

تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (طراحی نظام ملی بهره‌وری)



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۵/۱۸
Publish Date : 2026/08/09



عنوان: تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت (طراحی نظام ملی بهره‌وری)
تهیه و تدوین (Author): الهام یعقوبی (گروه نظام اداری و فرایندهای دولت دفتر مطالعات مدیریت)
واژه‌های کلیدی: بهره‌وری، برنامه هفتم پیشرفت، بهره‌وری دانش بنیان
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21747>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

**عنوان: تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت (طراحی
نظام ملی بهره‌وری)**

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایند دولت مطالعات مدیریت)

مدیر مطالعه: محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان: محمدرضا عبدللهی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی دفتر مطالعات
اقتصادی)، سیدابوالفضل میرفخرالدینی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی دفتر مطالعات
حقوقی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز: مسعود بنافی (هیئت علمی دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه‌آرایی: ساجده زارع‌مرزی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱



فهرست مطالب

۵	چکیده
۶	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه
۹	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۰	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی
۱۲	۳. بهره‌وری در نظام اداری ایران
۱۴	۳-۱. احکام بهره‌وری در قانون برنامه هفتم پیشرفت (مرتبط با نظام اداری)
۱۴	۳-۲. نظام ملی بهره‌وری
۱۵	۳-۳. اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت
۱۹	۳-۴. آسیب شناسی موضوع نظام ملی بهره‌وری
۲۲	۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۴	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۹	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۱۰	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی
۱۲	جدول ۳. سیر تطور موضوع بهره‌وری در احکام برنامه‌های پیشرفت کشور
۱۳	جدول ۴. تطابق راهکارهای سیاستی پیش از برنامه و مفاد قانون برنامه هفتم
۱۴	جدول ۵. نسبت میان مسائل و راهکارهای قانونی
۱۶	جدول ۶. بازیگران ملی و استانی نظام ملی بهره‌وری
۱۷	جدول ۷. اقدام‌های تعریف شده در قالب گونه‌های طرح نظام ملی بهره‌وری
۲۱	جدول ۸. تداخل وظایف سازمان‌های متولی در حوزه بهره‌وری
۲۳	جدول ۹. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی



تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت (طراحی نظام ملی بهره‌وری)

چکیده



در قانون برنامه هفتم پیشرفت برای ارتقای بهره‌وری، سهمی ۳۵ درصدی در رشد اقتصادی تعیین شده است. در بند «ب» ماده (۱۱۱) در فصل ۲۳ (نظام اداری)، قانونگذار دولت را مکلف به طراحی نظام ملی بهره‌وری کرده و به استناد مصوبه شورای عالی راهبری برنامه هفتم، متولیان این امر سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان ملی بهره‌وری ایران معرفی شده‌اند. گزارش عملکرد اجرای این ماده نشان می‌دهد، به‌رغم اقدام‌های مثبت و خوبی که در طول سال اول برنامه صورت گرفته، این سازمان در اجرای این ماده تأخیر داشته است. استاندارد نبودن خدمات دولت، فقدان داده و اطلاعات به تفکیک خدمات دولت، عدم تعیین متولی مشخص برای اجرای دستورالعمل و نبود ضمانت اجرایی دستورالعمل از جمله موانع اجرایی بوده‌اند. طرح نظام ملی بهره‌وری در اردیبهشت ۱۴۰۴ به تصویب شورای عالی راهبری برنامه هفتم رسید. این نظام تلاش دارد تا رویکردی یکپارچه به موضوع بهره‌وری داشته باشد. رفع چالش‌های ساختاری و نهادی همچون به‌روز نبودن قوانین و اسناد، ابهام‌زدایی در نقش‌ها و وظایف متولیان بهره‌وری در کشور، رفع کلی‌گویی در تقسیم کار استانی و ملی و تقویت مکانیسم‌های نظارتی و ضمانت‌های اجرایی، می‌تواند تصویر آینده نظام بهره‌وری در کشور را شفاف‌تر کند.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

بهره‌وری یکی از بنیان‌های کلیدی در تحقق اهداف اقتصادی در کشور است. در قانون برنامه هفتم پیشرفت احکام مرتبط با بهره‌وری متمرکزتر و گسترده‌تر از برنامه‌های پنج‌ساله اول تا ششم مدون شده و به‌طور خاص در فصل ۲۳ این قانون به بهره‌وری در نظام اداری برای اولین بار به‌طور خاص اشاره کرده و در ماده (۱۱۱) نیز، طرح نظام ملی بهره‌وری (بخشنامه شماره ۶۳۹۵۹/۳۱۹۰۸ مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۷) پیشنهاد شده است. این سند با هدف تحقق سهم ۳۵ درصدی بهره‌وری در رشد اقتصادی هشت درصدی برنامه هفتم، تکالیف دقیق دستگاه‌های ملی و استانی را برای ارتقای کارایی عوامل تولید تبیین می‌کند. تمرکز اصلی طرح بر سنجش خدمات کلیدی، مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان و منوط کردن پاداش مدیران دولتی به نتایج ارزیابی بهره‌وری برای تضمین انضباط مالی و عملیاتی است. شورای عالی راهبری برنامه هفتم، دولت (سازمان ملی بهره‌وری ایران و سازمان برنامه و بودجه کشور) را متولی طراحی نظام ملی بهره‌وری (موضوع ماده (۱۱۱)) می‌داند. به نظر می‌رسد قانونگذار تلاش داشته تا با طرح چنین نظامی، رویکردی جامع و منسجم به برنامه بهره‌وری در نظام اداری کشور بدهد. گزارش حاضر به دنبال آن است تا با بررسی عملکرد سازمان‌های متولی در اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، روند اجرای قانون فوق را بیان و موانع موجود در راه اجرای این ماده را معرفی کند و در نگاهی کلان به آسیب‌شناسی موضوع نظام ملی بهره‌وری در کشور بپردازد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل محتوایی طرح نظام ملی بهره‌وری نشان می‌دهد که اگرچه طرح از نظر شکلی الزامات ماده (۱۱۱) را پوشش می‌دهد؛ اما در سطح طراحی نهادی، پیوند روشنی میان اهداف بهره‌وری، تقسیم کار نهادها و سازوکارهای الزام‌آور تحقق آن برقرار نشده است. اتکای قالب طرح به اسناد آتی و نوآوری محدود سیاستی، ظرفیت آن را برای تبدیل بهره‌وری به موتور واقعی رشد اقتصادی با تردید مواجه می‌کند. در خصوص اجرای ماده (۱۱۱) بعد از گذشت بیش از یک سال از تصویب این قانون، مطابق گزارش عملکرد ارائه شده، اجرای بندهای این قانون با تأخیر همراه بوده (بند «الف» با چهار ماه تأخیر در فروردین و بند «ب» با پنج ماه تأخیر در اردیبهشت ۱۴۰۴ ارائه شد) به‌علاوه اجرای جزء «۲» بند «ب» هم تاکنون محقق نشده است. سازمان ملی بهره‌وری موانعی را در تحقق اجرای مواد بالا اعلام کرده که عبارت‌اند از:

- ✓ عدم تطابق بین اهداف کمی رشد اقتصادی و رشد بهره‌وری با سایر اهداف مرتبط با احکام مندرج در قانون برنامه؛
- ✓ استاندارد نبودن خدمات دولت؛
- ✓ فقدان داده و اطلاعات به تفکیک خدمات دولت؛
- ✓ وجود احکام متعدد با هدف واحد که در بخش‌های مختلف قانون برنامه به شکل‌های مختلف توسط مراجع مختلف دنبال می‌شود؛
- ✓ عدم تعیین متولی مشخص برای اجرای دستورالعمل و عدم وجود ضمانت اجرایی دستورالعمل.

به نظر می‌رسد وجود چنین موانعی، ریشه در چالش‌های ساختاری در زمینه بهره‌وری در کشور دارد. به عبارتی، مسئله بهره‌وری در ظاهر متولی مشخصی همچون سازمان ملی بهره‌وری ایران دارد؛ اما در عمل تمامی دستگاه‌های اجرایی در راستای بهره‌وری وظایف و اقدام‌هایی دارند و باید به عملکرد خود بپردازند و سالیانه سازمان ملی بهره‌وری گزارشی از شاخص‌های بهره‌وری دستگاه‌ها منتشر می‌کند. همکاری و تعامل میان دستگاه‌های فوق و سازمان ملی بهره‌وری به‌طور دقیق مشخص نیست و بیشتر جنبه مشورتی-گزارشی دارد و ضمانت قانونی وجود ندارد. همچنین در متن اساسنامه این سازمان نیز به جزئیات فوق اشاره‌ای نداشته است. گفتنی است که

در نظام ملی بهره‌وری، سازمان ملی بهره‌وری کشور مسئول راهبری، پایش، برنامه‌ریزی و ارزیابی بهره‌وری در کشور شده؛ اما شیوه اجرای این موضوع و چگونگی پایش یکپارچه دستگاه‌ها در هاله‌ای از ابهام است.

از سوی دیگر، موضوع بهره‌وری در قانون برنامه هفتم پیشرفت در مواد مختلف مورد توجه بوده است؛ چه در بخش‌هایی همچون کشاورزی، انرژی و آب و چه در بخش نظام اداری. در هر کدام از این بخش‌ها نیز متولی خاصی همچون وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی معرفی شده‌اند، اما به چگونگی هماهنگی این ارکان در نظام ملی بهره‌وری اشاره نشده و تنها به تقسیم کار ملی و استانی اکتفا شده و همچنین ضمانت اجرایی نیز برای آن معرفی نشده است. در نگاه کلان نیاز است تا تمام دستورالعمل‌ها و برنامه‌های بهره‌وری در کشور (مانند برنامه جامع بهره‌وری کشور)، مطابق طرح نظام ملی بهره‌وری تنظیم و به‌روزرسانی شده، اقتضات اجرایی و زمان‌بندی‌های لازم برای اجرای نظام ملی بهره‌وری معین شود تا نظامی یکپارچه در عمل اتفاق افتد و طرح فوق روی کاغذ باقی نماند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

✓ یکی از چالش‌های مجریان در اجرای بند «ب» ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت در طراحی و استقرار نظام ملی بهره‌وری، ابهام در نقش نهادهای متولی و نحوه تعامل میان آنهاست. از این رو، پیشنهاد می‌شود در چارچوب احکام قانونی موجود، دستورالعمل یا شیوه‌نامه‌ای ناظر بر سازوکار اجرایی و هماهنگی بین دستگاهی تدوین و ابلاغ شده تا ضمن تبیین دقیق نقش سازمان ملی بهره‌وری ایران، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور، فرایندهای تبادل اطلاعات، تقسیم کار اجرایی، ترتیبات هماهنگی، زمان‌بندی اقدام‌ها و نحوه پایش و گزارش‌دهی نیز مشخص شود. بدیهی است این شیوه‌نامه ناظر بر تنظیم فرایند اجرا بوده و متضمن ایجاد تکلیف قانونی جدید، تعیین ضمانت اجرای مستقل یا توسعه دامنه الزامات مقرر در قانون نخواهد بود؛ بنابراین، در صورت نیاز به پیش‌بینی الزامات جدید یا ضمانت اجرا، این امر باید از طریق حکم قانونی یا مستندات معتبر حقوقی انجام شود.

✓ در بررسی‌های انجام شده مشخص شد که به‌رغم تعریف سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌عنوان یکی از مجریان ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اساسنامه این سازمان نیاز به اصلاح و به‌روزرسانی دارد. بنابراین اصلاح و بازنشر اساسنامه سازمان ملی بهره‌وری، لحاظ کردن آن در قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط با بهره‌وری در کشور با هدف تثبیت جایگاه و وظایف سازمان باید در دستور کار قرار گیرد.



۱. مقدمه

مطابق ادبیات حوزه بهره‌وری، بهره‌وری در برگیرنده دو بعد کارایی و اثربخشی است. برخی دیگر با توجه به ماهیت عملکرد دولت، بهره‌وری در دولت را دربرگیرنده دو عامل کارایی هزینه و کیفیت خدمات معرفی می‌کنند [۱].

در برنامه هفتم پیشرفت، به موضوع بهره‌وری به‌طور خاص پرداخته شده و برای سامان دادن به وضعیت بهره‌وری در کشور، طرح نظام ملی بهره‌وری پیشنهاد گشته است. به‌طور خاص در فصل ۲۳ (نظام اداری) قانون برنامه هفتم پیشرفت، در خصوص بهره‌وری نظام اداری، بهره‌وری سرمایه انسانی، ارتقای عملکرد و نظام ارزیابی عملکرد بحث و اقدام‌هایی در نظر گرفته شده است.

به‌طور دقیق‌تر و مطابق قانون برنامه هفتم پیشرفت، رشد بهره‌وری یکی از شاخص‌های مهم رشد اقتصادی مورد هدف برنامه محسوب شده است. بالا بودن هزینه‌های جاری نظام اداری، تصدی‌گری‌های دولت، بزرگ بودن اندازه دولت و متعادل نبودن تعداد کارکنان، پایین بودن بهره‌وری سرمایه انسانی و انگیزه کارکنان دولت، اثربخشی و کارایی فعالیت‌های دولت و عدم انسجام متولیان بهره‌وری در کشور از جمله مسائلی بوده که قانونگذار در راستای آن به طرح اقدام‌هایی در مواد فصل ۲۳ قانون [برنامه هفتم پیشرفت](#) پرداخته است. مطابق [گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی در خصوص ارزیابی عملکرد احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت](#) در سال نخست و براساس ارزیابی میزان اجرای احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت، از میان ۱۶۸ حکم قانونی موجود در فصل ۲۳ این قانون، ۳۵ حکم اجرایی شده، ۱۰ حکم در حال اجرا بوده و ۱۲۳ حکم تاکنون اجرا نشده و می‌توان گفت در مجموع میزان تحقق اهداف فصل ۲۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت، حدود ۲۶ درصد است [۲].

گزارش حاضر به دنبال آن است تا وضعیت اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت را رصد و به آسیب‌شناسی علل عدم اجرای بندهای مرتبط با آن بپردازد. به‌علاوه پیشنهادهای و راهکارهای مناسب در راستای اجرای بندهای فوق در ادامه سال‌های اجرای برنامه هفتم ارائه دهد. بنابراین تنها مفهوم بهره‌وری در حوزه نظام اداری و به‌طور خاص ماده (۱۱۱) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) مورد توجه گزارش بوده و بهره‌وری در سایر حوزه‌ها مانند آب، انرژی، کشاورزی و... مورد توجه گزارش حاضر نیست.



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

گزارش‌های کار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نزدیک به موضوع گزارش حاضر که به تحلیل وضعیت اجرای احکام مرتبط با بهره‌وری در قانون برنامه هفتم پیشرفت پرداخته‌اند، به شرح زیر است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	تحلیلی نظارتی بر استقرار سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت (موضوع بند «پ» ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت)	۱۴۰۴	۲۱۰۹۱	مطالعات مدیریت	گزارش فوق با بررسی ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت، با تمرکز بر بند «پ» آن، به این نتیجه رسیده که مرکز آموزش مدیریت دولتی که به موجب این بند مکلف به طراحی سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت ذیل سامانه یکپارچه نظام اداری (سینا) ظرف سه ماه شده، به این تکلیف خود عمل نکرده است. به علاوه توصیه می‌کند که به منظور طراحی کارآمد، این سامانه باید امکان اتصال به سامانه‌های آموزش کارکنان دستگاه‌های اجرایی و مؤسسه‌های آموزشی را داشته باشد.
۲	گزارش نظارتی اجرایی‌سازی بند «ج» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران: هوشمندسازی خدمات دولت	۱۴۰۴	۲۱۰۳۵	مطالعات مدیریت	این گزارش با بررسی ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت که بحث هوشمندسازی و دولت الکترونیک را مورد توجه قرار داده با تمرکز بر بند «ج» آن میزان تحقق اهداف برنامه را بررسی و این‌طور اظهار نظر می‌کند که تا خرداد ۱۴۰۴، از ۱۸۶ دستگاه اجرایی، دو دستگاه هنوز به پنجره ملی خدمات دولت متصل نشده‌اند و از میان تنها ۶۱ درصد از خدمات از طریق سامانه ارائه می‌شود. عواملی نظیر ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، محدودیت‌های مالی برای ارتقای زیرساخت‌ها و کمبود نیروی انسانی فنی از عوامل مؤثر بر کندی پیشرفت در تحقق اهداف است.
۳	گزارش ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریورماه ۱۴۰۴: فصل ۲۳ نظام اداری	۱۴۰۴	۲۱۰۵۴	مطالعات مدیریت	این گزارش با بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذیل احکام این فصل نشان می‌دهد که با وجود موفقیت‌هایی در اجرای بندهای احکام فوق، اما چالش‌هایی نظیر کمبود منابع مورد نیاز و مقاومت در برابر تغییرات و مسائل ساختاری وجود دارد. این گزارش پیشنهاد می‌دهد که سازمان اداری و استخدامی به منظور رفع چالش‌های فوق به تقویت مدل‌های مشارکت‌طلبی، یکپارچه‌سازی سیستم‌های فناوری اطلاعات و تدوین سند جامع نیروی انسانی دولت در فرایند اصلاحات اداری توجه کند.
۴	آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی بازطراحی ساختار کلان دستگاه‌های اجرایی کشور (موضوع بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت)	۱۴۰۴	۲۱۲۰۹	مطالعات مدیریت	تحلیل این گزارش نشان می‌دهد روش‌شناسی اتخاذ شده توسط سازمان اداری، به دلیل درک محدود از تشکیلات موازی، نادیده گرفتن تراحمات برون‌سازمانی، نگاه تقلیل‌گرایانه به وظایف و جابه‌جایی نقش‌ها میان سازمان و دستگاه‌های اجرایی، قادر به شناسایی مؤثر تشکیلات واقعاً غیرضروری نیست و خطر آسیب به یکپارچگی نظام‌های تخصصی را به همراه دارد. گزارش برای اصلاح مسیر، سه توصیه کلیدی ارائه می‌کند: توقف مصوبه و اصلاح روش‌شناسی فعلی، اجرای آزمایشی در چند وزارتخانه منتخب و داوطلب از حوزه‌های کاری متفاوت، و در میان‌مدت تغییر رویکرد سیاستی-نظارتی از «کم‌گرایی» به «پیامدمحوری» در راهبری برنامه‌های اصلاح نظام اداری و چابک‌سازی دولت.



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۵	بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها	۱۴۰۲	۱۳۵۲۰	مطالعات مدیریت	نویسندگان در این گزارش با تأمل بر احکام بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه، اظهار می‌دارند که تمرکز احکام بهره‌وری ارائه شده بر استقرار چرخه‌های بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و تصویب نظام ملی ارتقای بهره‌وری در شورای عالی اداری است و قادر به تحقق بخشی سهم ۳۵ درصدی رشد بهره‌وری محور نخواهد بود. سازمان ملی بهره‌وری به‌مثابه نهاد اصلی و متولی بهره‌وری کشور به‌رغم تلاش‌های چندساله اخیر، از بهره‌وری کل عوامل تولید، غافل شده و اغلب بر بهره‌وری اداری متمرکز بوده است که در مورد اهم دلایل آن می‌توان به ضعف جایگاه این سازمان، مسئله نامحوری برخی عناصر و فقر ابزارهای تنظیم‌گر ایانه و هماهنگ‌کننده اشاره کرد.
۶	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۵): تنفیذ حکم ارتقای شاخص‌های بهره‌وری	۱۴۰۱	۱۸۸۰۳	مطالعات مدیریت	این گزارش پس از بررسی اهمیت و جایگاه بهره‌وری در اسناد بالادستی، میزان اثربخشی و تأثیرگذاری این احکام مورد واکاوی قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به خلأ احکام دائمی جامع در خصوص مدیریت بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی، پیش‌بینی احکام متناسب با این موضوع در قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان راهکار کوتاه‌مدت ضروری است. از این‌رو در انتهای این گزارش پیشنهاد الحاق متن حکم بند «و» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به‌عنوان یک بند به لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه شده است. لازم به توضیح است که با توجه به مشکلات و چالش‌های فراوان در خصوص بهره‌وری در دولت راهکار اثربخش در این خصوص پیش‌بینی ضوابط ساختاری و رفتاری جامعی در خصوص مدیریت بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی در قالب قانونی دائمی است. موضوعی که نیازمند اقدام دولت محترم در خصوص تدوین لایحه پیشنهادی است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

بر این اساس گزارش‌های دیگری نیز در مرکز با عنوان «تحلیل نظارتی» یا «گزارش نظارتی» تهیه و تدوین شده است اما آنچه در اینجا مورد توجه بوده سابقه گزارش‌های نظارتی بر اجرای مفاد قانون برنامه هفتم پیشرفت بوده و لذا تنها به موارد بالا که در این حوزه منتشر شده، اکتفا شد.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه... / ...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	طرح نظام ملی بهره‌وری	شورای عالی راهبردی برنامه هفتم	۱۴۰۴/۰۲/۱۵	-	در راستای اجرای بندهای «الف» و «ب» قانون برنامه هفتم پیشرفت و با هدف ارتقای بهره‌وری و دستیابی به رشد پایدار اقتصادی، اهداف زیر مورد نظر شورای عالی راهبردی برنامه در فصل ۲۳ (نظام اداری) است: واگذاری وظایف غیرحاکمیتی، بهبود شاخص توسعه دولت الکترونیک و ساماندهی سکوها و سامانه‌های نظام اداری، پایش مراکز داده و پشتیبانی و سنجش بهره‌وری خدمات کلیدی دستگاه‌های اجرایی با هدف پیاده‌سازی تخصیص بودجه مبتنی بر عملکرد بهره‌وری.

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه... / ...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۲	قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۳/۰۱	ماده (۱۱۱)	شامل دو بند اجرایی
۳	برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم	شورای عالی اداری	۱۴۰۳/۱۰/۰۵	محور ششم: ارتقای بهره‌وری	این برنامه در این محور سه حوزه نظام ملی بهره‌وری، بهره‌وری انرژی و چارچوب اتصال پاداش اعضای هیئت‌مدیره و کارکنان شرکت‌های دولتی به بهره‌وری را مورد نظر قرار داده و مبتنی بر قانون برنامه هفتم پیشرفت، اقدام‌هایی چون تدوین برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌ها، توسعه نظام اعتباربخشی متخصصان، مراکز توانمندساز و جویز بهره‌وری و ... را در دستور کار خود دارد.
۴	برنامه جامع بهره‌وری کشور	هیئت وزیران	۱۳۹۴/۰۵/۲۵	-	این برنامه سندی درازمدت معرفی شده که مبنای فعالیت سازمان ملی بهره‌وری ایران بوده و با ترکیب دو نگرش راهبردی و فرایندی طراحی شده است. این برنامه مطابق ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه که یک‌سوم از رشد اقتصادی کشور را از محل ارتقای بهره‌وری لحاظ کرده بود، شکل گرفته و در قانون برنامه هفتم نیز این سهم حدود ۳۵ درصدی رشد اقتصادی برای ارتقای بهره‌وری در نظر گرفته شده است. این برنامه توسط سازمان ملی بهره‌وری ایران تهیه شده و افق ۱۰ ساله را مدنظر داشته است.
۵	نقشه راه دولت هوشمند	شورای عالی اداری	۱۴۰۴/۰۱/۳۱	مواد (۱۰) و (۲۰)	در ماده (۱۰) برقراری مشارکت عمومی و خصوصی با استفاده از روش هوشمندسازی خدمات و بهبود شاخص‌های بهره‌وری توسط دستگاه‌های اجرایی و با رعایت دستورالعمل سازمان برنامه و بودجه کشور مورد توجه است. در ماده (۲۰) نیز واگذاری خدمات به بخش غیردولتی و هوشمندسازی و به‌کارگیری هوش مصنوعی، به‌منظور ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دنبال شده و متولی اصلی این ماده سازمان ملی بهره‌وری نامیده شده است.
۶	قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۷/۰۹/۰۶	-	دولت به‌موجب این قانون به عضویت این سازمان درآمده و اجازه دارد تا به پرداخت حق عضویت سالیانه سازمان اقدام کرده و در برنامه بودجه کشور لحاظ کند. همچنین باید مجلس و دستگاه‌های اجرایی مرتبط را در جریان برنامه‌ها، سمینارها و دوره‌های آموزشی این سازمان قرار دهد.

مأخذ: همان.



۳. بهره‌وری در نظام اداری ایران

بهره‌وری در قانون برنامه هفتم پیشرفت با توجه به آینه عملکرد بهره‌وری در برنامه‌های گذشته باید بررسی شود. به عبارتی چالش‌ها و آسیب‌های بهره‌وری در کشور چه بوده که باعث طراحی اقدام‌های جدید برای این حوزه در برنامه هفتم پیشرفت شده است؟ به گزارش سازمان بهره‌وری سیر تطور موضوع بهره‌وری در برنامه‌های پیشرفت کشور تا قبل از برنامه هفتم به شرح زیر است.

جدول ۳. سیر تطور موضوع بهره‌وری در احکام برنامه‌های پیشرفت کشور [۳]

ردیف	عنوان برنامه	ماده / تبصره	موضوع ماده / تبصره
۱	قانون برنامه دوم توسعه	تبصره «۳۵»	– اختصاص اعتبارات در دستگاه‌های اجرایی به توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره‌وری – تهیه و تدوین شاخص اندازه‌گیری بهره‌وری فعالیت‌های بخش‌ها و طرح‌های پیش‌بینی شده در برنامه دوم
۲	قانون برنامه سوم توسعه	ماده (۱) ماده (۹) ماده (۱۰۹) ماده (۱۵۹)	– تشکیل شورای عالی اداری با هدف افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و با وظایف مشخص – انتقال سهام شرکت‌های دولتی به تعاونی و غیردولتی – بهره‌وری آب – ارتقای بهره‌وری در فعالیت‌های فرهنگی و تربیتی
۳	قانون برنامه چهارم توسعه	ماده (۵) ماده (۷) ماده (۱۰) ماده (۱۷) ماده (۳۷) ماده (۵۲) ماده (۸۸) ماده (۹۵) ماده (۱۰۲) ماده (۱۴۳)	– هدف‌گذاری کمی بهره‌وری – تدوین اسناد ملی، بخشی، استانی و ویژه سهم ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید مربوطه توسط تمام دستگاه‌های ملی و استانی – سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه شاخص‌های بهره‌وری و رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی – طراحی جایزه ملی بهره‌وری با استفاده از الگوی تعالی سازمانی – واگذاری شرکت‌هایی که فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی – کاهش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و سایر بانک‌ها به‌منظور بهبود بهره‌وری منابع مالی – بهره‌وری آب – افزایش بهره‌وری نیروی کار – بهره‌وری سرمایه انسانی با تضمین دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی – افزایش بهره‌وری امکانات بهداشتی و درمانی – طراحی روش‌های لازم برای افزایش بهره‌وری و درآمد روستائیان و عشایر – ارتقای بهره‌وری و توسعه و بهبود مدیریت تعاونی‌ها – افزایش کارایی و بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به‌جای کنترل مراحل انجام کار
۴	قانون برنامه پنجم توسعه	ماده (۷۹) ماده (۱۴۱)	– ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه – ایجاد سازمان ملی بهره‌وری ایران – تدوین برنامه جامع بهره‌وری کشور – توجه به بهره‌وری آب کشاورزی
۵	قانون برنامه ششم توسعه	ماده (۵) ماده (۳۵) ماده (۳۶)	– اجرایی کردن چرخه مدیریت بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی – فراهم‌سازی تمهیدات لازم برای عملیاتی کردن چرخه در واحدهای تحت تولیت دستگاه‌ها با هماهنگی سازمان ملی بهره‌وری – توجه به بهره‌وری آب کشاورزی

مطابق گزارش‌های سازمان ملی بهره‌وری، بهره‌وری در برنامه ششم پیشرفت کشور با این آسیب‌ها، چالش‌ها یا نقاط ضعف مواجه بوده که موفقیت این سازمان در اجرای بندهای قانون برنامه فوق را تحت تأثیر قرار داده است:

- ✓ فقدان استراتژی مناسب در برنامه‌ریزی بهره‌وری؛
- ✓ فقدان جامعیت در خط‌مشی‌گذاری؛
- ✓ نبود ابزارهای تشویقی، انگیزشی یا تنبیهی مؤثر برای تسریع در جلب مشارکت کمیته‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی کشور؛
- ✓ نبود ساختار رسمی بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی؛
- ✓ نبود سازوکار دقیق توزیع منافع حاصل از ارتقای بهره‌وری در سطوح مختلف؛
- ✓ تنوع رویکردهای سیاستی برای توسعه در بخش‌های اقتصادی موجب پیشرفت نامتوازن عملکرد متولیان بخش‌های اقتصادی در زمینه استقرار چرخه بهره‌وری و تدوین برنامه‌های عملیاتی ارتقای بهره‌وری شده؛
- ✓ توصیه‌ای بودن و نداشتن الزام قانونی؛
- ✓ فقدان قابلیت پیگیری و ضمانت اجرا؛
- ✓ نبود متولی اصلی حوزه‌های کلیدی ارتقای بهره‌وری؛
- ✓ پراکنده‌نویسی، تقلیل‌گرایی و فقدان اولویت‌بندی [۴].

با توجه به چالش‌های فوق، راهکارها و توصیه‌های سیاستی مختلفی نیز برای بررسی شدن جهت رفع چالش‌ها پس از اتمام اجرای برنامه ششم پیشرفت ارائه شد که به‌نوعی راهنما برای قانون برنامه هفتم بوده است. به‌علاوه ذکر این نکته ضروری است که مفاد فوق به بهره‌وری در نظام اداری اشاره دارد و بهره‌وری در سایر موضوعات مانند آب، کشاورزی، انرژی و ... مرتبط نیست. لذا پیشنهادهاى فوق و اعمال آن در قانون برنامه هفتم عبارت‌اند از:

جدول ۴. تطابق راهکارهای سیاستی پیش از برنامه و مفاد قانون برنامه هفتم

ردیف	پیشنهادهای پیش از قانون برنامه هفتم	بندهای مرتبط در قانون برنامه هفتم
۱	اتصال نظام جبران خدمات، تخصیص بودجه، ارتقا و انتصاب مدیران و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولت به عملکرد بهره‌وری آنها	ماده (۱۰۶)
۲	هدایت و تخصیص تسهیلات نوآوری و فناوری و حمایت شرکت‌های دانش‌بنیان در راستای توسعه زیست‌بوم نوآوری بهره‌ور	مواد (۱۰۷) و (۱۱۱)
۳	تقویت ساختار بهره‌وری در کشور در سطح ملی و دستگاهی	ماده (۱۱۱)
۴	ترویج و فرهنگ‌سازی بهره‌وری در رسانه ملی و رسانه‌های اجتماعی، آموزش و پرورش و آموزش عالی	در مفاد قانون برنامه به این مورد به‌طور مستقیم اشاره نشده است. غیرمستقیم: به فرهنگ‌سازی اداری در فصل ۲۳ اشاره شده است.
۵	ایجاد زمینه مناسب برای مشارکت‌بخش خصوصی و نهادهای مردمی در ارتقای بهره‌وری و پیشبینی سازوکار تشویقی در قوانین	در مفاد قانون برنامه به این مورد مستقیماً اشاره نشده است.
۶	نهادینه‌سازی رویکرد سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مسئله‌محور در نظام حکمرانی اقتصادی به‌منظور استقرار اثربخش چرخه بهره‌وری	در مفاد قانون برنامه به این مورد اشاره نشده است.
۷	مولدسازی و افزایش بهره‌وری دارایی‌های دولت (نظارت فعال بر دارایی‌های دولت، افزایش بازدهی سرمایه‌های دولت، تخصیص سرمایه‌های دولتی با بهره‌وری بیشتر، ایجاد بسترهای مؤثر برای سازماندهی و تخصیص مجدد سرمایه‌گذاری دولتی در منابع و بخش‌های مهم و حیاتی)	ماده (۱۹) (اشاره به واگذاری دارایی‌های دولت در راستای افزایش کارایی)
۸	تحول و بازآرایی ساختار و آمایش صنایع کشور به‌منظور افزایش بهره‌وری از طریق اقدام‌هایی مانند ارتقای فناوری تولید، بهبود سیاست‌های پشتیبانی از شرکت‌ها، شکل‌دهی و حمایت از خوشه‌های صنعتی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط و ایجاد نهادهای مالی سرمایه‌گذاری	در خصوص ساختار دولت در ماده (۱۰۵) به آن اشاره شده اما درباره ساختار صنایع اشاره‌ای نشده است.

مأخذ: همان.



با توجه به اینکه در این گزارش تمرکز بر احکام بهره‌وری در فصل ۲۳ (نظام اداری) است، سایر بندهای مرتبط با بهره‌وری (بهره‌وری‌های بخشی مانند حوزه آب، انرژی، کشاورزی و ...) در این مجال بررسی نخواهد شد.

۱-۳. احکام بهره‌وری در قانون برنامه هفتم پیشرفت (مرتبط با نظام اداری)

احکام مرتبط با نظام اداری در فصل ۲۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور در پنج بخش ساختار دولت، سرمایه انسانی دولت، هوشمندسازی و دولت الکترونیک، ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت‌پذیری (شرکت‌های دولتی) و نظام بهره‌وری مورد توجه بوده و در این گزارش به بررسی عملکرد دولت در خصوص ماده (۱۱۱) پرداخته می‌شود.

جدول ۵. نسبت میان مسائل و راهکارهای قانونی

ردیف	مسائل	خلاصه بند قانونی (راهکار)	ماده قانونی مرتبط	متولی
۱	نظام بهره‌وری شفاف	تهیه کردن جداول کمی و کیفی شاخص‌های بهره‌وری طی شش ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون و به تصویب شورای عالی اداری رساندن آن	ماده (۱۱۱)	دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان ملی بهره‌وری ایران)
۲	بهره‌وری در رشد اقتصادی کشور	تهیه طرح نظام ملی بهره‌وری مشتمل بر هدف‌گذاری کمی، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی طی شش ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون		
۳	مسئله اثربخشی و عدم انسجام متولیان بهره‌وری در کشور	طراحی و پیاده‌سازی نظام سنجش بهره‌وری خدمات کلیدی و زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی موردنیاز و پیاده‌سازی تخصیص بودجه به افزایش عملکرد بهره‌وری		
۴	بهره از توان دانش‌بنیان‌ها و متخصصین	تهیه دستورالعمل افزایش نقش شرکت‌های دانش‌بنیان با بهره‌گیری از ظرفیت معاونت علمی		

مأخذ: همان.

۲-۳. نظام ملی بهره‌وری

«طرح نظام ملی بهره‌وری»، سازمان ملی بهره‌وری، سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه را متولیان این حوزه دانسته است. گام‌های اجرایی سند از طریق تدوین و اجرای شیوه‌نامه‌های مختلف که هریک به‌عنوان جهت‌گیری راهبردی نظام نقش دارند و به تصویب شورای عالی راهبری برنامه هفتم پیشرفت رسیده‌اند عبارت‌اند از:

✓ ابلاغ نظام‌نامه سنجش خدمات کلیدی دستگاه‌های اجرایی

این نظام‌نامه شامل معیارها و شاخص‌های کلیدی برای ارزیابی کیفیت خدمات، شناسایی نقاط ضعف و قدرت و ایجاد چارچوبی برای بهبود مستمر خدمات و فرایندها به‌منظور افزایش رضایت ذی‌نفعان است و توسط سازمان اداری و استخدامی کشور به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.

✓ ابلاغ دستورالعمل افزایش مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان، مشاوره مدیریت و متخصصین بهره‌وری

به‌منظور تسهیل همکاری میان بخش‌های خصوصی و دولتی در راستای ارتقای بهره‌وری بخش‌ها و افزایش انگیزه مشارکت بازیگران زیست‌بوم بهره‌وری، لازم است تا دستورالعملی برای افزایش مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان، مشاوره مدیریت و متخصصین بهره‌وری، توسط سازمان برنامه و بودجه و با همکاری معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری ابلاغ شود. این دستورالعمل با بهره از تجربیات و دانش فنی شرکت‌های دانش‌بنیان و نوآوری و بهبود فرایندهای دستگاه‌های دولتی و همچنین ایجاد شبکه‌های

همکاری و تبادل اطلاعات میان نهادهای مختلف کمک می‌کند.

سازمان ملی بهره‌وری در گزارش استقرار نظام ملی بهره‌وری احکام طرح نظام ملی بهره‌وری را به چند دسته تقسیم می‌کند که عبارت‌اند از:

(الف) سیاستگذاری بهره‌وری: منظور احکامی هستند که تکالیف و الزامات قانونی را ناظر بر جهت‌گیری‌ها، اولویت‌ها و چارچوب کلان مداخله دولت در ارتقای بهره‌وری است.

(ب) تنظیم‌گری بهره‌وری: این احکام به تعریف سازوکارهای پاسخگویی و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی لازم برای تحقق اهداف بهره‌وری اقدام می‌کند.

(ج) تسهیل‌گری بهره‌وری: احکام مرتبط با فراهم آوردن بسترهای نهادی، اجرایی و تعاملی لازم برای مشارکت مؤثر ذی‌نفعان مختلف در فرایند ارتقای بهره‌وری، در نظر گرفته می‌شوند.

(د) ترویج، آموزش و توانمندسازی بهره‌وری: احکام این دسته ناظر بر تکالیف دولت در زمینه ارتقای سرمایه انسانی مرتبط با بهره‌وری و به‌منظور نهادینه‌سازی فرهنگ بهره‌وری است.

(ه) تخصیص منابع در جهت ارتقای بهره‌وری: این احکام شامل تکالیفی است که به جهت‌دهی منابع مالی، انسانی، فیزیکی و اعتباری دولت به سمت فعالیت‌ها و برنامه‌های ارتقای بهره‌وری اختصاص دارد.

(و) سنجش و پایش بهره‌وری: احکام سنجش و پایش بهره‌وری ناظر بر ایجاد و استقرار نظام‌های اندازه‌گیری، گردآوری داده، پایش مستمر و گزارش‌دهی عملکرد بهره‌وری است.

(ز) پژوهش و نوآوری در بهره‌وری: این احکام شامل تکالیفی است که به شناخت نظام‌مند مسائل بهره‌وری، تولید دانش کاربردی، ارائه گزینه‌های سیاستی و توسعه راهکارهای نوآورانه اختصاص دارد [۵].

۳-۳. اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت

گزارش‌ها از وضعیت اجرای قانون‌های برنامه در کشور نشان می‌دهد که اهداف رشد بهره‌وری در کشور عمدتاً رویکرد تکلیفی، ابلاغی و از طریق اجرای برنامه‌های ارتقای بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی پیگیری شده و به نتایج مورد انتظار نرسیده است [۱]. در ادامه نحوه عملکرد دولت در هر کدام از بندهای ماده (۱۱۱) مرور می‌شود. اقدام‌های انجام شده عبارت‌اند از:

👉 **بند «الف»:** تهیه کردن جداول کمی و کیفی شاخص‌های بهره‌وری طی شش ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون و مصوب شدن آن در شورای عالی اداری

مطابق گزارش عملکرد سازمان ملی بهره‌وری ایران، اهداف کمی و کیفی شاخص‌های بهره‌وری در قالب طرح نظام ملی بهره‌وری به سازمان برنامه و بودجه با حساب بیش از چهار ماه تأخیر، در فروردین ۱۴۰۴ ارائه و سپس به تصویب شورای عالی راهبری برنامه هفتم رسیده است. این سازمان موانع این کار را عدم تطابق بین اهداف کمی رشد اقتصادی و رشد بهره‌وری با سایر اهداف مرتبط با احکام مندرج در قانون برنامه معرفی کرده و پیشنهاد داده تا در برنامه‌های آتی پیشرفت کشور، رویکرد جزء به کل (بررسی عملکرد و ظرفیت بالقوه بخش‌های اقتصادی و تجمیع آنها) برای تدوین اهداف کمی رشد، لحاظ شود.

وضعیت اهداف و شاخص‌های کیفی در طرح فوق مبهم بوده؛ زیرا در تمام بخش‌های طرح نظام ملی بهره‌وری تنها به جداول و اهداف کمی اشاره کرده و مبنای تقسیم کار و پیشنهاد اقدام‌های لازم برای اجرا نیز متمرکز بر اهداف کمی بوده است.

👉 **اهداف و شاخص‌های کمی بهره‌وری**

اهداف کمی رشد بهره‌وری به‌زعم طرح فوق در حوزه‌های کشاورزی، نفت و گاز، معدن، صنعت (ساخت)، آب، برق و گاز، ساختمان و



مسکن، حمل‌ونقل و انبارداری، ارتباطات، سلامت، آموزش، علمی و پژوهش، نظام اداری و قضایی و حقوقی، مدنظر بوده و به‌طور کلی به دنبال افزایش تولید ناخالص داخلی، افزایش اشتغال و کاهش بیکاری، کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی، بهبود تراز تجاری، افزایش رفاه اجتماعی و توسعه پایدار و حفظ محیط زیست است. در این راستا، شرح اقدام‌های عملیاتی پیش‌برنده، تقسیم کار ملی و استانی و شاخص‌های مهم در هر حوزه در طرح نظام ملی بهره‌وری اشاره شده است.

✓ **بند «ب»:** تهیه طرح نظام ملی بهره‌وری مشتمل بر هدف‌گذاری کمی، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی طی شش ماه بعد از لازم‌الاجرا قانون

سازمان ملی بهره‌وری ایران به استناد ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت به‌منظور افزایش اثربخشی، انسجام نقش متولیان بهره‌وری و تقویت نقش تنظیم‌گری، طرح نظام ملی بهره‌وری در کشور را تهیه کرده است. این طرح که با پنج ماه تأخیر در اردیبهشت ۱۴۰۴ ارائه شده، مشتمل بر هدف‌گذاری کمی بوده و شرح تکالیف نقش‌آفرینان در بهره‌وری و تقسیم کار ملی و استانی را مشخص می‌کند. این طرح هفت اصل کلیدی را دنبال می‌کند که عبارت‌اند از: مسئله‌محوری، بین‌بخشی، چابک، تکرار شونده و چندوجهی، مبتنی بر شواهد، بر مبنای مشاوره و مشارکت، مردم‌محوری و مبتنی بر نتایج است. این طرح اذعان دارد که برای استقرار نظام ملی بهره‌وری ابتدا باید نقش‌ها و بازیگران شناسایی شوند. به همین منظور این بازیگران را به شرح زیر معرفی می‌کند.

جدول ۶. بازیگران ملی و استانی نظام ملی بهره‌وری [۶]

نقش‌ها	بازیگران	سطح نقش‌آفرینی
- تدوین و اجرای سیاست‌های کلان بهره‌وری - هماهنگی و یکپارچه‌سازی برنامه‌ها - حمایت از تحقیق و توسعه - توسعه آموزش و مهارت‌های نیروی کار - توسعه نظام آماری و پایش بهره‌وری - ارتقای فرهنگ بهره‌وری	دستگاه‌های اجرایی (قوه مجریه)	ملی
- تصویب قوانین و مقررات با لحاظ ارتقای بهره‌وری	مجلس شورای اسلامی	
- حمایت از حقوق مالکیت فکری و خصوصی - تسهیل فرایندهای قضایی	قوه قضائیه	
- مشاوره‌های تخصصی و مشارکت در طرح‌های بهبود بهره‌وری	نهادهای مدنی تخصصی و دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی در زمینه بهره‌وری	استانی
- برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های استانی - حمایت از کسب‌وکارهای محلی - توسعه زیرساخت‌های استانی - پایش و ارزیابی عملکرد - ترویج فرهنگ بهره‌وری در سطح استان	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	
- حمایت از بنگاه‌های تولیدی در بخش‌های مختلف اقتصادی - توسعه صنایع پیشرفته و دانش‌بنیان - ترویج استانداردها و گواهی‌نامه‌های بهره‌وری	دستگاه‌ها و سازمان‌های استانی مرتبط با بخش‌های مختلف اقتصادی استان‌ها	
- انجام پژوهش‌های کاربردی - آموزش و تربیت نیروی متخصص - ایجاد ارتباط با بخش‌های اقتصادی	دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی استان‌ها	

✓ بند «ب» جزء «۱»: طراحی و پیاده‌سازی نظام سنجش بهره‌وری خدمات کلیدی و زیرساخت‌های آماری و اطلاعاتی

موردنیاز و پیاده‌سازی تخصیص بودجه به افزایش عملکرد بهره‌وری

گزارش سازمان ملی بهره‌وری ایران نشان می‌دهد که این سازمان در راستای اجرای این بند، به تدوین نظام‌نامه سنجش بهره‌وری خدمات کلیدی دستگاه‌های اجرایی (که در مرحله بررسی نهایی برای ابلاغ توسط سازمان اداری و استخدامی کشور قرار دارد) اقدام کرده و اجرای آزمایشی آن در وزارت آموزش و پرورش بناست دنبال شود. همچنین موانعی که این اقدام را برای سازمان با مشکل روبه‌رو کرده عبارت‌اند از: استاندارد نبودن خدمات دولت، فقدان داده و اطلاعات به تفکیک خدمات دولت و وجود احکام متعدد با هدف واحد که در بخش‌های مختلف قانون برنامه به شکل‌های مختلف توسط مراجع مختلف دنبال می‌شود (مواد (۱۳)، (۱۸) و (۱۱۱)). در این راستا این سازمان پیشنهاد داده که سامانه‌های مربوط به خدمات دولت یکپارچه و استاندارد شده و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های ذیل هر یک از احکام مورد اشاره هماهنگ و منطبق با هم باشند.

✓ بند «ب» جزء «۲»: تهیه دستورالعمل افزایش نقش شرکت‌های دانش‌بنیان با بهره‌گیری از ظرفیت معاونت علمی تا

پایان سال اول برنامه

گزارش عملکرد سازمان ملی بهره‌وری ذیل این بند نشان می‌دهد که این جزء در حال انجام است و پیش‌نویس دستورالعمل‌های تسهیم منافع ارتقای بهره‌وری در بخش‌های دولتی و غیردولتی با هماهنگی معاونت علمی، فناوری، و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور و صندوق نوآوری و شکوفایی ریاست‌جمهوری تدوین شده و در مرحله بررسی نهایی و ارائه به شورای عالی راهبری برنامه توسط سازمان برنامه و بودجه کشور است. عواملی همچون عدم تعیین متولی مشخص برای اجرای دستورالعمل و عدم ضمانت اجرایی دستورالعمل، جزء چالش‌های اجرای این بند بوده‌اند. این سازمان همچنین پیشنهاد داده که دستورالعمل به مکانیزم‌های انگیزشی در بودجه دستگاه‌های اجرایی متصل شده و همچنین از منابع صندوق نوآوری و شکوفایی استفاده کند [۷]. به‌علاوه در گزارش استقرار نظام ملی بهره‌وری، اقدام‌هایی که در حوزه نظام ملی بهره‌وری در دسته‌های تعریف شده انجام شده را معین کرده که به‌صورت جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۷. اقدام‌های تعریف شده در قالب گونه‌های طرح نظام ملی بهره‌وری [۵]

ردیف	اقدام	انواع گونه‌ها
۱	تدوین و ابلاغ طرح نظام ملی بهره‌وری	سیاستگذاری
۲	تدوین و ابلاغ برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های اقتصادی	
۳	سند جامع مدیریت زنجیره تولید، توزیع، عرضه و صادرات صنایع دستی	
۴	بخش‌نامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور	
۵	سند نقشه راه سلامت الکترونیک کشور	
۶	سند جامع (خطمشی) مراقبت‌های سلامت	
۷	سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور	
۸	برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی	
۹	نقشه‌راه دولت هوشمند	
۱۰	برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم	



ردیف	اقدام	انواع گونه‌ها
۱۱	اساسنامه سازمان امور اجتماعی کشور	تنظیم‌گری
۱۲	ضوابط و شرایط احداث نیروگاه تجدیدپذیر و پاک توسط واحدهای صنعتی معدنی و کشاورزی در سطح توزیع	
۱۳	دستور العمل سرمایه‌گذاری صنعتی	
۱۴	دستور العمل برنامه‌ریزی و پایش بهره‌وری خدمات دولت	
۱۵	دستور العمل نحوه محاسبه و وصول جرائم برداشت آب از چاه غیرمجاز و چاه مجاز دارای اضافه برداشت	
۱۶	آیین‌نامه اجرایی بند «پ» ماده (۵۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع اعطای سایر مشوق‌ها و حمایت‌های افزایش رقابت‌پذیری گذر (ترانزیت) از مسیر ایران	
۱۷	چارچوب پاداش سالیانه قابل پرداخت به مدیرعامل، اعضای هیئت‌مدیره، اعضای هیئت عامل و مدیران شرکتهای دولتی و شرکتهایی که دولت به‌نحوی در آنها سهام مدیریتی یا کنترلی دارد، مؤسسات اعتباری و بیمه	
۱۸	دستور العمل صدور، تحویل و تسویه گواهی مصرف‌جویی انرژی برق محقق شده در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست	
۱۹	برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در سال ۱۴۰۴ موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	
۲۰	آیین‌نامه اجرایی بند «ب» ماده (۵۵) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع تهیه و صدور شناسنامه فنی-ملکی ساختمان)	
۲۱	سند نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور	تسهیل‌گری
۲۲	آیین‌نامه اجرایی جزء «۲» بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع مدیریت یکپارچه توسعه، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های سرمایه‌گذار حوزه آب و برق)	
۲۳	آیین‌نامه اجرایی بند «ب» تبصره «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (موضوع دریافت عوارض از چاه‌های مجاز فاقد و دارای شمارشگر (کتور) هوشمند)	
۲۴	مصوبه شورای اقتصاد در خصوص احداث هفت هزار مگاوات نیروگاه خورشیدی با اولویت تحویل برق به شبکه‌های توزیع و به‌ویژه مولدهای انشعابی پشت بامی	
۲۵	مصوبه وزارت نیرو در خصوص تعیین قیمت غیریارانه‌ای آب	تخصیص منابع
۲۶	آیین‌نامه نحوه فعالیت شرکت‌های کارور برق و نصب شمارشگرهای هوشمند	
۲۷	آیین‌نامه رفع موانع قراردادی در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	
۲۸	آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۱۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی)	ترویج، آموزش و توانمندسازی
۲۹	آیین‌نامه اجرایی بندهای «الف» و «ب» مواد (۳۵) و (۴۰) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها و بند «ث» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع مشارکت عمومی - خصوصی)	
۳۰	آیین‌نامه اجرایی جزء «۸» بند «ب» ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع برنامه سرمایه‌گذاری توسعه زیرساخت‌های راه‌آهن کشور توسط سازمان‌های توسعه‌ای و بخش خصوصی)	پژوهش و نوآوری
۳۱	دستور العمل کادرسازی، جانشین‌پروری و شایسته‌گزینی مدیریتی در قوه قضائیه	
۳۲	برگزاری همایش بهره‌وری ۱۴۰۴	
۳۳	برگزاری پنل‌های تخصصی استانی و دستگاهی	
۳۴	انتشار ۷۸۷ عنوان پایان‌نامه و رساله دانشگاهی	پژوهش و نوآوری
۳۵	انتشار ۱۸ عنوان طرح پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	
۳۶	۱۱۶۲ عنوان مقاله علمی فارسی پژوهش و نوآوری	
۳۷	طرح‌های دانش‌بنیان	

ردیف	اقدام	انواع گونه‌ها
۳۸	سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی	سنجش و پایش
۳۹	سنجش شاخص‌های عمومی بهره‌وری در سطح کلان	
۴۰	سنجش خدمات کلیدی دولت	
۴۱	سنجش بهره‌وری کارکنان دولت	

تقسیم اقدام‌های انجام شده در گونه‌های بالا نشان می‌دهد که حجم بالایی از اقدام‌ها در حوزه سیاستگذاری و تنظیم‌گری است. به ادعان این گزارش، توزیع اقدام‌ها در سال اول متمرکز بر ایجاد چارچوب‌های سیاستی، اصلاح قواعد نهادی و تنظیم سازوکارهای حکمرانی مرتبط با بهره‌وری بوده است.

۴-۳. آسیب‌شناسی موضوع نظام ملی بهره‌وری

با مقایسه احکام بهره‌وری در برنامه هفتم و سایر برنامه‌های گذشته به این نتیجه می‌رسیم که توجه قانونگذار در طرح نظام ملی بهره‌وری بیش‌ازپیش به موضوع بهره‌وری بوده است. ارزیابی عملکرد و چالش‌های مرتبط با احکام بهره‌وری در قانون برنامه هفتم به شرح زیر عبارت‌اند از:

۱- تأخیر سازمان در زمان‌بندی طراحی نظام ملی بهره‌وری

مطابق بند «الف» و «ب» ماده (۱۱۱) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نظام ملی بهره‌وری باید ظرف شش ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون به تصویب شورای عالی راهبری برنامه می‌رسید که این امر حدود ۱۱ ماه به طول انجامید و در اردیبهشت ۱۴۰۴ ابلاغ شد. لذا در حال حاضر گزارشی برای بررسی عملکرد نظام فوق در سال اول در دست نیست.

۲- ابهام در تعریف متولی بهره‌وری در کشور در قانون برنامه و تأثیر آن

نکته مهم این است که متولی بهره‌وری در کشور در نص قانون، مشخص نیست. خصوصاً در فصل ۲۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت، در مواد خاصی چون (۱۰۵) و (۱۰۶) که هدف قانونگذار ارتقای بهره‌وری نظام اداری و بهره‌وری سرمایه انسانی است، سازمان اداری و استخدامی کشور متولی اجرای این مواد شده اما در ماده (۱۱۱) که موضوع طرح نظام ملی بهره‌وری مطرح بوده، نام سازمان ملی بهره‌وری ایران آمده است. با توجه به آنکه سازمان ملی بهره‌وری ذیل ساختار سازمانی سازمان اداری و استخدامی تعریف می‌شود، اگر اجرا و پایش این مواد توسط سازمان اداری و استخدامی کشور به سازمان بهره‌وری تفویض می‌شود، پس در متن قانون در خصوص ماده (۱۱۱) نیز باید عنوان سازمان اداری و استخدامی ذکر می‌شد تا یکپارچگی حفظ شود؛ در غیر این صورت باید این ابهام در متن قانون و تعیین متولی بهره‌وری در کشور معین شود؛ زیرا بحث ارتقای بهره‌وری نظام اداری و سرمایه انسانی جزء منظومه بهره‌وری در کشور است و موضوع منفکی از این سازمان نیست.

۳- تحلیل نهادی و سازمانی راهبری نظام ملی بهره‌وری

یکی از ارکان معرفی ساختار یک سازمان و ارتباطات آن با دیگر نهادها، اساس‌نامه سازمان است که اطلاعات رسمی در خصوص اساس‌نامه سازمان ملی بهره‌وری ایران به دست نیامد. اما مطابق با تعریف مأموریت و اهدافی که این سازمان در اسناد و پورتال مجازی برای خود تعریف کرده، فلسفه وجودی سازمان «راهبری حرکت ملی بهره‌وری به منظور استقرار مستمر بهره‌وری و تحقق پیشرفت پایدار ایران و تمدن نوین اسلامی» است و از طریق مأموریت‌های ذیل، قصد تحقق آن را دارد:

- ✓ تنظیم‌گری، راهبری، پایش، سنجش و رصد راهبردی بهره‌وری در سطوح ملی، بخشی و استانی؛
- ✓ شبکه‌سازی و توانمندسازی ذی‌نفعان و ترویج، گفتمان‌سازی و الگومایی در حوزه بهره‌وری؛
- ✓ اعتباربخشی جوایز، مشاوران و متخصصان بهره‌وری در راستای تضمین شایستگی حرفه‌ای؛



✓ هدایت‌گری و تسهیل‌گری در راستای استقرار چرخه بهره‌وری در سازمان‌های فعال در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛
✓ تسهیل چرخه نوآوری و نظریه‌پردازی در حوزه بهره‌وری و هدایت آن به سمت نیازهای کلیدی کشور [۸].

نکته حائز اهمیت آنجاست که ذیل وظایف هر کدام از دستگاه‌های اجرایی در نظام اداری کشور، وظایفی مرتبط با بهره‌وری برعهده دارند. به عبارت دیگر یکی از وظایف هر کدام از دستگاه‌ها، ارتقای بهره‌وری دستگاه خود است. سؤال مهم این بوده که آیا این وظایف معین شده ذیل یک نظام واحد و با قابلیت رصد پیگیری قانونی ازسوی سازمان ملی بهره‌وری قابل رصد است؟ و اساساً به جز ارائه گزارش عملکرد دستگاه‌ها در هر سال، این سازمان بازوی نظارتی قانونی دیگری بر اقدام‌های مربوط به بهره‌وری در کشور دارد؟

در سال ۱۳۹۴، برنامه جامع بهره‌وری در کشور به تصویب هیئت وزیران رسید و بناست در بلندمدت (۱۰ سال) مدنظر دولت‌ها قرار گیرد. در این برنامه به سازمان ملی بهره‌وری کشور و دستگاه‌های اجرایی کشور وظایفی در خصوص ارتقای بهره‌وری اعطا شده که برخی از آنها عبارت‌اند از: (مطابق بند «۱۱»)

- ✓ همکاری با صدا و سیما و سایر دستگاه‌های اجرایی در جهت ارتقای فرهنگ در حوزه بهره‌وری؛
- ✓ همکاری با سایر دستگاه‌های اجرایی برای تدوین دستورالعمل‌های سنجش، تحلیل و برنامه‌ریزی و ارتقای بهره‌وری در دو حوزه خدمات عمومی و بنگاه‌های اقتصادی؛
- ✓ همکاری دستگاه‌های اجرایی با این سازمان برای تدوین شاخص‌های بهره‌وری اختصاصی خود و گردآوری نتایج، پایش و ارزیابی آنها توسط سازمان جهت درج در گزارش سالیانه بهره‌وری؛
- ✓ همکاری با دستگاه‌های اجرایی در راستای شناسایی نیازمندی‌های آموزشی بخش عمومی، خصوصی و تعاونی و برگزاری دوره‌های آموزشی مورد نیاز کارکنان دولت در حوزه بهره‌وری.

۴ چالش‌ها و نقاط مثبت نظام ملی بهره‌وری

نظام فوق تلاش داشته تا با تعریف چارچوبی چندلایه، اهداف را در هر لایه معین و شاخص‌های مورد توجه در هر بخش را به‌طور شفاف بیان کند. ازسوی دیگر تأکید به تقسیم کار میان نهادهای ملی و استانی اساساً امری پسندیده است. نکته حائز اهمیت آن است که در بیان تکالیف و تقسیم کار ملی و استانی، جزئیات زمانی اجرا، میزان بودجه و ضمانت اجرایی به‌طور دقیق مشخص نشده و سبب ناقص بودن طرح فوق و متکی به شیوه‌نامه‌های بعدی خواهد بود. ازسویی عدم ارتباط میان نظام بودجه‌ریزی و اهداف و شاخص‌های بهره‌وری هم افزوده می‌شود. به علاوه عدم تعریف اتصال میان وظایف تعیین شده برای هر دستگاه و وظایف ذاتی آنها سبب خواهد شد وقتی که وظیفه محوطه جزء وظایف ذاتی یک دستگاه نباشد، دستگاه فوق به دلیل اولویت اجرای وظایف خود با توجه به بودجه و زمان‌بندی سالیانه، وظایف محوله را در اولویت‌های بعدی خود قرار دهد.

نکته بعدی آن است که هر سه دستگاه سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه و سازمان ملی بهره‌وری متولی اجرای این طرح شدند؛ اما نحوه تعامل میان آنها و فرایند مشخصی جهت رفع تعارضات احتمالی و ضمانت اجرایی لازم مشخص نشده است. در سطح کلان طرح فوق، یک تصویر کلی از هر آنچه مربوط به بهره‌وری در کشور است بوده و نکته جدیدی به محتوای سابق اضافه نمی‌کند و فقط در قالب چیدمان جدیدی به نام نظام ملی بهره‌وری عرضه شده است.

یکی از چالش‌های محتوایی طرح نظام ملی بهره‌وری، غلبه نگاه فرایندمحور بر سنجش اثربخشی واقعی سیاست‌هاست. تمرکز طرح بر تعریف شاخص‌ها و استقرار نظام‌های سنجش، این ریسک را ایجاد می‌کند که ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها به «انجام فعالیت‌ها» محدود شود و سنجش آثار واقعی آنها بر بهره‌وری و کیفیت خدمات در حاشیه قرار گیرد. در چنین وضعیتی، احتمال بروز پدیده «بازی با شاخص‌ها» افزایش می‌یابد؛ به گونه‌ای که دستگاه‌ها به جای بهبود واقعی عملکرد، به بهینه‌سازی نمایشی شاخص‌ها یا انتخاب شاخص‌های کم‌ریسک‌تر روی آورند. همچنین، فقدان تصریح به سازوکارهای کنترلی برای راستی‌آزمایی داده‌ها و ارزیابی پیامدهای واقعی سیاست‌ها، می‌تواند اعتبار نظام سنجش بهره‌وری را در عمل تضعیف کند. چالش دیگر طرح، بی‌توجهی نسبی به پیامدهای

اجرائی سازوکارهای سنجش بر بهره‌وری واقعی دستگاه‌هاست. در صورتی که نظام سنجش و گزارش‌دهی بهره‌وری با بار اداری سنگین و فرایندهای پیچیده همراه شود، این احتمال وجود دارد که زمان و ظرفیت مدیریتی دستگاه‌ها به‌جای بهبود فرایندها و کیفیت خدمات، صرف تولید گزارش و تکمیل فرم‌ها شود. از سوی دیگر، در طرح معیارهای روشنی برای انتخاب «خدمات کلیدی» که مبنای سنجش قرار می‌گیرند ارائه نشده است؛ امری که می‌تواند زمینه‌ساز انتخاب‌های سلیقه‌ای و تمرکز بر خدمات نمایشی یا کم‌هزینه‌تر شود. این وضعیت در مجموع ممکن است موجب فاصله گرفتن نظام ملی بهره‌وری از هدف اصلی خود، یعنی ارتقای بهره‌وری واقعی و ملموس در ارائه خدمات عمومی، شود.

این نکته نیز حائز اهمیت است که سازوکارهای تخصیص منابع مانند سیاست‌های تخصیص ارز، تسهیلات و یارانه‌ها، غالباً بدون لحاظ کردن معیارهای بهره‌وری طراحی شده و به بازتولید ناکارایی منجر می‌شود؛ این ناهمسویی، پیام‌های سیاستی ضعف نظام بهره‌وری را منتقل می‌کند. در سطح کلان بهره‌وری در سیاستگذاری کشور به‌طور مؤثر ورود نداشته و موضوعی حاشیه‌ای لحاظ می‌شود که اثربخشی بهره‌وری را کاهش می‌دهد [۵].

۵ تحلیل ساختاری و محتوایی طرح نظام ملی بهره‌وری

تحلیل محتوایی «طرح نظام ملی بهره‌وری» نشان می‌دهد که منطق حاکم بر متن، بیش از آنکه معطوف به حل مسئله بهره‌وری به‌عنوان یک مسئله نهادی و بین‌بخشی باشد، ناظر به تجمیع و بازآرایی اجزای پراکنده سیاست‌های موجود است. اگرچه طرح از منظر شکلی به الزامات ماده (۱۱۱) پاسخ می‌دهد، اما در سطح محتوایی، پیوند روشنی میان اهداف کیفی بهره‌وری، سازوکارهای تحقق آنها و سهم مورد انتظار بهره‌وری در رشد اقتصادی برقرار نشده است. در واقع، متن طرح کمتر به این پرسش پاسخ می‌دهد که «بهره‌وری چگونه و از چه مسیرهای مشخصی باید به منبع رشد تبدیل شود؟» و بیشتر به توصیف چارچوب‌ها و فرایندها بسنده کرده است. از منظر تحلیل نهادی، طرح نظام ملی بهره‌وری واجد نوعی عدم تقارن میان گستره تکالیف و شفافیت مسئولیت‌هاست. اگرچه نقش‌آفرینان متعددی در سطوح ملی و استانی شناسایی شده‌اند، اما متن طرح فاقد منطق روشن برای تفکیک کارکردی میان نهادهای اصلی (سازمان ملی بهره‌وری، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی) و سازوکار حل تعارض میان آنهاست. جدول زیر نمونه‌ای از تداخل وظایف میان سازمان بهره‌وری، سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه را نسبت به یک محور نشان می‌دهد.

جدول ۸. تداخل وظایف سازمان‌های متولی در حوزه بهره‌وری

محور تداخل وظیفه‌ای	سازمان‌های مربوط	تکالیف سازمان‌های مربوط (مطابق وظایف اعلامی سازمان‌ها)
برنامه‌ریزی و راهبری امر بهره‌وری	سازمان اداری و استخدامی کشور	برنامه‌ریزی، هدایت و راهبری ارتقای اثربخشی و کارایی نظام اداری و مدیریت بهره‌وری ملی
	سازمان ملی بهره‌وری ایران	تنظیم‌گری، راهبری، پایش، سنجش و رصد راهبردی بهره‌وری در سطوح ملی، بخشی و استانی
ارزیابی و نظارت بر عملکرد مدیریت	سازمان اداری و استخدامی کشور	مدیریت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، مدیران و کارکنان دولت
	سازمان برنامه و بودجه کشور	ارزیابی عملکرد مدیریت
تنظیم راهبردهای توسعه به سمت نیازهای کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور	تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت
	سازمان ملی بهره‌وری ایران	تسهیل چرخه نوآوری و نظریه‌پردازی در حوزه بهره‌وری و هدایت آن به سمت نیازهای کلیدی کشور

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



این ابهام نهادی، نه یک ضعف اجرایی، بلکه یک خلأ محتوایی در طراحی حکمرانی بهره‌وری است که می‌تواند به هم‌پوشانی وظایف، واگرایی تصمیم‌ها و تضعیف پاسخ‌گویی بینجامد، حتی اگر همه تکالیف شکلی به‌طور کامل اجرا شوند. در بُعد ابزارهای اجرایی، تحلیل کیفی طرح نشان می‌دهد که متن بیش از حد به اسناد آتی، شیوه‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تکمیلی اتکا دارد، بدون آنکه پیوندهای الزام‌آور حقوقی، مالی و انگیزشی به‌صورت شفاف در خود طرح نهادینه شده باشد. همچنین، نوآوری سیاستی در طرح محدود بوده و بخش قابل توجهی از احکام، بازتولید رویکردهای پیشین در حوزه بهره‌وری است. این ویژگی باعث می‌شود که حتی در صورت تکمیل اسناد پشتیبان، ظرفیت طرح برای ایجاد تغییر معنادار در رفتار دستگاه‌ها و تبدیل بهره‌وری به یک اولویت واقعی در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی با تردید مواجه باشد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون برنامه هفتم پیشرفت مانند سایر قوانین برنامه پیشرفت کشور در دهه‌های اخیر شامل مواد و احکام مختلف بوده که یکی از مؤلفه‌های مهم آن بحث بهره‌وری است. بهره‌وری در این قانون در بخش‌های مختلفی همچون کشاورزی، انرژی، مصرف آب و نظام اداری مورد توجه قرار گرفته است. فصل ۲۳ این قانون که به‌طور ویژه در خصوص احکام نظام اداری صحبت می‌کند، در حوزه‌های سرمایه انسانی، دولت الکترونیک و هوشمندسازی و ... بوده که یکی از جوانب این بخش نظام ملی بهره‌وری است. این موضوع مورد توجه قانونگذار در ماده (۱۱۱) بوده و در چهار بند تحقق آن را ترسیم کرده و سازمان ملی بهره‌وری ایران را که جزء سازمان‌های ذیل سازمان اداری و استخدامی کشور بوده، متولی آن قرار داده است.

این سازمان به‌طور کلی در اجرای این ماده قانونی تأخیر داشته به‌طوری که براساس بند «ب» ماده (۱۱۱) موظف شده ظرف ۶ ماه از زمان تصویب قانون، طرح نظام ملی بهره‌وری را به تصویب شورای عالی راهبری برنامه برساند که با دیرکرد پنج‌ماهه، ظرف یازده ماه این اقدام را عملی کرده و همچنین موظف بوده تا طی یک سال دستورالعمل افزایش نقش شرکت‌های دانش‌بنیان را تهیه کند؛ اما تاکنون با گذشت بیش از یک سال و هفت ماه از موعد مقرر، هنوز این دستورالعمل را ارائه نداده است.

در نگاه کلان، نوعی درهم‌آمیختگی میان وظایف و نقش‌ها در خصوص نقش واقعی سازمان ملی بهره‌وری ایران در راهبری موضوع بهره‌وری در کشور به چشم می‌خورد که این موضوع ریشه در تاریخچه سازمان و بی‌ثباتی جایگاه آن دارد. در شکل‌گیری سازمان بهره‌وری ایران مراحل زیر طی شده است:

- ✓ ابتدا ذیل وزارت صنایع سنگین (انتهای دهه ۶۰)؛
- ✓ سپس به‌عنوان شرکتی وابسته به دولت (اوایل دهه ۷۰)؛
- ✓ الحاق به سازمان اداری و استخدامی (انتهای دهه ۷۰)؛
- ✓ در ادامه در پی ادغام سازمان امور اداری و استخدامی با سازمان برنامه و بودجه و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان بهره‌وری ذیل این سازمان تشکیل شد (انتهای دهه ۷۰)؛
- ✓ انحلال سازمان مذکور و شکل‌گیری مرکز ملی بهره‌وری ایران (دهه ۸۰)؛
- ✓ تشکیل به‌عنوان مؤسسه دولتی ذیل معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (اوایل دهه ۹۰)؛
- ✓ احیا و تجدید ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و پیوستن سازمان ملی بهره‌وری به آن (اواسط دهه ۹۰)؛
- ✓ و در حال حاضر این سازمان با تفکیک دو سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه، ذیل سازمان اداری و استخدامی فعالیت می‌کند [۸].

از آنجا که این سازمان متولی اصلی بهره‌وری در کشور معرفی می‌شود، نیاز است تا تمامی قوانین مرتبط با ارتقای بهره‌وری در کشور و برنامه‌های ارتقای بهره‌وری در سازمان‌ها، با توجه به کارشناسی‌های این سازمان و شاخص‌های کمی و کیفی در نظر گرفته شده، طراحی و تبیین شود تا بتواند به وظیفه خود که مطابق اسناد معتبر فعلی، راهبری، پایش، برنامه‌ریزی و ارزیابی بهره‌وری معرفی شده، عمل کند. البته اجرای این امر منوط به لحاظ کردن این سازمان به عنوان متولی و بازیگر مؤثر این حوزه است و تا زمانی که قانونگذار و مجری به صورت سطحی، سازمان ملی بهره‌وری را در موضوعات وارد می‌کنند، ارتقای بهره‌وری به معنای حقیقی خود محقق نخواهد شد.

نظام ملی بهره‌وری در اردیبهشت ۱۴۰۴ به تصویب رسیده و ابلاغ شده؛ اما در حوزه بهره‌وری، شیوه تعامل میان سازمان ملی بهره‌وری، سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه را معین نکرده است. بدیهی است تا زمانی که کلی‌گویی در زمینه وظایف و نقش‌های متولیان این حوزه، اقتضائات اجرایی مانند زمان‌بندی و ضمانت اجرایی و همچنین نحوه تعامل و همکاری میان دستگاه‌های اجرایی و سازمان ملی بهره‌وری ایران وجود داشته باشد، نگاه کلان و یکپارچه به موضوع بهره‌وری در کشور و اجرای تعاملی آن صورت نخواهد پذیرفت. از سوی دیگر با توجه به اراده قانونگذار به منظور بهره از تجارب و توان تخصصی شرکت‌های دانش‌بنیان در زمینه مشاوره مدیریت و اصلاح نظام اداری، به نظر می‌رسد فرصت مغتنمی است تا با اصلاح دستورالعمل مورد ذکر در قانون و رفع خلأها و چالش‌های اجرایی آن که در سال اول پدید آمده، اقدام کرد.

جدول ۹. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	ملاحظات
	اصلاح**	تداوم*						
۱	**		تدوین دستورالعمل یا شیوه‌نامه‌ای ناظر بر سازوکار اجرایی و هماهنگی بین دستگاهی در چارچوب قوانین موجود	قانون برنامه هفتم پیشرفت ماده (۱۱۱)	قوه مجریه	قوه مقننه	کوتاه مدت	
۲	**		اصلاح اساسنامه سازمان ملی بهره‌وری، لحاظ کردن آن در قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط با بهره‌وری در کشور با هدف تثبیت جایگاه و وظایف سازمان	-	قوه مجریه	قوه مقننه	میان مدت	

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدام‌ها.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: همان.

منابع و مآخذ

- [۱] اصلی‌زاده، ا و م، امینی. اندازه‌گیری بهره‌وری بخش دولتی؛ چالش‌ها، رویکردها و امکان‌سنجی فرایند اجرای آن؛ همایش سنجش و سیاستگذاری علم، فناوری و نوآوری. تهران؛ (۱۳۹۳).
- [۲] معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی. گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی در خصوص ارزیابی عملکرد احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت؛ (۱۴۰۴).
- [۳] سازمان ملی بهره‌وری ایران. آسیب‌شناسی برنامه ششم توسعه از منظر بهره‌وری؛ (۱۴۰۲).
- [۴] سازمان ملی بهره‌وری ایران. گزارش عملکرد بهره‌وری در برنامه ششم توسعه سازمان ملی بهره‌وری؛ (۱۴۰۲).
- [۵] سازمان ملی بهره‌وری ایران. گزارش استقرار نظام ملی بهره‌وری؛ (۱۴۰۵).
- [۶] سازمان ملی بهره‌وری ایران. گزارش سیمای بهره‌وری ۱۴۰۳-۱۴۰۴. سازمان ملی بهره‌وری ایران؛ (۱۴۰۴).
- [۷] سازمان اداری و استخدامی کشور. عملکرد سال اول قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت: گزارش ناظر اجرایی. انتشارات سازمان برنامه و بودجه؛ (۱۴۰۴).
- [۸] تاریخچه و مأموریت سازمان ملی بهره‌وری. [پرتال سازمان](#).

عنوان: تحلیل نظارتی بر اجرای ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (طراحی نظام ملی بهره‌وری)

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21747>

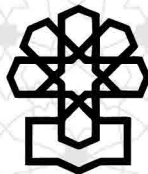
Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran



گزیده سیاستی

تحقق احکام بهره‌وری در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیازمند انسجام و یکپارچگی راهبردی در سطح ساختاری و تشکیلاتی در سطح دولت با محوریت سازمان ملی بهره‌وری است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir