

دوفصلنامه علمی - پژوهشی دانش سیاسی، سال دهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، پیاپی ۲۰، صص ۳۷-۶۱

آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران

حمید سجادی*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۹/۲۸

ابراهیم متقی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۲/۱۵

چکیده

برنامه‌های توسعه نقش مهمی در پیشرفت جوامع داشته‌اند تا بدانجا که یکی از الزامات توسعه، برنامه‌ریزی منسجم، هدفمند و پایدار است که فارغ از مشکلات سیاسی و حاشیه‌ای و همچنین تغییر دولت‌ها، ساختار اجتماعی کشور را مدیریت کند. ایران در میان کشورهای در حال توسعه از جمله کشورهایی است که سابقه‌ای دیرینه در تدوین و اجرای برنامه‌های میان‌مدت دارد اما به‌رغم این مهم غالب اهداف این برنامه‌ها محقق نشده و عملاً زمینه تحرک و پویایی اجتماعی فراهم نیامده است. دعوی برنامه‌ریزان توسعه این بوده که در پس برنامه‌های توسعه انقلابی اقتصادی و دگرگونی عظیم سیاسی در نظام اجتماعی حاصل می‌شود. با این دعوی عدم تحقق اهداف در برنامه‌های توسعه به نقص در اجرا و عدم تمکین مجریان به برنامه‌های توسعه نسبت داده شد. این مهم در حالی است که عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، مولد عوامل مختلفی است که در این میان ضعف ساختار برنامه‌های توسعه به‌ویژه در حوزه ضمانت اجرایی و امکان‌سنجی و عدم وجود پیش‌نیازهای نهادی برای نظارت و کنترل کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در این مقاله با تأکید بر دو مؤلفه مذکور به بررسی الزاماتی می‌پردازیم که امر نظارت و کنترل را میسر و ممکن می‌سازند.

واژگان کلیدی

نظارت و کنترل، آزمون‌پذیری، امکان‌سنجی، شفافیت اطلاعاتی، چرخه تجدیدنظر

* دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) مقاله مستخرج از رساله
hmd_sajadi@yahoo.com

** استاد تمام علوم سیاسی مدیر گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علم سیاسی

مقدمه

برنامه‌های توسعه، نقش مهمی را در پیشرفت جوامع ایفا کرده‌اند. یکی از نقاط مشترک تمام کشورهای در حال توسعه، برنامه‌ریزی توسعه بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت است. چینی‌ها در مدت ۳۰ سال با اتکا به برنامه‌ریزی دقیق و تلاش برای تحقق آن در سه جنبه تمرکز بر توسعه علمی، حمایت دولت از هفت صنعت نوظهور راهبردی و ایجاد زیرساخت‌های حمل و نقل و انرژی (Joseph Casey, Katherine Koleski, 2011) توانسته‌اند از یک کشور فقیر، عقب‌مانده و ضعیف به دومین قدرت اقتصادی دنیا تبدیل شوند.^۱ ایران به‌رغم سابقه‌ای دیرینه در تدوین و اجرای برنامه‌های میان‌مدت که به‌جز یکی دو برنامه به اهداف خود نرسیده‌اند، عملاً زمینه تحرک و پویایی اجتماعی فراهم نشده است. این در حالی است که برنامه‌های توسعه به‌اندازه‌ای دارای ارزش هستند که بتوان آن‌ها را اجرایی و عملیاتی کرد؛ بنابراین ظرفیت اجرایی شدن دارای اهمیت بسیاری است (Twelfth five year plan -2012).

شرایط ایران امروز به‌رغم برنامه‌هایی که در پیش گرفته، اقتضای رشد و توسعه در خود را ندارد؛ ساختار نه‌چندان کارآمد دولتی، عدم امکان جذب سرمایه‌های بین‌المللی، غیرقابل رقابت بودن اقتصاد داخلی، شرایط مناسبی برای تحولات اجتماعی، فرهنگی را فراهم نمی‌آورد. این نکته حائز اهمیت است که اگر در مرحله برنامه‌ریزی راهبردی دقت لازم صورت نگیرد، پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌های راهبردی به‌خصوص در سطح ملی با مشکلات عدیده‌ای روبرو می‌شود و عملاً راه به‌جایی نخواهد برد (فاضلی، ۱۳۸۹، ص ۲۵۵). در یک نظام برنامه‌ریزی کارکرد نظارت و ارزشیابی بس مهم و حساس است، زیرا از یکسو اطلاعات لازم از طریق یک فرایند بازخوری کارآمد فراهم می‌آورد تا به مدیریت توانایی ببخشد که وسایل مناسب اجرای طرح را برگزیند و از سوی دیگر ضعف‌های اجرایی طرح را آشکار می‌کند و مشکلاتی را که در مرحله برنامه‌ریزی پیش‌بینی نشده بود، می‌شناساند و به یافتن راه‌حل‌های آن‌ها یاری می‌رساند (ماتور، ۱۳۶۶، ص ۱۵).

کشورهای در حال توسعه، از جمله کشور مالزی، با توجه به این مهم به ارزیابی مستمر طرح‌های توسعه در فرایند توسعه می‌پردازند که برای ارزیابی طرح‌های توسعه

به امکان‌سنجی یا ارزیابی قبل از شروع طرح برای بررسی قابلیت اجرایی و کارایی آن‌ها، ارزیابی در ضمن اجرا و ارزیابی پس از اجرا برای مطالعه نتایج و آثار طرح می‌پردازد (عبدالغنی، ۱۳۶۶، ص ۱۳۴). برنامه‌های توسعه تنها در صورتی واجد اعتبارند که نه تنها شامل اهداف و فهرست پروژه‌ها و برنامه‌های مدنظر باشند بلکه بتوانند تحلیل و تفسیر کافی از چگونگی ارتباط پروژه‌ها و برنامه‌های پیشنهادی با یکدیگر و با اهداف مطلوب را ارائه دهند (Stanbery, 1942, p.3). برانگیختگی کارگزاران توسعه و نظارت و کنترل بر کارگزاران توسعه و اجرای برنامه‌ها از الزامات توسعه است. منظور از برانگیختگی کارگزاران، بسیج منابع است و هدف از نظارت و کنترل بر کارگزاران توسعه و اجرای برنامه‌ها، ایجاد و تقویت ساختارهای جهت‌دهنده و امکان‌بخش تا برنامه‌ها را از انحراف و نیروها را از اتلاف مصون دارد. در این مقاله با اذعان به ضرورت برانگیختگی کارگزاران توسعه به مقوله دوم یعنی ایجاد و تقویت ساختارهای جهت‌دهنده و امکان‌بخش پرداخته‌اند. این مقاله تحقیقی کاربردی در سطح ملی و از نوع تحلیلی مقایسه‌ای است در واقع با بررسی مقایسه‌ای سازوکارهای نظارتی بر برنامه‌های توسعه با سازوکارهای عمومی نظارت و همچنین میزان نظارت‌پذیری برنامه‌های توسعه حائز اهمیت است. در این مقاله تلاش می‌شود تا بر مبنای مؤلفه‌های ساختاری نظارت پیشنهادهایی در خصوص کارآمدتر ساختن سازوکارهای نظارتی ارائه شود. بنیان این پیشنهاد ایجاد ارتباطی ارگانیک میان نهادهای توسعه و اعمال تغییراتی در متون توسعه است. با این مقدمه به بررسی مفاهیم نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه در چارچوب نظارت سامانمند که تضمین‌کننده تحقق اهداف برنامه‌های توسعه هستند، می‌پردازیم.

۱. چارچوب نظری: نظارت سامانمند

۱-۱. شناخت نظریه

یک برنامه توسعه جامع باید واقعیت‌های اقتصاد جهانی را مدنظر قرار دهد؛ برای مثال، راهبرد ۲۰۲۲ توسعه برزیل در ابتدا به بررسی و موشکافی این موضوع می‌پردازد که دنیا و منطقه‌ای که برزیل در آن قرار دارد در سال ۲۰۲۲ به چه شکل خواهد بود و در

ادامه راهبرد خویش را بر اساس همین تحلیل پی می‌گیرد (PEREIRA, September 2011). بنا به این مهم، اثربخشی مستلزم آگاهی و تعاملات مؤثر با عوامل محیطی است (هیچینز، ۱۳۷۶، ص ۵۹). این امر نهادهای نظارتی فعال و به‌روزی را می‌طلبد که در ارتباط مستمر با محیط به ارائه گزارش جهت تأیید و یا بازنگری پردازد. کوشش برای دیدن کل، اصل ادعایی است که روش سیستم‌ها در برخورد با مسائل برای خود قائل است؛ از این‌رو، با تکیه بر نگرش سیستمی کلیه ارتباطات مابین اجزاء نیز مورد توجه قرار می‌گیرند، بدین‌سان شناخت کامل‌تری از موضوعات و سیستم‌های محیطی در دسترس فهم قرار گرفته و در موقعیت شناخته‌شده‌ای وظایف مشخص می‌شود (زاهدی، ۱۳۸۹، ص ۲۴). هر طرح، پروژه یا برنامه توسعه غالباً دارای ذی‌نفع‌هایی می‌باشد. برنامه‌ریزی مؤثر با مشارکت این طرف‌های ذینفع انجام می‌شود. ذینفعان کسانی هستند که یا مزایای فعالیت مربوط به توسعه شامل آنان می‌شود و یا منافعشان تحت تأثیر این فعالیت قرار می‌گیرد؛ بنابراین توصیه می‌شود در تمام فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه تحلیل ساده مربوط به ذینفعان نیز صورت گیرد (United Nations Development Programme, 2009)؛ به عبارت دیگر، تعیین اهداف یک کار صرفاً فنی نیست بلکه باید منعکس‌کننده آمال مردمی آگاه و جامعه مدنی هشپاری باشد تا حمایت اجتماعی و سیاسی را داشته باشد (Twelfth five year plan -2012). در اینجا بیش از هر چیز ارتباط ارگانیک برنامه با کارگزاران و نهادهای مدنی و جامعه هدف را منظور داریم که در قالب یک سیستم صورت‌بندی می‌شود. با این تعریف یک سیستم عبارت است از مجموعه‌ای از بخش‌ها که به‌طور مستقل اما در راستای یکدیگر برای برآورده ساختن نیازها و رسیدن به نتایج مورد انتظار کل، کار می‌کنند. (رئوفی، ۱۳۸۱، ص ۱۰۴) با این اوصاف برنامه‌های توسعه برای اینکه بتوانند ساختارهای تفکیک‌شده نظام اجتماعی را در فرایند ادغام ساختاری متحول سازند باید در چارچوبی سیستمی طراحی شوند. یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف راهبرد ۲۰۲۰ اروپا برای توسعه پایدار که توسط شرکای بین‌المللی به آن اشاره می‌شود این است که محتوا و ساختار این راهبرد به‌شدت درون‌سو می‌باشد، امری که باعث تحدید امکان بسیط شدن و ارتباط یافتن آن با دنیای جهانی شده می‌شود (PEREIRA, September 2011).

در یک نگرش سیستمی به توسعه، هر جزء باید در ارتباط کارکرد درونی با سایر اجزا تعریف شود و بهینه شدن هر جز در ارتباط با سایر اجزا باید صورت بگیرد. برنامه‌ریزی ملی فرایندی برای تعیین اهداف ملی و آماده‌سازی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های برای رسیدن به آن اهداف است. سیاست‌ها و برنامه‌ها باید با یکدیگر سازگار و نامتناقض بوده، استفاده بهینه از منابع مالی و حقیقی را تضمین کرده و بر اساس درکی از چگونگی واکنش اقتصاد به این تحولات باشند (Twelfth five year plan -2012/). بر مبنای نگرش دولت به‌مثابه یک سیستم باز، جامعه نقش تعیین‌کننده‌ای در تداوم حیات و ایجاد تعادل در نظام اجتماعی دارد. با این توضیح باید بیان داشت که سیستم در ابتدا باید توان احساس و درک محیط خود و جذب اطلاعات از آن را دارا باشد. دوم آنکه، سیستم باید قادر به برقراری ارتباط بین این اطلاعات و عملیات خود باشد. سوم آنکه، سیستم باید قدرت آگاهی از انحرافات را داشته باشد و چهارم آنکه، توانایی اجرای عملیات اصلاحی برای رفع مشکلات را دارا باشد. هرگاه این چهار اصل برقرار شوند رابطه‌ای بین سیستم و محیط ایجاد شده و سیستم خود نظم می‌گردد و در مقابل وقایع، نوعی هوشمندی از خود بروز می‌دهد (الوانی، ۱۳۷۸). بنا بر ضرورت وجود واکنش متناسب به بازخوردها، خلأ نهادهایی که در برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز این بازخورد را کنترل کنند به وضوح احساس می‌شود. راهبردهای طرح‌ریزی شده در برنامه باید منعکس‌کننده پیچیدگی و بلوغ اقتصاد و از جمله وابستگی روزافزون آن به سایر نقاط دنیا و همچنین نقش‌های در حال تحول بخش‌های عمومی و خصوصی هم باشند (Twelfth five year plan -2012). بنا بر سند چشم‌انداز همه بخش‌های دولت به رهبری و نهایتاً به مردم پاسخگو هستند. سیستم‌های نظارتی با توجه به این اصل مدیریتی که یکی از وظایف اصلی همه دستگاه‌ها، پاسخگویی مستقیم به مردم است باید فعالیت‌های خویش را سازمان‌دهی نمایند. اگر مجریان در رده‌های مختلف دلایل کافی برای نتیجه‌بخش بودن این برنامه‌ها را ارائه ندهند، مردم انگیزه لازم را برای صرف انرژی و وقت و امکانات خود برای اجرای آن‌ها نخواهند داشت. بدین ترتیب مردم در چنین برنامه‌هایی نه حمایت سیاسی خواهند کرد و نه در اجرای آن‌ها

فعالانه مشارکت خواهند داشت (Suchman, 1974, pp.2-5)؛ از این رو، بررسی سازوکارهای نظارتی بر برنامه‌های توسعه با رویکردی سیستمی حائز اهمیت است.

۲-۱. نظارت و کنترل

نظارت و ارزیابی حوزه‌ای با اهمیت روزافزون برای جوامع رو به توسعه است. این حوزه به دست‌اندرکاران فعالیت‌های مربوط به توسعه این امکان را می‌دهد که از تجارب بهره گرفته، به نتایج بهتر دست یافته و پاسخگویی بیشتری داشته باشند (World Bank Operations Evaluation Department, 2002). امروزه با گسترده‌تر شدن وسعت حوزه عملکرد نهادها و سازمان‌ها و پیچیده‌تر شدن فعالیت‌هایشان، روش‌های کنترل و نظارت نیز از حساسیت و پیچیدگی و ظرافت بیشتری برخوردار شده است. تحقق این مهم یعنی کنترل و نظارت بر برنامه‌ها در دو مرحله قابل تصور است که عبارت‌اند از:

اول. نظارت: کسب اطلاعات از طریق مشاهده و بررسی وضع موجود و تعیین پیشرفت کارها در مقایسه با وضع مطلوب که نظارت نامیده می‌شود. موضوع این بخش امری مشاهده‌ای و تحقیقی است.

دوم. کنترل: بازگرداندن سیستم اجرایی به شکل درست و مطلوب آن از طریق انجام کارهای اصلاح‌کننده که یک فرایند اجرایی و عملیاتی باشد. به عبارت دیگر کنترل فرایندی است جهت حصول اطمینان از اینکه فعالیت‌های انجام‌شده با فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده مطابقت دارد یا خیر (رضاییان، ۱۳۷۰، ص ۵۵۸).

سنجه یا معیار مناسب برای ارزیابی برنامه به تفکیک مراحل مختلف در طرح‌ریزی برنامه، جهت تعیین زمانی که ارزیابی‌ها می‌تواند صورت گیرد، بستگی دارد. این ارزیابی می‌تواند شامل موارد زیر باشد: ارزیابی برنامه؛ آزمودن و ارزیابی برنامه؛ انتقادات برنامه؛ تحقیق مقایسه‌ای و ارزیابی فنی و بالاخره ارزیابی نتایج برنامه (Baer, 1997, 329). نهایتاً اینکه بدون ارزیابی علمی اساساً معلوم نیست که برنامه در جهت اهداف اساسی خود عمل کند. بدین دلیل اجرای یک برنامه اجتماعی مهم و پر هزینه بدون ارزیابی نتایج آن اصلاً قابل توجیه نیست (Alkin and Soloman, 1983).

بنابراین در اینجا با رویکردی سیستمی به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در فرایند تدوین و اجرا می‌پردازیم.

۱-۳. نظارت و چرخه تجدیدنظر

در فرایند نظارت بر مبنای استانداردها و معیارها به مقایسه و ارزیابی عملکرد واقعی و عملیات انجام‌شده توسط کارگزاران توسعه پرداخته می‌شود. مقایسه اطلاعات واقعی با شاخص‌ها و استانداردها باید به‌گونه‌ای باشد که هم قابل فهم باشد و هم امکان تصمیم‌گیری و اقدامات اصلاحی را ممکن سازد. در این راستا فعال کردن جامعه مدنی برای مسئولیت‌پذیری و پرسش‌گری حائز اهمیت است. مشارکت ذینفعان در نظارت و ارزیابی می‌تواند ارتباطات مؤثری را به‌منظور نیل به اهداف دیگر نیز برقرار کند. برخی از این اهداف شامل تسهیل انتقال «نتایج مثبت اولیه حاصل از برنامه» برای بالا بردن حمایت مردمی و درگیر کردن افرادی که هنوز مشارکت نداشته‌اند، بسیج منابع بیشتر برای پر کردن خلأهای موجود، تضمین دسترسی سریع‌تر به تولیدات و خدمات برنامه‌های انجام‌شده برای گروه‌های هدف خاص و تضمین بهره‌گیری از درس‌های آموخته‌شده برای تصمیم‌گیری‌های آینده می‌باشند. (United Nations Development Programme, 2009) در راستای تحقق این مهم دولت کانادا علاوه بر موظف نمودن دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های عملکردی از دستگاه‌های مربوطه، مجموعه‌ای از شاخص‌های اجتماعی در سطح کلان را به‌صورت سالیانه در اختیار عموم قرار می‌دهد. این شاخص‌های اجتماعی تصویر کلی از عملکرد دولت را در جنبه‌های مختلف اعم از اقتصادی، بهداشتی، محیط زیست و میزان امنیت ارائه می‌کند که هر یک دارای ویژگی شفافیت جامع و محدود می‌باشد که در نهایت امکان مقایسه و کنترل را برای عموم نیز فراهم می‌آورد.

۲. بایسته‌های نظارت سامانمند

جهت وصول اطمینان از تحقق برنامه‌های توسعه توسط کارگزاران به کنترل عناصر و اجزای اصلی فرایند اجرای برنامه‌ها نیاز داریم تا به‌صورت سامانمند و مستمر به تعیین استانداردهای عملکرد برای اهداف برنامه‌ریزی‌شده، طراحی سیستم بازخورد

اطلاعات، مقایسه عملکرد واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و مشخص کردن این که آیا انحرافات در طی فرایند وجود دارد یا نه و تعیین میزان اهمیت آنها و نیز انجام اقدامات اصلاحی جهت حصول اطمینان از اینکه همه منابع سازمان به شیوه‌ای بسیار مؤثر و با حداکثر کارایی ممکن در جهت دستیابی به اهداف سازمان مورد استفاده قرار گرفته است، پردازیم. برنامه‌ریزی زمانی می‌تواند خوب نامیده شود که بر اساس یک ارزیابی واقع‌گرایانه باشد، از آنچه که می‌تواند انجام شود. همچنین پیشنهادات دقیق برای بالا بردن ظرفیت اجرای برنامه نیز باید بخشی از برنامه باشند (Twelfth five year plan -2012). با این توضیح در زیر به بررسی مجموعه‌ای از این الزامات و امکانات در برنامه‌های توسعه می‌پردازیم:

۲-۱. شفافیت اطلاعات و نظارت نهادهای اجتماعی

برای توسعه نیازمند تجهیز تمامی نیروها هستیم آنچه که نتیجه توسعه را برای تمامی مردم ملموس و اقدام در انجام و تحقق اهداف توسعه را نیرو می‌بخشد. در این راستا بروز و ظهور نوعی پلیارشی در فرایند برنامه توسعه ضروری است که این امر به نوبه خود نیازمند ایجاد نهادهایی است که وفاق اجتماعی را تقویت می‌کند و به واسطه آن جامعه در مسیر رشد اقتصادی و دگرگونی ساختارها قرار می‌گیرد (کاستلز، ۱۳۸۱، ص ۲۸۵). ارزیابی علمی برنامه‌ها و طرح‌ها به ویژه با توجه به منابع محدود و شرایط حساس امروزی، اهمیت بسیاری دارد تا از هدر رفتن کمترین امکانات و منابع نیز جلوگیری به عمل آید و در صورت لزوم به موقع اصلاحاتی در برنامه‌ها، اهداف و نحوه اجرای آنها وارد شود. تحقق این مهم بیش از هر چیز نیازمند دستیابی به اطلاعات با درجه اعتبار بالا و در زمان مناسب است تا ارزیابی به درستی و به موقع صورت پذیرد و اطلاعات معتبر در اختیار تصمیم گیران و مدیران قرار بگیرد و آنها نیز از این اطلاعات استفاده کنند. این امر نه تنها منجر به اصلاح و مؤثرتر شدن برنامه و کاستن از هزینه‌های اجتماعی آن می‌شود بلکه به مقدار زیادی از اتلاف سرمایه و بودجه جلوگیری می‌کند و ما را سریع‌تر به مقصد می‌رساند.

علاوه‌براین، هر قدر در کشور شفافیت اطلاعات و عمومیت بخشیدن به عملکرد مدیریتی وجود داشته باشد، اعمال نظارت عمومی گسترده‌تر و تخلف از قانون سخت‌تر می‌شود. اگر سازوکار اعمال نظارت عمومی کارشناسی را برای مردم به‌خصوص برای گروه‌های مرجع مانند دانشگاهیان و نخبگان و نهادهای مدنی تخصصی فراهم کنند، گریز از قانون کمتر می‌شود. چرا که گریز از قانون در محیط تاریک و غیرشفاف صورت می‌گیرد. استیگلیتز، مشارکت را شامل شفافیت، باز بودن فضای جامعه و وجود چندصدایی در حوزه عمومی جامعه می‌داند. در چنین شرایطی، مجموعه نهادهای جامعه با مشارکت سازگار می‌شوند.

۲-۲. آزمون‌پذیری برنامه‌های توسعه

تحقیقات ارزیابی اقدامی برای آزمون برنامه‌های توسعه است. منظور از تحقیقات ارزیابی تهیه شواهد عینی، منظم و جامع در مورد میزان موفقیت برنامه در رسیدن به اهداف تعیین‌شده و میزان نتایج به‌دست‌آمده و پیش‌بینی نشده است (۳۰۷، ۱۹۸۳، Babblie) در تعریفی دیگر تحقیقات ارزیابی فعالیتی است برای جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و تفسیر اطلاعات مورد نیاز برنامه‌های تغییر اجتماعی، چگونگی اجرا و نتایج برنامه‌های تغییر اجتماعی، تا وضعیت زندگی انسان‌ها با بهتر شدن شرایط اجتماعی بهبود یابد (۱۵، ۱۹۸۲، Rossi and Freeman). برای تحقق این مهم برنامه‌های توسعه باید دربرگیرنده مجموعه‌ای از گزاره‌های کلی و نظام‌مند و درعین‌حال قابل آزمون باشد. الزام برای آزمون‌پذیری در اسناد توسعه‌ای آنچنان مغفول مانده که عدم وصول نتایج مورد انتظار صرفاً به ضعف در اجرای برنامه‌های توسعه نسبت داده شده است. رعایت الزاماتی در تدوین برنامه‌های توسعه مبنی بر آزمون‌پذیری عملکرد کارگزاران توسعه همراه با ایجاد ساز و کارهای مناسب جهت هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای چشم‌انداز در تحقق اهداف برنامه‌های توسعه از اهمیت اساسی برخوردار است.

۳-۲. تعریف شاخص

برنامه‌های توسعه، ناگزیر، حاوی خط‌مشی‌ها و اهدافی هستند که به سهولت قابل کمیت‌پذیری نمی‌باشند. بااین‌وجود این اهداف و سیاست‌ها نیز باید مورد نظارت و

ارزیابی قرار گیرند تا میزان اثربخشی آنها مورد آزمون قرار گرفته و سنجه‌های مناسب مانند اهداف عملکرد باید در برنامه تعبیه شده و به‌طور صریح بیان شوند (Development Plans; Guidelines for Planning Authorities, 2007). اصولی که خصوصیات کیفی را در قالب کمیت بیان کرده و آنها را قابل بررسی می‌کند، شاخص نام دارد. شاخص‌ها به نظام ارزیابی مدد می‌رسانند تا روش حرکت و مسیر را برای شناخت عملکرد مدیران فراهم می‌آورد و همچنین خلأهای برنامه‌ای را از طریق ارزیابی مشخص می‌کند. مطلوب این است که هدف‌هایی که در فرایند برنامه‌ریزی تعیین می‌شوند کاملاً دقیق و مشخص باشند تا بتوان آنها را در زمان مقرر سنجید یا اندازه‌گیری کرد. این امر به چند دلیل اهمیت دارد:

نخست، بیان هدف‌ها به‌صورت دقیق و مشخص، چگونگی رسیدن به هدف را برای کارگزاران مشخص می‌کند. دوم، هدف‌هایی که با کلمات سنجیده و دقیق بیان شده‌اند باید از طریق برگزاری هم‌اندیشی‌هایی از انزوای کارگزاران خارج شده و به‌عنوان دغدغه کلیت نظام اجتماعی تعریف و تبیین شوند. اعلام هدف‌هایی که با کلمات دقیق و سنجیده بیان شده باشند مسئله کنترل را تسهیل می‌نماید و همین موضوع اهمیت زیادی دارد زیرا معمولاً در زمینه برنامه‌ریزی و کنترل، افراد گوناگون نقش‌های مختلفی را به عهده دارند (استونر و فریمن، ص ۱۲۵۸).

۲-۴. آزمون‌پذیری

نظریه‌پردازی ابزاری برای الگوسازی است. الگویی که با آن بتوان جنبه‌ای از آن علم را برای دیگر پژوهندگان قابل درک کرد. زمانی که برنامه‌های توسعه در ذیل یک نظریه صورت‌بندی می‌شود، برنامه به مجموعه‌ای از تعمیم‌ها که با نظم و ترتیب بیان شده‌اند و حاکی از مشاهدات جدیدی برای آزمون تجربی هستند، تبدیل می‌شوند و این امر امکان بررسی و ارزیابی را برای ما فراهم می‌آورد (سورن و تانکارد، ۱۳۸۱: ۱۴۷). با تکیه بر این مبانی نظری می‌توان عناصر لازم برای محدود و معین کردن شاخصه‌های توسعه، کارگزاران توسعه و زمان‌بندی توسعه را فراهم آورد. چارچوب نظری محور و معیاری برای گردآوری اطلاعات مفید و متناسب به‌منظور تحلیل و ارزیابی عملکرد

کارگزاران توسعه را فراهم می‌آورد. حرکت بر مبنای چارچوب نظری انجام و امکان ارزیابی و میزان تحقق اهداف را میسر می‌سازد. باید برای مفاهیم و قضایای نظری مصداق‌های بیرونی را تعریف کرد. از این طریق امکان ارزیابی میزان تحقق اهداف و حرکت در مسیر برنامه فراهم می‌شود؛ از این رو، برنامه‌های توسعه باید ابزارهای لازم را برای آزمون خود داشته باشد؛ به این معنی که در صورت تأیید باید بتوان فرضیه‌هایی قیاسی دیگری از آن استنتاج کرد و همانند آزمون نظریه‌ها و تأیید آن‌ها به بسط آن‌ها اقدام نمود (ARY and et. al., 1996).

۲-۵. بموقع بودن گزارش‌ها و رسیدگی‌ها

بنا به رویکرد سیستماتیک به نظارت، استانداردهای تعریف‌شده باید به‌مثابه دغدغه نظام اجتماعی تعریف شود تا بر مبنای آن بازخورد جامعه تنظیم و ایراد گردد. بر این اساس نظارت چیزی جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد، نیست. برنامه‌های توسعه باید قابلیت انطباق بر اساس شرایط در حال تغییر در بازه زمانی اجرای برنامه داشته باشند (Development Plans; Guidelines for Planning Authorities, 2007). به‌رغم این مهم ارائه گزارش‌ها غالباً بعد از سپری شدن مسئولیت کارگزاران توسعه صورت می‌گیرد. جریان اطلاعات در امر کنترل به شکل سریع و دقیق، امری حیاتی است، زیرا هر قدر سریع‌تر بتوان انحراف‌ها را مشخص کرد سریع‌تر می‌توان اقدامات اصلاحی به عمل آورد. بنا به این مهم امروزه در بیشتر سازمان‌ها این اصلاحات رایانه‌ای شده‌اند. کنترل در این شیوه روشی است برای انجام اقدامات اصلاحی درحالی‌که هنوز برنامه در حال اجرا است معمولاً در مقایسه با سایر روش‌های کنترل، کاربرد بیشتری دارد (استونر و فریمن، ۱۳۷۵، ص ۱۲۶۷).

۳. آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه

خط‌مشی‌ها و اهداف باید به‌طور آشکار و شفاف طرح شده و کارکرد دقیق آن‌ها به‌طور صریح ذکر شود. این کار باعث تسهیل عمده ارزشیابی کارایی و ارزیابی کلی برنامه خواهد شد (Development Plans; Guidelines for Planning Authorities, 2007). بنا به مواد قانون برنامه‌های توسعه ایران نیز دولت در دوره‌های متناوب مکلف بوده تا سال

اول اجرای برنامه کلیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی این قانون را تهیه و به تصویب برساند.^۲ اما در عمل از اعمال این ماده ناتوان بوده است. برای نمونه در خصوص برنامه چهارم توسعه تنها ۵۰ درصد از پیش‌نیازهای مزبور تهیه شده است و در لایحه برنامه پنجم توسعه نیز حجم زیادی از این پیش‌نیازها در قالب مفاهیمی همچون سازوکار، اساسنامه، آیین‌نامه، برنامه، طرح و برنامه پیش‌بینی شد که فراهم آوردن هر یک مستلزم تجهیز منابع و بسیج فراوان امکانات است. قابل ذکر است که اجرای بسیاری از مواد توسعه به تهیه و تصویب اسناد مزبور احاله شده است؛ از این رو، تصویب محتوای برنامه فاقد ضمانت اجرایی شده است؛ برای مثال، تا پایان سال دوم برنامه چهارم توسعه الگوی توسعه اسلامی ایرانی، قرار بر این بود بسترهای لازم برای تحقق پیشرفت و عدالت تدوین و شاخصه‌های آن به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شود (ماده یک قانون چهارم توسعه). مشاهده می‌شود که بر اساس این امر بستر لازم برای اجرا و تحقق برنامه در دو سال اول برنامه فراهم نیست و شاخصه‌های آن نیز نامشخص و مبهم می‌ماند. همچنین در اسناد توسعه‌ای حد و مرز مشخصی میان مفاهیم به کار برده شده، وجود ندارد؛ برای مثال، تفاوت سازوکار و دستورالعمل و ضابطه وجود ندارد. این در حالی است که طبق اصل یک صد و سی و هشتم قانون اساسی تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که خلاف قوانین باشد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران فرستاده شود. با درهم‌آمیختگی مفاهیم، تکلیف رسیدگی به این مصوبات مشخص نیست و هیچ مرجعی در خصوص انطباق آن‌ها با قانون اظهارنظر نمی‌کند. با این مقدمه در ذیل به مجموعه عواملی که امکان‌پذیری نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه را با مشکل مواجه ساخته، می‌پردازیم؛

۳-۱. ضعف ساختاری ضمانت اجرا

سیاست‌ها و اهداف زمانی مؤثر و پابرجا می‌مانند که به صورت ساختاری، نظارت منظم بر رابطه بین برنامه و تحولات در بافت وسیع‌تر سیاست‌گذاری، مشکلات توسعه و

اولویت‌های محلی همگی مهم تلقی شوند (Development Plans; Guidelines for Planning Authorities, 2007). اجرا و نظارت بر نحوه اجرای برنامه‌های توسعه و کنترل میزان اجرای سند چشم‌انداز توسط مجمع تشخیص مصلحت از زوایای گوناگونی دچار ضعف و ایراد است. به‌ویژه اینکه نظارت مجمع تشخیص مصلحت فاقد عقاب و تشویق قضایی است علاوه بر اینکه مجمع تشخیص مصلحت چه از حیث ماهیت و چه از لحاظ ساختار و نوع و میزان نیرو، یک دستگاه اجرایی و کارگزاری نیست. به‌ویژه اینکه امروزه بحث این که یک نهاد مشورتی و حل اختلاف مانند مجمع بتواند در مقام نظارت بر سه قوه عمل کند به شدت محل جدل و گفتگو در عرصه داخلی است و هنوز اجماع قطعی برای تفویض این اختیار به مجمع، شکل نگرفته است.

در سند چشم‌انداز مردم به‌عنوان یکی از دو رکن ناظر بر برنامه‌های توسعه معرفی شده‌اند. این نقش اصطلاحی کلی است و در راستای تحقق این مفهوم کلی باید با تعریف نهادهایی که از طریق آن‌ها پرسشگری مردم و پاسخگویی کارگزاران بیان می‌شود الزامات اجرای این نظارت فراهم آید. تنها در این صورت است که بستر لازم برای ایفای این نقش مهم و حساس از جانب مردم را می‌توان انتظار داشت. این در حالی است که به اعتراف خود طراحان، حدود ۸۰٪ تا ۹۰٪ مردم و نخبگان، از محتوای چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه بی‌خبرند و زمینه اجماع‌سازی و وجه ملی بخشیدن به این سند، فعلاً چندان مهیا نیست.

۲-۳. ضعف سنت فکری

مفاهیم به کار گرفته‌شده در برنامه‌های توسعه کمتر انسجام مفهومی و تکمیلی دارند. این مهم موجب شده تا با «ضعف در امکان نقد» برنامه‌های توسعه نیز مواجه باشیم. این رویه همچنین امکان بنا نهادن تجارب توسعه در یک چارچوب نظری را از ما سلب می‌کند. در واقع از آنجایی که هیچ «سنت فکری» در برنامه‌های توسعه ما شکل نگرفته است، تعهدی هم به مبانی نظری در این برنامه‌ها وجود ندارد که بر مبنای آن سعی شود تا مسائل توسعه، آگاهانه و مستدل بیان شود که در اثبات، تصحیح و آزمون آن در مراحل گوناگون تلاشی صورت گیرد؛ در نتیجه برنامه‌های توسعه به‌مثابه تلاشی طبیعی

و برآمده از یک نحوه دید سطحی است که نه تاب مباحثه را دارد و نه توان هم‌اندیشی، نه تاب اینکه بتوان نقدی بر آن کرد؛ چون در جایی سکنی نگزیده و نه می‌توان امکان پاسخی منظم را از آن انتظار داشت. این برنامه‌ها چیزی نیستند که بر اساس آن «سنت» دانشی برای توسعه شکل گیرد؛ چرا که نه به آزمون گذارده می‌شوند و نه ابزارهای تحقیقی متناسبی برای ارزیابی آن تعریف شده است، نهایتاً اینکه برای آزمون برنامه‌های توسعه باید در عمل آن‌ها را به کار گرفت و نتایج آن را در عمل بررسی کرد. اهداف کلان کیفی برنامه دوم توسعه با ارائه ۱۶ دستورالعمل نظری که ۸ مورد آن (۲، ۳، ۵، ۷، ۸، ۱۲، ۱۳ و ۱۶) هویتی اجتماعی و فرهنگی داشت سعی در ترسیم و بسترسازی نظام اجتماعی ایران دارد (اداره کل قوانین، ۱۳۷۴). در هویت اجتماعی- فرهنگی برنامه دوم نیز نزدیک به ۲۲۰ مورد خط‌مشی‌های اساسی که ۱۲۱ مورد آن به جنبه‌های اجتماعی- فرهنگی مربوط می‌شد، قابل رؤیت بود. گستره بی‌ارتباط موارد این تبصره گویای این نکته است که هیچ‌گونه اظهار نظری به‌عنوان بستر این حرکت نمی‌باشد. تبصره ۳۲ قانون دوم توسعه به چگونگی اصلاح و بهسازی نظام اداری می‌پردازد. این تبصره نیز مانند موارد دیگر دچار ضعف دیدگاه نظری روشن می‌باشد.

۳-۳. عدم تعیین شاخصه‌های کمی و سنجه‌های دقیق

برنامه‌های توسعه اغلب تأثیرات اقتصادی و اجتماعی احتمالی تغییرات پیشنهادی را مدنظر قرار نمی‌دهند و از همین رو در نهایت نمی‌توانند به‌درستی نشان دهند چگونه نتایج به‌دست‌آمده از اقدامات متفاوت در راستای اهداف اصلی برنامه بوده است (Stanbery, 1942, p.10). درحالی‌که عدم وجود معیارهای مناسب و شاخص در برنامه‌های توسعه از جمله محدودیت‌های سر راه نظارت مؤثر است. عدم تعیین و تعریف شاخص در برنامه‌های توسعه مفردی عمده برای مجریان فراهم می‌آورد و دستان نهادهای نظارتی را نیز بسته نگاه می‌دارد.

تبصره ۱۰ در قانون برنامه دوم به موضوع محرومیت‌زدایی در همان غالب کلی مانده و به سازوکارهای محرومیت‌زدایی اشاره نداشته است، علاوه بر اینکه صرفاً ابعاد اقتصادی محرومیت در نظر گرفته شده است. همین‌طور تبصره ۲۹ قانون تغییر الگوی

مصرف و گسترش فرهنگ خاصی نیز صرفاً در بیان مفاهیم ارزشی (مانند فرهنگ قناعت، ساده‌زیستی، تجمل‌گرایی و...) محدود مانده است و هیچ‌گونه کمکی به رفع ابهام جهت ترسیم هویت ساختار نظام اجتماعی نکرده است. ماده ۱۳ خط‌مشی اساسی برنامه به بررسی چگونگی هدایت جوانان و نوجوانان در عرصه‌های ایمان مذهبی، فرهنگ خودی، خلاقیت، علم، هنر و... می‌پردازد؛ اما هیچ‌گونه سازوکار نظری و عملی برای دستیابی به سیستم معانی جوانان و در نهایت ساختن نظریه بنیادی ارائه نمی‌گردد؛ بنابراین موارد مطرح در این ماده صرفاً حالت ارزشی و توصیفی دارند و هیچ‌گونه هدف معین قابل دستیابی را مشخص نمی‌نمایند. این کلان‌نگری و کلی‌گویی در برنامه چهارم نیز به چشم می‌خورد و تقریباً به‌استثنای مباحث سیاست خارجی و سیاست دفاعی، بقیه مؤلفه‌های سیاسی کمتر با شاخص‌های مناسب و کمی تعریف عملیاتی شده‌اند.

۳-۴. نقص در سیستم ثبت و ارائه اطلاعات

فقدان آسیب‌شناسی در خصوص دلایل تأخیر پروژه‌ها، عدم انتقال اطلاعات برای ترتیب اثر دادن در برنامه‌های بعدی، مبهم بودن گزارش‌های کلان‌مدیریت، نبود سیستم کنترل عملکرد دقیق، ناتوانی در بررسی تمامی مستندات به‌دلیل حجم زیاد، عدم شفافیت اهداف و آشفتگی در برداشت از شاخص‌ها، عدم انعکاس نیازمندی‌ها و نداشتن تصویری دقیق از توانمندی‌ها همه و همه ناشی از عدم وجود یک بانک اطلاعاتی جامع در مورد تجربیات به دست آمده است؛ امری که ناشی از نادیده گرفتن نقش بسیار مهم ثبت مستندات و مدارک و سابقه نتایج و عملکرد برنامه‌های توسعه است. این در حالی است که نظارت مفید و مؤثر منوط به قابلیت دسترسی و برخورداری از پشتوانه سیستم آمار و اطلاعات مفید در هر یک از حوزه‌های اجتماعی است. طراحی یک شبکه اطلاعاتی که قادر باشد برای مسئولان و نهادهای نظارتی و به‌طور کلی نهادهای مدنی اطلاعات لازم را فراهم سازد و به‌موقع در اختیار آنان قرار دهد، در امر نظارت حیاتی و ضروری است. مثلاً با یک تعریف از اشتغال، دولتی به یک نرخ بیکاری می‌رسد و دولت دیگری با تغییر آن تعریف به رقم کمتر یا بیشتری از

همان شاخص می‌رسد. با ملاحظه سبدی از مجموعه کالاهای مورد نیاز جامعه، تورم یک رقمی به دست می‌آید و با تغییر همین سبد به نرخ تورم دیگری می‌رسیم. دبیرخانه ائتلاف «پاریس ۲۱» در راهنمای طراحی راهبرد ملی برای بهبود آمارها در راستای توسعه (۲۰۰۴) بر این امر تأکید می‌کند. آگاهی روزافزونی در خصوص نیاز به تقویت ظرفیت آماری برای حمایت از طراحی، نظارت و ارزیابی برنامه‌های ملی توسعه وجود دارد (Paris21 Secretariat, 2004). نبود مرکزی جامع و مستقل برای تولید و جمع‌آوری آمارها و اطلاعات مربوط به شاخص‌ها و روندها مانعی در ارائه ارزیابی مؤثر است. در جهان امروز هر سیستمی برای حفظ بقاء و سازگاری با تلاطم‌های محیطی دائماً باید به توانمندسازی و انسجام درونی پرداخته و ساختار و رفتارهای خود را متناسب با شرایط محیطی و نیازمندی‌های مردم خود تنظیم نمایند.

۳-۵. ضعف در زمان‌بندی برای دستیابی به اهداف

در برنامه‌های توسعه معلوم نیست که چه حجمی از دستیابی به اهداف چشم‌انداز بر عهده هر کدام از برنامه‌های توسعه سپرده شده است. به نظر می‌رسد با کارگزاری دولت برای اجرای برنامه‌های توسعه، طرح چنین برنامه کلی‌ای که فاقد شاخصه‌های زمان‌بندی، قابل اندازه‌گیری و اولویت‌بندی است امکان هرگونه پاسخ‌گویی را از میزان تحقق برنامه‌های توسعه ساقط می‌شود. گزارش‌های نظارتی در غالب دوره‌های برنامه‌های توسعه در بازه زمانی مشخص در برنامه ارائه نشد، گزارش‌ها سطح‌بندی نبوده و در پاره‌ای موارد اطلاعات مفیدی ندارند که بخواهد مبنای اصلاح و بازخورد مناسب باشند تا بر اساس آن مسیر حرکت برنامه اصلاح گردد. علاوه بر اینکه در پاره‌ای موارد گزارش عملکردی ارائه نشده است (عزیزخانی، ۱۳۹۰، ص ۱۶۴).

۳-۶. عدم تعریف دامنه مسئولیت‌ها و اختیارات مجریان

عدم تعریف دامنه مسئولیت‌ها از جمله محدودیت‌های سر راه نظارت مؤثر است. عدم تعریف این حوزه به‌طور دقیق و صریح موجب شده تا بازخواست جدی در خصوص حوزه مسئولیت‌ها همیشه با ناکامی مواجه باشد و شانه خالی کردن از مسئولیت‌ها به کرار صورت بگیرد. خلأ تعاریف در خصوص دامنه مسئولیت‌ها موجب شده تا از

یکسو سیاستمداران و ادارات مرکزی مدعی شوند که کنترل کافی وجود ندارد و در سوی دیگر مدیران دستگاه‌های زیرمجموعه ادعا کنند که دخالت‌های بسیاری در حوزه اختیارات آن‌ها صورت می‌گیرد. چیزی که باید مورد توجه قرار داد، ارزیابی میزان عملکرد مدیر در حدود نیل به اهدافی است که مدیر، مسئولیت تحقق آن را عهده‌دار است. مواد ۲۱۳ و ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه به موضوع نظارت پرداخته‌اند اما نکته حائز توجه در این مواد نظارتی این است که استانداردهای ارزیابی در مواد ۲۱۳ و ۲۲۱ مورد توجه قرار نگرفته است.

۷-۳. ضعف در تفکیک قانون‌گذاری از سیاست‌گذاری

مفاد متعددی از قوانین برنامه‌های توسعه ویژگی‌های سیاستی دارند درحالی‌که بنا بر اصول و دلایل بسیاری قانون‌گذار باید از ورود به حوزه‌های سیاست‌گذاری پرهیز کند. هدف از وضع قوانین و مقررات اجرای آن است، حال آنکه بیان اهداف کلی بدون اینکه واجد حکمی منجز و قطعی باشد و نحوه وصول به اهداف قانون را تبیین کند سبب خواهد شد دولت موفق به انجام تکالیف مقرر شده در قانون نشود. بسیاری از مواد لوایح توسعه از جمله لایحه برنامه چهارم توسعه بیان شعارها و تکالیفی کلی برای دولت است. (پورسید، ۱۳۸۲، ص ۶) نکته دیگر اینکه هر یک از سیاست‌ها مجری خاص خود را دارد. اینکه قانون‌گذار مفادی مشابه و در برخی موارد یکسان با سیاست‌های فرهنگی را در قالب قانون به تصویب برساند، به لحاظ اصول قانون‌گذاری قابل توجیه نیست. در واقع می‌توان گفت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون‌گذاری مرحله دوم سیاست‌گذاری به معنای عام است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۹، ص ۲۴۷). هرم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان حکومت در ایران عبارت است از: رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، مجلس شورای اسلامی، دولت، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۹۹). بر این اساس می‌توان محور فرایند سیاست‌گذاری به معنای عام را بدین ترتیب ترسیم کرد؛ سیاست‌گذاری به معنای خاص، قانونگذاری و نهایتاً اجرا. نکته حائز اهمیت اینکه نمایندگان قوه مقننه در محور

اصلی قانونی کردن برنامه‌ها و خط مشی‌ها قرار دارند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۹۶). با نقض فرایند پیش‌گفته توسط هر یک از قوای حکومتی، فرایند خطی سیاست‌گذاری به چرخه سیاست‌گذاری تبدیل می‌شود که در نهایت نهاد قانون‌گذار توانایی و قابلیت نظارت و ارزیابی را فاقد می‌شود.

۳-۸. ضعف در ارائه کارنامه عملکرد رسمی

مجلس باید از دولت در خصوص اجرای برنامه‌های توسعه و بودجه‌های کشور و تکالیفی که دولت به‌طور مشخص بر عهده دارد، نظارت داشته باشد و پاسخ طلبد؛ اما در عمل برنامه‌های توسعه آنچنان کلی است که اصلی‌ترین کارگزار برنامه‌های توسعه به‌آسانی می‌تواند از پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در خصوص اجرای آن‌ها خالی کند؛ آنچنانکه برنامه چهارم توسعه به‌عنوان اولین برش از سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور بدون ارائه کارنامه عملکرد رسمی از سوی دولت، به پایان رسید. از این منظر ملاحظات زیر درخور توجه‌اند:

۳-۸-۱. آیین‌نامه‌های اجرایی به‌موقع تصویب نشده

درحالی‌که در ماده ۱۵۹ برنامه چهارم تصریح شده که دولت موظف است حداکثر تا نیمه اول سال ۱۳۸۴ آیین‌نامه‌های مربوطه را تصویب کند اما در سال سوم برنامه نیز آیین‌نامه‌های مربوطه تصویب نشده بود؛ برای مثال، آیین‌نامه بند ۵ ماده ۵ در سال سوم برنامه به تصویب رسید. در مورد ماده ۱۶ نیز کارگروه مربوطه برای نوشتن آیین‌نامه اجرایی در سال ۱۳۸۶ تشکیل شد، بندهای الف و ب ماده ۱۴ و ماده ۹ تنفیذی ماده ۱۴ قانون برنامه سوم توسعه نیز همین وضعیت را داشتند.

۳-۸-۲. کلی بودن گزارش‌های ارائه‌شده توسط دولت

در تعدادی از مواد دولت به‌جای ارائه گزارش عملکرد به ذکر جملات کلی بسنده کرده است؛ از جمله در ماده ۳ تبصره ه، ماده ۴ و ۶، ماده ۱۴۳ بند الف، ماده ۱۷ بند ط، ماده ۸ و ۱۳ بند ب و ماده ۲۶ که با عباراتی همچون ۱۰۰ درصد تحقق‌یافته، به‌طور نسبی تحقق‌یافته، در حال بررسی، پی‌گیری و مطالعه است، کارگروه مربوطه تشکیل و پیش‌نویس آیین‌نامه تهیه شده است.

۳-۸-۳. عدم انطباق میان گزارش عملکرد با هدف ماده مربوطه در برنامه توسعه

در مواردی در گزارش ارائه‌شده توسط دولت به‌رغم اینکه ۱۰ الی ۲۰ بند عملکرد ارائه می‌شد اما هنوز هم نمی‌شود درباره ارزیابی میزان دستیابی به هدف ماده قانونی اظهار نظر کرد؛ برای مثال، ماده ۸۵ قانون چهارم برنامه توسعه حدود چهار نوع عملکرد آورده شده است و یا در بند د ماده ۹۶ و ماده ۲۷ موارد متعددی گزارش عملکرد آورده شده است اما باین‌حال ماده قانونی یا قابل ارزیابی نیست و یا تحقق نیافته است.

۳-۸-۴. عدم شفافیت در بخش نتیجه گزارش‌ها

گزارش تفصیلی عملکرد سال اول برنامه چهارم بر حسب مفاد ماده ۱۵۷ در حدود ۱۶۰۰ صفحه منتشر شد که بر حسب مواد قانونی به شرح اقدامات انجام‌شده، پرداخته است؛ اما در نهایت معلوم نیست که آیا پس از مجموعه این اقدامات برنامه به اهداف خود رسیده است یا خیر یا میزان دستیابی به هر یک از این اهداف به چه میزان بوده است؟ مجموعه گزارش‌های منتشرشده راجع به عملکرد برنامه سوم توسعه و برنامه چهارم توسعه نیز (حسب تکلیف ماده ۱۵۷) همه اطلاعات را یکجا و بدون تفکیک در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد اما در این حجم انبوه میزان دستیابی به اهداف نامشخص باقی می‌ماند.

۳-۹. محدودیت‌های نهاده‌شده

تدوین اسناد چشم‌انداز در جوامع گوناگون به‌عنوان گامی مهم جهت ایجاد انسجام در جامعه و برنامه‌های هر یک از واحدهای زیر مجموعه است؛ اما چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه کشور نتوانسته مجریان را به این الزام برساند که حرکت خود را در این چارچوب سامان دهند؛ از آن جمله:

۳-۹-۱. نگرش محدود به مدیریت

اگر یک مدیر را بر اساس تشخیص اولویت‌ها، صحت تصمیم‌گیری‌ها و درستی قضاوت‌هایش ارزیابی کنیم، در آن صورت خیلی بهتر می‌توانیم نسبت به عملکرد او نظر دهیم. همچنین اگر انتخاب و ارتقاء مدیران در جامعه تابع یک سلسله نظام روشن، منطقی و تخصصی و متناسب با فعالیت‌های امروز کشور و جهان شود، توجه مدیریت

ارشد کشور بیشتر بر اعمال نظارت‌های عالی در جهت بهبود کیفیت فرآیند، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تحقق اهداف متعالی‌تر مبذول خواهد گردید.

۳-۹-۲. نقد عدم تگرش سیستمی در برنامه‌های توسعه

برنامه‌های توسعه سازوکار اجرایی مناسب و موفق‌اند. از دلایل این امر می‌توان به عدم توجه جدی به شرایط محیطی (پویا) و برنامه‌ریزی راهبردی اشاره کرد (هادی زوز، ۱۳۸۹، صص ۶-۷). این امر در مورد برنامه سوم توسعه بدان‌گونه است که آثار متغیرهای خارجی (اعم از تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری‌ها، دستاوردها و پیشرفت‌های صنعتی، موقعیت‌ها و فرصت‌های راهبردی منطقه‌ای و بین‌المللی) بر اقتصاد داخلی را بسیار کم‌رنگ دیده است. برنامه دوم توسعه نیز از نظر ارزیابی وضعیت اقتصادی نگاهی مطلق داشت و به شکاف بین ایران و سایر کشورهای جهان عنایتی نداشت.

۳-۹-۳. تعدد اهداف تعریف‌شده

تعدد هدف‌ها در برنامه‌ها به حدی بوده است که دستیابی به همه آن‌ها از ابتدای کار بسیار احتمالی دیده می‌شد. در نهایت به دلیل فقدان اولویت، ارزیابی این نکته که چه درصدی از هدف‌ها در برنامه تحقق یافته است، ناممکن بوده است.

۴. پیشنهادات

بنا بر ضرورت وجود واکنش متناسب به بازخوردها، خلأ نهادهایی که در برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز این بازخورد را کنترل کنند به وضوح احساس می‌شود. کنترل و نظارت جهت تضمین اجرای برنامه‌های توسعه الزاماتی را متوجه خود برنامه‌های توسعه می‌سازد. مشارکت ذینفعان در سراسر چرخه برنامه‌ریزی می‌تواند باعث تضمین یادگیری، مالکیت و ثبات دست‌آوردها نیز شود. مشارکت مداوم ذینفعان در فرایند نظارت و ارزیابی نباید به‌عنوان یک فرض تصور شود بلکه باید نهادینه و عملیاتی شود. از همین رو باید تمهیدات خاصی در فرایندهای مدیریت پروژه و برنامه اتخاذ شود تا درگیر شدن مستمر و مؤثر ذینفعان را تأمین و تضمین کند. (United Nations Development Programme, 2009) در ادامه سه پیشنهاد اصلی که در صورت تحقق خواهد توانست عمده مشکلات موجود را رفع نماید، می‌آید:

۴-۱. نهادسازی

نهادینه‌سازی سازوکارهایی جهت ارتباط بین سیستم و محیط و برای ایجاد نظامی مستمر در نظام اجتماعی ضروری است. در سند چشم‌انداز مردم به‌عنوان یکی از دو رکن ناظر بر برنامه‌های توسعه معرفی شده‌اند. این نقش اصطلاحی کلی است و در راستای تحقق این مفهوم کلی باید با تعریف نهادهایی که از طریق آن‌ها پرسشگری مردم و پاسخگویی کارگزاران بیان می‌شود، الزامات اجرای این نظارت فراهم می‌آید. شاخص‌ها تنها در صورتی می‌توانند به‌طور مؤثر برای ارتقا دستاوردهای توسعه‌ای بکار روند که به‌درستی و کاملاً درک شده باشند و حمایت گسترده طیف وسیعی از ذینفعان ملی را جلب کنند (Monitoring and Evaluation, 2007). این مهم مستلزم درگیر کردن گستره وسیع جامعه در امر توسعه است و البته دال بر اهمیت نهادسازی.

۴-۲. شفافیت اطلاعات

دولت‌ها و سازمان‌ها همواره تحت تأثیر فشارهای داخلی و بیرونی قرار دارند که آن‌ها را ملزم به مسئولیت‌پذیری، شفافیت و بیان نتایج و دستاوردها می‌کند. سیستم‌های نظارت و ارزیابی نتیجه-محور می‌توانند ابزار مدیریتی قدرتمندی برای رسیدن به این اهداف باشند (Kusek, J., and Rist, R., 2004). نظارت چیزی جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد نیست. جریان اطلاعات در امر کنترل به شکل سریع و دقیق، امری حیاتی است؛ از این‌رو، دستگاه‌های دولتی باید سازوکاری را درست کنند که در آن قوانین و مقررات، شاخص‌های اندازه‌گیری و اقدامات صورت گرفته مدام در رسانه‌ها و دیگر ابزارهای اطلاع‌رسانی قابل دسترس تمام شهروندان و به‌خصوص احزاب، گروه‌ها و سازمان‌های غیردولتی و نهادهای جامعه مدنی باشد تا آن‌ها بتوانند آزادانه عملکرد کارگزاران توسعه را ارزیابی کنند.

۴-۳. تعیین شاخص

باید کلیه مفاهیم اعم از سیاسی و غیرسیاسی در چشم‌انداز، با شاخص‌ها و سنجه‌های دقیق، با تعریف عملیاتی از حالت انتزاعی خارج شده و جنبه انضمامی و عینی و

کاربردی یابند تا بتوان به‌طور دقیق آن‌ها را در تقنین قوانین و سایر سیاست‌گذاری‌ها ملحوظ نمود.

جمع‌بندی

برنامه‌های توسعه باید توأمان دربرگیرنده مجموعه‌ای از گزاره‌های کلی و نظام‌مند و درعین‌حال قابل‌آزمون باشد. تعیین شاخص و معیار - که برای موفقیت و کارایی یک نظام نظارتی لازم است - عبارت است از بیان هدف‌های برنامه در قالب نتایج قابل اندازه‌گیری و دقیق. به‌رغم این مهم عدم وجود معیارهای مناسب و شاخص‌های تعریف‌نشده در برنامه‌های توسعه از جمله محدودیت‌های سر راه نظارت مؤثر است. همچنین فقدان سنت فکری در برنامه‌های توسعه موجب شده تا با ضعف در امکان نقد برنامه‌های توسعه نیز مواجه باشیم. این رویه همچنین امکان بنا نهادن تجارب توسعه در یک چارچوب نظری را از ما سلب می‌کند. در پس سازوکارهای کنترلی و نظارتی می‌توان ایجاد همسوسازی سایر نهادهای توسعه و برقراری ارتباط کمی و کیفی برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه را انتظار داشت. این مهم فراتر از ۲۵-۲۴ بند الزاماتی نظارتی است که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است. امروزه بیش از ده نهاد نظارتی کلان در کشور انجام‌وظیفه می‌کنند و می‌توان از مساعدت این دوایر نظارتی نیز بر اجرای سند چشم‌انداز سود جست؛ اما تداخل کاری و موازی کاری و فقدان مرز مسئولیت و اختیارات هر یک از نهادها موجب شده تا نتوان کارایی لازم را از این نهادها انتظار داشت. تعمیق مسئولیت در جامعه نیازمند شفافیت در ارائه اطلاعات و دستیابی رسانه‌ها و محققان به اطلاعات صحیح و دقیق جهت انعکاس آن به جامعه و فعال کردن نهادهای مدنی و افکار عمومی در نقش نظارتی و مشارکت است. گسترش اطلاع‌رسانی عمومی در خصوص اهداف برنامه‌های توسعه از دیگر اموری است که پیش‌نیاز ایفای نقش نظارتی نهادهای مردمی در برنامه‌های توسعه است. در واقع از این طریق می‌توان انتظار تبدیل برنامه‌های توسعه به دغدغه جامعه را داشت و اراده جمعی‌ای را برای توسعه به وجود آورد.

یادداشت‌ها

۱. برنامه پنج ساله دوازدهم چین تلاش می‌کند تا اقتصاد چین را با تشویق به مصرف داخلی، توسعه بخش خدماتی، حرکت به سمت تولید با ارزش افزوده، حفاظت از انرژی و پاک‌سازی محیط زیست بازسازی کند. ژوزف کیسی و کاترین کولسکی (۲۰۱۱) در تحلیل برنامه پنج ساله دوازدهم توسعه چین.
۲. از جمله این موارد می‌توان به ماده ۵۶ قانون چهارم توسعه اشاره کرد.

کتابنامه

- استونر، جیمز و فریمن، ادوارد (۱۳۷۵)، رهبری و کنترل، ترجمه سید محمد اعرابی و علی پارسائیان، جلد سوم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- الوانی، مهدی (۱۳۸۵)، مدیریت عمومی، تهران: نشر نی.
- پورسید، بهزاد (۱۳۸۲)، «درباره لایحه برنامه چهارم توسعه؛ بازخوانی حقوقی برنامه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های حقوقی، شماره مسلسل ۶۹۰۸.
- رضاییان، علی (۱۳۶۹)، اصول مدیریت، سمت.
- رئوفی، محمدحسین (۱۳۸۱)، مدیریت عمومی و آموزشی، مشهد: نشر روان مهر.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.
- زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۸۹)، تجزیه تحلیل و طراحی سیستم‌ها، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- سورین، ورنر؛ تانکارد، جیمز (۱۳۸۱)، نظریه‌های ارتباطات، ترجمه علیرضا دهقان، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- عبدالغنی، محمدنور (۱۳۶۶)، «روشناسی نظارت و ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌های توسعه روستایی در مالزی»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا، سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه.
- عزیزخانی، فاطمه (۱۳۹۰)، «ارزیابی برنامه سازوکار نظارتی برنامه پنجم»، فصلنامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال هجدهم، شماره ۶۷.

علی حاج شیرمحمدی، معرفی (۱۳۸۴)، «تبیین و طبقه‌بندی مهم‌ترین چالش‌های مدیریت پروژه ایران»، ارائه‌شده در دومین کنفرانس بین‌المللی پروژه مدیریت، اسفندماه.

فاضلی، عبدالرضا (۱۳۹۰)، «درآمدی بر نقش برنامه‌ریزی استراتژیک در تحقق چشم‌انداز ملی»، فصلنامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال ۱۸ شماره ۶۷.

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

کاستلز، امانوئل، (۱۳۸۱)، عصر اطلاعات، ترجمه حسن چاوشیان، تهران: سفیر.

ماتور، کولدیپ، (۱۳۶۶)، «نظام نظارت و ارزشیابی کارآمد برای طرح‌ها و پروژه‌های توسعه روستایی در کشورهای آسیایی»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا، سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه.

مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۹)، «تأملی بر مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال ۱۸ شماره ۶۷.

هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

هیچینز، درک. کی (۱۳۷۶) کاربرد اندیشه سیستمی، ترجمه رشید اصلانی، مرکز آموزش دولتی.

Alkin, Marvin and Soloman, Lewis (1983), "Conducting Benefit-Cost Analysis of Program Evaluations", in *The Costs of Evaluations*, Ed. Alkin and Solomon, Sage Publications, Beverly Hills.

Babble, Earl (1983), *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publication company, Belmont.

Backgrounder: China's 12th Five-Year Plan, Joseph Casey, Katherine Koleski, U.S.-China Economic & Security Review Commission, June 24, 2011.

- Baer, W. C. (1997), "General plan evaluation criteria: An approach to making better plans", *Journal of the American Planning Association*, 63, pp.329-342.
- Development Plans; Guidelines for Planning Authorities, Government of Ireland*, THE STATIONERY OFFICE, DUBLIN, June, 2007.
- Europe 2020, "The European Strategy for Sustainable Growth, What Does It Look Like from Outside?", JAVIER PEREIRA, September 2011, Friedrich Ebert Stiftung publication, Germany.
- Faster (2013), *More Inclusive and Sustainable Growth*.
- HANDBOOK ON PLANNING, MONITORING AND EVALUATING FOR DEVELOPMENT RESULTS, United Nations Development Programme (2009), New York, Handbook Website:
<http://www.undp.org/eo/handbook>
- Kusek, J. and Rist, R. (2004), *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*, World Bank, Washington, D.C.
- "Monitoring and Evaluation, International Development Department", University of Birmingham, September 2007, Accessed on the GSDRC website: www.gsdr.org
- Paris21 Secretariat (2004), "A Guide to Designing a National Strategy for the Development of Statistics (NSDS)", Prepared by the Partnership in Statistics for Development in the Twenty-first Century (PARIS 21), Paris.
- Rossi, Peter and Howard E, Freeman (1982), *Evaluations: A systematic Approach*, 2ded, Sage Publications, Beverly Hills.
- Stanbery V. B. (1942), "Evolution of a Regional Development Plan", *Journal of the American Institute of Planners*, 8:3, 3-10
- Suchman, Edvards A. (1974), *Evaluation Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, Russell Sage Foundation, New York,
- Twelfth five year plan (2012/ 2017), *Planning Commission*, Government of India.
- Useem, Michael and Graham Chipande (1991), "Centralization and Experimentation in the Implimentation of a National Monitoring and Evaluation System: The Experience of Mali", in *Evaluation Review*, Vol. 15, No, 2, April, , pp.233-253.
- World Bank Operations Evaluation Department (2002), "Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches", The World Bank, Washington, D.C.