

۳. کمیسیون اقتصادی

وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

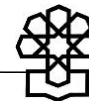
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۶۲
خردادماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۵	۱. قوانین مرتبط با حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی
۶	۲. دستگاه‌ها، شوراها، مجامع و هیئت‌های مرتبط با حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی
۱۲	۳. کارکرد قانونگذاری کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم
۱۳	۳-۱. طرح‌ها و لوایح باقی‌مانده از مجلس دهم
۱۳	۳-۲. اولویت‌های قانونگذاری کمیسیون اقتصادی
۱۴	۳-۲-۱. اصلاح قوانین نظام بانکی
۱۵	۳-۲-۲. اصلاح قوانین نظام مالیاتی
۱۵	۳-۲-۳. تصویب قانون نظام آماری کشور
۱۶	۳-۲-۴. اصلاح قوانین بازار سرمایه
۱۷	۳-۲-۵. اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز
۱۷	۳-۲-۶. اصلاح قوانین مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
۱۸	۳-۲-۷. اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی
۱۸	۴. کارکرد نظارتی کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم
۲۰	۴-۱. ساختار پیشنهادی نظارت
۲۳	۴-۲. اولویت‌های نظارت
۲۳	۴-۲-۱. نظارت بر اصلاح نظام بانکی (تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم)
۲۳	۴-۲-۲. نظارت بر اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده
۲۴	۴-۲-۳. نظارت بر اجرای مؤثر قانون «پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان»
۲۵	۴-۲-۴. بازطراحی برنامه‌ها و ساختار مواجهه با تحریم
۲۶	۴-۲-۵. نظارت بر عملکرد دولت در حوزه حکمرانی بر تراکنش‌های ریالی
۲۶	۴-۲-۶. نظارت بر اجرای احکام برنامه ششم توسعه
۲۷	۴-۲-۷. پیگیری و نظارت بر تدوین اسناد آمایش سرزمین ملی و استانی
۲۸	۴-۲-۸. الزام دولت به ارائه برنامه جامع معیشت و فقر
۲۸	۴-۲-۹. نظارت بر اجرای احکام مربوط به تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار
۲۹	۴-۲-۱۰. نظارت بر ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری
۳۰	۴-۲-۱۱. پیگیری و نظارت بر تدوین اولویت‌های صنعتی (در راستای استراتژی توسعه صنعتی)
۳۱	۴-۲-۱۲. نظارت بر سیاست‌های اشتغالزایی دولت
۳۱	۴-۲-۱۳. نظارت بر تکالیف گزارش‌دهی دستگاه‌ها
۳۴	۵. حوزه‌های مشترک کمیسیون اقتصادی با سایر کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی
۳۴	۵-۱. دیپلماسی اقتصادی
۳۵	۵-۲. اقتصاد دانش‌بنیان
۳۶	منابع و مأخذ



۳. کمیسیون اقتصادی وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

چکیده

مجلس یازدهم در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۸ به طور رسمی آغاز به کار خواهد کرد و به ایفای نقش در نظام قانونگذاری و نظارتی کشور خواهد پرداخت. مرکز پژوهش‌های مجلس به منظور ارائه تصویری فشرده از مهمترین مسائل کشور در حوزه‌های اقتصادی، زیربنایی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و حقوقی، و در پی آن پیشنهاد اولویت‌های تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم، اقدام به تدوین و انتشار کتابی با عنوان «مهمترین مسائل کشور و اولویت‌های مجلس یازدهم» نموده است.

از سوی دیگر می‌دانیم که اعمال قدرت تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی عمدتاً از مسیر کمیسیون‌های تخصصی مجلس صورت می‌گیرد، لذا در صورتی که تقسیم کار و تفکیک وظایف کمیسیون‌ها و نیز اولویت‌های تقنینی و نظارتی آنها به گونه‌ای صحیح و شفاف انجام گیرد، اثر قابل توجهی بر بهبود عملکرد مجلس خواهد گذاشت. بر این اساس، مرکز پژوهش‌ها اقدام به ارائه یک «برش کمیسیونی» از کتاب مذکور، در قالب مجموعه‌ای از گزارش‌ها نموده است. در این سلسله گزارش‌ها، علاوه بر تشریح اولویت‌های تقنینی و نظارتی هر کمیسیون، مهمترین قوانینی که در حیطه وظایف کمیسیون قرار می‌گیرد و نیز مهمترین دستگاه‌های دولتی که مرتبط با موضوعات کاری کمیسیون هستند و زیر چتر نظارتی کمیسیون قرار می‌گیرند، به اختصار معرفی شده است.

در گزارش حاضر که به کمیسیون اقتصادی مجلس اختصاص دارد، پس از معرفی وظایف این کمیسیون مبتنی بر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مهمترین قوانین و دستگاه‌های دولتی مرتبط با حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی به شکل مختصر معرفی شده است. در بخش سوم و ذیل عنوان «کارکرد قانونگذاری کمیسیون اقتصادی»، مهمترین طرح‌ها و لوایحی که در دستور کار مجلس دهم قرار داشت ولی به هر دلیل در کمیسیون یا صحن مجلس به سرانجام نرسید، معرفی شده و پس از آن پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها در خصوص مهمترین اولویت‌های تقنینی مجلس یازدهم که در حیطه وظایف و موضوعات کاری کمیسیون اقتصادی قرار می‌گیرند، تشریح شده است. بخش چهارم به معرفی مهمترین اولویت‌های نظارتی کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم اختصاص دارد.

بررسی عملکرد مجالس گذشته و تمرکز بیش از حد آنها بر مقوله قانونگذاری، مرکز پژوهش‌ها را به این نتیجه رساند که لازمه ایفای نقش جدی کمیسیون‌های مجلس در مقوله نظارت بر حسن اجرای

قوانین، طراحی یک ساختار مناسب با تقسیم کار روشن به منظور بهره‌برداری مناسب از ابزارهای نظارتی مجلس است. به همین دلیل در این بخش ابتدا ساختار پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای بهبود عملکرد نظارتی کمیسیون ارائه می‌شود و سپس مهمترین احکام قانونی که نیازمند توجه ویژه کمیسیون اقتصادی است و پیگیری نظارتی این کمیسیون را می‌طلبد، معرفی خواهد شد.

امید است این مجموعه گزارش‌ها اثر مفیدی در تعیین اولویت‌های کاری و ارتقای عملکرد تقنینی و نظارتی کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم داشته باشد.

مقدمه

در متون معتبر مطالعات قانونگذاری، این اجماع نظر شکل گرفته است که کمیسیون‌ها، «مرکز ثقل فعالیت‌های قانونگذارانه» محسوب می‌شوند.^۱ به عبارت دقیق‌تر، گرچه بحث و تبادل نظر در صحن علنی صورت می‌گیرد، اما می‌توان گفت «همه پارلمان‌ها وظایف‌شان را کم‌وبیش از طریق کمیسیون‌ها انجام می‌دهند».^۲ از این‌رو، امروزه یکی از موضوعات اصلی مورد توجه صاحب‌نظران حوزه پارلمانی و قانونگذاری، تحلیل ساختار، کارکرد، ترکیب و... کمیسیون‌ها و ارائه راهکارهایی برای ارتقای کارآمدی و تأثیرگذاری بیشتر آن در فرایند نظارتی و تقنینی است.

کارکردهای کمیسیون‌ها را می‌توان متناظر با کارکردهای پارلمان‌ها، تبیین کرد. به طور کلی، سه کارکرد اصلی پارلمان عبارتند از: کارکرد نمایندگی، کارکرد قانونگذاری و کارکرد نظارتی.^۳ چنانکه در ادامه خواهد آمد، بار اصلی ایفای دو کارکرد اخیر، برعهده کمیسیون‌های تخصصی قرار دارد.

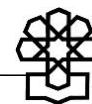
در خصوص کارکرد قانونگذاری، کمیسیون‌ها «به‌راستی قانونگذارانی در ابعاد کوچک‌ترند».^۴ کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری، وظایف مختلفی از جمله بررسی لوایح، کسب اطلاعات، ارائه اصلاحیه و پیشنهاد تصمیم‌نهایی به صحن علنی را برعهده دارند. در خصوص ابتکار قانونگذاری، اختیار تنظیم «دستور کار پارلمان»^۵ منبع مهم قدرت کمیسیون‌ها محسوب می‌شود. همچنین اختیار پیشنهاد قانون یا اعمال اصلاحات در لوایح پیشنهادی، برای امکان اجرای اختیارات قانونگذاری کمیسیون‌ها بسیار حائز اهمیت است. هنگامی که کمیسیون گزارش‌های خود را به مجلس ارائه می‌کند، گزارش ارائه‌شده توسط کمیسیون است که در اولویت قرار می‌گیرد. تهیه دوباره پیش‌نویس قانون، یکی از کارکردهای اصلی کمیسیون‌ها محسوب می‌شود؛ به این

۱. کاره استروم، «کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی»، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۱۷۹-۱۷۸.

۲. به نقل از: همان، ص ۱۷۸.

۳. به کارکردهای مذکور می‌توان کارکردهای «آموزش و اطلاع‌رسانی»، «مشروعیت‌بخشی» و «حل‌وفصل تعارضات اجتماعی» را نیز افزود؛ ر. ک: محمدحسین زارعی، *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۳۰-۱۸.

۴. استروم، پیشین، ص ۲۰۹.



دلیل که صحن علنی پارلمان‌ها به دلیل وسعت و گستردگی، از بحث و تبادل نظر در جزئیات قانون معذورند. گرچه باید تأکید کرد دامنه برخورداری کمیسیون‌ها از این اختیارات و کیفیت اعمال آنها، در نظام‌های قانونگذاری برحسب قانون اساسی و به‌ویژه روابط قوای مقننه و مجریه، متفاوت است.^۱

از سوی دیگر، امروزه توصیه «کار کمتر در صحن علنی و کار بیشتر در کمیسیون»، به توصیه قابل قبول و اجرا شده در بیشتر نظام‌های قانونگذاری تبدیل شده است. اغلب، صحن علنی زمان بسیار کوتاهی برای بررسی پیش‌نویس لایحه و همچنین مذاکره آن در اختیار دارد. بیشتر وقت‌ها، مذاکرات و مباحث مطرح شده در صحن علنی، تکرار چیزی است که پیش‌تر در کمیسیون اتفاق افتاده است و بدین ترتیب، بسیاری اوقات اصلاحاتی که در صحن علنی پیشنهاد می‌شود، در کمیسیون بررسی یا رد شده است. اما از همه مهم‌تر اینکه اصلاح قانون در صحن علنی، به جای اعتماد و اتکا به نظر کمیسیون، دارای معایبی است؛ چنان‌که یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: «مذاکرات صحن علنی، به‌ویژه زمانی که اصلاحات بدون بحث در کمیسیون بررسی شده باشد، بسیار وقت‌گیر و فنی است. در چنین وضعیتی، عده معدودی از اعضا که در موضوع مطروحه تخصص دارند، در بحث مشارکت می‌کنند و مجلس به‌طور رعب‌آوری خالی به‌نظر می‌رسد».^۲ بر این اساس است که بسیاری از صاحب‌نظران، مجموعه‌ای از راهکارها و رویه‌ها را برای کاهش مداخلات صحن علنی در قانونگذاری از یک‌سو و تمرکز بیشتر بر نظرات و توان کارشناسی کمیسیون‌های تخصصی از سوی دیگر، پیشنهاد می‌دهند.^۳

اما کارکرد دیگری که کمیسیون‌ها به‌طور خاص نقشی مهم در آن ایفا می‌کنند، کارکرد نظارتی است. در واقع، کارکرد نظارتی و تأثیر بر عملکرد اجزای قوه مجریه، از طریق کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد.^۴ از این‌رو، کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی، معمولاً متناظر با هر یک از وزارتخانه‌های دولتی تشکیل شده و نظارت بر عملکرد وزیر و دیگر مقامات مسئول را برعهده دارند. در نتیجه، می‌توان گفت قابلیت پارلمان در اعمال صلاحیت خود در حوزه نظارت، به قابلیت کمیسیون‌های تخصصی باز می‌گردد.

کمیسیون برای آنکه بتواند به نحو شایسته از عهده کارکرد نظارتی خود برآید، باید از ویژگی‌های خاصی از حیث ساختار، ترکیب و صلاحیت، برخوردار باشد. مهم‌ترین ویژگی، تخصص اعضای کمیسیون در موضوع مرتبط است. این تخصص، پیش‌نیاز کارکرد جمع‌آوری و کسب اطلاعات است که رکن اساسی برای ایفای مناسب کارکرد نظارت - و همچنین قانونگذاری - محسوب می‌شود. این دیدگاه بر این نکته تأکید می‌کند که کمیسیون صرفاً در صورتی در ایفای کارکرد جمع‌آوری و کسب اطلاعات موفق خواهد بود، که اعضای کمیسیون به سبب برخوردار بودن از آموزش‌ها و مدارج علمی و تخصصی لازم، بتوانند

۱. ر. ک.: همان، صص ۲۲۶-۲۲۰.

۲. کونن جی. مویل، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در: وکیلان، پیشین، صص ۲۸۸-۲۸۹.

۳. ر. ک.: همان، ۲۹۶-۲۸۸.

۴. دیوید ام. اولسون، *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۱۳۸۲، ص ۱۳۷.

از عهده ایفای وظایف تخصصی ناظر بر عملکردهای هر دستگاه برآیند.^۱ چنانکه در مصاحبه‌های کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۸۸ با نمایندگان مجلس بیان شده است، یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی کمیسیون‌ها در ایفای کارکرد نظارتی را می‌توان عدم برخورداری اعضای کمیسیون‌ها از تخصص، تجربه و آشنایی کافی با موضوعات مطرح شده در کمیسیون دانست. یکی از پیشنهادهایی که برای رفع این نقیصه مطرح شد، آن بود که سازوکاری طراحی شود تا توزیع نمایندگان در کمیسیون‌ها با توجه به تخصص و تجربه حرفه‌ای آنان صورت گیرد.^۲

با توجه به نکات مطرح شده، کمیسیون‌ها باید برای ایفای وظایف خود، از اطلاعات کافی و توان کارشناسی لازم برخوردار باشند. در گزارش پیش‌رو، اولویت‌های پیشنهادی در امور تقنینی و نظارتی کمیسیون اقتصادی، با توجه به سابقه هر موضوع در دوره‌های پیشین قانونگذاری، احصا شده است. هدف اصلی، ارائه مشاوره به کمیسیون اقتصادی مجلس در دوره تقنینی آتی در خصوص مسائل اقتصادی کشور و اولویت‌هایی است که به نظر می‌رسد باید در دستور کار کمیسیون مذکور قرار گیرد. بی‌تردید، دستور کار هر کمیسیون باید بر مبنای آگاهی از وضعیت موجود، نقصان‌ها و ایدئال‌ها در محیط حقوقی و حقیقی باشد. در این راستا، تلاش شده با ارجاع به پژوهش‌های صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس، اولویت‌های مطرح شده، موجه و مستدل شود.

براساس ماده (۴۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «کمیسیون اقتصادی برای انجام وظایف محوله در محدوده اقتصاد و دارایی، بازرگانی داخلی، بازرگانی خارجی مطابق ضوابط این آیین‌نامه تشکیل شده است. در ماده (۴۵) همان قانون، وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی (شامل کمیسیون اقتصادی) به شرح ذیل است:

۱. بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی؛
 ۲. بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی به آنها محول می‌گردد»

۳. رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص؛

۴. رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران؛

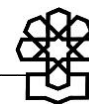
۵. بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه توسعه و بودجه سالانه و گزارش آن به کمیسیون تلفیق؛

۶. کسب اطلاع از کم‌وکیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از

اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط؛

۱. استروم، پیشین، ص ۱۸۷-۱۸۶.

۲. زارعی، پیشین، ص ۳۰۴.



۷. تهیه گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرایی دستگاهها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس برای قرائت؛

با مرور این موارد مشاهده می‌شود که موارد (۱)، (۲) و (۵) مربوط به کارکرد قانونگذاری و سایر موارد مربوط به کارکرد نظارت مجلس شورای اسلامی است. با توجه به اینکه باید از این مفاد قانونی در طراحی اهداف و برنامه‌های کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم بهره برد، در ادامه ابتدا مهم‌ترین قوانین و نیز مهم‌ترین دستگاه‌های دولتی مرتبط با حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی به اختصار معرفی می‌شود و سپس پیشنهادهایی در مورد ساختار اجرای کارکردهای قانونگذاری و نظارت کمیسیون و همچنین اولویت‌های هر یک ارائه می‌شود.

۱. قوانین مرتبط با حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی

نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی برای اجرای بهتر وظیفه نمایندگی خود در این کمیسیون، باید با قوانین جاری این حوزه آشنا باشند تا بتوانند در هر دو کارکرد قانونگذاری و نظارت، مؤثرتر باشند.

گزیده‌ای از قوانین اصلی حوزه اقتصاد به شرح زیر است:

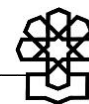
- «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه... (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»
- «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»
- «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقیه‌های ۱ و ۲ آن»
- «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»
- «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»
- «قانون پولی و بانکی کشور»
- «قانون عملیات بانکی بدون ربا»
- «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران»
- «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»
- «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری»
- «قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث»
- «قانون برنامه و بودجه»
- «قانون محاسبات عمومی کشور» و اصلاحات آن
- «قانون مالیات‌های مستقیم» و اصلاحات آن

- «قانون مالیات بر ارزش افزوده»
- «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»
- «قانون مقررات صادرات و واردات» و اصلاحات آن
- «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»
- «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»
- «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران»
- «قانون نظام صنفی کشور»
- «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»
- «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» و اصلاحات آن
- «قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی»
- «قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان»
- «قانون کار جمهوری اسلامی ایران»
- «قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی»
- «قانون بخش تعاون اقتصاد جمهوری اسلامی ایران»
- «قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران»
- «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» و اصلاحات آن
- «قانون نحوه پیگیری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»

۲. دستگاه‌ها، شوراها، مجامع و هیئت‌های مرتبط با حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی

با مروری بر مهم‌ترین حوزه‌های کاری کمیسیون اقتصادی، می‌توان دریافت که پنج دستگاه اجرایی که دارای بیشترین میزان ارتباط را با این کمیسیون داشته و حوزه فعالیت گسترده‌تر، مرتبط‌تر و خطیرتری دارند که عبارتند از: الف) وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ ب) بانک مرکزی؛ ج) سازمان برنامه و بودجه؛ د) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ و ه) وزارت صنعت، معدن و تجارت.

وزارت امور اقتصادی و دارایی در سیاست پولی و اعتباری از طریق بانک‌ها، بورس و بیمه نقش مهمی دارد و در سیاست مالی به واسطه سازمان امور مالیات و خزانه‌داری کل کشور مؤثر است و مدیریت گمرک و سرمایه‌گذاری خارجی و دبیری شورای اقتصاد و غیره را برعهده دارد. همچنین معاونت اقتصادی وزارت مذکور، با تأسیس نهادی با عنوان «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار»، هم



به‌عنوان دبیرخانه «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» و هم‌به‌عنوان نهاد مسئول در ارتقای رتبه ایران در شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار و دیگر راهکارهای بهبود محیط کسب‌وکار، فعالیت می‌کند (در راستای اجرای بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه).^۱

بانک مرکزی براساس قانون پولی و بانکی، مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، انتشار و حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها، نظارت بر نظام بانکی و معاملات ارزی و طلاست. با توجه به بانک‌محور بودن تأمین مالی در اقتصاد ایران و وضعیت نامناسب نظام بانکی در سال‌های اخیر، مقررات و سیاست‌های بانک مرکزی اثر قابل توجهی بر بخش واقعی اقتصاد دارد.

سازمان برنامه و بودجه، براساس قانون برنامه و بودجه، مسئول تدوین و نظارت مستمر بر برنامه‌های بلندمدت و عمرانی و نیز مسئول تهیه و تنظیم بودجه، هماهنگ کردن روش‌ها و برنامه‌های آماری و نیز ارزشیابی کارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی بوده و در سال‌های اخیر، دبیر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز بوده است.

شایان ذکر است شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه که در ابتدای سال ۱۳۹۷ به تدبیر مقام معظم رهبری تشکیل شد، علاوه بر سران سه قوه، متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس سازمان برنامه است. لذا این شأن جدید نیز بر اهمیت این سه نهاد افزوده است.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با توجه به نقشی که در تعیین سیاست‌ها و راهبردهای اشتغال و نیز سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور تأمین حداقل زندگی برای آحاد جامعه و بسط نظام تأمین اجتماعی چندلایه دارد، برای کمیسیون اقتصادی مجلس حائز اهمیت ویژه است.

درنهایت وزارت صنعت، معدن و تجارت با توجه به وظایفی که در تدوین اولویت‌ها و سیاست‌های توسعه صنعتی و معدنی کشور و نیز مدیریت بازرگانی خارجی و داخلی و نظارت بر تشکلهای بخش خصوصی دارد، باید ارتباط وثیقی با این کمیسیون داشته باشد.

سایر نهادهای مرتبط با موضوع‌های کاری کمیسیون اقتصادی، به‌شرح زیر است (قابل ذکر است افزایش یا کاهش این نهادها به موضوعها و اولویت‌های منتخب کمیسیون اقتصادی باز می‌گردد):

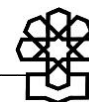
- سازمان بورس و اوراق بهادار ایران،
- بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
- سازمان امور مالیاتی کشور،
- گمرک جمهوری اسلامی ایران،
- شورای رقابت،
- سازمان خصوصی‌سازی،
- سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و کمک‌های فنی ایران،

۱. مصوبه‌ای با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور» مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۶ به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به تصویب رسیده است.

- سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی،
- دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی،
- سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان،
- مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران،
- سازمان توسعه تجارت ایران،
- صندوق ضمانت صادرات،
- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)،
- سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)،
- سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران،
- صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک،
- شرکت سهامی نمایشگاه‌های بین‌المللی جمهوری اسلامی،
- سازمان تأمین اجتماعی،
- صندوق بازنشستگی کشوری،
- مرکز آمار ایران،
- سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها،
- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری،
- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران،
- اتاق تعاون ایران،
- اتاق اصناف ایران،
- ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز،
- معاونت اقتصادی وزارت خارجه،
- صندوق توسعه ملی،
- مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.

قابل ذکر است با توجه به اینکه برای دستیابی به توسعه اقتصادی و نیز اهداف کلان اقتصادی از جمله افزایش اشتغال و کاهش تورم و نابرابری، باید به بهبود توان تولیدی توجه داشت، برخی وزارتخانه‌های دیگر که یا متولی برخی بخش‌های تولیدی بوده یا زیرساخت‌های ضروری برای تداوم تولید را فراهم می‌کنند، نیز به صورت غیرمستقیم در حیطه موضوع‌های کاری کمیسیون اقتصادی قرار می‌گیرند. از جمله:

- وزارت بهداشت و درمان (صنایع دارویی)،
- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (زیرساخت‌ها و صنایع IT)،

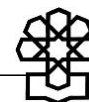


- وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (سیاست‌های آموزشی و فناوری)،
 - وزارت دفاع (سرریز فناوری‌های دفاعی به بخش اقتصادی)،
 - وزارت جهاد کشاورزی (تولید و تجارت محصولات کشاورزی و کاهش آسیب‌پذیری‌های اقتصادی)،
 - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (صنایع فرهنگی)،
 - وزارت نیرو (زیرساخت‌های تأمین آب و برق و انرژی‌های تجدیدپذیر و نیز صادرات خدمات فنی و مهندسی)،
 - وزارت ورزش و جوانان (خصوصی‌سازی)،
 - وزارت آموزش و پرورش (سیاست‌های آموزشی و مهارت‌های فنی و حرفه‌ای)،
 - وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی (توسعه صنایع مربوطه).
- علاوه بر دستگاه‌هایی که در بالا عنوان شد، شوراها، مجامع و هیئت‌هایی نیز مرتبط با کمیسیون اقتصادی وجود دارند که عضو یا اعضای از کمیسیون اقتصادی در آنها عضویت دارد که از نظر نظارت و ارتباط با حوزه‌های کاری کمیسیون دارای اهمیت هستند. فهرست این شوراها، مجامع و هیئت‌ها در جدول زیر به همراه مستند قانونی و... آمده است.

جدول ۱. فهرست اسامی مجامع، هیئت‌ها و شوراهایی که کمیسیون اقتصادی در آنها ناظر دارد

ردیف	عنوان شوراها، مجامع و هیئت‌ها و قانون موضوع انتخاب ناظر یا عضو	عضو یا ناظر	حق رأی	رئیس کل	دبیر
۱	هیئت نظارت اندوخته اسکناس جزء (۱) بند (۴) لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۸ شورای انقلاب	عضو	دارد	رئیس کل بانک مرکزی	**
۲	شورای پول و اعتبار ماده (۱۵) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۱	ناظر	ندارد	رئیس کل بانک مرکزی	**
۳	شورای اقتصاد جزء «۲» بند «ب» ماده (۱) قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۵	ناظر	ندارد	معاون اول رئیس‌جمهور	**
۴	نظارت بر اقدامات سازمان امور مالیاتی ماده (۳۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷	ناظر	ندارد	وزیر اقتصاد و دارایی	**

ردیف	عنوان شوراها، مجامع و هیئت‌ها و قانون موضوع انتخاب ناظر یا عضو	عضو یا ناظر	حق رأی	رئیس کل	دبیر
۵	هیئت نظارت بر چاپ و تحویل اوراق بهادار ماده (۴۶) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱	عضو	دارد	وزیر اقتصاد و دارایی	**
۶	شورای عالی بورس و اوراق بهادار جزء «۳» بند «ب» ماده (۱) قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراها، شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۵	ناظر	ندارد	وزیر اقتصاد و دارایی	رئیس سازمان
۷	هیئت امناء صندوق توسعه ملی جزء «۹» بند «پ» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰	عضو	دارد	رئیس‌جمهور	رئیس سازمان برنامه و بودجه
۸	شورای مرکزی زکات بند «ذ» ماده (۱) قانون زکات مصوب ۱۳۹۰/۸/۸	ناظر	ندارد	نماینده ولی فقیه در شورا	رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌عنوان قائم مقام و دبیر
۹	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بند «۱۴» ماده (۴۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸	عضو	دارد	رئیس‌جمهور یا معاون اول	وزیر امور اقتصادی و دارایی
۱۰	هیئت واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی بند «۵» ماده (۳۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸	ناظر	ندارد	وزیر امور اقتصادی و دارایی	دبیرخانه هیئت در سازمان خصوصی‌سازی
۱۱	شورای رقابت جزء «۱» بند «الف» ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب مجلس ۱۳۸۶/۱۱/۸	ناظر	ندارد	ازبین صاحب‌نظران اقتصادی عضو شورا، با پیشنهاد اعضا و حکم رئیس‌جمهور	**
۱۲	شورای فقهی ماده (۱۶) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۱	عضو ناظر	ندارد	**	**



ردیف	عنوان شوراها، مجامع و هیئت‌ها و قانون موضوع انتخاب ناظر یا عضو	عضو یا ناظر	حق رأی	رئیس کل	دبیر
۱۳	شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی بندهای «۱۱»، «۱۲»، «۱۳»، «۱۴» و «۱۵» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰	عضو	دارد	وزیر امور اقتصادی و دارایی	رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
۱۴	کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰	عضو	دارد	وزیر امور اقتصادی و دارایی	رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
۱۵	هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تبصره «۳» ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱	عضو	دارد	وزیر امور اقتصادی و دارایی	**
۱۶	هیئت عالی نظارت قانون نظام صنفی کشور بند «ژ» ماده (۳۷) قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲	عضو ناظر	ندارد*	وزیر صنعت، معدن، تجارت	**
۱۷	شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پولشویی و تأمین مالی تروریسم ماده (۴) قانون اصلاح قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۹۷/۱۰/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام	ناظر	ندارد	وزیر امور اقتصادی و دارایی	دبیرخانه شورا در وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۸	شورای عالی بیمه جزء «۱» بند «ب» ماده (۱) قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۵	ناظر	ندارد	رئیس کل بیمه مرکزی ایران	**

** در قانون تعیین نشده است.

۳. کارکرد قانونگذاری کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم

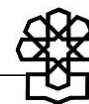
قانونگذاری در خصوص امور اقتصادی، یکی از اشتغال‌های اصلی مجلس شورای اسلامی در دوره‌های تقنینی مختلف بوده است و حجم قابل توجهی از وقت و توان مجالس، برای موضوع‌های اقتصادی صرف شده است. به طوری که یکی از مطالعات انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد، از مجموع ۲۷۲۱ قانون تصویب شده در دوره‌های اول تا هشتم تقنینی، ۶۰۸ قانون را می‌توان به عنوان «قانون مهم»^۱ استخراج کرد. ۲۰۸ قانون از بین ۶۰۸ قانون مهم را می‌توان قوانین مهم اقتصادی دانست. بدین ترتیب، در طول هشت دوره قانونگذاری، ۳۴ درصد از قوانین مهم، به امور اقتصادی اختصاص داشته است.

طبعاً این حجم قانونگذاری در حوزه اقتصادی، وظایف سنگین و پراهمیتی را در راستای اجرای وظایف مندرج در ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی، برعهده کمیسیون اقتصادی مجلس قرار می‌دهد. شایان ذکر است در مورد بند «۵» ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه توسعه و بودجه سالیانه و گزارش آن به کمیسیون تلفیق)، با توجه به اینکه لایحه برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی مبتنی بر قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) از سوی دولت ارائه شده و احکام مربوط به هر کمیسیون تخصصی به آن کمیسیون ارجاع داده می‌شود، نیازمند اولویت‌گذاری مجزای کمیسیون اقتصادی نیست. در مورد بند «۲» ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها... طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی) نیز با توجه به سابقه قانونگذاری کشور، کمتر حوزه‌ای باقی مانده که کشور در آنها تاکنون قانونی نداشته باشد و در نتیجه می‌توان با استفاده از اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به اجرای آزمایشی آن طرح‌ها یا لوایح اقدام کرد.

در مورد بند «۱» ماده (۴۵) قانون مذکور، یعنی وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی که مربوط به «بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی» است، اولویت‌های پیشنهادی برای کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم، ذیل دو دسته ارائه می‌شود:

۱. لوایح و طرح‌های حوزه اقتصاد که در مجلس دهم مورد بررسی بوده اما بررسی و تصویب آنها به پایان نرسیده و نیازمند استمرار و تکمیل فرایند قانونگذاری در مجلس یازدهم است؛
۲. مواردی که از دید کارشناسان مرکز پژوهش‌های مرکز نیازمند قانونگذاری است.

۱. در مطالعه صورت گرفته، با روشی سلیبی، قوانین غیر از قوانین اصلاحی، الحاقی، تفسیری، تمدیدی و همچنین قوانین مربوط به اسناد و توافقی‌های بین‌المللی، به‌عنوان قوانین مهم در نظر گرفته شده است؛ ر. ک.: احمد مرکزالمیری، فاطمه عزیزخانی، سعید حاتم‌زاده، موسی شهبازی‌غیانی، «تصویری از هشت دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱)» (گزارش اول - ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۲۵۸، اردیبهشت ۱۳۹۵، صص ۸-۶.



۱-۳. طرح‌ها و لوایح باقی‌مانده از مجلس دهم

در زمینه طرح‌ها و لوایح باقی‌مانده از مجلس دهم می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» و «لایحه اصلاح قانونی پولی و بانکی» (شماره ثبت‌های ۱۶۵، ۴۳۵، ۳۱۷، ۳۲۸): از جمله اولویت‌های اصلی کشور، اصلاح نظام بانکی است که حداقل یک دهه از ضرورت اصلاح آن می‌گذرد. فرایند تدوین لوایح به‌منظور اصلاح کلی قوانین نظام بانکی، به اوایل دهه ۱۳۸۰ بازمی‌گردد که این لوایح هرگز به مجلس ارسال نشد. تدوین طرح‌هایی به‌منظور اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا و قانون پولی و بانکی نیز، از مجلس نهم آغاز شد اما نه در مجلس نهم و نه در مجلس دهم به سرانجام نرسید.

۲. «لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (شماره ثبت ۹۷): موضوع مبارزه با قاچاق همواره یکی از چند موضوع مهم در اقتصاد کشور بوده است. این لایحه در صحن علنی متوقف شد و به قوه قضائیه ارسال شد. سپس اصلاحات قوه قضائیه در آن اعمال شده و توسط کارگروهی متشکل از نماینده مرکز پژوهش‌ها و دستگاه‌ها، نهایی و به صحن علنی ارسال شد. لایحه مزبور در صورت عدم تصویب نهایی در این دوره، می‌تواند به‌عنوان یکی از اولویت‌های مجلس یازدهم که عمده کار کارشناسی آن قبلاً انجام شده، مد نظر قرار گیرد.

۳. «طرح اصلاح قانون حمایت از توسعه اشتغال در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» (شماره ثبت ۶۲۶): قانون مذکور در حال اجرا است، ولی حاوی اشکال‌هایی است، از جمله فقدان سازوکار پاسخگویی و شفافیت در خصوص منابع تخصیص‌یافته، نامشخص بودن نحوه استفاده از منابع حاصل از بازپرداخت تسهیلات و... که در این طرح برخی از آنها رفع شده است.

۵. «لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» (اعاده شده از شورای نگهبان)، (شماره ثبت ۲۴): با توجه به رخدادهای طبیعی متعدد در کشور و نبود انسجام و برنامه‌ریزی در مورد نحوه تأمین خسارت‌های وارده، تدوین این لایحه در دستور قرار گرفته بود. رفع ایرادهای شورای نگهبان در مورد این لایحه از اولویت زیادی برخوردار است.

۶. «لایحه اصلاح لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت به‌منظور حمایت از سهامداران خرد»، (شماره ثبت ۷۱۰): لایحه مذکور به‌منظور به‌روز کردن موادی از قانون تجارت و همچنین ارتقای رتبه ایران در شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار» بانک جهانی ارائه شده است. البته متن این لایحه نیازمند بررسی کارشناسی مجدد است، چراکه بیش از تمرکز بر رفع مشکلات داخلی، ناظر به ارتقای رتبه ایران در شاخص بانک جهانی نگاشته شده است.

۲-۳. اولویت‌های قانونگذاری کمیسیون اقتصادی

در ادامه، مواردی که از نظر کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس نیازمند قانونگذاری است و به کمیسیون اقتصادی مربوط می‌شود، فهرست شده و دلایل توجیهی آنها در هر بند بیان شده است.

۱-۲-۳. اصلاح قوانین نظام بانکی

اصلاح قوانین پولی و بانکی همواره در مجلس مطرح بوده است و حداقل در دو دوره اخیر مجلس این موضوع با شدت بیشتری پیگیری شده است. در اواخر دوره دهم نیز این تلاش‌ها در قالب «طرح جامع بانکداری جمهوری اسلامی ایران» که کلیات آن به تصویب صحن علنی رسید، در شور دوم در دستور کمیسیون اقتصادی قرار گرفت.

در چنین موضوع‌هایی، اولویت این است که دولت لایحه ارائه دهد. این ضرورت، نشئت گرفته از یکی از اصول قانونگذاری است؛ به این شرح که اتکای پارلمان در قانونگذاری، باید بر لوایح ارائه شده از سوی قوه مجریه باشد. به طوری که یکی از صاحب‌نظران، اصل ابتکار تقنینی از طریق لایحه یا «لایحه - بنیان» بودن قانونگذاری را «قاعده ۹۰ درصد» نامیده است؛ به این معنا که ابتکار ۹۰ درصد قوانین از سوی قوه مجریه است و این قوه به ۹۰ درصد خواسته‌هایش نائل می‌شود.^۱ دلایل متعددی برای این اصل (یا قاعده) وجود دارد؛ از جمله برخورداری از بوروکراسی گسترده و توان و امکانات کارشناسی در دستگاه‌های اجرایی، و دسترسی به اطلاعات و در اختیار داشتن بانک‌های اطلاعاتی لازم.

اما در ایران، به‌ویژه در دوره‌های اخیر، اصل یا قاعده مذکور نقض شده است. برای نمونه، در مجلس نهم، از مجموع ۶۸۶ پیشنهاد تقنینی، ۴۷۱ طرح در مقابل ۲۲۳ لایحه به مجلس تقدیم شده است.^۲ مروری بر عملکرد مجلس دهم نیز نشانگر آن است که نقض اصل اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، در مجلس دهم نیز با شدت بیشتری ادامه یافته است و حجم عظیمی از طرح‌ها در مقابل معدودی از لوایح، در انتظار رسیدگی در کمیسیون‌ها و صحن علنی قرار دارد.

دلایل نقض اصل مذکور در نظام تقنینی ایران متعدد است. اما یکی از آن دلایل، می‌تواند برای تبیین علت ارائه طرح در خصوص موضوع بانکداری، به جای لایحه، به کار گرفته شود. این دلیل، عبارت است از «تعطل دولت در انجام وظایف قانونی». در حال حاضر در نظام حقوقی، حجم انبوهی از قوانین و مقررات راجع به موضوع‌های پولی و بانکی وجود دارد. برای نمونه، در «مجموعه پولی و بانکی»^۳ - که آخرین ویرایش آن در سال ۱۳۸۳ منتشر شده است - مجموعاً احکامی از ۱۶۹ قانون راجع به موضوع‌های پولی و بانکی استخراج شده است. همچنین احکامی از ۶۲ آیین‌نامه، ۵۰ تصویب‌نامه و ۱۵ اساسنامه در خصوص این موضوع در مجموعه مذکور درج شده است.^۴ با توجه به آنکه آمار مذکور از قوانین و مقررات مربوط به سال ۱۳۸۳ است، بدیهی است تعداد قوانین و مقررات در طول ۱۵ سال اخیر در این حوزه، به‌شدت افزایش یافته است.

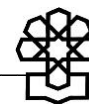
با وجود این، به دلایلی که شرح آنها خارج از موضوع گزارش حاضر است، دولت و همچنین بانک

۱. اولسون، پیشین، ص ۲۰۷.

۲. احمد مرکزالمیری و سعید عطار، «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وپنجم، شماره نودوشش، زمستان ۱۳۹۷، ص ۲۲۲.

۳. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست‌جمهوری، مجموعه پولی و بانکی، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۳.

۴. همچنین فهرست قوانین منسوخ در این حوزه (۶۱۰ قانون) در انتهای مجموعه درج شده است.



مرکزی، انگیزه‌ای برای ارائه لایحه در این خصوص ندارد^۱. این در حالی است که در طول سه دوره اخیر مجلس شورای اسلامی، دولت مکرراً وعده ارائه لایحه قوانین نظام بانکی را به مجلس داده است. بنابراین، به دلایل مختلف اعم از اختلاف نظر دستگاه‌های مختلف، به‌ویژه بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در برخی از حوزه‌های مهم، ارائه لایحه جامع توسط دولت دور از انتظار است کما اینکه به‌رغم اقدامات انجام شده از ابتدای دهه ۱۳۸۰ در بانک مرکزی و دولت، صرفاً یک لایحه برای اصلاح برخی از فصول قوانین قبلی به مجلس ارائه شده است و به موضوع‌های مهمی مانند ساختار و نحوه اداره بانک مرکزی، استقلال بانک مرکزی از دولت و نحوه و گستردگی نظارت بر بانک‌ها پرداخته نشده است. در مجموع می‌توان بیان داشت که مستند به گزارش‌های کارشناسی متعدد و اظهار نظر صاحب‌نظران این حوزه، اصلاح قوانین نظام بانکی در کنار تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم توسط بانک مرکزی که خود نیازمند برخی ابزارهای تقنینی است، یکی از اولویت‌های اصلی کمیسیون اقتصادی به‌نظر می‌رسد.

۲-۳. اصلاح قوانین نظام مالیاتی

تلاش‌های زیادی به‌منظور اصلاح قوانین مالیاتی و بسترهای مالیات‌ستانی در سال‌های اخیر انجام شده است، از جمله اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۴، تصویب قانون پابانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان در سال ۱۳۹۸، و تصویب لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده در کمیسیون (شور دوم) و صحن (شور اول). با این وجود، با توجه به چالش‌های متعدد نظام مالیاتی کشور، اصلاح نظام مالیاتی به‌منظور وضع پایه‌های جدید مالیاتی و هوشمندسازی آن ضروری است. این اصلاحات باید حاوی محورهای زیر باشد:

- وضع مالیات بر مجموع درآمد،
- وضع مالیات بر عایدی سرمایه،
- تعدیل و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی،
- هوشمندسازی نظام مالیاتی،
- ارتباط نظام مالیاتی و حمایتی،
- وضع مالیات بر دارایی.

۳-۲-۳. تصویب قانون نظام آماری کشور

بنابر پژوهش انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، مبتنی بر نظرات و دیدگاه‌های جمعی از خبرگان دارای سوابق برجسته در نظام آماری کشور و دستگاه‌های اجرایی مرتبط، نظام آماری ایران برای رفع چالش‌ها و آسیب‌های موجود، نیازمند اصلاحات ساختاری است. بخش مهمی از اصلاحات ساختاری مطلوب، مستلزم قانونگذاری جدید است و صرفاً بازنگری در شیوه اجرایی فعالیت‌ها کفایت نمی‌کند.

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۷۴۵: «اصلاح قوانین نظام بانکی: بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لوایح پولی و بانکی»

مهم‌ترین راهبردهای اصلاحی در ساختار نظام آماری مطلوب و مفاد قانونی متناظر با آن، به شرح زیر است:

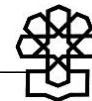
- تغییر ترکیب و مأموریت شورای عالی آمار در راستای افزایش استقلال نظام آماری،
 - تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرایی نظام آماری در راستای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها،
 - تعریف سازوکار تعیین و بازبینی فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی،
 - کاهش تمرکز نظام آماری در راستای افزایش پوشش نیازهای آماری و میزان مرتبط بودن آمارها با نیازهای برنامه‌ریزی و رفع موازی‌کاری،
 - در نظر گرفتن نقش مؤثر در مدیریت واحدهای آماری تخصصی توسط نهاد مرکزی آمار به منظور افزایش هماهنگی اجزای نظام آماری،
 - تعریف سازوکار تشویقی و تنبیهی برای تعامل مناسب نظام آماری با پاسخگویان و کاربران.
- شایان ذکر است مرکز آمار ایران، «لایحه قانون نظام آماری کشور» را تهیه و به تصویب شورای عالی آمار رسانده است. این لایحه در حال حاضر در کمیسیون اجتماعی دولت در حال بررسی است و به نظر می‌رسد یکی از لوایح ارائه شده دولت به مجلس یازدهم، همین لایحه خواهد بود. همچنین «پیش‌نویس طرح قانون نظام آماری کشور» توسط مرکز پژوهش‌های مجلس با همکاری جمعی از خبرگان آماری کشور تهیه شده است. این طرح مبتنی بر یک آسیب‌شناسی جامع تدوین شده^۱ و نسبت به لایحه مرکز آمار دارای نقاط قوت بسیاری است. با توجه به نکاتی که در خصوص اولویت ارائه لایحه نسبت به طرح بیان شد، ترجیح آن است که نقاط قوت طرح نظام آماری، در هنگام بررسی لایحه در کمیسیون اجتماعی دولت مد نظر قرار گیرد.

۴-۲-۳. اصلاح قوانین بازار سرمایه

با توجه به اینکه نظام بانکی حدود ۹۰ درصد تأمین مالی اقتصاد را برعهده دارد، می‌توان نتیجه گرفت که بازار سرمایه از جایگاه مناسبی در تأمین مالی شرکت‌ها برخوردار نیست. ساختار حکمرانی شرکتی درون بازار سرمایه اعم از شورای عالی بورس، سازمان بورس و... نیز دارای اشکال‌های جدی است. بر همین اساس ضرورت اصلاح قوانین در این حوزه بر کسی پوشیده نیست.

برای دستیابی به یک بازار سرمایه کارآمد همراه با شفافیت، پاسخگویی و ساختار مناسب تصمیم‌گیری و همچنین ایفای نقش مطلوب در تأمین مالی اقتصاد، لازم است تا مجلس جدید، اصلاح و بازنگری قوانین حوزه بازار سرمایه را در اولویت قرار دهد. شایان ذکر است که فرایند تهیه لوایح اصلاحی مربوط در دولت آغاز شده است که می‌تواند مبنای اصلاح قوانین قرار گیرد.

۱. مجموعه گزارش‌های «آسیب‌شناسی نظام آماری» مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل‌های ۱۵۵۹۲، ۱۵۶۲۵، ۱۵۸۳۱، ۱۶۶۱۵، ۱۶۶۱۶، ۱۶۶۱۸



۵-۲-۳. اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

سابقه قانونگذاری برای مبارزه با پدیده شوم و مخرب قاچاق به تصویب «قانون مجازات مرتکبین قاچاق» در سال ۱۳۱۲ شمسی بازمی‌گردد. هرچند این قانون یک‌بار در سال ۱۳۵۳ و بار دیگر در سال ۱۳۷۳ اصلاح گردید و تلاش شد با تصویب قانون «نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز» در سال ۱۳۷۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، بخشی از مشکلات و نارسایی‌های قانونی که با گذشت زمان طولانی ایجاد شده بود برطرف شود، با این حال عدم قانون جامع و متناسب با شرایط تجارت خارجی و ظرفیت دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی، شرایطی را به وجود آورده بود که تصویب قانون در این خصوص به‌عنوان یکی از اولین نیازها و زیرساخت‌های ضروری مبارزه با قاچاق کالا و ارز مطرح بود. در این شرایط مجلس شورای اسلامی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز را در سال ۱۳۹۲ تصویب کرد. تمرکز به پیشگیری از وقوع جرم قاچاق به همراه تشدید مجازات، از مزایای قانون مذکور بود. با این حال به دلیل برخی ایرادهای مطروحه دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌های تخصصی، «لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، را دولت تصویب و طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد. موارد اصلاحی پیشنهادی در این لایحه با حضور دستگاه‌های مرتبط، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بررسی شد. پس از بررسی‌های مختلف، گزارش کمیسیون راجع به لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به صحن علنی ارائه شد. جلسات صحن علنی، برای بررسی مواد در نیمه ابتدایی سال ۱۳۹۷ آغاز شد؛ با این حال، در پی درخواست قوه قضائیه، پس از بررسی ۲۳ ماده از «لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» در صحن علنی، این لایحه در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۱۱ به قوه قضائیه ارجاع و نتیجه بررسی‌های قوه قضائیه در روزهای پایانی سال ۱۳۹۷ به کمیسیون اقتصادی مجلس ارسال شد.

پس از وصول پیشنهادهای قوه قضائیه، کارگروه تخصصی بازرگانی کمیسیون اقتصادی مجلس تشکیل جلسه داد و متن نظرات قوه قضائیه را با حضور مرکز پژوهش‌ها و کارشناسان مراجع و دستگاه‌های ذی‌ربط (ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی و پلیس امنیت اقتصادی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان تعزیرات حکومتی) به‌طور کامل بررسی کرد و گزارش نهایی را به صحن علنی ارائه کرد.

با توجه به اهمیت زیاد موضوع و تلاش‌های فراوان صورت گرفته در این حوزه، تصویب نهایی لایحه مورد بحث می‌تواند به‌عنوان یکی از اولویت‌های تقنینی کمیسیون اقتصادی و مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

۶-۲-۳. اصلاح قوانین مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

بررسی سیر قانونگذاری و نیز عملکرد مناطق آزاد و ویژه نشان می‌دهد که اشکالهای زیادی در قوانین مربوطه و به‌ویژه اهداف، ساختار و اختیارات تصریح شده در این قوانین برای مناطق آزاد وجود دارد.

علاوه بر آن، آنچه در عمل اجرا می‌شود با اهداف مذکور نیز تناسب ندارد. برای مثال، در بسیاری از موارد محدوده مناطق آزاد و ویژه، به‌روشنی مشخص نیست و حصارکشی مشخصی برای آن انجام نشده است. از سوی دیگر، بسیاری از مسئولان محلی و نمایندگان در دوره‌های مختلف به‌جای تأکید بر مکان‌یابی مناسب و اقتصادی این مناطق، صرفاً با هدف دستیابی به اهداف محلی و توسعه منطقه‌ای اقدام به رایزنی برای تأسیس مناطق آزاد و ویژه توسط دولت کرده‌اند. علاوه بر این، در بسیاری از موارد در زمینه قوانین ارزی، پولی و بانکی و بیمه‌ای مناطق مذکور و نسبت این قوانین با قوانین حاکم در سرزمین اصلی، ابهام‌های زیادی وجود دارد. بر این اساس اصلاح و بازنگری قوانین مربوط به این حوزه می‌تواند یکی از اولویت‌های کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی باشد.

۷-۲-۳. اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

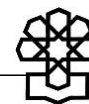
مشکلات موجود در خصوصی‌سازی و سهام عدالت در کشور، لزوم اصلاح این قانون مهم اقتصادی را آشکار می‌سازد. چالش‌های ایجاد شده در زمینه خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر و مسائل اجتماعی ایجاد شده در پی آنها، فارغ از صحیح یا ناصحیح بودن موارد مطرح شده توسط افراد یا نهادهای گوناگون، موجب نگرانی و احتیاط شدید مدیران برای انجام هر اقدام جدیدی شده است؛ تا جایی که مدیران اجرایی به‌منظور اجتناب از بروز چالش‌های بالقوه در برخی ابعاد واگذاری‌ها مانند اهلیت خریدار (و البته دلایل دیگر)، به راهکارهایی مانند واگذاری از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF) روی آورده‌اند.

وضعیت شرح داده شده، لزوم تعیین تکلیف ادامه روند خصوصی‌سازی در کشور را به خوبی نشان می‌دهد. لذا یکی از اولویت‌های مجلس یازدهم، اصلاح روش ادامه این مسیر (با مشخص کردن اصلاحات لازم در قوانین و مقررات مربوطه، با هدف پیشگیری از بروز چالش‌های مشابه) است.

در زمینه سهام عدالت نیز همچنان ابهام‌هایی در مشمولیت سهام عدالت، مدیریت و کارایی تعاونی‌های شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت و نیز آزادسازی این سهام وجود دارد که باید مشخص شود.

۴. کارکرد نظارتی کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم

امروزه به دلایل مختلف، دیگر نمی‌توان صرفاً کارکرد قانونگذاری را دلیلی بر اقتدار قوه مقننه نسبت به سایر قوا تلقی کرد. در واقع قوای مقننه به ایفای کارکردی بیش از صرف قانونگذاری برای حفظ و همچنین توجیه اقتدار خود، هم برای موکلان و هم دیگر دستگاه‌های حکومتی، نیازمندند. چنین دستگاه‌های حکومتی وابسته به قوای مختلف به‌نحوی است که کارکرد قانونگذاری قوای مقننه، اهمیت پیشین خود را



از دست داده و کارکرد نظارتی به‌عنوان رقیبی برای کارکرد قانونگذاری جلوه‌گر شده است. اعمال کارکرد نظارتی در واقع «تحقق عینی و عملی» هدف از تفکیک قوا و اعمال سازوکار «نظارت و کنترل» است.^۱ مجلس شورای اسلامی براساس اصول متعدد قانون اساسی، مفادی از قوانین عادی و به‌ویژه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، از اختیارات نظارتی بر عملکرد قوه مجریه برخوردار است. این اختیارات نظارتی را می‌توان به انواع نظارت‌های سیاسی و پارلمانی، تأسیسی و تشکیلاتی، اطلاعاتی، مالی و بودجه‌ای و استصوابی دسته‌بندی کرد. اختیارات نظارتی از طریق نهادها و سازوکارهای مختلفی اعمال می‌شود که قابل توجه‌ترین آنها، طرح سؤال از وزرا، استيضاح، تحقیق و تفحص و سازوکارهای نهادی از قبیل رسیدگی به شکایات در کمیسیون اصل نودم قانون اساسی است. همه سازوکارهای نظارتی پیش‌گفته، از طریق کمیسیون‌ها اعمال می‌شود. یکی از ایرادهایی که معمولاً به عملکرد مجلس در دوره‌های پیشین وارد می‌شود، تمرکز بیش از حد آنها به قانونگذاری و غفلت از کارکرد نظارتی است. حدود یک دهه پیش، یکی از نمایندگان مجلس در توصیف این وضعیت چنین اظهار کرده بود: «... مجلس تبدیل به یک ماشین تصویب قانون شده است و کمتر به دنبال وظیفه نظارتی خود است»^۲ و این رویه همچنان ادامه دارد. این رویه موجب شده که «تورم تقنینی» یا «تورم قوانین» به یکی از معضلات جدی نظام قانونگذاری ایران تبدیل شود.^۳ حجم قوانین مصوب و اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های متعدد و زود هنگام به قوانین، از مهم‌ترین نشانه‌های این پدیده است. پرداختن بیش از حد نمایندگان به وظیفه قانونگذاری، سوای آنکه سبب کاهش کیفیت قوانین شده است، همچنین مجلس را از ایفای مؤثر وظایف نظارتی بازداشته است. از سوی دیگر، می‌توان ادعا کرد که ناتوانی قانونگذار از بهره‌گیری و اعمال ابزارهای «سیاسی» در کنترل و نظارت بر قوه مجریه، این نهاد را به‌سوی استفاده هرچه بیشتر از ابزار قانونگذاری سوق داده است. توضیح اینکه به‌نظر می‌رسد میان ضعف کارکرد نظارتی مجلس از یک‌سو و افزایش تعداد قوانین مصوب از سوی دیگر، نسبتی مستقیم برقرار باشد؛ بدین معنا که هرچه عملکرد مجلس در حیطه نظارت ضعیف‌تر باشد و به هر دلیل مجلس قادر به تأثیرگذاری بر کارکرد قوه مجریه نباشد، رویکرد تقنینی به‌جای رویکرد نظارتی، پررنگ‌تر می‌شود. این وضعیت، هم به شأن قانون و هم به شأن قانونگذار، خدشه‌ای جدی وارد خواهد کرد و ضرورت دارد رویکرد «تقنینی» به نفع رویکرد «نظارتی» تعدیل شود.

هرچند تلاش شد با ایجاد معاونت نظارت مجلس، رویکرد جاری تا حدودی تعدیل شود، اما واقعیت آن است که همچنان تصویب قوانین جدید و اصلاح قوانین پیشین با شدت در مجلس ادامه دارد. علاوه بر این، شرح وظایف و نحوه عملکرد معاونت نظارت مجلس و نیز تقسیم کار آن با مرکز پژوهش‌ها و دیوان محاسبات به خوبی روشن نشده است. به‌هر حال، باید پذیرفت که کشور ما پس از حدود ۱۱۳ سال

۱. زارعی، پیشین، ص ۲۰.

۲. وب‌سایت ایلنا، «عضو کمیسیون برنامه و بودجه: مجلس تبدیل به ماشین تصویب قانون شده است»، ۱۳۸۹/۶/۲۱، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی:

<http://www.ilna.ir/newstext.aspx?ID=147417>

۳. درباره علل و ابعاد تورم تقنینی، برای نمونه، ر. ک.: سوین‌انگ، «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، در: وکیلان، پیشین، صص ۱۰۷-۸۷.

قانونگذاری، اکنون نیازمند آن است که تمرکز بیشتری بر نظارت بر اجرای قوانین موجود کند و تولید قانون را تا حد ممکن کاهش دهد. بر این اساس، پی‌ریزی و پیگیری فرایندهای ناظر به ارزیابی اجرای قوانین یکی از ضرورت‌ها و فوریت‌های مجلس شورای اسلامی است.

از سوی دیگر، پیش‌نیاز اعمال کارکردهای نظارتی و البته کارکردهای تقنینی آن، تشکیل جلسات استماع، با دستور کار و رویه‌های مشخص و برون‌دادهای مؤثر است. به‌ویژه، جمع‌آوری اطلاعات و اسناد و مدارک، مقدمه لازم اعمال نظارت مؤثر بر اجرای قوانین است. به همین دلیل در نظام‌های قانونگذاری، اغلب ضمانت‌اجراهای سختگیرانه‌ای برای لزوم حضور مقامات در کمیسیون در موارد لازم، در نظر گرفته شده است. در بعضی کشورها، مانند ایالات متحده آمریکا در مرحله اول از مقامات و شهود برای حضور در کمیسیون‌های پارلمان دعوت می‌شود. اگر این دعوت از مقامات یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی خاص باشد و فرد مزبور برای ارائه پاسخ به سؤال‌های نمایندگان خودداری کند، این امر می‌تواند در بودجه دستگاه متبوع مقام مزبور، تأثیر منفی داشته باشد. در مرحله بعد، چه‌بسا عدم حضور مقام یا فرد دعوت شده، به صدور احضاریه منجر شود و در مرحله بعد، عدم حضور جرم تلقی شده و درخواست تعقیب قضایی را از سوی کمیسیون در پی خواهد داشت. حق احضار افراد به کمیسیون‌ها در بعضی کشورها تنها به مقامات و صاحبان مناصب اجرایی محدود نمی‌شود؛ برای مثال، کمیسیون‌های پارلمانی اتریش حتی قادرند شهروندان عادی را به کمیسیون احضار کنند.^۱

وجود صلاحیت توضیح داده شده، قدرت اعمال نظارت کمیسیون‌ها را افزایش خواهد داد؛ اما وجود این صلاحیت به تنهایی کافی نیست. راهکارهای دیگری که از سوی برخی صاحب‌نظران برای تقویت کارآمدی جلسات استماع و جمع‌آوری اطلاعات و اسناد و مدارک ارائه شده به شرح زیر است:

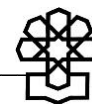
- اول، تقویت توان مالی و پرسنلی کمیسیون‌ها؛
- دوم، تقویت توان پرسنلی مراکز تحقیقاتی وابسته به پارلمان مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛
- سوم، الزام کمیسیون‌ها در اخذ نظرات کارشناسی و تخصصی نهادهای پژوهشی و مانند اینها.^۲

۴-۱. ساختار پیشنهادی نظارت

به نظر می‌رسد نظارت‌های کنونی کمیسیون‌های مجلس، نظارتی نظام‌مند و جامع نبوده و بیشتر اقتضایی و با توجه به شرایط و تحولات کشور و نیز براساس تشخیص یا سلیقه رؤسای کمیسیون‌ها یا حتی در مواردی، معطوف به دستگاه‌هایی بوده که امکان انتفاع شخصی یا منطقه‌ای نمایندگان در مورد آن دستگاه‌ها وجود داشته است. بدین ترتیب اولاً در بسیاری موارد، نظارت قوه مقننه پس از ظهور یک

۱. حسن وکیلان، «راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین»، در وکیلان، پیشین، صص ۲۵۵-۲۵۴.

۲. همان، ص ۳۵۵.



ناکارآمدی یا بحران و ناظر به نتایج بوده است؛ ثانیاً، در طول یک دوره تقنینی، برخی نهادها و دستگاه‌های اجرایی مهم و تأثیرگذار به کمیسیون‌های تخصصی دعوت نشده و عملکرد آنها مورد بررسی و مذاقه قرار نگرفته است.

پیشنهادی که می‌توان در این زمینه مطرح کرد، برگزاری جلسات منظم نظارتی یا به اصطلاح «جلسات استماع» است، یعنی کمیسیون‌های تخصصی از جمله کمیسیون اقتصادی می‌تواند یک نیم‌روز مشخص، خود را صرفاً به کارکرد نظارتی کمیسیون اختصاص دهند.

با مرور بندهای نظارتی ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز مشاهده می‌شود که بندهای «۳»، «۴»، «۶» و «۷» ماده مذکور، به مسئله نظارت کمیسیون‌های تخصصی اشاره می‌کند. در این میان، چارچوب اجرای بندهای «۳» و «۴» یعنی «رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص» و «رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران» که تاکنون به شکل اقتضایی و در شرایط وقوع شرایط نامطلوب استفاده شده یا اعمال آنها همراه با حواشی سیاسی بوده و با پس گرفته شدن امضا از سوی نمایندگان، مورد انتقاد قرار گرفته‌اند را می‌توان مبتنی بر یک نظارت نظام‌مند بر اساس بندهای «۵» و «۶» طراحی نمود.

چنانکه گفته شد، بندهای «۶» و «۷» ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بر «کسب اطلاع از کم‌وکیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط» و «تهیه گزارش موردی و سالیانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالیانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت» اشعار دارند.

طراحی چارچوب و فرایند برگزاری جلسات نظارت یا «جلسات استماع» کمیسیون، به منظور ایفای نقش مؤثر نظارتی مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌ها، حائز اهمیت جدی است. در این راستا لازم است به نکات ذیل توجه شود:

۱. بهتر است در هر جلسه نظارت یا «استماع» از یک دستگاه اجرایی برای ارائه گزارش عملکرد دعوت شود. مگر در مواردی که یک موضوع بین دستگاهی است و مسئولیت کاستی‌های موجود در اجراء توسط هر دستگاه به دستگاه دیگر احاله می‌شود.

۲. گزارش عملکرد باید مبتنی بر قوانین آن حوزه از جمله قانون تأسیس یا تشکیل آن دستگاه و نیز تکالیف قانونی آن دستگاه در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه و نیز قانون بودجه آن سال باشد.

۳. در جلسه حضور کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و نیز دیوان محاسبات مهم است. کارشناسان مرکز پژوهش‌ها می‌توانند به نقد گزارش دستگاه مدعو پرداخته و نقص گزارش ارائه شده یا صدق و کذب آنها را مورد ارزیابی قرار داده و در مورد راهکارهای پیشنهادی جایگزین اظهار نظر کنند. نمایندگان دیوان محاسبات کشور نیز گزارش ارائه شده را از حیث نظارت مالی بر دستگاه مربوطه مورد توجه قرار می‌دهند. البته با توجه به اینکه کمیسیون برنامه و بودجه بیشتر به این امر مبادرت می‌ورزد، می‌توان

تنها به نظارت عملیاتی بسنده کرده و از نظارت مالی و حضور نماینده دیوان محاسبات کشور صرف‌نظر کرد. نماینده معاونت نظارت مجلس نیز در صورت تقسیم کار مناسب با مرکز پژوهش‌ها می‌تواند در افزایش بهره‌وری جلسات مؤثر باشد. به‌عنوان نمونه، احتمالاً در مورد شوراهای عالی که دستگاه‌های اجرایی دبیرخانه آنها هستند و از مجلس نیز نماینده ناظر در این شوراها وجود دارد، معاونت نظارت گزارش‌هایی در دست دارد که می‌تواند در جلسات استماع مطرح کند.

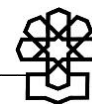
۴. با توجه به ضعف نظام حزبی در کشور و این مسئله که بسیاری از نمایندگان به‌ویژه نمایندگان تازه‌وارد با قوانین و وظایف دستگاه‌ها به‌خوبی آشنایی ندارند، این جلسات برای آشنایی آنها نیز بسیار مؤثر خواهد بود. این رویکرد از رویکرد پیشین مرکز پژوهش‌ها در آشناسازی نمایندگان با قوانین و مسائل اصلی کشور از طریق انتشار گزارش‌هایی در این زمینه مؤثرتر خواهد بود.

۵. با توجه به اینکه کمیته‌های ذیل کمیسیون‌های تخصصی در قانون تعیین نشده و به تشخیص و انتخاب نمایندگان کمیسیون است، این جلسات کمک می‌کند تا براساس تشخیص و دغدغه نمایندگان کمیسیون، کمیته‌های ذیل کمیسیون تشکیل شود.

۶. حضور نمایندگان بخش خصوصی (شامل اتاق‌های بازرگانی، تعاون و اصناف) در جلسات موجب آشنایی با برآورد بخش خصوصی از عملکرد هریک از دستگاه‌های اجرایی و بیان مشکلات آنها خواهد شد. ۷. قابل ذکر است یکی از رویه‌ها و درواقع ترفندهای دستگاه‌های اجرایی و هر شخص یا نهاد مورد نظارت، آن است که مشکلات را به عوامل بیرونی نسبت دهد و با وجود ناکارآمدی، خود را کارآمد جلوه دهد. اما در صورتی که جلسات به‌صورت منظم برگزار شده و تیم کارشناسی مرکز پژوهش‌ها و دیگر نهادهای مرتبط نیز به‌طور فعالانه در امر نظارت مشارکت داشته باشد، به احتمال بسیار، دستگاه‌های دولتی مدعو با درک و مشاهده این اراده قوی و آگاه، به بهبود عملکرد خود و رفع ضعف‌ها اقدام می‌کنند. بنابراین نفس برگزاری این جلسات برای توسعه کشور بسیار مؤثر خواهد بود.

۸. در انتهای جلسات، ضروری است مبتنی بر گزارش ارائه شده، جمع‌بندی صورت گرفته و این جمع‌بندی در جلسات بعدی نظارت بر آن دستگاه اجرایی مورد استناد قرار گیرد. همچنین انتشار گزارش جلسات نظارتی (استماع) کمیسیون‌ها می‌تواند بسیار مفید باشد، مشروط به اینکه اولاً این گزارش منعکس‌کننده ارزیابی نمایندگان مجلس، مرکز پژوهش‌ها و سایر مدعوین در جلسه باشد؛ ثانیاً تعهدات و وعده‌های داده شده دستگاه مدعو مبنی بر رفع اشکال‌های موجود به همراه زمان‌بندی تعهد شده در گزارش به‌صراحت ذکر شده باشد.

۹. می‌توان دو بند قانونی «رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص» و «رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران» را مبتنی بر نتایج این جلسات نظارتی، اعمال کرد.



۴-۲. اولویت‌های نظارت

در زمینه محتواهای جلسات استماع می‌توان از اولویت‌های نظارتی مرکز پژوهش‌ها برای کمیسیون اقتصادی مجلس بهره برد که در ادامه گزارش به آنها پرداخته شده است. قابل ذکر است با توجه به شرح وظایف دستگاه‌های اجرایی می‌توان مشخص کرد هر یک از موارد ذکر شده، باید در جلسه نظارت و بررسی عملکرد کدام دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار گیرد.

۴-۲-۱. نظارت بر اصلاح نظام بانکی (تعیین تکلیف بانک‌های ناسالم)

یکی از معضلات جدی نظام بانکی در کنار ناکارآمدی قوانین، معضل ناترازی در شبکه بانکی و زیان انباشته ترازنامه‌ای در بانک‌های کشور است.^۱ عدم تعیین تکلیف و برخورد مناسب با بانک‌های مشکل‌دار، و تعویق این موضوع، آثار زیان‌باری را متوجه اقتصاد کرده و خواهد کرد. بانک مرکزی به‌منظور تعیین تکلیف ناترازی شبکه بانکی و بانک‌های ناسالم، اختیارات مناسبی از شورای هماهنگی اقتصادی سران سه قوه دریافت کرده است. مطالبه گزارش‌های منظم از عملکرد بانک مرکزی و دولت در این زمینه، یکی از اولویت‌های مهم نظارتی کمیسیون اقتصادی مجلس یازدهم است. هرچند با توجه به مصوبات شورای عالی هماهنگی سران قوا، اختیارات لازم در این زمینه داده شده است، اما در عین حال، با تصویب قوانین بانکی در مجلس، ابزارهای قانونی لازم در حوزه اقدامات نظارتی و تنبیهی و همچنین استفاده از ابزارهای گزیر (ورشکستگی) در نظام بانکی میسر خواهد شد.

۴-۲-۲. نظارت بر اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده

نظام مالیات بر ارزش افزوده به‌عنوان یک پایه مالیاتی جدید برای اولین بار در سال ۱۳۸۷ در کشور تصویب شد و اجرای آزمایشی آن، بیش از یازده سال ادامه داشت. افزایش درآمدهای مالیاتی، مبارزه با بخش غیررسمی اقتصاد و افزایش شفافیت در ساختار اقتصادی کشور (شفافیت زنجیره عرضه کالاها و خدمات از تولید و واردات تا مصرف و صادرات) از پیامدهای مطلوب اجرای نظام مالیات بر ارزش افزوده در طول سال‌های گذشته بوده است. لیکن اجرای قانون مذکور، با چالش‌هایی برای فعالان اقتصادی و یا سازمان امور مالیاتی کشور همراه بوده است. چالش‌ها و مشکلات ناشی از اجرای نظام مالیات بر ارزش افزوده و یا ابهام‌های قانون مذکور، دولت و مجلس را بر آن داشت که قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ را اصلاح و دائمی کنند. از این‌رو، لایحه اصلاح و دائمی کردن قانون مالیات بر ارزش افزوده در اواخر سال ۱۳۹۵ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد.

برخی از مشکلات اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال‌های گذشته به شرح زیر بوده است: فرایند دادرسی مالیاتی نامناسب؛ ممیز - محوری و استفاده گسترده از شیوه علی‌الرأس در تشخیص میزان مالیات؛ تاریخ تعلق مالیات (عدم در نظر گرفتن معاملات نسبه و اقساطی)؛ مشکلات پیمانکاران

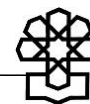
۱. رجوع کنید به مجموعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «اعسار پنهان در نظام بانکی ایران» و «راهکارهای برون‌رفت از بحران بانکی».

در خصوص مالیات بر ارزش افزوده؛ در نظر نگرفتن مرور زمان در نظام مالیات بر ارزش افزوده؛ عدم استرداد اعتبار مالیاتی صادرکنندگان؛ حمایت از کالاهای خارجی در مقابل تولیدات داخلی و سازوکارهای انگیزشی نامناسب در سازمان امور مالیاتی. در صورتی که اصلاحات اساسی انجام گرفته در قانون اخیر به طور کامل اجرایی شود، منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده، افزایش چشمگیری خواهد یافت؛ برخی از این اصلاحات عبارتند از: بهبود فرایندهای تشخیص و رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی، استقرار سامانه مؤدیان و کاهش میزان رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی مؤدیان.

با توجه به اینکه فرایند بررسی و تصویب لایحه مذکور در مجلس حدود چهار سال به طول انجامید، و به دلیل آنکه در سال‌های اخیر، منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده حدود نیمی از درآمدهای مالیاتی دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را تشکیل داده است و همچنین از آنجاکه اجرای مناسب نظام مالیات بر ارزش افزوده می‌تواند بدون وارد آوردن فشار مالیاتی به فعالان اقتصادی، منجر به شفافیت ساختار اقتصادی کشور شود، ضروری است که نهایت نظارت بر اجرای قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده از سوی مجلس اعمال شود. این نظارت دقیق و البته مؤثر، می‌تواند مشکلات گذشته فعالان اقتصادی با اجرای قانون مذکور را رفع کند.

۳-۲-۴. نظارت بر اجرای مؤثر قانون «پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان»

قانون «پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان» پس از حدود سه سال بررسی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۸/۸/۱ به تصویب رسید. به اذعان بسیاری از کارشناسان اقتصادی قانون «پایانه‌های فروشگاه‌ها و سامانه مؤدیان» یکی از قوانین مترقی و ضروری سال‌های اخیر است که بی‌شک اجرای مناسب و به‌موقع آن آثار قابل ملاحظه‌ای در ساختار اقتصادی کشور خواهد داشت. در قانون مذکور به موضوع‌های اساسی نظام حکمرانی اقتصادی نظیر تغییر رویکرد در نظام مالیات‌ستانی کشور از ممیزمحوری به مؤدی‌محوری، اصلاح فرایندهای تشخیص و تعیین مالیات متعلقه مؤدیان (حذف روش‌های سنتی تشخیص مالیات نظیر مالیات‌ستانی به روش علی‌الرأس)، تکمیل و یا تجمیع سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی سازمان امور مالیاتی، گسترش به‌کارگیری پایانه‌های فروشگاه‌ها توسط مؤدیان، صدور صورتحساب الکترونیکی برای معاملات، تسهیل تکالیف مالیاتی فعالان اقتصادی خوش حساب (پذیرش خوداظهاری آنان)، تفکیک حساب‌های شغلی و شخصی مؤدیان، سامان‌دهی دستگاه‌های کارت‌خوان بانکی و درگاه‌های پرداخت الکترونیکی و ... اشاره شده است که در سال‌های گذشته خلأ مبانی قانونی لازم در خصوص آنها در کشور محسوس بود. در صورت نظارت مؤثر بر حسن اجرای قانون مذکور می‌توان انتظار داشت که در مدت زمان مناسبی موجبات افزایش درآمدهای مالیاتی، بهبود اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، کاهش اختلافات میان ممیزان مالیاتی و مؤدیان، بهبود فرایند تشخیص و رسیدگی مالیاتی، افزایش قابل توجه شفافیت اقتصادی در طول زنجیره عرضه کالا و خدمات، مبارزه مؤثر با فرار مالیاتی و قاچاق و پولشویی، سیاستگذاری و تنظیم‌گری بهتر بازار کالا و خدمات و استقرار نظام



مالیات‌ستانی هوشمند و سیستمی فراهم آید. در ماده (۲۶) قانون «پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» کارگروه راهبری سامانه مؤدیان موضوع بند «ح» ماده (۱) این قانون مکلف است هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد اجرای قانون مذکور را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند. شایان ذکر است با وجود فرا رسیدن زمان ارائه اولین گزارش دوره‌ای عملکرد اجرای این قانون، گزارشی در این مورد از سوی دستگاه‌های اجرایی مربوطه به مجلس شورای اسلامی ارسال نشده است.

۴-۲-۴. بازطراحی برنامه‌ها و ساختار مواجهه با تحریم

با توجه به پیش‌بینی ماندگاری تحریم‌ها حداقل در پنج سال آتی^۱، ساختار و برنامه‌های مواجهه با این شرایط، مطلوب و مناسب به‌نظر نمی‌رسد. برنامه ششم توسعه نیز که در زمان اجرای برجام تدوین و تصویب شد، با عدم ملاحظه احتمال بازگشت تحریم‌ها، به سناریوسازی نپرداخت. هرچند احکام مناسبی در قانون مذکور، به ویژه در مورد نحوه مقابله با تحریم وجود دارد، اما نمی‌توان آن را برای مواجهه فعالانه و بلندمدت با تحریم‌ها کافی دانست. با توجه به اینکه دستیابی به یک برنامه مواجهه فعالانه بلندمدت با تحریم، نیازمند اجماع در سطوح کارشناسی در مورد اصل نیاز به چنین برنامه‌ای است، و اجرای آن نیز مستلزم وجود عزم و اراده جدی در بدنه مدیریتی کشور است، تدوین برنامه‌ای منسجم با محورهای زیر می‌تواند یکی از مطالبات مجلس از دولت باشد که البته نیازمند نظارت مجدانه و مطالبه گزارش‌های دوره‌ای از دولت است:

الف) خارج کردن سلاح نفت از دست آمریکا با انجام اقدامات مربوطه در نظام بودجه‌ای و نظام ارزی، و اتخاذ رویکرد فعالانه اقتصادی به جای رویکرد تسکین موقت مبتنی بر سناریوسازی منفعلانه (در سناریوسازی منفعلانه تلاش می‌شود بودجه کشور در تناظر با سطوح مختلف صادرات نفت تراز شود که معمولاً این تراز شدن به‌صورت صوری است نه واقعی)؛

ب) مقابله با تحریم بانکی از طریق طراحی پیام‌رسان موازی سوئیفت با معماری توزیع شده، استفاده از پیمان‌های پولی دوجانبه (در سطح بانک‌های مرکزی یا بانک‌های تجاری)، استفاده از ظرفیت بانکداری غیرمستقیم و فراساحلی و استفاده از ظرفیت ابزارهای جدید پرداخت؛

ج) تهیه نقشه راه مواد و کالاهای حیاتی کشور و حرکت در جهت افزایش تولید داخلی کالاهای اساسی و کالاهای استراتژیک تحریم شده؛

د) انتخاب صنایع اولویت‌دار کشور و تعیین روش‌های حمایت از آنها با توجه به شرایط تحریمی کشور؛

هـ) بازطراحی نظام حقوقی کشور در راستای تحقق اهدافی نظیر تسهیل راه‌اندازی کسب‌وکارهای جدید در دوره تحریم، جلوگیری از افشای اطلاعات بخش‌ها و نهادهای در معرض تحریم، تسهیل فعالیت برون‌مرزی بخش‌های ارزآور اقتصاد ایران، افزایش انگیزه و جسارت مدیران فعال در حوزه مقابله با تحریم.

۱. رجوع کنید به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۶۴۸۵ «تحریم‌ها علیه ایران تا چه زمانی پاربرجاست؟ تحلیل هزینه و فایده تحریم برای آمریکا از منظر اقتصادی»

به طور کلی با توجه به اینکه تحریم‌های دشمن، هدفمند بوده و نقاط آسیب‌پذیر ما را هدف قرار می‌دهد، لازم است اولاً، این نقاط آسیب‌پذیر شناسایی شده، تحولات آن رصد شود و اقدامات لازم برای کاهش این آسیب‌پذیری‌ها صورت گیرد.^۱ ثانیاً، تقسیم وظایف روشنی برای مدیریت مقابله با تحریم‌ها که در حال حاضر در نهادهایی مانند شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، ستاد مقابله با تحریم و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به شکل نه‌چندان روشن توزیع شده است، انجام گیرد. در راستای بهبود عملکرد این نهادها، باید مجلس شورای اسلامی نقش فعال‌تر و مؤثرتری را به‌ویژه در موضوع‌هایی که نیازمند مجوز قانونی است، ایفا کند.

۴-۲-۵. نظارت بر عملکرد دولت در حوزه حکمرانی بر تراکنش‌های ریالی

ارائه برنامه مدون در خصوص حکمرانی ریالی و رصد و کنترل نقدینگی در کشور از سوی بانک مرکزی و دولت به دلیل اهمیت زیاد آن، می‌تواند به‌عنوان یکی از اولویت‌های نظارتی کمیسیون اقتصادی قرار گیرد. بانک مرکزی اقدام‌هایی را در این حوزه شروع کرده است که نیازمند تکمیل است. در مصوبه کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۳۹۹، حکمی در خصوص شفافیت و رصد تراکنش‌های بانکی به تصویب رسید که می‌توانست محمل نظارتی مناسبی برای مجلس باشد، اما این حکم مورد اشکال شورای نگهبان قرار گرفت و از قانون بودجه ۱۳۹۹ حذف شد.

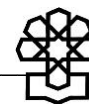
البته قوانین دائمی در این حوزه نظیر قانون مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و... وجود دارند که با توجه به اهمیت تأمین زیرساخت لازم برای تحقق اهداف این قوانین، یعنی رصد و کنترل تراکنش‌های مالی در کشور، می‌توانند به عنوان محورهای نظارتی در این حوزه مورد توجه قرار گیرد. در عین حال، در خلال این نظارت و بررسی عملکرد دستگاه‌ها ممکن است خلأهایی در قانون وجود داشته باشد، مانند کافی نبودن وظایف و اختیارات بانک مرکزی در رصد و کنترل نقدینگی در کشور (در قانون مبارزه با پولشویی) که می‌تواند محور اصلاحات تقنینی نیز قرار گیرد.

۴-۲-۶. نظارت بر اجرای احکام برنامه ششم توسعه

هرچند متأسفانه رابطه میان برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی آن‌گونه که باید نیست، اما قوانین برنامه توسعه مشتمل بر احکام مهم و مفیدی هستند که نیازمند توجه قوه مقننه از حیث نظارتی است. قانون برنامه ششم توسعه در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰، قانون برنامه توسعه حاکم بر کشور است که توسط مجلس دهم مورد تصویب قرار گرفته است. این قانون که دارای ۸۷۶ حکم و تکلیف در قالب ۱۲۴ ماده است، اگرچه واجد معیارهای یک برنامه توسعه مطلوب نیست، اما دارای بسیاری از احکام مفیدی است که نظارت بر اجرای آنها برای توسعه کشور خصوصاً در شرایط تحریمی ضروری است:

- راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایای مقامات، رؤسا و مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی (ماده ۲۹).

۱. در این زمینه، مرکز پژوهش‌های مجلس در حال نهایی کردن «شاخص تاب‌آوری اقتصادی» است که می‌تواند مبنای این اقدام نظارتی مجلس باشد.



- ایجاد و انعقاد پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه پولی (ماده ۱۳)،
- تأمین امنیت غذایی (ماده ۳۱)،
- پوشش خطرات نوسان‌های ارز بیش از ۱۰ درصد (بند «ت» ماده ۴۶)،
- مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی کشور در قبال تهدیدات حوزه سلامت (بند «ر» ماده ۷۴)،
- سیاست‌های پدافند غیرعامل (بند «پ» ماده ۱۰۶).

بر این اساس، ضرورت دارد مجلس یازدهم یکی از اولویت‌های نظارتی خود را نظارت بر اجرای قانون برنامه ششم توسعه قرار دهد تا در اجرا و به ثمر رسیدن این احکام مصوب برنامه مؤثر باشد. از سوی دیگر با توجه به اینکه براساس قانون برنامه و بودجه، باید شش ماه پیش از پایان برنامه توسعه جاری، دولت لایحه برنامه توسعه بعدی را تهیه کرده و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد؛ بنابراین لایحه قانونی برنامه هفتم توسعه در دوران مجلس یازدهم به مجلس ارائه خواهد شد.^۱ به نظر می‌رسد یکی از اقدام‌هایی که می‌تواند به‌عنوان مقدمه این امر لحاظ شود، آسیب‌شناسی اجرای قانون برنامه ششم توسعه است و در نتیجه، نظارت بر قانون برنامه ششم توسعه از این منظر نیز ضروری به نظر می‌رسد. گفتنی است براساس بند «الف» ماده (۱۲۱) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است تا گزارش عملیاتی برنامه شامل چگونگی تحقق اهداف آن را همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد؛ دولت این تکلیف را در مورد سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ اجرا کرده و اکنون دو گزارش نظارتی در مورد برنامه ششم توسعه وجود دارد. البته با توجه به اینکه تهیه‌کننده آن خود قوه مجریه است، نیازمند راستی‌آزمایی است. مرکز پژوهش‌ها می‌تواند در راستی‌آزمایی گزارش نظارتی دولت و نیز آسیب‌شناسی و رفع موانع احتمالی اجرای قانون برنامه ششم توسعه، بستر مناسبی برای اعمال وظایف نمایندگان مجلس فراهم کند.

۲-۴- پیگیری و نظارت بر تدوین اسناد آمایش سرزمین ملی و استانی

تهیه اسناد آمایش، زیربنا و هماهنگ‌کننده بسیاری از برنامه‌ریزی‌های دیگر کشور است. تکمیل تدوین اسناد آمایش سرزمین و سپس نظارت بر اجرای آن، یک ضرورت است تا استان‌ها و مناطق کشور دارای «برنامه توسعه» شده و بودجه‌های عمرانی و استانی، مبتنی بر آن پرداخت شود. بدین ترتیب، با شناخت جایگاه و نقش استان‌ها در کشور توسط مردم و مسئولان ملی و محلی، می‌توان به اقدام‌های هماهنگ و ادامه‌دار در استان‌ها و در نهایت توسعه آنها امیدوارتر بود و نابرابری‌های منطقه‌ای را به‌ویژه در مورد استان‌های مرزی و محروم، کاهش داد.

در خصوص آمایش سرزمین با توجه به حکم موجود در قانون برنامه ششم توسعه، نیاز به قانونگذاری جدید نیست؛ اما با توجه به اینکه سند آمایش ملی در حال تدوین است، نظارت بر روش‌شناسی انجام

۱. البته با توجه به زمان پایان دولت فعلی که مصادف با زمان بررسی لایحه برنامه هفتم در مجلس خواهد بود، بهتر است پیش از شروع فرآیند تدوین و تصویب برنامه هفتم، در خصوص تمدید مدت اجرای قانون برنامه ششم توسعه به مدت یک سال تأمل جدی صورت گیرد.

این کار و نیز چگونگی هماهنگ ساختن اسناد آمایش استانی با یکدیگر و با سند ملی آمایش، نیاز به اهتمام و نظارت جدی مجلس شورای اسلامی دارد. به عبارت دقیق‌تر، باید همه تلاش دستگاه‌های اجرایی و نظارتی به کار گرفته شود تا این حکم مهم قانون برنامه ششم توسعه، به سرنوشت اسلاف خود در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه نیانجامد و پس از ۷۰ سال تلاش از شروع مطالعات آمایش، ایران بتواند برای اولین بار، دارای اسناد رسمی آمایش ملی و استانی شود.

۸-۲-۴. الزام دولت به ارائه برنامه جامع معیشت و فقر

فقدان برنامه‌ای جامع در حوزه معیشت و مقابله با فقر، سبب شده است تا با وجود صرف منابع زیاد، یارانه‌های پرداختی عملکرد قابل قبولی نداشته باشند. بنابراین ضروری است طراحی یک سیاست جامع حمایتی در دستور کار قرار گیرد. این برنامه در یک شمای کلی باید دارای خصوصیات زیر باشد:

۱. هدف مشخص: برنامه باید دارای یک یا چند هدف مشخص باشد، به‌عنوان مثال کاهش فقر مطلق و یا افزایش دسترسی به امکانات آموزشی و ...

۲. شاخص‌های عملکرد: شاخص‌های سنجش عملکرد باید مشخص باشد به‌طوری‌که برای هر سال هدف کوتاه‌مدت تعیین شده و میزان دستیابی به هدف بررسی شود.

۳. متولی مشخص: متولی موضوع فقر باید در این برنامه مشخص شده و منابع لازم برای کاهش فقر در اختیار این متولی قرار گیرد و در ادامه نیز پاسخگوی میزان تحقق شاخص‌های عملکرد باشد.

۴. پویایی در شناسایی: در برنامه باید شیوه شناسایی گروه‌های هدف مشخص بوده و همچنین از پویایی برخوردار باشد. به‌عنوان مثال با تعیین برخی ملاک‌ها افراد در برخی سال‌ها مشمول دریافت یارانه شده و در برخی سال‌ها نمی‌شوند.

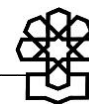
۵. جلوگیری از همپوشانی برنامه‌ها: همه برنامه‌های حمایتی باید در قالب این برنامه در نظر گرفته شود. به همین منظور، نحوه مواجهه با بحران‌ها مانند تورم‌های فزاینده و ... نیز باید در نظر گرفته شود.

۶. ویژگی - محور: حمایت باید براساس ویژگی‌های هر گروه صورت گیرد و نوع حمایت در هر گروه می‌تواند براساس عواملی که منجر به فقر خانوار شده، متفاوت باشد.

محورهای پیش‌گفته، مهم‌ترین مواردی هستند که باید در یک برنامه «مبارزه با فقر» لحاظ شود. در حال حاضر متأسفانه برنامه‌های حمایتی در ایران فاقد این خصوصیات هستند. مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم می‌تواند با مکلف کردن دولت به تهیه این برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن، در راستای حل معضل فقر و مسائل نظام حمایتی کشور اقدام کند.

۹-۲-۴. نظارت بر اجرای احکام مربوط به تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار

در موضوع محیط کسب‌وکار، احکام قانونی متعددی تصویب شده است که نظارت بر اجرای آنها می‌تواند تأثیر مهمی بر تولید و اشتغال کشور داشته باشد. برخی از مهم‌ترین قوانین مشتمل بر احکام مذکور، به



شرح زیر است:

۱. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) ماده (۲۲) در موضوع بهبود رتبه ایران در گزارش‌های جهانی کسب‌وکار؛
۲. «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)؛
۳. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)؛ و مواد (۴۳) تا (۸۴) درباره رقابت؛
۴. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)؛ ماده (۱۲) در موضوع شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی.

متأسفانه برمبنای گزارش‌های ارزیابی عملکرد که در مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده است، بسیاری از این احکام به‌درستی اجرا نشده‌اند. برای نمونه در خصوص شیوه اجرای احکام «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، نتیجه ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس از نحوه اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در دی ماه ۱۳۹۶ حاکی از آن بود که از ۵۳ حکم مندرج در قانون مذکور، صرفاً ۱۰ حکم به‌طور کامل اجرا شده، ۱۸ حکم به‌طور ناقص اجرا شده و ۲۵ حکم همچنان اجرا نشده است.^۱ این گزارش در اولین روز کاری مجلس در سال ۱۳۹۷ قرائت شد (مورخ ۱۳۹۷/۱/۱۹).

۱۰-۲-۴. نظارت بر ارتقای امنیت سرمایه‌گذاری

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای شش سال تدوین گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس این بود که نشان داد مشکل اصلی اداره بنگاه در ایران، نه زیرساخت‌هایی نظیر جاده، برق و بندر، بلکه جنبه‌های نرم‌افزاری تولید و سرمایه‌گذاری است (یعنی عواملی مانند ثبات اقتصاد کلان، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد، فقدان فساد و تضمین همه‌جانبه حقوق مالکیت) مؤلفه‌هایی که از مجموعه آنها به‌عنوان «امنیت سرمایه‌گذاری» یاد می‌شود.

منظور از «امنیت سرمایه‌گذاری»، شرایطی است که در آن، متغیرهای اقتصاد کلان با ثبات یا قابل پیش‌بینی باشد، حاکمیت قانون برقرار باشد و اعمال شود، قوانین و مقررات، تصمیم‌های مسئولان و رویه‌های اجرایی کشور، با ثبات باشند و به‌طور سهل و مؤثری اجرا شوند و در صورت ضرورت داشتن تغییر در هریک از آنها، تغییرات پیش‌تر به اطلاع ذی‌نفعان برسد؛ همچنین اطلاعات مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی به‌طور شفاف و برابر در دسترس همه شهروندان باشد و نهادهای قضایی و انتظامی چنان مجهز و سالم و کارآمد باشند که هرگونه نقض حقوق مالکیت شهروندان، یا استفاده بدون اجازه از دارایی فیزیکی یا معنوی دیگران، برای هیچ‌کس اعم شخص حقیقی و حقوقی از جمله مسئولان کشور، مقرون به‌صرفه نباشد و شهروندان مالباخته بتوانند با مراجعه به نهادهای ذی‌صلاح، در کمترین زمان،

۱. ر. ک.: احمد مرکزالمبیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار»؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶.

مال از دست رفته خود را به همراه خسارت مربوطه، دریافت کنند.^۱

پیمایش‌های فصلی صورت گرفته در مرکز پژوهش‌ها در خصوص «امنیت سرمایه گذاری» حاکی از پایین بودن امنیت سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران است و روند آن نیز نشانگر بهبود امنیت سرمایه‌گذاری نیست. پیگیری مستمر کمیسیون در خصوص وضعیت هریک از مؤلفه‌های اثرگذار بر امنیت سرمایه‌گذاری و الزام دولت و سایر نهادهای متولی به پاسخگویی در این حوزه، می‌تواند نقش مؤثری در تقویت تولید داخل و بهبود محیط کسب‌وکار در کشور داشته باشد.

۱۱-۲-۴. پیگیری و نظارت بر تدوین اولویت‌های صنعتی (در راستای استراتژی توسعه صنعتی)

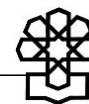
تجربه کشورهای موفق تازه صنعتی شده جهان نشان می‌دهد که یکی از اصلی‌ترین اقدام‌های این کشورها، تدوین و پایبندی به استراتژی توسعه صنعتی است. استراتژی توسعه صنعتی در معنای حداقلی، تعیین تکلیف سه حوزه به این شرح است:

۱. صنایعی که باید مورد حمایت قرار گیرند؛
۲. نوع یا انواع حمایت‌هایی که باید از صنایع صورت گیرد (حمایت‌های مالی، تعرفه‌ای، بیمه‌ای و ...)

۳. نهادها و دستگاه‌هایی که باید در این زمینه همکاری کرده و انواع هماهنگی‌های مورد نیاز. پس از تعیین سه امر پیش‌گفته، لزوم هماهنگی میان سیاست‌های صنعتی، اعتباری، فناوری، علمی، تجاری، غیره مطرح است تا حمایت‌های صورت گرفته از تولید هدفمند بوده و پراکنده و غیرمؤثر نباشد. باین‌حال، مطالعه‌ای که درباره کیفیت و کمیت انواع حمایت‌های مقرر شده در قوانین برنامه توسعه در مرکز پژوهش‌ها صورت گرفته، نشانگر آن است که «وجود تشتت آرا در سیاستگذاران، نبود یک نگرش منظم و واحد در خصوص راهکارهای رشد تولید داخلی، فقدان یک استراتژی مشخص توسعه صنعتی، نبود یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کننده نوع حمایت‌ها»، از ضعف‌های مهم حمایت قانونی از کسب‌وکارهاست.^۲ در بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، تلاشی مجدد برای طراحی این استراتژی صورت گرفته و اولین گام از گام‌های تدوین آن، که تعیین اولویت‌های صنعتی بود، به‌عنوان تکلیفی برای وزارت صمت تعیین شد. مرکز پژوهش‌ها با تشکیل کارگروه نظارتی بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، به بررسی اولویت‌ها و حمایت‌های دستگاه‌های مختلف اجرایی کشور پرداخت و گزارش نظارتی در این خصوص تهیه کرد. با توجه به اینکه همچنان اولویت‌های صنعتی کشور که توسط وزارت صمت

۱. سیدامیر سیاح، ایمان تهرانی، مریم احمدیان و احمد مرکزالمیری، «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲، اردیبهشت ۱۳۹۷، ص ۷.

۲. ر. ک.: احمد مرکزالمیری و سید امیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۲. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶، صص ۶۸-۶۷.



احصا شده است، به تصویب هیئت وزیران نرسیده است و از سوی دیگر، در صورت مشخص شدن اولویت‌های صنعتی، چگونگی حمایت و هماهنگی سیاست‌ها و دستگاه‌های اجرایی مختلف کشور در مورد آن مشخص نشده است، استمرار نظارت مجلس تا دستیابی کشور به استراتژی توسعه صنعتی و هماهنگی سیاست‌های کشور ذیل آن، ضروری به نظر می‌رسد.

شرایط تحریمی کشور و کاهش بودجه دولت برای حمایت از تولید نیز بر ضرورت تعیین سریع‌تر این اولویت‌ها افزوده و امید می‌رود نظارت بر این اولویت‌بندی و سیاست‌های ذیل آن، جزو اولویت‌های مجلس یازدهم قرار گیرد.

۱۲-۲-۴. نظارت بر سیاست‌های اشتغالزایی دولت

با توجه به روندهای نامناسب آمارهای نیروی کار در ایران، نظارت مجلس بر سیاست‌های اشتغال کشور ضروری است. این نظارت می‌تواند حول محورهای زیر متمرکز شود:

۱. تعیین شاخص‌های قابل پایش در حوزه بازار کار و مطالبه پاسخگویی از دستگاه‌های مشخص،
۲. ایجاد پایگاه اطلاعاتی جامع و کارآمد در حوزه بازار کار و نظارت بر صحت و سقم آمار گردآوری شده،
۳. ایجاد تطابق و هماهنگی بین نظام آموزشی (مهارتی و دانشگاهی) و نیازهای بازار کار در کشور،
۴. اتخاذ راهکارهایی در جهت شفاف‌سازی و ثبت فعالیت‌ها و اشتغال غیررسمی،
۵. تعیین حداقل دستمزدها به صورت منطقه‌ای و بخشی مبتنی بر شاخص‌هایی نظیر خط فقر.

۱۳-۲-۴. نظارت بر تکالیف گزارش‌دهی دستگاه‌ها

یکی از محورهای کارکردهای نظارتی کمیسیون‌ها، پیگیری و نظارت بر گزارش‌های عملکرد دستگاه‌ها در خصوص تکالیف قانونی است که نقش مهمی در اجرای قوانین و ارزیابی عملکرد اجرا دارد. به منظور احصا احکامی که در حوزه‌های اقتصادی دستگاه‌های مختلف مکلف به ارائه گزارش عملکرد به کمیسیون اقتصادی شده‌اند، قوانین متعدد مورد بررسی قرار گرفتند که در ادامه به تفکیک قانون، موضوع گزارش‌دهی و دستگاه مکلف به گزارش‌دهی ارائه شده است.

جدول ۲. احکامی که دستگاه‌های دولتی را مکلف به گزارش‌دهی منظم به کمیسیون اقتصادی نموده است

نام قانون و شماره ماده / بند / تبصره	تاریخ تصویب حکم	موضوع حکم	دستگاه مکلف به گزارش‌دهی	بازه زمانی گزارش‌دهی
قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر تبصره «۲» بند «ت» ماده (۱۷)	۱۳۹۴	گزارش عملکرد واگذاری اموال مازاد بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی و اعمال مجازات بر مؤسساتی که تکالیف قانونی را انجام نداده باشند.	وزارت امور اقتصادی و دارایی	سه ماهه
قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بند «ص» تبصره «۶»	۱۳۹۸	ارائه گزارش معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی و گمرکی قانونی به صورت جمعی - خرجی که در حساب‌های مربوط ثبت می‌شوند.	گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور	شش ماهه
قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بند «الف» تبصره «۱۱»	۱۳۹۸	گزارش عملکرد استفاده وزارت دادگستری از منابع صندوق تأمین خسارت‌های بدنی در خصوص دیه محکومان معسر جرائم غیرعمد ناشی از تصادف با اولویت زنان معسر سرپرست خانوار و مواردی که پرداخت خسارات ناشی از تصادف برعهده بیت‌المال یا دولت است.	وزارت دادگستری	سه ماهه
قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بند «ه» تبصره «۲»	۱۳۹۸	گزارش عملکرد سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی	وزارت امور اقتصادی و دارایی	شش ماهه
قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بند «و» تبصره «۵»	۱۳۹۸	گزارش عملکرد تهاثر بدهی‌ها	وزیر امور اقتصادی و دارایی	سه ماهه
قانون مالیات‌های مستقیم ماده (۲۱۷)	۱۳۶۶	گزارش میزان وصول مالیات و توزیع مالیات وصولی بین طبقات و سطوح مختلف درآمد	وزارت امور اقتصادی و دارایی	شش ماهه
قانون مالیات بر ارزش افزوده ماده (۳۷)	۱۳۸۷	گزارشی عملکرد یک در هزار از جوهی که بابت مالیات، عوارض و جرائم متعلق موضوع این قانون وصول می‌گردد و نحوه توزیع منابع بین مصرف‌کنندگان و مؤدیان	وزارت امور اقتصادی و دارایی	سالانه
قانون مالیات بر ارزش افزوده تبصره «۲» ماده (۳۹)	۱۳۸۷	گزارش عملکرد حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور در خصوص پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ...	وزارت کشور	سه ماهه
قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان ماده (۲۶)	۱۳۹۸	گزارش عملکرد استفاده از شرکت‌های ایرانی معتمد ارائه‌کننده خدمات مالیاتی در ارائه آموزش و مشاوره‌های فنی و غیرمالیاتی به مؤدیان، پشتیبانی و استانداردسازی تجهیزات مورد استفاده مؤدیان و دریافت اعلام‌های موردنیاز، از جمله گزارش‌های الکترونیکی پرداخت و همچنین شرایط، نحوه انتخاب، چگونگی ارتباط با سازمان و مؤدیان، تعیین تعرفه‌ها و سایر مقررات مربوط به آنها	کارگروه راهبری سامانه مؤدیان	شش ماهه



نام قانون و شماره ماده / بند / تبصره	تاریخ تصویب حکم	موضوع حکم	دستگاه مکلف به گزارش دهی	بازه زمانی گزارش دهی
قانون اصلاح قانون نظام صنفی ماده (۹۵)	۱۳۹۲	گزارش عملکرد قانون	وزارت صنعت، معدن و تجارت	سالانه
قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تبصره «۲» ماده (۱۶)	۱۳۹۲	گزارش مربوط به کلیه آمار و اطلاعات قاچاق کالا و ارز از جمله میزان کشفیات و برآورد حجم و تحلیل آن	ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز	سه ماهه
قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تبصره ماده (۷۷)	۱۳۹۲	گزارش عملکرد مصرف و اختصاص مبالغ حاصل از اجرای این قانون از قبیل وجوه ناشی از فروش کالا و ارز قاچاق، وسایل ضبطی و جریمه‌های وصولی	ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز	شش ماهه
قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه ماده (۱۹)	۱۳۹۶	ارائه اصل و گزارش عملکرد برنامه جامع مقابله با تحریم آمریکا علیه ایران	وزارت امور اقتصادی و دارایی	هر شش ماه یکبار
قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه ماده (۲۰)	۱۳۹۶	گزارش عملکرد حمایت از اشخاص و شرکت‌های ایرانی مورد تحریم آمریکا	وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و امور خارجه	-
قانون برنامه ششم توسعه بند «ث» ماده (۴۸)		گزارش عملکرد اختصاص یک درصد (۱٪) از اعتبارات طرح‌های توسعه‌ای سالانه شرکت‌های تابعه به و ارتقای توان علمی، فناوری و نوآوری	دولت	سالانه

۵. حوزه‌های مشترک کمیسیون اقتصادی با سایر کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی

بسیاری از مسائل و اولویت‌های مجلس شورای اسلامی، دارای ویژگی فرابخشی بوده و در نتیجه میان کمیسیون‌های مختلف مجلس، مشترک است. به نظر می‌رسد تعیین تکلیف در مورد این حوزه‌ها در جلسات مشترک میان کمیسیون‌های تخصصی و تفاهم در مورد آنها یا تعیین تکلیف از سوی هیئت‌رئیس مجلس، موجب می‌شود تا از موازی‌کاری یا غفلت در مورد این حوزه‌های مهم جلوگیری شده و همکاری مورد نیاز میان تخصص‌های مرتبط در مورد آنها شکل بگیرد. از جمله این حوزه‌ها در مورد کمیسیون اقتصادی مجلس، می‌توان به دیپلماسی اقتصادی و اقتصاد دانش‌بنیان اشاره کرد.

۵-۱. دیپلماسی اقتصادی

با گسترش جهانی‌سازی و بین‌المللی شدن تولید، لزوم گسترش و تعمیق روابط اقتصادی میان کشورها به نحو روزافزونی با اهمیت‌تر شده و به باور برخی کارشناسان، امروزه نمی‌توان تولید به ویژه تولید رقابتی (کارآ) را بدون فضای بین‌الملل در نظر گرفت؛ از این رو عبارت «دیپلماسی اقتصادی» در دوره‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته و از سوی سیاستمداران و سیاستگذاران تکرار می‌شود.

با توجه به تحولات مذکور و جهانی شدن فعالیت‌های اقتصادی، وظایف دستگاه دیپلماسی کشورها نیز متنوع‌تر و خطیرتر شده و بیشتر بر محور اقتصاد قرار گرفته است. در مورد کشور ما نیز که به دلیل تحریم‌ها، ایجاد روابط اقتصادی بین‌المللی با مانع مواجه است، مسئله دیپلماسی اقتصادی نه تنها کم‌رنگ نشده، بلکه دارای اهمیت بیشتر شده است؛ زیرا برای ایجاد و حفظ روابط بین‌المللی در شرایط تحریمی، باید تلاش مضاعف و انرژی بیشتری مصروف داشت.

هرچند «دیپلماسی اقتصادی» در بند «۱۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،^۱ بند «۶۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه^۲ و بند «پ» ماده (۱۰۵) قانون برنامه ششم توسعه^۳ مورد توجه قرار گرفته و معاونت اقتصادی وزارت امور خارجه نیز در اواخر سال ۱۳۹۶ احیا شد؛ اما همچنان مقوله دیپلماسی اقتصادی در عمل مورد توجه و اقدام شایسته قرار نگرفته است.

با توجه به اینکه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی مسئله دیپلماسی کشور را مورد بررسی قرار می‌دهد، هماهنگی با آن کمیسیون در این زمینه می‌تواند بسیار ارزشمند باشد؛ زیرا قاعدتاً آن

۱. «افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از طریق:

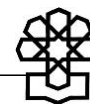
- توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان به‌ویژه همسایگان،

- استفاده از دیپلماسی در جهت حمایت از هدف‌های اقتصادی،

- استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای».

۲. «اولویت دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز».

۳. «تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر ورود به بازارهای جهانی برای صادرات کالا و خدمات فنی و مهندسی، تأمین مالی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به فناوری‌های نوین و ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بخش غیردولتی در دیگر کشورهای منطقه و کشورهای جنوب غربی آسیا به‌ویژه کشورهای همسایه و اسلامی در چهارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی».



کمیسیون نیز در این زمینه نیازمند بهره‌گیری از تخصص اقتصادی و اشراف اعضای کمیسیون اقتصادی است. در مورد دیپلماسی اقتصادی نیز کارکردهای نظارتی و قانونگذاری مختلفی می‌توان برشمرد. یکی از اقدامهای ضروری در این حوزه، اصلاح نگاشت نهادی دیپلماسی اقتصادی در ایران است. نگاشت نهادی، شامل شناسایی کارکردهای اصلی دیپلماسی اقتصادی و نهادهای فعال کشور در این زمینه، جهت تبیین وضعیت کنونی، تقسیم کار دیپلماسی اقتصادی و ترسیم یک وضعیت مطلوب و مورد تفاهم در مورد آن است. اهمیت این امر به دلیل تعدد، ناهماهنگی و موازی‌کاری شدید نهادهای کشور در اقدامات بین‌المللی کشور (خصوصاً در بعد اقتصادی) است که روابط اقتصادی بین‌المللی ایران را ناکارآمد است. همچنین باید روابط اقتصادی ایران با کشورهای همسایه و همچنین عمده طرف تجاری و کشورهای هم‌بیشترین مراودات اقتصادی با آنها صورت می‌گیرد، مورد نظارت قرار گرفته و سیاست‌های اتخاذ شده و عملکرد رایزنان اقتصادی و تجاری و سایر فعالان این حوزه بررسی شود تا کشور بتواند از فضای بین‌المللی در رشد و توسعه خود و نیز عبور از تحریم استفاده کند.

۲-۵. اقتصاد دانش‌بنیان

یکی دیگر از حوزه‌های مشترک کمیسیون اقتصادی مجلس که با موضوع‌های کاری کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس تداخل دارد، اقتصاد دانش‌بنیان است. اقتصاد دانش‌بنیان یکی از الزامات مهم دستیابی به فناوری و تولیدات با ارزش‌افزوده بالا و همچنین افزایش قدرت و ثروت اقتصادی کشور است. اقتصاد دانش‌بنیان، «اقتصادی است که در آن تولید، توزیع و کاربرد دانش، عامل و محرک اصلی رشد اقتصادی، تولید ثروت و اشتغال در تمامی صنایع است». بدین ترتیب صرفاً به تعدادی از صنایع با فناوری بالا متکی نیست، بلکه در این اقتصاد همه صنایع به فراخور نیاز خود از دانش استفاده می‌کنند. در کشور ما، توجه مناسبی به اقتصاد دانش‌بنیان شده است و آن را راه نجاتی برای برون‌رفت از اقتصاد نفتی و یکی از پنج مؤلفه اصلی اقتصاد مقاومتی و محور اصلی آن برشمرده‌اند. همچنین تلاش‌های فراوانی در زمینه دانش‌بنیان کردن اقتصاد صورت گرفته است. مجلس شورای اسلامی نقش مهمی در شکل‌گیری این موج‌ها و حرکت به سوی اقتصاد دانش‌بنیان داشته است. تصویب ماده (۱۰۰) قانون برنامه سوم توسعه ناظر بر تأسیس صندوق‌های غیردولتی پژوهش و فناوری، و فصل «توسعه مبتنی بر دانایی» قانون برنامه چهارم توسعه که به تشکیل نظام ملی نوآوری و نهادهای ذیل آن پرداخته، از جمله ایفای نقش‌های مهم و مؤثر مجلس بوده است. همچنین تصویب «قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان» و حمایت‌های متعدد قانونی، به‌ویژه با مقرر کردن تشکیل «صندوق نوآوری و شکوفایی» در آن، از دیگر فعالیت‌های مهم مجلس در این راستاست، به‌طوری‌که اکنون بیش از ۴ هزار شرکت دانش‌بنیان با اشتغال بیش از ۱۴ هزار نفر در کشور فعالیت دارند. علاوه بر وضعیت نسبتاً مناسب جایگاه ایران در علم و فناوری، شاخص جهانی نوآوری نیز عملکرد مطلوبی از

ایران در این شاخص از خود نشان داده است.^۱ ایران که از سال ۲۰۱۱، به جمع کشورهای این رتبه‌بندی پیوسته است، در سال‌های گذشته توانسته در بین ۱۲۹ کشور رتبه‌های ۱۱۳ (۲۰۱۳)، ۱۲۰ (۲۰۱۴)، ۱۰۶ (۲۰۱۵) و ۷۸ (۲۰۱۶) قرار گیرد. این روند صعودی، در سال‌های اخیر نیز حفظ شده است به گونه‌ای که ایران در سال ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ به ترتیب در جایگاه ۷۵، ۶۵ و ۶۱م جهانی و جایگاه دوم آسیای مرکزی و جنوبی قرار گیرد.

در مجموع، در عین حال که خروجی‌های ایران در سطح علم و حتی فناوری مناسب است، اما همان‌طور که در گزارش «آنکتاد» در مورد سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری ایران نیز ذکر شده است:^۲ «همچنان بین منابع انسانی نسبتاً توسعه‌یافته، ظرفیت‌های تحقیقاتی (دانشگاهی) و ظرفیت‌های زیرساختی در ایران و اثرگذاری ناکافی آنها در خلق اقتصاد دانش‌بنیان و مبتنی بر نوآوری شکاف وجود دارد». همچنین در گزارش مذکور تصریح شده است: «ایران همچنان در گذار به موج سوم سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری با مشکلاتی مواجه است. برای مثال ایران هنوز توانمندی لازم برای بهره‌برداری بهینه از تأثیرات گسترده اقتصادی و توسعه‌ای ناشی از توانمندی‌های تحقیقاتی و سرمایه انسانی خود را ندارد».

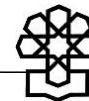
به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی آسیب ذکر شده آن است که تعریف شرکت‌های دانش‌بنیان در قانون حمایت از این شرکت‌ها و نیز حمایت‌های صورت گرفته از آنها، صرفاً به شرکت‌های حوزه فناوری‌های بالا محدود شده است؛ از سوی دیگر، فضای انحصاری و رانتی فعالیت‌های اصلی اقتصادی کشور موجب شده تا فعالیت‌های دانش‌بنیان همچون جزیره‌ای مجزا در اقتصاد ایران حضور داشته باشند و بخش عمده‌ای از فعالیت اقتصادی از مزایای توسعه علم و فناوری کشور بی‌بهره باشد. به عنوان نمونه، در عین حال که کشور در فناوری نانو رشد بالایی داشته و دارای جایگاه جهانی است و باید این فناوری در صنایع مختلف کشور به کار گرفته شود، اما فضای انحصاری و رانتی صنایع که به دنبال رقابت و در نتیجه تحقیق و توسعه و بهره گرفتن از فناوری جدید نیستند، به این فناوری‌ها مجال حضور نمی‌دهد. به نظر می‌رسد اگر مجلس شورای اسلامی می‌خواهد هم در بعد تقنینی و هم در بعد نظارتی، نقش مؤثرتری در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان در کشور ایفا کند، باید این امر از طریق همکاری و هماهنگی کمیسیون آموزش و تحقیقات با کمیسیون اقتصادی صورت گیرد.

منابع و مأخذ

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه پولی و بانکی، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۳.
۲. استروم، کاره. «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)،

1. Cornell University, INSEAD and WIPO (2018), "Global Innovation Index Report 2018". www.globalinnovationindex.org/. Fontainebleau, Ithaca, and Geneva.

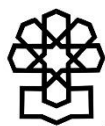
2. UNCTAD, Science, Technology and Innovation Policy Review: Iran, 2016.



۳. گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۴. اِنگ، سوین. «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، در: گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۴. اولسون، دیوید ام. نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. تهرانی، ایمان. «پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری؛ ۷. تابستان ۱۳۹۸»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۹۲۶.
۶. رجب‌پور، حسین. «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، ۱۳۹۵.
۷. زارعی، محمدحسین. نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۸. سیاح، سیدامیر، ایمان تهرانی، مریم احمدیان و احمد مرکزمالگیری. «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲، ۱۳۹۷.
۹. مرکزمالگیری، احمد و سعید عطار. «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر روبه ابتکار قانونگذاری»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وپنجم، شماره نودوشش، زمستان ۱۳۹۷.
۱۰. مرکزمالگیری، احمد و سیدامیر سیاح. «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، ۱۳۹۶.
۱۱. مرکزمالگیری، احمد و فاطمه عزیزخانی، سعید حاتمی‌زاده، موسی شهبازی‌غیائی. «تصویری از هشت دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱)» (گزارش اول - ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۸، ۱۳۹۵.
۱۲. مرکزمالگیری، احمد. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، ۱۳۹۶.
۱۳. مویل، کوئن جی. «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در: گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۴. وکیلان، حسن. «راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین»، در: گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۵. وب‌سایت ایلنا، «عضو کمیسیون برنامه و بودجه: مجلس تبدیل به ماشین تصویب قانون شده است»، ۱۳۸۹/۶/۲۱، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی:

<http://www.ilna.ir/newstext.aspx?ID=147417>

16. Cornell University, INSEAD and WIPO (2018), "Global Innovation Index Report 2018". www.globalinnovationindex.org/. Fontainebleau, Ithaca, and Geneva.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۰۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۳. کمیسیون اقتصادی؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

مدیر مطالعه: سیدعلی روحانی

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمحسن علوی‌منش، احمد مرکز مالگیری

همکاران: پژوهشگران دفتر مطالعات اقتصادی

ناظران علمی: سیدمحمدهادی سبحانیان، موسی شهبازی غیائی

واژه‌های کلیدی:

۱. کمیسیون اقتصادی

۲. کارکرد نظارتی

۳. کارکرد تقنینی

۴. قانونگذاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۱