

باسمه تعالی

گزارش عملکرد دستگاههای مرتبط با کمیسیون اجتماعی در اعمال احکام قانون برنامه هفتم در سال اول

مقدمه:

برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های کلان توسعه‌ای در هر کشور، نیازمند تدوین چارچوب‌های قانونی و اجرایی است که بتواند به طور مؤثر به اهداف اقتصادی، اجتماعی و رفاهی جامعه، جامه عمل بپوشاند. قانون برنامه هفتم پیشرفت، به عنوان یکی از اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران، با هدف تحقق عدالت اجتماعی، ارتقای سطح معیشت اقشار مختلف، و تقویت بنیان‌های اقتصادی کشور در بازه زمانی ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ تدوین شده است. این برنامه، با تأکید بر اصول قانون اساسی، به ویژه اصل ۴۴ و نظارت بر اجرای آن، تلاش دارد تا با ایجاد سازوکارهای نوین، چالش‌های ساختاری موجود در حوزه‌های تأمین اجتماعی، بیمه، مالیات، و واگذاری‌ها را مرتفع سازد. اسناد ارائه‌شده، از جمله گزارش‌های عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ارزیابی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، و جزئیات احکام قانونی، منعکس‌کننده تلاش‌های صورت‌گرفته و موانع پیش‌روی تحقق این اهداف در سال اول اجرای برنامه (۱۴۰۳) و سه ماهه دوم سال ۱۴۰۴ هستند. بندهایی نظیر ایجاد فرایند وصول حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی کشور (ماده ۴، بند ۴) و الکترونیکی نمودن فرایند صدور مفاصاحساب (ماده ۴، بند ۴) نشان‌دهنده عزم قانون‌گذار برای بهبود شفافیت و کارایی در سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی است. با این حال، گزارش‌های موجود حاکی از آن است که علی‌رغم تصویب آیین‌نامه‌های مرتبط در تاریخ ۱۱ خرداد ۱۴۰۴، اجرای کامل این احکام با چالش‌هایی نظیر کمبود اراده یا توان مدیریتی و ضعف‌های ساختاری در آیین‌نامه‌ها مواجه شده است. به عنوان مثال، عدم شمول تمامی سازمان‌های بیمه‌گر و کسب‌وکارها در فرایند وصول حق بیمه، از جمله نقاط ضعف شناسایی شده است که نیازمند بازنگری و اصلاح است. علاوه بر این، موضوع واگذاری سهام مؤسسات عمومی غیردولتی و صندوق‌های بازنشستگی یکی دیگر از محورهای کلیدی برنامه است که با هدف کاهش بنگاهداری و تقویت بخش خصوصی طراحی شده است. این احکام، با تعیین زمان‌بندی مشخص تا پایان سال دوم برنامه، بر لزوم واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی تأکید دارند و ضمانت اجرایی نظیر اخذ مالیات و انفصال از خدمات عمومی برای متخلفان را پیش‌بینی کرده‌اند. با این وجود، گزارش‌ها نشان می‌دهند که این تکلیف تا پایان سال ۱۴۰۴ به طور کامل اجرا نشده و عواملی نظیر زمان اندک، توان پایین بخش خصوصی، و مقاومت ذی‌نفعان، از موانع اصلی به شمار می‌روند. این موضوع، ضرورت بازنگری در سازوکارهای اجرایی و افزایش هماهنگی بین دستگاه‌ها را برجسته می‌کند. در حوزه تأمین اجتماعی، برنامه هفتم با تمرکز بر پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی، احکامی نظیر تهیه ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌ها و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان را به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی محول کرده است. گزارش عملکرد این وزارتخانه در سال ۱۴۰۳ و سه ماهه دوم ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که برخی از این احکام، مانند متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، با موفقیت و بدون تعویق اجرا شده‌اند و تأثیر قابل‌توجهی در برقراری عدالت در پرداخت‌ها داشته‌اند. با این حال، مواردی نظیر تهیه برنامه زمان‌بندی واگذاری سهام صندوق‌ها هنوز به مرحله اجرا نرسیده و نیازمند اقدامات فوری است. این امر، اهمیت نظارت دقیق و ارائه راهکارهای عملیاتی برای رفع موانع را دوچندان می‌کند. از سوی دیگر، سیاست‌های حمایتی و ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای با هدف کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی و حمایت از اقشار کم‌درآمد طراحی شده‌اند. ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که این احکام از انطباق کامل با قانون برخوردارند، اما اثربخشی آن‌ها هنوز به طور قطعی قابل قضاوت نیست و نیازمند پایش مداوم است. همچنین، تعویق در اجرای برخی احکام، مانند بیمه شدن ارائه‌دهندگان

خدمات حمل و نقل مجازی به دلیل نارسایی‌های اجرایی، از چالش‌های قابل توجه به شمار می‌رود که می‌تواند بر اعتماد عمومی به برنامه تأثیر منفی بگذارد.

سیمای کلی احکام ارجاع شده:

۱. گستره احکام و دامنه ذی‌نفعان

نخست باید توجه داشت که احکام مورد بررسی حوزه‌ای وسیع از ذی‌نفعان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تنها در بخش صندوق‌های بازنشستگی، حدود ۲۱ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی، ۲.۵ میلیون نفر در صندوق بازنشستگی کشوری، نزدیک به ۳ میلیون نفر در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان و عشایر، ۱.۳ میلیون نفر در صندوق نیروهای مسلح و حدود ۷۰۰ هزار نفر در سایر صندوق‌های دستگاهی قرار دارند. این گستره نشان می‌دهد که هرگونه موفقیت یا تأخیر در اجرای احکام برنامه، اثرات مستقیم بر جمعیتی بالغ بر ۳۰ میلیون نفر دارد.

۲. وضعیت پیشرفت احکام (بر اساس گزارش‌های ارزیابی)

ارزیابی‌های بعمل آمده در حوزه تأمین اجتماعی و سیاست‌های حمایتی نشان می‌دهد که از میان احکام این فصل، حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد وارد فاز اجرایی شده‌اند، اما اجرای کامل کمتر از ۲۰ درصد گزارش شده است. در خصوص اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، وضعیت مشابه اما با انحراف بیشتر دیده می‌شود؛ به گونه‌ای که بیش از ۵۰ درصد احکام در مرحله مقدماتی تنظیم آیین‌نامه یا ایجاد هماهنگی نهادی باقی مانده‌اند. در گزارش وزارت تعاون نیز تأکید شده که بسیاری از احکام نیازمند آیین‌نامه‌های تکمیلی بوده‌اند که بخشی از آن‌ها در موعد مقرر صادر نشده یا اجرایی‌سازی آن‌ها با مقاومت نهادی مواجه شده است.

۳. نمونه‌های پیشرفت قابل‌تکاد در احکام

۱. تصویب آیین‌نامه افزایش سن بازنشستگی در چارچوب اصلاح اکچوئری صندوق‌ها از نمونه‌های برجسته است.

۲. اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی برای بیش از ۲۰ میلیون خانوار با هدف کاهش فشار تورمی بر دهک‌های پایین، به‌عنوان نمونه‌ای از اجرای بخشی از احکام فصل حمایتی، گزارش شده است.

۳. پرداخت ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ و پیش‌بینی ۲۰۰ هزار میلیارد تومان در بودجه ۱۴۰۴ (۱۸۵ هزار میلیارد برای تأمین اجتماعی و ۱۵ هزار میلیارد برای صندوق روستاییان و عشایر).

۴. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در برخی صندوق‌ها با تخصیص بودجه‌های حمایتی.

۴. احکامی که در مرحله نیمه‌اجرا یا متوقف هستند

بخش مهمی از احکام مربوط به «اصلاح حکمرانی صندوق‌ها»، از جمله تکلیف به تدوین «ضوابط سرمایه‌گذاری»، «نظام احراز صلاحیت مدیران صندوق‌ها و شرکت‌های تابعه» و «برنامه واگذاری سهام مدیریتی در شرکت‌های زیان‌ده» به دلیل مقاومت

نهادی و تضاد منافع، تکمیل نشده‌اند. همچنین بخش قابل توجهی از احکام مرتبط با «سامانه‌محور شدن ارزیابی وسع» و «یکپارچه‌سازی پنجره واحد خدمات حمایتی» در مرحله آزمایشی یا اتصال ناقص داده‌ها مانده است.

جمع‌بندی بخش:

بر مبنای تجزیه و تحلیل گزارش‌های مورد بررسی، سیمای کلی اجرای احکام سال اول برنامه هفتم به صورت زیر قابل ترسیم است: برنامه هفتم در حوزه تأمین اجتماعی و صندوق‌ها «از منظر طراحی» دارای ساختاری قابل دفاع است. در مرحله اجرا، حدود یک‌سوم احکام وارد فاز عملیاتی شده‌اند. احکام ساختاری (حوزه حکمرانی، سرمایه‌گذاری و بدهی‌ها) کم‌پیشرفت‌ترین بخش‌ها هستند. احکام مرتبط با سیاست‌های کوتاه‌مدت حمایتی (کالابریگ، متناسب‌سازی) به سرعت اجرا شده‌اند. احکام دارای تعارض منافع یا اثر بلندمدت (اصلاح اکچوئری، واگذاری مدیریتی) با کندی جدی مواجه هستند. ظرفیت سامانه‌ای ایجاد شده اما اتصال داده‌ای ناکامل مانع شکل‌گیری نظام هدف‌مند و اثربخش شده است.

عملکرد مهمترین شاخص‌های کمی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی):

ارزیابی عملکرد سال اول اجرای برنامه نشان می‌دهد که این تکالیف در سطحی نامتوازن و با شکاف‌هایی بین اهداف تعیین‌شده تحقق یافته‌اند.

۱. شاخص‌های اشتغال و بیمه‌های اجتماعی

برنامه هفتم دولت را مکلف کرده است سالانه حداقل یک میلیون فرصت شغلی پایدار ایجاد کند و نرخ بیکاری را به سمت تک‌رقمی شدن هدایت نماید. براساس گزارش‌های عملکرد وزارت تعاون، در سال اول برنامه، تنها حدود ۵۰۰ تا ۶۰۰ هزار فرصت شغلی جدید شناسایی و بر اساس ثبت‌های تأمین اجتماعی بیمه شدند؛ هرچند آمار اشتغال ایجاد ادعایی در برخی گزارش‌ها تا ۸۰۰ هزار فرصت نیز مطرح شده است، اما بررسی پوشش بیمه‌ای نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از این ادعاها فاقد پشتوانه ثبت‌شده در نظام بیمه‌ای است. این امر نشان‌دهنده فاصله میان اشتغال ادعایی و اشتغال بیمه‌شده پایدار است.

در حوزه توسعه پوشش بیمه‌های اجتماعی، وزارتخانه مکلف به افزایش پوشش بیمه‌ای فعالان فاقد بیمه، به ویژه در گروه‌های کم‌درآمد و غیررسمی بوده است. با این حال، رشد پوشش بیمه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ محدود و کمتر از ۲ درصد بوده است. در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر نیز به‌رغم هدف‌گذاری افزایش ۵۰۰ هزار نفری، رشد واقعی زیر ۳۵۰ هزار نفر گزارش شده است.

چالش دیگر، روند نگران‌کننده بیمه بیکاری است. با توجه به تورم و رکود تولید، شمار بیمه‌شدگان بیکار و دریافت‌کنندگان مقرری افزایشی گزارش شده که فشار مضاعفی بر منابع تأمین اجتماعی وارد کرده است.

۲. شاخص‌های مربوط به صندوق‌های بازنشستگی

اصلاح صندوق‌های بازنشستگی از کلیدی‌ترین اهداف برنامه هفتم است. ارزیابی شاخص‌های کمی صندوق‌ها نشان می‌دهد:

شاخص وضعیت سال اول برنامه

نسبت پشتیبانی تأمین اجتماعی از ۴.۳ به حدود ۴.۱ کاهش یافته است.

این ارقام نشان می‌دهد در سال اول برنامه، هیچ بهبود معناداری در پایداری اکچوئری صندوق‌ها رخ نداده و حتی روند وابستگی به بودجه عمومی تشدید شده است. در حالی که برنامه هفتم بر تعادل بخشی منابع و مصارف تأکید دارد، افزایش سریع کمک‌های بودجه‌ای و تداوم کاهش نسبت پشتیبانی نشان می‌دهد که اصلاح ساختار صندوق‌ها در سال اول بیش از آنکه در مرحله اقدام باشد، در مرحله سیاست‌نویسی و تنظیم آیین‌نامه‌ها باقی مانده است.

۳. شاخص‌های حمایتی، فقر و مستمری‌ها

در حوزه سیاست‌های حمایتی، فصل ششم برنامه هفتم اهدافی مانند کاهش فقر مطلق، افزایش نسبت مستمری مددجویان به حداقل دستمزد و استقرار نظام حمایت هدفمند را تعیین کرده است. کالابریگ در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۴ و ماده ۳۱ (برنامه هفتم پیشرفت به عنوان یک سیاست حمایتی مورد توجه واقع شده است. با اجرای سه مرحله از اسفند ۱۴۰۳ به بعد، مجموع هزینه اجرای طرح تا مرداد ۱۴۰۴ حدود ۱۱۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده که عمدتاً از محل فروش محصولات شرکت گاز و برداشت از صندوق توسعه ملی تأمین گردیده است. از منظر اجتماعی، نتایج نظرسنجی نشان می‌دهد که ۴۰.۵ درصد رضایت نسبتاً بالا از طرح دارند، اما ۶۵ درصد عدالت در دهک بندی دولت برای شناسایی گروه هدف را مطلوب ارزیابی نمی‌کنند. اولویت جامعه هدف از نگاه مردم، اختصاص حمایت به کم درآمدها، زنان سرپرست خانوار و معلولان است. بر اساس نتایج این گزارش مهم‌ترین چالش‌های طرح عبارتند از: بار مالی بالای طرح، ناکارآمدی دهک بندی به عنوان تنها ابزار در شناسایی گروه‌های هدف، تأمین مالی ناپایدار و برخی تخلفات از اجرای طرح و خرید اقلام خارج از سبد. در صورت تحقق اهداف طرح، کالابریگ می‌تواند به ابزاری مؤثر برای فقرزدایی و تحقق هدف برنامه هفتم توسعه در زمینه رفع فقر شدید تبدیل شود.

۴. شاخص‌های توانمندسازی اقتصادی و اشتغال حمایتی

یکی از اهداف برنامه هفتم در حوزه رفاه، گذار از سیاست‌های صرفاً جبرانی به سمت توانمندسازی است. با این حال، در سال اول، سهم طرح‌های اشتغالزایی توانمندساز به‌طور مؤثر کمتر از ۱۵ درصد گزارش شده است.

تنها کمتر از ۲۰ درصد از مددجویان طرح‌های حمایتی وارد مسیر اشتغال پایدار شده‌اند.

وابستگی مجدد بخشی از اشتغال ایجادشده به وام‌های تکلیفی و یارانه‌ای نشان می‌دهد پایداری طرح‌ها در معرض خطر است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

عملکرد شاخص‌های کمی وزارت تعاون در سال اول اجرای برنامه هفتم نشان می‌دهد:

برخی اقدامات کوتاه‌مدت حمایتی (کالابریگ، پرداخت بخشی از بدهی‌ها) سریع اجرا شده‌اند. اما شاخص‌های ساختاری (پایداری صندوق‌ها، اشتغال پایدار، نسبت مستمری به دستمزد، کاهش فقر) به اهداف برنامه نزدیک نشده‌اند. وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی به جای کاهش، رشد ۷۱٪ داشته است. اشتغال گزارش شده با بیمه شده پایدار فاصله دارد. کاهش نسبت پشتیبانی

صندوق‌ها زنگ خطر تشدید بحران بازنشستگی را تأیید می‌کند. پایه‌های سامانه‌ای توسعه یافته ولی هنوز در مرحله اتصال و آزمون هستند. وزارت تعاون در سال اول برنامه عمدتاً در حوزه‌های «جبران تسکینی» فعال بوده اما در «تحقق اهداف ساختاری برنامه هفتم» با چالش مواجه است. برای اصلاح مسیر در سال‌های بعد، نیاز به اولویت‌دهی به پایداری صندوق‌ها، ارتقای اشتغال رسمی پایدار و ارتقای اثربخشی حمایت‌ها در کاهش فقر وجود دارد.

عملکرد مهمترین شاخص‌های کمی (سازمان تامین اجتماعی و شستا):

سازمان تامین اجتماعی حدود ۲۱ میلیون مشترک/مستمری‌بگیر اصلی ذکر شده؛ صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۲.۵ میلیون نفر (و دیگر صندوق‌ها نیز مجموعاً میلیون‌ها نفر دیگر). این گستره ذی‌نفعان، حساسیت هر تغییر در شاخص‌ها را نشان می‌دهد.

• وابستگی بودجه‌ای: اعتبارات پرداختی به صندوق‌ها از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ به ۷۷۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ افزایش یافته — معادل رشد چشمگیر (مبلغی که در گزارش آمده و تقریباً ۱۷٪ از بودجه عمومی را نمایان می‌سازد). این رقم نشان‌دهنده شدت تکیه صندوق‌ها به منابع عمومی است.

• پرداخت بدهی‌ها: در لایحه بودجه ۱۴۰۴ مبلغ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان به عنوان منابع خاص برای تادیه بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه کشاورزان منظور شده (۱۸۵ همت برای تامین اجتماعی و ۱۵ همت برای صندوق کشاورزی). در عمل دولت در ۱۴۰۳ مبلغ ۱۳۰ همت به سازمان پرداخت کرده است.

• بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها: گزارش نشان می‌دهد متوسط بازدهی پنج‌ساله شرکت‌های زیرمجموعه در یک بازه هنگام محاسبه‌ای ۲۱.۱٪ بوده، اما پس از کسر «هزینه فرصت معادل سود سپرده» بازده خالص بسیار پایین و در بعضی محاسبات تقریباً ۱.۳٪ اعلام شده — یعنی بازده واقعی بسیار نزدیک یا حتی پایین‌تر از هزینه فرصت سرمایه. این فاصله نشان‌دهنده ناکارآمدی بنگاهداری و مدیریت سرمایه است.

• ساختار بنگاهداری: حدود ۵۲۲ شرکت زیرمجموعه شناسایی شده که بیش از ۱۱۰۰ عضو هیئت‌مدیره آن‌ها به‌طور مستقیم تعیین می‌شوند؛ تمرکز منابع مدیریتی بر مجموعه‌ای وسیع از شرکت‌ها (که بخش قابل توجهی کوچک و کم‌بازده‌اند) به کارایی کل لطمه وارد کرده است.

۳. تحلیل عملکرد نسبت به اهداف و انتظارات:

نقاط ضعف:

اگر هدف برنامه هفتم کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه و بهبود کفایت مالی بود، در سال اول دقیقاً عکس این هدف اتفاق افتاده است: وابستگی افزایش یافته و اعتبارات کمکی بودجه‌ای رشد داشته‌اند.

۱. افزایش کمک‌های بودجه‌ای (۴۵۳ → ۷۷۷ هزار میلیارد تومان) دقیقاً نشانه تشدید ناپایداری است؛ این رشد بدون همزمانی اصلاحات عمیق حکمرانی، صرفاً کاهش فشار نقدی کوتاه‌مدت ایجاد می‌کند و بار بلندمدت را افزایش خواهد داد.

۲. بازده پایین سرمایه‌گذاری پس از هزینه فرصت (تقریباً ۱.۳٪) نشان می‌دهد بنگاهداری فعلی نه تنها به افزایش منابع کمک نکرده، بلکه ارزش واقعی سرمایه‌ها را کاهش داده است. این امر ریشه‌بخشی از کسری‌های عملیاتی صندوق‌هاست.

۳. حجم شرکت‌های زیرمجموعه و ساختار انتصابی (۵۲۲ شرکت) موجب پراکندگی مدیریت و هزینه‌های نظارتی و حکمرانی شده؛ زمان و منابع مدیران روی شرکت‌های کم‌بازده صرف می‌شود به جای تمرکز روی پالایش و تمرکز سرمایه در حوزه‌های مولد.

نقاط قوت و اقدامات مثبت (کمی):

۱. تخصیص منابع برای تسویه بدهی‌ها (۱۳۰ همت پرداخت شده در ۱۴۰۳ و ۲۰۰ همت در بودجه ۱۴۰۴) اگر کاملاً نقد و قابل تسویه تخصیص یابد، می‌تواند فشار نقدی کوتاه‌مدت صندوق‌ها را کم کند؛ اما اثر تثبیت‌ساز پایدار منوط به اصلاحات ساختاری است.

۲. برخی آیین‌نامه‌ها و اقدامات برای افزایش پوشش بیمه‌ای یا اصلاح نظام محاسبه تعهدات در دستور کار قرار گرفته‌اند، اما تحقق کمی آن‌ها محدود بوده است.

با عنایت به جمیع موارد مطروحه اگر روند فعلی ادامه یابد، گزارش‌ها برآورد کرده‌اند که وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی می‌تواند در دهه‌های آتی بخش معناداری از تولید داخلی را طلب کند. در یکی از پیش‌بینی‌ها تا حدود ۱۰٪ از تولید ناخالص داخلی (در سناریوی عدم‌اصلاح) اشاره شده است. این سطح فشار، ریسک‌های توزیعی، کاهش سرمایه‌گذاری عمومی و تنش‌های بین‌نسلی را تشدید خواهد کرد.

پیشنهادات:

۱. شکستن حلقه بازده پایین سرمایه: تعیین شاخص عملکرد کلان برای زیرمجموعه‌ها (نرخ بازده پس از هزینه فرصت حداقل ۶-۸٪ در افق میان‌مدت) و اقدام فوری برای شناسایی ۲۰٪ شرکت‌های کم‌بازده جهت فروش/ادغام. (هدف‌گذاری عددی و زمان‌بندی ۱۸ ماهه).

۲. شفاف‌سازی و مصالحه بدهی‌ها: تصویب روش واحد محاسبه بدهی (بر اساس نرخ اوراق مشارکت) و اجرای برنامه زمان‌بندی پرداخت نقدی/اوراق/واگذاری به میزان ۲۰۰ همت در ۱۲ ماه آینده.

۳. هدف‌گذاری کاهش وابستگی بودجه: برنامه میان‌مدت برای کاهش سهم انتقالات بودجه‌ای از ۱۷٪ فعلی به زیر ۱۰٪ طی ۵ سال با شاخص‌های میان‌سالی (سالانه ۶-۸٪ کاهش وابستگی).

جمع‌بندی:

اعداد نشان می‌دهند که سال اول برنامه هفتم برای بخش تأمین اجتماعی و ساختار بنگاهداری تحت شستا «دورانی انتقالی» بوده است: تزریق منابع و برخی اقدامات حقوقی صورت گرفته، اما شاخص‌های بنیادین پایداری (بازده سرمایه‌گذاری خالص، نسبت پشتیبانی و وابستگی به بودجه) در جهت مطلوب حرکت نکرده‌اند. بدون اجرای اقدامات عددمحور و زمان‌بندی شده برای تصحیح حکمرانی بنگاه‌ها، افزایش شفافیت و تعیین تکلیف بدهی‌ها، کمک‌های بودجه‌ای صرفاً به تأخیر تنگنای ساختاری خواهد انجامید.

عملکرد مهمترین شاخص های کمی (صندوق بازنشستگی کشوری):

صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان دومین صندوق بزرگ کشور دارای حجم قابل توجهی از مستمری بگیران و مشمولان است؛ در متون گزارش آمده که این صندوق بالغ بر حدود ۲/۵ میلیون مشترک/مستمری بگیر را پوشش می دهد. این اندازه جمعیتی نشان می دهد هر نوسان کوچک در منابع یا مصارف صندوق، پیامد مالی و سیاسی گسترده ای خواهد داشت.

مهم ترین شاخص کمی که وضعیت صندوق را در سال گزارش شده مشخص می کند، رشد اعتبارات اختصاصی از سوی بودجه عمومی است. مطابق داده های مرکز پژوهش ها و گزارش وضعیت صندوق ها: منابع اختصاص یافته کلی صندوق های بازنشستگی از حدود ۴۵۳ هزار میلیارد تومان در ۱۴۰۳ به ۷۷۷ هزار میلیارد تومان در ۱۴۰۴ افزایش یافته است؛ سهم صندوق بازنشستگی کشوری از این رشد، با اشاره ای مشخص حدود ۳۹۳.۹ هزار میلیارد تومان اعلام شده که رشد ۵۴٪ نسبت به سال قبل را نشان می دهد. این اعداد نشان دهنده افزایش چشمگیر وابستگی صندوق ها (و از جمله صندوق کشوری) به منابع عمومی در سال مورد بررسی است.

افزایش سریع میزان انتقال های بودجه ای اگرچه فشار نقدی کوتاه مدت صندوق را کاهش می دهد، اما به مثابه مسکن موقت عمل کرده و بدون اصلاحات ساختاری (اصلاح سرمایه گذاری، بازمهندسی بنگاهداری، محدودسازی خروجی های حقوقی-سازمانی) تنها بار بلندمدت را بزرگ تر می کند.

قانون برنامه هفتم برای صندوق بازنشستگی کشوری الزام متناسب سازی حقوق با شاغلان همتراز را مشخص کرده است. گزارش صندوق و اسناد مرتبط حاکی است که آیین نامه های اجرایی مرتبط تهیه و برخی پرداخت های متناسب سازی انجام شده اند؛ گزارش ها به ارقام پرداختی (مبالغ مرحله ای) تا پایان شهریور اشاره دارند و اعلام شده است بخشی از مبالغ متناسب سازی در دوره گزارش به بازنشستگان پرداخت شده است. با این حال سند بررسی صندوق تأکید می کند که چگونگی تخصیص کامل، زمان بندی نهایی و باقی مانده تعهدات هنوز شفاف و بسته بندی نهایی نشده است.

پرداخت های مرحله ای نشان دهنده اراده جبران عقب افتادگی مزدی است، ولی «پی گیری کامل منابع پایدار» برای استمرار این متناسب سازی (و جلوگیری از تبدیل به تعهد سالانه تکرار شونده) هنوز محقق نشده است.

گزارش های مقایسه ای نشان می دهند که روی هم رفته «سهم درآمد حاصل از سرمایه گذاری» از کل منابع صندوق نسبتاً محدود بوده و در محاسبه واقعی پس از کسر هزینه فرصت (معادل نرخ سود سپرده) بازدهی خالص پایین است. گزارش ها حکایت از این دارد که در سطح کل صندوق ها میانگین بازدهی پنج ساله شرکت ها را گزارش کرده اما تأکید می کند که بازده مؤثر پس از اعمال هزینه فرصت بسیار ناچیز شده است؛ این موضوع برای صندوق کشوری نیز مصداق دارد و لذا سیاست واگذاری شرکت های غیرمولد و اصلاح شیوه سرمایه گذاری مورد تأکید ناظران است.

از منظر «شاخص اجرایی بودن تکالیف کمی»، صندوق کشوری در برخی بندها موفق به تدوین و ابلاغ آیین نامه ها (نظیر آیین نامه متناسب سازی و برخی قواعد اجرایی) شده اما در مواردی مانند «تدوین ضوابط سرمایه گذاری نهایی»، «برنامه واگذاری سهام مدیریتی» و «دستورالعمل احراز صلاحیت مدیران شرکت های تابعه» پیشرفت ناکافی است. بدیهی است در صورت استمرار

روند کنونی (وابستگی فزاینده به بودجه و بازدهی پایین سرمایه‌گذاری)، صندوق‌ها از جمله صندوق کشوری با افزایش فشار بودجه‌ای روبرو خواهند شد.

جمع‌بندی:

خلاصه وضعیت کمی صندوق بازنشستگی کشوری در سال گزارش شده را می‌توان این‌گونه بیان کرد:

پوشش جمعیتی بزرگ (۲/۵ میلیون) و حساسیت بالا؛

افزایش چشمگیر وابستگی به منابع بودجه‌ای (بخش بزرگی از رشد ۵۴٪ صندوق کشوری در اعتبارات) که ریسک پایدارسازی صندوق را بالا برده است.

پرداخت‌های مرحله‌ای متناسب‌سازی انجام شده اما تکمیل و تأمین منابع پایدار آن نامشخص است.

بازدهی بنگاهداری در مقایسه با هزینه فرصت پایین است؛ بنابراین اصلاح ساختار دارایی‌ها و واگذاری سهام غیرمولد ضروری است.

عملکرد مهمترین شاخص‌های کمی در حوزه نهادهای حمایتی (بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره)):

بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان بهزیستی و کمیته امداد سه نهاد اصلی حمایتی در کشور هستند که مسئولیت بخش مهمی از سیاست‌های جبرانی، توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر و کاهش فقر هدفمند را برعهده دارند. این نهادها مستقیم‌ترین نقش را در اجرای فصل ششم برنامه هفتم («نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و کاهش فقر») دارند. از این جهت، ارزیابی عملکرد کمی سال اول برنامه، نشان‌دهنده جهت‌گیری کل نظام حمایتی کشور است.

مطابق با چارچوب اسناد برنامه و گزارش‌های عملکرد، ۵ شاخص کمی اصلی برای تحلیل انتخاب شده است:

۱. پوشش جمعیتی تعداد خانوارها/افراد تحت حمایت هر نهاد
۲. نسبت مستمری/یارانه به حداقل دستمزد یا خط فقر سنجش قدرت جبرانی حمایت‌ها
۳. هزینه‌های حمایتی و رشد آن نسبت به تورم رابطه با توان پایداری مالی
۴. سهم برنامه‌های توانمندسازی از کل حمایت‌ها حرکت از حمایت مصرفی به تولیدی
۵. نرخ خروج از چرخه حمایت (خودکفایی) میزان موفقیت در بازتوان‌سازی

بنیاد شهید حدود ۱.۹ تا ۲.۱ میلیون نفر شامل جانبازان، آزادگان، خانواده شهدا و سازمان بهزیستی حدود ۶.۵ تا ۷.۲ میلیون نفر در حوزه‌های معلولیت، زنان سرپرست، آسیب‌دیدگان، کمیته امداد حدود ۴.۵ تا ۵.۲ میلیون نفر تحت حمایت دائم یا موقت خود در کشور دارند. رشد پوشش کمی در هر سه نهاد ثبت شده، اما این رشد با افزایش فقر ساختاری و تورم مرتبط بوده و نشان‌دهنده کاهش فاصله فقر نیست.

طبق گزارش‌های تحلیلی، نسبت مستمری ماهانه مددجویان به حداقل دستمزد مصوب در سال اول برنامه به شرح زیر بوده است:

کمیته امداد حدود ۲۵ تا ۳۲ درصد، سازمان بهزیستی حدود ۲۲ تا ۲۵ درصد و بنیاد شهید (حقوق ایثارگران) بسته به گروه جانبازان بین ۵۰ تا ۱۰۰ درصد حقوق ثابت یک کارمند. همانطور که ملاحظه می‌شود تنها بنیاد شهید، به دلیل ماهیت ایثارگری و تکلیف قانونی، توانسته سطح حمایت نزدیک به دستمزد معیشتی را اجرا کند و سایر نهادها فاصله معناداری از خط فقر دارند. بر اساس گزارش‌ها، هزینه‌های حمایتی این سه نهاد در سال اول برنامه رشد کرده، ولی این رشد عمدتاً تورم‌جبرانی بوده است: بنیاد شهید رشد ۳۰ تا ۳۵٪ کمتر از تورم (۴۰٪)، بهزیستی رشد ۲۵ تا ۲۸٪ کمتر از تورم و کمیته امداد رشد ۳۵ تا ۴۰٪ هم‌سطح با تورم

حمایت‌های ارائه‌شده عملاً بخشی از قدرت خرید مددجویان را حفظ نکرده و منجر به کاهش اثربخشی حمایتی شده است. با وجود تأکید برنامه هفتم بر گذار از حمایت مصرفی به معیشت مولد، تنها کمیته امداد در این مسیر گام نسبی برداشته، اما نرخ موفقیت خروج پایدار از فقر زیر ۱۵٪ بوده است.

در اسناد مالی مشاهده می‌شود که مجموع بودجه نهادهای حمایتی سهمی بین ۷ تا ۱۰ درصد اعتبارات رفاهی کشور را به خود اختصاص داده، اما نرخ تبدیل این منابع به اشتغال پایدار پایین (کمتر از ۱۵٪) است. این امر بازده اقتصادی و اجتماعی بودجه حمایتی را محدود کرده است.

. پیشنهادات:

۱. افزایش نسبت حمایت ماهانه کمیته امداد و بهزیستی به حداقل ۴۰٪ دستمزد پایه.

۲. تخصیص حداقل ۳۰٪ از کل منابع حمایتی به توانمندسازی اقتصادی.

۳. هدف‌گذاری خروج ۲۰٪ مددجویان توانمند طی دو سال با اتصال به بازار کار.

۴. ایجاد سامانه یکپارچه پایش اثربخشی و رتبه‌بندی فقر.

عملکرد مهم‌ترین شاخص‌های کمی در محور اداری و استخدامی و نظام اداری و نظام اداری :

بر اساس تقسیم بندی معاونت نظارت از میان ۵۱ حکم که بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور گذاشته شده است ۳۶ حکم مرتبط با تکالیف این دستگاه و در حوزه وظایف کمیسیون اجتماعی است. سایر احکام از جنس قاعده یا تجویز هستند.

۱- احکام غیرقابل اجرا پیشنهاد شده توسط شورای راهبری برنامه

از میان ۴ سنجه عملکردی مرتبط با سازمان اداری و استخدامی کشور، دو پیشنهاد برای حذف و تغییر عنوان سنجه های عملکردی از سوی شورای راهبری برنامه ارایه شده است:

۱- پیشنهاد حذف برای سنجه کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۱۵ درصد

کاهش ۱۵ درصدی مجموع کارکنان دستگاههای اجرایی حکمی است که توسط شورای راهبری قانون برنامه هفتم غیر قابل اجرا عنوان شده است. با توجه به اینکه برای تحقق هدف برنامه تعداد کارکنان دولت (۲.۷۹۵.۴۱۱) تا پایان برنامه باید به میزان ۴۲۰.۰۰۰ نفر کاهش پیدا کنند و این امر با خروج طبیعی نیروها (۲۴۰.۰۰۰ نفر تا پایان برنامه) انطباق ندارد لذا در خوش بینانه ترین حالت با توجه به اینکه طبق گزارش سازمان اداری و استخدامی در سال اول برنامه میزان خروج نیروی انسانی برای تحقق هدف برنامه صفر لحاظ شده است، لذا امکان خروج ۲۴۰.۰۰۰ وجود دارد. اما با عنایت به جهت گیری احکام برنامه ناظر به منطقی سازی دولت (ماده ۵، بند ۳ ماده ۳۳، بند الف ماده ۳۸، ماده ۴۳، بند ۵ ماده ۵۷، بند الف ماده ۹۱، ماده ۱۰۴، ماده ۱۰۵) و تاکید دولت محترم بر سیاستهای کوچک سازی و اقدامات انجام شده به نظر میرسد تحقق این هدف قابل تحقق خواهد بود. در این رابطه به نظر میرسد حذف حکم مذکور با سایر احکام برنامه ناظر بر کوچک سازی و منطقی سازی دولت مغایرت داشته و با عنایت به اینکه در حال حاضر قاعده مندی در جذب و به کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ملاحظه نمیشود وجود احکام کنترلی برای تنظیم و تنسيق امورات جذب و به کارگیری توصیه میشود. لذا حذف حکم مذکور به نابسامانی نظام اداری خواهد افزود. بنابراین حذف حکم مذکور مورد تایید معاونت نظارت نیست.

۲- پیشنهاد تغییر عنوان برای سنجه دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی (افراد بالای هجده سال)

پیشنهاد تغییر عنوان مذکور به «ارایه خدمات دستگاههای اجرایی به صورت هوشمند و بدون مراجعه حضوری» با این استدلال که مبانی، اطلاعات و داده های لازم برای محاسبه دقیق و صحیح این شاخص در دسترس نیست.

اگرچه عنوان مصوب قانون دارای ابهاماتی است اما تغییر آن نیز تضييع اوقات مجلس قلمداد می-شود.

۲- وضعیت تحقق سنجه های عملکردی به شرح زیر است:

سنجه دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی (افراد بالای هجده سال): سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شده تا پایان برنامه به میزان ۱۰۰ درصد سنجه عملکردی «جامعه تحت پوشش دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی (افراد بالای هجده سال)» را محقق نماید. مقدار هدف کمی تعیین شده برای تحقق شاخص مذکور تا پایان سال اول برنامه با توجه به تکلیف بند ج ماده ۱۰۷ به میزان ۲۰ درصد تعیین شده است، اما عملکرد هدف کمی توسط سازمان با ذکر دلیل «عدم وجود زیرساخت ارائه خدمات الکترونیک» صفر اعلام شده است و این بدان معناست که هدف حکم مذکور محقق نشده است. این در حالی است که آیین نامه اجرایی بند ج ماده ۱۰۷ که پیش نیاز تحقق حکم است در تاریخ ۱۴۰۳/۱۰/۸ با پیشنهاد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به تصویب هیات وزیران رسیده است، بنابراین موانع ارایه شده توسط سازمان غیرواقعی به نظر می رسد.

سنجه بازطراحی روشهای انجام کار:

تحقق هدف کمی «بازطراحی و اصلاح روشهای انجام کار» در سال اول برنامه بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه (اعلامی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور) ۱۰۰ درصد اعلام شده است. این در حالی است که پذیرش تحقق هدف ۱۰۰ درصدی مذکور بدون ارایه اقدامات و مستندات مورد تایید نیست. بنابراین از منظر معاونت نظارت، میزان تحقق هدف صفر مورد تایید است.

لازم است ارزیابی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور بر اساس سنجه های زیر انجام و میزان تحقق آن به مجلس اعلام گردد: سنجه ۱-۱: درصد فرآیندهای اصلی بازطراحی شده: (تعداد فرآیندهای اصلی بازطراحی شده / کل فرآیندهای اصلی شناسایی شده) $\times 100$

سنجه ۱-۲: کاهش میانگین زمان تکمیل فرآیندها پس از بازطراحی: (میانگین زمان انجام فرآیند قبل از بازطراحی - میانگین زمان انجام فرآیند پس از بازطراحی) / میانگین زمان انجام فرآیند قبل از بازطراحی $\times 100$

سنجه ۱-۳: کاهش تعداد مراحل و تأییدیه های غیرضروری در فرآیندها: (تعداد مراحل حذف شده در فرآیندهای بازطراحی شده) به ازای هر فرآیند.

سنجه ۱-۴: رضایت مندی ذی نفعان داخلی (کارکنان) از فرآیندهای جدید: اندازه گیری از طریق نظرسنجی دوره ای با مقیاس ۱ تا ۵.

سنجه کاهش تعداد کارکنان به میزان ۱۵ درصد که صفر لحاظ شده است.

سنجه واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به استانها و شهرستانها:

مقدار هدف کمی تعیین شده توسط سازمان اداری و استخدامی برای «واگذاری وظایف و اختیارات قابل واگذاری به سطوح استانی و شهرستانی» صفر و میزان تحقق آن نیز قاعدتا صفر اعلام شده است. این امر نشان میدهد سازمان اداری و استخدامی کشور برنامه ای برای تحقق هدف مذکور ندارد. پیشنهاد میشود برنامه ریزی و ارایه گزارش بر اساس سنجه های زیر انجام شود: سنجه ۴-۱: درصد وظایف و اختیارات شناسایی شده قابل واگذاری

سنجه ۴-۲: درصد وظایف و اختیارات شناسایی شده قابل واگذاری که واگذار شده اند: (تعداد اختیارات واگذار شده / کل اختیارات شناسایی شده قابل واگذاری) $\times 100$

سنجه ۴-۳: درصد بودجه عملیاتی اختصاص یافته به سطوح استانی و شهرستانی: (مبلغ بودجه استانها / کل بودجه عملیاتی دستگاه) $\times 100$

سنجه ۴-۴: کاهش میانگین زمان تصمیم گیری برای امور استانی در وزارتخانه مرکزی: اندازه گیری به روز.

سنجه ۴-۵: رضایت مندی مدیران استانی از میزان اختیارات واگذار شده: اندازه گیری از طریق نظرسنجی.

۳- سایر تکالیف

بازطراحی ساختار سازمانی مشروط به کاهش ۵ درصدی سالانه واحدهای سازمانی

به موجب بند الف ماده ۱۰۵ تحقق هدف بازطراحی ساختار سازمانی مشروط به کاهش ۵ درصدی سالانه واحدهای سازمانی تا پایان سال سوم برنامه مدنظر قرار گرفته است. راهبری تحقق هدف مذکور با سازمان اداری و استخدامی کشور و اجرای آن با کلیه دستگاههای اجرایی است. میزان تحقق هدف مذکور توسط سازمان مذکور با استناد به دلایلی همچون عدم همکاری دستگاهها صفر اعلام شده است. این در حالی است که سازمان اداری و استخدامی کشور به عنوان متولی نظام اداری با ابلاغ دستورالعملهای مربوطه باید دستگاههای اجرایی را در این زمینه راهنمایی نماید. بنابراین «عدم همکاری دستگاهها» تا زمانی که چارچوبی توسط سازمان ارایه نشده باشد به عنوان مانع اجرای حکم قابل قبول نیست. به سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد می شود برای تحقق هدف فوق «چارچوب بازطراحی ساختار سازمانی دستگاههای اجرایی» به تفکیک دستگاههای اجرایی و اولویت بندی آنها و زمان بندی دقیق اجرا در قالب « برنامه عملیاتی تحقق هدف کاهش ۵ درصدی واحدهای سازمانی» توسط سازمان اداری و استخدامی با فوریت تهیه و ابلاغ گردد تا دستگاههای اجرایی طبق چارچوب مذکور ساختار سازمانی خود را بازطراحی نمایند.

-شناسایی و پیشنهاد وظایف و تشکیلات موازی و غیر ضرور

بر اساس جز ۱ بند الف ماده ۱۰۵ سازمان اداری و استخدامی تا پایان سال اول مکلف به شناسایی و پیشنهاد وظایف و تشکیلات موازی و غیر ضرور و پیشنهاد حذف آن به شورای عالی اداری بوده است. بنابراین باید به صورت صددرصد این هدف را محقق می نموده است. این در حالی است که علیرغم غیرکمی بودن هدف مذکور سازمان اداری و استخدامی برای این هدف مقدار هدف کمی ۳۰ درصد را اعلام نموده و با توجه به تحقق ۳۰ درصد اعلام نموده این هدف ۱۰۰ درصد محقق شده است. در حالی که با توجه به اینکه طبق قانون برنامه، سازمان اداری و استخدامی مکلف به تحقق صددرصدی این هدف تا پایان سال اول برنامه بوده است. بنابراین علیرغم گزارش شورای راهبری میزان تحقق هدف مذکور ۳۰ درصد مورد تایید است (و نه ۱۰۰ درصد). این میزان (تحقق ۳۰ درصدی) با بررسی اقدامات سازمان اداری و استخدامی کشور در اقدامات انجام شده پیرامون وزارت جهاد کشاورزی، وزارت کشور، وزرات آموزش و پرورش، وزارت عتف، وزارت راه و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط زیست و لحاظ اقدامات سازمان پیرامون اقدامات مورد تایید معاونت نظارت است.

-تصویب موارد ارجاعی از سازمان برای حذف وظایف موازی و غیر ضرور

به موجب جز ۱ بند الف ماده ۱۰۵ تصویب موارد ارجاعی از سازمان برای حذف وظایف موازی و غیر ضرور توسط شورای عالی اداری حداکثر ظرف شش ماه (پس از اقدام سازمان اداری و استخدامی کشور) لازم است انجام شود. با عنایت به اینکه هدف سازمان در شناسایی و پیشنهاد وظایف و تشکیلات موازی و غیر ضرور به طور کامل محقق نشده است لذا تحقق این هدف نیز متصور نمی باشد. این بدان معناست که تا کنون پیشنهادی از سوی سازمان اداری و استخدامی برای حذف تشکیلات موازی و غیر ضرور برای تصویب اعلام نشده است. در خصوص مصوبه تغییرات ساختاری وزارت جهاد کشاورزی نیز این تکلیف از سوی شورای عالی اداری در رویه ای خلاف قانون بر عهده دستگاههای اجرایی گذاشته شده است. استدلال سازمان اداری و استخدامی در عدم تحقق حکم مذکور عدم همکاری دستگاههای اجرایی عنوان شده است. وضعیت تحقق هدف «انجام نشده» مورد تایید معاونت نظارت است.

-انتقال امور حاکمیتی از شرکتهای دولتی به دستگاه ذیربط

به موجب جز ۱-۳ بند الف ماده ۱۰۵ سازمان اداری و استخدامی کشور در سال اول برنامه پس از تصویب شورای عالی اداری تکلیف راهبری انتقال امور حاکمیتی از شرکتهای دولتی به دستگاه های ذریع را بر عهده دارد. این در حالی است که میزان تحقق این هدف با استدلال «پپچیدگی و زمانبر بودن فرایندهای اداری» از سوی سازمان صفر اعلام شده که بدان معناست سازمان اداری و استخدامی برنامه ای برای تحقق هدف فوق در دستور کار ندارد. به سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد می شود برای تحقق این هدف ۵ سند راهبردی و عملیاتی مشتمل بر موارد زیر را تهیه و ابلاغ نماید:

۱- برنامه راهبردی مشتمل بر سیاستهای کلی و دستورالعملهای لازم برای انتقال امور حاکمیتی،

۲- برنامه تحلیل و ارزیابی شرکتهای دولتی و شناسایی امور حاکمیتی متولی آن،

۳- برنامه الزامات اصلاحات ساختاری در شرکتهای دولتی و سازمانهای ذی ربط،

۴- برنامه الزامات زیرساختی، منابع انسانی و مالی

۵- برنامه نظارت و ارزیابی و پایش مستمر برای عملکرد دستگاههای ذریع

-انتقال امور تصدی گری غیر حاکمیتی به بخش خصوصی

به موجب جز ۲-۳ بند الف ماده ۱۰۵ سازمان اداری و استخدامی کشور در سال اول برنامه پس از تصویب شورای عالی اداری تکلیف «انتقال امور تصدی گری غیر حاکمیتی به بخش خصوصی» را بر عهده دارد. بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه، سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام نموده «بدلیل زمان بر بودن سیر مراحل قانونی و نیاز به تأیید و تصویب در شورای عالی اداری این حکم پیشرفت عملکردی نداشته» و وضعیت تحقق آن «انجام نشده» اعلام شده که بدان معناست سازمان اداری و استخدامی برنامه ای برای تحقق هدف فوق در دستور کار ندارد. پیشنهاد می شود سازمان اداری و استخدامی کشور برای تحقق این هدف ۴ سند راهبردی و عملیاتی مشتمل بر موارد زیر را تهیه و ابلاغ نماید:

۱- برنامه راهبردی مشتمل بر سیاستهای کلی و دستورالعملهای لازم برای انتقال امور تصدی گری غیر حاکمیتی به بخش خصوصی،

۲- برنامه شناسایی، تحلیل و ارزیابی امور تصدی غیرحاکمیتی که توسط دستگاه های اجرایی در حال انجام است؛ و اولویت بندی اموری که قابلیت واگذاری به بخش خصوصی دارند و ارزیابی ریسک و پتانسیل های واگذاری هر یک از فعالیت ها،

۳- برنامه الزامات حمایتی به منظور فراهم کردن زیرساختهای لازم برای همکاری با بخش خصوصی

۴- برنامه نظارت و ارزیابی و به منظور پایش مستمر عملکرد بخش خصوصی در ارائه خدمات

-انتقال تصدیهای قابل واگذاری به استانها و شهرستانها

به موجب جز ۳-۳ بند الف ماده ۱۰۵ سازمان اداری و استخدامی کشور در سال اول برنامه پس از تصویب شورای عالی اداری تکلیف «انتقال تصدی های قابل واگذاری به استان ها و شهرستان ها» را بر عهده دارد. بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه، سازمان اداری و استخدامی کشور با این استدلال که دستگاه های اجرایی همکاری ننموده اند میزان تحقق آن را صفر اعلام

نموده است. این در حالی است که هدف فوق در زمره اهداف غیر کمی قلمداد می شوند. بنابراین به لحاظ وضعیت اجرا «انجام نشده» ارزیابی می شود. پیشنهاد می شود سازمان اداری و استخدامی کشور برای تحقق این هدف ۴ سند راهبردی و عملیاتی مشتمل بر موارد زیر را تهیه و ابلاغ نماید:

۱- برنامه راهبردی مشتمل بر سیاست های کلی و چارچوبهای قانونی برای انتقال تصدی های قابل واگذاری به استانها و شهرستان ها.

۲- برنامه شناسایی، تحلیل و ارزیابی تصدی های قابل واگذاری.

۳- برنامه الزامات زیرساختی به منظور تامین منابع مالی، انسانی و اداری برای استانهایی که تصدی ها به آنها واگذار شده است

۴- برنامه نظارت و ارزیابی و به منظور پایش مستمر عملکرد استانها و شهرستانها در ارایه خدمات واگذار شده.

- شناسایی و انتقال تصدیهای قابل واگذاری به شهرداری ها

به موجب جز ۴-۳ بند الف ماده ۱۰۵ سازمان اداری و استخدامی کشور در سال اول برنامه پس از تصویب شورای عالی اداری تکلیف «شناسایی و انتقال تصدیهای قابل واگذاری به شهرداری ها» را بر عهده دارد. بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه، سازمان اداری و استخدامی کشور با این استدلال که «دستگاه های اجرایی همکاری ننموده اند» میزان تحقق آن را صفر اعلام نموده است. این در حالی است که هدف فوق در زمره اهداف غیر کمی قلمداد می شوند. بنابراین به لحاظ وضعیت اجرا انجام نشده ارزیابی می شود. پیشنهاد می شود سازمان اداری و استخدامی کشور برای تحقق این هدف ۴ سند راهبردی و عملیاتی مشتمل بر موارد زیر را تهیه و ابلاغ نماید:

۱- برنامه تدوین چارچوبهای قانونی برای انتقال تصدیهای قابل واگذاری به شهرداریها با توجه به ظرفیتهای محلی.

۲- برنامه شناسایی تصدیهای قابل واگذاری و تحلیل و ارزیابی نیازها و ظرفیتهای آنها.

۳- برنامه پیش بینی الزامات و زیرساختهای انسانی، مالی و اداری، فناورانه و... به منظور مدیریت موثر خدمات.

۴- برنامه نظارت و ارزیابی و به منظور پایش مستمر عملکرد شهرداریها در ارایه خدمات.

- حذف شوراهای مشابه و با وظایف متداخل به جز استثنائات

بر اساس بند ب ماده ۱۰۵ وظیفه «حذف شوراهای مشابه و با وظایف متداخل به جز استثنائات» تا پایان سال اول برنامه بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور قرار داده شده است. بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه، سازمان اداری و استخدامی کشور در اهداف کمی خود در سال ۱۴۰۳، هدف کمی ۳۰٪ ثبت کرده است و میزان تحقق آن را ۱۰۰ درصد اعلام نموده است. این در حالی است که با توجه به اینکه سازمان اداری و استخدامی مکلف بوده تا پایان سال اول برنامه تحقق ۱۰۰ درصد نسبت به هدف مذکور داشته باشد لذا تحقق ۳۰ درصدی مورد تایید معاونت نظارت است. تحقق این هدف با عنایت به تصویب

مصوبه ساماندهی نهادهای شورایی غیرفعال به شماره ۲۴۳۷۳ مورخ ۱۶/۰۲/۱۴۰۳ (جلسه ۱۹۱ شورای عالی اداری) مورد تایید اعلام شده است.

- ایجاد معاونت یا مرکز یا سازمان «نوآوری، هوشمندسازی و امنیت»

بر اساس بند ب ماده ۱۰۷ تا پایان سال اول برنامه ایجاد معاونت یا مرکز یا سازمان «نوآوری، هوشمندسازی و امنیت» از محل جمعیت مأموریت، ساختار و نیروی انسانی واحدهای فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی، مرکز نوسازی و تحول اداری، مراکز تحقیق و توسعه و عناوین مشابه اقدام نماید. میزان تحقق هدف مذکور در گزارش شورای راهبری برنامه هفتم صفر اعلام شده و مانع تحقق این امر پیچیدگی و زمانبر بودن فرایندهای اداری عنوان شده است. لازم به ذکر است غیرکمی ارزیابی میشود و وضعیت اجرای حکم از منظر معاونت نظارت «انجام نشده» اعلام می شود.

- برنامه تقویت فرصت برابر و عادلانه در استخدام و پستها از جمله مدیریتی، اقتصادی و مالی

بر اساس جز ۱۲ ماده ۱۱۹ برنامه تقویت فرصت برابر و عادلانه در استخدام و پستها از جمله مدیریتی، اقتصادی و مالی بر عهده سازمان اداری و استخدامی است. بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه، در شورای عالی راهبری برنامه به عنوان برنامه اصلاح نظام اداری تصویب شده است و وضعیت تحقق هدف «در حال انجام» اعلام شده که مورد تایید است. اما نکته ای که با رویکرد منفعلانه توسط سازمان اداری و استخدامی اشاره شده این است که «...تهیه برنامه های مورد نظر در دستگاههای اجرایی در حوزه های جذب و استخدام، توسعه مدیریتی و ساختاری بر اساس اسناد بالادستی به صورت برش دستگامی بر عهده دستگاه اجرایی بوده و سازمان در جایگاه بررسی و تأیید بر اساس مکانیزمها و رویه های قانونی قرار دارد...». این رویکرد منفعلانه سازمان نسبت به راهبری برنامه های اصلاح نظام اداری، مهمترین مانع در تحقق برنامه های اصلاحی است.

۴- وضعیت سامانه ۶ها

به موجب بند پ ماده ۱۰۶ سازمان اداری و استخدامی کشور (مرکز آموزش مدیریت دولتی) مکلف به طراحی «سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت» به عنوان زیرسامانه یکپارچه نظام اداری ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن قانون است. بر اساس گزارش شورای راهبری برنامه و اعلام سازمان اداری استخدامی کشور مقدار هدف کمی ۴۰ درصد و تحقق آن ۱۰۰ درصد اعلام شده است. این در حالی است که اولاً حکم مذکور در زمره اهداف کیفی است و دوماً با فرض پذیرش برنامه عملیاتی سازمان اداری و استخدامی کشور در هدفگذاری کمی، با عنایت به اینکه تکلیف به طراحی سامانه باید ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون ۱۰۰ درصد محقق میشد لذا اعلام تحقق هدف ۱۰۰ درصد مورد تایید نیست و ۴۰ درصد هدف محقق شده است (با پذیرش این توضیح توسط سازمان که هم اکنون در مرحله انعقاد قرارداد شماره ۰۲۱۱۰ مورخ ۲۱/۱/۱۰۱۰ می باشد).

۵- وضعیت گزارشهای تکلیفی

سازمان اداری و استخدامی هشت گزارش تکلیفی به شرح زیر بر عهده داشته است:

۱- گزارش پایش بهره‌وری کارکنان خارج از موعد مقرر ارائه شده است.

۲- ارائه گزارش سنجه های عملکردی نظام اداری

سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است سالانه گزارش سنججه های عملکردی نظام اداری را به مجلس ارایه نماید. در گزارش ارایه شده از سوی شورای راهبری این هدف «انجام شده» عنوان شده است. در حالی که با مراجعه به مستندات ارایه شده، در خواست ارایه گزارش از سوی مرکز پژوهشهای مجلس و ارجاع به شماره مکاتبه انجام شده به این مرکز به عنوان سند تحقق این حکم عنوان شده است. علیرغم اقدامات انجام شده تا کنون گزارش «سنججه های عملکردی نظام اداری» به مجلس شورای اسلامی ارایه نشده است. بنابراین از نظر معاونت نظارت این هدف تحقق نیافته و «انجام نشده» قلمداد میشود.

۳-ارائه گزارش عملکرد بند الف ماده ۱۰۵ (بازطراحی ساختاری)

به موجب این حکم سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف به ارائه گزارش عملکرد بند الف ماده ۱۰۵ (بازطراحی ساختاری) به صورت فصلی به رئیس جمهور و مجلس شده است. بنابراین سازمان اداری و استخدامی برای تحقق این حکم می بایست سه گزارش (پایان شهریور و اسفند ۱۴۰۳ و پایان شهریور ۱۴۰۴) ارایه میداده است که تا کنون گزارشی توسط مجلس شورای اسلامی درباره این موضوع دریافت نشده است. بنابراین علیرغم گزارش شورای راهبری درباره ارسال به موقع گزارشها (بدون ارایه اسناد) تا کنون این امر محقق نشده است. بنابراین این حکم از نظر معاونت نظارت «انجام نشده» قلمداد می شود.

۴-ارائه گزارش عملکرد بند ۳ ماده ۱۰۵

به موجب بند الف ماده ۱۰۵ سازمان اداری و استخدامی مکلف شده هر شش ماه یکبار گزارش عملکرد مربوط به موارد ذیل را به مجلس ارایه نماید: ۱- گزارشی از برنامه ها و اقدامات سازمان در انتقال امور حاکمیتی از شرکتهای دولتی به دستگاه های ذیربط ۲- گزارشی از برنامه و اقدامات سازمان از انتقال امور تصدی گری غیرحاکمیتی به بخش خصوصی ۳- گزارشی از برنامه ها و اقدامات سازمان در انتقال تصدیهای قابل واگذاری به استانها و شهرستانها ۴- گزارشی از برنامه ها و اقدامات سازمان از نحوه شناسایی و انتقال تصدیهای قابل واگذاری به شهرداریها. با این وجود سازمان اداری و استخدامی کشور میزان تحقق هدف مذکور را صفر اعلام نموده و «برآورد غیر واقعی سنججه های عملکردی کمی» را در استدلال عدم به تکلیف خود اعلام نموده است. این استدلال در شرایطی صورت پذیرفته که تکلیف گزارش دهی و ارایه گزارش از برنامه ها و اقدامات سازمان مذکور در زمره اهداف کمی قلمداد نشده است. با این حال سازمان اداری و استخدامی پیرامون پیشبرد تکالیف قانونی خود تا کنون گزارشی به مجلس ارایه نداده است (دو گزارش باید ارایه میداده است).

۵-ارائه گزارش عملکرد جزء ۱ بند الف ماده ۱۰۵

به موجب جز ۱ بند الف ماده ۱۰۵ ارائه گزارش عملکرد پیرامون میزان تحقق هدف «شناسایی تشکیلات موازی و غیرضرور» بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور است. این در حالی است که تا کنون گزارشی از برنامه سازمان اداری و استخدامی درباره تحقق هدف مذکور به مجلس ارایه نشده است. بنابراین وضعیت تحقق هدف «انجام نشده» ارزیابی می شود.

۶-ارائه گزارش عملکرد اجرای جزء ۳ بند الف ماده ۱۰۵

گزارش از سوی سازمان اداری و استخدامی ارایه شده و وضعیت تحقق حکم، «انجام شده» ارزیابی می شود.

۷-ارائه گزارش عملکرد بند ب ماده ۱۰۵

بر اساس بند ب ماده ۱۰۵ ارائه گزارش عملکرد سالانه مربوط به میزان تحقق حکم یکپارچه سازی نظام تصمیم گیری بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور است. اگرچه حکم گزارش دهی حکمی کیفی است اما سازمان اداری و استخدامی با کمی نمودن حکم مذکور میزان تحقق آن را ۱۰۰ درصد اعلام نموده است. این در حالی است که تا کنون گزارش سالانه رسمی درباره میزان تحقق حکم مذکور به مجلس شورای اسلامی ارایه نشده است. بنابراین از منظر معاونت نظارت وضعیت تحقق هدف مذکور «انجام نشده» اعلام خواهد شد.

۸-ارائه گزارش عملکرد جزء ۳ بند ب ماده ۱۰۶ (فوق العاده خاص)

با عنایت به عدم تصویب دستورالعمل مربوطه از سوی دولت، تا کنون گزارشی از عملکرد این حکم به مجلس شورای اسلامی ارایه نشده و وضعیت تحقق هدف از منظر معاونت نظارت «انجام نشده» ارزیابی میشود.

ارزیابی کلی:

در حوزه اشتغال، برنامه هفتم دولت را مکلف به ایجاد سالانه حداقل یک میلیون فرصت شغلی پایدار کرد. گزارش های عملکرد وزارت تعاون نشان می دهد که اشتغال ادعایی در سال نخست بین ۶۰۰ تا ۸۰۰ هزار مورد عنوان شده، اما تنها بخش محدودی از این مشاغل در قالب بیمه شده جدید در سازمان تأمین اجتماعی ثبت شده اند. نرخ ایجاد اشتغال پایدار بیمه ای کمتر از ۶۰ درصد هدف بوده است. همچنین رشد پوشش بیمه ای اقشار غیررسمی و روستایی کمتر از ۲ درصد تحقق یافته و انتظار برنامه برای حرکت به سمت پوشش فراگیر تأمین اجتماعی در سال نخست به طور کامل محقق نشده است.

ب: وضعیت اجرای احکام صندوق های بازنشستگی و تأمین اجتماعی: وابستگی بیشتر به بودجه عمومی

برنامه هفتم اصلاح صندوق ها را یکی از کلیدی ترین اهداف خود تعیین کرده است. اما گزارش های مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق ها نشان می دهد:

در حوزه بازده سرمایه گذاری، میانگین بازده خالص شرکت های تابعه پس از کسر هزینه فرصت حدود ۱.۳٪ اعلام شد، که بسیار پایین تر از بازده هدف گذاری شده است. در نتیجه، نه تنها اصلاحات ساختاری صندوق ها در مسیر قرار نگرفته، بلکه فشار مالی آن ها بر بودجه عمومی تشدید شده است.

ج: محور اداری و استخدامی: چابک سازی ناکامل، بهره وری غیرقابل اندازه گیری

برنامه، الزام به کاهش ۱۵ درصدی حجم نیروی انسانی دولت طی ۵ سال و رشد ۳ درصدی سالانه بهره وری منابع انسانی را الزامی کرده بود. اما داده های سازمان اداری و استخدامی در سال نخست نشان داد:

کاهش کارکنان رسمی و قراردادی کمتر از ۰.۵٪ بوده (هدف سالانه حدود ۳٪). بهره وری نیروی انسانی به دلیل نبود نظام ارزیابی عملکرد مؤثر، قابل سنجش و گزارش دهی کمی نبوده است. پیشرفت در حوزه دولت هوشمند نسبتاً مناسب بوده

(پوشش ۶۰٪ خدمات آنلاین در مقابل هدف ۶۵٪). ساماندهی کارکنان قراردادی در مرحله شناسایی باقی مانده و هنوز وارد مرحله تثبیت نشده است. این نشان می‌دهد که برنامه در این محور بیشتر در بعد فرآیندی پیشرفت داشته تا تحقق شاخص‌های کمی.

پیشنهادات:

۱. تأسیس «کمیته راهبری عالی اجرای برنامه هفتم» با ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت: وزیر تعاون، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس سازمان اداری و استخدامی، وزیر اقتصاد، نماینده مجلس و ۳ ناظر علمی.
۲. راه‌اندازی داشبورد ملی «پایش تحقق احکام» (وب-پرتال با دسترسی مصرح به ناظران و عموم). داده‌ها از سامانه‌های پاکنا، سامانه رفاه ایرانیان، سامانه تأمین اجتماعی و سامانه‌های مالی دولت پیوست می‌شوند.
۳. تعیین روش واحد محاسبه و تسویه بدهی دولت به صندوق‌ها (قانونی/مالی): سازمان برنامه با همکاری معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و سازمان تأمین اجتماعی ظرف ۳ ماه مراتب محاسبه را نهایی و ابلاغ کند (پایه: نرخ اوراق مشارکت).
۴. برنامه ۱۸ ماهه پاکسازی پرتفو شرکت‌ها: شناسایی ۲۰٪ شرکت‌های کم‌بازده برای فروش/ادغام/خروج.
۵. واگذاری شفاف سهام مدیریتی/کنترلی در شرکت‌های غیرراهبردی (قانونی/مالی)
۶. بازنگری طراحی کالابریگ: انجام ارزیابی اثربخشی ظرف ۶ ماه روی اثربخشی بر فقر مطلق؛ در صورت اثربخشی ضعیف، بازطراحی برای هدف‌گیری دقیق‌تر دهک‌ها یا تبدیل به کمک نقدی مشروط.
۷. الزام اختصاص حداقل ۳۰٪ منابع حمایتی به برنامه‌های توانمندسازی قابل اندازه‌گیری
۸. یکپارچه‌سازی پنجره واحد خدمات حمایتی و پایگاه رفاه ایرانیان برای هدف‌گیری مبتنی بر آزمون وسع تا ۶ ماه.
۹. برنامه الزام‌آور کاهش نیروی غیرمولد: تعیین سهم سالانه حداقل ۲.۵٪ کاهش نیروی انسانی غیرمولد برای ۴ سال؛ اقدامات شامل بازنشستگی تشویقی، عدم تمدید افراد قرارداد غیرضروری، و تبدیل به پیمان‌های ویژه تولیدی.
۱۰. ادغام سامانه پاکنا با سامانه پرداخت و صندوق‌ها برای جلوگیری از پرداخت موازی/خطا در حقوق و جلوگیری از اضافه‌پرداخت.
۱۱. اجرای نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد و شاخص‌های خروجی؛ متعاقباً حذف یا کاهش پرداخت‌های ثابت برای پست‌های غیرمولد.
۱۲. افزایش نسبت حداقلی مستمری به ۴۰٪ حداقل دستمزد برای کمیته امداد/بهبیستی طی ۱۲ ماه و تضمین منابع پایدار
۱۳. برنامه خروج ۲۰٪ مددجویان توانمند در ۲۴ ماه: بسته‌های ترکیبی آموزش+وام کارآفرینی+بازاریابی و تعهد دستگاه‌ها برای خرید تضمینی در مراحل اولیه.
۱۴. ایجاد «صندوق ترمیم ساختاری» موقت از منابع واگذاری دارایی‌ها برای پوشش هزینه‌های انتقالی (مثلاً بازخرید نیروی انسانی، بازمهندسی شرکت‌ها)