

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان / سال ششم، شماره بیست و یکم، بهار ۱۳۹۷ / صفحات ۲۳-۱

آسیب شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران

محمدحسین عبادی^۱، محمدجواد رضائی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۰۶

چکیده

نظارت و ارزیابی یکی از مراحل جدایی ناپذیر و بسیار مهم در هر برنامه توسعه است. نبود نظارت و ارزیابی هم امکان انحراف برنامه در حین اجرا را چند برابر می‌کند، و هم میزان دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده آن را به شدت کاهش می‌دهد و علاوه بر این‌ها موجبات درجا زدن برنامه و تکرار اشتباهات گذشته را فراهم می‌آورد. هدف از این نوشته بررسی جایگاه نظارت و ارزیابی در دوره‌های مختلف برنامه‌های توسعه ایران است. جایگاه نظارت در ساختار نهادهای مرتبط با امر برنامه توسعه، نشان‌دهنده میزان توجه برنامه‌ریزان به مساله نظارت و کارایی آن است. عوامل مختلفی از جمله استقلال نهاد نظارتی، عدم تداخل وظایف نهادهای مختلف نظارتی و شیوه‌های ارزیابی و غیره در کارایی و مؤثر بودن نظارت اثرگذار هستند. برای دستیابی به این هدف با استفاده از روش کتابخانه‌ای، قوانین و برنامه‌های دوره‌های مختلف را بررسی نموده و با استخراج مواد و بندهای مرتبط با امر نظارت و ارزیابی به تحلیل اطلاعات به دست آمده پرداخته شده است. نتایج به دست آمده حاکی از این است که محدود شدن شیوه نظارت در روش گزارش‌دهی و عدم ثبات ساختار وابسته نهاد ناظر از مهم‌ترین عوامل کاهش شدید سطح اعتبار نظارت و ارزیابی در برنامه‌های توسعه ایران شده و کارایی آن را به حداقل می‌رساند.

واژگان کلیدی: برنامه توسعه، اقتصاد ایران، نظارت و ارزیابی، نظارت کارا، شیوه‌های نظارت.

طبقه بندی JEL: O29, O43, O53.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و اقتصاد-دانشگاه امام صادق (ع)؛ (نویسنده مسئول)

Email: mh92.ebadi110@gmail.com/m.ebadi@isu.ac.ir

۲. دکتری علوم اقتصادی و استادیار دانشگاه شاهد؛

Email: Rezaee.mj@gmail.com

صحت مطالب مقاله بر عهده نویسنده است و بیانگر دیدگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست

مقدمه

فرآیند برنامه‌ریزی توسعه شامل تدوین برنامه، اجرا و نظارت بر آن است. مساله نظارت و ارزیابی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. می‌توان گفت که اهمیت و ضرورت امر نظارت و ارزیابی بیش از دو مرحله تدوین و اجرای برنامه است؛ چرا که در صورت انحراف برنامه از اهداف پیش‌بینی شده آن یا نامناسب بودن نحوه اجرا و یا ناسازگاری قوانین برنامه با اسناد بالادستی و یا برنامه‌های کوتاه‌مدت مانند بودجه، علاوه بر اتلاف و هدررفت منابع صرف شده جهت برنامه‌ریزی، اثرات انحراف برنامه و اجرای نادرست آن بر اقتصاد بسیار سنگین و غیر قابل گذشت خواهد بود. این مساله می‌تواند به ویرانی ساختار اقتصادی-اجتماعی یک کشور بیانجامد.

نظارت و ارزیابی در سه مرحله پیش از اجرای برنامه و در واقع زمان تدوین آن، حین اجرای برنامه و پس از اجرا باید به طور مؤثر و کارآمد اعمال شود. یک برنامه توسعه هم باید در چارچوب اسناد بالادستی خود تدوین شده و با سایر قوانین تعارض نداشته باشد و هم به نحو مناسب و در راستای دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده خود اجرایی شود و هم اینکه پس از اجرا با بررسی میزان موفقیت و موانع و مشکلات آن راه تعدیل و اصلاح و بهبود برنامه‌های آتی در جهت بهتر اجرا شدن و دستیابی بیشتر و مناسب‌تر به اهدافش باز باشد.

در این نوشته به بررسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و برنامه‌های توسعه پس از انقلاب پرداخته شده است. در ابتدا اهمیت بحث نظارت و ارزیابی بررسی شده و در بخش بعدی این یادداشت به ارائه و بررسی مفاهیم نظارت در برنامه‌ریزی پرداخته و مراحل نظارت تشریح شده است. در بخش سوم این یادداشت به بررسی روش‌های نظارت و ارزیابی و ارائه ویژگی‌های لازم جهت شاخص‌های مناسب ارزیابی پرداخته شده است. در قسمت بعدی به بررسی جایگاه نظارت و ارزیابی در ساختار برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب پرداخته و پس از بررسی جایگاه نظارت در برنامه‌ها توسعه پس از انقلاب، موانع و مشکلات پیش روی امر نظارت در این برنامه‌ها مورد تحلیل قرار گرفته است. در بخش پایانی نیز بعد از ارائه پیشنهادات و راهکارهایی برای اصلاح ساختار نظارتی کنونی به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری بحث ارائه گردیده است.

۱. پیشینه پژوهش

در مورد مساله نظارت و ارزیابی در برنامه توسعه پژوهش‌های زیادی صورت پذیرفته است اما هیچکدام از آن‌ها به مطالعه موردی تمام برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب اسلامی در ایران نپرداخته‌اند. در ادامه به برخی از مهم‌ترین مطالعات انجام شده اشاره می‌شود.

اولین بررسی انجام شده در مورد نظارت و ارزیابی در برنامه توسعه توسط دکتر نفیسی و برای برنامه اول قبل از انقلاب بوده است. در بخش کوچکی از این گزارش به مشکل نظارت و ارزیابی در برنامه اول توسعه و ضرورت تدوین ساختار مناسب نظارتی پرداخته شده است. (نفیسی، ۱۳۲۶)



کتاب بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی) نوشته دکتر بهروز هادی زنوز به بررسی روند شکل‌گیری و تغییر ساختار برنامه‌ریزی پرداخته است و در بخش کوچکی از آن به شیوه نظارت و ارزیابی بر برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب اشاره می‌کند. (هادی زنوز، ۱۳۸۹)

افشین برمکی نیز در سال ۱۳۹۳ به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی پرداخته و در بخشی از گزارش خود مشکلات نظارتی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب را بررسی می‌کند. (برمکی، ۱۳۹۳) خاندوزی نیز در مقاله‌ای به ارزیابی شیوه برنامه‌ریزی توسعه در ایران می‌پردازد. وی با اشاره به شیوه برنامه‌ریزی توسعه کنونی پیشنهادهایی را جهت اصلاح و ارتقای ساختار برنامه‌ریزی ارائه می‌کند. از جمله نقاط ضعف بررسی شده در این مقاله مساله نظارت بر برنامه است. (خاندوزی، ۱۳۸۹)

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در گزارش‌هایی جداگانه به ارزیابی نظارت در برنامه چهارم و پنجم توسعه پس از انقلاب می‌پردازد و با اشاره به نقاط ضعف نظارتی این برنامه‌ها، پیشنهادهایی جهت اصلاح شیوه نظارت ارائه می‌نماید. (جلالی موسوی، و همکاران ۱۳۸۹) (عزیزخانی، زمانی، چشمی، & غزال، ۱۳۸۹) این درحالی است که این نهاد در مورد سایر برنامه‌های توسعه گزارشی ارائه نداده و مطالعه جامعی در مورد مساله مورد بررسی در اسناد آن یافت نشد.

در عرصه بین‌المللی نیز محققانی به بررسی شیوه‌های نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه پرداخته‌اند. از جمله این تحقیقات کتاب ریدار دیل ۱ با عنوان ارزیابی برنامه‌ها و طرح‌های توسعه است که در آن پس از مفهوم شناسی نظارت به شاخص‌های مهم نظارت و مراحل آن پرداخته است. (Dale، ۲۰۰۴)

همان‌گونه که گفته شد تحقیقات انجام شده به بررسی ساختار کلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران پرداخته‌اند و به صورت دقیق عرصه نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه ایران را مطالعه نموده‌اند. برخی از مطالعات انجام شده صرفاً دوره پس از انقلاب و برخی دیگر نیز تنها دوره پیش از انقلاب را بررسی کرده و در آن اشاره مختصری به چگونگی ساز و کار نظارتی و مشکلات آن نموده‌اند.

۲. روش پژوهش

روش تحقیق در مطالعه حاضر به صورت اسنادی و کتابخانه‌ای است. در این تحقیق به بررسی برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران از دوره اول آن تا دوره اخیر پرداخته، و قوانین مرتبط با بخش نظارت بر برنامه نیز مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. پس از بررسی برنامه‌های توسعه و استخراج مواد و بندهای نظارتی و مطالعه قوانین نظارتی مرتبط با برنامه توسعه در دوره‌های مختلف به تحلیل و آسیب شناسی عرصه نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه



پرداخته شده است. ثمره تحلیلهای صورت گرفته شناسایی نواقص ساختار نظارتی برنامه‌های توسعه گذشته و ارائه پیشنهادهای جهت اصلاح ساز و کار نظارت و ارزیابی بر برنامه‌های آینده است.

۲-۱. اهمیت نظارت و ارزیابی

نظارت بر مراحل اتخاذ و اجرای تصمیمات یک برنامه توسعه از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. در واقع نظارت مناسب، به موقع و کارا شرط دستیابی به اهداف در نظر گرفته شده است. در صورت نبود نظارت بر یک برنامه ممکن است نه تنها اجرای برنامه در جهت توسعه و پیشرفت اقتصادی جامعه نباشد بلکه در جهت نابودی منابع و دستیابی به اهداف متضاد و یا اهدافی غیر از آنچه برای برنامه در نظر گرفته شده است؛ باشد.

در فرآیند برنامه‌ریزی در سه مرحله تصمیم‌گیری، اجرا و پس از اجرا، وجود نظارت کاراً ضروری است. بدین ترتیب که عدم وجود نظارت در مرحله اول و حین تصمیم‌گیری از عدم اطمینان در تناسب و سازگاری جهت‌گیری‌های قوانین مربوطه در سطوح مختلف برنامه‌ریزی از اسناد چشم‌انداز توسعه تا اسناد راهبردی و برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت خبر می‌دهد. این عدم سازگاری در تصمیم‌گیری در سطوح مختلف علاوه بر هدر رفت نیروها، منابع و استعداد ملی زمینه ایجاد تعارضات در سطوح عملیاتی برنامه نیز است. (عزیزخانی، زمانی، چشمی، & غزال، ۱۳۸۹)

در مرحله اجرا اهمیت نظارت به اطمینان یافتن از اجرای درست و مناسب تصمیمات و جلوگیری از انحراف تصمیمات در حین اجرا از اهداف بلندمدت پیش‌بینی شده باز می‌گردد. ارزیابی به موقع از فرآیند اجرا و اصلاح تصمیمات اتخاذ شده در صورتی که برنامه‌ریزی غلتان باشد در حین اجرای برنامه به کنترل و جهت‌دهی اجرای تصمیمات در راستای اهداف میان‌مدت و نهایی برنامه کمک قابل توجهی می‌نماید.

مرحله بعد نظارت نیز پس از اجرای برنامه و در واقع برای ارزیابی میزان موفقیت برنامه و دستیابی به اهداف مورد نظر برنامه است. نظارت در این مرحله بر بهبود نحوه برنامه‌ریزی و چگونگی تصمیم‌گیری در دوره بعد اثرگذار خواهد بود به طوریکه از ارزیابی برنامه‌های هر دوره در پایان اجرای آن می‌توان تجربه ارزشمندی را برای مراحل بعد برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان آینده به دست آورد. علاوه بر برنامه‌ریزی در دوره‌های آینده، نحوه اجرای برنامه‌های بعدی نیز می‌تواند با توجه به ارزیابی اجرای برنامه‌های قبلی اصلاح و کارتر شود.

نبود نظارت و ارزیابی کاراً در هر یک از این مراحل کافی است تا دستیابی به اهداف را ناممکن ساخته و یا به تکرار اشتباهات گذشته و عدم اصلاح چگونگی تصمیم‌گیری و اجرای برنامه منجر شده و ساختار برنامه‌ریزی را با مشکل مواجه کند. وجود مشکل در ساختار برنامه‌ریزی به معنای عدم کارایی آن و اتلاف منابع و عدم دستیابی به اهداف خواهد بود.



۲-۲. تعریف نظارت و ارزیابی

در ادبیات برنامه‌ریزی توسعه در مبحث نظارت سه مفهوم نزدیک سنجش^۱، رصد^۲ و ارزیابی^۳ مطرح می‌شوند. مفهوم اول که به معنای سنجش یا ارزیابی است برای ارزیابی سازگاری برنامه و تصمیمات اتخاذ شده در قالب آن با یکدیگر و با سایر قوانین و اسناد بالادستی است. علاوه بر این به ارزیابی نحوه تامین مالی پروژه‌های مطرح شده در برنامه نیز ذیل این مفهوم پرداخته می‌شود. مفهوم رصد یا رصد کردن به نظارت در مرحله اجرای برنامه اشاره دارد. اینکه در اجرا برنامه از اهداف خود منحرف نشود و برنامه به نحو مناسبی به اجرا گذاشته شود ذیل این مفهوم بررسی و ارزیابی می‌گردد. همچنین میزان موفقیت برنامه نیز طی فرایند رصد کردن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در واقع هدف از رصد کردن ارزیابی اجرای برنامه، ارزیابی عملکرد سازمان مجری آن و ارزیابی فرآیندهای اجرایی برنامه در سازمان‌های مجری است. ارزیابی نیز به بررسی میزان کارایی برنامه و سازگاری آن با اهداف در نظر گرفته شده می‌پردازد. در واقع باید گفت که نمی‌توان مرزبندی دقیقی بین دو مفهوم سنجش و رصد با ارزیابی یافت. ارزیابی در مفهوم سوم مطرح شده با هر یک دو مفهوم دیگر در بخش‌هایی همپوشانی داشته و در بخش‌هایی تفاوت. (Dale, ۲۰۰۴)

۲-۳. سطوح تحلیلی در یک ارزیابی

سطح اول ارزیابی ارتباط^۴ برنامه است. منظور از ارتباط در اینجا این است که به چه میزان و در چه گستره‌ای، برنامه مسائل مورد نظر را که دارای اولویت هستند جهت دهی می‌کند و در واقع برنامه چه منابع اولیه‌ای را استفاده کند تا نسبت به منابع موجود و روش‌های استفاده از آن‌ها پیشرفت بهتری را در مسیر دستیابی به هدف داشته باشد. مساله دیگری که مورد بررسی قرار می‌گیرد نحوه ارتباط (تناسب و هماهنگی کافی یا تعارض) سایر برنامه‌های توسعه که هم عرض یکدیگر هستند و یا در طول یکدیگر قرار دارند و بلندمدت‌ترند، است. (Dale, ۲۰۰۴)

سطح دوم اثربخشی^۵ برنامه است. در این سطح بررسی می‌شود که چه مقدار از آثار و تغییرات مورد انتظار و اهداف پیش‌بینی شده، محقق گشته‌اند و برنامه در دستیابی بدان‌ها موفق بوده است. سطح سوم اثر^۶ و دستاوردهای برنامه است. منظور از اثر همان دستاوردهای عملی برنامه است. این دستاوردها ممکن است به صورت مستقیم و غیر مستقیم باشند و هر کدام از آن‌ها نیز امکان دارد از پیش مورد انتظار بوده و یا پیش‌بینی

1. Appraisal
2. Monitoring
3. Evaluation
4. Relevance
5. Effectiveness
6. Impact

نشده باشند. این آثار و دستاوردها معمولاً پس از اتمام دوران برنامه مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرند و می‌توانند مثبت و سازنده و یا منفی باشند. در مواردی آثار برنامه با دستاوردهای آن متفاوت هستند که تشخیص آن‌ها بسیار دشوار خواهد بود. به نظر می‌رسد که آثار به نتایج پیش‌بینی نشده و دستاورد به نتایج پیش‌بینی شده اطلاق می‌شود. (Dale, ۲۰۰۴)

سطح چهارم کارایی^۱ برنامه است که به میزان دستاوردها و نتایج حاصل شده به نسبت مقدار سرمایه‌گذاری شده از منابع اطلاق می‌شود. میزان کارایی به نحوه استفاده از منابع و سرمایه‌گذاری مناسب و زمانی که طول می‌کشد تا این سرمایه‌گذاری به نتیجه برسد و برخی عوامل دیگر مانند ساز و کار سازمان مجری آن و غیره بستگی دارد. سطح پنجم پایداری^۲ به معنای نگهداری و افزایش و ارتقای دستاوردهای مثبت برنامه است که به دلیل ارزیابی پروژه‌ها پس از اتمام برنامه حاصل می‌شود. به عنوان مثال، نگهداری از تجهیزات فیزیکی و یا سرمایه‌های ناملموس مانند دانش و افزایش آن و حفظ آثار و دستاوردهای آن‌ها در این سطح بررسی می‌شوند. و در نهایت سطح تکرار پذیری^۳ که امکان اجرای دوباره یک برنامه که قبلاً اجرا شده است، در منطقه‌ای دیگر و یا برای گروهی دیگر از مردم و یا در زمانی دیگر و یا حتی توسط سازمان اجرایی دیگر، را در این سطح بررسی می‌نماییم. تکرار پذیری یک برنامه توسعه هم به عوامل درونی پروژه‌ها و هم به عوامل محیطی وابسته است. (Dale, ۲۰۰۴)

یک نظارت مؤثر و کارآمد باید شامل تمامی سطوح نظارتی فوق باشد. در ادامه به بررسی چارچوب مطرح شده از نظارت در ساختار نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران اشاره می‌شود.

نظارت بر برنامه فرآیند کنترلی است که میزان موفقیت مراحل مختلف یک برنامه را در دستیابی به هدف یا اهداف آن بررسی می‌کند. این کنترل می‌تواند در بازه‌های زمانی مختلفی اعمال شود. سه مرحله مهم نظارت و ارزیابی شامل ارزیابی برنامه قبل از اجرا، در حین اجرا و پس از اجرا است. منظور از ارزیابی برنامه پیش از اجرا، نظارت بر سازگاری تصمیمات است. در یک نظام تصمیم‌گیری گسترده که مراجع مختلفی تصمیمات و اهداف را در سطوح مختلف تعیین می‌کنند وجود یه ساختار نظارتی که سازگاری تصمیمات اتخاذ شده در سطوح مختلف را ارزیابی و تأیید نماید ضروری است. در واقع در این نظام تصمیم‌گیری، چهار سطح تصمیم‌گیری چشم‌انداز، راهبرد، برنامه‌های میان مدت و برنامه‌های کوتاه‌مدت در سطوح مختلف مشخص می‌شوند. در این نظام سلسله مراتبی هر یک از سطوح به ترتیب چارچوب تصمیم‌گیری و اجرایی را برای سطح پایین‌تر از خود تعیین می‌نماید. (جهانگرد & ورمزیار، ۱۳۹۱)

1. Efficiency
2. Sustainability
3. Replicability



برنامه‌ریزی توسعه در سطح برنامه‌ریزی میان مدت قرار می‌گیرد. برنامه‌های توسعه باید با تصمیمات راهبردی و اسناد چشم‌انداز سازگاری و هماهنگی داشته باشند و در چارچوب مشخص شده توسط اسناد بالادستی برنامه‌ریزی تدوین و اجرا گردد. برای تحقق این مهم در فرایند برنامه‌ریزی نظارتی اعمال می‌شود تا سازگاری و هماهنگی برنامه‌های توسعه با اسناد چشم‌انداز و راهبردها تأیید گردد. در واقع برنامه‌های توسعه در دو سطح ارزیابی می‌شود. یک سطح سازگاری برنامه توسعه با اسناد چشم‌انداز و تصمیمات راهبردی است که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و نهاد رهبری ارزیابی می‌شود و سطح دیگر سازگاری برنامه‌های کوتاه مدت و بودجه سالانه دولت با برنامه توسعه است که توسط دولت و مجلس مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرد. (جهانگرد & ورمزیار، ۱۳۹۱)

مرحله بعدی نظارت، نظارت بر اجرای تصمیمات است. اجرای تصمیمات اتخاذ شده در سطوح بالای تصمیم‌گیری همچون سطح چشم‌انداز و راهبرد به معنای رعایت آن تصمیمات گرفته شده در سطوح پایین تر تصمیم‌گیری است. بدین معنا که در سطح برنامه‌ریزی میان مدت و یا کوتاه مدت تصمیمات در قالب و چارچوب چشم‌انداز و راهبرد تعیین شوند. در سطح برنامه‌ریزی میان مدت و کوتاه مدت اجرای تصمیمات معمولاً به معنای اجرای اقدامات و پروژه‌های دقیق و مشخصی است. علاوه بر نظارت بر اجرای برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت، نظارت بر چگونگی و نحوه‌ی اجرای تصمیمات اتخاذ شده در این سطوح تصمیم‌گیری نیز از اهمیت به‌سزایی برخوردار است چرا که چگونگی اجرا بر دستیابی به هدف و یا زمان رسیدن به هدف مشخص شده مؤثر است و ممکن است برنامه را از اهداف مشخص شده آن منحرف کرده و یا در دستیابی به اهداف آن به تعویق بیناندازد و از این طریق کارایی برنامه را در اجرا کاهش دهد. (جهانگرد & ورمزیار، ۱۳۹۱)

مرحله آخر در نظارت، ارزیابی نتایج حاصل از اجرای تصمیمات است. اجرای تصمیمات اتخاذ شده همواره به دستیابی به اهداف تعیین شده منجر نمی‌گردد. عدم دستیابی به اهداف می‌تواند به عوامل متعددی از جمله اشتباه در تصمیم‌گیری، ضعف در مدیریت اجرایی و یا نحوه اجرا و یا تغییرات پیش‌بینی نشده در عوامل محیطی بستگی داشته باشد. در این مرحله از نظارت میزان تحقق اهداف مورد انتظار و پیش‌بینی شده را بررسی کرده و دلایل عدم موفقیت کامل و موانع را تحلیل می‌نمایند. ارزیابی و نظارت در این مرحله می‌تواند به اصلاح توان مدیریت اجرایی و یا نحوه اجرا، اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و یا تصمیمات و یا اصلاح و تعدیل اهداف پیش‌بینی شده بیانجامد. (جهانگرد & ورمزیار، ۱۳۹۱)

۳. روش‌های نظارت و ارزیابی

در مورد روش‌های ارزیابی باید به دو مسأله توجه نمود. یکی این که کدام نهاد و یا دستگاه متولی امر ارزیابی باشد و دیگر آنکه چه شاخص‌ها و معیارهایی جهت ارزیابی استفاده شوند. در انتخاب نهاد متولی امر ارزیابی و نظارت باید پیامدها و اثر گذاری‌های آن بر روی نحوه ارزیابی و میزان افزایش و یا کاهش اعتبار ارزیابی را سنجید.



به عنوان مثال اگر خود دستگاهی که مسئول اجرای برنامه است متولی امر ارزیابی اجرای برنامه شود، اعتبار این ارزیابی به شدت کاهش خواهد یافت. در ادامه به پنج مورد از روش‌های انتخاب نهاد ارزیاب اشاره می‌شود:

الف) ایجاد کمیته‌ای مستقل توسط مجلس جهت انجام ارزیابی دستگاه‌های مختلف: در این روش نهاد ارزیابی کننده مستقل از دستگاه مورد ارزیابی است و این باعث می‌شود تا اعتبار ارزیابی افزایش یابد. اما از جمله مشکلات این روش هزینه بر بودن آن و عدم آشنایی کافی با دستگاه مورد ارزیابی است. (عزیزخانی، زمانی، چشمی، & غزال، ۱۳۸۹)

ب) ایجاد واحدهای ارزیاب در دستگاه‌ها: مزیت این روش امکان ارزیابی بهتر دستگاه اجرایی است چرا که افراد مسئول ارزیابی از درون خود دستگاه مورد ارزیابی انتخاب می‌شوند و با آن آشنایی کافی دارند. اما اعتبار این روش پایین است چرا که نهاد ارزیابی خود وابسته به دستگاه مورد ارزیابی بوده و مستقل از آن نیست. (همان)

ج) ایجاد همزمان واحدهای ارزیاب در دستگاه‌ها و کمیته نظارت توسط مجلس. این روش نقاط قوت هر دو روش گفته شده را داراست اما هزینه اجرای چنین روش ارزیابی‌ای به مراتب بیشتر از دو روش فوق است. (همان)

د) ایجاد استانداردهای ارزیابی و ملزم کردن دستگاه‌ها به اجرای آن‌ها. در این روش مجلس یا دولت استانداردهایی را جهت ارزیابی دستگاه‌ها تعریف می‌کند تا چارچوب مشخصی برای ارزیابی در اختیار دستگاه‌های مربوطه باشد. مزیت این روش قابلیت مقایسه عملکرد دستگاه‌های مختلف اجرایی است اما به دلیل وسعت عملکرد دستگاه‌های مختلف این روش برای مقایسه تورش دارد. (همان)

ه) تهیه و تدوین شاخص‌های بخشی و فرابخشی. در این روش شاخص‌های ارزیابی برای هر یک از دستگاه‌ها به تفکیک و با دقت زیاد تعیین می‌شوند. این شاخص‌ها باید به گونه‌ای باشند که جنبه‌های مختلف فعالیت دستگاه‌های مربوطه را پوشش دهند. (همان)

حال به ویژگی‌های مهم برای شاخص‌ها و معیارهای ارزیابی اشاره می‌شود. یکی از نکات بسیار مهم ارائه شاخص‌ها در دوره‌های زمانی متوالی و خاص (مثلاً دسته‌بندی شاخص‌ها به کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) است تا امکان مقایسه شاخص‌ها و بررسی روند رشد مثبت یا منفی آن‌ها فراهم آید. نکته مهم دیگر دسته‌بندی شاخص‌ها بر اساس سطوح خرد و کلان است. بدین ترتیب برخی شاخص‌ها جهت ارزیابی تک تک دستگاه‌های اجرایی و نهادها و برخی دیگر جهت ارزیابی میزان رشد مثبت یا منفی کل اقتصاد مورد استفاده قرار می‌گیرند. در کل شاخص‌های انتخابی باید ویژگی‌های زیر را داشته باشند: **(۱) شفافیت:** این شاخص‌ها باید ساده، قابل فهم و بطور دقیق تعریف شده باشند. **(۲) قابلیت مقایسه:** شاخص‌های ارزیابی باید بگونه‌ای باشند که امکان مقایسه شاخص‌های همگون وجود داشته باشد. **(۳) قابلیت کنترل:** عملکرد مدیران و دستگاه‌ها باید برای فعالیت‌هایی مورد ارزیابی قرار گیرند که در حیطه کنترل آن‌ها باشند. **(۴) وابسته به شرایط:** شاخص‌های ارزیابی باید

اثرگذاری عوامل محیطی را لحاظ نمایند. ۵) جامع: مجموعه شاخص‌ها باید تمامی جنبه‌های فعالیتی دستگاه مورد ارزیابی را در بر بگیرند تا تصویر کاملی از وضعیت عملکرد آن ارائه نمایند. ۶) محدود: هر شاخص باید عملکردی خاص یا جنبه‌ای خاص از عملکرد دستگاه اجرایی را ارزیابی کند. ۷) امکان‌پذیری: شاخص‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که ارزیاب بتواند آن‌ها را اندازه‌گیری نماید. (عزیزخانی، زمانی، چشمی، & غزال، ۱۳۸۹)

۴. جایگاه نظارت در برنامه‌های توسعه قبل انقلاب

در مجموع سیستم نظارتی اجرای برنامه‌های عمرانی مشتمل بر چند جزء نظارت فنی، نظارت مالی، نظارت اجرایی و نظارت اقتصادی بود. در برنامه‌های اول، دوم و سوم عمرانی هیات نظارت وظیفه نظارت مالی را بر عهده داشت اما در برنامه چهارم این وظیفه به هیأت حسابرسی محول شد. گزارش این هیأت‌ها باید در نهایت در گزارش تفریح بودجه لحاظ شده و به مجلس ارائه می‌گردید. در برنامه پنجم، هیأت حسابرسی از ارکان سازمان برنامه و بودجه حذف شده بود و نظارت مالی سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارائی از طریق ذی حسابان طرح‌های عمرانی اعمال می‌شد.

نظارت فنی بر اجرای طرح‌های عمرانی بر عهده سازمان برنامه قرار داشت و این سازمان نیز عملاً این وظیفه نظارتی را به مهندسان مشاور ناظر طرح‌های عمرانی واگذار می‌نمود. نظارت اجرایی بر طرح‌های عمرانی از طریق گزارش‌گیری از دستگاه‌ها و بازدید میدانی کارشناسان سازمان برنامه از طرح‌ها اعمال می‌شد. گزارش‌های عملیاتی سه ماهه و سالیانه نیز هم برای نظارت مالی بود و هم برای نظارت اجرایی و در هر دو مورد نظارتی استفاده می‌شد. این گزارش‌ها به هیات دولت و کمیسیون‌های تخصصی مجلس سنا و مجلس ملی ارائه می‌شد.

در قانون برنامه و بودجه نیز روش‌های متعددی برای نظارت پیش‌بینی شده است. این روش‌ها شامل بازدید و بازرسی کارشناسان سازمان برنامه از طرح‌ها، ارائه صورت‌مبالغ ذی‌حسابان طرح‌ها توسط وزارت دارائی به سازمان برنامه، ارائه گزارش عملیاتی عمرانی و بودجه کل کشور در فواصل زمانی شش ماهه توسط سازمان برنامه به نخست‌وزیر، تهیه گزارش اقتصادی سالیانه توسط سازمان برنامه و با همکاری وزارت اقتصاد و بانک مرکزی و ارائه آن به نخست‌وزیر، تهیه گزارش کارهای اجرا شده و ناتمام هر دوره برنامه و ارائه آن به نخست‌وزیر و مجلسین، دستگاه‌های اجرایی ملزم به نظارت فنی، اجرایی و مالی بر طرح‌های عمرانی و همکاری با سازمان برنامه جهت تهیه گزارش هستند.

۴-۱. برنامه اول هفت ساله عمرانی (۱۳۳۴-۱۳۲۷)

طبق تصویب هیأت وزیران، هیأت عالی برنامه موظف به تهیه طرح قانونی جهت تشکیل هیأتی برای نظارت در اجرای برنامه بوده است. در واقع طبق ماده ۸ قانون برنامه اول وظیفه نظارت بر اجرای برنامه بر عهده سازمان برنامه قرار داده شده است. در برنامه اول عمرانی به ضرورت وجود نظارت توجه شده است. در واقع سازمان برنامه



مرکب از پنج قسمت می شده است که یکی از قسمت های آن هیأت نظارت بوده است. هیأت نظارت متشکل از تعدادی از افراد مورد اعتماد عامه و دارای صلاحیت محاسبات می شده است و وظیفه آن نظارت در وصول درآمدها و پرداختها و رسیدگی به اسناد خرج و تصدیق صحت محاسبات سازمان برنامه بوده است. این هیأت هر شش ماه یک بار باید گزارشی از عملیات مربوط به شش ماه قبل تهیه و برای اطلاع در دسترس عموم قرار می داده است. (نفیسی، ۱۳۲۶)

۲-۴. برنامه دوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

در قانون برنامه دوم، نظارت در اجرای برنامه از لحاظ فنی و مالی و مراقبت در هماهنگی و همکاری بین دستگاه های مجری از وظایف سازمان برنامه ذکر شده است. طبق این قانون سازمان موظف بوده است تا به صورت سالیانه گزارشی از عملکرد دستگاه های اجرایی و مشکلات پیش روی آن ها و حساب درآمد و مخارج برنامه تهیه و علاوه بر اینکه به دولت و کمیسیون برنامه اطلاع دهد در اختیار عموم نیز قرار دهد. (قانون برنامه هفت ساله دوم، ۱۳۳۴)

در برنامه دوم عمرانی نیز هیأت نظارت جزو ارکان سازمان برنامه بود. اعضای این هیأت با پیشنهاد دولت و توسط مجلس انتخاب می شدند. وظیفه این هیأت در چهار مورد نظارت در مخارج برنامه، اظهار نظر در آئین نامه ها و مقررات، حق مراجعه مستقیم به دولت و مکلف در رسیدگی به اموری که هیأت دولت درخواست می کند و اطلاع رسانی در مورد مخالفت هر تصمیم یا اقدام با مقررات و مصوبات به مدیر عامل سازمان یا کمیسیون برنامه در دولت، خلاصه می شود. (هادی زنوز، ۱۳۸۹)

۳-۴. برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱)

در این برنامه نظارت بر طرح هایی که توسط اشخاص و مؤسسات خصوصی انجام می شد و مؤسسات اعتباری به آن ها وام می دادند توسط مؤسسات اعتباری و به نمایندگی از سازمان برنامه انجام می شد. طبق قانون این برنامه سازمان برنامه هر سه ماه یکبار موظف به ارائه گزارشی از عملکرد دستگاه های اجرایی به نخست وزیر بوده است. (قانون برنامه عمرانی سوم کشور، ۱۳۴۱) نکته قابل توجه در برنامه سوم این است که هیأت حسابرسی جای هیأت نظارت را گرفت. از سوی دیگر معاونت نظارت و تعقیب عملیات ذیل تشکیلات سازمان برنامه تشکیل شد. این معاونت از دو مدیریت نظارت و تعقیب عملیات تشکیل می شد. (هادی زنوز، ۱۳۸۹)

۴-۴. برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۴۷)

در این برنامه نیز ساختار سازمان برنامه دچار تحول شده و یکی از معاونت های آن معاونت امور فنی و نظارت بود. طبق قانون برنامه چهارم نیز همانند برنامه سوم سازمان برنامه موظف به ارائه گزارش عملکرد دستگاه های



اجرائی به صورت هر سه ماه یک بار بود. سازمان برنامه باید این گزارش را به نخست وزیر ارائه می‌داد. طرح‌هایی که توسط اشخاص و موسسات خصوصی انجام می‌شد و موسسات اعتباری بدان‌ها وام می‌دادند، توسط خود موسسات اعتباری و به نمایندگی از سازمان برنامه، نظارت می‌شدند. (قانون برنامه عمرانی چهارم کشور، ۱۳۴۶)

در اواخر دوره برنامه چهارم عمرانی سازمان برنامه موظف شد تا برای نظارت در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی یک سیستم انفورماتیک ایجاد کند. پیشنهاد تهیه این سیستم با نام « سامون » در سال ۴۷ مطرح و بررسی‌های مقدماتی برای راه‌اندازی و اجرای آن آغاز شد. در اسفند ماه سال ۱۳۵۰ این مرکز انفورماتیک افتتاح شده و شروع به کار نمود. هدف از این کار ایجاد ابزاری برای گردآوری اطلاعات جهت نظارت بر پیشرفت برنامه و اتخاذ تصمیم در مواقع مورد نیاز بود. این سیستم اطلاعاتی به ۵۲ قسمت تقسیم می‌شد که در هر بخش اطلاعات مربوطه توسط دستگاه‌های مسئول در اختیار سازمان برنامه قرار می‌گرفت تا این سازمان بتواند اطلاعات را به‌روزرسانی کند. دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری با سازمان برنامه جهت تکمیل فرم مخصوص اطلاعات و ارسال به موقع آن بودند. در واقع استفاده از سیستم سامون در انتهای برنامه چهارم به صورتی آزمایشی آغاز شد و بهره‌برداری و تکمیل آن در برنامه پنجم عمرانی صورت پذیرفت. (سازمان برنامه، ۱۳۵۱)

۴-۵. برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

در آستانه تصویب برنامه پنجم عمرانی قانون برنامه و بودجه تصویب شده و تشکیلات سازمان برنامه از حالت موقت و تغییر در هر دوره به وضعیتی ثابت دست یافت. طبق این قانون وظیفه نظارت بر طرح‌های عمرانی به سه دستگاه سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی و وزارت دارائی سپرده شد. سازمان برنامه موظف شد تا گزارش‌هایی را برای ارزیابی پیشرفت عملیات اجرایی به نخست وزیر ارائه دهد. این گزارش‌ها شامل یک گزارش شش ماهه، یک گزارش اقتصادی سالیانه و گزارش جامع در مورد عملیات انجام شده و کارهای ناتمام هر دوره می‌شد. (مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶) پیرو تصویب قانون برنامه و بودجه تشکیلات سازمان برنامه نیز تغییر نمود. کمیته بررسی و ارزشیابی دولتی زیر نظر نخست وزیر تشکیل شد که وظیفه ارزشیابی عملکرد و کارایی دستگاه‌های اجرایی را بر عهده داشت و عده‌ای از وزیران و دو نفر از افراد با تجربه در امر ارزشیابی در آن عضو بودند. در تشکیلات جدید هشت معاونت در سازمان برنامه ایجاد شد که معاونت ارزشیابی سازمان‌های دولتی و معاونت هماهنگی و نظارت وظایف نظارتی سازمان را بر عهده داشتند. (هادی زوز، ۱۳۸۹)

بنابراین با منظم شدن ساختار سازمان برنامه و نظام نظارتی آن، نظارت و ارزیابی بر برنامه به صورت دقیق‌تری تعیین شد. در ساختار برنامه، برنامه عمرانی از سه رکن برنامه، بودجه و نظارت (شامل کنترل و ارزشیابی برنامه و بودجه) تشکیل می‌شد. وظیفه سازمان برنامه در اعمال نظارت محدود بر نظارت و ارزیابی طرح‌ها می‌شده است. نظارت بر طرح‌های برنامه و بودجه عبارت است از بررسی و تعیین اینکه آیا با صرف اعتبار معین و در مدت معین به ترتیبی که در گزارش توجیهی فنی، اجتماعی و اقتصادی پیش‌بینی شده، هدف مورد نظر به دست آمده یا



خیر و در صورت عدم دستیابی به اهداف مورد نظر دلایل آن چه بوده و راهکار رفع موانع چیست. بنابراین در مورد هر طرح باید سه مورد هدف طرح، میزان اعتبار آن و مدت زمان پیش‌بینی شده برای آن مشخص بوده تا نظارت و ارزیابی انجام گیرد. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲)

مراحل اجرای نظارت نیز بدین صورت تعیین شده است که ابتدا اهداف، ضوابط، دستورالعمل‌ها و مشخصات لازم برای اجرای طرح‌ها باید مشخص شود. در مرحله بعد باید از پیش‌بینی‌های اولیه قبل از شروع عملیات اطلاعات دقیق به دست آید به طوری که این اطلاعات مبنای نظارت‌های بعدی قرار می‌گیرد. مرحله سوم کسب اطلاعات در حین انجام عملیات و با استفاده از ارسال پرسشنامه‌هایی از سوی سازمان برنامه برای دستگاه‌های اجرایی محقق می‌شود و مرحله نهایی نظارت نیز کسب اطلاعات پس از اجرای عملیات بوده که ارزیابی عملیات نامیده می‌شود و با بازدید میدانی از عملیات نواقص، مشکلات و پیشنهادات برای تکمیل طرح گزارش می‌شود. (همان)

همان طور که گفته شد وظیفه سازمان برنامه نظارت در سطح طرح‌ها بوده و سطوح عمیق‌تر نظارت توسط مهندسان مشاور و دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گرفته است. بدین ترتیب نظارت متشکل از چهار سطح پروژه، طرح یا فعالیت، برنامه و فصل و مجموعه برنامه‌ها بوده که به ترتیب توسط مجری هر پروژه، دستگاه اجرایی مربوطه، مدیریت مربوطه در سازمان برنامه و دفتر مرکزی نظارت در سازمان برنامه و بودجه صورت می‌پذیرفته است. (همان)

۴-۶. جایگاه نظارت در برنامه‌های توسعه بعد انقلاب

در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی قانون برنامه بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۵ همچنان مورد تأیید و مبنای طراحی برنامه‌ها بوده‌اند. فصل نهم این قانون به امر نظارت می‌پردازد. طبق ماده ۳۴ این قانون سازمان برنامه موظف است که بر اجرای طرح‌ها و فعالیت‌هایی که بودجه آن‌ها از محل اعتبارات جاری و عمرانی اختصاص داده شده است نظارت نماید تا میزان دستیابی به اهداف در نظر گرفته شده در برنامه ارزیابی شده و در مراحل مختلف اجرای پروژه پیشرفت کار و مطابقت آن با زمان‌بندی پیش‌بینی شده بررسی شود. بدین منظور سازمان برنامه باید به طور مستمر از عملیات اجرایی طرح‌ها بازدید و بازرسی کند و سازمان اجرایی مربوطه را در جریان نتایج ارزیابی‌ها قرار دهد. (مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶)

سازمان برنامه موظف است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی را در سه قالب گزارش‌های شش ماهه، گزارش‌های سالیانه و گزارش جامع تهیه و به نخست‌وزیر ارائه کند. گزارش‌های شش ماهه به میزان پیشرفت عملیات اجرایی و مشکلات آن‌ها و ارائه پیشنهاداتی برای حل این مشکلات می‌پردازد. در گزارش‌های سالیانه سازمان برنامه تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی سال گذشته، سال جاری و سال آینده می‌پردازد. سازمان برنامه باید گزارش سالیانه را با همکاری وزارت دارایی، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی تهیه و در پایان شهریور ماه



هر سال به نخست وزیر تسلیم کند. گزارش جامع نیز به عملیات‌های اجرا شده و عملیات‌های ناتمام در هر دوره پرداخته و تا شش ماه پس از پایان اجرای برنامه توسعه باید تهیه و به نخست وزیر تقدیم شود. در این گزارش باید به اظهار نظر صریح در مورد ارزشیابی عملیات و تحقق اهداف برنامه صورت پذیرد و توسط نخست وزیر به مجلس تقدیم گردد. (همان)

پس از انقلاب اسلامی و با راه‌اندازی سامانه نظارت بر پروژه‌های عمرانی ملی، گزارش‌ها در وقت تعیین شده و از طریق این سامانه از مراکز استان‌ها گردآوری شده و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جمع بندی می‌شوند. این سامانه ذیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعالیت می‌نماید.

۴-۶-۱. برنامه توسعه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

طبق تبصره ۳۴ قانون برنامه اول توسعه، سازمان برنامه موظف بوده است تا بر عملیات دستگاه‌های اجرایی به صورت مستمر نظارت نموده و گزارش‌های خود را در مورد میزان پیشرفت عملیات و مطابقت آن با اهداف برنامه، در فواصل زمانی شش ماهه به دولت و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. (قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲)، ۱۳۷۶)

۴-۶-۲. برنامه توسعه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

طبق تبصره ۹۹ قانون برنامه دوم توسعه وزارت امور اقتصاد و دارایی و سازمان برنامه و بودجه موظف بوده‌اند تا به صورت مستمر بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی نظارت نموده و گزارش مربوط به پیشرفت عملیات برنامه و میزان تحقق اهداف منظور در آن را در دوره‌های زمانی شش ماهه به دولت، دیوان محاسبات و کمیسیون‌های مجلس ارائه نمایند. در تبصره ۹۸ این قانون آمده است که کمیسیون‌های اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی وظیفه نظارت بر عملکرد نهادها و بنیادهای مربوط به انقلاب اسلامی (بنیاد جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد و کمیته امداد) را دارد و گزارش ارزیابی عملکرد آن‌ها را باید به صورت سالانه به مقام معظم رهبری و مجلس شورای اسلامی ارائه کند. (قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸)، ۱۳۷۷)

همچنین در موارد ۷ و ۸ از خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم توسعه به امر نظارت اشاره شده است. در مورد ۷ از خط‌مشی‌های اساسی به روش‌هایی برای اصلاح ساختار نظارتی کشور جهت تحقق اهداف برنامه اشاره می‌شود از جمله: ایجاد نظم و انضباط اداری و حذف دستگاه‌های موازی، بهبود ترکیب نیروی انسانی، مبارزه با فساد اداری، اصلاح تشکیلات اداری، بازنگری و اصلاح قوانین، تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی برنامه‌ریزی غیر متمرکز در تمامی مراحل برنامه‌ریزی از جمله نظارت. در مورد ۸ از خط‌مشی‌های اساسی قانون برنامه دوم توسعه نیز به روش‌های تقویت مشارکت عامه مردم در امر نظارت اشاره می‌شود. این روش‌ها شامل گسترش



فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر، ایجاد شوراهای اسلامی استان، شهرستان، شهر و روستا برای نظارت بر کلیه امور فرهنگی، اقتصادی، عمرانی و اجرائی در محدوده مربوطه و به کارگیری نیروهای لایق، امین و متعهد جهت نظارت مستمر بر اجرای برنامه و جلوگیری از اعمال سلیق فردی و بخشی، است. (همان)

۴-۶-۳. برنامه توسعه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

فصل ۲۶ قانون برنامه سوم توسعه به مساله نظارت بر اجرای برنامه پرداخته است. در این فصل ذیل ماده ۱۹۹ آمده است که گزارش نظارت و ارزیابی برنامه باید به صورت سالانه و تا پایان شهریور توسط رئیس جمهور به مجلس تسلیم شود. این گزارش باید موارد عملکرد مواد قانونی برنامه، سیاست‌های اجرایی، متغیرهای عمده کلان و بخشی اقتصاد را بررسی و به ارزیابی نتایج عملکرد برنامه و علل مغایرت با برنامه و پیشنهاد راهکارهای مناسب برای بهبود عملکرد برنامه بپردازد. (لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۸) نکته مهم در این دوره از برنامه این است که در ابتدای این دوره سازمان برنامه و بودجه با امور اداری و استخدامی کشور ادغام شدند و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در تیر ماه ۱۳۷۹ آغاز به کار نمود. مهم‌ترین دلایل این ادغام تأمین یکپارچگی مدیریت کلان و تحقق مطلوب وظایف و اختیارات ریاست جمهوری بوده است.

۴-۶-۴. برنامه توسعه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

در قانون برنامه چهارم توسعه فصل پانزدهم به بحث نظارت پرداخته است. طبق ماده ۱۵۷ رئیس جمهور باید به صورت سالانه گزارش عملکرد برنامه را تا پایان آذر ماه تحویل مجلس شورای اسلامی دهد. این گزارش باید شامل بررسی عملکرد مواد قانونی برنامه، سیاست‌های اجرایی، متغیرهای عمده کلان و بخشی و پیشرفت عملیات اسناد ملی توسعه بخشی و استانی و ارزیابی نتایج عملکرد و علل مغایرت با برنامه و ارائه راهکارهایی جهت بهبود عملکرد برنامه، باشد. ماده ۱۵۸ این قانون سازمان برنامه را موظف کرده است تا جهت ارزیابی میزان پیشرفت برنامه طبق اهداف برنامه، چشم‌انداز و سیاست‌های نظام، نتایج حاصل از اندازه‌گیری شاخص‌های ارزیابی بین‌المللی و راهکارهای پیشنهادی برای بهبود وضعیت کشور را در تیر ماه هر سال به مقام معظم رهبری، دولت و مجلس شورای اسلامی ارائه کند. (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵)

در اواسط این دوره نیز ساختار نهاد برنامه ریزی با تغییراتی مواجه شد. در سال ۱۳۸۶ با تصویب شورای عالی اداری، سه نهاد «معاونت نظارت و هماهنگی بر سیاست‌های اقتصادی و علمی معاون اول رئیس جمهور» و «معاونت هماهنگی و نظارت راهبردی نهاد ریاست جمهوری» و «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و مؤسسات وابسته آن» با تمام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌ها و دارائی و اعتبارات و امکانات و نیروی انسانی ادغام شده



و دو معاونت به نام‌های «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور» و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور» آغاز به کار کردند. بنابراین وظایف برنامه‌ریزی و نظارت بر پیشرفت برنامه و کارائی دستگاه‌های اجرایی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی محول شد. در واقع می‌توان گفت وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ذیل این معاونت تعریف شد. در تشکیلات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی پنج معاونت تعریف شد. یکی از این معاونت‌ها معاونت نظارت راهبردی است که از چهار بخش نظارتی تشکیل شده است. این چهار بخش شامل امور نظام فنی، امور نظارت بودجه هزینه‌ای، مالی و بنگاه‌ها، امور نظام اجرایی طرح‌ها و امور نظارت بودجه سرمایه‌ای است.

اهم وظایف بخش امور نظام فنی شامل: طراحی، استقرار و نظارت بر نظام فنی و اجرایی کشور، تدوین، بازنگری و به روز کردن سند نظام فنی و اجرایی کشور متناسب با برنامه‌های توسعه، تهیه متون قراردادی برای روش‌های مختلف اجرای پروژه‌ها و تهیه ضوابط و معیارهای فنی مورد نیاز پروژه‌های سرمایه‌گذاری، است. مهم‌ترین وظایف بخش امور نظارت بودجه هزینه‌ای، مالی و بنگاه‌ها نیز بررسی مستمر سیاست‌های اجرا شده و ارزیابی نتایج و آثار آن‌ها بر نظام اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشور، بررسی و نظارت بر عملکرد منابع و احکام بودجه در دستگاه‌های اجرایی و تهیه گزارش، نظارت بر بودجه هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد بودجه مالی و عملیاتی سالانه آنها، تعیین شاخص‌ها و معیارهای مربوط به کارایی و بهره‌وری و سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر آن‌ها و ارائه گزارش از آن، است. اما وظایف بخش امور نظام اجرایی طرح‌ها در تهیه مقررات مربوط به شناسایی و ارزشیابی عوامل دخیل در اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری ساماندهی و رتبه‌بندی امور تشخیص صلاحیت و ظرفیت و رتبه‌بندی آن‌ها و همچنین نظارت بر عملکرد و ارزشیابی عوامل تهیه و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری، خلاصه می‌شود. وظایف بخش امور نظارت بودجه سرمایه‌ای نیز شامل نظارت و ارزیابی طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و تهیه گزارش دوره‌ای و سالانه از آن‌ها، تهیه گزارش‌های نظارتی و تحلیلی از عملکرد طرح‌های اجرائی و سرمایه‌گذاری و اختصاص بهینه منابع در برنامه‌های عمرانی، بهبود سامانه جمع‌آوری اطلاعات و ارزیابی طرح‌های عمرانی برای تهیه گزارش‌های نظارتی، تهیه گزارش سالانه از علل موفقیت یا شکست قانون بودجه و قانون برنامه در اجرای طرح‌های تملک دارئی‌های سرمایه‌ای، است.

۴-۶-۵. برنامه توسعه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

در قانون برنامه پنجم توسعه مواد ۲۱۳ و ۲۲۱ ذیل فصل نهم به نحوه انجام نظارت پرداخته‌اند. طبق ماده ۲۱۳ هر یک از دستگاه‌های اجرائی موظف به ارائه گزارش سالانه تا پایان شهریور ماه هر سال از عملکرد خود به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور است. این معاونت نیز باید گزارش مذکور را همراه با نظرات و بررسی‌های خود به رئیس جمهور ارائه کند و رئیس جمهور نیز باید تا نیمه آذر هر سال گزارش مذکور را تقدیم مجلس نماید. (قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، (۱۳۸۹)



اما ماده ۲۲۱، شیوه نظارت بر اجرای برنامه پنجم را متفاوت از برنامه‌های گذشته می‌نماید. طبق این ماده برای هماهنگی نظارت قوای سه گانه، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه تشکیل می‌شود. بنابراین این شورا ۶ عضو دارد که با انتخاب رؤسای سه قوه تعیین می‌شوند و شامل معاون نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، رئیس دیوان عدالت اداری، وزیر اطلاعات، رئیس دیوان محاسبات کل کشور و رئیس سازمان بازرسی کل کشور هستند. از جمله وظایف مهم نظارتی این شورا، بررسی مشکلات نظام نظارتی کشور و ارائه راهکار برای افزایش کارآمدی و اثر بخشی آنها، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف برای اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی، تبادل اطلاعات، کارشناسان و همکاری بین دستگاه‌های نظارتی، تهیه گزارش‌های مشترک بین دستگاهی، هستند. در هر یک از استان‌ها شورای دستگاه‌های نظارتی تشکیل و اقدامات نظارتی مشترک بین قوا صورت می‌پذیرد. (همان)

۴-۶. برنامه توسعه ششم (۱۳۹۹-۱۳۹۵)

طبق ساختار نظام تدوین برنامه ششم توسعه شورای تلفیق برنامه در تشکیلات طراحی برنامه وظیفه هماهنگی و نظارت بر شوراهای برنامه‌ریزی را بر عهده دارد. (سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)، ۱۳۹۴)

۴-۷. سایر نهادهای نظارتی مرتبط با برنامه توسعه

در ادامه وظیفه نظارتی برخی نهادهای نظارتی که به نظارت بر روند اجرای بخش‌های مختلف برنامه‌های توسعه مربوط است، بررسی می‌شود.

قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰. طبق ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی، وزارت اقتصاد و دارائی موظف است فردی به عنوان ذی‌حساب را در دستگاه‌های اجرایی دولتی تعیین نماید تا بر حساب‌های مالی نظارت به عمل آورد. فصل دوم این قانون به قواعد مربوط به حساب‌های مالی و دخل و خرج‌های بودجه سالانه می‌پردازد که به وسیله آن‌ها هزینه‌ها و درآمدهای دستگاه‌های اجرایی که در بودجه سالانه دولت آورده شده است کنترل می‌شوند. فصل سوم این قانون به نظارت مالی بر دستگاه‌های اجرایی دولت می‌پردازد. طبق ماده ۹۰ نظارت مالی بر مطابقت مخارج دستگاه‌های دولتی با قانون مذکور و یا هر قانون مربوط به نحوه خرج منابع مالی، بر عهده وزارت اقتصاد و دارائی است. همچنین طبق تبصره ماده ۹۰ سازمان برنامه و بودجه موظف است بر پیشرفت کار فعالیت‌های عمرانی مطابق برنامه بودجه سالیانه نظارت نماید و میزان مطابقت فرآیند اجرایی با اهداف ذکر شده در بودجه را بررسی کند. (مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶)



قانون دیوان محاسبات کل کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱. این دیوان از نظر ساختاری ذیل مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و بودجه آن با تصویب کمیسیون برنامه و بودجه در بودجه سالانه لحاظ می‌گردد. در ماده ۲ قانون دیوان محاسبات، وظیفه این دیوان را بررسی مطابقت هزینه‌ها و درآمدهای دستگاه‌های دولتی با قوانین مالی موجود ذکر نموده‌اند. بنابراین وظیفه و اختیار نظارتی دیوان محاسبات کل کشور در امور مالی دستگاه‌ها محدود می‌شود و می‌توان گفت این نهاد صرفاً بخش مالی برنامه‌های توسعه را مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌دهد. (مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶)

سازمان بازرسی کل کشور. قانون تأسیس سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این سازمان ذیل قوه قضائیه تشکیل شده است. در ماده ۳ آیین‌نامه اجرای قانون تشکیل این سازمان نظارت و بازرسی از قانون برنامه توسعه و سندهای بالادستی آن جزو اولویت‌های نظارتی آن معرفی شده است. نکته مهم در سازمان بازرسی کل کشور این است که بازرسان موظف هستند که در نظارت‌های خود میزان مطابقت عملکرد سازمان‌ها با اهداف برنامه‌ها و قوانین مصوب و میزان پیشرفت فرآیند عملیات دستگاه‌ها را بررسی نمایند. بازرسان این سازمان باید بر عملکرد مدیران و مسئولین دستگاه‌ها نیز نظارت نمایند. البته در صورتی که بین بازرسان سازمان بازرسی و مدیران دستگاه‌های هدف نظارت، رابطه‌آشنایی و یا کدورت بوده و یا اینکه خود بازرسی در آن دستگاه مسئولیت (سمت مدیریت) داشته باشد، باید به سازمان اعلام کرده و از این مأموریت کناره‌گیری نماید. (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، ۱۳۶۰/۰۷/۱۹)

۵. آسیب‌ها و مشکلات نظارت و ارزیابی

در مورد موفقیت پنج برنامه عمرانی اجرا شده قبل از انقلاب همگان متفق‌القول هستند که برنامه‌های اول و پنجم ناکام مانده و برنامه‌های دوم، سوم و چهارم در دستیابی به اهداف خود تا حدود زیادی موفق بودند. (هادی زنوز، ۱۳۸۹) اما نظارت و ارزیابی در طول پنج برنامه عمرانی دچار فراز و فرود بسیاری شده و با مشکلات فراوانی مواجه بود. یکی از مهم‌ترین مشکلات نظارت در طول پنج برنامه عمرانی، نبود تشکیلات با ثبات برای سازمان برنامه و تغییراتی بود که هر دوره برنامه‌ریزی در تشکیلات برنامه‌ریزی ایجاد می‌شد. وقتی ساز و کار نظارت و ارزیابی پیرو تغییر ساختار و تشکیلات سازمان برنامه در هر دوره تغییر می‌یافت این تغییر و تحولات زیاد از یک سو باعث نا اطمینانی و سردرگمی ناظران و ارزیابان سازمان برنامه می‌شد. به طوریکه احتمال بیکاری آن‌ها در دوره‌های بعدی برنامه‌ریزی با تغییر ساختار سازمان بسیار افزایش می‌یافت و اگر هم سر کار خود باقی می‌ماندند تطبیقشان با تشکیلات جدید زمان بر بوده و این امر مساله نظارت و ارزیابی را با مشکل مواجه می‌نمود. از سوی دیگر دستگاه‌های اجرایی نیز با وجود تغییرات زیاد در ساختار تشکیلاتی سازمان برنامه برای همکاری جهت



نظارت با سردرگمی مواجه شده و روند آشنایی شان با ساختار جدید در هر دوره در امر نظارت اختلال ایجاد می نمود.

مشکل دیگر در روند نظارت عدم آشنایی کارشناسان سازمان برنامه با ساختار دستگاه های اجرایی بود. این عدم آشنایی کافی کارشناسان باعث کاهش کارایی و اثرگذاری نظارت و ارزیابی اشتباه از روند اجرای برنامه شده و تصمیمات بعدی را نیز با مشکل مواجه می نمود.

مساله دیگر ناکارآمدی نظارت مجلس بر اجرای برنامه بود. نظارت مجلس بر برنامه به دو شیوه نظارت مالی از طریق گزارش های تفریغ بودجه و دریافت گزارش های نظارتی سه ماهه، سالیانه و پنج ساله درباره پیشرفت کارهای عمرانی بود. در مورد گزارش های تفریغ بودجه، به دلیل تأخیر طولانی در تهیه آن نمایندگان صرفاً به استماع آن اکتفا می نمودند. گزارش های نظارتی را نیز که سازمان برنامه به مجلس ارائه می داد هرگز در کمیسیون های مربوطه بررسی نمی شدند.

در مورد بازدیدهای کارشناسان سازمان برنامه از طرح ها باید گفت که این بازدیدها تا برنامه چهارم موفقیت آمیز بود اما پس از آن و به ویژه در برنامه پنجم با افزایش طرح های عمرانی و پیچیده بودن ساختار اداری سازمان جهت رسیدگی به این مساله عملاً شکست خورد و اثری بر روند نظارتی نداشت. یکی دیگر از مشکلات نظارت مداخله مقامات سیاسی در امر نظارت بود. این مداخله تا جایی بود که دستگاه های اجرایی به جهت دهی ناظران و ارزیابان پرداخته و عملاً کارایی فرایند نظارت به شدت کاهش می یافت. یکی از نمونه های این اثرگذاری، جهت دهی دستگاه های اجرایی به معاونت هماهنگی و نظارت در دوران برنامه پنجم عمرانی بود. مجموعه این مسائل باعث شدند که فرایند نظارت اثر بخشی خود را از دست داده و یا به شدت کاهش یابد. بنابراین علیرغم موفقیت در سه برنامه از پنج برنامه عمرانی پیش از انقلاب اما در امر نظارت و ارزیابی در تمامی برنامه های عمرانی پیش از انقلاب ضعف جدی وجود دارد.

اما در برنامه های توسعه پس از انقلاب اسلامی مساله نظارت و ارزیابی جایگاه و اهمیت کمتری داشته و کمتر بدان پرداخته شده است. این امر موجب شده است تا در هر دوره از برنامه توسعه یک یا دو ماده آن هم به صورت کلی و مبهم به شیوه نظارت و ارزیابی برنامه بپردازد. نظارت در برنامه های توسعه صرفاً در گزارش دهی ادواری خلاصه می شود و در برنامه هایی که بیشترین اهمیت را در بین برنامه های دوره های مختلف پس از انقلاب به امر نظارت داده اند نیز تنها به سرفصل های ضروری لازم که گزارش باید آن ها را در برگرد پرداخته شده است و به هیچ کدام از شیوه های دیگر نظارت و ارزیابی اشاره ای نشده است. در واقع تنها برنامه چهارم توسعه است که در آن نحوه ارزیابی گزارش های نظارتی، دایره شمول و سطح بررسی اهداف و عملکردها تا حدودی مشخص است و در مورد سایر برنامه ها حتی این موارد را نیز ذکر نکرده و نحوه ارائه گزارش های ادواری را به صورت کلی و مبهم بیان نموده است. این امر به وضوح ضعف برنامه های توسعه در امر نظارت را نشان می دهد. از سوی دیگر کلی بودن شیوه گزارش دهی موجب شده است که گزارش های ارائه شده در دوره های مختلف کلی و مبهم بوده



و در برخی موارد هیچ ارتباطی با ماده ذکر شده در برنامه نداشته باشد. در مورد تعداد زیادی از مواد برنامه گزارشی ارائه نشده است و به موقع نبودن گزارش‌های ارائه شده نیز مشکل دیگر گزارش‌های نظارتی است. مساله دیگر ضد و نقیض بودن اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های مختلف است که سطح اعتبار گزارش‌های نظارتی را به شدت کاهش می‌دهد.

مساله مشهود دیگر در دوره‌های مختلف برنامه توسعه پس از انقلاب مشخص نبودن جایگاه نهادهای نظارتی مختلف در مورد نظارت و ارزیابی برنامه توسعه است. به طوریکه علاوه بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز هر کدام نقشی در نظارت و ارزیابی دارند. این مساله موجب تداخل وظایف این نهادها در برخی مواضع و ناهماهنگی در امر نظارت شده و از میزان کارایی و مؤثر بودن نظارت می‌کاهد. البته در برنامه پنجم توسعه برای حل این مشکل، ساختاری ارائه شده است ولی به دلیل اینکه این ساختار نیز صرفاً محدود در شیوه گزارش دهی ارزیابی است علیرغم اینکه تا حدودی جایگاه نهادهای مربوطه را مشخص نموده و آن‌ها را با هم هماهنگ کرده اما تأثیر چندانی بر کارایی نظارت نداشته است.

مشکل دیگری که در امر نظارت بر برنامه در دوره‌های پس از انقلاب وجود دارد این است که نهاد واحدی وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت و ارزیابی آن را برعهده دارد. چون این نظارت و ارزیابی نیز همانگونه که گفته شد صرفاً در شیوه گزارش دهی خلاصه می‌شود، بنابراین گزارش‌ها نهایت سعی خود را در توجیه عملکرد این نهاد خواهند داشت و اعتبار این گزارش‌ها کاهش می‌یابد. لازم به ذکر است که نهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مستقل از دولت نیست بنابراین نهادی که وظیفه برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای آن را دارد به نهاد مجری آن وابسته است. مساله دیگری که در دوره‌های مختلف برنامه‌های توسعه به چشم می‌خورد تغییرات زیاد ساختار و تشکیلات نهاد متولی برنامه‌ریزی و نظارت بر آن است. این تغییرات مداوم ناکارآمدی نظارت بر برنامه را به دنبال خود دارد.

۶. پیشنهادها

به منظور افزایش کارایی و اثرگذاری نظام نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه موارد ذیل پیشنهاد داده می‌شود:

۱. مستقل نمودن نهاد ناظر از دستگاه دولت که اجرا کننده برنامه است.

۲. تعریف ساختار مشخص و دقیق برای نهاد ناظر و تعیین نمودن ارتباط آن با سایر نهادها نظارتی که وظیفه ارزیابی بخشی از برنامه را بر عهده دارند. این ساختار جامع نظارتی باید برای دوره‌ای بلند مدت دارای ثبات باشد تا بتواند کارایی نظارت را افزایش دهد. نهادهای مختلف نظارتی که در وظایف آن‌ها هم پوشانی وجود دارد باید بتوانند اطلاعات به دست آمده از هر مرحله ارزیابی را با یکدیگر به اشتراک بگذارند. تعریف ساختاری طولی از



نهادهای نظارتی به طوریکه سازمان برنامه و دیوان محاسبات بر اجرای برنامه نظارت نمایند و مجلس نیز بر سازمان برنامه و از سوی دیگر سازمان بازرسی بر مجلس نظارت نماید می‌تواند در افزایش کارایی نهادهای نظارتی مؤثر باشد.

۳. تعریف دقیق نحوه گزارش‌دهی نظارتی و روش‌هایی دیگر برای انجام ارزیابی و کنترل بر اجرای برنامه.

۴. تعیین دقیق شاخص‌های ارزیابی و به روز رسانی آن‌ها به گونه‌ای که امکان اندازه‌گیری و مقایسه داشته باشند و بتوان میزان پیشرفت برنامه را ارزیابی نمود.

۵. ارزیابی کارآمدی نظارت در دوره‌های مختلف و اصلاح ساختار نظارتی به صورت تدریجی و در راستای افزایش سطح اعتبار آن.

۶. طراحی پویای برنامه‌های توسعه به نحوی که در حین اجرا و با انجام ارزیابی از مراحل مختلف اجرا بتوان جهت اصلاح برنامه و شیوه اجرای آن اقدام نمود.

۷. جمع بندی

نظارت و ارزیابی یکی از مراحل بسیار مهم برنامه‌ریزی توسعه است. وجود نظارت کارآ و مؤثر می‌تواند باعث جهت‌دهی درست اجرای برنامه‌ریزی به سوی اهداف پیش‌بینی شده آن و اصلاح و تعدیل برنامه در صورت نیاز شود. نظارت در سه مرحله اعمال می‌شود. مرحله اول هنگام تدوین برنامه و برای سازگاری برنامه با اسناد بالادستی و تدوین برنامه در چارچوب تعیین شده توسط آن‌ها است. مرحله دوم نظارت هنگام اجرای برنامه است به طوریکه نحوه اجرای برنامه باید به صورت مناسب و در جهت دستیابی به اهداف برنامه باشد. مرحله سوم پس از اجرای برنامه و جهت ارزیابی میزان موفقیت برنامه و دستیابی به اهداف است.

در ارزیابی برنامه دو مساله باید مورد توجه قرار گیرد. یکی اینکه کدام نهاد وظیفه ارزیابی را بر عهده بگیرد. مساله دیگر ویژگی شاخص‌هایی است که برای ارزیابی طراحی می‌شوند. از ویژگی‌های مورد نیاز برای یک شاخص مناسب به شفافیت، قابلیت مقایسه، قابلیت کنترل، وابسته به شرایط، جامع، محدود و امکان‌پذیری می‌توان اشاره کرد.

در برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب وظیفه نظارت و ارزیابی در برنامه‌های اول و دوم بر عهده هیات نظارت است. در برنامه سوم هیات نظارت جای خود را به هیات حسابرسی می‌دهد و این هیات وظیفه نظارت مالی را بر عهده می‌گیرد در حالی که در کنار آن معاونت نظارت و تعقیب عملیات سایر وظایف نظارتی را عهده دار می‌شود.



ساختار نظارتی در برنامه چهارم نیز همانند برنامه سوم بود. در برنامه پنجم ساختار نظارتی تغییر یافت و وظیفه نظارت به سه نهاد سازمان برنامه، وزارت دارائی و دستگاه مجری برنامه داده شد. در سازمان برنامه نیز وظیفه نظارتی در معاونت‌های هماهنگی و نظارت و ارزشیابی سازمان‌های دولتی تقسیم شد. اما از مشکلات نظارت و ارزیابی در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب به تغییر مداوم ساختار سازمان برنامه و تشکیلات نظارتی آن، عدم آشنایی کارشناسان ناظر سازمان برنامه با دستگاه‌های اجرایی، ناکارآمدی نظارت مجلس، شکست طرح نظارت از طریق بازدید کارشناسان سازمان برنامه و مداخله مقامات سیاسی در امر نظارت بر دستگاه‌ها می‌توان اشاره کرد. در مورد برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نیز باید گفت که جایگاه نظارت و ارزیابی بسیار کم رنگ است که نشان‌دهنده کم اهمیت بودن نقش نظارت در دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی است. محدود کردن شیوه نظارت در گزارش‌دهی ادواری و عدم تعیین دقیق شیوه تهیه این گزارش‌ها از مشکلات دیگر نظارت در برنامه‌های توسعه است. تغییر ساختارها و تشکیلات نظارتی و عدم استقلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از دستگاه دولت موجب کاهش سطح اعتبار نظارت شده است. وجود نهادهای مختلف نظارتی و تداخل وظایف آن‌ها نیز مساله دیگری است که باید با تعریف دقیق وظایف هر کدام حل نمود.

در مجموع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور کنونی نتوانسته است نقش نظارتی خود را چه پیش از انقلاب و چه در دوره پس از انقلاب به خوبی ایفا کند. مهم‌ترین دلیل آن نیز به نظر می‌رسد که عدم استقلال کافی این نهاد باشد.



منابع

- اسفندیار جهانگرد، و حسن ورمزیار. (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران: ۹. بررسی تطبیقی نظامهای برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی. دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- افشین برمکی. (۱۳۹۳). آسیب شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب. تهران: معاونت برنامه ریزی، امور برنامه‌ریزی اقتصاد کلان و ارزیابی برنامه.
- بهرز هادی زوز. (۱۳۸۹). بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی). تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- دفتر مرکزی نظارت سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۵۲). نظارت برنامه ای. تهران: سازمان برنامه و بودجه، دفتر مرکزی نظارت.
- سازمان برنامه. (۱۳۵۱). سامون: سیستم اطلاعاتی مدیریت و نظارت سازمان برنامه. تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹ - ۱۳۹۵). (۱۳۹۴). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- عاطفه جلالی موسوی، علی پناهی، شاهین جوادی، علی چشمی، رضا زمانی، و فاطمه عزیز خانی. (۱۳۸۹). بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه: فصل نهم بودجه و نظارت. شماره مسلسل: ۱۰۲۶۴: دفتر مطالعات برنامه و بودجه و مطالعات حقوقی مجلس شورای اسلامی.
- فاطمه عزیزخانی، رضا زمانی، علی چشمی، و رضا غزال. (۱۳۸۹). ارزیابی ساز و کار نظارتی برنامه چهارم توسعه و چگونگی نظارت بر برنامه پنجم توسعه. دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲). (۱۳۷۶). تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰ - ۱۳۹۴). (۱۳۸۹). تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۵). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸). (۱۳۷۷). تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- قانون برنامه عمرانی چهارم کشور. (۱۳۴۶). تهران: سازمان برنامه و بودجه.





قانون برنامه عمرانی سوم کشور. (۱۳۴۱). تهران: سازمان برنامه و بودجه.

قانون برنامه هفت ساله دوم. (۱۳۳۴). تهران: سازمان برنامه و بودجه.

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آئین نامه اجرایی آن. (۱۹/۰۷/۱۳۶۰). مصوبات مجلس

شورای اسلامی (صفحه نشریه ادواری ص ۹۸ و نشریه سالانه ص ۱۰۲). تهران: شماره پرونده ۹۶/۱.

لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۸). تهران:

سازمان برنامه و بودجه.

مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه. (۱۳۸۶). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

مشرف نفیسی. (۱۳۲۶). گزارش دکتر نفیسی راجع به برنامه هفت ساله. تهران: سازمان برنامه و

بودجه.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور. (۱۳۹۱). قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری

اسلامی ایران و آیین نامه ها و دستورالعملهای اجرایی آن. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

Reidar Dale. (2004). **Evaluating Development Programmes and Projects**
New Delhi, Thousand Oaks, London: Sage Publications.

