



بررسی شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌های توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۶۴
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۸

عنوان گزارش:

بررسی شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌های توسعه
در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی

نام دفتر:
مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کننده:
مرتضی گنجی

مدیر مطالعه:
محسن کرمانی

ناظر علمی:
مهدی مختاری پیام

اظهار نظر کننده:
توحید اسماعیل پور (دفتر مطالعات حکمرانی)، یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)
محمد عباسی (خارج از مرکز)

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

صفحه آر:
محمد دهقانی شهبابی

واژه‌های کلیدی:

۱. شاخص
۲. ارزیابی
۳. نظارت
۴. آسیب‌های اجتماعی
۵. حکمرانی آسیب‌ها



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۶
مقدمه.....	۸
روش طراحی و تدوین شاخص های نظارتی.....	۹
گونه شناسی شاخص های نظارت و ارزیابی سیاست های اجتماعی.....	۹
ویژگی شاخص های سنجش و ارزیابی احکام سیاستی.....	۱۵
چالش های شاخص گذاری در حوزه مسائل و آسیب های اجتماعی.....	۱۷
جمع بندی.....	۱۸
منابع و مآخذ.....	۲۰

فهرست جداول

جدول ۱. برخی شاخص ها و اهداف کمی آسیب های اجتماعی در ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه.....	۱۲
جدول ۲. نمونه ای از وضعیت شاخص های حوزه آسیب های اجتماعی.....	۱۹

فهرست اشکال

شکل ۱. سنخ شناسی شاخص های نظارتی.....	۱۰
شکل ۲. معیارهای دسته بندی شاخص های نظارتی.....	۱۱
شکل ۳. الگوی شاخص گذاری احکام حوزه اجتماعی.....	۱۴



بررسی شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌های توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی

چکیده



از روش تحلیل قیاسی تلاش کرده تا الگویی از شیوه شاخص‌گذاری در احکام حوزه آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه ارائه دهد. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که الگوی شاخص‌گذاری مناسب برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیازمند بهره‌گیری توأمان از شاخص‌های وضعیت‌سنج و فرایندی است؛ این شاخص‌ها در گونه‌های مختلف کمی/کیفی، عمومی/اختصاصی، عینی/ذهنی، مقطعی/دائمی و منفرد/ترکیبی قابل‌صورتبندی هستند. بهره‌گیری از این شاخص‌ها مستلزم توجه به هماهنگی و تطابق‌پذیری آنها، شفافیت و عدم ابهام، هماهنگی با تکالیف و ظرفیت‌های اجرایی، واقع‌گرایی و قابلیت اجرا، توجه به ماهیت پدیده‌های اجتماعی، توجه به ویژگی‌های زمینه‌ای آسیب‌ها و ابتنا بر یک نظام آماری متقن می‌باشد...

در حال حاضر، موضوع کنترل و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی با توجه به تغییرات به وقوع پیوسته در ماهیت، نوع، کمیت و کیفیت این مسائل، از اهمیت مضاعفی برخوردار شده است. در این رابطه، مسئولان و برنامه‌ریزان کشور نیز تمهیدات متعددی اندیشیده‌اند که مهم‌ترین جلوه و انعکاس سیاستی آن را می‌توان در قوانین برنامه توسعه، خاصه قانون برنامه ششم توسعه مشاهده کرد. با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که میزان موفقیت این برنامه‌ها در حوزه پیشگیری و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی مطلوب و رضایت‌بخش نبوده است. سیاست‌پژوهان یکی از دلایل عمده این وضعیت را، کم‌توجهی به مقوله نظارت و شاخص‌های سنجش و ارزیابی در احکام قانونی مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی می‌دانند. در این راستا، گزارش حاضر با بهره‌گیری

خلاصه مدیریتی



از اهمیت مضاعفی برخوردار شده است. مبتنی بر این ضرورت و اهمیت، مسئولان و سیاستگذاران نیازمند و مکلف به اتخاذ تمهیدات لازم در راستای پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی می‌باشند؛ در این زمینه، سیاستگذاران از انواع روش‌ها و ابزارهای سیاستی از جمله قوانین برنامه توسعه در راستای اتخاذ تدابیر لازم در زمینه تدبیر مسائل

وضعیت آسیب‌های اجتماعی و نرخ شیوع و بروز آن در جامعه، همواره به‌عنوان دغدغه و مطالبه‌ای اساسی نزد افکار عمومی جامعه مطرح بوده است. این موضوع به‌ویژه در سال‌های اخیر و مبتنی بر تغییر و تطورات رخ داده در مسائل و آسیب‌های اجتماعی در عرصه جامعه مانند زنانه شدن آسیب‌ها، کاهش سن آسیب‌دیدگی، بروز و ظهور آسیب‌های نوپدید و ...

سنجش عملکرد نهادهای متولی را متناسب با تکالیف تعیین شده در راستای اجرای سیاست‌های اجتماعی نظارت و ارزیابی کنند.

شاخص‌های وضعیت سنج و فرایندی براساس معیارهای مختلف در انواعی از گونه‌های کمی/کیفی، عمومی/اختصاصی، مقطعی/دائمی، منفرد/ترکیبی و عینی/ذهنی قابل شناسایی و دسته‌بندی هستند. هر یک از گونه‌های مطرح شده، دارای نقاط قوت و ضعف مشخصی هستند؛ شاخص‌های کیفی تفسیرپذیر و سنجش‌ناپذیر هستند، شاخص‌های کمی ماهیتاً محدود شده و تقلیل‌گرایند، شاخص‌های عمومی کلی و غیرقابل استناد به منظور نظارت عملکردی بر فعالیت دستگاه‌ها هستند، شاخص‌های مقطعی ناپایدار و فاقد پایایی هستند و غیره. از سویی، برخی از این شاخص‌ها مانند شاخص‌های کیفی و ذهنی و شاخص‌های کمی و عینی، ماهیتاً تناسب و هم‌پوشانی قابل توجهی با یکدیگر دارند؛ از سوی دیگر، شاخص‌های ترکیبی عموماً از جنس کیفی و ذهنی و شاخص‌های منفرد کمی و عینی می‌باشند. بر این اساس، می‌توان گفت که استفاده از هر یک از این شاخص‌ها به تناسب با زمینه مورد نظر و به صورتی بهینه صورت گرفته و در مجموع، شاخص‌گذاری در حوزه آسیب‌های اجتماعی، مشابه با سایر عرصه‌های پیچیده و چندلایه، نیازمند بهره‌گیری از انواع شاخص‌های موجود به صورت ترکیبی و همزمان است.

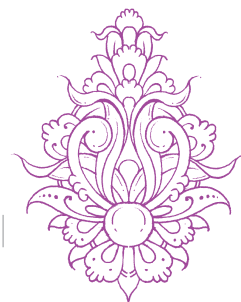
تدوین و به کارگیری شاخص‌های ارزیابی و نظارت در حوزه آسیب‌های اجتماعی با چالش‌های مختلفی از جمله ابهام در تعریف نظری و عملیاتی آسیب‌های اجتماعی، عدم توافق بر اولویت‌بندی آسیب‌ها، فقدان سامانه و نظام آماری معتبر و پایا، کم‌توجهی به تغییر الگوی بروز آسیب‌ها، ناپایداری و عدم تناسب رویکردهای مواجهه و ... دست به گریبان است. بر این اساس، هماهنگی و تطابق‌پذیری شاخص‌ها، شفافیت و عدم ابهام، هماهنگی با تکالیف و ظرفیت مجریان، واقع‌گرایی و قابلیت اجرا، تناسب با ماهیت خاص آسیب‌ها، توجه به ویژگی‌های زمینه‌ای و ابتدا بر یک نظام آماری متقن از جمله ویژگی‌هایی است که برای شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر حوزه آسیب‌های اجتماعی بیان شده است.

در مجموع الگوی پیشنهادی اولیه به منظور ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌های آسیب‌های اجتماعی، مبتنی بر بهره‌گیری از رویکردی تلفیقی و مستلزم تدوین و به کارگیری توأمان شاخص‌های وضعیت سنج و فرایندی در انواعی از قالب‌های کمی/کیفی، مقطعی/دائمی، عمومی/اختصاصی، منفرد/ترکیبی و عینی/ذهنی، ضمن لحاظ کردن ویژگی‌های یاد شده و متناسب با وضعیت خاص اجتماعی - فرهنگی هر بوم و بافت است. در این فرایند، شاخص‌های وضعیت سنجی که به بررسی آسیب اجتماعی بعد از اتمام فرایند مداخلات می‌پردازند، با توجه به اینکه به نوعی اهداف بلندمدت و چشم‌اندازهای مطلوب را دنبال می‌کنند، می‌توانند در سیاست‌های کلی هر برنامه مطرح شوند؛ شاخص‌های وضعیت سنج مربوط به پیش از اقدام و همچنین شاخص‌های فرایندی نیز قابلیت طرح و تدوین در متن احکام برنامه‌ای را دارا می‌باشند.

و مشکلات اجتماعی بهره می‌گیرند. در این راستا، قوانین برنامه توسعه در سال‌های اخیر به عنوان بستری برای ظهور مهم‌ترین کنش‌های نظام حکمرانی در قبال موضوع آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته شده است؛ تا جایی که برای نمونه، «پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی» به عنوان یکی از مسائل محوری برنامه ششم توسعه مطرح شده و در ماده (۸۰) این برنامه نیز تکلیف شده است که دولت با انجام اقدامات لازم نسبت به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به گونه‌ای اقدام کند که این آسیب‌ها در پایان اجرای برنامه ۲۵ درصد کاهش یابند.

اکنون با نزدیک شدن به پایان مهلت زمانی اجرای قانون برنامه ششم توسعه، ارزیابی‌های کارشناسی حاکی از آن است که اقدامات صورت گرفته در زمینه آسیب‌های اجتماعی در این قانون از جامعیت، کفایت، پایداری و اثربخشی لازم متناسب با احکام برنامه برخوردار نبوده و آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های اجرای برنامه افزایش یافته‌اند. اگرچه بخشی از دلایل ناکامی برنامه و اقدامات صورت گرفته در حوزه آسیب‌های اجتماعی به ماهیت پیچیده و چندبُعدی بودن پدیده‌های اجتماعی برمی‌گردد، اما بخش دیگری از این وضعیت ناشی از کم‌توجهی به مقوله نظارت بر برنامه‌ها و ارزیابی نتایج حاصل از آنهاست. در این زمینه یکی از اصلی‌ترین خلأهای مربوط به ارزیابی و نظارت، فقدان شاخص‌های معتبر و قابل سنجش و ارزیابی در زمینه احکام مربوط به امور اجتماعی دانسته شده است. بر این اساس، هدف گزارش حاضر، تلاش برای طرح بحث و عطف توجه بیشتر به مقوله شاخص‌گذاری ضمن مطالعه و بررسی شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌های توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی با استفاده از روش تحلیل قیاسی است. در این راستا تلاش شده است تا ضمن احصا و دسته‌بندی انواع و ویژگی‌های این شاخص‌ها، الگوی مقتضی برای شاخص‌گذاری در این زمینه تدوین شود. یافته‌های گزارش حاکی از آن است که شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌ای حوزه آسیب‌های اجتماعی را می‌توان در دو دسته شاخص‌های وضعیت سنج و شاخص‌های فرایندی صورت‌بندی کرد:

شاخص‌های وضعیت سنج به بررسی و سنجش وضعیت آسیب‌های اجتماعی مورد نظر سیاستگذار در زمان قبل و بعد از اجرای سیاست‌ها می‌پردازد؛ در این زمینه، قبل از اجرای سیاست و انجام اقدامات پیش‌بینی شده لازم است که با استفاده از شاخص‌های وضعیت سنج، وضعیت پدیده یا آسیب اجتماعی مورد نظر در ابعاد مختلف با دقت مورد سنجش و بررسی قرار گرفته و سیاستگذاران و مجریان تصویر معتبر و دقیقی از وضعیت آن داشته باشند. پس از اجرای سیاست‌ها و اتمام فرایند مداخلات نیز باید مجدداً جهت سنجش میزان اثربخشی و موفقیت سیاست‌ها، به سنجش وضعیت پدیده یا آسیب اجتماعی و تغییرات ناشی از اجرای سیاست پرداخت. از سویی دیگر، ارزیابی و نظارت بر اقدامات صورت گرفته توسط عوامل و مراجع اجراکننده سیاست‌ها نیازمند طراحی و تدوین شاخص‌های نظارت و ارزیابی فرایندی است؛ این شاخص‌ها به سیاستگذاران و نهادهای ناظر امکان می‌دهد که بر حسب ضوابط و معیارهای مشخص و قابل



مقدمه

در حال حاضر، گسترش و انباشت روزافزون آسیب‌های اجتماعی در کنار مسائلی مانند پایین آمدن سن ورود به آسیب، زنانه شدن آسیب‌ها و پیدایش گونه‌های نوپدید، توجه و رسیدگی به آسیب‌های اجتماعی را به یک دغدغه و مطالبه عمومی مبدل ساخته است. تا جایی که، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به عنوان یکی از مسائل محوری در برنامه ششم توسعه مطرح شده است.^۱ در این راستا، مهم‌ترین کنش نظام حکمرانی در قبال موضوع آسیب‌های اجتماعی در طول چند سال گذشته بر بستر قوانین برنامه توسعه خاصه قانون برنامه ششم توسعه صورت پذیرفته است. در ماده (۸۰) این برنامه تکلیف شده است که «دولت با انجام اقدامات لازم نسبت به کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به گونه‌ای اقدام کند که این آسیب‌ها در پایان اجرای برنامه به میزان ۲۵ درصد کاهش یابند». حال با توجه به پایان یافتن مهلت قانونی اجرای قانون برنامه ششم توسعه ارزیابی‌ها حاکی از آن است که اقدامات صورت گرفته از جامعیت، کفایت، پایداری و اثربخشی لازم متناسب با احکام برنامه بر خوردار نبوده‌اند و برخلاف احکام این برنامه مبنی بر کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های اجرای برنامه افزایش یافته‌اند.^۲ اگرچه بخشی از دلایل ناکامی برنامه‌ها و اقدامات در حوزه آسیب‌های اجتماعی به ماهیت پدیده‌های اجتماعی و پیچیده، فرایندی و چندبُعدی بودن آن برمی‌گردد، اما بخش دیگری از این وضعیت ناشی از کم‌توجهی به مقوله نظارت بر برنامه‌ها و ارزیابی نتایج حاصل از آنهاست. این وضعیت نیز خود از یک طرف ناشی از کم‌توجهی به اهمیت و نقش ارزیابی و نظارت بر موفقیت برنامه‌ها و از سوی دیگر متأثر از نواقص و ضعف‌های نظری و عملیاتی در تدوین و اجرای اقدامات ارزیابی و نظارتی است. در این زمینه یکی از اصلی‌ترین خلأهای فنی و عملیاتی مربوط به نظارت و ارزیابی در حوزه برنامه‌ها و طرح‌های اجتماعی، فقدان شاخص‌های معتبر و قابل ارزیابی در زمینه احکام مربوط به این امور است. هر چند نظارت یکی از ابزارهای اصلی سیاستگذاران در مسیر تحقق اهداف برنامه‌ها و پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز طرح‌ها محسوب می‌شود، اما انجام هر گونه اقدام ارزیابی و نظارتی نیازمند وجود شاخص‌هایی مشخص و قابل سنجش و بررسی است؛ بخشی از این شاخص‌ها در متن قوانین قرار می‌گیرند و بخشی نیز مربوط به دستگاه‌های ناظر و مجری هستند. بر این اساس، گزارش حاضر ضمن طرح بحث و تلاش برای عطف توجه بیش از پیش سیاستگذاران و مدیران به مقوله نظارت و ارزیابی و شاخص‌های مربوط به آن به دنبال مطالعه و بررسی شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌های توسعه در حوزه آسیب‌های اجتماعی است و تلاش دارد تا ضمن احصا و دسته‌بندی ویژگی‌های این شاخص‌ها، الگویی برای شاخص‌گذاری در این زمینه پیشنهاد کند.

۱. ماده (۲) موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید.

ت) موضوعات خاص کلان فرابخشی در مورد بهبود محیط کسب و کار، اشتغال، فضای مجازی، بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)، بیمه‌های اجتماعی و ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی-اسلامی.

۲. ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۰۱، ۱۸۵۴۰.

روش طراحی و تدوین شاخص‌های نظارتی



شده و مداخلات صورت گرفته در اختیار نمی‌باشد و ابهام و ضعف در نظام آماری آسیب‌های اجتماعی مشهود است، لذا امکان تدوین شاخص‌ها بر مبنای داده‌های آماری فراهم نیست. از این رو غالباً شیوه دوم یا الگوی قیاسی در شناسایی و تدوین شاخص‌ها مبنای کار قرار می‌گیرد؛ استفاده از رویکرد قیاسی زمانی ضرورت می‌یابد که پیرامون موضوع تحقیق دیدگاه‌های نظری و ادبیات مفهومی نسبتاً قابل توجهی وجود داشته باشد؛ در این صورت، نظریه‌ها و ادبیات موجود می‌تواند به احصا و گردآوری مؤلفه‌ها و شاخص‌های مربوط به آن کمک کند. در این شیوه، ادبیات علمی و تجربی موجود در مورد چیستی و ماهیت شاخص‌ها، مورد واکاوی قرار گرفته و طی این فرایند انواع گونه‌های شاخص‌ها و ویژگی‌ها و خصوصیات مربوط به آنها از اسناد علمی و متون سیاستی استخراج و سپس تعریف و تشریح می‌شوند.

به منظور تدوین شاخص‌های نظارتی در زمینه آسیب‌های اجتماعی معمولاً از دو روش قیاسی^۱ یا استقرایی^۲ بهره گرفته می‌شود. در روش استقرایی، بر اساس مشاهدات صورت گرفته از واقعیت و داده‌های گردآوری شده، شاخص‌ها طراحی می‌شوند. در این شیوه عمدتاً از روش‌های آماری مانند تحلیل عاملی^۳ و تحلیل خوشه‌ای^۴ استفاده می‌شود تا تعداد زیادی از متغیرها و معرف‌ها به تعداد محدودتری از مقوله‌ها کاهش یابند و از این طریق مفاهیمی ساخته می‌شود که بتواند به عنوان یک عامل دامن‌ده تغییرات متغیرهای زیرمجموعه خود را تبیین کند. استفاده از این روش مستلزم آن است که داده‌های دقیق و معتبری از کل متغیرها و معرف‌های مرتبط با مفهوم مورد بررسی در اختیار باشد. با توجه به اینکه این داده‌ها در حوزه آسیب‌های اجتماعی و بخش‌های مختلف آن و همچنین ارزیابی پیامدهای برنامه‌های اجرا

گونه‌شناسی شاخص‌های نظارت و ارزیابی^۵ سیاست‌های اجتماعی



میزان نتایج به دست آمده و پیش‌بینی نشده است.^{۱۲} پیتزر راسی تحقیقات ارزیابی را چنین تعریف می‌کند: «تحقیق ارزیابی فعالیتی است برای جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و تفسیر اطلاعات در مورد نیاز به برنامه‌های تغییر اجتماعی، چگونگی اجرا و نتایج برنامه‌های تغییر اجتماعی، تا وضعیت زندگی انسان‌ها با بهتر شدن شرایط اجتماعی بهبود یابد».^{۱۳} مفهوم رصد یا رصد کردن به نظارت در مرحله اجرای برنامه اشاره دارد؛ اینکه در اجرا، برنامه از اهداف خود منحرف نشود و برنامه به نحو مناسبی به اجرا گذاشته شود ذیل این مفهوم بررسی می‌شود. همچنین نظارت در اصطلاح، به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، از مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان حاصل شود.^{۱۴}

در ادبیات برنامه‌ریزی توسعه سه مفهوم نزدیک سنجش^۶، نظارت (رصد)^۷ و ارزیابی^۸ مطرح شده و به صورتی هم‌ارز به کار می‌روند. مفهوم سنجش برای بررسی سازگاری برنامه و تصمیمات اتخاذ شده در قالب آن با یکدیگر و با سایر قوانین و اسناد بالادستی است؛ علاوه بر این به بررسی نحوه تأمین مالی پروژه‌های مطرح شده در برنامه نیز ذیل این مفهوم پرداخته می‌شود. ارزیابی به بررسی میزان کارایی برنامه و سازگاری آن با اهداف در نظر گرفته شده می‌پردازد.^۹ واژه ارزیابی، در محدودترین حالت، به بررسی و قضاوت درباره نتایج و میزان موفقیت برنامه‌های در حال اجرا و انجام یافته، از حیث رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده، گفته می‌شود.^{۱۰} منظور از تحقیقات ارزیابی^{۱۱} نیز تهیه شواهد عینی، منظم و جامع در مورد میزان موفقیت برنامه‌ها در رسیدن به اهداف تعیین شده و

1. Deductive
2. Inductive
3. Factor Analysis
4. Cluster Analysis
5. Monitoring and Evaluation
6. Appraisal.
7. monitoring.
8. Evaluation.

۹. محمدحسین عبادی و محمدجواد رضائی، آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال ۶، ش ۲۱، بهار ۱۳۹۷، صص ۲۳-۱.

۱۰. The Social Science Encyclopedia 1989, 278.

۱۱. Evaluation Research.

۱۲. Babbie, Earl. The practice of social research. Wadsworth Publication Company, Belmont, 1983, 305

۱۳. Rossi, Peter and Howard E Freeman. Evaluation: A Systematic Approach. 2d ed., Sage publication, Beverly Hills, 1982, 15.

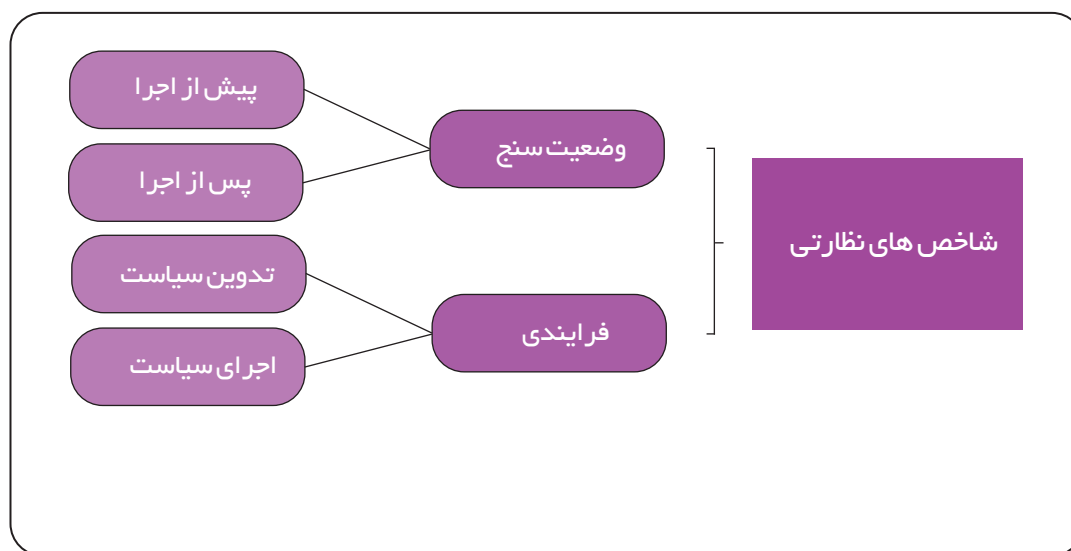
۱۴. بهرام اخوان کاظمی، نظارت در نظام اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱، ۳۱.



که فرایند جمع‌آوری، طبقه‌بندی، تجزیه و تحلیل داده‌ها و نتیجه‌گیری منطقی از آنها را مشخص می‌کنند و از نظر مفهومی، چارچوب مناسبی را برای هدفگذاری، تدوین و ارزیابی فعالیت‌ها به دست می‌دهند. سیاستگذاران و برنامه‌ریزان به واسطه شاخص‌ها، از واقعیت امور مطلع می‌شوند و با اتکا به آنها آگاهی خود از وضع موجود را منظم می‌سازند و با فراهم آوردن امکان مقایسه، میزان موفقیت در برنامه‌ها را ارزیابی می‌کنند. در این راستا، منظور از شاخص‌های نظارتی نیز، ابزارهای سنجش اثربخشی، عملکرد و موفقیت دستگاه‌های متولی و زیرمجموعه آنها می‌باشد که طبق سیاست‌ها، قوانین موضوعه و آیین‌نامه‌ها، دارای شرح خدمات و وظایف مشخصی در زمینه موضوع مورد نظر می‌باشند. شاخص‌های نظارتی، از یک طرف هم‌روند و مسیر و هم وضعیت جامعه را به لحاظ اقدامات و مداخلاتی که در زمینه موضوع مورد نظر صورت می‌گیرد، نشان می‌دهد و از طرف دیگر عملکرد و موفقیت هر دستگاه را مورد سنجش قرار می‌دهد. در این زمینه، دسته‌بندی‌های گوناگونی از شاخص‌های نظارت و ارزیابی صورت گرفته است؛ مرور این موارد حاکی از آن است که شاخص‌های نظارت و ارزیابی احکام سیاستی در حوزه‌های اجتماعی را می‌توان در دو سطح شاخص‌های وضعیت سنج و فرایندی دسته‌بندی کرد:

منظر حقوقی نظارت را عمل ناظر، و ناظر را در اصطلاح به کسی که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به صورت صحیح صورت گیرد، معنا کرده‌اند.^۱ نظارت در حقوق اساسی نیز بررسی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آن با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف مجری تعریف شده است.^۲ از آنجایی که هرگونه فعالیت نظارتی نیازمند وجود شاخص‌های مشخص و معتبر است، لازم است چپستی و چگونگی فرایند ساخت و صورت‌بندی شاخص‌ها نیز در ادامه مورد بحث و بررسی قرار گیرد. شاخص‌ها، ترکیبی از نشانه‌ها، علائم و نماگرهایی هستند که به طور خاص برای سنجش و اندازه‌گیری وضع موجود یک پدیده و نیز رصد تغییرات آن به کار می‌روند. شاخص‌ها قادر هستند که در مورد تغییرات و نوسان‌ها، قضاوت‌های ارزشی کنند و بر مبنای آنها تحلیل‌گر می‌تواند به صراحت پدیده‌ها را مورد ارزیابی قرار دهد. به این ترتیب، پژوهشگر می‌تواند بر مبنای آنها قضاوت کند که وضعیت یک پدیده، بر اساس معیارهای مورد نظر در طول زمان بهتر یا بدتر شده یا در مورد یک سیاست به این نتیجه برسد که اجرای سیاست چقدر با توفیق همراه بوده است.^۳ به این ترتیب، شاخص ابزاری برای مقایسه تغییرات یک پدیده در دو زمان متفاوت است.^۴ همچنین، شاخص‌ها مقولاتی هستند

شکل ۱. سنج‌شناسی شاخص‌های نظارتی



۱. محمدجعفر جعفری لنگرودی، دایره‌المعارف حقوق، گنج، ۱۳۸۱، ۳۶۵۰.

۲. سید ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، ۱۳۷۵، ۳۵۲.

۳. احسان تقوی‌نژاد، بررسی نظری و روش‌شناسی طراحی شاخص‌ها، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۵، ۴۳.

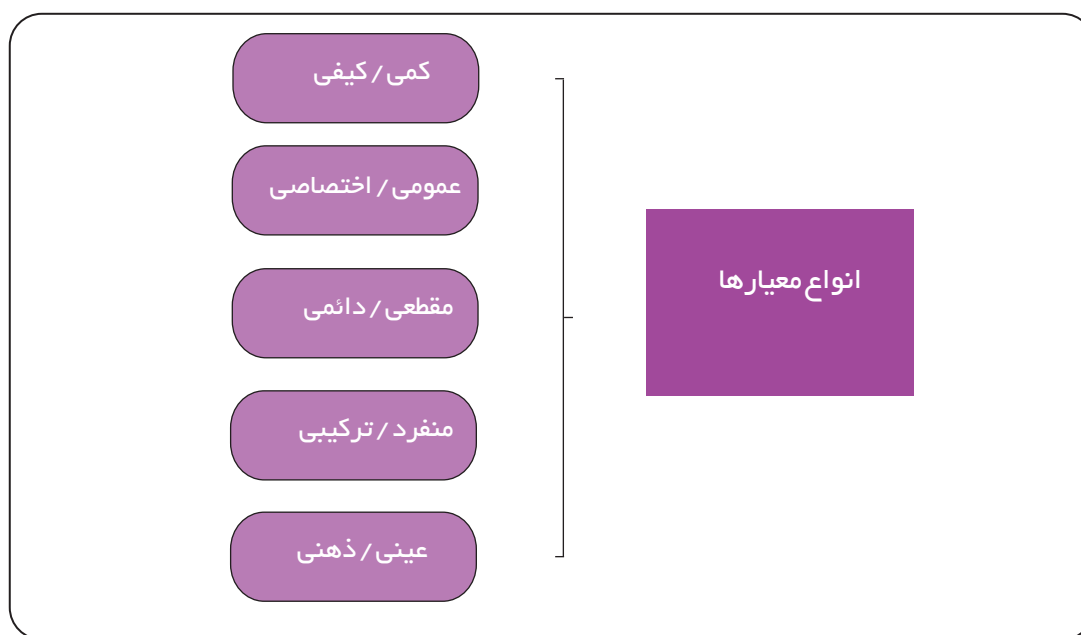
۴. درآمدی بر شاخص‌های آینده‌پژوهی حکومت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۴۰، ۱۳۹۳.

مشارکتی و جمعی بوده و از خلال کنشگری دستگاه‌ها و اقشار مختلف تولید می‌شوند. بنابراین بررسی اینکه فرایند تدوین احکام سیاستی چه ویژگی‌های داشته و چگونه طی شده است؟ تا چه میزان مشارکتی بوده و ذی‌نفعان و ذی‌ربطان چه نقشی در آن داشته‌اند؟ و غیره از اهمیت شایان توجهی برخوردار است.

بر این اساس، نظارت و ارزیابی اجرای سیاست‌ها و احکام قانونی در حوزه اجتماعی مستلزم وجود و به کارگیری شاخص‌های وضعیت‌سنج و فرایندی به صورت همزمان و توأم با یکدیگر است. مبتنی بر شاخص‌های وضعیت‌سنج، وضعیت و تغییرات موضوع در حدفاصل نقاط شروع و پایان اجرای سیاست، سنجیده شده و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. همچنین براساس شاخص‌های فرایندی، تناسب اقدامات تعیین شده و شیوه‌های اجرای آنها با ماهیت و ویژگی‌های خاص پدیده‌های اجتماعی مورد رصد و ارزیابی قرار می‌گیرد. شاخص‌های وضعیت‌سنج و فرایندی باید به گونه‌ای تدوین شوند که عملکرد مجری قانون مبتنی بر این شاخص‌ها قابلیت سنجش داشته باشد تا قانونگذار بتواند بر عملکرد او نظارت کند. در مجموع سنجش پذیر کردن اهداف با استفاده از شاخص‌ها، با از بین بردن تفسیرپذیری و کلی‌گویی، به مقام مجری توانایی برنامه‌ریزی برای نیل به اهداف و به سیاستگذاران و قانونگذاران امکان بازخوردگیری از اقدامات انجام شده را خواهد داد. در این رابطه، بررسی پیشینه نظری و تجربی موضوع نشان می‌دهد که هر دو دسته شاخص‌های وضعیت‌سنج و فرایندی، براساس معیارهای مختلفی قابل دسته‌بندی هستند؛ برخی از این معیارها، متناسب با وضعیت پدیده‌های اجتماعی، عبارتند از:

شاخص‌های وضعیت‌سنج به بررسی و سنجش وضعیت اجتماعی موضوعات و پدیده‌های مورد نظر سیاستگذار در زمان قبل و بعد از اجرای سیاست‌ها می‌پردازد؛ در این زمینه، قبل از اجرای سیاست و انجام اقدامات پیش‌بینی شده، لازم است سیاستگذاران و مجریان تصویر دقیقی از وضعیت موضوع با مسئله در دستور کار داشته باشند. به این منظور لازم است با استفاده از شاخص‌های وضعیت‌سنج، وضعیت پدیده مورد بررسی در ابعاد مختلف به شکلی دقیق مورد سنجش و بررسی قرار گیرد. برای مثال، سیاستگذاری برای درمان معتادان نیازمند شناخت وضعیت اعتیاد در جامعه برحسب متغیرهایی مانند تعداد، سن و جنس افراد دارای اعتیاد، نوع ماده مصرفی، سابقه مصرف مواد مخدر و... است. پس از اجرای سیاست‌ها و اتمام فرایند مداخلات نیز باید مجدداً برای سنجش میزان اثربخشی و موفقیت سیاست‌ها، به سنجش وضعیت پدیده و تغییرات ناشی از اجرای سیاست پرداخت. از طرف دیگر، ارزیابی و نظارت بر اقدام‌های صورت گرفته توسط عوامل و مراجع اجراکننده سیاست‌ها نیز نیازمند طراحی و تدوین شاخص‌های فرایندی است. شاخص‌های فرایندی به سیاستگذار و نهادهای ناظر این امکان را می‌دهد که برحسب ضوابط و معیارهای مشخص و قابل سنجش عملکرد نهادهای متولی را متناسب با تکالیف تعیین شده در راستای اجرای سیاست‌های اجتماعی نظارت و ارزیابی کنند. البته فرایند تدوین سیاست‌ها توسط نهادهای قانونگذار نیز از جمله مقولات بسیار مهمی است که خود نیازمند نظارت و ارزیابی است؛ به عبارت دیگر، احکام سیاستی در خلأ شکل نمی‌گیرند، بلکه محصول فرایندی

شکل ۲. معیارهای دسته‌بندی شاخص‌های نظارتی





شاخص‌های کمی/کیفی

در زمینه کنترل و کاهش آسیب اجتماعی یا مربوط به اقدامات اساسی و ایده‌آل‌های تعریف شده در این زمینه است. برای مثال براساس ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه:

«دولت مکلف است در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به طراحی و اجرای برنامه‌های لازم برای نیل به اهداف مندرج در جدول ۱ اقدام و گزارش پیشرفت کار را هر ۶ ماه یک بار به مجلس ارائه کند».

شاخص‌های مورد استفاده در ارزیابی وضعیت یا فرایند احکام حوزه اجتماعی می‌توانند به صورت کمی و یا کیفی صورت‌بندی شوند. شاخص‌های کمی عبارتند از: سنجش‌های عددی که مبتنی بر شناسایی وضعیت مربوطه پیش از اقدام و متناسب با نوع آسیب اجتماعی مورد نظر با هدف کنترل و کاهش آن تعیین می‌شود. این اعداد مبتنی بر وضعیت موجود پدیده مورد نظر تنظیم شده و دستیابی به وضعیت مطلوب را نشانه‌گذاری می‌کنند. شاخص کیفی نیز، گزاره‌ای متنی و جهت‌مند

جدول ۱. برخی شاخص‌ها و اهداف کمی آسیب‌های اجتماعی در ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه

وضعیت مطلوب، سال ۱۴۰۰	وضعیت موجود، سال ۱۳۹۵	هدف کمی
۹۶۰۰۰	۷۷۰۰۰	ایجاد مسکن برای نیازمندان (مسکن اجتماعی و حمایتی) - واحد
۱۴۳۲۴۹۸	۱۳۰۰۰۰۰	افزایش حمایت از معتادان - نفر
۴۱۸۰۰۰۰	۲۶۵۷۰۷۰	افزایش حمایت از سالمندان - نفر
۲۵۸۳۸	۲۳۴۰۲	افزایش حمایت از کودکان بی‌سرپرست - نفر
۱۷۶۱۱۹	۱۶۳۲۲۸	کنترل افزایش طلاق - تعداد
۷۶۵۸	۶۰۰۰	افزایش حمایت از کودکان خیابانی - نفر - سالیانه

کرده‌اند، اما از نظر میزان جامعیت و لحاظ کردن پیچیدگی‌های مختلف عملیاتی دچار نقصان دانسته شده‌اند. در مجموع می‌توان گفت که برای کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به هر دو دسته شاخص‌های کمی و کیفی نیاز است؛ شاخص‌های کیفی به عنوان خروجی و فرایند احکام برنامه‌ای در نظر گرفته می‌شوند و شاخص‌های کمی به عنوان مؤلفه‌هایی برای نظارت بر فرایند عملیاتی شدن آن اهداف و بررسی مسیر تحقق آنها. در واقع تغییر و اصلاح وضعیت آسیب‌های اجتماعی نیازمند رویکردی جامع‌نگر و تلفیقی بوده و مبتنی بر وضعیت واقعیت‌های عملیاتی محتاج بهره‌گیری از انواع شاخص‌ها و مؤلفه‌ها می‌باشد.

شاخص‌های عمومی/اختصاصی

یکی دیگر از معیارهایی که براساس آن می‌توان به تفکیک شاخص‌های نظارت و ارزیابی احکام سیاستی حوزه اجتماعی پرداخت، میزان ارتباط شاخص‌ها با عملکرد دستگاه‌های اجرایی است. بر این اساس می‌توان شاخص‌های نظارتی را به دو دسته شاخص‌های عمومی و اختصاصی تفکیک کرد:

شاخص‌های عمومی: شاخص‌هایی هستند که معطوف به نتیجه‌اند و به‌طور کلی بدون اینکه استناد به عملکرد دستگاه خاصی داشته باشند، در جامعه قابل سنجش و اندازه‌گیری هستند. این شاخص‌ها نشان می‌دهند که در حوزه آسیب اجتماعی مورد نظر به‌طور کلی تا چه اندازه به تحقق اهداف سیاستی نزدیک شده‌ایم. برای مثال شاخص‌های،

بررسی مفاد این ماده نشان می‌دهد که علاوه بر شاخص‌های کمی و دقیق (جدول ۱)، تحقق عدالت اجتماعی نیز به عنوان یک شاخص کیفی مورد نظر سیاستگذار قرار گرفته است. نمونه دیگری از شاخص‌های کیفی در جزء «۴» از بند «ب» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه آورده شده است: «بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مشارکت‌های گروهی و تأمین مالی مبتنی بر رویکرد خیرات اجتماعی و تلاش در جهت جلب مشارکت بیشتر ذی‌نفعان در تأمین منابع مورد نیاز». در اینجا نیز گزاره‌ای مانند **بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد** را می‌توان به عنوان مصداقی از شاخص‌ها یا اهداف کیفی در نظر گرفت. در جزء «۲» از بند «پ» همین ماده نیز آمده است: «بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها». در این مورد هم می‌توان شاخص کیفی مانند **بهبود کیفیت زندگی ساکنان** را شناسایی و تفکیک کرد. کارشناسان برای هر یک از انواع شاخص‌های کمی و کیفی نقاط قوت و ضعفی مطرح کرده‌اند؛ برای مثال شاخص‌های کیفی از این جهت که چشم‌انداز بلندمدتی در زمینه وضعیت آسیب‌های اجتماعی مطرح می‌کنند، عموماً به عنوان هدایتگر فرایند برنامه‌ها و اقدامات در نظر گرفته شده‌اند، اما همزمان به دلیل اینکه تفسیرپذیر بوده و امکانی برای ارزیابی دقیق تغییرات مربوط به آنها وجود ندارد، مورد نقد واقع شده‌اند. در مقابل، شاخص‌های کمی، قابلیت رصد و ارزیابی دقیق‌تر را فراهم

مشاهده و اندازه‌گیری بی‌طرفانه توسط هر ناظر بیرونی را دارا هستند. نوع دوم شاخص‌های ذهنی است که بیان ادراک یا ارزیابی فرد نسبت به یک وضعیت یا موقعیت اجتماعی است؛ شاخص‌های ذهنی مبتنی بر برداشت‌های مجریان و ناظران می‌توانند به گونه‌های متفاوتی ادراک و تفسیر شوند. برخلاف شاخص‌های عینی که غالباً متکی بر اطلاعات دست دوم است، شاخص‌های ذهنی بر اساس آگاهی‌های مشاهده‌ای است و از نظر سنجی‌ها و بررسی‌های شخصی به دست می‌آید.^۱ در این زمینه، ارزیابی مردم از کیفیت زندگی خود یا میزان وقوع یک آسیب یا جرم در محل زندگی‌شان یک شاخص ذهنی محسوب می‌شود، در حالی که شمار دقیق آن آسیب یا جرم که در آن محل صورت می‌گیرد، نشان‌دهنده شاخص‌های عینی است. به عنوان نمونه‌ای از شاخص‌های ذهنی در احکام برنامه‌ای می‌توان به بند «پ» از ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه اشاره داشت؛ در این بند به «افزایش آگاهی‌های عمومی به ویژه آموزش‌های همگانی جهت کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری جامعه در مقابل حوادث و سوانح» اشاره شده است؛ افزایش آگاهی‌های عمومی در این بند را می‌توان به عنوان یک شاخص ذهنی در نظر گرفت. همچنین جزء «۲» از بند «پ» ماده (۸۰) نیز اشاره دارد بر «بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق ...» بهبود کیفیت زندگی در این بند می‌تواند به عنوان مصداق از شاخص‌های ذهنی محسوب شود. به نظر می‌رسد که تناظر و تناسبی نسبتاً قوی بین شاخص‌های عینی/ذهنی و کمی/کیفی وجود دارد؛ به این صورت که شاخص‌های عینی عموماً از جنس کمی بوده و قابلیت اندازه‌گیری با ابزارهای فنی را دارا هستند، در حالی که شاخص‌های ذهنی عموماً به کیفیت‌هایی اشاره دارند که نسبی هستند و ممکن است هر یک از ذی‌نفعان، مبتنی بر تجربه زیسته و شرایط اجتماعی-اقتصادی خود، برداشت و ادراک متفاوتی از آن داشته باشند.

شاخص‌های منفرد / ترکیبی: پیچیدگی، سیالیت و چندبُعدی بودن پدیده‌های اجتماعی موجب ایجاد دشواری مضاعف در شناخت وضعیت آنها شده است؛ بر این اساس، برخی مواقع برای کسب آگاهی درباره این پدیده‌ها از شاخص‌های ترکیبی یا چندبُعدی استفاده می‌شود. این شاخص‌ها، مجموعه‌ای از ابعاد پدیده اجتماعی مورد نظر را با هم در نظر گرفته و بازنمایی می‌کنند. یکی از بارزترین مثال‌ها از شاخص‌های ترکیبی، شاخص توسعه انسانی^۲ است؛ این شاخص ترکیبی از سه شاخص منفرد سلامت، آموزش و کیفیت زندگی است که هر یک می‌تواند به عنوان شاخصی منفرد و مجزا در نظر گرفته شده و در جای خود به کارگیری شود.

عمومی در آسیب اجتماعی اعتیاد می‌تواند معطوف به نتایج و پیامدهای حاصل از اقداماتی مانند پیشگیری، درمان، کاهش آسیب، بازتوانی مبارزه، کاهش عرضه، اعمال مجازات‌ها، کنترل فیزیکی و جلوگیری از ورود و ترانزیت مواد، جلوگیری از ساخت و تولید آن، اقدامات پژوهشی، جلب مشارکت مردمی و ... باشد؛ بدون اینکه به مجری و نهاد مربوط به این اقدامات اشاره‌ای داشته باشد. در این حالت، مهم بهبود وضعیت مربوط به آسیب اجتماعی مورد نظر است، فارغ از اینکه هر یک از ذی‌نفعان مربوط به آنچه اقدامات و فعالیت‌هایی انجام داده‌اند.

شاخص‌های اختصاصی: شاخص‌های اختصاصی به طور ویژه به بررسی عملکرد دستگاه‌های مرتبط با آسیب اجتماعی مورد نظر، که بر اساس سیاست‌ها و قوانین موضوعه دارای سهم و نقش و اثر هستند، می‌پردازد. بر اساس این شاخص‌ها می‌توان ارزیابی کرد که اولاً هر دستگاه موظف به مشارکت در تحقق چه بخش‌هایی از سیاست‌ها و قوانین بوده است؟ و ثانیاً اینکه میزان تحقق وظایف و تکالیف توسط هر یک از دستگاه‌ها و نهادهای متولی به چه میزان بوده است؟ برای مثال، در رابطه با اعتیاد به عنوان یک اولویت در حوزه آسیب‌های اجتماعی، مبتنی بر جزء «۳» از بند «ب» ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، نیروی انتظامی موظف شده است که پس از اخذ دستور قضایی نسبت به جمع‌آوری معتادان و تحویل آنها به مراکز نگهداری اقدام نماید. همان طور که مشاهده می‌شود، این گونه شاخص‌ها عمدتاً با رویکرد اجرایی و به تفکیک برای دستگاه‌های مرتبط با آسیب اجتماعی مورد نظر قابل تدوین هستند. امکانات، اختیارات، بودجه و ظرفیت‌های یک نظام اجرایی و مدیریتی و محدودیت‌ها، تنگناها و چالش‌هایی که در پیشبرد برنامه‌ها و نیل به اهداف رخ می‌نماید، موجب می‌شوند که نتوان شاخص‌های یکسانی را برای همه آسیب‌ها تهیه و تدوین کرد. لذا در رابطه با این دسته از شاخص‌ها نیز می‌توان گفت که پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی نیازمند هر دو نوع شاخص عمومی و اختصاصی است؛ به عبارت دیگر در مجموع شاخص‌های نظارتی در زمینه نظارت و ارزیابی عملکرد یک نظام اجرایی و مدیریتی در حوزه آسیب‌های اجتماعی باید به صورت ترکیبی تدوین و عملیاتی شود.

شاخص‌های عینی / ذهنی: عموماً بر سر دو نوع متفاوت از شاخص‌ها برای ارزیابی وضعیت رفاه اجتماعی توافق وجود دارد. نوع اول متشکل از شاخص‌های عینی است که جنبه‌های ملموس زندگی، محیط طبیعی، اقتصاد و حوزه اجتماعی را در بر می‌گیرد؛ بر این اساس شاخص‌های عینی مواردی هستند که ناظر بر یک وضعیت تجربی واقعی بوده و قابلیت

1. Rossi, R. J & Gilmartin (1980), The Handbook of Social Indicators, Grand STM press
2. Human Development Index.



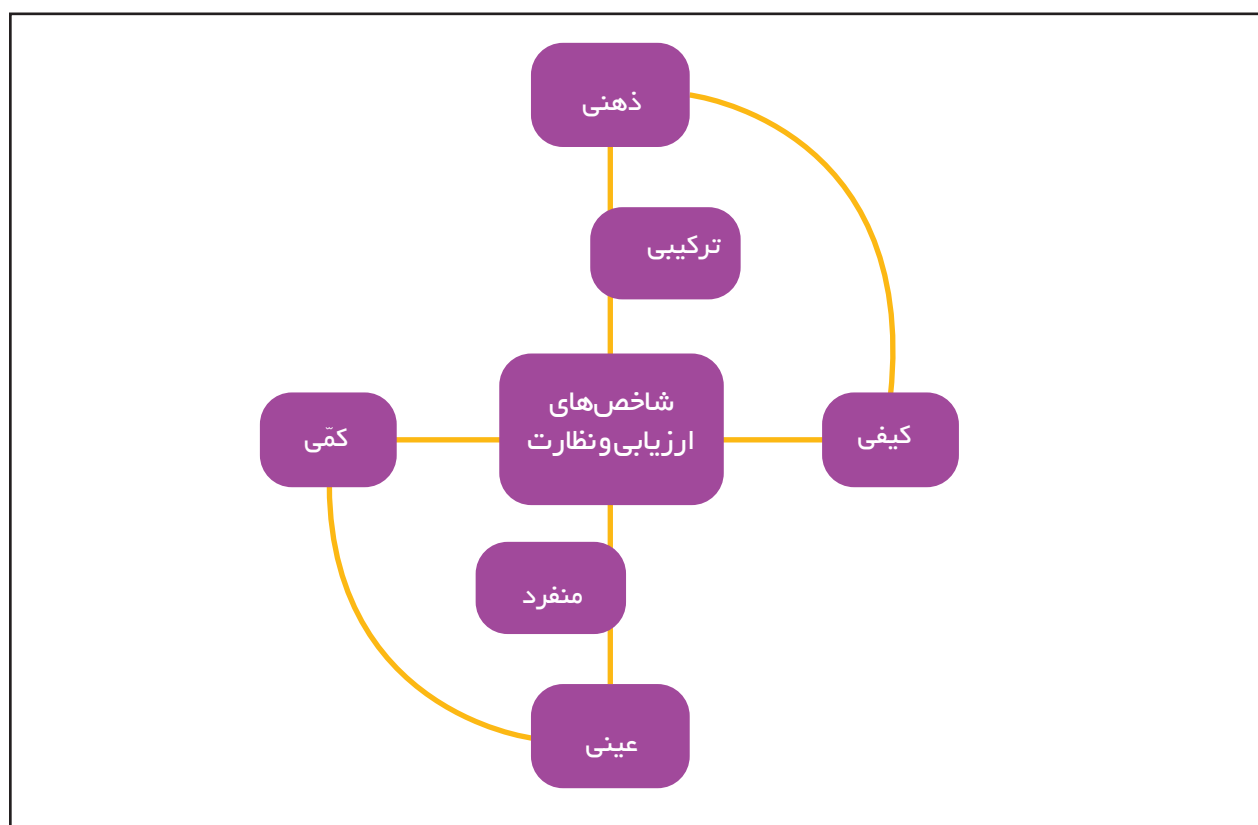
کرده و نیازی به توجه به آن و تعیین شاخص در سایر دوره‌های زمانی وجود نداشته باشد، اما در شرایطی که فرایند و چرخه سیاستگذاری از قوام و قوت کافی برخوردار نبوده و روندهای مربوط به آن مشخص و پایدار نباشد، عموماً از شاخص‌های مقطعی استفاده می‌شود. این دست شاخص‌ها، در شرایط ضعف در ادبیات و بدنه سیاستگذاری، مبتنی بر دانش، آگاهی یا سلیقه سیاستگذاران در یک مقطع زمانی خاص مورد استفاده قرار می‌گیرند و در دوره‌های بعد به فراموشی سپرده می‌شوند. این در حالی است که سیاستگذاری در حوزه اجتماعی نیازمند وجود شاخص‌هایی پایدار و قابل سنجش در دوره‌های زمانی مختلف و متوالی است. بررسی وضعیت احکام سیاستی آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه توسعه حاکی از ناپایداری و نوسان در پرداختن به این گونه شاخص‌هاست. برای مثال در قوانین برنامه‌های چهارم و ششم توسعه محدودی به موضوع و مقوله شاخص‌گذاری در حوزه آسیب‌های اجتماعی اشاره شده است، اما این روند در قانون برنامه پنجم با نوعی وقفه مواجه بوده است.

با توجه به سنخ‌شناسی صورت گرفته از انواع شاخص‌های ارزیابی و نظارت در حوزه سیاستگذاری اجتماعی، می‌توان الگوی شاخص‌گذاری در این زمینه را به صورت شکل ذیل ترسیم کرد.

شاخص‌های ترکیبی نوعی سازه مفهومی و نظری هستند که از تجميع و ترکیب ابعاد و عناصر ماهوی مفهوم یا پدیده مورد نظر ایجاد شده‌اند؛ لذا از در کنار هم قرار گرفتن صرف چند شاخص یا مفهوم، لزوماً شاخص ترکیبی ایجاد نمی‌شود، بلکه باید بین آن مفاهیم از لحاظ نظری ارتباطی منطقی و معنادار وجود داشته باشد. در احکام سیاستی حوزه اجتماعی ممکن است از نظر کیفی به سازه‌های مفهومی چندبُعدی مانند کیفیت زندگی، سلامت اجتماعی، عدالت اجتماعی، سرمایه اجتماعی و مواردی مشابه اشاره شود؛ اما از نظر کمی، عموماً از شاخص‌هایی منفرد و تفکیک شده استفاده می‌شود. برای مثال در زمینه به کارگیری همزمان شاخص‌های ترکیبی و منفرد می‌توان به ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد. در این ماده دولت مکلف شده است تا در راستای تحقق عدالت اجتماعی (شاخصی ترکیبی و کیفی) نسبت به طراحی و اجرای برنامه‌هایی مشخص با شاخص‌ها و اهداف کمی مبادرت ورزد.

شاخص‌های مقطعی / دائمی: شاخص‌های تعریف شده برای احکام سیاستی حوزه اجتماعی می‌تواند برای یک مقطع زمانی خاص و انحصاری تعریف شده یا در دوره‌های زمانی متوالی قابل به کارگیری باشد. حالت اول زمانی رخ می‌دهد که مبتنی بر اقدامات صورت گرفته، روند شرایط اجتماعی یا سایر علل، وضعیت اجتماعی مورد نظر تغییر

شکل ۳. الگوی شاخص‌گذاری احکام حوزه اجتماعی



بیرونی. در این بین، شاخص‌های ترکیبی عموماً از جنس کیفی و ذهنی و شاخص‌های منفرد، کمی و عینی می‌باشند. بر این اساس، مطابق با الگوی نمادین ترسیم‌شده در شکل ۳، در مجموع می‌توان گفت که شاخص‌گذاری در حوزه امور اجتماعی، مشابه با سایر عرصه‌های پیچیده و چندلایه، نیازمند بهره‌گیری از انواع شاخص‌های مختلف به صورت ترکیبی و همزمان است. شایان ذکر است اگرچه منطقاً ممکن است انواع خاصی از شاخص‌ها، مانند شاخص‌های کمی، تناسب و کارایی بیشتری در حوزه آسیب‌های اجتماعی داشته باشند، اما این قضیه موجب نمی‌شود که رویکردی تقلیل‌گرایانه در پیش گرفته شده و از سایر انواع شاخص‌ها غفلت شود.

همان‌طور که اشاره شد، هریک از انواع شاخص‌های مطرح شده دارای نقاط قوت و ضعف مشخصی هستند؛ شاخص‌های کیفی تفسیرپذیر و غیرقابل سنجش هستند، شاخص‌های کمی ماهیتاً محدود شده و تقلیل‌گرایند، شاخص‌های عمومی کلی و غیرقابل استناد به منظور نظارت عملکردی بر فعالیت دستگاه‌ها هستند، شاخص‌های مقطعی ناپایدار و فاقد پایایی هستند و غیره. شکل ۳، به صورتی نمادین تلاش دارد تا تناسب و هم‌پوشانی شاخص‌های کیفی و ذهنی از یک طرف و شاخص‌های کمی و عینی از طرف دیگر را نمایش دهد؛ به بیان دیگر، شاخص‌های کیفی عموماً مبتنی بر ارزیابی‌های ذهنی هستند و شاخص‌های کمی، عینی و مبتنی بر ملاک‌های

چالش‌های شاخص‌گذاری در حوزه مسائل و آسیب‌های اجتماعی



عدم توافق در اولویت‌بندی آسیب‌ها: انجام اقدامات اثربخش در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، علاوه بر شاخص‌مند بودن احکام سیاستی مربوطه، نیازمند عزمی جدی و خواسته جمعی و همگانی است. در این مسیر، چنانچه نخبگان حاضر و بیرون از قدرت برداشت و ادراک متفاوتی نسبت به مسائل و آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار جامعه داشته باشند، نه تنها هم‌افزایی و تقویت متقابل خدشه‌دار خواهد شد، بلکه هزینه‌ها و انرژی‌های صرف شده نیز تلف خواهد شد. این وضعیت منجر به عدم موفقیت و در نتیجه بی‌اعتبار شدن گفتار و کردار سیاستگذاران شده و بستری برای تضعیف سرمایه اجتماعی حاکمیت و از دست رفتن اعتماد عمومی فراهم می‌نماید.

فقدان نظام جامع آماری و اطلاعات مناسب: سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بدون اتکا به داده‌ها و اطلاعات موثق، مانند راه رفتن در تاریکی است؛ اگرچه حرکتی انجام می‌گیرد، اما مقصد، جهت و سرانجام این حرکت نامشخص خواهد بود. در این زمینه گفته می‌شود که متخصصان، مسئولین و سیاستگذاران تنها زمانی می‌توانند به برنامه‌ریزی برای حل هریک از مسائل و آسیب‌های اجتماعی اقدام کنند که تصویری واضح از وضعیت فعلی آنها و شاخص‌های مناسبی برای شناسایی، رصد و سیاستگذاری معتبر در رابطه با آنها داشته باشند. اهمیت وجود شاخص‌ها برای تعیین اولویت‌ها و تهیه آمار و اطلاعات دقیق قبل از برنامه‌ریزی برای هرگونه اقدام، از جمله مصادیق روشن جلوگیری از اتلاف منابع و سرمایه‌ها در نظام حکمرانی هر جامعه است. **کم‌توجهی به تغییر در الگوی بروز آسیب‌های اجتماعی:** آسیب اجتماعی، پدیده‌ای پیچیده، چندبُعدی و به‌طور مرتب در حال تغییر و به‌روز شدن است که باید آن را از منظرهای گوناگون روانی، اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و غیره مورد توجه و مذاقه قرار داد.^۱ آسیب‌های

تعیین شاخص‌های مناسب، بخش مهمی از فرایند برنامه‌ریزی اجتماعی است؛ در این زمینه، متخصصان معتقدند که شاخص‌گذاری در حوزه آسیب‌ها و مسائل اجتماعی به دلیل صفات و خصوصیاتمانند پیچیدگی، چندبُعدی، سیال و ذهنی بودن پدیده‌های اجتماعی در مقایسه با حوزه‌هایی مانند اقتصاد، کاری به نسبت سخت و دشوار است. از این رو، باید برنامه‌ریزان شاخص‌ها را هماهنگ و متناسب با ذات و ماهیت پدیده‌های اجتماعی طراحی و استفاده کنند. از جمله چالش‌های موجود در این زمینه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

ابهام در تعریف مفهومی آسیب‌های اجتماعی: اگرچه مفهوم آسیب اجتماعی، اصطلاحی پرکاربرد و جاافتاده در ادبیات رسانه‌ای و سیاسی-اجتماعی ایران محسوب می‌شود؛ اما همچنان در حوزه علوم اجتماعی و همچنین سیاستگذاری با نوعی ابهام و عدم صراحت مواجه است. در همین زمینه مشاهده می‌شود که همه اسناد و قوانین مربوطه، معنا و تعریف این اصطلاح را بدیهی پنداشته و لذا توجه و اشاره‌ای به آن نداشته‌اند. این وضعیت باعث شده است که در تعیین مصادیق آسیب‌های اجتماعی ابهام و اختلاف وجود داشته و در نهایت در کنترل، پیشگیری و کاهش آن نیز توفیق چندانی حاصل نشود. از سوی دیگر، مفاهیم مشابه یا هم‌معنای دیگری نیز در حوزه علوم اجتماعی وجود دارد که هم‌معنا با اصطلاح آسیب اجتماعی یا معادل با آن تلقی شده و به کار رفته‌اند؛ از جمله این مفاهیم می‌توان به مسئله اجتماعی، ناهنجاری اجتماعی، مشکل اجتماعی، بحران اجتماعی، کجروی اجتماعی، بز هکاری اجتماعی و غیره اشاره کرد. اگرچه از منظر تخصصی هریک از این مفاهیم دارای تعریفی مشخص و دقیق هستند، اما رصد وضعیت سیاستی مربوطه حاکی از کم‌توجهی سیاستگذاران به این تمایزات مفهومی و به کارگیری این اصطلاحات به صورتی نامناسب و ناموجه است.

۱. مهتاب عشقی‌عراقی و اشرف سلیمانی، راهبردهای پیشگیری از آسیب‌های خانوادگی و اجتماعی براساس سیره اخلاقی، رفتاری و اجتماعی معصومین (ع) با تطبیق بر آیات قرآن، فصلنامه دانش انتظامی مرکزی، ش ۲۷، پیاپی ۳، ۱۳۹۸.



بنابراین، کاهش هر چند جزئی و ناچیز آنها در یک بازه زمانی کوتاه مدت گرچه غیرممکن نیست؛ لکن، سخت و دشوار است. بنابراین باید گفت پیش از انتظار در کاهش چشمگیر این آسیب‌ها، مدیریت وضع موجود به منظور کنترل و کاهش شتاب در روند افزایش آسیب‌ها امری حائز اهمیت به شمار می‌آید.^۳

کم توجهی به تفاوت در واحدهای اندازه‌گیری و سطوح سنجش: ساختن شاخص‌های مناسب مستلزم داشتن رویکردی تطبیقی و به کارگیری روش‌های آماری است که بدون در دسترس بودن داده‌های معتبر مربوط به چندین سال از این متغیرها امکانپذیر نیست. به علاوه جامعه آماری متغیرهای مرتبط با آسیب‌های اجتماعی یکسان نیست؛ کمتر شاخص واحدی وجود دارد که بتواند همه ابعاد یک مفهوم یا وضعیت را پوشش دهد. بنابراین تبیین یک وضعیت نیازمند تهیه شاخص‌هایی است که همه ابعاد و جوانب آن را در برگیرد. این ابزارهای اندازه‌گیری در بطن وضعیت فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و نیز گفتمان‌های یک جامعه ساخته شده و شکل می‌یابند به گونه‌ای که می‌توان گفت، شاخص‌ها هم از محیط بین‌المللی و هم از خصلت‌های خُرد و کلان فرهنگ‌های بومی تأثیر می‌پذیرند. برخی از این شاخص‌ها اختصاصاً مربوط به افراد درگیر با آسیب‌ها هستند؛ برخی از آنها قابل تعمیم به خانواده‌های در معرض آسیب نیز هستند؛ برخی به کل افراد جامعه و برخی به اقشار خاصی از جامعه مانند نوجوانان و جوانان مربوط می‌شوند. بر این اساس لازم است که در تدوین شاخص‌ها به جامعه هدف و زمینه فرهنگی-اجتماعی که در آن زیست می‌کند توجه شده و اقتضائات و ملزومات مربوطه رعایت شود.

اجتماعی همچنین جزو امور چندعاملی هستند؛ یعنی علل و عوامل آشکار و نهان فراوانی دست به دست هم می‌دهند تا آسیب‌های اجتماعی در جامعه رواج یابند. عواملی مانند باورها، محیط تربیت و رشد، وضعیت اقتصادی، شرایط سیاسی، نوع حاکمیت، گروه‌های مرجع، امیال و سلاقی و غرایز شخصی را می‌توان از جمله مهم‌ترین عوامل ایجاد یا تغییر یک پدیده اجتماعی دانست.^۱

همچنین توجه به این نکته ضروری است که آسیب‌های اجتماعی دارای ماهیت فرهنگی بوده، با ارجاع به نظام فرهنگی موجود معنا یافته و در ابعاد مختلف جامعه قابل ردیابی خواهند بود. تحلیل ابعاد آسیب‌های اجتماعی در هر نگرش، مبتنی بر معیارهای تشخیصی در آن نگرش است. زیرا معیار سلامتی و آسیب‌دیدگی جامعه، در مکاتب فکری مختلف، به دلیل تفاوت در الگوی سالم و مطلوب جامعه، تا حدودی متفاوت بوده و داوران‌ها نسبت به پدیده‌های اجتماعی بر مبنای همین تفاوت‌ها صورت می‌گیرد. به طور کلی، نوع نظام فرهنگی حاکم بر جوامع در تعریف، شناسایی عوامل، طبقه‌بندی و ارائه راه‌حل‌ها برای کنترل و ترمیم آسیب‌های اجتماعی، دخالت مستقیم دارد که نادیده گرفتن آن می‌تواند این گونه آسیب‌ها را تشدید نماید.^۲

تفاوت در رویکردها، اقدامات و مداخلات مربوطه: آسیب‌های اجتماعی هر کدام ماهیت مختص به خود و شرایط مداخله‌ای متفاوت از یکدیگر دارند. بنابراین، نمی‌توان و نباید فرایند و نتایج مداخلات برای انواع و گونه‌های مختلف آسیب اجتماعی را به شکل یکسان و یکنواخت شاخص‌گذاری کرد. شکل‌گیری پدیده‌های اجتماعی محصول روندها و رویدادهایی هستند که در گذشته و به تدریج در طول زمان رخ داده‌اند.

ویژگی شاخص‌های سنجش و ارزیابی احکام سیاسی

احکام و لذا مانعی اساسی در مسیر تحقق آنها محسوب خواهد شد. برای مثال، این اصل در مواد مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه چندان مورد توجه قرار نگرفته است؛ در صدر ماده (۸۰) این قانون آمده است که:

«دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی اقدام کند، به گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد».

پس از تشریح انواع شاخص‌ها و الگوی پیشنهادی برای شاخص‌گذاری در حوزه سیاست‌گذاری آسیب‌های اجتماعی، لازم است که به مؤلفه‌ها و ویژگی‌های لازم در فرایند تدوین و تنظیم این شاخص‌ها توجه شود:

انسجام و یکپارچگی: شاخص‌های تعیین شده برای آسیب‌های اجتماعی در متن احکام سیاستی باید در همه مواد و تبصره‌های مربوطه با یکدیگر همخوانی و تطابق داشته باشند. عدم تطابق این شاخص‌ها از یک طرف می‌تواند نشان‌دهنده کیفیت پایین سیاست‌ها و دقت پایین سیاست‌گذاران در مرحله تدوین محسوب شده و از سوی دیگر مانعی اساسی در مسیر اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌ها تلقی شوند؛ این گونه نواقص همچنین به عنوان بستری برای برداشت‌های متفاوت از متن

۱. احمدحسین شریفی، ملاحظات علمی و عملی آسیب‌پژوهی و آسیب‌زدایی اجتماعی، دوفصلنامه مطالعات اسلامی آسیب‌های اجتماعی، دوره ۳، ش ۱، پیاپی ۵، ۱۴۰۰.

۲. ابراهیم عباسپور و همکاران، معیارهای تشخیص و طبقه‌بندی آسیب‌های اجتماعی، دوفصلنامه مطالعات اسلامی آسیب‌های اجتماعی، دانشگاه شاهد، دوره ۳، ش ۲، پیاپی ۶، ۱۴۰۰.

۳. محسن کرمانی و دیگران، ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۷۷۶، ۱۴۰۰.

کمی تعیین شده ذیل ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه با واقعیت عملیاتی و ظرفیت اجرایی دستگاه‌ها هماهنگی و تناسب ندارد؛ مثلاً در جزء «۸» از این ماده به افزایش حمایت از کودکان خیابانی به میزان ۱۶۵۸ نفر در طول اجرای برنامه اشاره شده است، در حالی که **عملکرد در زمینه شناسایی و تحت پوشش قرار دادن کودکان کار و خیابان توسط سازمان بهزیستی در سال ۱۳۹۹ با تعداد ۱۲۳۲۴ نفر، بسیار فراتر از فراوانی و عملکرد مورد انتظار قانون برنامه ششم توسعه در این زمینه بوده است.** اگرچه تعداد کودکان پذیرش شده در مراکز حمایتی بیانگر اثربخشی و موفقیت در توانمندسازی کودکان و خروج ایشان از عرصه خیابان نیست، اما وضعیت عدم تناسب بین شاخص کمی هدفگذاری شده و ظرفیت عملیاتی دستگاه مربوطه، می‌تواند به عنوان اختلالی اساسی در فرایند بلندمدت کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی قلمداد شود.

واقع‌گرایی و قابلیت اجرا: لازم است که اهداف تعیین شده در احکام سیاستی آسیب‌های اجتماعی با رویکردی واقع‌بینانه تدوین شده و قابلیت اجرای مناسبی داشته باشند؛ قابلیت اجرا به این معناست که به تناسب آن شاخص با ماهیت خاص آسیب اجتماعی مورد نظر و نیز وضعیت زمانی و مکانی مربوط به آن توجه شود. برای نمونه، در رابطه با **شاخص ۲۵ درصدی تعیین شده برای کاهش آسیب‌های اجتماعی در متن ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه می‌توان این‌طور گفت که این مقدار غیرواقع‌بینانه تعیین شده است؛** زیرا علاوه بر اینکه آسیب‌های اجتماعی پدیده‌هایی پیچیده و چندبُعدی بوده و با اقداماتی ابتدایی و در کوتاه‌مدت نمی‌توان آنها را تا این میزان کاهش داد، نوع رویکرد و الگوی مورد نظر در این زمینه نیز مشخص نبوده و به آن توجه و اشاره‌ای نشده است. ضمن اینکه مشخص نیست که دقیقاً کدام یک از آسیب‌های اجتماعی تا این میزان کاهش می‌یابند؛ فقط موارد ذکر شده در متن ماده؟ کل آسیب‌های اجتماعی کشور؟ یا غیره. حالت واقع‌بینانه‌تر این است که لاقط متناسب با هریک از آسیب‌های اجتماعی مورد نظر، شاخص کمی که قابل حصول و غیرنمایشی باشد تعیین شود؛ همچنین لازم است که قبل از مداخله و شروع فرایند اجرایی برنامه، آمار دقیق و متقنی در زمینه هریک از آسیب‌های اجتماعی احصا شده و به عنوان آمار پایه، مبنای ارزیابی موفقیت احکام سیاستی قرار گیرد.

توجه به ماهیت خاص آسیب‌های اجتماعی: آسیب‌های اجتماعی پدیده‌های پیچیده و چندبُعدی هستند که هرگونه اقدام اثربخش در رابطه با آنها مستلزم وجود شناختی جامع و دانشی تخصصی است؛ بر این اساس، انتظار این است که لاقط در باره آسیب‌های اجتماعی اولویت‌دار که وفاقی نسبی در مورد اهمیت آنها در کشور وجود دارد، به این ملاحظات پیشینی توجه شده و شاخص‌ها یا اهداف کمی تنظیم شده برای کنترل و کاهش این آسیب‌ها متناسب با آن شرایط تعیین شود. بای مثال **تعریف عملیاتی آسیب‌های اجتماعی در متن ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه، پیش‌فرض گرفته شده و به آن اشاره‌ای نشده است.**

در شرایطی که مطابق با تکلیف فوق، دولت مکلف به کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌های اجتماعی مختلف از جمله حاشیه‌نشینی شده است؛ در جزء «۳» از بند «پ» همین ماده آمده است که:

«برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به گونه‌ای که **سالانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ساماندهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.**»

به عبارت دیگر در صدر ماده به کاهش ۲۵ درصدی و در جزء مذکور به کاهش ۵۰ درصدی حاشیه‌نشینی در طول اجرای برنامه ششم توسعه اشاره شده است، این وضعیت حاکی از عدم انسجام و هماهنگی بین مفاد احکام سیاستی مرتبط با آسیب‌های اجتماعی است.

شفافیت و عدم ابهام: شاخص‌های تدوین شده در زمینه احکام آسیب‌های اجتماعی در متن مواد قانونی باید به گونه‌ای شفاف و غیرقابل تفسیر صورت‌بندی شوند، به صورتی که همه مخاطبان و ذی‌نفعان برداشتی صریح و واحد از آن داشته باشند. در غیر این صورت، نظارت بر وضعیت عملکرد مربوط به این شاخص‌ها مبتنی بر تفاسیر مختلف نهادها و دستگاه‌های متولی امکان‌ناپذیر خواهد شد. برای نمونه، این موضوع در متن ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار نگرفته است؛ متن مورد نظر به این شرح است:

«دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی اقدام کند، به گونه‌ای که **آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد.**»

همان گونه که از متن فوق قابل استنباط است، اولاً مشخص نشده است که میزان کنونی آسیب‌های مذکور چقدر است، و این میزان را از چه طریق و در کجا می‌توان بدست آورد؛ ثانیاً در این ماده به صراحت مشخص نیست که آیا صرفاً آسیب‌های اجتماعی ذکر شده مورد نظر بوده است یا ماده مذکور سایر انواع آسیب‌های اجتماعی موجود در جامعه را هم خطاب قرار داده است؛ ثالثاً در صد تعیین شده قابل تفسیر بوده و فاقد صراحت لازم برای متون قانونی است، به نحوی که به سهولت قابل فهم نیست که آسیب‌های اجتماعی تا پایان اجرای این قانون به میزان ۲۵ درصد کاهش خواهد یافت یا ۷۵ درصد.

اهداف یا شاخص‌های کمی تعیین شده در احکام سیاستی آسیب‌های اجتماعی باید با تکالیف قانونی و همچنین ظرفیت‌های عملیاتی دستگاه‌های ذی‌ربط همخوانی و هماهنگی داشته باشند. به عبارت دیگر، لازم است که در این احکام نه تنها به وظایف قانونی دستگاه‌ها توجه شود، بلکه تکالیف محوله نه سادانگاره و کمتر از توان عملیاتی دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط باشد و نه سنگین و پیچیده و فراتر از توان و ظرفیت اجرایی دستگاه مربوطه تعیین شود. برای نمونه، برخی از شاخص‌های



کودکان کار و خیابان در مناطق مختلف کشور نیازمند سیاست‌ها و اقدامات عملیاتی متفاوت و مبتنی بر شاخص‌های متناسب است. **ابتنا بر نظام آماری متقن و زمان‌بندی:** بدیهی است که هرگونه برنامه و اقدام اثربخش در زمینه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مستلزم ابتنا بر آمار و اطلاعاتی دقیق و مشخص است؛ بدون اطلاع از وضعیت آماری موجود، هرگونه سیاستگذاری و اقدام محکوم به شکست خواهد بود. بر این اساس، لازم است که شاخص‌های تعیین شده برای آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه براساس آمارهایی مشخص و دقیق تعیین شود؛ به عبارتی لازم است که پیش از تدوین و عملیاتی‌سازی احکام سیاستی، آمار جزیی و دقیقی از وضعیت آسیب‌های اجتماعی پیش از مداخله و اقدام در دسترس بوده و در متن حکم سیاستی و یا اسناد پشتیبان ارائه شود. این موضوع به صورت نسبتاً قابل قبولی در ماده (۷۸) از قانون برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته است؛ به این ترتیب که وضعیت آماری موجود آسیب‌ها در سال ۱۳۹۵ (سال تدوین برنامه) ذکر شده و در کنار آن به وضعیت آماری مطلوب در سال انتهایی برنامه (۱۴۰۰) نیز اشاره شده است. همچنین الزام دستگاه‌های متولی به تدوین آیین‌نامه‌ها یا طرح‌های موضوعه نیز، نیاز به ذکر بازه‌های زمانی مشخص و در عین حال واقع‌بینانه و عملیاتی دارد؛ درواقع اشاره به شاخص‌های زمانی متناسب با حجم فعالیت لازم برای این گونه موارد، می‌تواند به ارتقای شفافیت فرایند و نیز افزایش امکان نظارت و ارزیابی کمک کند. ضمن اینکه تفکیک شاخص‌ها به کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت هم می‌تواند در افزایش امکان تحقق این شاخص‌ها و هم در راستای فراهم‌سازی امکان مقایسه و بررسی روند تغییرات مثبت یا منفی آنها موثر واقع شود.

در حالی که انتظار این است که لااقل به مرجع و منبع این تعاریف ارجاع صورت می‌گرفت. همچنین لازم است که شاخص‌های کمی تعیین شده متناسب با حجم و شدت آسیب اجتماعی مربوطه در سطح جامعه باشد؛ به عبارت دیگر لازم است که این شاخص‌ها به تفکیک آسیب‌های اجتماعی به صورتی متوازن تعیین شده و ضمن این رویکرد به حجم و شدت هر آسیب نیز توجه شود.

توجه به ویژگی‌های زمینه‌ای اثرگذار: آسیب‌های اجتماعی از منظر علل ایجادکننده و نیز کیفیت بروز و ظهور ماهیتی نسبی و مبتنی بر زمینه‌های اجتماعی-فرهنگی دارند. در این زمینه لازم است که شاخص‌های مربوط به هریک از آسیب‌های اجتماعی با ویژگی و شرایط خاص آن آسیب تطابق داشته و همچنین تفاوت‌های مربوط به متغیرهایی مانند جنسیت، جغرافیا، ویژگی‌های فرهنگی و غیره نیز در این شاخص‌ها پیش‌بینی شود. این در حالی است که تاکنون توجهی به این موضوع در احکام برنامه‌ای آسیب‌های اجتماعی صورت نگرفته است؛ برای نمونه، در متن احکام مربوط به آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه، از جمله ماده (۸۰) این قانون، **التفاتی به امکان تفاوت در علل وقوع این آسیب‌ها در مناطق مختلف کشور و لزوم بهینه‌سازی الگوهای عملیاتی در این راستا صورت نگرفته است.** وضعیت کودکان کار و خیابان مثال مناسبی در این زمینه محسوب می‌شود؛ حجم و گستردگی این آسیب در کلان‌شهرها با سایر نقاط تفاوت دارد، ضمن اینکه در بین کلانشهرها نیز نقاط تمایز قابل توجهی وجود داشته و کلانشهر تهران از این نظر حائز مختصات و ویژگی‌های منحصر به فردی است. بر این اساس، پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب اجتماعی مانند

جمع‌بندی



و مداخله، یا فرایند تدوین و اجرای سیاست‌های پیشنهادی باشد. یافته‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد که در مجموع، سیاستگذاری کارآمد در راستای پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی مستلزم بهره‌گیری از الگویی تلفیقی و توجه همزمان به شاخص‌های وضعیت سنج و فرایندی در انواع قالب‌های کمی/کیفی، عمومی/اختصاصی، مقطعی/دائمی، منفرد/ترکیبی، عینی/ذهنی و در سطوح مختلف خرد، متوسط و کلان است. در این بستر، با استفاده از شاخص‌های وضعیت‌سنجی، وضعیت پدیده اجتماعی مورد نظر قبل و بعد از اجرای سیاست تعیین شده بررسی و ارزیابی می‌شود؛ همچنین در حد فاصل آغاز تا پایان و طی فرایند اجرای سیاست مورد نظر، ضمن استفاده متناسب از شاخص‌های فرایندی برحسب امکانات، منابع و ظرفیت‌های موجود در حوزه‌های دولتی، غیردولتی و مردم‌نهاد میزان و کیفیت موفقیت و اثربخشی سیاست‌های مورد نظر تحت نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرد. بر این اساس، داشتن هماهنگی و مطابقت با سایر

طی سال‌های اخیر، احکام برنامه‌ای به عنوان یکی از مهم‌ترین و مناسب‌ترین بسترها برای مداخله و تأثیرگذاری نظام حکمرانی بر وضعیت حوزه آسیب‌های اجتماعی در نظر گرفته شده است. علی‌رغم این موضوع، بررسی‌ها حاکی از موفقیت ناکافی این احکام در راستای پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی است. در این زمینه، کم‌توجهی به مقوله نظارت و ارزیابی در جهت اصلاح و بهینه‌سازی برنامه‌ها و اقدامات به عنوان یکی از موانع اساسی تحقق احکام سیاستی این حوزه عنوان شده است. این رویکرد منجر به عدم اصلاح و پالایش سیاست‌ها و برنامه‌های تعریف شده و کاهش اثربخشی آنها شده است. در صورت توجه و اهتمام به نقش و جایگاه ارزیابی و نظارت بر احکام برنامه‌ای توسط سیاستگذاران و برنامه‌ریزان، یکی از لوازم و پیش‌نیازهای اساسی برای انجام هرگونه اقدام ارزیابانه و نظارتی، وجود شاخص‌های مشخص و پذیرفته شده است. این شاخص‌ها ماهیتاً می‌تواند در مورد وضعیت پدیده یا آسیب اجتماعی مورد نظر پیش و پس از اجرای سیاست

نشده است. در مجموع الگوی پیشنهادی مرجع برای شاخص‌گذاری احکام حوزه آسیب‌های اجتماعی در برنامه هفتم توسعه، استفاده از رویکرد تلفیقی در شاخص‌گذاری و تلاش برای بهره‌گیری از انواع مختلف شاخص‌های وضعیت‌سنج و فرایندی ضمن توجه به مؤلفه‌ها و ویژگی‌های این شاخص‌هاست. در این فرایند، می‌توان از شاخص‌های وضعیت‌سنجی که مربوط به مرحله بعد از اجرای سیاست و مداخله و ناظر به وضعیت مطلوب و چشم‌انداز موضوع هستند، در سیاست‌های کلی برنامه استفاده کرد. شاخص‌های وضعیت‌سنج مربوط به مرحله پیش از اقدام و همچنین شاخص‌های فرایندی نیز قابلیت به کارگیری و تعبیه در متن احکام سیاستی برنامه را دارا می‌باشند.

شاخص‌ها، شفافیت و عدم ابهام، هماهنگی با تکالیف و ظرفیت نهادها و دستگاه‌ها، واقع‌گرایی و قابلیت اجرا، توجه به ماهیت خاص آسیب‌های اجتماعی، توجه به ویژگی‌های زمینه‌ای اثرگذار، ابتدا بر یک نظام آماری متقن و داشتن زمان‌بندی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌هایی است که برای شاخص‌های نظارت و ارزیابی در حوزه آسیب‌های اجتماعی ذکر شده است. بررسی و احصای وضعیت ویژگی‌های فوق در زمینه احکام حوزه آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه، حاکی از آن است که اولاً رویکرد مشخص و مناسبی در مورد لزوم و چگونگی بهره‌گیری از این شاخص‌ها وجود نداشته و ثانیاً در برخی موارد نیز که به این گونه شاخص‌ها استناد شده، ویژگی‌ها و مؤلفه‌های مربوط به آن در نظر گرفته

جدول ۲. نمونه‌ای از وضعیت شاخص‌گذاری آسیب‌های اجتماعی در قانون برنامه ششم توسعه

ماده	۸۰
مفاد	«دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاصد اخلاقی اقدام کند به گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست و پنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد».
شاخص	کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌ها
ارزیابی	هرچند توجه به مقوله شاخص‌گذاری در زمینه احکام آسیب‌های اجتماعی در برنامه ششم توسعه نسبت به قوانین پیشین اقدامی سازنده و رو به جلو محسوب می‌شود؛ اما مطابق با الگوی پیشنهادی در گزارش حاضر، مبتنی بر دسته‌بندی صورت گرفته از شاخص‌های وضعیت‌سنج و فرایندی، در این زمینه نکات ذیل قابل ذکر است: - با توجه به ماهیت پیچیده، چندلایه و وابسته به مسیر آسیب‌های اجتماعی، اشاره به شاخص‌های وضعیت‌سنج این آسیب‌ها در متن احکام سیاستی چندان تومییه نمی‌شود؛ مناسب‌تر این است که این موارد در قالب سیاست‌های کلی برنامه و یا اسناد پشتیبان تدوین و صورت‌بندی گردد. - آنچه در مقوله شاخص‌گذاری آسیب‌های اجتماعی اهمیت بیشتری دارد، توجه و پرداختن به شاخص‌های فرایندی است که امکان نظارت و ارزیابی اقدامات را فراهم می‌آورد. این شاخص‌ها مبتنی بر منابع و امکانات، ظرفیت‌های ساختاری دستگاه‌ها و محدودیت‌های موجود صورت‌بندی گردیده و در متن احکام سیاستی برنامه تنظیم می‌شود. - شاخص‌های فرایندی، به عنوان محور اصلی فرایند شاخص‌گذاری در زمینه آسیب‌های اجتماعی، براساس راهبردها و چشم‌اندازهای تعیین شده برای رسیدن به نقطه مطلوب در سیاست‌ها و اسناد پشتیبان تنظیم می‌گردد. - اگرچه پرداختن به مقوله شاخص‌گذاری در برنامه ششم توسعه اقدامی سازنده محسوب می‌شود، اما فرایند شاخص‌گذاری مستلزم توجه به ویژگی‌هایی از جمله هماهنگی و مطابقت بین شاخص‌ها، شفافیت و عدم ابهام، هماهنگی با تکالیف و ظرفیت نهادها و دستگاه‌ها، واقع‌گرایی و قابلیت اجرا و داشتن زمان‌بندی است. بررسی متن ماده ۸۰ حاکی از آن است که این ویژگی‌ها در فرایند شاخص‌گذاری در این ماده مورد توجه قرار نکرده است.
الگوی پیشنهادی	الگوی پیشنهادی برای شاخص‌گذاری در زمینه آسیب‌های اجتماعی بیانگر آن است که در گام نخست بایستی وضعیت کمی و کیفی این آسیب‌ها پیش از شروع فرایند سیاست‌گذاری و اقدام به صورت دقیق احصا شده و همچنین مبتنی بر ظرفیت‌ها، ساختارها و منابع موجود چشم‌انداز مورد نظر در رابطه با آن‌ها با شاخص‌های متناسب ترسیم گردد. این موارد در قالب سیاست‌های کلی برنامه یا اسناد پشتیبان سیاست‌ها تدوین و منتشر می‌گردد. در گام بعد، مبتنی بر چشم‌انداز ترسیم شده و ظرفیت‌های موجود، راهبردهای عملیاتی تعیین گردیده و براساس نگاشت نهادی مربوطه، وظایف و تکالیف هریک از دستگاه‌ها و سازوکار تقسیم‌کار نهادی بین آن‌ها تعیین و مشخص می‌گردد. این مرحله در قالب متن احکام سیاستی تجلی پیدا می‌کند.
مثال	به طور مثال در رابطه با آسیب‌های حاشیه‌نشینی در برنامه هفتم توسعه ابتدا مبتنی بر شیوه‌نامه شناسایی محدوده‌ها و محلات هدف بازآفرینی شهری مشخص شود که فرضاً در سال ۱۴۰۲ هشت میلیون نفر در قالب ۲۵۰ محله در ۳۰ شهر و کلانشهر کشور در سکونتگاه‌های غیررسمی اسکان دارند؛ همچنین تعیین شود که این جمعیت نسبت به سال ۱۳۹۵ که برنامه ششم توسعه تصویب شده است مثلاً به میزان ۱۰ درصد افزایش داشته است؛ ارتقای سلامت اجتماعی و مشارکت محله‌محور به عنوان اهدافی کیفی و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینان به هفت میلیون نفر تا انتهای برنامه هفتم به عنوان هدفی کمی نشانه‌گذاری شود. در گام بعد و مبتنی بر داده‌ها و تحلیل‌های گام نخست، راهبردهای اصلی منتخب برای مقابله با آسیب مذکور در طول برنامه (به عنوان مثال راهبردهای ساماندهی و توانمندسازی) تعیین شده و در راستای تحقق آن‌ها راهکارها و برنامه‌های عملیاتی مربوط به هریک از دستگاه‌های ذی‌ربط تعیین و تدوین گردد (به طور مثال ایجاد مراکز فوریت‌های اجتماعی در محلات حاشیه‌نشین با جمعیت بالای ۱۰ هزار نفر به عنوان تکلیفی برای سازمان بهزیستی تعیین گردد). این موارد نیز در قالب متن احکام سیاستی تدوین شده و در دستور کار اجرا در مدت زمان برنامه توسعه قرار گیرد.



منابع و مأخذ

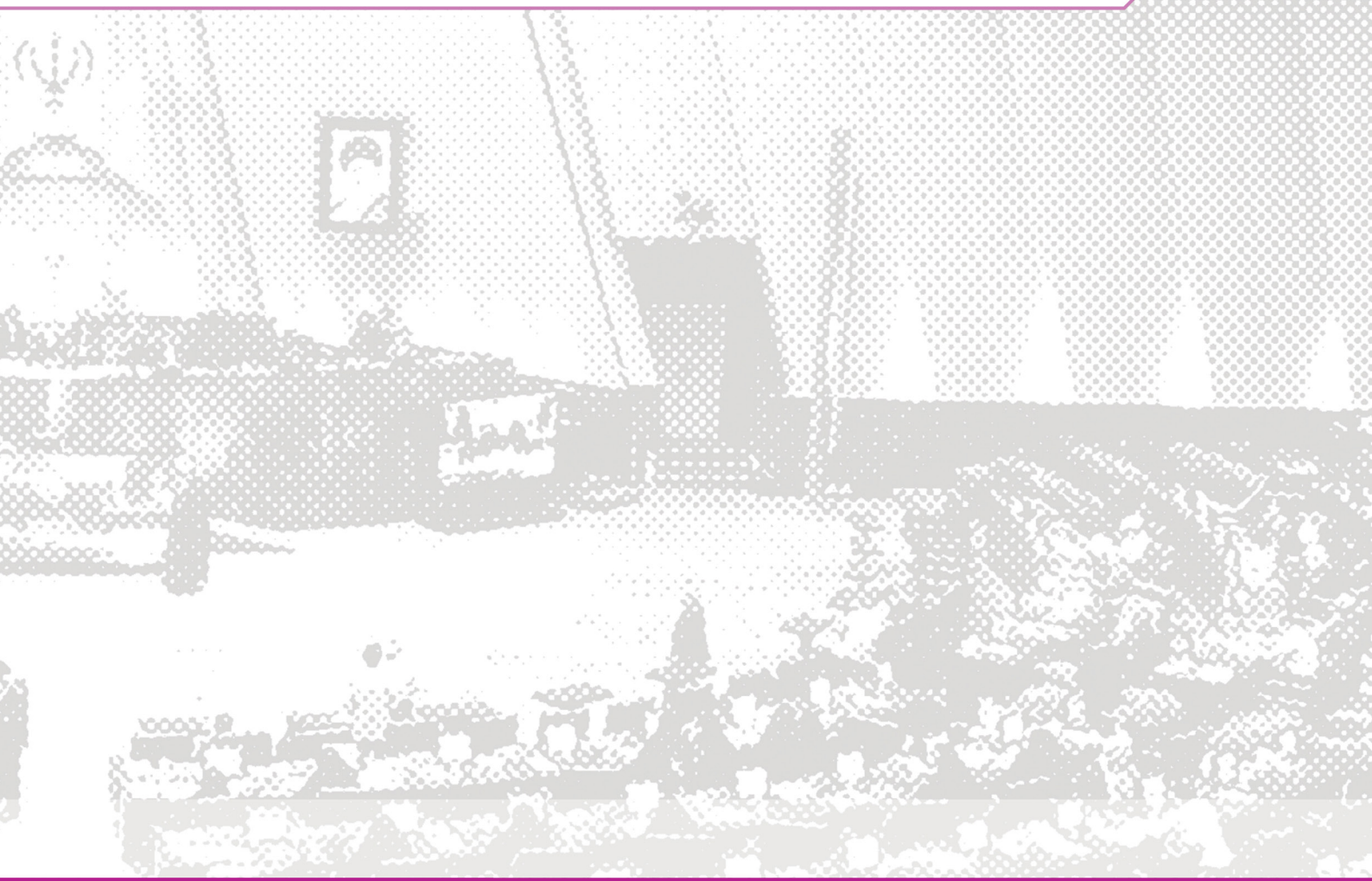


۱. اخوان کاظمی، بهرام. نظارت در نظام اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱.
۲. تقوی‌نژاد، احسان. بررسی نظری و روش‌شناسی طراحی شاخص‌ها، تهران، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۵.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. دایره‌المعارف حقوق، گنج، ۱۳۸۱.
۴. شریفی، احمدحسین. ملاحظات علمی و عملی آسیب‌پژوهی و آسیب‌زدایی اجتماعی، دوفصلنامه مطالعات اسلامی آسیب‌های اجتماعی، دوره ۳، ش ۱، پیاپی ۵، ۱۴۰۰.
۵. عباسپور، ابراهیم و همکاران. معیارهای تشخیص و طبقه‌بندی آسیب‌های اجتماعی، دوفصلنامه مطالعات اسلامی آسیب‌های اجتماعی، دانشگاه شاهد، دوره ۳، ش ۲، پیاپی ۶، ۱۴۰۰.
۶. عشقی‌عراقی، مهتاب و اشرف سلیمانی. راهبردهای پیشگیری از آسیب‌های خانوادگی و اجتماعی براساس سیره اخلاقی، رفتاری و اجتماعی معصومین (ع) با تطبیق بر آیات قرآن، فصلنامه دانش انتظامی مرکزی، ش ۲۷، پیاپی ۳، ۱۳۹۸.
۷. عمیدزنجانی، عباسعلی. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۸. قاضی، سید ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، ۱۳۷۵.
۹. کرمانی، محسن و دیگران. ارزیابی و مقایسه احکام مرتبط با آسیب‌های اجتماعی در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰.
۱۰. درآمدی بر شاخص‌های آینده‌پژوهی حکومت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۳۸۴۰، ۱۳۹۳.
۱۱. ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۸۵۴۰، ۱۴۰۱.

12. Rossi, R. J & Gilmartin (1980), The Handbook of Social Indicators, Grand STM press.

13. Babbie, Earl. The practice of social research. Wadsworth Publication Company, Belmont, 1983,305.

14. Rossi, Peter and Howard E Freeman. Evaluation: A Systematic Approach. 2d ed., Sage publication, Beverly Hills, 1982, 15.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir