



ارزیابی آیین نامه اجرایی بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت

سیدحسنعلی سیاحی زاده فرد

چکیده

از سال ۱۴۰۱، اختصاص ۱٪ از هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های دولتی به فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی، در قوانین بودجه کشور پیش بینی شد. این رویکرد هر ساله با تغییراتی در فهرست دستگاه‌های مشمول یا حوزه‌های موضوعی مصارف آنها پی جویی شد. در **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، این اعتبارات ذیل بند «ب» ماده (۷۶) تعریف و نحوه وصول و تخصیص آنها در آیین نامه اجرایی مربوطه مشخص شده است. آیین نامه‌های پیشین در زمینه تضمین اجرای کامل اعتبارات و افزایش اثربخشی آنها، توفیق چندانی نداشتند. از این رو، گزارش حاضر به ارزیابی میزان موفقیت آیین نامه اجرایی بند «ب» ماده (۷۶) در رفع نواقص گذشته و بررسی ظرفیت آن در تحقق اهداف قانون می پردازد. حسب بررسی‌ها نواقص این آیین نامه عبارت‌اند از: ۱. زمان بندی نامناسب برای وصول اعتبارات و تبعات منفی آن در تحقق انتظارات قانون؛ ۲. موانع قانونی ضمانت اجرایی وصول اعتبارات در سال‌های آینده؛ ۳. ابهام و تفسیر پذیری تبصره ماده (۵) با موضوع اعطای اعتبارات به نهادهای مردمی؛ ۴. فقدان توضیح فرایندهای انتخاب دریافت کنندگان اعتبار یا ناظران در مواد (۶) و (۷)؛ ۵. کافی نبودن خوداظهاری برای نظارت بر تبصره «۲» ماده (۷) با موضوع اعلام دریافت اعتبارات از سایر مراجع دولتی طرف قرارداد توسط دریافت کننده اعتبار. از این رو، مواردی بدین شرح پیشنهاد می شود: ۱. حذف واژگان «برآوردی» و «قطعی» در ماده (۴) و اصلاح آن؛ ۲. تهیه «شیوه نامه بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی» و «دستورالعمل صلاحیت سنجی ناظران» توسط دستگاه‌های متولی و تصویب آن در کمیته‌های موضوع ماده (۶)؛ ۳. استقرار سامانه‌ای مشخص در راستای بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی در بلندمدت؛ ۴. اعلام سالیانه فهرست دریافت کنندگان اعتبار و ناظران تخصصی آنها؛ ۵. اصلاح شاخص‌های عملکرد کمی برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های متولی.

موسی بیات، سعید شفیعا (ناظران علمی)؛ سینا عصاره نژاد دزفولی (مدیر مطالعه)؛ ریحانه رحمانی پور، سینا شامخ، حامد سهرابی، امین الله پاک نژاد «دفتر مطالعات حقوقی»، سیدمحمدحسین فاطمی «دفتر مطالعات بخش عمومی» (اظهار نظر کنندگان)؛ سیده فاطمه ابوطالبی (صفحه آرا)؛ زهره عطاردی (ویراستار ادبی).



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات
فرهنگی و آموزش

گروه دین، ارشاد اسلامی
و اوقاف

نوع گزارش:

- طرح یا لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۱۱۴۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۸/۱۹



تأمین هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی حوزه دین، فرهنگ و هنر به‌ویژه جبران خدمات کارکنان یکی از چالش‌های بودجه‌ای این دستگاه‌هاست [۱]. اعطای ۱٪ از هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) قانون بودجه سنواتی، از راهکارهای پاسخ‌دهی به نیازهای مالی دستگاه‌های اجرایی دانسته شده است که از سال ۱۴۰۱ در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شد. در ابتدا دستگاه‌های اجرایی کشور «مجاز» شدند تا سقف دو درصد (۲٪) از هزینه‌های جاری خود را برای هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی از قبیل موضوعات قرآنی، نمایشی، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب و گردشگری اختصاص دهند [۲]. اما در سال‌های بعد اولاً متن حکم، دستگاه‌ها را «مکلف» ساخت، ثانیاً این تکلیف بر عهده شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت گذاشته شد و ثالثاً سهم اعتبارات از هزینه‌های جاری که در محدوده صفر تا ۲٪ بود، به ۱٪ مطلق تغییر کرد. در نهایت، این اعتبارات به «قانون برنامه هفتم پیشرفت» راه پیدا کرده و موضوع بند «ب» ماده (۷۶) قانون مزبور به آن اختصاص یافت.

جدول ۱. روند تغییرات احکام قوانین پیرامون اعتبارات منظور برای اهداف فرهنگی و اجتماعی^۱

سال	قانون	نشانی	دستگاه ذی ربط	تجویزی / تکلیفی	سهم اعتبارات از هزینه‌های جاری دستگاه‌های مشمول	هدف	محل مصرف اعتبارات
۱۴۰۱	قانون بودجه سالیانه	بند «ز» تبصره «۹»	دستگاه‌های اجرایی	تجویزی	تا سقف ۲٪	هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی	[تولید محتوا در] موضوعات قرآنی، نمایشی، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب و گردشگری
۱۴۰۲	قانون بودجه سالیانه	بند «۵» تبصره «۹»	شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در این قانون	تکلیفی	۱٪	ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی (کلان) هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی (خرد)	[تولید محتوا در] موضوعات قرآنی، نمایشی، جوانی جمعیت، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی و گردشگری، توسعه و آموزش سواد رسانه‌ای
۱۴۰۳	قانون بودجه سالیانه	بند «ب» تبصره «۱۳»	شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در این قانون به استثنای شرکت‌های زیان‌ده، دارای زیان انباشته و سر به سر مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون و شرکت‌هایی که یک درصد (۱٪) هزینه آنها بیش از کل سود آنها بر مبنای ارقام مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون است.	تکلیفی	۱٪	ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی و همچنین ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، حمایت از تحکیم خانواده و جمعیت و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان (کلان) هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی، هنری و ورزشی (خرد)	پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات مزبور صرف بر نامه‌ها و فعالیت‌های ستاد ملی جمعیت، اعتکاف، بنیاد حفظ آثار و نشر ارزش‌های دفاع مقدس، اردوهای زیارتی و راهیان نور و پیشرفت، اردوهای جهادی، گردهمایی‌ها، یادواره‌ها و گلزارهای شهدا، طرح مسجدمحوری، کمک به مساجد، حلقه‌های میانی، گروه‌ها و مجامع تخصصی مردمی، نمایشی، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب، ترویج فرهنگ کتابخوانی و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی، گردشگری، توسعه و آموزش سواد رسانه‌ای شود. (جدول شماره ۱۲) «قانون بودجه سال ۱۴۰۳»
۱۴۰۳	قانون بر نامه هفتم پیشرفت	بند «ب» ماده (۷۶)	شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) قانون بودجه سنواتی	تکلیفی	۱٪	در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی (کلان) هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی (خرد)	در موضوعات قرآنی، نمایشی، جوانی جمعیت، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی و گردشگری و توسعه و آموزش سواد رسانه‌ای
۱۴۰۴	قانون بودجه سالیانه	بند «ث» تبصره «۸»	شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در قانون بودجه سنواتی که بر اساس آخرین حسابرسی انجام شده پس از کسر یک درصد (۱٪) مذکور، زیان‌ده نباشند.	تکلیفی	۱٪	در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی و همچنین ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، حمایت از تحکیم خانواده و جمعیت و کمک به شکوفایی استعدادها بانوان (کلان) هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی (خرد)	جدول شماره (۱۲) «قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کشور»

مأخذ: نگارنده.

۱. قسمت‌هایی که به نسبت قانون سال گذشته اضافه شده‌اند، به صورت خط‌دار آمده است.



آیین نامه اجرایی بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت (با موضوع نحوه اخذ و تخصیص این اعتبارات) همچون سال های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ توسط «وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری وزارتخانه های میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان های برنامه و بودجه کشور، صدا و سیما و تبلیغات اسلامی و مرکز مدیریت حوزه های علمیه» تهیه شده و در تاریخ ۱۴۰۴/۰۴/۲۹ و نزدیک به ۶ ماه پس از تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به تصویب هیئت وزیران رسید.

نظر به موانع تحقق و کارآمدی این اعتبارات در سال های پیشین (از جمله عدم اهتمام دستگاه های مشمول و نقصان فرایندهای اجرایی و نظارتی در ارتقای اثربخشی مصارف این اعتبارات [۱] و [۳]) مسئله گزارش حاضر ارزیابی «آیین نامه اجرایی بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت» در رفع موانع گذشته و بررسی ظرفیت آن در تحقق انتظارات حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت است تا مبتنی بر این ارزیابی بتواند راهکارهایی جهت ارتقای اثربخشی این اعتبارات در حوزه دین، فرهنگ و هنر ارائه دهد. برای این کار، در ابتدا، اجزای بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت بررسی می شود تا سنگ بنای ارزیابی آیین نامه اجرایی قرار گیرد. پس از آن آسیب ها شمرده شده و در نهایت پیشنهادهایی جهت اصلاح ارائه شده است.

۲. حکم بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم و اجزای آن

جدول ۲. تشریح جزئیات بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم و کارکردهای آن

شماره جزء	متن برنامه هفتم	کارکرد
«۱»	در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی	هدف کلان
«۲»	شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) قانون بودجه سنواتی مکلف اند	تعریف دستگاه های مشمول
«۳»	یک درصد (۱٪) از هزینه های جاری خود را ... اختصاص دهند	برنامه
«۴»	برای هم افزایی و ارتقای فعالیت ها و تولیدات فرهنگی	هدف خرد
«۵»	از قبیل: موضوعات قرآنی، نمایشی، جوانی جمعیت، مطبوعاتی، رسانه ای نوین، نشر و کتاب و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی و گردشگری و توسعه و آموزش سواد رسانه ای	ضابطه برنامه
«۶»	آیین نامه اجرایی این بند توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری وزارتخانه های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، سازمان تبلیغات اسلامی و مرکز مدیریت حوزه های علمیه تهیه می شود	اقدام
«۷»	و به تصویب هیئت وزیران می رسد.	اقدام

مأخذ: همان.

همان گونه که در جدول ۲ قابل مشاهده است، حکم قانون برنامه هفتم پیشرفت به دنبال ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی است که می بایست در اثر سنجی عملکرد اقدامات دستگاه های متولی مورد توجه قرار گیرد. همچنین آیین نامه اجرایی می بایست به گونه ای طراحی شده باشد که انتظارات حکم مذکور در این قانون (اجزای «۱» و «۴» جدول) را برآورده کند.



۳. مرور کلی آیین نامه اجرایی



آیین نامه مورد نظر در برگیرنده ۱۲ ماده است که می توان آنها را به سه دسته کلی تقسیم کرد:

۱. **دسته اول (تعاریف):** در برگیرنده ماده (۱) است که منظور از آن «دستگاه های متولی»،^۱ «دستگاه های مشمول»^۲ و «نهادهای مردمی»^۳ را مشخص می سازد.

۲. **دسته دوم (نحوه دریافت و تخصیص اعتبارات موضوع آیین نامه):** قسمت اول این بخش مواد (۲) الی (۴) را در بر می گیرد که نحوه وصول اعتبارات از دستگاه های مشمول را توضیح داده است. قسمت دیگر این دسته، در ماده (۵) و تبصره آن، به ضرورت بهره مندی از ظرفیت نهادهای مردمی در اجرای تکالیف اشاره دارد. مواد (۶) الی (۸) بخش دیگری از این دسته به شمار می روند که به توضیح فرایند تخصیص اعتبارات و شرایط آن پرداخته اند.

۳. **دسته سوم (چارچوب حاکم بر اجرای مفاد آیین نامه و نظارت بر عملکرد اعتبارات):** در این دسته از ضوابطی سخن به میان آمده که بر خی از آنها چارچوب حاکم بر اجرای سایر مفاد آیین نامه را مشخص می کنند (همانند ماده (۹)) و بعضی دیگر، فرایندهای نظارت بر عملکرد اعتبارات را معین ساخته است.

۴. آسیب شناسی آیین نامه اجرایی



۱-۴. زمان بندی نامناسب برای وصول اعتبارات منظور و تبعات منفی آن در تحقق قانون بر نامه

ماده (۳) آیین نامه، دستگاه های مشمول را مکلف ساخته تا یک درصد از هزینه های جاری خود را به شماره حساب معرفی شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه داری کل کشور) واریز نمایند.

در ماده (۴)، همچون سال های گذشته، اعلام فهرست دستگاه های مشمول به وزارت امور اقتصادی و دارایی توسط سازمان برنامه و بودجه بیان شده است؛ با این تفاوت که طی دو مرحله انجام می شود. در ابتدا و ظرف ۱۵ روز پس از ابلاغ قوانین بودجه سالیانه، اعتبارات اعلام و بر آورد می شوند. سپس، سازمان برنامه و بودجه تا پایان شهر یورماه همان سال رقم قطعی یک درصد هزینه های جاری دستگاه های مشمول را مجدداً به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام می دارد. در ظرفیت این تغییر فرایند و دومی حلهای شدن آن برای تحقق انتظارات بند «ب» ماده (۷۵) **قانون برنامه هفتم پیشرفت** (اجزای «۱» و «۴» جدول ۲) تردیدهایی وجود دارد. از سویی، عملیات حسابرسی شرکت های دولتی می بایست حداکثر ظرف ۶ ماه پس از پایان سال مالی آنها (معمولاً شهر یورماه) به پایان برسد [۴]. در نتیجه، فهرست دستگاه های مشمول به روز شده و به دنبال آن ارقام اعتبارات منظور تغییراتی خواهد داشت. از طرفی، تصویب قانون بودجه سنواتی تا پایان سال به طول می انجامد. بنابراین، در طول سال بودجه ای، دوبار فهرست دستگاه های مشمول اعلام خواهد شد. نخست، همراه با تصویب قانون بودجه سنواتی و در پیوست شماره ۳ آن و سپس، در پایان شهر یورماه که عملیات حسابرسی شرکت های دولتی به پایان رسیده است. به نظر می رسد که ساز و کار دومر حلهای آیین نامه در راستای ساماندهی این مسئله است، اما قابل توجه است که به کارگیری عبارات «بر آورد» و «قطعی» در ماده (۴) نباید به معنای موقوف کردن ابلاغ اعتبارات دستگاه های متولی و توجیهی برای تأخیر تخصیص آنها تا پایان شهر یورماه باشد؛ زیرا از طرفی، جداول قانون بودجه سنواتی کشور الزام آورند؛ از سوی دیگر، حسب تجارب سال های گذشته، فهرست دستگاه های زیان ده و سودده دستخوش تغییرات زیاد یا مؤثری نخواهند شد. بنابراین اختلاف قابل توجهی میان ارقام بر آوردی و قطعی نمی توان انتظار داشت و برنامه ریزی جهت وصول و تخصیص حداقل نیمی از اعتبارات منظور در نیمه نخست سال امکان پذیر است. به عبارت دیگر، فاصله چندماهه میان اعلام ارقام قطعی و بر آوردی اعتبارات نمی بایست مانع ابلاغ اعتبارات دستگاه های متولی و برنامه ریزی عملیاتی آنها برای تحقق اهداف بند «ب» ماده (۷۶) **قانون برنامه هفتم پیشرفت** شود؛ به ویژه آنکه حسب مواد (۵) و (۷) آیین نامه، فرایند دریافت اعتبار توسط نهادهای مردمی مستلزم برنامه ریزی چندمر حلهای و زمان بر است.

۱. دستگاه های مندرج در جداول تفصیلی بند «ب» ماده (۷۶) در قوانین بودجه سنواتی.

۲. شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) قانون بودجه سنواتی.

۳. مؤسسات و نهادهای غیردولتی غیر تجاری غیر انتفاعی غیر سیاسی (به استثنای مؤسسات و نهادهای عمومی و غیردولتی) دارای مجوز از مراجع ذی صلاح از قبیل سازمان های مردم نهاد، خیریه ها، مؤسسات و کانون های فرهنگی، هنری، قرآنی، سینمایی، مطبوعاتی و رسانه ای، گروه های جهادی، هیئت های مذهبی، گروه های تبلیغی و تشکل های دانشجویی، دانش آموزی و ایثارگری.



۲-۴. موانع قانونی تحقق تبصره ماده (۴) و ضمانت اجرایی وصول اعتبارات در سال های آینده

در تبصره ماده (۴) آیین نامه، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده است تا در صورت استتکاف دستگاه های مشمول، اعتبار مورد نظر را از حساب آنها نزد خزانه داری کل کشور یا بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برداشت کرده و به حساب معرفی شده (موضوع ماده (۳) آیین نامه) واریز نماید. در نسخه سال ۱۴۰۳، این وظیفه در مورد بانک ها بر عهده بانک مرکزی و در خصوص سایر دستگاه های مشمول، بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده است. تمامی بانک های مشمول بند «ب» ماده (۷۶) قانون، دولتی هستند [۵]، بنابراین ذکر وزارت امور اقتصادی و دارایی در تبصره ماده (۴)، جهت نظارت بر کلیه دستگاه های مشمول کافی بوده و حذف نام بانک مرکزی در راستای بهبود فرایندها پذیرفتنی است. این تبصره مهم ترین ضمانت اجرایی وصول اعتبارات قلمداد می شود، اما تحقق آن با تردیدهایی روبه رو است؛ زیرا اجازه برداشت از حساب شرکت های دولتی نزد خزانه داری نیازمند تصویب قانون است [۴]. در بند «ب» ماده (۷۶) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، بدین مسئله اشاره ای نشده است، بنابراین درج آن در آیین نامه اجرایی مشروط به مصوبه قانونی دیگری است. این مسئله در جزء «۲» بند «ث» تبصره «۸» [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#) بیان شده است. در نتیجه، اجرای آن در سال ۱۴۰۴ بدون مشکل خواهد بود. اما این امکان وجود دارد که موضوع تبصره ماده (۴) یعنی استتکاف دستگاه های مشمول و ضمانت اجرایی وصول اعتبارات در قوانین بودجه سالیانه ذکر نشود و در این صورت، برداشت مستقیم اعتبارات از حساب آنها نزد خزانه داری کل کشور و یا بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران غیر قانونی تلقی خواهد شد.

۳-۴. ابهام و تفسیر پذیری تبصره ماده (۵)

ماده (۵)، به پیروی از آیین نامه های پیشین، بهره گیری از ظرفیت های مردمی را مدنظر داشته و دستگاه های متولی را «مکلف» به انجام تکالیف مربوطه از طریق نهادهای مردمی ساخته است؛ در حالی که نسخ قبلی، دستگاه های متولی را «مختار» کرده یا تنها در ۲۰ درصد موارد مجاز به این کار دانسته اند. بنابراین، در نگاه نخست، ماده (۵) آیین نامه کنونی در این موضوع پیشروتر از نسخ پیشین و همسو با رویکرد غالب فصل پانزدهم [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) بوده است؛ چرا که در موارد متعددی از جمله بندهای «الف»، «ث» و «د» ماده (۷۵) و تبصره «۱» بند «ت» ماده (۷۶) بر مردمی سازی فرهنگ تأکید شده است. این در حالی است که تبصره این ماده، از موانع این مهم خواهد بود.

حسب تبصره ماده (۵) آیین نامه، «مواردی که دستگاه های متولی رأساً مکلف به هزینه کردن در موارد مصرح در بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم هستند»، از شمول این ماده مستثنا شده اند. موارد مصرح در بند مذکور عبارت است از: «فعالیت ها و تولیدات فرهنگی از قبیل موضوعات قرآنی، نمایشی، جوانی جمعیت، مطبوعاتی، رسانه ای نوین، نشر و کتاب و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی و گردشگری و توسعه و آموزش سواد رسانه ای». نگاهی به روند جداول تفصیلی اعتبارات یک درصد در قوانین بودجه سنواتی سال های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴ و تصریح ماده (۱) آیین نامه درباره توزیع اعتبارات بر اساس این جداول در سال های آینده، نشان می دهد که توزیع این اعتبارات میان دستگاه های متولی منسجم تر شده و ماهیت و وظایف سازمان ها در تنظیم این جداول لحاظ شده است. بنابراین، تمامی دستگاه های متولی، مشمول تبصره ماده (۵) قرار گرفته و تکلیفی برای بهره مندی از ظرفیت نهادهای مردمی نخواهند داشت. به بیان دیگر، تفسیر پذیری این تبصره بر اساس جداول تفصیلی اعتبارات منظور (همانند جدول (۱۲) [قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کشور](#)) به حدی است که تمامی دستگاه های متولی را در بر می گیرد و ماده (۵) رایی اثر می کند.

۴-۴. فقدان توضیح فرایندهای انتخاب دریافت کنندگان اعتبار و ناظران تخصصی در مواد (۶) و (۷)

ماده (۶) پرداخت اعتبارات به دستگاه های متولی را منوط به ارائه برنامه عملیاتی و گزارش پیشرفت و براساس ارزیابی عملکرد دانسته است. همچنین ماده (۷) بیان می دارد که «اختصاص اعتبارات پس از ارائه طرح نامه (پروپزال) و ریز هزینه ها توسط دریافت کننده اعتبار به دستگاه متولی و در قالب توافق نامه منعقد بین آنها صورت می پذیرد». تبصره های این ماده از ناظران تخصصی توافق نامه های بین دستگاه متولی و دریافت کنندگان اعتبار سخن گفته اند و برخی وظایف آنها را مشخص کرده اند. تبصره های این ماده اگر چه به درستی و



برای اولین بار به ناظران تخصصی پرداخته، اما به شرایط یا سازو کار انتخاب این ناظران توجهی نکرده است. در فقدان توضیح سازو کارهای صلاحیت‌سنجی و انتخاب ناظر تخصصی، احتمال یکی شدن ناظر و منظور افزایش یافته و تعارض منافع پیش خواهد آمد. این مسئله در مورد دریافت کنندگان اعتبار نیز وجود دارد و جای چارچوب یا ضوابط حاکم بر انتخاب نهادهای مردمی (مثل نحوه اعلام شرایط به متقاضیان اجرای برنامه، شیوه تدوین طرح‌نامه‌ها، چگونگی زمان‌بندی پرداخت‌ها و تعداد مراحل آن) خالی است؛ به‌ویژه آنکه بسیاری از دستگاه‌های متولی، نهادهای مردمی وابسته به خود را دارند که ممکن است عدالت در انتخاب طرح‌نامه‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

۵-۴. ناکفایتی خوداظهاری برای نظارت بر تبصره «۲» ماده (۷) آیین‌نامه

در تبصره «۲» ماده (۷)، دریافت کنندگان اعتبار مکلف شده‌اند تا دریافت هر میزان کمک نقدی یا غیرنقدی بابت موضوع توافق‌نامه را به‌صورت کتبی به دستگاه متولی اعلام نمایند و در صورت تخطی از این مسئله، به مدت پنج سال مشمول دریافت اعتبارات منظور نخواهند شد. در واقع، سازو کار پیشنهادی برای نظارت بر موضوع این تبصره، خوداظهاری است. به بیان دیگر، این تبصره از دریافت کنندگان اعتبار می‌خواهد تا موارد تخلف خود را گزارش دهند. در نقد این تبصره می‌توان گفت که اولاً، نباید انتظار داشت تا خوداظهاری بتواند راه‌حل مناسبی برای حل این مسئله باشد. ثانیاً، سازو کار دیگری برای شناسایی متخلفین (مثل استقرار سامانه‌های یکپارچه توزیع اعتبارات منظور یا اعلام فهرست دریافت کنندگان اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه) در آیین‌نامه ذکر نشده است.

۶-۴. تردیدهایی در تحقق احکام مواد (۱۰) و (۱۱) آیین‌نامه

در ماده (۱۰)، دستگاه‌های متولی و مشمول مکلف شده‌اند تا عملکرد اجرایی خود را هر ۶ ماه یک‌بار به سازمان برنامه و بودجه ارسال کنند. این دستگاه‌ها در تبصره این ماده نیز موظف شده‌اند تا گزارش کمک‌های اعطایی خود را در تارنمای خود نشر دهند. این تکلیف که برای اولین بار و در راستای «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» - مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۶ مجلس شورای اسلامی بیان شده است، می‌تواند امکان نظارت اجتماعی را فراهم آورده و بخشی از نبود سازو کار انتخاب ناظر تخصصی را جبران نماید. اما تجربه اجرای قانون مزبور نشان می‌دهد که ذکر این حکم در آیین‌نامه کافی نیست [۴]؛ بلکه سازو کارهای دیگری همچون استقرار سامانه یکپارچه در خصوص یک درصد دستگاه‌های اجرایی نیز مورد نیاز است.

ماده (۱۱) نیز برای نخستین بار، برون‌سپاری دست‌کم یک پژوهش معتبر به دانشگاه‌ها و مراکز علمی - پژوهشی دولتی را جزو تکالیف دستگاه‌های متولی بر شمرده است تا اجرای فعالیت‌های موضوع آیین‌نامه را ارزیابی کرده و پیشنهادی ارتقای اثربخشی آن را ارائه دهند. این ماده زمانی مؤثر واقع خواهد شد که خروجی پژوهش‌ها مورد استفاده کمیته‌های تخصصی تأیید و تصویب برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های متولی (موضوع ماده (۶) آیین‌نامه) قرار بگیرد؛ در صورتی که چنین سازو کاری در آیین‌نامه وجود ندارد و به نظر می‌رسد که جنبه‌های صوری این ماده بر کارکردهای واقعی آن غلبه خواهد یافت.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

مهم‌ترین نقطه قوت آیین‌نامه اجرایی بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت آن است که انسجام و جزئیات فرایندها (به‌ویژه مرحله تخصیص اعتبارات) در آن، نسبت به نسخ پیشین دقیق‌تر بوده، موارد اضافی حذف شده و برخی از اشکالات گذشته را برطرف ساخته است. پیوند زدن فرایند تخصیص اعتبارات به تأیید برنامه‌های عملیاتی یا طرح‌نامه و ارائه گزارش عملکرد، در نظر گرفتن ناظر تخصصی برای توافق‌نامه‌ها، توجه به مردمی‌سازی فرهنگ و پرهیز از تصدی‌گری در اداره فرهنگ و همچنین مکلف ساختن دستگاه‌ها به شفاف‌سازی اعتبارات حمایتی، از دیگر مزایا و ابتکارات قابل‌اعتنای این آیین‌نامه به‌شمار می‌روند؛ اما موانعی در مسیر اجرای این تمهیدات قرار دارد. اول، تفسیر‌پذیری متن قانون است که در ماده (۵) آیین‌نامه امکان قانونی مستثنا شدن دستگاه‌های متولی را از تعهدات‌شان فراهم می‌سازد؛ دوم، سازو کارهای نامشخص و



ابهام‌آلود تعیین ناظر و انتخاب نهادهای مردمی دریافت‌کننده اعتبار است که بستر ایجاد تعارض منافع، شکلی شدن فرایندها و بی‌توجهی به اغراض فرهنگی را به وجود می‌آورد. سومین مانع، فاصله زمانی شش ماهه اعلام ارقام برآوردی و قطعی اعتبارات منظور و تبعات اجرایی ناخوشایند آن بر وصول اعتبارات از دستگاه‌های مشمول، ابلاغ اعتبار دستگاه‌های متولی و همچنین برنامه‌ریزی عملیاتی آنها در تحقق حکم برنامه هفتم پیشرفت است؛ به‌ویژه آنکه ضمانت اجرایی وصول اعتبارات در سال‌های آینده مشروط به تصویب آن در قوانین بودجه سال‌های آینده و در پرده‌ای از ابهام قرار دارد.

روی هم‌رفته، آیین‌نامه مزبور همچون نسخ پیشین خود نتوانسته فرایندهایی را طراحی کند که ضمانت اجرایی وصول اعتبارات را افزایش داده و فرایندهای برنامه‌ریزی تخصیص را سامان بخشد. به‌علاوه آنکه راه‌حلی برای جلوگیری از تعارض منافع میان دریافت‌کنندگان اعتبار و ناظران تخصصی، افزایش اثربخشی برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های متولی و نیل به اهداف مصرح در بند «ب» ماده (۷۶) قانون ارائه نشده است. از این رو، پیشنهاد می‌شود با در نظر گرفتن موارد زیر و تجربه‌های اجرای مواد این سند در سال ۱۴۰۴، آیین‌نامه در ابتدای سال آینده اصلاح شود:

۱. در ماده (۴) با موضوع اعلام فهرست دستگاه‌های مشمول توسط سازمان برنامه و بودجه واژگان «برآوردی» و «قطعی» حذف شده و به شرح زیر اصلاح شود:

سازمان مکلف است هر ساله حداکثر پانزده روز از تاریخ ابلاغ قوانین بودجه سالیانه، فهرست دستگاه‌های مشمول را همراه با مبالغ مربوط به تعهدات فوق (یک درصد (۱٪) هزینه‌های جاری دستگاه‌های مشمول) به وزارت امور اقتصاد و دارایی اعلام کند. سازمان می‌تواند رقم جدید یک درصد هزینه‌های جاری دستگاه‌های مشمول را حداکثر تا ۱۵ مهرماه همان سال براساس آخرین حسابرس انجام شده در پایان شهریورماه به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام نماید.

۲. دستگاه‌های متولی مکلف شوند تا پیش از اردیبهشت‌ماه سال آینده «شیوه‌نامه بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی» (شامل نحوه اعلام نیازهای دستگاه به نهادهای مردمی، معیارهای انتخاب و صلاحیت‌سنجی آنها، شیوه پرداخت اعتبارات و تعداد مراحل آن) و «دستورالعمل صلاحیت‌سنجی و انتخاب ناظران» (شامل معیارهای صلاحیت ناظران، نحوه گزارش‌دهی و سازوکار جلوگیری از تبانی یا تعارض منافع) را تهیه و به تصویب کمیته‌های تخصصی (موضوع ماده (۳۰) «[قانون بودجه و برنامه کشور](#)» مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی) برسانند.

۳. استقرار سامانه‌ای مشخص در راستای بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی در بلندمدت می‌تواند بخش قابل توجهی از نقاط ضعف این حوزه را پوشش داده و ضمن اصلاح روندها و افزایش انسجام سازوکارها، در افزایش شفافیت و سهولت در نظارت بر عملکرد ۱٪ هزینه‌های جاری دستگاه‌های مشمول مؤثر است.

۴. جهت جلوگیری از تعارض منافع و تسهیل نظارت بر تبصره «۲» ماده (۷)، سازمان برنامه و بودجه می‌بایست فهرست دریافت‌کنندگان اعتبار و ناظران تخصصی را تهیه و سالیانه اعلام نماید.

۵. شاخص‌های عملکرد کمی برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های متولی (موضوع ماده (۶) آیین‌نامه) بر پایه اهداف کلان و خرد مورد نظر بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم، تدوین یا اصلاح شوند.



منابع و مآخذ

- [۱] عصاره نژاد دزفولی، س.ج، صبوری کزج، و س.ح. سیاحی زاده فرد، ارزیابی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور: حوزه دین، ارشاد اسلامی و اوقاف. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳. ۳۲ (۸).
- [۲] قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کشور. ۱۴۰۰، مجلس شورای اسلامی.
- [۳] سهرابی، ح. ارزیابی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور: بخش فرهنگ عمومی، هنر و صنایع خلاق. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳. ۳۲ (۸).
- [۴] قانون محاسبات عمومی کشور. ۱۳۶۶، مجلس شورای اسلامی.
- [۵] قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت جمهوری اسلامی ایران. ۱۴۰۳، مجلس شورای اسلامی. ص ۳۸۴.

گزیده سیاستی

بهمنظور ارتقای کارایی آیین‌نامه بند «ب» ماده (۷۶) قانون برنامه هفتم در تخصیص اعتبارات، پیشنهاد می‌شود که دستگاه‌های مشمول تا اردیبهشت‌ماه شیوه‌نامه بهره‌مندی از ظرفیت‌های مردمی و دستورالعمل ناظران را تصویب نمایند؛ همچنین سامانه‌ای برای شفافیت هزینه‌ها ایجاد و فهرست اعتبارات و ناظران را سالیانه اعلام کرده و شاخص‌های عملکرد را مطابق قانون اصلاح کنند.

