

نگاهی به وضعیت نظارت برنامه‌های در کشور: بررسی موردی حوزه زیربنایی کشور



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخشایند

بنام

شماره مسلسل: ۱۸۵۸۴
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۲۲

عنوان گزارش:
نگاهی به وضعیت نظارت برنامه‌ای در کشور:
بررسی موردی حوزه زیربنایی کشور

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:
رضا گلشن‌خواص

تهیه و تدوین کنندگان:
علیرضا احمدی فینی، یاسر حاتم زاده، خسرو خسروی

اظهار نظر کنندگان:
یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)
امین‌اله پاک‌نژاد (دفتر مطالعات حقوقی)
محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظر علمی:
علیرضا رهایی

صفحه آرا:
آذر مهمان‌نواز

ویراستار ادبی:
طاهره سیدمحمد

واژه‌های کلیدی:
۱. نظارت
۲. زیربنایی
۳. عملکرد برنامه‌ای
۴. نظام پایش
۵. دستگاه‌های نظارتی



فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مقدمه

۹

۱. معرفی دستگاه‌های نظارتی در کشور مبتنی بر نظارت برنامه‌ای در حوزه زیربنایی کشور

۱۱

۲. آسیب‌شناسی نظارت بر عملکرد در حوزه برنامه‌ها

۱۴

۳. مصادیق ضعف در نظارت بر برنامه‌های حوزه زیربنایی کشور

۱۵

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

۱۶

منابع و مأخذ

فهرست جدول

۱۰

جدول. معرفی اهم دستگاه‌های نظارتی و وظایف و حیطه‌های نظارت در کشور



نگاهی به وضعیت نظارت برنامه‌ای در کشور: بررسی موردی حوزه زیربنایی کشور

چکیده

فرایندی است. نبود فرایند تعریف شده برای اطلاع نمایندگان مجلس شورای اسلامی از وضعیت پیشرفت برنامه‌ها و اهداف، تمرکز بیشتر دولت بر تدوین برنامه‌ها و لوایح بودجه و غلبه آن بر امر نظارت، و تمرکز دستگاه‌های نظارتی قوه قضائیه بر بخش‌های اداری و مالی و نظارت موردی بر عملکرد برنامه‌ها، در این راستا قابل بررسی است. نبود نظارت مستمر (قبل، حین و بعد از اجرا)، نبود نظام پایش و ارزیابی مبتنی بر شاخص‌ها و استفاده از معیارهای مختلف توسط دستگاه‌های مجری قانون و در نتیجه، ضدونقیض بودن اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های مختلف نظارتی و کاهش سطح اعتبار آنها از دیگر مشکلات موجود نظارت بر اهداف و برنامه‌ها است که در گزارش حاضر مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

یکی از بخش‌های مهم و اساسی کشور، بخش زیربنایی (شامل حمل‌ونقل، مسکن و شهرسازی، کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری، آب و محیط زیست) است که مصادیق متعددی از عدم تحقق برنامه‌های مصوب در آن وجود دارد که از دلایل جدی آن، ضعف نظارت در این بخش است. نظارت در حوزه زیربنایی عمدتاً در بخش مالی (انحرافات از بودجه) و اداری (شرح وظایف سازمانی) متمرکز بوده و ارزیابی برنامه‌ها و اهداف به‌رغم وجود دستگاه‌ها و فرایندهای متعدد، کاستی‌های زیادی دارد. عدم تحقق اهداف برنامه‌ها، علاوه بر اینکه هزینه‌های زیادی را به کشور تحمیل می‌نماید (که هیچ‌گاه محاسبه و اعلام نمی‌شود)، فرصت‌های زیادی را نیز از پیشرفت کشور سلب نموده است. عوامل مختلفی در ضعف و کارآیی پایین نظارت بر عملکرد اهداف و برنامه‌ها نقش دارند که از جمله آن‌ها، مشکلات ساختاری و

[خلاصه مدیریتی]

۳. عدم برخورداری از نظام پایش و ارزیابی مبتنی بر شاخص‌ها

یکی از چالش‌های جدی در نظام نظارتی کشور، عدم برخورداری مطلوب از شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر عملکرد و فقدان فرایند تعیین شاخص‌های مؤثر و سازوکار گردآوری داده‌ها و ارزیابی آنها است. از تبعات عدم برخورداری از شاخص‌های معین عملکردی، استفاده از معیارهای مختلف توسط دستگاه‌های مجری قانون و در نتیجه، ضدونقیض بودن اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های مختلف است که سطح اعتبار گزارش‌های نظارتی را به شدت کاهش می‌دهد. در واقع، دستگاه‌های نظارتی به دلیل نداشتن شاخص‌های قابل ارزیابی در بررسی عملکرد دستگاه‌های مجری، موفق به ارزیابی دقیق یا حتی صحیح از میزان تحقق اهداف برنامه نمی‌شوند و حتی ممکن است در درخواست اطلاعات و داده‌های مورد نظر از دستگاه مجری قانون، دچار خطا شوند.

علاوه بر موارد فوق‌الشاره، عوامل متعدد دیگری در وضعیت نامطلوب نظام نظارت بر عملکرد اهداف و برنامه‌ها مؤثر هستند که عبارتند از:

- عملکرد اغلب دستگاه‌های نظارتی به صورت مستقل و عدم پاسخگویی به یکدیگر،
- نقص و ابهام در قوانین موجود،
- عدم تعیین متولی اجرای قانون،
- عدم توجه به ظرفیت‌های اجرایی تحقق برخی اهداف تعیین شده در قوانین،
- تعدد و تورم قوانین و مقررات، تعارض قوانین،
- عدم یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی و نظارتی موجود و تقاطع‌گیری داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده در دستگاه‌های مختلف نظارتی،
- ضعف همکاری، هماهنگی و تبادل اطلاعات و سیاستگذاری مشترک میان دستگاه‌های نظارتی و درون دستگاه نظارتی،
- به موقع نبودن ارائه گزارش‌های نظارتی،
- مداخله برخی فشارهای سیاسی در امر نظارت،
- عدم استفاده مناسب از ظرفیت نخبگانی و عمومی جامعه و ایجاد فضای مطالبه‌گری برای تحقق نظارت همگانی،
- ضعف جدی در بهره‌گیری از ابزارهای نوین و فناوری‌های روز در امر نظارت، یافته‌های حاصل شده دلالت‌هایی برای توصیه رویکردها و سیاست‌هایی دارد که می‌تواند برای ارتقای کارآمدی و به‌روز شدن نظام نظارتی کشور و تحقق الگوی کلان نظارت مورد توجه قرار گیرد:

۱. تهیه قانون جامع نظارت در کشور با هدف تعیین روابط میان دستگاه‌های نظارتی، مدیریت تعارض منافع، افزایش شفافیت و...

۲. تعریف سازوکار و تعیین متولی برای مطالبه‌گری از دستگاه‌های نظارتی

۳. جلوگیری از جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های نظارتی

۴. توجه به نظام شاخص‌گذاری و ارزیابی و پایش مبتنی بر شاخص‌های قابل اندازه‌گیری و مقایسه

۵. توجه به پایش مستمر (یعنی قبل و حین اجرا) و نه فقط نظارت بعد از اجرا

۶. توجه به فناوری‌ها و دانش روز در امر نظارت

۷. اتصال سامانه‌های نظارتی و یکپارچه شدن آنها

۸. مستندسازی سوابق نظارتی و تبدیل داده‌ها به دانش

۹. توجه به تعریف نظام گزارش‌دهی نظارتی مدون

۱۰. تقویت جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی و فعال‌سازی معاونت نظارت مجلس و اصلاح فرایندها از جمله در بازتعریف رابطه آن با مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

یکی از بخش‌های مهم و اساسی کشور، بخش زیربنایی (شامل حمل‌ونقل، مسکن و شهرسازی، کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری، آب و محیط زیست) است که مصادیق متعددی از عدم تحقق برنامه‌های مصوب در آن وجود دارد که از دلایل جدی آن، ضعف نظارت در این بخش است. نظارت و ارزیابی از مراحل جدایی‌ناپذیر و بسیار مهم در تحقق اهداف هر برنامه است. نبود نظارت و ارزیابی، هم امکان انحراف برنامه در حین اجرا را افزایش می‌دهد و هم میزان دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده آن را کاهش داده و زمینه تکرار اشتباهات را فراهم می‌آورد. بررسی گزارش حاضر نشان داد که به‌رغم وجود ظرفیت‌های قانونی نظارت بر برنامه‌ها به‌خصوص در قوه مقننه، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌ها عمدتاً در بخش مالی (انحرافات بودجه‌ای) و اداری (تخلفات کارکنان) متمرکز بوده و بخش ارزیابی برنامه‌ها و اهداف - حداقل متناسب با بخش مالی و اداری - مورد توجه قرار نگرفته و به‌نوعی از آن غفلت شده است. در عمل، میزان حساسیتی که بر روی جابه‌جایی ردیف‌های بودجه‌ای در کشور وجود دارد و دستگاه‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات در مجلس شورای اسلامی یا سازمان بازرسی کل کشور نسبت به آن واکنش نشان می‌دهند، در خصوص چرایی عدم تحقق برنامه‌ها و اهداف مشخص شده در قوانین، دیده نمی‌شود و این در حالی است که عدم تحقق اهداف تعیین شده، علاوه بر اینکه هزینه‌های زیادی را به کشور تحمیل می‌نماید (که هیچ‌گاه محاسبه و اعلام نمی‌شود)، فرصت‌های زیادی را نیز از پیشرفت کشور گرفته است و جادارد در این خصوص چاره‌اندیشی انجام شود. در این راستا، گزارش حاضر به معرفی برخی مصادیق در حوزه زیربنایی کشور پرداخته و آسیب‌شناسی وضعیت موجود را ارائه نموده است که برخی از مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱. مشکلات ساختاری و فرایندی

۱-۱. در مجلس شورای اسلامی اگرچه نمایندگان مجلس می‌توانند از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی نظارت نمایند، این موضوع محدود به اقدامات موردی و مقطعی و مبتنی بر تشخیص و پیگیری شخص نماینده است و بر اساس یک سازوکار مدون و نظام‌مند نمی‌باشد. در حقیقت، نمایندگان مجلس بر اساس یک سازوکار و فرایند تعریف شده از وضعیت پیشرفت برنامه‌ها مطلع نمی‌شوند تا بخواهند امر نظارت را از روش‌ها و ظرفیت‌های قانونی که در اختیارشان است اعمال نمایند.

۱-۲. در قوه قضائیه که یکی از سنگین‌ترین وظایف نظارتی بر عهده سازمان بازرسی کل کشور گذاشته شده است، فرایند بازرسی بدین گونه است که عمده بازرسی‌ها متمرکز بر حوزه‌های مالی و اداری می‌شود و بخش نظارت بر تحقق برنامه‌ها معمولاً در درجات بعدی اولویت قرار می‌گیرد.

۱-۳. در قوه مجریه نیز، سازمان برنامه و بودجه که مسئول اصلی نظارت بر عملکرد برنامه‌های است، تمرکز بیشتر بر تدوین برنامه‌ها و لوایح بودجه داشته و در بخش نظارت و پیگیری کمیّت و کیفیت تحقق برنامه‌ها دچار کاستی‌هایی است.

۲. عدم اعمال نظارت مستمر

امر نظارت می‌تواند در سه مرحله قبل از اجرا، حین اجرا و بعد از اجرا انجام پذیرد. گرچه در ساختارهای نظارتی، هر سه نوع نظارت پیش‌بینی شده، ولی غالباً آنچه در عمل اتفاق می‌افتد نظارت پس از اجراست که هدف اصلی نظارت را محقق نمی‌کند. سازوکار برای اینکه دستگاه‌های نظارتی به‌طور مستمر بتوانند از وضعیت پیشرفت برنامه‌ها و اهداف تعیین شده در آنها مطلع شوند طراحی نشده است.



[مقدمه]

نظارت (شامل بازرسی، ارزیابی و کنترل (اصلاح)) یکی از ارکان مؤثر و ضروری مدیریت به‌شمار می‌آید و می‌تواند در صورت پویایی و کارآمدی، زمینه‌ساز تحقق اهداف شده و از هدررفت تلاش‌ها و سرمایه‌ها جلوگیری نماید. با توجه به اهمیت موضوع نظارت در مدیریت صحیح فعالیت‌های صورت گرفته در کشور، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد به لزوم اعمال نظارت در اجرای امور کشور اشاره شده و وظیفه انجام آن بر عهده نهادهای مختلفی در کشور گذاشته شده است. پس از گذشت ۴۴ سال از استقرار نظام اسلامی، موضوع نظارت در عمل و به‌رغم حصول دستاوردهای فراوان، با موانع و چالش‌هایی روبه‌رو است که اثربخشی آن را کاهش داده و باعث عدم تحقق برخی اهداف و مأموریت‌ها شده است. بررسی اجمالی وضعیت نظارت در کشور نشان می‌دهد که نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌ها عمدتاً در بخش مالی (انحرافات از بودجه) و اداری (تخلفات کارکنان) متمرکز بوده و ارزیابی برنامه‌ها و اهداف (دست‌کم متناسب با نظارت مالی و اداری) مورد توجه قرار نگرفته و به‌نوعی از آن غفلت شده است. منظور از برنامه‌ها در این گزارش، تمامی هدف‌های قانونی نهادها و دستگاه‌های اجرایی است که یا در قالب سیاست‌های کلی نظام یا قوانین دیگری مانند قانون اساسی ج.ا.ا، قوانین پنج‌ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور یا قوانین مادر (مانند: قانون تشکیل وزارتخانه‌ها) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. به‌رغم برخورداری از سیاست‌های بالادستی مناسب و نیز حکم‌های مشخص در قوانین مختلف کشور، سؤال اساسی آن است که چرا در زمینه‌های مختلف، با اهداف تعیین شده در قوانین، فاصله قابل توجهی وجود دارد و انحراف زیادی از برنامه‌ها دیده می‌شود. هدف گزارش حاضر مرور برخی ساختارهای نظارت در کشور و بررسی مختصر مهم‌ترین آسیب‌ها و ضعف‌های آن به‌ویژه در حیطه وظایف نظارتی دستگاه‌ها با تمرکز بر ضرورت نظارت بر برنامه‌ها و قوانین مصوب و ذکر مصادیقی از حوزه زیربنایی کشور است.



۱. معرفی دستگاه‌های نظارتی در کشور مبتنی بر نظارت برنامه‌ای در حوزه زیربنایی کشور

قانونگذاری، وظیفه مهم نظارت بر اجرای قوانین کشور نیز برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. به طور مثال، در اصل (۱۳۴) قانون اساسی، رئیس جمهور در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیأت وزیران است. نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی از طریق دیوان محاسبات انجام می‌شود که نهاد زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی است. اما در بخش نظارت بر برنامه‌ها، هر چند ابزارهای مختلف نظارتی (مانند: استیضاح یا سؤال از رئیس جمهور و وزیران (طبق اصل (۱۸۸) قانون اساسی)، رأی اعتماد به هیأت وزیران یا وزیران در صورت تغییر ترکیب هیأت وزیران (طبق اصل (۸۷) قانون اساسی)، رأی اعتماد به وزیر (طبق اصل (۱۳۳) قانون اساسی)، تذکر شفاهی یا کتبی، تحقیق و تفحص از دستگاه‌ها (طبق اصل (۷۶) قانون اساسی)، اختیارات کمیسیون اصل نودم قانون اساسی (طبق اصل (۹۰) قانون اساسی)، اختیارات کمیسیون‌های تخصصی، اختیارات نظارتی رئیس مجلس بر مقررات و مصوبات دولت (طبق اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی)، حضور نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی، ایجاد کمیسیون ویژه برای نظارت بر برخی موارد اجرایی خاص و مهم) در اختیار نمایندگان مجلس می‌باشد، با وجود این با عنایت به گستردگی وظایف و مشغله‌های فراوان نمایندگان محترم مجلس، در عمل فرصت کافی برای نظارت دقیق و تخصصی بر میزان تحقق اهداف تعیین شده در قوانین و برنامه‌ها برای ایشان فراهم نمی‌شود. به همین دلیل معاونت نظارت مجلس در ساختار قوه مقننه پیش‌بینی گردیده که وظیفه اصلی آن، سامان‌دهی مؤلفه‌ها و ابزارهای نظارتی و ارائه خدمات پشتیبانی و کارشناسی به نمایندگان در تحقق وظایف نظارتی خود است.

● قوه قضائیه

طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین است. سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دادستان کل و دیوان عالی کشور چهار دستگاه مهم نظارتی در کشور هستند که در ذیل قوه قضائیه تعریف شده‌اند. سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل (۱۷۴) قانون اساسی تشکیل شده است. در ماده (۳) از آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که وظیفه بازرسی و نظارت مستمر را برعهده دارد، نظارت و بازرسی از قانون برنامه توسعه و سندهای بالادستی آن جزو اولویت‌های نظارتی معرفی شده و بازرسان موظف هستند که در نظارت‌های خود میزان مطابقت عملکرد سازمان‌ها با اهداف برنامه‌ها و قوانین مصوب و میزان پیشرفت فرایند عملیات دستگاه‌ها را بررسی و همچنین بر عملکرد مدیران و مسئولین دستگاه‌ها نظارت نمایند. همچنین، طبق اصل

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای دستگاه‌های مختلف وظایفی پیش‌بینی شده است تا شقوق مختلف نظارت از جمله نظارت بر عملکرد مالی و برنامه‌ای دستگاه‌ها و نظارت بر نیروی انسانی (اعم از مدیران و کارکنان) را انجام دهند. با توجه به اینکه اجرای قوانین و انجام اهداف و مأموریت‌ها عمدتاً برعهده قوه اجرایی کشور است، بیشتر نظارت‌ها نیز بر دستگاه‌های ذیل قوه مجریه تعریف می‌شود. در این راستا، هم دولت بر خود و هم دو قوه مقننه و قضائیه برای نظارت بر عملکرد مالی و برنامه‌ای دولت وظایفی را برعهده دارند. در سنوات اخیر شورای دستگاه‌های نظارتی نیز متشکل از نمایندگان نظارتی سه قوه به منظور ایجاد هماهنگی و کارآمدی نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، تشکیل شده که با توجه به استمرار جدی فواصل بین عملکرد و برنامه‌ها، به نظر می‌رسد تاکنون اهداف مدنظر را در بُعد نظارت برنامه‌ای به طور کامل محقق نکرده است. همچنین، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام برعهده مقام رهبری است که در اصل یکصدوده قانون اساسی تصریح شده است. در جدول ۱ برخی از مهم‌ترین نهادها و دستگاه‌های نظارتی در کشور و وظایف و ابزار نظارتی آنها معرفی شده و در ادامه این بخش به اختصار به تشریح آن پرداخته شده است.

● قوه مجریه (نظارت دولت بر خود)

طبق اصل (۱۳۴) قانون اساسی، رئیس جمهور بر کار وزیران نظارت دارد. به این ترتیب، وزرا نسبت به عملکرد معاونین و رؤسای سازمان‌های مربوطه پاسخگو هستند. بر این اساس، عملکرد معاونین و سازمان‌های تابعه وزارتخانه مربوطه و در ذیل آن‌ها، عملکرد مدیران و معاونین آنها به صورت سلسله‌مراتبی مورد نظارت قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، وظیفه اصلی نظارت بر عملکرد مالی و بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی در دولت برعهده سازمان برنامه و بودجه کشور است که یکی از معاونت‌های رئیس جمهور به‌شمار می‌آید. سازمان حسابرسی به‌عنوان یکی از سازمان‌های تابعه وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز از دیگر دستگاه‌هایی است که در بخش نظارت بر عملکرد مالی در دولت وظایفی را برعهده دارد. در بخش نظارت بر اجرای برنامه‌ها نیز، متولی اصلی سازمان برنامه و بودجه کشور است. دستگاه‌هایی مانند سازمان امور استخدامی، وزارت اطلاعات و مراکز حراست بر عملکرد نیروی انسانی (رصد رفتار و عملکرد کارمندان) نظارت می‌کنند.

● قوه مقننه (نظارت مجلس بر دولت)

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در کنار وظیفه



اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی، دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل شده است که در واقع نوعی نظارت غیر مستقیم را انجام می‌دهد.

(۱۷۳) قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس شده است. بنابراین، هدف از تشکیل دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات است و از این طریق نظارت خود را بر مجموعه دولت اعمال می‌کند. بر اساس

جدول. معرفی اهم دستگاه‌های نظارتی و وظایف و حیطه‌های نظارت در کشور

نام دستگاه/ نهاد	ناظر	نوع نظارت/ مورد نظارت	ابزار نظارت	تمرکز حیطه نظارت		
				عملکرد مالی	عملکرد اداری	عملکرد برنامه‌ای
نهاد رهبری	دفتر بازرسی ویژه	بازرسی فوق‌العاده حسب دستور مقامات	ارجاع به دستگاه‌های ذی‌ربط	✓	✓	-
	سازمان اطلاعات سپاه	رصد رفتار و عملکرد کارمندان و دستگاه‌ها	تهیه گزارش/ ارجاع قضایی	✓	✓	✓
	هیات عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام (مجمع تشخیص مصلحت نظام)	نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و پیگیری آنها	ارجاع به دستگاه‌های ذی‌ربط	-	-	✓
قوه مقننه	شورای نگهبان	مطابقت قوانین با شرع و قانونی اساسی	اعاده قوانین مغایر به مجلس	-	-	✓
	نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس	نظارت عام/ نظارت موضوع ماده (۲۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی»	سؤال، تذکر، استیضاح؛ رأی اعتماد به وزیران/ ارجاع قضایی یا مراجع ذی ربط/ تحقیق و تفحص و...	✓	✓	✓
	کمیسیون اصل (۹۰) مجلس	رسیدگی به شکایات واصله از عملکرد قوای سه‌گانه در تمامی موضوعات ارجاعی	تهیه گزارش برای صحن مجلس شورای اسلامی/ ارجاع قضایی	✓	✓	✓
	دیوان محاسبات کشور	اعمال کنترل و نظارت مستمر بر عملکرد مالی و بودجه‌ای کلیه دستگاه‌ها	ارائه گزارش بودجه به نمایندگان مجلس/ صدور حکم یا ارجاع قضایی	✓	-	✓
	رئیس مجلس (هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین)	تطبیق مصوبات دولت با قوانین	ملغی‌الاثار شدن مصوبات مغایر	-	-	✓
	معاونت نظارت مجلس	نظارت بر اجرای قوانین (غیر مستقیم)	ارائه خدمات پشتیبانی و کارشناسی به نمایندگان در تحقق وظایف نظارتی	-	-	✓
	مرکز پژوهش‌های مجلس	نظارت بر اجرای قوانین (غیر مستقیم)	تهیه گزارش/ ارائه خدمات کارشناسی به نمایندگان و کمیسیون‌ها	-	-	✓

نام دستگاه / نهاد	ناظر	نوع نظارت / مورد نظارت	ابزار نظارت	تمرکز حیطة نظارت		
				عملکرد مالی	عملکرد اداری	عملکرد برنامه‌ای
قوه قضائیه	سازمان بازرسی کل کشور	۱. نظارت بر حسن اجرای قوانین ۲. بازرسی و نظارت مستمر ۳. بازرسی فوق‌العاده حسب دستور مقامات ۴. بازرسی موردی	تهیه گزارش / ارجاع قضایی	✓	✓	✓
	دیوان عدالت اداری	نظارت به مقررات در مورد شکایات واصله	صدور حکم قضایی	✓	✓	-
	دیوان عالی کشور	نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم	اعزام هیئت‌های نظارتی	✓	✓	-
قوه مجریه	سازمان برنامه و بودجه	نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و بودجه	ابلاغ برنامه‌ها و اعتبارات	✓	-	✓
	بازرسی ویژه رئیس‌جمهور	۱. بازرسی و نظارت مستمر ۲. بازرسی فوق‌العاده حسب دستور ۳. بازرسی موردی	تهیه گزارش تخصصی	✓	✓	-
	وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان حسابرسی)	حسابرسی و بازرسی سرمایه دستگاه‌ها	تهیه گزارش حسابرسی	✓	-	-
	وزارت اطلاعات	رصد رفتار و عملکرد کارمندان و دستگاه‌ها	تهیه گزارش / ارجاع قضایی	✓	✓	-
	مرکز حراست دستگاه‌ها	رصد رفتار و عملکرد کارمندان و دستگاه‌ها	تهیه گزارش / ارجاع قضایی	✓	✓	-
	سازمان اداری و استخدامی کشور	ارزیابی عملکرد کارکنان دولت	ارزشیابی سالیانه	-	✓	-

* نقض، عدم توجه به شأن یا استنکاف از اجرای قوانین.

۲. آسیب‌شناسی نظارت بر عملکرد در حوزه برنامه‌ها [

است. اما نکته قابل ملاحظه آنکه اگرچه نمایندگان مجلس می‌توانند از طریق مجموعه‌ای از روش‌ها (که به برخی پیش از این اشاره شد) بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی نظارت نمایند، این موضوع محدود به اقدامات موردی و مقطعی و مبتنی بر تشخیص و پیگیری شخص نماینده است و براساس یک سازوکار مدون و نظام‌مند نمی‌باشد. در حقیقت، نمایندگان مجلس براساس یک سازوکار و فرایند تعریف شده از وضعیت پیشرفت برنامه‌ها مطلع نمی‌شوند تا بخواهند امر نظارت را از روش‌ها و ظرفیت‌های قانونی که در اختیارشان است اعمال نمایند. یکی از چالش‌های فرایند فعلی نظارت آن است که برخی موضوعات که مبتلا به بسیاری از مناطق کشور است، ممکن است توسط نمایندگان مجلس از

براساس آنچه گفته شد، خلأ جدی در بخش نظارت بر برنامه‌ها و پیگیری تحقق اهداف قانونی در کشور وجود دارد که در این بخش به بررسی و تحلیل برخی از مهم‌ترین آسیب‌های نظارت بر عملکرد در حوزه برنامه‌های پرداخته می‌شود:

۱-۲. مشکلات ساختاری و فرایندی

یکی از سؤالات کلیدی آن است که آیا اصولاً برای ارزیابی عملکرد برنامه‌ای، مسئولیت رسمی به دستگاهی واگذار شده است؟ براساس مطالب پیش‌تر بیان شده، مسئولیت اصلی در این بخش در دولت برعهده سازمان برنامه و بودجه و در قوه مقننه برعهده مجلس شورای اسلامی



سؤال دیگر آنکه در صورت عدم انجام وظیفه نظارتی به صورت صحیح یا کامل توسط یک یا چند دستگاه مسئول، چه نهادی این موضوع را پیگیری می‌کند؟ بر آورد اولیه آن است که عملکرد اغلب دستگاه‌های نظارتی به صورت مستقل است و به دیگری پاسخگو نیستند. البته در راستای، هماهنگی و رفع این نقیصه و برای ایجاد هماهنگی با هدف کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی طبق ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه، با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هر یک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی و بر اساس مصوبه سران قوا تشکیل شده است که وظایف مهمی را در زمینه هماهنگی و رفع اختلاف دستگاه‌های نظارتی، بررسی مشکلات نظام نظارتی کشور و شناسایی راهکارهای افزایش بهره‌وری و تقویت نظام مدیریتی کشور برعهده دارد. تحقق وظایف پیش‌بینی شده برای این شورا می‌تواند نقش بسزایی در افزایش کارآمدی نظام نظارتی کشور ایفا نماید. از این رو، به نظر می‌رسد میزان موفقیت این شورا در انجام وظایف قانونی تعریف شده نیز می‌بایست مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. از سویی، قانون جامعی نیز در خصوص نظارت در کشور وجود ندارد که روابط دستگاه‌های ناظر، فرایندها و سایر موارد لازم را به صورت جامع و کامل مشخص کرده باشد.

۲-۲. عدم اعمال نظارت مستمر

امر نظارت می‌تواند در سه مرحله قبل از اجرا، حین اجرا و بعد از اجرا انجام پذیرد. گرچه در ساختارهای نظارتی، هر سه نوع نظارت پیش‌بینی شده، ولی غالباً آنچه در عمل اتفاق می‌افتد نظارت پس از اجراست که هدف اصلی نظارت را محقق نمی‌کند. به عنوان مثال در انتهای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به بررسی تحقق یا عدم تحقق احکام با هدف کشف تخلف و انحراف از برنامه پرداخته می‌شود و در صورتی که هدف برنامه محقق نشده باشد در بیشتر موارد بازخواستی صورت نمی‌گیرد. به عنوان یکی از مصادیق می‌توان به عدم تهیه و تصویب طرح جامع حمل و نقل کشور به رغم تأکید قانون برنامه پنجم توسعه و نیز قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده (۳۰) بند «ج» جزء «۲» اشاره نمود که تبعات آن در عدم امکان اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی به هزاران میلیارد تومان بالغ می‌شود. ضمن اینکه در انتهای سال‌های برنامه، طبیعتاً در صورت عدم نیل به اهداف تعیین شده، اقدام کارآمدی جهت جبران زمان از دست‌رفته در کشور قابل انجام نیست. این در حالی است که اگر در مسیر رسیدن به هدف، هدایت و راهنمایی و نظارت مستمر صورت می‌گرفت، امکان و احتمال بیشتر تحقق اهداف مهیا می‌گردید. به طور کلی، سازوکاری برای اینکه دستگاه‌های نظارتی به طور مستمر بتوانند از وضعیت پیشرفت برنامه‌ها و اهداف تعیین شده در آنها مطلع شوند طراحی نشده است.

طریق طرح سؤال یا حتی استیضاح وزیر مورد نظارت قرار گیرند، ولی پس از رفع معضل مربوطه در حوزه انتخابیه نماینده سؤال‌کننده، متوقف شده و دیگر مورد پیگیری و سؤال واقع نشوند. همچنین باید توجه داشت که از دیگر چالش‌های وضعیت موجود، امکان بروز تعارض منافع با توجه به تعارض برخی منافع منطقه‌ای و محلی نسبت به منافع ملی است که فرایند نظارت را به دلیل برخی ترجیحات منطقه‌ای دچار اختلال می‌کند. در این راستا، معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی می‌تواند نقش مهمی را در ارائه خدمات پشتیبانی و کارشناسی به نمایندگان ایفا نماید. شایان ذکر است که این معاونت، پس از نقص‌ها و عدم کارایی «هیئت عالی نظارت» تشکیل شده است، لیکن همچنان ضعف‌هایی که در بخش نظارت بر تحقق اجرای قوانین و اهداف برنامه‌ای وجود داشته، به قوت خود باقی است. گزارش‌های نظارتی که سازمان برنامه و بودجه در بازه‌های زمانی مشخص به مجلس ارائه می‌دهد نیز معمولاً فرصت بررسی جامع، کامل و دقیق در کمیسیون‌های مربوطه را پیدا نمی‌کنند. در بخش عملکرد مالی نیز اگرچه گزارش‌های تفریغ بودجه تهیه و ارائه می‌شود، اما در عمل به دلیل تأخیر طولانی در تهیه آن نمایندگان صرفاً به استماع آن اکتفا می‌کنند.

از سوی دیگر در قوه قضائیه نیز که یکی از سنگین‌ترین وظایف نظارتی برعهده سازمان بازرسی کل کشور گذاشته شده است، فرایند بازرسی بدین گونه است که بازرسان یا براساس وظیفه ذاتی مبنی بر نظارت مستمر یا براساس دستور مقامات یا شکایات واصله (مطابق با بند (چ) ماده (۱)، ماده (۵۴) و ردیف ۴ از بند (الف) ماده ۶۳ از آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور)، موضوعی را مورد بررسی قرار می‌دهند و در صورت تشخیص وقوع جرم، اگر جرم دارای جنبه عمومی باشد به مرجع قضایی و اگر موضوع، تخلف اداری و انضباطی باشد، افراد خاطی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری (افراد در سطح مدیر کل و مقامات بالاتر تا وزیر) یا به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری همان سازمان یا وزارتخانه (کارکنان پایین‌تر از رده مدیر کل) مربوط معرفی می‌شوند. نکته حائز اهمیت آنکه بخش عمده بازرسی‌ها متمرکز بر حوزه‌های مالی و اداری می‌شود و بخش نظارت بر تحقق برنامه‌ها معمولاً در درجات بعدی اولویت قرار می‌گیرند که شاید از جمله دلایل آن بتوان به این نکته اشاره کرد که ساختار شکل‌گیری دستگاه‌های نظارتی عمدتاً بر مبنای نظارت بر بخش‌های مالی و اداری بوده چرا که امکان تشخیص تخلفات در این زمینه‌ها وضوح بیشتری نسبت به حوزه‌های برنامه‌ای داشته و انگیزه‌های نظارت بر آنها بیشتر بوده است. به عبارت دیگر، نظارت بر حوزه‌های برنامه‌ای به دلیل تخصصی بودن، از دشواری و پیچیدگی‌های بیشتری برخوردار است. در قوه مجریه نیز، سازمان برنامه و بودجه که مسئول اصلی نظارت بر عملکرد برنامه‌ای است، تمرکز بیشتری بر تدوین برنامه‌ها و لوایح بودجه داشته و در بخش نظارت و پیگیری کمیّت و کیفیت تحقق برنامه‌ها دچار کاستی‌هایی است.

۵-۲. عدم تعیین متولی اجرای قانون

در برخی قوانین برای اجرای حکم قانونی متولی واضح و مشخصی تعیین نشده است. این موضوع منجر به عدم تحقق اهداف تعیین شده در قانون می‌گردد و هیچ دستگاهی پاسخگو نخواهد بود. به‌طور مثال در موارد متعددی از قوانین مختلف، از عبارتهایی مانند «دولت مکلف است ...»، استفاده شده که طبیعتاً نمی‌توان از کلیت دولت برای چرایی عدم تحقق اهداف برنامه بازخواست نمود. نمونه بارز در این زمینه، تصویب طرح جامع حمل‌ونقل کشور است که وظیفه آن در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده (۳۰) بند «ج» جزء «۲») بر عهده هیئت وزیران گذاشته شده در حالی که مسئول تهیه آن مشخص نشده است. در ضمن در صورت عدم تصویب هیئت وزیران، شخص رئیس‌جمهور باید پاسخگو باشد که این موضوع در عمل به سهولت امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۶-۲. سایر عوامل مؤثر بر ضعف نظارت بر عملکرد برنامه‌ای

علاوه بر مطالب اشاره شده، عوامل دیگری نیز بر وضعیت نامناسب نظارت بر عملکرد برنامه‌ای در کشور مؤثر هستند که به‌طور خلاصه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- عدم برخورداری از قانون جامع نظارت در کشور،
- عدم توجه به ظرفیت‌های اجرایی تحقق برخی اهداف تعیین شده در قوانین و ایجاد اشکال در نظارت بر آن،
- تعدد و تورم قوانین و مقررات، تعارض قوانین،
- فقدان و سکوت قانون،
- عدم یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی و نظارتی موجود و تقاطع‌گیری داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده در دستگاه‌های مختلف نظارتی،
- ضعف همکاری، هماهنگی و تبادل اطلاعات و سیاست‌گذاری مشترک میان دستگاه‌های نظارتی و درون دستگاه نظارتی،
- فقدان یک تعریف جامع از نظام نظارتی در کشور و تعیین ترتیب و توالی دستگاه‌های نظارتی و رفع خلأها،
- به‌موقع نبودن ارائه گزارش‌های نظارتی،
- مداخله برخی فشارهای سیاسی در امر نظارت،
- تداخل وظایف و مشخص نبودن جایگاه نهادهای نظارتی مختلف در مورد نظارت و ارزیابی به‌ویژه در خصوص قوانین برنامه‌های توسعه،
- مشکلات زمینه‌ای و فرهنگی در نهادینه شدن امر نظارت و کنترل،
- عدم استفاده مناسب از ظرفیت‌های نخبگانی و عمومی جامعه و ایجاد فضای مطالبه‌گری برای تحقق نظارت همگانی،
- ضعف جدی در بهره‌گیری از ابزارهای نوین و فناوری‌های روز در امر نظارت،
- مشکلات نیروی انسانی اعم از عدم تخصص کافی در موضوعات نظارتی، کمبود ناظران متخصص و ...

۳-۲. عدم برخورداری از نظام پایش و ارزیابی مبتنی بر شاخص‌ها

برخورداری از شاخص‌های ارزیابی می‌تواند در عملیاتی شدن امر نظارت بر برنامه‌های مصوب تأثیر بسزایی داشته باشند. با وجود این، یکی از چالش‌های جدی در نظام نظارتی کشور، عدم برخورداری مطلوب از شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر عملکرد و فقدان تعیین شاخص‌های مؤثر و سازوکار گردآوری داده‌ها و ارزیابی آنهاست. در قوانین مصوب مجلس، معمولاً شاخص‌های نظارتی تعریف نمی‌شوند. موضوع تعیین شاخص‌های ارزیابی و نحوه سنجش آنها در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین در دولت نیز چندان مورد توجه نیست و مجلس نیز در این مسیر مطالبه جدی نمی‌نماید. از تبعات عدم برخورداری از شاخص‌های معین عملکردی، استفاده از معیارهای مختلف توسط دستگاه‌های مجری قانون و در نتیجه، ضدونقیض بودن اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های مختلف است که سطح اعتبار گزارش‌های نظارتی را به شدت کاهش می‌دهد. در واقع، دستگاه‌های نظارتی به دلیل نداشتن شاخص‌های قابل ارزیابی در بررسی عملکرد دستگاه‌های مجری، موفق به ارزیابی دقیق یا حتی صحیح از میزان تحقق اهداف برنامه نمی‌شوند و حتی ممکن است در درخواست اطلاعات و داده‌های مورد نظر از دستگاه مجری قانون، دچار خطا شوند. به‌طور کلی، در غیاب شاخص‌ها، موضوع نظارت سلیقه‌ای و مقطعی خواهد بود و سهم دستگاه‌های مختلف در عدم تحقق اهداف نیز مشخص نخواهد شد. به‌طور مثال، در جزء «۳» از بند «ج» از ماده (۳۰) قانون احکام دائمی توسعه کشور، فراهم کردن سازوکارهای قانونی لازم به منظور کاهش سالیانه ده درصد (۱۰٪) از میزان تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور به‌عنوان یکی از اهداف تعیین شده است. بدون شک، برای تحقق این هدف، دستگاه‌های مختلفی باید نقش آفرینی داشته باشند. ولی به دلیل عدم برخورداری از نظام شاخص‌ها، امکان ارزیابی میزان قصور هر یک از دستگاه‌های مجری در عدم تحقق این هدف قابل ارزیابی نخواهد بود.

۴-۲. نقص و ابهام در قوانین موجود

ابهام در هدفگذاری‌های انجام شده در قوانین نیز می‌تواند به فرایند نظارت آسیب جدی وارد نماید. به‌طور مثال در ماده (۵۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، به حداقل سهم سی درصد (۳۰٪) حمل‌ونقل ریلی بار به‌عنوان هدف تصریح شده است، اما ابهام‌هایی وجود دارد که می‌تواند موجب قرائت‌های مختلف و تفسیرهای متفاوت شود که در نتیجه در ارزیابی میزان تحقق اهداف قانونی، تأثیر زیادی خواهد داشت. از جمله اینکه مشخص نیست که منظور قانونگذار از حمل ۳۰ درصد، از کل شیوه‌های حمل‌ونقل (ریلی، جاده‌ای، هوایی، دریایی) بوده، یا فقط حمل‌ونقل زمینی (مجموع ریل و جاده) مدنظر است. همچنین، واحد ارزیابی نیز مشخص نشده که بر حسب «تن» است یا «تن-کیلومتر»، که اگر هر کدام از این واحدها مبنا قرار گیرد عملکرد محاسبه شده متفاوت خواهد بود.



۳. مصادیق ضعف در نظارت بر برنامه‌های حوزه زیربنایی کشور]

۲۰ درصد و جابه‌جایی بار به ۳۰ درصد. بررسی‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که در بخش باری، تقریباً هیچ پیشرفتی در سال‌های اخیر برای نزدیک شدن به سهم ۳۰ درصد رخ نداده است؛ چراکه سهم حمل‌ریلی از کل بار زمینی در سال ۱۳۹۵ برابر ۱۱/۷ درصد بود و بعد از گذشت پنج سال و در سال ۱۴۰۰ به میزان ۰/۵ واحد کمتر شده و به ۱۱/۲٪ رسیده است. این در حالی است که سهم حمل‌ریلی در طول سال‌های برنامه ششم توسعه می‌بایست به میزان ۱۸/۳ واحد افزایش می‌یافت. به عبارت دیگر، اگر عدد ۱۱/۷ درصد در سال پایه، به عدد ۳۰ درصد در پایان برنامه می‌رسید، ۱۰۰ درصد از هدفگذاری قانون محقق شده بود؛ لیکن براساس آمار موجود، ۲/۷ درصد از هدف دورتر شده است.

■ بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور: اختصاص یک درصد (۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت برای اجرای طرح‌های حمل‌ونقل ریلی. این منابع نیز به هیچ عنوان و در هیچ‌یک از سال‌های برنامه تأمین نشده است.

۲-۳. بخش کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری

برخی مصادیق عدم توجه به اهداف برنامه و در عین حال ضعف جدی در نظارت که منجر به تحقق اهداف قانون نشده، به شرح زیر است:

■ جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران (سال تصویب: ۱۳۹۵) مبنی بر تکلیف دولت به یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم. ■ ماده (۶) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹)، مبنی بر واگذاری وظایف تصدی‌گری دولت که براساس اطلاعات موجود، وظایف تصدی‌گری دولت نه تنها واگذار نشده، بلکه میزان دخالت دولت در امور تصدی‌گرانه، به‌ویژه در حوزه تنظیم بازار و تهیه و توزیع نهاده‌های تولید، افزایش نیز داشته است.

■ ماده (۳) قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی (مصوب ۱۳۹۱) مبنی بر اینکه وزارت جهاد کشاورزی موظف است در واردات هر یک از کالاهای بند «الف» ماده (۱) این قانون برای تأمین نیاز داخلی و تنظیم بازار به‌نحوی عمل نماید که سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد. این در حالی است که پس از گذشت سال‌ها از تصویب این قانون بیش از ۸۰ درصد روغن و دانه‌های روغنی کشور از طریق واردات تأمین می‌شود.

بررسی وضعیت نظارت در کشور نشان می‌دهد که اگرچه دستگاه‌ها و فرایندهای متعددی برای این موضوع تعریف شده است (و در بخش قبل به آنها اشاره شد)، همچنان ضعف‌های جدی در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها به‌خصوص در بخش تحقق اهداف و برنامه‌های تعیین شده در قوانین وجود دارد. یکی از بخش‌های مهم و اساسی، حوزه زیربنایی است که مصادیق متعددی از عدم تحقق برنامه‌های مصوب در آن وجود دارد و به تعدادی از آنها در ادامه اشاره شده است. سؤال اساسی آن است که کدام دستگاه نظارتی بابت عدم اجرای این موارد اقدام نظارتی نموده و پیگیر وضعیت آنها و دلایل احتمالی عدم تحقق آنها شده است؟ اصولاً چه دستگاه یا فرایندی مسئول این کار است؟ یا اگر اقدام نظارتی انجام شده است، میزان تأثیر آن که در نهایت کمک مؤثری به تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده نموده باشد چقدر بوده است؟ آنچه مشخص است آنکه آن میزان حساسیتی که بر روی جابه‌جایی ردیف‌های بودجه‌ای در کشور وجود دارد و دستگاه‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات در مجلس شورای اسلامی یا سازمان بازرسی کل کشور نسبت به آن واکنش نشان می‌دهند، در خصوص چرایی عدم تحقق برنامه‌ها و اهداف مشخص شده در قوانین، دیده نمی‌شود و این در حالی است که عدم تحقق اهداف تعیین شده، علاوه بر اینکه هزینه‌های زیادی را به کشور تحمیل می‌نماید (که هیچ‌گاه محاسبه و اعلام نمی‌شود)، فرصت‌های زیادی را نیز از پیشرفت کشور گرفته است.

۱-۳. بخش حمل‌ونقل

قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (سال تصویب: ۱۳۹۵) ■ ماده (۳۰) بند «ج» جزء «۱»: ایجاد بانک جامع حمل‌ونقل کشور و استقرار سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل‌ونقل که هنوز محقق نشده است.

■ ماده (۳۰) بند «ج» جزء «۲»: تصویب طرح جامع حمل‌ونقل کشور با هدف پاسخگویی به تقاضاهای بالفعل و بالقوه و دستیابی به جایگاه مناسب در حوزه‌های ایمنی، انرژی، اقتصاد، حمل‌ونقل و محیط زیست که محقق نشده است.^۱

■ ماده (۳۰) بند «ج» جزء «۳»: فراهم کردن سازوکارهای قانونی لازم به‌منظور کاهش سالیانه ده درصد (۱۰٪) از میزان تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور که هدفگذاری تعیین شده تحقق نیافته است.^۲

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران (سال تصویب: ۱۳۹۵)

■ بند «ب» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور: افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی در جابه‌جایی مسافر در کشور به

۱. رجوع شود به گزارش منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۲۵۰۱۷۵۵۱ در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰.
۲. رجوع شود به گزارش منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۱۷۴۵۱ در فروردین‌ماه ۱۴۰۰.

حداقل بیست درصد (۲۰٪) تالاب‌های بحرانی و در معرض تهدید کشور احیا شوند و ضمن حفاظت و تثبیت در روند بهبود قرار گیرند. مطابق بررسی صورت گرفته این حکم برنامه کمتر از ۱۰ درصد محقق شد (مساحت تالابها براساس پردازش تصاویر ماهواره‌ای ۱/۵۶ درصد افزایش داشته که با حکم برنامه که افزایش ۲۰ درصدی بوده فاصله قابل توجه دارد). همچنین به‌رغم تصویب قانون جامع حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور و تشکیل ستاد هماهنگی و احیای تالاب‌های کشور، دولت نتوانست سامان‌دهی مناسب و طرح‌ریزی جامعی برای احیای تالاب‌ها و مقابله با اثرات خشکی تالاب‌ها نظیر وقوع رخداد‌های گردوغبار، خسارت‌های بهداشتی و اقتصادی و اجتماعی آن داشته باشد. مجلس شورای اسلامی در زمینه احیای تالاب‌ها عموماً به‌صورت موردی و تالاب‌های خاص ورود کرده و این حکم برنامه را مورد بررسی جامع قرار نداده است.

۳-۵. بخش مسکن و شهرسازی

براساس بند «الف» ماده (۵۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالیانه حداقل دوست و هفتاد محله پیش‌بینی شده بود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که معادل ۱۰ تا حداکثر ۲۰ درصد اهداف برنامه ششم در این خصوص محقق شده است.

۳-۳. بخش آب

براساس ماده (۳۵) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران: «دولت مکلف است به منظور مقابله با بحران کم‌آبی، رهاسازی حقل‌های زیست‌محیطی برای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی، تعادل بخشی به سفره‌های زیرزمینی و ارتقای بهره‌وری و جبران تراز آب، به‌میزانی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه یازده میلیارد متر مکعب شود، اقدامات زیر را به عمل آورد» در ادامه این ماده و در قالب چندین بند، اقداماتی که لازم بود در طول سال‌های برنامه ششم برای بهبود ۱۱ میلیارد متر مکعبی تراز سفره‌های آب زیرزمینی انجام شود، قید شده است. اما در طول سال‌های اجرای برنامه نه تنها بهبودی در شرایط آب‌های زیرزمینی حاصل نشده، بلکه شرایط به‌مراتب بحرانی‌تر نیز شده است، به‌نحوی که کسری تجمعی آبخوان‌های کشور از حدود ۱۲۰ میلیارد متر مکعب در سال شروع برنامه به حدود ۱۴۰ میلیارد متر مکعب رسیده و در این رابطه نظارت مؤثر و قابل توجهی نیز از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط صورت نگرفته است.

۳-۴. بخش محیط زیست

براساس بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران: دولت موظف بوده جهت حفاظت از محیط زیست برنامه عمل حفاظت، احیا، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالاب‌های کشور با مشارکت سایر دستگاه‌های اجرایی و جوامع محلی به‌ویژه در ارتباط با تالاب‌های ثبت شده در کنوانسیون رامسر را اجرا نماید به‌طوری که تا پایان اجرای قانون برنامه،

[جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی]

هدف این گزارش، ارائه راهکار برای آسیب‌های شناسایی شده نیست، اما براساس یافته‌های حاصل شده دلالت‌هایی برای توصیه رویکردها و سیاست‌های زیر وجود دارد که می‌تواند برای ارتقای کارآمدی و به‌روز شدن نظام نظارتی کشور و تحقق الگوی کلان نظارت مورد توجه قرار گیرد:

۱. تهیه قانون جامع نظارت در کشور با هدف تعیین روابط میان دستگاه‌های نظارتی، مدیریت تعارض منافع، افزایش شفافیت و...
۲. تعریف سازوکار و تعیین متولی برای مطالبه‌گری از دستگاه‌های نظارتی
۳. جلوگیری از جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های نظارتی
۴. توجه به نظام شاخص‌گذاری و ارزیابی و پایش مبتنی بر شاخص‌های قابل اندازه‌گیری و مقایسه
۵. توجه به پایش مستمر (یعنی قبل و حین اجرا) و نه فقط نظارت بعد

نظارت و ارزیابی از مراحل جدایی‌ناپذیر و بسیار مهم در تحقق اهداف برنامه است. نبود نظارت و ارزیابی، هم امکان انحراف برنامه در حین اجرا را افزایش می‌دهد و هم میزان دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده آن را کاهش داده و زمینه تکرار اشتباهات را فراهم می‌آورد. بررسی حاضر نشان داد که به‌رغم وجود ظرفیت‌های قانونی نظارت بر برنامه‌ها به‌خصوص در قوه مقننه (مطابق جدول ۱)، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌ها عمدتاً در بخش مالی (انحرافات بودجه‌ای) و اداری (تخلفات کارکنان) متمرکز بوده و بخش ارزیابی برنامه‌ها و اهداف - حداقل متناسب با بخش مالی و اداری - مورد توجه قرار نگرفته و به‌نوعی از آن غفلت شده است. در این راستا، گزارش حاضر به معرفی برخی مصادیق در حوزه زیربنایی کشور پرداخته و آسیب‌شناسی وضعیت موجود را ارائه نموده است. بررسی انجام شده نشان می‌دهد که از دلایل ریشه‌ای ضعف کارآمدی در بخش نظارت، عدم برخورداری از الگوی کلان نظارت است.



اسلامی می‌تواند در تقویت نقش نظارتی مجلس به‌عنوان مهم‌ترین و جدی‌ترین نهاد ناظر در کشور مورد توجه قرار گیرد. با توجه به تنوع و گستردگی موضوعات و قوانین و عدم فراهم بودن زمینه‌های بررسی و نظارت کامل توسط نمایندگان و به‌دلیل تخصصی بودن موضوعات و نیاز به کارشناسان متعدد و خبره، به‌نظر می‌رسد مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند نقش قابل توجهی در انجام وظایف نظارتی مجلس به‌ویژه در بخش عملکرد برنامه‌ای ایفا نماید.

از اجرا
۶. توجه به فناوری‌ها و دانش روز در امر نظارت
۷. اتصال سامانه‌های نظارتی و یکپارچه شدن آنها
۸. مستندسازی سوابق نظارتی و تبدیل داده‌ها به دانش
۹. توجه به تعریف نظام گزارش‌دهی نظارتی مدون
۱۰. تقویت جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی و فعال‌سازی معاونت نظارت مجلس و اصلاح فرایندها: فعال‌سازی معاونت نظارت مجلس به‌خصوص در بازتعریف رابطه آن با مرکز پژوهش‌های مجلس شورای

[منابع و مآخذ]

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸
۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۶
۳. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵
۵. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۶. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آئین‌نامه اجرایی قانون
۷. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، ۱۳۸۹
۸. قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی، ۱۳۹۱
۹. گزارش نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۲) مطالعه موردی انگلیس، آمریکا، فرانسه، ایتالیا، آلمان و جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، بهمن ۱۳۹۲



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir