

جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه کشور
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان

شاخص‌های توسعه؛ از پایش تا اجرا

معرفی شاخص‌های توسعه‌ای استانی

شماره انتشاراتی استان: ۹۶-۰۸

عنوان و نام پدیدآور : شاخص‌های توسعه؛ از پایش تا اجرا معرفی شاخص‌های توسعه‌ای استانی/

تهیه‌کننده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان.

مشخصات نشر : تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۶.

مشخصات ظاهری : ۷۲۴ ص:؛ جدول: ۲۹×۲۲ س.م.

شابک : ۹۷۸-۹۶۴-۱۷۹-۸۸۰-۴

وضعیت فهرست‌نویسی: فیا

موضوع : توسعه پایدار -- ایران -- سمنان (استان)

Sustainable development -- Iran -- Semnan (Province): موضوع

شناسه نزود : سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

رده‌بندی کنگره : ۱۳۹۶ س۱۶ س۱/۴۷۷ HC

رده‌بندی دیویی : ۳۳۸/۹۵۶

شماره کتابشناسی ملی : ۵۰ ۸۴۰

شاخص‌های توسعه؛ از پایش تا اجرا

تهیه‌کننده: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان

ناشر: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

نوبت چاپ: اول

سال انتشار: ۱۳۹۶

شمارگان: ۵۰ نسخه

قیمت: ۱۹۰۰۰ ریال

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

نشانی: سمنان، میدان معلم، مجتمع اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان

تلفن: ۰۲۳-۳۳۴۴۰۷۰۱-۵ دورنگار: ۰۲۳-۳۳۴۴۰۷۰۰ کدپستی: ۳۵۱۹۸۳۴۸۷۱

وبگاه: <http://semnan.mporg.ir>

پیش‌گفتار

توسعه پایدار یکی از چالش‌برانگیزترین موضوع با توجه به کاربرد و مفهوم آن است. گرچه توسعه پایدار کاملاً به عنوان یک الگوی جدید در نظر گرفته می‌شود و مطالعه پایداری اهمیت بسیاری دارد، ارزیابی حرکت به سوی توسعه پایدار بزرگترین چالش در اجرای توسعه پایدار است. استراتژی‌های حرکت به سوی توسعه پایدار باید براساس آگاهی مناسب و اطلاعات کافی باشند. شاید نخستین سؤالاتی که ذهن سیاستگذاران نظام را به خود معطوف می‌دارد این است که مهم‌ترین مشکلات توسعه چیست؟ برای حل این مشکلات مناسب‌ترین راه کارها کدامند و از چه منابعی می‌توان برای این کار بهره جست؟

با وجود سادگی این پرسش‌ها، تأملی عمیق در مفاهیم مشکلات توسعه و منابع قابل تحصیل یا در دسترس برای حل آنها، این نکته را به ذهن متبادر می‌کند که برای مناسب‌ترین پاسخ‌ها به نیازهایمان محتاج اطلاعات اختصاصی در حیطه‌های متعددی هستیم. این موضوع در قرن حاضر و در عرصه تغییرات وسیع و سریع در سیمای توسعه و عوامل تأثیرگذار بر وضعیت توسعه یافتگی باوری مهم و واقعی‌انکارناپذیر را نمایان می‌سازد که عبارت است از "نقش حیاتی اطلاعات مرتبط با توسعه در برنامه ریزی". موضوع مورد اهمیت در مباحثه اطلاعات توسعه یافتگی سیاست‌های ملی و منطقه‌ای، گردآوری اطلاعات است. اصولاً اطلاعات توسعه یافتگی برای برنامه ریزی، حیطه‌های مختلفی از شاخص‌ها را شامل می‌شوند که در مقاطع زمانی مختلف با راهکارهای متفاوتی گردآوری می‌شوند. این اطلاعات در کنار یکدیگر نمایانگر قابلیت استنتاج از وضعیت توسعه یافتگی، عوامل مؤثر بر آن و منابع و امکانات را فراروی برنامه ریزان قرار می‌دهند که توان آنها را به صورت دوره‌ای مرور نموده و برای تصمیم‌گیری به کار بست. شناخت و تحلیل روند تغییر و تحول متغیرها و شاخص‌های حوزه‌های مختلف از آن رو حایز اهمیت است که بهبود اینگونه متغیرها بر فرآیند توسعه اقتصادی اجتماعی از آن جمله افزایش بازده اقتصادی، شد توسعه پایدار، ارتقای قابلیت‌ها و توانمندسازی، متعالی‌تر شدن رفتارهای اقتصادی اجتماعی و... دارای اثرهای عمیق و فراگیر است. مقایسه بین شهرستانی، استانی، ملی و در نهایت بین‌المللی این شاخص‌ها علاوه بر نمایندگی جایگاه فعلی و شناخت وضعیتی که شهر، استان و کشور در سطوح مختلف داراست، اهتمام و تلاش آتی را به سمت و سویی سوق می‌دهد که حاصل دستاوردهای ارزنده‌تری در زمینه ارتقای سطح توسعه یافتگی جامعه باشد. در این راستا سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سمنان با تشخیص این امر، به تدوین مجموعه "شاخص‌های توسعه، از پایش تا اجرا"، اقدام نموده است. بی‌شک مطالعه و تحلیل نتایج حاصله از اطلاعات شاخص‌هایی که می‌تواند راهگشای توسعه شهرستان‌ها و استان باشد، در پایان ضمن تشکر از تمامی افرادی که در این زمینه تلاش نموده‌اند، امیدواریم مجموعه حاضر مورد استفاده تمامی دست‌اندرکاران و ذینفعان مرتبط قرار گرفته و آنان را در تصمیم‌گیری و برنامه ریزی کمک نماید.

سعید طاهری

رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سمنان

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱۱
شاخص های امور آموزش و پژوهش	۱۵
شاخص های امور اقتصادی	۹۳
شاخص های امور سلامت	۳۰۵
شاخص های امور رفاه اجتماعی	۳۹۵
شاخص های امور سکونت عمران شهری و روستایی	۴۴۵
شاخص های امور محیط زیست	۵۱۳
شاخص های امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۵۴۵
شاخص های امور قضایی	۶۵۱
شاخص های امور دفاعی و امنیتی	۶۸۵
شاخص های امور خدمات عمومی	۶۹۷
منابع و مآخذ	۷۲۳

مقدمه

علی رغم این که برنامه ریزی های توسعه در کشور ما سابقه ای نسبتاً طولانی داشته و از جمله پیشگامان تدوین برنامه های توسعه بوده است، متأسفانه شاهد کم تحرکی و رشد اقتصادی اندک در کشور بوده ایم. در عین حال کشورهایی نیز وجود دارند که با سابقه برنامه ریزی حتی کمتر از دو دهه، اکنون از لحاظ معیارهای رشد و توسعه یافتگی چندین دهه از ما جلوتر افتاده اند. همه این اتفاقات در حالی رخ داده است که کشور ما از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه اقتصادی همواره جایگاه مناسبی در میان کشورها داشته است. حال این سؤال پیش می آید که چرا با فراهم بودن شرایط رشد و توسعه و با وجود سابقه طولانی در امر برنامه ریزی و صرف منابع ملی در تدوین برنامه های توسعه، همواره با معضل اجرا نشدن برنامه ها و اثربخش نبودن آنها مواجه بوده ایم؟ پاسخ به این دست از سؤالات در وهله نخست نیازمند یک آسیب شناسی دقیق است. آسیب شناسی روند توسعه از زوایایی مختلف قابل طرح و به روش های مختلف قابل انجام است. آسیب های فرایند برنامه ریزی های توسعه ای در چهار دسته قابل طبقه بندی است:

۱. ایرادات مربوط به شروط صفر یا پیشیازهای برنامه ریزی؛

۲. ایرادات مربوط به فرایند برنامه ریزی؛

۳. ایرادات مربوط به محتوی برنامه ها؛

۴. ایرادات مربوط به اجرای برنامه.

یکی از مشکلاتی که برنامه های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده اند، عدم توجه کافی به شرایط حا کم بر محیط برنامه ریزی در مراحل تدوین و اجرای آنها بوده است. فرایند برنامه ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه ها همواره در دل تیغی شکل می گیرند که از آن به عنوان شرایط محیطی حا کم بر برنامه های توسعه در کشور یاد می شود. این شرایط که بعضاً تحت عناوینی چون شروط صفر برنامه یا پیش نیازهای برنامه ریزی یاد شده است، شامل مواردی چون فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، فقدان نظام آماری قابل اطمینان و اثربخش، فقدان ساختار سیاسی و اجتماعی اصلاح شده حا کم بر برنامه ها و عدم هماهنگی های قانونی لازم مابین آنها می باشد. از سویی دیگر برنامه ریزی به معنای رسیدن از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب می باشد؛ لذا یکی از لوازم و مقدمات اولیه برنامه ریزی توسعه ای مطلوب، شناخت و آگاهی کافی نسبت به وضع موجود است. وضعیت موجود را نیز از طریق بررسی آمار و ارقام می توان شناخت. متأسفانه کشور ما نه تنها با فقر اطلاعات و آمارهای دقیق و به هنگام و بعضاً با اطلاعات متناقض مواجه است، بلکه در بسیاری موارد حتی امکان بررسی و ارزیابی مبانی آمارگیری و روشهای جمع آوری اطلاعات نیز وجود ندارد.

اصولاً اطلاعات توسعه یافتگی برای برنامه ریزی، حیطه های مختلفی از شاخص ها را شامل می شوند که در مقاطع زمانی مختلف با راهکارهای متفاوتی گردآوری می شوند. شاخص ها ابزارهای علمی هستند که به کمک آنها می توان گذشته را سنجیده و آینده را برنامه ریزی نمود. تاکنون شاخص های بسیاری با اهداف نظارتی، جهت رسیدن به توسعه ی پایدار تعریف شده است ولیکن بررسی این شاخص ها (نتایج عملکردی دستگاه ها و مدیران در مسیر توسعه) نشانگر عدم کارایی می باشد. در اینجا نکاتی. حائز اهمیت مورد مغفول واقع شده که عبارتند از: ۱) جامع نبودن و ضعف در تعریف شاخص های موثر حوزه های مختلف در راستای رسیدن به توسعه پایدار، ۲) عدم شناخت کافی از نحوه ی بکارگیری صحیح شاخص ها، ۳) ضعف در تحلیل و پایش شاخص ها و برنامه ریزی جهت بهره جستن از نتایج این تحلیل ها.

آنچه که بدان اشاره شد ضرورت یک تحقیق و پژوهش علمی منسجم درمورد موانع و مشکلات برنامه ریزی توسعه ای را آشکار می سازد. گام اول در این راه تعریف شاخص است که بر مبنای آنها بتوان تحلیل درست و جامعی از وضع موجود و شناخت تغییر و تحولات داشت. تاکنون فعالیتهایی مورد اجرا در مراکز توسعه توسط سازمان ها و نهاد های مختلف انجام شده است. ازجمله می توان به کتاب شناسنامه شاخص های اختصاصی ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی کشور و همچنین شاخص های ماده ۶۸ قانون برنامه پنجم توسعه توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، شاخص های پایش و ارزیابی سند چشم انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران به همت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون چشم انداز و امور نخبگان) و کتاب توسعه؛ شاخص ها و نماگرها توسط کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره نمود. اما پیدایش تاکنون پروژه ای جامع و هدفمند در زمینه شاخصهای مرتبط با راهبردها و راهکارهای مندرج در اسناد راهبردی نظام انجام نشده است. همچنین با بررسی اسناد موجود می توان چنین برداشت نمود که اغلب اسناد بومی، یا فاقد شاخص های منطبق با راهبردها می باشند، یا تنها اجماع آوری و دسته بندی شاخص های موجود و شاخص های حاصل از مطالعات تطبیقی به ارائه مدل شاخص ها پرداخته شده است یا در تشخیص شخصی ارائه نشده است و براساس تخصص و تجربه خبرگان امر، شاخصها ارائه شده اند. هدف اصلی در پژوهش حاضر شناسایی و رفع نقایص و نقاط ضعف موجود در مسیر توسعه پایدار از طریق پایش و تحلیل وضع موجود، برنامه ریزی، ارائه و اجرای استراتژی های است که ما را در دست یابی به توسعه پایدار کمک می کند. در مرحله نخست ضمن مطالعه اسناد بالادستی (سند چشم انداز ۱۴۰۴، مطالعات آمایش سرزمین و...) از طریق نظرسنجی و دخالت دادن نظرات کارشناسانی که به طور مستقیم با متغیرهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی سرو کار دارند، شناخت واضحی از کوچکترین اجزاء و متغیرهای جامعه همراه با میزان اهمیت و کاربرد و نحوه بهبود هر یک حاصل نموده که بواسطه ی آن شاخص هایی موثر و کاربردی (و البته بدون هیچ گونه ابهام در تعریف و محاسبات)، در راستای رسیدن به توسعه پایدار تعریف شده و با گردآوری اطلاعات و تحلیل و پایش آنها به شناخت دقیق وضع موجود دست خواهیم یافت.

در مرحله دوم با بهره جستن از تحلیل گران حرفه ای خصوصاً در چهار زمینه ی اصلی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با توجه به منابع سرمایه ای، فیزیکی، انسانی و ساختاری موجود که در مرحله قبل شناختی کامل از آنها حاصل شده به آسیب شناسی، تصمیم سازی، تعیین اهداف و برنامه های استراتژیک توسعه ای دست یافتنی و منطقی در چارچوب توان اجرایی و امکانات واقعی کشور خواهیم پرداخت. در مرحله سوم به دنبال یک برنامه و ضمانت اجرایی قوی هستیم. با توجه به نتایج دو مرحله قبل، اهداف و پروژه های موجود را اولویت بندی نموده و با برگزیدن پروژه های کارا و اثر بخش به ترتیب اولویت (پروژه های زیر ساختی) به لحاظ منابع مالی (بودجه) محدود، این منابع مالی را بطور بهینه تخصیص خواهیم داد و همچنین در مواقعی زیر ساختهای لازم را ایجاد خواهیم نمود و علاوه با شناسایی و تعریف شاخص های پیشتاز، منطبق، متاخر همواره در مسیر رسیدن به اهداف، عملکرد دستگاه های اجرایی و بازخوردها را پایش خواهیم نمود و در صورت لزوم تغییرات ضروری را متناسب با تحولات پیش رو در زمان مناسب در زیرساختها و یا روند اجرا اعمال خواهیم نمود. علاوه بر این، تحلیل های روشنی از هزینه ها و فایده های اجرای سیاست و برنامه ها ارائه خواهد شد تا بدین وسیله از سویی راه کارهای لازم برای کاهش هزینه ها پیش بینی گردد و از سوی دیگر تدابیر مقتضی برای کاهش تبعات آنها نیز اندیشیده شود. از طریق شاخص هایی که تعریف شده است می توان ضمن جمع آوری داده ها و اطلاعات بسیار مهم و ریشه ای به عنوان یک پایگاه اطلاعات مدیریت، وضع موجود را بطور کامل شناسایی نمود و اهدافی دست یافتنی و منطقی تعیین، و به موجب آن شرح وظیفه ای شفاف برای مدیران و دستگاه اجرایی تعریف کرد. ضمن آنکه قادر خواهیم بود از طریق تغییراتی که در شاخص ها نمایان می گردد نوعی ارزیابی عملکرد از فعالیت مدیران و دستگاه های اجرایی نیز داشته باشیم. همانطور که عموم دانشمندان علوم اقتصادی بر آن متفق القول هستند که توسعه پایدار در زمینه ی اقتصادی بدون توسعه در بخشهای فرهنگی، سیاسی و اجتماعی مقدور نمی باشد لذا در تعریف شاخص ها دقت بسیار شده تا تمامی این بخشها مورد توجه واقع شوند. با توجه به مراحل فوق از طریق مدیریت اثر بخش و استفاده بهینه از منابع موجود به بهبود وضعیت و افزایش بهره‌وری دست خواهیم یافت که ضمن نظارتی دقیق بر امورات کشوری به پیاده سازی طرح آمایش سرزمین و اسناد بالادستی و سند چشم انداز و... در راستای رسیدن به توسعه ی پایدار کمک موثری خواهیم نمود. از جمله اهداف که در مسیر اجرای این طرح می توان به آن دست یافت عبارتند از:

- تدوین مجموعه ای طبقه بندی شده و نظام یافته از شاخص های و سنجه های ارزیابی در حوزه های مختلف به همراه شناسنامه شاخص ها (شامل: تعریف شاخص، فرمول محاسبه، متغیر های تعیین کننده، دوره زمانی، سطح جغرافیایی، متوسط کشوری، مقدار واقعی، مقدار مطلوب و نقطه هدف و...)
- ایجاد سامانه و بانک اطلاعاتی جامع از وضعیت استان ها (شهرستان ها) به همراه تحلیل دقیقی از وضعیت موجود و امکان بروز رسانی اطلاعات در دوره های زمانی مورد نیاز در کوتاهترین زمان ممکن (سامانه پایش و کنترل اطلاعات توسعه)

- ارایه الگوی توسعه بومی استان ها (شهرستان ها)
- ارایه الگوی توزیع اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای
- ارایه تصویری از پراکنش برخورداری استان ها (شهرستان ها) از زیر ساختها و امکانات توسعه ای
- ارایه تصویری از عدم تعادل های استان های کشور (شهرستان های هر استان) و ارایه استراتژی ها و راهکاری مناسب
- تحلیل فضای کسب و کار و برنامه ریزی جهت ایجاد فرصتهای شغلی نوین
- ارتقای بهره وری.

در این مجلد فهرستی کاملی از شاخص های توسعه در سطوح استانی و شهرستانی ارائه شده است. بیش از ۷۰۰ شاخص در قالب ده امور شناسایی و تعریف شده که هر یک بطور جداگانه با شناسنامه مختص به خود تعریف و تحلیل می شوند. در تدوین شناسنامه شاخص ها مواردی همچون مقدار دوره قبل، مقدار پیش بینی، مقدار واقعی بدست آمده در دوره فعلی و همچنین مقدار (نقطه) مطلوب آورده شده که هدف از این کار مقایسه و ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی و سازمانهای زیر مجموعه ی آنها نسبت به دوره های قبلی، توانایی دست یافتن به هدف تعیین شده و میزان فاصله وضع موجود از نقطه مطلوب بوده است. در نظر است در مجلد های بعدی ضمن جمع آوری اطلاعات و آمیزش شاخص ها، تحلیل نتایج، برنامه ها و راهکارهای اجرایی ارائه گردد.