

جمهوری اسلامی ایران

سازمان برنامه و بودجه

نظامنامه

نظام جامع نظارت

نسخه اعتبارسنجی از همکاران

(پیشنهادی و غیر قابل استناد)

مرکز ملی نظارت راهبردی

نظارت به مفهوم عام آن از مبانی علمی و در کشور ما از مبانی قانونی قابل توجهی برخوردار است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مبتنی بر شارع مقدس است، به عنوان بالاترین سند قانونی کشور، برای مقامات عالی نظام و مسئولین قوا، شأن بالای نظارتی قائل گردیده است. یکی از عمده ترین وظایف سازمان برنامه و بودجه نیز براساس قانون برنامه و بودجه کشور، ماهیت نظارتی دارد و قدر یقین، لازمه برنامه ریزی و مدیریت اثربخش، نظارت صحیح بر عملکرد برنامه ها و استفاده از بازخورد نتایج نظارت در نظامات بودجه ریزی و برنامه ریزی در تمامی عرصه های اقتصاد، فرهنگ و سیاست کشور است.

در این راستا «نظام جامع نظارت» و نظام نامه استقرار آن در سازمان، بعنوان راهکاری برای افزایش اثربخشی مأموریت ها و وظایف سازمان، ایجاد انسجام و هماهنگی در فعالیتهای نظارتی، فراهم ساختن مشارکت موثر همه معاونتها، واحدهای ستادی، استانی و دستگاه های مرتبط و نیز اتخاذ رویه ای علمی و همسو در فرایند نظارت، تهیه و تدوین شده است.

این نظام نامه با بهره مندی از نظرات مدیران، کارشناسان و صاحب نظران موضوع، مطالعه تجارب گذشته و روند کنونی نظارت در سازمان، مطالعه و بررسی مبانی علمی و انجام مطالعات تطبیقی، تهیه و تدوین شده است. نتایج این مطالعات و بررسیها در مجلدی تحت عنوان سند پشتیبان تدوین شده است که برای همه همکاران و صاحب نظران قابل دریافت و مطالعه می باشد.

برای تدوین این نظام نامه که در ۹ ماده تهیه شده است، سعی بر این بوده که نقشه راه استقرار نظام جامع نظارت در ابعاد ساختاری و فرایندی ترسیم شود و زمینه استقرار آن با مشارکت همه واحدهای سازمان و دستگاههای اجرایی هموار شود.

در این نظام نامه، همه معاونتها، مراکز و سازمانهای وابسته، امور بخشی و فرابخشی و سازمانهای استانی و همچنین سایر دستگاههای اجرایی و نظارتی ذیربط در بخشهایی از مراحل و فرآیندهای آن مسئولیت مستقیم دارند.

از آنجائیکه رصد توسعه و تبیین میزان تحقق اهداف برنامه های توسعه می تواند بعنوان نتیجه نهایی نظارتهای بخشی و فرابخشی تلقی شود، پیش بینی ایجاد و استقرار پیشخوان (داشبورد) مدیریتی، متضمن شاخص های کلیدی (KPI) که نشانگرهای اصلی فرایند توسعه کشور را قابل سنجش نماید و علاوه بر پیشنهادهای اصلاحی،

امکان هشدار دهندگی سریع و یا بازدارندگی در تصمیمات را با توجه به وضعیت عملکردها در زمان مناسب به مدیران
ارایه کند، یکی از اهداف اساسی این نظام نامه پیش بینی شده است.

نظام نامه جامع نظارت سازمان برنامه و بودجه

ماده ۱: تعاریف و اصطلاحات:

نظارت: عبارت است از فعالیتی مستمر، منظم و هدفمند که از طریق رصد و پایش عملکرد برنامه و بودجه (قبل، حین و بعد از اجرا) و مقایسه آنها با اهداف منظور شده در قوانین و مقررات انجام می پذیرد و می تواند به تایید، تغییر، اصلاح و یا ایجاد نظامات، ساختارها، فرایندها و طرحهای جدید منجر شود.

نظام جامع نظارت: که از این پس نظام نامیده می شود، مجموعه ای از اصول، روشها، مقررات و ضوابط حاکم بر نظارت و عوامل آن است که با جامعیت بخشیدن به نظارت در سازمان برنامه و بودجه؛ تحقق نظارت راهبردی و رصد توسعه کشور در ابعاد مختلف را با توجه به برنامه های توسعه، قوانین و اسناد بالا دستی فراهم می سازد. در این نظام، نظارت وظیفه ای بخشی و فرا بخشی است که همه معاونتها، مراکز و سازمانهای وابسته، امور بخشی و فرابخشی و سازمانهای استانی و سایر دستگاههای اجرایی و نظارتی ذیربط در بخشهایی از مراحل و فرآیندهای آن مسئولیت مستقیم دارند.

نظام جامع نظارت با ایجاد چارچوب مشترک، نظارتهای مورد عمل را نظام مند می سازد و امکان تلفیق و جمعبندی یکپارچه از نتایج نظارتهای بخشی و فرا بخشی و در نتیجه رصد توسعه کشور را فراهم می آورد. این نظام با ایجاد پیشخوان (دانشبورد) مدیریتی، علاوه بر پیشنهادهای اصلاحی، امکان هشدار دهنده سریع و یا بازدارندگی در تصمیمات را با توجه به وضعیت عملکردها در زمان مناسب به مدیران ارایه می کند.

سازمان: سازمان برنامه و بودجه کشور

هیات رئیسه: هیات رئیسه سازمان برنامه و بودجه کشور

واحدهای سازمان: مشتمل بر معاونتها، سازمانها و مراکز وابسته، سازمانهای استانی، اموربخشی و فرابخشی شوراها و کمیسیونهای وابسته به سازمان می باشند

مرکز: مرکز ملی نظارت راهبردی سازمان برنامه و بودجه

معیار (استاندارد): در نظام جامع نظارت، معیارها به معنای موازین و مشخصاتی است که از اهداف مندرج در قوانین و مقررات استخراج می شود ولی ممکن است در صورت ضرورت از نظرات خبرگان، مراجع علمی و اجرایی نیز برای تعیین معیارها استفاده شود. در هر صورت معیارها مبنایی برای قضاوت در عملکرد و داوری در موفقیت یا ناکامی فعالیتها می باشند.

شاخص (نشانگر): ابزاری است که متغیرهای مرتبط با موضوع نظارت را اندازه گیری می کند و میزان مغایرت و یا تطابق متغیرها را در مقایسه با معیارها، نشان می دهد. در نظام جامع نظارت، شاخص و نشانگر مترادف فرض شده است.

سنجه: متغیری است که متناسب با هر شاخص تعیین می شود و قابلیت اندازه گیری و تبدیل به کمیت را دارا می باشد. نتیجه اندازه گیری هر سنجه با وزن تعیین شده آن برای محاسبه شاخص مورد استفاده قرار می گیرد.

ماده ۲: دامنه شمول

حیطه و گستره موضوعی نظام جامع نظارت؛ برنامه های راهبردی (از قبیل سند چشم انداز و سیاستهای کلی)، برنامه های توسعه، بودجه های سنواتی و تمامی برنامه ها و فعالیتهایی است که تمام و یا بخشی از منابع آن از محل بودجه کل کشور تامین می شود.

ماده ۳: اصول حاکم بر نظام جامع نظارت

۳-۱- اصل نگرش سیستمی: نظام جامع نظارت، علاوه بر برقراری ارتباط درونی بین اجزای خود، ارتباط بیرونی با سایر نظامات برنامه ریزی و بودجه ریزی را برقرار می سازد.

۳-۲- اصل جامعیت و استمرار: نظام جامع نظارت، تمامی ابعاد و جنبه های مهم و کلیدی نظام برنامه و بودجه کشور را به صورت مستمر و منسجم در همه دستگاههای اجرایی در بر می گیرد.

۳-۳- اصل نگرش راهبردی: همسویی و یکپارچه سازی نظام نظارت با راهبردها، سیاستها، اهداف و برنامه های توسعه و سالانه و اسناد بالا دستی برقرار می شود.

۳-۴- اصل مشارکت و همکاری: نظام جامع نظارت، مشارکت و هم افزایی واحدهای سازمان، دستگاههای اجرایی، نهادهای عمومی غیردولتی و مردم نهاد و دستگاههای نظارتی را فراهم می سازد.

۳-۵- اصل اصلاح و بازخورد: نتایج نظام جامع نظارت، بازخورهای لازم و بموقع را برای اصلاح و بهبود مستمر برنامه ها فراهم می آورد.

ماده ۴: اهداف:

- ۴-۱- استقرار نظارت نظامند، اثر بخش، تعاملی و یکپارچه در راستای مأموریت، اهداف و خط مشی های سازمان
- ۴-۲- دستیابی به چارچوب مشترک و وحدت رویه در فرایندهای نظارت و سنجش عملکرد
- ۴-۳- شفاف سازی عملکرد نظامات بودجه ریزی و برنامه ریزی در دستگاههای اجرایی (قوای سه گانه کشور)
- ۴-۴- شناسایی میزان تحقق اهداف پیش بینی شده و تبیین مشکلات و موانع و جلوگیری از انحرافات در عملکرد
- ۴-۵- ارتقای سطح پاسخگویی دستگاههای اجرایی نسبت به عملکرد برنامه ها و بودجه
- ۴-۶- افزایش اثربخشی و کارائی نظارت در سازمان
- ۴-۷- ارتقای سطح اعتماد عمومی نسبت به دستگاههای اجرایی از طریق دسترسی همگانی (برابر سطوح تعریف شده) به شاخصهای نظارتی
- ۴-۸- دسترسی بهنگام به شاخص های کلیدی عملکرد از طریق استقرار پیشخوان (داشبورد) مدیریتی
- ۴-۹- بهره مندی از قابلیت ها و توانمندیهای نهادهای عمومی و سازمانهای مردم نهاد (NGO)

ماده ۵: ساختار اجرایی نظام جامع نظارت:

- ۵-۱- نظام جامع نظارت تحت نظارت عالی ریاست سازمان قرار دارد.
- ۵-۲- هیات رئیسه به عنوان مرجع راهبری نظام، بررسی و تصویب راهبردها و خط مشی های این نظام را بر عهده دارد.
- ۵-۳- در نظام جامع نظارت، تمامی واحدهای سازمان، مرکز و دستگاههای اجرایی در حدود وظایف خود مستقیماً و یا بصورت همکار مسئولیت دارند.
- تبصره ۱: به منظور تبادل اطلاعات و جلب مشارکت دستگاههای اجرایی و نظارتی خاص (نظیر بانک مرکزی، خزانه داری کل کشور و...) مرکز، حسب ضرورت نسبت به مبادله تفاهم نامه همکاری اقدام می نماید.
- تبصره ۲: به منظور بهره مندی از قابلیتها و توانمندیهای بخش های غیر دولتی و مردم نهاد در اجرای بخشهایی از نظام، مرکز سازو کارهای لازم را پیش بینی و برای بررسی و تصویب به هیات رئیسه ارایه نماید.

ماده ۶: ساختار فرایندی نظام جامع نظارت:

۶-۱- تعیین موضوعات نظارت: واحدهای سازمان مکلفند موضوعات مورد نظر برای نظارت را با توجه به ضرورتها و اولویتهای کارشناسی و برگرفته از برنامه های راهبردی (سند چشم انداز، سیاستهای کلی و ...) برنامه های توسعه، قوانین بودجه سنواتی و قوانین و اسناد فرادستی تعیین و در موعد مقرر به مرکز پیشنهاد نمایند.

۶-۲- بررسی و تصویب موضوعات نظارت: مرکز موظف است موضوعات دریافتی از واحدهای سازمان و موضوعات پیشنهادی دستگاههای نظارتی و سایر مراجع ذیربط را جمع بندی و با تایید ریاست سازمان برای بررسی و تأیید در دستور کار هیات رئیسه قرار دهد.

۶-۳- احصا و تبیین معیارها: پس از تصویب و ابلاغ موضوعات نظارت، معیارهای منتج از برنامه های راهبردی (سند چشم انداز، سیاستهای کلی و ...) برنامه های توسعه، قوانین بودجه سنواتی و تکالیف قانونی مندرج در سایر اسناد فرادستی، نظرات خبرگان و مراجع علمی و اجرایی توسط واحدهای ذیربط سازمان و مرکز حسب مورد استخراج و در سامانه مورد نظر ثبت و یا بروز رسانی می شوند.

۶-۴- تعیین و تعریف شاخص ها و سنجه ها: در این مرحله، متناسب با هر موضوع، شاخص های لازم و سنجه های آنها توسط هر یک از واحدهای ذیربط در سازمان تعیین و تعریف می شود. مرکز موظف است راهنمای تدوین و چهارچوب شناسنامه شاخصها را تهیه و به واحدهای سازمان اعلام نماید.

۶-۵- جمع آوری داده ها و اندازه گیری سنجه ها: مقادیر سنجه های مرتبط با هر شاخص توسط واحدهای ذیربط در سازمان با همکاری دستگاههای اجرایی و در قالب سامانه های مربوط در بازه های زمانی مقرر جمع آوری و ثبت می شود. راستی آزمایی و تعیین اعتبار و روایی داده های جمع آوری شده بر عهده واحدهای ذیربط در سازمان با همکاری دستگاههای اجرایی مربوط خواهد بود.

۶-۶- محاسبه شاخص ها: شاخص های مورد نظر با راهبری واحدهای سازمان و همکاری دستگاههای اجرایی محاسبه می شود.

۶-۷- تحلیل شاخص ها براساس معیارها : شاخص های محاسبه شده توسط واحدهای مرتبط در سازمان و مرکز، با معیار مربوط به آن مورد مقایسه و تحلیل قرار می گیرد. در این تحلیل، میزان پیشرفت و یا انحراف احتمالی شاخص از معیار، محاسبه و از جهات مختلف مورد قضاوت واقع می شود. علل و عوامل بروز انحراف شاخص از معیار مورد نظر و پیشنهادهای اصلاحی از جمله مواردی است که در این بخش مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت .

تبصره: به منظور تحقق نظارت راهبردی، مرکز موظف است در صورت نیاز، با استفاده از شاخص های محاسبه شده توسط واحدهای بخشی سازمان، شاخص های بین بخشی را محاسبه و در سامانه مورد نظر درج و یا به روز رسانی کند.

۶-۸- **تنظیم و ارایه گزارشهای نظارتی :** بمنظور تکمیل چرخه نظارت، گزارشهای نظارتی در دو سطح بخشی و تجمیعی به ترتیب توسط واحدهای مرتبط در سازمان و مرکز و مطابق با چارچوب مقرر تهیه، تنظیم و ارایه می شود . به منظور اطلاع رسانی به دستگاههای اجرایی ذیربط ، دستگاههای نظارتی و عموم مردم، نتایج حاصل از نظارت به همراه پیشنهادهای و توصیه های ارایه شده در سامانه مربوط با رعایت سطح دسترسی مشخص، ثبت خواهد شد.

ماده ۷ : استقرار داشبورد مدیریتی:

۷-۱- به منظور ایجاد قابلیت نظارت برخط، مرکز موظف است نسبت به استقرار و بروز آوری مستمر پیشخوان(داشبورد) مدیریتی در سازمان اقدام نماید.

۷-۲- پیشخوان مدیریتی، مشتمل بر شاخص های کلیدی است که در بیان عملکرد هر موضوع از اولویت، حساسیت و فراگیری بالاتری برخوردار هستند. این شاخصها توسط واحدهای ذیربط در سازمان و همکاری مرکز تعیین می شوند.

۷-۳- این داشبورد با سطح دسترسی مشخص برای مقامات، واحدهای سازمان، دستگاههای اجرایی و عموم مردم استقرار می یابد.

ماده ۸: باز خورد و بهبود مستمر:

۸-۱- نتایج حاصل از نظارت، پیشنهادهای و توصیه های ارایه شده از سوی واحدهای سازمان و مرکز، می تواند به تشویق، اصلاح، تغییر و یا توقف برنامه ها، طرحها، تعدیل تخصیص و ... منجر شود. بکارگیری نتایج فرآیند نظارت و تاثیر آن در تصمیم سازی و تصمیم گیری، برابر ضوابطی است که با پیشنهاد مرکز به تصویب هیات رئیسه خواهد رسید.

۸-۲- مرکز موظف است به صورت مستمر، اجرای نظام جامع نظارت را مورد پایش قرار دهد و گزارشهای ادواری آن را تهیه و به هیات رئیسه ارایه نماید.

ماده ۹ - این نظام نامه در ماده و تبصره در جلسه مورخ هیات رئیسه تایید و با ابلاغ ریاست سازمان لازم الاجرا می باشد. هرگونه تغییر در مفاد این نظام نامه منوط به پیشنهاد مرکز و بررسی و تایید هیات رئیسه خواهد بود.