

## سخن مدیرمسئول

ارزیابی و نظارت معطوف و متأثر از نگاه نظام‌مند به هدف است. هدفی که می‌تواند شخصی، اجتماعی و اقتصادی باشد. به طبع انسان به‌عنوان موجودی صاحب اراده، هدفمند و فرجام‌خواه باید رفتار خود را بر مبنای برنامه‌ریزی و کنترل حرکت در مسیر استوار کند. این مسئله برگرفته از طبیعت عالم و امری تکوینی است که خداوند متعال در مورد آن می‌فرماید حرکت آسمان‌ها و زمین بر اساس لُهو و لعب نبوده و آفرینش انسان‌ها بر مبنای یک هدف ایجاد شده و این هويت هدفدار بودن انسان را نشان می‌دهد (سوره دخان: ۳۸؛ سوره مؤمنون: ۱۱۵).

در دین مبین اسلام و در مباحث آن نیز این مقوله مورد توجه ویژه بوده است. برای نمونه حضرت امیر (ع) می‌فرماید: «وای بر کسی که دو روزش یکسان باشد» یا در بخشی دیگر می‌فرماید: «حسابرسی پیش از کیفر است و پاداش پس از حسابرسی» (غررالحکم، ۱۳۸۶: ۳۸۰)، امام سجاد (ع) می‌فرماید: «ای فرزند آدم، تا زمانی که به محاسبه خویش می‌پردازی پیوسته در خیر و خوبی به سر خواهی برد» (تحف العقول، ۱۳۸۵: ۲۸۰) و امام کاظم (ع) می‌فرماید: «از ما نیست کسی که هر روز به حساب خود رسیدگی نکند» (الاختصاص، ۱۳۸۵: ۲۶).

در تفکر دینی، اصل هزینه - فایده بسیار مورد توجه قرار گرفته و انسان عاقل و دیندار کسی است که دائماً رویکرد هزینه - فایده داشته باشد. برای نمونه خداوند متعال در عالی‌ترین و معنوی‌ترین موضوع دینی، یعنی شهادت در راه خدا، به بندگانش می‌فرماید که جان آنها را خریداری می‌کند و در ازای هزینه کرد جان و تن در راه خدا بالاترین پاداش به شهید داده می‌شود. یا در موضوع قرض الحسنه می‌فرماید خداوند در مقابل عمل خیر وام دادن، مابازای بیشتری را عطا خواهد کرد. با توجه به همین منطق هزینه - فایده، ارزیابی از نتیجه و محصول کار کرد یک مجموعه ضروری است.

این تفکر که از حیات عقلانی بشر سرچشمه می‌گیرد و دیعه‌ای الهی بوده که خداوند

عطا کرده است و در زندگی اجتماعی بروز و ظهور پیدا می‌کند بنابراین موضوع نظارت و ارزیابی جزء ارکان اساسی حرکت اجتماعی به‌ویژه نظام‌های سیاسی و اداری است و در طی تکامل حیات بشری به تدریج رشد و نمو یافته و در ادیان و نحله‌های مذهبی و فلسفی مورد توجه قرار گرفته است. مفاهیمی چون امر به معروف و نهی از منکر، عیون، گماشتن محتسب و ... نمونه‌هایی از سازوکارهای نظارت و کنترل در ایران و اسلام است. البته این دانش در دوران معاصر، به دنبال توسعه دولت‌ها و نظام‌های اداری شکل مدون و منسجم‌تری به خود گرفته و به‌طور مشخص از دهه ۱۹۵۰ به بعد رفته‌رفته نظارت و کنترل بر عملکرد دولت‌ها و اجرای سیاست‌های عمومی به‌وسیله دولت‌ها، پارلمان‌ها و یا نهادهای تخصصی به‌خصوص در زمینه خط‌مشی‌های اساسی به‌گونه‌ای نظام‌مند صورت می‌پذیرد که مفهوم ارزیابی نقطه محوری در این کنترل است. ظهور دانش نوین ارزیابی به‌مثابه گسست و گذار از الگوهای سنتی کنترل جریان امور و اجرای سیاست‌ها از سوی نهادهای اجرایی به الگوهای نوین سنجش عملکرد، کنترل و نظارت است.

## ۱ واژه‌شناسی ارزیابی و نظارت

واژه ارزیابی از نظر لغوی در لغت‌نامه دهخدا، به عمل یافتن ارزش و بهای هر چیز، سنجش و بررسی حدود هر چیز و برآورد ارزش آن اطلاق شده است. همین فرهنگ، نظارت را مراقبت و تحت نظر داشتن چیزی یا کاری تعریف می‌کند. اما در تعریف علمی، مفهوم نظارت و ارزیابی یعنی آزمون عینی، نظام‌مند و تجربی تأثیرات سیاست‌های جاری و برنامه‌های عمومی بر روی اهدافی که باید به آنها نائل شوند (Dye, 2006: 10-21). یکی از متخصصان کنترل و ارزیابی معتقد است که این مفهوم شش ویژگی و مشخصه منحصر به فرد دارد (Nagel, 2002: 28):

۱. کنترل و ارزیابی در ارتباط مستقیم با سیاست‌گذاری است و به تحلیل مسائلی می‌پردازد که تصمیم‌گیران دولتی آن را تعریف کرده‌اند؛

۲. نظارت و ارزیابی دارای ویژگی قضاوتی است. هدف ارزیابی در قالب اهداف برنامه شکل می‌گیرد؛

۳. نظارت و ارزیابی نوعی بررسی است که ریشه در وضع یک سیاست دارد نه در مباحث دانشگاهی صرف؛

۴. نظارت و ارزیابی اغلب مشمول کشمکش میان محققان و مجریان است؛

۵. نظارت و ارزیابی خوراکی ژورنالیستی بوده، مصرف عمومی ندارد و برای اصلاح دلسوزانه امور است؛

۶. نظارت و ارزیابی، محققان را درگیر مسائل مربوط به تأمین مالی برنامه‌های دولتی می‌کند.

به‌طور کلی بازرسی و کنترل در دنیای پیشرفته دارای دو بعد اساسی است؛ بعد اول اینکه یک سیاست را با توجه به اهدافی که قرار است به آنها نائل شود بررسی می‌کند که محور آن نوعی سنجش میزان پیشرفت در اهداف است. بعد دوم عبارت است از ارزیابی یک سیاست که در قالب آن کارایی و اثرگذاری یک تصمیم دولتی تجزیه و تحلیل می‌شود. کنترل و نظارت دارای چند فن اساسی نیز است؛ اول، فنونی که به اندازه‌گیری رابطه هزینه‌ها با فایده‌ها می‌پردازد، دوم، فنونی که به کنترل و اصلاح فرایند اجرای سیاست می‌پردازد و سوم، فنونی که با به کارگیری ابزارهای تخصصی، نظام‌ها و مدل‌های علمی به ارزیابی کلان فرایند سیاستگذاری می‌پردازد.

## ۲ نظارت و ارزیابی در ایران و اسلام

بحث نظام‌های نظارتی و کنترلی در تاریخ تمدن بشر ریشه‌ای دیرینه دارد. به‌طوری‌که برخی، پیشینه آن را به یونان باستان و برخی دیگر به پانصد سال قبل از میلاد مسیح و منشور کوروش بعد از تصرف شهر بابل نسبت داده‌اند. چنان‌که روشن است، کوروش به‌عنوان یکی از مبتکران سازوکار نظام نظارت و کنترل سازمانی و مالی به‌شمار می‌رود. در تمدن بابلیان نیز مدیریت سیاسی و اجتماعی و مدیریت جامعه در زمینه‌های نظارت و کنترل مالی

و نگهداری آمار و ارقام بوده است، پس از آن اندیشه‌های نظارت و بازرسی وارد نظام حکومتی مصر می‌شود، مصریان برای نخستین بار مدیریت و اداره امور دولتی را به‌طور غیرمتمرکز و با حداقل نظارت و کنترل حکومتی به اجرا درمی‌آورند که همین امر بعدها باعث انقراض پایه‌های امپراتوری آنها می‌شود.

امام محمد غزالی و فارابی، در قرن پنجم، وظایف رهبر و مدیریت سیاسی - اجتماعی و امور نظارت و کنترل را بیان کرده‌اند. غزالی در مورد خصایصی که یک رهبر باید دارا باشد تا بتواند سازمان خود را به‌خوبی اداره کند به کنترل و نظارت اشاره کرده است، در حالی که می‌توان گفت تا قرن نوزدهم در اندیشه غرب وجود تفکر نظارت و ارزیابی چندان قابل توجه نبوده و روند نظارت و کنترل صرفاً همانند دوران قرون وسطی بر مبنای آزمون و خطا اعمال شده است.

از آنجا که دین اسلام دینی کامل و جامع است و می‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای بشر باشد در این زمینه نیز دستوراتی دارد و مدیران و مسئولان مجموعه‌ها و سازمان‌های موجود در جامعه اسلامی را به داشتن یک سازوکار نظارت و کنترل دقیق، جدی و عادلانه سفارش می‌کند. چرا که سلامت و موفقیت هر مجموعه و سازمانی، به وجود این نظام دقیق در آن سازمان و نهاد وابسته است. با توجه به این اصل بود که پیامبر گرامی اسلام (ص)، هیچ‌گاه از نظارت و مراقبت و کنترل بر عملکرد زیردستان غافل نبودند و اغلب برای نظارت و کنترل عملکرد کسانی که از طرف آن حضرت به کار گماشته می‌شدند، بازرسان و ناظرانی مشخص می‌کردند تا اعمال و رفتار آنها را به‌طور مرتب خدمت ایشان گزارش کنند تا آن حضرت عملکرد و رفتار کارکنان خود را براساس این گزارش‌ها سنجیده و تصمیمات بعدی خود را براساس آن اتخاذ کند. امام رضا (ع) در مورد سیره نظارتی و کنترلی پیامبر گرامی اسلام می‌فرماید: سیره و روش پیامبر این بود که هرگاه سپاهی را به مأموریت می‌فرستاد و فرماندهی برای آن تعیین می‌کرد، برخی از افراد موثق و مورد اعتماد خود را بر او می‌گماشت تا رفتار و عملکرد وی را زیر نظر گرفته، برای رسول خدا گزارش کنند

(مسند الامام الرضا، ۱۳۷۶، ج ۱: ۷۶).

حضرت علی (ع) به مالک اشتر، در مورد نظارت و کنترل چنین می‌فرماید: «ای مالک با فرستادن مأموران مخفی و راستگو و باوفا، کارهای کارمندان و کارگزاران را زیر نظر بگیر زیرا نظارت و کنترل مداوم و پنهانی و دقیق سبب می‌شود که آنها به امانت‌داری و مدارا کردن با زیردستان ترغیب شوند و در کار خود خیانت نکنند». در این نامه امام علاوه بر دستور به داشتن نظارت و کنترل سیاسی، به مداومت در انجام نظارت و کنترل به خصوص به صورت مخفیانه توصیه می‌کنند.

حضرت علی (ع) در نامه‌ای به مالک بن کعب ارحبی مأموریت می‌دهد که بر عملکرد کارگزارانش در محدودهٔ دجله و عذیب، نظارت و کنترل داشته و کار آنها را مورد کنترل دقیق قرار داده و به آن حضرت گزارش دهد (نهج البلاغه، ۱۳۸۷: نامه ۴۰). حضرت علی (ع) علاوه بر دستورهایی که برای نظارت و کنترل به کارگزاران خود می‌داد، خودش نیز در دوران حکومت و مدیریتش، همواره بر عملکرد و فعالیت‌های همه کارگزاران و زیردستانش، نظارت و کنترل کامل داشته و به‌طور مستمر عملکرد آنان را کنترل و بررسی می‌کرد. نامه‌هایی که آن حضرت برای کارگزاران و عمال خود در شهرها و استان‌های مختلف نوشته و در آن نامه‌ها، نقاط قوت و ضعف آنان را متذکر شده است، گویای این مطلب است که آن حضرت همواره بازرسان و ناظران مخفی بر کارگزاران خود می‌گماشت تا کلیه رفتار و عملکرد آنان را به‌طور دقیق زیر نظر گرفته و کنترل کنند و نتیجه این نظارت و بررسی را برای آن حضرت گزارش کنند. آن حضرت تنها به نظارت، کنترل و گزارش‌های بازرسان و ناظران دربارهٔ عملکرد کارکنانش اکتفا نمی‌کرد بلکه علاوه بر آن گزارش‌ها، کارکنان خود را به حضور می‌طلبید، از آنان در مورد عملکرد و رفتار خودشان سؤال می‌کرد و بدین وسیله، عملکرد آنها را از خودشان هم تحقیق می‌کرد و این نشان‌دهنده نهایت دقت و احتیاط و کمال عدالت و انصافی است که آن حضرت هنگام نظارت و کنترل بر عملکرد کارگزارانش رعایت می‌کرد.

نظام نظارت و کنترل در ایران پس از اسلام، شاهد فراز و فرودهایی بوده است، اما به دلیل اهمیتی که کنترل در دین اسلام داشته به یکی از ارکان اداره امور عمومی تبدیل شده است. یکی از سازوکارهای کارآمد در این دوره محتسب بوده است. حسب از سنن دینی است و در صدر اسلام تأکید بسیاری بر آن بوده است. محتسب باید مسلمانی آزاد، بالغ، عاقل، عادل و قادر بوده و دو وظیفه اساسی داشته باشد: اول، نظارت بر احوال زندگی رعیت و دوم، نظارت بر امور مردم در معاملات، راه‌ها، خوراک و ...

ابن خلدون معتقد است محتسبی وظیفه‌ای دینی از باب امر به معروف و نهی از منکر است که برعهده‌داران امور مسلمانان واجب است این پایگاه را به فردی شایسته اختصاص دهند. محتسب درباره منکرات به جست‌وجو می‌پردازد و مرتکبان را به فراخور عمل آنان تعزیر می‌کند. محتسب مراقب بود مردم مقررات شرع را رعایت کنند، بر بازارها نظارت داشت، سنگ و پیمان را محک می‌زد که درست باشد و بر وصول مالیات مردم نظارت داشت (ابن خلدون، ۱۳۸۶: ۳۳۶).

### ۳ نظارت و ارزیابی در جهان امروز

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شاهد ظهور مفهوم نظارت و ارزیابی در شکل جدید و امروزی آن در غرب هستیم. در دهه بعد، مفهوم نظارت و ارزیابی گسترش یافت و نهادسازی برای آن اتفاق افتاد. از این دوران به بعد فنون و تکنیک‌های نظارت و ارزیابی تخصصی‌تر و علمی‌تر شده و به‌طور رسمی وارد بطن حکومت‌ها شد که پس از آن شاهد ظهور مفهوم «دولت ارزیاب» هستیم.

پس از دهه ۱۹۹۰، با گسترش و رشد مردم‌سالاری در ورود جامعه به عرصه سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، نظریه‌های مربوط به نقش مردم، نهادهای وابسته به جامعه مدنی، رسانه‌های غیردولتی و سمن‌ها<sup>۱</sup> در ارزیابی سیاست‌ها و نظارت بسط یافت. این

تحول معنایی در ارزیابی تأثیر مشهودی داشت و باعث به وجود آمدن مفهوم «جامعه ناظر» شد.

از آنجاکه ارزیابی و نظارت مقوله‌ای است اجتناب‌ناپذیر و نمی‌توان جایگزینی برای آن پیدا کرد بنابراین منطق نظارت در تمامی مکاتب دینی و مکاتب فلسفی شرق و غرب به‌عنوان یک اصل مورد توجه قرار گرفته است. در دوران جدید به‌طور مختصر، سه دیدگاه در خصوص ارزیابی قابل تفکیک است: ۱. دیدگاه تکنیکی و حقوقی، ۲. دیدگاه محصول‌گرا یا نتیجه‌گرا و ۳. دیدگاه مدرن به نظارت و ارزیابی. نگاه تکنیکی نسبت به نظارت و ارزیابی به معنای شناخت و اندازه‌گیری درستی انجام و اجرای یک سیاست است. این دیدگاه برای نظارت و ارزیابی شرایط ذیل را برمی‌شمارد (وحید، ۱۳۸۴: ۱۴۰-۱۲۸):

- تعیین راهبرد برای نظامی که باید ارزیابی کند؛

- اندازه‌گیری با اتکا به شاخص‌های کمی و با استفاده از روش‌های تجربی و یا

نیمه تجربی؛

- تطبیق وضعیت مورد مشاهده با وضعیت‌های عینی و فرضی دیگر؛

- توضیح به روش علت و معلولی.

از این دیدگاه رعایت دو اصل بنیادی در زمینه نظارت بر اجرا لازم است:

۱. اصل تفکیک؛ بدین معنا که ارزیاب باید مستقل از کسانی باشد که سیاست را

طراحی و اجرا کرده‌اند تا درستی ارزیابی تضمین شود.

۲. اصل بازتولید؛ براساس آن نتایج ارزیابی در حالتی معتبر است که در صورت انجام

دوباره ارزیابی به‌وسیله ارزیابان دیگر، البته با روش‌های یکسان، نتایج مجدد قابل حصول باشد.

نکته اساسی در این نظر که به مدل کلاسیک نظارت و ارزیابی شهرت دارد، این است

که در ارزیابی رسمی و دایره‌بازیگران آن بسته‌اند، به این معنا که ارزیاب و ناظر نهادهای

رسمی هستند و همچنین بر جنبه فنی و حقوقی ارزیابی تمرکز می‌شود.

دیدگاه محصول‌گرا یا کارایی‌محور نسبت به نظارت و ارزیابی بدین‌گونه است:

«ارزیابی یک سیاست عمومی به معنای قضاوت پیرامون ارزش تأثیرات آن است». با این دیدگاه، تعریف حقوقی و تکنیکی نظارت و ارزیابی می‌تواند ارزیابی را با ریسک عدم توجه به کارایی مواجه کرده و نیز آن را به انحصار متخصصان اداری و دولتی درآورد. این دیدگاه کنترل و ارزیابی را بر پایه استقلال ناظر و ارزیاب، دقت علمی، تمرکز بر نتایج و ورود نهادها و سازمان‌های دیگر در پیشگیری از ناکارآمدی بنا نهاده و آن را وسیله‌ای برای توسعه مردم‌سالاری می‌داند. به همین منظور نه تنها انجام نظارت به وسیله پارلمان ضروری است بلکه باید احزاب، اتحادیه‌ها و انجمن‌ها نیز به این کار مبادرت ورزند و هدف باید تضمین نتیجه و محصول فرایند باشد.

دیدگاه مدرن نسبت به نظارت و ارزیابی به دنبال ایجاد سازش میان دیدگاه‌های فنی - حقوقی و نتیجه‌گراست. در این دیدگاه به کارگیری روش فنی و حقوقی در ارتباط با ارزیابی مورد انتقاد قرار گرفته است. اما توجه صرف بر کارایی نیز مردود شمرده می‌شود. در این نگاه نظارت و ارزیابی به معنای «یک مشی کثرت‌گرایانه در درون فرایند اجرا و بازیگران درگیر با آن است که سعی در سنجش میزان درستی یک خروجی (اهداف مورد انتظار نحوه اجرا) با اهداف و نیز براساس مواجه کردن آثار آن با نظام ارزش‌های جامعه دارد». هدف از نظارت نه تنها مبارزه با انحراف مجریان، بلکه حفظ و ارتقای کارایی است. به بیان دیگر نه تنها محصول و خروجی نظام اجرا مهم است بلکه سلامت فرایند هم اهمیت دارد (Plottu and Plottu, 2009: 343-359).

### فرجام سخن

به نظر می‌رسد دیدگاه مدرن با رویکرد اسلامی سازگارتر است. مکتب مدرن معتقد است هم باید به فرایندها توجه کرد و هم به خروجی فرایند اجرا و نمی‌توان صرفاً به کارایی یا نتیجه اکتفا کرد و اسلام نیز معتقد است هدف وسیله را توجیه نمی‌کند، بلکه باید هم کارایی و هم مسیر طی شده برای دستیابی به آن خروجی مورد توجه باشد. افزون بر اینکه نظارت و ارزیابی نه تنها وظیفه نهادهای رسمی و حاکم است بلکه وظیفه همگانی بوده و

باید سازو کارهای مشارکت همگانی در نظارت و ارزیابی فراهم شود.

با عنایت به رویکردهای جدید در نظارت و بازرسی، هدف این است که ارزیابان خبره یعنی نخبگان، سازمان‌های غیردولتی و کانون‌های تخصصی با برخورداری از یک نگاه کارشناسی یعنی کنترل بر فرایند و ارزیابی خروجی به بررسی عملکرد نهادهای اجرایی پردازند. یکی از اصول این رویکرد استقلال نظام نظارت و ارزیابی است. در حال حاضر دیوان محاسبات تحت نظارت قوه مقننه و سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه، مستقل از قوه اجرایی بر اجرای سیاست‌ها نظارت دارند. همچنین ماده (۱۵۶) قانون اساسی که مربوط به وظایف قوه قضائیه بوده و بند «۱۰۴» که مترتب بر وظایف سازمان بازرسی کل کشور است، نیز متوجه نظارت بر سازو کارهای اجرا و انجام امور عمومی و همچنین به حسن جریان امور یعنی نتیجه‌گرایی و کارایی محوری اشاره دارد. افزون بر آنچه گفته شد، یک نظارت مدرن باید متناسب با نوع تنگناها و عملکرد دستگاه‌ها و نیز مبتنی بر روش‌های نوین نظارت باشد. در این زمینه به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

- تمرکز بر خطوط اصلی عملکرد دستگاه‌های دیوان‌سالاری در ارزیابی؛

- تمرکز بر موضوعات اساسی و برنامه‌های کلان؛

- ورود ابزارها، تکنیک‌ها و تکنولوژی‌های نوین در نظارت و بازرسی به موازات

پیشرفت در نهادهای اجرایی؛

- استفاده بهینه از ظرفیت‌های برون‌سازمانی، گاهی نهادهای بیرون از نهاد مسئول

دارای ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بسیار بالایی هستند که استفاده از آنها باعث کاهش هزینه

و ارتقای کارایی خواهد بود برای نمونه شوراهای اسلامی دارای ظرفیت بسیار بالایی

هستند.

- استفاده از گروه‌های غیردولتی و رسانه‌های جمعی؛ رسانه‌ها و گروه‌های غیردولتی

می‌توانند به‌مثابه یک ابزار پیشگیرانه مؤثر نقش مهمی در نظارت و کنترل ایفا کنند.

دستیابی به استاندارد بالا برای نظارت، بازرسی و ارزیابی نیازمند توسعه دانش منسجم و عمیق در ارتباط با نظارت و ارزیابی است که راهنمای طراحی و کاربرد ابزارها و روش‌های به‌روز و جدید، مدل‌سازی‌های پیچیده، ایجاد و طراحی نظام‌ها و ساختارها باشد. امروزه با پیچیدگی پدیده‌های اداری و اجتماعی و توسعه شتابان فناوری‌های نوین، ارتقای دانش سازمانی در نهادهای نظارتی ضرورتی گریزناپذیر است تا این نهادها بتوانند پایه‌پای سایر نهادها حرکت کرده و حتی از آنها گامی پیش باشند. در این راستا انتشار فصلنامه *دانش ارزیابی* که در پی ایجاد ارتباط و هماهنگی میان ادبیات دانشگاهی ارزیابی، نظارت و بازرسی و فنون و تجربیات درون‌سازمانی در این حوزه با هدف تولید دانش مورد نیاز است، ضرورتی بس مهم به‌شمار می‌آید و می‌تواند در این زمینه گامی ثمربخش باشد. امید است اساتید و صاحب‌نظران با ارسال مقالات و زین خود بتوانند در تکامل دانش ارزیابی، نظارت و بازرسی و استمرار این حرکت علمی یاری رسانند.

**مصطفی پورمحمدی**  
**مدیر مسئول فصلنامه دانش**  
**ارزیابی**