



ریاست جمهوری

سازمان برنامه و بودجه کشور

## دستورالعمل نحوه مشارکت استان ها در تدوین

لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه

(۱۴۰۲-۱۴۰۶)

معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه

دبیرخانه ستاد تدوین برنامه هفتم توسعه

آذر ۱۴۰۱

## فهرست مطالب

- ۱- کلیات..... ۲
- ۲- تعاریف و مفاهیم ..... ۳
- ۳- نحوه مشارکت استان ها در تدوین برنامه اجزای (محورهای) اصلی موضوع های کلیدی ..... ۶
- ۴- پیشنهاد قواعد سیاستی و احکام مورد نیاز برای پیاده سازی برنامه ..... ۷

## ۱ - کلیات

بخشنامه‌ی خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های کلان برنامه پنجساله هفتم توسعه کشور با ملاحظه و امعان نظر به اسناد بالادستی (بیانیه‌ی گام دوم انقلاب، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، اسناد آمایش سرزمین ملی - استانی، سیاست‌های کلی برنامه پنجساله هفتم توسعه و سند تحول دولت مردمی)، روندهای کلان متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و آمایشی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین و تحلیل محیط پیرامونی کشور، مشتمل بر هدف آرمانی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» با رویکرد «مساله‌محوری» در قالب «۱۲ موضوع کلیدی اولویت‌دار کشور» توسط رییس محترم جمهور تدوین و ابلاغ گردیده است. این مجموعه یکپارچه و به هم پیوسته بایستی با رعایت موارد زیر در تدوین کلیه برنامه‌های عملیاتی، ملاک عمل همه‌ی ارکان، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان قرار گیرد.

هدف آرمانی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» با شناخت و تبیین موضوعات کلان، بخشی، فرابخشی و استانی انتخاب شده است. تمامی برنامه‌های عملیاتی می‌بایست در راستای تحقق هدف مذکور تدوین و اجرا گردد. رویکرد «مساله‌محوری» با شناخت، تحلیل و بهره‌گیری از روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین و تجارب موفق جهانی انتخاب شده است. برنامه پنجساله هفتم توسعه کشور به جای تدوین برنامه‌ی جامع و برنامه‌ریزی برای حل همزمان تمامی موضوع‌های کلان، بخشی، فرابخشی و استانی، رویکرد «مساله‌محوری» را مبنای عمل قرار داده است. بر این اساس موضوعات قابل طرح در این برنامه به دو دسته موضوعات کلیدی و موضوعات اولویت‌دار تقسیم می‌شوند. برنامه پنجساله هفتم بر تدوین برنامه‌های عملیاتی موضوع‌های کلیدی، مندرج در سیاست‌های کلی برنامه پنجساله هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری، تاکید دارد. با عنایت به این که مسائل کشور به موضوع‌های کلیدی محدود نمی‌شود، لذا سایر موضوع‌های اولویت‌دار در برنامه پنجساله هفتم در چارچوب ارائه‌ی مساله، راهکار و احکام پیشنهادی تهیه شده وفق مفاد دستورالعمل مربوط تدوین می‌گردند.

شایان ذکر است با عنایت به محدودیت منابع بودجه عمومی دولت، برنامه‌های عملیاتی و احکام پیشنهادی باید با رویکرد اصلاح نظام تنظیم‌گری دولت، طراحی، تضمین و استقرار قواعد سیاستی و با اتکای عمده به منابع مردمی، منابع بانکی، بازار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری خارجی تهیه شود. این برنامه‌ها نباید متضمن تحمیل بار مالی جدید مازاد بر منابع بودجه عمومی دولت باشد.

این دستورالعمل به منظور تبیین نحوه مشارکت سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان در تدوین لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه تهیه شده است. در خصوص نحوه تدوین برنامه عملیاتی اجزا (محورهای) اصلی موضوع - کلیدی (اصلاح ساختار بودجه)، ملاک عمل دستورالعمل «تدوین برنامه عملیاتی موضوع‌های کلیدی برنامه پنجساله هفتم توسعه» خواهد بود.

## ۲ - تعاریف و مفاهیم

### ▪ برنامه‌ریزی

عبارت است از یک جریان آگاهانه برای ایجاد نظم، هماهنگی، هدایت، مدیریت و کنترل اقدامات، فعالیت‌ها و عملیات اجرایی کنشگران (عوامل اجرایی یا بازیگران) به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخص.

### ▪ موضوع کلیدی

مشمول بر یک و یا تلفیقی از پیشران‌ها، چالش‌ها و بسترسازها است که می‌تواند به عنوان موضوع کلیدی، تحقق اهداف برنامه پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت را محقق سازد.

### ▪ پیشران

موضوعات و مولفه‌های مهم اقتصادی اجتماعی، فرهنگی، که موجب به حرکت درآوردن و شتاب توسعه کشور هستند.

### ▪ چالش

موضوعات و عوامل بازدارنده و مانع توسعه و گلوگاه‌های کلیدی که با ایجاد اختلال در روند توسعه کشور، شرایط تحقق هدفهای توسعه را به خطر می‌اندازند.

### ▪ بسترساز

موضوعات و عواملی که زمینه ساز رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و موجب هموارسازی مسیر توسعه کشور می‌گردد.

### ▪ اجزا (محورهای) اصلی موضوع کلیدی

به معنای اصلی‌ترین اجزا و محورهای مربوط به هر یک از موضوع‌های کلیدی که تشکیل‌دهنده‌ی آن موضوع کلیدی می‌باشد.

### ▪ اهداف کلی

به معنای هدف آرمانی یا عالی که معمولاً در سطح برنامه‌های بالادستی توسعه مطرح می‌شود. در واقع اهداف کلی، به مجموعه مقاصد و منظورهایی که در جریان برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و عملیات اجرایی برنامه در جهت نیل به آنها تنظیم می‌گردد، گفته می‌شود. به طور خلاصه اهداف کلی ویژگی‌های زیر را دارند:

- هدف کلی باید تصویر آینده را مشخص کند.
- هدف کلی باید برای همگان به آسانی قابل فهم باشد و با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های وضع موجود قابلیت اجرا شدن داشته باشد.
- هدف کلی باید در راستای بندهای سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری تعریف شود.
- هدف کلی باید قابلیت کمی‌سازی داشته باشد.

• هر چه تعداد اهدافی که در مسئله عمومی دنبال می‌شود بیشتر باشد، دشواریهای بیشتری در اجرا خواهد داشت.

### ▪ راهبرد

راهبرد؛ انتخاب یک مسیر از بین کلیه مسیرهایی است که فراروی مدیریت برای حصول به اهداف قرار دارد. به عبارت دیگر، راهبردها؛ جهت‌گیری‌های کلی و چارچوب تخصیص منابع یک برنامه را مشخص می‌کند.

### ▪ سیاست اجرایی

سیاست، مجموعه تصمیم‌هایی است که از سوی نظام مدیریت برای هموارسازی اجرای راهبرد اتخاذ می‌شود. به عبارت دیگر، سیاست‌ها، چارچوب‌ها و خطوط راهنمای تصمیم‌گیری در انتخاب گزینه‌های مختلف اجرای راهبرد را برای تحقق هدف فراهم می‌کنند. به طور خلاصه سیاست‌ها ویژگی‌های زیر را دارند:

- کلی‌گویی نباشند.
- جهت دار، مشخص و شفاف باشند.
- قابل حمل به معانی مختلف نباشند.
- نسبت به اقتضائات جهانی و داخلی انعطاف پذیر باشند.
- عناوین سیاست‌ها محدود باشند.
- این سیاست‌ها باید زمان‌مند، مکان‌مند باشد و متولی اجرای آن، دستگاه‌های همکار، محل تأمین منابع مالی و متولی برای نظارت مشخص باشد.
- همچنین، این سیاست‌ها باید قابلیت اصلاح و بروزرسانی داشته باشد.

### ▪ برنامه‌ریزی عملیاتی

برنامه‌ریزی عملیاتی؛ را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به هدف‌های معین با توجه به امکانات و محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی عملیاتی؛ مجموعه‌ای از فعالیت‌ها یا پروژه‌های تحت نظر دستگاه یا واحد اجرایی خاص است که با استفاده از منابع موجود به دستیابی اهداف و زنجیره نتایج تعیین شده کمک می‌کند.

### ▪ اهداف کمی

جنبه‌های قابل اندازه‌گیری مقاصد و منظورهایی هستند که در فرایند برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و به عنوان شاخص‌هایی، بصورت ملموس و کمی قابل اندازه‌گیری بوده و برای افق زمانی معین عدد مشخصی را مد نظر قرار می‌دهد. به طور خلاصه اهداف کمی ویژگی‌های زیر را دارند:

- هدف کمی باید شفاف و غیرقابل تفسیر باشد و مفاهیم مختلفی از آن برداشت نشود.
- هدف کمی باید هدف کلی را پوشش دهد و در راستای تحقق هدف کلی باشد.

- هدف کمی باید قابل سنجش و اندازه‌گیری و دارای افق زمانی باشد.
- هدف کمی باید قابلیت تعریف سنجه را داشته باشد.
- هدف کمی باید اجرایی باشد.
- هدف کمی به طور معمول با واژگانی مانند: افزایش، کاهش، مهار و ارتقا سرو کار دارد.

#### ▪ طرح

طرح مجموعه‌ای از یک یا چند پروژه یا فعالیت می‌باشد که به منظور تحقق اهداف عملیاتی تعریف می‌شود و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به سیاست‌های اجرایی اجرا می‌شود<sup>۱</sup>.

#### ▪ پروژه

منظور از **پروژه** مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار مشخص برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه پنجساله توسعه به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تامین می‌شود. به طور خلاصه پروژه‌ها ویژگی‌های زیر را دارند:

- یک کار منحصر به فرد، جدید و غیرتکراری است.
- برای تحقق یک نتیجه عینی انجام می‌شود. بعد از تکمیل پروژه این نتیجه در قالب یک محصول، ارائه یک خدمت یا تعهد باید به طور ملموس قابل تحویل باشد.
- زمان مند است. یک نقطه شروع و پایان مشخص داشته باشد و مدت زمان انجام آن محدود است.
- باید بتوان آن را به «بسته‌های کاری» مشخص تقسیم نمود و هر یک از آن‌ها دارای زمانی محدود بوده و وابستگی خاصی بین آن‌ها برقرار است.
- هر یک از بسته‌های کاری نیازمند منابع مالی، انسانی و مصرفی مختلفی هستند.
- بودجه آن محدود و قابل پیش‌بینی است.

#### ▪ واحد اندازه‌گیری

معیاری اندازه‌پذیر، که برای بررسی میزان تحقق هدف کمی؛ تعریف و مورد استفاده قرار می‌گیرد.

#### ▪ فعالیت

سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که برای تحقق بخشیدن به هدف‌های کمی برنامه در بازه زمانی معین انجام و هزینه آن از محل اعتبارات هزینه‌ای تامین می‌شود.

۱. البته در ادبیات رایج برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور، طرح؛ تحت عنوان مجموعه عملیات مطرح شده است که در این دستورالعمل "مجموعه عملیات" ناظر بر پروژه‌ها و فعالیت‌ها است.

### ۳ - نحوه مشارکت استان ها در تدوین برنامه اجزای (محورهای) اصلی موضوع های کلیدی

- **معاونت امور مجلس، حقوقی و استان های سازمان برنامه و بودجه کشور** موظف است با مشارکت سازمان های مدیریت و برنامه ریزی استان و با همکاری امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین و امور بخشی مرتبط، سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت کشور، دستگاه های اجرایی استانی و بهره گیری از تمامی ظرفیت ها و پتانسیل های بخش غیردولتی برای محورهای اصلی (موضوع کلیدی؛ اصلاح ساختار بودجه) زیر، برنامه های عملیاتی و احکام ضروری مورد نیاز برنامه را مطابق دستورالعمل «تدوین برنامه عملیاتی موضوع های کلیدی برنامه پنجساله هفتم توسعه» تدوین نماید و به معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان ارسال نماید.

- تمرکززدایی و تفویض اختیار

- اصلاح نظام درآمد-هزینه استان ها

- **سازمان های مدیریت و برنامه ریزی استان** موظفند راهکارهای کاربردی و احکام پیشنهادی مورد نیاز تدوین برنامه اجزای (محورهای) اصلی فوق را به معاونت امور مجلس، حقوقی و استان های سازمان برنامه و بودجه کشور جهت بررسی و تایید ارسال نمایند. ضروری است راهکارهای کاربردی و احکام پیشنهادی مذکور مطابق با جهت گیری های بخشنامه خط مشی ها و چارچوب کلان برنامه هفتم توسعه و فرم ها و قواعد دستورالعمل «تدوین برنامه عملیاتی موضوع های کلیدی برنامه پنجساله هفتم توسعه» تدوین شوند.

- **سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان ها** می توانند در خصوص موضوع های کلیدی اولویت دار سیاست های کلی برنامه پنجساله هفتم توسعه، راهکارهای کاربردی و یا احکام مرتبط پیشنهادی خود را به استناد جهت گیری های بخشنامه خط مشی ها و چارچوب کلان برنامه هفتم توسعه، در خصوص نقش و مأموریت مرتبط استان با موضوع های فوق به امور مربوطه در سازمان جهت بهره گیری در تدوین برنامه های عملیاتی موضوع های کلیدی اولویت دار ارسال نمایند.

- **سازمان های مدیریت و برنامه ریزی استان ها** در صورت وجود یک موضوع مهم که می تواند پیشران، بستر ساز و یا رفع چالش استان باشد، راهکارهای کاربردی و یا احکام مرتبط پیشنهادی خود را به امور مسئول موضوع مربوطه در سازمان ارسال نماید.

- **سازمان های مدیریت و برنامه ریزی استان ها**، پس از تصویب و ابلاغ قانون برنامه پنجساله هفتم توسعه، سند توسعه برنامه هفتم استان را در چارچوب جهت گیری ها و اهداف موضوع کلیدی اصلاح ساختار بودجه (نظام درآمد- هزینه استان و تمرکززدایی و تفویض اختیار) در سقف منابع موجود، با همکاری و مشارکت تمامی دستگاه های اجرایی استانی و بهره گیری از تمامی ظرفیت ها و پتانسیل های بخش غیردولتی تهیه و در چارچوب دستورالعملی که سازمان ابلاغ خواهد کرد، به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان برسانند.

#### ۴ - پیشنهاد قواعد سیاستی و احکام مورد نیاز برای پیاده‌سازی برنامه

سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان می‌توانند مجموعه ضوابط، استانداردها، مجوزها، محدودیت‌ها، ممنوعیت‌ها، مشوق‌های برانگیزاننده و مجازات‌های بازدارنده حاکم بر "فرآیندهای مشارکت، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری" را در قالب راهکارهای کاربردی و احکام قانونی مورد نیاز متناسب با جدول زیر ارائه نمایند.

دستگاه مسئول:	عنوان کارگروه:
عنوان برنامه عملیاتی مرتبط با سیاست کلی:	عنوان سیاست کلی مرتبط:
متن حکم:	

\* در صورتی که متن حکم قانونی را نقض یا فسخ کرده و یا به موازات یک قانون دیگر است، ذکر صریح گردد.