



پژوهشکده‌ی آمار



مرکز آمار ایران

چارچوب همکاری‌های توسعه‌ای سازمان ملل متحد در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

مطالعه پایه



پژوهشکده‌ی آمار

زمستان ۱۳۹۵

به نام خداوند جان و خرد پیش گفتار

از اواسط سال ۱۳۹۴، دولت ایران و سازمان ملل متحد در ایران شروع به تدوین چارچوب جدید همکاری‌های توسعه‌ای سازمان ملل متحد در جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ کردند. چارچوب همکاری‌ها محصول همکاری و مشارکت تنگاتنگ شرکای اصلی دولتی و تیم کشوری سازمان ملل متحد با هماهنگی وزارت امور خارجه (MFA) و هماهنگ کننده مقیم سازمان ملل متحد بوده است.

سند چارچوب جدید همکاری‌های توسعه‌ای سازمان ملل متحد در جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ شامل چهار محور عمده: محیط زیست، بهداشت، اقتصاد مقاومتی و کنترل مواد مخدر به همراه ماتریس نتایج است که این ماتریس شامل ۱۵ دست آورد و ۸۲ شاخص برای ارزیابی پیشرفت فرایندها است.

بر اساس دست آورد ۶ (نظارت و ارزیابی) همکاری‌های توسعه‌ای سازمان ملل متحد در جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰، سازمان ملل متحد و دولت ایران متعهد به نظارت دقیق بر فرایند دستیابی به پرونده‌های سند UNDAF. بنا بر این، دولت ایران با همکاری آژانس‌های دست‌اندر کار توسعه گروه کشوری سازمان ملل متحد و با حمایت گروه پایش و ارزشیابی، ملزم به تهیه داده‌های مربوط به وضع موجود (درسال پایه) و نیز اهداف پیشنهادی (برای سال هدف) برای هر یک از شاخص‌ها و ارسال برای کمیته عالی راهبری جهت بررسی و تأیید نهایی هستند. در سال جاری، این وظیفه به مرکز آمار ایران واگذار شده است و سازماندهی انجام مطالعه توسط پژوهشکده‌ی آمار مرکز آمار ایران صورت گرفته است.

در این طرح مطالعاتی، مقدار هر یک از ۸۲ شاخص برای سال پایه تعیین و مقدار آن برای سال هدف پیشنهاد شده است. در این طرح مطالعاتی، ابتدا فرایند انجام این فعالیت و نحوه‌ی جمع‌آوری اطلاعات ارزیابی شده است. سپس در قالب ماتریس نتایج، مقدار هر یک از ۸۲ شاخص برای سال پایه تعیین و مقدار آن

برای سال هدف پیشنهاد شده است. در پایان، چالش‌ها و درس‌های آموخته شده و همچنین پیشنهادات فنی ارائه شده است. به عبارت دیگر، این مطالعه پایه در چهار مرحله ارایه شده است:

فاز اول - ارائه‌ی روش جمع‌آوری داده‌ها

فاز دوم - ارائه‌ی ماتریس نتایج

فاز سوم - ارائه‌ی چالش‌ها و درس‌های آموخته

فاز ۴ - ارائه‌ی پیشنهادات

پژوهشکده آمار

فهرست مطالب

- ۱- مقدمه ۱
- ۲- فرایند انجام کار ۲
- ۳- چالش‌ها ۳
- ۴- پیشنهادات ۵

- پیوست‌ها ۷
- پیوست الف- پرسشنامه تکمیل اطلاعات پایه ۷
- پیوست ب- ماتریس اطلاعات پایه ۱۱
- پیوست ج- تعاریف و مفاهیم ۴۱

۱- مقدمه

۱. دولت جمهوری اسلامی ایران و مجموعه‌ی سازمان ملل متحد در ایران مطابق معمول دوره‌های قبل، برای سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ (سال‌های مربوط به برنامه ششم توسعه‌ی کشوری) نیز یک سند چارچوب همکاری‌های توسعه‌ای (از این پس، چارچوب همکاری) به امضا رسانده‌اند. هدف اصلی از این چارچوب همکاری که محصول مشارکت تنگاتنگ دولت و گروه کشوری سازمان ملل متحد به شمار می‌آید، ترسیم دقیق نحوه‌ی همکاری مجموعه‌ی سازمان ملل متحد در ایران به شکلی هماهنگ و در راستای اولویت‌های توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران (از این پس، ایران) است. جزئیات مربوط به این همکاری شامل: حوزه‌های همکاری و نتایج مورد انتظار، دستگاه‌های دولتی و آژانس‌های درگیر و سهم هر یک از آن‌ها و نیز شاخص‌های پایش و ارزیابی اجرای سند چارچوب همکاری در «ماتریس نتایج چارچوب همکاری‌های توسعه‌ای سازمان ملل متحد در جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰» (از این پس، «چارچوب نتایج»)، آمده است.

۲. براساس مندرجات ماتریس نتایج، حوزه همکاری‌های دولت جمهوری اسلامی ایران با سازمان ملل متحد به چهار محور عمده: محیط زیست، بهداشت، اقتصاد مقاومتی و کنترل مواد مخدر تقسیم شده است و هر محور به چند دست آورد تقسیم شده است و هر دست آورد شامل چند شاخص به شرح جدول شماره ۱ است.

جدول ۱: تعداد شاخص‌ها به تفکیک محور و دست آورد

محور	دست آورد	شاخص
جمع	۱۵	۸۲
۱. محیط زیست	۲	۱۶
۲. بهداشت	۴	۲۴
۳. اقتصاد مقاومتی	۷	۳۷
۴. کنترل مواد مخدر	۲	۵

۳. ضرورت پایش و ارزیابی چگونگی پیشرفت فعالیت‌های مربوط به چارچوب همکاری، ایجاب می‌کند که دولت ایران با همکاری آژانس‌های دست‌اندر کار توسعه گروه کشوری سازمان ملل متحد و با حمایت گروه پایش و ارزشیابی، داده‌های مربوط به وضع موجود (درسال پایه) و نیز اهداف پیشنهادی (برای سال هدف) را برای هر یک از شاخص‌ها تهیه و برای بررسی و تأیید نهایی در اختیار کمیته عالی راهبری قرار دهد. در سال جاری، این وظیفه به مرکز آمار ایران واگذار شده است و سازماندهی انجام مطالعه

توسط آن مرکز صورت گرفته است. در این طرح مطالعاتی، مقدار هریک از ۸۲ شاخص برای سال پایه تعیین و مقدار آن برای سال هدف پیشنهاد شده است. مراحل تهیه طرح و اجرای آن به شرح زیر دنبال شده است:

۲- فرایند انجام کار

۴. ترجمه‌ی مدارک دریافتی از انگلیسی به فارسی (بخش تشریحی قبلاً ترجمه شده بود).
۵. طراحی پرسشنامه‌ای به دو زبان فارسی و انگلیسی به ترتیب برای پاسخگویان دستگاه‌های اجرائی و آژانس‌های سازمان ملل متحد براساس شاخص‌های مندرج در ماتریس نتایج و مندرجات شرح خدمات مربوط به مطالعه پایه، به منظور گردآوری اطلاعات مورد نیاز و مستندات و اطلاعات پشتیبان (دست آورد ۱-۱ از ماتریس نتایج مربوط به محیط زیست در پیوست الف به عنوان نمونه آمده است).
۶. به منظور ارزیابی اعتبار یا روایی (Validity) پرسشنامه‌های طراحی شده، پیش‌نویس اولیه‌ی آن‌ها با چند نفر از خبرگان و صاحبان تجربه در زمینه‌های مشابه و آشنا با سوابق پایش و ارزشیابی و تدارک اطلاعات پایه در این زمینه، در میان گذاشته و درخواست شد تا نظر خود را در مورد پرسشنامه اعلام کنند و به ویژه به این پرسش پاسخ دهند که آیا پرسشنامه‌ی طراحی شده می‌تواند هدف اصلی مطالعه (تهیه اطلاعات پایه برای پایش و ارزیابی برنامه‌های مشترک دولت جمهوری اسلامی و سازمان ملل متحد) را تامین کند یا نه. بجز یک نفر که از پاسخ خودداری کرد، سایر افراد یا پرسشنامه را برای هدف یادشده، مورد تأیید قرار دادند یا ضمن تأیید، برای کامل‌تر شدن آن پیشنهادهایی نیز ارائه دادند.
۷. تشکیل دبیرخانه‌ای در پژوهشکده‌ی آمار برای پیگیری موضوعات و مکاتبات صورت گرفته و ارتباط مستمر با مخاطبان و پاسخگویی به سئوالات احتمالی.
۸. تعیین مخاطبان و توزیع پرسشنامه‌ها. براساس مندرجات ماتریس نتایج، مخاطبان (دستگاه‌های اجرائی و آژانس‌های سازمان ملل درگیر در سند چارچوب همکاری) هر دست آورد تعیین و در تاریخ ۱۳۹۵/۸/۲۲، برای بیش از ۴۰ دستگاه دولتی و ۱۰ آژانس سازمان ملل متحد، پرسشنامه‌های مربوط به هر کدام همراه با دستورالعملی کوتاه (فقط فارسی)، ارسال شد تا پس از تکمیل، عودت دهند.
۹. برگزاری جلسات متعدد جهت همفکری و رفع مشکلات احتمالی به شرح زیر:
 - تشکیل دو جلسه مشترک بحث و بررسی مستندات سند همکاری مشترک، با اعضای گروه پایش و ارزیابی آژانس‌های سازمان ملل متحد در محل پژوهشکده‌ی آمار.

- درخواست حضور تمامی نمایندگان دستگاه‌های دولتی و مسئولان پایش و ارزیابی آژانس‌های سازمان ملل متحد در جلسه بحث و بررسی در خصوص چگونگی تکمیل پرسشنامه در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۹/۳ برای بیان ضرورت و اهمیت موضوع، توضیح در خصوص نحوه تکمیل اطلاعات، ارائه نمونه تکمیل‌شده پرسشنامه‌ها و پاسخگویی به سئوالات. به دلیل وسیع بودن موضوعات مطرح شده، جلسه دیگری با حضور تمامی نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و مسئولان پایش و ارزیابی آژانس‌های سازمان ملل صورت پذیرفت. همچنین درحین کار و حسب ضرورت، بیش از ۱۵ جلسه مجزا و یا مشترک با سازمان‌های دولتی و نیز آژانس‌های سازمان ملل تشکیل و توضیحات لازم در مورد چگونگی تکمیل پرسشنامه داده شد.
 - به منظور رفع برخی ابهامات، درخواست تسریع در ارسال اطلاعات آژانس‌های سازمان ملل متحد و تقاضای اطلاعات بیشتر از جمله برنامه‌های مشترک ۵ ساله یا ۲ ساله‌ی تدوین‌شده توسط آژانس‌ها در صورت وجود، بنا به درخواست پژوهشکده‌ی آمار جلسه‌ای با جناب آقای گری لوئیس، رئیس پژوهشکده‌ی آمار، مدیران برنامه و مسئولان گروه پایش و ارزیابی تشکیل شد.
۱۰. دریافت پرسشنامه‌های تکمیل‌شده‌ی مربوط به بیش از ۷۰ درصد دستگاه‌های اجرایی و ۱۰۰ درصد آژانس‌های سازمان ملل متحد.
۱۱. مقایسه‌ی اطلاعات دریافتی از دستگاه‌های دولتی و آژانس‌های سازمان ملل متحد، بازبینی پرسشنامه‌های تکمیل‌شده، تلفیق اطلاعات و رفع مغایرت‌ها و تلخیص و جمع‌بندی اطلاعات و تنظیم آن‌ها در قالب «ماتریس اطلاعات پایه» (پیوست ب).

۳- چالش‌ها

۱۲. عدم آگاهی از فعالیت‌های مشترک ذکر شده در سند چارچوب همکاری و/ یا عدم آمادگی نمایندگان دستگاه‌های دولتی. این پدیده موجب شده بود علاوه بر این‌که زمان نسبتاً زیادی برای اطلاع‌رسانی و توجیه نمایندگان مزبور صرف شود، به دلیل فقدان مدارک یا عدم آگاهی یا دسترسی افراد مزبور به مدارک، کار تکمیل پرسشنامه با مشکل جدی مواجه شود. عمده‌ترین حالات این چالش به صورت زیر قابل تلخیص است:
- عدم آگاهی برخی از نمایندگان دستگاه‌های دولتی از این‌که دستگاه متبوع آنان به عنوان یک شریک کاری، در سند برنامه همکاری با سازمان ملل حضور دارد. این حالت به ویژه در مورد دستگاه‌هایی که تا قبل از برنامه‌ی جاری، فعالیت مشترکی با سازمان ملل متحد نداشتند و برای اولین بار این همکاری را آغاز کرده بودند، بیشتر دیده می‌شد.
 - عدم اطلاع نماینده دستگاه‌های دولتی از برنامه‌های دستگاه متبوع در مورد آینده و نداشتن انگیزه و تلاش کافی برای کسب این اطلاع از منابع موجود. به عبارت دیگر عدم تدوین برنامه‌ی ۵ ساله

توسط آژانس‌ها و دستگاه‌ها یا نهایی نبودن آن و / یا عدم تعامل موثر آژانس‌های سازمان ملل متحد و دستگاه‌های دولتی

- عدم تمایل به تکمیل پرسشنامه علی‌رغم داشتن سهم قابل ملاحظه‌ای در این چارچوب. وجود این پدیده موجب شده است که پرسشنامه‌های مربوط به سه وزارتخانه‌ی بزرگ همچنان تکمیل نشده باقی بماند. در این مورد و موارد مشابه از اطلاعات مشابه دریافتی از آژانس مرتبط استفاده شده است.
- عدم تکمیل هیچ‌یک از شاخص‌های یک دست آورد توسط برخی آژانس‌ها و دستگاه‌ها به دلیل عدم تطابق سند با اهداف و برنامه‌های مورد نظر آژانس‌ها یا دستگاه‌ها در برنامه‌ی ۵ ساله

۱۳. عدم هماهنگی و برداشت یکسان از شاخص‌های پیش‌بینی شده در ماتریس نتایج در بین نمایندگان آژانس‌ها از جمله نمایندگان گروه‌های پایش و ارزیابی که عمدتاً ریشه در فرآیند تهیه‌ی پیش‌نویس این ماتریس دارد.

۱۴. فقدان یک فرآیند معین و ثابت برای تهیه‌ی اطلاعات پایه به روشنی احساس می‌شود. این امر از یک طرف موجب طولانی‌تر شدن زمان گردآوری اطلاعات به دلیل عدم آشنایی شرکای کاری با فرآیند کار و از طرف دیگر موجب بروز اشکالات زیاد و مراجعات مکرر به برخی از پاسخگویان در مرحله‌ی تلفیق و جمع‌بندی اطلاعات به دلیل گوناگونی اطلاعات شده بود. به طوری که برخی از شرکای کاری به جای تکمیل پرسشنامه، برنامه‌های کاری سازمان متبوع را ارائه کرده بودند و برخی دیگر، پرسشنامه‌ها را در انطباق با برنامه‌های کاری خود تغییر داده بودند.

۱۵. بی‌ارزش یا کم‌ارزش تلقی شدن این فعالیت از طرف برخی از شرکای کاری موجب شد که پرسشنامه‌های مربوط به آن‌ها یا اصلاً تکمیل نشود یا با تأخیر بسیار زیاد و به طور ناقص تکمیل شود و پیگیری‌های مکرر از مجاری اداری پیش‌بینی شده نیز نتوانست بر این اهمال غلبه کند.

۱۶. فقدان بخش تعاریف و مفاهیم در مورد شاخص‌های ماتریس نتایج. مفاهیمی نظیر سیاست و استراتژی، برنامه و طرح و نیز اجزای این مفاهیم، از تعاریف و برداشت‌های یکسانی در بین پاسخگویان مختلف به ویژه بین نمایندگان دستگاه‌های دولتی و نمایندگان سازمان ملل متحد برخوردار نبود. این اختلاف، شاید ناشی از دو نگرش متفاوت باشد که یکی معطوف به آثار و نتایج و دیگری معطوف به فعالیت‌ها و اقدام‌ها است. به هرحال نتیجه آن بود که گاهی اوقات یک فرآیند واحد، از طرف نماینده‌ی آژانس یک برنامه یا یک طرح و از طرف نماینده‌ی دستگاه‌های دولتی، دو یا سه برنامه یا طرح تلقی شده بود که مقایسه‌ی بین اطلاعات دریافتی از دو منبع را با مشکلات فراوانی مواجه می‌ساخت.

۱۷. وجود مخفف‌های متفاوت برای یک دستگاه دولتی واحد در سند همکاری. به عنوان نمونه مخفف‌های MPO و MPORG برای سازمان برنامه و بودجه و همچنین MoH، MOH، MoHME و

MOHME برای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و MOL، MCLSW و MOLSW برای وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و نظایر آن.

۴- پیشنهادات

۱۸. وجود بخش تعاریف و مفاهیم در ماتریس نتایج به منظور جلوگیری از بروز برداشت‌های متفاوت از شاخص‌ها

۱۹. به منظور آگاهی تمامی شرکای کاری از چارچوب همکاری توسعه‌ای سازمان ملل و جمهوری اسلامی ایران، پیشنهاد می‌شود، در هر دوره قبل از شروع سال اول برنامه، از تمام شرکا به ویژه شرکای جدید دعوت به عمل آید تا در یک سمینار یا کارگاه آموزشی کوتاه با هدف‌ها، حوزه‌ی کار و نیز شاخص‌های پایش و ارزیابی مربوط آشنا شوند.

۲۰. تدوین برنامه مشترک ۵ ساله آژانس‌های مختلف با دستگاه‌های اجرایی مرتبط قبل از انجام مطالعه پایه.

۲۱. الزام قانونی و اداری شرکای کاری به پاسخگویی به درخواست‌های مربوط به پایش و ارزیابی که مسلماً موجب افزایش دقت و نیز کاهش زمان و هزینه‌های مربوط خواهد شد.

۲۲. بی‌پاسخ ماندن دو شاخص از جمع ۸۲ شاخص را از نظر آماری نمی‌توان معنی‌دار تلقی کرد، اما می‌توان علت آن را پیگیری کرد و از آن درس گرفت. این بی‌پاسخی‌ها، اگر معلول جمله‌بندی نادرست یا غلط تایپی نباشد، این نتیجه را نیز به دست می‌دهد که شاید معلول عدم تطابق کامل شاخص‌ها با فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی و در نتیجه آژانس‌های سازمان ملل متحد باشد که موجب شده است هیچ یک از آن‌ها پاسخ دادن به شاخص‌های مزبور را جزء حوزه‌ی کاری خود ندانند.

۲۳. برقراری نظام ارزیابی سالانه یا دو سالانه به جای پنج‌سالانه. این امر موجب ارزیابی فرایند برنامه‌ها در زمان کوتاه‌تر می‌شود.

۲۴. ایجاد امکان بازنگری اطلاعات سال هدف و برنامه‌های سند همکاری و انعطاف‌پذیری در آن‌ها به دلیل تغییر سیاست‌های دولت، تصویب یا بروز مسایل و مشکلات تخصیص بودجه‌ی سازمان ملل متحد به آژانس‌ها پس از تصویب سند همکاری.

۲۵. در تدوین شاخص‌های پایش و ارزیابی سند همکاری، غیبت آمارشناسان با تجربه (مثل نماینده‌هایی از مرکز آمار ایران) به خوبی محسوس است. با حضور این فرد، تعریف شاخص‌ها حتی‌المقدور به استانداردهای آماری نزدیک‌تر خواهد شد. حضور همین نماینده در ارزیابی شاخص‌ها نیز بسیار

کمک‌کننده خواهد بود. یکنواختی و انسجامی که از این طریق حاصل می‌شود، مانع از بروز اختلاف برداشت و به دنبال آن ناباوری بین افراد درگیر و از جمله کارکنان سازمان ملل متحد خواهد شد.

۲۶. تعریف یک فرآیند معین و ثابت برای انجام مطالعات پایه و تصویب آن در بالاترین مرجع پایش و ارزشیابی (مثلا کمیته‌ی عالی راهبری). ایجاد این فرآیند ثابت، علاوه بر تسهیل کار گردآوری، تلفیق و جمع‌بندی اطلاعات، پاسخگویان را نیز هدایت خواهد کرد که در حین مدیریت و راهبری پروژه‌ها، اطلاعات مورد نیاز پایش و ارزشیابی را نیز تولید و به موقع در اختیار قرار دهند.

۲۷. چنانچه مطالعات پایه نیز توسط یک نهاد معین و ثابت انجام شود، به دلیل انباشت تجربه و اطلاعات، کمک بسیار زیادی به ارتقای کیفیت نتایج مطالعات خواهد شد.