



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

**مروری بر اقدامات
شاخص مجلس
شورای اسلامی
در دوره یازدهم**

«ویرایش اول ۱۴۰۲-۹-۵»

فهرست مطالب

مقدمه ۴

۱. حوزه اقتصادی و بودجه‌ای ۶

۱-۱. قوانین مصوب ۸

۱-۲. طرح‌ها و لوایح مؤثر ۳۱

۱-۳. اقدامات نظارتی مؤثر (قانون بودجه

سنواتی) ۳۵

۲. صنعت و انرژی ۳۸

۱-۲. قوانین مصوب ۴۰

۲-۲. طرح‌ها و لوایح ۴۷

۲-۳. اقدامات نظارتی مؤثر ۴۹

۳. حوزه زیربنایی، کشاورزی و محیط‌زیست ۵۰

۱-۳. قوانین مصوب ۵۲

۲-۳. اقدامات نظارتی مؤثر ۶۰

۴. حوزه اجتماعی، فرهنگ و آموزش ۶۲

۱-۴. قوانین مصوب ۶۴

۲-۴. اقدامات نظارتی مؤثر ۷۲

۵. حقوقی، سیاسی و حکمرانی ۷۶

۱-۵. قوانین مصوب ۷۸

۲-۵. طرح‌ها و لوایح ۸۲

مقدمه

دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی از خرداد ۱۳۹۹ شروع به کار کرد و براساس بررسی انجام شده این مجلس اقدامات قانونی قابل اعتناء و دارای اهمیتی را به تصویب رسانده است و برخی نیز در فرایند تصویب قرار دارد و در حوزه نظارتی نیز اقدامات مؤثری را داشته است. این گزارش در نظر دارد مهمترین اقدامات مجلس شورای اسلامی (تقنینی و نظارتی) در دوره یازدهم تا تاریخ منتهی به آبانماه ۱۴۰۲ را ارائه نماید. شایسته است به دو نکته مقدماتی اشاره شود: نکته اول اینکه بخشی از مصوبات در همه دوره‌های مجلس، موافقتنامه‌های بین‌المللی است که در این گزارش اشاره‌ای به آنها نشده است. و دوم اینکه اصلاح اساسی متن و تصویب قانون برنامه هفتم توسعه یکی از دستاوردهای مجلس یازدهم محسوب می‌شود که در این گزارش مورد توجه قرار گرفته است و به منظور عدم تکرار در ذیل هر بخش، به صورت مستقل در ذیل حوزه اقتصادی مورد بحث قرار گرفته است. اثر حاضر الزاماً در مقام تنظیم گزارش عملکرد و فعالیت‌های مجلس یازدهم مبتنی بر داده‌های کمی از جمله تعداد برگزاری

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

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

حوزه
اقتصادی و
بودجه‌ای

۱. حوزه اقتصادی و بودجه‌ای

۱-۱. قوانین مصوب

۱-۱-۱. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی^۱

یکی از ریشه‌های تورم‌های مزمن و بی‌ثباتی‌های چند دهه گذشته، ناترازی نظام بانکی و تحمیل تمامی ناترازی‌های کلان اقتصادی در ترازنامه بانک مرکزی بوده است. بالطبع، اصلاح قوانین ناظر بر نظام بانکی از اولین و اساسی‌ترین ارکان اصلاح وضعیت نظام بانکی به حساب می‌آید. در همین راستا، از ابتدای دهه ۸۰ اصلاح قوانین در حوزه پول و بانک با تدوین لوایح دوگانه بانکداری و بانک مرکزی در بانک مرکزی آغاز شد اما در دولت‌های نهم و دهم به سرانجام نرسید. در دولت یازدهم نیز اصلاح قوانین پولی و بانکی با سرعت کمتری جلورفت و بارها وعده ارائه لایحه به مجلس داده شد اما لایحه‌ای در این زمینه ارسال نشد. با توجه به عدم ارسال لایحه از طرف دولت، در سال ۱۳۹۴ مجلس طرحی با عنوان بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا را پیش برد و یک فوریت آن را تصویب کرد اما مجدداً مسئولان بانک مرکزی و دولت بارها درخواست توقف بررسی طرح و وعده ارسال لایحه را بیان کردند که هیچ‌کدام عملی نشد. در نهایت با توجه به تعلل‌های صورت گرفته، کارگروه بازنگری در قوانین بانکی کمیسیون اقتصادی شروع به بررسی و تکمیل طرح نمود. نهایتاً پس از برگزاری جلسات فراوان نمایندگان مجلس با دولت و بانک مرکزی، طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» در ۳۰م فروردین ماه ۱۳۹۵ اعلام وصول شد اما در کمیسیون اقتصادی در هنگام رأی‌گیری آبستراکسیون رخ داد و بررسی طرح متوقف شد.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۱-۲. اقدامات انجام شده مجلس شورای اسلامی

در ارتباط با تصویب قانون برنامه هفتم توسعه

برنامه ریزی و تدوین سند برنامه توسعه یکی از مهم ترین ابزارهای نظام تدبیر به منظور اداره خردروزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبناست. در صورتی که برنامه ریزان با تمهید لوازم و رعایت اصول و فلسفه‌های بنیادی برنامه ریزی نظیر «وجود مطالعات پشتیبان قابل اتکا»، «رعایت اصل هماهنگی در تمامی سطوح» و در نظر گرفتن «ملاحظات آینده‌شناختی» در سند برنامه توسعه اقدام به اولویت‌بندی مسائل پیش‌روی کشور نمایند و با تبیین دیدگاه خود به مسائل مذکور، اهداف و راهبردهای مشخصی در پیش گیرند، انتظار می‌رود تحقق اهدافی که آحاد جمعیت کشور را به سطح مطلوبی از رفاه می‌رساند (نظیر: رشد اقتصادی، افزایش بهره‌وری، افزایش اشتغال، کاهش تورم، حفاظت از منابع زیست‌محیطی، مصرف بهینه انرژی، دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات مختلف مانند مسکن، راه، خدمات بهداشتی و آموزشی و غیره) تضمین شود. در این راستا لایحه برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۲۸/۳/۱۴۰۲ مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۸ زیرفصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند، ۸۶ جزء و ۵۵ تبصره تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و فرآیند رسیدگی به آن بر اساس ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی آغاز شد. با توجه به اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و ممنوعیت ارائه پیشنهاد اعضای کمیسیون تلفیق در حین بررسی مواد لایحه، به صلاحدید هیئت رئیسه کمیسیون حدود ۲۷ کارگروه تخصصی از نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق برای بررسی مواد مختلف لایحه برنامه تشکیل شد و ایشان در یک بازه فشرده اقدام به بررسی لایحه برنامه هفتم کرده و گزارش‌های خود را ارائه نمودند. در ادامه گزارش کارگروه‌های تخصصی مبنای بررسی جلسات کمیسیون تلفیق قرار گرفت و طی ۴۵ جلسه بررسی و نهایتاً گزارش کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۳/۶/۱۴۰۲ ارائه شد. از جمله مهم‌ترین شاخص‌های کمی برنامه هفتم توسعه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

جدول ۱. اهداف کمی برنامه هفتم توسعه

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۱-۱-۳. قوانین مربوط به اصلاح مجوزهای کسب و کار

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

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

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

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

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

اگرچه تصویب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، گام بزرگی در آسان‌تر نمودن ورود فعالان اقتصادی به عرصه تولید و زمینه‌ساز افزایش اشتغال و رونق تولید در کشور تلقی می‌شود اما باید به این مسئله توجه داشت که اصلاحات نظام اداری و بوروکراسی، دشوار، زمان‌بر و نیازمند پیگیری و عزم و اراده در اجرا است. همچنان مقاومت شدیدی در برخی دستگاه‌های اجرایی برای حذف امضاها و طلایی وجود دارد و برخی از مجوزها با

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

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

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

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

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

■ نکته دیگر در اصلاح نظام مجوزدهی، پیچیدگی و در هم تنیدگی فرایندهای دستگاه‌های اجرایی و زیرمجموعه قوه مجریه و قوه قضائیه به‌ویژه در پاسخگویی به انواع استعلامات و فراهم نمودن و تکمیل نقشه‌ها و داده‌های اطلاعات مکانی است که لزوم شفافیت، همکاری و هماهنگی هر چه بیشتر میان قوا و نهادهای زیر مجموعه آنها به‌ویژه دستگاه‌های زیر مجموعه قوه قضائیه را نمایان می‌کند.

۱-۱-۴. قوانین مربوط به اختصاص

بودجه اشتغالزایی به استان‌ها

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

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

۲- منابع اشتغالزایی استانی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۰ متمرکزتر شده است و حساب استانی پیشرفت و عدالت نزد خزانه‌داری کل کشور برای تمرکز منابع استان‌ها ایجاد شده است که البته اقدام مثبتی در جهت افزایش شفافیت و انسجام منابع استان‌ها ارزیابی می‌گردد.

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

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

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

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

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

۱-۵. قوانین مربوط به کالا برگ

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

۱-۶. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰

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

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

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

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

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

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

۷-۱-۱. قانون مالیات بر خانه های خالی

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

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

این موضوع در حالیست که طبق گزارش مرکز آمار در سال ۱۳۹۵، ۲.۶ میلیون خانه خالی در کشور وجود داشته و بدون هیچ استفاده‌ای رها شده است. وجود خانه خالی به منظور نقل و انتقال امری ذاتی در بازار مسکن است. موردی که مسئله خانه خالی را پررنگ می‌کند؛ اختلاف آن در ایران با متوسط نرخ طبیعی^۲ است که رغبت محسوس را به خرید و نگهداری ملک برای کسب سود و انباشت سرمایه نشان می‌دهد. در واقع خانه‌ها می‌تواند ناشی از عوامل مختلف از جمله مشکلات قضائی، خانه تعطیلاتی^۳، وراثت، مهاجرت‌های فصلی یا دائمی، زمان نقل و انتقال و سکونت مالک یا مستأجر جدید و حتی زمان لازم برای فروش و اجاره خالی باشند؛ اما در این میان خانه‌هایی نیز برای استفاده از بازار کم‌ریسک و پر سود مسکن خالی می‌مانند که این مسئله، منجر به کاهش عرضه خانه به منظور بهره‌برداری و سرمایه‌ای شدن این کالای مصرفی و به تبع آن رشد قیمت اجاره و افزایش فشار بر مستأجران و فاقدین مسکن ملکی را به دنبال دارد. علاوه بر این، خالی ماندن خانه‌ها به دلیل محبوس شدن حجم عظیمی از سرمایه کشور، به رشد تولید و اشتغال نیز آسیب می‌رساند.

2. The Natural Vacancy Rate for Housing

۳. این نوع خانه‌ها معمولاً مدت زمان بیشتری نسبت به خانه‌های خالی در سال اشغال شده و به عنوان خانه‌های «شبه خالی» شناخته می‌شوند.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۹-۱-۱. اختصاص هدفمند بودجه مناطق محروم - بودجه محرومیت‌زدایی - (تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۲)

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

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

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

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

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

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

۲- طرح‌ها و لوایح مؤثر

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

(اعاده شده از شورای نگهبان)

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

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

- معافیت یک ملک مسکونی برای هر نفر
 - معافیت یک وسیله نقلیه برای هر نفر
 - معافیت ۱۵۰ گرم طلای ۱۸ عیار برای هر نفر در هر ۵ سال
 - معافیت اراضی کشاورزی
- همچنین علاوه بر این موارد، لازم است با اعطای معافیت‌های مناسب، ضمن جلوگیری از رکود، زمینه انتقال سرمایه از بازارهای طلا، مسکن، خودرو و ارز به تولید فراهم شود. برای این منظور در گزارش کمیسیون اقتصادی در این رابطه موارد زیر لحاظ شده است:

- عدم شمول بازار سهام
 - معافیت فروش املاک نوساز
 - معافیت انواع دارایی مرتبط با فعالیت شغلی مانند معافیت خودرو برای نمایشگاه خودرو و طلا برای طلافروشی‌ها
 - معافیت عایدی املاک مشاغل تا ۱۰ برابر معافیت پایه
- موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم در هر ۵ سال

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۱-۳-۱. بر خط شدن دیوان محاسبات

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

۱-۳-۲. افزایش حقوق سربازان

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

۱-۳-۳. اصلاح ساختار بودجه

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

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

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

■ اصلاح رابطه شرکت‌های دولتی و اشخاص حقیقی و حقوقی

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

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

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

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

صنعت
وانرژی

۲. صنعت و انرژی

۲-۱. قوانین مصوب

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

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

مزایای واردات خودرو کار کرده به شرح زیر است: کنترل بازار و کنترل انحصار: در شرایطی که تأمین ارز با محدودیت همراه است با مصارف ارزی ثابت می‌توان تعداد بیشتری خودرو کار کرده وارد کرد، واردات بیشتر سبب عرضه بیشتر خودرو در بازار می‌شود. همچنین قیمت پایین‌تر خودروهای کار کرده سبب می‌شود قیمت خودروهای وارداتی به قیمت خودروهای پرتیراژ نزدیک‌تر شود در نتیجه واردات خودروهای کار کرده اثر بیشتری در کنترل بازار خودرو می‌تواند داشته‌باشد. از طرفی از سر گرفته شدن واردات خودرو کار کرده می‌تواند انتظارات تورمی فعالین بازار خودرو را تا حدودی کنترل نماید.

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

توسعه حمل‌ونقل عمومی و افزایش رضایت اجتماعی: یکی از چالش‌های مهم توسعه حمل‌ونقل عمومی تأمین مالی آن است. با توجه به منابع ایجاد شده از محل حقوق ورودی واردات خودروهای کار کرده می‌توان بخشی از منابع را در جهت توسعه حمل‌ونقل عمومی هزینه کرد. همچنین واردات خودرو کار کرده به کاهش قیمت خودرو در بازار کمک می‌کند و این موضوع در کنار توسعه حمل‌ونقل عمومی می‌تواند به افزایش رضایت‌مندی در جامعه کمک‌شایانی نماید.

اجرایی شدن واردات خودروهای کار کرده نیازمند تصویب

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

صنایع پایین دستی نفت خام و میعانات گازی

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

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

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

مجوز خوراک آنها اقدام کند.

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

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

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

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

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

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

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

۲-۲. طرح‌ها و لوایح

۲-۲-۱. طرح حمایت از مالکیت صنعتی

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

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

اول - تدوین مقررات و ضوابط روشن در راستای حمایت

دقیق‌تر از اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری

دوم - حمایت مؤثر از اختراعات دفاعی

سوم - شناسایی ذی‌نفعان ثبت اختراع و مقررہ گذاری

مستقل و جامع در خصوص این اشخاص

چهارم - پیش‌بینی احکام در خصوص شرایط ماهوی

اختراعات و رفع نواقص موجود در قانون فعلی

پنجم - پیش‌بینی سیستم اعتبارسنجی و ارزیابی

اختراعات به روش تحقیقی.

ششم - تعیین مصادیق زوال حق اختراع در یک

دسته‌بندی منظم.

هفتم - الکترونیک شدن کلیه فرآیندها و آگهی‌های

مربوط به ثبت مصادیق مالکیت صنعتی.

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

سوی مجلس به‌خصوص مجلس دوازدهم میسر خواهد شد.

۲-۳. اقدامات نظارتی مؤثر

۲-۳-۱. تحقیق و تفحص از نحوه واگذاری هلدینگ

پتروشیمی باختر به بخش خصوصی؛

ابعاد موضوع:

- نقض قانون در سرمایه‌گذاری و مشارکت دولت در آن هلدینگ در آن برهه از زمان؛
- مسامحه و نقض قانون توسط هیئت واگذاری وزارت اقتصاد و دارایی در تدقیق و تفکیک سهام قابل واگذاری از سایر سهام‌های دولت در هفت شرکت هلدینگ پتروشیمی باختر؛
- تزییع تمامی منابع و اموال بیت‌المال در هفت شرکت هلدینگ باختر تحت واگذاری (۳۰) درصد اموال دولت در شرکت اصلی؛
- نقض قوانین و مقررات توسط شرکت ملی صنایع پتروشیمی، سایر سهام‌داران هلدینگ و بورس؛
- تخلفات هیئت مدیره شرکت ملی صنایع پتروشیمی در واگذاری مکرر و متعدد اموال غیر منقول (طی مصوبات داخلی) اعم از واگذاری (۵) مجتمع پتروشیمی به هلدینگ پتروشیمی باختر، واگذاری اراضی و املاک و مستغلات، و واگذاری اموال منقول اعم از ارزی و ریالی و نرخ محاسبه تسعیر در مطالبات ارزی،
- لزوم بازگرداندن تمامی اموال و دارایی‌های تزییع شده (اعم از منقول - غیر منقول - ارزی - ریالی و سهام‌های محاسبه نشده) و آثار مالی ناشی از آن تا زمان تسویه کامل؛
- و....

انتظار از شرکت موصوف

- ستاندن منافع و حقوق بیت‌المال و منابع دولتی تزییع شده و امکان به‌کارگیری آن در امور جاری و عمرانی کشور؛
- قرائت دقیق و کامل خلاصه گزارش تدوین شده توسط هیئت کارشناسی که در هیئت تحقیق و تفحص و سپس در کمیسیون ارائه، قرائت و تأیید شده است مورد انتظار از مجلس شورای اسلامی است.

۳. حوزه زیربنایی، کشاورزی و محیط‌زیست

۳-۱. قوانین مصوب

۳-۱-۱. قانون جهش تولید مسکن

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

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

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

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

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

■ تأمین زمین نیز به‌عنوان اصلی‌ترین بخش از هزینه‌های تمام

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

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

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

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

۳-۱-۲. اجازه واگذاری اراضی دولتی

سکونت‌گاه‌های غیررسمی به ساکنان

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

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

از کنترل خارج شود.

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

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

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

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

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

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

اساسی کشاورزی - مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۱۲

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

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

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

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

۲-۳. اقدامات نظارتی مؤثر

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

ابعاد موضوع:

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

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

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

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

■ ضعف عملکردی و ماده استاندارد آزمایشگاه سازمان و سایر

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

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

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

انتظار از سازمان موصوف

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

■ الزام به ضرورت ایجاد ساختار و نهادینه شدن حمایت از آفت‌کش‌های گیاه پایه و بیولوژیک و حذف هرگونه فساد و سهم‌خواهی در این زمینه و مضافاً کاهش خسارات جانی و مالی ناشی از گرفتار شدن افراد به امراض موضوعه و ایجاد اشتغال داخلی و منافع ناشی از آن؛

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

۲-۲-۳. تحقیق و تفحص از حوزه انتقال منابع آبی کشور
تحقیق و تفحص از حوزه انتقال منابع آبی کشور در دستور کار مجلس شورای اسلامی است و به‌زودی نتیجه آن اعلام خواهد شد.

حوزه
اجتماعی،
فرهنگ و
آموزش

۴. حوزه اجتماعی، فرهنگ و آموزش

۴-۱. قوانین مصوب

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

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

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

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

مزمّن بودن بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج و هزینه‌های بالای درمان

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

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

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

تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۱،

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

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

۴-۱-۳. قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب

۱۳۹۹

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

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

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

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

جدول ۲. قوانین و طرح‌های مربوط به بیمه کارگران ساختمانی

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۴-۲. اقدامات نظارتی مؤثر

۴-۲-۱. همسان‌سازی حقوق بازنشستگان

تورم نقطه به نقطه اسفند سال ۱۴۰۰ نسبت به سال گذشته برابر ۳۴٫۷ درصد بوده است. همچنین نرخ تورم سالانه آذرماه ۱۴۰۱ برای خانوار کشور نیز معادل ۴۵ درصد است. این وضعیت اقتصادی و تداوم چند ساله آن، سبب کاهش قدرت خرید خانوار شده است. به‌خصوص برای بازنشستگان به‌عنوان جامعه هدفی که درآمد نسبتاً ثابت و هزینه‌های متناسب با افزایش سن را تجربه می‌کنند، شرایط ویژه‌ای را رقم می‌زند. طبق بند «پ» ماده «۲۸» قانون برنامه ششم توسعه کشور ۲ دولت موظف است که در حدود اعتبارات هزینه‌ای، سالانه متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین حقوق کارکنان اقدام نماید. این در حالی است که میانگین افزایش مستمری بازنشستگان کشوری در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب برابر ۲۵ درصد و ۱۰ درصد به اضافه افزایش ۹ میلیون ریالی پس از قانون ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری است. بنابراین در هر دو سال پس از اجرای طرح همسان‌سازی، افزایش حقوق بازنشستگان، متناسب با تورم سالانه انجام نشده است. بنابراین موجی از اعتراضات و مطالبات بازنشستگان صندوق‌های مختلف در این سال‌ها به وجود آمد. اعتصابات مختلف بازنشستگان در

۱. گزارش مرکز آمار ایران ۱۴۰۱

۲. ماده ۲۸، پ- دولت در حدود اعتبارات هزینه‌ای سالانه و متناسب با نرخ تورم نسبت به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری در لوایح بودجه سنواتی اقدام کند. این حکم در طول برنامه حاکم بر ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری خواهد بود.

دهه اخیر بخشی لاینفک از اخبار ایران را شکل داد. ماده «۳۰» قانون برنامه ششم توسعه کشور دولت را مکلف کرده است که «جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد.» اجرای طرح همسان‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و طرح متناسب‌سازی حقوق مستمری‌بگیران تأمین اجتماعی^۳ از جمله اقدامات مهم در راستای اجرای این قانون در سال ۱۳۹۹ است. همچنین بند «پ» ماده «۲۸» همین قانون نیز تأکید بر تناسب مستمری بانرخ تورم دارد.

یکی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که به‌منظور ارزیابی وضعیت معیشتی بازنشستگان دارای اهمیت است، بررسی میزان کفایت مزایای آنان است. هر چند ارزیابی این شاخص را می‌توان به‌انحای مختلف مورد نظر قرار داد، اما یکی از رایج‌ترین موارد بررسی «میانگین مستمری به متوسط هزینه خانوار» است. در جدول زیر وضعیت مستمری بازنشستگان در صندوق‌های مختلف قابل مشاهده است. بررسی وضعیت مستمری صندوق‌ها نشان می‌دهد که باوجود عدم کفایت مستمری مجموع بازنشستگان در سال‌های اخیر، عموماً وضعیت کفایت برای صندوق بازنشستگی کشوری نسبت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق روستاییان و عشایر مطلوب‌تر است. اما احساس تبعیض میان گروه‌های شغلی درون صندوق برای بازنشستگان برجسته است. برای مثال مقایسه مستمری بازنشستگان در گروه‌های درآمدی بالاتر نظیر اعضای هیئت علمی، قضات و کارکنان وزارت خارجه با کارکنان وزارت آموزش و پرورش و گروه‌های درآمدی پایین‌تر برای بازنشستگان مورد توجه قرار گرفته است. مهم‌ترین پیشنهاد برای جبران عدم کفایت مزایای بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، افزایش مزایای غیرمستمر متناسب با شرایط خانوارهای بازنشسته جهت کاهش هزینه‌ها و بهبود وضعیت معیشت آنان است.

۳. نحوه اجرای این طرح در بخشنامه شماره ۱۰۰۰/۹۹/۴۲۴۰ سازمان تأمین اجتماعی به تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۱۵ تشریح شده است.

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

| ۱۴۰۰ | ۱۳۹۹ | ۱۳۹۸ | ۱۳۹۷ | (tp ۸/۰۱) |
|------|------|------|------|--|
| - | ۱۵۷ | ۸۹ | ۸۶ | صندوق کارکنان فولاد |
| ۹۳ | ۱۰۱ | ۷۴ | ۶۷ | صندوق بازنشستگی کشوری |
| ۴۷ | ۵۶ | ۵۴ | ۵۱ | سازمان تأمین اجتماعی |
| ۶۶ | ۷۴ | ۵۶٫۶ | ۵۲٫۶ | متوسط مستمری دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی |
| - | ۴۷ | ۵۲ | ۵۵ | صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر* |

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

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

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

۳. براساس برآورد سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۴۰۰

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

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

وضعیت نابسامان اقتصادی در طول دهه اخیر و افزایش تورم، بیش از میانگین نرخ تورم بلندمدت کشور در این سال‌ها، سبب افزایش نرخ فقر و عامل اصلی وخامت وضعیت معیشت خانوار در کشور شده است. تداوم چنین وضعیتی نظام مستمری صندوق‌ها را دچار عدم توازن و ناهمترازی‌های مکرر می‌کند، طوری که با وجود اجرای طرح‌های همسان‌سازی و متناسب‌سازی در راستای اجرای عدالت در نظام پرداخت حقوق همچنان اعتراض گروه‌های مختلفی از کارکنان و بازنشستگان را به همراه دارد. با وجود عدم تناسب مستمری بازنشستگان با نرخ تورم سالانه در دو سال اخیر و عدم کفایت مزایا، بر اساس آمار موجود وضعیت بازنشستگان صندوق کشوری با ۹۳ درصد کفایت در سال ۱۴۰۰ از سایر بازنشستگان صندوق‌های دیگر (به جز صندوق فولاد) مطلوب‌تر است. اجرای این طرح وضعیت نرخ جایگزینی بازنشستگان را افزایش داد و میزان بازنشستگان فقیر پس از اجرای این قانون تغییر محسوس نموده است. با وجود این تغییرات همچنان بحث کفایت مستمری برای پوشش هزینه‌های خانوار بازنشسته مطرح است. بنابراین با توجه به وضعیت مالی صندوق‌ها پیشنهاد می‌شود که اقسام مختلف حمایت اجتماعی از این گروه‌ها صورت پذیرد. از جمله مهم‌ترین حمایت‌ها، تمرکز بر مزایای غیرمستمر برای این دسته از بازنشستگان است.

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

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

حقوقی،
سیاسی و
حکمرانی

۵. حقوقی، سیاسی و حکمرانی

۵-۱. قوانین مصوب

۵-۱-۱. قانون اقدام راهبردی برای

لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران

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

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

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

افزایش سطح غنا و ظرفیت غنی‌سازی و کاهش دسترسی‌های

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

■ خنثی‌سازی تلاش آمریکا برای نهادینه‌سازی ملاک‌ها و سنجه‌های برجامی؛

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

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

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

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

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

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

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

۵-۲-۱. طرح حمایت از افشاگران فساد

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

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

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

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

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

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

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

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

۵-۲-۲. طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مجمع تشخیص مصلحت نظام)

«شفافیت» یکی از پرکاربردترین واژه‌هایی است که امروزه از هر گوشه و کناری در رابطه‌ی با آن سخن گفته می‌شود. نه تنها مسئولین که مردم نیز از هر قشر و رسانه‌های گوناگون از اهمیت و لازم بودن شفافیت سخن می‌رانند و همه بر وجود آن تأکید می‌کنند و شفافیت را مفهومی بدیهی تلقی می‌کنند. شفافیت یک بستر نظارتی است که حس دیده شدن توسط عموم مردم را به وجود می‌آورد و وقتی این حس به وجود بیاید، به‌طور کلی می‌توان گفت: «شفافیت به معنای حق دسترسی مردم به اطلاعات است» به شرطی که اطلاعات داده‌شده: مرتبط باشد و در شرایط متناسب به‌طور پیش‌فرض در اختیار عموم قرار گیرد. ایجاد و افزایش اعتماد عمومی، فعال کردن نظارت همگانی و پیشگیری از فساد، استفاده از توان متخصصان و بهره‌گیری از خرد جمعی در کشف راه‌حل‌های مؤثر، به اشتراک‌گذاران اطلاعات با کیفیت در حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری، کاهش رانت‌های اطلاعاتی، افزایش حق انتخاب، افزایش کارآمدی و کیفیت حکمرانی و افزایش پاسخ‌گویی مسئولان از جمله مزایای ایجاد شفافیت در عرصه حکمرانی کشور است.

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

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

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

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

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

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

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

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

مرجع تصویب آنها و مستندات مربوط به صلاحیت تصویب

ج- فرصت‌های سرمایه‌گذاری و همکاری در قالب‌های مشارکت و شرایط استفاده از این فرصت‌ها

چ- فرصت‌های اشتغال و به‌کارگیری و جذب نیروی انسانی و شرایط آن

ح- فرآیندها و مراحل اداری اخذ و صدور هرگونه مجوز یا پروانه فعالیت

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

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

قانونی و ارائه خدمات عمومی (مصوبه کمیسیون اجتماعی

مجلس یازدهم آبان‌ماه ۱۴۰۱)

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

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

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

1. Corruption loopholes
2. Managing conflict of interest

شورای اسلامی با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های مرتبط دولتی متنی واحد از لایحه و طرح ایجاد نمود و به تصویب رساند و به صحن ارجاع داد. در متن نهایی مصوبه کمیسیون اجتماعی انواع اصلی مدیریت تعارض منافع مورد بررسی و قاعده‌گذاری قرار گرفته شده است. ممنوعیت معاملات تجاری پسا اشتغالی برای کارمندان و مدیران دولتی، ممنوعیت صدور مجوز برای افراد ذی‌نفع در حاکمیت، ممنوعیت اتخاذ وظایف و اختیارات محاسبانی و نظارتی برای اشخاص ذی‌نفع، ممنوعیت تصدی همزمان در بخش دولتی و بخش خصوصی مرتبط، ممنوعیت دریافت هدیه و ممنوعیت سهامداری در حوزه‌های مرتبط با وظایف و مأموریت‌های مقامات و کارمندان دولت از جمله موارد مورد بررسی در این قانون است. همچنین در این متن به تناسب مقامات و کارکنان دولتی و حکومتی، احکام و محدودیت‌های خاص خود در نظر گرفته شده است و تلاش شده که از مزایای طرح و لایحه به‌طور همزمان استفاده گردد.