

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه
فصل نهم - بودجه و نظارت

شماره (۱۷)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	پیشگفتار.....
۲	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. طرح‌های عمرانی مواد (۱۹۰) و (۱۹۱).....
۹	۲. ارتباط برنامه و بودجه (ماده ۱۹۳).....
۱۲	۳. نظارت مواد (۱۸۹) و (۱۹۶).....
۱۵	۴. بودجه‌ریزی عملیاتی ماده (۱۹۵).....
۱۶	۵. سایر مواد (مواد ۱۹۲، ۱۹۴، ۱۹۷، ۱۹۸ و ۱۹۹).....
۱۷	پیوست.....



بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۷) فصل نهم - بودجه و نظارت

پیشگفتار

ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید برمبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری درخصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز



باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به‌منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

چکیده

این گزارش فصل نهم لایحه برنامه پنجم توسعه با موضوع «بودجه و نظارت» را بررسی می‌کند. مواد این فصل با هدف بهبود وضعیت اجرای طرح‌های عمرانی (مواد ۹۰ و ۹۱)، امکان برقراری حداقل ارتباط بین برنامه و بودجه سنواتی ماده (۱۹۲)، کارآمد کردن نظارت بر برنامه ماده (۱۸۹) و تجدید سازماندهی نهادهای نظارتی کشور منطبق بر قانون اساسی ماده (۱۹۶) و فراهم‌سازی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ماده (۱۹۵) اصلاح شده است.

مقدمه

فصل نهم لایحه برنامه پنجم توسعه با عنوان «بودجه و نظارت» به مباحثی از قبیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی)، تهیه بسته‌های اجرایی برنامه پنجم، حسابرسی عملیاتی،



استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و نظارت اختصاص یافته است. این گزارش به بررسی مواد مربوط به این فصل می‌پردازد.

۱. طرح‌های عمرانی مواد (۱۹۰) و (۱۹۱)

۱-۱. وضعیت طرح‌های عمرانی ملی و استانی

۱-۱-۱. وضعیت طرح‌های ملی

براساس آخرین گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی^۱، در سال ۱۳۸۶ تعداد ۱۶۹۶ طرح عمرانی با اعتبار مصوب ۱۹۱/۳ هزار میلیارد ریال در قالب ۵۰۱۴ پروژه به اجرا درآمد که حدود ۳۶ درصد آن از محل درآمد عمومی بوده است. بخش عمده‌ای از اعتبارات (حدود ۷۷ درصد) برای اجرای طرح‌ها در حیطه امور اقتصادی و ۱۳/۴ درصد برای امور اجتماعی منظور شد. در این میان بازسازی و مقاوم‌سازی مدارس، ساخت و تکمیل نیروگاه‌ها، توسعه و بهسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی و احداث و تکمیل واحدهای بهداشتی - درمانی از مهمترین طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۸۶ هستند. همچنین تعداد ۴۰۰ پروژه مطالعاتی و تحقیقاتی با ۳۲۰۸ میلیارد ریال اعتبار در این سال در دست انجام بوده است.

در سال ۱۳۸۶ با وجود تخصیص ۷۷/۱ درصد اعتبارات، تنها ۵۵/۵ درصد از اهداف یک‌ساله طرح‌های ملی محقق شد که در مقایسه با سال ۱۳۸۵ (۶۳/۳ درصد) و متوسط برنامه سوم (۶۳ درصد) عملکرد پایین‌تری را نشان می‌دهد. ضمن آنکه ۶۵/۷ درصد از پروژه‌ها از برنامه زمانی عقب مانده و فقط ۴۱/۳ درصد از پروژه‌ها در موعد مقرر به اتمام رسیدند. میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی ملی در دست اجرا ۹/۹ سال و متوسط مدت اجرای پروژه‌های جدید، ۲/۶ سال پیش‌بینی شد. این درحالی است که میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های خاتمه یافته برابر ۱۰/۷ سال است که این امر نشان می‌دهد عدم تناسب بین امکانات موجود و حجم عملیات عمرانی در دست اجرا، حدود ۸ سال در برنامه‌ریزی زمانی پروژه‌ها وقفه ایجاد کرده و به تبع آن بهره‌برداری از سرمایه‌هایی که در قالب پروژه‌های ناتمام راکد می‌ماند، کاهش می‌یابد.

از علل مهم تأخیر در اجرای پروژه‌ها می‌توان به کمبود تخصیص اعتبار (۳۰/۲ درصد)، کمبود اعتبار مصوب (۲۲/۵ درصد) و ضعف برخی از دستگاه‌های اجرایی (۱۱/۸ درصد) نام برد. ضمن آنکه مشکل مربوط به تهیه و تدارک زمین و ناتوانی برخی از پیمانکاران از دیگر عوامل مؤثر در این زمینه محسوب می‌شوند. در واقع عدم تناسب تعداد پروژه‌ها با منابع اعتباری یکی از مهمترین

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی استان سال ۱۳۸۶، تهران، ۱۳۸۸.



مشکلات طرح‌های عمرانی در سال‌های اخیر بوده است.

در مجموع کیفیت اجرای طرح‌های عمرانی در مقایسه با استانداردهای موجود پایین بوده و متناسب با اهداف نظام فنی و اجرایی تحقق نیافته است که این امر لزوم توجه جدی برای ایجاد انضباط در تعریف، شروع، ادامه عملیات و یا خاتمه دادن به طرح‌های عمرانی به منظور اصلاح روند موجود و ساماندهی وضعیت طرح‌ها را بیش از پیش اجتناب‌ناپذیر می‌کند.

۲-۱-۱. وضعیت طرح‌های استانی

در خصوص طرح‌های عمرانی استانی میزان اعتبار مصوب برای اجرای این طرح‌ها در سال ۱۳۸۶ برابر ۴۳۴۸۱ میلیارد ریال بوده که در طول سال با توجه به تبصره‌های بودجه میزان آن به ۸۶۸۲۸ میلیارد ریال افزایش یافت. در بودجه نهایی سهم اعتبارات برنامه‌های استانی برابر ۴۸/۵ درصد و سهم ردیف‌های متفرقه ۴۱/۱ درصد بوده است. میزان تخصیص اعتبارات مزبور نیز ۷۷/۲ درصد است. با توجه به رویکرد تمرکززدایی، اعتبارات عمرانی استانی رشد قابل ملاحظه‌ای در برنامه چهارم داشته و از متوسط ۲۰/۱ هزار میلیارد ریال در برنامه سوم به ترتیب به ۳۹، ۷۶/۶ و ۸۶/۸ هزار میلیارد ریال در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ رسید. بر همین اساس تعداد طرح‌های عمرانی استانی نیز از متوسط ۱۳۷۵۹ طرح در برنامه سوم توسعه به ۱۷۸۳۳، ۱۷۸۴۱ و ۱۸۰۵۷ طرح به ترتیب در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ افزایش یافت. در بین پروژه‌های ذیل طرح‌های استانی در سال ۱۳۸۶ (۶۷۶۸۵ پروژه) تنها در حدود ۲۴/۴ درصد هر یک بیش از ۱ میلیارد ریال اعتبار دریافت کرده‌اند که در زمره پروژه‌های بزرگ محسوب می‌شوند.

میزان دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده برای عملیات عمرانی در سال ۱۳۸۶ برابر ۸۳/۷ درصد بوده که تقریباً در حد سال‌های گذشته بوده است. میانگین وزنی پیشرفت فیزیکی پروژه‌های عمرانی استانی در این سال برابر ۵۷/۵ درصد است که اندکی کمتر از میزان پیش‌بینی شده (۶۰/۳ درصد) است. همچنین ۵۵ درصد از پروژه‌ها در این سال خاتمه یافته‌اند. از علل مهم تأخیر پروژه‌ها نسبت برنامه زمانی، مشکلات اعتباری (کمبود اعتبار مصوب، کمبود تخصیص و نارسایی در پرداخت) و عوامل جوی ذکر شده است.

۲-۱. عمده‌ترین مشکلات طرح‌های عمرانی

۱. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) اگرچه اصلی‌ترین کانال ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در جامعه است و از مهمترین شاخص‌های اساسی رشد و توسعه اقتصادی محسوب می‌شود، با این حال بیشترین مشکلات از بُعد اعتباری و فنی - اجرایی را نیز داراست. این مشکلات حداقل در دو بخش ساختاری و اجرایی قابل تفکیک هستند. پیامدهای هر



دو نوع مشکل نیز هر ساله در اطلاعات بودجه‌های سنواتی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به وضوح نمود پیدا می‌کند.

مهمترین مشکلات طرح‌های عمرانی برحسب مراحل مختلف اجرای طرح شامل پیدایش و تصویب، اجرا و نظارت و بهره‌برداری طرح قابل تقسیم‌بندی است. ضمن آنکه برخی مسائل پیرامونی و ساختاری نیز تأثیر نسبتاً مهمی در روند اجرای طرح‌های عمرانی داشته که در ادامه به‌طور خلاصه ذکر می‌شود:

۱-۲-۱. پیدایش و تصویب طرح‌های عمرانی

در این مرحله عواملی از قبیل:

۱. ضعف مطالعات در فرآیند امکان‌سنجی طرح،
۲. عدم حصول اطمینان از تأمین منابع مالی مورد نیاز اجرای طرح یا پروژه در زمان تصویب،
۳. تأثیر تصمیم‌گیری‌های سیاسی (نمایندگان مجلس، مقامات دستگاهی و مقامات محلی) در تصویب طرح‌ها یا پروژه‌های جدید،
۴. درج عناوین طرح‌های عمرانی با ماهیت مطالعه و اجرا به‌صورت همزمان،
۵. عدم شفافیت تعاریف طرح و پروژه موجب عدم برآورد صحیح و قابل قبول هزینه‌های اجرایی طرح‌ها بدون رعایت محدودیت منابع قابل تأمین شده و عملاً امکان تخصیص بهینه منابع و پیشرفت فیزیکی مناسب طرح‌ها را سلب می‌کند.

۱-۲-۲. اجرای طرح‌های عمرانی

در این مرحله نیز برخی مسائل نظیر:

۱. نبود توازن بین منابع در دسترس و اعتبارات مورد نیاز طرح‌های عمرانی مصوب (عدم تخصیص اعتبار سالیانه)،
 ۲. عدم اولویت‌بندی طرح‌های ذیل هر برنامه و یا بین پروژه‌های هر طرح،
 ۳. نبود بسترهای لازم برای مشارکت بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی، اجرای طرح‌های غیرمرتبط با وظایف اصلی دستگاه‌های اجرایی.
- نبود ضوابط مشخص و معین در انتخاب مجریان پروژه، تمایل دستگاه‌های اجرایی به استفاده از اجرای پروژه به شیوه امانی و ضعف در نظام فنی و اجرایی کشور از مهمترین عوامل نابسامانی در فرآیند عملیات اجرایی طرح‌ها هستند.



۳-۲-۱. نظارت و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی

۱. نبود نظارت کافی بر اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها،
۲. ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی در اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی،
۳. ضعف نهاد فرابخشی نظارتی برای کنترل پیشرفت پروژه،
۴. عدم پاسخگویی مناسب دستگاه‌های اجرایی در زمینه ارائه گزارش‌های نظارتی، امکان اعمال نظارت مطلوب و مؤثر بر روند اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی را دشوار کرده است.

۴-۲-۱. مسائل پیرامونی و ساختاری

۱. وابستگی شدید تأمین اعتبارات عمرانی به درآمدهای عمومی دولت،
۲. نبود بسترهای لازم برای مشارکت بخش‌های غیردولتی در فعالیتهای اقتصادی، ابهام و عدم شفافیت وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی با قلمرو فعالیتهای اقتصادی دولت و تداوم نقش تصدیگری دولت در اجرای طرح‌ها، تمایل به تمرکز امور در بخش‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی و عدم واگذاری عملیات اجرایی به دستگاه‌های تابعه در سطح شهرستان و استان (درخصوص طرح‌های ملی) و انحراف منابع از طریق پیش‌بینی ردیف‌های متفرقه در بودجه‌های سنواتی و روند افزایشی آن در سال‌های اخیر...

۳-۱. ارزیابی مواد (۱۹۰) و (۱۹۱) لایحه

- ماده (۱۹۰) در لایحه برنامه پنجم توسعه به موضوع افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های عمرانی اختصاص یافته است که جهت رفع برخی ابهامات و کارآتر شدن آن برای حل برخی از مسائل پیش‌گفته پیشنهاد می‌شود که بند «د» این ماده حذف و به جای آن متن پیشنهادی جایگزین شود:

ماده (۱۹۰)

دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های عمرانی اقدام‌های زیر را به اجرا در آورد:

الف) نظام فنی و اجرایی مصوب سال ۱۳۸۵ را با رویکردهای نتیجه‌گرا و کنترل هر سه عامل هزینه و زمان و کیفیت در اجرای پروژه، تا سال سوم برنامه اصلاح و از سال چهارم به مورد اجرا گذارد.

ب) روش‌های اجرایی «تأمین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»، «تأمین منابع مالی، ساخت و بهره‌برداری»، «طرح و ساخت کلید در دست»، «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» و یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» را با پیش‌بینی تضمین‌های کافی به کار گیرد.

ج) از سال دوم برنامه نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش را در طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بزرگ و متوسط اجرا کند.

د) سازوکار تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بزرگ و متوسط از طریق گشایش اعتبارات اسنادی ریالی و ارزی نزد بانک‌های داخلی و خارجی همراه با پیش‌بینی ابزارهای مالی تضمینی را به تدریج به گونه‌ای



پیاده کند تا در پایان برنامه رابطه تأمین منابع مالی و اجرای طرح‌های فوق با نوسانات بودجه سالیانه قطع گردد.

پیشنهاد جایگزین بند «د»:

د) به منظور کاهش وابستگی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به منابع عمومی ناشی از درآمدهای نفتی، دولت مکلف است در طی سال‌های برنامه پنجم نسبت به تنوع بخشی به منابع تأمین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طبق قوانین و مقررات جاری براساس اولویت‌های زیر اقدام نماید:

د-۱) واگذاری بخشی از پروژه‌های عمرانی به بخش غیردولتی به طرق رقابتی و با اطلاع‌رسانی عمومی،

د-۲) تعیین سهم و یا سقف اعتباری برای دستگاه‌های مختلف اجرایی در برنامه پنجم توسعه از محل سایر منابع اعتبارات عمرانی نظیر اوراق مشارکت، تأمین مالی داخلی و خارجی و...

د-۳) فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی و استفاده از درآمدهای آن برای اجرای طرح‌های عمرانی،

د-۴) الزام در بازگشت منابع حاصل از اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به خزانه عمومی دولت برای اجرای طرح‌های عمرانی،

د-۵) استفاده از روش گشایش اعتبارات اسنادی داخلی،

تبصره «۱» - اجرای آن دسته از طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای غیرحاکمیتی (تولیدی و زیربنایی) که ماهیت کمک به بخش غیردولتی داشته صرفاً از طریق کمک‌های فنی و اعتباری (وجوه اداره شده) انجام می‌گیرد و دستگاه‌های دولتی مجاز به اجرای این وظایف به صورت مستقل نمی‌باشند. تبصره «۲» - دستگاه‌های اجرایی مجازند بخشی از وجوه اداره شده را بابت پرداخت تمام یا بخشی از سود و کارمزد تأمین‌کنندگان منابع غیردولتی داخلی (فاینانس داخلی) هزینه نمایند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد مشترک معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ه) استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و قیمت تمام شده را که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و توسط معاونت تأیید و ابلاغ می‌گردد تا سال آخر برنامه در طرح‌های بزرگ و متوسط پیاده کند.

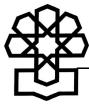
• ماده (۱۹۱) لایحه برنامه پنجم توسعه به پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید

در لوایح بودجه سنواتی پرداخته است که پیشنهاد می‌شود (بند «ه») به‌عنوان بند الحاقی به انتهای آن اضافه شود.

ماده (۱۹۱)

پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت موارد زیر امکانپذیر است:

الف) عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه براساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار، زمانبندی اجرا)، اقتصادی، مالی و



زیست محیطی مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور برای یکبار و به قیمت ثابت سالی که طرح های مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالیانه منظور می گردد به تفکیک سال های برنامه و سال های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد.

تبصره - سازمان حفاظت محیط زیست موظف است استانداردهای زیست محیطی را در ۶ ماهه اول سال اول برنامه به معاونت جهت ابلاغ به دستگاه های اجرایی و شرکت های مهندسی مشاور به منظور رعایت مفاد آن در طراحی طرح های تملک دارایی های سرمایه ای خود اعلام نماید.

ب) مبادله موافقتنامه های شرح عملیات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای مشتمل بر اهداف طرح، شرح عملیات اجرایی، اعتبارات مصوب، پیشرفت فیزیکی و مشخصات فنی فقط یکبار در دوران برنامه انجام می پذیرد. این موافقتنامه ها برای دوران برنامه معتبر و ملاک عمل خواهند بود.

تبصره - اعتبارات مورد نیاز طرح های تملک دارایی های سرمایه ای برای سال های باقیمانده اجرای طرح در برنامه با اعمال ضرایب تعدیل محاسبه و توسط معاونت منظور می شود.

ج) موافقتنامه هایی که برای انطباق میزان اعتبارات سالیانه طرح ها با قوانین بودجه سنواتی مبادله می گردند جنبه اصلاحی داشته و نباید موجب افزایش اهداف و تعداد پروژه های طرح شوند. موارد استثنا که منجر به تغییر حجم عملیات یا تعداد پروژه ها می شوند با پیشنهاد دستگاه اجرایی ذیربط و تأیید هیئت وزیران با رعایت مفاد بند «الف» این ماده بلامانع می باشد.

د) مبادله موافقتنامه های طرح های تملک دارایی های سرمایه ای محرمانه و بخش دفاع تابع دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و معاونت به تأیید هیئت وزیران خواهد رسید.

بند «ه» - معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است گزارش های توجیهی طرح هایی که از منابع عمومی تأمین می شود (بجز طرح های دفاعی و امنیتی) را ظرف یک سال پس از تصویب در دسترس عموم کارشناسان و پژوهشگران قرار دهد.

- همچنین برای رفع برخی از مشکلات پیش گفته پیشنهاد می شود ماده زیر با هدف کاهش هزینه های ناشی از تأخیر پروژه های عمرانی و تقویت فرآیند نظارتی به این قسمت الحاق گردد.

ماده الحاقی

۱. به منظور کاهش هزینه های ناشی از تأخیر پروژه های عمرانی و تقویت فرآیند نظارتی:
الف) تصویب طرح های عمرانی جدید در هر فصل توسط معاونت صرفاً موقوف به تأمین اعتبار کامل برای طرح های مزبور است به طوری که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نگردد. اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای در ابتدای برنامه با در نظر گرفتن پیش بینی نرخ تورم در دوران برنامه برآورد می گردد و اعتبارات پیش بینی شده برای هر فصل و دستگاه تا پایان سال آخر برنامه صرفاً در حد انحراف نرخ تورم واقعی از نرخ پیش بینی شده مجاز خواهد بود.

ب) دولت مکلف است از سال اول برنامه پنجم توسعه، نسبت به اولویت بندی طرح ها و پروژه های تملک دارایی سرمایه ای اقدام نموده و اعتبار اجرای عملیات را بر مبنای اولویت ها تخصیص دهد. آیین نامه اجرایی



این ماده براساس شاخص‌هایی نظیر میزان اثربخشی، درصد پیشرفت فیزیکی، حاکمیتی و یا غیرحاکمیتی بودن طرح به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ج) دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه بر مبنای مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (اعم از ملی و استانی) کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور در کمیته‌ای که به همین منظور با عضویت رئیس دستگاه مربوطه، معاونت و رئیس اتاق بازرگانی و رئیس اتاق تعاون و صنایع و معادن تشکیل می‌شود را مورد بازنگری قرار داده و نسبت به تعیین تکلیف یا حذف پروژه‌های غیرمرتبط با قلمرو اقتصادی دولت، واگذاری پروژه‌های نیمه‌تمام به بخش‌های غیردولتی و تقویت وظایف حاکمیتی و زیربنایی دولت اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید

تبصره - آن دسته از طرح‌ها که برای واگذاری به بخش‌های غیردولتی تعیین می‌شوند در لایحه بودجه توسط دولت به‌طور جداگانه پیشنهاد و مشخص می‌گردد.

د) هر یک از دستگاه‌های اجرایی مکلفند در طول سال‌های برنامه پنجم سامانه برخط (Online) وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ملی و استانی) ایجاد و نسبت به اتصال آن به سامانه مرکزی که به همین منظور توسط معاونت راه‌اندازی می‌شود، اقدام نمایند تا امکان دسترسی به سامانه مذکور برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس و سایر دستگاه‌های نظارتی فراهم گردد.

ه) دولت مکلف است شاخص‌های ارزیابی دستگاه‌ها و سازمان‌ها درباره اطلاع‌رسانی معاملات بزرگ خود در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی را ارائه کند و در مقاطع ۶ ماهه اطلاعات زیر را اعلام نماید: جمع مبلغ ارجاع کارها (خرید خدمت یا کالا) به تفکیک کوچک، متوسط و بزرگ و نیز جمع مبالغ مناقصات به تفکیک دومارحله‌ای، یک‌مرحله‌ای، عمومی، محدود، ترک تشریفات، انحصار، و نیز معاملات موضوع بند «ح» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات.

۲. ارتباط برنامه و بودجه (ماده ۱۹۳)

برنامه‌ریزان اقتصادی در بحث‌های نظری همواره بر بهره‌گیری از بودجه به‌عنوان برنامه کوتاه‌مدت و ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه، تأکید می‌ورزند، اما انعطاف‌پذیری و سهولت تصمیم‌گیری بودجه‌ای در مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده و نیز قابلیت اصلاح و تکرار سالانه و حتی کوتاه‌مدت بودن این تصمیم‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های میان‌مدت برنامه توسعه، فعالیت‌های بودجه‌ای را قرین واقعیت‌هایی اجرایی می‌کند و آنها را نسبت به پیگیری مطلق هدف‌های مصوب و دارای انضباط برنامه‌های توسعه ممتاز می‌سازد.

در طول دوران اجرای برنامه‌های توسعه، تعارض‌ها یا ناسازگاری‌های سیاست‌های بودجه‌ای با هدفگذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به‌رغم پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده برنامه‌ریزان در اغلب



موارد به تغییر هدف‌ها و صورت‌بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است. عمده‌ترین دلایل این امر به شرح ذیل است:

- عدم ارتباط ساخت‌یافته جداول کمی با احکام برنامه‌ها،
- وجود درآمدهای نفتی که زمینه لازم برای انحراف بودجه از برنامه به وجود می‌آورد،
- عدم پایبندی دولت، به ثبات سیاست‌های اقتصادی به منظور رسیدن به اهداف اقتصاد کلان،
- بالا بردن نرخ تورم و کاهش قدرت خرید دولت برنامه‌ها.

مجموع دلایل فوق موجب شده‌اند تا کشور به‌طور همزمان با دو پدیده روبرو باشد:

الف) چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، عدم اعتماد مردم به تصمیمات دولتمردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است.

ب) با افزایش درآمدهای نفتی، زمینه برای تأمین اعتبار بخشی از احکام برنامه فراهم می‌شود. لذا دولت‌ها به سرعت حجم بودجه را افزایش می‌دهند و با حرکت خارج از سقف ارقام پیش‌بینی شده در برنامه، ثبات اقتصاد کلان دچار تزلزل می‌شود.

طبق ماده (۱۹۳) لایحه کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظف شده‌اند برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه پنجم تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به مرحله اجرا درآورند و بودجه سنواتی این دستگاه‌ها براساس برنامه عملیاتی موضوع این ماده تنظیم می‌شود. شبیه این فرآیند در ماده (۱۵۵) برنامه چهارم توسعه نیز وجود داشت^۱ که البته

۱. ماده (۱۵۵) قانون برنامه چهارم توسعه:

کلیه عملیات اجرایی، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری که در سال‌های برنامه چهارم بر مبنای اسناد ملی توسعه بخشی، اسناد ملی توسعه استانی و اسناد ملی توسعه ویژه، با خصوصیات ذیل و بر مبنای این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، سازماندهی و اجرا می‌شود:

الف) سند ملی توسعه بخش، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، امکانات، محدودیت‌ها و مسائل اساسی، جهت‌گیری‌های اصلی، هدف‌های کمی و کیفی بلندمدت و میان‌مدت، فعالیت‌های محوری و سیاست‌های فضایی و منطقه‌ای و همچنین اقدام‌های مهم محوری و فعالیت‌های اولویت‌دار توسعه بخش را تبیین می‌نماید. اسناد ملی توسعه امور بخشی به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، تهیه می‌شود.

ب) سند توسعه استان، سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی و کیفی بلندمدت و میان‌مدت توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخشی تبیین می‌نماید.



نتیجه عملی جهت برقراری ارتباط بین برنامه و بودجه‌های سنواتی دربر نداشت. همان‌گونه که در گزارش شماره ۹۸۳۷ مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «ارتباط کمی و کیفی بین سند چشم‌انداز، برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سنواتی» آمده است، در سایر کشورها برای برقراری ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه از الگوی مفهومی چارچوب میان‌مدت بودجه استفاده می‌شود که در کشور ما چندان شناخته شده نیست. در مرحله کنونی اصلاحاتی برای ماده (۱۹۳) پیشنهاد شده است که در صورت اجرا می‌تواند زمینه برقراری حداقل ارتباط بین برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سنواتی در طول برنامه را فراهم کند. محورهای این اصلاحات به شرح زیر است:

- تعیین محتوی بسته‌های اجرایی به گونه‌ای که هر بسته شامل اهداف کمی و کیفی، منابع لازم برای دستیابی به اهداف و نحوه تجهیز آن، برنامه اجرایی و عملیاتی و وظایف هر دستگاه برای تحقق اهداف باشد.

- تعیین سقف زمانی برای تهیه این برنامه‌ها و تصویب آنها توسط هیئت وزیران به گونه‌ای که ظرف سال اول برنامه تهیه و به تصویب برسد. بدین ترتیب می‌توان امیدوار بود که بودجه سال ۱۳۹۱ با جهت‌گیری‌های برنامه پنجم عملیاتی شود.

- مکلف کردن دولت به درج منابع و مصارف موضوع اجرای احکام برنامه در بخش مستقلی در بودجه.

باید توجه داشت که صرفنظر از وجود یا عدم برنامه پنجم، دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف قانونی خود نیازمند اختصاص منابع هستند تا امور روزمره کشور را انجام دهند. این مجموعه وظایف موضوع برنامه نیست. در برنامه، اولویت‌های کشور برای پنج سال آتی تعیین شده و حسب آن برخی وظایف و تکالیف برای دستگاه‌های اجرایی تعیین شده است. به منظور شفاف کردن میزان منابع اختصاص یافته در برنامه، پیشنهاد شده است تا دولت در بودجه سنواتی منابع

ج) سند ملی توسعه ویژه (فرابخشی)، مجموعه‌ای از چند طرح و فعالیت با پوشش فراگیر برای مناطق و بخش‌های مختلف مانند قلمرو تأمین اجتماعی، فقرزدایی و اشتغال موضوعیت یافته و تنظیم می‌شود. زمانبندی، اولویت‌های زمانی، موضوعی (بخش‌های مختلف) و مکانی (استان‌های مختلف) اجرای طرح‌ها و پروژه‌های آن در این سند مشخص می‌شود.

د) اقدام‌ها و عملیاتی که، در جهت تحقق هدف‌های پیش‌بینی شده در اسناد توسعه بخشی، استانی و ویژه (فرابخشی) ضرورت اجرا می‌یابند، در لایحه بودجه سالیانه کل کشور درج و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

ه) کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی کشور موظفند، برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد ملی توسعه در چارچوب ضوابط فوق با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و پس از تصویب در هیئت وزیران به مرحله اجرا درآورند. بودجه سنواتی این دستگاه‌ها براساس اسناد فوق تنظیم می‌شود.

و) کلیه دستگاه‌های اجرایی استانی موظفند، برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد توسعه استانی در چارچوب ضوابط فوق با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به مرحله اجرا درآورند. بودجه سنواتی دستگاه‌های استانی براساس این اسناد تنظیم می‌شود.

ز) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، نسبت به تلفیق اسناد توسعه بخشی، استانی و ویژه با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط اقدام و موارد را به تصویب هیئت وزیران برساند.



اختصاص یافته برای انجام وظایف و تکالیف برنامه‌ای را در بخش مستقلی درج کند.
با توجه به محورهای فوق پیشنهاد می‌شود که ماده (۱۹۳) به شکل زیر اصلاح شود:

ماده (۱۹۳)
متن ماده - کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه پنجم و پس از تصویب هیئت وزیران به مرحله اجرا در آورند. بودجه سنواتی این دستگاه‌ها براساس برنامه عملیاتی موضوع این ماده تنظیم می‌شود. تبصره - بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به هم پیوسته و یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار است که به منظور حل یک مشکل اقتصادی، اجتماعی و یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه به اجرا در می‌آید.
ارزیابی کلی: پذیرش با اصلاح کلی
متن پیشنهادی یا اصلاحی: کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه پنجم ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کنند. این برنامه‌ها که در سال اول برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه خواهد بود. دولت مکلف است از سال دوم برنامه، منابع و مصارفی که صرف اجرای احکام این قانون می‌کند را در بخش مستقلی در بودجه سنواتی پیش‌بینی و درج نماید به گونه‌ای که میزان منابع اختصاص یافته به هر حکم و دستگاه اجرایی آن مشخص باشد. تبصره «۱» - بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به هم پیوسته و یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار است که به منظور حل یک مشکل اقتصادی، اجتماعی و یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم به اجرا در می‌آید. تبصره «۲» - اهداف کمی و کیفی، منابع لازم برای دستیابی به اهداف و نحوه تجهیز آن، برنامه اجرایی و عملیاتی و وظایف هر دستگاه برای تحقق اهداف باید به روشنی در هر بسته اجرایی مشخص باشد.

۳. نظارت مواد (۱۸۹) و (۱۹۶)

در فصل نهم لایحه برنامه پنجم توسعه ماده (۱۸۹) به موضوع نظارت بر برنامه اختصاص داده شده است. در این ماده آمده است که «به منظور حسن اجرای برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه، معاونت گزارش نظارتی هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد تهیه و به دولت ارائه تا جهت اطلاع عموم انتشار یابد».
در برنامه چهارم توسعه مواد (۱۵۷) و (۱۵۸) به گزارش‌های نظارت و ارزیابی پیشرفت سالیانه برنامه اختصاص یافته بود. در ماده (۱۵۷) پیش‌بینی شده بود که گزارش نظارت و ارزیابی موارد زیر را شامل می‌گردد: عملکرد مواد، عملکرد سیاست‌های اجرایی، عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی،



اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه، ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه، و ارائه پیشنهادها لازم به منظور بهبود عملکرد برنامه. در ماده (۱۵۸) نیز پیش‌بینی شده که جایگاه نسبی کشور براساس شاخص‌های بین‌المللی ارزیابی شود. بازه زمانی ارائه گزارش ماده (۱۵۷) برای هر سال برنامه تا پایان آذرماه سال بعد و برای ماده (۱۵۸) تیرماه هر سال تعیین شده بود.

در مقایسه با برنامه چهارم توسعه سازوکار ماده (۱۸۹) لایحه برنامه پنجم حتی از ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم خلاصه‌تر و ضعیف‌تر به امر نظارت پرداخته است به طوری که در آن نحوه ارزیابی گزارش‌های نظارتی، دایره شمول و سطح بررسی اهداف و عملکردها مشخص نیست.

ارزیابی گزارش‌های نظارتی قانون برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که در بیشتر موارد گزارش‌های ارائه شده کلی و مبهم است. در پاره‌ای از موارد عملکرد ارائه شده هیچ ربطی به موضوع ماده ندارد و علاوه بر عدم ارائه به موقع این گزارش‌ها، در مورد تعداد زیادی از مواد برنامه نیز تاکنون هیچ گزارشی ارائه نشده است از جمله ماده (۹، ۱۵۱، ۱۵۳، ۳۲، ۳۴، ۳۵، ۶۸، ۸۶، ۳۸، ۴۷، ۳۶، ۱۲، ۵۱ و ۱۱۴) و حتی در پاره‌ای از موارد در گزارش‌های ارائه شده در سنوات مختلف در مورد یک ماده واحد، اطلاعات ضد و نقیضی ارائه شده که همدیگر را نقض می‌کنند (از جمله ماده (۵) بند «ج»، ماده (۷) بند «ط»، ماده (۱۵) بند «ج»، ماده (۱۷) بند «ی» و ماده (۵) بند «ه»).

همچنین آیین‌نامه‌های اجرایی بیشتر مواد به موقع تصویب نشده‌اند. به عنوان مثال آیین‌نامه بند «د» ماده (۵) در سال سوم برنامه تصویب شده است، در مورد ماده (۱۶) کارگروه مربوطه برای نوشتن آیین‌نامه اجرایی در سال ۱۳۸۶ تشکیل شده است. بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۴) و ماده (۹) تنفیذی ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه نیز همین وضعیت را دارند. علاوه بر این در غالب موارد نیز شاهد هستیم که برخی از ارقام و آمار ارائه شده در گزارش دولت با ارقام منتشر شده، از طرف نهادهای متولی متفاوت است (از جمله در خصوص نرخ رشد برخی از بخش‌ها این اختلاف قابل توجیه نیست).

بنابراین با توجه به تجربه موجود از عملکرد قانون برنامه چهارم و ضعف سازوکار نظارتی موجود در لایحه برنامه پنجم توسعه، می‌توان پیش‌بینی کرد که سازوکار پیشنهادی لایحه نمی‌تواند موجب بهبود ارزیابی عملکرد برنامه شود.

به همین منظور سازوکاری جایگزین برای برنامه پنجم به شرح ذیل پیشنهاد شده است.

براساس این گزارش سالیانه برنامه توسعه مشتمل بر وضعیت دستیابی به «اهداف سالیانه» برنامه‌های بخشی، بررسی عملکرد متغیرهای کلان (از جمله تولید، سرمایه‌گذاری، ترازپرداخت‌ها، بودجه، تورم، اشتغال و بیکاری، ضریب جینی) و شاخص‌های فرعی-بخشی (فرهنگ ایرانی-اسلامی، علم و فناوری، اجتماعی، نظام اداری و مدیریت اقتصادی، توسعه منطقه‌ای، دفاعی، سیاسی، امنیتی و بودجه)



باید توسط دولت گزارش شود. گزارش سالیانه باید ضمن ارزیابی نتایج عملکرد، علل مغایرت با اهداف برنامه را تشریح کرده و پیشنهادهای لازم را برای بهبود عملکرد برنامه ارائه کند. این گزارش پس از «تصویب هیئت وزیران» حداکثر تا پایان شهریورماه سال بعد توسط رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

بدین ترتیب متن زیر به‌عنوان متن جایگزین برای ماده (۱۸۹) پیشنهاد می‌شود:

<p>متن پیشنهادی ماده (۱۸۹)</p> <p>به‌منظور حسن اجرای برنامه پنجم، رئیس‌جمهور گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را پس از تصویب هیئت وزیران حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد، شامل موارد ذیل به مجلس شورای اسلامی، تقدیم می‌کند:</p> <p>الف) بررسی عملکرد برنامه از حیث دستیابی به اهداف سالیانه برحسب شاخص‌های معین،</p> <p>ب) بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، ترانزپراخت‌ها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری و توزیع درآمد،</p> <p>ج) پیشرفت عملیات اسناد توسعه ملی، استانی و راهبردی و بسته‌های اجرایی براساس شاخص‌های کمی و کیفی هر یک از اسناد مزبور،</p> <p>د) ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه.</p> <p>ه) ارائه پیشنهادهای لازم به‌منظور بهبود عملکرد برنامه.</p> <p>تبصره - گزارش مزبور همزمان برای اطلاع عموم منتشر خواهد شد.</p>

• ماده (۱۹۶) لایحه برنامه پنجم توسعه به بحث تجدید سازماندهی نهادهای نظارتی در کشور پرداخته است. طبق این ماده برای تقویت و کارآمد کردن نظام نظارت، رفع تداخل‌ها، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی و ارتقای بهره‌وری نهادهای نظارتی، کارگروهی با مسئولیت دولت و با عضویت نمایندگان قوه قضائیه و مجلس برای بازنگری در قوانین و ساختارهای نظارتی تشکیل می‌شود. این حکم شبیه ماده (۱۱) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۷) است. با توجه به تأکید بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و اقدامات سازمان بازرسی کل کشور پیرامون اهداف این ماده پیشنهاد می‌شود که مسئولیت تهیه «لایحه جامع نظام بازرسی و نظارت» به قوه قضائیه واگذار شود. دولت به هنگام بررسی لایحه مزبور نظرات قوه مجریه را لحاظ و آن را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهد (حکم اصلاحی در جدول پیوست ارائه شده است).



۴. بودجه‌ریزی عملیاتی ماده (۱۹۵)

حرکت کشور به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی در بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. با توجه به اهمیت موضوع به خصوص از حیث اثری که اجرای کامل و دقیق بودجه‌ریزی عملیاتی بر مدیریت بخش عمومی کشور می‌تواند داشته باشد مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش مستقلى به این موضوع پرداخته است.

براساس گزارش مزبور علیرغم تأکید قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۸ و مواد (۱۳۷) و (۱۴۴) قانون برنامه چهارم ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، بررسی روند حرکت نظام مالی کشور به سوی تغییر نظام بودجه‌ریزی به بودجه‌ریزی عملیاتی طی سال‌های برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که تقریباً قدم مؤثری در این راه، برداشته نشده است که حداقل سه دلیل عمده بر آن مترتب است:

- عدم درک درست از الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی،

- انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال‌های شروع این شیوه بودجه‌ریزی،

- افزایش بی‌رویه درآمدهای نفتی.

لذا برای پیگیری استقرار این شیوه در چارچوب ماده (۱۹۵) برنامه پنجم و الزامات بند «۳۲»

سیاست‌های کلی برنامه پنجم توجه به چند نکته ضروری است:

- استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی منوط به توافق قوای مقننه و مجریه در رابطه با تغییر

شیوه تخصیص منابع عمومی است.

- در صورت عدم وجود یک نهاد و یا سازمان قدرتمند متولی، اجرای این سیستم تقریباً غیرممکن است.

- اجرای دقیق قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و الزامات فصل دوم قانون

مدیریت خدمات کشور درخصوص بازبینی مجدد وظایف دولت و بازسازی نظام اداری یکی از

الزامات استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است.

بدین ترتیب درخصوص ماده (۱۹۵) پیشنهاد می‌شود این ماده به شرح زیر اصلاح شود:

ماده (۱۹۵)

در راستای بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و به منظور استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت مکلف است اقدام قانونی لازم را در چارچوب موارد زیر ظرف سال اول برنامه انجام دهد:

الف) تعیین مرجع مشخص برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با محوریت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای مربوطه،

ب) پیش‌بینی فرآیند بازبینی وظایف و راهبردهای وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه براساس الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و «قانون مدیریت خدمات کشوری» و تنظیم اصلاحیه



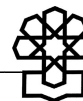
قانون تشکیل یا اساسنامه آنها جهت تصویب مراجع قانونی ذیربط در طی سال‌های اول و دوم برنامه،
(ج) اقدام قانونی لازم برای اصلاح قوانین و مقررات مغایر با الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در حوزه‌های
مالی، مدیریتی و حسابرسی،
(د) تعیین معیارها و شاخص‌های عملکردی لازم برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و تصویب آن در هیئت
وزیران،
(ه) تعیین استانداردهای سیستم حسابداری قیمت تمام شده و حسابداری تعهدی،
(و) پیش‌بینی نظام آموزشی جهت آموزش کارگزاران دخیل در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی.

۵. سایر مواد (مواد ۱۹۲، ۱۹۴، ۱۹۷، ۱۹۸ و ۱۹۹)

- ماده (۱۹۲) لایحه برنامه پنجم توسعه مباحثی را در مورد اجرای بودجه سنواتی طرح کرده است. بند «الف» ماده مزبور در قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۸ دارای احکام دقیق‌تر است و نیازی به تکرار در برنامه ندارد. همچنین بندهای «ب» و «ج» نقض اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است و دولت مجاز می‌شود تا مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص اعتبارات را تغییر دهد. بند «د» دارای حکم مربوطه در قانون تنظیم بخشی از مقررات‌های دولت است و دولت اصلاح مورد نظر و افزایش اعتبارات از یک درصد بودجه عمومی به ۳ درصد را باید طریق اصلاح قانون مزبور انجام دهد، لذا پیشنهاد می‌شود که این ماده حذف شود.

- ماده (۱۹۴) لایحه موضوع حسابرسی عملیاتی را مطرح کرده است. در لایحه سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران مکلف شده‌اند که یک وظیفه جدید (حسابرسی عملیاتی) انجام دهند. این حکم دو اشکال دارد: اول آنکه، نمی‌توان تکلیفی را به جامعه حسابرسان رسمی ایران، (که دستگاه اجرایی دولتی نیستند)، تحمیل کرد. دوم آنکه، این حکم الزامی برای شرکت‌های دولتی ایجاد نمی‌کند. بنابراین در اصل، تکلیف انجام حسابرسی عملیاتی باید برای شرکت‌های دولتی برقرار شود تا این شرکت‌ها برای انجام آن به سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران مراجعه کنند. همچنین لازم است که حسابرسی عملیاتی در قالب استانداردی برای این شرکت‌ها انجام گیرد. لذا این ماده به گونه‌ای اصلاح شده است که تکلیف مزبور برای شرکت‌های دولتی بر مبنای یک استاندارد ایجاد شود (در جدول پیوست حکم اصلاحی آمده است)

- ماده (۱۹۷)، (۱۹۸) و (۱۹۹) به ترتیب به موضوع تعریف دستگاه اجرایی، تهیه اسناد پشتیبان لایحه (از قبیل آیین‌نامه، تصویب‌نامه و...) و تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات‌های مالی دولت می‌پردازد که با اصلاحات جزئی قابل پذیرش است (در جدول پیوست اصلاحات درج شده است).

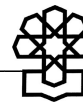


خلاصه وضعیت مواد فصل نهم - بودجه و نظارت

ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
(۱۸۹)	به منظور حسن اجرای برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه، معاونت گزارش نظارتی هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد تهیه و به دولت ارائه تا جهت اطلاع عموم منتشر نماید.	پیشنهاد مرکز به منظور حسن اجرای برنامه پنجم، رئیس‌جمهور گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد، شامل موارد ذیل به مجلس شورای اسلامی، ارائه می نماید: (الف) بررسی عملکرد مواد برنامه از حیث دستیابی به اهداف سالیانه برحسب شاخص‌های معین، (ب) بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، تراز پرداخت‌ها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری و توزیع درآمد، (ج) پیشرفت عملیات اسناد توسعه ملی، استانی و راهبردی و بسته‌های اجرایی براساس شاخص‌های کمی و کیفی هر یک از اسناد مزبور، (د) ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه. (ه) ارائه پیشنهادهای لازم به منظور بهبود عملکرد برنامه. تبصره - گزارش مزبور همزمان برای اطلاع عموم منتشر خواهد شد.
(۱۹۰)	دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های عمرانی اقدام‌های زیر را به اجرا در آورد: (الف) نظام فنی و اجرایی مصوب سال ۱۳۸۵ را با رویکردهای نتیجه‌گرا و کنترل هر سه عامل هزینه و زمان و کیفیت در اجرای پروژه، تا سال سوم برنامه اصلاح و از سال چهارم به مورد اجرا گذارد. برنامه زمانبندی این اصلاح ظرف ۶ ماه اول برنامه تهیه	دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های عمرانی اقدام‌های زیر را به اجرا در آورد: (الف) نظام فنی و اجرایی مصوب سال ۱۳۸۵ را با رویکردهای نتیجه‌گرا و کنترل هر سه عامل هزینه و زمان و کیفیت در اجرای پروژه، تا سال سوم برنامه اصلاح و از سال چهارم به مورد اجرا گذارد. برنامه زمانبندی این اصلاح ظرف ۶ ماه اول برنامه تهیه



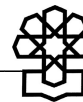
پیشنهاد مرکز	متن لایحه دولت	ماده
<p>و پیشرفت کار در مقاطع ۶ ماهه در اختیار کمیسیون عمران و کمیسیون برنامه و بودجه مجلس و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و شورای هماهنگی تشکلهای مهندسی ارائه گردد.</p> <p>ب) روشهای اجرایی «تأمین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»، «تأمین منابع مالی، ساخت و بهره‌برداری»، «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» و یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» را با پیش‌بینی تضمین‌های کافی به‌کار گیرد.</p> <p>ج) از سال دوم برنامه نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش را در طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بزرگ و متوسط اجرا کند.</p> <p>د) به‌منظور کاهش وابستگی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به منابع عمومی ناشی از درآمدهای نفتی، دولت مکلف است در طی سال‌های برنامه پنجم نسبت به تنوع‌بخشی به منابع تأمین اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طبق قوانین و مقررات جاری براساس اولویت‌های زیر اقدام نماید:</p> <p>د-۱) واگذاری بخشی از پروژه‌های عمرانی به بخش غیردولتی به طرق رقابتی و با اطلاع‌رسانی عمومی</p> <p>د-۲) تعیین سهم و یا سقف اعتباری برای دستگاه‌های مختلف اجرایی در برنامه پنجم توسعه از محل سایر منابع اعتبارات عمرانی نظیر اوراق مشارکت، تأمین مالی داخلی و خارجی و...</p> <p>د-۳) فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی و استفاده از درآمدهای آن برای اجرای طرح‌های عمرانی</p> <p>د-۴) الزام در بازگشت منابع حاصل از اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به خزانه عمومی دولت برای اجرای طرح‌های عمرانی</p>	<p>گذار.</p> <p>ب) روش‌های اجرایی «تأمین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»، «تأمین منابع مالی، ساخت و بهره‌برداری»، «طرح و ساخت کلید در دست»، «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» و یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» را با پیش‌بینی تضمین‌های کافی به‌کار گیرد.</p> <p>ج) از سال دوم برنامه نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش را در طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بزرگ و متوسط اجرا کند.</p> <p>د) سازوکار تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بزرگ و متوسط از طریق گشایش اعتبارات اسنادی ریالی و ارزی نزد بانک‌های داخلی و خارجی همراه با پیش‌بینی ابزارهای مالی تضمینی را به‌تدریج به‌گونه‌ای پیاده کند تا در پایان برنامه رابطه تأمین منابع مالی و اجرای طرح‌های فوق با نوسانات بودجه سالیانه قطع گردد.</p> <p>ه) استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و قیمت تمام شده را که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و توسط معاونت تأیید و ابلاغ می‌گردد تا سال آخر برنامه در طرح‌های بزرگ و متوسط پیاده کند.</p>	



ماده	مقن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
		<p>د-۵) استفاده از روش گشایش اعتبارات اسنادی داخلی تبصره «۱»- اجرای آن دسته از طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای غیرحاکمیتی (تولیدی و زیربنایی) که ماهیت کمک به بخش غیردولتی داشته صرفاً از طریق کمک‌های فنی و اعتباری (وجوه اداره شده) انجام می‌گیرد و دستگاه‌های دولتی مجاز به اجرای این وظایف به صورت مستقل نمی‌باشند</p> <p>تبصره «۲»- دستگاه‌های اجرایی مجازند بخشی از وجوه اداره شده را بابت پرداخت تمام یا بخشی از سود و کارمزد تأمین‌کنندگان منابع غیردولتی داخلی (فاینانس داخلی) هزینه نمایند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد مشترک معاونت و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p> <p>و) استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و قیمت تمام شده را که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و توسط معاونت تأیید و ابلاغ می‌گردد تا سال آخر برنامه در طرح‌های بزرگ و متوسط پیاده کند.</p>
(۱۹۱)	پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت موارد زیر امکانپذیر است:	پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت موارد زیر امکانپذیر است:
	الف) عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه براساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمانبندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برای یکبار و به قیمت ثابت سالی	الف) عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه براساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمانبندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور برای یکبار و به قیمت ثابت سالی که طرح‌های مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالیانه منظور می‌گردد به تفکیک سال‌های برنامه و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.



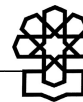
پیشنهاد مرکز	متن لایحه دولت	ماده
<p>تبصره - سازمان حفاظت محیط زیست موظف است استانداردهای زیست محیطی را در شش ماهه اول سال اول برنامه به معاونت جهت ابلاغ به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های مهندسی مشاور به منظور رعایت مفاد آن در طراحی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود اعلام نماید.</p> <p>ب) مبادله موافقت نامه‌های شرح عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر اهداف طرح، شرح عملیات اجرایی، اعتبارات مصوب، پیشرفت فیزیکی و مشخصات فنی فقط یکبار در دوران برنامه انجام می‌پذیرد. این موافقتنامه‌ها برای دوران برنامه معتبر و ملاک عمل خواهند بود.</p> <p>تبصره - اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای سال‌های باقی مانده اجرای طرح در برنامه با اعمال ضرایب تعدیل محاسبه و توسط معاونت منظور میشود.</p> <p>ج) موافقتنامه‌هایی که برای انطباق میزان اعتبارات سالانه طرح‌ها با قوانین بودجه سنواتی مبادله می‌گردند جنبه اصلاحی داشته و نباید موجب افزایش اهداف و تعداد پروژه‌های طرح شوند. موارد استثنا که منجر به تغییر حجم عملیات یا تعداد پروژه‌ها می‌شوند با پیشنهاد دستگاه اجرایی ذیربط و تأیید هیئت وزیران با رعایت مفاد بند «الف» این ماده بلامانع می‌باشد.</p> <p>د) مبادله موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محرمانه و بخش دفاع تابع دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و معاونت به تأیید هیئت وزیران خواهد رسید.</p> <p>بند «ه» - معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که از منابع عمومی تأمین می‌شود (بجز طرح‌های دفاعی و امنیتی) را ظرف یک سال پس از تصویب در دسترس عموم کارشناسان و</p>	<p>در لایحه بودجه سالیانه منظور می‌گردد به تفکیک سال‌های برنامه و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.</p> <p>سازمان حفاظت محیط زیست موظف است استانداردهای زیست محیطی را در ۶ ماهه اول سال اول برنامه به معاونت جهت ابلاغ به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های مهندسی مشاور به منظور رعایت مفاد آن در طراحی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود اعلام نماید.</p> <p>ب) مبادله موافقتنامه‌های شرح عملیات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر اهداف طرح، شرح عملیات اجرایی، اعتبارات مصوب، پیشرفت فیزیکی و مشخصات فنی فقط یکبار در دوران برنامه انجام می‌پذیرد. این موافقتنامه‌ها برای دوران برنامه معتبر و ملاک عمل خواهند بود.</p> <p>تبصره - اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای سال‌های باقیمانده اجرای طرح در برنامه با اعمال ضرایب تعدیل محاسبه و توسط معاونت منظور می‌شود.</p> <p>ج) موافقتنامه‌هایی که برای انطباق میزان اعتبارات سالیانه طرح‌ها با قوانین بودجه سنواتی مبادله می‌گردند جنبه اصلاحی داشته و نباید موجب افزایش اهداف و تعداد پروژه‌های طرح شوند. موارد استثنا که منجر به تغییر حجم عملیات یا تعداد پروژه‌ها می‌شوند با پیشنهاد دستگاه اجرایی ذیربط و تأیید هیئت وزیران با رعایت مفاد بند «الف» این ماده بلامانع می‌باشد.</p> <p>د) مبادله موافقتنامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای</p>	



پیشنهاد مرکز	مقن لایحه دولت	ماده
پژوهشگران قرار دهد.	محرمانه و بخش دفاع تابع دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و معاونت به تأیید سال‌های وزیران خواهد رسید.	
حذف	<p>الف) تخصیص اعتبار، تعهد و پرداخت در اجرای موافقتنامه‌های متبادله با دستگاه‌های اجرایی، مشروط به رعایت شرح عملیات و فعالیت‌های موضوع موافقتنامه و شروط الزام‌آوری که به‌منظور اعمال نظارت بیشتر بر اجرای برنامه و بودجه توسط معاونت درج می‌شود، خواهد بود.</p> <p>ب) در طول برنامه جابجایی اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سالیانه توسط دولت صرفاً برای پرداخت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر یا ضروری یا اجرای اولویت‌های اهداف برنامه و ایجاد توازن منطقه‌ای در توسعه کشور ممکن است.</p> <p>ج) متناسب با وظایف و اختیارات واگذار شده دستگاه‌های اجرایی، به تشخیص معاونت، منابع دستگاه مربوطه تعدیل می‌شود.</p> <p>د) به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی و ایجاد توازن منطقه‌ای و اعطای کمک‌های فنی و اعتباری، تا معادل سه درصد (۳٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح</p>	(۱۹۲)



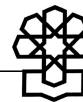
پیشنهاد مرکز	مقن لایحه دولت	ماده
	<p>بودجه سالیانه تسویه خواهد شد.</p> <p>ه) در مورد آرای حل اختلاف دستگاه‌های اجرایی که در اجرای اصول یکصدوسی و چهارم و یکصدوسی و نهم قانون اساسی و یا در اجرای قوانین و مقررات مربوط صادر می‌شود چنانچه به هر دلیل دستگاه‌های اجرایی زیربط از اجرای تصمیم مرجع حل اختلاف خودداری ورزد معاونت مطابق رای مرجع مذکور، بدون الزام به رعایت محدودیت‌های جابجایی در بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای، از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذینفع اضافه می‌نماید.</p>	
<p>کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه پنجم ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کنند. این برنامه‌ها که در سال اول برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه خواهد بود. دولت مکلف است از سال دوم برنامه، منابع و مصارفی که صرف اجرای احکام این قانون می‌کند را در بخش مستقلی در بودجه سنواتی پیش‌بینی و درج نماید به گونه‌ای که میزان منابع اختصاص یافته به هر حکم و دستگاه اجرایی آن مشخص باشد.</p> <p>تبصره «۱» - بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به هم پیوسته و یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار است که به منظور حل یک مشکل اقتصادی، اجتماعی و یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم به اجرا در می‌آید.</p> <p>تبصره «۲» - اهداف کمی و کیفی، منابع لازم برای دستیابی به اهداف و نحوه تجهیز</p>	<p>کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه پنجم تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به مرحله اجرا درآورند. بودجه سنواتی این دستگاه‌ها براساس برنامه عملیاتی موضوع این ماده تنظیم می‌شود.</p> <p>تبصره - بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به هم پیوسته و یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار است که به منظور حل یک مشکل اقتصادی، اجتماعی و یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه به اجرا در می‌آید.</p>	(۱۹۳)



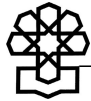
پیشنهاد مرکز	متن لایحه دولت	ماده
آن، برنامه اجرایی و عملیاتی و وظایف هر دستگاه برای تحقق اهداف باید به روشنی در هر بسته اجرایی مشخص باشد.		
شرکت‌های دولتی موضوع ماده چهارم (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند در جهت افزایش صرفه اقتصادی، کارآیی و اثربخشی فعالیت شرکت‌ها و قابلیت اعتماد گزارش‌های مالی نسبت به انجام حسابرسی عملیاتی (گزارش مدیریتی) علاوه بر حسابرسی مالی از سال دوم اجرای برنامه اقدام نمایند. این شرکت‌ها ملزم به همکاری با حسابرس و بازرس قانونی در این ارتباط می‌باشند. تبصره - سازمان حسابرسی مکلف است چارچوب و استانداردهای حسابرسی عملیاتی برای شرکت‌های موضوع این ماده را ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون تهیه و ابلاغ نماید.	سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران حسب مورد مکلفند در جهت افزایش صرفه اقتصادی، کارآیی و اثربخشی فعالیت شرکت‌ها و قابلیت اعتماد گزارش‌های مالی نسبت به انجام حسابرسی عملیاتی (گزارش مدیریتی) علاوه بر حسابرسی مالی از تمام شرکت‌های دولتی موضوع ماده چهارم (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری که فهرست آن توسط دولت تعیین می‌شود، از سال دوم اجرای برنامه و حداقل یکبار تا پایان برنامه، اقدام نمایند. شرکت‌های مشمول ملزم به همکاری با حسابرس و بازرس قانونی در این ارتباط می‌باشند. تبصره - شرکت‌هایی که براساس مصوبه دولت دارای طبقه‌بندی می‌باشند از شمول این ماده مستثنا هستند.	(۱۹۴)
در راستای بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و به منظور استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت مکلف است اقدام قانونی لازم را در چارچوب موارد زیر ظرف سال اول برنامه انجام دهد: الف) تعیین مرجع مشخص برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای مربوطه، ب) پیش‌بینی فرآیند بازبینی وظایف و راهبردهای وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه براساس الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	به منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت تا پایان سال دوم برنامه به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. دستورالعمل اجرایی توسط معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تهیه و ابلاغ می‌شود.	(۱۹۵)



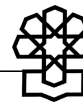
پیشنهاد مرکز	متن لایحه دولت	ماده
<p>و «قانون مدیریت خدمات کشوری» و تنظیم اصلاحیه قانون تشکیل یا اساسنامه آنها جهت تصویب مراجع قانونی ذیربط در طی سالهای اول و دوم برنامه</p> <p>ج) اقدام قانونی لازم برای اصلاح قوانین و مقررات مغایر با الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در حوزه‌های مالی، مدیریتی، حسابرسی و ...،</p> <p>ه) تعیین معیارها و شاخص‌های عملکردی لازم برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و تصویب آن در هیئت وزیران،</p> <p>و) تعیین استانداردهای سیستم حسابداری قیمت تمام شده و حسابداری تعهدی،</p> <p>ز) پیش‌بینی نظام آموزشی جهت آموزش کارگزاران دخیل در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی</p>		
<p>در راستای بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جهت تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت و رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی، قوه قضائیه مکلف است لایحه جامع نظام بازرسی و نظارت را در سال اول برنامه تهیه و برای تصویب به دولت ارائه نماید.</p>	<p>به‌منظور تجدید سازماندهی نهادهای نظارتی در کشور، تقویت و کارآمد نمودن نظام نظارت، رفع تداخل‌ها، شفاف‌سازی، ایجاد هماهنگی و ارتقای بهره‌وری نهادهای نظارتی، کارگروهی با مسئولیت دولت و با عضویت نمایندگان قوه قضائیه و مجلس با هدف بازنگری در قوانین و ساختارهای نظارتی تشکیل می‌گردد.</p>	(۱۹۶)
<p>منظور از «دستگاه اجرایی» در این قانون، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری شامل کلیه ساختارهای فعال در امور حاکمیتی موضوع ماده (۸) قانون مذکور می‌باشد. قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، نهاد ریاست جمهوری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، سازمان صداوسیما، دیوان محاسبات کشور و مشابه آن و سازمان‌ها، تشکیلات، مؤسسات و واحدها و اشخاص حقوقی وابسته و تابعه آنها و نیز دستگاه‌های موضوع مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و به‌طور کلی کلیه</p>	<p>منظور از «دستگاه اجرایی» در این قانون، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری شامل کلیه ساختارهای فعال در امور حاکمیتی موضوع ماده (۸) قانون مذکور می‌باشد. قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، نهاد ریاست جمهوری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، سازمان صداوسیما، دیوان محاسبات کشور و مشابه آن و سازمان‌ها، تشکیلات، مؤسسات و واحدها و اشخاص حقوقی وابسته</p>	(۱۹۷)



ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	و تابعه آنها و نیز دستگاه‌های موضوع مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و به‌طور کلی کلیه دارندگان ردیف بودجه‌ای اعم از اصلی و فرعی از نظر این قانون و قوانین بودجه سنواتی دستگاه اجرایی محسوب می‌شوند	دارندگان ردیف بودجه‌ای اعم از اصلی و فرعی از نظر این قانون و قوانین بودجه سنواتی دستگاه اجرایی محسوب می‌شوند
(۱۹۸)	در کلیه مواردی که برای اجرای احکام و مواد این قانون و قوانین بودجه سنواتی یا اجرای سایر قوانین در طول برنامه تصویب آیین‌نامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل‌ها، ضوابط، بسته اجرایی و سایر مقررات نظیر اسناد توسعه ملی و استانی و اسناد راهبردی مورد نیاز باشد براساس برنامه‌ای که برای این منظور حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب دولت می‌رسد، پیشنهادهای دستگاه محسوب می‌شوند، پیشنهادهای دستگاه مربوط پس از تأیید معاونت از جهت انطباق با اهداف برنامه و قانون بودجه به تصویب هیئت وزیران یا مرجع پیش‌بینی شده در قانون (شامل مجامع عمومی، هیئت‌های امنای شوراهای و کمیسیون‌ها و کمیته‌ها و هیئت‌ها، کارگروه‌های مربوط و مشابه آن) می‌رسد. با تدوین و تصویب اسناد توسعه ملی و استانی و بسته‌های اجرایی برنامه، تأمین و تخصیص هرگونه اعتبار مربوطه صرفاً در حدود اسناد مصوب و بسته‌های اجرایی آن خواهد بود.	در کلیه مواردی که برای اجرای احکام و مواد این قانون و قوانین بودجه سنواتی یا اجرای سایر قوانین در طول برنامه تصویب آیین‌نامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل‌ها، ضوابط، بسته اجرایی و سایر مقررات نظیر اسناد توسعه ملی و استانی و اسناد راهبردی مورد نیاز باشد براساس برنامه‌ای که برای این منظور حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب دولت می‌رسد، پیشنهادهای دستگاه محسوب می‌شوند، پیشنهادهای دستگاه مربوط پس از تأیید معاونت از جهت انطباق با اهداف برنامه و قانون بودجه به تصویب هیئت وزیران یا مرجع پیش‌بینی شده در قانون (شامل مجامع عمومی، هیئت‌های امنای شوراهای و کمیسیون‌ها و کمیته‌ها و هیئت‌ها، کارگروه‌های مربوط و مشابه آن) می‌رسد. با تدوین و تصویب اسناد توسعه ملی و استانی و بسته‌های اجرایی برنامه، تأمین و تخصیص هرگونه اعتبار مربوطه صرفاً در حدود اسناد مصوب و بسته‌های اجرایی آن خواهد بود.
	به‌منظور نظارت بر اجرای برنامه و قوانین بودجه سنواتی معاونت در کلیه شوراهای، مجامع، هیئت‌های امنای، کارگروه‌ها، کمیته‌ها و هیئت‌ها و کمیسیون‌ها و نظایر آن با حق رأی عضویت خواهد داشت.	دستگاه‌های اجرایی موظفند کلیه اطلاعات و اسناد و مدارک مربوط را



پیشنهاد مرکز	مقن لایحه دولت	ماده
	در موارد لازم در اختیار معاونت قرار دهند و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های معاونت در چارچوب مفاد این قانون و سایر قوانین مربوط از جمله قانون برنامه و بودجه و قوانین بودجه سنواتی و آیین‌نامه‌های مربوط برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا می‌باشد.	
قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن تا پایان برنامه پنجم تنفیذ می‌شود	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن تنفیذ می‌شود.	(۱۹۹)



مواد الحاقی

به منظور کاهش هزینه‌های ناشی از تأخیر پروژه‌های عمرانی و تقویت فرآیند نظارتی:

الف) تصویب طرح‌های عمرانی جدید در هر فصل توسط معاونت صرفاً موقوف به تأمین اعتبار کامل برای طرح‌های مزبور است به طوری که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نگردد. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ابتدای برنامه با در نظر گرفتن پیش‌بینی نرخ تورم در دوران برنامه برآورد می‌گردد و اعتبارات پیش‌بینی شده برای هر فصل و دستگاه تا پایان سال آخر برنامه صرفاً در حد انحراف نرخ تورم واقعی از نرخ پیش‌بینی شده مجاز خواهد بود.

ب) دولت مکلف است از سال اول برنامه پنجم توسعه، نسبت به اولویت‌بندی طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای اقدام نموده و اعتبار اجرای عملیات را بر مبنای اولویت‌ها تخصیص دهد. آیین‌نامه اجرایی این ماده بر اساس شاخص‌هایی نظیر میزان اثربخشی، درصد پیشرفت فیزیکی، حاکمیتی و یا غیرحاکمیتی بودن طرح به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ج) دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (اعم از ملی و استانی) کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور در کمیته‌ای که به همین منظور با عضویت رئیس دستگاه مربوطه، معاونت و رئیس اتاق بازرگانی و رئیس اتاق تعاون و صنایع و معادن تشکیل می‌شود را مورد بازنگری قرار داده و نسبت به تعیین تکلیف یا حذف پروژه‌های غیرمرتبط با قلمرو اقتصادی دولت، واگذاری پروژه‌های نیمه‌تمام به بخش‌های غیردولتی و تقویت وظایف حاکمیتی و زیربنایی دولت اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد مشترک معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره - آن دسته از طرح‌ها که برای واگذاری به بخش‌های غیردولتی تعیین می‌شوند در لایحه بودجه توسط دولت به طور جداگانه پیشنهاد و مشخص می‌گردد.

د) هر یک از دستگاه‌های اجرایی مکلفند در طول سال‌های برنامه پنجم سامانه برخط (Online) وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ملی و استانی) ایجاد و نسبت به اتصال آن به سامانه مرکزی که به همین منظور توسط معاونت راه‌اندازی می‌شود، اقدام نمایند تا امکان دسترسی به سامانه مذکور برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس و سایر دستگاه‌های نظارتی فراهم گردد.

ه) دولت مکلف است شاخص‌های ارزیابی دستگاه‌ها و سازمان‌ها درباره اطلاع‌رسانی معاملات بزرگ خود در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی را ارائه کند و در



مواد الحاقی	
مقاطع ۶ ماهه اطلاعات زیر را اعلام نماید: جمع مبلغ ارجاع کارها (خرید خدمت یا کالا) به تفکیک کوچک، متوسط و بزرگ و نیز جمع مبالغ مناقصات به تفکیک دو مرحله‌ای، یک مرحله‌ای، عمومی، محدود، ترک تشریفات، انحصار، و نیز معاملات موضوع بند «ح» ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات.	
وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است ظرف سال اول برنامه نسبت به تعیین حجم کلیه بدهی‌های قطعی دولت اعم از دیون مستقیم (شامل بدهی‌های ناشی از اجرای احکام بودجه‌های سالیانه، بدهی‌های ناشی از تضمین‌ها و...) و دیون غیرمستقیم (دیون شرکت‌ها و مؤسسات دولتی) به تفکیک اصل، سود و جریمه‌های احتمالی اقدام کند.	۲
دولت مکلف است برنامه‌ریزی مالی خود را به گونه‌ای انجام دهد که بازپرداخت سالیانه حداقل ۲۰ درصد از بدهی‌های مزبور از طریق پیش‌بینی در بودجه سنواتی امکانپذیر شود. بازپرداخت بدهی‌های دولت به بخش خصوصی و تعاونی در اولویت قرار دارد.	
دولت مکلف است مانده بدهی‌های هر یک از دستگاه‌های اجرایی را ابتدا و انتهای سال مالی به تفکیک در جداول جداگانه‌ای در بودجه سنواتی درج کند.	



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۶۴

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۷)، فصل نهم - بودجه و نظارت

نام دفاتر: مطالعات برنامه و بودجه (دفتر اصلی - گروه بودجه)، مطالعات حقوقی (دفتر فرعی)
تهیه و تدوین کنندگان: عاطفه جلالی موسوی و علی پناهی (طرح‌های عمرانی)، علی پناهی
(بودجه‌ریزی عملیاتی)، شاهین جوادی (ارتباط برنامه و بودجه)، علی چشمی، رضا زمانی،
فاطمه عزیزخانی (نظارت)

همکار: محمد بهادری

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۲