

ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۱۵۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی) با همکاری سایر دفاتر مطالعاتی

تهیه و تدوین کنندگان: مصطفی اکبری، سید محسن علوی‌منش، رضا بختیاری‌نژاد

ناظر علمی: سیدمهدی بنی‌طبا

همکار: ابوالفضل حاجی‌زاده

صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم

۲. عملکرد

۳. ارزیابی

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۸/۲۶

به نام خدا

فهرست مطالب

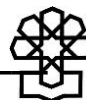
چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۱
۱. مقدمه.....	۴
۲. ارزیابی کلی عملکرد شورای عالی راهبری برنامه و گزارش ارائه شده به مجلس.....	۷
۲-۱. عملکرد شورای عالی راهبری برنامه.....	۷
۲-۲. گزارش دولت از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت.....	۸
۳. ارزیابی مجلس شورای اسلامی از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت.....	۱۵
۴. نتیجه بررسی مرکز در خصوص عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت.....	۱۹
۴-۱. ارزیابی وضعیت تحقق اهداف کمی برنامه هفتم.....	۱۹
۴-۲. ارزیابی وضعیت تحقق احکام و اقدامات اجرایی برنامه هفتم.....	۲۰
۴-۳. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی قانون برنامه هفتم پیشرفت.....	۲۲
۵. ارزیابی عملکرد احکام برنامه هفتم مرتبط با ابرچالش‌ها.....	۳۲
۵-۱. ناترازی نظام بانکی.....	۳۲
۵-۲. ناترازی آب.....	۳۳
۵-۳. توزیع نامناسب درآمد و فقر.....	۳۴
۵-۴. ناترازی بودجه.....	۳۵
۵-۵. ناترازی انرژی.....	۳۶
۵-۶. ناترازی صندوق‌های بازنشستگی.....	۳۸
۵-۷. ضعف در امنیت غذایی.....	۳۹
۵-۸. ناکارآمدی ساختاری و فرآیندی (فقدان بهره‌وری) نظام اداری.....	۴۰
۶. نظارت سالانه مجلس بر برنامه هفتم و بیانیه نظارتی.....	۴۲
۷. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی.....	۴۶
۸. پیوست‌ها.....	۵۰
منابع و مآخذ.....	۵۳

فهرست جداول

- جدول ۱. قسمتی از گزارش ناظران اجرایی از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۱۱
- جدول ۲. ارزیابی احکام بر حسب امور برنامه (بر اساس نظر کمیسیونهای تخصصی مجلس)..... ۱۵
- جدول ۳. ارزیابی احکام بر حسب فصول برنامه (بر اساس نظر کمیسیونهای تخصصی مجلس)..... ۱۶
- جدول ۴. وضعیت تحقق اهداف کمی در سال اول قانون برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۲۰
- جدول ۵. وضعیت تحقق احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۲۰
- جدول ۶. دلایل عدم تحقق کامل احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۲۰
- جدول ۷. ارزیابی وضعیت تحقق احکام برنامه هفتم مبتنی بر اولویت‌بندی اهمیت احکام (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۲۱
- جدول ۸. ارزیابی وضعیت تحقق احکام برنامه هفتم دارای بار مالی (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۲۲
- جدول ۹. امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی..... ۲۵

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. بازنمایی تصویری اهم مصوبات و تصمیمات شورای عالی راهبری برنامه در طول یکسال از زمان تشکیل آن..... ۸
- شکل ۲. نمودار درصد اهداف غیرقابل اجرا از کل اهداف به تفکیک فصل..... ۱۴
- شکل ۳. نمودار ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی (بر اساس نظر کمیسیونهای تخصصی مجلس)..... ۱۸
- شکل ۴. نتایج ارزیابی کیفی اسناد تدوینی برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴)..... ۲۴



ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴

چکیده

نظارت مستمر بر اجرای قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت که در تیرماه ۱۴۰۳ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد، با توجه به شکاف تاریخی بین اهداف مصوب و نتایج عملی در برنامه‌های پیشین از اهمیت زیادی برخوردار است. در همین راستا توجه قانون‌گذار در برنامه هفتم به تشکیل نهاد جدید «شورای عالی راهبری برنامه» و انتصاب ناظران اجرایی و مالی دستگاه‌ها، نقطه عطفی در نظام نظارت و ارزیابی عملکرد قانون برنامه محسوب می‌شود. دولت در پایان شهریورماه ۱۴۰۴ بنابر تکلیف قانونی خود گزارش عملکرد سال اول برنامه هفتم را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود. ارزیابی یک‌ساله از اجرای قانون برنامه هفتم نشان می‌دهد که با وجود ایجاد ساختارهای نهادی و نظارتی جدید، هنوز شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرا تا حدی پابرجاست. عدم تطبیق بودجه ۱۴۰۴ با اهداف و احکام برنامه و کمبود منابع مالی، ضعف در نظارت و راهبری مؤثر، عدم پایش مناسب گزارش‌های ناظران، تصویب اسناد تدوینی بدون ارزیابی کیفی مناسب و تدوین نامناسب برش‌های سالانه اهداف کمی از مهم‌ترین چالش‌ها هستند که در صورت تداوم می‌توانند دستیابی به اهداف کلان برنامه را با مشکل مواجه سازند. هرچند عملکرد شورای عالی راهبری از نظر تشکیل جلسات و پیگیری احکام قابل قبول بوده اما لازم است تمرکز بیشتری بر نظارت مستمر عملکرد دستگاه‌ها و بهبود کیفیت گزارش‌های ناظران داشته باشد. همچنین تهیه گزارش‌های نظارتی شش ماهه توسط ناظرین اجرایی و مالی، تدوین برنامه سالانه، تقویت ارتباط میان برنامه هفتم و بودجه سنواتی و تغییر ریل شورای عالی راهبری برنامه به وظیفه قانونی یعنی بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در عمل به تکالیف برنامه‌ای و اتخاذ سیاست‌های متناسب با قوت و ضعف این اقدامات و هماهنگ نمودن فعالیت دستگاه‌های اجرایی می‌تواند زمینه تحقق اثربخش‌تر اهداف کلان برنامه هفتم را در سال‌های آتی فراهم سازد.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

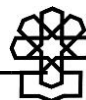
قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در تیرماه ۱۴۰۳ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید. بررسی عملکرد برنامه‌های پیشین نشان می‌دهد که شکاف معناداری میان اهداف و احکام مصوب و نتایج حاصل وجود داشته است. آسیبی که مقام معظم رهبری نیز در اوایل سال ۱۴۰۴ به آن اشاره فرموده‌اند: «مسئله‌ی برنامه‌ی هفتم هم مسئله‌ی مهمی است، سعی بشود

از اول شروع این برنامه مثل برنامه‌ی ششم نشود؛ برنامه‌ی ششم از همان اوائل بعضی از بخش‌هایش به انحراف کشیده شد. سعی کنید که بخش‌های مختلف برنامه‌ی هفتم به انحراف کشیده نشود. لذا نظارت مستمر و نظام‌مند بر اجرای برنامه هفتم پیشرفت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از طرفی قانون‌گذار جهت نظارت موثر بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت در همین قانون بستر و نهاد جدید «شورای عالی راهبری برنامه» و انتخاب ناظرین اجرایی و مالی دستگاه‌ها را فراهم نموده و در ادامه شورای عالی راهبری برنامه را مکلف نموده است در شهریورماه هر سال گزارش عملکرد اجرای قانون برنامه هفتم را به مجلس تقدیم کند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از ارائه گزارش دولت از عملکرد سال اول برنامه هفتم، با اهتمام تمامی دفاتر تخصصی خود به بررسی کارشناسی این گزارش‌ها پرداخته و ۲۵ گزارش کارشناسی به تفکیک فصول برنامه از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴ تدوین و منتشر نمود. علاوه بر بررسی کارشناسی عملکرد به تفکیک فصول، این گزارش به ارزیابی کلی عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) می‌پردازد. هدف اصلی، ارائه تحلیلی از میزان تحقق اهداف، احکام و اسناد تدوینی و همچنین ارزیابی عملکرد نهاد «شورای عالی راهبری برنامه» است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

ارزیابی عملکرد شورای عالی راهبری برنامه و گزارش دولت

- نظارت بر دستگاه‌ها و گزارش ناظران: شورای عالی راهبری اگرچه در تشکیل جلسات (۲۲ جلسه در یک سال) و پیگیری احکام برنامه فعال بوده، اما تمرکز بیش از حد بر پیاده‌سازی ماده (۱۱۹) (بسته‌های اجرایی) داشته و از وظیفه اصلی خود در نظارت مستمر بر عملکرد دستگاه‌ها و پایش گزارش‌های ناظران تا حدی دور شده است. همچنین عباراتی در گزارش‌های عملکرد برنامه آمده است که به نظر می‌رسد مغایر با روح حاکم برنامه می‌باشد: «سازمان برنامه و بودجه کشور، صرفاً راهبری و گردآوری گزارش‌ها را برعهده داشته و مسئولیت مفاد گزارش مذکور بر عهده مقامات مذکور می‌باشد».
- گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی صرفاً بر مبنای اظهارات دستگاه اجرایی و عمدتاً فاقد تحلیل و ارزیابی مؤثر از فرآیند اجرایی شدن احکام قانون، تحلیل اثربخشی هزینه‌کرد اعتبارات تخصیص یافته، وضعیت پیشرفت پروژه‌های پیشران و احکام کلیدی به فراخور فصول برنامه در ذیل هر دستگاه اجرایی و موارد حائز اهمیتی از این قبیل می‌باشند.
- به‌رغم تاکید ماده ۱۱۸ قانون برنامه، برنامه سال آینده در مجموعه بسیار حجیم گزارش سالانه دولت وجود ندارد و فقدان این سند مانع از اتفاق نظر دولت و مجلس بر محورهای مشخص برای سال آتی است. طبیعی فقدان این سند، ارزیابی سال آینده را نیز مختل خواهد کرد. در صورت ارائه برنامه سالانه هم ثبات برنامه حفظ می‌شود و هم انعطاف اجرایی سالانه ایجاد می‌شود و هم نظارت مؤثرتر خواهد بود و به یک موضوع تشریفاتی تبدیل نخواهد شد.
- ارزیابی برش سالانه اهداف نشان می‌دهد که بسیاری از اهداف برای سال اول برنامه، عملاً به گونه‌ای تعیین شده که با عملکرد فعلی مطابقت دارد و تحقق بالای کاذب برای سال اول ایجاد کرده است و بخش بیشتری از بار تحقق اهداف به سال‌های آخر برنامه احاله شده است و شیب رشد مقدار اهداف کمی در سال‌های آخر بسیار بالا در نظر گرفته شده است.
- تکلیف قانون مبنی بر تدوین سند پشتیبان بودجه رعایت نشده و سند منتشر شده را نمیتوان با عنوان سند پشتیبان بودجه پذیرفت. واقعیت آن است که ارتباط منسجم و نظام‌مندی بین قانون برنامه هفتم پیشرفت و قانون بودجه سال ۱۴۰۴ وجود ندارد.



• ذیحساب‌های دستگاه‌های اجرایی به عنوان ناظر مالی انتخاب شده‌اند که مغایر با هدف قانون‌گذار است.

• در گزارش دولت از احکام غیر قابل اجرا جمعا ۱۳۸ حکم معادل ۱۱ درصد از کل احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت ذکر گردیده است. ارزیابی تطبیقی این گزارش با لایحه برنامه هفتم و مصوبه مجلس حاکی از آن است که ۴۰ مورد از این ۱۳۸ مورد (معادل ۲۹ درصد) که از نظر دولت غیر قابل اجرا دانسته شده است، در لایحه دولت وقت به مجلس ارائه شده بوده است. از منظر دیگر از ۱۳۸ مورد، ۱۲۲ مورد را هدف کمی و ۱۶ مورد را حکم اجرایی تشکیل می‌دهد. واضح است که تمرکز دولت بر اهداف بوده است و ۳۷ درصد از اهداف کمی که مهم ترین اهداف موجود در قانون برنامه هفتم هم بوده است، غیر قابل اجرا دانسته شده است، با توجه به اینکه اهداف و احکام در تناسب با هم تنظیم شده است و دولت محترم صرفاً اهداف را غیر قابل اجرا دانسته و نه احکام متناظر را، می‌توان اینگونه برداشت کرد که هدف عمدتاً نظارت‌گریزی است و نه اصلاح برنامه و واقع بینانه کردن آن. نکته قابل توجه، تمرکز اهداف کمی غیر قابل اجرا در مهم ترین فصول قانون برنامه است. ۱۰۰ درصد از اهداف فصل اصلاح ساختار بودجه، ۹۳ درصد از اهداف فصل رشد اقتصادی، ۷۵ درصد از اهداف فصل اصلاح نظام بانکی و مهار تورم و ۷۵ درصد از فصل طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید که فصول محوری قانون برنامه هفتم است، غیر قابل اجرا عنوان شده است. در نهایت باید گفت در صورتی که از نظر دولت برخی احکام برنامه در شرایط فعلی قابل تحقق نیست، این احکام باید سریعاً تعیین تکلیف شوند و راه حل آن ارائه لایحه اصلاحی از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی برای بازنگری، تعدیل یا به‌روزرسانی احکام غیر قابل اجراست.

ارزیابی مجلس شورای اسلامی از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت

بر اساس اعلام معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی براساس اظهارنظر کمیسیون‌های تخصص مجلس، عملکرد دولت در سال اول اجرای برنامه ۳۷/۶۸ از ۱۰۰ بوده است. به ترتیب فصل ۲ (اصلاح نظام بانکی و مهار تورم با نمره ۴۷ / ۱۴) و فصل ۱ (رشد اقتصادی با نمره ۹۷ / ۱۵) دارای کمترین امتیاز و فصول ۲۱ (سیاست خارجی با نمره ۸۳ / ۷۵) و فصل ۲۴ (تحول قضائی و حقوقی با نمره ۹۳ / ۶۶) دارای بیشترین امتیاز از ۱۰۰ می‌باشند.

با توجه به امتیازات ارزیابی لحاظ شده توسط کمیسیون‌های تخصصی در خصوص عملکرد احکام قانون، در میان دستگاه‌های اجرایی به ترتیب قوه قضاییه، سازمان برنامه بودجه، وزارت نفت و وزارت امور خارجه بهترین عملکرد و بانک مرکزی، فرماندهی نیروی انتظامی، وزارت راه و شهرسازی و وزارت آموزش و پرورش به ترتیب بدترین عملکرد را داشته‌اند.

نتیجه بررسی مرکز در خصوص عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت

• ارزیابی تحقق احکام قانون برنامه در سال اول حاکی از آن است که ۶۹ حکم (۱۳ درصد) کامل انجام شده، ۶۷ حکم (۱۳ درصد) به صورت بیشتر انجام شده، ۲۲۳ حکم (۴۲ درصد) بخشی انجام شده و ۱۷۱ حکم (۳۲ درصد) نیز به طور کلی انجام نشده‌اند.

• در سال نخست برنامه هفتم ۳۶.۳۶ درصد از احکام با درجه اهمیت زیاد یا به‌طور کامل اجرا شده یا بیشتر آن انجام شده است اما همین نسبت برای احکام با درجه اهمیت متوسط برابر با ۲۳.۴۴ درصد و برای احکام با درجه اهمیت اندک معادل ۱۹.۱ درصد است. بنابراین تلاش دستگاه‌های اجرایی کشور نیز بر اجرای احکام با درجه تأثیرگذاری بیشتر بر چالش‌های اصلی کشور متمرکز بوده است. ادامه چنین روندی در سال‌های آتی می‌تواند کارایی اجرای احکام برنامه هفتم را ارتقاء دهد و به حل و فصل چالش‌های اصلی کشور ختم شود.

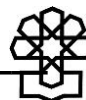
- درمیان احکام کاملاً انجام شده یا بیشتر انجام شده، سهم احکام دارای بار مالی بیشتر از احکام فاقد بار مالی است و این نشان می‌دهد که بار مالی به تنهایی نمی‌تواند توضیح دهنده کاستی‌های اجرایی باشد که در سال نخست اجرای برنامه رخ داده است. لذا اراده سیاسی یا کمبود توان کارشناسی یا ظرفیت‌های اداری از مهم‌ترین دلایل عدم اجرای کامل احکام برنامه در سال نخست آن بوده است.
- بر اساس ارزیابی کیفی اسناد تصویب شده می‌توان گفت: ۸۷ درصد از اسناد مصوب با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی انطباق قابل قبولی دارند. ۶۳ درصد از اسناد مصوب کارایی لازم برای نیل به اهداف را دارند. در ۸۴ درصد از اسناد مصوب، تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی وجود دارد. در ۳۳ درصد از اسناد مصوب، اتخاذ تصمیمات مهم به تعویق افتاده است و به آینده احاله شده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- برای افزایش موفقیت برنامه هفتم و عبور از چالش‌های موجود، پیشنهاد می‌شود:
- ارائه گزارش‌های شش ماهه توسط ناظرین اجرایی و مالی به جهت استمرار در نظارت
- ارائه برش یکساله برنامه هفتم برای سال ۱۴۰۵ قبل از تهیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵
- تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۵ بر مبنای رویکردها، الزامات و احکام منابع محور قانون برنامه از جمله بند «الف» ماده (۳)، بند «پ» ماده (۱۳) و بند «ب» ماده (۱۱۸)، بیانیه نظارتی مجلس و برنامه یکساله
- تصویب بودجه ۱۴۰۵ در مجلس منوط به انطباق مناسب با تکالیف و اهداف برنامه هفتم
- تغییر ریل شورای عالی راهبری برنامه به وظیفه قانونی یعنی «بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در عمل به تکالیف برنامه‌ای و اتخاذ سیاست‌های متناسب با قوت و ضعف این اقدامات»، «هماهنگ نمودن فعالیت دستگاه‌های اجرائی»، «نظارت بر گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی» و «رفع موانع پیش رو در تحقق تکالیف برنامه»

۱. مقدمه

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۰۴ توسط رئیس محترم مجلس شورای اسلامی به دولت ارسال و در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۳ توسط سرپرست ریاست جمهوری برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در کشور ایران همواره به‌عنوان ابزار راهبردی برای تحقق اهداف کلان کشور در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی مورد توجه بوده‌اند. با این حال، بررسی عملکرد برنامه‌های پیشین نشان می‌دهد که شکاف معناداری میان اهداف و احکام مصوب و نتایج حاصل وجود داشته است. از جمله مهم‌ترین آسیب‌های اجرای برنامه‌های قبلی می‌توان به ضعف در نظام نظارت و ارزیابی، ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، تغییرات مکرر در سیاست‌ها و شاخص‌ها، کمبود داده‌های دقیق و به‌روز و عدم پاسخگویی مؤثر نهادهای مسئول اشاره کرد. این عوامل موجب شده‌اند که بسیاری از اهداف برنامه‌ها یا به‌صورت ناقص تحقق یابند یا به‌طور کلی از مسیر اصلی منحرف شوند. آسیبی که مقام معظم رهبری نیز در اوایل سال ۱۴۰۴ به آن اشاره فرموده‌اند: «مسئله‌ی برنامه‌ی هفتم هم مسئله‌ی مهمی است، که حالا با تأخیر بالاخره امسال دارد شروع می‌شود. سعی بشود از اول شروع این برنامه مثل برنامه‌ی ششم نشود؛ برنامه‌ی ششم



از همان اوائل بعضی از بخش‌هایش به انحراف کشیده شد. سعی کنید که بخش‌های مختلف برنامه‌ی هفتم به انحراف کشیده نشود. این مصوبه‌ی مجلس است و کاری است که برای کشور لازم است، متکی به سیاست‌های کلی نظام است و برنامه‌ی خوبی است مجموعاً. بالاخره قانون است، بایستی اجرا بشود، منتها دقت بشود که با موازین خودش و درست اجرا بشود و انحرافی پیدا نشود.^۱

لذا نظارت مستمر و نظام‌مند بر اجرای برنامه هفتم پیشرفت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. نظارت مستمر نه تنها امکان شناسایی و اصلاح به موقع انحرافات برنامه را فراهم می‌آورد، بلکه موجب ارتقای شفافیت، افزایش هم‌افزایی و بهبود کارآمدی تصمیم‌گیری‌های مدیریتی می‌شود. همچنین استمرار در نظارت می‌تواند به رفع موانع اجرا قانون و بسترسازی، اصلاح ساختارها، تقویت پاسخگویی دستگاه‌ها و جلوگیری از تکرار ناکامی‌های گذشته کمک کند. از طرفی قانون‌گذار جهت نظارت موثر بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت در همین قانون بستر و نهاد جدیدی را در راستای راهبری برنامه فراهم نموده است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

تشکیل «شورای عالی راهبری برنامه» و انتخاب ناظرین مالی و اجرایی^۲

در ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم به منظور تأمین حسن اجرای قانون و در راستای هماهنگ نمودن فعالیت دستگاه‌های اجرائی، ماده‌ای به پیشنهاد معاونت نظارت مجلس مورد تصویب قرار گرفته که بر اساس آن تکلیف شد تا «شورای عالی راهبری برنامه» با مسئولیت معاون اول رئیس جمهور و مرکب از رئیس سازمان [برنامه و بودجه] (دبیر شورا)، وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزاری که رئیس کمیسیون‌های دائمی هیأت دولت هستند و رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس (به عنوان ناظر) تشکیل گردد. وظیفه دبیرخانه شورای عالی راهبری برنامه به سازمان برنامه و بودجه کشور محول شده است.

همچنین در ادامه شورای عالی راهبری برنامه مکلف شده است ضمن بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در عمل به تکالیف برنامه‌ای و اتخاذ سیاست‌های متناسب با قوت و ضعف این اقدامات در چهارچوب قوانین، حداکثر دو ماه پس از اجرای قانون برای هر یک از دستگاه‌های اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، یک ناظر مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی ... و یک ناظر اجرائی به پیشنهاد رئیس سازمان [برنامه و بودجه] ... (پس از تأیید در جلسه شورای عالی راهبری برنامه)، به دستگاه ذی ربط معرفی نماید. دستگاه‌های یادشده در حدود اختیارات قانونی خود مکلف به ارائه اطلاعات و همکاری کامل در چهارچوب وظایف محوله به هر یک از ناظرین بوده و بالاترین مقام هر دستگاه، مسؤول نظارت بر حسن اجرای این امر می‌باشد. هر یک از ناظرین مالی و اجرائی مکلف است در حوزه مأموریت خود هر شش ماه یک بار، گزارشی از عملکرد دستگاه اجرائی در تحقق تکالیف برنامه و موانع پیش رو در عدم تحقق این تکالیف را به دبیرخانه شورای عالی راهبری برنامه ارائه نماید.

۱. بیانات در دیدار با جمعی از مسئولان ارشد سه قوه ۱۴۰۴/۰۱/۲۶.

۲. بند «الف» ماده (۱۱۸)

سنت نظارت سالانه بر قانون برنامه در شهریور ماه^۱

همچنین در ادامه قانون‌گذار، شورای عالی راهبری برنامه را مکلف نموده است در شهریورماه هر سال گزارش عملکرد اجرای قانون برنامه هفتم را مشتمل بر عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده و سند پشتیبان بودجه و تامین مالی این قانون به تفکیک دستگاه‌های اجرائی و فصول برنامه به صورت کمی و مقایسه‌ای و پیشرفت سنج‌های عملکردی جداول این قانون به مجلس تقدیم کند. گزارش مذکور پس از اعلام وصول بلافاصله مطابق با ترتیبات مندرج در ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۲ متناسب با فصول گزارش برای بررسی به کمیسیون یا کمیسیون‌های ذی‌ربط و معاونت نظارت مجلس ارجاع می‌شود. کمیسیون‌های اصلی مکلفند پس از دریافت گزارش نسبت به بررسی آن اقدام و ظرف بیست روز گزارش خود را به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ارائه نمایند. کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و معاونت نظارت مجلس مکلفند قبل از بررسی لایحه بودجه سال آینده در صحن علنی در مورد عملکرد دولت به تفکیک دستگاه‌های مسؤول، گزارش ارائه نمایند.

عملکرد مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص نظارت سالانه بر برنامه هفتم پیشرفت

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بنابر مأموریت خود از ابتدای فرآیند تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم، ستاد برنامه هفتم را تشکیل داده و مستمرا در مراحل مختلف تدوین سیاست، تدوین قانون و در حال حاضر نظارت بر اجرای قانون، موضوع برنامه هفتم را پیگیر است، در همین راستا در خصوص سنت نظارت سالانه بر برنامه هفتم پیشرفت اقدامات زیر صورت گرفته است:

۱. تهیه چارچوب نظارتی جامع برای نظارت بر برنامه هفتم پیشرفت.

۲. برگزاری رزمایش نظارتی پیش از ارسال گزارش دولت جهت دریافت آخرین گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی. این مرحله در مرداد ماه انجام شد و خروجی‌ها برای کلیه دستگاه‌های اجرایی ارسال شده و اطلاعات تکمیلی و بازخوردهای لازم اخذ و بر اساس آن گزارش مقدماتی مرکز اصلاح شد.

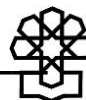
۳. بعد از ارسال گزارش دولت، مجدداً کلیه احکام بر اساس گزارش ارسالی مورد بررسی قرار گرفت و در زمان مقرر شده توسط هیات ریسه (۱۴ مهر) ویرایش اول اظهارنظر مرکز تهیه و بر اساس ارجاع احکام توسط معاونت نظارت به کمیسیون‌ها برای همه کمیسیون‌ها ارسال شد، در مراحل بعد بر اساس شرکت در جلسات کمیسیون‌ها این مجموعه تکمیل و مورد استفاده قرار گرفت. بر اساس درخواست برخی کمیسیون‌ها این اظهارنظر به تفکیک کمیته‌های کمیسیون‌ها هم ارائه شد و مبنای جلسات نظارتی کمیسیون قرار گرفت.

۴. با توجه به حجیم بودن گزارش دولت، در تعداد قابل توجهی از کمیسیون‌ها ارائه‌هایی جهت واکاوی اسناد ارسالی و کلیات آن ارائه شد.

۵. با توجه به ضرورت نگاه جامع و فرای احکام جزئی، برای تک تک فصول برنامه گزارش عملکرد تهیه و منتشر شد.

۱. تبصره «۲» بند «الف» ماده (۱۱۸)

۲. ماده ۱۴۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است یک نسخه از طرح‌ها و لوایح عادی و یک فوریتی را پس از اعلام وصول به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی جهت رسیدگی به مواد مرتبط و همچنین به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی ارجاع کند.



(۲۵ گزارش^۱) و برای تهیه گزارش‌های کمیسیون‌ها به کمیسیون برنامه مورد استفاده قرار گرفت.

۶. پس از رفع موانع اجرایی اتصال به سامانه مجلس یار، نظرات مرکز برای نزدیک به ۲۵۰۰ حکم دستگاه در سامانه مجلس یار وارد شد و مورد استفاده کمیسیون‌ها قرار گرفت.

۷. همچنین این مرکز در طول دوره ۵۰ روزه نظارت سالانه بر برنامه هفتم پیشرفت، در جلسات کارشناسی متعددی که در هیات رئیسه، کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و معاونت نظارت به این منظور برگزار شده است، حضور فعال داشته است.

درکنار بررسی کارشناسی عملکرد برنامه هفتم به تفکیک فصول، این گزارش به ارزیابی کلی عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) می‌پردازد. پس از مقدمه ارزیابی کلی از عملکرد شورای عالی راهبری برنامه و گزارش ارائه شده توسط دولت ارائه خواهد، پس از آن نتیجه ارزیابی مجلس محترم و در بخش بعدی به عنوان اطلاعات تکمیلی ارزیابی مرکز پژوهش‌ها از عملکرد دولت ارائه خواهد شد که در سه بخش اهداف کمی، احکام و اقدامات اجرایی و اسناد تدوینی، تنظیم شده است. پس از آن ارزیابی عملکرد احکام برنامه هفتم مرتبط با ابرچالش‌ها ارائه خواهد شد، پیش از جمع‌بندی گزارش بیانیه نظارتی مجلس در پایان آیین نظارت سالانه بر برنامه آورده شده است و در نهایت به جمع‌بندی ارزیابی عملکرد سال اول برنامه پرداخته می‌شود.

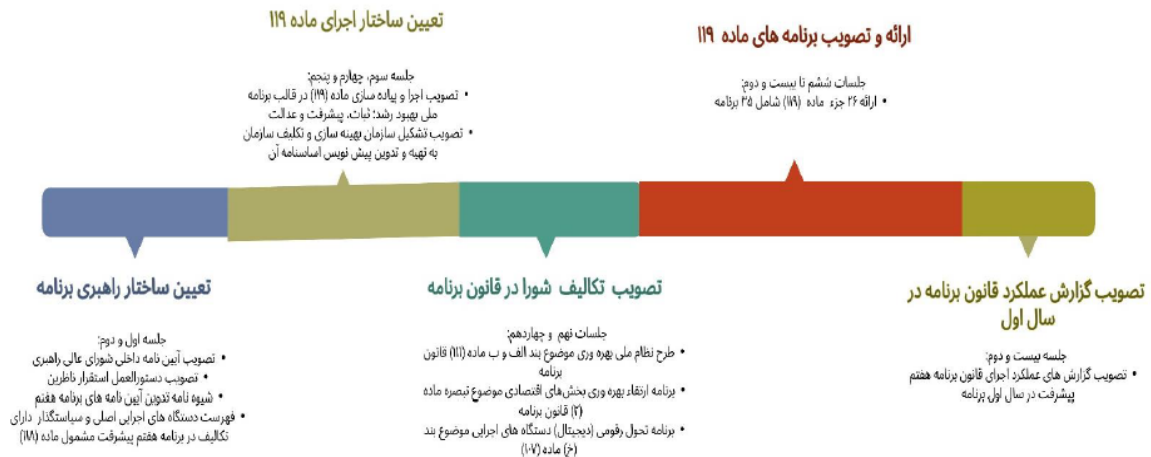
۲. ارزیابی کلی عملکرد شورای عالی راهبری برنامه و گزارش ارائه شده به مجلس

۲-۱. عملکرد شورای عالی راهبری برنامه

بر اساس قانون برنامه، شورای عالی راهبری برنامه باید حداقل ماهانه یک جلسه برگزار می‌کرد که از زمان تشکیل در تاریخ ۱۴۰۳/۰۵/۲۲ تا ۱۴۰۴/۰۶/۲۷ تعداد ۲۲ جلسه برگزار شده و بنابراین نه تنها از نظر برگزاری جلسه تکلیف قانون برآورده شده بلکه حدود دو برابر حداقل تکلیف تعیین شده این امر تحقق یافته است.

در این جلسات مطابق تصویر زیر که برگرفته از گزارش عملکرد شورای راهبری است، تصویب آیین‌نامه داخلی شورا، دستورالعمل استقرار ناظرین، شیوه‌نامه تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها، پیاده‌سازی اجرای ماده (۱۱۹) و بسته‌های اجرای آن و برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های اقتصادی دنبال شده است:

۱. لیست این گزارش‌ها در پیوست قابل مشاهده است.



شکل ۱. بازنمایی تصویری اهم مصوبات و تصمیمات شورای عالی راهبری برنامه در طول یک سال از زمان تشکیل آن [۲]

هرچند کلیات عملکرد این شورا در تشکیل جلسات و دنبال نمودن تکالیف برنامه مناسب به نظر می‌رسد اما به نظر می‌رسد تمرکز بیش از حد شورای عالی راهبری برنامه بر ماده (۱۱۹) و اختصاص بسیاری از جلسات به آن با غفلت نسبی از وظایف نظارتی (گزارش ناظران اجرایی و مالی) همراه بوده است. یکی از اصلی ترین دلایل برای این مدعا عباراتی است که در گزارش های ناظران اجرایی و مالی بدین شرح آمده و به نظر می‌رسد مغایر با روح حاکم بر ماده (۱۱۸) برنامه و فلسفه وجودی شورا می‌باشد: «سازمان برنامه و بودجه کشور، صرفاً راهبری و گردآوری گزارش ها را برعهده داشته و مسئولیت مفاد گزارش مذکور بر عهده مقامات مذکور می‌باشد».

در حالیکه این شورا در قانون نقش راهبری برنامه را داشته و می‌بایستی به صورت مستمر بر عملکرد دستگاه ها در اجرا و پیشبرد برنامه نظارت نموده و گزارش ناظران اجرایی و مالی را پایش کرده و با رفع ضعف ها آنها را ارتقا دهد و نه اینکه صرفاً مسئولیت گزارشات ناظران بر عهده خودشان گذاشته شود.

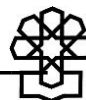
برگزاری جلسات بررسی گزارش سال اول برنامه هفتم در کمیسیون های مجلس نیز نشان داد که شورا به این وظیفه اصلی خود که «بررسی مستمر عملکرد دستگاه ها در عمل به تکالیف برنامه ای و اتخاذ سیاست های متناسب با قوت و ضعف این اقدامات» «به منظور تامین حسن اجرای قانون و در راستای هماهنگ نمودن فعالیت دستگاه های اجرائی» بوده نپرداخته و هم گزارش های ناظران اجرایی و مالی که بر اساس قانون «موانع پیش رو در تحقق تکالیف برنامه» را به شورای راهبری برنامه ارائه کنند و هم هماهنگی دستگاه های اجرایی برای رفع آن موانع مورد کم توجهی قرار گرفته که امید است در سال دوم اجرای برنامه هفتم با توجه به پایان تدوین اسناد تدوینی و نیز برنامه های ماده (۱۱۹)، بیشتر به آن اهتمام ورزیده شود.

۲-۲. گزارش دولت از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت

دولت بنابر تکلیف قانونی خود در ۳۱ شهریور ماه، گزارش عملکرد احکام و اهداف قانون برنامه هفتم را به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. عناوین مجموعه گزارش ارسالی دولت عبارتند از:

- گزارش عملکرد شورای عالی راهبری برنامه

- ۳۸ جلد گزارش عملکرد احکام و اهداف برنامه به تفکیک دستگاه اجرایی - بخش ناظرین اجرایی



- ۳۲ جلد گزارش عملکرد احکام و اهداف برنامه به تفکیک دستگاه اجرایی - بخش ناظرین مالی

- گزارش برش سالانه اهداف کمی قانون برنامه

- ۳ جلد گزارش انطباق بودجه ۱۴۰۴ با برنامه هفتم پیشرفت به همراه گزارش پشتیبان بودجه و جدول تأمین منابع

احکام برنامه در قانون بودجه ۱۴۰۴

- گزارش احکام و اهداف کمی غیر قابل اجرا

- گزارش عملکرد قانون برنامه به تفکیک فصول

- گزارش عملکرد تدوین برنامه‌های ماده (۱۱۹)

- گزارش آخرین وضعیت تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های و مقررات لازم التصویب.

۱-۲-۲. عدم ارائه برنامه سال آینده

در تبصره «۲» بند «الف» ماده (۱۱۸) قانون‌گذار تاکید کرده است در شهریور هر سال و قبل از ارائه لایحه بودجه سال آینده، ارزیابی عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده دولت به مجلس ارائه شود و پس از شکل‌گیری وفاق بین دولت و مجلس، لایحه بودجه بر اساس آن تهیه شود. این شبیه همان برنامه سالانه موضوع بند «۴» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ است که در آن قانون، به عنوان حلقه واسط بین برنامه عمرانی ۵ ساله و بودجه سالانه تعریف شده بود ولی متأسفانه متروک مانده است.

در مطالعات تطبیقی سایر کشورها هم همین الگو مشاهده شده است. الگوی غالب در کشورهایی که برنامه میان‌مدت دارند این است که متن برنامه پنج‌ساله ثابت می‌ماند و تنظیم مسیر اجرا در اسناد سالانه انجام می‌شود: در چین، هر سال برنامه توسعه سالانه و بودجه سالانه به طور هم‌زمان و در چارچوب برنامه پنج‌ساله در کنگره ملی خلق رسیدگی و تصویب می‌شود و به جای تغییر متن اصلی، ارزیابی میان‌دوره‌ای انجام می‌گیرد. در ویتنام، مجلس ملی هر سال برنامه اجتماعی اقتصادی سالانه را تصویب می‌کند و عنداللزوم هدف همان سال را تعدیل می‌کند، بدون آنکه متن پنج‌ساله باز شود. در اندونزی، ترجمان سالانه برنامه میان‌مدت توسعه ملی در قالب برنامه کار سالانه دولت تهیه و مبنای بودجه سالانه قرار می‌گیرد. در ترکیه، سیاست‌های برنامه میان‌مدت هر سال در برنامه سالانه ریاست‌جمهوری ترجمه و سپس در بودجه عملیاتی می‌شود. پیام مشترک این تجربه‌ها ثبات متن برنامه در کنار انعطاف اجرایی سالانه و پیوند مؤثر با بودجه است.

مسئله کنونی این است که بخشی از تنظیمات سالانه عملاً در لایحه بودجه و طی سال صورت می‌گیرد بی آنکه برنامه سالانه دولت به طور صریح و قابل نظارت در دستور کار مجلس قرار گیرد.

متأسفانه به‌رغم تاکید ماده (۱۱۸) قانون برنامه، این بخش مهم یعنی برنامه سال آینده در مجموعه بسیار حجیم گزارش سالانه دولت وجود ندارد و فقدان این سند مانع از اتفاق نظر دولت و مجلس بر محورهای مشخص برای سال آتی است. طبیعی فقدان این سند، ارزیابی سال آینده را نیز مختل خواهد کرد. لذا لازم است تقدیم برنامه سالانه دولت قبل از ارسال لایحه بودجه پیگیری شود. مرحله بعد رسیدگی به برنامه سالانه در مجلس، سنجش‌پذیر کردن برنامه و طراحی شاخص خروجی و پیامد و برقراری ارتباط با ردیف‌ها و نهایتاً انتشار منظم گزارش‌های ادواری است. در این صورت هم ثبات برنامه

حفظ میشود و هم انعطاف اجرایی سالانه ایجاد میشود و هم نظارت مؤثرتر خواهد بود و به یک موضوع تشریفاتی تبدیل نخواهد شد.

۲-۲-۲. گزارش ناظران مالی و اجرایی دستگاه‌های اجرایی اصلی

تأخیر در تعیین ناظران مالی و اجرایی و کیفیت انتخاب آنان (انتخاب ذیحساب‌های دستگاه‌های اجرایی به عنوان ناظر مالی) و عدم نظارت شورای عالی راهبری برنامه و دبیرخانه آن بر گزارش‌های تهیه شده توسط ناظرین، کیفیت گزارشات تدوینی را کاهش داده است که به طور خلاصه به چند مورد آن اشاره می‌شود:

- شورای عالی راهبری برنامه در تدوین و آماده سازی گزارش‌های یکساله عملکرد با توجه رعایت استقلال ناظران مالی و اجرایی صرفاً به ثبت و گردآوری اطلاعات دریافتی از سوی ناظران و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی اقدام نموده و نظارتی بر کیفیت محتوایی گزارش‌ها نداشته است و اقدام عملیاتی توسط شورای عالی راهبری برنامه برای اعتبارسنجی گزارش‌های دریافتی و تشخیص صحت گزارش‌ها و همچنین شناسایی تخلفات در امر گزارشدهی ناظران اجرای مالی صورت نگرفته است. یکی از اصلی ترین دلایل برای این مدعا عباراتی است که در گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی بدین شرح آمده: «سازمان برنامه و بودجه کشور، صرفاً راهبری و گردآوری گزارش‌ها را برعهده داشته و مسئولیت مفاد گزارش مذکور بر عهده مقامات مذکور می‌باشد».

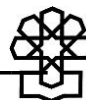
- گزارش‌های دریافتی صرفاً بر مبنای اظهارات دستگاه اجرایی و عمدتاً فاقد تحلیل و ارزیابی مؤثر از فرآیند اجرایی شدن احکام قانون، تحلیل اثربخشی هزینه‌کرد اعتبارات تخصیص یافته، وضعیت پیشرفت پروژه‌های پیشران و احکام کلیدی به فراخور فصول برنامه در ذیل هر دستگاه اجرایی و موارد حائز اهمیتی از این قبیل می‌باشند.

- در حوزه تعیین شاخصهای کلیدی سنجش عملکرد در بعد اجرایی، گزارش‌های ارسالی شورای عالی راهبری برنامه صرف نظر از کم و کیف محتوای ارسالی، صرفاً شامل بررسی میزان تحقق هدفگذاری‌های کمی برنامه بوده و فاقد اشاره دقیق به دیگر شاخصهای سنجش عملکردی برنامه در حوزه‌های اجرایی از جمله درصد تحقق احکام هر فصل برنامه در امور اقتصادی، امور زیربنایی، امور اجتماعی و فرهنگی و امور عمومی، نرخ پیشرفت پروژه‌ها، درصد تکمیل پروژه‌های کلیدی برنامه نظیر زیرساخت، سلامت، آموزش و ... می‌باشند.

- در حوزه تعیین شاخصهای کلیدی سنجش عملکرد در بعد مالی، صرف نظر از کم و کیف محتوای ارسالی، گزارش‌ها شامل جداول مقایسه‌ای اعتبارات مصوب، تخصیصهای ابلاغی و هزینه شده است و فاقد هرگونه شاخصهای سنجش عملکردی مانند هزینه‌کرد دستگاه‌ها به تفکیک فصول برنامه و میزان اثربخشی آنها، انحرافات بودجه‌ای و ... می‌باشند.

- طبق بند «الف» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هر یک از ناظرین مالی و اجرائی مکلف شدند در حوزه مأموریت خود هر شش ماه یکبار، گزارشی از عملکرد دستگاه اجرائی در تحقق تکالیف برنامه و موانع پیش رو در عدم تحقق این تکالیف را به دبیرخانه شورای عالی راهبری برنامه ارائه نماید که این تکلیف انجام نشده و ارائه گزارش شش ماهه توسط ناظران مالی و اجرایی صورت نگرفته است.

- گزارش‌های ارائه شده در موارد متعددی حاوی اطلاعات غلط است که گویای عدم نظارت بر تهیه و تدوین آنهاست؛ برای مثال برخی از مواردی که تحقق حکم ۱۰۰ درصد اعلام شده، برای آن دلیل عدم تحقق نیز بیان شده است یا عملکرد برخی اهداف اشتباه محاسبه شده است برای مثال رشد نقدینگی می‌بایست از سطح سال پایه معادل ۲۴.۳ درصد به سطح ۲۳



درصد در سال اول کاهش می‌یافت که به جای عملکرد صفر درصد به دلیل افزایش درصد نقدینگی، تحقق ۷۴ درصدی ذکر شده است.

جدول ۱. قسمتی از گزارش ناظران اجرایی از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]

عنوان هدف	واحد یا سنج	عملکرد پایان سال پایه (۱۴۰۲)	پایان سال اول			سال دوم مقدار هدف کمی	سال سوم مقدار هدف کمی	سال چهارم مقدار هدف کمی	سال پنجم مقدار هدف کمی
			مقدار هدف کمی	عملکرد هدف کمی	درصد تحقق				
رشد نقدینگی	درصد	۲۴,۳	۲۳	۲۹,۱	۷۴	۲۲	۰	۰	۱۳,۸

۲-۲-۳. برش سالانه اهداف کمی

در قانون برنامه هفتم پیشرفت بسیاری از فصول حاوی اهداف کمی با موعد پایان قانون برنامه پنج ساله هستند اما تفکیک سالانه برای این اهداف ارائه نشده است. پیش‌بینی صریح و قراردادن «تفکیک سالانه اهداف کمی» داخل متن قانون، از چند جهت اهمیت داشت: نخست، ضمانت حقوقی و الزام‌آوری برای دولت و دستگاه‌ها ایجاد می‌کند و مانع از تفسیرهای سلیقه‌ای یا تغییرات فراقانونی می‌شود؛ دوم، هماهنگی بین تدوین هدف، تخصیص بودجه و زمان‌بندی اجرای برنامه را تسهیل می‌کند و امکان پایش مستمر و مقایسه سال به سال را فراهم می‌آورد؛ سوم، باعث می‌شود نهادهای نظارتی بتوانند شاخص‌های روشن‌تری برای ارزیابی عملکرد در اختیار داشته باشند. نبود این نص قانونی، فضای عدم قطعیت و برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت به وجود می‌آورد که هم کیفیت اجرا و هم پاسخگویی را تضعیف می‌کند.

هرچند این ضعف با قرارگیری جزء «۲۰» ماده (۱۱۹) در قانون جبران گردید و دولت ظرف یک سال مکلف به تعیین و اعلام برش‌های سالانه اهداف کمی گردید و دولت همراه با گزارش عملکرد یک ساله در پایان شهریورماه ۱۴۰۴ گزارش برش سالانه اهداف را نیز ارائه کرده است. اما ارزیابی برش سالانه اهداف نشان می‌دهد که بسیاری از اهداف برای سال اول برنامه، عملاً به گونه‌ای تعیین شده که با عملکرد فعلی مطابقت دارد و تحقق بالای کاذب برای سال اول ایجاد کرده است و بخش بیشتری از بار تحقق اهداف به سال‌های آخر برنامه احاله شده است و شیب رشد مقدار اهداف کمی در سال‌های آخر بسیار بالا در نظر گرفته شده است.

برش سالانه اهداف کمی تعیین شده با ویژگی‌هایی که تشریح شد می‌تواند موجب تعویق تصمیم‌گیری‌های اساسی یا رفتار «انتظار تا سررسید» در بدنه اجرایی شود و در عمل اهداف کمی تا آخر برنامه محقق نشود.

۲-۲-۴. تطبیق قانون بودجه با قانون برنامه هفتم (گزارش پشتیبان بودجه و تامین منابع احکام برنامه در قانون بودجه ۱۴۰۴)

به طور کلی می‌توان دو نگاه نسبت به بودجه‌ریزی را در قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه مصوب (۱۳۵۱) مشاهده کرد. نگاه اول به صورت سنتی مبتنی بر درآمد-هزینه سالانه است و در نگاه دوم بودجه برش سالانه برنامه ریزی مالی برای تحقق برنامه‌های پنج‌ساله است. هرچند کشور می‌بایست به سمت نگاه دوم بیشتر حرکت کند اما هنوز ضعف

رابطه برنامه و بودجه مشهود بوده و به ویژه به دلیل عدم محاسبه درست بار مالی برنامه این امر هنوز کامل محقق نشده است.

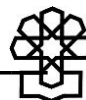
در گزارش سازمان برنامه و بودجه در مورد مرحله اول تصویب لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ متناظر با ۸۳ حکم قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، تبصره‌ها و احکامی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور معرفی شده بود، اما ارزیابی‌های این مرکز نشان می‌دهد که در ۳۶ مورد معادل ۴۳ درصد تطابقی میان احکام بودجه‌ای با احکام برنامه‌ای وجود ندارد. درمقابل ۲۴ مورد معادل ۲۹ درصد از احکام لایحه بودجه مبتنی و مطابق با احکام برنامه نگارش شده است و در نهایت برای ۲۳ مورد معادل ۲۸ درصد از احکام بررسی شده نیز وجود ارتباط نسبی بین لایحه بودجه و قانون برنامه مشاهده می‌گردد، اگرچه خیلی از مواردی که به احکام قانون برنامه هفتم ارتباط داده شده بود، پروژه‌های عمرانی مستمری هستند که از سالها قبل آغاز شده و هر ساله در قوانین بودجه سنواتی درج شده‌اند. به عنوان مثال طرح «صدور کارت ملی هوشمند» که از سال ۱۳۹۰ در قوانین بودجه دارای ردیف و اعتبار بوده است، به مفاد حکم بند «ج» ماده (۱۰۷) این قانون برنامه ارتباط داده شده و مدعای دولت آن است که در راستای اجرای حکم قانون مبنی بر راه‌اندازی پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی آن را اجرا می‌نماید.

هرچند در بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه هفتم وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است با همکاری سازمان، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرائی تا پایان هر سال، برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف در سال بعد، از جمله میزان منابع مالی مورد نیاز و نحوه تأمین آن از بازار سرمایه، منابع بانکی، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خارجی با رعایت اصل هشتم (۸۰) قانون اساسی، بیمه، مولدسازی و فروش اموال و دارایی‌ها، منابع صندوق توسعه ملی و سایر منابع را در چهارچوب قوانین تهیه نموده و به تصویب هیأت وزیران برساند و گزارش آن را هر سه ماه یک بار به مجلس ارائه کند اما عدم تصویب به موقع این برنامه و متعاقب آن عدم تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۴ بر اساس قانون برنامه هفتم و عدم توجه به بودجه برنامه محور از ضعف‌های موجود است.

بررسی گزارش‌های ارائه شده توسط دولت گویای آن می‌باشند که تکلیف قانون مبنی بر تدوین سند پشتیبان بودجه رعایت نشده و سند منتشر شده را نمیتوان با عنوان سند پشتیبان بودجه پذیرفت. واقعیت آن است که ارتباط منسجم و نظام‌مندی بین قانون برنامه هفتم پیشرفت و قانون بودجه سال ۱۴۰۴ وجود ندارد. انتظار این است که دولت محترم، برش سالانه برنامه هفتم را قبل از ارسال لایحه بودجه به مجلس تقدیم و در هنگام تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۵، برنامه سالانه را مدنظر قرار دهد، نه آنکه به گونه‌ای معکوس عمل کند و تنها برای حفظ ظاهر و ارائه گزارش به مجلس، برنامه‌ها و ردیف‌های جاری و مندرج در قوانین هر ساله بودجه را به احکام قانون برنامه مرتبط سازد.

۵-۲-۲. ارزیابی گزارش دولت در خصوص احکام غیر قابل اجرا قانون برنامه هفتم پیشرفت

یکی از گزارش‌های دولت در مجموعه گزارش‌های عملکرد سال اول قانون برنامه هفتم مربوط به احکام غیرقابل اجراست. دولت در مقدمه این گزارش، با اشاره به شرایط اقتصادی، بین الملل و چالش‌های ساختاری توضیح داده است که به‌رغم استفاده از تمامی ابزارهای قانونی و اجرایی برای تحقق اهداف برنامه، تحقق کامل این اهداف در وضعیت کنونی امکان پذیر نبوده است. در این گزارش تاکید شده که مجموعه‌ای از عوامل از جمله تحریم‌های بین المللی، محدودیت منابع مالی و



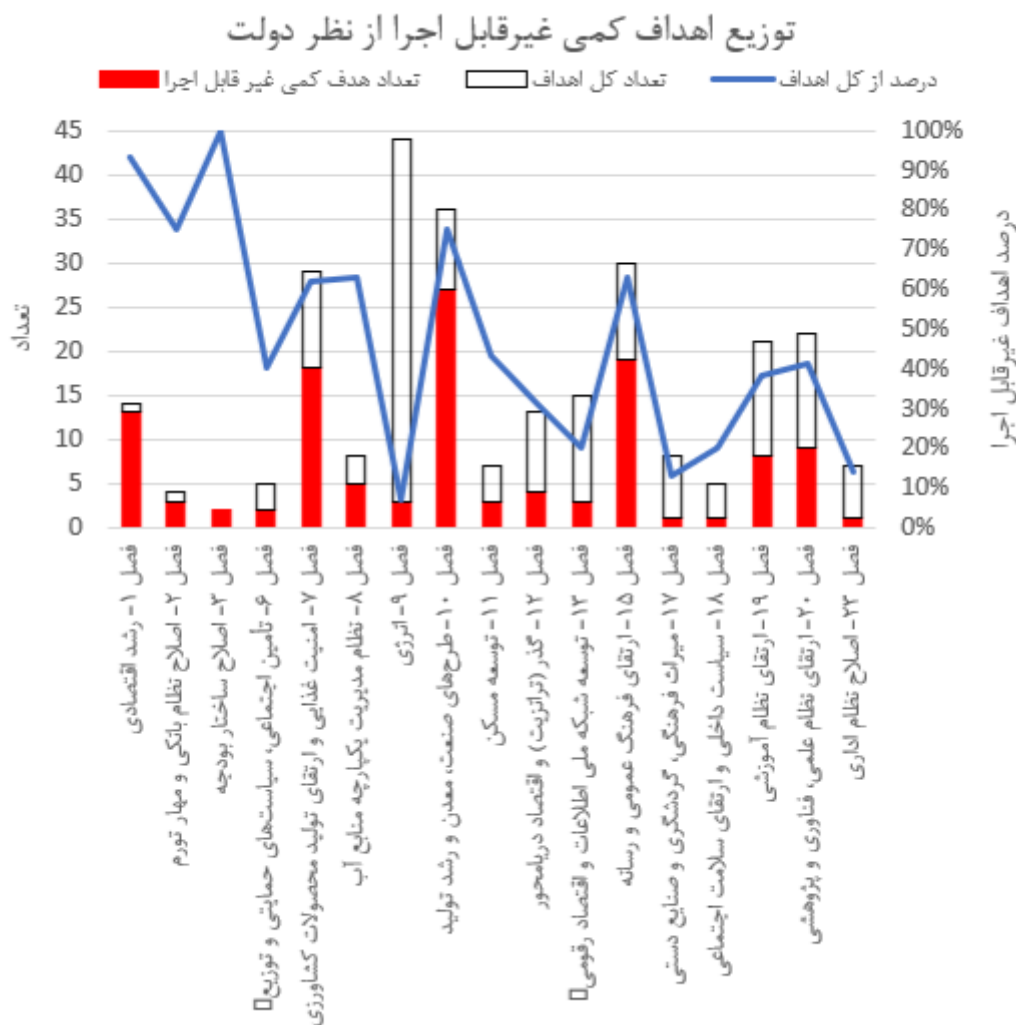
ارزی، فرسودگی زیرساخت‌ها، تورم بالا، ناپایداری در دسترسی به انرژی و نوسانات نرخ ارز موجب شده‌اند تا اجرای برخی احکام برنامه با موانع جدی مواجه شود. دولت با اذعان به تغییر شرایط نسبت زمان تدوین لایحه برنامه هفتم، اعلام کرده است که تحقق اهداف پیش بینی شده نیازمند بازنگری در مفروضات اقتصادی و شاخص‌های کلان است. همچنین دلایل عمده غیر قابل اجرا بودن احکام احصا شده موارد زیر اعلام شده است:

- ایجاد بار مالی پیش بینی نشده و غیر قابل تأمین
- فقدان ظرفیت عملیاتی در دستگاه مسئول
- ایجاد اخلال در قوانین و روبه‌های اجرایی
- تناقض مواد قانون برنامه با یکدیگر

در ادامه این بخش ضمن مروری بر محتویات این گزارش، ارزیابی مختصری صورت می‌پذیرد.

در گزارش دولت از احکام غیر قابل اجرا جمعا ۱۳۸ حکم معادل ۱۱ درصد از کل احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت ذکر گردیده است. ارزیابی تطبیقی این گزارش با لایحه برنامه هفتم و مصوبه مجلس حاکی از آن است که ۴۰ مورد از این ۱۳۸ مورد (معادل ۲۹ درصد) که از نظر دولت غیر قابل اجرا دانسته شده است، در لایحه دولت وقت به مجلس ارائه شده است و ۹۸ مورد (۷۱ درصد) از مواردی است که در مجلس به برنامه هفتم اضافه شده است. از منظر دیگر از ۱۳۸ مورد، ۱۲۲ مورد را هدف کمی و ۱۶ مورد را حکم اجرایی تشکیل می‌دهد. همچنین برای ۱۲۶ مورد پیشنهاد اصلاحی طرح گردیده و ۱۲ مورد نیاز به حذف ذکر گردیده است. واضح است که تمرکز دولت بر اهداف بوده است و ۳۷ درصد از اهداف کمی که مهم ترین اهداف موجود در قانون برنامه هفتم هم بوده است، غیر قابل اجرا دانسته شده است، با توجه به اینکه اهداف و احکام در تناسب با هم تنظیم شده است و دولت محترم صرفاً اهداف را غیر قابل اجرا دانسته و نه احکام متناظر را، می‌توان اینگونه برداشت کرد که هدف عمدتاً نظارت‌گریزی است و نه اصلاح برنامه و واقع بینانه کردن آن.

درصد اهداف غیر قابل اجرای به تفکیک هر فصل در نمودار ذیل قابل مشاهده است. در خصوص سایر فصول نیز سه فصل اهداف کمی در قانون نداشته است و چهار فصل نیز هدف کمی غیر قابل اجرایی توسط دولت بیان نگردیده است.



شکل ۲. نمودار درصد اهداف غیرقابل اجرا از کل اهداف به تفکیک فصل [۲]

نکته قابل توجه، تمرکز اهداف کمی غیرقابل اجرا در مهم‌ترین فصول قانون برنامه است. ۱۰۰ درصد از اهداف فصل اصلاح ساختار بودجه، ۹۳ درصد از اهداف فصل رشد اقتصادی، ۷۵ درصد از اهداف فصل اصلاح نظام بانکی و مهار تورم و ۷۵ درصد از فصل طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید که فصول محوری قانون برنامه هفتم است، غیر قابل اجرا عنوان شده است. در فصل رشد اقتصادی در خصوص عدم امکان تحقق رشد اقتصادی ۸ درصد در حالی الزاماتی همچون افزایش تولید نفت خام به حداقل ۵.۵ میلیون بشکه نفت خام در روز، افزایش تولید گاز ۱۳۴۰ میلیون متر مکعب در روز، رفع ناترازی در حوزه انرژی برق، ارتقاء بهره‌وری انرژی و انجام اصلاحات قیمتی برای بهبود الگوی مصرف، تقویت تعاملات و ارتباطات بین‌المللی در حوزه‌های تجاری و مالی (کاهش هزینه مبادله، تقویت تجارت خارجی، تقویت رقابت پذیری کالاها و خدمات داخلی)، کاهش مداخلات دولت بویژه در قیمت‌گذاری دستوری و اختلال در تخصیص منابع کمیاب اقتصادی و پرداخت غیر هدفمند یارانه‌های قیمتی، انضباط بودجه‌ای دولت و تخصیص بهینه منابع بودجه دولت و شرکتهای دولتی، تنظیم و رفع انحصارات و موانع رقابت و تسهیل ورود بنگاههای جدید در عرصه اقتصادی، توسعه نظام‌های آموزشی و بهداشتی برای تقویت



سرمایه‌های انسانی کشور، الزامات ارتقای بهره‌وری برای تامین بخش از رشد اقتصادی ذکر شده است که بسیاری از این موارد در حیطه اختیارات و وظایف خود دولت است.

با تغییر هدف رشد اقتصادی از ۸ درصد به ۲.۸ درصد، در عمل تمامی اهداف و چشم‌اندازهای فصول دیگری که به نوعی تشکیل دهنده رشد اقتصادی مدنظر هستند نیز تحت تاثیر قرار می‌گیرند. برای مثال فصولی همچون فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، فصل ۸- نظام مدیریت یکپارچه منابع آب، فصل ۹- انرژی، فصل ۱۰- طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید، فصل ۱۱- توسعه مسکن، فصل ۱۲- گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور، فصل ۱۳- توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال) و... تحت تاثیر قرار می‌گیرند و میان اهداف این فصول و چشم‌انداز رشد می‌بایست تناسبی برقرار باشد.

۳. ارزیابی مجلس شورای اسلامی از عملکرد برنامه هفتم پیشرفت

بر اساس اعلام معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی براساس اظهارنظر کمیسیون‌های تخصص مجلس، عملکرد دولت در سال اول اجرای برنامه ۳۷/۶۸ از ۱۰۰ بوده است که تفکیک آن بر اساس امور چهارگانه به شرح ذیل است:

جدول ۲. ارزیابی احکام بر حسب امور برنامه (بر اساس نظر کمیسیون‌های تخصصی مجلس) [۳]

عنوان امور	در مهلت مقرر انجام شده است (حکم)	خارج از مهلت انجام شده است (حکم)	تاکنون انجام نشده است (حکم)	جمع کل ارزیابی شده (حکم)	ارزیابی نشده (حکم)	جمع کل (حکم)	نمره نهایی
امور اقتصادی (شامل فصول ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۷ و ۱۰ قانون برنامه)	۲۷۷	۳۸	۵۰۲	۸۱۷	۳	۸۲۰	۳۷.۳۹٪
امور زیربنایی (شامل فصول ۸، ۹، ۱۱، ۱۲ و ۱۳ قانون برنامه)	۱۱۹	۵۳	۲۵۳	۴۲۵	۱	۴۲۶	۳۷.۳۵٪
امور اجتماعی و فرهنگی (شامل فصول ۶، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۹، ۲۰ قانون برنامه)	۲۲۲	۳۲	۴۷۲	۷۲۶	۱	۷۲۷	۳۳.۸۸٪
امور عمومی (شامل فصول ۱۸، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴ قانون برنامه)	۱۷۷	۶۳	۲۷۲	۵۱۲	۳۰	۵۴۲	۴۳.۸۰٪
جمع کل	۷۹۵	۱۸۶	۱۴۹۹	۲۴۸۰	۳۵	۲۵۱۵	۳۷.۶۸٪

در جدول زیر جزئیات این ارزیابی به تفکیک فصول آمده است. به ترتیب فصل ۲ (اصلاح نظام بانکی و مهار تورم با نمره ۴۷ / ۱۴) و فصل ۱ (رشد اقتصادی با نمره ۹۷ / ۱۵) دارای کمترین امتیاز و فصول ۲۱ (سیاست خارجی با نمره ۸۳ / ۷۵) و فصل ۲۴ (تحول قضائی و حقوقی با نمره ۹۳ / ۶۶) دارای بیشترین امتیاز از ۱۰۰ می‌باشند.

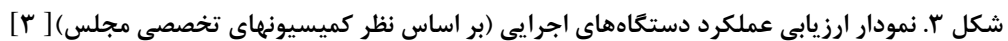
جدول ۳. ارزیابی احکام بر حسب فصول برنامه (بر اساس نظر کمیسیونهای تخصصی مجلس) [۳]

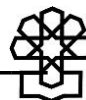
عنوان فصل	در مهلت مقرر انجام شده است (حکم)	خارج از مهلت انجام شده است (حکم)	تاکنون انجام نشده است (حکم)	جمع کل ارزیابی شده (حکم)	ارزیابی نشده (حکم)	جمع کل (حکم)	نمره نهایی
مقدمه					۱	۱	
فصل ۱- رشد اقتصادی	۱۶	۴	۹۹	۱۱۹		۱۱۹	۱۵.۹۷٪
فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	۱۲	۶	۹۶	۱۱۴		۱۱۴	۱۴.۴۷٪
فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه	۱۰۵	۱۶	۸۲	۲۰۳	۱	۲۰۴	۵۷.۶۴٪
فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی	۸		۴	۱۲		۱۲	۶۶.۶۷٪
فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	۶۲	۴	۷۲	۱۳۸	۱	۱۳۹	۴۷.۱۰٪
فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و ...	۹		۱۰	۱۹		۱۹	۴۷.۳۷٪
فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی	۱۶	۱	۴۹	۶۶	۱	۶۷	۲۵.۳۸٪
فصل ۸- نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	۳۵	۳	۵۹	۹۷	۱	۹۸	۳۸.۴۰٪
فصل ۹- انرژی	۳۱	۳۴	۴۴	۱۰۹		۱۰۹	۵۱.۸۳٪
فصل ۱۰- طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید	۵۸	۷	۱۰۰	۱۶۵		۱۶۵	۳۸.۳۳٪
فصل ۱۱- توسعه مسکن	۲۰		۵۸	۷۸		۷۸	۲۵.۶۴٪
فصل ۱۲- گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور	۱۰	۷	۵۶	۷۳		۷۳	۲۰.۸۹٪
فصل ۱۳- توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی	۲۳	۹	۳۶	۶۸		۶۸	۴۳.۷۵٪
فصل ۱۴- ارتقای نظام سلامت	۳۰	۱۲	۶۶	۱۰۸		۱۰۸	۳۶.۱۱٪
فصل ۱۵- ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه	۱۰۹	۳	۱۱۳	۲۲۵	۱	۲۲۶	۴۹.۴۴٪
فصل ۱۶- زن، خانواده و جمعیت	۶	۶	۲۳	۳۵		۳۵	۳۰.۰۰٪
فصل ۱۷- میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۵	۷	۵۱	۷۳		۷۳	۲۷.۷۴٪
فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی	۹	۱۱	۲۶	۴۶		۴۶	۳۷.۵۰٪
فصل ۱۹- ارتقای نظام آموزشی	۲۶	۱	۹۶	۱۲۳		۱۲۳	۲۱.۷۵٪
فصل ۲۰- ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی	۲۷	۳	۱۱۳	۱۴۳		۱۴۳	۲۰.۴۵٪



عنوان فصل	در مهلت مقرر انجام شده است (حکم)	خارج از مهلت انجام شده است (حکم)	تاکنون انجام نشده است (حکم)	جمع کل ارزیابی شده (حکم)	ارزیابی نشده (حکم)	جمع کل (حکم)	نمره نهایی
فصل ۲۱- سیاست خارجی	۲۲	۱	۷	۳۰		۳۰	۷۵.۸۳٪
فصل ۲۲- دفاعی و امنیتی	۲۴	۴	۵۵	۸۳		۸۳	۳۲.۵۳٪
فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری	۳۵	۱۰	۱۲۳	۱۶۸		۱۶۸	۲۵.۳۰٪
فصل ۲۴- تحول قضائی و حقوقی	۵۸	۳۶	۳۳	۱۲۷	۲۹	۱۵۶	۶۶.۹۳٪
ساختار راهبری برنامه	۲۹	۱	۲۸	۵۸		۵۸	۵۱.۲۹٪
جمع کل	۷۹۵	۱۸۶	۱۴۹۹	۲۴۸۰	۳۵	۲۵۱۵	۳۷.۶۸٪

با توجه به امتیازات ارزیابی لحاظ شده توسط کمیسیونهای تخصصی در خصوص عملکرد احکام قانون، در میان دستگاههای اجرایی به ترتیب قوه قضاییه، سازمان برنامه بودجه، وزارت نفت و وزارت امور خارجه بهترین عملکرد و بانک مرکزی، فرماندهی نیروی انتظامی، وزارت راه و شهرسازی و وزارت آموزش و پرورش به ترتیب بدترین عملکرد را داشته‌اند. مشروح این ارزیابی در بخش پیوست قابل ملاحظه است.





۴. نتیجه بررسی مرکز در خصوص عملکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت

بر اساس ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، در خصوص نظارت سالانه بر برنامه، اصل بر نظر کمیسیون‌های تخصصی و جمع‌بندی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و معاونت نظارت مجلس است، لیکن با توجه به اینکه مذاقه بیشتر نیازمند اطلاعات تفصیلی تر است، این بخش که بر اساس نظرات دفاتر تخصصی مرکز مستخرج از گزارش دولت و سایر اسناد واصله و نیز شرکت در جلسات کمیسیون‌های تخصصی مجلس است، ارائه می‌گردد. مواد ۱۲۰ گانه برنامه هفتم در سه دسته اهداف کمی، احکام و اقدامات اجرایی و اسناد تدوینی قابل تقسیم و ارزیابی است:

۴-۱. ارزیابی وضعیت تحقق اهداف کمی برنامه هفتم

در قانون برنامه هفتم پیشرفت ۳۳۰ هدف حکمی در قالب جداول ابتدای فصول آمده است که تنها ۵۳ مورد از اهداف کمی به صورت سالانه تعریف شده و زمانبندی تحقق الباقی ۲۷۷ هدف کمی، پایان برنامه است. هرچند در جزء «۲۰» ماده (۱۱۹) برنامه هفتم دولت مکلف به ارائه تفکیک سالانه اهداف کمی با زمانبندی اجرای پایان برنامه شده است و این تکلیف در گزارش برش سالانه اهداف کمی انجام شده است اما انتقاداتی به برش سالانه تدوین شده وارد است که در بخش (۵) عملکرد شورای راهبری به آن پرداخته می‌شود. در این بخش وضعیت تحقق اهداف سال اول برنامه هفتم تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴ تشریح می‌گردد.

یکی از مشکلاتی که در ارزیابی تحقق اهداف کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت وجود دارد، این است که برخی از اهداف و شاخص‌های کمی تعیین شده فاقد سابقه انتشار آمار در کشور بوده و هر چند برخی از آنها از نظر علمی و آکادمیک اهداف و شاخص‌های مطلوبی شمرده می‌شوند اما آمارها و داده‌های آنها در کشور به شکل رسمی گردآوری نشده است. بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس نیز نشان می‌دهد که از میان ۳۳۰ هدف کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت، تنها تعداد ۱۷۹ هدف کمی (معادل ۵۶ درصد آنها) سابقه انتشار داشته و تعداد ۱۴۱ هدف معادل ۴۴ درصد سابقه انتشار در کشور ندارند.^۱

برای ارزیابی وضعیت تحقق اهداف کمی، به دلیل فقدان برش سالانه برای اهداف کمی در قانون برنامه، لاجرم باید به مصوبه شورای عالی راهبری برنامه در این خصوص (موضوع جزء «۲۰» ماده (۱۱۹)) استناد کرد که همانطور که در بخش بعد بدان پرداخته خواهد شد، اشکال دارد (بسیاری از اهداف برای سال اول برنامه، عملاً به گونه‌ای تعیین شده که با عملکرد فعلی مطابقت دارد) و تحقق بالای کاذب برای سال اول ایجاد کرده است. با لحاظ این موضوع مهم باید گفت در سال اول (تا پایان شهریورماه) بنابر بر ارزیابی صورت گرفته، تعداد ۸۰ هدف (معادل ۲۴ درصد اهداف کمی برنامه) به صورت کامل و تقریباً کامل محقق شده، ۹۵ هدف (۲۹ درصد) تحقق زیاد داشته، ۱۰۱ هدف (۳۱ درصد) با تحقق کم و ۵۴ هدف (۱۶ درصد) هم با عدم تحقق همراه بوده‌اند.

۱. شایان ذکر است در خصوص سایر اهداف کمی، وضعیت سابقه انتشار مشخص نیست.

جدول ۴. وضعیت تحقق اهداف کمی در سال اول قانون برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]

میزان تحقق	تحقق کامل و تقریباً کامل (۷۵-۱۰۰ درصد)	تحقق زیاد (۵۰-۷۵ درصد)	تحقق کم (۲۵-۵۰ درصد)	عدم تحقق (۰-۲۵ درصد)
تعداد اهداف	۸۰	۹۵	۱۰۱	۵۴

۴-۲. ارزیابی وضعیت تحقق احکام و اقدامات اجرایی برنامه هفتم

ارزیابی تحقق احکام قانون برنامه در سال اول حاکی از آن است که ۶۹ حکم (۱۳ درصد) کامل انجام شده، ۶۷ حکم (۱۳ درصد) به صورت بیشتر انجام شده، ۲۲۳ حکم (۴۲ درصد) بخشی انجام شده و ۱۷۱ حکم (۳۲ درصد) نیز به طور کلی انجام نشده‌اند.

جدول ۵. وضعیت تحقق احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]

کاملاً انجام شده	بیشتر انجام شده	بخشی انجام شده	انجام نشده
۶۹	۶۷	۲۲۳	۱۷۱
۱۳٪	۱۲/۶۴٪	۴۲/۸٪	۳۲/۲۶٪

در مورد دلایل عدم اجرای احکام مربوطه نیز به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از این احکام (۳۶ درصد) به دلیل کمبود اراده یا توان مدیریتی اجرا نشده‌اند و دلایلی همچون نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات، عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه و اجرای نامناسب از جمله دلایل دیگر عدم تحقق احکام قانون برنامه در سال اول از دید کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس بوده است.

جدول ۶. دلایل عدم تحقق کامل احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت در سال اول (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]

دلایل عدم تحقق کامل	تعداد	درصد
عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه	۷۲	۱۳/۶۹٪
کمبود اراده یا توان مدیریتی	۱۹۱	۳۶/۳۱٪
نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات	۸۲	۱۵/۵۹٪
وابسته به سایر احکام برنامه	۳۰	۵/۷۰٪
زمان‌بندی آن نرسیده	۱۷	۳/۲۳٪
اجرای نامناسب	۴۳	۸/۱۷٪
سایر موارد	۹۱	۱۷/۳۰٪

با وجود آنکه همه احکام قانون برنامه هفتم می‌بایست اجرا شوند اما این احکام از نظر اثرگذاری بر مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی کشور و نیز قابلیت اجرا با توجه به محدودیت مالی و اجرایی کشور، بایکدیگر متفاوت هستند. لذا بررسی نسبت احکام قانون برنامه با مسائل و مشکلات اساسی کشور دارای اهمیت می‌باشد. به همین دلیل کارشناسان مرکز پژوهش‌های



مجلس شورای اسلامی تلاش کردند تا احکام برنامه را از حیث قابلیت اثربخشی بر این چالش‌ها در طول دوران برنامه مورد ارزیابی قرار دهند و آنها را در سه درجه اهمیت زیاد، متوسط و اندک دسته‌بندی نمایند.

از میان احکام احصاء شده؛ ۳۷ درصد از احکام دارای درجه اهمیت زیاد و ۵۳ درصد دارای درجه اهمیت متوسط است و در نهایت ۱۰ درصد از کل احکام قانون برنامه نیز اهمیت اندکی دارد. ارزیابی وضعیت تحقق احکام قانون برنامه هفتم تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴ مبتنی بر درجه اهمیت احکام نیز به صورت زیر است:

در خصوص احکام با اهمیت زیاد، ۱۹ حکم (۱۶ درصد) به صورت کامل انجام شده، ۲۵ حکم (۲۱ درصد) به صورت بیشتر انجام شده، ۴۵ حکم (۳۷ درصد) به صورت بخشی انجام شده و ۳۲ حکم (۲۶ درصد) نیز به طور کلی انجام نشده است.

جدول ۷. ارزیابی وضعیت تحقق احکام برنامه هفتم مبتنی بر اولویت‌بندی اهمیت احکام (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]

احکام	کاملاً انجام شده	بیشتر انجام شده	بخشی انجام شده	انجام نشده
اهمیت زیاد	۱۹	۲۵	۴۵	۳۲
	۱۵/۷۰	۲۰/۶۶	۳۷/۱۹	۲۶/۴۵
اهمیت متوسط	۳۹	۳۶	۱۴۹	۹۶
	۱۲/۱۹	۱۱/۲۵	۴۶/۵۶	۳۰
اهمیت اندک	۱۱	۶	۲۹	۴۳
	۱۲/۳۶	۶/۷۴	۳۲/۵۸	۴۸/۳۱

این ارزیابی نشان می‌دهد که در سال نخست برنامه هفتم ۳۶.۳۶ درصد از احکام با درجه اهمیت زیاد یا به‌طور کامل اجرا شده یا بیشتر آن انجام شده است اما همین نسبت برای احکام با درجه اهمیت متوسط برابر با ۲۳.۴۴ درصد و برای احکام با درجه اهمیت اندک معادل ۱۹.۱ درصد است. بنابراین تلاش دستگاه‌های اجرایی کشور نیز بر اجرای احکام با درجه تأثیرگذاری بیشتر بر چالش‌های اصلی کشور متمرکز بوده است. ادامه چنین روندی در سال‌های آتی می‌تواند کارایی اجرای احکام برنامه هفتم را ارتقاء دهد و به حل و فصل چالش‌های اصلی کشور ختم شود.

همچنین وضعیت تحقق احکام دارای بار مالی جدید نیز مورد ارزیابی قرار گرفت که بر اساس نتایج آن ۳۸ حکم (۱۴ درصد) به صورت کامل انجام شده، ۴۲ حکم (۱۶ درصد) به صورت بیشتر انجام شده، ۱۱۸ حکم (۴۳ درصد) به صورت بخشی انجام شده و ۷۴ حکم (۲۷ درصد) نیز به طور کلی انجام نشده‌اند.

جدول ۸. ارزیابی وضعیت تحقق احکام برنامه هفتم دارای بار مالی (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]

وضعیت	تعداد	کاملاً انجام شده	بیشتر انجام شده	بخشی انجام شده	انجام نشده
دارای بار مالی	تعداد	۳۸	۴۲	۱۱۸	۷۴
	درصد	۵۵٪	۶۳٪	۵۳٪	۴۳٪
فاقد بار مالی	تعداد	۳۱	۲۵	۱۰۵	۹۷
	درصد	۴۵٪	۳۷٪	۴۷٪	۵۷٪

بنابراین ملاحظه می‌شود که در میان احکام کاملاً انجام شده یا بیشتر انجام شده، سهم احکام دارای بار مالی بیشتر از احکام فاقد بار مالی است و این نشان می‌دهد که بار مالی به تنهایی نمی‌تواند توضیح دهنده کاستی‌های اجرایی باشد که در سال نخست اجرای برنامه رخ داده است. لذا اراده سیاسی یا کمبود توان کارشناسی یا ظرفیت‌های اداری از مهم‌ترین دلایل عدم اجرای کامل احکام برنامه در سال نخست آن بوده است.

۳-۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی قانون برنامه هفتم پیشرفت

۳-۴-۱. وضعیت تصویب اسناد تدوینی

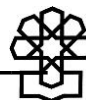
بخشی از تکالیف برنامه هفتم مرتبط با تدوین اسناد شامل آیین‌نامه‌های اجرایی می‌باشد تا بستر قانونی را برای تحقق برنامه فراهم نماید. ظرف زمانی تدوین بسیاری از این اسناد سه ماهه یا شش ماهه بوده و البته در بند «ب» ماده (۱۲۰) قانون برنامه هفتم ذکر شده است که «آیین‌نامه‌های مورد نیاز این قانون در مواردی که مدت خاصی برای تصویب آن پیش بینی نشده است، حداکثر ظرف شش ماه از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. همچنین دولت یا دستگاه‌های اجرایی در مواردی که موظف به تهیه و ابلاغ برنامه، دستورالعمل، بسته اجرایی، شیوه نامه و سایر موارد و یا ایجاد سامانه‌های رقومی شده‌اند ولی مدت خاصی برای آن پیش بینی نشده است، مکلفند تا پایان سال ۱۴۰۳ نسبت به تهیه و تصویب آن، اقدام نمایند.» بنابراین تمامی این اسناد باید تا پایان سال اول برنامه تدوین می‌شدند.

هرچند تعداد اسناد تدوینی تکلیف شده در قانون برنامه هفتم به ویژه در مقایسه با برنامه‌های قبل بسیار قابل توجه بوده است اما دولت عملکرد نسبتاً مناسبی در تدوین این اسناد داشته است.

در دو قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به ترتیب ۸۹ و ۴۳ مورد اسناد لازم‌التصویب وجود داشت که این تعداد در برنامه هفتم پیشرفت با افزایش چشم‌گیر مواجه شده است، این افزایش در تعداد نشان می‌دهد که قانونگذار در برنامه هفتم پیشرفت جزئیات بیشتری از فرآیندهای اجرایی و نظارتی را مستلزم تدوین آیین‌نامه یا سایر مقررات دانسته است.

براساس اعلام معاونت نظارت مجلس تعداد کل مقررهای لازم‌التصویب شامل آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، برنامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها و ... پیش‌بینی شده در قانون برنامه هفتم، ۲۶۰ عنوان است.^۱

۱. لازم به ذکر است که در گزارش دولت، این عدد ۲۳۷ عدد عنوان شده است و علت اختلاف با عدد ۲۶۰ توضیح داده شده است، لیکن مبنای نظارت مجلس، عدد اعلام شده توسط معاونت نظارت است.



به دلیل حجم بالای اسناد در قانون برنامه هفتم؛ «شیوه‌نامه تدوین و ابلاغ اسناد لازم‌التصویب» در شورای عالی راهبری برنامه مصوب شده است. هدف از این شیوه‌نامه، تعیین چارچوب، مراحل و روندهای مشخص برای تمام دستگاه‌های اجرایی عنوان شده است تا مقررات را به موقع و با کیفیت لازم تهیه کنند. شورای عالی راهبری برنامه همچنین با تشکیل ۹ کارگروه خبرگانی شامل ۸ کارگروه تخصصی و یک کارگروه تلفیق، به ارزیابی کیفی پیش‌نویس اسناد ارسالی توسط دستگاه‌های اجرایی پرداخته است. همچنین دبیرخانه شورای عالی راهبری برنامه نیز با راه‌اندازی یک سامانه اطلاعاتی متمرکز، بر پیشرفت کار نظارت کرده تا با گزارشگیری لحظه‌ای، امکان پاسخگویی مستمر دستگاه‌ها را فراهم آورد.

همین موضوع سبب شد تا برخلاف برنامه ششم که در پایان سال نخست اجرای آن میزان اسناد تصویب شده دو قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه به ترتیب ۲۹ درصد (۱۱ از ۳۸ مورد) و ۱۵ درصد (۳ از ۲۱ مورد) بود؛ با تلاش دولت در برنامه هفتم پیشرفت، تا زمان تقدیم گزارش شورای عالی راهبری برنامه به مجلس، بر اساس بانک اطلاعات معاونت نظارت مجلس تعداد مقررهای تصویب شده به ۱۰۸ عنوان (معادل ۴۱ درصد) برسد، تعداد مقررهای تصویب نشده ۱۵۲ عنوان می‌باشد که از این میان، مهلت ۷ مقرر تائید سررسید نشده است. البته بسیاری از این اسناد تصویب شده هم در بازه زمانی تعیین شده توسط قانونگذار به تصویب نرسیده و با تأخیر تصویب و ابلاغ شدند اما به‌طور کلی عملکرد دولت در مقایسه با برنامه ششم، مطلوب‌تر ارزیابی می‌شود.

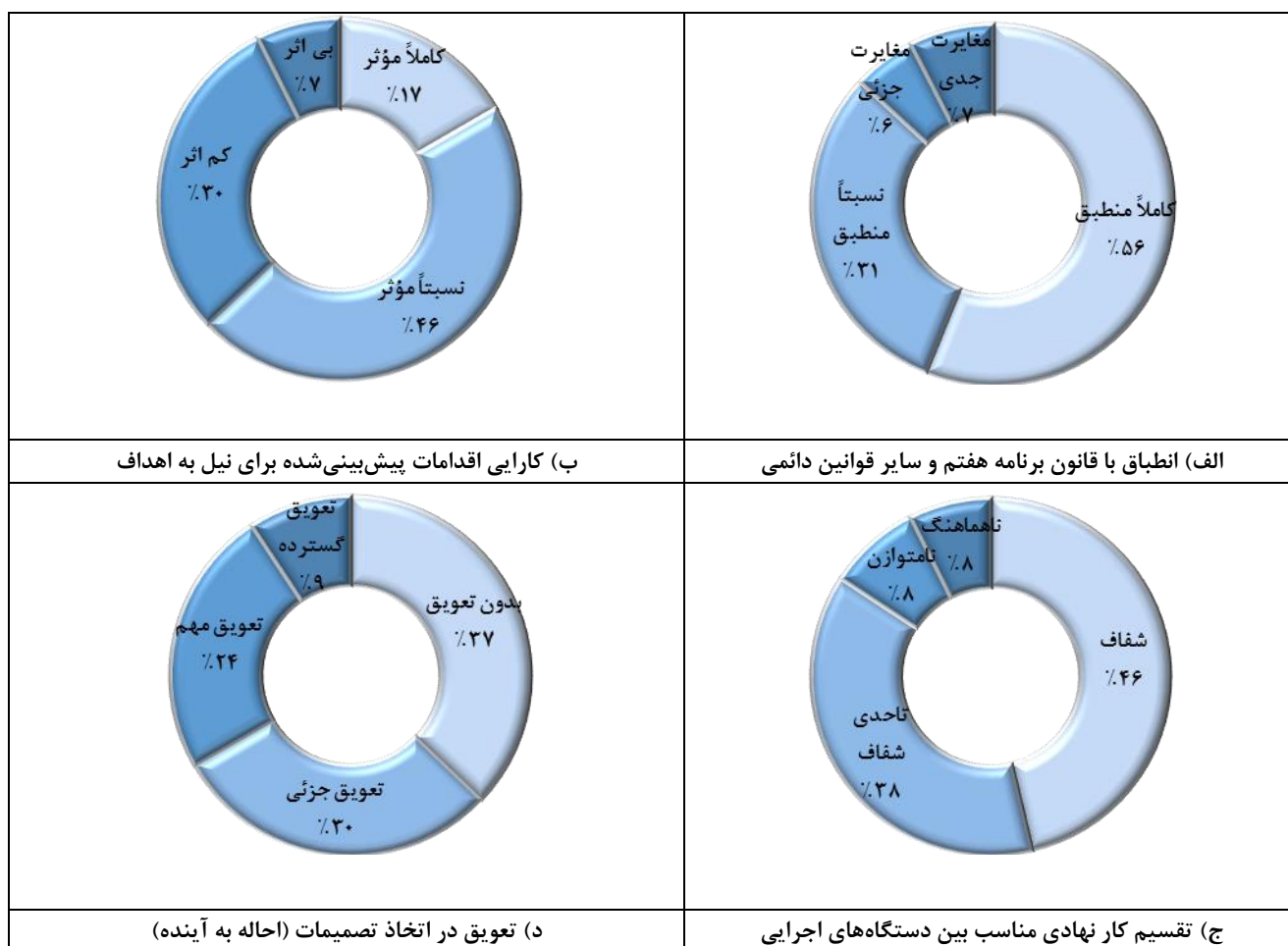
بر اساس اعلام معاونت نظارت مجلس:

- وزارت امور اقتصادی و دارایی با ۷۲ درصد، وزارت نفت با ۶۷ درصد، وزارتخانه‌های نیرو و تعاون، کار و رفاه اجتماعی با ۵۸ درصد، سازمان برنامه و بودجه کشور با ۵۶ درصد و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با ۵۵ درصد در صدر فهرست دستگاه‌های اجرایی اصلی هستند که دارای بیشترین تعداد از مقررهای تکلیفی تصویب شده می‌باشند.
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با ۸۰ درصد، وزارت کشور با ۷۸ درصد، وزارت ورزش و جوانان با ۶۷ درصد، وزارت جهاد کشاورزی با ۶۳ درصد، وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صنعت، معدن و تجارت هریک با ۵۷ درصد و وزارت راه و شهرسازی با ۵۳ درصد در صدر فهرست دستگاه‌های اجرایی اصلی هستند که دارای بیشترین تعداد از مقررهای تکلیفی تصویب نشده، می‌باشند.
- از میان ۱۱ مقرر لازم‌التصویب قانون نیز که دولت مسئولیت تدوین آنها را برعهده داشته، تاکنون هیچ مقررهای تصویب نشده است.
- تا زمان تقدیم گزارش شورای عالی راهبری برنامه، به استناد بانک اطلاعات معاونت نظارت در فصول «زن، خانواده و جمعیت»، «سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی» و «ساختار راهبری برنامه» به‌رغم اتمام مهلت قانونی هیچیک از مقررهای مرتبط تصویب نشده‌اند.
- تا زمان تقدیم گزارش شورای عالی راهبری برنامه، بر اساس بانک اطلاعات معاونت نظارت تعداد کل گزارش‌های تکلیفی پیش‌بینی شده در قانون موضوع این گزارش ۱۵۳ عنوان می‌باشد که به استناد گزارش‌های عملکردی ثبت شده در خصوص احکام قانون، تاکنون درخصوص ۸۳ عنوان (معادل ۵۴ درصد) گزارشی توسط دستگاه یا دستگاه‌های اجرای مکلف به مجلس ارائه نشده است. در خصوص ۲۶ عنوان (معادل ۱۷ درصد) گزارش خارج از مهلت قانونی و در ۴۴ عنوان (معادل ۲۹ درصد) گزارش در مهلت قانونی ارائه گردیده است.

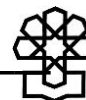
• تا زمان تقدیم گزارش شورای عالی راهبری برنامه، بر اساس بانک اطلاعات معاونت نظارت تعداد کل سامانه‌های تکلیفی پیش‌بینی شده در قانون موضوع این گزارش ۲۴ مورد می‌باشد که به استناد گزارش‌های عملکردی ثبت شده در خصوص احکام قانون، تاکنون درخصوص ۱۳ مورد (معادل ۵۴ درصد) سامانه‌های تکلیف شده تا کنون اجرایی نشده‌اند. در خصوص ۶ مورد (معادل ۲۵ درصد) خارج از مهلت قانونی و در ۵ مورد (معادل ۲۱ درصد) تکلیف مرتبط در مهلت قانونی مقرر انجام شده است.

۲-۳-۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای ارزیابی کیفی این اسناد علاوه بر ارزیابی کمی آنها، مجموعاً ۱۰۸ سند تدوین شده تا پایان شهریور ۱۴۰۴ را با چهار شاخص «انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی»، «کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف»، «تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی» و «تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)» مورد ارزیابی کیفی قرار داده است که نتیجه آن در نمودارهای ذیل قابل مشاهده است:



شکل ۴. نتایج ارزیابی کیفی اسناد تدوینی برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴) [۲]



به طور کلی :

- ۸۷ درصد از اسناد مصوب با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی انطباق قابل قبولی دارند.
- ۶۳ درصد از اسناد مصوب کارایی لازم برای نیل به اهداف را دارند.
- در ۸۴ درصد از اسناد مصوب، تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی وجود دارد.
- در ۳۳ درصد از اسناد مصوب، اتخاذ تصمیمات مهم به تعویق افتاده است و به آینده محاله شده است.

پس از ارزیابی کیفی اسناد تدوینی توسط چهار شاخص مذکور، هر کدام از اسناد تدوینی امتیازبندی شده و در چهار دسته‌بندی قرار گرفته‌اند. به طوری کلی می‌توان گفت اسناد تدوینی قانون برنامه هفتم از منظر کیفی، ۳۶ مورد بسیار مطلوب و هم‌راستا با قوانین، ۴۴ مورد قابل قبول با نیاز به اصلاح، ۲۴ مورد نیازمند بهبود جدی و ۴ مورد نامطلوب/عدم انطباق با قانون بوده است.

جدول ۹. امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی [۲]

درصد	تعداد اسناد	امتیازبندی اسناد تدوینی
۳۳٪	۳۶	بسیار مطلوب و هم‌راستا
۴۱٪	۴۴	قابل قبول با نیاز به اصلاح
۲۲٪	۲۴	نیازمند بهبود جدی
۴٪	۴	نامطلوب / عدم انطباق

۳-۳-۴. اسناد تدوینی با وضعیت نامطلوب/عدم انطباق

پس از ارزیابی کیفی اسناد تدوین شده و امتیازبندی در بخش قبلی، ۴ سند تدوینی دارای وضعیت نامطلوب و عدم انطباق با قانون تشخیص داده شده است که در ادامه هریک از آنها تشریح می‌گردد.

دستورالعمل راه‌اندازی سامانه‌های «املاک و مستغلات» و «سهامداری» شبکه بانکی

این دستورالعمل به راه‌اندازی سامانه‌های «املاک و مستغلات» و «سهامداری» در شبکه بانکی پرداخته است که طبق جزء «۱» بند «ب» ماده (۸) قانون برنامه هفتم، بانک مرکزی مکلف به راه‌اندازی این سامانه‌ها ظرف یک ماه از لازم‌الاجرا شدن قانون بوده است. با این حال آیین‌نامه اجرایی مرتبط با این حکم قانونی در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۰۶ به تصویب رسید که این تأخیر خود به تنهایی نشان‌دهنده چالش‌های موجود در اجرای سیاست‌های برنامه است.

از نظر انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی، این مصوبه در وضعیت «مغایرت جدی» قرار دارد. به‌طور خاص، بانک مرکزی صرفاً از سامانه مهتاب به‌عنوان ابزار اجرایی استفاده کرده است. این سامانه به دلیل ماهیت خوداظهاری خود و عدم وجود قابلیت صحت‌سنجی اطلاعات، نمی‌تواند به‌طور کامل و دقیق اطلاعات مورد نیاز را فراهم کند. برای تحقق اهداف قانونی و اجرایی، اتصال به سامانه‌های سازمان ثبت اسناد و املاک و سامانه روابط اشخاص از جمله الزامات اساسی است که

در این آیین‌نامه به‌طور صریح به آن اشاره نشده است. چنین اتصالی علاوه بر فراهم آوردن اطلاعات دقیق، موجب افزایش شفافیت و اعتبار سامانه‌ها خواهد شد که برای موفقیت این پروژه ضروری است.

در ارزیابی کارایی اقدامات پیش‌بینی‌شده برای نیل به اهداف، وضعیت «بی‌اثر» ارزیابی شده است. دلیل این ارزیابی آن است که سایر دستگاه‌ها (به‌جز بانک مرکزی) به دلیل کمبود منابع مالی و انسانی و ناهماهنگی‌های موجود نتوانسته‌اند این سیاست‌ها را به‌درستی و به‌موقع اجرا کنند. در حقیقت این کمبود همکاری و هماهنگی میان دستگاه‌ها باعث شده است که هیچ‌یک از اقدامات، اثر قابل توجهی در جهت تحقق اهداف نداشته باشد. این امر بیانگر این است که حتی اگر سامانه‌ها طراحی شوند، بدون همکاری فعال و به‌موقع نهادهای دیگر، هیچ موفقیتی در پی نخواهند داشت.

در تقسیم کار نهادی، وضعیت «تا حدی شفاف» گزارش شده است. اگرچه مسئولیت‌ها در متن آیین‌نامه به‌طور کلی مشخص شده‌اند اما به دلیل عدم همکاری کامل دستگاه‌ها و تداخل وظایف، کارایی مطلوب حاصل نشده است. این تداخل و ناهماهنگی در مسئولیت‌ها موجب شده که دستاوردهای این آیین‌نامه در مقایسه با انتظارات، ضعیف و ناکافی باشد. در نهایت در بخش تعویق در تصمیمات، وضعیت «تعویق گسترده» ثبت شده است. بسیاری از تصمیمات کلیدی برای راه‌اندازی و تکمیل سامانه‌ها به آینده موکول شده‌اند و این تعویق‌ها باعث کندی در اجرای پروژه و عدم تحقق اهداف اصلی می‌شود. این تأخیرها ممکن است باعث بی‌اعتمادی به سامانه‌ها و در نهایت به افزایش ریسک فساد و عدم شفافیت منجر شود که هدف اصلی قانونگذار را زیر سؤال می‌برد.

آیین‌نامه اجرایی تعیین سهم هر یک از شرکت‌های دولتی و مؤسسات اعتباری از اوراق اسلامی

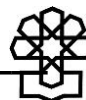
آیین‌نامه اجرایی تبصره جزء «۶» بند «ب» ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم به تعیین سهم هر یک از شرکت‌های دولتی و مؤسسات اعتباری از اوراق اسلامی پرداخته است. مهلت قانونی برای تصویب این آیین‌نامه ۱۴۰۳/۰۶/۰۳ تعیین شده بود، اما تصویب آن در تاریخ ۱۴۰۳/۰۸/۰۲ انجام گرفت. از نظر انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی، این مصوبه در وضعیت «مغایرت جدی» قرار دارد؛ چراکه در تدوین این آیین‌نامه، ارجاع‌های قانونی به‌طور دقیق و کامل درج نشده و عدم ذکر جزئیات کافی در تخصیص سهم شرکت‌ها و مؤسسات اعتباری از اوراق اسلامی وجود دارد.

در ارزیابی کارایی اقدامات پیش‌بینی‌شده برای نیل به اهداف، وضعیت «بی‌اثر» ثبت شده است؛ چراکه با وجود طراحی مدل تخصیص اوراق اسلامی، مشکلات اجرایی و کمبود منابع، مانع از تحقق اهداف این سیاست‌ها شده است. البته تقسیم کار نهادی در این زمینه «شفاف» است و مسئولیت‌ها به‌طور واضح میان دستگاه‌ها تقسیم شده‌اند، اما عدم همکاری بین دستگاه‌ها باعث کاهش کارایی اجرای این سیاست‌ها شده است. در بخش تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)، وضعیت «تعویق گسترده» ثبت شده است؛ زیرا بسیاری از تصمیمات به آینده موکول شده‌اند و همین تأخیرها باعث کندی در فرآیند تخصیص اوراق و عدم تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده شده است.

آیین‌نامه اجرایی شناسایی و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌های غیرمجاز حفر شده

آیین‌نامه اجرایی جزء «۱» بند «ث» ماده (۴۰) قانون برنامه هفتم به شناسایی و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌های غیرمجاز حفر شده پرداخته است. مهلت قانونی برای تصویب این آیین‌نامه ۱۴۰۳/۱۱/۰۳ تعیین شده بود، اما تصویب آن در تاریخ ۱۴۰۴/۰۲/۱۰ انجام گرفت. از نظر انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی، این مصوبه در وضعیت «مغایرت جدی» قرار دارد؛ زیرا برخی مفاد آن با چارچوب‌های قانونی موجود هم‌خوانی ندارد و نمی‌تواند به‌درستی اجرایی شود.

در ارزیابی کارایی اقدامات پیش‌بینی‌شده برای نیل به اهداف، وضعیت «کم‌اثر» گزارش شده است؛ چراکه کمبود منابع و نبود هماهنگی کافی موجب شده که اقدامات اجرایی در زمینه شناسایی و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌های غیرمجاز به‌طور مؤثر



پیگیری نشود. تقسیم کار نهادی در این بخش «ناهماهنگ» است، زیرا مسئولیت‌ها به‌درستی تقسیم نشده‌اند و این ناهماهنگی‌ها باعث مشکلات در تخصیص منابع و اجرای اقدامات شده است. در بخش تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)، وضعیت «تعویق گسترده» ثبت شده است؛ زیرا تصمیمات اجرایی در این زمینه به آینده موکول شده‌اند و اجرای مؤثر با تأخیرهای زیادی مواجه شده است.

آیین‌نامه اجرایی تخصیص ۵ درصد اعتبارات بیمه پایه سلامت به پیشگیری

آیین‌نامه اجرایی بند «چ» ماده (۷۳) قانون برنامه هفتم به تخصیص ۵ درصد اعتبارات بیمه پایه سلامت به پیشگیری پرداخته است. مهلت قانونی برای تصویب این آیین‌نامه ۱۴۰۳/۱۱/۰۳ تعیین شده بود اما تصویب آن در تاریخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۲ به تأخیر افتاده است. از نظر انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی، این مصوبه در وضعیت «مغایرت جدی» قرار دارد؛ زیرا موضوع تغذیه سالم در این آیین‌نامه به‌طور کافی مورد توجه قرار نگرفته است. در بند «۸» ماده (۱) آیین‌نامه به تغذیه سالم اشاره شده اما تعریف دقیقی بیان نشده یا به ابعاد اجرایی آن پرداخته نشده است. این درحالی است که بند «چ» ماده (۷۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم و سایر اسناد بالادستی کشور از جمله سیاست‌های کلی نظام در حوزه سلامت، سند ملی دانش‌بنیان امنیت غذایی و سند ملی امنیت غذا و تغذیه بر اصلاح سبک تغذیه‌ای جامعه، به‌روزرسانی سبد غذایی و ترویج غذاهای بومی-سنتی تأکید دارند. در این اسناد همچنین بر اصلاح ذائقه غذایی به سوی غذای سالم و تأمین نیازهای بدن از طریق محصولات گواهی‌شده و منطبق با آموزه‌های طب سنتی و اسلامی تأکید شده است. از این رو در آیین‌نامه اجرایی، توجه به این اصول و توجه به روش‌های طبخ مناسب، تعادل غذایی و تناسب با شرایط فردی نیز ضروری است که متأسفانه مغفول مانده است.

در ارزیابی کارایی اقدامات پیش‌بینی‌شده برای نیل به اهداف، وضعیت «بی‌اثر» ارزیابی شده است؛ چراکه در این آیین‌نامه هیچ الزامی به جهت‌دهی بخشی از «اعتبارات مصوب سالانه سازمان‌های بیمه‌گر پایه سلامت» به سوی ترویج تغذیه سالم و تولید و مصرف محصولات سلامت‌محور که در بند «چ» ماده (۷۳) قانون برنامه هفتم ذکر شده، در نظر گرفته نشده است. به همین دلیل اقدامات در راستای تحقق اهداف ترویج تغذیه سالم نتوانسته‌اند اثربخشی مورد انتظار را داشته باشند.

در بخش تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی، وضعیت «ناهماهنگ» ثبت شده است؛ زیرا در این آیین‌نامه هیچ تقسیم کار مشخص و کارآمدی در خصوص تغذیه سالم صورت نگرفته است. دستگاه‌های مختلف مسئول از جمله وزارت بهداشت، سازمان بیمه سلامت، وزارت جهاد کشاورزی و سایر نهادهای مرتبط باید در هماهنگی کامل برای اجرای این سیاست‌ها وارد عمل می‌شدند اما به‌دلیل نبود ساختار اجرایی مشخص و هماهنگی بین دستگاه‌ها، هیچ تقسیم کار مؤثری در این زمینه انجام نگرفته است.

در نهایت در سنجش تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)، وضعیت «تعویق گسترده» ثبت شده است؛ چراکه از آنجا که در مورد تغذیه سالم اقدامات مشخصی برای تخصیص بخشی از «اعتبارات مصوب سالانه سازمان‌های بیمه‌گر پایه سلامت» در آیین‌نامه صورت نگرفته است، به‌طور قطع اجرای آن به تعویق خواهد افتاد و تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده با کندی مواجه خواهد شد. تخصیص به موقع اعتبارات به این بخش به‌عنوان یکی از ارکان اصلی اجرای سیاست‌های پیشگیری، نیاز به توجه ویژه و اصلاح فوری دارد تا تأثیرات آن در بهبود سلامت عمومی و پیشگیری از بیماری‌ها مشاهده شود.

۴-۳-۴. مهم‌ترین اسناد تدوینی نیازمند بهبود جدی

در این قسمت با تکیه بر دو موضوع مهم ساماندهی منابع مالی برای رشد اقتصادی و حل و فصل ناترازی بانکی به چند مورد از مهم‌ترین مصوباتی پرداخته می‌شود که نیازمند بهبود جدی هستند.

سامان‌دهی منابع مالی برای رشد؛ آیین‌نامه اجرایی و برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی

تحقق رشد اقتصادی مثبت و پایدار در طول سال‌های متوالی یکی از اصلی‌ترین پیش‌نیازهای ارتقای رفاه عمومی، فراهم‌سازی اشتغال و تقویت توان سرمایه‌گذاری کشور است. در شرایطی که اقتصاد به‌راحتی درجا می‌زند، پیامدها فراتر از آمار رشد خواهند بود؛ کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری خصوصی، تضعیف درآمدهای خانوارها و تشدید نابرابری و بی‌ثباتی اجتماعی را به همراه دارد. بنابراین هر سیاستی که با هدف رشد طراحی می‌شود باید از منظر تأمین منابع مالی نیز پاسخ‌گو باشد؛ به بیان دیگر بدون وجود برنامه عملیاتی و قابل اتکا برای بسیج و هدایت منابع مالی، خود هدف رشد صرفاً یک آرمان باقی خواهد ماند. این ضرورت مبنای قضاوت درباره آیین‌نامه و برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت قرار می‌گیرد.

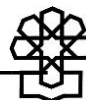
واضح است که برای عبور از وضعیت «درجا زدن» اقتصاد، باید تمام ظرفیت‌های مالی کشور به‌صورت هم‌افزا به کار گرفته شوند؛ یعنی شبکه بانکی، بازار سرمایه، صندوق‌ها (از جمله صندوق توسعه ملی)، امکان جذب فاینانس خارجی، مولدسازی دارایی‌های دولتی و همچنین ابزارهای بیمه‌ای و بخش خصوصی باید به‌عنوان اهرم‌هایی مکمل لحاظ شوند. اهمیت این موضوع در این است که هر یک از این کانال‌ها به‌تنهایی قادر به پوشش کامل نیازهای سرمایه‌گذاری نیستند و صرفاً از طریق تلفیق درست، تعیین سقف‌های تعهدی، تضمین تبدیل پیش‌بینی‌ها به وجوه نقد و تنظیم زمان‌بندی تحقق می‌توان ظرفیت واقعی را افزایش داد. چنانچه برنامه‌ها بر پایه ابزارهای صرفاً ترازنامه‌ای یا افزایش ارقام پیشین تدوین شوند، احتمال برخورد به تنگنای نقدینگی و عدم تحقق اهداف رشد بالا خواهد بود.

همانطور که بیان شد قانون برنامه هفتم، در بند «الف» ماده (۳)، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف ساخته است که با همکاری سازمان برنامه، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌ها هر سال برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی را تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند؛ این حکم قانونی نشان می‌دهد قانونگذار نیز به‌درستی مسئله منابع را به‌صورت ساختارمند دیده و خواستار راه‌حل نظام‌مند است اما همین چارچوب قانونی به‌خودی خود کفایت نمی‌کند؛ زیرا قانون یک مأموریت کلان تعیین کرده اما لازمه موفقیت، تبدیل آن مأموریت به رویه‌ها، فرمول‌های محاسباتی و سازوکارهای اجرایی است تا پیش‌بینی‌ها قابل اتکا و قابل راستی‌آزمایی شوند. بر این اساس در متن قانون پیش‌بینی شده که آیین‌نامه اجرایی و برنامه سالانه به‌سرعت تکمیل و به ابزارهای عملیاتی مجهز شوند تا قانون به نتایج ملموس منتهی شود.

• آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت (موضوع برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده)

آیین‌نامه اجرایی این بند می‌بایست تا تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۰۳ تصویب می‌شد اما تصویب آن عملاً در تاریخ ۱۴۰۴/۰۲/۰۲ انجام شد و این تأخیر موجب شد فرصت فنی و هماهنگی لازم برای تکمیل ضامم روش‌شناسی و آماده‌سازی دستگاه‌ها فشرده و بخش‌هایی از فرآیند طراحی ضعیف شود. کیفیت آیین‌نامه نیز در چهار محور اصلی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

آیین‌نامه از لحاظ انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی نسبتاً منطبق ارزیابی شده است؛ زیرا آیین‌نامه مرجع قانونی خود را صریح اعلام کرده و توزیع کلی وظایف را مطابق بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه هفتم طراحی نموده است و در سطح کلان با سایر نهادها و قواعد بالادستی (از جمله اصل ۸۰ قانون اساسی و قانون مدیریت داده‌ها) همسویی دارد؛ با



این حال کمبود «تعاریف کلیدی» و فقدان ارجاع صریح به متون فنی مرجع (مثل آیین‌نامه‌ها، راهنماهای مولدسازی، فهرست‌بهای سازمان برنامه یا روش‌شناسی شورای بورس برای «ظرفیت جذب») باعث می‌شود در عمل احتمال تفسیرهای متفاوت و ناسازگاری روبه‌ای وجود داشته باشد.

از حیث کارایی اقدامات پیش‌بینی‌شده نسبتاً مؤثر تشخیص داده شد؛ زیرا آیین‌نامه چارچوب و مهلت‌های گزارش‌دهی را تعیین کرده اما کارایی نهایی به محتوای برنامه‌های سالانه وابسته است، بنابراین شایسته بود یک بند الزام‌آور در آیین‌نامه درج می‌شد که قالب اجباری برنامه سالانه را مشخص کند، در این قالب نیز باید دست‌کم سه مؤلفه قید می‌شد:

۱. نقشه راه عملیاتی تبدیل ظرفیت به منابع با سقف‌های تعهدی، زمان‌بندی قابل راستی‌آزمایی و مسئولیت نهادی برای هر تعهد؛

۲. تخصیص حداقلی از منابع صندوق توسعه ملی یا سازوکار تضمینی برای پروژه‌های اولویت‌دار مشروط به تحقق

شاخص‌های فنی و اشتغال؛

۳. ارائه سناریوهای حساسیت (پایین/متوسط/بالا) همراه با اقدامات جایگزین و مکانیسم‌های جبرانی.

تقسیم کار نهادی به‌صورت عملیاتی شفاف ولی شکننده مشاهده شد؛ چراکه نقش‌ها مشخص شده اما افرادی یا واحدهای مشخص در هر دستگاه که مسئول تبادل اطلاعات، پیگیری تکالیف و پاسخ‌گویی هستند و همچنین بسته اطلاعاتی و روش‌شناسی یا بسته استاندارد گزارش‌دهی مشخص نشده است و در رابطه با تعویق در اتخاذ تصمیمات نیز تعویق جزئی تشخیص داده شد؛ زیرا چند موضوع کلیدی به دستورالعمل‌ها و اقداماتی موکول شده است که باید با ضرب‌الاجل تکمیل گردند.

• برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در سال ۱۴۰۴

پس از آن دولت به سراغ برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی سال ۱۴۰۴ رفت و به‌رغم اینکه مهلت قانونی اولیه‌اش نهایتاً تا پایان سال ۱۴۰۳ بود؛ مورخ ۱۴۰۴/۰۶/۱۲ تصویب شد و این تأخیر، فرصت اعتبارسنجی فنی را کاهش داد. کیفیت این برنامه نیز براساس همان چهار شاخص مجدداً مورد تحلیل قرار گرفت.

در بخش انطباق حقوقی مشاهده شد که از منظر صوری برنامه تأمین منابع مالی با قانون برنامه هفتم نسبتاً منطبق است؛ اگرچه مرجعیت قانونی مشخص و توزیع کلی وظایف تعیین شده است با این حال شواهد نشان می‌دهد اعداد و جداول برنامه عمدتاً بر محاسبات قبلی مبتنی بر هدف رشد ۴ درصد تهیه شده و برای هدف جدید ۸ درصد تنها تعدیلاتی الحاقی اعمال شده است. این شیوه اگرچه انطباق شکلی را زیر سؤال نمی‌برد اما از منظر کارکردی ریسک تفسیرهای متفاوت و ناسازگاری روبه‌ای ایجاد می‌کند؛ زیرا روش‌شناسی محاسبات و مفروضات بنیادین به‌صورت مستند و قابل بازتولید ضمیمه نشده است.

در ارزیابی اثربخشی و کارایی اقدامات مشخص گردید که کارایی پیش‌بینی‌ها برای تبدیل به منابع محقق عملاً پایین یا بی‌اثر است؛ سهم‌بندی منابع در برنامه تقریباً همان نسبت‌های گذشته را بازتاب می‌دهد و تغییر روبه‌جدی لازم برای بسیج منابع جدید انجام نشده است. حتی در برخی موارد بیش برآوردی غیر منطقی نسبت به عملکردهای سال‌های گذشته مشاهده می‌شود. حتی اگر بیش برآوردی‌ها لحاظ نشود؛ برخی اقلام مثل تسهیلات بانکی نیز از کیفیت لازم برخوردار نیستند. علاوه‌بر این ذکر ابزارهایی مانند عرضه اولیه یا افزایش سرمایه به‌عنوان «منبع» بدون تفکیک اینکه آیا واقعاً نقدینگی جدید فراهم می‌کنند یا صرفاً تغییرات ترازنامه‌ای‌اند، موجب خوش‌بینی ساختگی در برآوردها شده است. نتیجتاً تا زمانی که در برنامه سالانه قالب الزام‌آور محتوایی شامل نقشه راه تبدیل ظرفیت به منابع، سقف‌های تعهدی و زمان‌بندی قابل راستی‌آزمایی گنجانده نشود، انتظار تحقق منابع پیش‌بینی‌شده بی‌محل خواهد بود.

تقسیم کار نهادی نیز همچون آیین‌نامه اجرایی این بند شکننده است؛ بنابراین تاحدی شفاف ارزیابی شد؛ زیرا تحقق برخی منابع در عمل در اختیار مستقیم دولت نیستند و نهادهای مختلف ممکن است «ظرفیت» را به‌طور متفاوت اعلام کنند که این مسئله ریسک نامتوازن ایجاد می‌کند. البته از نظر عملی تدوین این برنامه نشان داده است که تقسیم کار در آیین‌نامه اجرایی این بند مطلوب بوده که خروجی حاصل شده است اما تیم‌هایی مسئول تهیه و تجمیع داده‌ها حاصل رویه‌های موقتی هستند و از منظر حقوقی و ساختاری همچنان هم‌پوشانی مرجعیت و تفاوت در روش‌های محاسبه ظرفیت‌ها میان نهادهای مختلف وجود دارد. این وضعیت بدین معناست که اگر فرآیندها رسمی و مستندسازی نشوند (مثلاً معرفی رسمی واحدهای مسئول هماهنگی در هر نهاد و تدوین بسته استاندارد گزارش‌دهی) شفافیت قابل تداوم نخواهد بود. مسئله تعویق تصمیمات نیز به‌صورت جزئی مشاهده شد.

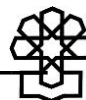
جمع‌بندی نهایی این است که قانون و آیین‌نامه چارچوب لازم را برای سامان دادن به تأمین مالی رشد فراهم کرده‌اند اما تأخیر در تصویب آیین‌نامه و ارائه برنامه و نیز کیفیت محتوا باعث شده سندها از حیث قابلیت اجرا ضعیف باشند و بسیاری از ارقام مندرج بیش‌برآوردی به نظر آیند. برای اصلاح وضعیت و افزایش قابلیت اطمینان برنامه باید چند اقدام کلیدی بلافاصله دنبال شود. یک بسته استاندارد گزارش‌دهی و روش‌شناسی تهیه شود تا همه دستگاه‌ها با یک فرمول و قالب واحد محاسبه کنند، مثلاً برای «ظرفیت جذب بازار سرمایه» از شاخص‌ها و فرمول‌های معین استفاده شود تا ارقام قابل مقایسه و قابل اتکا باشند. منابع به دو گروه «متعهد و قابل اثبات» و «پیش‌بینی و شاخصی» تفکیک شوند، به‌طوری که پول‌های دارای قرارداد یا مصوبه در گروه اول قرار گیرند و وعده‌ها و برآوردهای احتمالاً تحقق‌پذیر در گروه دوم ثبت شوند. برای هر منبع سقف تعهد و برنامه زمانی واقع‌بینانه تعیین و یک مرجع واحد برای تجمیع و کنترل مدارک و ارقام معرفی شود. برای شرایط مختلف سیاسی و اقتصادی سه سناریوی پایه، بدبینانه و خوشبینانه تهیه و برای هر سناریو اقدامات جبرانی مشخص مانند اولویت‌بندی پروژه‌ها یا فعال‌سازی تضمین صندوق تعریف شود. گزارش‌های تجمیعی همراه پیوست ارزیابی فنی منتشر و توسط یک مرجع مستقل اعتبارسنجی شوند تا مشخص گردد چه مقدار منابع دارای سند است و چه مقدار صرفاً پیش‌بینی باقی مانده است.

حل و فصل ناترازی بانکی؛ افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و آیین‌نامه شرکت مدیریت دارایی‌ها

ناترازی عمیق در شبکه بانکی به‌صورت روشن به این معنا است که دارایی‌های قابل تبدیل به نقد به میزان کافی وجود ندارند و بسیاری از دارایی‌ها در قالب مطالبات معوق یا املاک راکد مانده‌اند؛ در مقابل تعهدات و نیازهای نقدی بانک‌ها پابرجا است. بنابراین برنامه هفتم برای خروج از این تله، دو مسیر مکمل تقویت نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و بهبود کیفی ترازنامه‌ها از طریق پاک‌سازی دارایی‌ها و مولدسازی اموال مازاد را در نظر گرفته است. البته تحقق این راهکارها فقط با اعلام هدف ممکن نیست؛ نیاز به اسناد اجرایی مشخص، مانند «برنامه افزایش سرمایه بانکهای دولتی» موضوع جزء «۱-۳» بند «الف» ماده (۸) قانون برنامه هفتم و «آیین‌نامه اجرایی نحوه تاسیس، فعالیت و انحلال شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی» موضوع جزء «۵-۲» بند «ب» و بند «پ» ماده (۸) قانون برنامه هفتم دارد. شایان ذکر است ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این اسناد یا با تأخیر تهیه شده‌اند یا دارای نقایص کیفی‌اند؛ به عبارت دیگر آنچه در قانون مصوب شده، در عمل به‌درستی به اسناد الزام‌آور و قابل اجرا ترجمه نشده است.

• برنامه افزایش سرمایه بانکهای دولتی

این تصویب‌نامه از منظر انطباق با قانون برنامه هفتم مسیر افزایش سرمایه را مطرح کرده و روش‌های متنوعی (آورده نقدی، انتشار اوراق، تبدیل مطالبات، تجدید ارزیابی دارایی‌ها و استفاده از سود انباشته) نیز برای آن قید کرده است اما مشکل اصلی



در کیفیت منابع و ضمانت تحقق آن‌ها قرار دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد بودجه‌ای که در قوانین پیش‌بینی شده عملاً تخصیص نیافته و سازمان برنامه و بودجه نیز تخصیص‌های لازم را انجام نمی‌دهد یا آن‌ها را به تأخیر می‌اندازد. علاوه بر این تکیه فراوان بر اقلام ترازنامه‌ای که تبدیل نقدی‌شان تضمین نشده است، ریسک تقویت صوری نسبت‌ها را افزایش داده است. این مصوبه بدون مقررات تکمیلی الزام‌آور برای تضمین نقدینگی، بدون تعریف معیارهای روشن برای شناخته شدن منابع به عنوان «قابل اتکا» و بدون تعیین مرجع واحد برای اعتبارسنجی و جمعیت، کارایی محدودی خواهد داشت. براساس چهار شاخص ارزیابی انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی، کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف، تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی و تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده) وضعیت به ترتیب «نسبتاً منطبق»، «کم‌اثر»، «شفاف» و «تعویق گسترده» است؛ فلذا این برنامه نیازمند بهبود جدی است.

• آیین‌نامه اجرایی نحوه تاسیس، فعالیت و انحلال شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی

این آیین‌نامه در ظاهر نهاد تخصصی برای مولدسازی و واگذاری دارایی‌ها را پیش‌بینی می‌کند اما از منظر اهداف برنامه هفتم دارای مغایرت‌های ساختاری ارزیابی شده است. نکته کلیدی این است که آیین‌نامه با تعیین سازوکارهایی مانند کارمزد به جای تسهیل انتقال کامل دارایی‌ها، انگیزه افشا و واگذاری دارایی‌های مازاد را کاهش می‌دهد و در عمل انتقال سریع و قطعی املاک و مطالبات را دشوار می‌سازد و بدین ترتیب روند پاک‌سازی ترازنامه‌ها را کند می‌کند. این رویکرد نه تنها کارکرد شرکت مدیریت دارایی را تضعیف می‌کند، بلکه باعث می‌شود شناسایی و خروج دارایی‌های منجمد به تأخیر بیفتد و هدف کاهش ناترازی تحقق نیابد. به همین دلیل موضوع به هیأت تطبیق مجلس نیز منعکس شده است. برای رفع این مغایرت باید متن آیین‌نامه بازنگری شود تا امکان انتقال کامل و سریع دارایی‌ها فراهم گردد، سازوکار کارمزدها و انگیزشی‌های تنطیم شود که مشوق واگذاری باشد و الزام به ثبت و ارزیابی رسمی املاک و سهام پیش از واگذاری برقرار گردد. تنها با این اصلاحات می‌توان انتظار داشت شرکت مدیریت دارایی نقش واقعی در بهبود کیفیت دارایی‌ها و کاهش ناترازی ایفا نماید. براساس چهار شاخص ارزیابی انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی، کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف، تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی و تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده) وضعیت این آیین‌نامه به ترتیب «مغایرت جدی»، «کم‌اثر»، «تأخیر شفاف» و «تعویق مهم» است؛ فلذا این آیین‌نامه نیازمند بهبود جدی است.

۵-۳-۴. فهرست مهم ترین اسناد تدوینی بسیار مطلوب و هم‌راستا

- آیین‌نامه اجرایی «ساماندهی برخی معافیت‌های بیمه‌ای افسار مشمول کمک دولت بر اساس نتایج ارزیابی آزمون وسیع» موضوع بند «خ» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «تعیین حق انشعاب و آب‌بهای مصارف تجاری و اداری» موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۳۹) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «استفاده موقت صنایع آب‌بر از آب متعارف» موضوع جزء «۱» بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی» موضوع بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «عوارض گازهای مشعل (فلر) سوزانده شده در تاسیسات نفت و گاز» موضوع بند «ث» ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «اجباری بودن پوشش بیمه پایه برای تمامی جمعیت کشور» موضوع بند «الف» ماده (۷۳) قانون برنامه هفتم؛

- آیین‌نامه اجرایی «دریافت حق بیمه پایه سلامت برای ایرانیان فاقد بیمه پایه» موضوع تبصره ذیل بند «الف» ماده (۷۳) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «داخلی‌سازی حداقل هر سال ده درصد از اقلام راهبردی مورد نیاز بخش‌ها» موضوع بند «ث» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم؛
- آیین‌نامه اجرایی «هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک» موضوع بند «ج» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم.

۵. ارزیابی عملکرد احکام برنامه هفتم مرتبط با ابرچالش‌ها

یکی از اهداف اصلی برنامه هفتم پیشرفت مقابله با ابرچالش‌های کشور بوده که مانع توسعه کشور شده‌اند. در زمینه ابرچالش‌های کشور نوعی وفاق وجود دارد و هر چند می‌توان موارد دیگری نیز به فهرست ابرچالش‌ها افزود اما موارد ذیل را می‌توان اصلی‌ترین ابرچالش‌های کشور برشمرد که خوشبختانه در قانون برنامه هفتم کشور نیز در مورد آنها راهکارهایی پیش‌بینی شده است: ۱. ناترازی نظام بانکی ۲. ناترازی آب ۳. توزیع نامناسب درآمد و فقر ۴. ناترازی بودجه ۵. ناترازی انرژی ۶. ناترازی صندوق‌های بازنشستگی ۷. ضعف در امنیت غذایی ۸. ناکارآمدی ساختاری و فرآیندی (فقدان بهره‌وری) نظام اداری.

در ادامه تلاش می‌شود به شکل مختصر به اصلی‌ترین نکات مقابله با این چالش‌ها در اجرای سال اول برنامه اشاره شود.

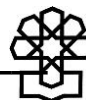
۵-۱. ناترازی نظام بانکی

شبکه بانکی کشور به دلیل ناترازی عمیق دارایی- بدهی، سودآوری و جریان نقدی، از ایفای نقش بنیادین خود در تأمین مالی سالم و پایدار اقتصاد بازمانده است؛ این وضعیت نه تنها ظرفیت واسطه‌گری مالی را مختل کرده و خطر ناتوانی بانک‌ها در بازپرداخت دیون را افزایش داده، بلکه به تشدید تورم ساختاری، کاهش کارایی سیاست پولی و تحمیل هزینه‌های سنگین به منابع عمومی منجر شده است.

برنامه هفتم پیشرفت در حوزه اصلاح نظام پولی و بانکی، یک بسته منسجم برای بازگرداندن استحکام مالی بانک‌هاست دارای چهار سیاست تقویت سرمایه بانکها با افزایش شاخص کفایت سرمایه به ۸ درصد، شفاف‌سازی و پاک‌سازی ترازنامه با راه‌اندازی سامانه‌های املاک/سهام‌داری و ضمانت اجراهای سخت‌گیرانه، انضباط اعتباری و پولی به ویژه با ممنوعیت اعطای اعتبار بی‌وثیقه توسط بانک مرکزی و اجبار بانک‌ها به نگهداری دارایی‌های سالم و قابل توثیق و در نهایت بازتوزیع منصفانه زیان و اعمال انضباط نهادی با طراحی زنجیره‌ای مشخص برای جبران تعهدات مؤسسات اعتباری در حال گزیر و نهادینه‌سازی اصل «تحمیل زیان به ذی‌نفعان واقعی» می‌باشد.

در زمینه حکم تکلیف افزایش سرمایه بانکهای دولتی، با توجه به عملکرد صفر درصد بانک مرکزی برای این تکلیف در سال اول، به نظر می‌رسد شکست این هدف کمی به اهداف سالیانه انجام نشده است و بانک مرکزی اجرای آن را به سال‌های بعد موکول کرده است.

در زمینه افزایش سرمایه بانکهای غیردولتی برای دستیابی به حداقل کفایت سرمایه، در گزارش ناظر اجرایی (بانک مرکزی) گفته شده است که این تکلیف در حال انجام است، حال آنکه بر اساس حکم قانون در صورت استتکاف موسسه اعتباری از اجرای حکم و گذشت دو ماه از مهلت مجمع عمومی فوق‌العاده، اختیارات مجمع عمومی فوق‌العاده در افزایش سرمایه به



بانک مرکزی منتقل می‌شود و باید پرسید بانک مرکزی درخصوص بانک‌های مثل آینده، ایران‌زمین و سپه چه اقداماتی انجام داده است. قابل ذکر است وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز به‌رغم تصویب آیین‌نامه جزء (۳) بند (الف) ماده (۸) و پیش‌بینی منابع لازم منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، کماکان منتظر تخصیص منابع از سوی سازمان برنامه و بودجه مطابق برنامه پیش‌بینی شده است. لازم به ذکر است آیین‌نامه مربوطه با خوش‌بینی نسبت به تخمین منابع مورد نیاز نگارش شده و شرط افزایش سرمایه با کیفیت را مدنظر قرار نداده است.

اصلاح نظام بانکی و امکان اعمال سیاست پولی مؤثر از مسیر مهار، حذف یا بازسازی بانک‌های با ناترازی‌های عمیق می‌گذرد؛ زیرا بدون رفع این گلوگاه، سایر اصلاحات ساختاری در نظام بانکی به نتیجه مطلوب نخواهد رسید.

در مقطع کنونی بانک‌های آینده و سپه به‌عنوان اولویت‌های اصلاح در شبکه بانکی معرفی زیرا با توجه به سهم اضافه‌برداشت این دو بانک از بانک مرکزی، تحقق هدف مقرر در ماده (۷) درخصوص کاهش اضافه‌برداشت نیز متوقف بر تصمیم‌گیری درخصوص این دو بانک بود که خوشبختانه بانک مرکزی تصمیمات اخیر در خصوص بانک آینده را اتخاذ کرد.

درخصوص احکام مربوط به راه‌اندازی و ارتقای سامانه‌های شفافیت سرمایه‌گذاری و دارایی‌ها، اصل حکم با محوریت سامانه مهتاب اجرا شده ولی کماکان غرض اصلی حکم مبنی بر جمع‌آوری داده‌های قابل اتکا، محقق نشده است. احکام مرتبط با سامانه سمات مبنی بر اخذ شناسه یکتا منوط به تأیید طرفین قرارداد تسهیلات (مشتری و بانک)، اجرا نشده است. لازم به ذکر است در ماده (۲۸) «آیین‌نامه نحوه تأسیس، فعالیت و انحلال شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی» هزینه تخلف از افشا و شفافیت اطلاعات دارایی‌ها کاهش یافته و مغایر با حکم جزء «۱» بند «ب» ماده (۸) است؛ زیرا هزینه تخلف را، از انتقال دارایی به اخذ کارمزد واگذاری دارایی‌ها و مولدسازی، تقلیل داده است.

احکام مربوط به تسویه مطالبات سابق بانک‌های دولتی با اوراق دولتی به‌صورت کامل اجرا نشده است و غرض اصلی مبنی بر کاهش ریسک نقدینگی سبد دارایی‌های بانک‌ها با سازوکار اوراق بهادارسازی مطالبات از دولت و شرکت‌های دولتی، به‌صورت کامل اجرا نشده و اوراق لازم اختصاص نداشته است.

۲-۵. ناترازی آب

بحران آب در ایران یک مسئله جدی بوده که به‌عنوان یک ابرچالش مطرح است. این بحران دارای دو جنبه اصلی است: یکی ناشی از عوامل اقلیمی مانند کاهش بارش‌ها، خشکسالی‌های پی‌درپی و تغییرات دما که باعث کاهش منابع آبی می‌شوند؛ و دیگری ناشی از عوامل انسانی است که مهم‌ترین مصادیق آن شامل مدیریت نادرست تقاضا، کشاورزی با بهره‌وری پایین، برداشت بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی (از طریق حفر چاه‌های غیرمجاز و مجاز) و هدررفت آب در شبکه‌های فرسوده توزیع (کشاورزی و شرب) است.

قانون برنامه هفتم پیشرفت راهکارهایی برای «سازگاری» با شرایط اقلیمی و «کاهش» پیامدهای منفی آن به شرح ذیل ارائه کرده: ماده (۳۷) (تخصیص کمی حبابه محیط زیست و سایر اهداف کمی)، بند «ب» ماده (۳۸) (مدیریت یکپارچه تالاب‌ها و دریاچه‌ها)، بند «ج» ماده (۳۸) و تبصره‌های ۱، ۲ و ۳ ذیل آن (طرح جامع پیشگیری و پایش سیلاب)، بند «ح» ماده (۳۸) (افزایش آب استحصال از طریق روش‌های طبیعی) و بند «ح» ماده (۴۰) (پایدار نمودن شرایط دریای خزر).

همچنین قانون برنامه هفتم پیشرفت با رویکردی اصلاح‌گرایانه به سراغ ریشه‌های انسانی بحران به شرح ذیل رفته: بند «الف» ماده (۳۸) (اصلاح بنیادین ساختار حکمرانی آب)، بند «پ» ماده (۳۸) (سیاست اقتصادی برای هدایت کشاورزی)، ماده (۳۹) (مدیریت مصرف و ارتقای بهره‌وری)، بند «ج» ماده (۳۹) (تقویت دیپلماسی آب)، ماده (۴۰) (حفاظت از منابع آب و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی (مقابله با بحران آبخوان‌ها)).

مرور جدول تحقق شاخص‌های کمی حاکی از این است که در مواردی (از جمله تأمین از منابع آب سطحی، تأمین از منابع آب زیرزمینی، مصارف بخش کشاورزی و جبران تراز)، درصد‌های تحقق محاسبه شده نه تنها صحیح نبوده، بلکه با هدف قانونگذار از وضع این شاخص‌ها در تعارض می‌باشد. به‌عنوان مثال هدف از ارائه شاخص کمی تأمین از منابع آب زیرزمینی، تقلیل حجم کسری تجمعی آبخوان‌های کشور بوده و قاعدتاً باید محاسبه درصد تحقق این شاخص کمی بر مبنای کاهش یک سال نسبت به کاهش هدف‌گذاری شده صورت پذیرد.

با توجه به اینکه بخشی از تأمین آب برای جبران تراز جزئی از حبابه محیط زیست تلقی می‌گردد، در این راستا باید عنوان نمود که بین سنجه‌های کمی «حبابه محیط زیست» و «جبران تراز»، نمی‌توان تفکیک مشخصی قائل شده و در همین راستا، رویکرد ناظر در بررسی عملکرد این دو موضوع مشخص نیست. همچنین تأمین ۱۴/۷۶ میلیارد مترمکعب از حبابه محیط زیست، و درصد تحقق متناظر برابر حدود ۱۳۸ درصد (ردیف ۴۵ گزارش ناظر اجرایی)، دارای ابهام اساسی بوده و به نظر نمی‌رسد که مبین عملکرد واقعی باشد.

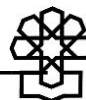
بررسی کارشناسی جدول عملکرد احکام غیرکمی در گزارش ناظر اجرایی، نشان می‌دهد که در سال نخست اجرای قانون برنامه هفتم، این احکام از پیشرفت چندانی برخوردار نبوده‌اند. اگرچه در برخی موارد تهیه، تصویب و ابلاغ آیین‌نامه‌های ذی‌ربط انجام گرفته است.

یکی از دلایل ذکر شده برای عدم تحقق برنامه، «اعتبار ناکافی یا عدم پیش‌بینی اعتبار در بودجه سنواتی» ذکر شده که این موضوع اگرچه در مواردی صادق است، (نظیر «کنترل سیلاب کشور»)، اما قابل تعمیم به بسیاری از احکام انجام شده نیست.

۳-۵. توزیع نامناسب درآمد و فقر

کاهش حدود ۳۰ درصدی درآمد سرانه کشور در دهه ۱۳۹۰ و در عین حال تجربه پیاپی تورم‌های سالیانه حداقل ۳۰ درصدی (از سال ۱۳۹۷ تاکنون) حاکی از آن است که تحولات کلان اقتصادی در ۱۵ سال اخیر شرایط خاصی برای بخش‌های مختلف اقتصاد (از جمله بخش خانوار) ایجاد کرده است. بررسی شاخص‌های فقر و نابرابری نیز نشان می‌دهد نرخ فقر مطلق از حدود ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۵ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است.

قانون برنامه هفتم پیشرفت در ماده (۳۰) هدف‌گذاری‌های کمی برای سنجه‌های عملکردی حوزه فقر و نابرابری (یعنی ضریب جینی و نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول درآمدی) را در سال پایانی این برنامه مشخص نموده است. ماده (۳۱) این قانون نیز به طور کلی با هدف تضمین حداقل‌های معیشتی خانوارهای نیازمند تکالیفی را برای دولت تعیین کرده است. بر همین اساس ارائه یارانه به صورت کالابرگ الکترونیکی به‌عنوان مکمل یارانه نقدی برای تأمین بخشی از سبد تغذیه گروه‌های هدف، به عنوان اختیار به دولت در جهت بهبود امنیت غذایی اقشار آسیب‌پذیر و ارتقای کیفیت مصرف خانوارهای کشور اعطا شده است. ایجاد پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد، دیگر تکلیف دولت است که عملیاتی‌شدن



آن، معرفی و شناسایی نیازمندان واقعی را برای سیاست‌گذار از طریق یکپارچه‌سازی اطلاعات و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال در حوزه حمایت اجتماعی ممکن ساخته و همچنین ثبت درخواست برای دریافت خدمات حمایتی را برای متقاضیان تسهیل می‌نماید. تعیین مبنای واحد برای حداقل مستمری نهادهای حمایتی، به‌منظور تضمین حداقلی از کفایت معیشت خانوارهای تحت پوشش، از دیگر تکالیف دولت در این حوزه به شمار می‌رود.

اجرای طرح کالابرگ الکترونیک تنها در یک مرحله (اسفند ۱۴۰۳) انجام شده (در سال ۱۴۰۴ ادامه یافته است) و اگرچه از نظر سازوکار اجرایی بهبود یافته، اما منابع مالی آن ناپایدار بوده و از صندوق توسعه ملی تأمین شده است. استمرار این طرح بدون منابع پایدار بودجه‌ای با ابهام روبه‌رو است.

پنجره واحد خدمات حمایتی به دلیل عدم همکاری کامل دستگاه‌ها در ارائه داده‌های رفاهی و نبود زیرساخت‌های فنی هنوز به مرحله بهره‌برداری نرسیده است. هرچند آیین‌نامه اجرایی آن تدوین شده، اما داده‌های نهادهایی چون کمیته امداد و بنیاد شهید در سامانه ثبت نشده است.

مستمری مددجویان نهادهای حمایتی نسبت به حداقل دستمزد روندی افزایشی داشته اما چالش‌هایی مانند زمان‌بندی متفاوت تعیین بودجه و دستمزد و نبود تعریف واحد از «متوسط مستمری» مانع تحقق کامل هدف شده است. برنامه‌های اشتغال‌زایی حمایتی در کمیته امداد (تحقق ۸۰ درصدی در سال اول برنامه) عملکرد مطلوبی داشته، اما اثربخشی نهایی آن از نظر خروج خانوارها از چرخه فقر سنجیده نشده است.

قابل ذکر است که تمرکز بر فقر شدید (فقر غذایی) به جای فقر مطلق، با هدف تأمین ۲۱۰۰ کالری روزانه برای جمعیت حدود ۴.۸ میلیون نفر زیر خط فقر غذایی، که از سوی دولت نیز پیشنهاد شده است، اقدامی واقع‌بینانه‌تر و قابل تحقق در افق برنامه هفتم است.

۴-۵. ناترازی بودجه

بودجه دولت در ایران طی سال‌های متمادی با کسری مزمن تراز عملیاتی، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، انباشت بدهی‌ها، ضعف در تخصیص منابع و انضباط مالی، و ناکارآمدی نظام طرح‌های عمرانی مواجه بوده است. این وضعیت چرخه‌ای معیوب میان کسری بودجه، استقراض، تورم و مجدداً کسری ایجاد کرده است که نه تنها پایداری مالی دولت را تهدید می‌کند، بلکه ظرفیت‌های توسعه‌ای کشور را نیز محدود ساخته است.

در راستای مقابله با این ابرچالش و در جهت افزایش درآمدهای پایدار دولت، احکام مهمی در فصل چهارم برنامه هفتم (مواد ۲۶ و ۲۷) به تصویب رسیده است. همچنین برای مدیریت بدهی‌های عمومی، احکامی در ماده (۲۴) قانون برنامه هفتم دیده شده است. از جمله اینکه ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرائی صرفاً با رعایت شاخص پایداری بدهی^۳‌های دولت منوط به تأیید سازمان است. علاوه بر آن، سقف مانده^۴ بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی در طول سال‌های اجرای برنامه حداکثر ۴۰ درصد (از تولید ناخالص داخلی است که سهم بدهی دولت حداکثر هجده واحد درصد این سهم می‌باشد).

مواد (۱۴) و (۱۵) قانون برنامه هفتم به مسئله افزایش توان تولید نفت و گاز کشور پرداخته و تلاش می‌کند با جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تولید نفت و گاز را افزایش دهد.

ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم به تدوین بودجه برنامه‌محور و پرداخت هوشمند اعتبارات به ذینفع نهایی، اشاره دارد. علاوه بر آن، ماده (۱۸) از فصل اصلاح ساختار بودجه، دولت را مکلف می‌کند تا با اصلاح نظام حقوق و دستمزد کارکنان دولت، هزینه‌های جاری را مدیریت کند. در خصوص طرح‌های عمرانی احکام مواد (۱۹، ۲۰ و ۲۱) قانون برنامه هفتم در پی حل مسائل مرتبط با حوزه طرح‌های عمرانی در کشور هستند. به طور مشخص مواد (۱۹ و ۲۰) در کنار تلاش برای ساماندهی طرح‌های عمرانی رویکرد جذب منابع بخش خصوصی به این طرح‌ها را دارند. همچنین ماده (۲۱) در ادامه این دو ماده با هدف افزایش کیفیت سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی، بازنگری در نظام فنی و اجرایی کشور را با رویکرد مدیریت (کنترل) نهائی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخصهای قیمت تمام شده، کیفیت و زمان تکلیف کرده است.

- اصلاح سند بودجه و حذف احکام غیربودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌طور کامل محقق نشده و بودجه برنامه‌محور هنوز در سطح شکلی باقی مانده است.

- نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی بر اساس بدهی‌های قطعی در حدود سقف مجاز (۴۰ درصد) قرار دارد، اما در صورت احتساب بدهی‌های احتمالی و تعهدات به صندوق توسعه ملی، این نسبت به بیش از ۶۰ درصد می‌رسد که بیانگر عدم رعایت نصاب‌های تعیین شده در قانون است.

- ورود بخش خصوصی به طرح‌های بالادستی نفت و گاز و اجرای سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی هنوز به نتیجه نرسیده است؛ در حالی که ناترازی انرژی و کاهش ظرفیت تولید، تهدیدی جدی برای رشد اقتصادی محسوب می‌شود.

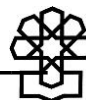
- در حوزه طرح‌های عمرانی، به‌رغم تدوین آیین‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی، اجرای عملی واگذاری‌ها و بازنگری طرح‌های نیمه‌تمام پیشرفت محسوسی نداشته است.

- مهم‌ترین چالش نهادی در اجرای احکام فصل سوم، نبود مرجع واحد برای مدیریت بدهی‌ها، ضعف در هماهنگی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی، خزانه‌داری کل و سازمان برنامه و بودجه، و تعلل در استقرار نظام یکپارچه مدیریت مالی دولت است.

۵-۵. ناترازی انرژی

گسترده‌گی و عمق ناترازی‌های انرژی نشان می‌دهد که این مسأله فراتر از یک مشکل مقطعی است و به یکی از چالش‌های اصلی حوزه انرژی کشور تبدیل شده است. به همین دلیل، حل ناترازی انرژی به‌عنوان یک اولویت محوری در تدوین و تصویب برنامه هفتم در نظر گرفته شد. در این میان، گاز طبیعی در کشور اهمیت ویژه‌ای دارد، چرا که حدود ۷۲ درصد از تولید انرژی کشور و بخش عمده برق تولیدی بر پایه گاز تأمین می‌شود و اکثر بخش‌های مصرفی نیز وابستگی بالایی به آن دارند. کسری گاز در سال‌های اخیر رو به افزایش بوده و حتی در ماه‌های گرم سال نیز ادامه دارد، بنابراین برنامه هفتم توسعه ناترازی انرژی و به‌ویژه ناترازی گاز را به‌عنوان مسئله‌ای محوری در نظر گرفته است.

با وجود اولویت گاز طبیعی به‌عنوان حامل اصلی انرژی، برنامه هفتم به سایر حامل‌ها نیز توجه کرده تا تعادل و پایداری کل زنجیره انرژی حفظ شود. احکام کلیدی برنامه شامل بهینه‌سازی مصرف و کاهش هدررفت، افزایش ظرفیت تولید و توسعه



برق تجدیدپذیر، تسهیل صادرات برق، جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای افزایش تولید گاز و کاهش گازهای مشعل و ایجاد سازمان و حساب بهینه‌سازی به منظور توسعه بازار بهینه‌سازی انرژی است.

بررسی عملکرد شاخص‌های صنعت برق بر اساس جدول (۹) برنامه هفتم نشان می‌دهد که میزان پیشرفت کلی این بخش با توجه به برش سال ۱۴۰۳، حدود ۶۵.۷ درصد بوده است، در حالی که میزان تحقق نسبت به هدف‌گذاری نهایی تا پایان برنامه تنها ۸.۲ درصد بوده است. این موضوع بیانگر آن است که بخش قابل توجهی از اهداف کلان برنامه هنوز در مراحل ابتدایی تحقق قرار دارد.

در بخش برق، در زمینه مردمی‌سازی فرآیند بهینه‌سازی مصرف انرژی و صادرات برق نیروگاه‌های حرارتی و تجدیدپذیر جدیدالاحداث هیچ‌گونه عملکردی ثبت نشده است. در مقابل، یکی از نقاط قابل توجه عملکرد سال ۱۴۰۳، افزایش سهم معاملات برق در بازار انرژی است که به ۴۸ درصد از کل معاملات رسیده است. این رقم نه تنها تحقق اهداف سال نخست برنامه را نشان می‌دهد، بلکه معادل ۸۰ درصد از هدف نهایی برنامه هفتم نیز به شمار می‌رود.

در سال ۱۴۰۳، شاخص‌هایی مانند افزایش تولید نفت و گاز از میادین مشترک، تولید میعانات گازی به‌طور کامل به اهداف تعیین‌شده در جدول شماره ۸ ماده (۴۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت دست نیافته‌اند. همچنین مواردی مانند تولید نفت کوره به‌رغم تاکید بر کاهش، در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال گذشته افزایش داشته و نسبت به هدف کمی انحراف بالایی دارد.

شاخص‌هایی مانند ظرفیت تولید صیانتی نفت خام، توان تولید نفت خام، تولید گاز خام، بنزین و نفت‌گاز که در جدول شماره ۸ بخش نفت ارائه شده‌اند، در برش سالانه نسبت به اهداف تعیین شده عملکرد قابل توجهی از خود نشان داده‌اند. این موضوع نشان‌دهنده تحقق کامل بخش مهمی از اهداف کوتاه‌مدت برنامه هفتم در بخش نفت است.

با وجود اینکه بهینه‌سازی انرژی یکی از اهداف کلیدی برنامه هفتم در فصل انرژی است، در بخش نفت و گاز جدول ۱۰ برنامه فاقد هرگونه عملکردی بوده است و علت این مساله عدم ارتباط بهینه‌سازی با وزارت نفت ذکر شده است. این درحالی است که تا زمان تاسیس سازمان بهینه‌سازی انرژی، همچنان مشابه گذشته تمامی اقدامات بهینه‌سازی انرژی بر عهده وزارت نفت خواهد بود.

در خصوص احکام مرتبط با صنعت نفت و گاز، تا پایان سال ۱۴۰۳، سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی تاسیس نشده و نیازمند تصویب اساسنامه در دولت است و انتظار می‌رود وزارت نفت با توجه به نقش مهم آن در بهینه‌سازی، اهتمام لازم را در این زمینه داشته باشد. همچنین، حدود ۱۸۱ هزار میلیارد ریال از منابع حساب بهینه‌سازی انرژی از محل عواید صادرات و فروش داخلی محصولات فرعی گاز و مایعات گازی واریز شده و مبلغی حدود ۴ هزار میلیارد ریال هنوز در انتظار واریز است.

در سال ۱۴۰۳ بخش تولید نفت و گاز نسبت به مدیریت مصرف و تجارت انرژی عملکرد بهتری داشته است، اما به‌رغم اهمیت بهینه‌سازی انرژی به‌عنوان هدف اصلی برنامه هفتم، در این سال در بخش نفت و گاز عملکردی در زمینه بهینه‌سازی ثبت نشده است.

جمع‌بندی عملکرد سال نخست برنامه هفتم پیشرفت نشان می‌دهد که مهم‌ترین هدف برنامه در حوزه انرژی، یعنی بهینه‌سازی مصرف انرژی، در هر دو بخش گاز و برق پیگیری نشده و عملاً فاقد عملکرد بوده است. همچنین اگرچه

شاخص‌های سال اول برنامه به صورت حداقلی تعریف شده‌اند، اما عملکرد محقق شده، خصوصاً در بخش برق، مطلوب ارزیابی نمی‌شود. بر این اساس، ادامه روند فعلی بدون تقویت اقدامات اجرایی، می‌تواند به معنای عدم تحقق اهداف نهایی برنامه هفتم پیشرفت در حوزه انرژی باشد.

۵-۶. ناترازی صندوق‌های بازنشستگی

در حال حاضر ۱۷ صندوق بازنشستگی فعال در کشور وجود دارد که بخش قابل توجهی از این صندوق‌ها، از جمله صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق کارکنان فولاد و صندوق وزارت اطلاعات، قادر به تأمین تعهدات خود از محل منابع داخلی نیستند و به‌طور مستقیم از بودجه عمومی کشور تغذیه می‌شوند. همچنین از منظر بودجه‌ای نکته قابل تأمل، رشد فزاینده مقدار این کمک‌ها در اثر اتخاذ تصمیمات هزینه‌ساز برای صندوق‌ها و همچنین رسیدن تعداد قابل توجهی از شاغلین فعلی به سن بازنشستگی است.

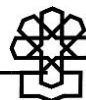
علل اصلی ناترازی صندوق‌ها شامل ساختار تأمین مالی ناپایدار، بازدهی اندک سرمایه‌گذاری‌ها، بدهی‌های انباشته دولت، تصمیمات حمایتی بدون پشتوانه مالی و ضعف حاکمیت شرکتی در بنگاهداری آنهاست.

اصلی‌ترین احکام برنامه هفتم پیشرفت برای مقابله با این ابرچالش عبارتند از: تادیه دیون دولت، تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی تحت شمول قرارداد بیمه بازنشستگی کارفرمایان موضوع ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی، ایجاد سازوکار بیمه پردازی در سکوها و پلتفرم‌های مجازی، معافیت سهم کارفرما از پرداخت کسور بازنشستگی مازاد بر سی سال، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه با انجام آزمون وسع، کاهش معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان تا پنج نفر نیروی کار، اصلاح نحوه محاسبه حق بیمه ایام خدمت وظیفه عمومی به‌عنوان سابقه بیمه‌ای، متناسب سازی حقوق بازنشستگان، محاسبه مستمری بازنشستگی و افزایش سن بازنشستگی.

افزایش سن بازنشستگی، متناسب سازی حقوق بازنشستگان، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه با انجام آزمون وسع، کاهش معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان تا پنج نفر نیروی کار و اصلاح نحوه محاسبه حق بیمه ایام خدمت وظیفه عمومی به‌عنوان سابقه بیمه‌ای از مهمترین احکامی بوده‌اند که می‌توان گفت به صورت کامل اجرایی شده‌اند.

درخصوص ایجاد سازوکار بیمه پردازی در سکوها و پلتفرم‌های مجازی حمل بار و مسافر، اگرچه آیین نامه تکلیف شده ابلاغ شده است، اما در عمل مساله بیمه‌ای این دسته از شاغلان همچنان برطرف نشده که عدم تأمین هزینه لازم برای حق بیمه را می‌توان یکی از علل اصلی آن دانست.

در خصوص تکالیف مهمی چون واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی و تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی به‌رغم پیگیری‌های متعدد ذکر شده در گزارش‌های ارائه شده، این احکام در زمان تعیین شده اجرایی نشده است و نیاز به پیگیری دارد.



در رابطه با واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشتگی، در صورت عدم امکان اجرا، لازم است دولت به منظور بازنگری احکام مربوط به این موضوع در برنامه هفتم پیشرفت، دولت پیشنهاد اصلاحی ارائه دهد.

۷-۵. ضعف در امنیت غذایی

«تحقق امنیت غذایی» متکی بر تولید داخل در بند «۶» از سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت مورد تأکید قرار گرفته است. محورهای کلیدی مرتبط با امنیت غذایی در قانون برنامه هفتم پیشرفت، شامل «افزایش تولید و خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی»، «تأمین منابع مالی و اعتباری»، «هدفمندی سیاست‌های حمایتی»، «مدیریت منابع پایه تولید بخش کشاورزی»، «زنجیره ارزش محصولات کشاورزی» و «سلامت و کیفیت محصولات کشاورزی و غذایی» می‌باشد. ارزیابی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت در فصل هفتم با عنوان «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» نشان داد که کاستی‌هایی در عملکرد، به دلایلی از قبیل فقدان توان کارشناسی، کمبود اراده یا توان مدیریتی، کمبود منابع مالی؛ و یا اجرای نامناسب، در سال ابتدایی انجام برنامه وجود داشته است. این در حالی است که دستگاه‌های اجرایی باید برای تحقق اهداف برنامه، به‌جای درگیر شدن در کلیشه‌ها و ادامه روال‌های سابق، به اصلاح سازوکارهای پرهزینه قبلی پرداخته و اثربخشی احکام را با به‌کارگیری رویکردهای تحولی از طرق جدید دنبال کنند. به عنوان نمونه بندهای «الف» و «ب» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت به موضوع تدوین و پیاده‌سازی الگوی کشت اشاره دارد. در این راستا باید به این موضوع توجه داشت که تغییر رفتار کشاورزان به‌سادگی و با اعطای یارانه جزئی و تسهیلات تحقق‌پذیر نیست و نیازمند تدوین برنامه جامع مشتمل بر توانمندسازی، ایجاد اشتغال مولد در بخش غیرکشاورزی، آموزش مهارت‌های نوین سرمایه‌گذاری خطرپذیر و تضمین عدم کاهش درآمد کشاورزان در نتیجه اجرای الگوی کشت است. ضمن اینکه دستورالعمل مشخصی برای چگونگی کشت متراکم (عمودی) محصولات راهبردی، در دشت‌های حاصلخیز و مستعد از طریق یکپارچه‌سازی اراضی و استقرار مناطق ویژه کشاورزی تدوین و اعلام نشده است.

همین موضوع در خصوص افزایش سهم کشاورزی قراردادی از تولیدات کشاورزی کشور به ۲۰ درصد تا پایان برنامه در ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت صادق است. درحالی‌که توسعه کشاورزی قراردادی، نیازمند توانمندسازی نظام‌های بهره‌برداری از جمله شرکت‌های تعاونی و سهامی در کشور است و سؤال جدی آن است که با وجود چندین دهه سابقه کشاورزی قراردادی در ایران و حضور کارخانجات و تشکلهای متعدد، چرا باید عملکرد این وظیفه در سال نخست برنامه صفر گزارش شود؟ وزارت جهاد کشاورزی باید برنامه اقدامی (مطابق بند «پ» ماده (۱۳) برنامه) برای نحوه تحقق کشاورزی قراردادی، توسعه تعاونی‌ها و شرکت‌های سهامی و ...، با به‌کارگیری ظرفیت دانشگاه‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان و یا فن‌اور ارائه دهد و چنانچه این راهبرد محقق شود، کمک شایانی به ارتقای بسیاری از شاخص‌های دیگر خواهد نمود.

در بند «ج» از ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مجاز شده است به‌منظور افزایش کفایت سرمایه بانک کشاورزی به هشت درصد، اعتبارات لازم را در بودجه‌های سنواتی منظور کند و در صورت افزایش سرمایه دولت در بانک کشاورزی، این بانک مکلف است حداقل معادل پنج برابر افزایش سرمایه مزبور را به بخش کشاورزی تسهیلات پرداخت کند. درخصوص این

تکلیف نیز گزارش ناظر اجرایی حاکی از انجام مکاتبات است و مشخص نشده که در عمل، دولت محترم در سال اول برنامه به چه میزانی در بانک کشاورزی افزایش سرمایه داده است.

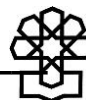
هدف‌گذاری سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور برای سال ۱۴۰۴، رساندن عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری به حدود ۷۱۰ هزار هکتار است که با توجه به روند سال‌های گذشته و بودجه تخصیصی بسیار پایین و نیز عدم فراهم کردن فضای سرمایه‌گذاری اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری مردمی، احتمال تحقق پایینی دارد.

تکلیف جزء «۵» از بند «ت» ماده (۳۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر صرفه‌جویی سالیانه یک درصد از مصارف کشاورزی آب‌های زیرزمینی، از طریق کشت ارقام مقاوم به خشکی و شوری و توسعه روش‌های شورورزی در مناطق مستعد ساحلی، یکی از مهم‌ترین تکالیف مرتبط با بهره‌برداری بهینه از منابع آب کشاورزی است. در گزارش ناظر اجرایی برای این حکم عملکردی در سال ابتدایی برنامه منظور نشده و دلیل این عدم تحقق، نبود اهتمام کافی در دستگاه اجرایی ذکر شده است.

«افزایش سالیانه حداقل ۴ درصد (در پایان برنامه حداقل ۲۰ درصد) سهم جوجه سویه آرین از سویه‌های موجود برای جوجه‌ریزی مرغ گوشتی» در جدول ماده (۳۲) تکلیف شده است. این درحالی است که شاخص مذکور، با تفسیر اشتباه توسط مجریان در عمل مواجه شده است. طبق ماده (۳۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت، در صورت افزایش ۴ درصد از کل، با احتساب سال پایه ۱۹/۳۹، عملکرد در سال اول می‌بایست به عدد ۲۳/۳۹ می‌رسید؛ درحالی‌که گزارش وزارت جهاد کشاورزی، سهم جوجه آرین را در سال اول ۲۰/۱۶ درصد هدف‌گذاری کرده است. شایان ذکر است که احیای مرغ لاین آرین از سال ۱۳۹۸ با دستور مقام معظم رهبری مورد توجه قرار گرفته و اکنون با گذشت حدود ۶ سال، ذکر دلایلی ازجمله پایین بودن رقابت‌پذیری که در سال ۱۳۹۸ هم تکرار می‌شد، جالب توجه نیست.

۸-۵. ناکارآمدی ساختاری و فرآیندی (فقدان بهره‌وری) نظام اداری

نظام اداری کشور با ابرچالش‌های متعددی نظیر فقدان بهره‌وری کافی، مشکلات و ناهماهنگی‌های ساختاری و فرآیندی و ناکارآمدی در تصمیم‌گیری‌ها و اجرا مواجه است که باعث اتلاف منابع، نارضایتی عمومی و عدم توسعه کشور می‌شود. برنامه هفتم پیشرفت با درک دقیق این معضل، به‌ویژه در فصل بیست‌وسوم، احکام متعددی را برای مقابله با این ابرچالش طراحی کرده است. در این احکام در قالب اصلاح ساختار و اندازه دولت (کاهش ۵ درصدی سالانه واحدهای سازمانی دستگاه‌های اجرایی، شناسایی و حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، واگذاری امور تصدی‌گری به بخش خصوصی و سطوح محلی (استان‌ها و شهرستان‌ها) و ادغام شوراهای با وظایف مشابه)، بهینه‌سازی نیروی انسانی (کاهش ۱۵ درصدی مجموع کارکنان دولت و استخدام‌ها صرفاً از طریق سامانه یکپارچه نظام اداری و با مجوز مشترک سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور)، هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک (ایجاد زیرساخت‌های ابری یکپارچه و اتصال مراکز داده به دولت هوشمند و حذف سامانه‌های موازی، تکمیل پایگاه‌های اطلاعاتی دستگاه‌های اجرایی و تبادل آنی اطلاعات) و نظام مدیریت عملکرد و ارتقای بهره‌وری (طراحی نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ایجاد نظام ملی بهره‌وری)، راهکارهایی جامع و هماهنگ برای حرکت به سوی دولتی کارآمدتر و چابک‌تر ارائه داده است.



اقدامات در خصوص بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار تا حد زیادی مؤثر بوده است، اما نیاز به کار بیشتر در زمینه تسهیل فرآیندها و استفاده کامل از فناوری‌های نوین جهت بهبود عملکرد و افزایش بهره‌وری در برخی دستگاه‌ها احساس می‌شود.

اگرچه هدف کمی مقرر شده مبنی بر کاهش ۱۵ درصدی تعداد کارکنان دولت منطقی نبوده و تکلیف ما لا یتطاق محسوب می‌شود اما با این حال سازمان اداری و استخدامی کشور برنامه‌ی جایگزینی به منظور مدیریت اندازه دولت و متناسب‌سازی تعداد کارکنان ارائه نداده است.

در راستای تحقق دولت الکترونیک و درخصوص راه‌اندازی سامانه‌های نرم‌افزاری ابلاغیه‌ای از سوی وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۰۳ صادره شده که بر اساس آن ایجاد و راه‌اندازی هرگونه سامانه نرم‌افزاری جدید با گستره ملی و فرابخشی منوط به اخذ مجوز از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. براساس آمار سازمان فناوری اطلاعات، تاکنون ۳۳ سامانه در چارچوب این فرایند مورد بررسی قرار گرفته است. از این تعداد، ۱۰ سامانه توسط این سازمان شناسایی شده که با توجه به ماهیت موازی و غیرضروری بودن آنها، از راه‌اندازی‌شان پیشگیری به عمل آمده است. همچنین ۲۳ درخواست رسمی برای ایجاد سامانه‌های جدید دریافت شده که از این میان، ۱۴ مورد همچنان در دست بررسی قرار دارد، برای ۱۵ سامانه مجوز ایجاد صادر شده و صدور مجوز برای ۴ سامانه نیز به دلیل ملاحظات کارشناسی متوقف شده است.

براساس گزارش‌های ناظران اجرایی، دولت اقدامات اساسی و بنیادین برای استقرار نظام بهره‌وری انجام داده است، اما این اقدامات با تأخیر قابل توجهی نسبت به مهلت‌های قانونی صورت گرفته و بنابراین نمی‌توان انتظار سهم ۳۵ درصدی ارتقای بهره‌وری در رشد اقتصادی را در سال اول برنامه از آن انتظار داشت.

علاوه بر این ابرچالش‌ها البته برنامه هفتم پیشرفت تلاش داشته که هم با احکامی در حوزه بهبود فضای کسب و کار، تامین مالی رشد، مردمی‌سازی، توجه به اقتصاد دریامحور، پروژه‌های پیش‌رانه‌های رشد، تدوین راهبرد ملی پیشرفت صنعتی، ایجاد ستاد ملی گذر، توسعه مسکن، طرح جامع ارتقای دیپلماسی اقتصادی، توسعه همجوشی نظامی و غیرنظامی به افزایش رشد اقتصادی کشور بپردازد و هم با احکامی مانند افزایش پوشش همگانی بیمه پایه سلامت، افزایش پزشک خانواده و استقرار نظام ارجاع در حوزه سلامت، توسعه مراکز تخصصی مشاوره خانواده، ازدواج و پیشگیری طلاق، کاهش آسیب‌های اجتماعی با توسعه و ارتقای مراکز فوریت‌های اجتماعی، بهبود شرایط نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش و شاخص‌های آموزشی، تقویت بنیه دفاعی کشور، کاهش زمان رسیدگی به پرونده‌های قضایی و حمایت از ایرانیان خارج از کشور بتواند خدمات بهتری به ایرانیان ارائه داده و درآمد سرانه، رفاه و خدمت دریافتی آنها را ارتقا دهد که در گزارش‌های نظارت بر برنامه مرکز به تفکیک فصول به میزان موفقیت و شکست آنها پرداخته شده است.

به هر حال در این زمینه باید توجه داشت که اولاً قانون برنامه هفتم پیشرفت مانند برنامه‌های توسعه قبلی کشور یک قانون آماده اجرا که تصمیم‌گیری‌ها و انتخاب‌های آن صورت گرفته و برنامه‌های اجرایی آن مشخص باشد نبوده و بنابراین در سال نخست برنامه کوشش دولت بیشتر متوجه تدوین اسناد و آیین‌نامه‌های برنامه (که در واقع احاله اتخاذ تصمیم‌گیری‌ها به درون سال‌های برنامه می‌باشد)، شد. ثانیاً بهتر است با توجه به اهمیت و تاثیرگذاری متفاوت احکام برنامه، توجه دولت به مقابله با ابرچالش‌های اصلی کشور که موجب چالش‌ها و مشکلات دیگر می‌شود، معطوف باشد.

۶. نظارت سالانه مجلس بر برنامه هفتم و بیانیه نظارتی

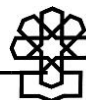
مبteni بر فصل مشترک مطالعات آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ایران، عدم نظارت مناسب مجلس از علل ریشه‌ای عدم تحقق برنامه‌های توسعه در ایران است و اصولاً اگر این نظارت به شکل صحیحی صورت بگیرد، مجلس شورای اسلامی توانایی این را دارد که بتواند در کاهش سایر آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی نیز موثر باشد. در همین راستا در ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت که توسط مجلس به لایحه دولت الحاق شده است، ضمن تعریف شورای راهبری برنامه و تعیین ناظران اجرایی و مالی مستقل برای دستگاه‌های اجرایی که به منزله ساختار نهادی نظارت داخلی دولت بر برنامه است، نظارت سالانه مجلس بر عملکرد دولت در اجرای برنامه در نظر گرفته شده است که در سال جاری با ارسال گزارش دولت در ۳۱ شهریور ماه آغاز و پس از ۵۰ روز، طی دو روز (۴ جلسه صحن علنی) در روزهای ۱۹ و ۲۰ آبان به پایان رسید. در این دو روز علاوه بر ریاست محترم جمهور و معاون اول ایشان، عمده وزرا و معاونین رئیس جمهور نیز حضور یافتند و دولت و مجلس در خصوص برنامه هفتم گفتگوی جدی داشتند، حسن ختام این دو روز، **بیانیه نظارتی** بود که در مجلس قرائت و مورد تأیید نمایندگان قرار گرفت. در بخش دوم این بیانیه، **اقدامات فوری مورد انتظار از دولت محترم در شش محور** ارائه شد که در غیاب ارائه برنامه سالانه توسط دولت، می‌توان این موارد را به عنوان مهم ترین احکام برنامه که لازم است مطمح نظر قرار گیرد، در نظر گرفت. متن این بخش از بیانیه به شرح ذیل است:

محور اول: رشد اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری

۱. اقتصاد ایران و سفره مردم به دلیل رشد اقتصادی اندک و نوسانی بسیار آسیب دیده است و تداوم سیاست‌های گذشته به معنی تداوم رشد اندک و ناپایدار خواهد بود و غیرقابل تداوم است، لذا ضروری است احکام برنامه هفتم پیشرفت در فصول مختلف به عنوان یک کل واحد که در جهت رشد اقتصادی ساماندهی شده است، در نظر گرفته شده و سیاست‌های اصلاحی با جدیت پیاده سازی شود. هیچ تعلل، مصلحت اندیشی و اهمالی در این مسیر از سوی ملت و مجلس پذیرفته شده نیست.

۲. علاوه بر تحریم‌های ظالمانه خارجی، بسیاری از موانع رشد اقتصادی ریشه در تحریم داخلی دارد و لازم است بر اساس راهبردهای اصلاحی ارائه شده در برنامه هفتم با قید فوریت اصلاح گردد که اهم آن و موادی که در برنامه هفتم به حل آن پرداخته عبارتست از: ناترازی انرژی و قطعی گاز/برق صنایع (ماده ۴۶)، تداوم قیمت‌گذاری دستوری (جزء ۲ بند ث ماده ۴۸)، تداوم سیاست‌های ارزی مخل توسعه تولید و صادرات (ماده ۱۱)، تصمیمات خلق الساعه و محیط کسب و کار نامساعد (ماده ۴)، رقابت دولت با بخش خصوصی (ماده ۵)، چالش تأمین مالی منتج از سیاست نظارت بانکی ناکافی و سیاست پولی نادرست (مواد ۸ تا ۱۰)، مشکلات فضای کسب و کار ناشی از مراجعه موازی تأمین اجتماعی و سازمان مالیاتی برای وصول مالیات و حق بیمه (مواد ۴ و ۲۷)

۳. اقتصاد ایران و ایرانیان سرشار از ظرفیت برای رشد اقتصادی و شکوفایی هرچه بیشتر است و تعداد قابل توجهی از این ظرفیتها در جای جای برنامه هفتم پیشرفت شناسایی شده و بدان پرداخت شده است که توجه هرچه بیشتر به آنها زمینه ساز رشد اقتصادی و پیشرفت کشور خواهد بود که برخی از این فرصت‌ها عبارتست از: ظرفیت کم نظیر جغرافیای سیاسی



ایران و امکان طراحی همکاری‌های برد- برد با قدرتهای نوظهور، کشورهای مشترک المنافع و همسایه‌ها در قالب همکاری کریدوری، مشارکت صنعتی و تبدیل ایران به‌هاب انرژی و غلات (مواد ۴۴، ۵۷ و ۱۰۱)، رتبه اول در مجموع ذخایر نفت و گاز در جهان که فرصت جذابی برای سرمایه‌گذاران خارجی و بخش خصوصی است (بند «ب» مواد ۱۵ و ۴۴)، ظرفیت قابل توجه در بهینه سازی مصرف سوخت (ماده ۴۶)، ظرفیت نهفته در سواحل مکران که به فرموده رهبر انقلاب «گنج پنهان» کشور است (بند «الف» ماده ۴۸).

محور دوم: اصلاح ساختار بودجه و کنترل کسری

۱. تامین مالی پایدار هزینه‌های جاری و برنامه محور کردن بودجه: کسری بودجه پیدا و پنهان به عنوان ام الخبائث موجب اختلال در فرایند بودجه ریزی شده و اثرات اقتصادی نامطلوبی را به جامعه تحمیل کرده است. بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه پنجساله هفتم توسعه، به لزوم تبدیل مالیات به منبع اصلی تامین مالی بودجه جاری دولت تاکید دارد و طبق ماده (۲۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، می‌بایست ۸۰ درصد اعتبارات هزینه ای در انتهای سالهای برنامه از مالیات تامین شده و نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به ۱۰ واحد درصد برسد. به عنوان مهم ترین محور این بخش وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه می‌بایست به نحوی برنامه ریزی نمایند که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ که در اول دی ماه به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردد هدف کمی پیشبینی شده برای سال ۱۴۰۵ محقق گردد و این موضوع یکی از محورهای مهم ارزیابی کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ دولت خواهد بود. در کنار این موضوع می‌بایست الزامات مطرح شده در مواد (۱۰۴ تا ۱۰۶) مبنی بر خرید خدمات و ارتقا بهره‌وری دولت نیز در دستور کار قرار گرفته و تدوین بودجه ۱۴۰۵ بر اساس ماده (۱۳) به صورت برنامه محور و با در نظر گرفتن سازوکار مشخص برای خرید خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی و تعیین منابع اختصاص یافته به اجرای برنامه به صورت مجزا (ماده ۱۱۸) قانون برنامه) تدوین گردد.

۲. طرح‌های عمرانی و مولد سازی دارایی‌های دولت: تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی جزو تکالیف سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت بوده است. در این راستا احکام مواد (۱۹)، (۲۰) و (۲۱) قانون برنامه هفتم در پی حل مسائل مرتبط با حوزه طرح‌های عمرانی در کشور هستند. به طور مشخص مواد (۱۹ و ۲۰) در کنار تلاش برای ساماندهی طرح‌های عمرانی رویکرد جذب منابع بخش خصوصی به این طرح‌ها را دارند. همچنین ماده (۲۱) در ادامه این دو ماده با هدف افزایش کیفیت سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی، بازنگری در نظام فنی و اجرایی کشور را با رویکرد مدیریت (کنترل) نهائی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخصهای قیمت تمام شده، کیفیت و زمان تکلیف کرده است. در راستای این تکالیف به صورت مشخص ضروری است که لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با اقدامات مشخص در رابطه با بازنگری، اولویت‌بندی و واگذاری طرح‌ها به بخش خصوصی تدوین گردد و از ظرفیت عظیم مولدسازی دارایی‌های دولت برای تامین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری استفاده شود.

۳. تادیه بدهی‌ها: احصاء و شفاف سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها جزو محورهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت بوده است. نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی به‌رغم رعایت ظاهری سقف قانونی، به دلیل نادیده گرفتن بدهی‌های احتمالی و بدهی به صندوق توسعه ملی، برآورد دقیقی از

وضعیت مالی دولت ارائه نمی‌دهد. از این رو، ضرورت دارد در اسرع وقت سازوکاری شفاف برای شناسایی، ثبت و گزارش‌دهی بدهی‌ها در سطح ملی توسط دولت تدوین گردد. از سوی دیگر ضروری است تادیه بدهی‌های تادیه بدهی‌های دولت به پیمانکاران، ارائه اوراق ضمان در صورت ایجاد بدهی جدید و اوراقی سازی بدهی‌های دولت به بانک‌ها و تادیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مورد توجه قرار گیرد.

محور سوم: ارتقای عدالت اجتماعی و حمایت‌های معیشتی

۱. اهداف کمی احکام حمایتی ناظر به تامین حداقل‌های معیشت خانواده، کاهش نابرابری درآمدی، ریشه‌کنی فقر مطلق در سال اول قانون برنامه هفتم پیشرفت عمدتاً فاقد عملکرد بوده‌اند و حتی در مسیر عکس حرکت شده است، بخش از این موضوع ناشی از عدم رشد اقتصادی و بخشی نیز ناشی از ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی بوده است. توانمند سازی اقشار محروم و پرداخت تسهیلات قرض الحسنه اشتغال زایی (ماده ۶) نیز با مشکلات و تاخیر جدی مواجه بوده است. در این راستا ضروری است، بر اساس ماده (۳۱) طرح کالابری الکترونیکی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های حمایتی دولت جهت افزایش کارایی سیاست‌های حمایتی در ماه‌های باقی مانده از سال و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ مورد توجه قرار گیرد. همچنین جهت تسریع در اجرای سیاست‌های توانمند سازی اقشار محروم، لازم است سهم تسهیلات قرض الحسنه اشتغال نهادهای حمایتی در بودجه سنواتی (بر اساس بند «ج» ماده (۳۱)) مشخص گردد.

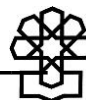
۲. بخش زیادی از هزینه‌های خانواده ایرانی، مربوط به هزینه اجاره مسکن است که به ویژه در کلان شهرها منجر به سقوط خانواده‌ها به زیر خط فقر شده است، قانون برنامه هفتم پیشرفت علاوه به توجه به رفع چالش‌های ساخت مسکن حمایتی (مواد ۵۳ و ۵۴)، عرضه زمین با هدف اضافه شدن دو دهم درصد مساحت سرزمین به ظرفیت سکونتگاهی کشور را هدفگذاری کرده است (ماده ۵۰)، همچنین موضوع نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری را مدنظر قرار داده است (ماده ۵۲) که در کلان شهرها تنها کلید حل مشکل است؛ بدیهی است نمایندگان مردم با دقت بر عملکرد وزارت راه و شهرسازی در این خصوص نظارت خواهند کرد.

۳. یکی از موضوعات محوری در حوزه خانواده، سلامت است که در برنامه هفتم پیشرفت با رویکرد پیشگیری، بر استقرار کامل پزشک خانواده و نظام ارجاع تاکید شده است (مواد ۶۸ تا ۷۰) که تاکنون محدود به روستاها و شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر مانده است و لازم است پوشش ملی آن طبق برنامه پیگیری شود، بدین منظور ضروری است منابع پایدار در بودجه سال آتی لحاظ شود. همچنین لازم است سازکار پایش عملکرد برای رصد و گزارش شاخص‌هایی مانند پرداخت از جیب بیماران و نسبت آن با هدف ۳۰ درصد طراحی و اجرا شود.

۴. بازنشستگان گرامی، ولی نعمت نسل جوان هستند و از همین روی جهت تکریم این بزرگان، متناسب سازی حقوق آنان به عنوان یکی از سیاست‌های رفاهی مهم برنامه هفتم پیشرفت دیده شده است که لازم است منابع مورد نیاز در بودجه سال آتی مدنظر قرار گیرد.

محور چهارم: رفع ناترازی‌ها با محوریت افزایش بهره‌وری

متأسفانه به دلیل عدم اتخاذ تصمیمات موثر و به موقع، اقتصاد ایران دچار ناترازی مرکب شده است و ناترازی‌های اقتصاد



کلان اعم از ناترازی در بودجه و ناترازی در نظام بانکی با ناترازی‌های بخش انرژی، آب و محیط‌زیست دست داده‌اند و شرایط را پیچیده کرده‌اند. در برنامه هفتم پیشرفت با ظرافت به همه این ناترازی‌ها پرداخته شده است و راهکارهای موثری در نظر گرفته شده است که انتظار است دولت محترم به کار بست این موارد اهتمام بورزد.

۱. شکل‌دهی و تعمیق بازار بهینه سازی مصرف انرژی مبتنی بر گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی از طریق سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی و حساب (صندوق) بهینه‌سازی مصرف انرژی (ماده ۴۶)

۲. افزایش سرمایه‌گذاری در حوزه انرژی از طریق توسعه صادرات محور نفت، گاز و برق و همچنین تسهیل مشارکت بخش خصوصی با اولویت واگذاری میادین گازی به صنایع انرژی‌بر (ماده ۱۵)

۳. وضع عوارض بر صادرات محصولات پرآب‌بر (ماده ۳۸)، تأکید بر استفاده از آب نامتعارف برای صنایع آب‌بر، افزایش بهره‌وری آب کشاورزی از طریق شبکه‌های آبیاری نوین (سطحی و یا زیرسطحی) (ماده ۳۹) آبخیزداری، آبخوان‌داری و سامانه‌های استحصال آب باران و کاهش تبخیر از طریق مدیریت مشارکتی آب و تقویت تشکلهای بهره‌برداران آبخوان‌ها (ماده ۳۸)

محور پنجم: توانمندسازی دولت از طریق ایجاد دولت آگاه، متناسب سازی ساختار دولت، چابک سازی و ارتقای بهره‌وری نظام اداری

۱. برنامه هفتم پیشرفت بر «چابک سازی سیستمی» دولت تأکید دارد که این لزوماً مترادف با «کوچک سازی» دولت نیست. چابک سازی مدنظر قانون برنامه هفتم حداقل دارای پنج رکن کنترل اندازه منابع انسانی دولت (ماده ۱۰۴)، بازطراحی ساختار دستگاه‌های اجرایی (ماده ۱۰۵)، تمرکززدایی از دولت مرکزی به سطوح محلی استانی و شهری (ماده ۱۰۵)، تأکید بر اجرایی‌سازی رویکرد خرید خدمات در دولت (مواد ۵، ۷۷، ۸۸ و ۱۰۵) و تحول دیجیتال در دولت و توسعه دولت الکترونیکی (مواد ۱۰۴ و ۱۰۷) است. نکته حائز اهمیت آن است که فقدان یکپارچگی و انسجام راهبردی میان این پنج حوزه و پیش بردن هر کدام به صورت جداگانه، عدم موفقیت در طرح کلان چابک سازی ساختار دولت را به دنبال خواهد داشت. بدین منظور طراحی و پیگیری اجرای «نقشه راه یکپارچه چابک‌سازی دولت» که همزمان ابعاد پنجگانه فوق را شامل شود ضروری است. همچنین تجربه سال اول برنامه نشان داد که چابک‌سازی دولت و تحقق اهداف اصلاح نظام اداری که مورد تأکید دولت و مجلس است، مستلزم اتخاذ رویکردی مشارکتی و تعاملی سازمان اداری و استخدامی کشور و هماهنگی میان تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط، تقویت همکاری‌های بین‌بخشی و ایجاد سازوکارهای شفاف برای پیگیری و ارزیابی مستمر است.

۲. ارتقای ظرفیت حکمرانی دولت نیازمند اشراف اطلاعاتی است، برنامه هفتم پیشرفت در مواد مختلف به این موضوع پرداخته است که مواد (۴، ۶، ۸، ۹، ۱۰، ۱۶، ۲۱، ۳۳، ۴۴، ۶۹، ۷۱ و ۱۰۷) تنها بخشی از آنهاست، مهم‌تر از توسعه زیرساختهای سامانه‌ای، اتصال و اشتراک‌گذاری داده‌ها بین آنهاست (ماده ۱۰۷) که از اولویتهای پیگیری مجلس برای ارتقای ظرفیت حکمرانی کشور است.

۳. هوشمندسازی دولت و کاهش مراجعات مردمی، به‌ویژه از طریق دولت الکترونیک، از اولویتهای قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌شمار می‌رود. در این راستا، اتصال دستگاه‌ها به زیرساختهای یکپارچه ابری، حذف سامانه‌های موازی و افزایش

تعداد خدمات ارائه شده به صورت آنلاین و بدون نیاز به مراجعه حضوری برای شهروندان و ایجاد «پنجره ملی خدمات دولت هوشمند» (ماده ۱۰۷) پیش‌بینی شده است. برای تحقق کامل اهداف این بخش، ضرورت دارد که دستگاه‌ها سرعت بیشتری در اصلاح ساختارها و ارائه خدمات آنلاین به شهروندان نشان دهند تا بار اداری کاهش یافته و رضایت عمومی از خدمات دولتی افزایش یابد.

محورششم: توانمند سازی جامعه از طریق آموزش و رفع آسیب‌های اجتماعی

۱. یکی از بخش‌های مهم و زیرساختی برنامه هفتم پیشرفت، بحث «آموزش و پرورش به مثابه امر ملی» است (ماده ۹۲) که متأسفانه در سال اول برنامه عملکرد چشم‌گیری نداشته است. لذا لازم است با اهتمام وزارت آموزش و پرورش، در اسرع وقت اسناد «برنامه تقسیم کار ملی»، «نقشه راه اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش» و «الگوی نظارت و نظام شاخص‌ها و استانداردهای ارزشیابی» تهیه و به تصویب مراجع ذی ربط برسد.

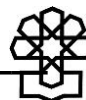
۲. از مهم‌ترین بخش‌های برنامه هفتم پیشرفت، «جهت‌دهی تحقیقات کشور و مهارت‌افزایی دانشجویان» است (مواد ۹۴، ۹۵ و ۹۶). اگرچه آیین‌نامه پژوهانه جامع و آیین‌نامه بازطراحی دروس مهارتی به تصویب هیئت وزیران رسیده است، اما اجرای آن‌ها متوقف مانده و آثار عملی مشاهده نمی‌شود. لازم است وزارتخانه‌های علوم و بهداشت نسبت به اجرای کامل این آیین‌نامه‌ها اقدام کرده و گزارش شش‌ماهه از تخصیص اعتبارات پژوهشی و پیشرفت برنامه مهارت‌افزایی را ارائه دهند. همچنین اصلاح نظام مالی آموزش عالی بر اساس اصل سی‌ام قانون اساسی باید با فوریت در دستور کار قرار گیرد تا پایداری منابع آموزش عالی تضمین شود.

۳. یکی از بخش‌های مهم و اجتماعی برنامه هفتم، «سامان‌دهی آسیب‌های اجتماعی و پایش اعتیاد» است (ماده ۸۵). با وجود تأکید قانون بر تهیه گزارش ملی وضعیت اجتماعی کشور و تدوین برنامه‌های کاهش آسیب‌ها، بسیاری از احکام این ماده به دلیل نبود متولی مشخص، کمبود اعتبار و ضعف هماهنگی دستگاه‌ها اجرا نشده است. ضروری است وزارت کشور با محوریت سازمان امور اجتماعی و با مشارکت ستاد مبارزه با مواد مخدر و سازمان بهزیستی، متولیان هر بند از ماده (۸۵) را تعیین نموده، برنامه عملیاتی مشترک را تدوین و سامانه ملی وضعیت اجتماعی کشور را برای گردآوری داده‌های مربوط به آسیب‌ها و اعتیاد ایجاد نماید.

۴. یکی از بخش‌های مهم در فصل شانزدهم، ارتقای وضعیت «زنان، خانواده و جمعیت» است (مواد ۷۹ تا ۸۱). اگرچه آیین‌نامه سامان‌دهی مراکز مشاوره خانواده تصویب و رشد ۲۵ درصدی در تأسیس این مراکز محقق شده است، اما شاخص‌های اصلی مانند افزایش نرخ ازدواج، کاهش سن ازدواج و ارتقای نرخ باروری بدون برنامه عملیاتی باقی مانده‌اند. لذا لازم است معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری با همکاری وزارت بهداشت و وزارت کار، نسبت به تدوین برنامه جامع حمایت از ازدواج و فرزندآوری، در چهارچوب مواد یادشده اقدام و گزارش پیشرفت را به دولت و مجلس ارائه نماید.

۷. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی

هر چند بودجه سال ۱۴۰۳ پیش از تصویب برنامه هفتم مصوب شده بود و بنابراین قاعدتا در خصوص احکام برنامه دارای بار



مالی امید کمی به اجرا در سال ۱۴۰۳ وجود داشته است و نیز با توجه به تغییر دولت و مجلس در آن سال و نیز وقوع جنگ ۱۲ روزه در سال ۱۴۰۴ موانعی برای اجرای برنامه هفتم پیشرفت وجود داشته است، اما خوشبختانه اعلام برنامه هفتم به عنوان برنامه دولت توسط رئیس جمهور محترم و اهتمام جدی ریاست محترم مجلس بر نظارت بر برنامه هفتم موجب شده تا هم دولت تلاش افزون تری بر اجرای برنامه داشته باشد و هم مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌ها و نهادهای مربوط به آن به ارزیابی دقیق گزارش دولت و ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت بپردازند که نفس این امر امیدوار کننده است.

از سوی دیگر با توجه به اینکه در تدوین برنامه هفتم مانند برنامه‌های توسعه پیشین، برخی انتخاب‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به تدوین اسناد آتی احاله شده بود، در عمل، بخش مهمی از تلاش و ظرفیت دولت در سال اول به تدوین این اسناد اختصاص یافت و در نتیجه هنوز مرحله اجرا در آن حدی پیش نرفته است که نتایج عملکرد اجرای برنامه روشن شود. در میان برخی اسناد تدوینی نیز ارزیابی کیفی این مرکز مواردی ضعیف را شناسایی کرده که بازنگری در خصوص آنها مورد نیاز است.

شورای راهبری برنامه نیز که علاوه بر حداقل یک جلسه در ماه که قانون برنامه تکلیف کرده، تشکیل جلسه داده و در تدوین اسناد نیز تا حد زیادی موفق بوده است؛ اما به نظر می‌رسد تمرکز زیادی بر تدوین برنامه‌های ماده (۱۱۹) برنامه داشته و آنگونه که انتظار می‌رفت به رفع موانع اجرای برنامه و هماهنگی بین دستگاه‌ها نپرداخته است. امید است شورای عالی راهبری برنامه در سال آینده بر اجرای احکام قانون - به ویژه احکام مرتبط با ابرچالش‌های کشور و احکامی که مورد تاکید مجلس شورای اسلامی قرار گرفت - اهتمام بیشتری داشته باشد.

همانطور که در گزارش بیان شد، برای حدود چهل درصد اهداف کمی قانون برنامه هفتم پیشرفت داده‌ها و آمار رسمی منتشر نمی‌شود که قابلیت ارزیابی وجود داشته باشد که خوشبختانه سازمان برنامه و بودجه برای رفع این معضل توافقی‌نامه‌ای با مرکز آمار ایران منعقد کرده و امید است در مورد آن‌ها نیز در سال بعد، داده‌های رسمی قابل اتکا حاصل شود. همچنین تلاش فشرده دولت بر تصویب برخی آیین‌نامه‌ها و اسناد در نیمه دوم شهریور ماه و نیز برخی عملکردها بعد از ارسال گزارش دولت به مجلس تا زمان بررسی برنامه در کمیسیون‌های مجلس نشان داد که سنت شهریور ماه نظارت مجلس تاثیرگذار است و در صورت استمرار این امر و نیز توجه به برنامه هفتم در زمان تصویب بودجه‌های سالانه می‌تواند به نهادینه شدن فرهنگ برنامه‌ریزی در کشور کمک نماید.

علاوه بر این، دولت محترم طی گزارشی با بیان برخی تغییرات در شرایط محیطی با دوره زمانی تدوین برنامه و با اشاره به بار مالی برخی احکام برنامه، به غیرقابل اجرا بودن ۱۳۸ حکم برنامه اشاره کرده است که این گزارش اگرچه با تبیینی از موانع و شرایط دشوار اقتصادی کشور تنظیم شده است اما در واقع بخشی از موارد مطرح شده در آن، خود در حیطه وظایف و اختیارات قوه مجریه قرار دارد. از این رو، ارجاع مکرر به عوامل داخلی به عنوان دلایل عدم تحقق اهداف برنامه نه تنها نوعی انتقال مسئولیت به عوامل بیرونی تلقی می‌شود بلکه بیانگر ضعف در برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرای موثر احکام برنامه است. با این حال باید یادآور شد که برنامه هفتم پیشرفت یک قانون لازم الاجراست و دولت مکلف است مفاد آن را در چارچوب وظایف قانونی خود عملیاتی کند. در صورتی که از نظر دولت برخی احکام برنامه در شرایط فعلی قابل تحقق نیست، این احکام باید سریعاً تعیین تکلیف شوند و راه حل آن ارائه لایحه اصلاحی از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی برای بازنگری، تعدیل یا به‌روزرسانی احکام غیر قابل اجراست.

در نهایت ارزیابی یک‌ساله از اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت حاکی از آن است که اگرچه چارچوب نهادی و نظارتی نسبتاً مناسبی برای نخستین بار (با تشکیل شورای عالی راهبری و انتصاب ناظران اجرایی و مالی) پیش‌بینی شده، اما در عمل، شکاف تاریخی بین «برنامه» و «اجرا» کماکان پر نشده است. عملکرد متوسط در تحقق اهداف کمی و احکام اجرایی، گویای وجود موانعی است که بدون رفع آن‌ها، دستیابی به اهداف کلان برنامه در پایان دوره پنج‌ساله با تردید جدی مواجه خواهد بود.

چالش‌های اصلی که در سال اول همچنان پابرجاست، عبارتند از:

- گسست برنامه و بودجه: که خود را در عدم تطبیق بودجه سال ۱۴۰۴ با برنامه و کمبود منابع مالی به عنوان اصلی‌ترین مانع تحقق اهداف و احکام نشان داده است.
- ضعف در نظام نظارت و راهبری: که نمود آن در تمرکز شورای عالی راهبری بر ماده (۱۱۹) و تا حدی غفلت از نظارت و پایش مناسب گزارش‌های ناظران است.

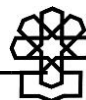
این چالش‌ها در کنار مشاهده مواردی از اسناد تدوینی نامطلوب و نیازمند به اصلاح و برش سالانه نامناسب اهداف، هشدار جدی است که در صورت تداوم، برنامه هفتم نیز ممکن است سرنوشتی مشابه برنامه‌های قبلی پیدا کند.

برای عبور از چالش‌های فوق و افزایش موفقیت برنامه در سال‌های باقی‌مانده، پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

- براساس تبصره «۲» بند «الف» ماده (۱۱۸) قانون، ناظرین مالی و اجرایی موظف به ارائه گزارش‌های شش ماهه در خصوص اجرای وظایف خود هستند که متأسفانه در سال اول، این وظیفه ترک شده بود، با توجه به تجارب حاصله ضرورت دارد این سازوکار به عنوان نقطه آغاز استقرار نظام نظارت مستمر و دوره‌ای بر اجرای برنامه تلقی شود. استمرار این فرآیند، ضمن ارتقای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی، موجب انسجام میان بخش‌های نظارتی و شورایی راهبری برنامه خواهد شد. بدین ترتیب نظارت بر اجرای احکام قانون موضوع این گزارش از شکل مقطعی خارج شده و به رویه‌ای پایدار و ساختارمند در فرآیند قانونگذاری و نظارت تبدیل خواهد شد و قابلیت تعمیم به نحوه نظارت بر اجرای سایر قوانین را نیز دارد.
- بر اساس صریح صدر تبصره «۲» بند «الف» ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، «مسئولیت صحت گزارش‌های شش‌ماهه به عهده شخص ناظر است و هرگونه گزارش خلاف واقع، حسب مورد، تخلف یا جرم تلقی می‌گردد و قابل رسیدگی در مراجع ذی صلاح است»، لذا لازم است از ناظرین محترم فنی و اجرایی دستگاه‌های سیاستگذار درخواست گردد در تهیه و ارسال گزارش‌های شش ماهه آتی دقت نظری بیشتری را مبذول دارند، بدیهی است لازم است در سال آتی مجلس از همه ظرفیت این حکم قانونی استفاده نماید.

- براساس قانون برنامه، یکی از اجزای مهم گزارش سالانه دولت، برنامه سال آینده در نظر گرفته شده است که متأسفانه توسط دولت به مجلس ارائه نشد، ضروری است دولت محترم حتماً تا قبل از ارسال لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ «برش یکساله برنامه هفتم برای سال ۱۴۰۵» را که مبنای تهیه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ خواهد بود به مجلس ارائه کند و در سال‌های آتی نیز این سند را همراه با گزارش شهریور ماه ارائه نماید. در این راستا لازم است بیانیه نظارتی مجلس در خصوص گزارش سال اول برنامه نیز مدنظر قرار گیرد.

- از دولت محترم انتظار است که در تدوین و تنظیم لوایح بودجه، رویکردها، الزامات و احکام منابع محور قانون از جمله بند «الف» ماده (۳)، بند «پ» ماده (۱۳) و بند «ب» ماده (۱۱۸) را مبنا و ملاک قرار داده و لایحه بودجه در انطباق با مفاد برنامه تنظیم شود. همچنین لازم است مجلس شورای اسلامی نیز شرط تصویب بودجه ۱۴۰۵ را انطباق مناسب با تکالیف و اهداف برنامه هفتم قرار دهد.

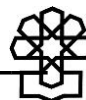


• در سال دوم برنامه انتظار از شورای عالی راهبری برنامه دو چندان خواهد بود، چرا که پس از تدوین اسناد مورد نیاز اجرای واقعی احکام آغاز میشود لذا لازم است این شورا مانند سال اول به صورت منظم تشکیل شده و علاوه بر اصلاح برخی کاستی‌های گذشته مانند برخی اسناد که با کیفیت اندک تصویب شده است و سند برش سالانه اهداف که منجر به تحقق کاذب اهداف شده است، اهتمام اصلی را صرف وظایف قانونی اصلی شامل «بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در عمل به تکالیف برنامه ای و اتخاذ سیاست‌های متناسب با قوت و ضعف این اقدامات»، «هماهنگ نمودن فعالیت دستگاه‌های اجرائی»، «نظارت بر گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی» و «رفع موانع پیش رو در تحقق تکالیف برنامه» نماید.

۸. پیوست‌ها

جدول پیوست ۱. فهرست گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص ارزیابی عملکرد برنامه هفتم به تفکیک فصول برنامه تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴ [۴]

ردیف	عنوان	تاریخ انتشار	شماره مسلسل
۱	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱- رشد اقتصادی	۱۴۰۴/۷/۲۰	۲۱۰۵۲
۲	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	۱۴۰۴/۷/۲۰	۲۱۰۳۹
۳	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه	۱۴۰۴/۷/۲۰	۲۱۰۴۳
۴	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی	۱۴۰۴/۷/۱۵	۲۱۰۳۴
۵	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	۱۴۰۴/۷/۱۴	۲۱۰۳۸
۶	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد	۱۴۰۴/۷/۱۴	۲۱۰۳۳
۷	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی	۱۴۰۴/۸/۱۰	۲۱۱۱۷
۸	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۸- نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	۱۴۰۴/۷/۲۰	۲۱۰۶۵
۹	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۹- انرژی	۱۴۰۴/۰۸/۰۳	۲۱۱۰۲
۱۰	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۰- طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید	۱۴۰۴/۷/۲۲	۲۱۰۶۱
۱۱	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۱- توسعه مسکن	۱۴۰۴/۸/۱۰	۲۱۱۱۸
۱۲	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۲- گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور	۱۴۰۴/۸/۰۵	۲۱۱۱۲
۱۳	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۳- توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۱۴۰۴/۸/۰۶	۲۱۰۷۸
۱۴	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۴- ارتقای نظام سلامت	۱۴۰۴/۰۸/۰۱	۲۱۱۰۰
۱۵	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۵- ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه	۱۴۰۴/۷/۱۹	۲۱۰۵۶
۱۶	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۶- زن، خانواده و جمعیت	۱۴۰۴/۷/۱۹	۲۱۰۵۵
۱۷	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۷- میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۴۰۴/۷/۱۶	۲۱۰۴۵
۱۸	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی	۱۴۰۴/۸/۱	۲۱۰۹۹



ردیف	عنوان	تاریخ انتشار	شماره مسلسل
۱۹	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۱۹- ارتقای نظام آموزشی	۱۴۰۴/۷/۲۴	۲۱۰۷۶
۲۰	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۰- ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی	۱۴۰۴/۷/۲۰	۲۱۰۶۲
۲۱	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۰- اقتصاد دانش بنیان	۱۴۰۴/۷/۲۰	۲۱۰۶۰
۲۲	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۱- سیاست خارجی	۱۴۰۴/۷/۱۶	۲۱۰۵۳
۲۳	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۲- دفاعی و امنیتی	۱۴۰۴/۷/۱۵	۲۱۰۴۲
۲۴	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری	۱۴۰۴/۷/۱۶	۲۱۰۵۴
۲۵	ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۴- تحول قضائی و حقوقی	۱۴۰۴/۷/۱۶	۲۱۰۴۴

جدول پیوست ۲. ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی (بر اساس نظر کمیسیونهای تخصصی مجلس)

عنوان دستگاه / وضعیت اجرای حکم	در مهلت مقرر انجام شده است	خارج از مهلت انجام شده است (حکم)	تاکنون انجام نشده است (حکم)	جمع کل ارزیابی شده (حکم)	ارزیابی نشده	جمع کل (حکم)	نمره نهایی
قوه قضائیه	۵۲	۲۴	۳۶	۱۱۲		۱۱۲	۶۲/۵
سازمان برنامه و بودجه	۸۶	۱۰	۶۷	۱۶۳	۱	۱۶۴	۵۷/۴
وزارت نفت	۴۳	۴۰	۴۸	۱۳۱		۱۳۱	۵۵/۷
وزارت امور خارجه	۲۴	۱	۲۰	۴۵		۴۵	۵۵
صندوق بازنشستگی کشوری	۱۹		۱۷	۳۶	۲	۳۸	۵۲/۸
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۴۰	۴	۴۵	۸۹	۱	۹۰	۴۸/۳
وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۱۹	۸	۲۶	۵۳		۵۳	۴۷/۲
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۶	۱	۸	۱۵		۱۵	۴۵
وزارت ورزش و جوانان	۱۳	۱	۱۷	۳۱	۲	۳۳	۴۴/۳۵
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۱		۱۴	۲۵		۲۵	۴۴

عنوان دستگاه / وضعیت اجرای حکم	در مهلت مقرر انجام شده است	خارج از مهلت انجام شده است (حکم)	تاکنون انجام نشده است (حکم)	جمع کل ارزیابی شده (حکم)	ارزیابی نشده	جمع کل (حکم)	نمره نهایی
معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری	۲۲	۱	۳۱	۵۴	۲	۵۶	۴۲/۱
سازمان صدا و سیما ج.ا.ا.	۱۹		۲۷	۴۶	۱	۴۷	۴۱/۳
وزارت نیرو	۴۱	۱۸	۷۷	۱۳۶	۱	۱۳۷	۴۰/۱
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳۵	۷	۶۱	۱۰۳	۱	۱۰۴	۳۹/۱
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۵۰	۸	۸۷	۱۴۵		۱۴۵	۳۸/۶
وزارت صنعت، معدن و تجارت	۴۵	۵	۸۴	۱۳۴		۱۳۴	۳۶/۴
وزارت دادگستری	۹	۱	۱۷	۲۷	۲	۲۹	۳۶/۱
سازمان حفاظت محیط‌زیست	۱۱	۳	۲۳	۳۷	۱	۳۸	۳۵/۸
سازمان انرژی اتمی ایران	۱		۲	۳		۳	۳۳/۳۳
کمیته امداد امام خمینی (ره)	۷		۱۴	۲۱	۲	۲۳	۳۳/۳۰
سازمان اداری و استخدامی	۲۰	۴	۴۷	۷۱	۱	۷۲	۳۲/۴
معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری	۵	۶	۱۹	۳۰	۲	۳۲	۳۱/۷
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۸	۲	۴۲	۶۲	۳	۶۵	۳۱/۵
وزارت کشور	۱۳	۱۴	۵۰	۷۷		۷۷	۳۰/۵
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲۷	۱۰	۸۲	۱۱۹	۲	۱۲۱	۲۹
بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	۸		۲۱	۲۹	۱	۳۰	۲۷/۶
وزارت جهاد کشاورزی	۲۵	۱	۶۹	۹۵	۲	۹۷	۲۷/۱
سازمان بهزیستی کشور	۶		۱۷	۲۳	۱	۲۴	۲۶/۱
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۳	۳	۴۴	۶۰		۶۰	۲۵/۴
نهاد ریاست جمهوری	۶		۱۹	۲۵	۱	۲۶	۲۴



نمره نهایی	جمع کل (حکم)	ارزیابی نشده	جمع کل ارزیابی شده (حکم)	تاکنون انجام نشده است (حکم)	خارج از مهلت انجام شده است (حکم)	در مهلت مقرر انجام شده است	عنوان دستگاه / وضعیت اجرای حکم
۲۳/۵	۳۴		۳۴	۲۶		۸	صندوق بازنشستگی لشکری
۲۳	۲۶	۱	۲۵	۱۹	۱	۵	سازمان تأمین اجتماعی
۲۲/۳	۱۱۰		۱۱۰	۸۵	۲	۲۳	وزارت آموزش و پرورش
۲۱/۷	۱۴۶	۱	۱۴۵	۱۱۳	۲	۳۰	وزارت راه و شهرسازی
۲۱/۱۵	۱۳		۱۳	۱۰	۱	۲	فرماندهی نیروی انتظامی ج.ا.
۱۵/۹	۱۰۰	۱	۹۹	۸۲	۵	۱۲	بانک مرکزی
۳۷/۶۸	۲۵۱۵	۳۵	۲۴۸۰	۱۴۹۹	۱۸۶	۷۹۵	میانگین دستگاه‌های اجرایی

مأخذ: محاسبات تحقیق

منابع و مأخذ

- [۱] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.
- [۲] مجموعه گزارش‌های دولت از عملکرد سال اول قانون برنامه هفتم پیشرفت (تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴).
- [۳] گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی در خصوص ارزیابی عملکرد احکام قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در سال نخست اجرای آن.
- [۴] فهرست گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص ارزیابی عملکرد برنامه هفتم به تفکیک فصول برنامه تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴.

گزیده سیاستی

اجرای موفق برنامه هفتم پیشرفت مستلزم تقویت نظارت مؤثر شورای عالی راهبری برنامه بر عملکرد دستگاه‌ها و پیوند مستقیم بودجه سالانه با احکام برنامه است، در غیر این صورت شکاف بین برنامه و نتیجه تداوم خواهد یافت.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir