

شاخص‌های کلیدی عملکرد ملی

این متن چکیده ترجمه‌ای است از گزارش سازمان جهانی نهادهای
عالی محاسباتی که در سال ۲۰۱۲ انتشار یافته است با عنوان:
White paper on key national indicators, INTOSI
working group

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۹۴۹

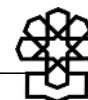
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

درآمد.....	۱
چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
بررسی مسئله.....	۵
تجربه سازمان‌های بین‌المللی در زمینه ارزیابی پیشرفت.....	۷
تجربه استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی در فعالیت نهادهای عالی محاسبات.....	۱۰
نتایج.....	۱۰
نقش نهادهای عالی محاسبات در طراحی، ارزیابی و استفاده از نظام شاخص ملی کلیدی.....	۱۳
شاخص‌های ملی کلیدی: راهنمای اصطلاحات و مفاهیم.....	۱۴
نقش شاخص‌های ملی کلیدی در پایش توسعه پایدار.....	۱۷
رهنموده‌هایی برای اقتصادهای دانش‌بنیان.....	۱۹
رهنمودی برای طراحی شاخص‌های ملی کلیدی و استفاده از آنها در اقتصادهای درحال توسعه (نمونه‌ای از کشورهای مشترک‌المنافع).....	۲۱
بیانیه نهایی.....	۲۳
ضمیمه اصطلاحات.....	۲۶



شاخص‌های کلیدی عملکرد ملی

درآمد

حسابرسی موضوعات کلان و راهبردی از ظرفیت‌های ویژه شقوق سه‌گانه حسابرسی عملکرد (حسابرسی کارآیی، حسابرسی صرفه اقتصادی و حسابرسی اثربخشی) می‌باشد که در پی یک پویا چندساله و ابتکار نهادهای عالی حسابرسی اکنون به قله تکامل نزدیک شده است. سازمان اینتوسای که نهادهای عالی محاسبات (سازمان‌های مشابه دیوان محاسبات کشور) در همه کشورهای جهان را تحت پوشش دارد، چند سالی است پروژه تحقیقاتی «شاخص‌های ملی کلیدی» را آغاز نموده و کارگروهی متشکل از برخی کشورها به ریاست کشور روسیه مشغول فعالیت در این کارگروه می‌باشند. این پروژه، استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی در فرآیند حسابرسی عملکرد دولت در ساحتی وسیع‌تر عملکرد یکایک دستگاه‌های اجرایی را دنبال می‌نماید و بناست، آثار و پیامدهای عملکرد حاکمیت در سطح ملی را به محاسبه نشسته و اثربخشی را از منظری راهبردی مورد واکاوی قرار دهد. این رویکرد بر حسابرسی عملکرد حوزه‌هایی فراتر از عملکرد یک دستگاه اجرایی تمرکز خواهد نمود.

گزارش سازمان اینتوسای به تشریح یافته‌های مطالعاتی در زمینه استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی^۱ در فرآیند حسابرسی عملکرد می‌پردازد و این گزارش در کنگره بیستم اینتوسای سال ۲۰۱۲ به مجمع عمومی سازمان اینتوسای ارائه و مورد تصویب واقع شده است که به‌عنوان اولین مجموعه از انتشارات سازمان اینتوسای در حوزه شاخص‌های ملی کلیدی به فارسی نگارش شده است و پایه مناسبی را برای توسعه دانش حسابرسی در حوزه‌های کلان کشوری فراهم می‌آورد. محتوای این مجموعه در جهت استفاده ذینفعان دیوان محاسبات کشور از جمله نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و سایر مسئولان و صاحب‌نظران حوزه ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه و حسابرسی سیاست‌های کلان بسیار سودمند می‌باشد و از این حیث، اهتمام مرکز پژوهش‌های مجلس در انتشار آن، اقدامی مستحسن و درخور توجه است و فتح بابی است برای ظرفیت‌سازی در حوزه حسابرسی موضوعات کلان، پیچیده و چندوجهی.

شایان ذکر است دیوان محاسبات کشور در دوره اخیر، در راستای راهبرد اثرگذاری و نقش‌آفرینی دیوان محاسبات کشور در توسعه کلان کشور، حسابرسی عملکرد را در کانون توجه قرار داده است و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی در فرآیند حسابرسی عملکرد، موجب ظرفیت‌سازی در دیوان در حوزه پاسخگویی موضوعات کلان و راهبردی، خواهد شد.

چکیده

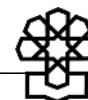
تفکر اخیر مبنی بر ضرورت تغییر در رویکردهای توسعه اقتصادی اجتماعی، طراحی و استفاده از شاخص‌های کلیدی کشوری^۱ (شاخص‌های ملی کلیدی) را ضروری و به‌موقع می‌نماید. زیرا این اندیشه درست در مقطعی حادث شد که بحران مالی جهانی، نارسایی و محدودیت شاخص‌های متعارف اقتصادی را نمایان ساخت. ظهور این اندیشه همزمان با بحران جهانی یاد شده، نقایص و عدم کفایت شاخص‌های معمول اقتصادی را عیان نمود و مآلاً استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی را ضرورت بخشید.

مطالعات ادامه‌دار در زمینه شاخص‌های ملی کلیدی، به ارتقای نقش نهادهای عالی محاسباتی، و بهبود کیفیت فعالیت دولت‌ها و در نهایت، بهبود استانداردهای زندگی جمعی معطوف می‌باشد. در جهان مدرن پس از بحران مالی اخیر، شاخص‌های ملی کلیدی، به‌مثابه ابزاری ضروری و کارآمد در طراحی استراتژی‌های یکپارچه کشوری و ارزیابی اثربخشی و موفقیت استراتژی‌های موصوف نقش ویژه‌ای ایفا می‌نمایند.

کارگروه ویژه «شاخص‌های ملی کلیدی» که ذیل سازمان آینتوسای تأسیس یافته و مشغول به فعالیت می‌باشد، فصل نوینی از توسعه و ظرفیت‌سازی در نهادهای عالی محاسباتی را نشان می‌دهد. گزارش کارگروه موصوف در این مرحله، بر ایجاد فهم مشترک در استفاده از شاخص‌های کلیدی کشوری توسط نهادهای عالی محاسبات و نیز بر کاربست حرفه‌ای توصیه‌های پیشنهادی در میان همه طرف‌های ذینفع تمرکز می‌نماید. در آینده، با ادامه بهبود این سند، ساختار آن نیز تغییر خواهد نمود.

توصیه‌های ارائه شده در این گزارش هم کلی و جهانشمول و هم خاص می‌باشند. توصیه‌های کلی، در برگیرنده اصول استفاده از شاخص‌های کلیدی کشوری از سوی نهادهای عالی محاسبات

۱. شاخص‌های کلیدی کشوری یا شاخص‌های ملی کلیدی ترجمه عبارت (key national indicators) می‌باشد که در این نوشتار سعی شده از هر دو ترجمه استفاده شود.



می‌باشد و نیز منضم به یک راهنمای اصطلاحات و واژگان می‌باشد که تعاریف مفاهیم مرتبط با شاخص‌های کلیدی کشوری را با نمونه‌های عینی ارائه می‌نماید. توصیه‌هایی نیز پیرامون استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی برای پایش توسعه پایدار ارائه می‌شود.

توصیه‌های خاص ارائه شده در این گزارش مربوط می‌شود به کاربرد شاخص‌های کلیدی توسط نهاد عالی محاسبات در توصیف فرآیندهای «اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان» و برای دولت‌های فعال در این زمینه (مثل دولت‌های مستقل مشترک‌المنافع) پیشنهاداتی ارائه می‌نماید.

گزارش حاضر جنبه توصیفی دارد و به دنبال شناسایی رویکردها و روش‌های متداول استفاده از شاخص‌های کلیدی کشوری در حسابرسی می‌باشد. ارائه توصیه به دستگاه‌های عالی محاسبات با صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی متفاوت که در کشورهایی با سطوح متفاوت توسعه اقتصادی، اجتماعی فعالیت می‌نمایند، تلاش مضاعفی می‌طلبد.

روشن است که تلاش مصروفه برای تهیه این گزارش، صرفاً آغاز ورود به موضوع شاخص‌های ملی کلیدی می‌باشد و در ضرورت استمرار آن تردیدی نیست. نتیجه این کار می‌بایست توسط همه اعضای اینتوسای و نیز اعضای کارگروه مورد توجه قرار گیرد و ضروری است نهادهای عالی محاسبات کشورهایی که نظام شاخص‌های کلیدی ملی را مستقر نموده و یا کشورهایی که فاقد این نظام هستند، در بهبود مستمر این سند مشارکت نمایند.

مقدمه

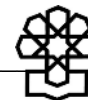
مسیر اصلی توسعه بلندمدت در بسیاری از کشورها، حمایت از توسعه سالم و پایدار می‌باشد. به‌منظور نیل به این نتیجه، یعنی توسعه و بهبود کیفیت زندگی و استفاده مؤثر از منابع ملی، درک اهمیت موضوعات مرتبط با مدیریت راهبردی، برنامه‌های بلندمدت توسعه و راهبردهای آن ضروری است. تردیدی در ضرورت طراحی و بهبود شاخص‌های ملی کلیدی برای تحقق اهداف و اولویت‌های استراتژیک جهانی، منطقه‌ای و کشوری وجود ندارد و این ابزار، اجرای استراتژی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و سازگاری آنها با اهداف توسعه جهانی را ممکن می‌سازد.

مشارکت در طراحی و بهبود شاخص‌های کلیدی کشوری، یک مأموریت جدید برای نهادهای عالی محاسبات می‌باشد که از اقتضائات و چالش‌های دوران مدرن ناشی می‌شود و صرفاً ناظر بر تبادل روش‌های موفق (بهترین روش‌ها) و کارهای مشترک تخصصی و تحلیلی نمی‌باشد، بلکه مشارکت همه طرف‌های ذینفع را می‌طلبد. قالب این گزارش اتخاذ چنین رویکردی را ترغیب می‌کند.

به‌خاطر اینکه نه تنها به مجموعه‌ای از پیشنهادات و توصیه‌ها و نیز ابزارهای اعمال توصیه‌های مذکور برای اشخاص و نهادهای ذینفع اشاره دارد، بلکه به نوعی، بیانیه‌ای عمومی است که قصد و نیت نهادهای مرتبط با شاخص‌های ملی کلیدی را نشان می‌دهد و شامل اظهاراتی در حمایت عمومی از موضوع موصوف می‌باشد.

گزارش پیش رو، اهداف زیر را در زمینه «شاخص‌های ملی کلیدی» دنبال می‌کند:

- تأکید بر اهمیت تولید و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی در نظام ارزیابی توسعه اقتصادی، اجتماعی،
 - پشتیبانی از یک رویکرد جامع در تولید و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی،
 - ارتقای جایگاه بین‌المللی اینتوسای در حوزه طراحی، کاربرد و بهبود شاخص‌های ملی کلیدی،
 - بهبود نقش نهادهای عالی محاسبات در ارزیابی اثربخشی و کارایی فعالیت‌های دولت براساس شاخص‌های ملی کلیدی،
 - ایجاد مبنایی برای بهبود همکاری میان سازمان اینتوسای و دیگر سازمان‌های بین‌المللی علاقمند به موضوع سنجش و ارزیابی پیشرفت،
 - تبادل بهترین روش‌های تولید و کاربرد شاخص‌های ملی کلیدی و ارائه تجارب به کشورهای فاقد نظام شاخص‌های یاد شده،
 - کمک به کشورها و سازمان‌های علاقمند به تولید و کاربرد شاخص‌های ملی کلیدی در حوزه سیاستگذاری و فرآیند تصمیم‌گیری،
 - ارتقا و بهبود نظام پایش مستمر تحقق اهداف راهبردی کشورها.
- این گزارش به دنبال ایجاد یک نگرش مشترک در میان نهادهای عالی محاسبات درخصوص شاخص‌های کلیدی کشوری و روش‌ها و استانداردهای عمومی استفاده از آنها از سوی نهادهای عالی محاسبات در جهت ارزیابی وضعیت اجرای راهبردهای توسعه از حیث صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی می‌باشد. نهادهای عالی محاسبات همه کشورهای که نظام شاخص‌های ملی کلیدی را مستقر نموده‌اند، یا هنوز مستقر ننموده‌اند و یا درحال استقرار آن می‌باشند، می‌توانند از نتایج ارائه شده در این گزارش استفاده نموده و برنامه تفصیلی ارزیابی اثربخشی مدل‌های توسعه و راه‌های دستیابی به اهداف اعلام شده را تدوین نمایند.



تجربه کشورها در طراحی و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی

به‌طور معمول، امروزه معدودی از مجموعه شاخص‌های متنوع هر کشور را می‌توان به‌عنوان شاخص ملی کلیدی آن کشور محسوب نمود و این شاخص‌های معدود، پیشرفت اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و فرهنگی در نیل به اهداف ملی را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. در حالت ایدئال، که نظام مطلوب شاخص‌های کلیدی کشوری استقرار یافته است، نظام موصوف یکی از اجزا و عناصر مدیریت استراتژیک به حساب می‌آید. با این وجود، برداشتهای مختلفی از «شاخص‌های ملی کلیدی» وجود دارد و بسته به ویژگی‌های نظام مستقر ارزیابی عملکرد، برداشت از مفهوم شاخص‌های ملی کلیدی از کشوری به کشور دیگر تغییر می‌کند. در حال حاضر، تجربه‌های کاملاً متفاوتی در استفاده از این شاخص‌ها وجود دارد. در برخی کشورها، «شاخص‌های ملی کلیدی» بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک بوده و به فعالیت‌های دولت مربوط می‌شود. در برخی دیگر، نظام شاخص‌های ملی کلیدی برپایه شاخص‌های سنتی اقتصاد کلان پایه‌گذاری شده که تدوین و انتشار آنها منحصراً در صلاحیت دستگاه ملی آمار آن کشور می‌باشد.

همانطور که گفته شد برداشت مقامات تصمیم‌گیر هر کشور از «شاخص‌های ملی کلیدی»، متأثر از نوع نظام ارزیابی عملکرد آن کشور است و سبک مدیریت کشور و رویکرد ارزیابی عملکرد تا حد زیادی به ماهیت نظام سیاسی، اداری و حقوقی آن کشور بستگی دارد. در برخی کشورها، فرآیند مدیریت و ارزیابی عملکرد به‌صورت متمرکز و در برخی دیگر به نحو غیرمتمرکز انجام می‌شود. عدم وجود نظام ملی مدیریت استراتژیک و نظام ارزیابی عملکرد در سطح کشور، معمولاً به مفهوم فقدان کنترل و پایش اجرای استراتژی‌های توسعه دولت می‌باشد. در این‌گونه کشورها، فاقد نظام ملی مدیریت استراتژیک و نظام اندازه‌گیری و ارزیابی عملکرد هستند، شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی برای پایش توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد نه به‌عنوان یکی از اجزای نظام مدیریت راهبردی.

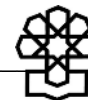
وجود استراتژی ملی توسعه و نظام یکپارچه ارزیابی وضعیت اقتصاد و جامعه در بسیاری از کشورها مفروض است. با فرض وجود استراتژی ملی توسعه و نظام یکپارچه ارزیابی، «شاخص‌های ملی کلیدی» یکپارچگی عمومی و بالاترین اولویت‌ها و تعهدات عمومی کشور را بازتاب می‌دهند؛ یعنی شرایطی که در عین تأمین یکپارچگی نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و حفظ هویت، وحدت، حاکمیت ملی، امکان مدیریت تغییرات را نیز فراهم می‌سازد. لازم به تأکید است وقتی

نیاز به مدیریت یکپارچه توسعه احساس می‌شود و میان فرآیند اجرای استراتژی‌های کشوری و فرآیند طراحی شاخص‌ها، همبستگی وجود دارد، اینگونه شاخص‌ها موضعی و خاص خواهند بود. در اکثر کشورها مسئولیت طراحی و توسعه شاخص‌های ملی عمدتاً برعهده بخش دولتی است. با این حال، در برخی کشورها مذاکرات میان شهروندان و مراجع تصمیم‌گیر، پایه طراحی شاخص‌های ملی را شکل می‌دهد و بدین‌سان، بخش غیردولتی هم به‌طور مستقیم در فرآیند ایجاد شاخص‌های کشوری دخالت داده می‌شود. پیاده‌سازی نظام شاخص‌های ملی کلیدی مستلزم همبستگی متقابل آرمان‌ها، اهداف و شاخص‌های توسعه می‌باشد. یعنی شاخص‌های کشوری باید از اهداف و آرمان‌های کشوری مربوط اقتباس شده باشند. اما از آنجا که تحقق این امر، معمولاً به کیفیت مدیریت بستگی دارد، لزوم وابستگی متقابل اشاره شده همیشه رعایت نمی‌شود. در حال حاضر، بررسی‌ها حاکی است چهارده کشور نظام شاخص‌های کلیدی کشوری را مستقر و پیاده‌سازی نموده‌اند. کشورهایی چون بریتانیا، پرتغال، ژاپن، کیریباتی، اسلواکی، مالزی، آلبانی، اندونزی، مکزیک، سوئیس، آفریقای جنوبی، هند، نروژ، عربستان سعودی و یونان از این قبیل‌اند.

نظام «شاخص‌های ملی کلیدی» می‌تواند از شاخص‌های ویژه‌ای که تمام ابعاد فعالیت دولت را پوشش می‌دهند و نیز از شاخص‌های سنتی اقتصاد کلان که از سوی دستگاه آمار کشور ارائه می‌شوند، استفاده کند. به همین دلیل، تعداد این شاخص‌های کلیدی کشوری تا حد زیادی از کشوری به کشور دیگر تفاوت می‌کند. تمام چهارده کشور مورد اشاره، با استثنای نادر، استراتژی‌های ملی توسعه دارند؛ اما لزوماً به این معنا نیست که نظام «شاخص‌های ملی کلیدی» آنها مطابق با سند راهبردی توسعه ملی آنها طراحی و مستقر شده باشد. اکثر این کشورها به‌تازگی و در طول ده سال اخیر، صاحب نظام «شاخص‌های ملی کلیدی» شده‌اند.

تعهدات بین‌المللی دولت‌ها و شاخص‌هایی که کشورها براساس آنها دستاوردهای خود را برای سازمان‌های بین‌المللی گزارش می‌نمایند، نیز در طراحی نظام «شاخص‌های ملی کلیدی» نقش مهمی ایفا می‌نماید. همچنین، نمونه‌هایی وجود دارد که تعهدات بین‌المللی دولت‌ها صریحاً در استراتژی‌های توسعه ملی انعکاس یافته است.

در برخی کشورهای فاقد نظام «شاخص‌های ملی کلیدی»، نهادهای ویژه‌ای در این زمینه تأسیس شده‌اند. مثلاً فرانسه در سال ۲۰۰۹ کمیسیونی به‌منظور اندازه‌گیری عملکرد اقتصادی و میزان پیشرفت اجتماعی تأسیس نموده و در گزارشی که اعضای این کمیسیون تهیه نموده‌اند (برندگان جایزه نوبل، آقایان جوزف استیگلتز و آرمیتا نیز جزو تهیه‌کنندگان گزارش مزبور



می‌باشند)، شاخص‌های ملی کلیدی صرفاً داده‌های آماری محسوب نمی‌شوند، بلکه شاخص‌هایی هستند که سطح رضایت عمومی جامعه از اهداف و اولویت‌های توسعه را نشان می‌دهند. براساس مطالب پیشگفته، «شاخص‌های ملی کلیدی» صرفاً بر جنبه‌های اقتصادی تأکید ندارند، بلکه متوجه وجوه اجتماعی نیز می‌باشند و این شاخص‌ها به دنبال آن هستند که در مدیریت مؤثر تغییر و رشد رفاه اجتماعی و رقابت‌پذیری کشورها سهیم باشند.

در مارس ۲۰۱۰ در ایالات متحده آمریکا، کمیسیون ویژه شاخص‌های ملی کلیدی در سطح کنگره تأسیس شد. وظیفه کمیسیون مزبور، اعمال نظارت جامع بر نظام تازه تأسیس شاخص‌های ملی کلیدی و ارائه توصیه‌هایی برای بهبود نظام موصوف و حصول اطمینان از دسترسی به داده‌های کیفی و مربوط می‌باشد. بنابراین بررسی تجربه کشورها در استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی در نظام مدیریت راهبردی و فعالیت نهاد عالی محاسبات آنها نشان‌دهنده تنوع رویکردها در طراحی و کاربرد شاخص‌های یاد شده می‌باشد. نوع اقتصاد، وجود استراتژی‌های توسعه، فعالیت نهادهای مدنی، عرف و تعهدات بین‌الملل، عواملی هستند که بر انتخاب شاخص‌های ملی کلیدی اثرگذار می‌باشند؛ شاخص‌هایی که در ارزیابی اثربخشی فعالیت‌های دولت ابزاری کلیدی محسوب می‌شوند.

تجربه سازمان‌های بین‌المللی در زمینه ارزیابی پیشرفت

سازمان‌های متعدد بین‌المللی، مجموعه‌های متفاوتی از شاخص‌ها را تدوین و منتشر نموده‌اند که شباهت بسیار زیادی به شاخص‌های ملی کلیدی دارند به طوری که، دقیقاً و بی‌کم‌وکاست، واجد ویژگی‌های تعریف شده برای شاخص‌های مزبور هستند. اینگونه مجموعه‌های منتشر شده از سوی سازمان‌های جهانی، از حیث تعداد شاخص‌ها، سطح پوشش شاخص، فراوانی انتشار شاخص و مهمتر از همه، اندیشه و فلسفه ترکیب پیشنهادی مجموعه شاخص‌ها تفاوت قابل ملاحظه‌ای دارند. قاعده این است که شاخص‌های منتشر شده توسط مراجع بین‌المللی مستقیماً عملیات سازمان مفروض را نشان نمی‌دهند، اما «وضعیت ایدئال» را در حوزه‌های مورد علاقه آن سازمان توصیف می‌نمایند. بنابراین غرض اصلی سازمان‌های بین‌المللی از تعریف شاخص‌های کلیدی کشوری، ایجاد مبنایی برای مقایسه‌های بین‌المللی و نیز ارزیابی پویایی تغییرات در کشورها می‌باشد.

چنین شاخص‌هایی، در صورتی که به صورت مرتب انتشار یابند و متدلوژی تدوین آنها معتبر باشد (از جمله اینکه متدلوژی مقایسه‌پذیری داده‌های مأخوذه از کشورهای مختلف معتبر باشد)، به مثابه ابزاری مهم در شکل‌دهی درک دولت‌ها از وضعیت خود در سطح جهان خواهد بود. همچنین

با استفاده از این شاخص‌ها و براساس داده‌های ارائه شده می‌توان به شناسایی و رفع مشکلات آنها پرداخت.

در غالب موارد، مجموعه شاخص‌های منتشر شده توسط سازمان‌های بین‌المللی، به‌صورت جداول تقاطعی (برحسب سال و کشور) می‌باشند، جداولی که ارقام آماری آنها، گستره‌ای از علایق سازمان بین‌المللی مربوط را پوشش می‌دهند. به‌طور مثال مجموعه شاخص‌های انتشار یافته توسط مجامع بین‌المللی ذیل همین ویژگی و خصوصیت را دارند:

- سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)،

- سازمان آمار اتحادیه اروپا (Eurostat)،

- صندوق بین‌المللی پول،

- سازمان بین‌المللی غذا و کشاورزی،

- سازمان بین‌المللی کار،

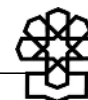
- سازمان جهانی بهداشت.

اهمیت اساسی این داده‌ها در این است که اطلاعاتی ارائه می‌نمایند که براساس قواعد یکسان روش‌شناختی فراهم شده‌اند به‌طوری که این اطلاعات در میان کشورهای مختلف و از حیث بازه زمانی قابلیت مقایسه دارند. با این حال، تعداد شاخص‌های ارائه شده آنقدر گسترده است که معمولاً نمی‌توان با تجزیه و تحلیل آنها یک تصویر کلی از وضعیت کشورها ارائه نمود. واقعیت غیرقابل انکار این است که داده‌های یاد شده تأیید رسمی سازمان‌های بین‌المللی مربوط را داشته، در نتیجه داده‌هایی قابل اعتماد محسوب می‌شوند.

مجموعه شاخص‌هایی که پیشتر به آنها مراجعه می‌شد، معمولاً از صدها یا هزاران سری زمانی تشکیل می‌شود. به‌منظور تسهیل دسترسی به معنادارترین داده‌ها، در چند پایگاه داده، زیرمجموعه‌ای از شاخص‌های کلیدی وجود دارد که خصوصیات مشابه شاخص‌های ملی کلیدی دارند. به‌عنوان مثال، ویژگی مشابه مجموعه شاخص‌های اصلی اقتصادی ارائه شده توسط پایگاه داده کشورهای عضو OECD (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه‌ای) و مجموعه شاخص‌های رشد پایدار ارائه شده توسط پایگاه داده دستگاه آمار اتحادیه اروپا قابل ذکر است.

آنچه جالب‌تر به‌نظر می‌رسد نوع دیگری از شاخص‌هاست که برای ارزیابی میزان پیشرفت سازمان‌های بین‌المللی در اجرای استراتژی‌های جهانی طراحی شده‌اند. بهترین نمونه‌ها از اینگونه مجموعه شاخص‌ها، مجموعه شاخص‌هایی است که توسط سازمان‌های ذیل ارائه شده‌اند:

- شاخص‌های پیشرفت در تأمین اهداف توسعه هزاره که از سوی سازمان ملل متحد انتشار



یافته‌اند.

- شاخص‌های اجرایی استراتژی «اروپا ۲۰۲۰»، در امتداد استراتژی لیسبون، که توسط اتحادیه اروپا تدوین شده‌اند.

مجموعه شاخص‌های اجرای استراتژی، بسیار کمتر از مجموعه‌های ارائه شده در پایگاه‌های داده مذکور متداول می‌باشند. با این حال، شاخص‌های اجرای استراتژی با دقت انتخاب می‌شوند و به شدت با اهداف راهبردی گره خورده‌اند، یعنی، این شاخص‌های اجرای استراتژی، تصویری جامع از وضعیت کشورهایایی که توسط شاخص‌های منتشر شده توصیف می‌شوند، ارائه نمی‌نمایند و در عین حال، به دقت بر مسائل حیاتی تمرکز می‌نمایند. این خصیصه، شاخص‌های اجرای استراتژی را به مجموعه شاخص‌های ملی کلیدی کلاسیک نزدیک‌تر می‌نماید.

ویژگی جهانشمول بودن شاخص‌های اجرای استراتژی (شاخص‌های مشابهی برای ارزیابی شرایط در بسیاری از کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد) واجد اشکالات آشکار و قابل توجهی است؛ یک مجموعه شاخص جهانی ممکن است در شناسایی مشکلات مهم یک کشور و توجه به آنها ناموفق باشد. همچنین ممکن است بدو اینگونه به نظر آید که شاخص‌های اجرای استراتژی (هر دو نمونه ذکر شده در بالا و نیز بسیاری دیگر) بیشتر بر ارزیابی وضعیت کشورهای سطح پایین توسعه اجتماعی و اقتصادی تمرکز دارند و در ارتباط با ارزیابی وضعیت کشورهای پیشرفته‌تر سودمندی کمتری دارند.

یک گروه جداگانه شاخص‌های تکی و ترکیبی ارائه می‌شود که وضعیت حوزه‌های منتخب را بازتاب می‌دهند. به موارد زیر به عنوان برجسته‌ترین این نوع شاخص‌ها می‌توان اشاره نمود:

- شاخص توسعه انسانی - شاخص ترکیبی کیفیت منابع انسانی می‌باشد که هر ساله توسط سازمان ملل متحد منتشر می‌شود.

- شاخص ادراک فساد - هر ساله توسط سازمان جهانی شفافیت منتشر می‌شود.

- شاخص کسب‌وکار - که توسط بانک جهانی و با استفاده از یک شاخص ترکیبی سنجش

سهولت شروع و انجام فعالیت‌های کسب‌وکار در کشورها منتشر می‌شود.

- شاخص رقابت‌پذیری جهانی و شاخص رقابت‌پذیری کسب‌وکار - شاخص‌های اندازه‌گیری

سطح توسعه کشور که توسط مجمع جهانی اقتصاد منتشر می‌شود.

این شاخص‌ها اگرچه از حیث متدولوژی و روش شناختی محدودیت‌های قابل ملاحظه‌ای دارند، ولی اثر زیادی بر کیفیت ادراک و تصور ما از کشورهای مورد ارزیابی دارند. علت شهرت این شاخص‌ها آن است که جنبه‌های متفاوت مسائل و موضوعات چندوجهی مورد بررسی به شاخص

ترکیبی واحد تقلیل می‌یابد و امکان رتبه‌بندی جایگاه و موقعیت هریک از کشورها را به وضوح نشان می‌دهد.

تجربه استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی در فعالیت نهادهای عالی محاسبات

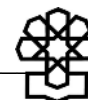
نهادهای عالی محاسبات کشورهایی که شاخص‌های ملی کلیدی را مورد استفاده قرار می‌دهند، می‌توانند در فرآیند طراحی، انتخاب این شاخص‌ها و نیز بهبود مستمر آنها نیز مشارکت نموده و در عین حال، استقلال خود را نیز حفظ نمایند؛ متعاقب بهبود شاخص‌های موصوف، نهادهای عالی محاسبات می‌توانند از شاخص‌های بهبود یافته برای ارزیابی مستقل اثربخشی تصمیمات اجرا شده مقامات و مسئولین استفاده نمایند. نقش نهادهای عالی محاسبات در این فرآیند تا حد زیادی به صلاحیت‌های قانونی نهادهای مزبور و نیز به نظام سیاسی، قانونگذاری و نظام اداری کشور بستگی دارد. همانگونه که تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد، این شاخص‌ها اغلب به‌منظور ارزیابی اثربخشی عملکرد برنامه‌ها و استراتژی‌های مختلف توسعه مورد استفاده قرار می‌گیرند.

نظام یکپارچه ارزیابی عملکرد در کشوری موفق و مؤثر عمل می‌نماید که از قبل، شاخص‌های ملی کلیدی را به نحوی مناسب تدوین نموده و مورد استفاده قرار داده باشد. این نظام یکپارچه، تمام سطوح ملی، منطقه‌ای حکومت و بخش‌ها، مؤسسات و برنامه‌های بودجه‌ای دولت را پوشش می‌دهد. در این‌گونه نظام‌های یکپارچه ارزیابی عملکرد، آرمان‌ها، اهداف و شاخص‌ها باید سازگار و منسجم بوده و قابلیت مقایسه داشته باشند. با این حال، اغلب اوقات، کیفیت نظام ارزیابی عملکرد به نحوه حکومتمداری (حکمرانی) و گستره روش‌ها و رویه‌های برنامه‌ریزی بستگی دارد.

نتایج

اصول استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی توسط نهادهای عالی محاسبات

از آنجا که هریک از کشورها در فرآیند توسعه و پیشرفت با مشکلات متنوع اقتصادی و اجتماعی و مختص خود روبرو می‌باشند، لذا هر کشور نیازمند طراحی شاخص‌های ملی کلیدی جداگانه براساس اهداف توسعه‌محور خود خواهد بود. علاوه بر این، در فرآیند طراحی شاخص‌های ملی کلیدی نه تنها باید استراتژی‌های توسعه را مدنظر قرار داد، بلکه توجه به ریسک احتمالی اجرای این استراتژی‌ها نیز ضروری به‌نظر می‌رسد. اصول پیشنهاد شده پیرامون استفاده از شاخص‌های ملی



کلیدی توسط نهادهای عالی محاسبات، اصولی هستند که عمومیت داشته و در اکثر کشورها و جوامع، صرف نظر از مدل محتمل پیشرفت و سطح توسعه اجتماعی، اقتصادی آنها، مقبولیت دارند. عمومیت و غیراختصاصی بودن این اصول از اهمیت به سزایی برخوردار است؛ زیرا هر کشوری بسته به اولویت‌های سیاسی خود، ممکن است مشکلات متفاوت اجتماعی و اقتصادی و به تبع، فهرست خاصی از شاخص‌های ملی کلیدی متناظر با مشکلات یاد شده داشته باشد. شاخص‌های ملی کلیدی را می‌توان به عنوان معیارهای حسابرسی عملکرد در نظر گرفت که به واسطه کاربرد آنها به عنوان معیار حسابرسی، پیامدها و آثار نهایی تعقیب استراتژی‌های توسعه و فعالیت‌های دولت، فرآیندهای اقتصادی - اجتماعی و نیز شرایط جامعه به مثابه یک کل واحد مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

شرایط و الزامات

۱. نهادهای عالی محاسبات باید از شاخص‌های ملی کلیدی در چارچوب صلاحیت قانونی خود و بدون خدشه بر استقلال خود استفاده نمایند.
- مشارکت مستقیم نهادهای عالی محاسبات در فرآیند تدوین و بهبود شاخص‌های ملی کلیدی با الزامات استقلال آنها مطابقت ندارد. ولی، از طریق ارائه توصیه و پیشنهاد در بهبود شاخص‌های موصوف مشارکت می‌نمایند.
- ارائه توصیه و مشاوره از سوی نهادهای عالی محاسبات در جریان طراحی و بهبود شاخص‌های ملی کلیدی باید با رعایت اصل بی‌طرفی صورت پذیرد و اصل استقلال را نیز به مخاطره نیاندازد.
- نهادهای عالی محاسبات باید اطمینان حاصل نمایند که ارائه مشاوره درخصوص طراحی و بهبود شاخص‌های ملی کلیدی، منتهی به تعارض منافع نشده و در حیطه مسئولیت و اختیارات مدیریت ورود ننموده و مداخله اجرایی ننمایند.
۲. یک الزام دیگر درخصوص استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی توسط نهادهای عالی محاسبات برای مقاصد حسابرسی این است که کارکنان نهادهای معنون باید در حوزه سیاست و استراتژی و نیز مسائل متدلوژیک (روش‌شناختی) مربوط به شاخص‌های ملی کلیدی دانش حرفه‌ای و تجربه لازم داشته باشند.

وظایف نهادهای عالی محاسبات

نهادهای عالی محاسبات باید هنگام ارزیابی شاخص‌های ملی کلیدی و حین استفاده از آنها در حسابرسی، بر جنبه پاسخگویی موضوع تأکید نمایند.

- نهادهای عالی محاسبات باید به اهمیت افشای همه جنبه‌های مرتبط با شاخص‌های ملی کلیدی و ارزش شفافیت در ابعاد موضوع واقف بوده و توجه داشته باشند.

- نهادهای عالی محاسبات باید نسبت به ارتقای کاربرد شاخص‌های ملی کلیدی در همه مراحل برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در سطوح متفاوت آن اهتمام نمایند.

نقش‌ها و کارکردها

۱. در مقام اجرای حسابرسی عملکرد، شاخص‌های ملی کلیدی به‌مثابه ابزار تحلیل خط‌مشی‌های عمومی در اختیار نهادهای عالی محاسبات می‌باشند. به‌عبارتی، شاخص‌های ملی کلیدی کارکرد ابزاری داشته و در جریان حسابرسی عملکرد مورد استفاده قرار می‌گیرند.

- حسابرسی شاخص‌های ملی کلیدی توسط نهادهای عالی محاسبات می‌بایست امکان اجرای اقدامات اصلاحی در حوزه سیاستگذاری مربوطه را فراهم سازد.

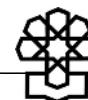
۲. نهاد عالی محاسبات عمدتاً باید پیاده‌سازی صحیح شاخص‌های ملی کلیدی توسط دولت را مورد ارزیابی قرار دهد.

- نهاد عالی محاسبات در اجرای بخشی از این وظیفه، باید روایی و اعتبار، قابلیت اطمینان، کامل بودن، استقلال و مقایسه‌پذیری شاخص‌های ملی کلیدی مورد استفاده دولت را مورد ارزیابی قرار دهد و نیز باید نظام‌های اطلاعاتی فراهم‌کننده داده برای محاسبه مقادیر کمی شاخص‌های ملی کلیدی را نیز مورد ارزیابی قرار دهد.

الزامات

۱. به‌منظور حصول اطمینان از شفافیت شاخص‌های مورد عمل، نهاد عالی محاسبات باید نحوه افشای روش‌های محاسبه شاخص‌های کلیدی کشوری را مورد ارزیابی قرار دهد.

۲. نهاد عالی محاسبات هنگام استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی، باید روش‌های مدرن و عموماً پذیرفته شده در حوزه‌هایی چون اقتصاد، آمار و علوم اجتماعی و علوم مدیریت را مورد استفاده قرار دهد.



روش‌ها

۱. زمانی که نهاد عالی محاسبات شاخص‌های ملی کلیدی را برای تحلیل آثار و پیامد نهایی خط‌مشی‌های عمومی مورد استفاده قرار می‌دهد، شاخص‌های انتخاب شده باید در ارتباط با موضوع تحت بررسی، واجد اهمیت باشند.

۱-۱. نهاد عالی محاسبات باید مجموعه شاخص‌های ملی کلیدی تدوین شده برای نشان دادن پیشرفت خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مصوب را مورد ارزیابی قرار دهد.

۱-۲. به منظور افزایش تعداد مقایسه‌های بین‌المللی، نهاد عالی محاسبات باید قابلیت و ظرفیت نظام مستقر شاخص‌های ملی کلیدی را به نحو انتقادی مورد ارزیابی قرار دهد.

۲. هنگام ارزیابی شاخص‌های ملی کلیدی مورد استفاده دولت، نهاد عالی محاسبات باید میزان ریسک عدم سنجش صحیح موضوع را ارزیابی نماید.

ارتباط

نهاد عالی محاسبات می‌بایست عملکرد دولت را در معرفی و ارائه شاخص‌های ملی کلیدی از حیث رعایت اصول کلی اطلاعات آماری عمومی مورد ارزیابی قرار دهد.

- زمانی که حسابرسی شاخص‌های ملی کلیدی، ضعف‌ها و نارسایی‌ها را آشکار می‌سازد، نهاد عالی محاسبات باید یافته‌های حسابرسی را به نحوی ارائه کند که فرصت بهبود نظام شاخص‌های موصوف برای مسئولین مربوط فراهم شود.

نقش نهادهای عالی محاسبات در طراحی، ارزیابی و استفاده از نظام شاخص ملی کلیدی

نهادهای عالی محاسبات خود مشوق استقرار نظام شاخص‌های ملی کلیدی، بهبود و توسعه آن محسوب می‌شوند، اما عموماً در فرآیند طراحی و استقرار نظام موصوف به‌طور مستقیم دخالت نمی‌نمایند تا ضمن حفظ استقلال خود، در صورت نامناسب و نادرست بودن شاخص‌ها، خدشه‌ای بر اعتبارشان وارد نشود. نهادهای عالی محاسبات به‌منظور اجتناب از خطر اخیر، می‌توانند مداخله خود در حوزه طراحی شاخص‌های ملی کلیدی را به کمک‌های فنی محدود نموده و متعاقب طراحی شاخص‌های موصوف، در ارزیابی شاخص‌های طراحی شده و استفاده از آنها در حسابرسی ایفای نقش نمایند.

به‌عبارت دیگر، بعد از طراحی و استقرار نظام شاخص‌های ملی کلیدی، نهادهای عالی محاسبات می‌توانند نقش‌های متعددی در پشتیبانی فنی از نظام‌های موصوف و استفاده از این

شاخص‌ها در کار حسابرسی ایفا نمایند. نهادهای عالی محاسبات قابلیت اتکای شاخص‌های ملی کلیدی و مربوط بودن آنها را مورد ارزیابی قرار می‌دهند و نیز از شاخص‌های موصوف به‌عنوان مبنای ارزیابی عملکرد دولت استفاده می‌نمایند.

پرسش‌های زیر برای نهادهای عالی محاسبات به‌مثابه یک راهنمای عمل عمومی تلقی می‌شود. نهادهای عالی محاسبات می‌توانند این پرسش‌ها را به‌عنوان موضوعات حسابرسی مورد توجه قرار دهند:

- آیا نظام شاخص‌های ملی کلیدی وجود دارد؟
- آیا نظام شاخص‌های ملی کلیدی با فرآیند تهیه و تنظیم بودجه پیوند دارد؟
- آیا شاخص‌های ملی کلیدی با شاخص‌های اقتصاد کلان قابلیت مقایسه دارند؟
- آیا برای تهیه گزارش پیشرفت در زمینه اهداف بین‌الملل، از شاخص‌های ملی کلیدی استفاده می‌شود؟

- آیا شاخص‌های مختلف در سطوح ملی و سطوح پایین‌تر مورد استفاده قرار می‌گیرند؟

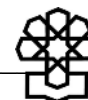
- آیا شاخص‌های ملی کلیدی با دیگر شاخص‌های دولتی مرتبط بوده و با آنها سازگاری دارند؟

- آیا نظام‌هایی برای پایش موفقیت‌ها و دستاوردهای سیاست‌های دولت وجود دارد؟
- شاخص‌های ملی چگونه با آرمان‌ها و اهداف تعیین شده در قانون ارتباط می‌یابند؟
- آیا شاخص‌های ملی کلیدی، ابزار معتبر و قابل اعتمادی برای سنجش اهداف ملی می‌باشند؟
- آیا اهداف مورد نظر قانونگذار را منعکس می‌کنند؟ آیا رابطه‌ای معتبر میان اهداف ملی و شاخص‌های مرتبط با آنها وجود دارد؟ آیا میان اهداف ملی و شاخص‌های مربوط به‌خوبی ارتباط برقرار شده است؟

- در صورتی که برنامه‌های دولت براساس شاخص‌های ملی کلیدی مورد ارزیابی قرار گیرند، این برنامه‌ها تا چه اندازه در تحقق اهداف ملی سهم دارند؟

شاخص‌های ملی کلیدی: راهنمای اصطلاحات و مفاهیم

تنوع و تکثر برداشت‌ها از عباراتی مانند «پیشرفت»، «شاخص‌های ملی کلیدی»، «کیفیت داده‌ها» و دیگر واژگان، ایجاد فهم مشترک از عبارات کلیدی مورد استفاده در این ارتباط در میان نهادهای عالی محاسبات را ضروری می‌نماید. در این راستا نه تنها تعاریف و اصطلاحات، بلکه تعبیر و



برداشت‌های مختلف از آنها و نیز توصیف صحیح‌ترین روش کاربرد آنها اهمیت بسزایی دارد. براساس شاخص‌های ملی کلیدی و عینی، راهنمای مفاهیم و واژگان شاخص‌های ملی کلیدی به پرسش‌های زیر پاسخ می‌دهد:

- چه چیز مورد اندازه‌گیری و سنجش قرار می‌گیرد؟

- شاخص‌های ملی کلیدی چیست؟

- نظام شاخص‌های ملی کلیدی چیستند؟

- کیفیت داده‌ها چگونه تعریف می‌شود؟

چه چیز مورد اندازه‌گیری قرار می‌گیرد؟

پیشرفت: پیشرفت به عبارت ساده، یعنی «بهتر شدن زندگی در جامعه مفروض»، آنگونه که اعضای آن جامعه پیشرفت را معنا می‌نمایند. ممکن است موفقیت در نزدیک شدن و یا نیل به اهدافی که از مجرای یک فرآیند سیاسی یا سایر انواع تعاملات مدنی وضع می‌شوند، نیز پیشرفت معنا شود. پیشرفت یک موضوع چندبُعدی و کثیرالاضلاع می‌باشد و نوعاً شامل مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و نیز دیگر حوزه‌هایی است که از نظر مردم در رُمره عوامل مهم زندگی محسوب می‌شوند (برای مثال فرهنگ و کیفیت حکومتداری از مؤلفه‌های پیشرفت محسوب می‌شوند). اگرچه پیشرفت، تغییر برای بهتر شدن معنا می‌شود، ولی هرگونه ارزیابی پیشرفت، لزوماً ارزیابی پسررفت‌ها را نیز دربرمی‌گیرد.

شاخص‌های ملی کلیدی چیست؟

شاخص‌های ملی کلیدی:^۱ به مجموعه‌ای از اطلاعات پایه درخصوص پیشرفت و جایگاه یک کشور اشاره دارد، که این شاخص‌ها از منابع متنوعی برگرفته می‌شوند. تعداد صحیح این شاخص‌ها معلوم نیست، یعنی تعداد مشخصی از شاخص‌های موصوف احصا نشده است. تعادل میان سادگی و گستره پوشش این شاخص‌ها از کشوری به کشور دیگر تفاوت می‌نماید. شاخص‌های ملی کلیدی عموماً به معدودی از شاخص‌ها محدود است که از نگاه جامعه، حیاتی و مهم تلقی می‌شوند. مجموعه این شاخص‌ها می‌تواند محدود باشد یا ده‌ها شاخص را شامل شود. لکن بنا نیست جامع و همه‌جانبه باشد. بلکه می‌تواند تصویری مُجمل از وضعیت با اهمیت‌ترین وجوه پیشرفت کشور را ترسیم نماید. فرآیند انتخاب شاخص‌های ملی کلیدی ماهیتاً سیاسی است و بیانگر آرمان‌ها و

۱. که گاهی اوقات از آنها تحت عنوان *Headline Indicators* نیز نام برده می‌شود.

ارزش‌های جامعه می‌باشد، همچنان که این نگاه سیاسی بر تعریف پیشرفت نیز سایه می‌افکند.

نظام شاخص‌های ملی کلیدی چیست؟

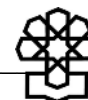
نظام شاخص‌های ملی کلیدی تلاشی سازمان یافته برای تدوین و انتشار گروهی از شاخص‌هاست که در کنار هم، روایتگر و تصویرگر وضعیت پیشرفت و جایگاه یک کشور می‌باشند. نظام شاخص‌ها، اطلاعات را از تأمین‌کنندگان مختلف جمع‌آوری می‌نماید (به‌عنوان مثال از اشخاصی که به بررسی‌ها و نظرسنجی‌ها پاسخ می‌دهند یا از مؤسساتی که داده‌هایی را که جمع‌آوری کرده‌اند را ارائه می‌نمایند) سپس ارائه‌کنندگان شاخص‌ها (مثل دستگاه ملی آمار کشور) آنها را سرهم کرده و به‌صورت محصول و خدمت برای استفاده کاربران (مثل رهبران، محققان، برنامه‌ریزان و شهروندان) عرضه می‌نمایند.

به‌طور کلی نظام شاخص‌های ملی کلیدی، نوعاً دربرگیرنده شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی یک کشور، به‌عنوان یک کل واحد می‌باشد تا تصویری کلی از وضعیت پیشرفت و رفاه و بهزیستی آن کشور را ترسیم نماید. بسیاری از کشورها در یک یا دو مؤلفه از مؤلفه‌های سه‌گانه یاد شده دارای شاخص می‌باشند، یک نظام شاخص‌های ملی کلیدی می‌تواند تصویری همه‌جانبه و متوازن از وضعیت آن کشور ارائه کند تا براساس آن تصویر بتوان اطمینان حاصل نمود که رشد در یک بُعد، به بهای نادیده گرفتن سایر ابعاد و مؤلفه‌های پیشرفت حاصل نشده است.

کیفیت داده‌ها چگونه احراز می‌شود؟

کیفیت داده‌ها را می‌توان به معنای «قابلیت استفاده» تعریف نمود. «قابلیت استفاده»، مفهومی است که ویژگی‌های متعددی را در برمی‌گیرد و این ویژگی‌ها در مجموع، سودمندی داده‌ها از نگاه استفاده‌کننده را مشخص می‌نماید. ویژگی‌هایی مانند مربوط بودن، صحت، قابلیت اعتماد، به‌موقع بودن، قابلیت دسترسی، تفسیرپذیری، سازگاری در سودمندی داده مؤثر می‌باشد.

کیفیت داده‌ها با راستی‌آزمایی و اعتبارسنجی آنها تأمین می‌شود تا حتی‌المقدور از مشکلات و محدودیت‌های احتمالی مربوط به داده‌ها اجتناب شود. منظور، مشکلات احتمالی در ارتباط با منبع داده‌هاست که از طریق ارزیابی‌های برنامه، حسابرسی‌های مستقل و تحلیل سیستم‌های اطلاعاتی و... قابل شناسایی می‌باشند.



نقش شاخص‌های ملی کلیدی در پایش توسعه پایدار

در بسیاری از کشورها، مفهوم توسعه پایدار عنصری جداناپذیر از سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها می‌باشد و استراتژی‌ها و برنامه‌ها در سطوح محلی، منطقه‌ای و کشوری برپایه مفهوم توسعه پایدار تدوین شده‌اند. در نتیجه، اِبتنای برنامه‌ها و راهبردهای توسعه برپایه مفهوم توسعه پایدار، تدوین روش‌ها و ابزارهای جدید کنترلی و استفاده از آنها را برای نهادهای عالی محاسبات ضروری نموده است و این روند رو به فزونی است.

مفهوم توسعه پایدار با تلفیق در ابعاد ذیل سروکار دارد:

- رفاه (تلفیق مؤلفه‌های توسعه، شامل توسعه اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی).

- افق‌های متفاوت زمانی توسعه، شامل توسعه کوتاه‌مدت و بلندمدت.

در مقطع کنونی این انتظار وجود دارد که تلفیق در دو بُعد اشاره شده، روی هم‌رفته موجب هم‌افزایی در تدوین اصولی برای انسجام سیاست‌گذاری و بهبود توسعه شود، به نحوی که به توان نسل آتی در تأمین نیازهای خود آسیب نرسد.

به‌منظور ارزیابی تحقق مفهوم توسعه پایدار، نهادهای عالی محاسبات می‌بایست سه حوزه وسیع را مورد حسابرسی قرار دهند.

- حسابرسی اهداف برای حصول اطمینان از اینکه اهداف واقع‌گرایانه بوده و برمبنای شناخت صحیح و شواهد درست درخصوص کارهایی که باید انجام پذیرد، تعبیه شده‌اند.

- حسابرسی شاخص‌ها، برای حصول اطمینان از اینکه شاخص‌های تعیین شده، مربوط و قابل اعتماد هستند.

- حسابرسی پیشرفت حاصله، که از طریق مقایسه شاخص‌ها با اهداف مربوطه نمایان می‌شود. براساس ارزیابی اهداف و شاخص‌ها، از حیث مربوط بودن و قابلیت اعتماد، نهادهای عالی محاسبات می‌توانند معیارهای مناسبی را برای حسابرسی عملکرد تعریف نمایند. این اهداف را می‌توان از برنامه‌ها و طرح‌های ملی یا معاهدات بین‌المللی منعقد شده استخراج نمود. براساس رهنمود منتشر شده سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) درخصوص شاخص‌های توسعه پایدار، نهادهای عالی محاسبات به‌منظور حسابرسی شاخص‌ها، باید بررسی نمایند که:

- آیا شاخص‌ها مرتبط به خط‌مشی‌ها می‌باشند، بدین معنا که:

- شاخص‌ها باید روند را در طول زمان نشان دهند.
- شاخص‌ها باید نسبت به تغییرات در نیروهای محرک واکنش نشان دهند.
- شاخص‌ها باید مقادیر آستانه‌ای (حداقل یا حداکثر) و مقادیر مرجع داشته باشند تا بتوان

پیشرفت را با آنها اندازه‌گیری نمود.

- آیا شاخص‌ها از حیث تحلیلی عاری از نقص هستند، به‌عنوان مثال، آیا براساس فهم روشنی از اهداف توسعه پایدار تعریف شده‌اند؟

- آیا شاخص‌ها قابل اندازه‌گیری هستند، بدین معنا که، مهم نیست که ساختار نظری آن چقدر جالب باشد، اگر یک شاخص با صرف هزینه معقول، قادر به اندازه‌گیری نباشد، مفید نخواهد بود؟
در ارتباط با مدیریت بحران جهانی کنونی، باید به شاخص‌های توصیف‌گر استفاده‌کارآمد از اعتبارات عمومی اختصاص یافته به مدیریت بحران توجه ویژه‌ای نمود، باید بر رشد قابل توجه بدهی‌های عمومی، بر مخارج عمومی که برای بودجه پایدار کشور ضروری می‌باشند و همچنین بر تأثیر مخاطرات مربوط توجه ویژه نمود. از این گذشته، بحران مالی کنونی نیازمند ایجاد یک نظام هماهنگ و بین‌المللی «هشدار زودهنگام» می‌باشد و در این رابطه، همکاری نزدیک‌تر میان نهادهای عالی محاسبات و سازمان‌های مالی بین‌المللی لازم است تا ارزیابی مرتبط بودن شاخص‌ها با سیاست‌ها برای نهادهای عالی محاسبات تسهیل شود.

با توجه به تجربه پیش متقابل توسعه پایدار در کشورهای عضو گروه بیست،^۱ به نظر می‌رسد نیازهای چندوجهی (کثیرالابعاد) به این شاخص‌ها، توجیه‌گر ضرورت مقایسه توسعه اجتماعی اقتصادی کشورها می‌باشد. اصول راهنمای این کار به شرح زیر توصیه می‌شود:

- تأثیرات متقابل (تأثیر و تأثر) مؤلفه‌های سه‌گانه توسعه پایدار باید برحسب دامنه شاخص‌ها و به نحو مناسب تعدیل شود.

- حفظ توازن میان نیازهای اطلاعاتی کوتاه‌مدت و بلندمدت.

- شاخص‌ها باید توازن و مصالحه^۲ میان اهداف و عملکرد واقعی مؤلفه‌های سه‌گانه توسعه پایدار را به‌طور واقع‌بینانه، نشان دهند (به تصویر بکشند).

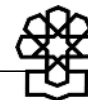
- در پرتو تنوع زیاد مجموعه‌های موجود شاخص‌های پیش توسعه پایدار، حصول به یک توازن مناسب میان مجموعه‌های فرعی شاخص‌های اصلی و شاخص‌های تفصیلی اهمیت دارد.

- وارد نمودن همزمان ابعاد سه‌گانه توسعه پایدار در چارچوب‌های حسابداری؛ در حال حاضر از مؤلفه‌های سه‌گانه موصوف استفاده نمی‌شود.

- به‌خاطر محدودیت‌های نهفته در برخی از شاخص‌های اصلی (به‌طور مثال تولید ناخالص

۱. گروه بیست، گروهی از وزرای اقتصاد و دارایی و رؤسای بانک‌های مرکزی بیست اقتصاد بزرگ جهان است. نوزده کشور به‌علاوه اتحادیه اروپا، که این اتحادیه توسط رئیس شورای اروپا و بانک مرکزی اروپا نمایندگی می‌شود.

۲. تکنیکی برای تنازل و چشم‌پوشی از حصول به برخی پیامدها و نتایج مطلوب، در ازای به دست آوردن نتایج مطلوب دیگر، با هدف پیشینه‌سازی جمع منافع.



داخلی، بهره‌وری)، طراحی و استفاده از دیگر شاخص‌های بدیل (غیررسمی) برای ارتقای روایی و اعتبار تحلیل‌ها ضرورت دارد.

رهنمودهایی برای اقتصادهای دانش‌بنیان^۱

امروزه اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان در بسیاری از کشورها به یک واقعیت تبدیل شده است. این واقعیت متأثر از دو عامل است: ظهور خدمات و صنایع دانش‌بنیان و نهادهای مربوط در ساختار اقتصادی و اجتماعی و ازسوی دیگر، فعالیت‌های روزافزون دولت در برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار برای پیشبرد اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان. در نتیجه، آثار تغییرات اشاره شده، در حوزه «حسابرسی عملکرد» که نگرش محوری آن مطالبه پاسخگویی است نیز امتداد می‌یابد. علاوه بر این، باید درخصوص برنامه‌های تحقیق و توسعه (R&D) و توسعه و فهم دیدگاه‌ها (امکانات، علت‌ها، پیش‌شرط‌ها) توجه خاص نمود.

با توجه به مقررات ناظر بر دامنه صلاحیت نهاد عالی محاسبات در حسابرسی سیاست‌ها، برنامه‌ها و سازمان‌های عمومی، سه مرحله تکوین «حسابرسی اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان»^۲ به ترتیب زیر پیشنهاد می‌شود:

- ارزیابی برنامه‌های تحقیق و توسعه (R&D)،

- ارزیابی پیشرفت در اقتصاد دانش‌بنیان،

- ارزیابی پیشرفت در جامعه دانش‌بنیان.

برای نیل به یکی از موارد زیر، نهاد عالی محاسبات باید درخصوص اهداف حسابرسی عملکرد

تصمیم‌گیری نماید:

- ارزیابی مؤلفه‌های صرفه اقتصادی، کارآیی و اثربخشی فعالیت دولت در پشتیبانی از

پیشرفت اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان،

- تعیین مهمترین شاخص‌های اثربخشی و تعیین منبع داده‌های مربوط،

- ارزیابی و بهبود تصمیمات سیاسی مأخوذه و اهداف وضع شده معطوف به ارتقای اقتصاد و

جامعه دانش‌بنیان.

یکی از مشکلات و موانع ایفای این وظایف آن است که نیاز اطلاعاتی تصمیم‌گیرندگان

به صورت نظام‌مند تأمین نمی‌شود و مورد تحلیل قرار نمی‌گیرد؛ لذا به این خاطر، لازم است

۱. اقتصاد دانایی‌محور یا مبتنی بر دانش هم گفته می‌شود (Knowledge-based economy)

۲. اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان یا Knowledge-Based Economy and Society

حسابرسان برای غلبه بر این مشکل اهتمام ویژه‌ای مصروف نمایند. یکی دیگر از مشکلات اساسی در حسابرسی عملکرد این است که منطق عمل صریح وجود ندارد و اهداف برنامه‌ها ناقص و ضعیف تعریف می‌شوند. در نتیجه، این اهداف ضعیف، مبنای مناسبی برای تعیین معیارهای حسابرسی نیستند.

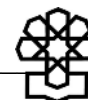
برای غلبه بر این مشکل اشاره شده و ایجاد مبنای ارزیابی نتایج بلندمدت، ناگزیر باید از منطق عمل صریح در طراحی برنامه‌ها و بودجه‌های آتی استفاده نمود که به برنامه‌های متمرکزتر و ساخت‌یافته‌تر منتهی می‌شود. البته، غلبه بر مشکل مزبور، نیازمند سیاست مناسب‌تر تنظیم مقررات است تا محیط مقرراتی بهتر، ساده‌تر، قابل فهم‌تر و اثربخش‌تر حاصل آید.

علاوه بر این، در ارزیابی نتایج بلندمدت، حسابرسان باید بدانند که تحلیل اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان، مستلزم یک نگاه بلندمدت می‌باشد (به‌طور مثال، ارزیابی پیامدها، آثار و عواقب اقتصادی - اجتماعی) و باید بدانند که برخی جنبه‌های این تحلیل به دوره مشخص کوتاه‌مدت یا میان‌مدت برنامه‌ریزی نیز مربوط می‌شود. (به‌عنوان مثال، اهداف برنامه‌ای، حتی درون یک رشته علمی خاص) درحالی که سایر جنبه‌ها این‌گونه نیستند.

با توجه به اینکه معمولاً با فقدان اطلاعات مستقل و قابل اعتماد مواجه هستیم، مقررات خاصی لازم است تا منابع اطلاعاتی دیگری به غیر از منابع موجود در دستگاه تحت حسابرسی را مشخص نماید.

به‌منظور حصول اطمینان معقول نسبت به تأمین اطلاعات معتبر عملکردی و نیز حصول اطمینان از انتخاب آزادانه حوزه حسابرسی، در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی، حسابرسان باید رهنمود مصوب «اصطلاحات و مفاهیم مناسب برای توصیف اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان» را مورد استفاده قرار دهند.

نهادهای عالی محاسبات در جریان طراحی شاخص‌های ملی کلیدی، می‌توانند علاوه بر شاخص‌های موجود و مورد استفاده در کشور، شاخص‌هایی را مستقیماً از «متدلوژی بانک جهانی در ارزیابی دانش» و «رتبه‌بندی نوآورانه اروپا» برای حسابرسی عملکرد اقتصاد دانش‌بنیان انتخاب نمایند. در مورد شاخص‌هایی که جامعه اطلاعاتی را توصیف می‌نمایند، «آمارهای کشوری درخصوص جامعه اطلاعاتی» منبع مفیدی برای انتخاب شاخص‌ها می‌باشد. گذشته از مزایای استفاده از بهترین شیوه‌ها^۱ این راه غنی‌سازی مجموعه شاخص‌های داخلی، مقایسه‌های ضروری بین‌المللی را آسان‌تر می‌نماید.



به طور کلی، برای پوشش تمام مراحل توسعه اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان، از فاکتورهای ورودی گرفته تا بهره‌گیری از خروجی‌ها (ستاده‌ها و محصولات) و آثار و پیامدهای غایی اقتصادی و اجتماعی آنها، طیف وسیعی از شاخص‌ها مورد نیاز است. آثار و پیامدهای توسعه یاد شده بر افراد، اقتصاد و جامعه مفروض، چالش‌های بزرگی را به‌ویژه متوجه حساب‌برسان می‌نماید. مشارکت مستمر حساب‌برسان در چالش‌های مذکور، از طریق ارائه مشاوره، یک وظیفه محسوب می‌شود. به‌عنوان نتایج حاصل از حساب‌برسی عملکرد در اقتصادهای دانش‌بنیان، می‌توان بر موارد زیر تأکید نمود:

- براساس توصیه‌های ارائه شده در اصول استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی توسط نهادهای عالی محاسبات، نهادهای مزبور می‌بایست نظام شاخص‌های خود را به نحوی پردازش نمایند که توصیف‌گر فرآیندهای اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان باشد.
- در یک محیط دانش‌بنیان، حساب‌برسی عملکرد باید مستمراً کاستی‌های موجود در سیستم‌های اطلاعاتی نیازمند اصلاح را برای پشتیبانی از پیشرفت اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان شناسایی نماید.

رهنمودی برای طراحی شاخص‌های ملی کلیدی و استفاده از آنها در اقتصادهای درحال توسعه (نمونه‌ای از کشورهای مشترک‌المنافع)

موضوع طراحی شاخص‌های ملی کلیدی و استفاده از آنها در کشورهای که در مسیر ایجاد اقتصاد و جامعه دانش‌بنیان می‌باشند اهمیت بسیار ویژه‌ای دارد. چنین کشورهایی، برای افزایش رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی، اغلب به ائتلاف‌های منطقه‌ای و طراحی استراتژی‌های مشترک توسعه منطقه‌ای روی می‌آورند. از همه مهمتر اینکه، برای نهادهای عالی محاسبات، ائتلاف منطقه‌ای و طراحی استراتژی مشترک توسعه منطقه‌ای به معنای سازماندهی و راهبری فعالیت‌های مشترک کنترلی - تحلیلی است که نیازمند استانداردهای مشترک، روش‌ها و معیارهای توافقی برای ارزیابی می‌باشد و مهمتر اینکه، نیازمند شاخص‌های کلیدی می‌باشد که باید به‌طور مشترک و در جهت منافع کشورها تعیین شوند و طراحی این شاخص‌های کلیدی باید در جهت اهداف کلی توسعه اقتصادی مورد مطالبه قرار گیرد.

برای ارزیابی اثربخشی تحقق استراتژی‌های اجتماعی - اقتصادی در اقتصادهای درحال توسعه، به‌عنوان مثال در کشورهای عضو گروه مستقل مشترک‌المنافع^۱، رهنمود استفاده از

شاخص‌های ملی کلیدی در حسابرسی عملکرد با ساختار و محتوای زیر طراحی شد: واژه و اصطلاح حسابرسی عملکرد؛ اهداف حسابرسی عملکرد؛ عرصه‌ها و حوزه‌های حسابرسی عملکرد؛ مراحل و گام‌های حسابرسی عملکرد؛ روش‌های جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات؛ تهیه و تدوین پایه متدلوژی (روش‌شناختی) و پایه اقتصادی حسابرسی؛ تعیین معیارهای حسابرسی عملکرد؛ متدلوژی انتخاب شاخص‌ها/ شاخص‌های کلیدی کشوری در حسابرسی عملکرد؛ طراحی و توسعه نظام شاخص‌های کشوری کلیدی؛ تعریف شواهد حسابرسی و تحلیل داده‌های دریافت شده؛ تهیه و توزیع گزارش نتایج حسابرسی عملکرد و پایش تحقق توصیه‌های حسابرسی؛ واژه‌نامه.

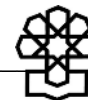
به هر تقدیر، در چارچوب این نتایج، متدلوژی طراحی شده برای انتخاب شاخص/ شاخص‌های ملی کلیدی در حسابرسی عملکرد از اهمیت بالایی برخوردار است.

شاخص‌های ملی کلیدی، مجموعه‌ای از شاخص‌هاست که امکان ارزیابی سطح و میزان توسعه اقتصادی - اجتماعی یک کشور را در مقایسه با ارزش‌های ملی و اهداف استراتژیک آن فراهم می‌سازد. شاخص‌های ملی کلیدی مشخصه‌های کیفی و همه‌جانبه یک هدف خاص از دستاوردهای توسعه جامعه را ارائه می‌نمایند. این شاخص‌ها در جهت ارتقای اثربخشی عملکرد ساختارهای مدیریت تصمیم‌گیری در سطح ملی یا دیگر سطوح کشوری مورد استفاده قرار می‌گیرند. می‌توان شاخص‌های ملی کلیدی را به‌عنوان معیارهای حسابرسی عملکرد در نظر گرفت تا بتوان به‌واسطه آنها، آثار و پیامدهای اجرای استراتژی‌های توسعه، فعالیت‌های دولت، فرآیندهای اجتماعی اقتصادی و وضعیت جامعه را به‌عنوان یک کل واحد مورد ارزیابی قرار داد.

مهمترین ویژگی شاخص‌های ملی کلیدی، گستره شمول و فراگیری آنها و نیز روابط متقابل میان اهداف، وظایف و شاخص‌های انتخاب شده یا طراحی شده برای ارزیابی می‌باشد. نظام شاخص‌های ملی کلیدی در اقتصادهای در حال توسعه مستلزم استفاده توأم از برنامه‌های بین‌المللی توسعه و استراتژی‌های ملی توسعه می‌باشد.

مطابق تعهدات بین‌المللی کشورهای عضو دول مستقل مشترک‌المنافع، استفاده از شاخص‌های اهداف توسعه هزاره و شاخص‌های توسعه پایدار به‌عنوان شاخص‌های کلیدی کشوری، به‌منظور ارزیابی تحقق اهداف توسعه توصیه شده است، به‌شرط اینکه در استراتژی‌های ملی توسعه به شاخص‌های یاد شده اشاره شده باشد.

استفاده از مجموعه شاخص‌های عملکردی سطح بالای نظام مدیریت مالیه عمومی^۱ در فعالیت نهادهای عالی محاسبات کشورهای عضو گروه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع که از سوی بانک



جهانی تدوین شده، نیز توصیه می‌شود.

آنچه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است این است که استراتژی توسعه اقتصادی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع تا سال ۲۰۲۰، یک مجموعه شاخص‌های اصلی توسعه اقتصادی خاص خود را دارند.

به‌منظور هماهنگ‌سازی روش‌های طراحی مجموعه‌ها و نظام شاخص‌های ملی کلیدی، ایجاد یک ملاک یا معیار پذیرش شاخص (گذرنامه) شامل موارد زیر پیشنهاد می‌شود: نام شاخص، واحد اندازه‌گیری، دوره (تناوب) برآورد، ویژگی و مشخصه، روش‌های محاسبه، منبع اطلاعات، سطح تجزیه (به اجزای تشکیل‌دهنده)، تنوع شاخص.

مجموعه‌ها و سیستم‌های شاخص‌های ملی کلیدی مطابق با استراتژی‌های توسعه اقتصادی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع می‌باشند. در حین فعالیت مشترک کنترلی، می‌توان مجموعه‌ها و سیستم‌های شاخص‌های ملی کلیدی میان کشورها را، در جریان تدارک مبنای (روش‌شناسی اقتصادی) حسابرسی، هماهنگ نمود.

بیانیه نهایی

روش‌های نوین پایش و نظارت نتوانست از وقوع بحران مالی جهانی اخیر جلوگیری و تأثیرات آن را به‌درستی مشخص نمایند. بی‌کفایتی ابزارهای نظارتی و کنترلی موجود، موجب تقاضا برای طراحی و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی شده و تدوین شاخص‌های موصوف را ضرورت بخشیده است. تحقیقات ادامه‌دار در این راستا، به‌دنبال بهینه‌سازی فعالیت‌های نهادهای عالی محاسبات، با هدف ارتقای کیفیت اقدامات و تدابیر دولت و مآلاً بهبود سطح کیفی زندگی می‌باشد. علاوه بر این، روشن است که انتخاب شاخص‌های کلیدی توسعه اقتصادی، اجتماعی، مشخص می‌کند که آیا اهداف توسعه کشور به نحو مناسبی انتخاب شده‌اند یا خیر؟

به‌منظور اجرای اقدامات و برنامه‌های فوق‌الذکر در دوره کنونی پس از بحران، لازم است تمام متخصصین ارزیابی اثربخشی استراتژی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، با هم همکاری و تشریک مساعی نمایند و دیگر گروه‌های علاقه‌مند را نیز در این زمینه به مشارکت فرا بخوانند.

گزارش پیش رو که درخصوص «شاخص‌های ملی کلیدی» تهیه شده است، مرحله آغازین توسعه و تعالی کارکرد نهادهای عالی محاسبات را نشان می‌دهد و لذا این گزارش می‌تواند به یک سند راهبردی و کلیدی برای نهادهای موصوف تبدیل شود و می‌تواند بخشی از ایدئولوژی عمومی توسعه متضمن روش‌های ویژه نیل به اهداف تعیین شده از طریق روش‌های اثربخش پایش و

نظارت باشد.

در این مرحله، گزارش پیش رو بیشتر جنبه اطلاع‌رسانی دارد و اصول و رویکردهای اساسی طراحی و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی توسعه اقتصادی اجتماعی را ارائه می‌نماید. این ویرایش از گزارش در درجه اول برای ایجاد فهم مشترک میان همه گروه‌های ذینفع که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در فرآیند طراحی و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی و نیز استفاده حرفه‌ای از توصیه‌ها دخیل بوده‌اند، فراهم شده است. تکمیل این گزارش در آینده، از طریق ارزیابی دقیق موضوعات و مسائل، ضروری به نظر می‌رسد.

بدیهی است به‌روزرسانی مستمر دانش در حوزه شاخص‌های ملی کلیدی، مستلزم استفاده از فناوری اطلاعات مدرن و طراحی الگو می‌باشد. وجود این فرصت‌ها (استفاده از فناوری‌های مدرن اطلاعات و...)، شفافیت نظام‌های ارزیابی توسعه ملی اقتصادی، اجتماعی، سازگاری و همگامی تغییرات ایجاد شده در نظام‌های شاخص‌های ملی کلیدی و روش‌های ارزیابی نظام‌های موصوف را تضمین می‌نماید. علاوه بر این، مفاهیم و فناوری‌های نوین می‌توانند در ارزیابی سهم هریک از مشارکت‌کنندگان در فرآیند توسعه اقتصادی اجتماعی در نتیجه نهایی، کمک نمایند.

بنابراین، رویکردهای زیر را می‌توان به‌عنوان مبنا در نظر گرفت:

- انتخاب شاخص‌های یکپارچه مرتبط با مدل‌های توسعه جهانشمول (شفاف)،

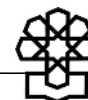
- طراحی مدل مرجع چندبعدی مطابق با اهداف توسعه ملی و فراملی.

این رویکردها جایگزین و بدیل یکدیگر نمی‌باشند، اما مرتبط و وابسته به هم می‌باشند.

استفاده از نگرش مدیریت توانمندی‌ها (مدیریت ظرفیت‌ها) که به‌تازگی توسعه یافته است، در این ارتباط، کارآمد به نظر می‌رسد. به‌طور کلی، اندازه‌گیری پیشرفت از طریق ارزیابی قابلیت‌های توسعه، مستلزم ارزیابی اثربخشی نظام مدیریت توسعه اقتصادی، اجتماعی شامل اهداف، فرآیندها و نهادهای حاکم می‌باشد.

کارگروه شاخص‌های ملی کلیدی سازمان اینتوسای، معماری یک مدل اطلاعاتی مرجع را مورد توجه قرار داد که شامل شاخص‌های تحقق اهداف استراتژیک، شاخص‌های کلیدی ظرفیت‌های توسعه، شاخص‌های دارایی‌های کلیدی و همچنین شاخص‌های ریسک و ظرفیت نهادهای حاکم (حاکمیتی) می‌باشد.

در این حالت، کل ظرفیت اقتصادی و اجزای آن، شامل اهداف محقق شده (قدرت اقتصادی) و بسیج توانمندی‌های بالقوه توسعه اقتصادی، اجتماعی می‌تواند به‌عنوان یکی از اهداف ارزیابی در نظر گرفته شود.



در عین حال، ظرفیت‌هایی که توانایی و آمادگی یک سیستم برای نیل به اهداف استراتژیک را نشان می‌دهند و برون‌سپاری آنها ممکن نمی‌باشد، می‌تواند به‌عنوان ظرفیت‌های کلیدی مورد توجه قرار گیرد.

ظرفیت‌هایی چون حاکمیت، امنیت، رقابت‌پذیری، هویت فرهنگی اجتماعی، امید به زندگی، رضایتمندی و غیره را می‌توان به‌عنوان قابلیت‌های اساسی تعریف نمود. سطح توانایی‌های اجتماعی اقتصادی به‌نوبه خود، با وجود توزیع و استفاده از چنین دارایی‌هایی همچون منابع کلیدی سیستم، شامل امکانات سرمایه انسانی، دارایی‌های مادی و غیرمادی و فرآیندهای مورد عمل تعیین می‌شود. امکانات ارزیابی اثربخشی مدیریت دارایی‌های ملی، به‌منظور متمرکز نمودن آنها در زمان مناسب و در محل مناسب برای حصول اطمینان از تأمین رقابت‌پذیری، امنیت، و پایداری فرآیندهای توسعه مستلزم مدل‌های توسعه‌یافته شبکه‌ای می‌باشند.

پاسخگویی نهادهای حاکم و بهنگام بودن و کفایت واکنش آنها به تهدیدات و خطرات ناشی از توسعه اجتماعی و اقتصادی عوامل مهمی هستند. در این خصوص، شاخص‌های ملی کلیدی می‌بایست دربرگیرنده شاخص‌های مربوط به تهدیدات و مخاطرات نیز باشد.

با توجه به پیچیدگی موضوع شاخص‌های ملی کلیدی، این گزارش باید جامع بوده و به‌طور مرتب به‌روزرسانی شود تا ابزار مؤثری در طراحی و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی باشد.

انتخاب شاخص‌های ملی کلیدی که به نحو شایسته اهداف کشور را منعکس نمایند، کاری بس دشوار است؛ به همین دلیل، اطمینان از استفاده حداکثری از منابع و فناوری‌های نوین اطلاعاتی ضروری است.

علاوه بر این، مفاهیم و فناوری‌های اطلاعاتی جدید که امکان اندازه‌گیری و ارزیابی اهداف نهایی را فراهم می‌نمایند، ارزیابی هدفگذاری و ساختار و معماری فرآیند و سازوکار وضع اهداف را نیز دربرمی‌گیرد.

پایگاه‌های دانش ایجاد شده توسط سازمان‌های کلیدی بین‌المللی از قبیل سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بانک جهانی، سازمان ملل متحد، صندوق بین‌المللی پول و اجلاس داووس منابع اطلاعاتی با اهمیتی محسوب می‌شوند. در چارچوب پروژه «شاخص‌های ملی کلیدی سازمان اینتوسای»، با حمایت و پشتیبانی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، امکان دسترسی به این پایگاه‌های دانش، ازجمله امکان تحلیل داده‌های ارائه شده در زمینه شاخص‌های ملی کلیدی فراهم شده است.

همچنین کارگروه اینتوسای، تعدادی فناوری اطلاعات را برای تسهیل برآورد کارآیی داده‌های

مربوط به شاخص‌های ملی کلیدی طراحی نموده و مورد آزمون قرار داده است. اجرای این پروژه، لحاظ علایق نهاد عالی محاسبات در فرآیند توسعه سیستم شاخص‌های عملکردی را تضمین خواهد نمود. یعنی ایجاد اطمینان از اینکه سیستم شاخص‌های عملکردی، شفافیت، بی‌طرفی و تفصیل شاخص‌های ملی کلیدی را تأمین می‌نماید و به‌طور کلی رشد حرفه‌ای‌گری در نهادهای عالی محاسبات را تحت تأثیر قرار خواهد داد. مضافاً اینکه، نهادهای عالی محاسبات از طریق انجام حسابرسی عملکرد با استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی و ارائه مشورت به دولت درخصوص نحوه ایفای وظایف، به بهبود سیاست‌های اقتصادی اجتماعی کشور کمک خواهند نمود.

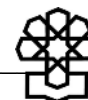
توجه به این نکته، واجد اهمیت است که با مساعی مشترک همه طرف‌های ذینفع، نیل به یکی از اهداف اصلی کارگروه شاخص‌های ملی کلیدی و سازمان اینتوسای به‌عنوان یک کلیت واحد امکانپذیر می‌شود (یعنی بهبود اثربخشی ارزیابی اجرای استراتژی‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی در دولت‌های عضو سازمان اینتوسای).

ضمیمه اصطلاحات

شاخص‌های ملی کلیدی (شاخص‌های کلیدی کشوری)

طراحی و تدوین شاخص‌های ملی کلیدی می‌تواند کشورها را در ارزیابی روند، میزان و وضعیت پیشرفت کشور در جهت تحقق پیامدهای مهم و مورد انتظار ملی یاری نماید. استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی، امکان بیان موضوعات پیچیده درخصوص کشورها را فراهم می‌نماید و با کمک شاخص‌های معنون، می‌توان گزارش‌های وضعیت پیشرفت در زمینه موضوعات پیچیده و چندوجهی ارائه نمود. استقرار نظام شاخص‌های ملی کلیدی را می‌توان در زمره اقداماتی دانست که درصدد همسوسازی برنامه‌ها و سیاست‌های دولتی با نتایج مورد توقع شهروندان می‌باشد. تحقق این پیامدها و نتایج از دغدغه‌های جامعه می‌باشد؛ دغدغه‌هایی که شهروندان جامعه به آنها اهمیت می‌دهند مانند پرورش جمعیتی فرهیخته، تحصیلکرده و سالم، تأمین مسکن و شغل به قدر کفایت، تأمین محیط زیست سالم و پایدار. از طرفی، استخدام شاخص ملی کلیدی توسط نهادهای عالی محاسبات به‌عنوان ابزاری مهم در جهت تأمین و ارتقای شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها در قبال اهداف راهبردی موضوعه می‌باشد.

نهادهای عالی محاسبات می‌توانند به شیوه‌های متعدد در زمینه شاخص‌های ملی کلیدی ایفای



نقش نمایند. مثلاً در تأیید اعتبار و قابلیت اتکای شاخص‌های موصوف مشارکت نمایند و یا از آنها در حسابرسی‌های عملکرد استفاده کنند. شاخص‌های ملی کلیدی، اهداف، معیارها و استانداردهایی را فراهم می‌نمایند که به صورت گسترده پذیرش عمومی داشته و روی آنها اجماع وجود دارد، به نحوی که براساس شاخص‌های مورد اشاره، می‌توان کار حسابرسی را پشتیبانی نموده و عملکرد دولت را ارزیابی کرد. با عنایت به کاربرد شاخص‌های ملی کلیدی در سنجش میزان تحقق اهداف راهبردی، استفاده از شاخص‌های مربوط به این اهداف استراتژیک در فرآیند تدوین معیارهای حسابرسی عملکرد اهمیت بسزایی دارد.

کارگروه مطالعاتی تأسیس شده در سازمان اینتوسای درخصوص «شاخص‌های ملی کلیدی» در اولین نشست خود در ماه می سال ۲۰۰۸ در مسکو، با تدوین مجموعه راهنمای واژگان کلیدی موضوع شاخص‌های ملی کلیدی موافقت نمود و بر تدوین واژه‌نامه استاندارد برای بهره‌برداری نهادهای عالی محاسبات علاقمند به طراحی، اقتباس و حسابرسی شاخص‌های ملی کلیدی تمرکز نمود. در این راستا، دستگاه عالی محاسبات ایالات متحده آمریکا (GAO) آمادگی خود را برای تدوین واژه‌نامه موصوف با مشارکت «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» که پیش از آن، تلاش‌هایی جهت گردآوری واژگان مربوط نموده بود، اعلام نمود.

برخلاف واژه‌نامه‌های مرسوم، این مجموعه به دنبال آن است که راهنمایی پویا برای اصطلاحات و مفاهیم موضوعی در این حوزه باشد. اگرچه در تدوین این راهنما عمدتاً از کار مشترک دستگاه محاسبات آمریکا و «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» بهره گرفته شده است، اما از مساعی چند کشور عضو دیگر کارگروه شاخص‌های ملی کلیدی نیز در تهیه آن استفاده شده است. این راهنما در آینده به طور مرتب به روزرسانی خواهد شد تا تحولات رو به تکامل و پیشرفت‌های نوین در این حوزه را منعکس نماید.

شاخص‌های ملی کلیدی چه چیز را مورد اندازه‌گیری و ارزیابی قرار می‌دهند؟

پیشرفت: وضعیت مورد انتظاری است که از دیدگاه اعضای جامعه موضوع اندازه‌گیری و ارزیابی، تعریف و ترسیم می‌شود. به عبارت ساده، پیشرفت به معنای «بهبتر شدن زندگی» افراد جامعه می‌باشد. پیشرفت ممکن است به معنای موفقیت در نیل و یا نزدیک شدن به اهدافی تعریف شود که از مجاری فرآیند سیاسی یا روش‌های مدنی دیگر تعیین شده‌اند. پرواضح است؛ پیشرفت یک موضوع چندوجهی می‌باشد و به طور معمول شامل عوامل اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و نیز شامل حوزه‌های دیگری است که در منظر مردم در زندگی مهم تلقی می‌شوند (مثل فرهنگ و کیفیت

حکمرانی و حکومتداری). واژه پیشرفت معنای تغییر برای بهتر شدن را به اذهان متبادر می‌نماید، ولی هرگونه ارزیابی پیشرفت باید شامل ارزیابی پسرفت نیز باشد.

رفاه: ارزیابی پیشرفت اجتماعی غالباً بر رفاه جامعه و رضایتمندی از زندگی تمرکز و توجه دارد. کلمه «رفاه» معانی و تعاریف متفاوتی در واژه‌نامه‌ها دارد. اما درک و برداشت از رفاه، سلامت و خوشبختی، به‌طور عمومی براساس وضعیت کلی جامعه شکل می‌گیرد. گاهی اوقات «کیفیت زندگی» نیز برای نشان دادن وضعیت رفاه جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

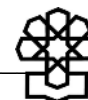
رفاه ذهنی: اندازه‌گیری و برآورد کیفیت احساس مردم درخصوص وضع زندگی خود و جنبه‌های خاص آن را رفاه ذهنی می‌گویند؛ که طیف وسیعی از پدیده‌ها مانند واکنش احساسی و دامنه رضایتمندی مردم و قضاوت جهانی سطح رضایتمندی از زندگی را مورد توجه قرار می‌دهد.

توسعه پایدار: براساس تعریف «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»، توسعه پایدار مسیری از پیشرفت است که طی آن، نسل کنونی به حداکثر بهزیستی و رفاه دست می‌یابد، بدون آنکه موجبات کاهش رفاه و بهزیستی نسل آتی فراهم شود.

آرمان‌ها: آرمان‌ها در این راهنمای واژگان، به اهداف بلندمدت جامعه اشاره دارد که معمولاً به‌صورت عبارات کلی و عمومی بیان می‌شوند. «هدف» می‌تواند زیرمجموعه یک «آرمان» قرار گیرد به‌طوری که می‌توان در طول یک دوره برنامه‌ریزی به بخشی از آن آرمان نایل شد. اما غالباً کلمه «آرمان»، به‌جای واژه «هدف» مورد استفاده قرار می‌گیرد و در متون مختلف، بدون توجه به سطح‌بندی اشاره شده، این دو عبارت را به‌جای هم استفاده می‌نمایند. گاهی اوقات، اهداف اولیه و اهداف ثانویه از هم تفکیک می‌شوند و اهداف اولیه مستقیماً به یک پیامد مربوط می‌شود. مثلاً، «بهبود سلامت عمومی»، به‌عنوان هدف اولیه تلقی و اهداف ثانوی نظیر «بهبود سلامت عمومی از طریق تأمین آب آشامیدنی سالم» به‌عنوان ابزار تحقق هدف اولیه «بهبود سلامت عمومی» ارزیابی می‌شود.

علاوه‌بر اهداف موضوعه در سطوح ملی و سطوح پایین‌تر، برخی کشورها، در سطح اهداف بین‌المللی مقرر در معاهدات جهانی، مانند پروتکل جهانی محیط زیست «کیوتو» و اهداف «توسعه هزاره سوم سازمان ملل متحد»، گزارش‌هایی را تهیه می‌نمایند.

هدف: یک هدف، نتیجه‌میانی در مسیر دستیابی به آرمان‌ها و مقاصد غایی است. به‌طور کلی؛ یک هدف دارای یک افق زمانی است و اغلب (نه همیشه)، کمیت‌پذیر نیست. به‌طور نمونه، عبارت «حصول اطمینان از دسترسی درصد مشخصی از جمعیت به آب آشامیدنی سالم پیش از پایان سال ۲۰۱۲» می‌تواند یک هدف برای مثال فوق‌الذکر تلقی شود. غالباً، یک هدف از چارچوبی به نام



SMART پیروی می‌نماید: یعنی هدف باید «ویژه و خاص» باشد، «قابل اندازه‌گیری» باشد، «دست‌یافتنی» باشد، «نتیجه‌محور» (معطوف به نتیجه) و «محدود به زمان» (زمانبندی شده) باشد. استراتژی: راهبرد یا استراتژی، مسیر اقدام و خط عمل و ابزار نیل به هدف و آرمان است. طراحی یک استراتژی شامل مراحل زیر است: شناسایی بزرگراه‌های مناسب مداخله و روش‌های اطمینان از مداخله اشخاص و نهادهای ذیصلاح، با لحاظ طیف وسیعی از عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، مدیریتی و فنی که آن استراتژی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در طراحی استراتژی، باید محدودیت‌های احتمالی و روش‌های برخورد با محدودیت‌ها نیز مشخص شود.

توانایی یا قابلیت: در بستر شاخص‌های ملی کلیدی، این عبارت به توانمندی تحقق اهداف تعیین شده اشاره دارد. اندازه‌گیری پیشرفت از طریق ارزیابی توانایی و قابلیت توسعه، مستلزم ارزیابی اثربخشی کل نظام مدیریت توسعه اقتصادی و اجتماعی، اعم از اهداف، فرآیندها و سیستم‌ها می‌باشد.

توانایی، به‌نوبه خود، می‌تواند به امکانات و دارایی‌های مهم مادی و غیرمادی تفکیک شود. لذا دارایی‌ها، شامل ارزش‌های مادی، پولی، مطالبات و غیره می‌شود که سازمان انتظار دارد از محل آنها در آینده منافع اقتصادی کسب نماید. دارایی‌های مادی امکاناتی هستند که ارزش آنها عمدتاً براساس مختصات فیزیکی آنها تعریف می‌شود. دارایی‌های غیرمادی شامل امکاناتی نظیر سرمایه انسانی سازمان و سایر دارایی‌های غیرپولی می‌باشد.

شاخص‌های ملی کلیدی یا شاخص‌های مهم کشوری چیست؟

یک شاخص، آماره‌ای کمی یا کیفی و یا مقیاسی است که اطلاعاتی در رابطه با وضعیت و یا تغییر وضعیت یک سیستم در طول زمان، در سطوح ملی، منطقه‌ای یا محلی ارائه می‌نماید. نرخ بیکاری، میزان مرگ‌ومیر نوزادان و شاخص کیفیت هوا نمونه‌هایی از شاخص‌ها به‌شمار می‌روند. برخی از این شاخص‌ها، شاخص‌های مستقیم هستند، به این صورت که آنچه را که بیان می‌کنند اندازه‌گیری می‌نمایند، مثل، نرخ‌های بیکاری. برخی از شاخص‌ها هم ممکن است غیرمستقیم یا پروکسی (واسطه) باشند. به‌عنوان مثال، شاخص تعداد اختراعات ثبت شده، می‌تواند به‌عنوان یک شاخص غیرمستقیم واسطه اندازه‌گیری درجه نوآوری و ابتکار در کشور قلمداد شود. برخی منابع شاخص‌ها عبارتند از:

- در سراسر جهان صدها شاخص مورد استفاده قرار می‌گیرد که بسیاری از آنها از سوی «سازمان همکاری توسعه اقتصادی»، «سازمان ملل متحد» و «بانک جهانی» و دیگر سازمان‌ها

منتشر می‌شوند. به‌طور مثال:

• کتاب مرجع سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱ مجموعه‌ای است شامل بیش از صدها شاخص اقتصادی، اجتماعی و شاخص‌های زیست‌محیطی که می‌تواند به‌عنوان یک مرجع جامع مورد استفاده قرار گیرد.^۲

• اهداف توسعه هزاره، مجموعه‌ای است که توسط کشورهای عضو سازمان ملل متحد معطوف به کاهش فقر، گرسنگی، بیماری و... تدوین و منتشر شده است. حدود شصت شاخص برای پیشرفت کشورهای در مقایسه با این اهداف ارائه شده است.^۳

• برنامه جهانی هزینه‌های عمومی و پاسخگویی مالی، چارچوبی است برای ارزیابی مدیریت مالی عمومی کشورها که توسط بانک جهانی، کمیسیون اروپا و سایر سازمان‌های دولتی پشتیبانی می‌شود. این مجموعه طراحی و تدوین شده، حاوی بیست‌وهشت (۲۸) شاخص سطح بالا در ارتباط با قابلیت اتکای بودجه کشور (اعتبار بودجه و قابل قبول بودن منابع و مصارف بودجه کشور) و اجرای بودجه کشوری و نیز حسابرسی خارجی و... ارائه نموده است.^۴

شاخص‌های ملی کلیدی، به مجموعه اطلاعات پایه ناظر بر وضعیت پیشرفت یک کشور اشاره دارند. این شاخص‌ها از منابع مختلفی انتخاب و اقتباس می‌شوند. تعدادی برای اینگونه شاخص‌ها تعیین نشده است، یعنی تعداد مجموعه شاخص‌های احصا شده مشخص نیست. توازن میان سادگی این شاخص‌ها و گستره پوشش آنها در کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد. شاخص‌های ملی کلیدی معمولاً تعداد محدودی از شاخص‌هاست که از دیدگاه جامعه، مهم و بنیادی محسوب می‌شوند. تعداد این مجموعه شاخص‌ها محدود بوده و یا حداکثر می‌تواند چند ده شاخص را دربر گیرد. لذا قرار نیست کامل و همه‌جانبه باشد و همه وجوه پیشرفت کشور را پوشش دهد. بلکه بناست تصویر اجمالی از وضعیت موجود ابعادی از پیشرفت کشور را ترسیم کند که بیشترین اهمیت را دارند. همانگونه که ایدئولوژی و نگرش سیاسی در درک ما از پیشرفت و تعریف آن دخالت دارد، فرآیند انتخاب شاخص‌های ملی کلیدی نیز ذاتاً ماهیت سیاسی دارد و بیانگر آرمان‌ها و ارزش‌های جامعه می‌باشد.

۱. OECD Factbook، عنوان پرفروش‌ترین انتشار سالانه سازمان OECD است و این کتاب سالانه شاخص‌های بزرگ جهانی روز در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را در شکل‌های متنوع ارائه می‌کند.

www.sourceoecd.org/factbook

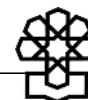
۲. به آدرس الکترونیکی زیر مراجعه شود:

۳. به آدرس الکترونیکی زیر مراجعه شود:

(www.mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.html.)

۴. به آدرس الکترونیکی زیر مراجعه شود:

(www.pefa.org/about_pefamn.php)



شاخص‌های ورودی/ شاخص‌های خروجی/ شاخص‌های معطوف به پیامدها: شاخص ملی یا شاخص کشوری می‌تواند نمایانگر نهاده‌هایی ازسوی جامعه باشد، و یا معطوف به ستاده‌ها و خروجی یا نتایج و پیامدها باشد.

- شاخص‌های مربوط به پیامدها، تغییراتی را که برای جامعه اهمیت دارد، اندازه‌گیری می‌نمایند، مانند سطح پیشرفت آموزش.

- شاخص‌های مربوط به خروجی، تغییر در حجم و کمیت محصولات یا خدمات ارائه شده را مورد اندازه‌گیری قرار می‌دهند؛ از قبیل تعداد بازداشت‌ها یا تعداد عملیات اجرائیات دادگاه‌ها. این نوع شاخص‌ها از آن جهت اهمیت دارند که محصولات، خدمات و خروجی‌های تولید و عرضه شده معمولاً مقدمه تغییر در نتایج، آثار و پیامدها در شئون مختلف کشور می‌باشند.

- شاخص‌های مربوط به ورودی، سطح منابع مصروفه (از قبیل مواد، انرژی، کار و تلاش و پول) برای تولید خروجی و عرضه محصول و خدمات را نشان می‌دهند.

بنابراین، یک ورودی (نهاده) می‌تواند کل منابع مصروفه در احداث یک بیمارستان باشد، خروجی می‌تواند تعداد تخت بیمارستانی تازه ایجاد شده و پیامد می‌تواند تغییر در نرخ مرگ‌ومیر نوزادان در طول یک سال باشد. اگرچه، مصرف منابع، محصولات و خروجی‌هایی را تولید می‌کنند که بناست در پیامدها، آثار و نتایج تغییر ایجاد نمایند، اما غالباً تغییر در پیامدها و آثار، به عوامل متعددی بستگی دارد. به‌منظور حصول آثار و نتایج مطلوب و مورد نظر، درک و اثبات رابطه ورودی با خروجی و رابطه خروجی با آثار و نتایج حاصل از آن خروجی اهمیت دارد.

شاخص مرکب؛ مجموعه‌ای از شاخص‌های انفرادی که براساس مدلی از مفهوم چندوجهی که بناست مورد اندازه‌گیری قرار گیرد، به یک شاخص واحد تبدیل می‌شوند. یک شاخص مرکب، مفاهیم چندبُعدی مانند «رقابت‌پذیری، عملکرد کیفی از منظر صرفه اقتصادی و محیط زیست» را مورد اندازه‌گیری قرار می‌دهد؛ اینگونه مفاهیم چندوجهی در ظرف یک شاخص واحد قرار نمی‌گیرند و براساس شاخص‌های منفرد قابل ارائه نمی‌باشند. چند نمونه از شاخص‌های مرکب در ذیل ارائه می‌شود:

- «شاخص توسعه انسانی» که توسط «برنامه توسعه سازمان ملل متحد» طراحی شده است، مفهوم توسعه را با ترکیب «شاخص امید به زندگی»، «شاخص پیشرفت تحصیلی» و «شاخص درآمد» در یک شاخص مرکب مورد اندازه‌گیری قرار می‌دهد.

- شاخص‌های مرکب راهنمای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱ (OECD) برای ارائه

سیگنال بهنگام و هشداردهنده درخصوص نقاط انحراف و نقاط عطف در فعالیت‌های اقتصادی طراحی شده‌اند. این شاخص‌ها با ترکیب یکسری از اجزا محاسبه می‌شوند که طیف وسیعی از شاخص‌های کلیدی و کوتاه‌مدت اقتصادی را پوشش می‌دهند. ازجمله، داده‌های مربوط به فعالیت‌های اقتصادی، پروانه اقامت، تولید و تجارت.

- شاخص رد پا^۱، شاخصی است مرکب بر مبنای محاسبه مجموع منابع مورد نیاز برای ارائه کالاها و خدمات مشخص. به‌عنوان مثال، شاخص رد پای اکولوژیک که توسط «صندوق جهانی حیات وحش» تدوین شده است، مقدار زمین و دریای مولد برای ارائه منابع مورد نیاز از جمله انرژی، آب و مواد خام، که ما در زندگی روزمره استفاده می‌کنیم را محاسبه می‌کند. همچنین این شاخص ترکیبی، میزان آلاینده‌ها و گازهای گلخانه‌ای تولید شده حاصل از سوزاندن نفت، زغال‌سنگ و گاز را محاسبه می‌نماید، میزان زمین مورد نیاز برای جذب زباله‌ها را تعیین می‌کند.

شاخص‌های فشار - وضعیت - پاسخ^۲، این مجموعه شاخص‌ها چارچوبی فراهم می‌کند برای ارائه شاخص‌هایی بر اساس فشارها و مشکلاتی که فعالیت‌های انسانی بر حوزه‌ای (که جامعه نسبت به آن دغدغه دارد) وارد می‌نماید. نیز چارچوبی فراهم می‌کند برای ارائه شاخص‌هایی درخصوص وضعیت ناشی از مشکلات ایجاد شده، واکنش‌های جامعه برای رفع آن مشکلات. اینگونه شاخص‌ها اغلب زیست‌محیطی هستند. به‌عنوان مثال مقدار گاز CO2 آزاد شده در اتمسفر در هر سال (فشار)، افزایش درجه حرارت (وضعیت)؛ پول مصروفه برای مبارزه با آب و هوای نامساعد (پاسخ) یا تعداد افراد سیگاری (فشار)؛ بروز و شیوع سرطان ریه (وضعیت)؛ پول صرف شده در کمپین‌های مبارزه با استعمال دخانیات (پاسخ یا واکنش).

شاخص‌های عملکردی، شاخص‌ها، آماره‌ها یا متریک‌های سنجشی که به‌منظور اندازه‌گیری عملکرد یک فعالیت، یک فرآیند و یا یک سازمان و نهاد فعال مورد استفاده قرار می‌گیرند. شاخص‌های عملکردی، مرجعی برای اندازه‌گیری میزان تحقق یک هدف می‌باشد. برای اینکه بتوانیم میزان پیشرفت در نیل به اهداف عملکردی را به‌طور صحیح ارزیابی نماییم، باید شاخص‌های عملکردی معتبر و قابل اعتماد در اختیار داشته باشیم.

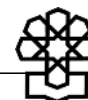
- در این راستا، اعتبار و قابلیت اطمینان شاخص، به دقت اندازه‌گیری عملکرد باز می‌گردد.

- روایی و اعتبار شاخص، میزان انعکاس صحیح عملکرد واقعی را نشان می‌دهد.

- برای اینکه شاخص‌ها اعتبار و روایی داشته باشند، داده‌هایی که شاخص‌های موصوف بر

1. footprint

2. Pressure-State-Response indicators



روی آنها استوارند، می‌بایست عاری از خطا و انحراف قابل توجه باشند.

مدیریت عملکرد، به فرآیند تولید و استفاده از اطلاعات عملکردی به‌منظور دستیابی به یک سطح مطلوب از عملکرد اطلاق می‌شود. به‌طور معمول، یک نظام مدیریت عملکرد از عناصر گوناگونی تشکیل شده است:

- تعیین سطح مورد انتظار عملکرد براساس وضع آرمان‌ها و اهداف (هدف‌گذاری)،

- اندازه‌گیری عملکرد با استفاده از یک یا چند شاخص،

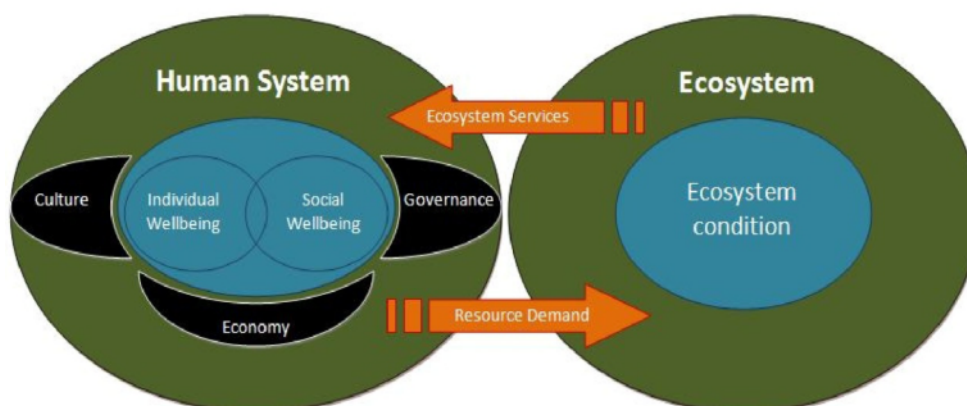
- گزارش‌دهی براساس اطلاعات عملکردی،

- مقایسه عملکرد واقعی با سطح مطلوب و مورد انتظار عملکرد،

- ارزیابی اثربخشی استراتژی‌ها در نیل به اهداف و آرمان‌ها و انجام هرگونه اقدام اصلاحی لازم.

ابعاد و دامنه‌ها: پیشرفت را می‌توان با ابعاد مختلفی اندازه‌گیری نمود. همچنین هر یک از این ابعاد را می‌توان به دامنه‌های محدودتری تقسیم نمود. هر یک از ابعاد، یکی از اهداف یا پیامدهای پایه، مانند رشد اقتصادی یا اقداماتی نظیر آموزش، بهداشت و یا ویژگی‌های زیست‌محیطی کیفیت هوا را بازتاب می‌دهد. می‌توان گروهی از ابعاد مرتبط با پیشرفت را با یکدیگر در یک حوزه جای داد. به‌عنوان مثال، دو شاخص درآمد ملی و ثروت ملی را می‌توان تحت حوزه اقتصاد گروه‌بندی نمود.

چارچوب شاخص‌ها: چارچوب شاخص‌ها، گزینش و انتخاب حوزه‌ها و ابعادی که باید ذیل یک مجموعه شاخص قرار گیرند و نیز چگونگی ارتباط آنها با یکدیگر را نشان می‌دهد. این چارچوب، ابزار تمرکز و روشن شدن محدوده بررسی است. این چارچوب‌ها، انجام وظیفه تبیین محدوده‌ها را تسهیل می‌نمایند. بدین نحو که با ترسیم ابعاد مورد استفاده برای ایجاد یک مفهوم خاص و با ایجاد یک ساختار منطقی که چگونگی ارتباط این ابعاد با یکدیگر را نشان می‌دهد، تفکیک دامنه‌ها و ابعاد اشاره شده را تسهیل می‌نمایند. یک نوع از این چارچوب‌ها، که برای اندازه‌گیری پیشرفت جوامع مورد استفاده قرار می‌گیرد، در نمودار زیر نشان داده شده است:



در این مثال، چارچوب ارائه شده از دو سیستم تشکیل شده است: اکوسیستم و نظام نیروی انسانی. نظام نیروی انسانی از چهار حوزه تشکیل شده است: رفاه انسانی، اقتصاد، حکمرانی و فرهنگ. ابعاد کلیدی حوزه اکوسیستم شامل زمین، آب شیرین، اقیانوس‌ها و دریاها، تنوع زیستی و جو (اتموسفیر) می‌باشد. در حوزه رفاه انسانی، ابعاد کلیدی عبارتند از: سلامت جسمی و روانی، دانش و درک، کار و فراغت و تفریح، رفاه مادی، آزادی و حق تعیین سرنوشت و روابط میان‌فردی. حوزه اقتصاد دارای ابعاد ثروت ملی و درآمد ملی است. حوزه حکمرانی (حکومت) شامل ابعادی چون حقوق بشر، فعالیت‌های مدنی، امنیت و جرم و جنایت و دسترسی به خدمات می‌باشد. حوزه فرهنگ دو بُعد کلیدی دارد، میراث فرهنگی و فراغت و تفریح.

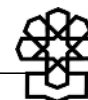
نظام شاخص‌های ملی کلیدی چیست؟

نظام شاخص‌های ملی کلیدی تلاشی نظام‌مند برای تدوین و انتشار گروهی از شاخص‌هاست که در کنار هم، روایتگر وضعیت پیشرفت یک کشور می‌باشند. نظام شاخص‌ها، اطلاعات را از تأمین‌کنندگان مختلف جمع‌آوری می‌نماید (مثلاً اشخاصی که به بررسی‌ها و نظرسنجی‌ها پاسخ می‌دهند یا از مؤسساتی که داده‌هایی را که جمع‌آوری کرده‌اند ارائه می‌نمایند) سپس ارائه‌کنندگان شاخص‌ها (مثل دستگاه آمار کشور) آنها را سر هم کرده و به صورت محصول و خدمت برای استفاده کاربران (مثل رهبران، محققان، برنامه‌ریزان و شهروندان) عرضه می‌نمایند.

به‌طور کلی نظام شاخص‌های کلیدی کشوری، نوعاً دربرگیرنده شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی یک کشور، به‌عنوان یک کل واحد می‌باشد تا تصویری کلان از وضعیت پیشرفت و رفاه و بهزیستی آن کشور را ترسیم نماید. بسیاری از کشورها در یک یا دو مؤلفه از مؤلفه‌های سه‌گانه یاد شده دارای شاخص می‌باشند، نظام شاخص‌های کلیدی کشوری می‌تواند تصویری همه‌جانبه و متوازن از وضعیت کشور ارائه کند تا براساس آن بتوان اطمینان حاصل نمود که رشد در یک بعد، به بهای نادیده گرفتن سایر ابعاد و مؤلفه‌های پیشرفت حاصل نشده است.

نظام شاخص‌های خاص، نظام شاخص‌های خاص شامل مجموعه موضوعات خاص می‌باشد، مانند بهداشت، آموزش، امنیت عمومی، اشتغال و یا حمل‌ونقل، که پایه و اساس منابع اطلاعاتی مورد نیاز عموم مردم، رسانه‌ها، متخصصان، پژوهشگران، نهادها، رهبران و سیاستگذاران را شکل می‌دهند. برخی از نمونه‌ها در ذیل ارائه می‌شود:

- شاخص‌های اجتماعی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: گزارش‌های سازمان همکاری



اقتصادی و توسعه (OECD) طیفی از شاخص‌های اجتماعی متنوع را ارائه می‌کند که موجب ایجاد دیدگاه در موضوعاتی چون خودکفایی، عدالت، بهداشت و وحدت و انسجام اجتماعی می‌شوند.^۱

- نظام جامع شاخص‌های کلیدی: نظام جامع شاخص‌های کلیدی، برخلاف گروه شاخص‌های مرتبط با یک موضوع، اساسی‌ترین شاخص‌های موجود در حوزه‌های متنوع اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی و فرهنگی را عرضه می‌کند. کیفیت نظام‌های جامع صرفاً به کیفیت نظام شاخص‌های موضوعی که از آنها برگرفته شده‌اند، بستگی دارد. نظام‌های جامع شاخص‌های کلیدی می‌توانند در شناخت چالش‌ها و فرصت‌های قابل اهمیت حکومت‌ها مفید باشند، و ما را در درک اهمیت و فوریت آنها کمک نمایند و از گزینه‌های ممکن با لحاظ تخصیص منابع کمیاب عمومی آگاه نمایند، نیز ما را در ارزیابی راه‌حل‌ها و راهکارهای مؤثر و انجام مقایسه با دیگر حکومت‌ها یاری کنند. برخی از نمونه‌ها در زیر ارائه می‌شود:

- نظام شاخص‌های اجتماعی آلمان: وضعیت و کیفیت زندگی و تغییرات آن را مورد پایش و رصد قرار می‌دهد که چهارده حوزه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و فرهنگی را پوشش می‌دهند. این نظام حدود ۴۰۰ شاخص و ۸۹ شاخص کلیدی را دربرمی‌گیرد.

- شاخص‌های توسعه پایدار بریتانیا: که پیشرفت کشور در جهت استراتژی توسعه پایدار دولت در حوزه‌هایی چون پیشرفت اجتماعی، رشد اقتصادی و حفاظت از محیط زیست را مورد اندازه‌گیری قرار می‌دهد که مشتمل بر ۱۵ شاخص کلیدی با گستره وسیع و ۱۳۲ شاخص متمرکز بر موضوعات خاص می‌باشد. این شاخص‌ها محدوده عمل را نیز مشخص می‌کنند.

- شاخص‌های ساختاری اروپا: شاخص‌هایی هستند که مسیر پیشرفت به سوی اهداف استراتژیک نوسازی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی اروپا را مشخص می‌کنند. استراتژی لیسبون جزئیات کامل آن را ارائه نموده است. این نظام شاخص‌ها، اشتغال، نوآوری و تحقیقات، اصلاحات اقتصادی، انسجام اجتماعی و زیست‌محیطی را پوشش می‌دهد. اتحادیه اروپا درخصوص ده‌ها شاخص اصلی گزارش ارائه می‌نماید که هر یک مشتمل بر تعدادی شاخص پشتیبان می‌باشد.

- انتخاب شاخص‌ها: انتخاب شاخص برای یک سیستم خاص از شاخص‌ها می‌تواند با رویکردهای مختلفی انجام گیرد:

- رویکرد پایین به بالا، این رویکرد از قاعده عمل می‌کند و موجب می‌شود یک تصمیم با اهتمام مشترک تعداد زیادی از مردم که با هم کار می‌کنند، به وجود آید.

- رویکرد بالا به پایین، در این رویکرد، یک دستگاه اجرایی یا نهاد تصمیم‌گیر، شاخص‌ها را

انتخاب می‌نماید، اگرچه انتخاب شاخص‌ها ممکن است براساس مشورت با دیگران انجام شود.

- **یک مدل مرجع:** انعکاس یکپارچه عناصر و اجزای استاندارد و روابط منطقی و متقابل میان آنها می‌باشد. به این معنا، یک نظام شاخص‌های ملی کلیدی می‌تواند به‌عنوان یک مدل مرجع برای اندازه‌گیری پیشرفت و موقعیت کشور در نظر گرفته شود. یک مدل مرجع به ما امکان ارزیابی شاخص‌های ملی کلیدی را منصرف از انتخاب و گزینش شاخص‌هایی چون شاخص رفاه یا تولید ناخالص داخلی مورد ارزیابی قرار دهیم.

منظور از کیفیت داده‌ها چیست؟

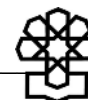
داده‌ها حقایق کمی و کیفی و اعداد و ارقام خاصی هستند که در جریان جمع‌آوری اطلاعات به دست می‌آید.

کیفیت داده‌ها: کیفیت داده را می‌توان به معنای «قابلیت استفاده» تعریف نمود. «قابلیت استفاده»، مفهومی است که اوصاف و ویژگی‌های متعددی را دربرمی‌گیرد و این ویژگی‌ها در مجموع، سودمندی داده‌ها را از دیدگاه استفاده‌کننده شکل می‌دهند:

- **مربوط بودن:** ویژگی مربوط بودن، اشاره دارد به اینکه داده‌ها تا چه حد در خدمت مقاصد و اهدافی که به دنبال آنها هستیم، قرار دارند. اندازه‌گیری میزان مربوط بودن (ربط)، مستلزم شناسایی گروه‌های استفاده‌کننده و نیازهای آنها می‌باشد، که هر دو آنها در طول زمان تغییر می‌نمایند. مربوط بودن می‌تواند به صورت غیرمستقیم نیز مورد ارزیابی قرار گیرد؛ بدینسان که بررسی شود آیا فرآیندی برای شناخت دیدگاه استفاده‌کنندگان از داده‌ها و موارد و نحوه استفاده از آنها وجود دارد و مورد استفاده قرار می‌گیرد یا خیر.

- **دقت و صحت:** منظور از صحت و دقت، درجه و میزان صحت برآورد یا توصیف ویژگی‌هایی است که داده‌ها برای اندازه‌گیری آن ویژگی‌ها طراحی شده‌اند. صحت و دقت به میزان نزدیکی مقادیر ارائه شده و مقادیر واقعی (ناشناخته) بستگی دارد. به طور کلی، دقت و صحت داده‌ها برحسب خطا و یا اهمیت بالقوه خطا اندازه‌گیری و توصیف می‌شود.

- **اعتبار داده‌ها:** اعتبار داده‌ها به اعتمادی اشاره دارد که استفاده‌کنندگان نسبت به داده‌ها دارند و این اعتماد بر شناخت و درک مصرف‌کننده داده از تولیدکننده آن مبتنی می‌باشد. یکی از جنبه‌های مهم، قابلیت اعتماد به عینیت و بی‌طرفی داده‌ها می‌باشد و این اعتماد ازسوی مصرف‌کننده زمانی حاصل می‌شود که احراز نماید داده‌ها به صورت حرفه‌ای و مطابق با استانداردهای مناسب آماری، براساس سیاست‌ها و روش‌های شفاف و عاری از دستکاری یا فشار سیاسی تولید شده است.



- **بهنگام بودن داده‌ها:** فاصله زمانی دسترسی به داده تا وقوع رویداد و پدیده‌ای که توسط آن داده توصیف می‌شود. این داده‌ها در بستر و بازه زمانی در صورتی بهنگام تلقی می‌شوند که امکان ارزشمندی اطلاعات حاصل از آن وجود داشته و اطلاعات حاصل از آنها هنوز مبنای عمل باشند.
- **قابلیت دسترسی:** امکان تعیین محل و منابع داده‌ها و توانایی اخذ آنها را نشان می‌دهد و در این خصوص، مناسب بودن فرم موجود داده‌های در دسترس، ابزار و رسانه انتشار آنها و در دسترس بودن ابرداده‌ها و خدمات پشتیبانی استفاده‌کنندگان از این داده‌ها موضوعیت دارد.
- **قابلیت تفسیر:** نشان‌دهنده درجه سهولتی است که استفاده‌کننده بتواند داده‌ها را بفهمد و به‌نحو مناسب مورد استفاده و تجزیه و تحلیل قرار دهد. میزان تفسیرپذیری داده‌ها عمدتاً براساس کفایت تعریف مفاهیم، جامعه هدف، متغیرها و اصطلاحات پایه مورد استفاده داده‌های موصوف تعیین می‌شود.
- **انسجام داده‌ها:** نشان‌دهنده میزان ارتباط منطقی داده‌ها و سازگاری متقابل آنها می‌باشد. بدین معنا که نباید بدون ارائه شرح و توضیح، از واژگان یکسان و مشابه برای مفاهیم و اقلام داده‌ای مختلف استفاده نمود و یعنی اینکه تغییر متدلوزی و روش، در صورتی که احتمال تأثیر بر مقادیر داده‌ها داشته باشد، نیز به همین ترتیب نباید بدون ارائه شرح و توضیح انجام شود.
- **تعیین روایی:** تعیین روایی داده‌ها، چک کردن یا آزمون داده‌های عملکردی به‌منظور کاهش ریسک استفاده از داده‌هایی است که حاوی خطا یا اشتباهات عمده می‌باشند.
- اعتبارسنجی آزمون داده‌ها به این منظور انجام می‌شود که اطمینان حاصل شود هیچ‌گونه خطایی که انحراف قابل توجهی ایجاد کند، وجود ندارد. منظور، انحرافی است که نتایج ناظر بر میزان اهداف عملکردی تحقق یافته را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
- **محدودیت داده‌ها:** مشکلات شناخته شده در ارتباط با منابع داده و یا داده‌ها که با ارزیابی‌های برنامه، حسابرسی‌های مستقل، تحلیل سیستم‌های اطلاعاتی، و غیره قابل شناسایی است. این محدودیت‌ها در صورت قابل توجه بودن، می‌تواند به ارزیابی نادرست از میزان تحقق هدف منجر شود. این محدودیت‌ها شامل موارد زیر می‌باشند:
- **ناسازگاری در جمع‌آوری داده‌ها:** از یک محل تا محل دیگر، از یک دوره زمانی تا دوره زمانی دیگر و یا از یک منبع داده تا منبعی دیگر، هنگامی که داده‌هایی از بیش از یک منبع باید برای ایجاد یک شاخص اندازه‌گیری عملکرد با هم ترکیب شوند. این ناسازگاری‌ها زمانی به‌وجود می‌آید که از روش‌های استاندارد و معتبر استفاده نمی‌شود.

- ناسازگاری ناشی از اندازه‌گیری و ثبت غیردقیق.

- اطلاعات ناقص.

نهاد عالی محاسبات در جریان طراحی، ارزیابی و استفاده از شاخص‌های ملی کلیدی چه

نقشی ایفا می‌نماید؟

اگرچه نهادهای عالی محاسبات خود مشوق استقرار، بهبود و توسعه نظام شاخص‌های ملی کلیدی می‌باشند، لکن، عموماً از دخالت مستقیم در گزینش و انتخاب شاخص‌های کلیدی کشوری اجتناب می‌ورزند تا استقلال خود را حفظ نموده و در صورت نامناسب و نادرست بودن شاخص‌ها، خدشه‌ای بر اعتبار حرفه‌ای نهادهای محاسباتی مذکور وارد نشود. نهادهای عالی محاسبات برای اجتناب از این خطر، می‌توانند اقدام‌هایی به شرح آتی به عمل آورند:

مداخله خود را در حوزه‌هایی چون طراحی شاخص‌های ملی کلیدی تا حد کمک‌های فنی محدود نمایند و بعد از طراحی شاخص‌های موصوف، نقش حسابرسی خود را ایفا نمایند.

بعد از استقرار نظام شاخص‌های ملی کلیدی، نهاد عالی محاسبات می‌تواند نقش‌های متعددی در پشتیبانی و استفاده از نظام‌های موصوف در کار حسابرسی داشته باشد. نهاد عالی محاسبات در ارزیابی اعتبار و قابلیت اتکا و مربوط بودن شاخص‌های ملی کلیدی نقش مهمی دارد و نیز می‌تواند از شاخص‌های موصوف به‌عنوان مبنای ارزیابی عملکرد دولت استفاده نماید. پرسش‌های زیر می‌تواند برای نهاد عالی محاسبات به‌مثابه یک راهنمای عمومی باشد. نهاد عالی محاسبات می‌تواند این پرسش‌ها را به‌عنوان موضوعات حسابرسی مدنظر قرار داده و استفاده نماید:

- آیا نظام شاخص‌های ملی کلیدی وجود دارد؟

- آیا نظام شاخص‌های ملی کلیدی با فرآیند تهیه و تنظیم بودجه پیوند دارد؟

- آیا شاخص‌های ملی کلیدی با شاخص‌های اقتصاد کلان قابلیت مقایسه دارند؟

- آیا برای تهیه گزارش پیشرفت در زمینه تحقق اهداف بین‌المللی، از شاخص‌های ملی کلیدی

استفاده می‌شود؟

- آیا شاخص‌های مختلف در سطوح ملی و سطوح پایین‌تر مورد استفاده قرار می‌گیرند؟

- آیا شاخص‌های ملی کلیدی با دیگر شاخص‌های دولتی مرتبط بوده و با هم سازگاری دارند؟

- آیا نظام‌هایی برای نظارت بر دستاوردهای سیاست‌های دولت وجود دارد؟

- شاخص‌های ملی چگونه با آرمان‌ها و اهداف تعیین شده در قانون ارتباط می‌یابند؟

- آیا شاخص‌های ملی کلیدی، ابزار معتبر و قابل اعتمادی برای سنجش میزان تحقق اهداف ملی



می‌باشند؟ آیا اهداف مورد نظر قانونگذار را منعکس می‌کنند؟ آیا رابطه‌ای معتبر میان اهداف ملی و شاخص‌های مرتبط با آنها وجود دارد؟ آیا میان اهداف ملی و شاخص‌های مربوط به خوبی ارتباط برقرار شده است؟

- در صورتی که برنامه‌های دولت براساس شاخص‌های ملی کلیدی مورد ارزیابی قرار گیرند،

این برنامه‌ها تا چه میزان در تحقق اهداف ملی سهم دارند؟



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۴۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: شاخص‌های کلیدی عملکرد ملی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه حقوق و اقتصاد)

تهیه و تدوین‌کنندگان: ابوالفضل یوسف‌نژاد، ایمان کارنما

ناظر علمی: عباس محسنی

همکار: سیداحسان خاندوزی

مناقضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۱۴