

Evaluating the Model of Implementation of Iranian Meta-Policies According to International Indicators: Implications for Amendment of Article 83 of the Civil Service Management Law

Noorali abdollahi¹  Seyed Mojtaba ShahrAeini² 
Seyed Mojtaba Nabavifard³  Masoud Banafi⁴ 

1. Ph.D. Candidate in Decision-Making and Public Policy, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadigh University (AS), Tehran, Iran (Corresponding author).
Email: noorali.ab@gmail.com
2. Ph.D. Candidate in Public Policy, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: seyedmojtaba.sh@gmail.com
3. Ph.D. Candidate in Production and Operations Management, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran. Email: m.nabavifard@gmail.com
4. Assistant Professor, Governance Department, Faculty of Governance, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: banafi@ut.ac.ir





Abstract

According to Article (83) of the Civil Service Law, the country's Administrative and Recruitment Organization is required to determine the country's position and level of progress compared to other countries in the world. accordingly this research has provided an analysis of the report issued by that Organization, and examined the weaknesses and strengths of it and mechanisms to improve and upgrade the report. This research has used focus groups and thematic analysis method to gather and analyze the data. In this regard, one of the most important considerations related to the aforementioned report is the failure to provide a proper interpretation of the main purpose of this article, which is to determine the country's status and level of progress. Despite the emphasis of the letter of the article (83) of the civil service law due to the organization's obligation that is adapting international indicators according to country's development plan, instead of defining "progress" and "development" according to religious and national values and determining country's position among other countries, the report is a mere gathering of international indicators. Also many of the indicators gathered by administrative and recruitment organization have methodological and ideological considerations and not properly designed. Alternately the considerations resulted from focus groups has shown necessity of designing a development indicator based on country's core values especially justice and development and to replace the phrase "constitution and general policies" with "vision document" in article (83).

Keywords: International Indicators, Document of Perspective, the Civil Service Law, the Country's Administrative and Recruitment Organization.



ارزشیابی الگوی تحقق سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر شاخص‌های بین‌المللی: رهنمودهایی برای ارتقای ماده ۸۳ قانون مدیریت خدمات کشوری

نورعلی عبداللهی^۱  سید مجتبی شهرآئینی^۲  سید مجتبی نبوی فرد^۳ 
مسعود بنافی^۴ 

۱. دانشجوی دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
Email: noorali.ab@gmail.com
۲. دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران
Email: seyedmojtaba.sh@gmail.com
۳. دانشجوی دکتری مدیریت تولید و عملیات، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران
Email: m.nabavifard@gmail.com
۴. استادیار، گروه حکمرانی، دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
Email: banafi@ut.ac.ir

چکیده

طبق ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است بر اساس شاخص‌های بین‌المللی جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین کند. بر این اساس، این پژوهش، تحلیلی بر گزارش تدوین شده توسط سازمان مذکور ارائه داده و ضمن بررسی نقاط ضعف و قوت آن، پیشنهادهایی در خصوص اصلاح قانون و سازوکارهایی برای بهبود و ارتقای گزارش تدوین شده مطرح کرده است. این پژوهش برای جمع‌آوری داده از روش برگزاری گروه کانونی استفاده کرده و از روش تحلیل مضمون برای تجزیه و تحلیل داده‌ها بهره برده است. طبق یافته‌های پژوهش یکی از مهم‌ترین ملاحظات مربوط به گزارش مذکور، عدم ارائه تفسیر مناسب از هدف اصلی این ماده یعنی تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور است. بر این اساس در گزارش تنظیم شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، به‌جای تعریف «پیشرفت» طبق ارزش‌های دینی و ملی و تعیین جایگاه کشور طبق آن، به گردآوری اطلاعات شاخص‌های بین‌المللی بسنده شده است. همچنین بسیاری از شاخص‌های مورد استفاده در گزارش مذکور به لحاظ اصول و مبانی روش‌شناسی و گردآوری داده محل تأمل جدی هستند. این در حالی است که بررسی‌های صورت‌گرفته بیانگر لزوم استفاده از عبارات «قانون اساسی و سیاست‌های کلی» به‌جای «سند چشم‌انداز» در متن قانون و طراحی شاخص ترکیبی بومی مبتنی بر عدالت و پیشرفت بر اساس اسناد بالادستی بوده تا بر این اساس امکان سنجش میزان و جایگاه پیشرفت کشور مبتنی بر مقتضیات بومی فراهم آید.

کلیدواژه‌ها: سند چشم‌انداز، قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان اداری و استخدامی کشور

مقدمه و بیان مسئله

ارزیابی وضعیت و سنجش مستمر شاخص‌های مهم عملکردی زیرنظامات اصلی کشور یکی از مؤلفه‌های کلیدی در حکمرانی کارآمد جوامع محسوب می‌شود. ترسیم وضع موجود، شناخت نقاط قوت و ضعف، موقعیت رقبا و برنامه‌ریزی برای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب به مفاهیم سنجش، اندازه‌گیری و ارزیابی گره‌خورده است. امروزه شاخص‌ها نقش اصلی را در حوزه ارزیابی ایفا می‌کنند تا جایی که به یکی از ابزارهای حکمرانی تبدیل شده‌اند و مفهومی با عنوان حکمرانی توسط شاخص^۱ در این حوزه شکل گرفته است (Davis et al, 2012, P 86).

آنچه امروزه با عنوان برنامه‌های توسعه شهرت‌یافته نظیر شاخص توسعه انسانی سازمان ملل و برخی دیگر از شاخص‌هایی که در این گزارش عنوان شده از جمله شاخص سهولت کسب‌وکار، رقابت‌پذیری جهانی، نوآوری، عملکرد لجستیک، توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات، توسعه دولت الکترونیک، رقابت‌پذیری سفر و گردشگری، همه از جنس شاخص‌های ترکیبی هستند. اگر کارکردهای پسینی شاخص‌ها این باشد که با رویکردی گذشته‌گرا، وضع موجود و هر آنچه اتفاق افتاده را به تصویر بکشند، کارکردهای پیشینی آن‌ها در این است که با رویکردی روبه‌جلو و آینده‌گر، نه تنها متضمن تصویری از وضع مطلوب هستند، بلکه سائق و محرک به آن نیز هستند.

براین‌اساس امروزه آمارها و شاخص‌ها، تنها سنجه‌هایی به‌ظاهر خنثی برای شناسایی وضع موجود نیستند؛ بلکه نحوه نگاه کردن ما به وضع موجود، کانون توجه ما، وزن‌ها و اولویت‌هایی که به مسائل می‌دهیم را نیز تعیین می‌کنند و بیش از این‌ها، با کارکردی ایدئولوژیک و هدایت به امر مطلوب به‌صورتی غیرمستقیم، به ابزارهای حکمرانی نیز تبدیل شده‌اند. چهارچوب مفهومی مندرج در پس هریک از شاخص‌های ترکیبی و اوزانی که به مؤلفه‌های متعدد آن‌ها داده می‌شود، به‌وضوح سرشار از ارزش‌ها و جهت‌دار است. حداقل جهت‌داری یک شاخص، در این است که تعریف و مدل مفهومی سازنده خود را از مسئله به تصویر می‌کشد و از این‌رو قالبی است که کشورها را بر آن اساس ارزیابی می‌کنند (پیغامی، ۱۳۹۴: ۱۲۷). بر این اساس به‌کارگیری شاخص‌های بین‌المللی در تدوین برنامه‌های توسعه و مبنا قرار دادن این شاخص‌ها برای مقایسه جایگاه کشور نسبت به سایر کشورها امری خطیر بوده و ضروری است هنگام به‌کارگیری شاخص‌های بین‌المللی به ابعاد هنجاری آن‌ها توجه کرد.

هرچند نهادها و دستگاه‌های مختلفی در کشور در حوزه تخصصی خود به بررسی جایگاه ایران در شاخص‌های بین‌المللی می‌پردازند؛ اما یکی از مهم‌ترین مراجعی که به‌موجب تکلیف قانونی در ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ عهده‌دار بررسی و تعیین جایگاه کشور از منظر شاخص‌های بین‌المللی شده، سازمان اداری و استخدامی کشور است. طبق ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است «هرساله بر اساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط، پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان، تعیین و گزارش لازم را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید». بر این اساس در حال حاضر سازمان اداری و استخدامی هر سال گزارشی را از وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی در ۹ محور اقتصادی، علم و فناوری، بهداشت، زیرساخت، دولت و بخش حاکمیتی، اجتماعی، محیط‌زیست، فناوری اطلاعات و ارتباطات و گردشگری تهیه می‌کند.

بررسی‌های صورت گرفته توسط پژوهشگران در گزارش سال ۱۴۰۰ این سازمان نشان می‌دهد که علی‌رغم تلاش‌های این سازمان در تهیه گزارش موضوع ماده (۸۳)، ایراداتی از جمله تفسیر حداقلی از حکم قانون، بسنده کردن و استناد به برخی شاخص‌های بین‌المللی صرف و تعیین جایگاه کشور مبتنی بر آن‌ها در این گزارش وجود داشته است که به نظر می‌رسد از قوت این گزارش کاسته است. این پژوهش با هدف بررسی زوایای استفاده از شاخص‌های بین‌المللی در تدوین برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نگارش یافته و در آن به بررسی ظرفیت‌های گزارش تهیه شده توسط سازمان اداری و استخدامی اشاره شده است. در این امتداد پژوهش پیش‌رو، ضمن ارزیابی گزارش مذکور از حیث میزان اجرایی‌سازی حکم قانونی، راهکارهایی به منظور بهبود کیفیت گزارش و تحقق حکم ماده ۸۳ قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه کرده است. در این راستا پژوهشگران ابتدا با بررسی متن گزارش و به تناسب آن بررسی ادبیات و پیشینه نظری در حوزه موضوع گزارش، چالش‌های جدی و ضعف‌های آن را شناسایی کردند. در ادامه با انجام ۱۱ مصاحبه با خبرگان این موضوع و همچنین برگزاری گروه کانونی متشکل از ۱۰ نفر از خبرگان این حوزه از سازمان اداری و استخدامی و سایر سازمان‌های مرتبط با گزارش

در محل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱، نظرات ایشان اخذ شده و سپس با استفاده از روش تحلیل مضمون کاستی‌ها، نقص‌ها و ایرادهای وارده به این گزارش شناسایی شده است. در ادامه نتایج تحلیل مضمون به خبرگان این حوزه در دفاتر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارائه شده و مواردی توسط ایشان اصلاح شده و در نهایت به راهکارهای بهبود این گزارش پرداخته شده است. هدف نهایی از این پژوهش ارائه راهکارهایی است تا گزارش مذکور بتواند ضمن ارزیابی اقدامات انجام شده در جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام، مبنای تدوین سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه و پیشرفت در آینده باشد. با عنایت به توضیحات ارائه شده، سؤالات اساسی مطرح در این پژوهش از این قرار است:

۱. نقایص و نقاط بهبود گزارش سازمان اداری استخدامی موضوع ماده (۸۳) چه مواردی است؟
۲. ایرادهای احتمالی متن ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری چیست؟
۳. چه راهکارهایی برای بهبود کیفیت گزارش ماده (۸۳) در راستای ارتقای سطح حکمرانی و سیاست‌های کلی نظام وجود دارد؟

۱. پیشینه پژوهش

عیوضلو (۱۳۸۴) در پژوهشی با عنوان: «ارائه شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد و تحلیل سیاست‌های توسعه در راستای تحقق هدف عدالت اجتماعی» تلاش کرده است با نگاه اسلامی، شاخص‌هایی برای ارزیابی عدالت در برنامه‌های توسعه ارائه دهد.

امامی و همکاران (۱۳۸۹) از منظری انتقادی به استفاده از شاخص‌های جهانی توسعه در ایران پرداخته‌اند.

سیدنورایی و خاندوزی (۱۳۹۵) شاخص ترکیبی عدالت اقتصادی از منظر اسلامی در ایران را معرفی کرده و به بررسی عدالت اقتصادی در کشور پرداخته‌اند. خاندوزی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان: «شاخصی برای عدالت» شاخصی ترکیبی به منظور سنجش عدالت در کشور طراحی کرده‌اند. این شاخص در سه حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و در ۱۷ بخش اصلی، با بهره‌گیری از

۲. این پژوهش به سفارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده و بخش‌های غیر محرمانه آن در قالب مقاله پیش‌رو منتشر شده است.

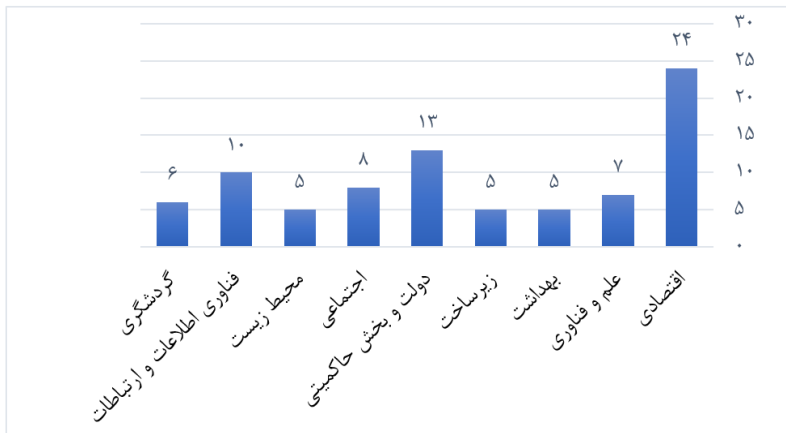
۱۳۳ سنجه آماری تلاش کرده است تا تصویری از وضعیت عدالت اجتماعی در ایران، ارائه نماید.

۲. مبانی نظری

در این بخش به توضیحاتی درباره قسمت‌های مهم گزارش اشاره شده که طبق آن به بررسی جایگاه ایران در مقایسه با سایر کشورهای جهان و منطقه بر اساس شاخص‌های بین‌المللی پرداخته خواهد شد.

۱-۲. محورهای اصلی گزارش

این گزارش در ۹ محور اقتصادی، علم و فناوری، بهداشت، زیرساخت، دولت و بخش حاکمیتی، اجتماعی، محیط‌زیست، فناوری اطلاعات و ارتباطات و گردشگری تدوین شده و در مجموع شامل ۸۳ شاخص است. همان‌طور که در نمودار (۱)، مشاهده می‌شود، بیشترین شاخص‌ها مربوط به محور اقتصادی است و محورهای بهداشت، زیرساخت و محیط‌زیست کمترین تعداد شاخص‌ها را دارند.



نمودار ۱: فراوانی شاخص‌ها در هر مرجع

منبع: گزارش تبیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور، سازمان اداری و استخدامی، ۱۴۰۰

۲-۲. شاخص‌های مورد استفاده در گزارش

در جدول (۱)، عناوین شاخص‌های مورد استفاده در گزارش موضوع ماده (۸۳) به همراه رتبه ایران در هر یک از آن‌ها و مراجع ارائه‌دهنده شاخص‌ها نشان داده شده است.

جدول ۱: فهرست شاخص‌ها و مراجع همراه با رتبه ایران در هر شاخص

محور	ردیف	شاخص	رتبه ایران	مرجع
محور اقتصادی	۱	رشد واقعی ناخالص داخلی (تغییر درصد سالیانه)	۱۶ از ۱۹۱	صندوق بین‌المللی پول
	۲	سرانه اسمی تولید ناخالص داخلی	۷۹ از ۱۹۵	صندوق بین‌المللی پول
	۳	آزادی اقتصادی	۱۶۸ از ۱۸۶	بنیاد میراث
	۴	نرخ بیکاری	۷۴ از ۱۰۲	صندوق بین‌المللی پول
	۵	نرخ تورم	۱۸۸ از ۱۹۳	صندوق بین‌المللی پول
	۶	سهم سرمایه‌گذاری خارجی به کل GDP	۱۵۶ از ۱۸۷	بانک جهانی
	۷	حمایت از سرمایه‌گذاری	۱۲۸ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۸	حمایت از سهام‌داران خرد	۱۱۰ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۹	زمان مورد نیاز برای شروع کسب‌وکار	۱۳۶ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۱۰	سهولت کسب‌وکار	۱۲۸ از ۱۹۰	بانک جهانی
	۱۱	اخذ مجوز (در فرایند کسب‌وکار)	۷۵ از ۱۹۰	بانک جهانی
	۱۲	دسترسی به انرژی الکتریکی (در فرایند کسب‌وکار)	۱۱۴ از ۱۸۶	بانک جهانی
	۱۳	ثبت مالکیت (در فرایند کسب‌وکار)	۷۱ از ۱۸۶	بانک جهانی
	۱۴	پشتیبانی از سرمایه‌گذاری (در فرایند کسب‌وکار)	۱۳۱ از ۱۸۷	بانک جهانی
	۱۵	اخذ اعتبار (در فرایند کسب‌وکار)	۱۱۱ از ۱۸۶	بانک جهانی
	۱۶	پرداخت مالیات (در فرایند کسب‌وکار)	۱۴۵ از ۱۸۷	بانک جهانی

محور	ردیف	شاخص	رتبه ایران	مرجع
	۱۷	تجارت فرامرزی (در فرایند کسب‌وکار)	۱۲۴ از ۱۸۶	بانک جهانی
	۱۸	ضمانت اجرایی قراردادها (در فرایند کسب‌وکار)	۹۱ از ۱۸۶	بانک جهانی
	۱۹	انحلال فعالیت (در فرایند کسب‌وکار)	۱۳۴ از ۱۸۶	بانک جهانی
	۲۰	رقابت‌پذیری جهانی	۹۹ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۲۱	سهام مبادله شده، ارزش کل (درصد از GDP)	۳۷ از ۵۷	بانک جهانی
	۲۲	حجم واردات (درصد تغییر)	۳۹ از ۱۵۸	بانک جهانی
	۲۳	ضریب جینی (GINI)	۵۱ از ۶۴	بانک جهانی
	۲۴	تراز حساب جاری (دلار)	۱۷۰ از ۱۹۳	صندوق بین‌المللی پول
محور علم، فناوری و آموزش	۲۴	حمایت دولت از تولیدات با فناوری پیشرفته	۵۰ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۲۶	همکاری دانشگاه و صنعت در تحقیق و توسعه	۱۲۴ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۲۷	افراد ثبت‌نام شده در تحصیلات عالی	۲۵ از ۱۳۴	مجمع جهانی اقتصاد
	۲۸	حفظ مالکیت معنوی	۱۳۶ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۲۹	کیفیت آموزش ابتدایی	۷۰ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۳۰	کیفیت نظام آموزشی	۷۴ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۳۱	نوآوری	۶۷ از ۱۳۱	سازمان جهانی مالکیت فکری
محور بهداشت	۳۲	میزان مرگ‌ومیر نوزادان	۸۲ از ۱۸۹	بانک جهانی
	۳۳	مرگ‌ومیر کودکان زیر پنج سال	۸۲ از ۱۹۳	بانک جهانی
	۳۴	نرخ تولد سالیانه در هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت	۹۷ از ۱۹۵	اداره مرجع جمعیت
	۳۵	نرخ مرگ‌ومیر (در هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت در طول یک سال)	۱۹ از ۲۰۳	اداره مرجع جمعیت

محور	ردیف	شاخص	رتبه ایران	مرجع
محور زیرساخت	۳۶	واکسیناسیون سه‌گانه	۱ از ۱۹۲	بانک جهانی
	۳۷	خطوط راه‌آهن	۲۱ از ۶۸	بانک جهانی
	۳۸	کیفیت جاده‌ها	۷۹ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۳۹	متوسط زمان خاموشی	۱۱۵ از ۱۶۳	بانک جهانی
	۴۰	حمل‌ونقل بار هوایی	۵۳ از ۲۳۷	بانک جهانی
	۴۱	عملکرد لجستیک	۶۳ از ۱۵۹	بانک جهانی
محور دولت و بخش حاکمیتی	۴۲	اتلاف منابع توسط دولت	۴۱ از ۱۳۶	مجمع جهانی اقتصاد
	۴۳	استقلال قضایی	۹۷ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۴۴	بدهی عمومی دولت (به‌عنوان درصدی از GDP)	۲۸ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۴۵	سخت‌گیری در مقررات دولتی	۱۳۳ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۴۶	فساد	۱۵۱ از ۱۸۰	شفافیت
	۴۷	پرداخت‌های غیرمعارف و رشوه	۸۳ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۴۸	حاکمیت قانون در حل اختلافات	۱۲۲ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۴۹	شفافیت سیاست‌گذاران دولتی	۱۰۶ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۵۰	انحراف از بودجه عمومی	۶۸ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۵۱	میزان اعتماد عمومی به سیاست‌گذاران	۴۹ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۵۲	اثربخشی دولت	۱۴۲ از ۲۰۹	بانک جهانی
	۵۳	پرسشگری و پاسخ‌گویی	۱۷۹ از ۲۰۹	بانک جهانی
	۵۴	کیفیت قوانین و مقررات	۱۹۵ از ۲۰۹	بانک جهانی
	محور اجتماعی	۵۵	توسعه انسانی	۱۷۱ از ۱۸۶
۵۶		جذب استعدادها	۱۰۸ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
۵۷		مهاجرت خالص در هر ۱۰۰۰ نفر	۱۷۶ از ۱۸۰	برنامه توسعه سازمان ملل
۵۸		سهم زنان در مجلس	۱۸۱ از ۱۸۸	برنامه توسعه سازمان ملل

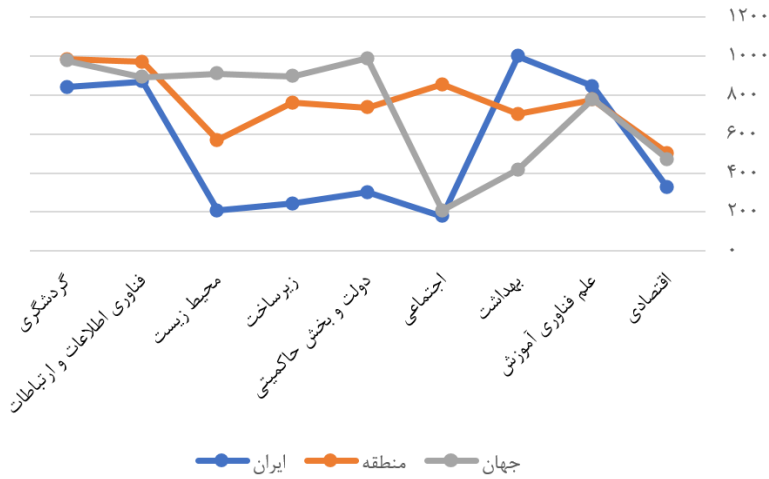
محور	ردیف	شاخص	رتبه ایران	مرجع
	۵۹	جمعیت شهری	۱۳ از ۲۰۰	بانک جهانی
	۶۰	رشد جمعیت (درصد سالیانه)	۸۹ از ۲۰۳	بانک جهانی
	۶۱	گذرنامه (قدرت گذرنامه)	۷۴ از ۹۰	شاخص گذرنامه
	۶۲	اعتماد به مدیریت حرفه‌ای	۱۳۵ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
محور محیط زیست	۶۳	زمین کشاورزی (درصد از مساحت زمینی)	۱۳۲ از ۲۱۴	بانک جهانی
	۶۴	انتشار کربن دی‌اکسید	۱۹۲ از ۱۹۶	بانک جهانی
	۶۵	نواحی جنگلی (درصد از مساحت زمینی)	۱۶۳ از ۱۹۸	بانک جهانی
	۶۶	درصد جمعیت افراد بهره‌مند از خدمات آب آشامیدنی مدیریت شده	۱۴ از ۵۸	بانک جهانی
	۶۷	مصرف سوخت‌های فسیلی	۱۲۱ از ۱۹۴	بانک جهانی
محور فناوری اطلاعات و ارتباطات	۶۸	توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات	۸۱ از ۱۷۶	اتحادیه بین‌المللی مخابرات سازمان ملل
	۶۹	استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات	۱۰۴ از ۱۷۶	اتحادیه بین‌المللی مخابرات سازمان ملل
	۷۰	دسترسی به فناوری اطلاعات و ارتباطات	۶۷ از ۱۷۶	اتحادیه بین‌المللی مخابرات سازمان ملل
	۷۱	مهارت‌ها در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات	۵۸ از ۱۷۶	اتحادیه بین‌المللی مخابرات سازمان ملل
	۷۲	مشارکت الکترونیکی	۱۲۰ از ۱۹۳	سازمان ملل
	۷۳	دسترسی به آخرین فناوری‌ها	۱۰۵ از ۱۳۷	مجمع جهانی اقتصاد
	۷۴	تعداد مشترکین پهنای باند تلفن همراه	۸۰ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۷۵	کاربران اینترنت	۶۸ از ۱۴۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۷۶	آمدگی شبکه‌ای	۹۲ از ۱۳۹	مجمع جهانی اقتصاد
	۷۷	توسعه دولت الکترونیک	۸۹ از ۱۹۲	سازمان ملل

محور	ردیف	شاخص	رتبه ایران	مرجع
محور گردشگری	۷۸	رقابت‌پذیری سفر و گردشگری	۱۴۰ از ۸۹	مجمع جهانی اقتصاد
	۷۹	محیط کسب‌وکار	۱۴۰ از ۱۲۱	مجمع جهانی اقتصاد
	۸۰	ایمنی و امنیت	۱۴۰ از ۷۴	مجمع جهانی اقتصاد
	۸۱	بهداشت و سلامت	۱۴۰ از ۸۹	مجمع جهانی اقتصاد
	۸۲	منابع انسانی و بازار کار	۱۴۰ از ۱۰۰	مجمع جهانی اقتصاد
	۸۳	اولویت‌بخشی سفر و گردشگری	۱۴۰ از ۱۱۵	مجمع جهانی اقتصاد

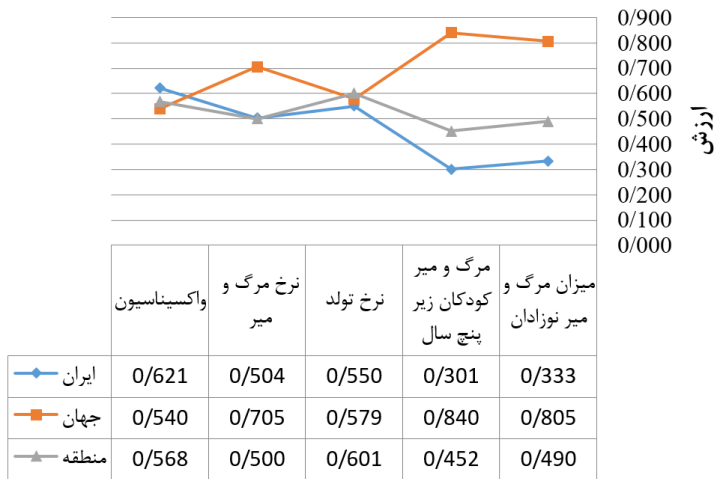
منبع: گزارش تبیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور، سازمان اداری و استخدامی، ۱۴۰۰

در بخش پیوست گزارش ماده (۸۳) به‌منظور مقایسه کشور با منطقه و جهان، به تفکیک هر محور، در ابتدا از تکنیک آنتروپی به‌منظور وزن‌دهی شاخص‌های هر محور استفاده شده است و در مرحله دوم با استفاده از مدل مجموع ساده وزنی، ماتریس بی‌مقیاس شده شاخص‌های هر محور ضرب در وزن محاسبه شده و رتبه کشور در هر شاخص نسبت به منطقه و جهان مشخص شده است. نمودار (۲)، نشان‌دهنده نمره‌های کسب‌شده توسط ایران، منطقه، جهان و همچنین وضعیت نسبی ایران است.

همچنین به جهت ارائه یک تحلیل کلی از عملکرد و میزان توسعه‌یافتگی ایران با در نظر گرفتن مجموع شاخص‌های هر محور و با به‌کارگیری تکنیک‌های تحقیق در عملیات، نمره کشور در هر شاخص بی‌مقیاس شده و به‌صورت یکجا در پایان هر محور نمایش داده شده است. نمودار (۳)، نمایانگر جایگاه ایران در شاخص‌های محور بهداشت است.



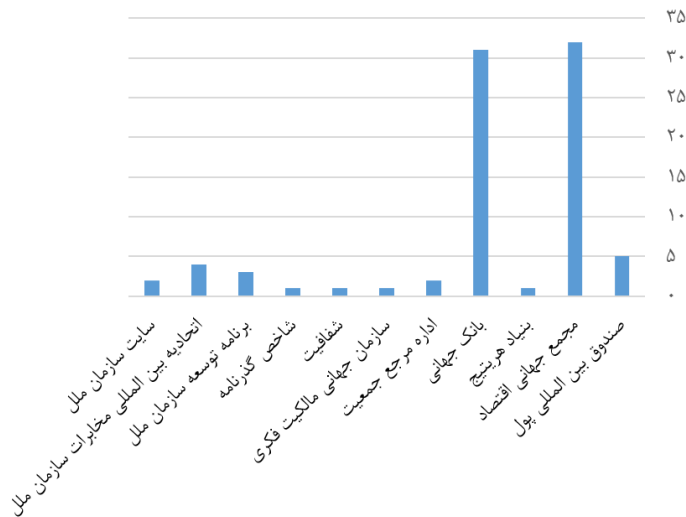
نمودار ۲: جایگاه ایران نسبت به منطقه و جهان به تفکیک محورها



نمودار ۳: محور بی‌مقیاس شده بهداشت در یک نگاه.

۳-۲. مراجع بین‌المللی

داده‌های این گزارش از ۱۱ مرجع جهانی استخراج شده که بیش از ۷۵ درصد داده‌ها مربوط به دو مرجع مجمع جهانی اقتصاد و بانک جهانی است. نمودار (۴)، فراوانی مراجع بین‌المللی مورد استناد در گزارش را نمایش می‌دهد.



نمودار ۴: فراوانی شاخص‌ها در هر محور

۴-۲. شاخص‌ها

در مقدمه گزارش موضوع ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نکاتی پیرامون معیارها و نحوه انتخاب شاخص‌ها ذکر شده است که توجه به آن‌ها برای تحلیل مناسب گزارش مد نظر ضروری به نظر می‌رسد. اهم نکات یاد شده به شرح زیر است:

۱. «درخصوص نحوه انتخاب و تعیین شاخص‌ها و محورهای ارزیابی عملکرد، سعی شده تا اسناد بالادستی کشور مانند سند چشم‌انداز ۲۰ساله نظام و مبانی برنامه‌های توسعه کشور مد نظر قرار گیرد تا از نتایج و تحلیل‌های برآمده از این گزارش بتوان در راستای تحقق اسناد مذکور بهره گرفت»^۱
۲. «از نظر به روز بودن اطلاعات، آمارهای مورد استفاده در این گزارش، (به‌خصوص بانک جهانی) آخرین آمارهای موجود در پایگاه‌های داده آن‌ها در بازه زمانی استخراج شده است» در برخی موارد اطلاعات مراجع به‌روزرسانی نشده و در گزارش نیز از اطلاعات سال‌های گذشته استفاده شده است؛
۳. در مورد تعیین جایگاه کشور در جهان و منطقه، در مواردی که اطلاعات به ترتیب رتبه نبوده، تدوین‌کنندگان پس از دریافت اصل فایل از پایگاه داده، با رتبه‌بندی اطلاعات، جایگاه ایران را در بین کشورهای جهان و منطقه تعیین کرده‌اند. در

۱. گزارش موضوع ماده (۸۳) تهیه شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۴۰۰.

مورد جایگاه ایران در منطقه نیز منظور از کشورهای اشاره شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام جمهوری اسلامی ایران، یعنی آسیای جنوب غربی شامل (آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) هستند که عبارتند از: یمن، امارات متحده عربی، عربستان سعودی، بحرین، قطر، کویت، عمان، ارمنستان، آذربایجان، مصر، گرجستان، افغانستان، عراق، اردن، قزاقستان، قرقیزستان، لبنان، پاکستان، سوریه، تاجیکستان، ترکیه، ترکمنستان، ازبکستان، فلسطین و فلسطین اشغالی.

۲-۵. بررسی بُعد ارزشی شاخص‌ها

یکی از مهم‌ترین مقدمات تحلیل و بررسی جایگاه کشور در شاخص‌های بین‌المللی توجه به عدم آزادی ارزشیاب و ارزشیابی از ارزش‌ها است. هر چند این مسئله گاهی در پشت ردای حرفه‌ای‌گرایی پنهان می‌ماند؛ اما پرسش‌هایی نظیر «چه کسی ارزشیابی می‌کند؟ چرا ارزشیابی می‌کند؟ و از چه معیارهایی برای ارزشیابی استفاده می‌کند؟» در شمار مباحث کلیدی در این حوزه به حساب می‌آید (پورعزت و سیدرضایی، ۱۳۹۷: ۱۰۵). کارکرد شاخص، بیان کمی ارزش‌ها است و تا چیزی ارزش نداشته باشد اندازه‌گیری نمی‌شود. از این رو ارزش، مهم‌ترین ویژگی مقوله‌ای است که باید برای آن شاخص طراحی شود و چیزی ارزش بیشتری دارد که یک نظام را بهتر به هدفش برساند. بر این اساس اگر نظامی برمبنای موازین الهی شکل گرفته باشد، تبلور ارزش‌ها باید در روبنای اقتصادی، سیاسی و روابط اجتماعی‌اش نمایان شود. اگر اسلام مبنا باشد همین اعتقادات و موازین الهی باید در ساختارها و نهادهای اجتماعی ظاهر شود، وگرنه نمی‌توان ادعا کرد که این نظام مبتنی بر موازین اسلامی است (درخشان، ۱۳۹۰: ۱۰۷). بنابراین به نظر می‌رسد در علوم انسانی هر نظریه ابزار اندازه‌گیری خاص خود را داشته و طراحی ابزار اندازه‌گیری را نیز می‌توان بخشی از فرایند خلق نظریه به حساب آورد (پیغامی و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۵).

۲-۵-۱. مفهوم پیشرفت و اثر آن در گزینش شاخص‌ها

یکی از مقدمات ارزیابی میزان پیشرفت و تعیین جایگاه کشور در مقایسه با سایر کشورها تبیین صحیح و مناسب از مفهوم پیشرفت و توسعه است، زیرا ابزارهای سنجش در واقع برای هدایت عملکرد به سمت هدفی خاص طراحی شده‌اند و تعریف ما از پیشرفت مبنای انتخاب یا عدم انتخاب شاخص‌ها محسوب می‌شود. با نگاهی عمیق به شاخص‌ها باید گفت، در فرایند سنجش یک مفهوم، شاخص‌ها برآمده از معیارهای یک

مفهوم است. این معیارهای توسعه‌یافتگی هستند که ماهیت هر شاخص را معین می‌کنند. از سوی دیگر معیارها خود زاینده ارزش‌ها و اهداف اجتماعی هستند. زمانی که غایت‌های دو نظریه توسعه مختلف باشد، دیگر شاخص‌های رایج نمی‌تواند مقایسه‌ای میان این دو جامعه صورت دهد، چراکه معیار مشترکی وجود ندارد: اولی هدف توسعه را چاق شدن می‌داند و «معیار» وزن و «شاخص» کیلوگرم را برمی‌گزیند و دومی هدف پیشرفت را قد کشیدن می‌شمارد و «معیار» ارتفاع یا بلندی و «شاخص» متر را برمی‌گزیند (خاندوزی و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۳).

اگر غایت پیشرفت کسب بیشترین منفعت از منابع و مصرف بالاتر باشد، معیار خلق ثروت و سطح تمتع و مصرف اهمیت می‌یابد چنانچه غایت پیشرفت سطح همسان رفاه و توزیع برابر ثروت‌ها باشد، معیار برابری در مصرف یا درآمد برجسته می‌شود و شاخص‌های مساوات‌گرایانه مانند ضریب جینی یا فاصله دهک بالا و پایین. اگر غایت پیشرفت برخورداری همگان از فرصت‌های برابر برای شکوفایی استعدادها باشد، معیار قابلیت استفاده از فرصت‌ها خودنمایی می‌کند و شاخص‌های برخورداری از دانش و سلامت و درآمد و به همین ترتیب هر نظریه توسعه که غایت متمایزی را مطلوب بداند، قضاوت‌های متفاوتی نیز در خصوص وضعیت بهینه دارد. به بیان دیگر پاسخ به این سؤال که «اکنون اقتصاد ایران در چه وضعیتی است؟» موکول به جواب به این پرسش است که «با کدام معیار و مبتنی بر کدام غایت؟» (خاندوزی و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۶).

در حال حاضر، معیار توسعه و توسعه‌یافتگی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های دولت‌ها و جوامع محسوب می‌شوند و بر این اساس کشورهای مختلف در سراسر جهان به‌منظور حرکت سریع‌تر به سمت این آرمان به‌ظاهر جهانی تلاش می‌کنند؛ آرمانی که اغلب مبتنی بر الگو پنداشتن کشورهای توسعه‌یافته است. ابزارهایی که کشورها را در جهت حرکت به سمت آرمان توسعه سوق می‌دهد در سه سطح «تصویر مطلوب توسعه»، «شاخص‌های توسعه» و «خط‌مشی‌های توسعه» اتفاق می‌افتد. انقلاب اسلامی در سطح تصاویر مطلوب توسعه متوجه خطر شده است؛ اما در سطح شاخص‌های توسعه و خط‌مشی‌های توسعه مواجهه‌ای منفعل داشته است (امامی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۷۹).

۲-۵-۲. شاخص‌های ترکیبی ابزار حکمرانی

شاخص‌ها طبق یک تقسیم‌بندی به شاخص‌های ساده و شاخص‌های ترکیبی تقسیم

می‌شوند. شاخص‌های ترکیبی نوعی تکنولوژی حکمرانی هستند و متفاوت از سنجه‌های ساده همچون متر است. سنجه خودش به‌تنهایی صرفاً یک داده به‌دست می‌دهد، ولی وقتی این سنجه به‌جای ترسیم وضع موجود به توصیف وضع مطلوب بپردازد و با مجموعه‌ای از سنجه‌ها درآمیخته شود به‌مثابه فناوری حکمرانی می‌ماند که در تلاش برای رفتارسازی برمی‌آید (پیغامی، ۱۳۹۴: ۷۶).

به‌طور خلاصه با توجه به بیانات مقام معظم رهبری و نظرات کارشناسان این حوزه، برای تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور به منظور تدوین سیاست‌های کلی نظام، باید ابتدا پیشرفت را بر مبنای ارزش‌های بنیادین تعریف کرد، به‌گونه‌ای که در جهت رسیدن به اهداف اسلامی و انقلابی تعریف شده باشد نه آرمان‌های توسعه با معنای غربی آن. از نظر جمهوری اسلامی مهم‌ترین ارزشی که باید در کنار پیشرفت به آن توجه داشت، عدالت است. پیشرفت منهای عدالت از نظر اسلام و نظام اسلامی پذیرفته نیست. درنهایت برای تعیین میزان پیشرفت باید شاخصی ترکیبی بر مبنای پیشرفت و عدالت به‌عنوان جایگزین شاخص‌های توسعه طراحی کرد.

۲-۶. بیانات مقام معظم رهبری

مقام معظم رهبری نیز به تفاوت نگاه جمهوری اسلامی به مفهوم توسعه و پیشرفت با مفاهیم غربی اشاره کرده‌اند و برای تأکید بر این موضوع سعی داشته‌اند تا عبارات متفاوتی را به‌جای توسعه به کار برند. «آنچه من می‌خواهم اضافه کنم، این است که اولاً کلمه «پیشرفت» را ما با دقت انتخاب کردیم؛ تعمداً نخواستیم کلمه «توسعه» را به کار ببریم. علت این است که کلمه توسعه، یک‌بار ارزشی و معنایی دارد؛ التزاماتی با خودش همراه دارد که احیاناً ما با آن التزامات همراه نیستیم، موافق نیستیم»^۱. ایشان همچنین توسعه‌یافتگی را که هدف بسیاری از طرح‌های جهانی است، به‌معنای حرکت به سمت ارزش‌های غربی می‌دانند و توسعه‌یافتگی که توسط کشورهای غربی و نهادهای بین‌المللی مطرح می‌شود را مفهومی جهت‌دار می‌دانند. «کشور توسعه‌یافته، یعنی کشور غربی! با همه خصوصیاتش: فرهنگش، آدابش، رفتارش

۱. بیانات در نخستین نشست اندیشه‌های راهبردی، ۱۳۸۹/۰۹/۱۰

و جهت‌گیری سیاسی‌اش؛ این توسعه‌یافته است.^{۲۱} مقام معظم رهبری علاوه بر تأکید بر تفاوت معنای پیشرفت و توسعه از دیدگاه جمهوری اسلامی، عدالت را به‌عنوان ارزشی کلیدی و معیار جهت‌دهی به پیشرفت‌های کشور دانسته و هر پیشرفتی بدون عدالت را موجب آسیب‌های بسیار بزرگ برای کشور می‌داند، از این‌سو، دهه چهارم انقلاب را دهه عدالت و پیشرفت نام نهادند. ایشان درباره ارتباط عدالت و پیشرفت می‌فرمایند: «امروز کشور در مسیر پیشرفت‌های جهشی است؛ این یک واقعیتی است.....خب، اگر چنانچه در این تصمیم‌گیری‌های بزرگ، عنصر عدالت مغفول‌عنه باقی بماند، آن‌وقت ضررها و ضایعاتش غیرقابل محاسبه خواهد بود. لذا امروز به‌خصوص باید توجه به عدالت زیاد باشد؛ به‌خصوص رابطه پیشرفت و عدالت مشخص شود».^{۲۲}

مقام معظم رهبری ضمن تفاوت قائل شدن بین توسعه و پیشرفت و اهمیت همراهی عدالت در کنار پیشرفت به ضرورت شاخص‌سازی برای پیشرفت و عدالت اشاره می‌کنند و شاخصی را قابل‌قبول می‌دانند که به اهداف و مبانی ارزشی ایرانی و اسلامی توجه داشته باشد. «مسئله عدالت، بسیار مهم است. یکی از ارکان اصلی این الگو باید حتماً مسئله عدالت باشد. اصلاً عدالت معیار حق و باطل حکومت‌هاست. یعنی در اسلام اگر چنانچه شاخص عدالت وجود نداشت، حقانیت و مشروعیت زیر سؤال است».^{۲۳}

۲-۷. نقد شاخص‌های بین‌المللی در ادبیات متعارف

در بخش‌های قبلی در مورد ابعاد ارزشی و ابزار حکمرانی جهانی بودن شاخص‌ها توضیح داده شد. در این امتداد شایان ذکر است انتقادات نسبت به شاخص‌های بین‌المللی مختص به اندیشمندان ایرانی یا مسلمان نیست، بلکه پژوهش‌های بسیاری این

۱. ایشان در ادامه می‌فرمایند: درحال توسعه یعنی کشوری که درحال غربی شدن است؛ توسعه‌نیافته یعنی کشوری که غربی شده و درحال غربی شدن هم نیست. این جوری می‌خواهند معنا کنند. درواقع در فرهنگ امروز غربی، تشویق کشورها به توسعه، تشویق کشورها به غربی شدن است!

۲. بیانات در دیدار استادان و دانشجویان کردستان، ۱۳۸۸/۰۲/۲۷

۳. بیانات در نخستین نشست اندیشه‌های راهبردی، ۱۳۸۹/۰۹/۱۰؛ ایشان همچنین در دومین نشست اندیشه‌های راهبردی در همین راستا چنین می‌فرمایند: «یک کار مهم دیگر، شاخص‌گذاری است؛ تعیین شاخص‌های عدالت. یکی از کارهای مهم نظری ما این است که شاخص‌های عدالت را پیدا کنیم. خب، امروز شاخص‌هایی که در غرب مطرح است، به‌طور مشروط قابل‌قبول است؛ بعضی‌اش مطلقاً شاخص نیست؛ بعضی شاخص‌های ناقصی است و بعضی در شرایطی ممکن است شاخص باشد. ما باید بنشینیم مستقلاً شاخص‌های عدالت را، استقرار عدالت در جامعه را پیدا کنیم؛ یکی از بخش‌های مهم کار این است».

شاخص‌ها را مورد انتقاد جدی قرار داده‌اند. برخی توصیف‌هایی که از شاخص‌ها شده عبارتند از: شاخص‌ها به‌مثابه فناوری حکمرانی جهانی (Davis et al, 2012, P 90)، شکل پنهان کنترل اجتماعی (Kelley & Simmons, 2017, P 134)، شاخص‌های توسعه به‌مثابه علاقه‌مندی غیرعقلانی خطرناک به اعداد، ابزارهای شرمگین‌سازی (Merry, 2016, P 96) و ابزارهای فشار اجتماعی در روابط بین‌الملل (Kelley & Simmons, 2017, P 65).

این گزارش در جایگاه نقد محتوای شاخص‌های بین‌المللی نیست؛ اما برای تبیین این موضوع که شاخص‌های بین‌المللی نیازهای ما برای تعیین میزان پیشرفت را برآورده نمی‌کنند، به ذکر نقدهایی که به برخی از شاخص‌های موجود در گزارش ماده (۸۳) شده، اشاره می‌شود.

یکی از شاخص‌های ترکیبی که مورد نقد زیاد قرار گرفته شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی است که در ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه نیز، دولت مکلف به ارتقای جایگاه ایران در این شاخص شده است. این در حالی است که مرکز پژوهش‌های مجلس (احمدیان، ۱۳۹۹: ۳۰) در گزارشی به مشکلات بسیار زیاد این شاخص اشاره کرده، از جمله اینکه این شاخص تنها محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار را می‌سنجد و سایر عوامل محیط کسب‌وکار از جمله محیط مالی، محیط اقتصاد کلان، محیط سیاسی، محیط فناوری و نوآوری و غیره در آن لحاظ نمی‌شود، احتمال خطا در اطلاعاتی که مبنای محاسبه این شاخص قرار می‌گیرند به دلیل نمونه محدود و روش غیرعلمی انتخاب پرسش‌شوندگان منتخب بسیار زیاد است، امکان اصلاحات صوری و نمایشی برای ارتقای رتبه وجود دارد و درنهایت این شاخص را معیار کارآمدی برای بهبود کسب‌وکار در ایران نمی‌داند. حمیدی‌زاده و همکاران (۱۳۹۸) نیز در مقاله‌ای به نتایج مشابه رسیده و تأکید کرده‌اند که بهبود رتبه ایران در این شاخص تضمین‌کننده سهولت کسب‌وکار نخواهد بود و چند کشور دنیا نسبت به اشتباه بودن محاسبات و دقت این شاخص اعتراض کرده‌اند.

در سال ۲۰۱۱ فیتوس و استیگلیتز و آمارتیاسن، در کتابی با عنوان «اندازه‌گیری نادرست زندگی‌مان، چرا تولید ناخالص داخلی^۱ (GDP) چیزی به ما اضافه نمی‌کند»^۲ به محدودیت‌های این شاخص در سنجش سلامت جوامع می‌پردازند و مفاهیم جایگزینی مثل سنجه‌های پایای رفاه اقتصادی و سنجه‌های ثروت و پس‌انداز را معرفی می‌کنند و از شاخصی به نام «تولید

1. Gross Domestic Product

2. Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up 12

ناخالص داخلی سبز»^۱ به‌عنوان جایگزین تولید ناخالص داخلی رونمایی می‌کنند (Fitouss et al, 2011, P 211). در سال ۲۰۱۸ نیز سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲ در گزارشی به ناتوانی و ضعف‌های شاخص تولید ناخالص داخلی اشاره کرده است. این گزارش که توسط «جوزف استیگلیتز»^۳ اقتصاددان مشهور و برنده جایزه نوبل اقتصاد نوشته شده، شاخص تولید ناخالص داخلی را در سنجش عملکرد اقتصادی و اجتماعی کشورها ناتوان توصیف کرده و روش‌های جایگزینی برای سنجش عملکرد اقتصادی و اجتماعی ارائه کرده است (Stiglitz et al, 2018, P 56).

۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر جهت‌گیری، از نوع ارزیابی و توسعه‌ای؛ از نظر رویکرد، پژوهشی استقرایی؛ از نظر هدف، توصیفی-تبیینی و از نظر روش‌شناسی، کیفی است. در این پژوهش ابتدا بررسی عمیقی روی متن گزارش، اهداف و شاخص‌های به‌کاررفته در آن انجام شد و سپس با بررسی منابع کتابخانه‌ای از جمله کتب، گزارش‌ها و اسناد منتشرشده مرتبط با موضوع، سعی شد تا مهم‌ترین چالش‌های گزارش مد نظر شناسایی گردد. در ادامه با انجام ۱۱ مصاحبه با خبرگان، موضوع و همچنین برگزاری گروه کانونی متشکل از خبرگان این حوزه از سازمان اداری و استخدامی، مجلس شورای اسلامی و سایر سازمان‌های مرتبط، نظرات ایشان اخذ شد. در مرحله بعدی با استفاده از روش تحلیل مضمون سعی شد مصاحبه‌های انجام شده مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته و کاستی‌ها، نواقص وارده به گزارش به‌صورت متقن احصا گردند. در پایان نیز با بررسی ادبیات نظری و متن مصاحبه‌های انجام شده، پژوهشگران سعی کردند راهکارهایی برای بهبود این گزارش ارائه نمایند. در جدول (۲)، مشخصات خبرگان مصاحبه‌شونده قابل رویت است.

جدول ۲: ویژگی‌های توصیفی جامعه آماری مصاحبه‌شونده

ردیف	سمت/تخصص	تحصیلات
۱	مدیر دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکتری تخصصی
۲	معاون دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	کارشناسی ارشد
۳	مدیر دفتر مطالعات حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکتری تخصصی

3. Green GDP

4. OECD

5. Joseph Stiglitz

۴	مدیر گروه مدیریت عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور	دکتری تخصصی
۵	کارشناس گروه مدیریت عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور	دکتری تخصصی
۶	کارشناس گروه مدیریت عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور	دکتری تخصصی
۷	عضو هیئت‌علمی دانشگاه امام صادق ^(ع)	دکتری تخصصی
۸	عضو هیئت‌علمی دانشگاه علم و صنعت	دکتری تخصصی
۹	کارشناس گروه منابع انسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دانشجوی دکتری
۱۰	مدیر گروه منابع انسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دانشجوی دکتری
۱۱	مدیر گروه ابزارهای حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکتری تخصصی

۳-۱. روش تحلیل مضمون

تحلیل مضمون، روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. مضمون، چیز مهمی درباره سؤال تحقیق است و تا حدی معنی و مفهوم الگوی موجود در مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد (Braun & Clarke, 2006, P 88). در واقع یک مضمون، الگویی است که در داده‌ها یافت می‌شود و حداقل به توصیف و سازماندهی مشاهدات و حداقل به تفسیر جنبه‌هایی از پدیده مورد بررسی می‌پردازد (Boyatzis, 1998, P 26). شبکه مضامین براساس یک رویه مشخص این چنین نظام‌مند می‌شوند که: الف. مضامین پایه^۱ شامل کدها و نکات کلیدی موجود در متن؛ ب. مضامین سازمان‌دهنده^۲ شامل مقولات به‌دست‌آمده از ترکیب و تلخیص مضامین پایه؛ ج. مضامین فراگیر^۳ شامل مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به‌عنوان یک کل. سپس این مضامین به‌صورت نقشه‌های شبکه وب رسم می‌شوند که در آن مضامین برجسته هر یک از سه سطح همراه با روابط میان آن‌ها نشان داده می‌شود (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵۵).

۴. تجزیه و تحلیل داده‌ها

به منظور تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها از روش تحلیل مضمون بدین ترتیب استفاده می‌شود که ابتدا اقدام به کدگذاری هر مصاحبه نموده و کدهای استخراج شده ذیل هر یک از مضامین دسته‌بندی می‌شوند؛ در گام بعدی هر یک از مضامین پایه در

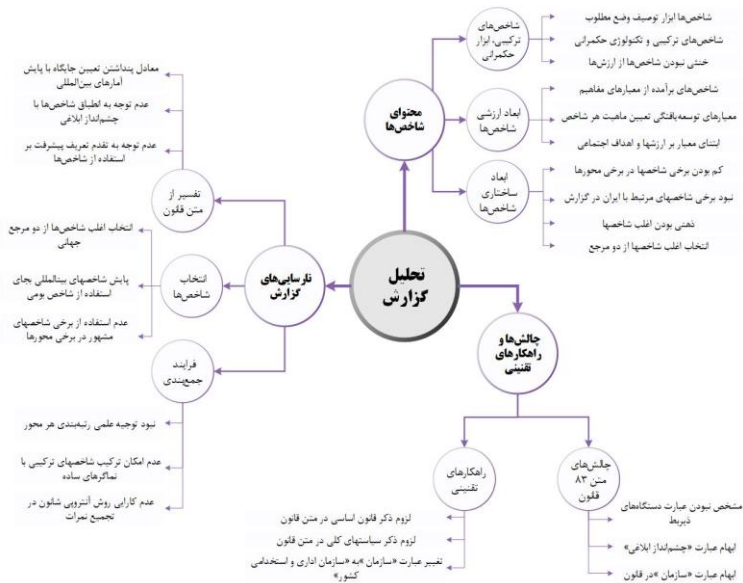
1. Basic Themes
2. Organizing Themes
3. Global Themes

گروه‌های بزرگتری با عنوان مضامین سازمان‌دهنده جای‌گذاری می‌شوند و در نهایت مضمون فراگیر ایجاد می‌گردد. از مجموع ۱۱ مصاحبه انجام شده و یک گروه کانونی تشکیل شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۲۵ کد به دست آمد که ۲۸۷ مورد آن مورد قبول واقع شد و سپس از این تعداد کد، ۸۶ مضمون پایه و ۸ مضمون سازمان‌دهنده و ۳ مضمون فراگیر استخراج شد. از آنجایی که حجم مصاحبه‌های پیاده‌شده و کدها و مضامین پایه استخراج شده بسیار زیاد است، پرداختن به سطح جزئیات روش تحلیل مضمون از حوصله این پژوهش خارج است و به منظور نشان دادن نمونه‌ای کوچک از فرایند انجام روش مذکور، جدول (۳) تعبیه شده و همچنین شبکه مضامین بر اساس این جدول به صورت شکل (۵) ارائه شده است.

جدول ۳: شبکه مضامین برآمده از روش تحلیل مضمون

مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
شاخص‌های برآمده از معیارهای مفاهیم	ابعاد ارزشی شاخص‌ها	محتوای شاخص‌ها
معیارهای توسعه‌یافتگی تعیین‌کننده ماهیت هر شاخص		
ابتنای معیار بر ارزش‌ها و اهداف اجتماعی		
قیاس‌ناپذیری شاخص‌ها در صورت تفاوت غایت‌های توسعه		
معیار توسعه‌یافتگی مهم‌ترین دغدغه دولت‌ها		
الگو پنداشتن کشورهای توسعه‌یافته	شاخص‌های ترکیبی ابزار حکمرانی	
شاخص‌های ابزار توصیف وضع مطلوب		
شاخص‌های ترکیبی و تکنولوژی حکمرانی		
خنثی نبودن شاخص‌ها از ارزش‌ها		
شاخص‌های ترکیبی ابزار حکمرانی	ابعاد ساختاری شاخص‌ها	
کافی نبودن برخی شاخص‌ها در برخی محورها		
نبودن برخی شاخص‌های مرتبط با ایران در گزارش		
ذهنی بودن اغلب شاخص‌ها		
کیفی بودن واحد اندازه‌گیری اغلب شاخص‌ها		
انتخاب اغلب شاخص‌ها از دو مرجع جهانی		
مشخص نبودن قوانین مرتبط با شاخص‌ها	چالش‌ها و راهکارهای تقنینی	
مشخص نبودن عبارت دستگاه‌های ذی‌ربط		
ابهام عبارت «چشم‌انداز ابلاغی»		
ابهام عبارت «سازمان» در متن قانون	چالش‌های متن ماده ۸۳ قانون مدیریت خدمات کشوری	

مضمون فرایگیر	مضمون سازمان دهنده	مضمون پایه
	راهکارهای تقنینی	لزوم ذکر قانون اساسی در متن قانون
		لزوم ذکر سیاست‌های کلی در متن قانون
		تغییر عبارت «سازمان» به «سازمان اداری و استخدامی کشور»
نارسایی‌های گزارش	فرایند جمع‌بندی گزارش	توجیه علمی نداشتن رتبه‌بندی صورت گرفته در هر محور
		عدم امکان ترکیب شاخص‌های ترکیبی با نماگرهای ساده
		عدم کارایی روش آنتروپی شانون در تجمیع نمرات
	انتخاب شاخص‌ها	انتخاب اغلب شاخص‌ها از دو مرجع جهانی
		پایش شاخص‌های بین‌المللی به جای استفاده از شاخص بومی
		عدم استفاده از برخی شاخص‌های مشهور در برخی محورها
	تفسیر از متن قانون	معادل پنداشتن تعیین جایگاه با پیش‌آمارهای بین‌المللی
		عدم توجه به انطباق شاخص‌ها با چشم‌انداز ابلاغی
		عدم توجه به تقدم تعریف پیشرفت بر استفاده از شاخص‌ها



شکل ۵: شبکه مضامین برآمده از تحلیل مصاحبه‌ها

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

پس از بررسی اسناد و مدارک و تحلیل محتوای مصاحبه با خبرگان، در این بخش به تحلیل گزارش از ۴ منظر چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت، شاخص‌های بین‌المللی و دستگاه‌های ذی‌ربط پرداخته شده و در مورد استفاده از نتایج این گزارش در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه بحث گردیده است. در پایان نیز پیشنهادهایی کاربردی در ۳ بازه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت نیز ارائه شده است.

۵-۱. تحلیل از منظر چشم‌انداز ابلاغی

یکی از نقاط ضعف متن ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری توجه به سنجش میزان پیشرفت کشور صرفاً بر اساس انطباق با چشم‌انداز ابلاغی است. در صورتی که منظور از عبارت چشم‌انداز ابلاغی، «چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ابلاغی مقام معظم رهبری» است، صرف توجه به این سند بالادستی برای سنجش میزان پیشرفت کشور در حوزه‌های گوناگون کافی نبوده و نیازمند تعمیم به سایر اسناد بالادستی کشور است. اگرچه بهتر است اسناد بالادستی، ارزش‌های ایرانی و اسلامی و برنامه پیشرفت کشور همه متبلور در سندی واحد به نام چشم‌انداز کشور باشند؛ اما در حال حاضر چشم‌انداز ابلاغی چنین ظرفیتی را در خود ایجاد نکرده و پس از گذشت ۱۶ سال از تدوین و به‌روز نشدن طبق سیاست‌های کلی جدید، ظرفیت راهبردی لازم برای اینکه مبنای برنامه‌های توسعه و پیشرفت و سیاست‌های کلی نظام قرار گیرد را ندارد. بر این اساس ضروری است ابعاد فراگیرتری از چشم‌انداز ابلاغی نظیر قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قوانین برنامه‌های توسعه و سایر اسناد بالادستی به‌منظور تبیین مفهوم پیشرفت برای تعیین جایگاه کشور در نظر گرفته شوند. به‌عبارت دیگر اهمیت محدود نشدن به چشم‌انداز ابلاغی بدین جهت است که بسیاری از ارزش‌های اسلامی و انقلابی که باید مبنای انتخاب شاخص‌های پیشرفت و توسعه در کشور باشند در سایر اسناد بالادستی نظیر قانون اساسی ذکر شده است.

برای مثال در مقدمه قانون اساسی در خصوص جایگاه اقتصاد در کشور آمده است: «در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی برنامه اقتصادی اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی

است و تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد^۱ همان‌گونه که مشاهده می‌شود، قانون اساسی بر تأمین امکانات مساوی برای همه افراد تأکید کرده و تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی را هدف خود نمی‌داند. از این رو می‌توان نتیجه گرفت شاخص‌های اقتصادی نظیر تولید ناخالص داخلی که صرفاً مبتنی بر خلق ثروت هستند، نمی‌توانند معیار اصلی سنجش پیشرفت اقتصادی در نظر گرفته شوند.

محدود کردن انطباق گزارش فقط با چشم‌انداز ابلاغی سوء کارکردهای دیگری نیز دارد، از جمله اینکه در چشم‌انداز ابلاغی هر دوره ممکن است بر اصول خاصی تأکید شود در حالی که اموری که در چشم‌اندازهای گذشته ذکر شده همچنان با اهمیت باشند. همچنین در سال‌های پایانی هر چشم‌انداز ممکن است برخی اهداف جدید اهمیت پیدا کنند که در سایر اسناد بالادستی نظیر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی به آن‌ها اشاره می‌شود و لازم است گزارش ماده (۸۳)، اهداف جدید را نیز مورد توجه قرار دهد. بنابراین در مضامین ذیل راهکارهای تقنینی پیشنهاد شده است به جای عبارت «انطباق با چشم‌انداز ابلاغی» از عبارت «انطباق با قانون اساسی و سیاست‌های کلی» استفاده شود تا بنیان نظری قوی‌تری برای گزارش شکل گرفته و به شرایط جاری کشور بیش‌ازپیش توجه شود.^۲

۵-۲. تحلیل از منظر جایگاه و میزان پیشرفت

طبق ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است «جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان» تعیین کند. در این امتداد یکی از پرتکرارترین مضامین، در این خصوص است که تمرکز گزارش موضوع این ماده معطوف به پایش آمارهای بین‌المللی بوده و به‌درستی میزان پیشرفت و جایگاه ایران را تعیین نمی‌کند. این در حالی است که به نظر می‌رسد رتبه‌بندی صورت‌گرفته در انتهای هر محور نیز توجه علمی کافی نداشته و برخی شاخص‌های استفاده شده در گزارش از جنس شاخص‌های ترکیبی هستند که خود از چندین نماگر با وزن‌های متفاوت تشکیل شده‌اند و ترکیب آن‌ها با نماگرهای ساده و تغییر وزن‌ها با استفاده از روش آنتروپی شانون در فرایند طراحی شاخص قابل توجه نیست.

۱. مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. این نکته از منظر تقنینی بیان شده و ارتباطی با عملکرد تدوین‌کنندگان گزارش موضوع ماده (۸۳) ندارد.

همان‌طور که در قسمت ادبیات نظری به آن اشاره شد، تعریف از پیشرفت در تحلیل داده‌ها و استفاده از شاخص‌ها می‌تواند اثرگذار باشد به‌گونه‌ای که اگر هدف نهایی پیشرفت کسب بیشترین منفعت از منابع و مصرف بالاتر باشد، معیار خلق ثروت و سطح تمتع و مصرف اهمیت می‌یابد و در صورتی که هدف نهایی پیشرفت سطح همسان رفاه و توزیع برابر ثروت‌ها باشد، معیار برابر در مصرف یا درآمد اهمیت پیدا کرده و شاخص‌هایی با رویکرد مساوات‌گرایانه مانند ضریب جینی یا فاصله دهک‌های بالا و پایین اولویت پیدا می‌کنند.

طبق نتایج مستخرج از گروه کانونی، علی‌رغم تلاش‌های این سازمان در تهیه گزارش موضوع ماده (۸۳) این قانون، با در نظر گرفته شدن یک تفسیر حداقلی از عبارت «تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور در مقایسه با سایر کشورهای جهان منطبق بر چشم‌انداز ابلاغی» به گردآوری و پایش جایگاه ایران در شاخص‌های بین‌المللی بسنده شده حال آنکه مقدمه تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور منطبق بر چشم‌انداز ابلاغی در مقایسه با سایر کشورهای جهان، ترسیم شاخص ترکیبی و بومی پیشرفت مبتنی بر ارزش‌محوری عدالت و بر اساس اسناد بالادستی است. به‌عبارت دیگر ماهیت تعیین شاخص بومی پیشرفت کشور مقدم بر گردآوری و پایش شاخص‌های بین‌المللی بوده و عدم رعایت این تقدم و تأخر زمانی در عمل موجب تقویت تحمیل اهداف و ارزش‌های شاخص‌های بین‌المللی بر تعیین مفهوم پیشرفت مبتنی بر سند چشم‌انداز شده است. بنابراین جهت تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور، لازم است نخست تعریفی از پیشرفت بر مبنای ارزش‌های بنیادین که در جهت رسیدن به اهداف اسلامی و انقلابی است صورت پذیرد. همان‌طور که اشاره شد مهم‌ترین ارزش در کنار پیشرفت مقوله عدالت است و در نهایت باید شاخصی ترکیبی بر مبنای پیشرفت و عدالت به‌عنوان جایگزین شاخص‌های توسعه طراحی کرد.

۵-۳. تحلیل از منظر شاخص‌های بین‌المللی

❖ جامع نبودن شاخص‌های استفاده شده

در محورهایی که تعداد شاخص‌ها کمتر است به برخی شاخص‌های جهانی که اطلاعات مربوط به ایران نیز در آن وجود دارد اشاره نشده است. برای مثال در محور محیط‌زیست شاخص EPI^۱ که توسط مجمع جهانی اقتصاد در داووس با همکاری دانشگاه ییل و

1. Environmental Performance Index

کلمبیا منتشر می‌شود و خود شامل ۲۱ شاخص پایداری محیط‌زیستی است، جایگاه ایران را نیز در بین کشورهای جهان مشخص کرده و توسط برخی نهادهای داخلی به این شاخص استناد شده (سلیمانی و چراغی، ۱۳۹۶: ۳۹)؛ اما در گزارش ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری به آن اشاره‌ای نشده است، یا در محور علم و فناوری در حوزه شاخص‌های مالکیت معنوی، شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت^۱ (IPRI) توسط مؤسسه اتحادیه حقوق مالکیت محاسبه و ارزیابی می‌شود و مالکیت فکری نیز یکی از بخش‌های این شاخص است. جایگاه ایران نیز در این شاخص مشخص شده و در ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف به ارتقای جایگاه ایران در شاخص‌های حقوق مالکیت شده و در گزارش‌های داخلی به آن اشاره شده است؛^۲ اما در گزارش ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر نشده است.

❖ عینی و ذهنی بودن شاخص‌ها

داده‌های برخی شاخص‌ها از نوع کمی یا عینی است و برخی از نوع کیفی یا ذهنی است. برای مثال شاخص «رشد واقعی تولید ناخالص داخلی» یک شاخص عینی است. شاخص‌های عینی از داده‌های کمی تولیدشده از طریق پیمایش‌های آماری به‌دست می‌آید. این داده‌ها به راحتی قابلیت کمی‌سازی دارند بدون اینکه احساسات انسان‌ها در آن دخیل باشد. داده‌های ذهنی معمولاً از طریق پرسشنامه به‌دست می‌آیند و بیانگر احساسات فرد نسبت به موضوع هستند (Macku et al, 2020, P 320). شاخص‌های ذهنی یا کیفی در واقع بیانگر نظر فرد در رابطه با یک موضوع هستند، بر این اساس اگر شاخص فساد در ایران از جنس ذهنی باشد، در واقع این شاخص بیانگر ادراک پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه، از فساد در ایران است. تعداد و ترکیب جمعیتی جامعه آماری و همچنین سؤالات پرسش‌نامه عوامل اصلی تعیین‌کننده نتایج این شاخص‌ها هستند، به همین دلیل معمولاً نقد می‌شوند.

در گزارش ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری عنوان نشده کدام شاخص‌ها عینی و کدام شاخص‌ها ذهنی و یا ترکیبی از عینی و ذهنی هستند و اینکه نحوه گردآوری داده‌ها در هر شاخص به چه نحوی بوده است. البته اغلب شاخص‌های کیفی که واحد آن‌ها طیف یک تا هفت یا یک تا ۱۰۰ یا شبیه به آن است، معمولاً به صورت ذهنی گردآوری شده‌اند و از ۸۳ شاخص ذکر شده در گزارش، واحد اندازه‌گیری در ۴۸ شاخص به صورت طیف محاسبه شده است. به عبارتی حدود ۵۷ درصد از شاخص‌ها

2. International Property Rights Index

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، وضعیت ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت (IPRI)، سال ۲۰۱۹ شماره مسلسل ۱۶۷۷۵.

واحد اندازه‌گیری کیفی دارند و جزئیات گردآوری داده‌ها و جامعه آماری شاخص‌ها مشخص نیست و همین باعث بی‌اعتمادی به نتایج شاخص‌ها می‌شود.

❖ مرجع شاخص‌ها

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، بیش از ۷۵ درصد از شاخص‌ها مربوط به دو مرجع بانکی جهانی و مجمع جهانی اقتصاد بوده و از اطلاعات سایر نهادها کمتر استفاده شده است. خصوصاً اینکه بیشتر شاخص‌های مجمع جهانی اقتصاد از نوع شاخص‌های ذهنی بوده و اطلاع دقیقی از نحوه گردآوری داده‌های آن در دست نیست که این مسئله سوگیری یا تورش^۱ روشی را تشدید می‌کند.

❖ ابعاد محتوایی شاخص‌ها

همان‌طور که در قسمت ادبیات نظری توضیح داد شد، انتقادات به شاخص‌های بین‌المللی مختص به اندیشمندان ایرانی یا حتی مسلمان نیست، بلکه بسیاری از دانشمندان و صاحب‌نظران غربی نیز در طی پژوهش‌هایی این شاخص‌ها را مورد انتقاد قرار داده‌اند. به‌عنوان مثال در قسمت ادبیات نظری اشاره شد که فیتوس و استیگلیتز شاخص تولید ناخالص داخلی (GDP) را برای سنجش وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشورها ضعیف و ناتوان ارزیابی کرده و در عوض مفاهیم جایگزینی مثل سنجه‌های پایای رفاه اقتصادی و سنجه‌های ثروت و پس‌انداز معرفی کرده و از شاخصی به نام «تولید ناخالص داخلی سبز» به‌عنوان جایگزین تولید ناخالص داخلی رونمایی کرده بودند.

۴-۵. تحلیل از نظر دستگاه‌های ذی‌ربط

تحلیل مضامین مصاحبه‌ها بر این مسئله دلالت دارد که تفسیر سازمان اداری و استخدامی کشور از عبارت «دستگاه‌های ذی‌ربط» در متن قانون مذکور، به‌معنای دستگاه‌هایی است که در بهبود شاخص‌ها نقش دارند. این در حالی است که برخی دستگاه‌ها در حوزه طراحی شاخص و سنجش عملکرد به منظور طراحی سیاست‌های کلی نظام فعالیت دارند؛ اما با تفسیر ذکر شده از عبارت «دستگاه‌های ذی‌ربط» مشمول این قانون نمی‌شوند. از جمله فعالیت‌هایی که برخی دستگاه‌ها در طراحی شاخص و سنجش برنامه‌ها و سیاست‌های کلی نظام داشته‌اند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

❖ «شاخص‌های رصد برنامه ششم توسعه کشور» تدوین شده توسط مرکز آمار

ایران؛

- ❖ گزارش‌های سالانه مجمع تشخیص مصلحت نظام از شاخص‌های سنجش برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز؛
- ❖ گزارش سیمای اقتصاد ایران از منظر شاخص‌های بین‌المللی که توسط سازمان مدیریت صنعتی تدوین شده است.

۵-۵. استفاده از نتایج گزارش در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام

در ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری این عبارت ذکر شده که «سازمان موظف است از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید». طبق این قانون سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است از نتایج این گزارش در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید، این درحالی است که در زمان ابلاغ قانون مدیریت خدمات کشوری منظور از سازمان در این قانون «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» بوده و حکم قانونی در این مورد صادق بوده است؛ اما در حال حاضر عبارت سازمان در قانون مدیریت خدمات کشوری به سازمان اداری و استخدامی کشور اطلاق می‌شود و این در حالی است که سازمان اداری و استخدامی کشور، دستگاه متولی تدوین برنامه‌های توسعه نبوده و از این رو این حکم قانونی در مورد سازمان مذکور صادق نیست. اینکه در قانون تمهیدی برای استفاده از گزارش در برنامه‌های توسعه دیده شده بسیار شایسته است؛ اما پیشنهاد می‌شود متن قانون به گونه‌ای نگاشته شود که دستگاه‌های متولی تدوین برنامه‌های توسعه را ملزم به استفاده از این گزارش نماید و به‌نوعی ضمانت اجرایی برای قانون در نظر گرفته شود.

۵-۶. پیشنهادها

✓ برنامه کوتاه‌مدت

پیشنهاد می‌شود در بازه زمانی کوتاه‌مدت گزینش شاخص‌ها به صورت هدفمند بازنگری شده و به انتخاب شاخص‌هایی با حداقل پشتوانه ایدئولوژیک از میان شاخص‌های موجود توجه شود و به بررسی شاخص‌هایی که در گزارش‌های داخلی از جمله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به آن‌ها اشاره شده اهتمام شود. همچنین مواد قانونی مرتبط با شاخص‌ها و ارتباط هر شاخص با اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی در دستور کار گزارش ماده (۸۳) قرار گیرد.

✓ برنامه میان‌مدت

پیشنهاد میان‌مدت برای اصلاح گزارش مد نظر، طراحی شاخصی ترکیبی بر مبنای ارزش‌های پیشرفت و عدالت و با بهره‌گیری از شاخص‌ها و نماگرهای موجود بین‌المللی است. تعداد شاخص‌های ترکیبی در سراسر جهان به‌شدت در حال افزایش است؛ به گزارش باندورا^۱ (Bandura, 2008, P 72)، تعداد شاخص‌های ترکیبی تا سال ۲۰۰۶ به بیش از ۱۶۰ شاخص رسیده است. البته انتقادهای زیادی درباره استفاده از شاخص‌های ترکیبی وجود دارد و برخی مضرات این روش را بیشتر می‌دانند و این مناقشه پایان‌پذیر نخواهد بود (سیدنورانی، ۱۳۹۵)؛ اما نظام نظارت و ارزیابی جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های چشم‌انداز، نیازمند ابزارهای سنجش نتایج بوده و این ابزار در گرو طراحی شاخص ترکیبی عدالت و پیشرفت است تا میزان پیشرفت اهداف کلان کشور را با محوریت عدالت ارزیابی کرده و به اقدامات دستگاه‌های اجرایی کشور جهت دهد. در سال‌های اخیر تلاش‌هایی در حوزه طراحی شاخص ترکیبی انجام شده است، از جمله شاخص ترکیبی عدالت اقتصادی از منظر اسلام (سیدنورانی و خاندوزی، ۱۳۹۵) و شاخصی برای عدالت (خاندوزی و همکاران، ۱۳۹۸) برای تحقق اهداف ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، لازم است با همکاری نهادهای علمی و دانشگاهی و بهره‌گیری از تجارب اخیر در طراحی شاخص‌های ترکیبی، مدلی از شاخص توسعه متناسب با ارزش‌های پیشرفت و عدالت طراحی شود تا امکان سنجش اهداف کلان و سیاست‌های کشور را داشته باشد.

✓ برنامه بلندمدت

در برنامه بلندمدت افق حرکت باید به این‌سو باشد که شاخص‌های بومی متناسب با ارزش‌های ایرانی-اسلامی برای تمام سیاست‌های کلی نظام طراحی شود. البته مشکل چنین شاخص‌هایی این است که امکان مقایسه با سایر کشورها در این شاخص‌ها دشوار و بعضاً غیرممکن است، زیرا مربوط به اهداف و چشم‌اندازهای جمهوری اسلامی بوده و داده‌های متناسب با آن در مورد سایر کشورها در دست نیست؛ اما برای تحقق اهداف کلان کشور راهی جز طراحی ابزار سنجش برای سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه وجود ندارد. در حال حاضر در کشور ما فعالیت علمی در باب سنجش و اندازه‌گیری به‌قدر کافی انجام نمی‌پذیرد. در حسابداری‌های زیست‌محیطی، حسابداری‌های ملی سبز، حسابداری‌های اجتماعی، شاخص‌های ترکیبی، سنجش‌های نابرابری و غیره وضعیت

1. Bandura

چندان مطلوب نیست. رسیدن به این سطح از توانمندی در ابزار سنجش و ارزیابی نیازمند همکاری همه دستگاه‌های کشور بوده و از توان یک دستگاه خارج است؛ اما افق تلاش همه دستگاه‌ها در نظام سنجش و ارزیابی کشور باید حرکت به سمت طراحی ابزارهای بومی برای همه برنامه‌ها و خط‌مشی‌های کشور باشد. به‌عنوان جمع‌بندی موارد بیان شده در این بخش، اهم ملاحظات و پیشنهادهای مربوط به گزارش ماده (۸۳) قانون خدمات کشوری از منظرهای مختلف به شرح جدول ۴ ارائه شده است:

جدول ۴:

ملاحظات و پیشنهادهای مرتبط با گزارش موضوع ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری

پیشنهادهای	ملاحظات	محور
<ul style="list-style-type: none"> - بررسی قانون اساسی و سایر سیاست‌های کلی نظام برای تعیین مبانی نظری شاخص‌ها؛ - استفاده از عبارات «قانون اساسی و سیاست‌های کلی» به‌جای «سند چشم‌انداز». 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تعیین و تبیین صحیح جایگاه و میزان پیشرفت کشور منبعت از سند چشم‌انداز؛ - عدم کفایت سند چشم‌انداز برای تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور و ضرورت استفاده از اسناد بالادستی؛ - ابهام در عبارت «چشم‌انداز ابلاغی» 	<ul style="list-style-type: none"> از منظر چشم‌انداز ابلاغی
<ul style="list-style-type: none"> - طراحی شاخص ترکیبی تعیین جایگاه و میزان پیشرفت کشور مبتنی بر ارزش محوری عدالت و بر اساس قانون اساسی و سیاست‌های کلی؛ - استفاده از ظرفیت‌های مراکز پژوهشی در تدوین شاخص فوق‌الذکر. 	<ul style="list-style-type: none"> - اکتفای گزارش به جمع‌آوری و پایش شاخص‌های بین‌المللی و عدم تحقق تعیین جایگاه و میزان پیشرفت؛ - عدم توجه کافی به پیوند ناگسستنی میان بسیاری از شاخص‌های بین‌المللی و پشتوانه‌های ایدئولوژیک آن‌ها و تفاوت مبانی نظری بومی و بین‌المللی؛ - عدم توجه کافی به نقش شاخص‌های بین‌المللی در ترسیم وضعیت مطلوب و جهت‌دهی به مسیر حرکت کشور (کارکرد شاخص‌های بین‌المللی به‌مثابه ابزار حکمرانی)؛ - عدم استحکام علمی روش امتیازدهی در محورهای گزارش؛ - ضرورت همکاری یک نهاد پژوهشی دولتی در فرایند تدوین شاخص 	<ul style="list-style-type: none"> از منظر تعیین جایگاه و میزان پیشرفت

	<p>پیشنهادی و تهیه گزارش؛ - عدم توجه کافی به ضرورت همکاری با مراکز پژوهشی برای تهیه گزارش مد نظر.</p>	
<p>- لزوم گزینش هدفمند شاخص‌های عینی با حداقل پشتوانه ایدئولوژیک از میان شاخص‌های موجود در کوتاه‌مدت؛ - طراحی شاخص ترکیبی پیشرفت عدالت‌محور با در نظر گرفتن ملاحظات بومی در میان‌مدت.</p>	<p>- عدم لحاظ تنوع کافی در انتخاب شاخص‌های بین‌المللی (بیش از ۷۵ درصد از شاخص‌ها از دو مرجع اخذ شده است)؛ - کثرت و گستردگی شاخص‌های بین‌المللی؛ - تعداد زیاد شاخص‌های ذهنی در گزارش؛ - ابهام در دستگاه‌های اجرایی متولی بهبود شاخص‌ها؛ - عدم ذکر دقیق قوانین و سیاست‌های مرتبط با شاخص‌های مطرح شده؛ - عدم دقت و کارایی کافی برخی از شاخص‌های مذکور در گزارش.</p>	<p>از منظر شاخص‌های بین‌المللی</p>
<p>- برقراری پیوند میان جایگاه پیشرفت کشور در حوزه‌های گوناگون و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی؛ - الزام دستگاه‌های اجرایی کشور به همکاری با سازمان اداری و استخدامی در تدوین گزارش موضوع ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری.</p>	<p>عدم توجه کافی به لزوم برقراری ارتباط مناسب میان مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با ماده (۸۳) این قانون به‌منظور ارتقای سطح کارآمدی دستگاه‌های اجرایی</p>	<p>از منظر گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط</p>
<p>حفظ و تقویت نظم زمانی موجود در تدوین گزارش مد نظر</p>	<p>عدم توجه کافی به ضرورت به‌روز بودن آمارها و شاخص‌های مورد استفاده در گزارش به‌منظور ایجاد امکان برقراری پیوند میان جایگاه و میزان پیشرفت کشور و عملکرد دستگاه‌های اجرایی متناظر</p>	<p>از منظر دوره زمانی و استمرار انتشار گزارش</p>
<p>ارتقای کیفیت و کارایی گزارش مد نظر با رعایت ملاحظات پیش‌گفته</p>	<p>عدم مرجعیت کافی گزارش مد نظر برای مقامات، مسئولان و مدیران</p>	<p>از منظر ارائه گزارش به</p>

رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی	دستگاه‌های اجرایی کشور	شده به‌منظور مرجعیت‌یابی نزد مقامات دستگاه‌های اجرایی کشور
از منظر استفاده از نتایج در تدوین سیاست‌های کلی نظام و راهبردهای برنامه‌های توسعه	- دوگانگی متولی تهیه گزارش مد نظر و تدوین برنامه‌های توسعه پس از تفکیک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به دو سازمان اداری و استخدامی و برنامه‌بودجه؛ - عدم وجود ضمانت اجرایی مناسب جهت استفاده از گزارش در تدوین برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام.	تکلیف سازمان برنامه‌بودجه به استفاده از نتایج گزارش در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه؛ تکلیف دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به همکاری با سازمان اداری و استخدامی کشور در راستای تحقق هدف ماده (۸۳).

با توجه به تحلیل و بررسی‌های نظارتی صورت گرفته درخصوص ارزیابی ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، پیشنهاد می‌شود اصلاحاتی به شرح جدول (۵)، در متن حکم قانونی یاد شده صورت پذیرد.

جدول ۵: متن پیشنهادی برای اصلاح ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری

متن ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری	متن پیشنهادی برای ماده (۸۳) قانون مدیریت خدمات کشوری
سازمان موظف است هر ساله بر اساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط، پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین و گزارش لازم به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید.	سازمان مکلف است با همکاری مرکز آمار ایران حداکثر یک سال پس از تصویب این قانون شاخص ترکیبی پیشرفت عدالت‌محور را بر اساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های اجرایی پس از انطباق با قانون اساسی و سیاست‌های کلی طراحی کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند. تبصره «۱» - شاخص موضوع این ماده باید به‌گونه‌ای طراحی و تصویب گردد که جایگاه و میزان پیشرفت کشور در مقایسه با سایر کشورهای جهان قابل ارزیابی باشد. تبصره «۲» - سازمان موظف است گزارش موضوع این ماده را به‌طور سالانه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی و عموم مردم ارائه نماید. تبصره «۳» - دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری با سازمان در تدوین گزارش موضوع این ماده و استفاده از آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه هستند. تبصره «۴» - سازمان برنامه‌بودجه کشور مکلف است از نتایج گزارش موضوع ماده (۸۳) قانون خدمات کشوری در تدوین لوایح برنامه‌های توسعه استفاده نماید.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع

بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

References

- Abedjafari, H., Taslimi, H., & Sheykhzadeh, M. (2011). Theme Analysis and Theme Network: a Simple and Efficient Method to Explain Patterns in Qualitative Data. *Strategic Management Thought*, 10(2), 151-198. (In Persian)
- Ahmadian, M. (2020). Is the ease of doing business index of the World Bank a suitable measure to measure the business environment in Iran?. Islamic Parliament Research Center. Number 17267. (In Persian)
- Bandura, R. (2008). A survey of composite indices measuring country performance: 2008 update. New York: United Nations Development Programme, Office of Development Studies (UNDP/ODS Working Paper).
- Boyatzis, R. (1998). Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development. Virginia: SAGE.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Davis, K. E., Kingsbury, B., & Merry, S.E. (2012). Indicators as a technology of global governance. *Law & Society Review*, 46(1), PP: 71-104.
- Derakhshan, M. (2011). Impoverishment of growth indicators, a Reflection on the Indicators of the Iranian Islamic Model of Progress. *Soore Andisheh*, 52, 53, 107-108. (In Persian)
- Emami, M., Banafi, M., & Sajadieh, A. (2010). A critical analysis on the use of conventional global development indicators. *Planning and Budgeting*, 110, 135-190. (In Persian).
- Eyvazloo, H. (2005). Providing Indicators for Performance Evaluation and Analysis of Development Policies in Order to Achieve the Goal of Social Justice. Research Project, Macro Policy Commission, Expediency Recognition Council.
- Fitouss, J. P., Stiglitz, J. E., & Sen, A. K. (2011). Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up. ReadHowYouWant. com.
- Hamidzadeh, A., Danaifard, A., Emami, M., & Banafi, M. (2019). Rereading the Dimensions of Transnational Indicators in Guiding the Studied Governance System: Ease of Doing Business Index. *Rahbord Scientific Quartely*, 28(3), 107-149. (In Persian)
- Kelley, J. G., & Simmons, B.A. (2017). Introduction: The Power of Global Performance Assessment. Unpublished Book Chapter.
- Khandoozi, E., Mostafavisani, A., & Sarabadani, A. (2019). An Indicator for Justice. Imam Sadigh University. Tehran. (In Persian)
- Macků, Karel, Jan Caha, Vít Pászto, and Pavel Tuček. 2020. "Subjective or Objective? How Objective Measures Relate to Subjective Life Satisfaction in Europe", *ISPRS International Journal of Geo-Information* 9, no. 5: 320.
- Merry, S.E. (2016). *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. University of Chicago Press.
- Peyghami, A., Torabzadeh, M., & Sajadieh, A. (2016). *Essays on Social Justice*. Imam Sadigh University. Tehran. (In Persian).

- Peyghami, A. (2015). An Introduction to the Importance of Measurement and Metrics in the Iranian Islamic Model of Progress. a Series of Monographs of the Iranian Islamic Model of Progress. Center for the Islamic-Iranian Model of Progress, Tehran. (In Persian).
- Pourezzat, A., & Seyedrezaie, M. (2018). Performance Evaluation of Government and Administration. Samt. Tehran. (In Persian).
- Seyednoorani, M., & khandoozi, E. (2016). Introducing and Calculating the Composite Economic Justice Index from the Islamic perspective in Iran. Majles & Rahbord, 85, 57-85. (In Persian)
- Soleymani, E., & Cheraghi, M. (2017). Examining the Position of Iran in the EPI Environmental Performance Index and Comparing it with Some Top Ranked Countries. Islamic Parliament Research Center. Number 15555. (In Persian)
- Stiglitz, J., J. Fitoussi and M. Durand (2018), Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance, OECD Publishing, Paris.