



اظهار نظر کارشناسی درباره:
لایحه برنامه هفتم توسعه پیرامون ارزشیابی مردم محور





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۱۲۴

کد موضوعی: ۳۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه برنامه هفتم توسعه پیرامون ارزشیابی مردم‌محور

نام دفتر: ارزشیابی مردمی سیاست و قوانین

تهیه و تدوین کنندگان: محسن ابن‌الدین حمیدی، روح‌اله عباسی، حسین تدین

ناظران علمی: بهروز طهماسب کاظمی، محمدرضا ابن‌الدین حمیدی

همکاران: زینب حاجیلو

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم

۲. ارزشیابی مردمی

۳. مردم

۴. ذی‌نفعان



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۲۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۲	مقدمه.....
۴	مسیر پیش رو.....
۴	اصل (۸) قانون اساسی رهیافتی برای ارزشیابی مردم‌محور.....
۵	ارزشیابی مردم‌محور امری مستتر، در امر به معروف و نهی از منکر.....
۶	منویات حضرت امام خمینی و مقام معظم رهبری.....
۸	نقش نظر مردم در نظام جمهوری اسلامی.....
۸	بررسی سند تحول «دولت مردمی» از منظر ارزشیابی مردم‌محور.....
۸	ارزیابی رضایتمندی کاربران از کیفیت خدمات دولت هوشمند.....
۹	ایجاد سامانه نظارت اجتماعی و امتیازدهی مردمی.....
۹	استقرار سامانه یکپارچه سنجش رضایتمندی ذی‌نفعان نهایی از خدمات دستگاه‌های اجرایی.....
۹	مردمی‌سازی امور و ایجاد مشارکت حداکثری در عرصه‌های خط‌مشی، اجرا و نظارت.....
۱۰	جلب مشارکت حداکثری ذی‌نفعان، نخبگان و خبرگان در مراحل خط‌مشی‌گذاری.....
۱۰	ایجاد مرکز رصد و پایش تحول دولت.....
۱۱	بررسی متن احکام لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر ارزشیابی مردم‌محور.....
۱۱	پیوست فرهنگی اجتماعی.....
۱۲	سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های افکار و فرهنگ عمومی.....
۱۳	نظام حکمرانی داده‌مبنا در واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند.....
۱۴	نظام بهره‌وری.....
۱۵	نظام مدیریت عملکرد.....
۱۵	اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی.....
۱۶	نظام ارزیابی مشارکتی معلمان.....
۱۷	قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران.....
۱۷	جمع‌بندی.....
۲۴	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه برنامه هفتم توسعه پیرامون ارزشیابی مردم محور

چکیده

در یک نظام مردم سالار دینی، عموم مردم باید بتوانند سیاستها و قوانین را مورد ارزشیابی قرار دهند. این مهم مبنای شرعی، قانونی و منطقی دارد و منطبق با برنامه تحولی دولت مردمی و رویکرد مردمی سازی حکمرانی مجلس شورای اسلامی است.

در منطق جمهوری اسلامی، مردم به عنوان ذی نفعان اصلی، بهترین ارزیابان برای ارزشیابی حاکمیت هستند. چرا که امر به معروف و نهی از منکر حاکمان با این مهم، ارتباط مفهومی دارد؛ بر همین اساس مردم باید بتوانند با استفاده از همه ابزارهای مشروع و قانونی در جامعه اسلامی، بر عملکرد حاکمان نظارت کنند.

در این راستا اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی اعم از قانون اساسی، منویات امامین انقلاب اسلامی و سند تحول دولت مردمی، با این نگاه مورد مطالعه قرار گرفتند. در آخر، با رهیافت‌های حاصل از این مطالعه، لایحه برنامه هفتم توسعه مورد واکاوی قرار گرفته و پیشنهادهایی در جهت زمینه سازی و نیل به تحقق ارزشیابی مردم محور ارائه شده است. در جمع بندی عنوان گردیده است برای توجه به نظرهای مردم و ذی نفعان در فرایند خط مشی گذاری، وجود یک مرکز پایش، نظارت و ارزشیابی مردم محور برنامه ها و مداخلات دولت و حاکمیت، حائز اهمیت است؛ چراکه چنین مرکزی زمینه تحقق نظام حکمرانی نوین هوشمند، مبتنی بر فراگردهای بازخوردگیری از جامعه و توسعه تصمیم گیری و خط مشی گذاری شواهد محور را فراهم می آورد.

خلاصه مدیریتی

موضوع این گزارش ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر ارزشیابی مردم محور است. ارزشیابی مردم محور، ارزشیابی مداخلات حاکمیت اعم از سیاستها و قوانین از نگاه ذی نفعان بالاخص مردم می باشد. این امر مبنای شرعی، قانونی و منطقی دارد و در راستای تحقق رویکرد مردمی سازی حکمرانی است. از جمله مفاهیم دینی که ارتباط تنگاتنگی با این مقوله دارد، امر به معروف و نهی از منکر است که در اصل (۸) قانون اساسی نیز تجلی پیدا کرده است؛ بر همین اساس مردم موظفند با استفاده از همه ابزارهای مشروع و قانونی در جامعه اسلامی، بر اجرای وظایف حاکمان نظارت کنند. در حکومتها نوعاً ارزشیابی سیاستها و قوانین را مراجع رسمی و قانونی اعم از دولت، پارلمان، قوه قضائیه و

دستگاه‌های اجرایی انجام می‌دهند. در این ارزشیابی‌ها، عموماً عملکرد مدیریت، نحوه اجرای قانون، تخصیص بودجه، نحوه هزینه‌کرد و غیره مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ اما به دلیل پیچیدگی و هم‌پوشانی مسائل مختلف در جامعه، پیامدها و اثربخشی مداخلات در امر اجتماعی را، لزوماً نمی‌توان با ارزشیابی‌های رسمی به‌درستی اندازه‌گیری نمود.

از آنجاکه سازمان‌های رسمی ارزشیابی در فرایند نظارتی، خود بخشی از سیستم تلقی می‌شوند، این احتمال وجود دارد که به دلایلی متعددی، **کارکرد مطلوب نظارت** بر عملکرد سازمان یا بخشی از حکومت را از دست بدهند. به همین دلیل بعضی از صاحب‌نظران وجود سازمان‌های ارزیاب درون حکومت را مورد نقد قرار می‌دهند. پیامد این وضعیت، مداخله گروه‌های غیررسمی و به‌طور کلی عموم مردم در ارزشیابی عملکرد حکومت است؛ در این حالت اگر سازوکار مناسبی برای دریافت این ارزشیابی‌ها وجود نداشته باشد، نظر خود را به‌انحای مختلف اعم از نحوه مشارکت یا عدم مشارکت در انتخابات و حتی در غالب **اعتراض و اغتشاش**، به شیوه‌های غیررسمی بیان می‌کنند.

برای **شناخت تضادها و تضادها** در خصوص نحوه برنامه‌ریزی و مداخلات حاکمیت در راستای رفع نیازهای مردم و نیز در قالب توجه به رضایت‌مندی ذی‌نفعان و نظرات افکار عمومی، وجود یک **مرکز پایش، نظارت و ارزشیابی مردم‌محور برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت و حاکمیت**، ضروری است؛ چراکه چنین مرکزی با بازنمایی آثار مداخلات در جامعه، با آرای مردم، سازوکار بروز و ظهور نظرهای مردم در نظام حکمرانی نوین به‌عنوان یک سیستم باز هوشمند، مبتنی بر فراگردهای بازخوردگیری از جامعه و توسعه تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد را فراهم می‌آورد که در پی آن مشروعیت و مقبولیت عامه، نظام مقدس اسلامی افزایش یافته و زمینه **افزایش سرمایه اجتماعی** تأمین می‌شود که در پی آن اعتماد عمومی به نظام مقدس اسلامی و **افزایش میزان مشارکت در نظام حکمرانی**، فراهم می‌سازد.

مقدمه

در جمهوری اسلامی ایران که بر مبنای مردم‌سالاری دینی است، عموم مردم باید بتوانند [۱] سیاست‌ها و قوانین را مورد ارزشیابی قرار دهند. این مهم مبنای شرعی، قانونی و منطقی دارد و منطبق با برنامه تحولی دولت مردمی و رویکرد مردمی‌سازی مجلس از چهار رویکرد اصلی مجلس یازدهم است. در این راستا حکمرانی باز به‌عنوان سیستمی هوشمند قادر است با کسب اطلاعات از محیط خود (جامعه)، حکومت را به‌صورت پویا ارزشیابی کند و خود را بهبود بخشد [۲]. بدیهی است حکومتی که بتواند نیازها و خواسته‌های جامعه خویش را به‌خوبی درک کند و در فرایند قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری آنها را لحاظ کند، موفق‌تر خواهد بود؛ چراکه ثبات مردم‌سالاری نه‌فقط بر مبنای توسعه اقتصادی، بلکه بر مبنای اثربخشی و مشروعیت سیاسی کشور است [۳].

اگر بین حکومت و ملت رابطه دوسویه‌ای برقرار نباشد، به دلیل فقدان مفاهیم کامل و در پی آن با افزایش تنش‌ها، حکومت نمی‌تواند در عمل حکمرانی مطلوبی داشته باشد. لذا مشارکت، تنها راه تنش‌زدایی میان قدرت قانونی حاکمیت و قدرت اجتماعی عامه مردم است [۴].

مبتنی بر منطق انقلاب اسلامی مردم به‌عنوان ذی‌نفعان حقیقی می‌توانند بهترین ارزیابان برای ارزشیابی حاکمیت تلقی



شوند [۵]. از جمله مفاهیم دینی که ارتباط تنگاتنگی با این مقوله دارد، امر به معروف و نهی از منکر است؛ چراکه این فریضه به دنبال بازداشتن از کار زشت و فرمان دادن به کار نیک است [۶] که پیامد آن اصلاح امور است [۷]؛ اصل هشتم قانون اساسی نیز به همین موضوع اشاره دارد. در این اصل، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل برعهده مردم نسبت به یکدیگر، حاکمیت نسبت به مردم و مردم نسبت به حاکمیت. لذا مردم با استفاده از همه ابزارهای مشروع و قانونی در جامعه اسلامی، موظفند بر حسن اجرای وظایف حاکمان نظارت کنند تا نظام الهی از هر گزند محفوظ بماند.

ارزشیابی عملکرد به عنوان عامل بقا و بهبوددهنده هر سیستم یکی از موضوع‌های مهم آن است. در حکومت‌ها نوعاً ارزشیابی سیاست‌ها و قوانین را مراجع رسمی و قانونی اعم از دولت، پارلمان، قوه قضائیه و دستگاه‌های اجرایی انجام می‌دهد. در ارزشیابی رسمی، عملکرد مدیریت، نحوه اجرای قانون، تخصیص بودجه، نحوه هزینه‌کرد و غیره مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه خط‌مشی‌ها غالباً اهداف متعدد و بعضاً مبهم را دنبال می‌کنند [۸]؛ و همچنین هم‌پوشانی مسائل مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، سبب پیچیدگی ارزشیابی شده و ارزیابان نمی‌توانند اثربخشی و پیامدهای قانون و خط‌مشی را به درستی اندازه‌گیری کنند. شایان ذکر است بعضی از صاحب‌نظران وجود سازمان‌های ارزیاب درون حکومت را مورد نقد قرار می‌دهند و معتقدند حکومت در برابر شکایت مردم، از خود دفاع می‌کند [۹].

لذا از آنجاکه سازمان‌های رسمی ارزشیابی در فرایند نظارتی، خود بخشی از سیستم تلقی می‌شوند، این احتمال وجود دارد که به دلایلی همچون تعارض منافع، ضرورت حفظ شرایط موجود، تشخیص مصلحت‌های غیراستاندارد، وجود روابط غیررسمی در سازمان‌های رسمی نظارتی و بسیاری دلایل آشکار و پنهان دیگر، فرایند مطلوب نظارت بر عملکرد حکمرانان به درستی صورت نمی‌گیرد. در نتیجه گروه‌های اجتماعی، رسانه‌ها، احزاب، جمعیت‌ها، سازمان‌های خصوصی و غیردولتی و به‌طور کلی عموم مردم در امر ارزشیابی قانون و خط‌مشی دخالت کرده و نظر خود را به‌انحای مختلف اعم از نحوه مشارکت در انتخابات و حتی در غالب اعتراض و اغتشاش به شیوه‌های غیررسمی بیان می‌کنند. [۹]

اثر نهایی یک خط‌مشی یا قانون شامل آثار ملموس و نمادین است. در این خصوص تأثیر نمادین ادراک مردم از اقدام‌های حکومت و نوع نگرش آنها به این اقدام‌هاست. جامعه و افراد ذی‌نفع به‌نوبه خود نحوه اجرا و آثار خط‌مشی را ارزشیابی می‌کنند. لذا می‌توان گفت به‌طور کلی مهم‌ترین ارزشیابی از خط‌مشی‌های عمومی، خارج از سازمان‌های رسمی، با ارزشیابی و نظارت غیررسمی و مردمی، صورت می‌پذیرد [۱۰].

به این دلایل به‌نظر می‌رسد نظارت مردمی بر عملکرد سازمان‌ها و کارگزاران نظام حکمرانی از ضرورت عقلی، منطقی و سازمانی برخوردار است. همان‌طور که در دین مبین اسلام به امر به معروف و نهی از منکر به‌عنوان اصلی احیاگر تأکید و سفارش شده است. متأسفانه ارزشیابی‌های غیررسمی [۱۱] و مردمی به‌جز در عرصه انتخابات (به‌عنوان نمونه ارزشیابی سیاسی [۱۲]) در جای دیگری، به ارائه بازخوردی مناسب به نظام قادر نیست. لذا حضور نهاد نظارت مردمی، با وجود غیررسمی بودن آن در حکومت اسلامی از ضروریات حکمرانی دینی تلقی می‌شود، همان‌طور که در اصل (۸) قانون اساسی تحت عنوان امر به معروف و نهی از منکر مسئولان نیز به آن پرداخته شده است.

اما در کشور ایران با توجه به فقدان وجود احزاب و رسانه و اتحادیه با کارکرد تعریف شده در دمکراسی غربی، کماکان ضرورت نظارت روش‌مند، علمی و سازمان‌یافته براساس آرای مردم برای ارزشیابی خط‌مشی‌ها احساس می‌شود.

مسیر پیش رو

به نظر می‌بایست برای نظارت بر قوانین و سیاست‌های جاری کشور براساس رویکرد ارزشیابی جامع غیررسمی، با استفاده از نظر ذی‌نفعان یک قانون یا سیاست (به‌عنوان صاحبان اصلی آن)، نحوه اجرا و اثربخشی آن مورد ارزشیابی قرار گیرد. طبیعتاً در این ارزشیابی به جزئیات فنی قانون یا سیاست، پرداخته نمی‌شود؛ بلکه تمرکز ارزشیابی بر نحوه اجرای قانون و اثربخشی آن از منظر مردم است.

در این خصوص انتظار می‌رود خروجی‌های این ارزشیابی، در راستای رویکردهای دولت مردمی و مردمی‌سازی مجلس، اثربخشی سیاست‌ها و قوانین را از منظر مردم مورد بررسی قرار می‌دهد. شایان ذکر است این مهم، فارغ از موفقیت یا عدم موفقیت قانون در ارزیابی‌های مرسوم است. لذا در کنار گزارش‌های رسمی سازمان‌های مجری یا نظارتی، این بررسی‌ها میزان اثربخشی و ادراک مردم را از اجرایی شدن قانون گزارش می‌کند. توجه به این دست گزارش‌ها می‌تواند زمینه افزایش سرمایه اجتماعی و مقبولیت سازمان‌های اجرایی و ارکان نظام مقدس جمهوری اسلامی را فراهم آورد.

براساس آنچه اشاره شد، به جهت ترسیم تصویری دقیق‌تر از آنچه باید رخ دهد، اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی اعم از قانون اساسی، منویات امامین انقلاب اسلامی و سند تحول دولت مردمی، با این نگاه مورد مطالعه قرار می‌گیرند. در آخر، با رهیافت‌های حاصل از این مطالعه، لایحه برنامه هفتم توسعه مورد واکاوی قرار می‌گیرند و پیشنهادهایی در جهت زمینه‌سازی و نیل به تحقق ارزشیابی مردم‌محور ارائه می‌شود.

اصل (۸) قانون اساسی رهیافتی برای ارزشیابی مردم‌محور

اصل (۸) قانون اساسی به اجرای همه وجوه امر به معروف و نهی از منکر در نظام جمهوری اسلامی تأکید دارد: *در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل برعهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. «و المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر» [۱۳].*

در این اصل، به سه نوع نظارت اشاره شده است: در نوع اول، مردم در صورت مشاهده رفتار و عملی که به تضعیف جامعه و حکومت اسلامی منجر شود، همدیگر را امر به معروف و نهی از منکر کنند. در نوع دوم حکومت‌ها می‌بایست مردم را ارشاد کنند، همان‌طور که در گذشته نهاد حسبه وجود داشته است؛ و در نوع سوم مردم موظفند بر حسن اجرای وظایف حاکم اسلامی و مسئولان نظارت کنند و در صورت مشاهده ضعف، مسئولان را امر به معروف و نهی از منکر کنند. امر به معروف و نهی از منکر تمام شئون حکومت اسلامی را دربرمی‌گیرد؛ یعنی هر جا برای دولت (به‌معنای عام) تکالیفی وضع شده است، در مقابل، مردم دارای حقوقی هستند. بنابراین نظارت مردم در تمام فرازهای آن جایگاه دارد و می‌بایست در تحقق اهداف و آرمان‌هایی که در قانون اساسی بیان شده است، دولت را یاری رسانند [۱۴: ۳۵].

در اینجا منظور از مردم، یکایک اعضای دولت-کشور یا شهروندان هستند که در عین اقدام فردی می‌توانند



به صورت جمعی نیز چنین نظارتی را عملیاتی کنند [۱۴]. وجود یک چارچوب عملی در این نظارت‌ها، از بروز هرج و مرج جلوگیری می‌کند. در نوع اول، فقه شیعه ضوابطی را در امر به معروف و نهی از منکر بیان کرده است. در نوع دوم از حسیبه تا گشت ارشاد و غیره، متولیان برای امر به معروف و نهی از منکر مشخص شده است. اما در نوع سوم شرایط اندکی متفاوت است؛ زیرا نظارت مردم بر افرادی است که نهاد حکومت را در دست دارند. با توجه به ساختار موجود، نظارت مردم بر حاکمان تضعیف شده است و در عمل چارچوب و مقرره‌ای برای امر به معروف و نهی از منکر وجود ندارد [۱۵].

اگر امر به معروف و نهی از منکر حکومتی در راستای تحققش به الزاماتی نیاز دارد، این امور از باب وجوب مقدمه واجب، امری لازم و انکارناپذیر خواهد بود. لذا دولت اسلامی وظیفه دارد با وضع قوانین مناسب، سازوکارهای تحصیل قدرت برای مردم را فراهم کرده تا با تکیه بر آن بتوانند در مسیر تحقق این مهم، به وظایف خویش عمل کنند. در این حالت، شاید بتوان بخشی از ظرفیت‌های قانون اساسی که تحت عنوان حقوق ملت مطرح می‌شود، به فعلیت درآورد [۱۴]. البته باید به این نکته توجه داشت که اگر امر به معروف و نهی از منکر عملی، موجب بروز اختلال در نظام اجتماعی شود، انجام آن مجاز نخواهد بود. در زمان حاکمیت حکومت اسلامی در جامعه، گستره عمل امر به معروف و نهی از منکر تا جایی است که موجب هرج و مرج و تضعیف اصل حکومت اسلام نشود. لذا اقدامی که به هرج و مرج در جامعه اسلامی منجر شود مجاز نیست [۱۴].

ارزشیابی مردم‌محور امری مستتر، در امر به معروف و نهی از منکر

یکی از مفاهیم دین مبین اسلام که ارتباط نزدیکی با این مقوله دارد، امر به معروف و نهی از منکر است؛ چراکه این فریضه به دنبال بازداشتن از کار زشت و فرمان دادن به کار نیک است [۶] که پیامد آن اصلاح امور عامه مردم [۱۶]^۱ است. امام محمد باقر (علیه السلام) می‌فرماید: «امر به معروف و نهی از منکر راه پیامبران و شیوه نیکوکاران است. فریضه بزرگی است که دیگر فرایض به واسطه آن برپا می‌شود و راه‌ها امن می‌گردد و درآمدها حلال می‌شود و حقوق و اموال به زور گرفته شده به صاحبانش برمی‌گردد؛ زمین آباد می‌شود؛ از دشمنان انتقام گرفته می‌شود و کارها سامان می‌پذیرد» [۷]^۲. قابل توجه است که در ارزشیابی نیز انتظار می‌رود تغییرات در جهت بهبود عملکرد برنامه‌ها در خصوص اهداف اعلام شده انجام شود [۱۷]. لذا امر به معروف و نهی از منکر و ارزشیابی هر دو به دنبال یک هدف مشترک هستند. لذا از اصول حاکم بر امر به معروف و نهی از منکر به عنوان راهنمایی برای بهبود شیوه ارزشیابی مردم‌محور می‌توان استفاده کرد.

امر به معروف و نهی از منکر بر اصول همدردی، همبستگی، همکاری، همگامی، شناسایی، آگاهی و قدرت بنا شده

۱. روی عن فاطمه الزهرا سلام الله علیها: والامر بالمعروف مصلحة للعامة (ر.ک: علل الشرایع: ۲۴۶)
 ۲. روی عن امام باقر (علیه السلام): إِنَّ الْأَمْرَ بِالْمَعْرُوفِ وَالنَّهْيَ عَنِ الْمُنْكَرِ سَبِيلُ الْأَنْبِيَاءِ، وَ مِنْهَاجُ الصُّلَحَاءِ، فَرِيضَةٌ عَظِيمَةٌ يَهَا تُقَامُ الْقَرَأَنُ، وَ تَأْمَنُ الْمَذَاهِبُ، وَ تَجَلُّ الْمَكَاسِبُ، وَ تُرَدُّ الْمَطَالِمُ، وَ تَعْمُرُ الْأَرْضُ، وَ يُنْتَصَفُ مِنَ الْأَعْدَاءِ، وَ يَسْتَقِيمُ الْأَمْرُ (ر.ک اصول کافی ۵: ۵۵).

است. در این بین آگاهی و قدرت دو رکن اساسی هستند؛ مردم را می‌بایست آگاه کرد که درباره چه مسائلی فکر کنند؟ و در چه موضوع‌هایی حساسیت داشته باشند؟ [۶].

برای اجرای امر به معروف و نهی از منکر قدرت و جایگاه قانونی لازم است، قدرتی که زمینه اجرایی آن را فراهم کند. در آیه ۱۰۴ سوره آل عمران قرآن کریم نیز به این موضوع اشاره شده است: «باید از میان جامعه اسلامی گروهی دعوت به نیکی و امر به معروف و نهی از منکر کنند [۲۰]». در این خصوص توصیه شده اگر قدرت لازم را ندارید، آن را کسب کنید [۶]. تحقق این امر در قبال کارگزاران دولت و نهادهای حکومتی، نیازمند تدوین چارچوبی است که نظرات مردم به گوش حاکمان برسد.

منویات حضرت امام خمینی و مقام معظم رهبری

در نگاه امامین انقلاب که منبعث از مفاهیم دین مبین اسلام است، مردم به‌عنوان برگزیدگان و جانشین خدا در زمین هستند. در نتیجه خداوند تکویناً آنها را بر سرنوشت خویش حاکم قرار داده است.

در عصر غیبت مردم در نظام حکمرانی در دو بعد مشارکت اساسی دارند: اولی در باب تعیین و گزینش نوع و سران حکومت است و دومی در جریان استمرار حکومت در قالب ایفای نقش است. ایفای نقش مردم در حکومت نیز دو صورت دارد: صورت اول، مشارکت در تصمیم‌گیری‌هاست که باید در قالب مشورت و شورا صورت پذیرد؛ که دلالت‌های آن در قرآن کریم^۱ و روایات متعدد^۲ وجود دارد. صورت دوم، مشارکت مردمی در امر مراقبت و نظارت حکومت است. حضرت امام (ره) آگاهی مردم و مشارکت و نظارت و همگامی آنها با حکومت را، بزرگ‌ترین ضمانت حفظ امنیت در جامعه می‌داند. مشارکت مورد نظر ایشان، مشارکتی همه‌جانبه و در تمام ابعاد جامعه است که از سوی همه مردم صورت می‌گیرد و از آن تحت عنوان مشارکت کامل همه مردم یاد می‌کنند:

اساس کار یک جمهوری اسلامی، تأمین استقلال مملکت و آزادی ملت ما و... اصلاحات لازم... این اصلاحات با مشارکت

کامل همه مردم خواهد بود...

امام خمینی (ره) در جایی از بیانات خویش ابعاد مشارکت عمومی را به این صورت مورد نظر قرار داده‌اند:

آنچه مهم است ضوابطی است که در این حکومت باید حاکم باشد که مهم‌ترین آنها عبارت است از اینکه اولاً متکی به آرای ملت باشد، به‌گونه‌ای که تمامی آحاد ملت در انتخاب فرد و یا افرادی که باید مسئولیت و زمام امور را در دست بگیرند شرکت داشته باشند... در این حکومت به‌طور قطع باید زمامداران امور، دائماً با نمایندگان ملت در تصمیم‌گیری‌ها مشورت کنند...

در اینجا مشارکت در دو بعد شکل‌گیری نظام و اداره آن به‌وضوح بیان شده است. حضرت امام (ره) در بعد دوم مشارکت در حکومت برای مردم، نقش‌های شورایی، نظارتی و نصب و همکاری و حمایتی در ارتباط با حکومت را قائل هستند. برای مثال در بحث نظارتی بعد سوم امر به معروف و نهی از منکر یعنی وظیفه مردم در برابر دولت که در قالب نظارت و مسئولیت

۱. (و شاورهم فی‌الامر) و (امرهم شوری بینهم) و آیات دیگر.
۲. برخی از آنها را صاحب وسائل‌الشیعه در جلد هشتم آورده است.



عمومی تحقق می‌یابد یکی از مهم‌ترین ابزارها و وسایل تأمین و حفظ آزادی‌های عمومی و حقوق فطری افراد جامعه است. ایشان تبلور امر به معروف را حضور مردم در صحنه سیاسی و دخالت در این حوزه و نظارت بر آن می‌دانند و آن را فریضه‌ای می‌شمارند که زمینه‌ساز مشارکت سیاسی است. حضرت امام (ره) این موضوع را هم به مردم و هم به مسئولان امور گوشزد می‌کنند که نظارت عمومی و مسئولیت در برابر دولت وظیفه افراد جامعه است.

بر این مبنا یکی از مهم‌ترین مظاهر جمهوریت در اندیشه سیاسی امام، تأکید بر لزوم مشارکت سیاسی مردم و حق نظارت آنهاست. اصل مشارکت که از بنیادی‌ترین اصول اجتماعی مردم‌سالاری در نزد امام است، حقی است مبتنی بر اعتقاد به برابری و آزادی همه قشرهای جامعه. بر این اساس، امام خمینی (ره) تلاش کردند جایگاه این مشارکت را در قانون اساسی نهادینه کند و مردم را به حضور در صحنه‌های مهم سیاسی ترغیب نماید. در مجموع می‌توان بیان داشت مبانی نظری امام در دفاع از آزادی و برابری همه شهروندان در امور سیاسی، زمینه‌ساز اعتقاد راسخ ایشان به «مشارکت سیاسی مردم» و «حق نظارت عمومی آنان بر حوزه سیاسی» است. ایشان همچنین می‌فرمایند:

الان مکلفیم ما، همه‌مان مسئولیم، نه مسئول برای کار خودمان؛ مسئول کارهای دیگران هم هستیم «کَلِّمُوا رَاعٍ وَ كَلِّمُوا مَسْئُولًا عَنْ رَعِيَّتِهِ» همه باید نسبت به همه رعایت کنند... اگر من پایم را کج گذاشتم، شما مسئولید اگر نگویید چرا پایت را کج گذاشتی؟ باید هجوم کنید، نهی کنید که چرا؟... امت باید نهی از منکر بکند؛ امر به معروف بکند.

نظارت و ارزیابی امور دولت و حکومت یکی از مباحث مهم در نظام‌های سیاسی و میان اندیشمندان محسوب می‌شود. امام خمینی (ره) نیز هم بر اصل نظارت تأکید داشته‌اند و آن را مانع شکل‌گیری استبداد می‌دانند. ایشان حکومت مردم‌سالاری و جمهوری اسلامی را «تحت نظارت»، «ارزیابی» و «انتقاد» مردم و عموم ملت می‌دانند به‌نوعی که ناظر و هادی مجریان و متولیان امور حکومت محسوب می‌شوند: «آنان ناظر و هادی مجریان امور می‌باشند. این حکومت در همه مراتب خود، متکی به آرای مردم و تحت نظارت و ارزیابی و انتقاد عمومی خواهد بود» [۱].

در اندیشه رهبر معظم انقلاب نیز توجه به نظر مردم از ارکان نظام اسلامی برشمرده می‌شود: «بدون آرا مردم، بدون حضور مردم و بدون تحقق خواست مردم، خیمه‌ی نظام اسلامی، سرپا نمی‌شود و نمی‌ماند. البته مردم، مسلمانند و این اراده و خواست مردم، در چارچوب قوانین و احکام اسلامی است» (خطبه‌های نماز جمعه تهران، ۱۴/۳/۷۸).

ایشان باتوجه به سیره و مشی اهل بیت (علیهم‌السلام) به‌خصوص در وجه مردمی بودن حکومت در زمان معصومین (علیهم‌السلام) می‌فرمایند: «در صدر اسلام حکومت پیغمبر و تا مدتی بعد از رحلت پیغمبر، حکومت جامعه‌ی اسلامی یک حکومت مردمی بود. در دوران امیرالمؤمنین (علیه‌الصلاه والسلام) مردم در صحنه‌ی حکومت به‌معنای واقعی دخالت داشتند، نظر می‌دادند، رأی می‌دادند، ... مردم حق دارند که با آنها مشورت بشود» (خطبه‌های نماز جمعه تهران، ۱۴/۵/۶۲).

ایشان، مردم‌سالاری دینی را الگوی مطلوبی برای همه عرصه‌ها می‌دانند؛ جلب نظر و مشارکت مردم را «عامل اصلی موفقیت‌ها» بر می‌شمرند: «هر جایی که مسئولین کشور توانایی‌های مردم را شناختند و به کار گرفتند، ما موفق شدیم. هر جایی که ناکامی هست، به‌خاطر این است که ما نتوانستیم حضور مردم را در آن عرصه تأمین کنیم» (۲۰/۷/۹۰)

افزون بر این، باید در نظر داشت که در این نظرگاه، حاکمیت و مسئولان و کارگزاران نظام اسلامی، نه‌تنها نباید سازوکار مردمی تعیین سرنوشت جامعه را محدود کنند، بلکه باید همواره بر روند توسعه تکاملی و تعمیق آن در «همه بخش‌های

نظام اسلامی» اهتمام ورزند: «در همه‌ی مسائل گوناگون کشور، مسئولین باید بتوانند با مهارت، با دقت و ابتکار راه‌هایی را برای حضور مردم پیدا کنند [...] مسئولین باید زمینه‌ها را، مدل‌ها را، فرمول‌های عملی و قابل فهم عموم را، فرمول‌های اعتمادبخش را برای مشارکت مردم فراهم کنند. در هر بخشی می‌شود این کارها را کرد. هم قوه‌ی مجریه، هم قوه‌ی قضائیه، هم قوه‌ی مقننه به شیوه‌ی خاص خود می‌توانند این را تأمین کنند.» (۹۰/۷/۲۰).

با توجه به آنچه که از نگاه امامین انقلاب نسبت به محوریت مردم در نظام اسلامی، مشارکت مردمی و نقش نظارتی آنها گذشت و همچنین تأکید مقام معظم رهبری برای یافتن مدل‌ها و راه‌های اعتمادبخش برای افزایش مشارکت مردمی، درک نگرش، قضاوت و ارزشیابی‌های مردم نسبت به مداخلات حاکمیت، می‌تواند راهگشای این مهم باشد.

نقش نظر مردم در نظام جمهوری اسلامی

از آنچه در بالا عنوان شد، می‌توان بیان داشت، انقلاب اسلامی به معنای واقعی کلمه، نظر و رأی مردم را جزئی از نظام خود حساب می‌کند و خود را بدون آن تصور نمی‌کند. خود را از مردم، برای مردم و در راستای رسیدن به کمال انسان تعریف کرده است. این نگاه در قانون اساسی نیز تجلی کرده است. البته این امر گاهی در نظام جمهوری اسلامی تاحدی محقق شده است و گاهی از آن فاصله گرفته است؛ ردپای این مسیر را می‌توان در بطن جامعه مشاهده کرد. آنچه برای انقلاب اسلامی شایسته است اینکه به جهت ساختارمند کردن بروز و ظهور این باور، سازوکارهای مناسب آن را در نظر گیرد. در همین زمینه، دولت سیزدهم برنامه خود را با عنوان سند تحول مردمی تدوین کرده است.

بررسی سند تحول «دولت مردمی» از منظر ارزشیابی مردم محور

سند تحول «دولت مردمی» به عنوان برنامه و خط‌مشی دولت و مبنای عمل قوه مجریه، وزرا و دستگاه‌های اجرایی که براساس اهداف مندرج در قانون اساسی، سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی نظام و با اتکا و بهره‌مندی از بیانات حضرت امام خمینی (ره) و رهبر معظم انقلاب اسلامی (مدظله العالی) و مطالبات معظم‌له، رفع نیازهای مردم و حل مسائل اساسی کشور تدوین شده است. یکی از اسناد بالادستی برای برنامه هفتم توسعه محسوب می‌شود. بر این اساس با استفاده از مفاهیمی که پیش‌تر احصا شده، سند مذکور مورد بررسی قرار گرفته است. در این خصوص می‌توان به موضوع‌های ذیل که دلالت‌هایی به ارزشیابی مردم‌محور دارند، اشاره کرد:

ارزیابی رضایتمندی کاربران از کیفیت خدمات دولت هوشمند

یکی از عوامل عدم دستیابی به حکمرانی داده و خدمات دولت هوشمند، ناهماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط در استقرار دولت هوشمند برشمرده است. در این خصوص راهبرد برون‌رفت از آن در یکپارچه‌سازی نظام حکمرانی، در قالب نظام حکمرانی دولت هوشمند بیان شده است^۱:

۱. فصل چهارم «زیرساخت» مبحث چهارم «فناوری اطلاعات و ارتباطات»، چالش سوم، عامل دوم، راهبرد اول، اقدام هفتم.



«ایجاد نظام پایش و نظارت بر کیفیت خدمات دولت هوشمند و ارزیابی رضایت‌مندی کاربران و هم‌پیوندی این نظام با نظام‌های بودجه و مدیریت عملکرد دستگاه‌ها».

توجه به آرا و نظرهای کاربران، از مفاهیم متناظر با رویکرد ارزشیابی مردم‌محور است.

ایجاد سامانه نظارت اجتماعی و امتیازدهی مردمی

در مبحث سلامت به بهره‌مندی ناکافی و دسترسی غیرعادلانه به خدمات پزشکی به‌ویژه در مناطق محروم اشاره شده است و زمینه اصلی بروز آن را نهادینه‌شدن رویه‌های انحصاری و غیرمردمی در بخش بهداشت و درمان معرفی کرده است. گام مؤثر برای رفع این نقیصه را خلق زمینه‌های متنوع مشارکت مردم و پرداختن به روش‌های مؤثر در جذب مشارکت مردمی در مدیریت، نظارت و ارائه خدمات داوطلبانه در بهداشت و درمان عنوان شده است:^۱

«ایجاد امکان بهره‌گیری از نظارت مردمی برای پاسداشت حقوق مراجعان و جلوگیری از تخلفات با تدوین و اعلام عمومی کدهای رفتاری ارائه‌دهندگان خدمات از طریق ایجاد سامانه نظارت اجتماعی و امتیازدهی مردمی به مراکز و افراد ارائه‌دهنده خدمات به صورت شفاف و در دسترس عموم با سازوکار ارزیابی خدمت‌گیرندگان در بُعد رضایت و پاسخگویی».

دریافت بازخورد از مردم در قالب نظارت مردمی، از مفاهیم رویکرد ارزشیابی مردم‌محور است.

استقرار سامانه یکپارچه سنجش رضایتمندی ذی‌نفعان نهایی از خدمات دستگاه‌های اجرایی

در مبحث «نظام اداری» برای رفع اطلاع در ارائه خدمات‌رسانی به مردم و کیفیت پایین خدمات عمومی، زیرساخت‌های مدیریت سرمایه انسانی دولت، مبتنی بر عملکرد کارکنان را اصلاح شود. استقرار سامانه یکپارچه سنجش رضایتمندی به عنوان یکی از راهکارها می‌باشد^۲:

«استقرار سامانه یکپارچه سنجش ضابطه‌مند رضایتمندی ذی‌نفعان نهایی، از جمله مردم، نهادهای مردمی و بخش خصوصی از کیفیت ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی، با اعلام عمومی کدهای رفتاری ارائه‌دهندگان خدمات و ایجاد ارتباط میان این نظام با زیرنظام‌های مدیریت سرمایه انسانی از قبیل ارزیابی عملکرد، ارتقا، انتصاب و جبران خدمت، با اجرای ماده (۳) قانون انجام نظرسنجی از مردم در خصوص نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی و لحاظ کردن این داده‌ها در فرایند خط‌مشی‌گذاری و ارزیابی‌های بخشی و دستگاهی».

سنجش ضابطه‌مند رضایتمندی ذی‌نفعان نهایی (مردم)، از مفاهیم متناظر با رویکرد ارزشیابی مردم‌محور است.

مردمی‌سازی امور و ایجاد مشارکت حداکثری در عرصه‌های خط‌مشی، اجرا و نظارت

موضوع مردمی‌سازی بنا بر اهمیت مشارکت مردم‌محور بیان شده است در این خصوص با استدلال به نقش‌آفرینی نامناسب دولت در فرایند قانونگذاری و مقررهنویسی؛ به مسئله ناکارآمدی نظام قانونگذاری و مقررهنگذار اشاره شده است. گام‌های برون‌رفت از آن را در ارتقای رضایتمندی مردم و حفظ حقوق آنان، از مسیر مردمی‌سازی حداکثری عرصه‌های خط‌مشی‌گذاری، اجرا و نظارت و نیز جذب مشارکت فعال آحاد جامعه در این مسیر می‌داند^۳:

۱. فصل پنجم «امور اجتماعی و سلامت» مبحث ششم «سلامت»، بند هفتم.
۲. فصل هشتم «نظام اداری و حقوقی» مبحث اول «نظام اداری»، چالش دوم، راهبرد اول، اقدام سوم.
۳. فصل هشتم «نظام اداری و حقوقی»، مبحث «حقوقی»، چالش دوم، راهبرد اول، اقدام سوم.

«ایجاد سامانه جمع‌نویسی تدوین، بررسی و اعلام‌نظر نسبت به لوایح و اصلاح و هوشمندسازی سازوکار ارسال و تأیید لوایح تنظیمی دستگاه‌های اجرایی به معاونت حقوقی به‌منظور تنقیح پیشینی و نظارت بر اطمینان از رعایت استانداردها و الزامات اساسی فرایند خطمشی‌گذاری و مشارکت حداکثری مردم و سایر بازیگران اصلی و انطباق و عدم مغایرت لوایح با اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی مندرج در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و عدم جرم‌انگاری‌ها و تخلف‌انگاری‌های غیرضرو».

«ایجاد سامانه حقوق و آزادی‌های اساسی ملت با اعلام عمومی حقوق ملت در برابر حاکمیت و سازوکار اجرایی پایش و مطالبه تکالیف دستگاه‌های اجرایی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نظارت غیرمتمرکز».

مشارکت حداکثری مردم و سایر بازیگران اصلی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نظارت غیرمتمرکز از مفاهیم متناظر با رویکرد ارزشیابی مردم‌محور است.

جلب مشارکت حداکثری ذی‌نفعان، نخبگان و خبرگان در مراحل خطمشی‌گذاری

در راستای ارتقای کیفیت خطمشی‌گذاری در نظام اداری، به جلب مشارکت از قشر نخبگان و خبرگان در مراحل طراحی و اجرا و نظارت بر خطمشی تأکید شده است^۱:

«ایجاد سازوکارهای جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، نخبگان علمی، خبرگان تجربی و نهادهای قانونی مردمی، تخصصی و صنفی در مراحل مختلف خطمشی‌گذاری دستگاه‌ها».

همچنین روحیه قیام‌آبانه دولت را عامل عدم بهره‌گیری از قشر نخبگانی جامعه می‌داند و جهت دوری از چنین روحیه‌ای، بازطراحی نقش مردم به‌ویژه قشر نخبگان و خبرگان با نظر ویژه بر حفظ جایگاه و نگرش آحاد مردم را مطرح کرده است^۲: «بازبینی وظایف و ساختار دستگاه‌های اجرایی براساس کارکردهای اصلی آنها، شامل خطمشی‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، ارائه خدمت و امور بازتوزیعی، با رعایت تمرکز وظایف خطمشی‌گذاری در سطح کلان دولت، تقویت نقش تنظیم‌گری دولت برای ضمانت ارائه کیفی، در دسترس و با هزینه متناسب خدمات عمومی و انتزاع این نوع وظایف از دستگاه‌های ارائه‌کننده خدمت، واگذاری حداکثری تولید و مدیریت خدمات در دستگاه‌های اجرایی به مردم و بخش غیردولتی و بازطراحی فرایندهای تصمیم‌گیری در نظام اداری برای ارتقای مشارکت ذی‌نفعان و مردم در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌سازی‌ها، با پیشنهاد قوانین لازم».

ایجاد سازوکارهای جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و همچنین بازطراحی فرایندهای تصمیم‌گیری در نظام اداری برای ارتقای مشارکت ذی‌نفعان و مردم در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌سازی‌ها از مفاهیم متناظر با رویکرد ارزشیابی مردم‌محور است.

ایجاد مرکز رصد و پایش تحول دولت

در بخش سوم «نظام راهبری و پایش» فصل «مرکز رصد و پایش تحول دولت»^۳ به نظارت و پایش مستمر وضعیت

۱. فصل هشتم «نظام اداری و حقوقی»، مبحث «حقوقی»، چالش سوم، عامل اول، راهبرد سوم، اقدام دوم.

۲. فصل هشتم «نظام اداری و حقوقی»، مبحث «حقوقی»، چالش سوم، عامل دوم راهبرد دوم، اقدام اول.

۳. بخش سوم «نظام راهبری و پایش» فصل دوم «مرکز رصد و پایش تحول دولت» اقدام دوم.



تحقق سند تحول، مبتنی بر تشکیل «کمیسیون ویژه اجرای تحول دولت»^۱ تأکید شده است. گام‌های عملیاتی این کمیسیون ویژه، تدوین گزارش‌های بازخوردی از مردم و ذی‌نفعان اصلی قوانین و طرح‌هاست که در آن به صورت کمی به تحقق برنامه در میان مدت و بلندمدت با تأیید نشانگرهای مطلوب در سطح اجتماعی بپردازد.

۲. نظارت و ارزیابی مستمر وضعیت تحقق سند تحول، با بررسی گزارش‌های موضوعی و فصلی کمیسیون ویژه اجرای تحول دولت و تدوین گزارش‌های بازخوردی از مردم و ذی‌نفعان اصلی

بررسی متن احکام لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر ارزشیابی مردم‌محور

با دستاوردهای حاصل از بررسی‌های فوق، لایحه برنامه هفتم توسعه را مورد واکاوی قرار می‌دهیم و در خصوص برخی مواد، نظرهای کارشناسی بیان می‌شود که منتج به ارائه پیشنهادهایی شده است:

پیوست فرهنگی اجتماعی

ماده ۱۹-

به منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرای آنها و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش، اقدامات زیر انجام می‌شود:

پ) دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اجرای طرح (پروژه) های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کلان، براساس شیوه‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نسبت به تهیه پیوست فرهنگی- اجتماعی اقدام نمایند.

اظهار نظر کارشناسی:

در پیوست فرهنگی- اجتماعی که پیش از مداخله تنظیم می‌شود یکی از منابع ارزشیابی، دیدگاه‌های ذی‌نفعان (مردم) است. به این موضوع در سند تحول دولت ۲ نیز اشاره شده است: «ایجاد سازوکارهای جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، نخبگان علمی، خبرگان تجربی و نهادهای قانونی مردمی، تخصصی و صنفی در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری دستگاه‌ها». لذا پیشنهاد می‌شود در تدوین شیوه‌نامه، رویکرد ارزشیابی طرح (پروژه) از دیدگاه ذی‌نفعان (مردم) لحاظ گردد.

پیشنهاد:

تبصره ماده ۱۹- در تدوین شیوه‌نامه مذکور، ضروری است رویکرد ارزشیابی طرح (پروژه) از دیدگاه ذی‌نفعان (مردم) مورد تأکید قرار گیرد.

۱. بخش سوم «نظام راهبری و پایش» فصل سوم «کمیسیون ویژه اجرای تحول دولت».

۲. فصل دوم، محث اول، چالش ۳، عامل ۱، راهبرد ۳.

سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های افکار و فرهنگ عمومی

ماده ۷۵-

در راستای اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی ایرانی، تقویت همبستگی و اعتماد به نفس ملی، ارتقای هویت ملی و روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) به منظور بازطراحی ساختار فرهنگی کشور و با هدف افزایش کارایی و اجتناب از هم‌پوشانی و تداخل مأموریت و وظایف و با رویکرد استقرار الگوی حکمرانی هوشمند، شبکه‌ای، تعاملی، مردم پایه و ارزشی - انقلابی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است با همکاری دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان اداری و استخدامی کشور و سایر دستگاه‌های فرهنگی ذی‌ربط، تا پایان سال دوم برنامه نسبت به تهیه طرح اصلاح مأموریت، ساختار، وظایف و تشکیلات دستگاه‌های فرهنگی که به‌نحوی از انحاء از بودجه‌های عمومی به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم استفاده می‌کنند، اقدام نموده و به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند.

ب) به منظور احصای دقیق و برخط داده‌های آماری موردنیاز به جهت تسهیل پردازش، تحلیل دقیق و ایجاد بستر مناسب برای آینده‌پژوهی روندهای سبک زندگی جامعه ایرانی و همچنین انتشار آنها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با هماهنگی مرکز آمار ایران مکلف است نسبت به راه‌اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های فرهنگ عمومی و سبک زندگی مردم اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی و دارندگان پایگاه‌های داده موضوع این بند، موظفند نسبت به ارائه مستمر و جامع داده‌ها به این سامانه به‌صورت برخط اقدام کنند.

اظهار نظر کارشناسی:

چنانچه در بند «۱۳» سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه هفتم اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی ایرانی، تقویت همبستگی و اعتماد به نفس ملی، ارتقا هویت ملی و روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه با بسیج تمامی امکانات و ظرفیت‌های کشور، دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و مردمی و افراد و شخصیت‌های اثرگذار علمی و اجتماعی و حمایت و پشتیبانی مؤثر دولت از آن مورد تأکید قرار گرفته شده است.

در نظام مردم‌سالار باز، مبتنی بر رویکرد حکمرانی هوشمند، شبکه‌ای، تعاملی، مردم پایه، طراحی ساختار فرهنگی کشور با هدف افزایش کارایی بدون در نظر گرفتن مردم، معنا ندارد. لذا ارزشیابی مردم‌محور یکی از راه‌های اصلی انتقال نظر مردم و بازخورد گرفتن از نگاه به مسائل کشور از جمله موضوع‌های دستگاه‌های فرهنگی است. اساساً فرهنگ عمومی متأثر از مداخلات حاکمیت است. لذا پرداختن به رصد فرهنگ عمومی بدون ارزشیابی اثر مداخلات بر افکار عمومی، امری ناقص است. لذا امر ارزشیابی مردم‌محور اقدام‌های حاکمیت که بر فرهنگ عمومی مؤثر است، در این ماده مستتر است.

پیشنهاد:

ب) به منظور احصای دقیق و برخط داده‌های آماری موردنیاز به جهت تسهیل پردازش، تحلیل دقیق و ایجاد بستر مناسب برای ارزشیابی مردم‌محور، آینده‌پژوهی روندهای سبک زندگی جامعه ایرانی و همچنین انتشار آنها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با هماهنگی مرکز آمار ایران مکلف است نسبت به راه‌اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های افکار و فرهنگ عمومی و سبک زندگی مردم اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی و دارندگان پایگاه‌های داده موضوع این بند، موظفند نسبت به ارائه مستمر و جامع داده‌ها به این سامانه به‌صورت برخط اقدام کنند.



نظام حکمرانی داده مبنا در واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند

ماده ۱۰۷-

به منظور هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند:
(ب) واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند را از محل تجمیع مأموریت و ساختار و نیروی انسانی مرکز نوسازی و تحول اداری، فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی، مراکز تحقیق و توسعه و عناوین مشابه با تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور ایجاد نمایند.

(پ) برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه هوشمندسازی، اصلاح فرایندها و استقرار نظام حکمرانی داده مبنا را تهیه نمایند.

اظهاری نظر کارشناسی:

همچنین در راستای پیاده‌سازی «نظام حکمرانی داده مبنا»، توجه به الزامات ارزشیابی مردم‌محور اجتناب‌ناپذیر است. در این خصوص، تعیین نشانگرهای کلیدی ارزشیابی مردم‌محور عملکرد دستگاه‌ها از ارکان این ارزشیابی است. یکی از الزامات هوشمندسازی دولت، امکان بازخوردگیری از ذی‌نفعان خود است. در این خصوص در سند تحول دولت مردمی بر «ایجاد سازوکارهای جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، نخبگان علمی، خبرگان تجربی و نهادهای قانونی مردمی، تخصصی و صنفی در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری دستگاه‌ها»^۱ تأکید شده است. از جمله موضوع‌های ضروری در تحقق این امر طراحی فرایند پایش مستمر عملکرد دستگاه‌های اجرایی از یک سو و عملکرد کارکنان به‌عنوان سرمایه انسانی و عناصر شکل‌دهنده یک سازمان است. لذا «ایجاد نظام پایش و نظارت بر کیفیت خدمات دولت هوشمند و ارزیابی رضایت‌مندی کاربران»^۲ و البته اتصال این نظام با سایر نظامات اعم از نظامات بودجه و مدیریت عملکرد دستگاه‌ها می‌تواند بر پیاده‌سازی عملیاتی نقش ارزشیابی مردم‌محور در بهبود عملکرد فردی و سازمانی مؤثر باشد. از نظر نگاهت نهادی بازیگران اصلی این حوزه سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه خواهد بود.

پیشنهاد:

به منظور هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند:
(پ) برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه هوشمندسازی، اصلاح فرایندها و استقرار نظام حکمرانی داده مبنا را با توجه به رویکرد ارزشیابی مردم‌محور و رضایت ذی‌نفعان، تهیه نمایند.

نظام بهره‌وری

ماده ۱۱۱-

به‌منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به‌صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به‌صورت کمیت‌پذیر، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است در راستای ارتقای اثربخشی و انسجام اقدامات متولیان بهره‌وری در کشور، طرح نظام ملی بهره‌وری، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی را حداکثر شش ماه پس از ابلاغ برنامه، به تصویب شورای عالی اداری برساند.

ب) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل‌سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.

اظهار نظر کارشناسی:

دالّ مرکزی ماده (۱۱۱) توجه به امر بهره‌وری است که در ادبیات علمی شامل دو بخش اثربخشی و کارایی است. مروری بر رویکردهای نوین ارزشیابی بر نقش کلیدی ذی‌نفعان در سنجش اثربخشی تأکید شده است. در یکی از راهبردهای اصلی سند تحول دولت بر «استقرار سامانه یکپارچه سنجش ضابطه‌مند رضایتمندی ذی‌نفعان نهایی، ازجمله مردم، نهادهای مردمی و بخش خصوصی از کیفیت ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی، با اعلام عمومی کدهای رفتاری ارائه‌دهندگان خدمات»^۱ تأکید شده است. ازجمله الزامات اصلی این سامانه ایجاد ارتباط میان این نظام با زیرنظام‌های مدیریت سرمایه انسانی از قبیل ارزیابی عملکرد، ارتقاء، انتصاب و جبران خدمت و لحاظ کردن این داده‌ها در فرایند خط‌مشی‌گذاری و ارزیابی‌های بخشی و دستگاهی است. یکی دیگر از الزامات توجه به نماگرهای ارزشیابی مردم‌محور در سنجش بهره‌وری است.

پیشنهاد:

به‌منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به‌صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به‌صورت کمیت‌پذیر، اقدامات زیر انجام می‌شود:

ب) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل‌سنجش (از منظر سازمانی و رضایت ذی‌نفعان) و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.



نظام مدیریت عملکرد

ماده ۱۱۰-

به منظور استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) براساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده خدمات، سرعت ارائه خدمات و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایتمندی مردم از دریافت خدمات، تمامی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت را (نظیر خدماتی آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی، ثبت احوال، ثبت اسناد) به تفکیک سطوح ملی و استانی را به صورت سالانه ارزیابی و براساس نمره، رتبه‌بندی نماید و گزارش آن را حداکثر تا پایان خرداد سال بعد، به صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس‌جمهور، به اطلاع مردم برساند. دستگاه‌های اجرایی و واحدهای استانی که جزو ده درصد (۱۰٪) بالای رتبه‌بندی قرار می‌گیرند مورد تشویق و در خصوص ده درصد (۱۰٪) انتهایی، مورد برخورد انضباطی قرار می‌گیرند. آیین‌نامه اجرایی این بند بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ب) به منظور توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور و حافظه‌دار کردن پرونده شغلی مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، نسبت به بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت براساس شاخص‌های اصلی نتیجه‌محور و استانداردهای جلب رضایت مردمی و سلامت اداری با توجه به موارد زیر اقدام نماید.

اظهار نظر کارشناسی:

در نظام اداری مردم‌سالار، یکی از اهداف و نتایج نظام اداری، کسب رضایت مردم است. همان‌طور که در اهداف سند تحول مردمی دولت نیز بر نظارت و ارزیابی مستمر وضعیت تحقق سند تحول، با بررسی گزارش‌های موضوعی و فصلی کمیسیون ویژه اجرای تحول دولت و تدوین گزارش‌های بازخوردی از مردم و ذی‌نفعان اصلی تصریح شده است، لذا در بازطراحی و استقرار سامانه جامع ارزشیابی عملکرد مدیران و کارکنان دولت، شاخص‌های نتیجه‌محور بایستی براساس شاخص‌های ارزشیابی مردم‌محور شکل گیرد. از این رو ضرورت دارد برای تحقق این هدف در ساحت عمل و در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.

اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی

ماده ۸۵-

در راستای ارتقا سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، اقدامات زیر توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به تشخیص شورای اجتماعی کشور انجام می‌شود:

پ) اجرایی شدن پیوست اجتماعی به منظور پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی مبتنی بر برنامه‌های مصوب شورای اجتماعی کشور شامل برنامه‌ها و طرح‌های کلان توسعه‌ای، با توجه به آثار محیطی آنها به‌ویژه برای صدور مجوز به طرح‌های موضوع ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)؛

ت) به روزرسانی سالیانه اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی، گزارش ملی وضعیت اجتماعی و استانداردسازی و کیفیت‌بخشی به داده‌های تولیدی و به اشتراک‌گذاری داده‌ها در حوزه آسیب‌ها و مسائل اجتماعی با محوریت سازمان امور اجتماعی کشور و با همکاری دستگاه‌های اجرایی عضو شورای اجتماعی کشور و مرکز آمار ایران تا پایان سال اول برنامه؛

اظهار نظر کارشناسی:

با عنایت به اینکه نگاه سیاستگذار در تدوین بند «پ» ماده مذکور متوجه تأثیر محیطی یک مداخله بر ذی‌نفعان بوده است؛ ضرورت دارد برای تحقق این هدف در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.

همچنین ضروری است در تدوین اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی در راستای ترسیم وضعیت اجتماعی دیدگاه‌های مردم در خصوص اجتماع مورد توجه قرار گیرد. روش‌شناسی رویکرد ارزشیابی مردم‌محور به این امر کمک شایانی می‌نماید. داده‌های پیمایشی به‌عنوان یکی از منابع اصلی در ترسیم وضعیت اجتماعی از منظر مردم می‌باشد. لذا شایسته است سازوکار جمع‌آوری و اشتراک‌گذاری این داده‌ها با رعایت اصول حاکم بر قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در قالب آیین‌نامه اجرایی تدوین گردد.

پیشنهاد:

تبصره بند «پ» ماده ۸۵- در تدوین شیوه‌نامه مذکور، ضروری است رویکرد ارزشیابی طرح (پروژه) از دیدگاه ذی‌نفعان (مردم) مورد تأکید قرار گیرد.

نظام ارزیابی مشارکتی معلمان

ماده ۸۸-

ث) صلاحیت‌های عمومی و حرفه‌ای معلمان و کارکنان اعم از رسمی یا پیمانی، علاوه بر گزینش بدو خدمت، در طول سنوات خدمتی در قالب اعطای گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای و نظام ارزیابی مشارکتی (با مشارکت مراجع ذی‌صلاح و خانواده دانش‌آموزان) و براساس نظام رتبه‌بندی معلمان و آیین‌نامه انضباطی خاص فرهنگیان که به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد، احراز می‌شود. با اجرای این حکم، فرهنگیان مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲) نخواهند بود.

اظهار نظر کارشناسی:

با عنایت به اینکه نگاه سیاستگذار در تدوین ماده مذکور متوجه ارزیابی مشارکتی معلمان بوده است؛ برای تحقق این هدف ضرورت دارد در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.



قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران

ماده ۳۱-

ج) بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است با توجه به شأن و منزلت خانواده معظم شهدا و ایثارگران و ضرورت توسعه خدمت‌رسانی به ایشان از طریق مراجع ذی‌ربط و با هدف تقویت عدالت و حمایت یا هدفمند، ارتقای اثربخشی و افزایش رضایتمندی جامعه هدف در ارائه خدمات، نسبت به اصلاح، تنقیح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران از جمله قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و اصلاحات بعدی آن، قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز، ازکارافتاده و مفقودالثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و اصلاحات بعدی آن، قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی تا پایان سال اول برنامه متناسب با نوع و سابقه ایثارگری، میزان ازکارافتادگی با لحاظ سن و دهک درآمدی اقدام نماید.

اظهار نظر کارشناسی:

با عنایت به اینکه نگاه سیاستگذار در تدوین ماده مذکور متوجه رضایتمندی ذی‌نفعان بوده است؛ ضرورت دارد برای تحقق این هدف در ساحت عمل و در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.

جمع‌بندی

در خاتمه با توجه به ضرورت‌های مورد اشاره در دین مبین اسلام و گزاره‌های منطقی، ادبیات حاکم بر قانون اساسی و همچنین برنامه‌های تحولی دولت، می‌توان بیان کرد که مردم به‌عنوان یک موجود آگاه، نحوه حکمرانی و عمل مسئولان را همواره رصد می‌کنند و ما به‌ازای نحوه مداخلات حکومت، عملکرد آن را از منظر خویش ارزیابی و ارزش‌گذاری می‌کنند و به‌عنوان یک موجود آزاد و مختار، این ارزشیابی را مبنای رفتار خود در مواجهه با حکومت قرار می‌دهند. لذا برای شناخت قضاوت‌های جامعه در خصوص نحوه برنامه‌ریزی و مداخلات حاکمیت در راستای رفع نیازهای مردم و نیز در قالب توجه به رضایتمندی ذی‌نفعان و نظرات افکار عمومی، وجود یک مرکز پایش، نظارت و ارزشیابی مردم‌محور برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت و حاکمیت، ضروری است؛ چراکه چنین مرکزی با بازنمایی آثار مداخلات در جامعه، با آرای مردم، سازوکار بروز و ظهور نظرهای مردم در نظام حکمرانی نوین به‌عنوان یک سیستم باز هوشمند، مبتنی بر فراگردهای بازخوردگیری از جامعه و توسعه تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد را فراهم می‌آورد که در پی آن مشروعیت و مقبولیت عامه، نظام مقدس اسلامی افزایش یافته و زمینه افزایش سرمایه اجتماعی تأمین می‌شود که در پی آن اعتماد عمومی به نظام مقدس اسلامی و افزایش میزان مشارکت در نظام حکمرانی، فراهم می‌سازد.

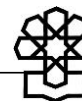
اظهار نظر در خصوص احکام لایحه برنامه هفتم توسعه پیرامون ارزشیابی مردم‌محور

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اصلاح موافق به شرط	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
۱۹	<p>به‌منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرای آن‌ها و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>پ- دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اجرای طرح (پروژه)‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کلان، بر اساس شیوه نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیات وزیران می‌رسد، نسبت به تهیه پیوست فرهنگی- اجتماعی اقدام نمایند.</p>			●●●	<p>در پیوست فرهنگی - اجتماعی که پیش از مداخله تنظیم می‌شود یکی از منابع ارزشیابی، دیدگاه‌های ذی‌نفعان (مردم) است. به این موضوع در سند تحول دولت نیز اشاره شده است: «ایجاد سازوکارهای جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، نخبگان علمی، خبرگان تجربی و نهادهای قانونی مردمی، تخصصی و صنفی در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری دستگاه‌ها». لذا پیشنهاد می‌شود در تدوین شیوه‌نامه، رویکرد ارزشیابی طرح (پروژه) از دیدگاه ذی‌نفعان (مردم) لحاظ گردد.</p>	<p>به‌منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرای آن‌ها و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>پ- دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اجرای طرح (پروژه)‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کلان، بر اساس شیوه نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیات وزیران می‌رسد، نسبت به تهیه پیوست فرهنگی - اجتماعی اقدام نمایند.</p> <p><u>تبصره: در تدوین شیوه نامه، رویکرد ارزشیابی طرح (پروژه) از دیدگاه ذی‌نفعان (مردم) لحاظ می‌گردد.</u></p>
۳۱	<p>ج) بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است با توجه به شأن و منزلت خانواده معظم شهدا و ایثارگران و ضرورت توسعه خدمت‌رسانی به ایشان از طریق مراجع ذی‌ربط و با هدف تقویت عدالت و حمایت یا هدفمند، ارتقای اثربخشی و افزایش رضایتمندی جامعه هدف در ارائه خدمات، نسبت به اصلاح، تنقیح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران از جمله قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و اصلاحات بعدی آن، قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز، ازکارافتاده و مفقودالاثر انقلاب</p>	●●●			<p>با عنایت به اینکه نگاه سیاستگذار در تدوین ماده مذکور متوجه رضایتمندی ذی‌نفعان بوده است؛ ضرورت دارد برای تحقق این هدف در ساحت عمل و در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.</p>	



شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	اسلامی و جنگ تحمیلی و اصلاحات بعدی آن، قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی تا پایان سال اول برنامه متناسب با نوع و سابقه ایثارگری، میزان از کارافتادگی با لحاظ سن و دهک درآمدی اقدام نماید.					
۷۵	در راستای اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی ایرانی، تقویت همبستگی و اعتماد به نفس ملی، ارتقای هویت ملی و روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه، اقدامات زیر انجام می شود: ب) به منظور احصای دقیق و برخط داده های آماری مورد نیاز به جهت تسهیل پردازش، تحلیل دقیق و ایجاد بستر مناسب برای آینده پژوهی روندهای سبک زندگی جامعه ایرانی و همچنین انتشار آنها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با هماهنگی مرکز آمار ایران مکلف است نسبت به راه اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص های فرهنگ عمومی و سبک زندگی مردم اقدام نماید. دستگاه های اجرایی و دارندگان پایگاه های داده موظفند نسبت به ارائه مستمر و جامع داده ها به این سامانه به صورت برخط اقدام کنند.			●●●	چنانچه در بند «۱۳» سیاست های کلی ابلاغی برنامه هفتم اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی ایرانی، تقویت همبستگی و اعتماد به نفس ملی، ارتقا هویت ملی و روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه با بسیج تمامی امکانات و ظرفیت های کشور، دستگاه ها و نهادهای دولتی و مردمی و افراد و شخصیت های اثرگذار علمی و اجتماعی و حمایت و پشتیبانی مؤثر دولت از آن مورد تأکید قرار گرفته شده است. در نظام مردم سالار باز، مبتنی بر رویکرد حکمرانی هوشمند، شبکه ای، تعاملی، مردم پایه، طراحی ساختار فرهنگی کشور با هدف افزایش کارایی بدون در نظر گرفتن مردم، معنا ندارد. لذا ارزشیابی مردم محور یکی از راه های اصلی انتقال نظر مردم و بازخورد گرفتن از نگاه به مسائل کشور از جمله موضوع های دستگاه های فرهنگی است. اساساً فرهنگ عمومی متأثر از مداخلات حاکمیت است. لذا پرداختن به رصد فرهنگ عمومی بدون ارزشیابی اثر مداخلات بر افکار عمومی، امری ناقص است. لذا امر ارزشیابی مردم محور اقدام های حاکمیت که بر فرهنگ عمومی مؤثر است، در این ماده مستتر است.	ب) به منظور احصای دقیق و برخط داده های آماری مورد نیاز به جهت تسهیل پردازش، تحلیل دقیق و ایجاد بستر مناسب برای ارزشیابی مردم محور، آینده پژوهی روندهای سبک زندگی جامعه ایرانی و همچنین انتشار آنها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با هماهنگی مرکز آمار ایران مکلف است نسبت به راه اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص های افکار و فرهنگ عمومی و سبک زندگی مردم اقدام نماید. دستگاه های اجرایی و دارندگان پایگاه های داده موضوع این بند، موظفند نسبت به ارائه مستمر و جامع داده ها به این سامانه به صورت برخط اقدام کنند.
۸۵	در راستای ارتقا سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب های اجتماعی، اقدامات زیر توسط دستگاه های اجرایی ذی ربط به تشخیص شورای اجتماعی کشور انجام می شود: پ) اجرایی شدن پیوست اجتماعی به منظور پیشگیری از			●●●	با عنایت به اینکه نگاه سیاستگذار در تدوین بند «پ» ماده مذکور، متوجه تأثیر محیطی یک مداخله بر ذی نفعان بوده است؛ ضرورت دارد برای تحقق این هدف در تدوین مقررات و آیین نامه های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم محور (بهره گیری	تبصره بند «پ» ماده ۸۵ در تدوین شیوه نامه مذکور، ضروری است رویکرد ارزشیابی طرح (پروژه) از دیدگاه ذی نفعان (مردم) مورد تأکید قرار گیرد.

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اصلاح	موافق به شرط	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی مبتنی بر برنامه‌های مصوب شورای اجتماعی کشور شامل برنامه‌ها و طرح‌های کلان توسعه‌ای، با توجه به آثار محیطی آنها به‌ویژه برای صدور مجوز به طرح‌های موضوع ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)؛ ت) به‌روزرسانی سالیانه اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی، گزارش ملی وضعیت اجتماعی و استانداردسازی و کیفیت‌بخشی به داده‌های تولیدی و به اشتراک‌گذاری داده‌ها در حوزه آسیب‌ها و مسائل اجتماعی با محوریت سازمان امور اجتماعی کشور و با همکاری دستگاه‌های اجرایی عضو شورای اجتماعی کشور و مرکز آمار ایران تا پایان سال اول برنامه؛					از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد. همچنین ضروری است در تدوین اطلس ملی آسیب‌های اجتماعی در راستای ترسیم وضعیت اجتماعی دیدگاه‌های مردم در خصوص اجتماع مورد توجه قرار گیرد. روش‌شناسی رویکرد ارزشیابی مردم‌محور به این امر کمک شایانی می‌نماید. داده‌های پیمایشی به‌عنوان یکی از منابع اصلی در ترسیم وضعیت اجتماعی از منظر مردم می‌باشد. لذا شایسته است سازوکار جمع‌آوری و اشتراک‌گذاری این داده‌ها با رعایت اصول حاکم بر قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی در قالب آیین‌نامه اجرایی تدوین گردد.	
۸۸	ث) صلاحیت‌های عمومی و حرفه‌ای معلمان و کارکنان اعم از رسمی یا پیمانی، علاوه بر گزینش بدو خدمت، در طول سنوات خدمتی در قالب اعطای گواهینامه صلاحیت حرفه‌ای و نظام ارزیابی مشارکتی (با مشارکت مراجع ذی‌صلاح و خانواده دانش‌آموزان) و براساس نظام رتبه‌بندی معلمان و آیین‌نامه انضباطی خاص فرهنگیان که به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد، احراز می‌شود. با اجرای این حکم، فرهنگیان مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲) نخواهند بود.	●●●				با عنایت به اینکه نگاه سیاستگذار در تدوین ماده مذکور متوجه ارزیابی مشارکتی معلمان بوده است؛ برای تحقق این هدف ضرورت دارد در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.	---
۱۰۷	به‌منظور هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند: ب) واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند را از محل تجمع			●●●		در راستای پیاده‌سازی «نظام حکمرانی داده مبنای»، توجه به الزامات ارزشیابی مردم‌محور اجتناب‌ناپذیر است. در این خصوص، تعیین نشانگرهای کلیدی ارزشیابی مردم‌محور عملکرد دستگاه‌ها از ارکان این ارزشیابی است.	به‌منظور هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند: پ) برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه



پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	متن لایحه	شماره ماده
	<p>یکی از الزامات هوشمندسازی دولت، امکان بازخوردگیری از ذی‌نفعان خود است. در این خصوص در سند تحول دولت مردمی بر «ایجاد سازوکارهای جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، نخبگان علمی، خبرگان تجربی و نهادهای قانونی مردمی، تخصصی و صنفی در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری دستگاه‌ها» تأکید شده است. از جمله موضوع‌های ضروری در تحقق این امر طراحی فرایند پایش مستمر عملکرد دستگاه‌های اجرایی از یک‌سو و عملکرد کارکنان به‌عنوان سرمایه انسانی و عناصر شکل‌دهنده یک سازمان است. لذا «ایجاد نظام پایش و نظارت بر کیفیت خدمات دولت هوشمند و ارزیابی رضایت‌مندی کاربران» و البته اتصال این نظام با سایر نظامات اعم از نظامات بودجه و مدیریت عملکرد دستگاه‌ها می‌تواند بر پیاده‌سازی عملیاتی نقش ارزشیابی مردم‌محور در بهبود عملکرد فردی و سازمانی مؤثر باشد.</p> <p>از نظر نگاشت نهادی بازیگران اصلی این حوزه سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه خواهد بود.</p>				<p>مأموریت و ساختار و نیروی انسانی مرکز نوسازی و تحول اداری، فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی، مراکز تحقیق و توسعه و عناوین مشابه با تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور ایجاد نمایند.</p> <p>پ) برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه هوشمندسازی، اصلاح فرایندها و استقرار نظام حکمرانی داده مبنا را تهیه نمایند.</p>	
---	<p>در نظام اداری مردم‌سالار، یکی از اهداف و نتایج نظام اداری، کسب رضایت مردم است. همان‌طور که در اهداف سند تحول مردمی دولت نیز بر نظارت و ارزیابی مستمر وضعیت تحقق سند تحول، با بررسی گزارش‌های موضوعی و فصلی کمیسیون ویژه اجرای تحول دولت و تدوین گزارش‌های بازخوردی از مردم و ذی‌نفعان اصلی تصریح شده است، لذا در بازطراحی و استقرار سامانه جامع ارزشیابی عملکرد مدیران و کارکنان دولت، شاخص‌های نتیجه‌محور بایستی براساس شاخص‌های</p>			●●●	<p>به‌منظور استقرار نظام مدیریت عملکرد و بهبود عملکرد نظام اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی اقدامات زیر را انجام دهد:</p> <p>الف) بر اساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده خدمات، سرعت ارائه خدمات و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات، تمامی دستگاه‌های ارائه دهنده خدمت را (نظیر خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی،</p>	۱۱۰

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	متن لایحه	شماره ماده
	<p>ارزشیابی مردم‌محور شکل گیرد. از این رو ضرورت دارد برای تحقق این هدف در ساحت عمل و در تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی، رویکرد ارزشیابی مردم‌محور (بهره‌گیری از دیدگاه ذی‌نفعان) مورد توجه قرار گیرد.</p>				<p>بانکی، مالیاتی، ثبت احوال، ثبت اسناد) به تفکیک سطوح ملی و استانی را به صورت سالانه ارزیابی و بر اساس نمره، رتبه‌بندی نماید</p> <p>ب- به منظور توسعه نظام مدیریت عملکرد نتیجه‌محور و حافظه‌دار کردن پرونده شغلی مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، نسبت به بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت بر اساس شاخص‌های اصلی نتیجه‌محور و استانداردهای جلب رضایت مردمی و سلامت اداری با توجه به موارد زیر اقدام نماید.</p>	
<p>به منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به صورت کمی‌پذیر، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>ب) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل سنجش (از منظر سازمانی و رضایت ذینفعان) و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.</p>	<p>دالّ مرکزی ماده (۱۱۱) توجه به امر بهره‌وری است که در ادبیات علمی شامل دو بخش اثربخشی و کارایی است. مروری بر رویکردهای نوین ارزشیابی بر نقش کلیدی ذی‌نفعان در سنجش اثربخشی تأکید شده است.</p> <p>در یکی از راهبردهای اصلی سند تحول دولت بر «استقرار سامانه یکپارچه سنجش ضابطه‌مند رضایتمندی ذی‌نفعان نهایی، از جمله مردم، نهادهای مردمی و بخش خصوصی از کیفیت ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی، با اعلام عمومی کدهای رفتاری ارائه‌دهندگان خدمات» تأکید شده است.</p> <p>از جمله الزامات اصلی این سامانه ایجاد ارتباط میان این نظام با زیرنظام‌های مدیریت سرمایه انسانی از قبیل ارزیابی عملکرد، ارتقاء، انتصاب و جبران خدمت و لحاظ کردن این داده‌ها در فرایند خط‌مشی‌گذاری و ارزیابی‌های بخشی و دستگاهی است.</p> <p>یکی دیگر از الزامات توجه به نماگرهای ارزشیابی مردم‌محور در سنجش بهره‌وری است.</p>	●●●			<p>به منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به صورت کمی‌پذیر، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>ب) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.</p>	۱۱۱



پیشنهادات الحاقی

محل الحاق	متن پیشنهاد	اظهار نظر مختصر کارشناسی	کمیسیون مربوطه جهت ثبت پیشنهاد
فصل ۲۳	تاسیس مرکز ارزشیابی مردم محور در خصوص عملکرد حاکمیت در قوه مقننه	شناخت قضاوت‌های جامعه در خصوص نحوه برنامه‌ریزی و مداخلات حاکمیت با هدف توجه به رضایت‌مندی ذی‌نفعان و افکار عمومی از الزامات مردمی‌سازی حکمرانی است. لذا به نظر می‌رسد وجود یک مرکز پایش، نظارت و ارزشیابی مردم‌محور برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت و حاکمیت، ضرورت داشته باشد؛ چراکه چنین مرکزی با استفاده از آرای مردم، آثار مداخلات در جامعه را بازنمایی می‌کند. این مرکز سازوکار بروز و ظهور نظرهای مردم در نظام حکمرانی نوین، به‌عنوان یک سیستم باز هوشمند را مبتنی بر فراگردهای بازخوردگیری از جامعه و توسعه تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد فراهم می‌آورد. در این صورت مشروعیت و مقبولیت عامه نظام اسلامی افزایش یافته و زمینه افزایش سرمایه اجتماعی مهیا می‌شود؛ در پی آن اعتماد عمومی به نظام اسلامی و افزایش میزان مشارکت در نظام حکمرانی را فراهم می‌آورد. ان شاء الله	کمیسیون اصل ۹۰

منابع و مأخذ

- [۱] مرکز نشر آثار امام خمینی (ره)، صحیفه امام.
- [2] W. R. Scott and G. F. Davis, *Organizing Rational, Natural, and Open System*. 2016.
- [3] Lipset, Seymour, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Association*, P 69–105, 1959.
- [۴] سیدمهدی الوانی؛ "راهکارهای مشارکت عامه مردم در خط‌مشی‌گذاری عمومی،" *مجله مجتمع آموزش عالی قم*، ج ۴، ش ۵-۱۷، ۱۳۸۱.
- [۵] علی‌اصغر پورعزت، مدیریت از طریق ارزشیابی عملکرد برای هدایت مسیر پیشرفت جامعه. تهران: مرکز الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت ۱۳۹۴.
- [۶] دبیرخانه بینش مطهر، امر به معروف و نهی از منکر. دبیرخانه بینش مطهر ۱۳۹۲.
- [۷] ابی جعفر محمد بن یعقوب بن اسحاق کلینی رازی، *فروع کافی*، ج ۵.
- [8] F. J. G. Janssens and I. F. de Wolf, "Analyzing the assumptions of a policy program: An ex-ante evaluation of 'educational governance' in the Netherlands," *American Journal of Evaluation*
- [۹] کرم اله دانش‌فرد، *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: صفار ۱۳۹۵.
- [۱۰] سیدمهدی الوانی؛ فتاح شریف‌زاده، *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی ۱۳۸۵
- [11] J. Schoenefeld and A. Jordan, "Governing policy evaluation? Towards a new typology," *Evaluation*, 274–293, 2017.
- [12] M. Howlett, and A. Perl Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third. Oxford University Press, 2009.
- [۱۳] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۵۸.
- [۱۴] ع. کعبی و م. رجایی، "تحلیل مبانی اصل هشتم قانون اساسی،" *پژوهشگاه قوه قضائیه* ۱۳۹۴.
- [۱۵] اندیشکده شفافیت برای ایران، "https://tp4.ir/304".
- [۱۶] شیخ صدوق، *علل الشرایع*.
- [17] J. C. McDavid, and I. Huse and L. R. L. Hawthorn, *Program Evaluation and Performance Measurement*, vol.3 . SAGE Publications Ltd, 2018.
- [۱۸] سیدرضی، *نهج‌البلاغه*.
- [۱۹] مهدی حکیمی، *الحیاه ج ۱۰*، چاپ چهارم. دفتر نشر فرهنگ اسلامی ۱۳۸۰.
- [۲۰] قرآن کریم.
- [۲۱] مطهری، مرتضی، *حماسه حسینی*، تهران: انتشارات صدرا.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ (۴ خط) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir