

رهیافت‌های پایش سیاست‌های اجتماعی و کاربرد آنها در برنامه‌های توسعه و بودجه

محمدجواد حق‌شناس^۱

پایش در اجرای موفق سیاست‌ها نقشی بی‌بدیل دارد. این موضوع به‌ویژه در مورد سیاست‌های اجتماعی از اهمیتی خاص برخوردار است زیرا سیاست‌های اجتماعی به دلیل گستره و عمق تأثیر نیازمند مراقبت بیشتری هستند. به منظور پایش سیاست‌های اجتماعی، رویافت‌های مختلفی ارائه شده که در این میان، چهار رویافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، ممیزی اجتماعی، آزمون اجتماعی و سنتز پژوهش و عمل مورد توجه بیشتری قرار گرفته‌اند. با توجه به خلأ مبانی نظری درباره این رویافت‌ها و نیز تأثیر آنها در بهبود نتایج سیاست‌های اجتماعی، در مقاله حاضر سعی شده است با روش توصیفی - تحلیلی علاوه بر معرفی این رویافت‌ها و نقاط ضعف و قوت آنها، میزان توجه و کاربردشان در پایش قوانین بودجه و برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گیرد. یافته‌ها نشان می‌دهد عدم شناخت و به‌کارگیری رویکردهای نوین پایش، یکی از علل مهم عدم دستیابی قوانین بودجه و برنامه‌های توسعه به اهداف تعریف شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌های اجتماعی؛ رویافت‌های پایش؛ قانون بودجه؛ برنامه‌های توسعه

^۱ دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور؛
Email: haghshenass@ut.ac.ir

مقدمه

ظهور دولت رفاه در غرب، دگرگونی عمده‌ای در نقش و کارویژه‌های دولت ایجاد کرد. پیش از این به دلیل سیطره اقتصاد بازار آزاد، دولت مجاز به دخالت در اقتصاد و توزیع درآمد و ثروت نبود اما با بروز مشکلات اجتماعی از جمله بیکاری و فقر و شکل‌گیری نظریه اقتصاد کینزی که معتقد به دخالت دولت در اقتصاد به منظور حل مسائل اقتصادی و اجتماعی بود، دولت رفاه به تدریج بروز و قوام پیدا کرد.

ادعای اصلی سیاست اجتماعی دولت رفاه آن بود که دولت مدرن می‌تواند از قدرت سیاسی خود برای تغییر وضعیت نیروهای بازار استفاده کند. دهه‌های ۷۰-۱۹۴۰ «دوران طلایی» دولت رفاه نامیده شد که دوره خوش‌بینی نسبت به رشد دموکراتیک و متوازن سرمایه‌داری به شمار می‌رفت. در این دوره دولت رفاه دو نوع اقدام اساسی انجام داد: اول تامین خدمات اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت، مسکن و تامین اجتماعی. دوم تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی نظیر اتخاذ سیاست‌های مالیاتی، تصویب قانون کار و قوانین حمایت از مصرف‌کننده و اجباری کردن آموزش در دوره‌های ابتدایی و متوسطه و ...

در دهه شصت میلادی، توجه محافل آکادمیک و سیاسی به سیاست‌های اجتماعی از چارچوب محدود چگونگی مداخله دولت در رفاه اجتماعی فراتر رفت و مبانی نظری دولت و جامعه و عوامل ساختاری نابرابری و بروز فقر را دربرگرفت. این سوال مطرح شد که اگر رفاه شهروندان در وهله اول تحت تأثیر فعالیت‌های خود آنان و ساختارهای اقتصادی- اجتماعی موجود است، سیاست‌های حمایتی دولت چه تأثیری بر این مجموعه می‌گذارد. در این ارتباط، نگرش‌های مختلف، مباحثی را درباره قلمروهای حداقل و حداکثر مداخله دولت مطرح کردند. تامین اجتماعی، سلامتی و بهداشت و حمایت‌های اجتماعی از سالمندان، کودکان و معلولان به عنوان قلمرو حداقل به رسمیت شناخته شد. اما بسیاری از نظریه‌پردازان، سیاست اجتماعی و مسکن و اشتغال و آموزش را با توجه به نقش آنها در تامین نیازهای پایه‌ای شهروندان در قلمرو سیاست اجتماعی در نظر گرفتند (خاتم، ۱۳۸۱).

در سال‌های ابتدایی دوران طلایی به تدریج دانش جدیدی با عنوان سیاست‌گذاری عمومی رشد و گسترش پیدا کرد و با سلطه اقتصاد کینزی به اوج رونق و شکوفایی خود رسید. این

گرایش آکادمیک به عنوان دانشی برخاسته از دولت رفاهی، روش‌ها و رویکردهایی را برای حل مسائل عمومی به طور عام و مسائل اجتماعی به طور خاص و دستیابی به اهداف ترسیم‌شده پیش روی تصمیم‌گیران، مجریان و ارزیابان دولتی قرار داد. طی چند دهه رهیافت‌ها، رویکردها و روش‌های مختلفی از سوی این رشته بسط و توسعه یافت که توانست بسیاری از مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را حل کند. با این حال از دهه ۱۹۸۰ به این سو، با سلطه نگرش نتولیبرالی، قلمرو سیاستگذاری عمومی دچار محدودیت شد اما تا امروز همچنان به عنوان رویکردی بدیل، مورد توجه تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان دولتی و دانشگاهی قرار دارد.

رویکرد مرحله‌ای که طبق آن سیاستگذاری به مراحل مختلفی تقسیم می‌شود از شناخته‌شده‌ترین رویکردها در این دانش محسوب می‌شود. به عنوان مثال چارلز جونز به عنوان یکی از مبدعان این رویکرد، پنج مرحله برای چرخه سیاستگذاری در نظر می‌گیرد که شامل تعریف مسئله، ارائه راه‌حل‌ها، انتخاب راه‌حل، اجرا و ارزیابی است (وحید، ۱۳۸۲). هریک از این مراحل نیز خود شامل مراحل مختلفی است. به عنوان مثال در تعریف، مشکل احساس آن، شناسایی، ایجاد اجماع بر روی تعریف آن و ... از مراحل است که باید مورد بررسی قرار گیرد. یکی از مراحل مهم در فرآیند سیاستگذاری که در متون مربوطه به آن توجه ویژه‌ای شده، پایش^۱ است. پایش، وجه تمایز مهمی با سایر مراحل سیاستگذاری دارد به این معنا که در تمامی مراحل از تدوین و اتخاذ سیاست گرفته تا اجرای آن، نقش ایفا می‌کند. اطلاعاتی که پایش در اختیار تحلیلگران قرار می‌دهد منبع مهمی برای ارزیابی سیاست‌ها و شناسایی مشکلات آنهاست. با توجه به اهمیت این کارکرد، امروزه تحلیلگران اهمیت بسیاری برای پایش سیاست‌ها قائل‌اند و از رهیافت‌های نوین در پایش استفاده می‌کنند در حالی که این موضوع در کشور ما چندان جدی گرفته نشده است.

سیاست‌های اجتماعی به دلیل ماهیت خاص‌شان با محیط اجتماعی پویا و در حال دگرگونی دائمی سر و کار دارند و به همین دلیل نیازمند کنترل بیشتری هستند چرا که پایش آنها در عین آنکه اهمیت مضاعفی دارد از دشواری بیشتری برخوردار است. در سه دهه گذشته، برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی مختلفی از جمله قوانین توسعه، تصویب و اجرا شده‌اند اما بر اساس اسناد

موجود، میزان موفقیت بسیاری از آنها در دستیابی به اهداف ترسیم شده مطلوب نبوده است. هرچند این مشکل دلایل متعددی دارد اما بررسی ابعاد آن از منظر سیاستگذاری نشان می‌دهد در بسیاری از برنامه‌ها، خلأ رویکرد مناسب به پایش وجود داشته است. علی‌رغم این نکته که به منظور افزایش ضریب اطمینان اجرای درست برنامه‌ها و سیاست‌ها، نهادها و سیستم‌های نظارتی در قانون، پیش‌بینی شده اما فقدان رویکرد تئوریک مناسب نسبت به مبانی پایش، باعث کاهش میزان موفقیت آنها شده است.

پایش سیاست‌های اجتماعی مستلزم تدوین شاخص‌های مناسب و دقیق برای سنجش آنهاست که عدم توجه به این مقوله، منجر به شکل‌گیری اطلاعات نادرست در زمینه سیاست‌ها می‌شود. در واقع پایش بدون شاخص، امکان‌پذیر نیست و دستیابی به شاخص‌های درست و دقیق، مستلزم مطالعه مبانی نظری لازم برای تدوین این شاخص‌ها است. به نظر می‌رسد عدم موفقیت بسیاری از سیاست‌ها و برنامه‌ها در کشور ما ناشی از عدم وجود شاخص‌های معتبر برای کنترل و پایش باشد که نمونه آن عدم دستیابی به اهداف تعریف شده در برنامه‌های مختلف توسعه و بودجه سالانه است. این موضوع سبب می‌شود بسیاری از مشکلات برنامه‌های نخست در سیاست‌ها و برنامه‌های بعدی نیز دیده شود.

با توجه به اهمیت این موضوع، در مقاله حاضر تلاش بر این بوده تا به این سوالات پاسخ داده شود که به منظور پایش سیاست‌های اجتماعی چه رهیافت‌هایی ارائه شده است، ویژگی این رهیافت‌ها چیست و خلأهای موجود در پایش سیاست‌ها در کشورمان بر اساس این رهیافت‌ها کدام است؟

بر این اساس در ابتدا اهمیت و کاربرد پایش در اجرای سیاست‌های اجتماعی مورد بحث قرار گرفته و پس از آن چهار رهیافت عمده مربوط به پایش سیاست‌های اجتماعی، معرفی شده و سرانجام ساز و کارهای پایش برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه در جمهوری اسلامی ایران مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

اهمیت و کاربرد پایش در اجرای سیاست‌های اجتماعی

امروزه نقش دولت‌ها در زندگی اغلب جوامع، بی‌بدیل است و به همین دلیل سیاست‌های

اعمالی از سوی دولت می‌تواند وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را دستخوش دگرگونی جدی کند. دولت‌ها در تنظیم و اجرای سیاست‌های اجتماعی نیز نقش پررنگی ایفا می‌کنند. در عرصه عمل، بسیاری از این سیاست‌ها از بازدهی و اثربخشی مناسب برخوردار نیستند که این موضوع دلایل مختلفی دارد. عدم کنترل و پایش از مهم‌ترین دلایل این امر است و به همین دلیل لزوم پایش و نظارت بر اجرای سیاست‌ها احساس می‌شود. از این روست که جوامع مختلف اقدام به طراحی ساختارهای نظارتی می‌کنند تا بتوانند روند اجرای قوانین و سیاست‌ها را کنترل و پایش کنند؛ در این بین پایش سیاست‌های اجتماعی به دلیل میزان و سطح تأثیر آن، حائز اهمیت دوچندان است.

هدف نهایی تمامی سیاست‌های اجتماعی سامان‌بخشی به نظام اجتماعی و بهبود وضعیت گروه‌های مختلف اجتماعی است. با توجه به این تأثیرات و با در نظر گرفتن این نکته که تدوین و اجرای اغلب سیاست‌های اجتماعی نیازمند تخصیص اعتبار و بودجه زیادی است، دقت در راستای شناسایی نقاط ضعف و برطرف کردن آنها به منظور دستیابی به اهداف ترسیم شده ضروری است؛ به این دلیل است که ضرورت پایش سیاست‌ها احساس می‌شود. دانش مدیریت از دیرباز به اهمیت کنترل و پایش واقف بوده و معتقد است اگر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی را یکی از پایه‌های مدیریت در نظر بگیریم، قطعاً کنترل، پایه دیگر آن را تشکیل می‌دهد (کریتنر، ۱۹۸۹: ۵۹۴). صاحب‌نظران علوم سیاستی نیز پایش و کنترل را یکی از زیرمجموعه‌های سیاستگذاری عمومی تلقی می‌کنند (دان، ۱۳۸۳). از آنجا که اداره جامعه نیازمند برنامه‌ریزی است، اجرای درست برنامه‌ها برای دستیابی به اهداف تعریف شده، مستلزم اعمال پایش است. در واقع پایش، اطلاعات مربوط به فرآیند اجرا را در اختیار کنترل داده و کنترل از طریق تجویز اقدامات اصلاحی، حین و پس از اجرای برنامه‌ها، برنامه‌ریزی را کامل می‌کند.

تعاریف مختلفی از پایش ارائه شده است اما به طور خلاصه می‌توان آن را فرآیند سیاستی-تحلیلی در زمینه تولید اطلاعات درباره علل و پیامدهای سیاست‌های عمومی (همان) تعریف کرد. در واقع پایش، فرآیند تطبیق عملیات انجام شده با فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده است. کنترل نیز شباهت زیادی به پایش دارد با این تفاوت که در کنترل، اعمال تغییر نیز انجام می‌شود. در کنترل، استاندارد یا شاخصی برای اندازه‌گیری عملکرد تعیین می‌شود و بعد از آن

عملکرد، اندازه‌گیری شده و با استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه می‌شود. در این حالت، دو نتیجه به دست می‌آید؛ ممکن است عملکرد طبق شاخص‌ها باشد که ادامه پیدا می‌کند یا از آن، انحرافی صورت گرفته باشد که اقدامات اصلاحی انجام خواهد شد (روشنی، ۱۳۸۵: ۹۳-۹۴). کنترل در سه مرحله پیش از اجرا، حین اجرا و پس از اجرا صورت می‌گیرد که دو مرحله اول آن به نوعی با پیش اشتراک دارد. در مدیریت نوین، کنترل در حین اجرا یا پیش، اهمیت زیادی پیدا کرده است. دیگر نمی‌توان منتظر ماند تا سیاستی اجرا شده و آنگاه نواقص آن برطرف شود بلکه در هر مرحله از اجرای سیاست باید تطابق برنامه با شاخص‌ها را مورد بررسی قرار داد.

همانطور که پیشتر بیان شد سیاست‌های اجتماعی به دلیل آنکه با پدیده‌های پویای اجتماعی سر و کار دارند باید با استفاده از رویکردهای نوین، تحت پایش و کنترل قرار بگیرند. دلیل این امر را می‌توان در چیزی جست‌وجو کرد که الگوک درباره آن گفته است سیاست اجتماعی فقط محدود به اصول علمی و مطالعات دانشگاهی نیست بلکه به اقدامات اجتماعی در جهان واقعی هم اشاره دارد و برای توضیح اقداماتی است که به رشد بهینه زندگی انسان‌ها کمک می‌کند (الگوک، ۱۹۹۷).

سیاست‌های اجتماعی توسط سازمان‌ها به مرحله اجرا در می‌آید. به اعتقاد صاحب‌نظران علم مدیریت و برنامه‌ریزی، با توجه به تاکید بر انعطاف و نوآوری در سازمان‌های نوین، امکان اعمال کنترل دقیق بر سیاست‌ها و عملکردهای سازمانی دشوارتر شده است. این دو ویژگی می‌تواند سازمان‌ها را با این خطر مواجه کند که به رفتارهایی متمایل شوند که به درستی و سلامت آنها لطمه وارد کند (سایمون، ۱۹۹۵: ۸۰). بنابراین لازم است پایش با دقت بیشتر و با رویکردهای نوین انجام شود.

پایش در معنای کلی و پایش سیاست‌های اجتماعی در مفهوم خاص آن دارای کارکردهای مهمی است که از میان آنها می‌توان حداقل به این موارد اشاره کرد: تطبیق، ممیزی، حسابرسی و توضیح.

- تطبیق به این معناست که آیا اقدامات مجریان، کارکنان اداری و سایر گروه‌های ذی‌نفع با استانداردها و فرآیندهای مشخص و تحمیل شده توسط قانون‌گذاران،

- نهادهای تنظیم‌کننده و سازمان‌های حرفه‌ای مطابقت دارند یا خیر.
- ممیزی میزان تحقق منافع و خدمات در نظر گرفته شده برای گروه‌های هدف و نیز طرفین ذی‌نفع را بررسی می‌کند تا ببیند آیا این خدمات در دسترس آنها قرار گرفته است یا خیر.
- حسابرسی، میزان تغییرات اجتماعی و سیاسی را اندازه‌گیری می‌کند که در طول زمان از اجرای سیاست‌های عمومی و برنامه‌ها حاصل شده و اطلاعات آن از طریق پایش به دست آمده است.
- توضیح به معنای تشریح چرایی اختلاف نتایج و پیامدهای سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ها است (دان، ۱۳۸۳).

به این ترتیب می‌توان گفت پایش، با نشان دادن مشکلات موجود در عرصه طراحی و اجرای سیاست‌ها امکان رفع موانع موجود را برای دستیابی گروه‌های هدف به خدمات ارائه شده از سوی دولت و در نتیجه رضایت آنها فراهم می‌کند و این مهم‌ترین کاربرد پایش محسوب می‌شود. از این رو لازم است رهیافت‌ها و مدل‌های نوین در این حوزه معرفی شده و با در نظر گرفتن ویژگی‌های نظام اجتماعی مورد استفاده قرار گیرند.

انواع کنترل و رهیافت‌های پایش سیاست‌های اجتماعی

صاحب‌نظران بر اساس رویکردهای مختلف، پایش و کنترل را دسته‌بندی کرده‌اند. برخی از حیث زمانی آن را به سه دسته تقسیم کرده‌اند؛ کنترل گذشته‌نگر یا پیش‌برنده (قبل از اجرا)، کنترل زمان وقوع یا غربالی، کنترل آینده‌نگر یا پس از عمل (الوانی، ۱۳۸۸ و طالقانی، ۱۳۸۵). گروهی دیگر از منظر مرجع کنترل، آن را به کنترل درونی و کنترل بیرونی تفکیک کرده‌اند (رخشنده‌رو، ۱۳۷۸: ۱۵۰). استونر نیز کنترل را به چهار دسته تقسیم می‌کند: کنترل پیش از عمل، کنترل سکانی، کنترل تفکیکی و کنترل بعد از عمل. به نظر وی کنترل پیش از عمل عبارت است از روشی که بدان وسیله، پیش از انجام یک عمل یا اقدام، فرد نسبت به وجود امکانات و منابع مالی و انسانی اطمینان حاصل می‌کند. بودجه مالی مرسوم‌ترین ابزار

کنترل پیش از عمل است (استونر، ۱۳۷۵: ۱۲۶۴-۱۲۶۵). به طور کلی این نوع کنترل هنگامی مؤثر است که مدیر قادر به کسب به موقع و دقیق اطلاعات باشد و از تغییرات محیطی و پیشرفت طرح‌ها در راستای نیل به اهداف مطلوب آگاه باشد. در این نوع کنترل، به سبب عدم برنامه‌ریزی صحیح و فقدان منابع کافی گاهی انحرافات پدید می‌آید (رضائیان، ۱۳۶۹: ۲۴۳). به اعتقاد استونر، کنترل سکانی^۱ که آن را کنترل آینده‌نگر^۲ هم می‌نامند، به این منظور اعمال می‌شود که بتوان موارد انحراف از استاندارد را تعیین کرد و پیش از اینکه به نتایج ناگواری بیانجامد، اقدامات اصلاحی لازم را انجام داد. وجه تسمیه این اصطلاح این است که ناظر همانند ناخدای کشتی، سکان را در دست دارد و اجازه نمی‌دهد سازمان از مسیر خود خارج شود.

کنترل نوع سوم، کنترل تفکیکی است و طبق تعریف، فرآیندی است که از طریق آن جنبه‌های خاصی از اقدامی که باید تصویب شده یا شرایط خاصی که پیش از ادامه کار باید تأیید شود، مشخص می‌شود. نمونه این کنترل در بانک‌ها روی می‌دهد؛ زمانی که یک مسئول دایره دریافت و پرداخت و مقام دیگری در بانک، باید برداشت مبلغ زیادی از یک حساب خاص را تأیید کنند.

سرانجام کنترل بعد از عمل قرار دارد که بر اساس آن نتیجه کارهای انجام شده مورد سنجش قرار می‌گیرد، علت انحراف از برنامه یا استاندارد مورد نظر تعیین می‌شود و نتیجه این اقدام برای فعالیت‌های مشابه آینده به کار می‌رود. کنترل بعد از عمل را معمولاً به عنوان مبنایی برای پاداش دادن یا تقدیر، تشویق و ترغیب کارکنان به کار می‌برند (استونر، ۱۳۷۵: ۱۲۶۴-۱۲۶۵).

به اعتقاد استونر این چهار نوع کنترل، جایگزین یکدیگر نمی‌شوند بلکه مکمل یکدیگرند. جریان اطلاعات در کنترل به شکل سریع و دقیق، امری حیاتی است زیرا هر قدر سریع‌تر بتوان انحرافات را مشخص کرد، سریع‌تر می‌توان اقدامات اصلاحی به عمل آورد.

انواع کنترل که در بالا توضیح داده شد عام بوده و تمامی حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فنی را شامل می‌شود اما به منظور پایش سیاست‌های اجتماعی، رهیافت‌های خاصی

1 Steering control

2 Feedforward Control

معرفی شده است. مشهورترین این رهیافت‌ها توسط ویلیام دان استاد علوم سیاستگذاری دانشگاه پیتسبورگ بر اساس کارکردهای پایش که شرح آن در بخش قبل آمد، ارائه شده است. این چهار رهیافت شامل حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، آزمون اجتماعی، ممیزی اجتماعی و سنتز پژوهش و عمل است.

۱. رهیافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی^۱

پایه اصلی این رهیافت استفاده از شاخص در پایش سیاست‌های اجتماعی است. در واقع حسابرسی سیستم‌های اجتماعی روشی است که تحلیلگران با استفاده از آن می‌توانند بر اساس شاخص‌های اجتماعی تغییرات شرایط ذهنی و عینی اجتماعی در طول زمان را کنترل و هدایت کنند.

مهم‌ترین عنصر در این رهیافت، شاخص اجتماعی است. اگر چه تعاریف متعددی از این اصطلاح ارائه شده اما بهترین تعریف، شاخص اجتماعی را عبارت می‌داند از: «آماری که تغییرات و شرایط اجتماعی در طول زمان را برای بخش‌هایی از جمعیت، اندازه‌گیری می‌کند». منظور از شرایط اجتماعی در این تعریف، هم زمینه‌های بیرونی (اجتماعی و فیزیکی) و هم زمینه‌های درونی (ذهنی و ادراکی) زندگی افراد است (لند، ۱۹۷۵: ۱۵).

پایش سیاست‌های اجتماعی مستلزم دو نوع شاخص عینی و ذهنی است؛ شاخص‌های عینی برای سنجش شرایط عینی همچون فقر، بهداشت و میزان سواد به کار می‌روند و شاخص‌های ذهنی برای سنجش باورها و گرایش‌های فکری افراد همچون میزان رضایت آنها از خدمات شهری. از این شاخص‌ها هم برای کنترل تغییرات در سطوح محلی و شهری استفاده می‌شود و هم در سطح ملی. شاخص‌های اجتماعی درباره اغلب حوزه‌های اجتماعی کاربرد دارند و حتی موضوعات خاصی همچون آلودگی هوا و مراقبت‌های بهداشتی را می‌توان بر اساس آنها مورد سنجش قرار داد.

فهرست برخی از شاخص‌های اجتماعی در جدول ۱ ارائه شده است:

جدول ۱. برخی از شاخص‌های اجتماعی نمونه

مقوله	شاخص
امنیت عمومی	تعداد افرادی که از قدم زدن به تنهایی در شب هراس دارند
آموزش	تعداد افراد ۵۲ ساله و بالاتر که تحصیلات متوسطه را طی کرده‌اند
برابری	نسبت زنان شاغل به مردان شاغل
درآمد	درصدی از جمعیت که زیر خط فقر هستند
مسکن	درصد خانواده‌های دارای منزل شخصی
جمعیت	میزان فعلی جمعیت و میزان پیش‌بینی شده آن
سیاست و حکومت	کیفیت مدیریت امور عمومی
هتجارهای اجتماعی	میزان رضایت از زندگی و از خودبیگانگی
تحرک اجتماعی	تغییر شغلی افراد نسبت به حرفه پدری آنها
محیط‌زیست	شاخص آلودگی هوا
علم و تکنولوژی	میزان اکتشافات علمی

در وهله نخست شاید به نظر برسد تدوین شاخص‌های نمونه برای مقوله‌های اجتماعی، کاری نه چندان دشوار است اما معمولاً در حین تدوین شاخص به این نکته پی می‌بریم که برای هر موضوع اجتماعی می‌توان چندین شاخص ارائه کرد و انتخاب هریک از این شاخص‌ها پژوهش را به سمت و سوی خاصی می‌کشاند. بنابراین در انتخاب شاخص‌ها باید نهایت دقت را به عمل آورد. شاخص‌های اجتماعی، کاربردهای زیادی دارند و به همین دلیل بسیار مورد توجه تحلیلگران اجتماعی قرار می‌گیرند. برخی از این کاربردها به قرار زیر است:

- ارائه اطلاعات درباره مقوله‌هایی که اطلاعات کافی در مورد آنها وجود ندارد.
- ایجاد اطلاعات قابل اعتماد درباره تأثیر سیاست‌ها بر گروه‌های هدف.
- فراهم کردن امکان صورت‌بندی مجدد مسائل و تغییر راه‌حل‌های فعلی.

در عین حال شاخص‌های اجتماعی دارای محدودیت‌هایی نیز هستند که وجود همین محدودیت‌ها باعث توجه به رهیافت‌های دیگر پایش و کنترل شده است:

اولا انتخاب یک شاخص (مثلا درصد خانواده‌های زیر خط فقر) خود نشانگر وجود ارزش‌های اجتماعی خاصی بوده و ممکن است در بردارنده و نشان دهنده دیدگاه‌ها و مبانی گرایش‌های سیاسی فرد تحلیلگر باشد (دای، ۱۹۷۸: ۳۲۴).

ثانیا شاخص‌های اجتماعی معمولا به طور مستقیم برای سیاست‌گذارانی که با انتخاب‌های عملی مواجه‌اند، قابل استفاده نیست. از آنجا که شاخص‌های اجتماعی معمولا از کلی‌نگری زیادی برخوردارند، نمی‌توانند برای دستیابی به راه‌حل‌های خاص در مسائل مختلف مورد استفاده قرار گیرند.

ثالثا اکثر شاخص‌های اجتماعی بر اطلاعات موجود درباره شرایط عینی اجتماعی مبتنی‌اند. اگرچه استفاده از اطلاعات موجود درباره شرایط عینی از جمع‌آوری اطلاعات جدید درباره شرایط غیرعینی آسان‌تر است اما کنترل شرایط غیرعینی یا ذهنی نیز درست به اندازه کنترل شرایط عینی اهمیت دارد (سینگ، ۱۹۷۵: ۲۵-۲۹).

علاوه بر موارد فوق، شاخص‌های اجتماعی اطلاعات اندکی درباره فرآیند تبدیل ورودی‌ها به نتایج در اختیار ما قرار می‌دهند.

۲. رهیافت آزمون اجتماعی^۱

به دلیل محدودیت‌هایی که شاخص‌های اجتماعی دارند از جمله مشکلاتی که در بخش قبل شرح داده شد، تحلیلگران به رهیافت‌های دیگری متوسل شده‌اند. در تقابل با رهیافت مبتنی بر شاخص‌ها، رهیافت آزمون سیستماتیک ارائه شده است؛ در رهیافت نخست، انتخاب از میان تعداد زیادی گزینه سیاستی انجام می‌شود و به همین دلیل در آن ورودی‌ها نه تنها استاندارد نشده بودند بلکه امکان دستکاری آنها به صورت سیستماتیک وجود نداشت. از آنجا که در رهیافت نخست، کنترل مستقیمی بر اقدامات سیاستی وجود ندارد، نمی‌توان نتایج سیاست‌ها را برای شناخت منابع آنها در گذشته به آسانی ردیابی کرد.

حسن مهم رهیافت آزمون اجتماعی در این موضوع نهفته است که در آن می‌توان اقدامات سیاستی را به صورتی منظم و سیستماتیک دستکاری کرد؛ از این طریق امکان دستیابی به

پاسخ‌های دقیق‌تر به علل تغییر در نتایج یک سیاست، فراهم می‌شود. علاوه بر این از طریق این رهیافت می‌توان تفاوت بین انواع گزینه‌ها در یک گروه کوچک انتخابی را به حداکثر رساند و قبل از اجرا، به ارزیابی در مورد نتایج و پیامدهای آنها پرداخت. در واقع آزمون اجتماعی شبیه به آزمون‌ها کلاسیک آزمایشگاهی در علوم پزشکی است و از همان فرآیندها استفاده می‌کند. مهم‌ترین این فرآیندها عبارتند از:

۱. کنترل مستقیم بر اقدامات آزمونی: در این رهیافت، اقدامات مورد آزمون، به طور مستقیم کنترل شده و سعی می‌شود تفاوت اقدامات به منظور ایجاد تأثیرات متفاوت، به حداکثر برسد.

۲. مقایسه گروه‌های مختلف: در آزمون‌ها اجتماعی از دو یا چند گروه استفاده می‌شود. در مورد یک گروه یعنی گروه آزمونی، آزمون‌هایی به عمل می‌آید درحالی که روی گروه‌های دیگر یعنی گروه‌های کنترل یا هیچ نوع اقدامی انجام نمی‌شود یا اقدامات بسیار جزئی صورت می‌گیرد.

۳. تعیین تصادفی: از آنجا که اعضای گروه‌های آزمونی و کنترل به صورت تصادفی انتخاب می‌شوند، میزان انحراف در انتخاب اعضا و گروه‌هایی که به صورتی متفاوت به اقدامات آزمونی پاسخ می‌دهند، به حداقل می‌رسد. به عنوان مثال، فرزندان خانواده‌هایی با درآمد متوسط ممکن است به صورتی متفاوت از فرزندان خانواده‌های فقیر به برنامه‌های آموزشی خاص پاسخ گویند. این بدین معناست که فاکتورهای دیگری غیر از فاکتورهای مطرح در برنامه‌های آموزشی در زمینه خروجی‌هایی مانند نمرات خوب، تأثیرگذارند.

رهیافت آزمون اجتماعی در برهه‌های مختلف در زمینه سیاست‌های متفاوتی مورد استفاده قرار گرفته است. به عنوان مثال دوران رونق استفاده از این روش در ایالات متحده به دو مقطع زمانی برمی‌گردد. نخست، دوران پس از بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰ و اجرای برنامه نیودیل و دوم، دوران پس از جنگ جهانی دوم که در این مقطع آزمون‌های اجتماعی در حوزه‌های مختلفی به اجرا درآمدند؛ از جمله در مسائل مربوط به بهداشت عمومی، آموزش‌های عمومی، رفاه، عدالت کیفری، کنترل جمعیت، تغذیه و مسکن.

با توجه به حساسیت سیاست‌های اجتماعی و تأثیرات و پیامدهایی که به دلیل غیرقابل پیش‌بینی بودن محیط اجتماعی می‌توانند برجای بگذارند، آزمون‌های اجتماعی پیامدهای منفی این تأثیرات را نشان داده و این قابلیت را دارند که به شکلی دقیق نشان دهند آیا سیاست‌های خاص (مانند فراهم ساختن درآمدهای تکمیلی) به نتایج معینی (مانند افزایش درآمد خانواده) منجر می‌شوند یا خیر.

میزان اعتبار آزمون اجتماعی با شاخصی با عنوان اعتبار درونی سنجیده می‌شود. هر اندازه میزان اعتبار درونی بزرگتر باشد، اطمینان بیشتری وجود دارد که خروجی سیاست، پیامد و نتیجه ورودی آن است. اعتبار درونی با محدودیت‌هایی مواجه است که این محدودیت‌ها به نوعی نقاط ضعف رهیافت آزمون اجتماعی نیز محسوب می‌شود از جمله:

۱. گذشت زمان: بین زمان اجرای یک سیاست و زمانی که نتایج، مورد اندازه‌گیری و سنجش قرار می‌گیرند ممکن است رویدادهای غیرقابل پیش‌بینی رخ دهند.
۲. رشد فکری: بروز تغییرات در داخل اعضای گروه‌ها در حین آزمون، ممکن است منجر به تأثیراتی مستقل بر نتایج سیاست‌ها شود.
۳. بی‌ثباتی: نوسانات زمانی یعنی کم و زیاد شدن بخش‌های زمانی در آزمون نیز ممکن است باعث ایجاد تفاوت در نتایج شود.
۴. تنظیم و آزمایش: صرف انجام آزمایش و سنجش نتایج آن، ممکن است حساسیت اعضای گروه‌های آزمونی و گروه‌های کنترل را برانگیزد. نتایج یک سیاست ممکن است بیشتر شامل اهداف شرکت‌کنندگان در آزمون باشد نه حاصل اقدامات غیرعمدی آنان.
۵. تلفات: برخی از گروه‌های آزمونی یا گروه‌های کنترل یا اعضای آنها ممکن است در طول آزمون و قبل از تکمیل آزمون، از جریان آزمون حذف شوند. این مسئله، دستیابی به استنتاج دقیق را با مشکل مواجه می‌کند.
۶. انتخاب: در بسیاری از موقعیت‌ها، امکان نمونه‌گیری تصادفی وجود ندارد و باید به جای آزمون، به طراحی یک شبه‌آزمون پرداخت که در این حالت نمی‌توان به طور کامل میزان انحراف در انتخاب پاسخگویان را از بین برد.

با این حال راه‌های متعددی برای افزایش اعتبار درونی آزمون‌ها و شبه آزمون‌های اجتماعی وجود دارد. انتخاب تصادفی، اندازه‌گیری مکرر متغیرهای حاصل در طول زمان و نیز اندازه‌گیری مقیاس‌های سنجش نتایج برای برخی گروه‌های آزمون و گروه‌های کنترل از آن جمله است. آزمون اجتماعی، یک نقطه ضعف اساسی دارد و آن، تعمیم نتایج یک آزمون به سایر مجموعه‌ها است که از آن به اعتبار بیرونی تعبیر می‌شود یعنی غیر از مجموعه‌هایی که آزمون در مورد آنها به اجرا درآمده است. محدودیت‌هایی که علیه اعتبار بیرونی وجود دارد با محدودیت‌های پیش روی اعتبار درونی شباهت زیادی دارد؛ این محدودیت‌ها عبارتند از: تفسیر، آزمون و انتخاب. علاوه بر این، تحدیدات دیگری نیز در برابر قابلیت تعمیم ادعاها مطرح است که یکی از مهم‌ترین آنها، موضوع ساختگی بودن است یعنی شرایطی که آزمون اجتماعی تحت آن انجام می‌پذیرد ممکن است غیرمعمول بوده یا نتواند به خوبی شرایط موجود در جاهای دیگر را نشان دهد.

آزمون اجتماعی با نواقص دیگری نیز مواجه است از جمله آنکه اغلب در کنترل و پایش فرآیندهای سیاست‌گذاری ناموفق است. بیشتر سیاست‌ها و برنامه‌های مهم از پیچیدگی زیادی برخوردارند در حالی که آزمون‌های اجتماعی به ساده‌انگاری در فرآیندها منجر می‌شوند. به این دلیل، این رهیافت برای سنجش برنامه‌هایی که اهداف وسیعی دارند، مناسب و کارآیی چندانی ندارد؛ چنین برنامه‌هایی، مستلزم بحث و جدل زیاد بین طرفین ذی‌نفع هستند و باعث ایجاد زمینه‌ای می‌شوند که در آن ورودی‌های مشابه توسط گروه‌های متفاوت، به گونه دیگری دریافت و تفسیر می‌شوند. به همین دلیل، روش‌های کیفی متعددی برای دستیابی به قضاوت‌های ذهنی طرفین ذی‌نفع، مورد استفاده قرار گرفته‌اند تا جنبه‌های نادیده گرفته شده فرآیندهای سیاست‌گذاری را کشف کنند. این روش‌ها را می‌توان به عنوان راهی برای تکمیل یا جایگزینی آزمون‌های اجتماعی در نظر گرفت (دان، ۱۳۸۳).

۳. رهیافت ممیزی اجتماعی^۱

یکی از نقاط ضعف دو رهیافت پیش‌گفته این است که هر دوی آنها فرآیند سیاست‌گذاری را

نادیده گرفته یا دست‌کم می‌گیرند که این مشکل در رهیافت ممیزی اجتماعی به طور نسبی از بین رفته است. در ممیزی اجتماعی روابط بین ورودی‌ها، فرآیندها، خروجی‌ها و تأثیرات، کنترل شده و تلاش می‌شود سیاست‌ها از لحظه انتخاب تا زمان دریافت از سوی افراد و گروه‌های موردنظر ردیابی شوند (کلمن، ۱۹۷۳: ۱۸). ممیزی، فرآیندی اجتماعی است که سازمان را قادر می‌سازد مزایا و محدودیت‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی را ارزیابی کرده و نشان دهد (بوید، ۱۹۹۸).

ممیزی اجتماعی به ما کمک می‌کند دریابیم که آیا نتایج سیاست‌ها، پیامد ورودی نامناسب هستند یا حاصل فرآیندهایی که منابع یا خدمات را از گروه‌های هدف، منحرف می‌کنند. مثالی که ویلیام دان درباره تأثیر سیاست‌های آموزشی بر سطح تحصیلی دانش‌آموزان در ایالات متحده بیان کرده به فهم تفاوت ممیزی اجتماعی با دو رهیافت دیگر کمک زیادی می‌کند. در رهیافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی، کارآمدی تأثیر سطوح مختلف منابع مدرسه از طریق اندازه‌گیری رابطه بین منابع ورودی (معلم، متون درسی، امکانات مدارس) و نتایج اندازه‌گیری شده در قالب سنجش سطوح تحصیلی دانش‌آموزان، کنترل و پایش شدند. در بررسی هد استارت که بر اساس رهیافت آزمون اجتماعی انجام شد، روابط بین اقدامات برای گسترش مهارت‌ها (ورودی‌ها) و مهارت‌های احساسی و ادراکی (خروجی‌ها) کودکانی که تحت این برنامه قرار گرفتند، در چندین شهر مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت. ویژگی اساسی این دو رهیافت به این شرح است:

ورودی‌ها و نتایج سیاست مورد نظر، مورد سنجش قرار گرفته و به یکدیگر مرتبط شدند. ساختار نهادی به شکل جعبه سیاهی در نظر گرفته شد که منابع ورودی به آن داخل شده و نتایج مطلوب و آثار جانبی از آن خارج می‌شوند. در پژوهش برابری در فرصت‌های آموزشی، مدرسه به عنوان یک جعبه سیاه در نظر گرفته شده بود که ورودی‌های آن، حقوق معلم، نسبت تعداد معلمان به شاگردان، میزان قدمت متون درسی، اندازه کتابخانه و برخی مقیاس‌های سنتی دیگر برای سنجش منابع مدرسه بودند. خروجی‌ها نیز میزان موفقیت دانش‌آموزان در مهارت‌های شفاهی و ریاضی را شامل می‌شد. در پژوهش دوم که بر اساس آزمون اجتماعی انجام گرفت، منابع ورودی شامل منابع تأمین شده توسط موسسه هد استارت بود. خروجی‌ها

نیز اندازه مهارت‌های احساسی و ادراکی کودکان مورد نظر را در بر می‌گرفت. رهیافت ممیزی اجتماعی، اطلاعات مهمی درباره آنچه که وارد جعبه سیاه می‌شود فراهم می‌آورد. در ممیزی اجتماعی دو نوع فرآیند مورد بررسی قرار می‌گیرند: انحراف منابع، تبدیل منابع.

در فرآیند انحراف منابع، منابعی که باید به دست گروه‌های هدف برسد به دلیل عبور از سیستم اجرایی، دچار انحراف می‌شوند. به عنوان مثال، مجموع هزینه‌های اجرای دو برنامه آموزش نیروی انسانی، ممکن است با یکدیگر مساوی باشند ولی با این حال، در یکی از برنامه‌ها درصد بالاتری از مبالغ برای حقوق و سایر هزینه‌های پرسنلی مجریان برنامه صرف شده باشد و بدین ترتیب مبلغ واقعی اختصاص داده شده برای هر نیروی انسانی تحت آموزش به خاطر انحراف منابع از ذی‌نفعان اصلی، کاهش پیدا کند.

موضوع مهم‌تر در این باره، در فرآیند تبدیل منابع مشاهده می‌شود. در اینجا، منابع و دریافت واقعی آنها از سوی گروه‌های هدف ممکن است کاملاً یکسان باشد ولی معنا و مفهوم این منابع برای مجریان برنامه از یکسو و گروه‌های هدف از سوی دیگر، کاملاً متفاوت در نظر گرفته شود. بنابراین این امکان وجود دارد که تغییر و تبدیل انجام شده در منابع، تأثیرات آنها را بر بهره‌مندان مورد نظر افزایش داده یا کم کرده باشد. به همین دلیل، ممکن است از روش‌های کمی برای تکمیل روش‌های کیفی استفاده شود؛ روش‌هایی که برای فراهم آوردن اطلاعات در مورد تفاسیر ذهنی از اقدامات، از سوی ذی‌نفعان تأثیرگذار بر اجرای سیاست‌ها یا تأثیرپذیرنده از اجرای آنها، در نظر گرفته می‌شود (دان، ۱۳۸۳).

۴. رهیافت تلفیق پژوهش و عمل^۱

با توجه به مشکلی که سه رهیافت فوق‌الذکر در ارتباط با دسترسی به اطلاعات تازه داشتند، صاحب‌نظران علوم اجتماعی، رهیافت جایگزینی را پیشنهاد کردند. پیشتر مشخص شد که رهیافت‌های ممیزی اجتماعی و آزمون اجتماعی مستلزم جمع‌آوری اطلاعات جدید در زمینه اقدامات و نتایج سیاست‌ها هستند؛ رهیافت حسابرسی سیستم‌های اجتماعی نیز اگرچه عمدتاً بر

اطلاعات موجود مبتنی است ولی در صورت قدیمی بودن اطلاعات مربوط به شرایط اجتماعی یا در دسترس نبودن آنها نیازمند دستیابی به اطلاعات جدید است. به این دلیل، رهیافت تلفیق پژوهش و عمل ارائه شد که برای کنترل‌هایی به کار می‌رود که با گردآوری، مقایسه و ارزیابی سیستماتیک نتایج تلاش‌های قبلی در اجرای سیاست‌های عمومی، ارتباط پیدا می‌کنند.

در رهیافت تلفیق پژوهش و عمل، از دو نوع منبع اطلاعاتی استفاده می‌شود: یکی مطالعات موردی درباره صورت‌بندی سیاست و اجرای آن و دیگری گزارش‌های پژوهشی که روابط بین اقدامات و نتایج سیاستی را مورد توجه قرار می‌دهند. در روش بررسی موردی، تحلیلگر ابتدا باید یک «طرح کدگذاری موردی» فراهم کند؛ یعنی مجموعه‌ای از موضوعاتی را که دربردارنده جنبه‌های مهم و کلیدی ورودی‌ها، فرآیندها، خروجی‌ها و تأثیرات سیاست مورد نظر هستند، در فهرستی قرار دهد. شاخص‌های نمونه و موارد کدگذاری شده از یک طرح کدگذاری موردی، در جدول ۲ نشان داده شده‌اند:

جدول ۲. شاخص‌ها و موارد کدگذاری شده از یک طرح کدگذاری موردی

نوع شاخص	شاخص	موارد کدگذاری شده
ورودی	مناسب بودن منابع	<ul style="list-style-type: none"> - کاملاً مناسب - تقریباً مناسب - نامناسب - اطلاعات ناکافی
فرآیند	مداخله تحلیلگر سیاست در تعریف مسئله	<ul style="list-style-type: none"> - خود تحلیلگر تصمیم‌گیری را انجام می‌دهد - تحلیلگر بر اتخاذ تصمیمات اعمال نفوذ می‌کند - تحلیلگر هیچ نفوذی در اتخاذ تصمیمات ندارد - اطلاعات ناکافی
خروجی	کاربرد نتایج پژوهش	<ul style="list-style-type: none"> - کاربرد زیاد - کاربرد متوسط - کاربرد کم - فقدان کاربرد - اطلاعات ناکافی
تأثیر	راه حل قابل مشاهده مسئله	<ul style="list-style-type: none"> - وجود راه حل کامل - وجود راه حل نسبی - فقدان وجود راه حل - اطلاعات ناکافی

هنگامی که سنتز پژوهش و عمل در مورد گزارش‌های پژوهشی موجود به کار گرفته می‌شود، بر بررسی مجموعه‌ای از فرآیندهای مورد استفاده برای مقایسه و ارزیابی نتایج پژوهش‌های قبلی در مورد اقدامات و نتایج سیاست‌ها مبتنی است. از دیگر کاربردهای بسیار مهم روش بررسی پژوهشی، انتشار ابتکارات، تغییرات اجتماعی برنامه‌ریزی شده، خروجی‌ها

و تأثیرات سیاست‌های عمومی و برنامه‌ها مرتبط است. بررسی پژوهشی، انواع مختلفی از اطلاعات را فراهم می‌کند که عبارتند از:

- تعمیم‌های تجربی درباره منابع گوناگون نتایج سیاست‌ها.
- ارزیابی‌های خلاصه‌ای از اطمینان پژوهشگران نسبت به این تعمیم‌ها.
- گزینه‌های سیاستی یا راهنمایی‌های عملی که از این تعمیم‌ها منتج می‌شوند.

روش بررسی پژوهشی همانند بررسی موردی، مستلزم ایجاد چارچوبی برای استخراج اطلاعات در مورد گزارش‌های پژوهشی است. گزارش پژوهشی، شامل تعدادی از موضوعاتی است که به تحلیلگر این امکان را می‌دهد که بتواند پژوهش را به صورتی خلاصه درآورده و آن را از لحاظ کیفی ارزیابی کند. این موضوعات، متغیرهایی اندازه‌گیری شده، نوع پژوهش در نظر گرفته شده و روش‌های به کار رفته، مقوله‌ای که پژوهش درباره آن انجام پذیرفته و یک ارزیابی کلی از قابلیت اعتماد و اعتبار یافته‌های پژوهشی را شامل می‌شود. رهیافت تلفیق پژوهش و عمل دارای چندین مزیت عمده در کنترل و پایش سیاست‌های اجتماعی است:

اول اینکه بررسی موردی و بررسی پژوهشی روش‌های مناسب و کارآمدی برای جمع‌آوری و ارزیابی گزارش‌های فراوان و فزاینده پژوهشی در مورد اجرای سیاست‌ها به شمار می‌روند. رهیافت سنتز پژوهش و عمل، خواه در مطالعات موردی و خواه در گزارش‌های پژوهشی، به تحلیلگر این امکان را می‌دهد که به بررسی انتقادی تعمیم‌های تجربی متفاوت بپردازد. دوم اینکه روش بررسی موردی یکی از روش‌های متعدد شناخت ابعاد مختلف فرآیندهای تأثیرگذار بر نتایج سیاست‌ها است. برای پشتیبانی از استدلال در موارد مشابه، ممکن است تعمیم‌هایی از فرآیندهای سیاستی مورد استفاده قرار گیرند؛ برای مثال اینکه نشان دهند سیاست‌ها و برنامه‌ها تحت شرایط مشابهی انجام گرفته و نتایج یکسانی را به بار آورده‌اند. سوم اینکه روش بررسی موردی راه مناسبی برای بررسی شرایط عینی و ذهنی اجتماعی محسوب می‌شود. این روش، برای دستیابی به اطلاعات در مورد برداشت‌های ذهنی طرفین ذی‌نفع از فرآیندهای سیاستی، روشی کم‌هزینه و مؤثر به شمار می‌رود.

اصلی‌ترین محدودیت رهیافت تلفیق پژوهش و عمل، به قابل اعتماد بودن و میزان اعتبار اطلاعات مربوط است. گزارش‌های پژوهشی نه تنها از لحاظ کیفیت و عمق پوشش با یکدیگر

متفاوتند بلکه اغلب خودتأییدی هستند. برای مثال اکثر پرونده‌ها و گزارش‌های پژوهشی، مباحثی صریح در زمینه محدودیت‌ها و نقاط ضعف مطالعه موردنظر، مطرح نمی‌کنند و اغلب تنها یک نقطه نظر را ارائه می‌دهند. به همین ترتیب، پرونده‌های موجود تنها تلاش‌های «موفق» در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها را گزارش می‌کنند.

علی‌رغم این محدودیت‌ها، رهیافت تلفیق پژوهش و عمل، روشی سیستماتیک برای تجمیع دانش درباره اقدامات و نتایج سیاست‌ها در موارد و موضوعات متعدد به شمار می‌رود. از آنجا که رهیافت مذکور، منحصر بر اطلاعات موجود متکی است، هزینه‌های اعمال آن نسبت به رهیافت‌های ممیزی اجتماعی، آزمون اجتماعی و حسابرسی سیستم‌های اجتماعی بسیار کمتر است. در عین حال باید به این نکته اشاره کرد که سایر رهیافت‌های مطرح شده نیز مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند. بنا بر این آنچه جزء نقاط قوت یک رهیافت است، می‌تواند در ردیف نقاط ضعف رهیافت دیگر قرار بگیرد. به همین دلیل، متقاعدکننده‌ترین تعمیم‌ها درباره نتایج سیاستی، تعمیم‌های چند محوری‌اند (یعنی ورودی‌ها، فرآیندها، خروجی‌ها و نتایج را در نظر می‌گیرند)، انواع مختلفی از روش‌های کنترلی را به کار می‌برند (دستکاری مستقیم، تحلیل کمی، تحلیل کیفی) و بر ترکیبی از اطلاعات موجود و اطلاعات جدید درباره شرایط عینی و ذهنی، مبتنی‌اند (دان، ۱۳۸۳).

کنترل و پایش در ایران

جمهوری اسلامی ایران از بدو تاسیس تاکنون اقدامات مختلفی به منظور نظارت بر سیاست‌های مختلف از جمله سیاست‌های اجتماعی اتخاذ کرده و در این راستا نهادهای متعددی تشکیل شده است. این نهادها در سطح سه قوه پراکنده بوده و هر یک وظیفه کنترل و نظارت بر تمام یا بخشی از برنامه‌ها و قوانین را بر عهده دارند. برای مثال وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی در سطح قوه مجریه، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در سطح قوه قضاییه و دیوان محاسبات و کمیسیون اصل ۹۰ در سطح قوه مقننه هر یک وظیفه کنترل بخشی از اقدامات و سیاست‌های حکومتی را بر عهده دارند. برخی از این نهادها مسئول نظارت بر اجرای صحیح سیاست‌ها در کشور هستند و برخی دیگر کار رسیدگی به شکایات از

نهادهای اجرایی را به عهده دارند.

علی‌رغم وجود این نهادهای کنترلی در بسیاری از موارد شاهد عدم دستیابی به اهداف کلی برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت، همچون قوانین بودجه و توسعه هستیم. به نظر می‌رسد این مشکل بیش از آنکه متأثر از ساختارهای لازم برای نظارت باشد ناشی از رویکرد نامناسب به کنترل و پایش در فرایند سیاستگذاری است. این موضوع به‌ویژه در خصوص پایش در حین اجرا مصداق دارد؛ واقعیت این است که در ایران، پایش در حین اجرا مقوله‌ای فراموش شده است و بیش از آنکه به پایش سیاست‌ها حین اجرا توجه شود به ارزیابی آنها پس از اجرا آن هم با تاخیر و عدم دقت کافی پرداخته می‌شود.

تمامی رهیافت‌های پایش و کنترل که در بخش قبل به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت کم و بیش در مورد قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های جمهوری اسلامی ایران مورد استفاده قرار می‌گیرد اما عدم توجه به پیش‌نیازهای لازم برای استفاده از آنها، عملاً اثربخشی آنها را کاهش می‌دهد. به عنوان مثال برخی شاخص‌های اجتماعی که در اسناد توسعه مطرح شده است با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشورمان همخوانی ندارد و این موضوع، امکان استفاده درست از رهیافت‌های حسابرسی سیستم‌های اجتماعی را زیر سؤال می‌برد. علاوه بر این، سیاست‌هایی که باید پیش از اجرا در یک مقیاس کوچکتر مورد آزمون قرار گیرند بلافاصله پس از تصویب، در سطوح بخشی و حتی ملی به اجرا گذاشته می‌شوند که این عمل نشان‌دهنده عدم آشنایی مجریان با رهیافت آزمون اجتماعی و نحوه استفاده از آن است. مهم‌ترین قوانین و برنامه‌های دربردارنده سیاست‌های اجتماعی که در جمهوری اسلامی ایران مورد کنترل و پایش قرار می‌گیرند برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ هستند. اما قانون بودجه بیشتر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا پایش. برخی از نهادهای عهده‌دار کنترل و نظارت در سطح سه قوه به این قرارداد:

نوع کنترل	وظیفه بر طبق قانون اساسی	نام نهاد
کشف سوءجریانات اداری و مالی و تعقیب و پیگیری مجرمان	نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری	سازمان بازرسی کل کشور
ابطال مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خلاف قانون	رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی	دیوان عدالت اداری
تجدید نظر در احکام صادر شده از سوی محاکم قضایی	نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی	دیوان عالی کشور
رسیدگی به تخلفات کارکنان قوای سه‌گانه و تحقیق و تفحص از نهادها	دریافت شکایات مردم از طرز کار مجلس، قوه مجریه و قوه قضاییه و رسیدگی به آنها	کمیسیون اصل ۹۰
نظارت بعد از خرج و مقایسه عملکرد دولت با قانون بودجه	حسابرسی کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند	دیوان محاسبات
نظارت مالی بر تمامی سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی	حسابرسی کلیه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و تدوین اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی	سازمان حسابرسی

موفقیت سیاست‌های اجتماعی، مستلزم وجود بودجه متناسب برای این بخش است. در صورتی اهداف برنامه‌های توسعه تحقق می‌یابد که بودجه‌های سنواتی متناسب با آن تصویب و اجرا شود. بنابراین ارزیابی دقیق بودجه می‌تواند میزان موفقیت سیاست‌های اجتماعی را افزایش دهد. قانون بودجه توسط نهادهای نظارتی مختلفی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که مهم‌ترین آنها دیوان محاسبات است.

با وجود افزایش چشمگیر فعالیت‌های دیوان محاسبات برای کاهش زمان تهیه گزارش تفریح بودجه و نیز افزایش کیفیت آن، به اعتقاد صاحب‌نظران هنوز اشکالات اساسی به آن وارد است که در قالب ایرادات شکلی و محتوایی قابل بررسی است. از حیث شکلی از آنجا که فاصله زمانی ارائه گزارش تفریح بودجه از زمان عمل دستگاه اجرایی زیاد است، این فاصله عملاً منجر به اتلاف وقت مجلس شده و هیچ‌گونه اثر اصلاحی ندارد. برخی از کارشناسان بر این باورند که اگر دیوان محاسبات، گزارش‌های خود را درباره تفریح بودجه، در نیمه هر سال ارائه دهد تا در موقع مناسب به اطلاع نمایندگان ملت برسد، این امر در طول سال منجر به رفع اشکالات و نواقص این گزارش‌ها خواهد شد.

ایراد دیگر به تفریح بودجه، ایراد محتوایی آن است. گزارش‌های دیوان محاسبات در زمینه تفریح بودجه دارای دو بخش است که بخشی از آن مربوط به تخلفاتی می‌شود که در دادسرای دیوان، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و بخش دیگر بیانگر خلأها و اشکالات قانونی است که زمینه را برای انجام تخلفات و سوءاستفاده فراهم می‌کند و مربوط به نهاد قانون‌گذاری می‌شود که تفاوت‌ها و تداخل‌های این دو بخش، در برخی موارد تصمیم‌گیری را بسیار دشوار می‌کند. علاوه بر اشکالات فوق، اغلب کارشناسان و مسئولان بر این باورند که بزرگترین ایراد گزارش تفریح بودجه، تأخیر در ارائه آن است که به خودی خود، عملاً رسیدگی به تخلفات صورت گرفته را دشوار و حتی غیرممکن می‌کند و استفاده از آن در تصمیم‌گیری‌های آینده نیز غالباً مفید واقع نمی‌شود (<http://www.iranbudget.blogfa.com/post-19.aspx>).

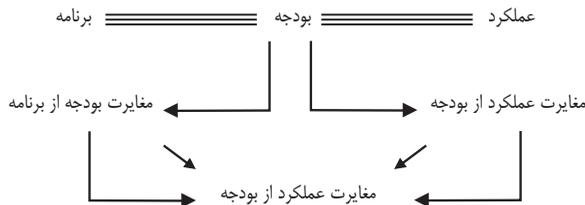
دولت‌ها هر ساله در زمان تقدیم لایحه بودجه کل کشور، گزارش میسوطی از عملکرد گذشته و وضعیت فعلی متغیرهای کلان اقتصادی - اجتماعی به مجلس ارائه می‌دهند و در توجیه ارقام و تبصره‌های بودجه پیشنهادی، چشم‌انداز این متغیرها را ترسیم می‌کنند. اما اغلب

آنچه در عمل اتفاق می افتد با آنچه پیش بینی و تصویب شده است تفاوت فاحش دارد و معمولاً موضوعاتی مانند وقوع بلایای طبیعی، دخالت و اعمال نفوذ و سیاست‌های دیگر کشورها، تغییرات ساختار اقتصاد جهانی، عدم تعادل در بخش‌های مختلف اقتصادی، آثار کشمکش‌های سیاست داخلی و ... به عنوان دلایل وجود مغایرت‌های زیاد بین برنامه توسعه و بودجه سالانه برشمرده می‌شوند.

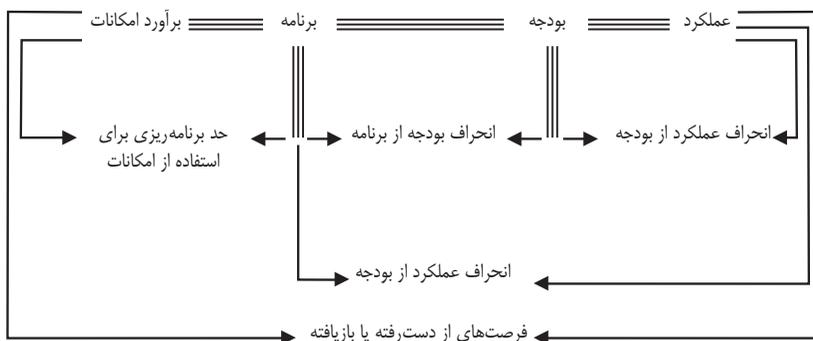
در فقدان وجود برنامه‌های توسعه، برای ارزیابی بودجه، ارقام عملکرد با ارقام بودجه مقایسه می‌شود:



اما زمانی که بحث برنامه‌های توسعه مطرح می‌شود عملکرد بودجه با اهداف برنامه تطبیق داده می‌شود:



در این الگو ابتدا عملکرد با بودجه مقایسه شده و آنگاه بودجه نیز با برنامه تطابق داده می‌شود. به این ترتیب تمامی عملکردها با برنامه مورد سنجش قرار می‌گیرد. با این حال این الگو نیز دارای نواقصی است که امکان کنترل جامع را غیرممکن می‌کند؛ به همین دلیل در دهه‌های اخیر، مدل زیر از سوی صاحب‌نظران ارائه شده است (اسلامی بیگدلی، ۱۳۸۰: ۹):



نموار فوق نشان می‌دهد ارزیابی نیز همچون پایش از پیچیدگی برخوردار است. ارزیابی بودجه امکان پایش برنامه‌های توسعه را فراهم می‌آورد اما این مهم تاکنون یا تحقق پیدا نکرده یا با تاخیر بسیار زیاد انجام شده است. برنامه‌های توسعه توسط نهادهای مختلفی مورد پایش قرار می‌گیرد؛ مثلاً دیوان محاسبات از منظر تطابق آن با قانون بودجه و مجمع تشخیص مصلحت نظام از منظر تطابق با سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز، این برنامه‌ها را مورد پایش قرار می‌دهند. با این حال پایش برنامه‌ها همچنان دارای اشکالات اساسی است که رفع آنها مستلزم انجام اقدامات زیر است:

- تهیه شاخص‌های کمی و کیفی مناسب برای برنامه.
- مشخص کردن مقادیر هدف شاخص‌های فوق بر اساس مفاد برنامه.
- جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات به صورت اسنادی و میدانی در مورد شاخص‌های فوق.
- پردازش اطلاعات جمع‌آوری شده و محاسبه وضعیت موجود شاخص‌های کمی و کیفی استخراج شده.
- شناسایی موارد تحقق و عدم تحقق اهداف.
- تجزیه و تحلیل شکاف در مورد عدم تحقق‌ها و مشخص کردن موانع و مشکلات مربوطه در کنار توجه به موفقیت‌ها و ابتکارات و نوآوری‌ها درباره موارد تحقق.
- رتبه‌بندی دستگاه‌ها و سازمان‌های دست‌اندرکار اجرای برنامه بر اساس تحقق‌ها و

عدم تحقق‌ها.

- ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی به منظور رفع موانع در جهت تحقق موارد عقب مانده از برنامه.
- تهیه گزارش پایش عملکرد برنامه.

نتیجه‌گیری

نظام پایش و کنترل در کشور ما همچنان سنتی باقی مانده و از ضعف تئوریک در این زمینه رنج می‌برد. این مشکل را نمی‌توان خارج از سایر مشکلات سیاست‌گذاری در ایران تبیین کرد. سیاست‌گذاری از مرحله تدوین سیاست تا مرحله بازخورد و ارزیابی آن با موانع عدیده‌ای روبه‌روست که به ماهیت و ساخت دولت و جامعه در ایران بازمی‌گردد.

در میان مراحل مختلف سیاست‌گذاری، پایش و کنترل از اهمیت زیادی برخوردار است که اگر اهمیت آن بیش از اجرا نباشد قطعاً کمتر از آن نیست و موفقیت سیاست‌ها مستلزم توجه به این مرحله از سیاست‌گذاری است. این موضوع به‌ویژه در مورد سیاست‌های اجتماعی به دلیل گستره تأثیر آنها و گروه‌های هدف آن، حائز اهمیت است. به این منظور در چند دهه گذشته رهیافت‌های مختلفی برای پایش سیاست‌های اجتماعی ارائه شده است که حساس‌ترین سیستم‌های اجتماعی، ممیزی اجتماعی، آزمون اجتماعی و سنتز پژوهش و عمل از مهم‌ترین آنها محسوب می‌شود.

در جمهوری اسلامی ایران سازمان‌ها و نهادهای عمده‌ای با هدف کنترل و پایش سیاست‌ها و برنامه‌های کلان تشکیل شده که در سطح هر سه قوه پراکنده‌اند. اما آنچه از اسناد و اقدامات آنها برمی‌آید، در این سازمان‌ها بیشتر تأکید بر ارزیابی پس از اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها است تا پایش و کنترل در حین اجرا. این موضوع یکی از دلایل عدم دستیابی برنامه‌های کلان کشور از جمله برنامه‌های توسعه به اهداف ترسیم‌شده است و باعث شده وضعیت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در ایران بیشتر به یک بازی بدون قاعده تبدیل شود. متأسفانه مبانی تئوریک پایش و کنترل نیز در کشورمان چندان قوی نیست و این موضوع، تأکیدی است بر لزوم غنی‌سازی ادبیات نظری در این حوزه.

دستیابی به اهداف برنامه‌های بلندمدتی مانند سند چشم‌انداز، نیازمند تدوین برنامه‌های میان‌مدت مناسب یعنی برنامه‌های توسعه است و این نیز مستلزم برقراری ارتباط منطقی بین این برنامه‌ها و قوانین بودجه سالیانه است. بدون داشتن رویکرد مناسب برای پایش قوانین و برنامه‌ها، عملاً امکان موفقیت سیاست‌های مختلف فراهم نبوده و چرخه سیاست‌گذاری دچار چالش جدی می‌شود.

منابع

- استونر، جیمز و همکاران (۱۳۷۵). مدیریت: سازماندهی، رهبری و کنترل، ترجمه سیدمحمد اعرابی و علی پارسائیان، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- اسلامی بیگدلی، غلامرضا (۱۳۸۰). الگوهای نظارتی در حسابرسی بودجه و حسابرسی مالی، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- الوانی، مهدی (۱۳۸۰). ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- خاتم، اعظم (۱۳۸۱). سیاست‌های اجتماعی، فصل‌نامه گفت‌وگو، مؤسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، شماره ۳۵.
- دان، ویلیام (۱۳۸۳). مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه کیومرث اشتریان و همکاران، جزوه درسی رشته سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران.
- رخشنده‌رو، علیرضا (۱۳۷۸). جایگاه و نقش نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- رضائیان، علی (۱۳۶۹). اصول مدیریت، تهران، سمت.
- روشنی، سکینه (۱۳۸۶). اصول و مبانی مدیریت اسلامی و الگوهای آن، تهران، مؤسسه کتاب مهربان نشر.
- طالقانی، غلامرضا (۱۳۸۵). مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور جهان، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- وحید، مجید (۱۳۸۲). درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی، تهران، ققنوس.

- Alcock, Peter (1997). *Understanding Poverty*, Palgrave Macmillan.
- Boyd, Graham (1998). "Social Auditing: A Method of Determining Impact", <http://www.caledonia.org.uk/socialland/social.htm>
- Coleman, James S (1972). *Policy Research in the Social Sciences*, Morristown, NJ: General Learning Press
- Dunn William N. and Frederic W. Swierczek (1977). "Planned Organizational Change: Toward Grounded Theory." *The journal of Applied Behavioral Science*, No2
- Dye, Tomas (1978). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.
- Kenneth C. Land (1975). "Theories, Models, and Indicators of Social Change, *International Social Science Journal* 27.
- Kreitner, Robert (1989). *Management*, Forth Edition Houghton Mifflin Co.
- Simon, Robert (1995). "Control in an Age of Empowerment", *Harvard Business Review*.
- Singh, Vijai (1975). "Indicators and Quality of Life: Some Theoretical and Methodological Issues." Paper Presented at the Annual Meeting, American Sociological Association
- Yin, Robert K., Douglas Yates (1975). *Street-level governments: assessing decentralization and urban services*, Lexington Books <http://www.iranbudget.blogfa.com/post-19.aspx>