

ارزیابی سازوکار نظارتی برنامه چهارم توسعه و چگونگی نظارت بر برنامه پنجم توسعه

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۴۷۸

آبان‌ماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱- روش‌های ارزیابی و نظارت بر یک برنامه توسعه
۴	۲- سازوکار نظارتی در قانون برنامه چهارم توسعه و ارزیابی عملکرد آن
۵	۱-۲- چارچوب گزارش نظارتی
۵	۲-۲- ارزیابی گزارش‌های نظارتی قانون برنامه چهارم توسعه
۸	۳- نظارت در لایحه برنامه پنجم توسعه
۸	۱-۳- سازوکار نظارتی
۸	۲-۳- ارزیابی شاخص‌های کمی موجود در لایحه برنامه پنجم
۱۹	نتیجه‌گیری
۲۱	پیوست
۲۷	منابع و مأخذ



ارزیابی سازوکار نظارتی برنامه چهارم توسعه و چگونگی نظارت بر برنامه پنجم توسعه

چکیده

گزارش‌های عملکرد برنامه چهارم توسعه در سه سال اول نشان می‌دهد که سازوکار نظارتی تعبیه شده در مواد (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون برنامه چهارم توسعه به‌خوبی عمل نکرده است. عوامل متعددی از جمله چارچوب ارائه گزارش‌های نظارتی و ضعف‌های قانون برنامه چهارم توسعه به‌لحاظ قابلیت اجرایی در این عدم موفقیت دخیل بوده است.

سازوکار نظارتی لایحه برنامه پنجم توسعه در ماده (۱۹۸) این لایحه حتی کلی‌تر از قانون برنامه چهارم توسعه است و از کفایت لازم برخوردار نیست. همچنین بررسی اهداف کمی لایحه و مقایسه آن با مفاد سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری نشان می‌دهد که اهداف کمی تعیین شده در لایحه برای حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کامل نبوده و برای بسیاری از متغیرهای مهم (نظیر درآمد سرانه، نرخ تورم، نرخ بیکاری، ضریب جینی و حجم سرمایه‌گذاری) روند زمانی یا هدفگذاری مشخص کمی طی پنج سال برنامه وجود ندارد. علاوه‌بر این در لایحه، اولویت‌بندی مشخصی نیز در اهداف کمی دیده نمی‌شود و براساس این در جهت‌گیری غالب سیاست‌ها، مفاد برنامه و همچنین هدفگذاری متغیرها همگرایی دیده نمی‌شود.

در این گزارش سازوکار نظارتی جایگزینی برای برنامه پنجم پیشنهاد شده که در آن تصویب بودجه سالیانه در طی سال‌های اجرای برنامه در مجلس بر مبنای گزارش عملکرد برنامه و ارزیابی نهادهای مانند دیوان محاسبات کشور یا معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی از آن انجام خواهد گرفت.

مقدمه

نقش و اهمیت نظارت و ارزیابی یک برنامه توسعه در تحقق اهداف آن برنامه به اندازه تدوین و اجرای آن دارای اهمیت است. در غیاب ارزیابی و نظارت دقیق و نظام‌مند اولاً میزان دستیابی به اهداف برنامه نامشخص بوده و دولت می‌تواند بدون توجه به اهداف بلندمدت برنامه‌های توسعه، اهداف و منافع کوتاه‌مدت را دنبال کند. ثانیاً در صورتی که میزان تحقق اهداف برنامه مشخص نباشد مسیر و اهداف برنامه‌های آتی به‌خوبی طراحی نخواهد شد، زیرا شناخت وضعیت موجود و جایگاه کنونی کشور (با توجه به فاصله آن با هدف)، مستلزم ارزیابی دقیق و علمی برنامه‌های قبلی است.



در بخش اول این گزارش برخی روش‌های ارزیابی برنامه توسعه بیان شده و سپس با اشاره به سازوکار نظارتی موجود در قانون برنامه چهارم توسعه، عملکرد برنامه چهارم توسعه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در ادامه سازوکار پیش‌بینی شده در لایحه برنامه پنجم توسعه برای نظارت بر برنامه بررسی و از حیث شاخص‌های کمی بین لایحه برنامه پنجم و سیاست‌های کلی ابلاغی مقایسه تطبیقی صورت می‌گیرد. در نهایت پیشنهادی جایگزین برای نظارت بر برنامه پنجم توسعه ارائه شده است.

۱. روش‌های ارزیابی و نظارت بر یک برنامه توسعه

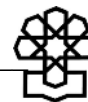
نظارت به‌خودی خود قابلیت چندان برای تعیین جهت حرکت دولت ندارد و نیازمند ضمانت‌های اجرایی دیگری است. مهمترین و اساسی‌ترین اهرم جهت نظارت، ارزیابی است.^۱ دو هدف کلی برای ارزیابی وجود دارد: نخست به مدیران دستگاه‌ها در زمینه طراحی و بهبود سیاست‌ها، برنامه‌ها و ابتکار عمل‌ها کمک می‌کند و دوم امکان ارزیابی‌های دوره‌ای از اثربخشی سیاست‌ها یا برنامه‌ها و آثار آنها و راه‌های جایگزین رسیدن به نتایج مورد نظر را فراهم می‌آورد. ارزیابی با هدف کمک به بهبود مدیریت عملکرد و کنترل دولت مطرح شده و امروزه ارزیابی، بخشی تفکیک‌ناپذیر از مسئولیت مدیریتی در کشورهای توسعه‌یافته است.

طرح بحث پیرامون ارزیابی، نیازمند شفاف‌سازی دو موضوع است: نخست اینکه کدام نهاد باید متولی امر ارزیابی شود و دوم اینکه چه شاخص‌هایی را باید در ارزیابی‌ها مورد استفاده قرار داد. تصمیم‌گیری پیرامون انتخاب نهاد متولی ارزیابی نیازمند دقت و موشکافی در پیامدهای انتخاب نهاد مربوطه است. به‌عنوان نمونه، واگذاری مسئولیت ارزیابی به دفتری وابسته به دستگاه نظارت‌شونده باعث ایجاد تضاد منافع شده و اعتبار نتایج ارزیابی را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد. روش‌های گوناگونی برای انجام ارزیابی وجود دارد که پنج مورد از آنها در اینجا ارائه می‌شوند:

الف) ایجاد کمیته‌ای مستقل توسط مجلس به‌منظور انجام ارزیابی دستگاه‌های مختلف:

مزیت عمده این روش استقلال کمیته ارزیابی‌کننده از دستگاه ارزیاب‌شونده است و لذا ارزیابی از درجه اطمینان بالایی برخوردار خواهد بود. نقاط ضعف عمده این روش هزینه‌بر بودن آن و عدم آشنایی کافی اعضای کمیته با دستگاه ارزیاب‌شونده است. اعضای کمیته می‌توانند از میان نمایندگان مجلس و یا افرادی متخصص خارج از مجلس و به انتخاب مجلس باشند.

۱. نظارت بر برنامه، فرآیند کنترلی است که دستیابی به اهداف (خواست‌های توسعه در قالب یک برنامه توسعه) را مد نظر قرار می‌دهد. فرآیند کنترل می‌تواند در بازه‌های زمانی یک‌ساله یا پنج‌ساله برای یک برنامه پنج‌ساله اعمال شود. ارزیابی به‌عنوان ابزار نظارت، محدود به شاخص‌های خاص است.



ب) ایجاد واحدهای ارزیاب در دستگاهها: این روش امکان ارزیابی بهتر دستگاهها را به دلیل آنکه افراد ارزیابکننده از درون خود دستگاه انتخاب می‌شوند فراهم می‌کند، ولی به دلیل تضاد منافع و در نتیجه عدم رعایت بی‌طرفی امکان ارزیابی‌های غیرواقعی نیز وجود دارد. تحت این روش قانونگذار دستگاهها را موظف به ارائه گزارش‌های عملکردی و ارزیابی دوره‌ای می‌کند. یک روش مؤثر در راستای هرچه بیشتر پاسخگو کردن دستگاهها که در برخی کشورها نیز استفاده می‌شود مشروط کردن تخصیص بودجه به ارائه گزارش‌های ارزیابی در زمان‌های خاص و برای دوره‌های خاص است.

ج) ایجاد همزمان واحدهای ارزیاب در دستگاهها و کمیته نظارت توسط مجلس: این روش از نقاط قوت هر دو روش فوق برخوردار است، ولی نیازمند صرف هزینه بیشتری برای اجراست. این روش از مقبولیت بالایی در میان کشورهای توسعه‌یافته برخوردار است. به‌عنوان نمونه دولت کانادا هم دستگاهها را موظف به انجام ارزیابی‌های دوره‌ای و منظم کرده است و هم ممیزی را توسط کمیته‌ای مستقل به اجرا در می‌آورد.

د) ایجاد استانداردهای ارزیابی و ملزم کردن دستگاهها به اجرای آنها: در این روش مجلس نخست استانداردهایی را برای انجام ارزیابی مشخص و تعریف می‌کند تا چارچوب مشخصی در دست دستگاههای مربوطه جهت انجام ارزیابی موجود باشد. انجام ارزیابی تحت یک استاندارد مشخص برای کلیه واحدها و دستگاههای دولتی از مزیت عمده «قابلیت مقایسه» برخوردار بوده ولی به دلیل وسعت فعالیت سازمان‌های مختلف این روش می‌تواند در نشان دادن عملکرد دستگاهها تورش داشته باشد.

ه) تهیه و تدوین شاخص‌های بخشی و فرابخشی: در این روش شاخص‌های عملکردی با دقت زیاد و برای تک‌تک دستگاهها به‌صورت ریز تعریف می‌گردند. برای حالت اخیر انتخاب شاخصها باید به‌گونه‌ای باشد که جنبه‌های مختلف فعالیت دستگاههای مربوطه را پوشش دهد. به‌عنوان نمونه برای برخی از دستگاهها که درگیر تولید فیزیکی هستند می‌توان میزان فروش یا میزان تولید و همچنین میزان کیفیت محصولات را به‌عنوان شاخص در نظر گرفت، ولی برای دستگاههایی که مشغول ارائه خدمات به عموم هستند شاخص‌هایی نظیر متوسط مدت زمان مورد نیاز برای اتمام کار یک ارباب‌رجوع یا تعداد پرونده‌های خاتمه‌یافته در یک مدت زمان مشخص را در نظر گرفت.

نکته بسیار مهم دیگر در رابطه با ارزیابی، ارائه شاخصها به‌صورت متوالی و طی زمان‌هایی خاص است. ارائه شاخصها به‌صورت متوالی و زمانبندی شده این امکان را فراهم می‌کند که بتوان شاخصها را مقایسه کرده و ایده‌های پیرامون روند کلی رشد شاخصها به‌دست آورد. بر این مبنا



می‌توان برای کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت شاخص تعریف کرد. موضوع دیگر تدوین شاخص‌ها بر مبنای سطوح کلان و خرد است. می‌توان از یک طرف شاخص‌هایی برای تکتک دستگاه‌ها تدوین کرد و از طرف دیگر شاخص‌هایی جهت عملکرد کلی اقتصاد ارائه کرد. برای مثال در برخی کشورها علاوه بر موظف کردن دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های عملکردی از دستگاه‌های مربوطه، مجموعه‌ای از شاخص‌های اجتماعی را در سطح کلان به صورت سالیانه در اختیار عموم قرار می‌دهد. این شاخص‌های اجتماعی تصویر کلی از عملکرد دولت در جنبه‌های مختلف اعم از اقتصادی، بهداشت، محیط زیست و میزان استحکام و امنیت را ارائه می‌کند. شاخص‌های انتخابی باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

(الف) شفافیت: شاخص‌های عملکردی باید ساده و قابل فهم بوده و به‌طور مناسبی تعریف شده باشند.

(ب) قابلیت مقایسه: شاخص‌های عملکردی باید به نحوی تعریف شوند که امکان مقایسه شاخص‌های همگون وجود داشته باشد.

(ج) قابلیت کنترل: عملکرد مدیران و دستگاه‌ها باید برای فعالیت‌هایی مورد سنجش قرار گیرند که در حیطه کنترل آنها باشند.

(د) وابسته به شرایط: عملکرد، مستقل از محیطی نیست که تصمیمات در آن اتخاذ می‌شوند. محیط دربرگیرنده ساختار، سبک مدیریتی اتخاذ شده و همچنین ناطمینانی‌ها و پیچیدگی‌های محیط خارجی می‌باشد و لذا شاخص‌های عملکردی باید اثر عوامل محیطی را به‌گونه‌ای لحاظ کنند.

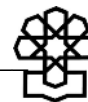
(ه) جامع: شاخص‌ها باید جنبه‌های مختلف فعالیت را پوشش دهند تا بتوانند تصویر فراگیری از وضعیت عملکرد را ارائه کند.

(و) محدود: شاخص باید بر مبنای ارائه عملکردی خاص تدوین شود. انتخاب شاخصی جهت انعکاس کلیه جنبه‌های فعالیت یک دستگاه امکانپذیر نیست.

(ز) امکانپذیری: شاخص‌ها باید به‌گونه‌ای طراحی گردند که ارزیاب قادر به تهیه شاخص مربوطه باشد.

۲. سازوکار نظارتی در قانون برنامه چهارم توسعه و ارزیابی عملکرد آن

در این قسمت نخست چارچوب ارائه گزارش نظارتی در قانون برنامه چهارم معرفی شده سپس این چارچوب گزارش‌دهی براساس گزارش‌های نظارت بر عملکرد این برنامه آسیب‌شناسی شده است.



۲-۱. چارچوب گزارش نظارتی

در برنامه چهارم توسعه مواد (۱۵۷) و (۱۵۸) به گزارش‌های نظارت و ارزیابی پیشرفت سالیانه برنامه اختصاص داده شده است. در ماده (۱۵۷) پیش‌بینی شده است که گزارش نظارت و ارزیابی موارد زیر را شامل می‌شود: 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 پیشنهادهای 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 است.

دولت تاکنون گزارش عملکرد سال‌های اول تا سوم برنامه چهارم توسعه (موضوع ماده (۱۵۷)) را بدون رعایت برنامه زمانی پیش‌بینی شده ارائه کرده است. در راستای تطابق چارچوب گزارش‌های ارائه شده با ماده (۱۵۷) برنامه چهارم، لازم است بررسی شود که گزارش‌های عملکردی ارائه شده توسط دولت به چه میزان با اهداف تعریف شده در ماده (۱۵۷) برنامه چهارم سازگاری دارند و در صورت عدم سازگاری، دلایل آن چه بوده است؟ برای پاسخ به سؤال فوق عوامل مؤثر بر کیفیت و تطبیق یا عدم تطبیق گزارش‌های ذکر شده با اهداف ماده (۱۵۷) در دو دسته کلی زیر تقسیم شده است:

۱. ساختار مواد برنامه چهارم،

۲. ساختار گزارش دولت.

در مورد دسته اول هر اندازه که مواد برنامه غیرشفاف، کلی و غیرواقعی (با توجه به توان و پتانسیل مدیریتی، تخصصی، قانونی و اجرایی بدنه دولت) باشند و بازه زمانی خاص یا شاخص کمی مشخصی برای آنها تعریف نشده باشد، قاعدتاً گزارش عملکرد ارائه شده در مورد چنین مواردی نیز کلی و غیرشفاف بوده و از قابلیت ارزیابی اندکی برخوردار خواهد بود. در مورد گزارش‌های دولت نیز اگر گزارش‌ها به موقع و با توجه به موضوع مواد ارائه نشود و با عبارات کلی، تناقض‌گویی و عدم سازگاری بین گزارش‌های مختلف ارائه شده بین دستگاه‌های مختلف دولت همراه باشند در این صورت نیز نتایج مورد انتظار از تدوین گزارش‌ها حاصل نخواهد شد.

۲-۲. ارزیابی گزارش‌های نظارتی قانون برنامه چهارم توسعه

براساس مواد قانونی (۱۵۷) و (۱۵۸) برنامه چهارم، دولت موظف است به منظور حسن اجرای برنامه چهارم گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر ساله برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد



به مجلس ارائه کند. سؤال این است که آیا گزارش‌های متناسب با این مواد ارائه شده است یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال به‌طور مختصری ویژگی‌های موجود در گزارش‌های عملکردی ارائه شده در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ اشاره می‌شود.

الف) عدم ارائه به‌موقع گزارش‌ها

براساس ماده (۱۵۷)، دولت موظف بوده است گزارش عملکرد هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعدی به مجلس شورای اسلامی تحویل دهد، اما در طی سه سال اول اجرای برنامه این موضوع رعایت نشده است. گزارش سال ۱۳۸۴ در سال ۱۳۸۶ ارائه شده، گزارش سال ۱۳۸۵ در سال ۱۳۸۷ ارائه شده و گزارش سال ۱۳۸۶ در سال ۱۳۸۸ ارائه شده است.

ب) عدم ارائه گزارش در مورد تعداد زیادی از مواد برنامه

براساس بند «الف» ماده (۱۵۷)، دولت مکلف است در گزارش‌های خود گزارش مربوط به بررسی عملکرد همه مواد قانونی برنامه را ارائه کند، اما بررسی گزارش سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ (سه سال اول برنامه) نشان می‌دهد که بعد از سه سال از اجرای برنامه دولت در مورد تعدادی از مواد قانونی برنامه چهارم و حداقل یک یا چند بند از اکثر مواد برنامه گزارش عملکردی ارائه نکرده است.^۱ به‌عنوان مثال در مورد مواد قانونی زیر در گزارش‌های عملکرد (سه‌ساله اول برنامه چهارم) ارائه شده توسط دولت هیچ‌گونه گزارشی ارائه نشده است:

— ماده (۹) تنفیذی مواد (۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۵، ۲۶ و ۲۷ قانون برنامه سوم)،

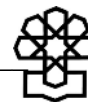
— مواد (۱۵۱، ۱۵۳، ۳۲، ۳۴، ۳۵، ۶۸، ۸۶، ۳۸، ۴۷، ۳۶ و ۱۱۴)، ماده (۱۲) (تنفیذی مواد (۶۵) و (۶۷)) قانون برنامه سوم توسعه) و ماده (۵۱) (تنفیذی مواد (۱۵۴) و (۱۴۴)) (قانون برنامه سوم توسعه). در مورد اکثر مواد برنامه نیز حداقل یک یا چند بند وجود دارد که در مورد آن گزارش عملکردی ارائه نشده است (این نقص در مورد بیش از ۷۰ درصد بندهای مواد برنامه وجود دارد).

ج) تناقض در گزارش‌های ارائه شده

در پاره‌ای از موارد در گزارش‌های ارائه شده در مورد یک ماده واحد، اطلاعات ضد و نقیضی ارائه شده که همدیگر را نقض می‌کنند. این تناقض‌گویی‌ها به دو صورت است:

۱. شکل اول آن وجود تناقض در گزارش مربوط به یک سال واحد است که در قسمت‌های مختلف گزارش، اطلاعات متناقضی در مورد یک ماده خاصی ارائه شده است (در این مورد می‌توان به ماده (۲۰) بند «ب» و مواد (۱۱) و (۱۰) بند «ج» اشاره کرد).

۱. به گزارش شماره ۹۹۶۹ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه شود.



۲. شکل دوم تناقض‌گویی‌ها بدین صورت است که در دو سال مختلف اطلاعات متفاوتی در مورد عملکرد یک ماده قانونی ارائه شده است. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۸۴ عملکرد آن ماده ارائه شده و گفته شده که تحقق یافته، اما در سال ۱۳۸۶ بیان شده که هنوز آیین‌نامه اجرایی این ماده تصویب نشده است. در این موارد می‌توان به مواد زیر نیز اشاره کرد:

ماده (۵) بند «ج»، ماده (۷) بند «ط»، ماده (۱۵) بند «ج»، ماده (۱۷) بند «ی» و ماده (۵) بند «ه».

د) عدم تصویب به‌موقع آیین‌نامه‌های اجرایی

درحالی که در ماده (۱۵۹) تصریح شده است که دولت مکلف است حداکثر تا نیمه اول سال ۱۳۸۴، آیین‌نامه‌های مربوطه را تصویب کند، اما در مورد بسیاری از مواد برنامه چهارم در سال سوم برنامه نیز هنوز آیین‌نامه‌های مربوطه تصویب نشده‌اند. به‌عنوان 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.

ه) کلی و مبهم بودن گزارش‌های ارائه شده

در مورد برخی از مواد، دولت به‌جای ارائه گزارش عملکرد به ذکر جملاتی کلی بسنده کرده است. ازجمله می‌توان به عبارتهایی نظیر: «۱۰۰ درصد تحقق یافته»، «به‌طور نسبی تحقق یافته»، «تحقق نیافته»، «درحال بررسی است»، «درحال پیگیری است»، «درحال مطالعه است»، «کارگروه مربوطه تشکیل شده»، «پیش‌نویس آیین‌نامه تهیه شده است»، «شرایط لحاظ شد» یا «در مورد مواد، مورد نظر قرار گرفت» بسنده شده است. ازجمله این موارد می‌توان به مواد زیر اشاره کرد:

ماده (۳) تبصره «ه»، مواد (۴)، (۶) و (۱۴۳) بند «الف»، ماده (۱۷) بند «ط»، مواد (۸)، (۱۳) بند «ب» و (۲۶).

و) عدم ارتباط عملکرد ارائه شده با هدف ماده

در پاره‌ای از موارد عملکرد ارائه شده ارتباطی با موضوع ماده ندارند. به‌طوری که در مورد برخی مواد با وجود اینکه ۱۰ الی ۲۰ بند عملکرد ارائه شده است، اما هنوز هم نمی‌توان در مورد ارزیابی میزان دستیابی به هدف ماده قانونی اظهارنظر کرد. به‌عنوان مثال در ماده (۸۵) قانون برنامه چهارم توسعه حدود ۴۰ مورد عملکرد آورده شده، اما ماده قانونی قابل ارزیابی نیست یا تحقق نیافته است. بند «د» ماده (۹۶)، (۲۷) و (۴۹) مثال‌های دیگری در این زمینه هستند.

ز) اختلاف ارقام گزارش دولت با ارقام نهادهای متولی

برخی از ارقام و آمار ارائه شده در گزارش دولت با ارقام منتشر شده، از طرف نهادهای متولی



متفاوت است. به عنوان مثال نرخ رشد اعلام شده برای GDP مربوط به آمار بانک مرکزی است که در آن نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت ۰/۶ درصد است، اما در گزارش دولت نرخ رشد این بخش ۲/۱ درصد عنوان شده است. همچنین برخی ارقام مربوط به شاخص‌های بودجه‌ای (مانند وابستگی به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و ...) متفاوت با شاخص‌های ارائه شده در گزارش دولت است.

ح) عدم ارائه گزارش درباره ماده (۱۵۸) قانون برنامه چهارم توسعه

در ماده (۱۵۸) پیش‌بینی شده بود که مطابق با سند چشم‌انداز، وضعیت نسبی سالیانه ایران از منظر شاخص‌های بین‌المللی ارائه شود. در گزارش‌های سه سال اول برنامه به این موضوع پرداخته نشده است.

۳. نظارت در لایحه برنامه پنجم توسعه

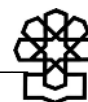
۳-۱. سازوکار نظارتی

فصل نهم لایحه برنامه پنجم توسعه به «بودجه و نظارت» اختصاص داده شده است. در ماده (۱۸۹) 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 ماده (۱۹۶) چنین آمده است: «به منظور تجدید سازماندهی نهادهای نظارتی در کشور، 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 با هدف بازنگری در قوانین و ساختارهای نظارتی تشکیل می‌گردد».

همچنان‌که ذکر شد در قانون برنامه چهارم توسعه، در مواد (۱۵۷) و (۱۵۸) امر نظارت مورد توجه قرار گرفته بود. در ماده (۱۸۹) لایحه برنامه پنجم همان سازوکار ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم توسعه به صورت ضعیف‌تر ارائه شده است و مواردی که گزارش باید شامل شود مشخص نیست. این نوع گزارش‌دهی که در آن ساختار گزارش‌دهی و سطح بررسی اهداف و عملکردها مشخص نیست از کارایی کافی برخوردار نیست و نمی‌تواند مبنای عمل برای بهبود عملکرد برنامه باشد.

۳-۲. ارزیابی شاخص‌های کمی موجود در لایحه برنامه پنجم

وجود اهداف کمی، خط مشی‌ها و اولویت‌ها را به صورت دقیق‌تر مشخص می‌کند و براساس این



تخصیص منابع و نحوه عملکرد سایر متغیرها و به تبع آن نحوه سیاستگذاری‌ها و عملکرد دستگاه‌های اجرایی در طی پنج سال برنامه مشخص می‌شود و از طرفی تعهد اجرایی مجریان را در دستیابی به اهداف مشخص می‌کند. به طور کلی شاخص‌هایی که در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم مورد تأکید بوده است، در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱. شاخص‌ها و اهداف کمی اشاره شده در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه

ردیف	شاخص	هدف کمی	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف	حکم سیاست‌های کلی
۱	افزایش بودجه تحقیق و پژوهش	۳ درصد تولید ناخالص داخلی	تا پایان برنامه	۷-۱ (امور فرهنگی)
۲	افزایش ورود دانش‌آموختگان دوره کارشناسی به دوره‌های تحصیلات تکمیلی	۳۰ درصد	—	۷-۱ (امور فرهنگی)
۳	دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه و تثبیت آن	—	طول برنامه	۷-۲ (امور فرهنگی)
۴	کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت	۳۰ درصد	تا پایان برنامه	۱۹-۵ (امور اجتماعی)
۵	نرخ رشد تولید ناخالص داخلی	۸ درصد	سالانه	۲۱ (امور اقتصادی)
۶	حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی	حداقل ۴۰ درصد	—	۲۱-۱ (امور اقتصادی)
۷	ارتقای سهم بهره‌وری	یک سوم رشد اقتصادی	تا پایان برنامه	۲۱-۲ (امور اقتصادی)
۸	واریز منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی	حداقل ۲۰ درصد	سالانه	۲۲-۱ (امور اقتصادی)
۹	قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز	—	تا پایان برنامه	۲۲-۳ (امور اقتصادی)
۱۰	ارتقای شاخص توسعه انسانی به سطح کشورهای با توسعه انسانی بالا	—	تا پایان برنامه	۳۱ (امور اقتصادی)
۱۱	ضریب جینی	حداکثر ۳۵ درصد	تا پایان برنامه	۳۵-۳ (گسترش عدالت اجتماعی)
۱۲	نرخ بیکاری	۷ درصد	—	۳۵-۴ (گسترش عدالت اجتماعی)
۱۳	سهم تعاون	۲۵ درصد	تا پایان برنامه	۳۵-۸ (گسترش عدالت اجتماعی)



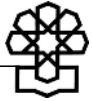
برای ارزیابی شاخص‌های کمی موجود در لایحه برنامه پنجم این شاخص‌ها با اهداف کمی مصرح در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری مقایسه می‌شود.

الف) شاخص‌ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری

جدول ۲ نشان می‌دهد که در ماده (۱۹) لایحه برنامه پنجم به هدف «تثبیت جایگاه دوم و دستیابی به جایگاه اول علمی و فناوری در منطقه» براساس هدف مورد نظر در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه بند «۲-۷»، تأکید شده است^۱ و در بندهای مختلف ماده (۱۹) به هدف «سه‌سهم درصدی بودجه تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی» و «افزایش ورودی دانش‌آموختگان به دوره‌های تحصیلات تکمیلی به میزان ۲۰ درصد تا پایان برنامه پنجم پرداخته است و این بندها با اهداف مورد نظر در سیاست‌های کلی ابلاغی بند «۱-۷» تطابق دارد.

درخصوص حکم بندهای «۴» و «۷» سیاست‌های کلی ابلاغی مبنی بر «توانمندسازی بخش غیردولتی برای مشارکت در تولید علم و فناوری» در لایحه با موضوع «واگذاری امور خدمات دانشجویان به بخش غیردولتی» و «اداره مدارس دولتی به صورت هیئت امنایی»، به ترتیب در مواد (۲۴) و (۲۶) اهداف کمی تعیین شده است. همچنین در همین راستا ماده (۱۷۷) بند «ب» با موضوع «افزایش صادرات محصولات، خدمات فنی و مهندسی دفاعی» با هدف حداقل «۵۰ درصد» هدفگذاری شده است.

۱. لازم به ذکر است که در بند «۲-۷» سیاست‌های کلی، هدف برنامه «دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه و تثبیت آن در برنامه پنجم» ذکر شده است و «به دستیابی به جایگاه اول علمی و فناوری در منطقه» اشاره نشده است.



جدول ۲. شاخص‌ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری موجود در لایحه برنامه پنجم توسعه

ردیف	هدف / متغیر	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در لایحه برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در لایحه
۱	تثبیت جایگاه دوم و دستیابی به آستانه جایگاه اول علمی و فناوری در منطقه	—	—	پایان برنامه	—	(۱۹)	پایان برنامه
	سهم بودجه تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی	۰/۴۸ درصد	۳ درصد تولید ناخالص داخلی	پایان برنامه	۳ درصد تولید ناخالص داخلی	(۱۹) - بند «ه»	پایان برنامه
	افزایش سهم بودجه تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی	—	—	—	۰/۵ درصد	(۱۹) - بند «ه»	سالانه
	افزایش ورود دانش‌آموختگان به دوره‌های تحصیلات تکمیلی	—	۲۰ درصد	—	۲۰ درصد	(۱۹) - بند «ب»	پایان برنامه
۲	واگذاری امور خدمات رفاهی دانشجویان به بخش غیردولتی و رهاسازی مؤسسات و افزایش کارآیی مأموریت‌های اصلی دانشگاه‌ها	—	—	—	واگذاری امور خدمات رفاهی دانشجویان به بخش غیردولتی در هر سال حداقل ۲۰ درصد	(۲۴) - بند «ح»	—
	اداره مدارس دولتی به صورت هیئت امنایی	—	—	—	حداقل ۲۰ درصد مدارس	(۲۶)	پایان برنامه
۴	توسعه توان علمی و فناوری نیروهای مسلح	—	—	—	—	—	—
۵	افزایش صادرات محصولات، خدمات فنی و مهندسی دفاعی	—	—	—	حداقل ۵۰ درصد	(۱۷۷) - بند «ب»	—



ب) شاخص‌ها و اهداف کمی اجتماعی

براساس جدول ۳، در رابطه با امور اجتماعی شاخص کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت در سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه در بند «۵-۱۹»، ۳۰ درصد هدفگذاری شده است و این شاخص در ماده (۴۲) لایحه نیز، «۳۰ درصد» هدفگذاری شده است. شاخص «ضریب جینی» در سیاست‌های کلی ابلاغی در بند «۳-۳۵»، ۳۵ درصد تا پایان برنامه هدفگذاری شده است، اما در لایحه به این شاخص اشاره‌ای نشده است.

از طرفی اهدافی مانند «توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند...» در احکام سیاست‌های کلی ابلاغی به‌طور کلی در بند «ب» گسترش عدالت اجتماعی اشاره شده است و در ماده (۴۲) بند «الف» لایحه با تعیین توانمندسازی سالیانه حداقل ۱۰ درصد از خانواده‌های تحت پوشش، هدفگذاری شده است.

در راستای بند «۱۹» سیاست‌های کلی ابلاغی با موضوع تأکید بر «رویکرد انسان سالم» بالاخص بند «۲-۱۹» با موضوع «ارتقای شاخص‌های سلامت هوا»، در ماده (۱۷۳) بند «الف» لایحه برنامه پنجم، با هدف «مدیریت پسماند شهری»، «کاهش حجم پسماند ورودی به محل‌های دفن، هر سال ۱۰ درصد» پیش‌بینی شده است.



جدول ۳. شاخص‌ها و اهداف کمی اجتماعی موجود در لایحه برنامه پنجم توسعه

ردیف	هدف / متغیر	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در لایحه برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در لایحه
۱	کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت	—	۳۰ درصد	پایان برنامه	۳۰ درصد	(۴۲)	—
۲	ضریب جینی	۰/۴۰۴۵۰	۰/۳۵	پایان برنامه	—	—	—
۳	توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولین نیازمند	—	—	—	توانمندسازی سالیانه حداقل ۱۰ درصد از خانواده‌های تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به استثنای سالمندان و معلولین ذهنی	(۴۴) - بند «الف»	سالیانه
۴	مدیریت پسماند شهری و کاهش آلودگی هوا	—	—	—	—	—	—
	کاهش حجم پسماند ورودی به محل‌های دفن	—	—	—	هرساله ۱۰ درصد	(۱۷۳) - بند «الف»	سالیانه



ج) شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی

در سیاست‌های کلی ابلاغی، در بند «۲۱» نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی ۸ درصد پیش‌بینی شده است، اما براساس جدول ۴ دیده می‌شود که لایحه برنامه پنجم در این خصوص مسکوت مانده است. از طرفی در بندهای «۱-۲۱»، «۲-۲۱» و «۴-۳۵» احکام سیاست‌های کلی ابلاغی درخصوص نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی، ارتقای سهم بهره‌وری و نرخ بیکاری، اهداف کمی آورده است. درحالی که لایحه در این خصوص هدف کمی مشخص ندارد.

درخصوص واریز ۲۰ درصد منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی، ماده (۷۶) لایحه برنامه پنجم با حکم «۱-۲۲» سیاست‌های کلی ابلاغی تطابق دارد. توسعه بخش تعاون از احکام موجود در بخش گسترش عدالت اجتماعی سیاست‌های کلی ابلاغی است که سهم آن تا پایان برنامه پنجم به ۲۵ درصد اقتصاد ملی تعیین شده است. این حکم با ماده (۱۰۰) لایحه تطابق دارد و در همین راستا در ماده (۱۱۶) بند «الف» پیش‌بینی شده است که سهم تعاونی‌ها در بازار پولی سالیانه ۱۵ درصد افزایش داشته باشد.

در بند «۳-۲۲» سیاست‌های کلی ابلاغی قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز به‌طور کلی اشاره شده است و بدین منظور در ماده (۱۱۰) لایحه بندهای «الف» و «ب» «نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی» حداقل ۱۰ درصد تا پایان برنامه و «نسبت درآمدهای عمومی و ...» به اعتبارات هزینه‌ای با افزایش سالیانه ۱۰ درصد پیش‌بینی شده است.

مواد (۱۲۸)، (۱۳۰)، (۱۳۵) و (۱۳۶) در لایحه پیرامون بخش‌های کشاورزی و دامداری و با تعیین اهداف کمی در این حوزه است که در سیاست‌های کلی ابلاغی حکم یا بند مشخصی در این خصوص دیده نمی‌شود.



جدول ۴. شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در لایحه برنامه پنجم توسعه

ردیف	هدف / متغیر	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در لایحه برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در لایحه
۱	نرخ رشد اقتصادی (نرخ رشد تولید ناخالص داخلی)	۶/۷	۸ درصد	سالانه	—	—	—
۲	حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی	۴۴/۳	حداقل ۴۰ درصد	—	—	—	—
۳	افزایش سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی	۲۰/۸	یک‌سوم	—	—	—	—
۴	تأمین مالی صندوق توسعه ملی سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز	—	۲۰ درصد	سالانه	۲۰ درصد	(۷۶)	—
۵	نرخ بیکاری	۱۰/۵	۷ درصد	—	—	—	—
۶	توسعه بخش تعاون، سهم بخش تعاون از اقتصاد ملی	—	۲۵ درصد	پایان برنامه	۲۵ درصد	(۱۱۶)	پایان برنامه
۷	تسهیل تجارت هم‌زمان با کنترل دقیق محموله‌های خارجی	—	—	—	کاهش حداقل (۲۰) درصد از مبادی ورودی و خروج	(۱۰۰)	پایان برنامه
۸	قطع کامل وابستگی هزینه‌های جاری به درآمدهای نفت و گاز	—	تأمین ۱۰۰ درصد هزینه‌های جاری از درآمدهای غیرنفتی	—	—	—	—
	نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	—	—	—	حداقل (۱۰) درصد	(۱۱۰) - بند «الف»	پایان برنامه
	نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای	—	—	—	به‌طور متوسط سالانه (۱۰) درصد افزایش	(۱۱۰) - بند «ب»	سالانه
۹	افزایش سهم تعاونی‌ها در بازار پولی کشور	—	—	—	۱۵ درصد	(۱۱۶) - بند «الف»	تا سال چهارم برنامه
۱۰	ایجاد تعادل بین تغذیه و برداشت سفره‌های آب زیرزمینی در دشت‌های با تراز منفی	—	—	—	بهبود به میزان حداقل (۲۵) درصد نسبت به سال آخر برنامه چهارم	(۱۲۷) - بند «الف»	پایان برنامه



ردیف	هدف / متغیر	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در لایحه برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در لایحه
۱۱	افزایش بهره‌وری آب کشاورزی	—	—	—			
	کاهش حجم آب مصرفی در بخش کشاورزی				سالیانه ۱ درصد	(۱۲۸) - بند «الف»	سالیانه
۱۲	خودکفایی در تولیدات محصولات اساسی کشاورزی، اصلاح الگوی مصرف، گسترش کشاورزی صنعتی و دانش‌بنیان، ارتقای ارزش‌افزوده بخش کشاورزی	—	—	—			
	فراهم نمودن زمینه گسترش تدریجی مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی				پوشش حداقل (بیست‌وپنج) ۲۵ درصد سطح تولید	(۱۳۰) - بند «د»	پایان برنامه
۱۳	اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع						
	ساماندهی خروج دام از جنگل‌ها	—	—	—	۷۵ درصد	(۱۳۵) - بند «ج»	—
	کاهش دام‌مازاد در مراتع و جایگزینی آن با دامداری صنعتی	—	—	—	۶۵ درصد	(۱۳۵) - بند «د»	—
۱۴	تأمین امنیت غذایی						
	ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی	—	—	—	حداقل ۳۵ درصد ارزش تولید این بخش	(۱۳۶) - بند «ب»	—



با آنکه شاخص‌ها و اهداف کمی موجود در حوزه اقتصادی بسیار گسترده است، اما بررسی اجمالی لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که در حوزه اقتصادی در لایحه به اهداف کمی کمتر توجه شده است و حتی در غالب مواردی که سیاست‌های کلی ابلاغی حکم مشخص دارد، از جمله رشد اقتصادی، نرخ بیکاری، حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی و ... لایحه مسکوت مانده است.

د) شاخص‌ها و اهداف کمی نظام اداری و تشکیلات

از مهمترین شاخص‌های این حوزه ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی است که در حکم «۲-۲۱» سیاست‌های کلی به میزان یک‌سوم تا پایان برنامه هدفگذاری شده است در حالی که لایحه در این خصوص مسکوت مانده است. در خصوص اهداف بند «ب» مواد (۱۶۱) و (۱۷۹) حکم مشخصی در سیاست‌های کلی ابلاغی دیده نمی‌شود.



جدول ۵. شاخص‌ها و اهداف کمی «نظام اداری و تشکیلات» موجود در لایحه برنامه پنجم توسعه

ردیف	هدف / متغیر	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در لایحه برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در لایحه
۱	اصلاح و متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی استانی و مدیریت منابع انسانی در استان‌ها						
	انتقال نیروهای مازاد و نیروهای شاغل در دستگاه‌های اجرایی مستقر در استان به سایر دستگاه‌های اجرایی	—	—	—	تا سقف ۱۰ درصد	(۱۶۱) - بند «ب»	—
۲	تأمین قسمتی از نیازهای انسانی دولت با استفاده از خدمات مشمولان وظیفه پس از گذراندن دوره آموزش نظامی						
	اختصاص نیروهای انسانی (فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها) به مناطق توسعه‌نیافته یا کمتر توسعه‌یافته کشور	—	—	—	حداقل ۵۰ درصد	(۱۷۹)	—
۳	تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان و حضور بیشتر نیروهای مردمی در صحنه‌های امنیت و دفاع از کشور	—	—	—	افزایش حداقل ۱/۵ میلیون نفر بسیجی فعال و ویژه	(۱۷۶)	پایان برنامه



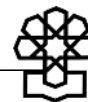
نتیجه‌گیری

با بررسی اجمالی سیاست‌های کلی و تطبیق آن با لایحه از حیث شاخص‌های کمی می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

۱. شاخص‌هایی مانند نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری، ضریب جیبی و بهره‌وری و ... که در سیاست‌های ابلاغی به‌صورت کمی هدفگذاری شده است در لایحه فاقد شاخص مشخصی است.
۲. برخی از اهدافی که در سیاست‌های ابلاغی به‌صورت کلی بیان شده، در لایحه دارای اهداف کمی است. از جمله توسعه ارتقای شاخص‌های سلامت و قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز.
۳. در بیان برخی از اهداف کمی مطرح شده در لایحه از نظر مفهومی ابهام وجود دارد از جمله در ماده (۱۳۶) بند «ب»: «ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی به حداقل ۳۵ درصد ارزش تولید این بخش» که لازم است مفهوم «سطح کلی حمایت» تبیین و تعریف شود.
۴. اولویت‌بندی مشخصی در اهداف کمی مطرح شده در لایحه دیده نمی‌شود در حالی که در اسناد پشتیبان لایحه باید بررسی کارشناسی و تحلیل شرایط فعلی کشور صورت گیرد و درخصوص اهداف کمی اولویت‌بندی انجام شود تا بدین ترتیب جهت‌گیری سایر متغیرها و مفاد برنامه مشخص و همگرا گردد.
۵. نکته بسیار مهم سازگاری اهداف و اولویت‌ها با ابزارها و وسایل در اختیار و منابع قابل تجهیز است و بررسی امکان دستیابی به هدف‌های تعیین شده هنگامی ممکن است که میزان منابع لازم برای دستیابی به آن هدف تعیین شده باشد و مجموع آنها با منابع قابل تجهیز و قابل تصمیم‌گیری در یک دوره زمانی معین سازگار باشد.
۶. سازوکار نظارتی معینی برای ارزیابی عملکرد برنامه، در لایحه دولت پیش‌بینی نشده است. برنامه توسعه، بسته سیاستی سازگاری است که دستیابی به اهداف معینی را دنبال می‌کند. هدف نظارت و ارزیابی، بررسی میزان دستیابی به اهداف برنامه، دلایل انحراف از آنها و ارائه پیشنهادها برای رفع انحرافات مذکور است. بررسی دستیابی به اهداف برنامه از طریق ارزیابی شاخص‌های کلان (فرابخشی) و بخشی امکانپذیر است. در صورتی که گزارش ارائه شده درباره دستیابی به اهداف برنامه ملاک تخصیص اعتبارات و تصویب بودجه سال آتی قرار گیرد، امکان نظارت مؤثر مجلس شورای اسلامی بر برنامه فراهم می‌شود. براساس این لازم است تا پس از مشخص شدن اهداف برنامه، شاخص‌هایی که اهداف برنامه را نمایندگی می‌کنند در دو سطح کلان (فرابخشی) و بخشی تهیه شوند و دولت موظف شود گزارش عملکرد سالیانه برنامه را



براساس شاخص‌های مذکور ارزیابی معینی ارائه کند. علاوه بر این مجلس شورای اسلامی می‌تواند دستگاه یا دستگاه‌های معینی را موظف به بررسی گزارش ارائه شده توسط دولت کرده و به هنگام بررسی بودجه سنواتی با عطف توجه به این گزارش‌ها تصمیم‌گیری کند.



پیوست

در این قسمت شاخص‌هایی برای نظارت بر اجرای برنامه پنجم توسعه معرفی شده است. در انتخاب شاخص‌هایی که بتواند پیشرفت برنامه توسعه پنج‌ساله را ارزیابی کند باید چند نکته را در نظر گرفت. اول در حال حاضر در سطح جهان، شاخص‌هایی معرفی و اطلاعات متناسب با آن تولید می‌شود که در برخی موارد با شرایط ایران همخوانی ندارد. بنابراین لازم است که از بین این شاخص‌ها برخی که متناسب هستند انتخاب شود. دوم برای ارزیابی یک فعالیت دولتی می‌توان از شاخص‌های ورودی، کارآیی، اثربخشی، خروجی و نتیجه‌ای استفاده کرد که به‌نظر می‌رسد برای ارزیابی طی برنامه توسعه استفاده از شاخص‌های خروجی و نتیجه‌ای باید در اولویت قرار گیرد. سوم برخی شاخص‌ها برای ارزیابی پیشرفت کل کشور مناسب است و برخی دیگر صرفاً وضعیت امور فرعی، گروه‌های خاص یا بخش‌های خاص را ارزیابی می‌کند. در این قسمت، شاخص‌های کمی ارزیابی برنامه پنجم توسعه در دو سطح (کلان و فرعی - بخشی) معرفی شده است.

الف) شاخص‌های کلان

۱. ضریب جینی
۲. امید به زندگی در بدو تولد
۳. میزان تولید ناخالص داخلی سرانه و رشد آن
۴. نرخ بیکاری
۵. نرخ تورم
۶. رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص خصوصی و دولتی

ب) شاخص‌های فرعی - بخشی

فصل اول - فرهنگ ایرانی - اسلامی

۱. شاخص استفاده از اماکن فرهنگی - مذهبی
۲. شاخص استفاده از اماکن ورزشی
۳. شاخص استفاده از سایر اماکن فرهنگی
۴. شاخص مطالعه مطبوعات
۵. شاخص مطالعه کتاب



فصل دوم - علم و فناوری

۱. شاخص تولید علمی
۲. شاخص آموزش
۳. نسبت هزینه‌های آموزش دولت به تولید ناخالص داخلی
۴. نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه دولت به تولید ناخالص داخلی

فصل سوم - اجتماعی

بیمه‌های اجتماعی

نسبت پوشش بیمه تأمین اجتماعی

سلامت

۱. میزان مرگ‌ومیر کودکان زیر پنج سال
۲. نسبت هزینه‌های دولت در بخش بهداشت به تولید ناخالص داخلی (GDP)
۳. شاخص ابتلا به بیماری‌های واگیر

بیمه سلامت

نسبت پوشش بیمه درمانی

حمایتی و توانمندسازی

۱. سهم ۲۰ درصد فقیرترین افراد در مصرف و درآمد ملی
۲. جمعیت زیر خط فقر مطلق

سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده

۱. شاخص اعتیاد به مواد مخدر
۲. متوسط سن ازدواج دختران
۳. متوسط سن ازدواج پسران
۴. نسبت طلاق به ازدواج

فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت

فناوری اطلاعات

۱. شاخص توسعه دولت الکترونیک
۲. تعداد کاربران اینترنت



نظام اداری

۱. سهم نیروی انسانی بخش عمومی از کل اشتغال
۲. رشد قدرت خرید شاغلین در مقایسه با نرخ تورم
۳. رشد قدرت خرید بازنشستگان در مقایسه با نرخ تورم

فصل پنجم - اقتصادی

فضای کسب و کار

۱. شاخص فضای کسب و کار
۲. شاخص کنترل فساد
۳. دسترسی به اطلاعات

بهره‌وری

نرخ رشد بهره‌وری به تفکیک عوامل

اشتغال

نسبت جمعیت شاغل به کل جمعیت

ارز

تغییر در نرخ ارز اسمی (دلار)

پول و بانک

۱. نرخ رشد نقدینگی
۲. سهم بانک‌های غیردولتی از سپرده‌های بانکی

بازار سرمایه

۱. نسبت ارزش سهام بورس اوراق بهادار به تولید ناخالص داخلی
۲. نسبت ارزش معاملات بورس اوراق بهادار به تولید ناخالص داخلی
۳. نسبت ارزش معاملات بورس کالا به تولید ناخالص داخلی

تجارت

۱. کل صادرات کالاها و خدمات
۲. سهم صادرات غیرنفتی از کل صادرات
۳. میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی



مناطق آزاد

۱. سهم تولید در مناطق آزاد تجاری و مناطق ویژه اقتصادی از تولید ناخالص داخلی
۲. سهم صادرات از مناطق آزاد تجاری و مناطق ویژه اقتصادی از کل صادرات غیرنفتی

بیمه‌های بازرگانی

حق بیمه سرانه

کاهش وابستگی به نفت

۱. نسبت درآمدهای نفت و گاز به بودجه عمومی
۲. ارزش مانده دارایی‌های صندوق توسعه ملی
۳. مانده حساب ذخیره ارزی

اصلاح نظام مالیاتی

۱. نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی
۲. نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی
۳. نسبت پوشش مالیاتی

توسعه تعاون

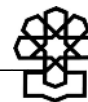
سهم بخش تعاونی از تولید ناخالص داخلی

نفت و گاز

۱. تولید روزانه نفت خام و قیمت تمام شده آن
۲. تولید گاز طبیعی و قیمت تمام شده آن
۳. تولید روزانه بنزین و قیمت تمام شده آن
۴. تولید روزانه گازوئیل و قیمت تمام شده آن
۵. واردات روزانه بنزین و قیمت تمام شده آن
۶. واردات روزانه گازوئیل و قیمت تمام شده آن

برق

۱. تولید برق و قیمت تمام شده آن
۲. صادرات / واردات برق و قیمت تمام شده آن
۳. ضریب مصرف انرژی



انرژی‌های پاک

تولید برق هسته‌ای و قیمت تمام شده آن

منابع آب

۱. شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی
۲. میزان دسترسی پایدار به آب آشامیدنی سالم
۳. جمعیت شهری با دسترسی به شبکه فاضلاب مناسب

کشاورزی

۱. سهم محصولات کشاورزی از صادرات غیرنفتی
۲. نرخ رشد ارزش افزوده در بخش کشاورزی
۳. سهم اشتغال در بخش کشاورزی از کل اشتغال
۴. ضریب مکانیزاسیون در بخش کشاورزی

صنعت و معدن

۱. نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت و معدن
۲. سهم محصولات صنعتی از صادرات غیرنفتی
۳. سهم محصولات معدنی از صادرات غیرنفتی
۴. سهم اشتغال در بخش صنعت و معدن از کل اشتغال

حمل و نقل

۱. میزان جابجایی مسافر از طریق حمل و نقل عمومی درون شهری
۲. میزان جابجایی مسافر از طریق حمل و نقل جاده‌ای
۳. میزان جابجایی مسافر از طریق حمل و نقل ریلی
۴. میزان جابجایی مسافر از طریق حمل و نقل هوایی
۵. میزان جابجایی مسافر از طریق حمل و نقل دریایی

مسکن

۱. تعداد واحد مسکونی نوساز در مناطق شهری
۲. تعداد واحد مسکونی نوساز در مناطق روستایی



فصل ششم - توسعه منطقه‌ای

توسعه منطقه‌ای

۱. نسبت درآمدهای استانی به کل درآمدهای عمومی
۲. نسبت هزینه‌های استانی به کل اعتبارات هزینه‌های عمومی
۳. نسبت طرح‌های عمرانی استانی به کل طرح‌های عمرانی دولت

محیط زیست

۱. نسبت اراضی پوشیده از جنگل
۲. نسبت مناطق حفاظت شده به کل
۳. سرانه تولید دی‌اکسیدکربن

توسعه روستایی

۱. درآمد سرانه روستاییان
۲. نسبت جمعیت روستایی به شهری

فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی

امور دفاعی

۱. ارزش واردات تسلیحات
۲. ارزش صادرات تسلیحات
۳. تعداد نیروهای مسلح

امنیتی

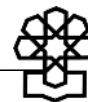
شاخص کل جرائم

سیاسی

۱. شاخص ثبات سیاسی
۲. شاخص پاسخگویی قوه مجریه
۳. شاخص پاسخگویی قوه مقننه
۴. شاخص پاسخگویی قوه قضائیه

سیاست خارجی

شاخص همکاری بین‌المللی



فصل هشتم - حقوقی قضایی

۱. شاخص زندانیان کشور
۲. شاخص طول دوره رسیدگی به پرونده‌ها (میزان اطلاع دادرسی)

فصل نهم - بودجه

۱. نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی
۲. سهم بودجه شرکت دولتی از بودجه کل کشور
۳. نسبت مانده بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی
۴. ارزش سهام دولتی واگذار شده به بخش غیردولتی
۵. نسبت کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی
۶. سهم اعتبارات عمرانی از بودجه عمومی دولت
۷. میانگین تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی برحسب زمان

منابع و مأخذ

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه برحسب مواد (ویرایش اول)، شماره مسلسل ۹۹۶۹، آذرماه ۱۳۸۸.
۲. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون نظارت، توسعه، شاخص‌ها و نماگرها، چاپ اول، فروردین‌ماه ۱۳۸۸.
۳. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونت بررسی و نظارت، گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۳، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۲.
۴. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه پنجم توسعه.
۵. لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۶. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و نظارت بر عملکرد سه‌ساله اول برنامه چهارم توسعه، جلد ۱، ۲ و ۳، چاپ اول، ۱۳۸۸.



شماره مسلسل: ۱۰۴۷۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی سازوکار نظارتی برنامه چهارم توسعه و چگونگی نظارت بر برنامه پنجم توسعه

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین کنندگان: فاطمه عزیزخانی، رضا زمانی، علی چشمی، رضا غزال

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه کلیدی:

شاخص‌های نظارتی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۸/۱۶