



باسمه تعالی

آسیب شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

به همراه پیشنهادهای اصلاحی

گزارش سیاستی ۹۷۱۰۰۲

کمیته اقتصاد مقاومتی

کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

دی ماه ۱۳۹۷



رهبر معظم انقلاب در دیدار با رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت در

تاریخ ۳ شهریورماه سال ۱۳۹۵ فرمودند:

در اقتصاد مقاومتی آن چیزی که مورد انتظار است، یک کار جهشی است. ببینید، دستگاه و دولت، خوب یک کارهای متعارفی دارد، کارهای معمولی‌ای دارد در زمینه‌های اقتصاد در همه‌ی بخشهای مختلف این وزارتخانه‌های چندین‌گانه‌ی اقتصادی که دارد انجام می‌گیرد؛ این کارها که خوب باید انجام بگیرد؛ [اما] از جمله‌ی چیزهایی که در اقتصاد مقاومتی مورد نظر است، یک کار فوق‌العاده است، یک کار جهشی است.

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش	آسیب شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به همراه پیشنهادهای اصلاحی
شناسه گزارش	۹۷۱۰۰۲
تهیه کننده	سید بهزاد بقایی - احسان قورچی بیگی
ناظر کارشناسی - دبیر کمیته اقتصاد مقاومتی	محمد امینی رعیا
رئیس کمیته اقتصاد مقاومتی	رحیم زارع
تاریخ انتشار	دی ماه ۱۳۹۷

چکیده گزارش

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۴ با دستور رهبر انقلاب تشکیل شد. مهمترین ماموریتی که از جانب ایشان برای ستاد تعیین گردید، «انجام فعالیت های جهشی و اولویت دار اقتصادی» به منظور تحقق اقتصاد مقاومتی بود.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی ۳ سال گذشته، اقدامات مختلف و متعددی را در دستور کار قرار داده است. از جمله این اقدامات می توان به تعریف حدود ۵۰۰ پروژه و تکلیف اولویت دار در کنار چندین مصوبه کلان، بخشی و ... اشاره کرد. با این وجود، بررسی ها نشان می دهد ستاد نتوانسته در اجرای ماموریت اصلی خود یعنی انجام فعالیت های فوق العاده، جهشی و اولویت دار، موفق عمل نماید و رفته رفته رو به نزول حرکت کرده است.

در حال حاضر، هر چند جلسات صحن اصلی ستاد به صورت هفتگی یا دو هفته یکبار برگزار می شود و دبیرخانه ستاد نیز کماکان پیگیری های خود از دستگاه ها را در دستور کار دارد، اما نمی توان پیگیری و به ثمر رساندن فعالیتی شاخص و اولویت دار در الگوی اقتصاد مقاومتی فارغ از اقدامات جاری و معمولی دستگاه ها را به این ستاد نسبت داد.

مطابق با بررسی های کارشناسی و نظر دستگاه های دولتی فعال در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، تشکیل دبیرخانه مشترک با شورای اقتصاد، تصویب حجم بالای فعالیت خارج از توان و ماهیت ستاد، تبدیل اقدامات جاری و معمولی دستگاه ها به پروژه های اولویت دار و خلا سیاست های تنبیهی، تشویقی و بودجه ای جهت پیشبرد پروژه های مصوب، ۴ آسیب اصلی و مانع عملکرد بهینه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بوده است.

بنابراین در شرایط حال حاضر، نیاز به اصلاح ستاد از منظر نهادی و ماموریتی وجود دارد. طراحی ستاد و مشخصا دبیرخانه آن باید به گونه ای باشد که تحقق اقتصاد مقاومتی را نتیجه دهد، نقش آفرینی مشخص در پیشبرد اقدامات اولویت دار داشته باشد و در راستای تحقق ماموریت های محوله حرکت نماید.

اصلاح ساختار دبیرخانه ستاد، تصویب سالانه ۱۰ پروژه کلان و اولویت دار در ستاد، ارتقاء جایگاه مصوبات ستاد و اعطای اختیار تخصیص بودجه به ستاد، ۴ پیشنهادی است که اجرای آن می تواند به تقویت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای پرداختن این نهاد کلیدی به ماموریت اصلی اش، منجر گردد.

فهرست مطالب

- ۱) مقدمه ۱
- ۲) بررسی اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۲
- ۳) نظر دستگاه ها در خصوص عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۹
- ۴) موانع عملکرد مطلوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۱۲
- ۵) پیشنهادهای اصلاحی ۱۶

۱) مقدمه

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۴ با دستور رهبر انقلاب تشکیل گردید و مأموریت های مهمی بر عهده آن گذاشته شد. بر این اساس، مهمترین مأموریتی که برای ستاد تعیین گردید، انجام فعالیت های فوق العاده، جهشی و اولویت دار اقتصادی به منظور تحقق اقتصاد مقاومتی بود. رهبر معظم انقلاب در دو بخش از بیانات خود در سال های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ در دیدار با رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت به این مهم اشاره فرمودند:

- بعضی از کارهایی که گزارش شده، مربوط به بندهای اقتصاد مقاومتی نیست، اگرچه حالا ارتباط داده شده اما کارهای جاری دستگاهها است؛ بالاخره دستگاهها یک کارهای جاری دارند و اینها را به شما گزارش کردند که این کارها را ما کردیم؛ اینها آمده جزو کارنامهی دستگاهها در زمینهی اقتصاد مقاومتی؛ درحالی که این نیست. بعضی از کارها هم ارتباطی اصلاً به بندهای اقتصاد مقاومتی ندارد؛ این مقدار کافی نیست.^۱
- در اقتصاد مقاومتی آن چیزی که مورد انتظار است، یک کار جهشی است. ببینید، دستگاه و دولت، خب یک کارهای متعارفی دارد، کارهای معمولی ای دارد در زمینه های اقتصاد در همه ی بخشهای مختلف این وزارتخانه های چندین گانه ی اقتصادی که دارد انجام می گیرد؛ این کارها که خب باید انجام بگیرد؛ [اما] از جمله ی چیزهایی که در اقتصاد مقاومتی مورد نظر است، یک کار فوق العاده است، یک کار جهشی است.^۲

در این گزارش که حاصل بررسی کارشناسی اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی ۳ سال گذشته و برگزاری جلسه با مسئولین دستگاهی ستاد است، انجام این مأموریت مهم توسط ستاد ارزیابی و آسیب شناسی شده و در پایان، پیشنهادهایی جهت اصلاح ستاد ارائه شده است. لازم به ذکر است که گزارش کامل بررسی و ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، در قالب یک کتابچه، بهمن ماه سال جاری در جریان پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی ارائه خواهد شد.

^۱ بیانات رهبر انقلاب؛ ۴ شهریورماه ۱۳۹۴

^۲ بیانات رهبر انقلاب؛ ۳ شهریورماه ۱۳۹۵

۲) بررسی اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

همزمان با آغاز فعالیت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۴، دبیرخانه ستاد در سازمان برنامه و بودجه و مشترک با شورای اقتصاد تشکیل گردید و به عنوان اولین اقدام، ۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی را طراحی و تصویب کرد.

پس از ابلاغ این ۱۲ برنامه، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دبیرخانه آن، اقدامات مختلفی اعم از تصویب پروژه های دستگاهی، مصوبات کلان و موردی، دستورالعمل ها، برنامه های اجرایی و ... را در دستور کار قرار دادند؛ این اقدامات که طی ۳ سال اخیر انجام شده را می توان در ۵ دسته ذیل تقسیم نمود:

- پروژه ها و تکالیف اولویت دار دستگاهی
- مصوبات کلان عمومی
- برنامه های اجرایی
- دستورالعمل ها
- ابلاغیه های موردی

در ادامه این ۵ دسته به طور مختصر توصیف شده است.

۲,۱) پروژه ها و تکالیف اولویت دار دستگاهی

طی ۳ سال اخیر، ستاد ۲۴۳ پروژه اولویت دار و ۲۰۲ تکلیف در بسته تولید و اشتغال برای دستگاهها تصویب نموده است. هدف از تدوین این پروژه ها و تکالیف، پیشبرد ۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی بوده است. از ۲۴۳ پروژه اولویت دار سالانه، ۱۲۱ پروژه در سال ۹۵ برای ۲۳ دستگاه، ۹۵ پروژه در سال ۹۶ برای ۱۹ دستگاه و ۲۷ پروژه در سال ۹۷ برای ۱۲ دستگاه تعریف شده است. ۲۰۲ تکلیف در بسته تولید و اشتغال نیز در سال ۹۶ برای ۲۴ دستگاه تعریف شده است.

برای پیشبرد و نظارت بر این پروژه ها، سامانه نیپا (نظارت یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی) ایجاد شد و دستگاه ها موظف شدند گزارش اقدامات صورت گرفته در راستای پیشبرد ها و همچنین میزان پیشرفت پروژه ها را به صورت ماهانه در سامانه نیپا بارگذاری نمایند.

۲،۲ مصوبات کلان عمومی

علاوه بر پروژه ها و تکالیف اولویت دار، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۴ مصوبه کلان ویژه تمامی دستگاه ها داشته است. ۲ مصوبه از ۴ مصوبه مذکور در خصوص حمایت از صادرات غیر نفتی برای سال های ۹۵ و ۹۶ است. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۵ خردادماه ۱۳۹۵ اولین بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی را به دستگاه ها ابلاغ نمود؛ این ستاد در ادامه نیز دومین بسته را در تاریخ ۲۱ شهریور ۱۳۹۶ به دستگاه های دولتی ابلاغ کرد.

بسته اول حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی در ۲۳ ماده و ۱۴ تبصره تنظیم شده بود. بسته دوم نیز شامل ۲۵ ماده و ۲۱ تبصره بوده است. این بسته های حمایتی یکساله به طور کلی به سه بخش «منابع مالی پیش‌بینی شده»، «شرایط بهره مندی از مشوق ها» و «دیگر حمایت ها» تقسیم بندی می شوند.

منابع مالی این دو بسته از سه محل «صندوق توسعه ملی»، «بانک مرکزی» و «منابع بودجه‌ای» در نظر گرفته شده است. نحوه ارائه مشوق ها به صادرکنندگان کالاهای غیرنفتی نیز در یک دسته بندی کلی به سه بخش «مشوق مستقیم برای کالاها و خدمات صادراتی»، «مشوق مستقیم از طریق یارانه سود تسهیلات بانکی» و «رفع موانع صادراتی و مشوق های غیر مستقیم» تقسیم شده اند.

۲ مصوبه دیگر نیز در خصوص اشتغال تحت عنوان بسته حمایت از اشتغال پایدار با اولویت اشتغالزایی در مناطق روستایی برای سال ۹۵ و بسته اشتغال فراگیر با هدف ایجاد ۹۷۰ هزار شغل در سطح کشور برای سال ۹۶ ارائه شده است.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی آبان ماه سال ۱۳۹۵ بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار را به وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه، سازمان میراث فرهنگی، بانک مرکزی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور ابلاغ کرد.

این بسته در راستای مردمی کردن اقتصاد و حداکثرسازی مشارکت اقتصادی و برای بهره برداری از مزیت های رقابتی و نسبی ایران با اولویت مناطق روستایی تصویب گردید. بر اساس این بسته، در استان ها کارگروه تخصصی مدیریت و راهبری توسعه اشتغال پایدار شکل گرفت و ۳ نوع حمایت تسهیل گری، آموزشی و تکمیل زنجیره تولید در آن در نظر گرفته شد.

برنامه اشتغال فراگیر نیز به عنوان سند اشتغالی دولت با تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تیرماه سال ۱۳۹۶ به دستگاه ها ابلاغ شد. این برنامه در ابتدای سال ۱۳۹۶ توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و در چهار بخش «کلیات»، «اهداف، راهبردها، سیاست‌های اجرایی، رسته‌ها، طرح‌ها و اقدامات اساسی»، «فرآیندهای اجرایی و تقسیم کار دستگاهی» و «ارزیابی، پایش و ارزشیابی و الزامات اجرایی» با هدف ایجاد ۹۷۱ هزار شغل تدوین گردید.

بر اساس اهداف کمی که در این برنامه تعیین شده، بخش صنعت و معدن لوکوموتیو اصلی اشتغالزایی در سال ۹۶ با سهم ۲۶ درصدی در نظر گرفته شد. در این مصوبه همچنین تامین ۹۳ درصد از کل منابع مالی مورد نیاز برای اشتغالزایی در سال ۹۶، بر عهده شبکه بانکی بود.

در برنامه مذکور، اهداف اشتغالزایی در ۳ قالب تدوین شده است:

- قالب اول، اهداف کمی در بخش‌های مختلف اقتصادی تشریح شده است که مسئولیت مستقیم هر قسمت بر عهده یک وزارتخانه است.
- قالب دوم این برنامه، مربوط به طرح‌های اشتغالزایی است.
- قالب سوم برنامه، اهداف کمی مربوط به طرح‌های اشتغال حمایتی را در خود جا داده است. در این قالب، نهادهای عمومی نیز به عنوان مسئول اجرای طرح حضور دارند.

۲,۳ برنامه های اجرایی

ستاد علاوه بر نقش برنامه ریزی، در برخی مواقع خودش وارد عمل شده و فعالیت های اجرایی را تصویب و به عهده گرفته است. این فعالیت ها شامل کارگروه رونق و تسهیل موانع تولید، واگذاری طرح های تملک دارایی و معین های استانی اقتصاد مقاومتی می شود.

کارگروه رونق و تسهیل موانع تولید: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اوایل سال ۱۳۹۵ کارگروه رونق و تسهیل موانع تولید را به منظور فعال کردن ۷۵۰۰ بنگاه نیمه تعطیل و تکمیل طرح های نیمه تمام با پیشرفت بیش از ۶۰ درصد ایجاد نمود و مدیریت آن را به وزارت صنعت واگذار کرد. در این طرح قرار بر این شد که وزارت صنعت با همکاری بانک مرکزی معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان تسهیلات به منظور رونق ۷۵۰۰ واحد تولیدی کوچک و متوسط تخصیص دهد. سازوکار اجرایی تخصیص ۱۶ هزار میلیارد تومان به ستاد های استانی واگذار شد و قرار بر این شد بنگاه های کوچک و متوسط پس از ثبت نام در سایت بهین یاب و تأیید ستاد های استانی به بانک ها برای دریافت تسهیلات معرفی شوند.

واگذاری طرح های تملک دارایی: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی واگذاری پروژه های ملی و استانی به بخش غیردولتی را در دستور کار خود قرار داد و در این راستا، تعدادی از طرح های سرمایه ای جدید، نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره برداری را به بخش غیردولتی واگذار نمود. این ستاد ۵ گزارش از طرح های واگذار شده منتشر کرده است که بر اساس آخرین گزارش که در تاریخ ۲۶ دی ماه ۱۳۹۵ منتشر شده، ۲۵۱ پروژه ملی و ۱۰۷۱ پروژه استانی واگذار شده است. در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ در این خصوص گزارشی ارائه نشده است.

معین های استانی اقتصاد مقاومتی: پس از تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، استان ها نیز موظف به ایجاد ستاد اقتصاد مقاومتی استانی شدند و وظیفه آن ها، انجام پروژه های استانی در راستای پروژه های اولویت دار تعیین شد. بر این اساس، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تصمیم گرفت در تاریخ ۶ شهریور ۱۳۹۵ برای استان ها مسئولانی انتخاب نماید؛ بر

این اساس هر وزیر مسئولیت چند استان و راهبری آن را بر عهده گرفت. این اقدام حدود یکسال ادامه داشت و طی آن وزرای انتخابی یک تا ده جلسه در هر استان برگزار نمودند.

۲,۴) دستورالعمل ها

همزمان با تاسیس ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، به منظور مدیریت بهینه فعالیت ها، این ستاد دستورالعمل هایی شامل نظام نامه پیوست فناوری، شاخص های رصد اقتصاد مقاومتی و نظام انطباق اقدامات دستگاه ها با سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی را به دستگاه ها ابلاغ نموده است.

نظام نامه پیوست فناوری: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در راستای اجرای بند (۲) سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و توجه به تدابیر رهبری در خصوص «شناسایی فعالیت ها و زنجیره های اقتصادی مزیت دار کشور»، «خودداری از خریدهای خارجی تضعیف کننده تولید داخلی»، «دانش بنیان کردن بخش های مهم اقتصادی کشور» و «مشروط نمودن انتقال فناوری در معاملات خارجی»، نظام نامه «پیوست فناوری و توسعه توانمندی های داخلی در قراردادهای بین المللی و طرح های مهم ملی» را با هدف انتقال و بومی سازی فناوری، در تاریخ ۶ شهریورماه سال ۱۳۹۵ مورد بررسی و تصویب قرار داد. واگذاری کار به شرکت های ایرانی با همکاری شرکت های خارجی، حداکثر بکارگیری منابع انسانی متخصص ایرانی در اجرای طرح، ارتقاء دانش تخصصی و مهارت نیروی انسانی، انتقال فناوری به شرکت های داخلی و حداکثر تأمین مواد مورد نیاز پروژه و اجرای آن ها از داخل کشور از جمله مفاد این نظام نامه بوده است.

شاخص های رصد اقتصاد مقاومتی: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در پوشه ای تحت عنوان «مستندات اجرایی سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی (۳)» که در سایت دبیرخانه ستاد بارگزاری شده، شاخص هایی را برای رصد اقتصاد مقاومتی در دو بخش کلان و برنامه ای، ارائه نموده است. ۳ دسته شاخص شامل ۱۸ مورد ذیل ۳ عنوان کلان «تحقق رشد پویا»، «کاهش آسیب پذیری اقتصاد» و «افزایش انعطاف پذیری اقتصاد» تعریف شده و ۱۲ دسته شاخص شامل ۱۳۷ مورد نیز ذیل برنامه های ۱۲ گانه اقتصاد مقاومتی تعیین گردیده است. بررسی ها نشان می دهد علاوه بر اینکه این شاخص ها تناسب لازم را با یکدیگر نداشته و سطوح متفاوتی دارند، تاکنون مورد ارزیابی نیز قرار نگرفته است.

نظام انطباق اقدامات دستگاه ها با سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی: با توجه به ضرورت همسویی برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۵، «نظام‌نامه ممیزی (سازگاری) انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از طریق معیارهای مرجع» را مورد تصویب قرار داد.

بر اساس این نظام نامه، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند منطبق بر مفاد ذکر شده اهتمام خود را در انطباق فعالیت‌های مهم و تاثیرگذار بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بعمل آورند. دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز موظف شد روند اجرای این دستورالعمل را هر شش ماه یکبار بررسی و گزارش نماید. با این حال، تاکنون هیچگونه گزارش و خروجی در خصوص این نظام نامه ارائه و منتشر نشده است.

۲,۵) ابلاغیه های موردی

در طول ۳ سال گذشته، ستاد ابلاغیه های خارج از موارد گفته شده به صورت موردی نیز داشته است. ابلاغیه های مذکور شامل راه‌اندازی مرکز پایش محیط کسب و کار، ابلاغیه به سازمان مالیاتی در خصوص مالیات واحدهای کوچک و متوسط، دستور به سازمان تأمین اجتماعی برای تسهیل شرایط بیمه و ابلاغیه درخواست کمک از دانشگاه ها و مراکز پژوهشی می‌شود که در ادامه به صورت مختصر توضیح داده شده است.

مرکز پایش محیط کسب و کار: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تیرماه سال ۱۳۹۶، در راستای اجرای سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی، با هدف بهبود محیط کسب و کار کشور و به منظور افزایش بلوغ تعامل پذیری، ترویج فرهنگ تبادل برخط اطلاعات در دستگاه های اجرایی و همچنین ارتقای کارکرد سامانه های موجود، «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور» را مورد تصویب قرار داد و وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را ملزم به پیاده سازی آن نمود. تاکنون گزارش مشخصی توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دستگاه‌های زیربط در خصوص اجرای این مصوبات ارائه نشده و این موارد، صرفا اقداماتی بوده که توسط ستاد به انجام رسیده است.

ابلاغیه به سازمان مالیاتی در خصوص واحد های کوچک و متوسط: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۲۳ اسفند ۱۳۹۵ به منظور اعمال مساعدت در جهت مرتفع نمودن مشکلات مالیاتی واحدهای کوچک و متوسط، سازمان امور مالیاتی کشور را مکلف نمود تا ترتیبی اتخاذ نماید که اظهارنامه ها و صورت های مالی تسلیمی واحدهای موصوف به عنوان برگ مالیات قطعی عملکرد سال ۱۳۹۴ در نظر گرفته شود.

دستور به سازمان تأمین اجتماعی برای تسهیل شرایط بیمه: در تیرماه سال ۱۳۹۶ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی مصوبه ای، سازمان تأمین اجتماعی را موظف نمود به منظور رفع مشکلات فعالان اقتصادی بخش خصوصی با سازمان تأمین اجتماعی و مساعدت در جهت بهبود فضای کسب و کار، امنیت سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال، در خصوص رفع مشکلات بیمه ای شرکت ها اقداماتی را انجام دهد.

ابلاغیه درخواست کمک از دانشگاه ها و مراکز پژوهشی: در تیرماه سال ۱۳۹۶ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ابلاغیه ای به تمامی دانشگاه ها و مراکز پژوهشی از آنها خواست به انجام مطالعاتی جهت تحقق موثرتر سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی بپردازد و پیشنهادهای راهکارهای گشودن گره های علمی مسائل اقتصادی کشور را ارائه نمایند.

۳) نظر دستگاه ها در خصوص عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس در تاریخ ۱۰ دی ماه، جلسه ای با موضوع آسیب شناسی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با حضور دبیر ستاد در سازمان برنامه و بودجه، مسئولین دستگاهی اقتصاد مقاومتی و کارشناسان برگزار نمود. پیش از این جلسه نیز دبیرخانه کمیته، جلساتی با مسئولین اقتصاد مقاومتی در ۱۲ وزارتخانه دولتی برگزار نموده و نظرات ایشان را در خصوص عملکرد ستاد احصا کرده بود. گزارش مفصل از این جلسات و نظرات دستگاه ها به همراه آسیب شناسی کامل ستاد، بهمن ماه در جریان پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی در قالب یک کتابچه منتشر می شود. در این بخش، عمده نظراتی که مسئولین دستگاهی اقتصاد مقاومتی در جلسه کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس بیان کردند، آورده شده است؟

نماینده معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری: یکی از اهداف اصلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی پیگیری کارهای فوق العاده اقتصادی بوده است، اما اکنون اینگونه نیست. در حال حاضر پروژه هایی که تصویب می شود، پروژه های جاری و معمولی دستگاه است. همچنین هیچ اهرم نظارتی بر اجرای پروژه های ابلاغی دستگاه ها وجود ندارد. به عنوان مثال در بحث پیوست فناوری دقیقاً مشخص نیست که دستگاه های مسئول چه مقدار کار را پیش برده اند؛ حتی کارگروه های مربوط به آن نیز تشکیل نمی شود.

نماینده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی: در حال حاضر یکی از مشکلاتی که در بحث پروژه های اقتصاد مقاومتی وجود دارد، تورم برنامه و پروژه است و به نظر بنده یکی از الزامات اصلاح این مسئله، کاهش حجم پروژه های اقتصاد مقاومتی است. یکی دیگر از مشکلات موجود عدم تعیین و تعریف دقیق پروژه های اولویت دار اقتصاد مقاومتی است. سازمان برنامه و بودجه نیز نتوانسته به خوبی پروژه ها را تعریف کند و هماهنگی های لازم را انجام دهد.

^۳ البته ذکر این نکته لازم است که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، بی شک اقدامات متعدد و قابل تقدیری انجام داده است که در جلسه کمیته نیز مطرح گردید؛ اما در این گزارش، آسیب ها و مشکلات ستاد جهت اصلاح و بهبود فعالیت ها آورده شده است.

نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: اکثر برنامه ها و پروژه های ابلاغی از سمت سازمان برنامه و بودجه به وزارتخانه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، همان پروژه های جاری وزارت کار است. ادامه این مسیر از سه سال گذشته باعث شده است که همه مجریان تصور کنند که پروژه های اولویت دار اقتصاد مقاومتی همان پروژه های جاری و معمولی خودشان است که این تفکر اشتباه است. در واقع این امر باعث شده است که وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی خواسته ها و برنامه های هزینه بر و غیراقتصادی خود را با برچسب و ویتترین اقتصاد مقاومتی پیش ببرند و در نهایت نسبت به مزیت های یک پروژه اولویت دار بی توجهی صورت گرفته است.

نماینده وزارت راه و شهرسازی: یک سری برنامه های اقتصادی وجود دارد که خود وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی آن را اجرا و پیگیری می کنند و در واقع جزء وظیفه های آن هاست؛ اما از طرفی تصور می کنند که همه این فعالیت ها جزو برنامه ها و پروژه های اولویت دار دستگاهشان در اقتصاد مقاومتی است؛ که این تصور، اشتباه است. بنابراین باید در تعریف پروژه های اولویت دار اقتصاد مقاومتی بازبینی شود و آن دسته از پروژه های راهبردی و محرک اقتصاد به دستگاه ها ابلاغ شود. باید با بازبینی در شاخص ها و ویژگی های پروژه های اولویت دار اقتصاد مقاومتی و تعریف دقیق تر پروژه ها و همچنین کاهش حجم آن ها، شاهد مدیریت و نظارت موفق و در واقع فرماندهی اقتصاد کشور توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باشیم.

نماینده وزارت نیرو: برای اینکه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به طور دقیق امور مربوط به پروژه های اولویت دار را پیگیری کند و دبیرخانه آن یعنی سازمان برنامه و بودجه بتواند به طور دقیق بر آن نظارت داشته باشد، باید دبیرخانه و امور بخشی آن ارتباط بیشتری با وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی برقرار کنند. همچنین بازدیدهای فیزیکی دقیقی باید صورت بگیرد تا کارها و گزارش ها راستی آزمایی شود؛ تا مشخص شود دستگاهی که گزارش عملکرد خود را بارگزاری کرده، آیا به صورت صحیح وارد کرده است؟ اشتغال مدنظر در یک پروژه ایجاد شده است؟ و امی که مدنظر بوده به مشاغل مدنظر داده شده است؟

نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی: یکی از مشکلات موجود این است که گزارش هایی که در سامانه نیپا بارگزاری می شود، صحیح نیست. در واقع زمانی که دستگاه ها گزارش عملکرد خود را در سامانه نیپا بارگزاری می کنند، ممکن است درصد پیشرفت و گزارش وارد شده صحیح نباشد. علت این امر این است که راستی آزمایی دقیقی از پروژه ها توسط سازمان برنامه و بودجه به عنوان دبیرخانه ستاد صورت نمی گیرد. همچنین در حال حاضر پروژه هایی که از سوی دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تعیین می شود، هیچگونه ضمانت اجرایی ندارد. برای حل مشکلات ستاد و دبیرخانه آن، سه اقدام یعنی اصلاح فرآیندهای اجرایی در سازمان برنامه و بودجه، راستی آزمایی دقیق پروژه ها و تقویت جایگاه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به منظور پیاده سازی کامل اقتصاد مقاومتی ضروری است.

نماینده وزارت نفت: زمانی که سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی توسط رهبر انقلاب اسلامی ابلاغ شد، هدف این بود که پروژه های اولویت دار بر مبنای این سیاست ها شکل بگیرد. در حال حاضر اگر انحرافی در مسیر ستاد و دبیرخانه آن وجود دارد، مشکل اصلی همین بی توجهی به سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی است. برای اینکه بتوان به اهداف اقتصاد مقاومتی دست پیدا کرد، باید این سیاست های کلی را به صورت کامل زیر نظر داشت و در تعیین پروژه های اولویت دار آن را مبنا قرار داد. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در طول سال فعال است و مصوباتی هم دارد؛ اما باید توجه داشت که این پروژه های یک طرفه است. در واقع حجم پروژه ها زیاد است و هیچ حمایتی نیز از طرف ستاد و دبیرخانه آن صورت نمی گیرد.

۴) موانع عملکرد مطلوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

در این بخش از گزارش، طبق بررسی های کارشناسی انجام شده و نظرات دستگاه ها، یک جمع بندی از آسیب شناسی صورت گرفته در خصوص عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ارائه شده است.

بر این اساس، ارزیابی اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر مدیریتی نشان دهنده ۴ آسیب و مسئله مهم است که باعث شده این نهاد کلیدی نتواند مسیر خود را به منظور پیگیری تحقق اقتصاد مقاومتی به درستی طی نماید و در راستای انجام کارهای فوق العاده، اولویت دار و جهشی در اقتصاد ایران حرکت کند.

این ۴ آسیب به شرح زیر است:

- تشکیل دبیرخانه مشترک با شورای اقتصاد
- تصویب حجم بالای فعالیت خارج از توان و ماهیت ستاد
- تبدیل اقدامات جاری و معمولی دستگاه ها به پروژه های اولویت دار
- خلا سیاست های تنبیهی، تشویقی و بودجه ای جهت پیشبرد پروژه های مصوب

موارد مذکور در ادامه تشریح شده است.

۳,۱) تشکیل دبیرخانه مشترک با شورای اقتصاد

از همان ابتدای تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، دبیرخانه شورای اقتصاد مأموریت انجام فعالیت های دبیرخانه ای ستاد را نیز عهده دار شد؛ مسئله ای که اولین قدم نسنجیده در فرآیندهای مدیریتی ستاد بود.

در واقع از آنجا که اهداف این دو نهاد با یکدیگر کاملاً متفاوت است، انتخاب یک دبیرخانه برای پیگیری فعالیت های هر دو، موجب تغییر و به حاشیه رفتن یکی از دو نهاد خواهد شد؛ که در عمل، این مسئله برای ستاد فرماندهی حادث شد.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مأموریت انجام کارهای فوق العاده و جهشی در اقتصاد به منظور تحقیق اقتصاد مقاومتی را بر عهده دارد؛ در حالی که شورای اقتصاد، مأمور انجام فعالیت ها و برنامه ریزی های روزمره و تصمیم گیری در خصوص امورات جاری اقتصاد کشور است. جمع بین فعالیت های روزمره و فوق العاده، در یک دبیرخانه عملی نیست؛ روند ۳ سال گذشته نیز موید این مسئله است و باعث شده فعالیت های جاری و معمولی در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی غلبه پیدا کند. به عنوان چالش دیگر ناشی از این مسئله، ایجاد دبیرخانه مشترک منجر به این شد که بعضی وظایف جاری شورای اقتصاد به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی سپرده شود؛ به عنوان مثال واگذاری طرح های نیمه تمام عمرانی کشور از جمله فعالیت های جاری کشور و از وظایف شورای اقتصاد بوده است؛ اما این وظیفه از سال ۹۵ بر عهده ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی قرار گرفت و تحت عنوان فعالیت های ویژه اقتصاد مقاومتی گزارش داده شد.

۳،۲) تصویب حجم بالای فعالیت خارج از توان و ماهیت ستاد

در طول ۳ سال گذشته، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی حدود ۵۰۰ پروژه و تکلیف اولویت دار برای دستگاه های اجرایی کشور تعریف نموده است؛ در حالی که ستاد از تشکیلات و ساز و کار کافی برای پیگیری و نظارت بر اجرای این برنامه ها و محتوای جزئیات آن برخوردار نبوده و این مسئله موجب شده است بسیاری از پروژه ها و اقدامات تعریف شده، بدون به ثمر رسیدن و انجام شدن حذف شوند یا به حاشیه بروند.

برای مثال می توان به پروژه یکسان سازی نرخ ارز به عنوان پروژه اولویت دار بانک مرکزی، رونق بخش مسکن به عنوان پروژه اولویت دار وزارت راه و شهرسازی، اصلاح نظام درآمد- هزینه و اصلاح نظام اداری و استقرار دولت الکترونیک به عنوان پروژه اولویت دار سازمان برنامه و بودجه، پایدارسازی منابع صندوق های بازنشستگی به عنوان پروژه اولویت دار وزارت کار، احداث خط لوله و صادرات گاز به پاکستان به عنوان پروژه اولویت دار وزارت نفت و ۳۰ درصد افزایش صادرات از طریق ترانزیت در مناطق آزاد به عنوان پروژه اولویت دار وزارت اقتصاد، در قالب پروژه هایی که تعریف شده اند، اما بدون اجرایی شدن و پیگیری مشخص از دستور کار خارج شده اند، اشاره کرد.

حجم بالای اقدامات تعریف شده، فرآیند نظارتی را نیز با مشکل مواجه می سازد؛ زیرا کارشناسان ستاد از زمان، دانش و مهارت کافی برای نظارت بر تعداد زیادی پروژه متنوع و گوناگون برخوردار نیستند. این مسئله موجب شده فرآیند نظارت کنونی ستاد به سمت نمایشی شدن و تایید غیرهدفمند گزارش های عملکرد دستگاهی حرکت کند. در واقع تنها سازوکار ایجاد شده برای مدیریت پروژه ها و اقدامات تعریف شده در ستاد، راه اندازی سامانه نیبا بوده که فرآیند کار را به صورت شکلی مدیریت می کند و اقدامات دستگاه ها در آن بررسی دقیق و راستی آزمایی نمی شود.

با این وجود، به طور کلی ماهیت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، به گونه ای است (و باید باشد) که با تعریف تعداد زیادی پروژه برای دستگاه های مختلف همخوانی ندارد و چنین روندی حتی با وجود زیرساخت های لازم، برای ستادی که باید اقدامات جهشی و اولویت دار اقتصادی را دنبال نماید، غیرکارشناسی و غیرعملیاتی است.

۳,۳) تبدیل اقدامات جاری و معمولی دستگاه ها به پروژه های اولویت دار

بررسی های کارشناسی نشان می دهد تنها ۱۸,۳ درصد از پروژه های تعریف شده در ستاد را می توان با توجه به الگوی اقتصاد مقاومتی اولویت دار دانست.^۴

طبق گفته دستگاه های اجرایی در جلسات و بررسی های میدانی انجام شده، حجم بالای پروژه های تعریف شده موجب شده دستگاه ها تمایل داشته باشند فعالیت های جاری و معمولی خود را به عنوان پروژه های اولویت دار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تصویب نمایند؛ از جمله این پروژه ها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مرکز کنترل نظارت اعتباری (مکنا) - بانک مرکزی
- بیع متقابل گازرسانی به ۹۰۰ هزار مشترک جدید روستایی و شهرک های کوچک - وزارت نفت
- اتمام عملیات برق رسانی به کلیه روستاهای دارای ده تا بیست خانوار - وزارت نیرو
- تکمیل و بهره برداری از ۱۰۰۰ کیلومتر راه روستایی - وزارت راه و شهرسازی
- تدوین استانداردهای اخلاق حرفه ای و فرهنگ کار - وزارت کار

^۴ جزئیات این بررسی در کتابچه «مسیر فرمانده اقتصاد ایران» که در چهارمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی منتشر گردید، آمده است.

۳,۴) خلا سیاست های تنبیهی، تشویقی و بودجه ای جهت پیشبرد پروژه های مصوب

رهبر معظم انقلاب در شهریورماه ۱۳۹۴ در خصوص وظایف ستاد و نسبت آن با سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی فرمودند: بایستی اقدامات عملی لازم در خصوص هر بند مشخص بشود، مجری‌هایش دستگاه‌هایی که متصدین معلوم بشوند، در هر بخشی زمان‌بندی لازم انجام بگیرد، امکانات لازم و چگونگی تأمین آن امکانات بایستی روشن بشود، بالاخره این سیاستها یک تحرک عملی است و میدانی است؛ وقتی راهکار فراهم می کنید، در واقع یک تحرک میدانی می خواهید به وجود بیاورید، این الزاماتی دارد. الزاماتش چیست؟ چه جوری می شود تأمین کرد؟ راه تأمین آن الزامات باید مشخص بشود. آن وقت اگر این کارها شد، آن وقت شما میتونید رصد کنید، میتونید پیگیری کنید، ببینید شد یا نشد، فلان دستگاه کار خودش را انجام داد یا نداد. کار پیش میرود.

با این وجود، ستاد تنها به محلی جهت تصویب پروژه تبدیل شده است؛ ستاد در پروژه های مصوب خود، وظیفه تأمین بودجه و دیگر نیازهای پروژه ها را بر عهده دستگاه ها گذاشته و هیچ سازو کار تنبیهی و تشویقی برای مجریان پروژه ها در نظر نگرفته است. این امر موجب شده سازمان ها علاقه مند باشند فعالیت های جاری خود را به عنوان پروژه های اولویت دار ستاد تصویب نمایند تا مجبور نشوند اقدام بیشتر یا هزینه بیشتری نسبت به قبل انجام دهند.

۵) پیشنهادهای اصلاحی

به منظور تقویت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و بهبود وضعیت موجود این نهاد کلیدی طبق آسیب شناسی صورت گرفته و نظرات دستگاه ها، ۴ پیشنهاد به شرح زیر ارائه می‌گردد:

۱- **اصلاح ساختار دبیرخانه ستاد:** دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید مستقل از دیگر دبیرخانه ها بوده و دارای یک ساختار چابک و پویا باشد و به صورت مستقیم، ذیل رئیس ستاد فعالیت نماید. این دبیرخانه نیازمند توان کارشناسی ویژه نیست؛ بلکه ویژگی اصلی آن قدرت عمل در پیگیری و پیشبرد امور است و نیاز به ساختار عریض و طولی هم ندارد. بررسی نمونه های مشابه جهانی، نشانگر آن است که چنین نهادهایی که فعالیت های اولویت دار و کلان را پیگیری می کنند، باید به صورت مستقیم در تعامل با رئیس جمهور یا نخست وزیر فعالیت کنند.

۲- **تصویب سالانه ۱۰ پروژه کلان و اولویت دار در ستاد:** ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید سالانه تنها مسئول ۵ تا ۱۰ پروژه کلان، ملی و اولویت دار اقتصاد مقاومتی شود؛ پروژه هایی که نقش اثرگذاری در تحقق اقتصاد مقاومتی داشته و اجرای آن، از عهده یک دستگاه خارج باشد. این پروژه ها باید در فرآیندی شفاف و کارشناسی شده و بر اساس شاخص های مشخص، به تصویب برسد. در این قالب، شناسایی و رفع موانع، فراهم کردن پیش نیازهای اجرا، انجام هماهنگی های بین دستگاهی، اعطای مجوزهای لازم برای پروژه ها و تخصیص بودجه، وظیفه ستاد خواهد بود؛ دبیرخانه ستاد نیز در این زمینه، به پیگیری امور می پردازد.

۳- **ارتقاء جایگاه مصوبات ستاد:** ستاد باید قدرت اعطای مجوز و اختیارات قانونی را برای پیشبرد اموری که مطرح گردید، داشته باشد. بنابراین لازم است جایگاه مصوبات ستاد ارتقاء یافته و هم سطح با مصوبات هیئت وزیران تلقی گردد.

۴- **اعطای اختیار تخصیص بودجه به ستاد:** ستاد باید بتواند حمایت های مادی و معنوی را در مسیر اجرای پروژه های اولویت دار اعمال نماید و با تعبیه نمودن سازوکارهای تنبیهی، تشویقی و بودجه ای، مجریان پروژه ها را نسبت به اجرای پروژه های اولویت دار ترغیب نماید. به این منظور لازم است اختیار تخصیص بودجه با یک سقف مشخص برای پروژه های اولویت دار، در اختیار رئیس ستاد قرار گیرد.