

ارزیابی سازوکار نظارتی برنامه پنجم توسعه

فاطمه عزیزخانی*، حسن ورمزیار**

تاریخ دریافت ۹۰/۴/۱۸	تاریخ پذیرش ۹۰/۶/۶
----------------------	--------------------

سازوکار نظارتی یکی از محورهای مهمی است که در برنامه‌های توسعه مورد توجه قانونگذاران قرار می‌گیرد و در موفقیت آن تأثیر قابل توجهی ایفا می‌کند. در این مقاله میزان کارایی سازوکار نظارتی بر برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه بررسی می‌شود. برای انجام این امر، ابتدا روش‌های عام نظارت قوه مقننه بر برنامه‌های توسعه و ویژگی‌های لازم برای یک شاخص (مورد انتظار در نظارت) ارائه شده است. سپس سازوکار نظارت بر برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه از منظر سطح تطابق با روش‌های نظارت و ویژگی‌های لازم برای شاخص‌های نظارتی به صورت تطبیقی بررسی گردیده است. با ملاحظه درجه تشابه ساختار نظارت برنامه پنجم با برنامه چهارم توسعه و سنجش میزان کارآمدی سازوکار نظارت بر برنامه چهارم توسعه از طریق مطالعه گزارش‌های نظارتی سالیانه برنامه چهارم (و میزان تحقق اهداف نظارتی برنامه)، این نتیجه از سازوکار نظارت برنامه پنجم به دست آمده است که سطح کارآمدی مورد انتظار از نظارت بر برنامه پنجم توسعه تفاوت چندانی با سطح کارآمدی برنامه چهارم نخواهد داشت. در عمل، سازوکار نظارت بر برنامه چهارم توسعه کارا نبوده و نتایج مورد انتظار نظارت بر برنامه را برآورده نکرده است. بر این اساس یک سازوکار نظارتی پیشنهاد شده که در واقع مکمل سازوکار نظارتی موجود در برنامه پنجم است. بنیان این پیشنهاد ایجاد ارتباط میان بودجه سالیانه و برنامه توسعه است که در آن دیوان محاسبات، گزارش‌های نظارتی سالیانه ارائه شده توسط دولت را ارزیابی کرده و این ارزیابی یکی از متغیرهای تأثیرگذار در فرایند تصمیم‌گیری تخصیص بودجه سالیانه خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: نظارت؛ کارایی؛ برنامه پنجم توسعه؛ برنامه چهارم توسعه

* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشگاه الزهراء (س)، پژوهشگر گروه برنامه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: fatemehazizkhani@gmail.com

** کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی، مدیر گروه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: varmazyar@gmail.com

مقدمه

برنامه‌ریزی در ایران، که بیش از نیم قرن سابقه دارد، از برنامه سوم قبل از انقلاب آغاز شده و تاکنون تداوم یافته است. در این مدت سازوکارهای برنامه‌ریزی به تدریج تغییر یافته است. طبیعی است که نوع تغییرات انجام شده می‌تواند با سطح جهانی مقایسه و نقاط قوت و ضعف آن بررسی شود. از جمله نقاط مشترک در برنامه‌های توسعه عدم تحقق کامل برنامه‌ها و یا تغییرات وسیع آنها به دلیل تغییر در شرایط محیطی بوده است. از آنجا که انتظار می‌رود برنامه‌های توسعه در دستور کار میان مدت کشور باشند این برنامه‌ها توسط قوه مجریه تهیه و قوه مقننه آن را تصویب می‌کند تا در چارچوب نظام‌مند و عقلانی و در تعامل میان قوای اجرایی و تقنینی کشور از قابلیت اجرایی و مشروعیت بالایی برخوردار شوند. قوه مقننه در راستای تحقق یکی از وظایف خود مبنی بر نظارت همیشه تلاش کرده است که میزان تحقق اهداف برنامه‌ها را رصد کند. یکی از مسیرهای انجام این مأموریت سازمانی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی تعیین شرایط نظارت بر برنامه است.

در برنامه چهارم توسعه از طریق مواد (۱۵۷ و ۱۵۸) سازوکار نظارت بر برنامه پیگیری می‌شد. بررسی عملکرد برنامه نشان می‌دهد که این سازوکار نتوانسته اهداف نظارتی مدنظر قانونگذاران را محقق کند. از این رو باید بررسی شود که سازوکار نظارت بر برنامه پنجم توسعه از چه سطحی از کارایی برخوردار است و آیا اهداف مدنظر قانونگذاران را برآورده می‌کند یا خیر؟

در واقع سؤال اصلی مقاله این است: آیا سازوکار نظارتی برنامه پنجم توسعه کاراست؟ در راستای پاسخ به سؤال فوق، ابتدا بررسی شده است که سازوکارهای عمومی نظارت مجلس چیست. سپس می‌توان بررسی کرد که سازوکار نظارت بر برنامه پنجم توسعه با هر کدام از سازوکارهای عمومی نظارت تا چه حد سازگار است. از این رو علاوه بر بررسی میزان سازگاری سازوکار نظارت بر برنامه پنجم توسعه با سازوکارهای عمومی نظارت، می‌توان از تجربه‌های مشابه نیز استفاده کرد.

تجربه برنامه چهارم توسعه یکی از مطالعات تجربی است که امکان این بررسی را فراهم می‌کند. برنامه چهارم توسعه اولین برنامه در چارچوب سند چشم‌انداز است و برنامه پنجم تداوم آن می‌باشد. به دلیل اینکه راهبردهای مشترکی در دو برنامه وجود دارد امکان پیش‌بینی تحقق برنامه پنجم و کارایی سازوکار نظارتی در آن در شرایطی که راهبردهای مشابه وجود دارد فراهم می‌شود. بر این اساس در بخش سوم مقاله ساختار نظارت و میزان تحقق اهداف نظارتی برنامه چهارم در عمل ارائه شده است.

بررسی میزان تشابه و تفاوت سازوکارهای نظارتی برنامه چهارم و پنجم توسعه و میزان موفقیت برنامه چهارم توسعه در حوزه نظارت‌پذیری و روش‌هایی که برای نظارت اتخاذ شده است این امکان را فراهم می‌کند که یک پیش‌بینی از میزان تحقق اهداف نظارتی برنامه پنجم ارائه داد.

مقایسه ضمنی سازوکارهای نظارتی برنامه چهارم و پنجم نشان می‌دهد که تحقق اهداف نظارتی برنامه پنجم توسعه در بهترین حالت در سطح برنامه چهارم توسعه خواهد بود و اغلب اهداف قانونگذار را تأمین نخواهد کرد. بر این اساس در این مقاله یک سازوکار جایگزین برای نظارت ارائه شده است که می‌تواند مبنای نظارت قرار گیرد، که ضمن استفاده از تجربه برنامه چهارم، بروز مشکلات نظارتی آن برنامه را کاهش دهد. اساس پیشنهاد این مقاله بر اثربخشی گزارش نظارتی استوار است و از طریق تأثیر در تخصیص‌های بودجه سالیانه (به‌عنوان برنامه کوتاه‌مدت) دولت را ملزم به اجرای بهتر برنامه و استفاده از سازوکار بازخورد می‌کند.

۱ روش‌های ارزیابی و نظارت بر برنامه توسعه

نظارت به‌خودی‌خود قابلیت چندانی برای تعیین جهت حرکت دولت ندارد و نیازمند ضمانت‌های اجرایی است. مهم‌ترین و اساسی‌ترین اهرم برای نظارت، ارزیابی است. دو هدف کلی برای ارزیابی وجود دارد: اولاً، به مدیران دستگاه‌ها در زمینه طراحی و بهبود

سیاست‌ها، برنامه‌ها و ابتکار عمل‌ها کمک می‌کند و ثانیاً، امکان ارزیابی‌های دوره‌ای از اثربخشی سیاست‌ها، برنامه‌ها و آثار آنها و راه‌های جایگزین برای رسیدن به نتایج مورد نظر را فراهم می‌آورد. ارزیابی با هدف کمک به بهبود مدیریت عملکرد و کنترل دولت مطرح شده و امروزه، بخش تفکیک‌ناپذیر از مسئولیت مدیریتی در کشورهای توسعه‌یافته است. طرح بحث درباره 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 درباره انتخاب نهاد متولی ارزیابی نیازمند دقت و موشکافی در پیامدهای انتخاب نهاد مربوطه است. به‌عنوان نمونه، واگذاری مسئولیت ارزیابی به دفتر وابسته به دستگاه نظارت‌شونده باعث ایجاد تضاد منافع می‌شود و اعتبار نتایج ارزیابی را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد. روش‌های گوناگونی برای انجام ارزیابی موجود است که پنج مورد از آنها ارائه می‌شوند:

۱-۱ ایجاد کمیته‌ای مستقل از سوی مجلس به منظور انجام ارزیابی دستگاه‌های مختلف
مزیت این روش استقلال کمیته ارزیابی‌کننده از دستگاه ارزیاب‌شونده است. بنابراین ارزیابی از درجه اطمینان بالایی برخوردار خواهد بود. هزینه‌بر بودن و عدم آشنایی اعضای کمیته با دستگاه ارزیاب‌شونده از نقاط ضعف این روش می‌باشد. اعضای کمیته می‌توانند از میان نمایندگان مجلس یا افراد متخصص خارج از مجلس و به انتخاب مجلس باشند.

۱-۲ ایجاد واحدهای ارزیاب در سازمان‌ها

این روش امکان ارزیابی بهتر دستگاه‌ها را به دلیل آنکه افراد ارزیاب‌کننده از درون خود سازمان انتخاب می‌شوند فراهم می‌کند، ولی به دلیل تضاد منافع و در نتیجه عدم رعایت بی‌طرفی امکان ارزیابی‌های غیرواقعی نیز وجود دارد. با این روش قانونگذار دستگاه‌ها را موظف به ارائه گزارش‌های عملکردی و ارزیابی دوره‌ای می‌کند. یک راه مؤثر در راستای

هرچه بهتر و بیشتر پاسخ گو بودن دستگاه‌ها که در برخی کشورها نیز استفاده می‌شود مشروط کردن تخصیص بودجه به ارائه گزارش‌های ارزیابی در زمان و دوره‌های خاص است.

۱-۳ ایجاد هم‌زمان واحدهای ارزیاب در دستگاه‌ها و کمیته نظارت ازسوی مجلس
این روش از نقاط قوت هر دو مورد فوق برخوردار است؛ ولی نیازمند صرف هزینه بیشتری برای اجرا می‌باشد. 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 درمی‌آورد.

۱-۴ ایجاد استانداردهای ارزیابی و ملزم کردن دستگاه‌ها به اجرای آنها
در این روش ابتدا مجلس، استانداردهایی را برای انجام ارزیابی مشخص و تعریف می‌کند تا چارچوب مشخصی برای دستگاه‌های مربوطه جهت ارزیابی تعیین شود. انجام ارزیابی تحت یک استاندارد مشخص برای تمامی واحدها و دستگاه‌های دولتی از مزیت عمده «قابلیت مقایسه» برخوردار است ولی به‌دلیل وسعت فعالیت سازمان‌های مختلف این روش چندان نشان‌دهنده عملکرد دستگاه‌ها نمی‌باشد.

۱-۵ تهیه و تدوین شاخص‌های بخشی و فرابخشی
در این روش شاخص‌های عملکردی با دقت زیاد و برای تک‌تک دستگاه‌ها به‌صورت خرد تعریف می‌شوند. برای حالت اخیر انتخاب شاخص‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که جنبه‌های مختلف فعالیت دستگاه‌های مربوطه را پوشش دهد. به‌عنوان نمونه برای برخی 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

ارباب رجوع یا تعداد پرونده‌های خاتمه یافته در یک مدت زمان مشخص را در نظر گرفت. نکته بسیار مهم دیگر درباره ارزیابی، ارائه شاخص‌ها به صورت متوالی و در زمان‌هایی خاص می‌باشد. ارائه شاخص‌ها به صورت متوالی و زمان‌بندی شده این امکان را فراهم می‌کند که بتوان شاخص‌ها را مقایسه کرده و ایده‌ای پیرامون روند کلی رشد شاخص‌ها به دست آورد. بر این اساس می‌توان برای موارد کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت شاخص تعریف کرد. مورد دیگر تدوین شاخص‌ها بر مبنای سطوح کلان و خرد می‌باشد. می‌توان از یک طرف شاخص‌هایی برای تک‌تک دستگاه‌ها تدوین نمود و از طرف دیگر شاخص‌هایی برای عملکرد کلی اقتصاد ارائه کرد. برای مثال دولت کانادا علاوه بر موظف نمودن 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 را در جنبه‌های مختلف اعم از اقتصادی، بهداشتی، محیط زیست و میزان امنیت ارائه می‌کند. شاخص‌های انتخابی باید دارای ویژگی‌های ذیل باشند:

۱. شفافیت: شاخص‌های عملکردی باید ساده و قابل فهم بوده و به طور مناسب تعریف شده باشند.
۲. قابلیت مقایسه: شاخص‌های عملکردی باید به نحوی تعریف شوند که امکان مقایسه شاخص‌های همگون وجود داشته باشد.
۳. قابلیت کنترل: عملکرد مدیران و دستگاه‌ها باید برای فعالیت‌هایی مورد سنجش قرار گیرند که در حیطه کنترل آنهاست.
۴. وابسته به شرایط: عملکرد، مستقل از محیطی نیست که تصمیمات در آن اتخاذ می‌گردند. محیط دربرگیرنده ساختار، سبک مدیریتی اتخاذ شده و همچنین نااطمینانی‌ها و پیچیدگی‌های محیط خارجی می‌باشد بنابراین شاخص‌های عملکردی باید اثر عوامل محیطی را به گونه‌ای لحاظ نمایند.

۵. جامع: شاخص‌ها باید تمام جنبه‌های مختلف فعالیتی را پوشش دهند تا بتوانند تصویر فراگیری از وضعیت عملکرد فراهم کنند.
۶. محدود: شاخص‌ها باید بر مبنای ارائه عملکرد خاصی تدوین شوند. انتخاب شاخص برای انعکاس تمام جنبه‌های فعالیت یک دستگاه امکان‌پذیر نیست.
۷. امکان‌پذیری: شاخص‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که ارزیاب قادر به تهیه شاخص مربوطه باشد.

۲ سازوکار نظارتی بر برنامه پنجم توسعه

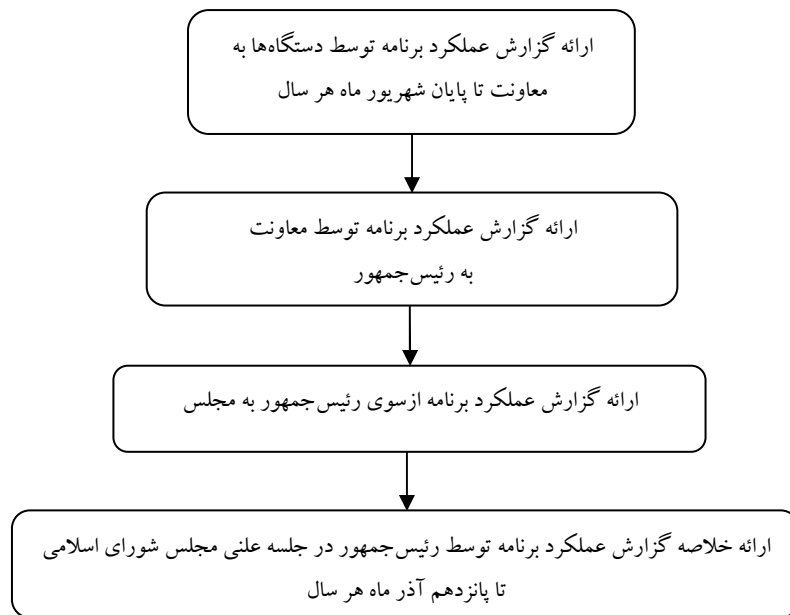
برای بررسی سازوکار نظارتی بر برنامه پنجم توسعه، ابتدا مواد مرتبط ارائه و سپس بررسی می‌شود که سازوکار نظارتی برنامه پنجم، کدام‌یک از روش‌های نظارتی را پوشش می‌دهد و درجه همپوشانی‌اش چگونه است.

۲-۱ مواد مرتبط با نظارت

مواد (۲۱۳ و ۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه به مسئله نظارت پرداخته‌اند. ماده (۲۱۳) به سازوکار نظارت بر برنامه و ماده (۲۲۱) به ایجاد هماهنگی برای کارآمد کردن نظام نظارتی پرداخته است. ماده (۲۱۳): مطابق با ماده (۲۱۳)^۱، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند تا پایان شهریور ماه هر سال گزارشی از عملکرد هریک از مواد ذی‌ربط سال قبل را به معاونت ارسال کنند.

۱. ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه، در واقع اصلاح شده ماده (۱۸۹) قانون برنامه است. در ماده (۱۸۹) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است: «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 آذر ماه سال بعد تهیه و به دولت ارائه تا جهت اطلاع عموم منتشر نماید». ماده (۲۱۳) قانون برنامه در مقایسه با ماده (۱۸۹) قانون برنامه بهتر شده است. در ماده (۲۱۳) ارائه گزارش به مجلس و خلاصه آن در صحن علنی توسط رئیس‌جمهور از نکاتی است که نسبت به لایحه ارتقا یافته است. همچنین در ماده (۲۱۳) گزارش حسن اجرای قانون برنامه در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه مدنظر قرار گرفته است. در ماده (۱۸۹) قانون گزارش ارزیابی در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه و سند چشم‌انداز باید ارائه می‌شد که حذف عبارت «چارچوب سند چشم‌انداز» از قانون منجر به عدم ارائه گزارش در این حوزه خواهد شد.

همچنین معاونت موظف است گزارش عملکرد مذکور را همراه با نظرات خود و بررسی مواد برنامه و شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه به رئیس‌جمهور ارائه نماید و در نهایت رئیس‌جمهور مکلف است گزارش مذکور را هم‌زمان با قانون بودجه سالیانه تا پانزدهم آذر ماه هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه و خلاصه آن را در جلسه علنی به اطلاع نمایندگان برساند. در واقع فرایند ارائه گزارش نظارت به صورت شکل ذیل است:



شکل ۱ فرایند ارائه گزارش‌های نظارتی در ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه

نکته دیگر «کارآمد کردن نظام نظارت» است که در ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم آمده است، این ماده تغییر یافته ماده (۱۹۶) قانون می‌باشد. ماده (۲۲۱): به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با

انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هریک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود.^۱ در ماده (۱۹۶) قانون آمده است «به‌منظور 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».

در ماده (۲۲۱) قانون برنامه، به‌جای عنوان کارگروه از عبارت «شورای دستگاه‌های نظارتی» جهت «ایجاد هماهنگی برای کارآمد کردن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور» استفاده شده است. در مقایسه با مضامین این دو ماده از قانون و لایحه این‌گونه برداشت می‌شود که در قانون، دستورالعمل اجرایی، نحوه تصمیم‌گیری و پیگیری تصمیمات در جلسات شورا از استقلال کمتری برخوردار می‌باشد و باعث افزایش ابهام در سازوکار تصمیم‌گیری شده است.

۲-۲ مقایسه ساختار نظارت برنامه پنجم با روش‌های عام نظارت

در قسمت اول مقاله پنج روش از روش‌های نظارت ارائه شد و بیان گردید که مواد (۲۱۳) و (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه، سازوکار نظارتی برنامه را ارائه می‌دهد. بررسی تطبیقی سازوکار نظارت بر برنامه با سازوکارهای نظارت مطرح‌شده نشان می‌دهد که در ماده (۲۲۱)، مجلس شورای اسلامی از طریق کمیته مستقل به دنبال ارزیابی برنامه (شامل عملکرد دستگاه‌ها) نیست. در واقع ماده مذکور این امکان را برای مجلس ایجاد کرده که به‌جای اینکه مطابق روش اول نظارت (ایجاد کمیته مستقل ارزیاب) بر برنامه نظارت کند، یا مطابق روش دوم نظارت (ایجاد واحدهای ارزیاب در دستگاه‌ها) یا تلفیق روش‌های اول و دوم را به‌صورت هم‌زمان مدنظر قرار دهد (روش سوم نظارت)، از مذاکره با قوای دیگر امکان

۱. در ادامه آمده است: «دستورالعمل اجرای این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات، ظرف شش ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد».

استفاده از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های موجود دستگاه‌های اجرایی کشور را برای خود فراهم کند. همچنین مطابق ماده (۲۱۳) تعامل میان دولت و مجلس شورای اسلامی به گونه‌ای می‌باشد که مجلس پذیرفته دستگاه‌ها عملکرد خودشان را در برنامه ارزیابی ارائه نمایند تا از طریق معاونت سامان‌دهی مجدد گردد و سازگاری بین آنها ایجاد شود. در واقع به نوعی، روش دوم ارزیابی (ایجاد واحدهای ارزیاب در دستگاه‌ها) به صورت غیرمستقیم مدنظر بوده است.

از سوی دیگر در مواد (۲۱۳ و ۲۲۱) استانداردهای ارزیابی مورد توجه واقع نشده است. در صورتی که برنامه، زمانی می‌تواند به اهداف خود دست پیدا کند که سطح ارائه نظارت و گزارش‌های نظارتی منتج از آن مشخص باشد. در ساده‌ترین حالت می‌توان مطرح کرد که گزارش‌های نظارتی می‌توانند راهبردی و یا اجرایی باشند. در صورت عدم تعریف سطح گزارش‌های ارائه‌شده به مجلس، امکان ارائه نشدن گزارش‌های نظارتی راهبردی وجود دارد که در این صورت تعداد گزارش‌های نظارتی بیشتر از گزارش عملکرد دستگاه‌ها خواهد شد. این موضوع در برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار نگرفته است.

مقایسه مواد (۲۱۳ و ۲۲۱) قانون برنامه پنجم با روش آخر نظارت بر برنامه (ارائه شاخص‌های کمی و کیفی در دو حوزه بخشی و فرابخشی) نشان می‌دهد که ارائه شاخص‌های بخشی و فرابخشی به صورت مستقیم مدنظر نبوده و دولت می‌تواند هر سطحی از شاخص‌ها را که صلاح ببیند ارائه کند. در این صورت میزان سازگاری صلاحیدهای دولت و مجلس تأثیر خود را در سطح رضایت نمایندگان مجلس از گزارش‌های نظارتی نشان خواهد داد.

همچنین مجموعه‌ای از شاخص‌ها در مواد برنامه به صورت پراکنده آمده است اما در مواد مرتبط با نظارت درباره شاخص‌ها (نوع آنها و سطح ارائه گزارش) وارد نشده است. در واقع مجلس شورای اسلامی، به نوعی به صورت تلویحی، پذیرفته است که ساختار گزارش‌دهی موجود به عنوان یک رویه می‌تواند تداوم پیدا کند. پذیرش تلویحی ساختار گزارش‌دهی در واقع مجموعه مشکلات حاکم بر تجربه نظارت بر برنامه چهارم را با خود به همراه دارد که در قسمت بعدی آمده است.

در مجموع شاخص‌هایی که از مواد برنامه پنجم توسعه استخراج می‌شود را می‌توان در حالت کلی به حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، پژوهشی و فناوری و نظام اداری و تشکیلات طبقه‌بندی کرد (رک: پیوست). انتخاب شاخص‌ها در چهار حوزه فوق، براساس طبقه‌بندی جدول کمی برنامه چهارم توسعه انجام شده است تا از این طریق امکان مقایسه برنامه چهارم و پنجم توسعه به راحتی صورت گیرد.

۲-۳ ارزیابی شاخص‌های کمی برنامه پنجم توسعه^۱

با وجود اهداف کمی، خط‌مشی‌ها و اولویت‌های برنامه به صورت دقیق مشخص شده و بر این اساس تخصیص منابع و نحوه عملکرد سایر متغیرها و به تبع آن نحوه سیاست‌گذاری‌ها و عملکرد دستگاه‌های اجرایی در پنج سال برنامه مشخص شده و تعهد اجرایی مجریان در دستیابی به اهداف محک زده می‌شود. برای تحقق این موارد در کشور لازم است که شاخص‌ها و اهداف کمی برنامه‌های توسعه، دارای دو ویژگی ذیل باشند:

۱. مطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری باشد. زیرا ساختار سیاست‌گذاری برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد، میزان تطابق راهبردهای برنامه با سیاست‌های کلی برنامه یکی از نکات مهمی است که باید مورد توجه قرار گیرد.
۲. مطابق با اصول هفت‌گانه (شفافیت، قابلیت مقایسه، قابلیت کنترل، وابسته به شرایط، جامع، محدود و امکان‌پذیری) باشد. که در قسمت اول مقاله بیان شد.

۲-۳-۱ شاخص‌ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری

در ماده (۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه، دستیابی و رسیدن به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه و تثبیت آن تا پایان برنامه اشاره شده است که مطابق با حکم بند «۲-۷» در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری می‌باشد. همچنین در بندهای «ه» و «ب» ماده

۱. در این قسمت از سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استفاده شده است.

(۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه به سهم بودجه تحقیق و پژوهش و افزایش آن و ورود دانش‌آموختگان به دوره‌های تحصیلات تکمیلی در سال‌های برنامه پرداخته شده که شاخص کمی آن مطابق با هدف کمی حکم بند «۱-۷» سیاست‌های کلی است. در ماده (۱۶) بند «ج» شاخص نسبت اعضای هیئت علمی به دانشجو هدف‌گذاری شده که در راستای اهداف فرهنگی و پژوهشی است. همچنین در جزء «۸» از بند «و» ماده (۱۶) با اشاره به شاخص‌های اصلی علم و فناوری دستیابی به جایگاه دوم در منطقه را تا پایان برنامه هدف‌گذاری کرده است (جدول ۱ پیوست).

۲-۳-۱-۱ میزان تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی و اصول هفت‌گانه

شاخص‌های ارائه‌شده در بخش فرهنگی، پژوهشی و فناوری هرچند مطابقت زیادی با شاخص‌های سیاست‌های کلی ابلاغی دارد اما از نظر اصول هفت‌گانه، فاقد اصل جامع می‌باشد. چرا که در این حوزه می‌توان شاخص‌های فراوانی را دید که مغفول مانده است مانند شاخص توسعه آموزشی از ۱۰۰ درصد باسوادان ۶ ساله و بالاتر، تعداد ثبت جواز امتیاز علمی (به‌ازای هر میلیون نفر) و ...

از سویی در این شاخص‌ها رعایت اصل محدود دیده نمی‌شود و زمان لازم برای تحقق اغلب شاخص‌ها نیز پیش‌بینی نشده است. به‌عنوان مثال در ماده (۱۹۷) بند «ب» قانون برنامه پنجم توسعه افزایش صادرات محصولات خدمات فنی و مهندسی دفاعی به حداقل ۵۰ درصد بدون در نظر گرفتن زمان مشخص هدف‌گذاری شده است. از منظر اصول امکان‌پذیری و وابسته به شرایط و قابلیت کنترل نیز در این شاخص‌ها جای بحث وجود دارد (جدول ۱ پیوست).

۲-۳-۲ شاخص‌ها و اهداف کمی اجتماعی

در بند «۳-۳۵» سیاست‌های کلی ابلاغی ضریب جینی ۰/۳۵ درصد در پایان برنامه پنجم هدف‌گذاری شده است. این حکم مطابق با بند «ه» ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. در بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه پنجم توسعه توانمندسازی سالیانه ۱۰ درصد از

خانواده‌های تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی تا پایان برنامه پنجم توسعه هدف گذاری شده است. این موضوع در احکام سیاست‌های کلی ابلاغی در بند «ب» (امور اقتصادی با نام گسترش عدالت اجتماعی) اشاره شده است. در ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه کاهش سهم هزینه مردم از هزینه‌های سلامت ۳۰ درصد هدف گذاری شده است که مطابق با حکم بند «۵-۱۹» سیاست‌های کلی ابلاغی است.

در ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه، کاهش سهم هزینه مردم از هزینه‌های سلامت ۳۰ درصد هدف گذاری شده است که مطابق با حکم بند «۵-۱۹» سیاست‌های کلی ابلاغی است. اما در این قانون برنامه به زمان دستیابی به این هدف اشاره‌ای نشده است. این موضوع در سیاست‌های کلی ابلاغی تا پایان برنامه پنجم در نظر گرفته شده است (جدول ۲ پیوست).

۲-۳-۲-۱ میزان تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی و اصول هفت‌گانه

شاخص‌های ارائه شده در حوزه اجتماعی، با سیاست‌های کلی ابلاغی کمتر تطابق دارد و اصل جامع نیز در آن رعایت نشده است. زیرا در حوزه اجتماعی می‌توان به شاخص‌هایی نظیر توسعه انسانی، شاخص رفاه اجتماعی، درصد جمعیت زیر خط فقر و شاخص مبارزه با فساد و ... اشاره کرد که مورد تأکید سیاست‌های کلی ابلاغی بوده اما هیچ‌یک در قانون برنامه نیامده است. همچنین اصل محدود در تمام شاخص‌ها رعایت نشده است زیرا انعکاسی از عملکرد این شاخص‌ها دیده نمی‌شود (جدول ۲ پیوست).

۲-۳-۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی

در بند «الف» ماده (۲۳۴) نرخ رشد اقتصادی سالیانه ۸ درصد هدف گذاری شده است که مطابق با حکم «۲۱» سیاست‌های کلی ابلاغی است. بند «ب» ماده (۲۳۴) مطابق با حکم بند «۱-۲۱» سیاست‌های کلی، نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی ۴۰ درصد تعیین شده است ولی مدت زمان مشخصی برای آن تعیین نشده است. در ماده (۷۹) سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی، تا پایان برنامه یک‌سوم تعیین شده که مطابق با حکم بند «۲-۲۱» سیاست‌های

کلی ابلاغی است. بند «د» ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه مطابق با حکم بند «۴-۳۵» سیاست‌های کلی ابلاغی نرخ بیکاری را ۷ درصد در پایان برنامه مشخص کرده است. در جزء «۱ و ۲» بند «الف» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص پرداخت بدهی‌ها و تعهدات، اهداف کمی در نظر گرفته شده است. به طوری که مطابق با قانون برنامه پنجم توسعه بازپرداخت سالیانه بدهی‌ها نباید از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه تجاوز کند. همچنین مابه‌التفاوت ارزش حال بدهی‌ها و تعهدات کشور و ذخایر ارزی کشور در سال آخر برنامه نباید بیش از پنجاه میلیارد ریال باشد. در ماده (۱۲۴) سهم بخش تعاونی از اقتصاد ملی در پایان برنامه پنجم توسعه ۲۵ درصد تعیین شده است که متناسب با حکم بند «۸-۳۵» سیاست‌های کلی ابلاغی است. در بند «الف» ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه افزایش سالیانه سهم تعاونی در بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه ۱۵ درصد تعیین شده است.

در بند «ج» ماده (۲۳۴) مطابق با حکم بند «۳-۲۲» سیاست‌های کلی ابلاغی قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز مورد تأکید قرار گرفته است. در بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در پایان برنامه سالیانه با ۱۰ درصد افزایش مشخص شده است. در راستای توسعه بخش کشاورزی و تأمین امنیت غذایی در مواد (۱۴۰، ۱۴۱ و ۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه اهداف کمی تعیین شده است، از جمله آنکه رشد سالیانه ارزش افزوده بخش کشاورزی به میزان ۷ درصد نسبت به سال ۱۳۸۸ تعیین شده و یک‌سری شاخص‌های کمی دیگر مانند ارتقای راندمان آبیاری و نوسازی ماشین‌آلات کشاورزی و پوشش بیمه محصولات کشاورزی نیز در بندهای مختلف ماده (۱۴۳) آمده است.

در بندهای «۱-۳۵» و «۵-۳۵» سیاست‌های کلی ابلاغی ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، شاخص‌های کمی در خصوص پوشش بیمه روستایی و سرمایه‌گذاری مشترک با بخش غیردولتی تعیین شده است.

در راستای بند «۲۷» سیاست‌های کلی ابلاغی در ماده (۲۲۹) بند «الف» قانون برنامه پنجم توسعه تولید صیانتی نفت و گاز از میادین در سال‌های برنامه هدف گذاری شده است (جدول ۳ پیوست).

۲-۳-۳-۱ میزان تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی و اصول هفت‌گانه

هرچند شاخص‌های بیان‌شده در حوزه اقتصادی تطابق زیادی با شاخص‌های ارائه‌شده در سیاست‌های کلی ابلاغی دارد، اما از جهت گستردگی موضوعات این بخش برای بیشتر مسائل کلان و مهم اقتصادی، شاخصی نیامده است مانند نرخ تورم، صادرات، رشد سرمایه‌گذاری، واردات و سرمایه‌گذاری خارجی و ...، بنابراین در ارائه شاخص‌های این بخش اصل جامع رعایت نشده است و در دیگر شاخص‌های این بخش نیز، تفکیکی بین موضوع‌های بخشی و فرابخشی دیده نمی‌شود.

از آنجاکه به مبنای نظری و پشتوانه تجربی اغلب این شاخص‌ها اشاره‌ای نشده است، اما از نظر اصول محدود، امکان‌پذیری، قابلیت کنترل و وابسته به شرایط، در این شاخص‌ها جای بحث وجود دارد که تحقق این شاخص‌ها را با تردید همراه می‌کند مانند تحقق قطع وابستگی هزینه‌ای جاری به درآمد نفت و گاز، نرخ بیکاری ۷ درصد و ... (جدول ۳ پیوست).

۲-۳-۴ شاخص‌ها و اهداف کمی نظام اداری و تشکیلات

در راستای بند «۱۷» سیاست‌های کلی ابلاغی در بندهای «و»، «ز» ماده (۴۴) و بند «ز» آن به تکلیف دستگاه‌های اجرایی در استخدام جامعه ایثارگران تأکید شده است.

در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و مطابق با حکم «۲۵» سیاست‌های کلی ابلاغی در بند «ب» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه، کاهش حداقل سالیانه ۲ درصد از کارکنان دستگاه‌های دولتی تعیین شده است.

تقویت حضور و مشارکت مردم در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در بند «۳۶» سیاست‌های کلی ابلاغی تأکید شده که مطابق با آن در بند «الف» ماده (۱۹۶) قانون

برنامه پنجم توسعه بر تقویت کمی و کیفی بسیج و افزایش حداقل ۱/۵ میلیون بسیجی تا پایان برنامه تأکید شده است.

در راستای اجرای بند «۱۲» سیاست‌های کلی ابلاغی، در بند «ب» ماده (۲۱۱)، تکمیل سالیانه ۱۰ درصد از پست‌های بلا تصدی در امور قضایی هدف گذاری شده است (جدول ۴ پیوست).

۱-۳-۲ میزان تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی و اصول هفت‌گانه

شاخص‌های ارائه شده در حوزه نظام اداری و تشکیلات در راستای احکام و شاخص‌های سیاست‌های کلی ابلاغی است. اما رعایت اصل جامع در آن دیده نمی‌شود زیرا می‌توان شاخص‌های فراوانی را برای این بخش در نظر گرفت: مانند کاهش تعداد کارکنان دولت، افزایش تعداد واحدهای دولتی که به روش قیمت تمام‌شده اداره می‌شوند، کاهش نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی، کاهش تعداد پست‌های مدیریتی و سرپرستی، درصد رضایتمندی مراجعه‌کنندگان از نحوه خدمات ارائه شده و ... (جدول ۴ پیوست).

جمع‌بندی ارزیابی شاخص‌های قانون برنامه پنجم در جدول ۱ آمده است. میزان تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی و رعایت اصول هفت‌گانه در چهار مرتبه (کاملاً رعایت شده است (۷۵ تا ۱۰۰ درصد)، تا حدودی رعایت شده است (۵۰ تا ۷۵ درصد)، کمتر رعایت شده است (۲۵ تا ۵۰ درصد) و رعایت نشده است (۰ تا ۲۵ درصد)) رتبه‌بندی شده است.

۱. تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی: در دو حوزه فرهنگی، پژوهشی و فناوری و نظام اداری و تشکیلات، تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی کاملاً رعایت شده است در حالی که در دو حوزه اجتماعی و اقتصادی این تطابق کمتر دیده می‌شود.

۲. رعایت اصول شفافیت و مقایسه: اصل شفافیت و مقایسه در شاخص‌های تمام حوزه‌ها کاملاً رعایت شده است.

۳. رعایت اصل قابلیت کنترل: در تمامی حوزه‌ها این اصل تا حدودی رعایت شده است.

۴. رعایت اصل وابسته به شرایط: این اصل در دو حوزه اجتماعی، نظام اداری و تشکیلات تا حدودی رعایت شده است. البته یکی از دلایل آن نیز می‌تواند تعداد کم شاخص‌های این دو

حوزه باشد. اما در دو حوزه اقتصادی و فرهنگی، پژوهشی و فناوری رعایت نشده است.

۵. اصول جامع و محدود: در هیچ‌یک از حوزه‌ها رعایت نشده است.

۶. اصل امکان‌پذیری: این اصل در شاخص‌های حوزه اجتماعی، نظام اداری و تشکیلات تا حدودی رعایت شده است اما در حوزه‌های اقتصادی و فرهنگی، پژوهشی و فناوری کمتر رعایت شده است.

جدول ۱ خلاصه ارزیابی شاخص‌های کمی برنامه پنجم توسعه از منظر سیاست‌های کلی ابلاغی و اصول هفت‌گانه

شاخص‌ها	تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی	رعایت اصول هفت‌گانه						
		اصل شفافیت	قابلیت مقایسه	قابلیت کنترل	وابسته به شرایط	جامع	محدود	امکان‌پذیری
فرهنگی، پژوهشی و فناوری	کاملاً رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	تا حدودی رعایت شده است	کمتر رعایت شده است	رعایت نشده است	رعایت نشده است	کمتر رعایت شده است
اجتماعی	کمتر رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	تا حدودی رعایت شده است	تا حدودی رعایت شده است	رعایت نشده است	رعایت نشده است	تا حدودی رعایت شده است
اقتصادی	کمتر رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	تا حدودی رعایت شده است	کمتر رعایت شده است	رعایت نشده است	رعایت نشده است	کمتر رعایت شده است
نظام اداری و تشکیلات	کاملاً رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	کاملاً رعایت شده است	تا حدودی رعایت شده است	تا حدودی رعایت شده است	رعایت نشده است	رعایت نشده است	تا حدودی رعایت شده است

توضیحات: کاملاً رعایت شده است: ۱۰۰-۷۵ درصد،

تا حدودی رعایت شده است: ۷۵-۵۰ درصد،

کمتر رعایت شده است: ۵۰-۲۵ درصد،

رعایت نشده است: ۲۵-۰ درصد.

۳ سازوکار نظارتی قانون برنامه چهارم توسعه^۱

در بررسی سازوکار نظارتی قانون برنامه چهارم توسعه، ابتدا به مواد مرتبط اشاره می‌شود و سپس مقایسه سازوکار نظارتی برنامه با شیوه‌های نظارتی بیان شده انجام می‌گیرد تا میزان تطابق این سازوکار با هریک از شیوه‌ها مشخص شود.

۳-۱ مواد مرتبط با نظارت

در برنامه چهارم توسعه مواد (۱۵۷ و ۱۵۸) به گزارش‌های نظارتی و ارزیابی پیشرفت سالیانه برنامه اختصاص داده شده است.

ماده (۱۵۷): به منظور حسن اجرای برنامه چهارم، رئیس‌جمهور گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد، شامل موارد ذیل به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:

الف) بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه،

ب) بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی،

ج) بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، تراز پرداخت‌ها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری،

د) پیشرفت عملیات اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه،

ه) ارزیابی نتایج عملکرد و تبیین علل مغایرت با برنامه،

و) ارائه پیشنهادها لازم به منظور بهبود عملکرد برنامه.

ماده (۱۵۸): سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به منظور ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب موازین برنامه چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام، شاخص‌های مربوط را متناسب با شاخص‌های بین‌المللی تنظیم و مقایسه می‌کند و در تیر ماه هر سال نتایج حاصل از

۱. در این قسمت از سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه چهارم توسعه و همچنین قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استفاده شده است.

اندازه‌گیری شاخص‌های مذکور را به همراه نقاط قوت و ضعف و پیشنهادهای مؤثر برای بهبود وضعیت کشور به مقام معظم رهبری، دولت و مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. در ماده (۱۵۸) پیش‌بینی شده است که جایگاه نسبی کشور باید براساس شاخص‌های بین‌المللی ارزیابی شود. بازه زمانی برای ماده (۱۵۸) تیر ماه هر سال می‌باشد.

۲-۳ مقایسه ساختار نظارت با روش‌های عام نظارت

بررسی تطبیقی سازوکار نظارت بر برنامه با سازوکارهای نظارتی مطرح‌شده نشان می‌دهد در ماده (۱۵۷) به ایجاد استانداردهای ارزیابی و تهیه و تدوین شاخص‌های کمی پرداخته شده است. به طوری که در ماده (۱۵۷) شرایط تهیه گزارش‌های ارزیابی عملکرد باید مطابق با این استانداردها باشد: بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه، بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی، بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی مانند تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، تراز پرداخت‌ها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری، پیشرفت عملیات 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.

بنابراین مفاد این ماده مطابق با شیوه ارزیابی «ایجاد استانداردهای ارزیابی و ملزم کردن دستگاه‌ها به اجرای آنها» و «تهیه و تدوین شاخص‌های بخشی و فرابخشی» است. مجلس شورای اسلامی در ماده (۱۵۸)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را به‌عنوان دستگاهی مستقل برای تهیه شاخص‌های ارزیابی، مقایسه آنها و اعلام نتایج ارزیابی دستگاه‌ها معرفی کرده است که تا حدودی این شیوه، مطابق با شیوه اول در روش‌های عام نظارتی است.

در راستای سازوکار نظارتی پیش‌بینی‌شده در برنامه چهارم، در انتهای قانون برنامه چهارم توسعه مجموعه‌ای از جدول‌های کلان آمده است که متغیرهای چند حوزه (اقتصادی، فرهنگی، پژوهشی و فناوری، اجتماعی و ساختار دولت) تعیین و روند زمانی آنها مشخص شده است. در این میان متغیرهای اقتصادی به دو قسمت بخشی و فرابخشی تفکیک شده است. به

تعبیری دیگر تلاش شده تا اصل جامع، محدود و شفافیت در تعیین این شاخص‌ها لحاظ گردد. از آنجا که روند پیشین متغیرها (قبل از سال‌های اجرای برنامه) در این جدول‌های مشخص و شرایط کنونی آنها نیز به تصویر کشیده شده است، اصول امکان‌پذیری و شرایط وابسته در آن رعایت گردیده است. از طرفی روند سالیانه این متغیرها در دوره اجرای برنامه پیش‌بینی و محاسبه شده است که این امر قابلیت کنترل عملکردی این شاخص‌ها را نیز بالا می‌برد.

مجموع مطالب فوق نشان می‌دهد که در برنامه چهارم توسعه، انتخاب شاخص‌ها و ویژگی آنها بیشتر مطابق با اصول هفت‌گانه (شفافیت، قابلیت مقایسه، قابلیت کنترل، وابسته به شرایط، جامع، محدود، امکان‌پذیری) می‌باشد و از آنجا که این شاخص‌ها براساس حکم سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه چهارم تهیه و تدوین شده است بنابراین با این سیاست‌ها در تطابق کامل می‌باشد.

۳-۳ تجربه ارزیابی عملکرد برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه اولین برنامه در چارچوب سند چشم‌انداز توسعه می‌باشد. سازوکار نظارتی این برنامه در مواد (۱۵۷ و ۱۵۸) مشخص و تاکنون گزارش‌های عملکرد چهار سال اول برنامه چهارم توسعه ارائه شده است. در این قسمت ضمن بررسی میزان تطابق ساختار نظارت بر برنامه چهارم توسعه با ساختارهای نظارت گفته شده در قسمت اول مقاله، بررسی می‌شود که این سازوکار نظارتی برنامه چهارم تا چه حد به اهداف خود رسیده است. ملاحظه اینکه تا چه حد ساختار نظارت برنامه پنجم با ساختار برنامه چهارم توسعه شبیه به هم است این امکان را فراهم می‌کند که در بررسی کارایی مورد انتظار از ساختار نظارت برنامه پنجم از آن استفاده کرد.

۳-۳-۱ مواد مرتبط در برنامه چهارم توسعه

مواد (۱۵۷ و ۱۵۸) در برنامه چهارم توسعه به گزارش‌های نظارت و ارزیابی پیشرفت سالیانه

برنامه اختصاص داده شده است. در ماده (۱۵۷) پیش‌بینی شده که گزارش نظارت و ارزیابی این موارد را شامل شود: 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 به‌منظور بهبود عملکرد برنامه. در ماده (۱۵۸) هم پیش‌بینی شده است که جایگاه نسبی کشور براساس شاخص‌های بین‌المللی ارزیابی شود. بازه زمانی ارائه گزارش ماده (۱۵۷) برای هر سال برنامه تا پایان آذر ماه سال بعد و برای ماده (۱۵۸) تیر ماه هر سال می‌باشد.

۲-۳-۳ بررسی کارایی ساختار نظارت بر برنامه چهارم توسعه

دولت تاکنون گزارش عملکرد سال‌های اول تا سوم برنامه چهارم توسعه را ارائه کرده است. در راستای تطابق چارچوب گزارش‌های ارائه‌شده با مواد قانونی (۱۵۷ و ۱۵۸) برنامه چهارم، لازم است بررسی شود که گزارش‌های عملکردی ارائه‌شده توسط دولت به چه میزان با اهداف تعریف‌شده در مواد (۱۵۷ و ۱۵۸) 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 ذکرشده با اهداف مواد (۱۵۷ و ۱۵۸) در دو دسته کلی زیر تقسیم شده است:

۱. ساختار مواد برنامه چهارم،

۲. ساختار گزارش دولت.

درباره 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، به‌طورقطع گزارش عملکرد ارائه‌شده در مورد چنین موادی نیز کلی و غیرشفاف بوده و از قابلیت ارزیابی اندکی برخوردار خواهد بود. در مورد گزارش‌های دولت نیز اگر گزارش‌ها به‌موقع و با توجه به موضوع

مواد ارائه نشود و با عبارات کلی، تناقض گویی و عدم سازگاری میان گزارش‌های مختلف ارائه شده بین دستگاه‌های مختلف دولت همراه باشند در این صورت نتایج مورد انتظار حاصل نخواهد شد.

درباره دسته دوم، بررسی ساختار گزارش‌های عملکرد اقتصادی تا حدودی ضعف آنها را نشان می‌دهد. از این رو این امکان فراهم می‌شود که کارایی ساختار نظارت بر برنامه چهارم توسعه ارزیابی شود.

بر اساس مواد قانونی (۱۵۷ و ۱۵۸) برنامه چهارم، دولت موظف بوده به منظور حسن اجرای برنامه چهارم، گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر ساله برنامه را حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد به مجلس ارائه نماید. بررسی گزارش‌های سالیانه عملکرد برنامه چهارم توسعه در چهار سال اول برنامه نشان می‌دهد که گزارش‌های نظارتی به موقع و در چارچوب زمانی مدنظر برنامه ارائه نشده است،^۱ در مورد تعداد زیادی از مواد برنامه نیز گزارشی نیامده است،^۲ در گزارش‌های سالیانه ارائه شده تناقض وجود دارد (که می‌تواند به دلیل تناقض در گزارش

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

۲. بر اساس بند «الف» ماده (۱۵۷)، دولت مکلف است در گزارش‌های خود، گزارش مربوط به بررسی عملکرد همه مواد قانونی برنامه را ارائه نماید؛ اما بررسی گزارش سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ (سه سال اول برنامه) نشان می‌دهد که بعد از سه سال از اجرای برنامه، دولت درباره تعدادی از مواد قانونی برنامه چهارم و حداقل یک یا چند بند از اکثر مواد برنامه، گزارش عملکردی ارائه نکرده است. به عنوان مثال در مورد مواد قانونی ذیل در گزارش‌های عملکرد (سه ساله اول برنامه چهارم) دولت هیچ گونه 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 (۱۵۳، ۱۵۱، ۱۱۴، ۸۶، ۶۸، ۴۷، ۳۸، ۳۶، ۳۵، ۳۴ و ۳۲)، 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 درباره آن گزارش عملکردی ارائه نشده است (این نقص درباره بیش از ۷۰ درصد بندهای مواد برنامه وجود دارد).

یک سال باشد^۱ و یا در دو سال متفاوت باشد،^۲ آیین‌نامه‌های اجرایی به‌موقع به تصویب نرسیده باشد،^۳ کلی و مبهم بودن گزارش‌های ارائه‌شده،^۴ در مواردی میان عدم عملکرد ارائه‌شده با هدف ماده مربوطه ارتباطی وجود ندارد^۵ و در نهایت در پاره‌ای موارد میان ارقام گزارش دولت با ارقام نهادهای رسمی تولید آمار و اطلاعات اختلاف وجود دارد.^۶

درواقع گزارش‌های نظارتی برنامه چهارم توسعه در بازه زمانی مشخص در برنامه ارائه

۱. در قسمت‌های مختلف گزارش، اطلاعات متناقضی در مورد ماده خاصی ارائه شده است (در این مورد می‌توان به ماده (۲۰) بند «ب»، و مواد (۱۱ و ۱۰) بند «ج» اشاره کرد).

۲. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۸۴ عملکرد آن ماده ارائه و بیان شده که تحقق یافته، اما در سال ۱۳۸۶ آمده که هنوز آیین‌نامه اجرایی این ماده تصویب نشده است. در این موارد می‌توان به این مواد اشاره کرد: ماده (۵) بند «ج»، ماده (۷) بند «ط»، ماده (۱۵) بند «ج»، ماده (۱۷) بند «ی» و ماده (۵) بند «ه».

۳. در حالی که در ماده (۱۵۹) تصریح شده که دولت مکلف است حداکثر تا نیمه اول سال ۱۳۸۴، آیین‌نامه‌های مربوطه را تصویب کند؛ اما درباره بسیاری از مواد برنامه چهارم در سال سوم برنامه هنوز آیین‌نامه‌های مربوطه تصویب نشده است. 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) تفیذی ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه نیز همین وضعیت را دارند.

۴. در تعدادی از مواد، دولت به‌جای ارائه گزارش عملکرد به ذکر جملات کلی بسنده کرده است. از جمله می‌توان به عبارتهایی نظیر: «۱۰۰ درصد تحقق یافته»، «به‌طور نسبی تحقق یافته»، «تحقق نیافته»، «در حال بررسی است»، «در حال پیگیری است»، «در حال مطالعه است»، «کارگروه مربوطه تشکیل شده»، «پیش‌نویس آیین‌نامه تهیه شده است»، «شرایط لحاظ شد» اشاره کرد. همچنین می‌توان این موارد را هم ذکر کرد: ماده (۳) تبصره «ه»، ماده (۴)، ماده (۶)، ماده (۱۴۳) بند «الف»، ماده (۱۷) بند «ط»، ماده (۸)، ماده (۱۳) بند «ب» و ماده (۲۶).

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

۶. برخی ارقام و آمار ارائه‌شده در گزارش دولت با ارقام منتشرشده از طرف نهادهای متولی متفاوت است. به‌عنوان مثال نرخ رشد اعلام‌شده برای تولید ناخالص داخلی، مربوط به آمار بانک مرکزی است که 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 ارقام واقعی مربوط به شاخص‌های بودجه‌ای، به کلی متفاوت با شاخص‌های ارائه‌شده در گزارش دولت است.

نشده‌اند، گزارش‌ها سطح‌بندی نشده‌اند، در پاره‌ای موارد اطلاعات مفیدی ندارند و در پاره‌ای مواد هیچ نوع گزارش عملکردی ارائه نشده است. این گزارش‌ها مبنای تغییرات و اصلاحات نبوده و از سازوکار بازخورد نیز برخوردار نیستند. عدم وجود سازوکار انگیزشی در بازخورد باعث شده علی‌رغم وجود آگاهی دال بر عدم دستیابی به اهداف، مسیر حرکت برنامه نیز اصلاح نشود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸).

در حوزه شاخص‌ها علی‌رغم اینکه تعدادی از شاخص‌های کلان در ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم مورد توجه بوده و در گزارش‌های سالیانه هم آمده‌اند اما باین‌حال ملاحظات مرتبط با سند چشم‌انداز در گزارش‌های سالیانه نظارت مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

۴ نتایج مورد انتظار از سازوکار نظارت بر برنامه پنجم توسعه

در بخش قبل به صورت اجمالی سازوکار نظارت بر برنامه چهارم توسعه و همچنین عملکرد این سازوکار ارائه شد. در این قسمت، سازوکار نظارت بر برنامه‌های چهارم و پنجم باهم مقایسه می‌شوند. در صورتی که تفاوت معناداری در سازوکار نظارت نباشد انتظار می‌رود که عملکرد نظارت بر برنامه پنجم به صورت تقریبی مشابه عملکرد نظارت بر برنامه چهارم باشد.

۴-۱ مقایسه ساختار نظارتی برنامه چهارم و پنجم توسعه

۴-۱-۱ مواد قانونی

ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه در مقایسه با ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم توسعه، از سازوکار نظارتی ضعیف‌تری برخوردار است. در ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم توسعه محورهای ارائه گزارش نظارتی به صورت دقیق مشخص شده بود به طوری که بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه، بررسی عملکرد سیاست‌های اجرایی، بررسی عملکرد متغیرهای عمده کلان و بخشی، از جمله تولید و سرمایه‌گذاری، تجارت خارجی، تراز پرداخت‌ها، بودجه، بخش پولی و تورم، اشتغال و بیکاری به‌طور صریح بیان شده بود.

درحالی که در ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه این گونه بیان شده است: «معاونت موظف است گزارش عملکرد مذکور را همراه با نظرهای خود و بررسی مواد برنامه و شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه به رئیس‌جمهور ارائه نماید». اما در آن تصریح نشده که منظور از شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه چیست؟ آیا علاوه بر «مواد برنامه و شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه» محورهای دیگری برای گزارش‌های عملکرد پیش‌بینی شده است؟ بدیهی است که در این ماده چارچوب تدوین گزارش‌ها به‌طور صریح و شفاف بیان نشده و متناسب با آن نمی‌توان فرایند نظارت را به نحو مطلوب انجام داد.

همچنین در ماده (۱۵۸) قانون برنامه چهارم توسعه، ارائه گزارش نظارتی از وضعیت سند چشم‌انداز مورد توجه قرار گرفته بود که در عمل در هیچ‌کدام از گزارش‌های نظارتی سالیانه برنامه پنجم به آن توجه نشده است. بر این اساس می‌توان پیش‌بینی کرد که در برنامه پنجم توسعه به مسئله سند چشم‌انداز و ارائه گزارش در این باره نیز توجهی نخواهد شد. به‌خصوص که در زمان تدوین قانون برنامه، عبارت «در چارچوب چشم‌انداز» نیز از متن قانون حذف شده است. از نکات مثبت ماده (۲۱۳)، ارائه گزارش نظارت عملکرد برنامه به همراه قانون بودجه است. عبارت «هم‌زمان با قانون بودجه» که در ماده (۲۱۳) آمده است کمک می‌کند تا ارائه گزارش‌های نظارتی همانند برنامه چهارم توسعه، تأخیر یک‌ونیم سالی نداشته باشد. نکته دیگر «کارآمد کردن نظام نظارت» است که در ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم آمده است و این امکان وجود دارد که در راستای کارآمد نمودن نظام نظارت در طی سال‌های برنامه پنجم اقدام کند.

۲-۱-۴ سازوکار نظارت

در برنامه‌های چهارم و پنجم به‌صورت تلویحی پذیرفته شده که به‌جای ایجاد واحد مستقل نظارتی توسط مجلس، از ظرفیت‌های نظارتی در دولت (شامل معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی) استفاده شود. در هیچ‌یک از دو برنامه، سازوکار نظارتی سطح‌بندی نشده است و

دولت این امکان را دارد که در هر سطحی که تمایل داشت گزارش نظارتی ارائه دهد. طبیعی است که سطح ارائه گزارش بخش‌ها نیز از سطح نظارتی یکسانی برخوردار نخواهند بود و مشکلات حاکم بر گزارش‌های نظارتی برنامه چهارم به قوت خود باقی خواهد بود.

در برنامه چهارم ارائه گزارش نظارتی در چارچوب سند چشم‌انداز مورد توجه قرار گرفته بود اما در عمل گزارشی ارائه نشد و در گزارش‌های اقتصادی سالانه به‌عنوان گزارش‌های نظارتی نیز مورد توجه قرار نگرفت. در برنامه پنجم به ارائه گزارش‌های نظارتی براساس سند چشم‌انداز توجه نشده و طبیعی است که نمی‌توان میزان سازگاری حرکت برنامه را با سند چشم‌انداز به‌صورت نظام‌مند ارزیابی کرد.

از سویی، در سازوکار نظارت بر برنامه پنجم توسعه شاخص‌های خاصی در حوزه‌های بخشی و فرابخشی مورد توجه قرار نگرفته است. از این‌رو انتخاب شاخص‌ها، سطح ارائه اطلاعات درباره شاخص‌ها و راهبردی بودن تحلیل یا تحلیل اجرایی صرف از شاخص‌ها به صلاحدید دولت وابسته شده است. در صورتی که فرض ضمنی این باشد که درباره شاخص‌هایی که در برنامه ارائه شده‌اند گزارش آورده شود این شاخص‌ها پراکنده بوده و در پاره‌ای موارد این شاخص‌ها مطابق با سیاست‌های کلی نیست.

همچنین در زمان ارائه قانون برنامه و بحث‌های کارشناسی در کمیسیون‌های تخصصی در مجلس، دیدگاه دولت عدم ارائه شاخص‌های کمی در برنامه بوده است. مجلس نیز به دنبال ارائه شاخص‌ها در سطح سیاست‌های کلی بود. در نهایت در سازوکار نظارتی قانون برنامه پنجم به‌صورت مستقیم به هیچ شاخصی اشاره نشده و در غالب موارد شاخص‌هایی که به‌صورت پراکنده در متن قانون برنامه آمده است از شفافیت، قابلیت مقایسه، قابلیت کنترل، وابسته به شرایط، جامع و محدود، و امکان‌پذیری (به‌عنوان ویژگی‌های شاخص) قابل قبولی برخوردار نیستند.

۲-۴ نتایج مورد انتظار از نظارت بر برنامه پنجم

در مجموع مقایسه برنامه چهارم و پنجم توسعه در حوزه نظارت، نشان‌دهنده افت سازوکار

نظارت در برنامه پنجم از یک سو و امکان‌پذیری اصلاح آن به عنوان نقطه قوت از سوی دیگر است. با ملاحظه اینکه گزارش‌های نظارتی ارائه شده در برنامه چهارم از کارایی کافی برخوردار نبوده و اهداف مدنظر قانونگذار را در برنامه پوشش نداده‌اند، انتظار می‌رود که سازوکار مدنظر در ماده (۲۱۳) نیز کارایی چندانی نداشته باشد. ماده (۲۱۳) فقط مشکل مدت زمان ارائه گزارش عملکرد نظارت را حل کرده است که در آن دولت ملزم شده در زمان تقدیم قانون بودجه، گزارش عملکرد برنامه سال قبل را نیز ارائه کند. بنابراین پیش‌بینی می‌شود که گزارش‌های نظارتی برنامه پنجم از همان مشکلات گزارش‌های نظارتی برنامه چهارم برخوردار باشند و گزارش‌های نظارتی برنامه نتوانند نقش مؤثری در تخصیص بهینه منابع و حرکت در مسیر سند چشم‌انداز ایفا نمایند.

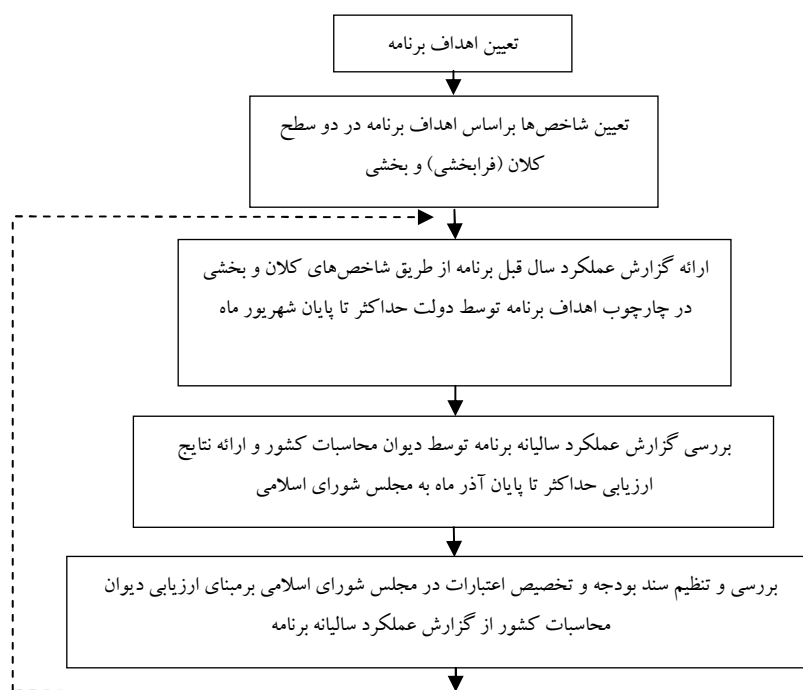
۵ پیشنهادی جایگزین برای نظارت بر برنامه پنجم

در ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم، کمیته‌ای برای ارتقای کیفیت نظارت طراحی شده است که امکان تعامل میان سه قوه را در حوزه نظارت بر برنامه افزایش می‌دهد. ماده مذکور امکان استفاده از ظرفیت‌های اصلاحی نظارت بر برنامه را دارد. با ملاحظه این ظرفیت و در راستای رفع معضلات نظارتی موجود در برنامه، سازوکار نظارتی مبتنی بر نظام انگیزشی کارآمدتر ارائه شده که مکمل ظرفیت نظارت بر برنامه پنجم توسعه است.

۵-۱ سازوکار نظارت

برنامه توسعه، بسته سیاستی سازگاری است که دستیابی به اهداف معینی را امکان‌پذیر می‌کند. هدف نظارت و ارزیابی، بررسی میزان دستیابی به اهداف برنامه، دلایل انحراف از آنها و ارائه پیشنهادها برای رفع آنهاست. 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. بر این اساس 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 نیز موظف شود گزارش عملکرد سالیانه برنامه را براساس شاخص‌های مذکور حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد ارائه کند. همچنین باید دیوان محاسبات کشور پس از بررسی گزارش عملکرد، ارزیابی خود از گزارش ارائه‌شده از سوی دولت را ظرف مدت معین (پس از سه ماه) به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. مجلس شورای اسلامی هم براساس گزارش دیوان محاسبات کشور، بودجه سال آتی را بررسی و تصویب نماید. این سازوکار در شکل ۲ نشان داده شده است.



شکل ۲ سازوکار پیشنهادی نظارت بر برنامه پنجم توسعه

درواقع در این گزارش، سازوکار نظارتی بر سه محور ذیل ارائه شده است:

۱. گزارش سالیانه برنامه توسعه مشتمل بر وضعیت دستیابی به اهداف سالیانه برنامه‌های بخشی، بررسی عملکرد متغیرهای کلان (از جمله تولید، سرمایه‌گذاری، تراز پرداخت‌ها، بودجه، تورم، اشتغال، بیکاری و ضریب جینی) و شاخص‌های بخشی است. 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 شهریور ماه سال بعد توسط رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.
 ۲. دیوان محاسبات کشور موظف است با بررسی فعالیت‌های مالی و نقل و انتقال‌های به‌عمل آمده سازگاری آنها با مأموریت‌های سازمانی و میزان دستیابی به اهداف برنامه را بررسی نماید و سه ماه پس از ارائه گزارش توسط رئیس‌جمهور، نتایج ارزیابی خود را از گزارش عملکرد برنامه به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.
 ۳. مجلس شورای اسلامی، بر مبنای ارزیابی دیوان محاسبات کشور از گزارش عملکرد برنامه، بودجه سالیانه پیشنهادی را بررسی و تصویب می‌کند.
- بدین ترتیب ضمانت اجرایی لازم برای تهیه گزارش توسط قوه مجریه وجود خواهد داشت و با ملاحظه میزان دستیابی به اهداف، بودجه سالیانه تصویب می‌شود.

۲-۵ مقایسه سازوکار پیشنهادی نظارت با سازوکار موجود در برنامه پنجم

در ماده (۲۱۳) برنامه پنجم توسعه به‌صورت دقیق سطح ارائه گزارش‌های نظارتی مورد توجه قرار نگرفته است. اما در پیشنهاد ارائه‌شده فرض بر آن است که در انتخاب شاخص‌ها، سطح ارائه گزارش دولت به مجلس مورد توجه بوده و در سطح راهبردی گزارش ارائه خواهد شد.

در ماده (۲۱۳) برنامه پنجم به‌صورت دقیق شاخص‌ها تعیین نشده‌اند اما در پیشنهاد جایگزین پس از مشخص شدن سطح ارائه گزارش (راهبردی) شاخص‌هایی که این سطح را برآورده می‌کنند مشخص می‌شوند.

در ماده (۲۱۳) پیش‌بینی شده است که در زمان ارائه قانون بودجه، گزارش نظارتی برنامه نیز ارائه شود. در پیشنهاد جایگزین نیز این موضوع مورد توجه قرار گرفته است. در ماده (۲۱۳) هیچ‌گونه سازوکار انگیزشی برای ارائه گزارش نظارتی در نظر گرفته نشده است و صرفاً ارائه آن وظیفه دولت است. اما در پیشنهاد جایگزین گزارش نظارتی ارائه شده توسط نهاد نظارتی وابسته به مجلس شورای اسلامی بررسی می‌گردد. نهاد مربوطه گزارش نظارتی را بررسی می‌کند. این بررسی می‌تواند دال بر سطح ارائه اطلاعات دولت به مجلس شورای اسلامی باشد، می‌تواند بررسی صحت و سقم گزارش باشد و در نهایت براساس این بررسی، مجلس درباره بودجه تخصیصی به دستگاه‌ها تصمیم‌گیری نماید. در واقع میزان تلاش دستگاه‌ها برای تحقق اهداف برنامه با ملاحظه قیدهای موجود در تخصیص بودجه دستگاه‌ها تأثیرگذار خواهد بود. این سازوکار انگیزشی باعث استفاده از سیستم بازخورد در سازوکار نظارتی شده و به تدریج ارتباط میان بودجه سالیانه و برنامه پنج‌ساله را ایجاد می‌کند.

۶ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف این مقاله بررسی کارایی نظارت بر برنامه پنجم توسعه و ارائه پیشنهادها مکمل برای ارتقای کارایی آن است. در این مقاله برای بررسی کارایی از تجربه برنامه چهارم توسعه استفاده شده است. براساس ملاحظه سطح همپوشانی سازوکار نظارت بر برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه و مشکلات نظارتی بر برنامه چهارم نشان می‌دهد، مشکلاتی که در گزارش‌های نظارتی برنامه چهارم توسعه وجود داشت در گزارش‌های نظارتی برنامه پنجم نیز تداوم خواهد یافت. تداوم این مشکلات کارایی نظارت بر برنامه پنجم را کاهش می‌دهد و در بهترین حالت نیز از سطحی برابر با کارایی نظارت بر برنامه چهارم توسعه برخوردار خواهد بود. با این ملاحظه امکان ارتقای سازوکار نظارتی از طریق ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه وجود دارد. در این مقاله یک پیشنهاد مکمل برای نظارت بر برنامه پنجم توسعه ارائه شد. بنیان و اساس این پیشنهاد ارزیابی گزارش نظارتی دولت توسط مجلس (از طریق نهاد نظارتی مربوطه) و تخصیص بودجه براساس ارزیابی انجام شده است.

پیوست‌ها

جدول ۱ شاخص‌ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۱	به منظور ارتقای کارکرد فرهنگی و هنری مساجد، برقراری عدالت فرهنگی و ترویج فرهنگ اسلامی و جذب جوانان و نوجوانان به مساجد				برخورداری حداقل یک چهارم مساجد شهری (۶) و روستاهای بالای هزار نفر جمعیت از کانون فرهنگی و هنری	بند «و»	پایان برنامه
۲	دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه و تثبیت آن	—	—	پایان برنامه	—	(۱۶)	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	بند «ه»	پایان برنامه

جدول ۱ شاخص ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری در قانون برنامه پنجم توسعه

ردیف	هدف / متغیر	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف کمی در سیاست های کلی برنامه پنجم	پیش بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست های کلی	هدف کمی در قانون برنامه پنجم	ماده	پیش بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
	افزایش سهم بودجه تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی	—	—	—	۰/۵ درصد	(۱۶) بند «ه»	سالانه
	افزایش ورود دانش آموختگان به دوره های تحصیلات تکمیلی	—	۲۰ درصد	—	۲۰ درصد	(۱۶) بند «ب»	پایان برنامه
	ارتقای شاخص نسبت عضو هیئت علمی تمام وقت به دانشجو				در دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی عالی غیردولتی حداکثر چهل و در دانشگاه پیام نور حداکثر دویست و پنجاه	(۱۶) بند «ج»	پایان برنامه

جدول ۱ شاخص ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۳	تحقق شاخص‌های اصلی علم و فناوری ^۱				رتبه دوم در منطقه	(۱۶) بند «و» جزء «۸»	پایان برنامه
۴	واگذاری امور خدمات رفاهی دانشجویان به بخش غیردولتی به منظور افزایش کارایی مأموریت‌های اصلی دانشگاه‌ها در امور آموزش	—	—	—	واگذاری امور خدمات رفاهی دانشجویان به بخش غیردولتی در هر سال حداقل ۲۰ درصد	(۲۰) بند «د»	—

۱. شامل سهم درآمد حاصل از صادرات محصولات و خدمات مبتنی بر فناوری‌های پیشرفته و میانی، سرانه تولید ناخالص داخلی ناشی از علم و فناوری، تعداد گواهی ثبت اختراع، تعداد تولیدات علمی بین‌المللی، نسبت سرمایه‌گذاری خارجی در فعالیتهای علمی و فناوری به هزینه‌های تحقیقات کشور و تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان دولت.

جدول ۱ شاخص‌ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۵	ایجاد و توسعه شبکه ملی اطلاعات	—	—	—	اتصال تمامی دستگاه‌های اجرایی و واحدهای تابعه و وابسته و ۶۰ درصد ختوارها و تمامی کسب و کارها به شبکه ملی اطلاعات و اینترنت	(۴۶) بند «الف»	سال دوم برنامه و پایان برنامه
	سرانه پهنای باند و سایر شاخص‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات				رتبه دوم در منطقه	(۴۶) بند «الف»	
	سهم صنعت فناوری اطلاعات در تولید ناخالص داخلی				۲ درصد	(۴۶) بند «الف»	پایان برنامه

جدول ۱ شاخص ها و اهداف کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۶	افزایش صادرات محصولات، خدمات فنی و مهندسی دفاعی	—	—	—	افزایش صادرات محصولات، خدمات فنی و مهندسی دفاعی به میزان حداقل ۵۰ درصد	(۱۹۷) بند «ب»	—

جدول ۲ شاخص ها و اهداف کمی اجتماعی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۱	کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت	—	۳۰٪	پایان برنامه	۳۰٪	(۳۴) بند «ب»	—
۲	ضریب جینی	۰/۴۰۴۵۰	۰/۳۵	پایان برنامه	۰/۳۵	(۲۳۴) بند «ه»	پایان برنامه

جدول ۲ شاخص‌ها و اهداف کمی اجتماعی موجود در قانون برنامه پنجم توسعه

پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون	ماده	هدف کمی در قانون برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف / متغیر	ردیف
سالیانه	(۳۹) بند «ب»	توانمندسازی سالیانه حداقل ۱۰ درصد از خانواده‌های تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی به‌استثنای سالمندان و معلولین ذهنی	—	—	—	توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولین نیازمند	۳

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون برنامه پنجم توسعه

پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون	ماده	هدف کمی در قانون برنامه پنجم	پیش‌بینی زمان دستیابی به هدف در سیاست‌های کلی	هدف کمی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم	وضعیت در سال ۱۳۸۶	هدف / متغیر	ردیف
سالیانه	(۲۳۴) بند «الف»	۸ درصد	سالیانه	۸ درصد	۶/۷ درصد	نرخ رشد اقتصادی (نرخ رشد تولید ناخالص داخلی)	۱
—	(۲۳۴) بند «ب»	۴۰ درصد	—	حداقل ۴۰ درصد	۴۴/۳ درصد	حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی	۲

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۳	افزایش سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی	۲۰/۸ درصد	یک‌سوم	—	یک‌سوم	۷۹	پایان برنامه
۴	پرداخت بدهی‌ها و تعهدات اعم از میان‌مدت و کوتاه‌مدت خارجی				بازپرداخت‌های سالیانه این بدهی‌ها و تعهدات از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت تجاوز نکنند	(۸۱) بند «ب» جزء «۱»	پایان برنامه
۵	تنظیم میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی تضمین شده توسط دولت و بانک مرکزی در سال‌های برنامه پنجم				ارزش حال خالص بدهی‌ها و تعهدات دولت بیش از پنجاه میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نباشد	(۸۱) بند «ب» جزء «۲»	در سال آخر برنامه
۶	نرخ بیکاری	۱۰/۵ درصد	۷ درصد	—	۷ درصد	(۲۳۴) بند «د»	پایان برنامه
۷	سهم بخش تعاون از اقتصاد ملی	—	۲۵ درصد	پایان برنامه	۲۵ درصد	(۱۲۴)	پایان برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۸	تسهیل تجارت هم‌زمان با کنترل دقیق محموله‌های خارجی	—	—	—	کاهش حداقل ۳۰ درصد از مبادی ورودی و خروجی	(۱۰۶)	پایان برنامه
۹	قطع وابستگی هزینه‌های جاری به درآمدهای نفت و گاز:	تأمین ۱۰۰ درصد هزینه‌های جاری از درآمدهای غیرنفتی	—	—	—	بند «ح» (۲۳۴)	پایان برنامه
	نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	—	—	—	حداقل ۱۰ درصد	بند «الف» (۱۱۷)	پایان برنامه
	افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده	—	—	—	۱ درصد	بند «الف» تبصره «۲» (۱۱۷)	سالیانه
	نرخ مالیات بر ارزش افزوده	—	—	—	۸ درصد	بند «الف» تبصره «۲» (۱۱۷)	پایان برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
	سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از نرخ مالیات بر ارزش افزوده				۳ درصد	(۱۱۷) بند «الف» تبصره «۲»	—
	سهم دولت از نرخ مالیات بر ارزش افزوده				۵ درصد	(۱۱۷) بند «الف» تبصره «۲»	—
	نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای	—	—	—	به طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد افزایش	(۱۱۷) بند «ب»	سالیانه
	افزایش اعتبارات هزینه‌ای دولت				حداکثر ۲ درصد کمتر از نرخ تورم	(۱۱۷) بند «ج»	سالیانه
۱۰	افزایش سهم تعاونی‌ها در بازار پولی کشور	—	—	—	۱۵ درصد	(۱۲۴) بند «الف»	تا سال چهارم برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۱۱	افزایش ضریب بازیافت مخازن کشور در طول برنامه				۱ درصد	(۱۳۰)	طول برنامه
۱۲	افزایش خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ) و خدمات جانبی در خلیج فارس و دریای عمان				افزایش خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ) و خدمات جانبی در خلیج فارس و دریای عمان به میزان سالیانه حداقل ۲۰ درصد از طریق بخش غیردولتی	(۱۳۱)	سالیانه
۱۳	افزایش توان تولیدی برق				بیست و پنج هزار مگاوات	(۱۳۳) بند «د»	در طول برنامه
۱۴	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 ۱۲/۵ درصد از محل کنترل آب‌های سطحی و ۱۲/۵	(۱۴۰) بند «الف»	پایان برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
					درصد از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری)		
	افزایش بهره‌وری آب کشاورزی	—	—	—			
۱۵	کاهش حجم آب مصرفی در بخش کشاورزی				سالیانه ۱ درصد	(۱۴۱) بند «الف»	سالیانه
۱۶	ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار	—	—	—	به میزان ۷ درصد نسبت به سال ۱۳۸۸	(۱۴۳)	سالیانه
	ارتقای راندمان آبیاری بخش کشاورزی				حداقل ۴۰ درصد	(۱۴۳) بند «الف»	سال آخر برنامه
	گسترش مبارزه تلفیقی با آفات				پوشش حداقل ۲۵ درصد سطح تولید	(۱۴۳) بند «د»	پایان برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
	و بیماری‌های گیاهی						
۱۷	نوسازی ماشین‌آلات کشاورزی				افزایش ضریب نفوذ ماشینی کردن (مکانیزاسیون) از یک اسب بخار در هکتار سال ۱۳۸۸ به یک و نیم اسب بخار در هکتار	(۱۴۳) بند «و»	سال آخر برنامه
۱۸	ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی (ارگانیک) در سطح مزارع و باغ‌های کشور				استفاده از کودهای آلی و زیستی (ارگانیک) در سطح مزارع و باغ‌های کشور حداقل در سقف یارانه سال آخر برنامه چهارم و افزایش میزان مصرف این گونه کودها به ۳۵ درصد کل کودهای	(۱۴۳) بند «ز»	پایان برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
					مصرفی در پایان برنامه		
۱۹	گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید				پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید به میزان حداقل ۵۰ درصد تولیدات تا پایان برنامه	(۱۴۳) بند «ط»	پایان برنامه
۲۰	تأمین امنیت غذایی						
	ارتقای سطح کلی حمایت از کشاورزی	—	—	—	حداقل ۳۵ درصد ارزش تولید این بخش	(۱۴۹) بند «ب»	—
۲۱	افزایش معافیت موضوع ماده (۱۳۸) قانون مالیات‌های مستقیم				۱۵ واحد درصد	(۱۵۹)	در طول برنامه
۲۲	کاهش میزان تلفات جانی				کاهش سالیانه ۱۰ درصد	(۱۶۳) بند	در طول برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
	ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور					«و» جزء «۳»	
۲۳	افزایش حجم عبور (ترانزیت) خارجی کالا				سالیانه حداقل تا میزان ۱۰ درصد	(۱۶۳) پایان برنامه بند «ز» جزء «۳»	
۲۴	احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده شهری				حداقل ۱۰ درصد	(۱۷۱)	هر سال در طول برنامه
۲۵	به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته				نزدیک شدن فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ۱۰ درصد به سطح یادشده	(۱۸۰)	در هر سال برنامه

جدول ۳ شاخص‌ها و اهداف کمی اقتصادی موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۲۶	سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی				سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد در چارچوب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	(۱۹۴) بند «م»	—
۲۷	تعمیم و گسترش بیمه روستایی				پوشش ۱۰۰ درصد	(۱۹۴) بند «س»	—
۲۸	تولید صیانتی میدان‌های نفتی و گازی				تولید صیانتی میدان‌های نفتی و گازی در سال‌های برنامه با حداقل ۱۰ درصد، ۲۰ درصد، ۵۰ درصد، ۷۵ درصد و ۱۰۰ درصد از میادین	(۲۲۹)	در سال‌های برنامه

جدول ۴ شاخص‌ها و اهداف کمی نظام اداری و تشکیلات موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۱	استخدام فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر و فرزندان آزادگانی که حداقل پنج سال سابقه اسارت دارند				حداقل ۲۵ درصد نیاز استخدامی خود را از میان فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر و فرزندان آزادگانی که حداقل پنج سال سابقه اسارت دارند. ۵ درصد سهمیه استخدامی به سایر جانبازان، آزادگان، رزمندگان و همسر و فرزندان آنان اختصاص می‌یابد	(۴۴) بند «و»	
۲	تأمین اعضای هیئت علمی از بین جامعه ایثارگران				حداقل ۱۰ درصد اعضای هیئت علمی مورد نیاز از بین جامعه ایثارگران		

جدول ۴ شاخص‌ها و اهداف کمی نظام اداری و تشکیلات موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۳	کاهش تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری				حداقل ۲ درصد	(۶۵) بند «ج»	سالیانه
۴	تأمین قسمتی از نیازهای انسانی دولت با استفاده از خدمات مشمولان وظیفه پس از گذراندن دوره آموزشی نظامی						
	اختصاص نیروهای انسانی (فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها) به مناطق توسعه‌نیافته یا کمتر توسعه یافته کشور				حداقل ۵۰ درصد	(۲۰۰)	—

جدول ۴ شاخص‌ها و اهداف کمی نظام اداری و تشکیلات موجود در قانون 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 قانون برنامه پنجم	ماده	پیش‌بینی زمان رسیدن به هدف در قانون
۵	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	(۱۸۶) بند «الف»	پایان برنامه
۶	در اجرای بند «۱۲» سیاست‌های کلی نظام در امور قضایی نیازهای قوه قضائیه در زمینه‌های مالی، تشکیلاتی و استخدامی				تکمیل سالیانه ۱۰ درصد از پست‌های بلا تصدی مصوب موجود در پایان سال ۱۳۸۸	(۲۱۱) بند «ب»	در طول برنامه

منابع و مآخذ

- سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه پنجم توسعه.
- سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در برنامه چهارم توسعه.
- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸). «بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه برحسب مواد (ویرایش اول)»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۹۶۹.