشوری ابتدا ارتقا پیدا می‌کند، سپس به امکانات، تسهیلات و همچنین

بودجه بیشتری دست می‌یابد؛ در حالی که از لحاظ علمی و منطقی، واحد تقسیمات کشوری باید دارای پاره‌ای از امکانات و تسهیلات شود و سپس ارتقا پیدا کند.

۳. تدوین قانون جامع تشکلهای مدنی

یکی از مسائل و اولویتهای اساسی در حوزه سیاست داخلی، تدوین قانون جامع فعالیت تشکلهای مدنی برای تسهیل فعالیت‌های قاعده‌مند سیاسی، اجتماعی و صنفی می‌باشد. احزاب با تنظیم قواعد عملی، مبنای ثبات سیاسی و دگرگونی‌های بسامان را برای جامعه فراهم می‌آورند و با مشارکت در انتخابات، مکانیسمی را برای تحرک سیاسی در یک چارچوب نهادی فراهم می‌سازند. اما در جمهوری اسلامی، احزاب سیاسی نقش مؤثری در مدیریت عقلانی و جمعی کشور برعهده ندارند و در نبود احزاب واقعی (پایدار، فراگیر و نظام‌مند)، انتخابات تا حد زیادی کاندیدامحور شده است. به گونه‌ای که شهروندان امکان انتخاب برنامه‌های کارآمد را ندارند و مجبورند به انتخاب اشخاص مبادرت ورزند. قائم به شخص شدن نمایندگی و انتخابات ممکن است به بی‌برنامه شدن قوای سیاستگذار و اجرایی، عدم بهره‌گیری از خردجمعی در تصمیم‌گیری، تلاش انتخاب‌شوندگان برای کسب سود و منفعت محلی و شخصی، عدم شفافیت و پاسخگویی و فقدان اهرم نظارت بیرونی بر سیاستگذاری و اجرا، منجر شود.

به‌نظر می‌رسد ساماندهی و تقویت احزاب جز از طریق فرهنگ‌سازی در سطح جامعه و سوق دادن نخبگان به جذب و فعالیت در چارچوب احزاب و پذیرش جایگاه مهم و حیاتی آنها در مدیریت کشور ممکن نیست. در این راستا نباید از اهمیت قوانین کارآمد و مؤثر غفلت کرد. قانون بستر فعالیت سالم و مؤثر احزاب را مهیا می‌سازد. قانون احزاب فعلی کشور مصوب سال ۱۳۶۰ بوده و با گذشت بیش از سه دهه از تصویب آن، پاسخگوی پیچیدگی‌های امروز جامعه ایران نیست، لذا ضرورت بازنگری در آن با هدف بسترسازی برای ظهور احزاب قدرتمند، مؤثر و کارآمد بیش از پیش احساس می‌شود.

ازسوی دیگر جامعه ایران در شرایط کنونی با بحران‌های رو به گسترشی مواجه است که بدون مشارکت هدفمند و مؤثر مردم، دولت به تنهایی قادر به حل آنها نیست. این مشکلات را تنها با رویکرد جامعه‌محور می‌توان تخفیف داد. استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در امور غیرسیاسی ضمن مشارکت دادن مردم به حل مسائل خود، دست

دولت را در سیاست‌گذاری و اعمال سیاست‌های کلان باز می‌گذارد. در واقع مشارکت‌های مردمی در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد و شفاف و واقعی کردن فعالیت‌های آنها براساس فلسفه وجودی‌شان، راهی برای تقویت جامعه و کاستن از بار و حجم دولت است.

با این حال تشکل‌های غیردولتی در ایران به دلایل متعدد جایگاه واقعی خود را پیدا نکرده‌اند. از جمله مهمترین این دلایل می‌توان به فقدان قانون مشخص و جامع در خصوص سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره کرد. متأسفانه امورات مربوط به سازمان‌های مردم‌نهاد براساس قوانین و دستورالعمل‌های متعددی انجام می‌شود و همین امر موجب سردرگمی و بلاتکلیفی آنها شده است. در برنامه سوم (ماده (۱۸۲) و چهارم (ماده (۱۴۰) نیز بر ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی و سازمان‌های غیردولتی و محلی با هدف زمینه‌سازی برای واگذاری فعالیت‌های تصدیگرانه دولت به آنها و تقویت نظارت‌های سازمان‌یافته مردمی بر فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی تأکید شده بود.

۴. تدوین قانون جامع مدیریت شهری

تمرکزگرایی از آفات مدیریتی در نظام‌های سیاسی است و موجب کاهش بهره‌وری و سوءمدیریت‌هاست. در جمهوری اسلامی ایران براساس اصل هفتم قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی برای تمرکززدایی و ایجاد نظام‌های محلی اداره امور در دوره پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌شمار می‌رود. بررسی و آسیب‌شناسی وضعیت و مناسبات موجود شوراها در ساختار تصمیم‌گیری و نظام اداری ایران و مقایسه آن با جایگاه مقرر برای آنها در قانون اساسی و قانون شوراها نشان می‌دهد آنها با جایگاه واقعی و رسالت حقیقی خود فاصله دارند و فاقد کارایی یا اختیار لازم در انجام وظایف خود هستند.

از سال ۱۳۵۷ به بعد مرتباً اختیارات شوراها در قوانین محدودتر شده و به جایی رانده شدند که عملاً در توسعه و مدیریت شهر و روستا جایگاهی ندارند. فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در مواد (۶۸، ۷۰، ۷۱، ۷۷، ۷۸ مکرر ۱، ۷۸ مکرر ۲) به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته است. در مواد مزبور بجز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و

اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... از رئوس صلاحیتهایی است که مقنن عادی برای شوراها در نظر گرفته است.

برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه به دولت اجازه داده بود که به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری، نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری، اقدام کند. دولت باید این برنامه را با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، از طریق واگذاری وظایف و تصدی دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها تهیه می‌کرد که این امر تاکنون محقق نشده، البته انجام این تکالیف نیازمند بسترسازی لازم است. با توجه به جایگاه شوراهای اسلامی در پیشرفت و اعتلای کشور و نقش آن در کارآمدی نظام جمهوری اسلامی و مشارکت مردمی در اداره امور خود، تحقق این امر مهم در مجلس فعلی بر مبنای اصول زیر ضروری است:

الف) انتقال وظایف و تصمیم‌گیری‌های حکومت مرکزی به مراجع و سطوح پایین‌تر و مقامات محلی.

ب) تعیین و تعریف چارچوب قانونی حدود تمرکززدایی و رابطه مرکز و مناطق (نهادهای ملی و محلی) برای جلوگیری از مداخله و تزاخم وظایف.

ج) تقویت نظارت مؤثر و کارآمد بر مصوبات و عملکرد شوراهای اسلامی.

۳-۴. سیاست خارجی

مهمترین اولویت‌های راهبردی مجلس دهم در بخش سیاست خارجی عبارتند از:

۱. توسعه دیپلماسی اقتصادی

یکی از مهمترین الزامات سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در فضای پسابرجام، «توسعه» دیپلماسی اقتصادی است. دوران تشدید تحریم‌های ظالمانه به‌طور همزمان دو وضعیت را برای جمهوری اسلامی ایران پدید آورده بود: نخست آنکه، حجم تجارت خارجی به‌شدت کاهش یافته بود و دوم آنکه از تعداد شرکای اقتصادی بزرگ

کاسته شده بود. در این چارچوب، توسعه دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در دوران پسابرجام باید معطوف به دو بُعد مهم باشد: نخست، عمق‌بخشی به مناسبات اقتصادی که متضمن افزایش حجم کلی تجارت خارجی با سایر کشورهاست؛ و دوم، متوازن‌سازی مناسبات اقتصادی که متضمن تنوع بخشیدن هرچه بیشتر به شرکای تجاری جمهوری اسلامی ایران است.

از آنجا که تحقق بخشیدن به اقتصاد مقاومتی با تمامی الزامات قطعی آن از جمله مهمترین اولویت‌های کشور در برهه کنونی است، مجلس شورای اسلامی باید از تمامی ظرفیت‌های خود برای توسعه دیپلماسی اقتصادی به‌عنوان یکی از ابزارهای محقق شدن اقتصاد مقاومتی بهره گیرد. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری باید معیار اقدامات و مواضع بین‌المللی قرار گیرد.

در این میان، «رونق بخشیدن به تولید داخلی» و «ترویج صادرات» باید اصلی‌ترین تدابیر مجلس شورای اسلامی باشد، چراکه این دو تدبیر مهمترین منابع پایدار تولید ثروت و اصلی‌ترین ارکان قوام‌بخش دو بُعد مهم دیپلماسی اقتصادی - یعنی، «عمق‌بخشی» و «متوازن‌سازی» مناسبات اقتصادی - را فراهم می‌آورند. بر همین اساس، ضروری است که مجلس شورای اسلامی، در کمک به توسعه دیپلماسی اقتصادی، کارویژه تقنینی خود را بر دو الزام «رونق‌بخشی به تولید داخلی» و «ترویج صادرات» متمرکز سازد. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود طی یک طرح اصلاحی، دامنه موضوعی قانون «بهبود فضای کسب‌وکار» گسترش یابد، و در یک اقدام هدفمند، مجلس شورای اسلامی قانون «بهبود فضای کسب‌وکار و ترویج صادرات» را به تصویب برساند.

افزون بر این، مجلس شورای اسلامی باید کارویژه نظارتی خود را در زمینه اقدامات و سیاست‌های وزارت امور خارجه در خصوص روند توسعه دیپلماسی اقتصادی فعال‌تر سازد. از این‌رو، جهت اعمال نظارت مستمر بر عملکرد وزارت امور خارجه، پیشنهاد می‌شود کمیته ویژه‌ای متشکل از منتخب نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و امنیت ملی و سیاست خارجی، اقدامات و سیاست‌های وزارت امور خارجه در این حوزه را رصد نماید و نتایج نظارت عملی خود را در قالب گزارش‌های سالیانه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی عرضه کند. این کمیته باید به دقت بررسی نماید که وزارت امور خارجه و سایر دستگاه‌های ذیربط تا چه اندازه به وظایف خود در زمینه

فراهم کردن فضای مناسب برای فعالیت بخش خصوصی در خارج از کشور عمل کرده‌اند، زمینه‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی را تقویت کرده‌اند، از دیپلماسی رسمی و عمومی برای ورود فناوری‌های نوین به کشور بهره گرفته‌اند و فعالیت رایزنان اقتصادی ایران را در خارج از کشور تسهیل کرده‌اند.

۲. توسعه دیپلماسی عمومی

در مرحله پسابرجام، جمهوری اسلامی ایران لازم است از طریق «پیشبرد مناسب دیپلماسی عمومی با محوریت مقابله با ایران‌هراسی و شیعه‌هراسی» بکوشد تا نشان دهد هم نسبت به تأمین منافع خود و هنجارهای بین‌المللی تعهد دارد و هم کشوری مسئولیت‌پذیر در قبال جامعه بین‌المللی است. در این راستا، نطق‌های نمایندگان محترم و نیز مصوبات مجلس شورای اسلامی باید در راستای ارائه تصویری مثبت از جمهوری اسلامی ایران باشد. مجلس دهم از این طریق می‌تواند مسیر سیاست خارجی ایران را که دولت به‌عنوان مجری آن عمل می‌کند تسهیل نماید. براین اساس تشکیل کمیته مشترک قوای مقننه و مجریه در زمینه دیپلماسی عمومی جهت هماهنگ‌سازی تلاش‌های دولت و مجلس اولویت دارد.

۳. استکبارستیزی و مقابله با زیاده‌خواهی نظام سلطه

یکی از الزاماتی که پس از توافق هسته‌ای در دوران پسابرجام در حوزه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مطرح بوده است «تداوم استکبارستیزی و مواضع برحق جمهوری اسلامی ایران در قبال نظام سلطه» است. چراکه نظام سلطه با محوریت آمریکا و فضا سازی رژیم صهیونیستی، حتی در دوران پسابرجام همچنان برخلاف نص برجرام در روابط جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها سنگ‌اندازی می‌کند که این اقدامات خصمانه نیز تأثیرات منفی در پی دارد. همانگونه که رهبر معظم انقلاب بیان کردند، برخی تحرکات دیپلماتیک در سطح تشریفات متوقف مانده و نتیجه عملی و محسوسی را در پی نداشته است. به همین دلیل ضروری به‌نظر می‌رسد نمایندگان مجلس دهم از طریق ابزارهای نظارتی و تقنینی و به‌ویژه با مرکزیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی، به فرموده مقام معظم رهبری «مجلس را [به] سنگری استوار در برابر ترفند و

فسون و افزون‌خواهی گستاخانه استکبار و نقطه اتکای درخشان مردم مؤمن و انقلابی»
مبدل سازند.

در این چارچوب، براساس اصول مصرح قانون اساسی و رهنمودهای مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی از طریق نطق‌های نمایندگان، نظارت مستمر بر عملکرد وزارت امور خارجه در قبال نظام سلطه و برقراری روابط پارلمانی با جریان‌های ضدنظام سلطه از قبیل نیروهای جبهه مقاومت باید مسیر فراروی دولت جمهوری اسلامی به‌عنوان مجری سیاست خارجی کشور برای مقابله مستمر با جبهه استکبار و تقویت هرچه بیشتر نیروهای ضدنظام سلطه را هموار نماید.

۴. تقویت منطقه‌گرایی

همان‌گونه که مقام معظم رهبری در پیام خود به مناسبت آغاز مجلس دهم فرمودند، «شرایط طوفانی منطقه... ایران اسلامی را با اوضاع پیچیده‌تری از گذشته روبه‌رو ساخته است». در این چارچوب، مجلس دهم وظیفه‌ای خطیر در مقابله با چالش‌های منطقه‌ای برعهده دارد. از این‌رو، لازم است براساس اسناد بالادستی دولت را مکلف به تدوین و پیگیری «دکترین منطقه‌ای» جمهوری اسلامی ایران نماید، به‌گونه‌ای که اولویت‌های کشور در این زمینه را در آن تصریحاً بیان نماید. دکترین منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران، که مجلس شورای اسلامی با محوریت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی می‌تواند نقش بسزایی در تدوین آن داشته باشد، باید مبتنی بر ارکان ذیل باشد:

نخست، تأکید بر هویت اسلامی محیط پیرامونی ایران، به‌گونه‌ای که تلاش برای پیشبرد و تقویت همگرایی اسلامی نه تنها باید به‌عنوان مبنا و نقطه عزیمت دکترین منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران مطرح شود، بلکه باید به‌منزله روح حاکم بر منطقه‌گرایی ایران بر آن سایه افکند.

دوم، این دکترین باید جمهوری اسلامی ایران را پیونددهنده و مرکز ثقل سه منطقه غرب آسیا، آسیای مرکزی و جنوب آسیا در نظر بگیرد و با تلاش برای تقویت همکاری‌های اقتصادی در این مناطق و توسعه پیوندهای راهبردی با کشورهای منطقه به‌منظور تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی سامان یابد.

سوم، جمهوری اسلامی ایران باید منطقه‌گرایی را در تمامی ابعاد آن تعقیب نماید؛

از جمله، با نفی مداخله قدرت‌های فرامنطقه‌ای از یکسو و مبارزه با تروریسم و افراطی‌گری از سوی دیگر، منطقه‌گرایی امنیتی را ترویج نماید؛ با محوریت بخشیدن به اقدامات و طرح‌های مشترک عمرانی، منطقه‌گرایی توسعه‌مدار را پیش ببرد؛ با گسترش همکاری‌های تجاری و پولی منطقه‌ای، جایگاه خود را به‌عنوان موتور محرکه منطقه‌گرایی پولی و تجاری تثبیت نماید.

این دکتین می‌تواند بستر هرچه مناسب‌تری را برای دیپلماسی پارلمانی منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران فراهم سازد. از این رو اقتضا دارد که مجلس شورای اسلامی با محوریت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی نقش قاطعی در تدوین و تنظیم آن ایفا نماید.

۵. متوازن‌سازی دیپلماسی رسمی در قبال کشورها و مناطق مختلف جهان

اگر عوامل تأثیرگذار بر برقراری روابط سیاسی - دیپلماتیک جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها و مناطق را «اهمیت بین‌المللی کشور یا منطقه آماج»، «رغبت کشور یا منطقه آماج به برقراری روابط سیاسی - دیپلماتیک» و «مزیت کشور یا منطقه آماج برای جمهوری اسلامی ایران» در نظر بگیریم، دو عامل نخست نقش کم‌وبیش پررنگ‌تری در این فرآیند داشته‌اند، و همین امر سبب شده است کشورهای آفریقایی در اولویت پایین‌تری در دیپلماسی رسمی کشور قرار بگیرند؛ این در حالی است که آفریقا از مزیت‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی زیادی برخوردار است و تقویت دیپلماسی رسمی با کشورهای این قاره مجال بیشتری برای تعمیق روابط در سایر حوزه‌ها با آنها فراهم می‌کند. نموده‌های این اولویت پایین را می‌توان در مواردی از قبیل «فقدان ساختار سازمانی مستقل در تشکیلات اداری وزارت امور خارجه برای کشورهای آفریقایی»، «تمرکز وزارت امور خارجه بر کشورهای کوچک‌تر آفریقا»، «نبود نمایندگی‌های دیپلماتیک در برخی کشورهای آفریقایی» و «سهام اندک آفریقا در تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران» یافت. مجلس شورای اسلامی با فعال‌سازی دیپلماسی پارلمانی خود در قبال کشورهای آفریقایی و سوق دادن وزارت امور خارجه به تقویت توجه دیپلماتیک به آفریقا می‌تواند این نارسایی را در روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران برطرف نماید و نقش بسزایی در متوازن‌سازی روابط دیپلماتیک رسمی جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌المللی ایفا نماید.

۴-۴. دفاعی - امنیتی

مهمترین اولویت‌های راهبردی مجلس دهم در بخش دفاعی - امنیتی عبارتند از:

۱. تقویت توان دفاعی، امنیتی و اطلاعاتی کشور

تهدیدات پیرامون و فرامرزی کشور بیشتر از تهدیدات داخلی عینی‌تر می‌باشند و منابع و منشأ آنها از تعدد و فراوانی برخوردار است. با وجود اینکه جمهوری اسلامی ایران از نظر کمیت و کیفیت تجهیزات نظامی در وضعیت مناسبی قرار دارد، اما به دلیل تحریم‌های اعمال شده برخی از این تجهیزات دچار فرسودگی شده و در صورت عدم توجه به چنین مسئله‌ای توان دفاعی کشور را با چالش مواجه خواهد کرد که این امر ضرورت توجه و تأکید بیشتر را می‌طلبد. همچنین با توجه به حجم وسیع تهدیدات پیش روی جمهوری اسلامی ایران و پیچیدگی روزافزون این تهدیدات، نگاه کمی و سنتی به مقوله مقابله با تهدید، دفاع و امنیت که در آن نیروی انسانی (شمار زیاد پرسنل نظامی و سربازی همگانی) به‌عنوان محور و خط مقدم مقابله با تهدید تلقی می‌شود نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای روز بوده و لازم است با استفاده از تکنولوژی‌های جدید دفاعی و امنیتی از تعداد نفرات کاسته و بر کیفیت ایشان افزود. برای تحقق این هدف راهبردی این اقدامات اولویت می‌یابند:

۱. با توجه به شرایط پیرامونی ایران و رفتار خصمانه برخی کشورها ضروری است تقویت بنیه دفاعی و امنیتی در برنامه ششم، بودجه سالیانه مخصوصاً در زمینه تقویت ابعاد موشکی و نیروی قدس مورد توجه جدی قرار گیرد.
۲. همگرایی سیاسی در داخل به‌عنوان پایه امنیت ملی مورد توجه قرار گیرد و برای تحقق این امر تقویت احزاب سیاسی و مشارکت بیشتر آنان و مشارکت بهتر اقوام در ساختار کشور مورد توجه قرار گیرد.
۳. با توجه به بحران‌های امنیتی منطقه لازم است نیروهای امنیتی و قوه قضائیه در مبارزه با تروریست‌ها و جریان‌های مخرب با جدیت برخورد نمایند.
۴. رصد و پایش سیاست‌ها و توان نظامی کشورهای معاند منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای و ارتقای توان دفاعی و امنیتی کشور جهت مقابله با چالش‌های احتمالی آنها برای جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد.
۵. بازسازی و به‌روزرسانی خطوط تولید صنایع دفاعی باید در اولویت قرار گیرد.

۶. توجه جدی به رفتار خصمانه رژیم صهیونیستی و آمریکا مخصوصاً در موضوع هسته‌ای و بهره‌گیری از ظرفیت مجلس در مقابله با طرح‌های مخرب آنان ضروری است.

۷. تصویب قوانین لازم و نظارت مجلس شورای اسلامی در زمینه بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در حوزه فناوری برای رفع خلأهای مرزی و ارتقای امنیت و توان دفاعی ملی.

۲. متوازن‌سازی نسبی ابعاد امنیت ملی

ابعاد امنیت ملی از یک توازن مناسب و مطلوب برخوردار نبوده و امنیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی کشور از سطح مطلوبی برخوردار نیست. این امر یکی از مهمترین چالش‌های امنیت ملی ایران به‌شمار می‌رود. در نتیجه ضروری است تا با اتخاذ برنامه‌ها و سیاست‌های مناسب اقدام به متوازن‌سازی نسبی ابعاد امنیت ملی کشور کرد. بنابراین ضروری است لوازم لازم از سوی دولت تهیه و توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شود. همچنین مجلس شورای اسلامی با نظارت مؤثر ارتقای امنیت نرم کشور (امنیت اقتصادی و فرهنگی) متناسب با امنیت سخت را مورد توجه ویژه قرار دهد.

۳. تصویب قوانین لازم برای مقابله با اشکال مختلف تروریسم

یکی از مهمترین چالش‌های منطقه، وجود خطرناک‌ترین گروه‌های تروریستی جهان و همچنین امکان آسان‌زیایی و ظهور گسترده آن در کشورهای منطقه به‌ویژه کشورهای مجاور ایران است که با توجه به دشمنی‌های گسترده منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای که از مهمترین دلایل شکل‌گیری این گروه‌ها می‌باشد، جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اهداف اصلی آنها برای نفوذ و انجام عملیات‌های تروریستی و خرابکارانه می‌باشد. در این رابطه توجه به موارد ذیل ضروری است:

- تصویب قوانین لازم برای مقابله با اشکال مختلف تروریسم،
- تصویب قوانین لازم برای نظارت دولت و دستگاه‌های امنیتی کشور بر کمک‌های خارجی به گروه‌ها و فرقه‌های فعال در جمهوری اسلامی ایران.

۴. مقابله با آسیب‌های احتمالی اجرای برجام

یکی از مهمترین مسائل کشور در سال ۱۳۹۵ و سال‌های بعد از آن، نحوه اتخاذ تدابیر

بازدارنده لازم برای مقابله با موانع فراروی اجرای برنامه جامع اقدام مشترک است. این اقدامات برای تأمین این هدف اولویت دارد:

- تصویب قانون جامع امنیت هسته‌ای با همکاری دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوطه،
- ایفای نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص عملکرد کشورهای گروه ۵+۱ مطابق با برجام.

۵. آمایش سرزمینی و تحقق عدالت فضایی - جغرافیایی و اجتماعی در قلمرو ملی

در قلمرو ملی ایران عدالت فضایی - جغرافیایی تحقق نیافته و این امر در دوران حاکمیت جهانی شدن ارتباطات، گسترش دشمنی‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، گسترش گروه‌های تروریستی، توسعه‌یافتگی و شتاب توسعه و حرکت به سمت خودمختاری و یا استقلال توسط گروه‌های قومی کشورهای همسایه که بازوها و زبانه‌های آن در مرزها و اقصی‌نقاط جمهوری اسلامی ایران گسترش یافته است، تهدید بزرگی برای امنیت ملی است که می‌بایست با توجه به مدیریت توسعه‌ای و عدم صرف مدیریت امنیتی و نظامی مناطق محروم و مرزی کشور، زمینه‌های توسعه سریع آنها را فراهم آورد. از سوی دیگر باید زمینه‌های بهره‌گیری از نخبگان قومی و مذهبی کشور فراهم گردد تا دشمنان منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای ایران از وجود آنها برای ضربه زدن به جمهوری اسلامی ایران بهره‌نگیرند. برای تحقق این هدف تصویب قوانین لازم و نظارت مجلس شورای اسلامی در زمینه آمایش سرزمینی و تحقق عدالت فضایی - جغرافیایی در قلمرو ملی ضروری است.

۶. حل و فصل مسائل مرتبط با اتباع بیگانه

به دلیل شرایط جنگی، درگیری‌های داخلی و ناامنی‌ها در کشورهای همسایه افغانستان و عراق، جمهوری اسلامی ایران به حکم برادری، همسایگی و مسلمانی تلاش کرده تا میزبان شایسته و خوبی برای اتباع خارجی باشد. اما با وجود این به مانند هر کشور مهاجرپذیر دیگری در سطح جهان، این مسئله چالش‌هایی را در ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و... برای ایران داشته است. از این رو لازم است تا

قوانین خاص و مناسبی در رابطه با این اتباع که جمعیت کثیری را شکل داده‌اند تصویب گردد به نحوی که در آینده به چالشی اساسی برای کشور تبدیل نشوند.

۷. افزایش بهره‌وری منابع انسانی نیروهای مسلح با توجه به تغییرات و تفاوت‌های گسترده نسلی جمعیتی

عدم استراتژی واحد در زمینه جمعیت باعث شده تا نسل‌های جمعیتی کشور از ناهمسانی و ناهمگونی در زمینه‌های مختلف برخوردار باشند. این امر نه تنها چالش‌هایی را برای امنیت کشور در ابعاد گوناگون به وجود می‌آورد، بلکه روند بی‌سابقه فارغ‌التحصیلان تحصیلات تکمیلی و عدم ایجاد بازار کار متناسب با آنها ممکن است در آینده به یک چالش جدی برای نظام تبدیل گردد. این امر ضمن اینکه در زمینه مسائل قومی و مذهبی ممکن است تأثیرگذاری منفی داشته باشد، بلکه با توجه به اینکه خدمت سربازی نیز از آن تأثیر مستقیم خواهد پذیرفت، بُعد دفاعی و امنیتی ایران را با چالش جدی مواجه خواهد کرد. با توجه به کاهش جمعیت دهه ۷۰ و ۸۰ و موج شدید ورود به دانشگاه‌ها و ادامه تحصیل، تصویب و به‌روزرسانی قوانین در راستای افزایش بهره‌وری و کارآمدی نیروی انسانی در اختیار نیروهای مسلح از طریق مدیریت منابع انسانی، بهینه‌سازی خدمت سربازی و توجه به تغییرات نسلی جمعیت از مهمترین رسالت‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۸. ارتقای امنیت در فضای سایبر

در عصر جهانی شدن ارتباطات بهره‌گیری از این پتانسیل توسط دشمنان منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای باعث شده تا از طریق رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی مختلف، امنیت ملی را هدف خود قرار دهند. هر چند فلسفه وجودی این شبکه‌های متعدد ممکن است، کمک به رفاه و آسایش بشر باشد، اما هر پدیده‌ای از دو بعد تهدید و فرصت برای نظام‌های سیاسی جهان برخوردار است. در نتیجه ضروری است تا در فضای مجازی با اتخاذ سیاست‌های مناسب و قوانین پیشگیرانه اقدام به امنیت‌سازی کرد.

۹. پیشگیری و جلوگیری از تهدیدات امنیتی ناشی از مخاطرات جدید زیست‌محیطی

ایران به دلیل ویژگی‌ها و موقعیت جغرافیایی خود از تغییرات اقلیمی به شدت متأثر

خواهد شد. تغییراتی که نه تنها ویژگی‌های جغرافیایی مکان‌های مختلف کشور را با دگرگونی ممکن است مواجه کند، بلکه امنیت غذایی، زیست‌محیطی و همچنین تخریب گسترده زیرساخت‌ها را به‌همراه خواهد داشت. برای تحقق این مهم توجه به الزام دولت به مستحکم‌سازی سواحل، جزایر، خطوط مبدأ، قلمروها و شبه‌قلمروهای دریایی جمهوری اسلامی ایران از جمله با تحدید حدود نهایی مرزهای دریایی کشور به‌منظور حفظ قلمروهای دریایی در معرض تهدید ناشی از بالا آمدن سطح دریاها ضروری است.

۴-۵. حقوقی و قضایی

با عنایت به اسناد بالادستی لازم‌الرعایه برای کلیه قوای کشور، می‌توان گفت از جمله راهبردهای کلان مجلس دهم که این مجلس با استفاده از ابزارهای قانونگذاری و نظارتی خود باید به دنبال تحقق آنها باشد به شرح زیر است:

- سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم،
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،
- سیاست‌های کلی برنامه ششم،
- مبارزه همه‌جانبه با مفساد اقتصادی.

در راستای تحقق راهبردهای کلان مذکور، اولویت‌های مجلس دهم را در دو حوزه قانونگذاری و نظارت به این صورت می‌توان تلخیص و تبیین کرد:

الف) اولویت‌های مجلس دهم در حوزه قانونگذاری

۱. اصلاح و به‌روزرسانی قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱

با لحاظ سرعت تحولات حوزه تجارت، ضروری است که قوانین کشور در این حوزه نیز متناسب با تحولات جهانی و داخلی تغییر یابد، متأسفانه قانون تجارت ایران که به‌عنوان مهمترین قانون عرصه تجارت و کسب‌وکار و به‌عنوان قانون مادر در این حوزه شناخته می‌شود، مصوب سال ۱۳۱۱ بوده و تنها بخشی از آن در سال ۱۳۴۷ بازنگری و اصلاح شده است، لذا ضروری است این قانون بازنگری و اصلاح گردد.

این امر در مجلس هشتم تحت عنوان لایحه تجارت براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در کمیسیون قضایی و حقوقی تصویب شد، لکن با ایراد عدم ضرورت

شورای نگهبان مواجه گردید. پیشنهاد می‌شود در راستای رفع ایراد شورای نگهبان لایحه فوق دوباره در دستور کار مجلس قرار گیرد.

۲. اصلاح و به‌روزرسانی قوانین مرتبط با مالکیت‌های فکری و صنعتی

در راستای توسعه و تجاری‌سازی مواردی همچون حفظ حقوق مالکانه افراد و حمایت از آن، اصلاح و به‌روزرسانی قوانین مرتبط با مالکیت فکری و صنعتی از حوزه‌های مؤثر در پیشرفت اقتصادی هر کشور می‌باشد. قانون مالکیت‌های فکری و صنعتی، با توجه به اهمیت‌یابی روزافزون این نوع مالکیت‌ها و همچنین سرعت تحولات این حوزه - به‌دلیل تغییرات روزبه‌روز فناوری‌ها - نیازمند بازنگری مستمر می‌باشد. نظر به رو به اتمام بودن مهلت اجرای آزمایشی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری اصلاح و بازنگری در قوانین مرتبط با مالکیت‌های فکری و صنعتی و همچنین حوزه‌های حقوقی یاد شده در بندهای مهمترین اولویت‌های پیشرفت اقتصاد کشور در حوزه حقوقی از منظر تقنینی می‌باشند.

۳. اصلاح قوانین حوزه ثبت در راستای توسعه ثبت رسمی معاملات به‌منظور پیشگیری از وقوع دعاوی (طرح اصلاح قانون دفاتر اسناد رسمی)

توسعه ثبت رسمی و فراگیر شدن ثبت رسمی مالکیت‌های مردم و دولت بر اراضی و املاک و سایر اموال از بسترهای اصلی پیشگیری از وقوع دعاوی و در نتیجه تحقق اقتصاد مقاومتی و نظم حقوقی جامعه بوده و در سیاست‌های برنامه ششم نیز مورد اشاره قرار گرفته است، فلذا ضروری است قوانین مرتبط با ثبت مانند قانون دفاتر اسناد رسمی که مصوب ده‌ها سال قبل می‌باشند مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرند.

۴. اصلاح و به‌روزرسانی قانون آیین دادرسی مدنی (لایحه آیین دادرسی مدنی)

بخش بزرگی از اطلاع دادرسی، کمی اتقان آرا و نقص آرای بدوی در مراحل بالاتر و سایر مشکلات قوه قضائیه در حوزه دادرسی و رسیدگی به تظلمات، ناشی از ایرادات و معضلات قوانین مرتبط با آیین دادرسی است.

این مهم در حوزه حقوق کیفری با اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری انجام گردید و در حوزه حقوق مدنی نیز ضروری است قانون آیین دادرسی مدنی اصلاح شود. لایحه

اصلاح قانون آیین دادرسی مدنی در مجلس نهم تقدیم مجلس گردید و درخصوص آن کار کارشناسی زیادی در مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شد که به نظر می‌رسد ضروری است در مجلس فعلی دوباره اعلام وصول شده و به تصویب برسد.

۵. اصلاح و به‌روزرسانی قوانین مرتبط با حوزه رقابت و کسب‌وکار و تجارت فرامرزی در راستای بهبود فضای کسب‌وکار و پیشگیری از رقابت غیرمنصفانه و جلب سرمایه‌گذاری خارجی

نظر به اهمیت اقتصاد به‌عنوان اولویت اول کشور، ضروری است براساس اولویت قوانین مرتبط با حوزه رقابت و کسب‌وکار و تجارت فرامرزی به‌عنوان نقاط اساسی اقتصاد، قوانین مربوط به این حوزه تنقیح و در راستای بهبود فضای کسب‌وکار و پیشگیری از رقابت غیرمنصفانه و جلب سرمایه‌گذاری خارجی مورد بازنگری قرار گیرند.

۶. بازنگری، اصلاح و روزآمد کردن قوانین کیفری مرتبط با مفاسد اقتصادی به‌ویژه زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی

اهمیت مبارزه با مفاسد اقتصادی بر کسی پوشیده نیست. یکی از ارکان مهم این مبارزه وجود قوانین پیشگیرانه و متقن می‌باشد، تعیین جرائم اقتصادی و مجازات‌های متناسب با آن، پایه و بن‌مایه اصلی چنین قوانینی است. ضروری است در مجلس دهم این دسته از قوانین احصا و بازنگری شوند.

۷. اصلاح و به‌روزرسانی قانون وکالت (لایحه جامع وکالت)

از آنجایی که توسعه وکالت یکی از ارکان تحقق عدالت قضایی و تحقق اصل (۳۵) قانون اساسی است؛ برنامه پنجم توسعه، قوه قضائیه را مکلف به ارائه لایحه جامع وکالت کرده بود. همچنین در سیاست‌های کلی امنیت قضایی نیز تنظیم مقررات وکالت و سامان‌بخشی به آن مورد اشاره قرار گرفته است.

بر این اساس لایحه وکالت در مجلس نهم اعلام وصول گردید و در مرکز پژوهش‌ها نیز بررسی آن به پایان رسیده است. فلذا به نظر می‌رسد یکی از اولویت‌های حقوقی مجلس دهم می‌تواند بررسی و تصویب این لایحه باشد.

۸. تنقیح قوانین

تعدد، تورم و پراکندگی قوانین تصویب شده موجب عدم شفافیت قوانین و پیچیده شدن فهم قانون حتی برای متخصصان می‌گردد. از این رو لازم است بحث تنقیح قوانین که پیش از این نیز کار مربوط به آن آغاز شده با جدیت تمام و تا حصول نتیجه کافی با دقت پیگیری شود.

۹. به‌روزرسانی مجازات‌ها و تناسب آنها با جرائم

براساس سیاست‌های ابلاغی برنامه ششم که دارای بازه اجرایی پنج‌ساله می‌باشد، بازنگری در قوانین جزایی با رویکرد حبس‌زدایی و متناسب‌سازی جرائم و مجازات‌ها ضروری است. فلذا به نظر می‌رسد یکی از اولویت‌های حقوقی مجلس دهم، بازنگری در این قوانین به‌خصوص قانون تعزیرات و اصلاح آنها می‌باشد.

۱۰. تدوین قانون جامع در خصوص مسئولیت مدنی

به‌طور قطع یکی از ایرادات نظام حقوقی کشور، نبود قانون جامعی در خصوص مسئولیت مدنی، متناسب با مقررات فقهی و مسائل روز است که نیاز مبرم به وجود چنین قانونی در آرای صادره در خصوص خسارات ناشی از مسئولیت مدنی افراد و صنوف مختلف قابل مشاهده است.

ضروری است در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و حفظ حقوق مالکانه افراد که در سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز تصریح شده است، در مجلس هم قانون جامع مسئولیت مدنی تصویب گردد.

۱۱. تبیین آیین تصمیم‌گیری اداری و آیین دادرسی در مراجع تخصصی اداری

به‌رغم رویه‌سازی‌هایی که در طی سالیان متمادی در خصوص چگونگی تصمیم‌گیری مقام اداری در ایران صورت پذیرفته است، لکن نظام اداری ایران، همچنان فاقد آیین تصمیم‌گیری اداری است. اصول تصمیم‌گیری در صلاحیت‌های تخییری (اختیاری)، تشریفات تصمیم‌گیری، نظامات اطلاع‌رسانی و شفافیت اطلاعات و ... از جمله مهمترین مسائل در این حوزه است. مراجع تخصصی اداری که به‌عنوان نهادهای شبه‌قضایی، به

تخلفات و اختلافات اداری رسیدگی می‌کنند نیز همواره فاقد آیین دادرسی مدون هستند و از این جهت، حقوق مردم مورد تهدید قرار خواهد گرفت.

ب) اولویت‌های مجلس دهم در حوزه نظارت

بر مبنای راهبردهای کلان مذکور می‌توان گفت اولویت‌های مجلس دهم در حوزه نظارت به شرح زیر است:

۱. نظارت بر سازمان ثبت جهت اجرای طرح جامع کاداستر و الکترونیک کردن تمامی فرآیندهای ثبت معاملات،
۲. نظارت دقیق و همه‌جانبه بر اجرای قوانین مرتبط با مقابله با مفاسد اقتصادی از جمله قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲)، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) و قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۶)،
۳. مطالبه مستمر از سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات برای ارائه گزارش‌های مستند در خصوص مبارزه با مفاسد اقتصادی و تعامل با نهادهای مذکور جهت رفع خلأهای قانونی منجر به فساد،
۴. نظارت بر دستگاه‌های مسئول در خصوص روند خصوصی‌سازی (اجرای قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی)،
۵. رصد تهدیدات حقوقی بین‌المللی علیه جمهوری اسلامی ایران و اتخاذ تدابیر لازم برای مواجهه متناسب با آنها،
۶. رصد نظام قانونگذاری کشور و آسیب‌شناسی آن.

بخش پنجم

ارتقای کارآمدی نظام
قانونگذاری

مهمترین ملزومات بهبود عملکرد مجلس شورای اسلامی برای تحقق این اولویت‌های راهبردی عبارتند از:

- نهادینه‌سازی تعامل گروه‌ها و فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی،
- ارتقای کارآمدی نظام قانونگذاری،
- ارتقای اثربخشی اهرم‌های نظارت پارلمانی،
- لزوم تقویت تعامل دولت و مجلس.

۱-۵. نهادینه‌سازی تعامل گروه‌ها و فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی

با توجه به نبود احزاب منسجم و کارآمد در کشور و مسائل و مشکلات مهمی که در عرصه اقتصادی و اجتماعی وجود دارد و به آنها اشاره شد، انسجام و یکپارچگی مجلس در دوره جدید حائز اهمیت بیشتری است. بر این اساس همکاری، تعامل و هم‌افزایی گروه‌ها و جناح‌های سیاسی در مجلس برای جلوگیری از تفرق و خنثی شدن تلاش‌ها برای نیل به اهداف کلان تصریح شده در اسناد بالادستی مانند قانون اساسی و برنامه‌های توسعه ضروری می‌باشد. اعتقاد و پایبندی به رویکردهای مشارکتی و همگرایانه در قانونگذاری، می‌تواند جایگاه مجلس شورای اسلامی را در عرصه کلان سیاستگذاری نظام جمهوری اسلامی تقویت کند و دستیابی به اهداف را با هزینه‌های بسیار کمتری میسر سازد. اما تأکید هر یک از جناح‌ها و گروه‌های سیاسی بر روش‌های واگرایانه و منافع حزبی نه تنها موجب حل مشکلات نخواهد شد، بلکه اختلافات سیاسی را نیز افزایش خواهد داد و هزینه و مشکلات فراوانی بر دوش جامعه تحمیل خواهد نمود.

بدون شک بنیان نهادن روابط براساس رویکردهای همگرایانه و تلاش برای هم‌افزایی اقدامات برای نیل به نتایج مطلوب‌تر است و نه تنها باعث پیشبرد امور، بلکه نویددهنده و ترسیم‌کننده چشم‌اندازی برای حل مشکلات نیز می‌باشد. ایجاد فضای

تعاملی و گفتگوهای سازماندهی شده درباره موضوعات سیاستی مختلف می‌تواند زمینه شناخت را بهبود بخشد و سبب‌ساز این گردد که تصمیمات معقولانه‌تر و کارآمدتری اتخاذ گردد. تنها در این صورت است که قوه مقننه می‌تواند از ظرفیت و قابلیت‌های خود برای انجام کارویژه‌های نظارتی و قانونگذاری در راستای ریل‌گذاری برای رشد و پیشرفت کشور به نحو احسن استفاده کند.

۲-۵. ارتقای نظام قانونگذاری

مهمترین ملزومات ارتقای نظام قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی عبارتند از:

۱-۲-۵. رعایت استانداردها و معیارهای قانونگذاری

معیارها به اصول، فنون، راهبردها و قواعدی اطلاق می‌شوند که به‌منظور افزایش بهره‌وری و دستیابی آسان و سریع به اهداف قانونگذار اعمال شوند. این ضوابط را می‌توان ناظر به وظایفی دانست که یک قانون باید در مقام ایفای آن باشد و بدون آنها اساساً قانون به معنای واقعی شکل نمی‌گیرد. اما مسئله اصلی این است که قانونگذار برای وضع و تصویب قوانین کارآمد کدام معیارها و اصول را باید در فرآیند قانونگذاری مدنظر قرار دهد؟ در این رابطه باید گفت امروزه اندیشمندان حوزه قانونگذاری مجموعه‌ای از شاخصه‌هایی را ارائه کردند که براساس آنها قانون مطلوب باید واجد این شاخصه‌ها باشد و یکی از معیارهای اصلی تمایز قوانین مطلوب و شایسته از قوانین نامناسب و غیرکارآمد محسوب می‌گردد.

با این مقدمه باید گفت با توجه به قوانین و نحوه قانونگذاری موجود در کشور ما، یکی دیگر از الزامات ناظر به قانونگذاری کارآمد توجه به بایسته‌هایی است که باید در جریان قانونگذاری مورد توجه قرار گیرند. عدم رعایت این بایسته‌ها که می‌توان آن را از جمله اساسی‌ترین ایرادهای ناظر به نظام قانونگذاری دانست منجر به مجموعه متون قانونی شده است که نتوانسته‌اند به اهداف اصلی و اساسی خود نائل گردند.

این ویژگی‌ها که نمایانگر کارکردهای گوناگون قانون هستند، از ماهیتی بایدانگار برخوردارند. بنابراین اگرچه هم‌اکنون بسیاری از قوانین مصوب و معتبر در نظام حقوقی ما از فقدان چنین معیارها و ویژگی‌هایی رنج می‌برند ولیکن این مسئله ماهیت ضروری

بودن این استانداردها را تغییر نمی‌دهد. این ویژگی‌ها اصولاً در دو نوع دسته‌بندی قابل ارائه هستند یکی تقسیم ویژگی‌های قانون به ویژگی‌های ماهوی و شکلی و دیگری به ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون.

رعایت این بایسته‌ها ناظر به کل فرآیند قانونگذاری است و این فرآیند از مرحله پیش‌نویس تا تصویب نهایی در صحن علنی مجلس را شامل می‌شود. لذا الزام مذکور می‌تواند در هر مرحله از این فرآیند نمود یابد، هرچند رعایت برخی از این بایسته‌ها بیشتر ناظر به مراحل خاصی از فرآیند قانونگذاری خواهد بود. با عنایت به این توضیحات و تقسیم‌بندی‌های ارائه شده از استانداردهای تقنین، در این قسمت هر کدام از ویژگی‌ها و استانداردهای مذکور را به صورت مختصر تبیین خواهیم نمود.

• عام بودن

اولین ویژگی از بایسته‌های تقنین را می‌توان ویژگی عام بودن قانون دانست. این معیار از یک سو در زمره ویژگی‌های ذاتی قانون قرار گرفته و از سوی دیگر از ویژگی‌ها و خصوصیات ماهوی قانون محسوب می‌گردد. اهمیت این ویژگی به حدی است که برخی آن را محک بازشناسی قانون از غیر قانون معرفی کرده‌اند. به همین دلیل برخی حقوقدانان نیز، آن را به‌عنوان وجه مشخص برای تعریف نهاد قانونگذاری تعریف نموده‌اند: «پارلمان به دستگاهی اطلاق می‌شود که کارویژه آن وضع قانون یا قواعد کلی و لازم‌الاجراست».

با این توضیح که «قانون یک قضیه کلی منطقی است. در این معنا قانون یک قاعده عام است و امری شخصی نیست» عام بودن قانون از یک طرف به این معناست که قانون بر یک نوع کلی رفتاری دلالت کند و از طرفی دیگر به این معناست که بر یک طبقه عام از مردم حاکم باشد. در یک کلام قانون باید به صورت استاندارد واحد در قلمرو سرزمینی بر کلیه شهروندان به طور یکسان اعمال شود.

اساساً قانون زمانی پا به عرصه وجود می‌نهد که بخواهیم بر رفتارهای نوعی، قواعد عام نوعی حاکم نماییم و مجموعه روابط جمعی انسان‌ها را از تصمیم‌های شخصی و خاص برهانیم. به این معنا قوانین اموری عینی‌اند و تابع شخص و شخصیت خاصی نیستند. همچنین لازمه حاکم ساختن قواعد کلی بر رفتارها و روابط بین‌انسانی این است که قانون به طور مساوی بر همه حاکم باشد و به تعبیری دیگر همه در برابر قانون مساوی باشند.

با این مقدمه قوانینی که از این ویژگی اساسی برخوردار نباشند از حداقل معیارهای

یک قانون مطلوب برخوردار نیستند. البته لازم به ذکر است که این ویژگی نافی استثنائاتی که دارای مقتضیات خاص خود می‌باشند نیست. به‌عنوان نمونه اگرچه اصل بر پرداخت هزینه دادرسی توسط همه شهروندان است، اما اگر قانونگذار با توجه به شرایط زندگی و وضعیت اقتصادی قشر خاصی، نظیر افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی، آنها را از پرداخت چنین هزینه‌ای معاف نماید نمی‌توان چنین قانونی را مغایر اصل عام بودن قانون دانست، مهم این است که این حکم ناظر به هر فردی باشد که در این موقعیت قرار می‌گیرد. یا در مثالی دیگر اگر به‌منظور حمایت از تولیدات کشاورزی، فعالیت‌های کشاورزی از پرداخت مالیات معاف گردند این حکم تعارضی با اصل عام بودن قوانین ندارد. بنابراین وجود استثنائات و یا احکام خاص با توجه به مقتضیات صحیح هیچ‌گاه مورد تردید نبوده است. اما گاه قانونگذار بدون دلیل قابل توجهی برخی گروه‌ها را به‌صورت خاص از برخی محدودیت‌های قانونی معاف و یا مشمول امتیازات خاصی قرار می‌دهد که این امر در تعارض با ویژگی عام‌الشمول بودن قوانین است. نمونه بارز این امر را می‌توان در تفاوت‌های مربوط به مقررات استخدامی دستگاه‌های دولتی و عمومی دانست. در این موارد اگرچه همواره به بهانه تفاوت وضعیت دسته‌ای خاص از مستخدمین این اصل اساسی دچار استثنا می‌گردد، اما با دقت در این وضعیت‌ها می‌توان گفت هرچند نمی‌توان تفاوت در وضعیت کارمندان را انکار کرد، اما این تفاوت‌ها که در بین اکثر کارمندان بخش‌های مختلف وجود دارد نمی‌تواند مبنای چنین تبعیضات و امتیازاتی باشد.

به‌عنوان نمونه می‌توان به قوانینی همچون «قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران» و همچنین «قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور» اشاره کرد، در چنین مواردی اگرچه سختی کار در این نهادها مستمسک تصویب این قوانین بوده است، لکن سازوکارهای پیش‌بینی شده در قوانین عام استخدامی می‌تواند جوابگوی این امور باشد.

• الزام‌آور بودن

یکی دیگر از ویژگی‌های ماهوی و ذاتی قانون، جنبه الزام‌آور بودن آن و تبیین حقوق و

تکالیف افراد جامعه، محدوده مجاز رفتاری شهروندان و به‌طور کلی بایدها و نبایدهای زندگی در حوزه روابط اجتماعی است. به‌گونه‌ای که اصولاً لفظ قانون به یک سلسله حقوق و تکالیف گفته می‌شود که نحوه رفتار افراد، سلوک فردی و اجتماعی آنان و مناسبات میان افراد را در جامعه مشخص می‌سازد. قانون در هر جامعه، متکفل تنظیم روابط اجتماعی افراد جامعه است. بنابراین قواعد حقوقی اعلام‌کننده وقایع یا خیردهنده از حقایق یا محمل بیان آرزوها یا اعلان صرف اعتقادات نیستند. البته ممکن است در ضمن باید و نبایدهای قانونی آن آرزوها یا اعتقادات بروز یابند ولی قصد اولی از قوانین بیان آن مطالب نیست. قواعد حقوقی و قوانین، اصولاً به صورتی است که مخاطبان خود را در جامعه ملزم به اطاعت از خویش می‌کند و اساساً وضع قوانین در همین راستا صورت می‌پذیرد تا الزامی را برای شهروندان به وجود آورد و آنها را به اتیان مفاد آن الزام، ملزم کند. اما با نگاهی به قوانین مصوب می‌توانیم به شمار زیادی قوانین اشاره کنیم که فاقد این ویژگی اساسی هستند به نحوی که نمی‌توان هیچ‌گونه اثر و فایده‌ای بر آنها مترتب دانست و صرفاً بیانگر مواردی است که مستلزم هیچ‌گونه قاعده و قانونی نیست. به‌عنوان مثال بسیاری از اجازه‌هایی که در مصوبات مجلس شورای اسلامی به دولت اعطا شده است، به‌خودی خود تحت صلاحیت دولت قرار دارد و هیچ نیازی به قانونگذاری درباره آن وجود ندارد یا اینکه مصوبه فاقد حکم مشخص و قطعی است.

• وضوح و قطعیت

وضع قانون برای هدف کاربردی معینی انجام می‌شود. به دیگر سخن قانون یک مفهوم و پدیده هدفدار است. لذا این قانون باید آنقدر روشن و واضح باشد که تابعان و مجریان منظور از آن را به‌خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر به‌کار گیرند. یک قانون متناقض، مبهم، ابهام‌دار یا مغلق موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که می‌خواهد و باید از قانون پیروی کند.

بدین منظور لازم است قانونگذار سعی نماید تا با استفاده از جملات و عبارات صریح و روشن به تدوین قانون پردازد. استفاده از جملات صریح، روشن و بدون نیاز به تفسیر از اهمیت جدی برخوردار می‌باشد. ازسوی دیگر قانونگذار باید از استفاده از مفاهیم و جملات مبهم، غیرآشکار و غیرحقوقی اجتناب نماید و بدین منظور آشنایی با

مفاهیم حقوقی امر لازم و ضروری می‌باشد. معمولاً زمانی که قانونگذار با مفاهیم حقوقی آشنایی نداشته باشد، از مفاهیم و کلماتی که بار حقوقی ندارد، استفاده نموده و این نکته قانون را با ابهام و بی‌خاصیتی روبرو می‌سازد. به‌عنوان مثال استفاده از کلماتی همانند؛ مناسب است، خوب است، شایسته است، سزاوار است و امثال آن نمی‌تواند با متن دارای بار حقوقی باشد و از این‌رو قانون را بی‌خاصیت می‌سازد. همچنین قانونگذار نباید از جملات طولانی و پیچیده که فهم متن قانون را با دشواری روبرو می‌سازد، استفاده نماید. جملات مورد استفاده در تهیه متن قانون باید کوتاه و گویا باشد تا به‌آسانی قابل درک و فهم باشد. به‌کار بردن کلمات و مفاهیم نسبی همانند، بزرگ، کوچک، خوب، بد، مناسب و نامناسب در تدوین و تهیه متن حقوقی قانون را با ابهام روبرو می‌سازد و با اصل صراحت در قانون ناسازگار می‌باشد. بنابراین باید قانونگذار از به‌کار بردن مفاهیم و اصطلاحات نسبی اجتناب نماید.

یکی دیگر از لوازم ویژگی وضوح به‌عنوان یکی از ویژگی‌های ذاتی و شکلی این است که قانون بایستی خالی از تناقض منطقی باشد و همچنین با دیگر اجزای نظام قانونی مرتبط بوده و در یک کل معنادار جای گیرد.

البته وضوح ضرورتاً و به معنای دقیق کلمه مفید قطعیت آن نیست. از این‌رو قانون باید افزون بر وضوح، مفید قطعیت باشد به این معنا که تا آنجا که ممکن است قواعد و مقررات حاکم بر افعال شهروندان را مشخص سازد. به این منظور قانون باید صریح، مستقیم و دقیق باشد و مراد قانونگذار را برای ما روشن سازد. نمی‌توان به‌گونه‌ای قانون نوشت که دست مقامات اجرایی را در تصمیم‌گیری درباره افعال شهروندان بازگذارد. در این صورت تابعان قانون در تصمیم‌گیری‌های خود با عدم قطعیت روبرو می‌شوند و نمی‌دانند دایره شمول قانون تا کجاست، کدام عمل آنها از نظر قانون درست و کدام غلط خواهد بود. کدام عمل مباح، کدام قابل مجازات و کدام مستوجب پاداش خواهد بود.

لذا قانونگذار باید با دلالت مطابقی که با صراحت و وضوح از کلمات و الفاظ استفاده می‌شود منظور و مقصد خود را بیان کند. بنابراین استفاده از دلالت‌های غیرصریح و ضمنی و یا دلالت التزامی به‌دلیل عدم وضوح نمی‌تواند موجه باشد. مقصود از دلالت صریح لفظ بر معنای مورد نظر این است که آن معنایی از لفظ در امر قانونگذاری اراده می‌شود که لفظ با تمام وجود و کلیه کلمات بر آن دلالت دارد. بر این اساس استفاده از

مفاهیم استعاری، کنایه و دلالت‌های التزامی و ضمنی در قانونگذاری نمی‌تواند موجه و قابل قبول باشد. گفته می‌شود قانون خوب و مناسب آن است که حداقل نیاز به تفسیر داشته و یا حتی بی‌نیاز از هر نوع تفسیر باشد. عدم صراحت در دلالت جملات قانون به افزایش احتمال تفسیرپذیری آن می‌انجامد و این امر خود باعث عدم وفاق نظر در مورد فهم یک قانون می‌شود. در مواردی عدم وضاحت موجبات تفسیرهای چندگانه و گاه متناقض از قانون را فراهم ساخته و به بی‌اعتباری قانون می‌انجامد. به‌عنوان مثال استعمال واژه‌های نامأنوس، اصطلاحات مشابه، عبارات مغلق و پیچیده و آوردن چندین پیام در یک ماده موجب عدم صراحت در قانون می‌شود. استعمال مفاهیم و واژه‌های مبهم و چندپهلوی که مجالی را برای تفسیرهای متفاوت ایجاد می‌کند در قانونگذاری نادرست و غیر قابل قبول است که باید قانونگذار از آن اجتناب نماید.

● معطوف به آینده

قانون به‌عنوان قاعده رفتار باید به آینده نظر داشته باشد. بنابراین اصل نمی‌توان قوانین را به رفتار گذشته اشخاص تسری داد مگر به‌طور استثنایی، در صورتی که برای اشخاص نفع معین و قطعی به بار آورد. قانون برای راهنمایی عمل و رفتار فاعلان انسانی به وجود می‌آید یا وضع می‌شود، از این‌رو رفتار گذشته ایشان اساساً نمی‌توانسته با قانون بعدی، قانونی که در زمان عمل وجود نداشته است، راهنمایی شود و انطباق یابد. به تعبیری دیگر، «قانونی که عطف به‌ماسبق کند حاوی اوامر خاص است، زیرا امور خارجیه‌ای که قانون بدان‌ها تصریح می‌کند از پیش موجود بوده‌اند». بنابراین، عطف به گذشته شدن قانون، مخالف ویژگی عام بودن آن است. افزون بر این، تسری ندادن قانون به اعمال گذشته در حقیقت حمایت از آزادی شهروندان و کمک به گسترش دامنه عمل آزاد است. قانون در کار است تا به شهروندان کمک کند دستکم حدود مشخص اعمال آتی خود را به‌روشنی بدانند. آزادی در چارچوب قانون به همین معناست؛ به این معنا که این وصف قانون خالق و ضامن آزادی‌های حداقلی می‌گردد نه ناقض آنها.

● مصوب مرجع ذیصلاح

تصویب قانون توسط نهاد ذیصلاح از جمله ویژگی‌های ذاتی و شکلی قانون محسوب

می‌شود. قاعده‌ای به قانون تبدیل می‌شود که علاوه بر دارا بودن شرایط دیگر، توسط مرجع ذی‌صلاح قانونگذاری وضع شده باشد. اگرچه قانون دربرگیرنده یک ماده امری است، ولی نه امر و فرمان هر شخص یا مرجع، بلکه قانون باید از جانب مرجع ذی‌صلاح (یعنی از سوی حاکمیت سیاسی) صادر شده باشد. در تمامی نظام‌های سیاسی به‌طور معمول مرجع واحدی برای وضع، اصلاح و نسخ قانون تعیین می‌شود. دلیل این امر نیز روشن است: مراجع گوناگون قانونگذار به سردرگمی شهروندان و مقام‌های سیاسی منجر می‌شود و از این‌رو اصل وجود جامعه سیاسی را به خطر می‌اندازد. بنابراین اگر مصوبه‌ای تحت عنوان مصوبه مجلس شورای اسلامی ابلاغ شود ولیکن مشخص نباشد که آیا چنین موضوعی به تصویب مجلس شورای اسلامی است یا خیر نمی‌توان عنوان قانون را بر آن اطلاق کرد.

• پاسخگوی نیازهای جامعه

با این وصف قانون چیزی جز قواعد رافع نیازهای اجتماعی انسان نیست. بهترین نظام قانونی نظامی است که با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و انسانی یک کشور تنظیم شده باشد. بر این اساس است که باید گفت «بهترین قانون مناسب‌ترین قانون برای نیازهای کشور است». از دیگر سو، قانون در صورتی می‌تواند منعکس‌کننده نظر اکثریت، تأمین‌کننده منفعت عموم، کارآمد، انجام‌شده و پیشرو باشد که در ارتباط مستقیم با نیازهای جامعه قرار داشته و درصدد رفع آنها برآید. در غیر این صورت، هیچ یک از ویژگی‌های اخیرالذکر را دارا نخواهد شد.

• برخورداری از انسجام حقوقی

اصل هماهنگی قانون با نظام قانونی و سیستم حقوقی حاکم بر کشور یکی از اصول و معیارهای لازم در امر قانونگذاری است. این امر بدین معناست که قوانین دارای کلیت و روح واحد می‌باشند و قانونگذار در پروسه قانونگذاری باید با توجه به مجموعه سیستم حقوقی به قانونگذاری متناسب با کلیت نظام حقوقی بپردازد. لازمه رعایت این اصل در پروسه قانونگذاری آشنایی قانونگذار با مجموعه قوانین نافذه در کشور می‌باشد و بدین منظور لازم است نمایندگان محترم کلیه قوانین عادی نافذه کشور را مورد مطالعه قرار داده و با آگاهی نسبت به آنها به وضع قوانین مناسب و کارآمد برای کشور بپردازند.

در صورت بی‌توجهی به این اصل احتمال به وجود آمدن تناقض در نظام حقوقی وجود دارد. ممکن است قانونگذار بی‌خبر و بدون توجه به قوانین موجود قوانینی را وضع کند که در مغایرت با سایر ماده‌های قانونی باشد. این امر علاوه بر اینکه در مقام اجرا قانون را با دشواری روبرو می‌سازد از نظر تئوریک نیز موجب بی‌ثباتی و متزلزل شدن نظام حقوقی و قوانین می‌گردد.

● رعایت قواعد دستوری

نوشتار یا الفاظ و مفاهیم در ترکیب جمله معانی خاصی را ایفاد می‌نماید. مهمترین نقش الفاظ برقرار نمودن ارتباط بین‌الذهانی بین گوینده و مخاطبان می‌باشد. بنابراین هم برای انتقال مفهوم و هم به‌منظور درک بهتر مقصود گوینده و برقرار شدن ارتباط بین‌ذهنی، رعایت قواعد دستوری و نوشتاری از اهمیت جدی برخوردار می‌باشد. به‌کار بردن ترکیبات نادرست در تهیه متن قانون هم موجب ابهام در فهم قانون می‌گردد و هم قانون را از وجاهت می‌اندازد. بنابراین قانون به هر زبانی که تدوین می‌گردد رعایت قواعد دستوری و نوشتاری آن زبان در تهیه متن قانون باید رعایت گردد.

● رعایت نظم ساختاری

مقصود از نظم ساختاری این است که کلیت قانون باید به‌گونه‌ای تنظیم گردد که از نظر ترتیب مواد و مطالب، از نظر تنظیم فصول و از لحاظ نامگذاری عناوین فصول و طبقه‌بندی مطالب از نظم منطقی برخوردار باشد. بنابراین در یک قانون خوب لازم است که ترتیب بین موضوع و حکم از یک طرف، ارتباط مطالب و ماده‌ها از جانب دیگر و ارتباط مضامین با عناوین از جانب سوم مورد توجه و اهتمام جدی قرار گیرد. همچنین آوردن مطالب و ماده‌های مرتبط به هم در یکجا و به دنبال هم از دیگر موارد نظم ساختاری است که باید در قانونگذاری رعایت شود.

● جامعیت

یکی از صفات و خصوصیات قانون که در تعریف آن نیز به‌عنوان جزء ذاتی قانون مورد اشاره قرار می‌گیرد؛ جامعیت قانون می‌باشد. جامعیت قانون حاصل بررسی و تحقیق و تفحص دقیق و همه‌جانبه پیرامون ابعاد گوناگون موضوعی می‌باشد که بناست

درخصوص آن به وضع قوانین و مقررات پرداخت. این در حالی است که نگارش قانون کامل و جامع علاوه بر نیازمندی به تخصص در حوزه مربوطه، مستلزم بهره‌گیری از سایر تخصص‌های مرتبط نیز می‌باشد تا از این طریق ابعاد گوناگون قانون مورد ارزیابی قرار گیرد. بر این اساس اصلی‌ترین عامل عدم جامعیت قوانین و مقررات مصوب مجلس در عدم تخصص‌گرایی، عدم جامع‌نگری و قانونگذاری مبتنی بر شرایط روزآمد خلاصه می‌گردد. عدم جامعیت قانون موجب آسیب‌های متعدد دیگری همانند اجمال و سکوت قانون در موضوعات مرتبط، صدور تفاسیر و الحاقیه‌های متعدد به آن و... می‌گردد. لازم به ذکر است که رعایت خصوصیت جامعیت قانون به معنای تصویب قانونی مطابق با نیازهای آینده بشر نیست، بلکه به این معناست که به نحو دقیق و کامل پاسخگوی نیازهای امروز جامعه باشد.

۲-۲-۵. تبیین جایگاه نهادهای پژوهشی در فرآیند تقنین

یکی دیگر از آسیب‌هایی که نظام قانونگذاری ایران از آن رنج می‌برد عدم تبیین جایگاه نهادهای پژوهشی و علمی در امر قانونگذاری است. توضیح آنکه همانگونه که در مبحث گذشته متذکر گردیدیم، قانونگذاری مستلزم رعایت بایسته‌هایی است که اجرای آنها در فرآیند تقنین نیازمند علم و تحقیق کافی و سودمند نسبت به موضوعات مورد قانونگذاری است تا یک قانون از حداقل ضرورت‌های حاکم بر قانون‌نویسی برخوردار باشد. از سوی دیگر امروزه قوانین از آثار، وجوه و جنبه‌های متعدد و بعضاً نوینی برخوردار هستند که این امر منجر به پیچیدگی هرچه بیشتر موضوعات قانونگذاری شده است و قانونگذاری را متکی به تخصص‌ها و مطالعات پیشینی درخصوص مسائل و پاسخگویی به نیازهای نو نموده است. بدون شک انجام این مهم به نحو شایسته از عهده افراد و گروه‌های خاص خارج است. از همین رو ضروری است پیش از قرار گرفتن هر موضوعی در دستور کار قانونگذار، جنبه‌های گوناگون آن توسط نهادهای متخصص مورد ارزیابی قرار گیرد، آثار تصویب احتمالی آن در حوزه‌های مختلف بررسی شود و در فرآیند تصویب نیز هرگونه تغییر در محتوای قانون با بهره‌گیری از نظریات خبرگان امر باشد.

به همین دلیل وجود نهادهای پژوهشی به‌عنوان پشتیبان جریان قانونگذاری یکی از نیازمندی‌های ضروری هر نظام تقنینی به حساب می‌آید و امروزه نهادهای علمی و

پژوهشی زیادی در کنار نهادهای قانونگذار وظیفه تحقیق و تتبع در ابعاد مختلف موضوعات قانونگذاری را برعهده دارند.

این در حالی است که صرف وجود نهادهای پژوهشی نمی‌تواند عاملی برای رفع نیاز مذکور باشد و آنچه دارای اهمیت است روشن شدن جایگاه حقوقی آرا و نظریات تخصصی این نهادها در امر قانونگذاری است. به بیان دقیق‌تر نظریات تخصصی مرتبط با موضوعات شکلی و ماهوی یک قانون هنگامی می‌تواند نقش مؤثر خود در امر تقنین را ایفا کند که قابلیت ظهور و بروز در تمام فرآیند تقنین (اعم از تهیه پیش‌نویس، بررسی در کمیسیون‌ها، بررسی در صحن علنی و...) داشته باشد و نحوه برخورد با نظرات این نهادها به‌روشنی مشخص شده باشد.

البته لازم به ذکر است که اولاً این مسئله به‌منزله لزوم پذیرش نظرات این نهادها به‌صورت مطلق نمی‌باشد، بلکه آنچه مهم است تبیین و تعیین دقیق جایگاه نظرات این نهادها و نحوه برخورد با نظرات آنهاست. ثانیاً این موضوع محدود به استفاده از کارشناسان و نظریات تخصصی مراکز پژوهشی وابسته به نهاد قانونگذار (نظیر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) نمی‌شود و می‌توان آن را (خصوصاً در زمینه محتوای قانون) به همه مراکز پژوهشی مرتبط با موضوع قانون تسری داد.

۳-۲-۵. توجه به اسناد بالادستی

نظم حقوقی مجموعه‌ای از هنجارهاست که در قانون اساسی و سایر قوانین موجود برای تنظیم روابط و وضعیت‌های حقوقی هر جامعه انسانی وجود دارد و وجود و قوام جامعه بدان بستگی دارد. از جمله بنیان‌های اساسی این نظم حقوقی، وجود سلسله‌مراتب میان هنجارهای حقوقی است. سلسله‌مراتب هنجارها عبارت است از نظم خاص حاکم بر سازماندهی هنجارهای مختلف که براساس آن برخی هنجارها ملزم به تبعیت از برخی دیگر می‌باشند. حاکم بودن این سلسله‌مراتب منجر به این می‌شود که هنجارها در یک رابطه عمودی در اعتباربخشی حقوقی نسبت به یکدیگر قرار گیرند و قواعد و مقررات هر طبقه از طبقه عالی پیروی کند. لذا سلسله‌مراتب و رده‌بندی هنجارها، ضرورتی انکارناپذیر برای ایجاد یک مجموعه و سامانه منسجم است. همچنین از منظری دیگر، رده‌بندی قواعد حقوق را می‌توان از لوازم ضروری دادگستری و مردم‌سالاری قلمداد کرد. چرا که به‌عنوان

مثال اگر قانونگذار بتواند به‌راحتی قواعد مندرج در قانون اساسی را زیر پا بگذارد، یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قواعد موضوعه در قانون مصوب قوه مقننه را مخدوش سازند، دیگر هیچ تضمینی برای تحقق عدالت و مردم‌سالاری باقی نخواهد ماند. بر این اساس، رده‌بندی قواعد از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است. بنابراین اسناد و مصوبات مراجع فرادست باید به‌وسیله نهادهای فرودست مورد اجرا قرار گیرد. به بیان دقیق‌تر مصوبات مراجع فرودست نباید منجر به اصلاح یا نسخ مصوبات مراجع فرادست گردد. بر این اساس با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظرات تفسیری شورای نگهبان درباره اصول قانون اساسی و رویه این شورا در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی، می‌توان هنجارهایی نظیر موازین شرع، اصول قانون اساسی و تفاسیر آن، سیاست‌های کلی نظام و مصوبات برخی نهادهای عالی نظیر شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی را به‌عنوان هنجارهای حقوقی مافوق قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی محسوب کرد که مجلس در جریان قانونگذاری موظف به رعایت چارچوب‌های طراحی شده به‌وسیله آنها می‌باشد. از همین رو نباید مقررات مصوب قوه مقننه مغایر با اسناد و هنجارهای فراتر همانند قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام باشد.

۴-۲-۵. ضرورت حضور مؤثر و کارآمد نمایندگان در فرآیند تقنین اعم از کمیسیون‌ها، صحن علنی و...

نگاهی به فصل قوه مقننه و به‌ویژه اصول (شصت و هفتم^۱ و هشتاد و چهارم) قانون اساسی بیان‌گر آن است که نمایندگان مجلس در انجام وظایف نمایندگی در پیشگاه خداوند متعال و عموم مردم مسئول می‌باشند و موظفند در همه امور مربوط به قانونگذاری حضور فعال و مؤثر داشته باشند. ازسوی دیگر روند قانونگذاری هنگامی کامل می‌گردد

۱. نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به‌ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم‌نامه را امضا نمایند:

بسم‌الله‌الرحمن‌الرحیم

«من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم.»

که منتخبین ملت، که با توجه به تخصص‌های خود در کمیسیون‌های مختلف مجلس عضویت دارند، با اطلاع کامل نسبت به موضوعات در جلسات بررسی طرح‌ها و لوایح کمیسیون حاضر شوند و در موضوعاتی که در جلسات علنی مجلس نیز مطرح می‌گردد، با توجه به نیازهای کشور به بحث و تبادل نظر پرداخته و در نهایت در تصمیم‌گیری نهایی مشارکت فعال داشته باشند. وظایف نمایندگی به‌طور خلاصه شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظراتی که برای اعمال اصل هشتاد و چهارم (۸۴) قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است (تبصره ماده (۷۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

اما علی‌رغم این وظایف ذاتی با نگاهی به میزان مشارکت نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی و در رأی‌گیری نسبت به موضوعات مشاهده می‌شود که در مواردی، نمایندگان از مشارکت مؤثر و مفیدی در جریان قانونگذاری برخوردار نیستند و چنین مسئله‌ای تا حدی از کارآمدی قوانین کاسته است.

در این خصوص اگرچه «قانون نظارت بر رفتار نمایندگان» و «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» سعی نموده‌اند به این مسئله توجه نمایند، لکن مشاهده سازوکارهای به‌کار گرفته در این قوانین و آثار عملی آن نشان می‌دهد که سازوکارهای به‌کار گرفته نتوانسته آن‌چنان که شایسته است رافع آسیب مزبور باشد.

۵-۲-۵. استقرار نظام تنقیح قوانین

یکی دیگر از آسیب‌های مهم نظام قانونگذاری در ایران آسیب‌های ناشی از نظام تنقیح قوانین است. مطالعه این امر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نخست نیازمند درک مفهوم تنقیح قوانین است. تنقیح در لغت به معنای پاکیزه کردن، خالص کردن و اصلاح کلام از عیب و نقص به‌کار رفته است. تنقیح در ادبیات حقوقی عبارت است از گردآوری و تدوین مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث حقوقی خاص با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه و یا به‌عبارت ساده‌تر پالایش قوانین و مقررات.

براساس تعریف ارائه شده می‌توان دو رویکرد و گرایش کلی را در زمینه تنقیح قوانین در میان صاحب‌نظران مشاهده نمود. برخی تنقیح را امری جدا از تدوین و ناظر بر

قوانین و مقررات موجود می‌دانند و کارویژه اصلی آن را گردآوری قوانین برمی‌شمردند. بر این اساس تنقیح به بررسی آنچه هست می‌پردازد و نمی‌تواند تغییر و تحولی در قوانین ایجاد نماید. در مقابل، گرایش دوم، تنقیح را روندی می‌داند که مبتنی بر آن نه تنها امکان تغییر در قوانین و مقررات وجود دارد، بلکه روند بازبررسی از مرحله پیش‌نویس قانون آغاز می‌شود و تا اجرای آن ادامه می‌یابد که با تکیه بر اهدافی همانند جلوگیری از تورم قوانین، ساده و قابل فهم نمودن آنها و... صورت می‌پذیرد.

با مطالعه تعاریف و حدود ارائه شده از مفهوم تنقیح به راحتی می‌توان دریافت که تنقیح قوانین برای همه نظام‌های حقوقی امری ضروری و حیاتی به‌شمار می‌آید، چرا که قانونگذار مطابق با نیازها و حوادث روزآمد، اقدام به قانونگذاری در خصوص موضوعات مشخص می‌نماید و بر همین اساس امکان تغییر احکام موضوعات، متناسب با شرایط جدید همواره وجود دارد. این در حالی است که در صورت عدم وجود نظام صحیح و جامع تنقیح قوانین تناقض و تعارض میان قوانین مختلف موجب بروز اختلال در اداره کشور می‌گردد. این امر در نظامی همانند نظام قانونگذاری ایران به‌علت حجم بالای قانونگذاری و انباشت قوانین، وجود مصوبات نهادهای متعدد دارای صلاحیت مقررگذاری در موضوع واحد، امری ضروری به نظر می‌رسد.

همین امر باعث شده است که لزوم توجه به امر تنقیح از دهه‌های گذشته مورد توجه قانونگذار قرار بگیرد. در این رابطه تاریخ اولین قانون در خصوص تأسیس سازمان تنقیح مقررات کشور به سال ۱۳۵۰ باز می‌گردد که براساس ماده واحده «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» به‌منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آنها سازمانی به همین نام زیر نظر نخست‌وزیر شروع به فعالیت می‌نماید. پس از انقلاب اسلامی «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، و به‌موجب آن معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی با وظایف مشخص تشکیل می‌گردد. در حالی که با مشاهده وضعیت قوانین موجود و عدم توجه به تنقیح در فرآیند تصویب قوانین در مجلس شورای اسلامی مشخص می‌شود که این نهاد نیز در طول سالیان گذشته نتوانسته تأثیر جدی در روند تنقیح قوانین و مقررات ایفا کند.

مبتنی بر آنچه بیان گردید نبود نظام کارآمد پالایش قوانین در فرآیند قانونگذاری

از جمله آسیب‌هایی است که خود موجب بروز آسیب‌های متعدد دیگری از قبیل پراکندگی قوانین و وجود احکام یک موضوع در قوانین متعدد، مشخص نشدن وضعیت قوانین سابق در قوانین جدید و وجود احکام تکراری در قوانین که موجب سردرگمی مجری می‌شود گردیده است که هریک از این موارد نیازمند تبیین کافی است.

۶-۲-۵. ضرورت توجه به مرزهای تقنین و اجرا و قضا در تهیه پیش‌نویس‌ها و اتخاذ رویکرد تقنینی در موضوعات مختلف (به‌عنوان عامل تورم قوانین)

از جمله ضرورت‌های دیگری که نظام تقنینی ما باید بدان توجه داشته باشد اجتناب از رویکرد حل کلیه مسائل کشور از طریق تقنین است. با این توضیح که امور کشور مطابق قانون اساسی به سه حوزه، تقنین، اجرا و قضا تقسیم شده است. در بسیاری از موارد، موضوع و حل مسئله مستلزم راه‌حل تقنینی نیست، بلکه موضوع و یا ایراد ناظر به حوزه‌هایی از جمله اجرا یا قضا می‌باشد و لذا به‌منظور حل موضوع لازم است مسئله از طریق صحیح و منطقی خود حل شود. اما مشاهده می‌شود که بخشی از طرح‌های نمایندگان فاقد ماهیت تقنینی می‌باشند و ناظر به حل مسائلی با ماهیت قضایی یا اجرایی از طریق تقنین هستند. این امر باعث می‌شود که نه‌تنها مسائل مطروحه کماکان لاینحل بماند، بلکه منجر به آسیب دیگری تحت عنوان تورم قوانین شود و لذا اتخاذ راه‌حل‌های منطقی و اصولی در مواجهه با مسائل و توجه به مرزهای هریک از قوا از جمله ضروریات قانونگذاری محسوب می‌شود.

۷-۲-۵. لزوم جامع‌نگری و توجه به نظر ذی‌نفعان

لزوم سنجش کلیه جوانب موضوع و عدم یکسان‌انگاری وضعیت تمام نقاط کشور و تمام مصادیق از جمله الزامات دیگری است که ناظر به نظام قانونگذاری ما می‌باشد. چراکه امروزه اکثر موضوعات قانونگذاری واجد ابعادی چندگانه و متعدد می‌باشند و ازسوی دیگر این ابعاد می‌تواند ناظر به مناطق گوناگون، متفاوت باشد. امروزه دیگر نمی‌توان بدون توجه به ظرفیت‌ها و مختصات حوزه‌های اجرایی قانون و صرفاً ناظر به یک بعد و یا یک منطقه به قانونگذاری پرداخت. در غیر این صورت قانون مصوب نخواهد توانست محقق‌کننده آثار و نتایج مورد انتظار باشد.

در این راستا لزوم سند پشتیبان کارشناسی به‌همراه توجیهات اقتصادی، فقهی، حقوقی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و...، استفاده صحیح از ظرفیت نخبگانی و بررسی توسط کارشناسان و متخصصین موضوع طرح یا لایحه و کسب اطلاع از نظر اکثریت ذینفعان یا جامعه هدف و همچنین تجربیات داخلی و سایر نظام‌های حقوقی خارجی در قانونگذاری از لوازم این امر محسوب می‌شود.

۸-۲-۵. الزامات تصویب قوانین آزمایشی

مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود.

در این راستا مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «هرگاه دولت یا پانزده نفر از نمایندگان قبل از شروع رسیدگی نهایی در مجلس تقاضای ارجاع طرح یا لایحه‌ای را طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس... بنماید، این تقاضا در جلسه علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد» (ماده (۱۶۸)). «هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس، نماینده دولت و یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، دلایل ضرورت ارجاع طرح و یا لایحه را حداکثر به مدت ده دقیقه بیان می‌نماید و سپس دو نفر مخالف و دو نفر موافق که قبلاً ثبت‌نام کرده‌اند و در صورت عدم ثبت‌نام، در مجلس نوبت گرفته‌اند، هر یک به مدت ده دقیقه صحبت کرده و آنگاه رأی‌گیری می‌شود». (ماده (۱۶۹)). «پس از موافقت مجلس، طرح یا لایحه به کمیسیون فرستاده می‌شود...» (ماده (۱۷۰)). و «پس از تصویب طرح یا لایحه در کمیسیون‌ها، تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت...» (ماده (۱۷۱)) و در نهایت مصوبه مجلس درخصوص تعیین مهلت به‌همراه مصوبه کمیسیون جهت نظارت شورای نگهبان مطابق آن با موازین شرع و قانون اساسی ارسال می‌گردد.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود در روند مذکور مجلس شورای اسلامی بعد از اینکه مصوبه کمیسیون داخلی به تصویب رسید مصوبه را برای شورای نگهبان جهت انطباق با قانون اساسی و شرع ارسال می‌کند، اما درخصوص این مصوبات اولین مسئله‌ای که مورد

توجه شورای نگهبان قرار می‌گیرد ضرورت ارجاع چنین طرح‌ها و لوایحی به کمیسیون‌های داخلی مجلس جهت تصویب آزمایشی قانون است. به عبارت دیگر شورای نگهبان در مرحله نخست و قبل از ورود به محتوای طرح ضرورت تصویب چنین قوانینی به صورت آزمایشی را مورد توجه قرار می‌دهد و در صورت عدم احراز چنین ضرورتی، مصوبه مذکور را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی می‌کند. این حالت مسلماً منجر به اتلاف وقت زیادی از کمیسیون‌های داخلی مجلس می‌گردد. لذا می‌توان برای رفع این مسئله پیش از آنکه طرح یا لایحه‌ای به منظور رسیدگی مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی مجلس ارجاع شود، مصوبه مجلس در این رابطه جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال گردد.

یکی دیگر از الزاماتی که می‌توان نسبت به چنین قوانینی در نظر گرفت، لزوم تعیین تکلیف این قوانین پس از طی دوره آزمایشی و تمدید چندباره آن است که بعضاً منجر به خلأ قوانین در دوره‌هایی می‌گردد. با این توضیح که براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تصویب نهایی این قوانین با مجلس شورای اسلامی می‌باشد و دوره آزمایشی نیز در واقع با هدف شناخت نقص‌ها و کاستی‌های احتمالی چنین قوانینی است. اعتبار این قوانین محدود به دوره آزمایشی آنهاست و در صورتی که این دوره تمدید و یا به صورت دائمی به تصویب نرسند اعتبار و اثر خود را از دست خواهند داد. اما در اکثر موارد چنین قوانینی به تصویب نهایی مجلس نمی‌رسند و چندین باره تمدید می‌شوند و در مدت زمان میان اتمام مهلت آزمایشی و تمدید آن معمولاً خلأ قانونی وجود خواهد داشت.

از جمله مسائل دیگری که نسبت به فرآیند تصویب قوانین آزمایشی وجود دارد، استفاده نسبتاً زیاد مجلس از این شیوه قانونگذاری است. چراکه براساس اصل (۸۵) قانون اساسی وظیفه قانونگذاری برعهده مجلس شورای اسلامی است و قابل تفویض به دیگری نیست و صرفاً در موارد ضروری امکان این تفویض وجود دارد. بنابراین اصل بر تصویب قانون توسط مجلس می‌باشد و در صورت وجود ضرورت به عنوان استثنایی بر اصل، این مهم باید احراز گردد، چراکه مطابق قاعده اولیه اصل بر تصویب قوانین به صورت عادی است. لذا ارائه چارچوب‌ها و معیارهای لازم برای تشخیص ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی ضروری به نظر می‌رسد.

۳-۵. ارتقای اثربخشی اهرم‌های نظارت پارلمانی

نظارت به‌عنوان مجموعه عملیاتی است که طی آن میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق نسبت به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های طراحی شده اطمینان حاصل گردد. نظارت، از ضروریات اعمال اقتدار و اعطای قدرت به نهادها و اشخاص به‌منظور تحقق مدیریت صحیح، سالم و کارآمد در حیطه وظایف و اختیارات می‌باشد. از سوی دیگر آگاهی از اجرای دقیق برنامه‌ها و عملکردها در راستای دستیابی به اهداف طراحی شده، تنها در سایه نظام جامع نظارت امکان‌پذیر می‌باشد. قوانین نیز همواره با هدف اجرا به تصویب می‌رسند و همانگونه که در قسمت‌های گذشته بدان اشاره کردیم، «امری بودن» از جمله بایسته‌های تقنین محسوب می‌شود. اما مسئله‌ای که ناظر به این شاخصه مطرح می‌باشد ضرورت وجود مقدمات مناسب در خود قانون و رویکرد نهادهایی نظارتی است. با این توضیح که با بررسی‌هایی که نسبت به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است مشاهده می‌شود که در مواردی خود قانون از ضمانت اجرای مناسب تهی می‌باشد. در چنین حالتی برفرض وجود شاخصه امری بودن قانون، در صورت نقض آن از سوی مخاطبان قانون تکلیف دستگاه‌های نظارتی مشخص نیست.

از طرف دیگر، قوانین به‌منظور اجرایی شدن در اکثر موارد نیازمند آیین‌نامه‌ها و ضوابط اجرایی مناسب هستند که بعضاً در خود قوانین نیز بر لزوم تصویب آنها تصریح می‌شود، لکن در مواردی این آیین‌نامه‌ها تا مدت‌ها تهیه نشده و یا به‌طور کلی به فراموشی سپرده می‌شوند. در این رابطه لزوم وجود ضمانت مناسب جهت تصویب این آیین‌نامه‌ها به‌عنوان یکی از الزامات اجرای قانون محسوب می‌شوند. همچنین محتوای قوانین اصولاً فاقد معیارهای لازم برای ارزیابی آثار آن در ابعاد مختلف هستند، به‌نحوی که با گذشت مدت زمان طولانی از تصویب قانون نمی‌توان عملکردی از اجرای قانون را محاسبه و ارزیابی نمود.

فارغ از این مقدمات، ایجاد سازوکارهای نظارت مستمر و جامع بر اجرای صحیح قانون و پایش آثار اجرا و میزان کارآمدی و اثربخشی قوانین، برقراری تناسب امکانات نهادهای نظارتی با حجم قوانین و همچنین به‌کارگیری مناسب ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی عوامل مؤثری بر محقق شدن اهداف مورد نظر قانون محسوب می‌شوند.

۴-۵. لزوم تقویت تعامل دولت و مجلس

یکی از ملزومات ارتقای کارآیی مجلس شورای اسلامی برای پیشبرد اولویت‌های ذکر شده، تقویت تعامل دولتمردان و قانونگذاران در حوزه‌های راهبردی است. به همین دلیل تدوین سند همکاری‌های استراتژیک بین دولت و مجلس برای هم‌افزایی ظرفیت‌های تقنینی و اجرایی برای مقابله با دغدغه‌های ملی و راهبردی، لازم است در دستور کار قرار گیرد.

۵-۵. استفاده از ظرفیت‌های برنامه ششم توسعه

پس از یک سال تمدید برنامه پنجم توسعه، به‌طور قطع یکی از دستورات کارهای ابتدای دوره مجلس دهم تصویب برنامه پنج‌ساله ششم کشور است. البته با توجه به عدم درج اهداف کمی و راهبردهای تحقق اهداف در لایحه ارائه شده از سوی دولت محترم، لازم است رایزنی‌های لازم برای ارائه مجدد لایحه برنامه ششم (نه لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه) صورت گیرد. باید توجه داشت که کارکردهای مهم تصویب برنامه توسعه در مجلس عبارتند از: ایجاد هماهنگی در سطح سیاستگذاری و کاهش درجه ناطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور برای فعالان اقتصادی، فراهم کردن ضمانت اجرای برنامه به‌ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی که در محدوده قوه مجریه جای نمی‌گیرند، انتظام‌بخشی به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه و پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت‌های دولت به‌ویژه درباره برخی اصلاحات ساختاری و سازمانی.

بنابراین با توجه به شرایط خطیر کشور لازم است در کوتاه‌مدت در قالب برنامه ششم توسعه که می‌تواند کارکرد یک سند وفاق ملی را داشته باشد برای بسیاری از معضلات و مسائل کلان کشور چاره‌اندیشی شود و این برنامه توسعه باید به انتظارات مهم ذیل توجه کند:

- توجه ویژه به عناصر ایجادکننده ناهماهنگی‌ها (منطقه‌ای و ملی، کوتاه‌مدت و بلندمدت) و واگرایی در کشور و ریشه‌یابی چرایی ناهماهنگی‌ها و چگونگی حل‌وفصل آنها،
- توجه به ملاحظات آینده‌شناختی به‌ویژه روندهای آتی سرنوشت‌ساز برای توسعه ملی،
- تغییر رویکرد منبع‌محور که سرنوشت توسعه کشور را عمدتاً تابعی از منابع ارزی

و ریالی دانسته و برای انسان‌ها، سازمان‌ها و نهادها جایگاه حاشیه‌ای قائل است،
- ایجاد تسهیلات لازم برای کارآمدسازی «نظام اجرایی کشور» به‌ویژه در حوزه
اجرای برنامه،

- رفع کاستی‌ها و اعوجاج‌های اصلی در نظام انگیزشی و پاداش‌دهی در کشور
به‌ویژه در حوزه اقتصاد،

- ترمیم وابستگی‌های راهبردی و مقاوم‌سازی اقتصاد ایران در چارچوب سیاست‌های
کلی اقتصاد مقاومتی،

- زمینه‌سازی برای اصلاح نظام انگیزشی در اقتصاد ایران از طریق «ایجاد نهادهای
مشوق رشد و توسعه اقتصادی و سیاسی» و «اصلاح تدریجی نهادهای موجود»،
- اهمیت دادن به مسائل و بحران‌هایی که زندگی بلندمدت ایرانیان را در معرض
خطر قرار می‌دهد و ارائه راهکار برای آنها، از جمله محدود شدن منابع حیاتی مانند آب،
وضعیت ناهنجار استفاده از منابع انرژی، امنیت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و
فعالان اقتصادی، محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی، وجود زمینه‌های
فسادزا و ...

در میان‌مدت نیز لازم است تا الگوی مطلوب برنامه‌ریزی توسعه برای کشور در
مجلس دهم مورد اتفاق نظر قرار گیرد و براساس آن الگو اقدامات آتی انجام پذیرد.
در این خصوص تغییر رویکرد نسبت به نقش منابع برای دستیابی به اهداف برنامه
ضروری است. بدون شک با توجه به تعدد مسائل و اهداف و حجم منابع در اختیار،
کشور نیازمند اولویت‌بندی است؛ بیان نحوه انتخاب اولویت‌ها و اثبات سازگاری بین آنها
از جمله وظایف دولت است. راهبرد اصلی برای جبران کمبود منابع، افزایش کارآیی منابع
در دسترس از طریق مجموعه‌ای از اقدامات مانند بهبود محیط کسب‌وکار، اصلاح
نظام‌های مالیاتی و بانکی، نحوه گزینش و اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت، نحوه
سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی و... در مجموع اصلاحات
ساختاری و نهادی است تا شرایط استفاده از تمام ظرفیت‌های کشور فراهم شود.

به نظر می‌رسد بحران‌هایی وجود دارد که تهدیدی جدی برای کشور محسوب
می‌شود و پرداختن به این مسائل با توجه به اهمیتی که برای تداوم زندگی ایرانیان و
توسعه اقتصادی کشور دارد حتی نیازمند برنامه‌های متعارف توسعه‌ای نیست، اما در

شرایط کنونی انتظار می‌رود که برنامه ششم توسعه اهمیت مناسبی به آن داده باشد. نقشی که مجلس دهم می‌تواند در خصوص این بحران‌ها ایفا کند شامل ایجاد هماهنگی و اتفاق نظر در خصوص اولویت و نوع بحران‌ها و از آن مهمتر ایجاد یکپارچگی و اتفاق نظر در خصوص نحوه رفع آنها می‌تواند باشد.

بنابراین لازم است که در مجلس دهم در قدم اول در برنامه ششم توسعه بتواند برای مسائل حیاتی کشور راهکار ارائه نماید و از برخی خطاهای سیاستگذاری آزمون شده نیز دوری کرد. به‌عنوان نمونه لازم است موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- حساسیت لازم نسبت به منابع ارزی ورودی به کشور به‌منظور استفاده بهینه از این منابع در برنامه‌های راهبردی ملی،

- واریز بخشی از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم به صندوق توسعه ملی و واریز سهم دولت از این منابع به حساب ذخیره ارزی و برداشت دولت برای جبران کسری منابع تا سقف معین براساس ریال، به‌منظور قطع وابستگی به درآمدهای نفتی،^۱

- واریز هر نوع منابع ریالی کلان نظیر منابع ریالی برخاسته از تضعیف ارزش پول ملی به صندوق توسعه ملی به‌منظور جلوگیری از دستکاری نرخ ارز توسط دولت برای افزایش درآمدهای خود،

- تدوین برنامه ششم به‌عنوان یک سند موضوع‌محور (به‌جای یک برنامه کلان) و متمرکز بر تعداد محدودی محور که به روشنی اهداف مهم برخی از سیاست‌های کلی نظیر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را محقق کند،

- برقراری تعامل سازنده با جهان به‌منظور پرداختن به محورهای مشخص اصلاح ساخت اقتصادی کشور مانند «پروژه ملی اصلاح وضعیت حمل‌ونقل»، «پروژه ملی احیا و بازچرخانی منابع آب و بهینه‌سازی مصارف آب» و «پروژه ملی ارتقای بهره‌وری تولید و مصرف انرژی در کشور» در چارچوب همکاری‌های بین‌المللی و با هدف متحول‌سازی زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور،

۱. اگرچه به‌لحاظ کارشناسی بهتر بود که کل منابع حاصل از نفت به صندوق توسعه ملی واریز و صرف امور بین‌نسلی شود و در مقابل مجلس شورای اسلامی بر عملکرد دولت در زمینه اقدامات بین‌نسلی نظارت دقیق داشته باشد.

- برنامه‌ریزی مالی و ساماندهی رفتاری هوشمندانه برای دستیابی به قدرت برتر و حفظ صلح و ثبات در منطقه.

با توجه به ضرورت تصویب برنامه ششم توسعه تا پیش از ارائه لایحه بودجه ۱۳۹۶، پیشنهاد می‌شود مجلس دهم رایزنی و هماهنگی لازم با دولت را درخصوص تسریع در ارائه لایحه جایگزین که حاوی برنامه باشد (نه احکام مورد نیاز اجرای برنامه) انجام دهد و در صورت نیاز، دولت را ملزم به ارائه آن نماید. تصویب برنامه در مجلس می‌تواند ضمن برجسته ساختن مسائل حیاتی و بحرانی، همگرایی قوای سه‌گانه را در اولویت‌ها و راهبردهای میان‌مدت افزایش دهد و مبنایی برای پاسخگویی دولت به مجلس فراهم کند. به جهت پرهیز از پراکندگی اهداف و احکام، توصیه می‌شود این لایحه با محوریت اولویت‌های مدنظر دولت برای تحقق اقتصاد مقاومتی در بازه پنج سال آتی تدوین شود.

پیوست

در جداول پیوست اولویت‌ها و راهبردهای پیشنهاد شده در گزارش برای قرار گرفتن در دستور کار مجلس دهم در حوزه‌های اقتصادی، زیربنایی، سیاسی - حقوقی و فرهنگی - اجتماعی جمع و ارائه شده است.

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حوزه اقتصادی

ردیف	موضوع	نوع اقدام	اقدام پیشنهادی
۱	بهبود محیط کسب‌وکار	نظارت	۱. نظارت بر اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی
			۲. نظارت بر اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار
			۳. نظارت بر اجرای قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
		قانونگذاری	۴. اصلاح آیین‌نامه داخلی و الزام به دولت و طراحان طرح به ارزیابی دقیق آثار هر طرح و لایحه بر محیط کسب‌وکار
۲	مبارزه با فساد	نظارت	۱. نظارت بر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد
		قانونگذاری	۲. تکمیل و تصویب طرح سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی
			۳. تقویت رویکرد برنامه ششم توسعه و بودجه‌های سنواتی از حیث: «گسترش دولت الکترونیک»، «چابک‌سازی دولت» و «تسهیل مقررات»
۳	کنترل تورم	نظارت	۱. نظارت بر قوانین موجود از جمله قانون تقویت تولید رقابت‌پذیری و ارتقای نظام مالی کشور از حیث رعایت قواعدی مانند منع بنگاهداری، اصلاحات ترازنامه‌ای و ...
		قانونگذاری	۲. اصلاح قانون بانکداری (قانون بانکداری بدون ربا و قانون بانک مرکزی) با هدف انجام اصلاحات ساختاری در شبکه بانکی و تقویت بانک مرکزی.
			۳. الزام دولت به رتبه‌بندی بانک‌ها و افزایش سرمایه بانک‌هایی که قواعد تعیین‌شده را رعایت می‌کنند.
			۴. ارزیابی سیاست‌های پیشنهادی دولت در بودجه‌های سنواتی از حیث آثار بر پایه پولی و تورم

ردیف	موضوع	نوع اقدام	اقدام پیشنهادی
۴	اصلاح نظام مالی	قانونگذاری	<p>۱. اقناع دولت از طریق مذاکره و در صورت عدم انجام، الزام دولت به ارائه سریع‌تر لایحه بانکداری بدون ربا و لایحه بانک مرکزی با هدف:</p> <ul style="list-style-type: none"> - طراحی سیاست‌های پولی میان‌مدت و بلندمدت برای کشور؛ - نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها؛ - ساماندهی مؤسساتی که فعالیت‌های پولی و اعتباری انجام می‌دهند؛ - تقویت نظارت شرعی بانک مرکزی بر شبکه بانکی؛ - تقویت استقلال مقام ناظر (بانک مرکزی) از شبکه بانکی؛ - ارتقای شفافیت در نحوه نگهداری حساب‌های دولت و شرکت‌های دولتی؛ - استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی.
۵	تجارت خارجی	نظارت	<p>۱. نظارت بر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</p> <p>۲. نظارت بر قانون امور گمرکی</p> <p>۳. پیگیری تدوین سند راهبردی توسعه صنعتی</p>
		قانونگذاری	<p>۴. تصویب اصلاحیه قانون امور گمرکی</p> <p>۵. استفاده از ظرفیت قانون برنامه ششم توسعه جهت برقراری ثبات در مقررات صادرات و واردات به‌ویژه ممانعت از ممنوعیت یکباره صادرات کالاها، تعیین بخش‌ها یا کالاهایی که صادرات آنها به بازارهای هدف در اولویت قرار دارد و حمایت جدی از آنها.</p>
		نظارت	<p>۱. نظارت بر نحوه اجرای قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و عملکرد این مناطق</p>
	مناطق آزاد	قانونگذاری	<p>۲. اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد بر مبنای اصول زیر:</p> <ul style="list-style-type: none"> - منوط کردن ایجاد هرگونه منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی به تأمین کلیه زیرساخت‌ها؛ - اخذ مجوزهای زیست‌محیطی، نظامی و امنیتی؛ - تعیین سقف هزارهکتاری برای مناطق آزاد تجاری - صنعتی و دویست هکتاری برای مناطق ویژه؛ - انتقال ساختار و تشکیلات مناطق آزاد (دبیرخانه فعلی) به وزارت امور اقتصادی و دارایی.
		قانونگذاری	<p>۱. اصلاح قانون برنامه و بودجه. پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها تصویب یک قانون خاص برای تعیین چارچوب‌های اداره امور بودجه و بودجه‌ریزی در کشور بر مبنای اصول زیر است:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تأمین اطمینان از اقتصادی بودن، مولد بودن، مؤثر بودن و مفید بودن فرآیندهای وصول و مصرف منابع عمومی؛
۷	نظام بودجه‌ریزی	قانونگذاری	<p>۱. اصلاح قانون برنامه و بودجه. پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها تصویب یک قانون خاص برای تعیین چارچوب‌های اداره امور بودجه و بودجه‌ریزی در کشور بر مبنای اصول زیر است:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تأمین اطمینان از اقتصادی بودن، مولد بودن، مؤثر بودن و مفید بودن فرآیندهای وصول و مصرف منابع عمومی؛

ردیف	موضوع	نوع اقدام	اقدام پیشنهادی
			<ul style="list-style-type: none"> - هدایت سیاست‌های مالی در چارچوب میان‌مدت و بلندمدت؛ - برابری زمینه‌های مشارکت همگان از طریق برنامه‌های تمرکززدایی؛ - افزایش دوره‌های پیش‌بینی، بهره‌گیری از نظام‌های تعهدی، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و نتیجه‌نگر و جداکردن نیازهای اطلاعاتی قوای مقننه و مجریه؛ - ایجاد امکان دسترسی عام به اطلاعات مربوط به مالیه عمومی.
۸	عدم تمرکز	قانونگذاری	<p>۱. اصلاح قانون برنامه و بودجه (تصویب قانون بودجه‌ریزی در ایران) با رویکرد تعادل بخشی به نظام درآمد و هزینه استانی، انتظام‌بخشی به نظام مالی و تمرکززدایی از آن.</p> <p>۲. مذاکره با دولت جهت تسریع در نهایی‌سازی لایحه مدیریت جامع شهری و تسریع در بررسی آن در مجلس شورای اسلامی.</p>
۹	طرح‌های عمرانی	نظارت	<p>۱. الزام دولت به اجرا و توسعه مطالعات آمایش سرزمین و نهایی‌کردن آن و تعریف طرح‌های عمرانی صرفاً در قالب نتایج این مطالعات.</p> <p>۲. نظارت بر اجرای قانون برنامه و بودجه فعلی در حوزه طرح‌های عمرانی (تهیه دقیق و شفاف گزارش اجرای طرح‌های عمرانی ملی و استانی).</p> <p>۳. نظارت بر اجرای قانون برگزاری مناقصات</p>
		قانونگذاری	<p>۴. وضع قوانین صریح برای مسئولیت حرفه‌ای و مدنی عوامل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری پروژه‌های عمرانی (مهندسان مشاور و مجریان پروژه‌ها).</p> <p>۵. الزام قانونی به دسترسی به تمام گزارش‌های توجیهی طرح‌های عمرانی.</p> <p>۶. تصویب قانون پروژه‌های مشارکتی با هدف جلب مشارکت مالی و اجرایی بخش خصوصی در طرح‌های عمرانی انتفاعی.</p>
		نظارتی	<p>۱. پیگیری و نظارت بر اجرای دقیق قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ (به ویژه تشکیل بانک اطلاعات اقتصادی)</p> <p>۲. دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش‌افزوده با رویکرد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ایجاد بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری اجرای کامل قانون؛ - ایجاد شفافیت مالی و اقتصادی؛ - محدود کردن قاچاق کالا؛ - عدم افزایش نرخ مالیات برای چند سال.
۱۰	امور مالیاتی	قانونگذاری	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری اجرای کامل قانون؛ - ایجاد شفافیت مالی و اقتصادی؛ - محدود کردن قاچاق کالا؛ - عدم افزایش نرخ مالیات برای چند سال.
۱۱	بدهی‌های دولت	نظارتی	<p>۱. نظارت بر اجرای مواد (۱) تا (۳) قانون حمایت از تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور درباره به‌روزرسانی اطلاعات مربوط به بدهی‌های دولت و طبقه‌بندی انواع آن و ارائه برنامه برای بازپرداخت آنها.</p>

ردیف	موضوع	نوع اقدام	اقدام پیشنهادی
			۲. الزام به دولت برای طراحی چارچوب میان‌مدت مدیریت بدهی با هدف: <ul style="list-style-type: none"> - انتظام‌بخشی به نحوه ایجاد تعهد و بدهی برای دولت؛ - ارائه برنامه برای بازپرداخت بدهی‌ها؛ - تعیین نحوه استفاده از ابزارهای مالی جدید برای تأمین مالی.
۱۲	سهام عدالت	قانونگذاری	۱. مذاکره با دولت برای نهایی کردن پرتفوی سهام عدالت، مشخص کردن جامعه هدف و نحوه بازسازی بنگاه‌های مشمول و سپس ارائه لایحه برای تعیین تکلیف موضوع سهام عدالت.
۱۳	نظام پرداخت	نظارت	۱. نظارت بر اجرای قانون کنونی مدیریت خدمات کشوری به ویژه کارکرد نهادهایی مانند شورای حقوق و دستمزد و شورای عالی اداری. ۲. نظارت بر عملکرد شرکت‌های دولتی در قالب اجرای قوانین بودجه سنواتی.
		قانونگذاری	۳. دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری با رویکرد: <ul style="list-style-type: none"> - تعیین دقیق دامنه شمول؛ - تعیین و تعریف کلیه عناصر حقوق و مزایا؛

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حوزه زیربنایی

ردیف	حوزه/ بخش	نوع اقدام	موضوع
۱	وزارت صنعت، معدن، تجارت	نظارت	تهیه و تصویب شرح وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت موضوع ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه
۲	وزارت صنعت، معدن، تجارت	نظارت	پیگیری تدوین استراتژی (سند راهبردی) توسعه صنعتی و صنعت پتروشیمی و تصویب آن در هیئت دولت یا مجلس شورای اسلامی
۳	وزارت صنعت، معدن، تجارت	نظارت	پیگیری تدوین و تصویب استراتژی (سند راهبردی) توسعه بخش معدن و صنایع معدنی
۴	صنعت پتروشیمی	نظارت	تهیه و تصویب اساسنامه شرکت ملی صنایع پتروشیمی
۵	وزارت صنعت، معدن، تجارت	نظارت	بررسی راهکارهای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های صنایع نوین یا پیشرفته با فناوری بالا با مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های خارجی
۶	صنعت	نظارت	پیگیری واگذاری سهام دولت در شرکت‌های خودروسازی سایپا و ایران خودرو به بخش واقعی خصوصی و یا طرف‌های خارجی مرتبط با برندهای معتبر خودروسازی جهان
۷	صنعت پتروشیمی	نظارت	نظارت بر اجرای تبصره جزء «۴» بند «الف» ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در خصوص قیمت خوراک گاز و خوراک مایع و اعمال تخفیف‌های پلکانی مطابق قانون
۸	صنعت پتروشیمی	نظارت	نظارت بر اجرای طرح‌های خط لوله اتیلن غرب و مرکز به منظور دستیابی به اهداف طرح از جمله تحرک بخشی به فرآیند تولید، اشتغالزایی و غیره
۹	معدن	قانونگذاری	تمرکز سیاستگذاری در بخش صادرات مواد معدنی
۱۰	معدن	قانونگذاری	حل بحران تداخل وظایف قانونی دستگاه‌های ذی‌مدخل در بخش معدن
۱۱	معدن	قانونگذاری	سیاستگذاری جدی در بخش اکتشاف پایه و تفصیلی

ردیف	حوزه/ بخش	نوع اقدام	موضوع
۱۲	معادن	نظارت	نظارت بر اجرای قوانین بالادستی همچون ماده (۱۵۷) قانون برنامه پنجم در ارتباط با تهیه اطلاعات پایه و احصای ظرفیت‌های معدنی کشور
۱۳	انرژی	قانونگذاری	بهنگام کردن قوانین مرتبط با بخش انرژی از جمله قانون سازمان برق مصوب سال ۱۳۴۶
۱۴	انرژی	نظارتی	اجرای دقیق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش انرژی کشور
۱۵	انرژی	قانونگذاری	پیگیری و فراهم ساختن سازوکارهای مربوط به تمرکز امور انرژی کشور در یک وزارتخانه
۱۶	انرژی	قانونگذاری	تأکید بر ایجاد نهاد تنظیم مقررات (رگولاتوری) به منظور جلوگیری از مداخله دولت و مجلس شورای اسلامی در فعالیت‌هایی که دارای ماهیت انحصار طبیعی هستند
۱۷	انرژی	قانونگذاری	تهیه و تصویب اساسنامه شرکت ملی گاز، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی
۱۸	انرژی	نظارتی	الزام دولت به تولید صیانتی از میادین نفت و گاز
۱۹	انرژی	نظارتی	ارائه راهکارهای حقوقی و قانونی به منظور انتفاع کشور از میادین مشترک
۲۰	انرژی	نظارت	پیگیری و نظارت بر اجرای قوانین دائمی نظیر قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و (۲): پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی براساس وظیفه قانونی خود بر اجرای آن نظارت داشته باشد: - پیگیری و نظارت بر اجرای ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، - نظارت بر اجرای قانون نفت مصوب سال ۱۳۶۶ و قانون اصلاح قانون نفت مصوب سال ۱۳۹۰، - نظارت بر اجرای قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب سال ۱۳۹۱ به منظور شکل‌گیری واقعی ساختار و پرسنل وزارت نفت برای انجام وظایف حاکمیتی، - نظارت بر اجرای اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۹۵، - پایش و مطابقت اهداف و عملکرد شاخص‌های بخش

ردیف	حوزه/ بخش	نوع اقدام	موضوع
			انرژی با سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی، - نظارت بر اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی.
۲۱	انرژی	نظارت	پایش و مطابقت اهداف و عملکرد شاخص‌های بخش انرژی با سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی
۲۲	انرژی	نظارت	ارزیابی عملکرد قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور در صنعت نفت کشور و تقویت آنها در امر صادرات
۲۳	انرژی	نظارت	نظارت بر اجرای سند ملی راهبرد انرژی کشور
۲۴	آب	نظارت	تدوین و تصویب طرح قانونی جامع آب و به تبع آن تدوین سند ملی
۲۵	آب	قانونگذاری	تصویب قوانین مورد نیاز مرتبط با ارتقای مبانی نرم‌افزاری و ساختاری بخش آب
۲۶	آب	قانونگذاری	تصویب قوانین مرتبط با انتقال آب بین حوضه‌ای
۲۷	کشاورزی	نظارت	قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی
۲۸	کشاورزی	نظارت	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی
۲۹	کشاورزی	قانونگذاری	تصویب قانون جامع برای نظام تعرفه و حمایت‌های مرزی در بخش کشاورزی
۳۰	کشاورزی	نظارت	افزایش حمایت‌های داخلی از بخش کشاورزی و روستاییان به‌عنوان اقشار مولد و در عین حال محروم
۳۱	کشاورزی	نظارت	پیگیری و الزام دولت به تشکیل سازمان توسعه روستایی در وزارت جهاد کشاورزی
۳۲	کشاورزی	قانونگذاری	تنظیم و ارائه کلیه اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی تحت پیوستی با عنوان «توسعه روستایی و عشایری پایدار»
۳۳	کشاورزی	قانونگذاری	تدوین چارچوب قانونی مناسب برای افزایش مشارکت و بهره‌مندی روستاییان و عشایر
۳۴	کشاورزی	نظارت	الزام دولت به تدوین و استقرار نظام نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی غیرمتمرکز

ردیف	حوزه/ بخش	نوع اقدام	موضوع
۳۵	محیط زیست	قانونگذاری	گنجاندن ملاحظات و رویکرد زیست‌محیطی در نظامات برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی‌های سالیانه
۳۶	محیط زیست	قانونگذاری	پیگیری تدوین لایحه و تصویب قانون ارزیابی زیست‌محیطی در مجلس شورای اسلامی
۳۷	محیط زیست	قانونگذاری	پیگیری تدوین و تصویب لایحه خاک
۳۸	حمل‌ونقل	قانونگذاری	طرح تشکیل وزارت حمل‌ونقل و تفکیک آن از وزارت مسکن و شهرسازی
۳۹	حمل‌ونقل	قانونگذاری	تدوین طرح جامع مدیریت ترافیک هوایی
۴۰	حمل‌ونقل	قانونگذاری	تدوین طرح نهاد متولی صنایع هوایی تجاری غیردفاعی در کشور
۴۱	حمل‌ونقل	قانونگذاری	اصلاح اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری
۴۲	حمل‌ونقل	قانونگذاری	اصلاح اساسنامه شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)
۴۳	مسکن و شهرسازی	نظارت	ارائه لایحه قانون وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی توسط دولت
۴۴	مسکن و شهرسازی	قانونگذاری	ارائه لایحه پیشنهادی قانون شهرداری‌ها با تأکید بر افزایش شفافیت عملکردی، پاسخگویی و ضمانت‌های اجرایی
۴۵	مسکن و شهرسازی	قانونگذاری	بازنگری در روند بررسی و تصویب مصوبات شوراهای اسلامی شهرها و لزوم انطباق آن مصوبات با قوانین و مقررات بالادستی و شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور از طریق ارائه لایحه
۴۶	مسکن و شهرسازی	نظارت	بازنگری در مدیریت تغییر کاربری اراضی و املاک
۴۷	فناوری و نوآوری	قانونگذاری	تدوین سند (استراتژی) توسعه فناوری
۴۸	فناوری و نوآوری	قانونگذاری	تدوین قانون شرح وظایف و اختیارات معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری
۴۹	فناوری و نوآوری	نظارت	نظارت بر اجرای قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات (۱۳۸۹)

ردیف	حوزه/ بخش	نوع اقدام	موضوع
۵۰	فناوری و نوآوری	نظارت	نظارت بر تخصیص بودجه‌های پژوهشی در کشور
۵۱	فناوری و نوآوری	قانونگذاری	توسعه صنعت سرمایه‌گذاری خطرپذیر از طریق تأمین زیرساخت‌های قانونی لازم برای تسهیل انتقال مالکیت سهام شرکت‌های نوپا، ساماندهی نظام تأمین مالی نوآوری و ارائه مشوق‌های قانونی مناسب
۵۲	فناوری و نوآوری	نظارت	قانون حمایت از مالکیت صنعتی
۵۳	فناوری اطلاعات و ارتباطات	نظارت	توسعه دولت الکترونیکی
۵۴	فناوری اطلاعات و ارتباطات	نظارت	نظارت و پیگیری الزام به اشتراک‌گذاری داده‌ها توسط دستگاه‌ها و ارائه خدمات از یک درگاه واحد
۵۵	فناوری اطلاعات و ارتباطات	قانونگذاری	تصویب طرح نظام مهندسی فناوری اطلاعات
۵۶	فناوری اطلاعات و ارتباطات	قانونگذاری	تهیه و تدوین طرح در موضوع پول الکترونیکی ارزهای دیجیتال و ارزهای رمز پایه همچون بیت کوین
۵۷	فناوری اطلاعات و ارتباطات	قانونگذاری	اصلاح برخی از قوانین موجود در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات
۵۸	فناوری اطلاعات و ارتباطات	نظارت	نظارت بر بودجه بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور
۵۹	فناوری اطلاعات و ارتباطات	قانونگذاری	قانون حفاظت از داده‌ها در فضای مجازی (حریم خصوصی در فضای سایبر)
۶۰	فناوری اطلاعات و ارتباطات	قانونگذاری	استنادپذیری ادله الکترونیکی
۶۱	فناوری اطلاعات و ارتباطات	قانونگذاری	مالکیت معنوی (کپی‌رایت) در فضای تبادل اطلاعات
۶۲	هوافضا	قانونگذاری	تغییر اصلاح اساسنامه سازمان تنظیم مقررات در حوزه رگولاتوری ماهواره در حوزه فضایی
۶۳	هوافضا	قانونگذاری	الحاق به کنوانسیون پنج‌گانه مرتبط با فضا
۶۴	هوافضا	نظارت	نظارت بر اجرای قوانین مرتبط با حوزه فضایی

ردیف	حوزه/ بخش	نوع اقدام	موضوع
۶۵	هوافضا	قانونگذاری	تدوین قانون ملی فضا براساس ماده (۶) معاهده فضای ماورای جو
۶۶	زیست‌فناوری	قانونگذاری	حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی
۶۷	زیست‌فناوری	نظارت	اجرای قانون ایمنی - زیستی

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حیطه صندوق‌های بازنشستگی

نوع اقدام	اولویت	دلایل توجیهی
تقنین	اصلاح ساختار صندوق‌های بیمه‌ای از طریق استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه	مبتنی بر مواد (۲۷) و (۴۲) قانون برنامه پنجم توسعه سه لایه مساعدت اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های مکمل پیشنهاد می‌شود و می‌تواند باعث بهره‌مندی هر یک از افراد جامعه با سطوح مختلف درآمدی از مزایای بیمه‌های اجتماعی گردد.
تقنین	اعمال اصلاحاتی در قانون تأمین اجتماعی از قبیل اصلاحات پارامتریک، اصلاح شرایط احراز بازنشستگی، نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی، سرمایه‌گذاری و...	اصلاحات پارامتریک در خصوص نحوه محاسبه مستمری بازنشستگی می‌تواند راهگشا باشد: این موضوع می‌تواند به جلوگیری از فرار بیمه‌ای بیانجامد و باعث تشویق افراد به اظهار واقعی حقوق و در نتیجه کسورات بیمه‌ای واقعی می‌گردد. با توجه به افزایش شاخص امید به زندگی در ایران نسبت به سال‌های تصویب قانون تأمین اجتماعی لازم است تجدیدنظری در خصوص سن بازنشستگی و سن اشتغال ایجاد گردد تا اولاً جامعه از همه توان نیروی کار خود بهره‌برد و ثانیاً صندوق‌های بیمه اجتماعی بتوانند به پایداری خود ادامه دهند. نکته سوم سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه‌ای است. اصلاح قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه اجتماعی به‌ویژه صندوق تأمین اجتماعی می‌بایست با در نظر گرفتن موارد زیر صورت گیرد: شفافیت در حسابرسی، سودده بودن سرمایه‌گذاری، عدم واگذاری شرکت‌های دولتی در قبال دیون دولت، تقویت بعد نظارتی بر عملکرد اقتصادی و سودآوری سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بیمه و بازنشستگی و ...
تقنین + نظارت	کامل کردن پوشش بیمه‌های اجتماعی	از طریق نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای بیمه‌گر از یک‌سو و رفع کاستی‌های قانونی از طریق طرح‌های ارائه شده توسط نمایندگان می‌تواند مؤثر باشد.
تقنین	جلوگیری از تصویب و اجرای قوانینی که بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی را افزایش می‌دهد. تأدیه بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌ها	بار مالی تعهدات قانونی دولت به صندوق تأمین اجتماعی در حال حاضر سالیانه بیش از دوازده هزار میلیارد تومان است. این موضوع باعث شده که صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح هم‌اکنون کاملاً وابسته به بودجه عمومی شوند و صندوق تأمین اجتماعی نیز در آستانه این وضعیت است.
تقنین	متناسب‌سازی قوانین بیمه‌ای با شرایط	در این خصوص می‌بایست شاخص تورم، نرخ بیکاری، تولید ملی و سایر شاخص‌های کلی کشور را در نظر گرفت چرا که این موضوعات

دلائل توجیهی	اولویت	نوع اقدام
به‌طور مستقیم بر درآمد و مخارج صندوق‌های بیمه‌ای اثرگذارند و می‌توانند پایداری صندوق را تحت تأثیر قرار دهند.	اقتصادی کشور	
اصلاح در شیوه‌های اخذ حق بیمه به‌خصوص در پیمانکاری‌ها، کاهش حق بیمه از طریق اجازه به صندوق تأمین اجتماعی برای ارائه پاداش خوش‌حسابی.	اصلاح قوانین در راستای بهبود فضای کسب‌وکار	تقنین

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حیطه آسیب‌ها و حمایت‌های اجتماعی

نوع اقدام	موضوع	دلایل
نظارتی	کنترل و نظارت دقیق مجلس بر عملکرد و نحوه هزینه‌کرد منابع و اعتبارات تخصیص یافته برای سازمان‌ها و دستگاه‌های حمایتی	دستگاه‌های متعددی در کشور همانند سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره) ... از منابع عمومی دولت در جلوگیری از آسیب‌های اجتماعی و همچنین تقویت و حمایت از افراد آسیب‌دیده استفاده می‌نمایند. با توجه به محدودیت منابع و افراد افزایش متقاضیان جامعه هدف و ضرورت بهره‌گیری بهینه از منابع، نظارت و کنترل دقیق مصارف و منابع و توزیع اثربخش آن یک امر ضروری و حتمی است.
تقنین + نظارت	وجود قانون جامع و ایجاد شورای عالی سیاستگذاری ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به منظور تعیین سیاست‌ها و راهبردها و تفکیک دقیق وظایف هر یک از دستگاه‌های مجری و همچنین نظارت و کنترل و رصد فعالیت‌ها و اقدامات	وجود دستگاه‌های متعدد و پراکنده حمایتی در حوزه حمایت‌های اجتماعی موجب بروز ناهماهنگی در ارائه خدمات به گروه‌های هدف و در نهایت می‌تواند باعث رشد آسیب‌های اجتماعی گردد؛ چرا که فرآیند ارائه خدمات را دچار اختلال خواهد نمود. بررسی قوانین، اساسنامه‌ها و رویه‌های این سازمان‌ها و نهادها نشان می‌دهد در برخی موارد یک فعالیت واحد برای جامعه هدف توسط چند دستگاه مذکور انجام می‌گردد.
تقنینی	ضرورت تقنین در خصوص حذف مجازات اعدام از قاچاقچیان غیرسازماندهی شده مواد مخدر و تعیین مجازات جایگزین	وجود بازار مناسب و در دسترس این امکان را برای قاچاقچیان سازمان‌یافته فراهم آورده است که با بهره‌گیری از امکانات اقتصادی و حتی گاهی نظامی نسبت به حمل و توزیع سیستمی مواد مخدر در کشور اقدام نمایند، در مقابل طیفی از افراد آسیب‌دیده وظیفه توزیع این مواد را در کشور برعهده می‌گیرند و پس از گرفتار شدن، خانواده‌های آنها با مشکلات و آسیب‌های جدی مواجه می‌شوند با توجه به قوانین موجود و تعیین مجازات اعدام برای این افراد و مشکلاتی که دامنگیر خانواده‌های آنها می‌گردد، حمایت اجتماعی طلب می‌کند، از این رو لازم است مجازات اعدام در خصوص آن دسته از افرادی که به سبب مشکلات اقتصادی و اجتماعی و... به دام قاچاقچیان حرفه‌ای و سازمان‌یافته افتاده‌اند، مجازات‌های دیگر جایگزین گردد. نکته دیگر ضرورت تغییر نگاه از مبارزه صرف با عرضه به مبارزه با تقاضاست. در این خصوص باید نگاه مجرم‌محوری به معتاد اصلاح شود.

دلایل	موضوع	نوع اقدام
<p>ضرورت توجه به تقنین در خصوص آسیب‌های اجتماعی نوظهور: گسترش شبکه‌های اجتماعی همچنین استفاده از شبکه‌های ماهواره‌ای و... علاوه بر آسیب‌های اجتماعی موجود در جامعه، آسیب‌های اجتماعی نوظهوری را پدید آورده‌اند که بیم آن می‌رود در آینده نه‌چندان دور گسترش یابند. آسیب‌هایی چون اعتیاد اینترنتی، ازدواج سفید و... لذا به منظور پیشگیری وضع قوانینی در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد.</p>	<p>وضع قوانین جدید در حوزه آسیب‌های اجتماعی</p>	<p>تقنینی</p>

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حیطه سلامت

نوع اقدام	موضوع	دلایل توجیهی
نظارت	بررسی میزان دستیابی اعتبارات سالیانه تخصیص داده شده به بهداشت و درمان به اهداف تعیین شده در قوانین بودجه سالیانه و سایر قوانین مرتبط	طی دهه اخیر به‌ویژه ۵ سال گذشته به‌منظور ساماندهی بهتر خدمات سلامت و به‌حداقل رساندن ناعدالتی‌های سلامتی محل‌هایی برای افزایش اعتبارات بهداشت و درمان کشور در نظر گرفته شده است لازم است مجلس به منظور ارزیابی میزان دستیابی اهداف قوانین فوق را بررسی و در مورد نحوه و میزان اعتبارات در سال‌های آتی تصمیم بهنگام را اتخاذ نماید.
نظارت	بررسی عملکرد بند «ج» ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه (خدمات جامع و همگانی سلامت مبتنی بر مراقبت‌های اولیه سلامت با محوریت پزشک خانواده در نظام ارجاع)	بخشی از برنامه پزشک خانواده که مربوط به نقاط روستایی است، به‌دلیل شروع آن در سال پایانی دولت هشتم و پیگیری‌نہ‌چندان جدی وزارت بهداشت در سال‌های بعدی عملکرد مناسبی نداشته است. با توجه به تأکید برنامه پنجم و توسعه برنامه پزشک خانواده به نقاط شهری، وزارت بهداشت تا پایان برنامه توسعه پنجم باید به گسترش دامنه و شمول خدمات پزشک خانواده به کل جمعیت با استفاده از پرونده الکترونیک سلامت اقدام کند. علی‌رغم اینکه سالیانه حدود ۲ هزار میلیارد ریال برای اجرای برنامه پزشک خانواده تخصیص می‌یابد لازم است پیامدهای مورد انتظار از برنامه از جمله افزایش میزان بهره‌مندی از خدمات سلامت، رضایتمندی، کنترل هزینه‌ها، کاهش میزان بروز بیماری‌های قابل پیشگیری در استان‌های درحال اجرا مورد بررسی قرار گیرد.
نظارت	ارزیابی طرح تحول سلامت	طرح تحول نظام سلامت را که از نیمه اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳ آغاز شد، می‌توان آخرین طرح مهم و گسترده در زمینه اصلاحات نظام سلامت کشور قلمداد کرد. نقدهای خبرگان و سیاستگذاران حوزه سلامت نسبت به طرح، به‌علاوه آثار منتسب به اجرای مرحله سوم طرح (ابلاغ کتاب ارزش نسبی) آنکه منجر به کسری اعتبارات صندوق‌های بیمه‌ای شده است این ضرورت را ایجاب می‌کند اقدام بهنگام برای بررسی و ارزیابی این طرح انجام دهد تا از بروز عواقب جدی آن جلوگیری به عمل آید.
تقنین	تدوین طرح حمایتی برای صنعت دارو و تجهیزات پزشکی برای تولید محصولات با کیفیت و منطبق بر استانداردهای بین‌المللی	با توجه به راهبردهای مندرج در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلان سلامت مبنی بر حمایت از تولید محصولات دارویی، واکسن و تجهیزات پزشکی با کیفیت داخلی ضرورت دارد این موضوع در دستور کار مجلس قرار گیرد.

دلایل توجیهی	موضوع	نوع اقدام
این قانون و اصلاحات آن مربوط به حدود ۵ دهه قبل است اگرچه طی این سال‌ها بارها اصلاحاتی در برخی مواد و بندهای آن اتفاق افتاده، اما به دلیل تغییرات اجتماعی، پیشرفت‌های علوم و فناوری این قانون و اصلاحات آن پاسخگوی نیازهای امروز این بخش نیستند.	اصلاح قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحات آن	تقنین

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حیطه علم و فناوری (کمبسیون مرتبط آموزش و تحقیقات)

نوع اقدام	اولویت	دلایل
نظارت	رصد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با هدف جلوگیری از ورود به عرصه قانونگذاری و تداخل مصوبات آن شورا با قوانین موضوعه	شورای عالی انقلاب فرهنگی در شرح وظایف خود ساخته، مصوبات شورا را در حد قانون دانسته است. مبتنی بر این تصور شورای مذکور با تصویب مصوباتی به شرح زیر عملاً به حوزه قانونگذاری ورود کرده است. ادامه این روند و دخالت شورا در قانونگذاری صرفنظر از اینکه مغایر با قانون اساسی است تزلزل بنیان قانونگذاری کشور را سبب خواهد شد و به این لحاظ مواجهه با این پدیده باید به‌عنوان راهبرد اصلی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد.
نظارت	پیگیری اجرای کامل قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مبتنی بر ماده (۹۹) قانون برنامه سوم توسعه و با هدف انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی کشور در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بنابر شواهد موجود، نه تنها انسجام‌بخشی به امور اجرایی تحقق نیافت، بلکه بر تعدد دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذار افزوده شد. از سوی دیگر با گذشت دوازده سال از تصویب قانون اهداف، تاکنون تبصره ماده (۱۰) قانون مذکور که به تحقق تمرکززدایی در فعالیت‌های اجرایی بخش آموزش عالی و پژوهش، افزایش اختیارات هیئت‌های امناء و تقویت ترکیب اعضای آن هیئت‌ها، تنظیم حدود و اختیارات حوزه‌های تعاونی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیئت امناء و... معطوف است، عملیاتی نشده و لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اصلاحیه‌های لازم ارائه نشده است.
نظارت	نظارت بر اجرای دقیق و اصولی «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات»	تحقق اقتصاد دانش‌بنیان بدون وجود مراکز و کانون‌هایی برای تبدیل ایده‌های علمی دانش‌پژوهان به فناوری و محصول امکان‌پذیر نیست. اهمیت دادن به شرکت‌های دانش‌بنیان و نظارت بر عملکرد این شرکت‌ها و اجرای دقیق قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان می‌تواند در تحقق اهداف تأسیس این شرکت‌ها ضروری باشد.
تقنین	اصلاح قوانین بیمه‌ای و مالیاتی از جمله ماده (۸۴) قانون اصلاح قانون	الف) سازمان تأمین اجتماعی قراردادهای پژوهشی را با استفاده از ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی مقاطعه‌کاری لحاظ کرده و با اعمال ضریب پیمانی از آنها حق بیمه دریافت می‌کند. حال

دلایل	اولویت	نوع اقدام
<p>آنکه پژوهش بنابر ماهیت نمی‌تواند در زمره مقاطعه‌کاری لحاظ شود.</p> <p>ماده (۸۴) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم دریافتی‌های اعضای هیئت علمی ناشی از انجام فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی را خارج از سقف معینی از ۱۰ درصد در قانون قبلی به ۲۰ درصد افزایش داده است.</p>	<p>مالیات‌های مستقیم با هدف حمایت از اجرای طرح‌های پژوهشی بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی</p>	

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حیطه آموزش و پرورش (کمیسیون مرتب آموزش و تحقیقات)

نوع اقدام	اولویت	دلایل
نظارت	نظارت بر نحوه اجرای قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶	در ماده (۱۳) این قانون منابع مالی شوراهای مناطق برای هزینه‌های جاری و عمرانی مشخص شده که براساس بند «۱» این ماده یکی از منابع مناطق، سهم هر منطقه از اعتباراتی است که در بودجه جاری و عمرانی سالیانه دولت و براساس تعداد دانش‌آموزان برای هر استان پیش‌بینی می‌شود. در این زمینه اطلاع از نحوه توزیع عادلانه منابع براساس شاخص دانش‌آموز در بین مناطق هر استان ضروری است تا در بلندمدت عدالت اجتماعی و آموزشی دچار مشکل نشود. طبق بندهای «۲»، «۳» و «۴» این ماده منابع دیگری در نظر گرفته شده که باید بررسی و نظارت شود که تا چه حد این بندها اجرا شده است.
نظارت	نظارت بر برنامه‌ریزی و ساماندهی منابع انسانی در آموزش و پرورش با محوریت قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵	اگر چه در سال‌های اخیر الحاقی‌های بسیاری بر این قانون زده شده است لکن متأسفانه مشکلات همچنان ادامه دارد که خود حاکی از عدم جامع و مانع بودن این قوانین و استمرار چالش‌ها و مشکلات برنامه‌ریزی و ساماندهی منابع انسانی در آموزش و پرورش است که لازم است با نظارت دقیق‌تر و بموقع، نارسایی‌ها رفع گردد.
تقنین	قوانین مورد نیاز (در ارتباط با سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور و سیاست‌های کلی نظام اداری)	عناوین قوانین اصلی که نیاز به تصویب دارند به شرح ذیل باشد: (الف) طرح تعیین سن افراد لازم‌التعلیم (ب) طرح جامع تأمین، تربیت و نگهداشت منابع انسانی آموزش و پرورش
نظارت	نظارت بر نحوه اجرای قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور و اصلاحات بعدی آن	عدم اجرای صحیح این قانون موجب بروز مشکلات و در نهایت اصلاح قانون جهت کنکور سال ۱۳۹۵ گردید.
نظارت	نظارت بر اجرای مواد (۱۳) و (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و خرید خدمت از بخش خصوصی	علی‌رغم تأکید قانون بر واگذاری اداره مدارس (با رعایت اصل سی قانون اساسی) اقدام مثبتی در این خصوص صورت نگرفته است و محدوده اقدامات انجام شده نیز با نقد‌های فراوانی همراه است. ضرورت دارد در این بخش مجلس محترم نظارت دقیقی اعمال نماید.
نظارت + تقنین	قانون نظام جامع فنی و حرفه‌ای	در مجلس نهم، قانون نظام جامع فنی و حرفه‌ای به تصویب رسید که اکنون جهت رفع ایرادات شورای نگهبان در مجلس در دست بررسی است. لازم است این قانون مهم به تصویب برسد و بعد نظارت مناسبی بر اجرای آن صورت پذیرد.

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حوزه فرهنگ

نوع اقدام	حوزه/بخش	دلایل
۱. تولید و فعالیت فرهنگی		
تقنین	تولید و فعالیت فرهنگی (قوانین و مقررات عمومی)	اصلاح قانون مطبوعات
		تصویب قانون فعالیت‌های رسانه‌ای (تلویزیونی) شخصیت‌های حقیقی و حقوقی
		اصلاح قانون جرایم رایانه‌ای و قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت‌های غیرمجاز می‌نمایند
		اصلاح قانون حفظ آثار ملی
		تصویب قانون نظام حقوقی مساجد
		تصویب قانون صنایع دستی کشور
		...
	تولید و فعالیت فرهنگی (اصلاح ساختارها و سازمان‌های فرهنگی)	تصویب قانون اداره صدا و سیما
		تصویب قانون وزارت ورزش و جوانان
		اصلاح قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
اصلاح قانون اداره سازمان اوقاف و امور خیریه		
تصویب قانون نحوه فعالیت سازمان‌ها و نهادهای دینی و تبلیغی		
اصلاح قانون اداره میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری		
نظارت	سازمان‌های فرهنگی	تصویب قانون ساختار سیاستگذاری و نظارت بر امور خانواده و زنان
		نظارت بر فرایند تخصیص بودجه‌های حمایتی در دستگاه‌های فرهنگی
	قوانین و مقررات عمومی	نظارت بر تطابق نتایج فعالیت دستگاه‌های فرهنگی با سیاست کلان فرهنگی
	نظارت بر حسن اجرای قوانین عمومی حوزه فرهنگ	
۲. اولویت‌های مرتبط با مسائل صنفی و اقتصاد فرهنگ		
تقنین	مسائل صنفی و اقتصاد فرهنگ	تصویب قانون تبلیغات
		اصلاح قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان
		تصویب طرح جامع نظام باشگاه‌داری
		اصلاح قانون ایرانگردی و جهانگردی
نظارت	مسائل صنفی و اقتصاد فرهنگ	تصویب قانون نظام صنفی فرهنگی
		نظارت بر انحصارهای صنفی ایجاد شده در حوزه فرهنگ
۳. اولویت‌های نهادهای اساسی و گروه‌های اجتماعی مهم در حوزه فرهنگ (خانواده، زنان و جوانان)		
تقنین	نهادهای اساسی و گروه‌های اجتماعی مهم	- اصلاح ساختارهای مدیریت کلان حوزه زنان و خانواده (اصلاح ساختار)

نوع اقدام	حوزه / بخش	دلایل
		- بازنگری نظام حقوقی و قوانین و مقررات مرتبط با حقوق خانواده (مقررات‌گذاری)
		- اصلاح ساختار نهادهای متولی حمایت و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار (اصلاح ساختار)
		- اصلاح قوانین حمایتی و سیاست‌گذاری در حمایت از زنان سرپرست خانوار (مقررات‌گذاری)
		- اصلاح قوانین در حوزه تسهیل ازدواج جوانان و تحکیم نهاد خانواده (کاهش طلاق) (اصلاح ساختار و مقررات‌گذاری)
		- تدوین قوانین در خصوص توسعه امور معیشتی زنان سرپرست خانوار (اصلاح رویه‌های تقنینی)
نظارت	نهادهای اساسی و گروه‌های اجتماعی مهم	نظارت بر اولویت‌بندی برنامه‌های اجرایی در این سه حوزه

اولویت‌های پیشنهادی برای مجلس دهم در حوزه سیاسی و حقوقی

ردیف	بخش	نوع اقدام	اقدامات پیشنهادی
۱	دیپلماسی پارلمانی	قانونگذاری / اجرایی	توانمندسازی گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی از طریق: الف) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای رفع موانع قانونی حضور حداقل یک نماینده با تجربه ادوار مجلس شورای اسلامی در ترکیب گروه‌های دوستی ب) تشکیل شورای رؤسای گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بازوی مشورتی کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ج) تدوین و تصویب اساسنامه گروه‌های دوستی مجلس شورای اسلامی د) ضابطه‌مندسازی سفر گروه‌های دوستی و هیئت‌های پارلمانی با تأکید بر: - توسعه روابط اقتصادی در دوران پسابرجام - حمایت از جریان‌های مقاومت
۲	دیپلماسی پارلمانی	قانونگذاری / سیاستگذاری	تقویت نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در تعاملات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی از طریق: الف) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای تقویت نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی ب) اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی برای تسهیل مشارکت فکری نخبگان ابزاری در جلسات کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی ج) بازتعریف ساختار، اهداف و برنامه‌های کمیته حقوق بشر کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی متناسب با جنس و ماهیت تهدیدات در دوران پسابرجام
۳	دیپلماسی پارلمانی	قانونگذاری / اجرایی	چابک‌سازی دیپلماسی عمومی پارلمانی الف) تقویت نقش و جایگاه فراکسیون‌ها در فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی ب) تدوین سند همکاری‌های راهبردی بین وزارت امور خارجه و کمیسیون امنیت ملی برای توسعه دیپلماسی عمومی پارلمانی ج) ضابطه‌مند کردن شرایط و الزامات صدور بیانیه‌های پارلمانی د) ایجاد و تقویت شبکه‌های ارتباط جمعی مجلس شورای اسلامی مانند انتشار هفته‌نامه خانه ملت یا تأسیس شبکه‌های تلویزیونی پارلمانی
۴	دیپلماسی پارلمانی	قانونگذاری / اجرایی	تدوین طرح جامع دیپلماسی پارلمانی سازمانی از طریق: الف) ایجاد و تقویت اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای براساس هویت مشترک (تشکیل اتحادیه پارلمانی سه کشور فارسی زبان یا اتحادیه

ردیف	بخش	نوع اقدام	اقدامات پیشنهادی
			پارلمانی جریان مقاومت با مشارکت ایران، عراق، سوریه، لبنان و یمن، جغرافیای مشترک (تشکیل اتحادیه پارلمانی کشورهای حوزه دریای خزر)، توسعه منطقه‌ای (اتحادیه پارلمانی کشورهای عضو اکو) و دغدغه‌های مشترک امنیتی (اتحادیه پارلمانی سازمان همکاری‌های شانگهای) (ب) اتخاذ تمهیدات لازم برای نقش‌آفرینی بیشتر نمایندگان زن مجلس شورای اسلامی در مراودات دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی
۵	دیپلماسی پارلمانی	قانونگذاری	تدوین طرح جامع تقویت دیپلماسی پارلمانی انقلابی با تأکید بر حمایت از جریان‌های مقاومت در منطقه
۶	دیپلماسی پارلمانی	قانونگذاری / سیاستگذاری	چابک‌سازی پشتوانه سازمانی دیپلماسی پارلمانی از طریق : (الف) ایجاد معاونت امور بین‌الملل در ساختار سازمانی مجلس شورای اسلامی (ب) ایجاد پست دبیر کل پارلمانی در ساختار سازمانی مجلس شورای اسلامی
۷	سیاست داخلی	قانونگذاری	تدوین قانون جامع انتخابات
۸	سیاست داخلی	قانونگذاری	تدوین قانون جامع تقسیمات کشوری
۹	سیاست داخلی	قانونگذاری	تدوین قانون جامع تشکلهای مدنی
۱۰	سیاست داخلی	قانونگذاری	تدوین قانون جامع مدیریت شهری
۱۱	سیاست خارجی	قانونگذاری / اجرایی / نظارتی	توسعه دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر محورهای زیر : (الف) افزایش حجم کلی تجارت خارجی با سایر کشورها (ب) تنوع‌بخشی به شرکای تجاری جمهوری اسلامی ایران (ج) ترویج و توسعه صادرات (د) گسترش دامنه موضوعی قانون «بهبود فضای کسب‌وکار» و تصویب قانون اصلاحی «بهبود فضای کسب‌وکار و ترویج صادرات» (ه) تشکیل کمیته ویژه‌ای متشکل از منتخب نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و امنیت ملی و سیاست خارجی به منظور رصد اقدامات و سیاست‌های وزارت امور خارجه در این حوزه و ارائه نتایج نظارت عملی در قالب گزارش‌های سالیانه به مجلس شورای اسلامی
۱۲	سیاست خارجی	نظارتی / اجرایی	توسعه دیپلماسی عمومی از طریق : (الف) نظارت بر پیشبرد مناسب دیپلماسی عمومی با محوریت مقابله با ایران‌هراسی و شیعه‌هراسی

ردیف	بخش	نوع اقدام	اقدامات پیشنهادی
			ب) تشکیل کمیته مشترک قوای مقننه و مجریه در زمینه دیپلماسی عمومی جهت هماهنگ‌سازی تلاش‌های دولت و مجلس و نظارت بر سیاست‌ها و اقدامات وزارت امور خارجه در این حوزه
۱۳	سیاست خارجی	نظارتی / اجرایی	استکبارستیزی و مقابله با زیاده‌خواهی نظام سلطه و بازتاب آن در نطق‌های نمایندگان و نیز نظارت مستمر بر عملکرد وزارت امور خارجه در قبال نظام سلطه
۱۴	سیاست خارجی	نظارتی	تقویت منطقه‌گرایی و اقدام کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در الزام دولت به تدوین دکترین منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران بر پایه همگرایی امنیتی، اقتصادی و سیاسی همسایگان، همگرایی اسلامی مبتنی بر هویت اسلامی منطقه‌ای و مبارزه با تروریسم حول محور جمهوری اسلامی ایران
۱۵	سیاست خارجی	نظارتی / اجرایی	متوازن‌سازی دیپلماسی رسمی در قبال کشورها و مناطق مختلف جهان از طریق: الف) توجه به «مزیت کشور یا منطقه‌آماج برای جمهوری اسلامی ایران» در برقراری روابط دیپلماتیک ب) الزام وزارت امور خارجه به توسعه روابط با کشورهای آفریقایی ج) فعال‌سازی دیپلماسی پارلمانی با کشورهای قاره آفریقا
۱۶	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری / اجرایی / نظارتی	تقویت توان دفاعی، امنیتی و اطلاعاتی کشور با توجه به موارد ذیل: الف) توجه به ردیف تقویت بنیه دفاعی در قوانین بودجه سالیانه کشور به‌ویژه در زمینه تقویت توان موشکی و نیروی قدس ب) بازسازی و به‌روزرسانی خطوط تولید صنایع دفاعی ج) توجه به ردیف تقویت بنیه امنیتی در قوانین بودجه سالیانه کشور و تخصیص اعتبارات لازم به دستگاه اطلاعاتی و امنیتی کشور متناسب با حجم تهدیدات د) توجه جدی به رفتار خصمانه رژیم صهیونیستی و آمریکا مخصوصاً در موضوع هسته‌ای و بهره‌گیری از ظرفیت مجلس در مقابله با طرح‌های مخرب ه) تصویب قوانین لازم و نظارت مجلس شورای اسلامی در زمینه بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در حوزه فناوری برای رفع خلأهای مرزی و ارتقای امنیت و توان دفاعی ملی و) تصویب قوانین لازم و نظارت مجلس شورای اسلامی در زمینه بهره‌گیری از پدافند غیرعامل برای مأمّن‌سازی به‌ویژه در مناطق مرزی
۱۷	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری و نظارت	تصویب قوانین لازم و نظارت مجلس شورای اسلامی در زمینه متوازن‌سازی نسبی ابعاد امنیت ملی

ردیف	بخش	نوع اقدام	اقدامات پیشنهادی
۱۸	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری	- تصویب قوانین لازم برای مقابله با اشکال مختلف تروریسم - ارتقای توان مقابله و مبارزه با تهدیدات نوین امنیتی نظیر بیوتروریسم و گروه‌های تروریستی نوظهور - تصویب قوانین لازم برای نظارت دولت و دستگاه‌های امنیتی کشور بر کمک‌های خارجی به گروه‌ها و فرقه‌های فعال در جمهوری اسلامی ایران
۱۹	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری و نظارت	مقابله با آسیب‌های احتمالی اجرای برجام از طریق: - تصویب قانون جامع امنیت هسته‌ای با همکاری دستگاه‌ها و سازمان‌های مربوطه - ایفای نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص عملکرد کشورهای گروه ۵+۱ مطابق با برجام
۲۰	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری و نظارت	تصویب قوانین لازم و نظارت مجلس شورای اسلامی در زمینه آمایش سرزمینی و تحقق عدالت فضایی - جغرافیایی در قلمرو ملی
۲۱	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری	تصویب قوانین لازم و مناسب در راستای حل‌وفصل مسائل مرتبط با اتباع بیگانه
۲۲	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری	تصویب و به‌روزرسانی قوانین در راستای افزایش بهره‌وری و کارآمدی نیروی انسانی در اختیار نیروهای مسلح از طریق مدیریت منابع انسانی، بهینه‌سازی خدمت‌سربازی و توجه به تغییرات نسلی جمعیت
۲۳	دفاعی - امنیتی	قانونگذاری و نظارت	تصویب قوانین لازم و نظارت در حوزه امنیت فضای سایبر
۲۴	دفاعی - امنیتی	نظارت و قانونگذاری	الزام دولت به پیشگیری و جلوگیری از تهدیدات امنیتی ناشی از مخاطرات جدید زیست محیطی
۲۵	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	اصلاح و به‌روزرسانی قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱
۲۶	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	اصلاح و به‌روزرسانی قوانین مرتبط با مالکیت‌های فکری و صنعتی
۲۷	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	اصلاح قوانین حوزه ثبت در راستای توسعه ثبت رسمی معاملات به‌منظور پیشگیری از وقوع دعاوی (طرح اصلاح قانون دفاتر اسناد رسمی)
۲۸	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	اصلاح و به‌روزرسانی قانون آیین دادرسی مدنی (لایحه آیین دادرسی مدنی)
۲۹	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	اصلاح و به‌روزرسانی قوانین مرتبط با حوزه رقابت، کسب‌وکار و تجارت فرامرزی در راستای بهبود فضای کسب‌وکار و پیشگیری از رقابت غیرمنصفانه و جلب سرمایه‌گذاری خارجی

ردیف	بخش	نوع اقدام	اقدامات پیشنهادی
۳۰	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	بازنگری، اصلاح و روزآمد کردن قوانین کیفری مرتبط با مفاسد اقتصادی به ویژه زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی
۳۱	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	اصلاح و به‌روزرسانی قانون وکالت (لایحه جامع وکالت)
۳۲	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	تنقیح قوانین
۳۳	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	به‌روزرسانی مجازات‌ها و تناسب آنها با جرائم
۳۴	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	تدوین قانون جامع در خصوص مسئولیت مدنی
۳۵	حقوقی و قضایی	قانونگذاری	تبیین آیین تصمیم‌گیری اداری و آیین دادرسی در مراجع تخصصی اداری
۳۶	حقوقی و قضایی	نظارت	نظارت بر سازمان ثبت جهت اجرای طرح جامع کاداستر و الکترونیک کردن تمامی فرآیندهای ثبت معاملات؛
۳۷	حقوقی و قضایی	نظارت	نظارت دقیق و همه‌جانبه بر اجرای قوانین مرتبط با مقابله با مفاسد اقتصادی از جمله قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۲)، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) و قانون مبارزه با پولشویی (۱۳۸۶)؛
۳۸	حقوقی و قضایی	نظارت	مطالبه مستمر از سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات برای ارائه گزارش‌های مستند در خصوص مبارزه با مفاسد اقتصادی و تعامل با نهادهای مذکور جهت رفع خلأهای قانونی منجر به فساد؛
۳۹	حقوقی و قضایی	نظارت	نظارت بر دستگاه‌های مسئول در خصوص روند خصوصی‌سازی (اجرای قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی)؛
۴۰	حقوقی و قضایی	نظارت	رصد تهدیدات حقوقی بین‌المللی علیه جمهوری اسلامی ایران و اتخاذ تدابیر لازم برای مواجهه متناسب با آنها
۴۱	حقوقی و قضایی	نظارت	رصد نظام قانونگذاری کشور و آسیب‌شناسی آن