

معرفی الگویی برای ارزشیابی خط‌مشی عمومی در افغانستان

محمد رضا رحیمی^۱

چکیده

ارزشیابی خط‌مشی‌های عمومی، به‌ویژه آن‌هایی که پس از ورود جامعه جهانی به افغانستان، توسط دولت این کشور تدوین و اجرا شده، معیار تشخیص میزان کارآمدی یا ناکارآمدی آن‌ها است. نوشتار حاضر با طرح این سؤال که در ارزشیابی خط‌مشی عمومی با تأکید بر وضعیت امروز افغانستان چه چیزی باید مورد توجه ارزیابان خط‌مشی قرار بگیرد، به روش توصیفی-تحلیل ادبیات خط‌مشی عمومی را به‌منظور معرفی یک چارچوب، مطالعه و سپس به تحلیل آن‌ها پرداخته است. از میان رویکردهای موجود نسبت به ارزشیابی خط‌مشی عمومی، رویکرد دای، جامع و متناسب با فضای امروز افغانستان است. از این رو مهم‌ترین یافته تحقیق حاضر این است که برای قضاوت در مورد چگونگی تداوم، اصلاح یا از دور خارج کردن خط‌مشی‌های عمومی در افغانستان، باید علاوه بر تحقق نتایج از قبل تعریف شده، به پیامدهای میان‌مدت و بلندمدت، ملموس و غیرملموس، نمادین و غیرنمادین آن هم توجه شود و از لحاظ روشی نیز فقط به روش تجربی اکتفا نشود و علاوه بر بررسی جامعه هدف خط‌مشی، جامعه غیر هدف نیز مطالعه شود.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی عمومی، ارزشیابی خط‌مشی عمومی، دولت افغانستان، خروجی خط‌مشی، پیامد خط‌مشی

۱. استادیار و پژوهشگر همکار پژوهشگاه بین‌المللی المصطفی (ص)، قم، ایران

ایمیل: r.rahimi42@yahoo.com

مقدمه

خط‌مشی‌ها در موارد زیادی به‌خوبی تدوین و اجرا می‌شوند؛ اما نگاه عالمانه در مورد خوب یا بد بودن یک برنامه و خط‌مشی زمانی به دست می‌آید که بعد از اجرا، مورد ارزشیابی قرار بگیرد. بعد از ارزشیابی است که می‌توان به‌صورت جدی ادعا کرد که خط‌مشی، خوب یا بد بوده است. خط‌مشی‌های عمومی زیادی در افغانستان بعد از آن‌که جامعه و دولت این کشور، مورد توجه جامعه و نهادهای بین‌المللی قرار گرفت، تدوین و اجرا شده‌اند. واکنش‌ها نسبت به این خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها بر اساس یک نگاه کلان، به دو دسته قابل تقسیم است. از دید عده‌ای این خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها، مثبت و دارای آثار نیک بوده و از دید برخی منفی و دارای آثار تخریب‌کننده بوده است. فارغ از این دورویکرد، می‌توان رویکرد سومی را هم مطرح کرد و آن نگاه واقع‌بینانه نسبت به خط‌مشی‌ها و برنامه‌های عمومی است که بعد از توجه و حضور نهادهای بین‌المللی و کشورهای پیشرفته در افغانستان مطرح، تدوین و اجرا شده‌اند. بر اساس این نگاه، نتایج خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها است که چگونگی برداشت‌ها از این توجهات را مشخص می‌کند؛ اما این‌که این سیاست‌ها چگونه و بر اساس چه ابعادی مورد سنجش قرار بگیرد، بحثی است که تا کنون در ادبیات نظری تا جای که نگارنده تحقیق کرده، مورد توجه قرار نگرفته است. لذا این بحث می‌تواند نگاه و دریچه تازه‌ای را نسبت به بررسی این مسئله بازگشایی نماید. از همین رو، سؤال اصلی این است که در ارزشیابی یک برنامه یا خط‌مشی عمومی با تأکید بر وضعیت امروز افغانستان، چه چیزی باید مورد توجه ارزیابان خط‌مشی عمومی قرار بگیرد. تحقیق حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی بعد از تعریف خط‌مشی عمومی، ارزشیابی و معرفی رویکردها به ابعاد ارزشیابی خط‌مشی عمومی، به تحلیل پاسخ سؤال فوق می‌پردازد.

۱. مفهوم‌شناسی

واژگان کلیدی و مهمی که تعریف آن‌ها، بر فهم و تحلیل نوشتار، کمک می‌کند و به نحوی در ترسیم نقشه راه این نوشتار تأثیر گذار است، دو واژه خط‌مشی عمومی و ارزشیابی است که در ذیل معرفی می‌شود.



۱-۱. خطمشی عمومی

از خطمشی عمومی در ادبیات مدیریتی، تعاریف زیادی شده است. خطمشی عمومی به لحاظ لغوی مرادف واژه public policy است که در زبان فارسی به خطمشی عمومی ترجمه شده و البته کلمه خطمشی در زبان فارسی، ترکیبی نوین است که در کتاب‌های کمی قدیمی لغت فارسی دیده نمی‌شود (دهخدا، ۱۳۳۷: ۶۴۴؛ معین، ۱۳۶۰: ۱، ۱۴۲۹؛ عمید ۱۳۳۷: ۱، ۵۹۷). از این رو برخی دانشمندان معنای لغوی آن را با ملاحظه ترکیب دو واژه «خط» به معنای راه و «مشی» به معنای رفتن، راه رفتن و مسیر حرکت معنا کرده‌اند (دهخدا، ۱۳۳۷: ۲۱، ۶۱۶)؛ اما این واژه در زبان علمی، معانی اصطلاحی زیادی پیدا کرده است؛ از باب نمونه الوانی آن را به تصمیمی که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود، تعریف کرده است؛ اما آقای اندرسون و آقای دانایی فرد آن را به مجموعه‌ای از برنامه‌های کلان هدفمند و نسبتاً پایدار درباره اقدام یا عدم اقدام که توسط یک بازیگر یا بازیگرانی برای حل و فصل یک مشکل یا موضوع نگران کننده اتخاذ می‌شود، تعریف کرده‌اند. این مفهوم بر آنچه دولت در عمل به طور واقعی انجام می‌دهد، آنچه صرفاً پیشنهاد داده یا قصد انجام آن را دارد، متمرکز بوده و خطمشی را از یک تصمیم که صرفاً نوعی گزینه ویژه میان سایر گزینه‌ها است، مجزا می‌کند (به نقل از دانایی فرد، ۱۳۸۸، ۵۶ Anderson, 2000, 24). بنابراین خطمشی عمومی مجموعه اقدامات هدفمند و نسبتاً پایدار و واقعی هر حکومتی است که رفع مشکلی را، بهبود عملی را و بهره‌گیری از فرصتی را نشانه گرفته است. بر این اساس، سیاست راهکار نیست، بلکه عین عمل یا رفتار دولت و حکومت است (دانایی فرد، ۱۳۸۸: ۱۱۷).

۱-۲. ارزشیابی خطمشی عمومی

ارزشیابی از لحاظ لغوی معادل واژه لاتین evaluation است که آقای دای (Dye, 332: 2005) آن را به «یادگیری در مورد پیامدهای خطمشی عمومی»^۱ تعریف کرده است. تعاریف دیگری هم از ارزشیابی خطمشی عمومی ارائه شده است. از جمله این که ارزشیابی خطمشی عمومی، بررسی اثربخشی یک برنامه ملی در دستیابی به اهدافش، یا

1. Policy evaluation is learning about the consequences of public policy.

ارزشیابی اثربخشی نسبی دو یا بیش از دو برنامه در تحقق بخشی به اهداف عمومی است. هم‌چنین گفته شده که ارزشیابی خط‌مشی عمومی، فرایندی تجربی، نظام‌مند و مبتنی بر شواهد عینی است که تأثیرات خط‌مشی‌ها و برنامه‌های در حال اجرای عمومی را در راستای تحقق اهداف پیش‌بینی شده بررسی می‌کند (Nachmias, 1997: 4).

۲. ابعاد و مؤلفه‌های ارزشیابی خط‌مشی عمومی

در مورد مؤلفه‌ها، ابعاد درونی و نکاتی که در ارزشیابی یک برنامه یا خط‌مشی، مورد توجه قرار بگیرد، نکاتی زیاد و گاه متفاوتی بیان شده است. برخی تأکید دارند که ارزشیابی باید مشخص کند که آیا برنامه و خط‌مشی، اهداف از قبل تعیین شده را محقق کرده یا خیر و برخی دیگر تأکید دارند که ارزشیابی باید به پیامدها و همه نتایج مستقیم و غیرمستقیم خط‌مشی توجه کند.

مدل‌های ارزشیابی خط‌مشی عمومی بر اساس یک دسته‌بندی می‌تواند به مدل‌های عمومی و خصوصی تقسیم شود. در مدل‌های عمومی ارزشیابی خط‌مشی عمومی، طبق مدل نهادی، زمانی یک خط مشروعیت می‌یابد که توسط نهادهای عمومی وضع، اجرا یا ارزشیابی شود. بنابراین مؤلفه‌های ارزیابی، عناصری است که در خط‌مشی عمومی توسط حاکمیت مشخص شده است؛ از این‌رو هدف ارزشیابی این است که مشخص کند که آیا در اجرا هم اهداف مورد نظر، محقق شده است یا خیر (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۰). در مدل فرایند خط‌مشی‌گذاری به مثابه یک فعالیت سیاسی، مؤلفه‌های ارزشیابی خط‌مشی عمومی، بررسی برنامه‌ها، گزارش بازده، نتایج برنامه‌های دولت، ارزشیابی تأثیر برنامه بر گروه‌ها مورد نظر، جامعه و سایر گروه‌ها است که به منظور ارائه پیشنهاد تغییر و اصلاح در برنامه و خط‌مشی صورت می‌گیرد (همان: ۲۲) و هدف این است که آیا خط‌مشی مورد نظر، عمومی است یا خیر (dye. 2007: 14).

در مدل عقلانی خط‌مشی به مثابه حداکثر بازده اجتماعی نیز، تأکید روی سنجش و ارزشیابی خط‌مشی است؛ از این‌رو باید گزینه‌های به‌عنوان خط‌مشی، انتخاب شود که حداکثر بازده اجتماعی را داشته باشد یا گزینه‌های به‌عنوان خط‌مشی انتخاب شود که سودش بیش از هزینه‌اش باشد. البته سود فقط بر اساس معیارهای مادی، نباید سنجیده شود، بلکه



علاوه بر آن ارزش‌های اجتماعی و سیاسی هم لحاظ شوند (Dye, 2007: 14-16). در مدل تدریجی گرایی نیز، بحث مؤلفه‌های ارزشیابی خطمشی مورد توجه قرار گرفته و تأکید شده است که در مورد خطمشی‌ها باید با نگاه واقع‌بینانه وارد سنجش و ارزشیابی شد و از میان گزینه‌ها، گزینه‌ای که تا حدی می‌تواند اهداف عمومی را محقق نماید، انتخاب کرد (Dye, 2007: 18-20).

در مدل نظریه نخبگان هم مؤلفه‌های ارزیابی، ارزش‌ها و اهدافی‌اند که نخبگان برای یک خطمشی تعیین کرده‌اند و لذا ارزشیابی باید نشان دهد که آن ارزش‌ها و اهداف توسط خطمشی مورد نظر محقق شده است یا خیر (Dye, 2007: 22-24).

بر اساس نظریه انتخاب عمومی، خطمشی به‌عنوان تصمیم‌گیری جمعی از طریق افراد دارای منافع شخصی، نیز تأکید بر این است که مؤلفه‌های خطمشی و سپس ارزشیابی آن توسط افرادی که بر اساس منافع شخصی خود عمل می‌کنند، انتخاب می‌شوند. از این‌رو هدف ارزشیابی نیز سنجش میزان تحقق اهدافی است که توسط این افراد برای خطمشی تعیین شده است (Dye, 2007: 20-22).

در نظریه بازی، خطمشی عمومی به‌عنوان انتخاب عقلایی در موقعیت رقابتی، مؤلفه‌های ارزیابی، هم‌گزینه‌ها مورد سنجش و تحلیل قرار می‌گیرد و هم خطمشی‌های اجرا شده با توجه موقعیت رقیب و این‌که تا چه اندازه در موفقیت خطمشی‌گذار و شکست رقیب تأثیر داشته است، مورد ارزشیابی قرار می‌گیرد (Dye, 2007: 26-28).

در مدل‌های خاص ارزشیابی برنامه و خطمشی، نیز مؤلفه‌های ارزشیابی مورد توجه قرار گرفته و هرکدام برای ارزشیابی اهداف مشخصی را بیان کرده است. از باب نمونه در مدل منطقی، بررسی تحقق پیامدهای راهبردی برنامه و بررسی تأثیرات برنامه‌های گوناگون بر مسائل و فعالیت‌های گسترده اجتماعی، به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی ارزشیابی برنامه محسوب می‌شود. این مدل با مدل سیستمی اشتراکات زیادی داشته و این مدل، بر اساس رویکرد سیستمی بنا شده است. طبق مدل سیستمی در هر ارزشیابی باید روی پیامدها، نتایج کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت خاص برنامه توجه شود. طبق این مدل ارزشیابی تجربی و برقراری رابطه علّی و معلولی میان مداخلات و پیامدها مهم است؛ اما هدف اصلی

ارزشیابی باید سنجش پیامدهای مورد انتظار از هر برنامه باشد نه تلاش برای ایجاد برقراری رابطه علی معلولی میان یک برنامه و نتایج حاصل شده (David, et.all, 1995: 333). در مدل تحولی نیز مؤلفه‌های ارزیابی، اهدافی است که برای هر برنامه تنظیم شده است. در ارزشیابی باید سنجیده شود که آیا برنامه در تحقق آن‌ها موفق بوده است یا خیر. تأکید اصلی این مدل بر مشابهت برنامه و خط‌مشی با فرایند تکامل انواع زیستی است. ازاین‌رو در ارزشیابی برنامه روی چگونگی اجرا، مقایسه و کنترل در حین اجرا و سپس چگونگی تعمیم‌پذیری برنامه تأکید دارد (Jennifer Brown Urban, Monica Hargreaves, William M. Trochim, 2014: 127).

مدل ارزشیابی متوازن بر سنجش برنامه از چهار جهت مالی، مشتری، کسب و کار درون‌سازمانی و رشد و یادگیری تأکید دارد. ازاین‌رو مؤلفه‌های ارزشیابی طبق این مدل، متناسب با هر بعد تعریف شده است. از باب نمونه در بعد مالی، هر برنامه بر اساس سه راهبرد رشد و ترکیب درآمد، کاهش هزینه و بهبود بهره‌وری و استفاده بهینه از دارایی‌ها و استراتژی سرمایه‌گذاری، مورد سنجش قرار می‌گیرد. هم‌چنین در بعد مشتری، مؤلفه‌هایی نظیر رضایت، وفاداری، حفظ، جذب و سودآوری مشتریان، مورد تأکید قرار می‌گیرد (Kaplan and Norton, 1996, 92-125).

مدل ارزشیابی خروجی، تأکیدش بر سنجش و بررسی خروجی‌ها و پیامدها است که هر سه دسته پیامدهای کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را مورد توجه و بررسی قرار می‌دهد. در مدل ارزشیابی طرح تجربی، تأکید بر سنجش تجربی و آزمایشگاهی مدل است؛ لذا تأکید می‌شود که برای سنجش تأثیرات برنامه و موفقیت‌های آن، دو گروه کنترل و آزمایش تشکیل داده شود. البته این‌که مؤلفه‌های ارزشیابی چه چیزی باشد، بحث نشده و فقط تأکید روی این است که تغییرات به‌دست‌آمده در دو گروه آزمایش و کنترل با هم دیگر مقایسه شود و در صورت مثبت بودن تأثیر، برنامه به‌عنوان یک برنامه موفق تلقی شود و در صورتی‌که نواقصی مشاهده شد، باید اصلاح گردد یا اگر غیرقابل اصلاح بود، برنامه از دور اجرا خارج شود (R.Gomm, et al., 2000, 45).

در مدل چرخه‌ای ارزشیابی خط‌مشی عمومی، مؤلفه‌هایی که باید مورد سنجش قرار



بگیرد، عبارت است از:

۱. اهدافی که برای یک برنامه یا طرح در نظر گرفته شده است: اهداف بر اساس معیارهای چون کارایی (منافع یا هزینه‌ها)، قابلیت سودآوری، اثربخشی، رعایت اصل انصاف و مساوات، نرخ بازگشت سرمایه، بهبود و توسعه ارزش‌های حاکم بر فرد و جامعه و برآورده کردن نیازهای عمومی، باید ارزشیابی شود؛
۲. بررسی گزینه‌ها و بدیل‌های مورد نظر: این گزینه‌ها بر اساس معیارهای چون انعطاف، لحاظ تعادل بین بخش خصوصی و عمومی در اجرا، سازماندهی مناسب جهت دستیابی به اهداف، باید مورد سنجش و ارزشیابی قرار بگیرد؛
۳. روابط بین اهداف و گزینه‌ها: با استفاده از یک مقیاس عددی از یک تا ۵ می‌توان میزان ارتباط بین اهداف خط‌مشی گذاری با گزینه‌های انتخابی را مورد سنجش قرار داد؛
۴. جمع‌بندی اولیه از این که کدام یک از گزینه‌ها، ترکیب نیروها یا تخصیص اعتبار بهترین انتخاب است: در این مؤلفه، هدف کلی در بهینه‌سازی، تجزیه و تحلیل افزایش منفعت در قبال هزینه یا رضایت حاصل از آثار مطلوب اجرای خط‌مشی در مقابل عدم رضایت حاصل از آن‌ها است. علاوه بر این‌ها، باید هزینه‌ها را از منفعت کم کرد و در ستون مربوط قرار داد تا مشخص شود که منفعت خالص هر راهکار خط‌مشی، چگونه است. البته روش ایدئال ارزشیابی این است که مقدار عددی حاصل از تفریق سود از زیان، گزینه‌ای باشد که بالاترین رقم را به خود اختصاص داده است. این راه‌حل باید به عنوان راه اصلح برگزیده شود، ولی در عمل این شیوه با اشکالات ذیل مواجه است:
 - منافع صرفاً اقتصادی نیست. در این صورت، کاهش جمع هزینه‌ها از منافع، بی‌مفهوم است؛
 - ممکن است بعضی یا تمامی منافع یا هزینه یا ضریب آن‌ها برای منافع مشخص نباشد؛
 - ممکن است تعداد گزینه‌ها آن قدر زیاد باشد که تخصیص مقداری از منابع را به فعالیت‌ها، اشخاص یا موارد مختلف دشوار سازد؛
 - ممکن است روابط بین هر خط‌مشی و هر منفعت یا هزینه، خیلی پیچیده باشد.
۵. مشخص کردن تأثیر تغییر دروندادها بر نتایج به کمک تجزیه و تحلیل حساسیت.



این تحلیل زمانی انجام می‌شود که آمار و احتمالات جواب‌های روشنی در مورد خط‌مشی‌ها ارائه نمی‌دهد. از این رو باید از تجزیه و تحلیل حساسیت استفاده کرد. این تجزیه و تحلیل به ما کمک می‌کند تا بفهمیم که تا چه سطحی وجود اشتباهات و عدم امکان دسترسی به اطلاعات، روی تعیین ضرایب اهمیت اهداف، تدوین خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها تأثیرگذار است. تجزیه و تحلیل حساسیت، به ارزیاب کمک می‌کند تا سؤالات و مشکلات مربوط به اهداف، خط‌مشی‌ها یا روابط آن‌ها را به‌سادگی درک کرده و محاسباتی را انجام دهد (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۳۹-۱۴۱).

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت هدف ارزشیابی خط‌مشی روی این‌که چه چیزی مورد ارزشیابی شود، تأثیرگذار است؛ از باب نمونه، اگر ارزشیابی توسط نهادهای متولی خط‌مشی و برنامه‌ای دولتی اجرا شود، غالباً به‌منظور توجیه برنامه‌ها کنونی، برآورد هزینه‌ها و منافع و پیشنهاد تغییرات ضروری، خط‌مشی‌های اجرا شده را ارزشیابی می‌نمایند؛ اما اگر ارزیابان مؤسسات یا نهادهای غیر از نهادهای متولی خط‌مشی باشد و یا توسط نهادهای اجتماعی و یا مؤسسات بین‌المللی اجرا شود، ممکن است تأکیدی دیگری داشته باشند. از باب نمونه بر پیامدهای اجتماعی یک برنامه و تأثیری که بر وضعیت روحی، سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی جامعه هدف برنامه و جامعه غیر هدف برنامه، گذاشته، تأکید نمایند. بنابراین در مورد این‌که مؤلفه‌های ارزشیابی خط‌مشی عمومی چه چیزی باشد، مفروضات مدل و نیز مفروضات و سپس اهداف ارزیابان خط‌مشی که البته به نحوی در مدل‌ها هم بیان شده، تأثیرگذار است که به‌خوبی می‌توان آن را در کردار زیر نشان داد:

از باب نمونه، طبق مدل ارزشیابی تحولی که بر مشابهت دقیق بین عالم فیزیک و اجتماع استوار شده است، مؤلفه‌های ارزشیابی خط‌مشی باید اموری قابل تجربه و آزمایش باشد. بنابراین اموری که چنین نیست، نمی‌تواند بر اساس این مدل ارزشیابی شود و شاید مفروضات طرفداران مدل ارزشیابی تحولی، اصلاً اجازه ندهند که ایشان مسائل غیر تجربی را درک نمایند و سپس به ارزشیابی آن‌ها اقدام نمایند.

ارزیابان مخالف تجربه و آزمایش هم نمی‌توانند از این مدل استفاده نمایند؛ زیرا این مدل، برای سنجش مسائلی طراحی شده که در قالب تجربه بگنجد و مسائلی غیر از این را



نمی‌تواند سنجش نماید. هم‌چنین مؤلفه‌های ارزیابی، متأثر از نگاه حامیان مالی یک برنامه و استفاده‌کنندگان آن است. حامیان مالی برنامه بر ارزشیابی مالی و اقتصادی برنامه تأکید دارند و هدفشان از ارزشیابی برنامه، سنجش کارایی اقتصادی برنامه است و در پی پاسخ به این سؤال هستند که در این برنامه چه مبلغی هزینه شده و آیا هزینه‌ها مطابق چیزی است که از قبل مشخص شده بود یا فراتر از آن رفته است. در صورتی که بیش از مبلغ تعیین شده هزینه شده، مورد و دلیل آن باید مشخص شود؛ اما کسانی که از برنامه بهره برده‌اند، بیشتر در پی آشکارسازی تأثیر برنامه بر حل مسائل زندگی فردی و اجتماعی یا رشد خود هستند و به عبارتی ارزشیابی برنامه از دید ایشان، تعیین موفقیت یا عدم موفقیت برنامه یا خطمشی در گره‌گشایی از مسائل و ایجاد بهبود در زندگی ایشان است (R.Gomm, et al., 2000, 45). برخی به نکات صریح‌تری در مورد ماهیت و مؤلفه‌های ارزشیابی خطمشی عمومی پرداخته‌اند؛ از باب نمونه پیتر اچ‌دی روسی و همکارانش در مورد بررسی ماهیت ارزیابی، پاسخ به سؤالات زیر را مهم دانسته‌اند:

- ماهیت و قلمرو مسئله چیست؟ در کجا اتفاق افتاده و چه کسانی از آن متأثر شده‌اند؟ چه تعدادی از آن متأثر شده و مسئله چگونه آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده است؟
- در مسئله یا تأثیرات آنچه چیزی وجود دارد که موجب طرح برنامه اجتماعی جدید، توسعه و یا اصلاح برنامه اجتماعی شده است.
- چه مداخلاتی محتملی ممکن است به‌طور معنادار مسئله را تحت تأثیر قرار دهد؟
- جمعیت‌های هدف مناسب برای مداخله کدامند؟
- آیا مداخله خاصی توانسته به جمعیت هدف خودش برسد؟
- آیا مداخله به‌خوبی اجرا شده است و آیا خدمات مقصود، فراهم شده است؟
- آیا مداخله در دستیابی به اهداف منافع مطلوب اثربخش بوده است؟ آیا هزینه برنامه در ارتباط با مزایا و اثربخشی آن دارای دلیل و قابل دفاع است؟

پاسخگویی به این سؤالات برای برنامه‌های تخصصی یا ناحیه‌ای؛ مانند آموزش شغلی در یک شهرک یا برنامه درسی جدید ریاضی برای مدارس ابتدایی، یا خدمات سرپایی برای کلینیک سلامت ذهنی، یا برای سطح بزرگ‌تر برنامه‌های ملی در حوزه‌های سلامت، رفاه و

اصلاح آموزشی، لازم و ضروری است. تهیه پاسخ به این سؤالات، کار فردی است که در زمینه ارزشیابی برنامه فعالیت می‌کند. ارزیابان از روش‌های تحقیق اجتماعی برای مطالعه، ارزشیابی و بهبود برنامه‌های اجتماعی شامل درستی برنامه‌ها، تشخیص مسائل اجتماعی، روش مفهوم‌پردازی و اجرای برنامه، پیامدهای به‌دست‌آمده و کارایی، استفاده می‌نمایند (Peter H., Rossi, etall, 2006: 12).

۲-۱. ارزشیابی خط‌مشی؛ ارزشیابی پیامد

از نظر آقای دای (dye, 2005: 332-335) همان‌گونه که در تعریف اشاره شد، ارزشیابی خط‌مشی، ارزشیابی پیامدهای آن است. پیامد یک خط‌مشی، همه تأثیرات آن بر شرایط دنیای واقعی بوده و شامل امور زیر است:

۱. تأثیر بر وضعیت یا گروه هدف؛ ۲. تأثیر بر وضعیت‌ها یا گروه‌های دیگری غیر از گروه هدف (تأثیرات نفوذی، سرریز)؛ ۳. تأثیر بر آینده و هم‌چنین شرایط فوری؛ ۴. هزینه‌های مستقیم برحسب منابع یا برنامه‌هایی اختصاص یافته؛ ۵. هزینه‌های غیرمستقیم، شامل از بین رفتن فرصت‌های انجام امور دیگر.

همه منافع و هزینه‌ها، هم فعلی و هم در آینده، باید هم بر اساس تأثیرات نمادین و هم تأثیرات محسوس خود، ارزشیابی شود. این‌که مفهوم و حوزه شمول موارد فوق چیست، در توضیحات ذیل، بیان شده است:

۱. اندازه‌گیری پیامد خط‌مشی نه خروجی آن: پیامد خط‌مشی همان خروجی آن نیست. در بررسی پیامد خط‌مشی ما نمی‌توانیم به‌صرفه اندازه‌گیری فعالیت حکومتی قانع شویم. از باب مثال مقدار دلارهای هزینه شده در ازای هر عضو از گروه‌های هدف (در ازای هزینه‌های تحصیلی هر دانش‌آموز، هزینه‌های رفاهی، هزینه‌های سلامتی)، واقعاً اندازه‌گیری پیامد خط‌مشی بر گروه هدف نیست. این صرفاً اندازه‌گیری فعالیت حکومتی است یا به عبارت روشن، اندازه‌گیری خروجی خط‌مشی است. متأسفانه سازمان‌های حکومتی، خروارها خروجی آماری اندازه‌گیری؛ مثل پرداخت مزایای رفاهی، بازداشت‌ها و دادستان‌های جنایی، پرداخت‌های مراقبتی و ثبت‌نام مدارس، تولید می‌نمایند. ولیکن این حساب و کتاب مالی در مورد فقر، جرم، سلامتی یا توفیقات تحصیلی، اطلاعات کمی به



ما می‌دهد. ما نمی‌توانیم با اندازه‌گیری این که یک مرغ چند بار بال می‌زند، نسبت به توانایی آن آگاهی یابیم بلکه باید بدانیم چه مسافتی را پرواز می‌نماید. در توصیف خطمشی یا حتی عوامل مؤثر بر آن، مقیاس‌های خروجی خطمشی مهم‌اند اما در بررسی پیامد خطمشی، ما باید تغییرات اجتماعی مرتبط با مقیاس‌های اندازه‌گیری فعالیت حکومتی را شناسایی نماییم (dye, 2005: 332).

۲. بررسی تأثیر خطمشی بر گروه‌های هدف: گروه هدف، جمعیتی است که برنامه برای آن‌ها ایجاد شده است؛ جمعیت‌های مثل فقرا، بیماران و افراد فاقد مسکن. گروه‌های هدف، در قدم اول باید شناسایی بشوند و سپس تأثیر مطلوب برنامه روی اعضای آن‌ها، تعیین بشود. آیا باید شرایط جسمی یا اقتصادی آن‌ها از باب مثال درصد اقلیت‌ها یا زنان استخدام شده در مشاغل مدیریتی یا حرفه‌ای، درآمد فقرا، نرخ مرگ و میر، تغییر کند؟ یا این که دانش، نگرش، آگاهی، علایق یا رفتار آن‌ها تغییر کند؟ تأثیرات قصد نشده احتمالی بر گروه‌های هدف چیست؟ (dye, 2005: 333).

۳. بررسی تأثیر خطمشی بر گروه‌های غیر هدف: همه برنامه‌ها و خطمشی‌ها، تأثیرات متفاوتی بر بخش‌های گوناگون جمعیت دارد. شناسایی گروه‌های مهم غیر هدف برای یک خطمشی، یک فرایند مشکل است. از باب مثال تأثیر اصلاح رفاه بر گروه‌های دیگری غیر از فقرا، بوروکرات‌های حکومتی، کارگران اجتماعی، شخصیت‌های سیاسی محلی، خانواده‌های طبقه کارگری که جزو موارد رفاهی نبوده‌اند، پرداخت‌کنندگان مالیات و دیگران، چیست؟ گروه‌های غیر هدف، ممکن است هم به‌عنوان سود و هم به‌عنوان هزینه؛ مثل سود برای ایجاد صنعت پروژه ساخت مسکن عمومی، تلقی شود (dye, 2005: 333-334).

۴. بررسی تأثیرات بلندمدت و کوتاه‌مدت خطمشی: چه زمانی سود یا منافع باید احساس شود؟ آیا برنامه برای فوریت‌های کوتاه‌مدت، طراحی شده یا برای یک دوره زمانی بلندمدت و به‌عنوان یک تلاش توسعه‌ای؟ اگر برای کوتاه‌مدت است، چه چیزی فرایند تدریجی‌گرایی^۱ و بوروکراسی‌سازی را از تبدیل شدن به یک برنامه بلندمدت باز می‌دارد، حتی بعد از تحقق

1. Incrementalism

نیازهای میان‌مدت؟ بسیاری از مطالعات پیامد، نشان می‌دهد که برنامه‌های جدید یا خلاقانه، تأثیرات مثبت کوتاه‌مدت دارد. اگرچه این تأثیرات مثبت غالباً با از بین رفتن تازگی و حرارت برنامه جدید، متوقف می‌شود (dye, 2005: 334).

۵. بررسی مزایا و هزینه‌های غیرمستقیم و نمادین خط‌مشی: برنامه‌ها غالباً به‌وسیلهٔ هزینه‌های غیرمستقیم آن اندازه‌گیری می‌شود. سازمان‌های حکومتی اشکال گوناگونی از تجزیه و تحلیل هزینه-فایده^۱ را برای شناسایی هزینه‌های مستقیم (معمولاً نه همیشه برحسب دلار) برنامه‌های حکومتی ایجاد کرده‌اند. ولیکن شناسایی هزینه‌ها و مزایای نمادین^۲ و غیرمستقیم برنامه‌های عمومی دشوار است. به‌ندرت یک مدل تصمیم‌گیری رسمی، می‌تواند شامل همهٔ این عوامل شود. فنون محاسبهٔ هزینه در تجارت، در حوزه تولید اتومبیل، هواپیما، فولاد و مانند آن، ایجاد شده است؛ اما چگونه ما موجودیت‌های اجتماعی را شناسایی و اندازه‌گیری نماییم؟ غالباً شم سیاسی بهترین راهنمای دم دست برای خط‌مشی گذاران در این گونه، موضوعات است (dye, 2005: 334).

۶. بررسی محاسبه مزایا و هزینه‌هایی شبکه‌ای خط‌مشی: وظیفهٔ محاسبهٔ پیامد شبکه‌ای یک خط‌مشی، واقعاً حیرت‌انگیز است. این پیامد شامل همهٔ مزایا و هزینه‌های ملموس و نمادین، بلند و مدت و فوری منهای همهٔ مزایا و منافع ملموس و نمادین، فوری و بلندمدت است. حتی اگر همهٔ این هزینه‌ها و منافع معلوم باشد و همه روی این‌که هزینه چیست و منافع چیست، توافق داشته باشند، هنوز هم دستیابی به یک تعادل شبکه‌ای، دشوار است. بسیاری از موضوعات در هر دو جنبهٔ تعادل (هزینه و مزایا)، مقایسه کردن را به چالش می‌کشد. از باب مثال چگونه شما یک هزینه ملموس برحسب دلار را از پاداش نمادین برحسب حالت رفاهی احساس شده توسط فرد یا گروه، تفریق می‌نمایید؟ (dye, 2005: 334)

۷. بررسی پیامد نمادین خط‌مشی: چنانکه بیان شد، در ارزشیابی برنامه علاوه بر پیامدهای ملموس، باید به پیامدهای نمادین آن هم توجه شود. در حقیقت ارزشیابی پیامد، هم شامل تأثیرات ملموس و هم نمادین خط‌مشی است. تأثیرات نمادین آن به درک افراد از اقدام

1. Coast –benefit analysis

2. symbolic coast and benefit



حکومت و نگرش آن‌ها نسبت به آن، مربوط می‌شود. حتی اگر خطمشی‌های حکومت در حذف فقر، جلوگیری از جرم و مانند آن، موفق نشده باشد، شکست حکومت در تلاش برای انجام این امور، بدتر خواهد بود. افراد، گروه‌ها و کل جامعه غالباً خطمشی عمومی را بر حسب مقاصد خوب آن تا موفقیت‌های ملموس آن، قضاوت می‌نمایند. گاه برنامه‌های خیلی مشهور، پیامد ملموس مثبت اندکی دارند.

خطمشی‌های حکومت ممکن است بیش از آن‌که بیان‌کننده وضعیت‌های واقعی یک جامعه باشد، نمایانگر آرزوهای آن باشد. خطمشی‌ها در مورد شرایط اجتماعی بیش از تغییر نتایج، عمل کرده و باعث با هم شدن مردم و حفظ یک وضعیت ثابت می‌شود.

زمانی گفته می‌شد که سیاست به این‌که «چه کسی، چه چیزی را و در چه زمانی به دست می‌آورد»، می‌پردازد؛ اما امروزه سیاست به این می‌پردازد که چه کسی، چه چیزی را، چه زمانی و چگونه احساس می‌نماید. به همان اندازه که اقدام حکومت مهم است، گفته‌های حکومت نیز مهم است. تلویزیون همان‌قدر که روی مهم جلوه دادن خود خطمشی تأثیرگذار است، روی مهم جلوه دادن تصویر آن نیز تأثیرگذار است. تجزیه و تحلیل نظام‌مند خطمشی بر آنچه حکومت انجام می‌دهد و این‌که چرا انجام می‌دهد و این‌که چه تغییری را ایجاد می‌نماید، تمرکز دارد. به این‌که حکومت چه می‌گوید، کمتر توجه می‌نماید. شاید این یک نقص برای تجزیه و تحلیل حکومت باشد. تمرکز ما اساساً بر فعالیت‌های حاکمان است تا سخنوری آن‌ها (dye, 2005: 334-335).

جدول بررسی

گروه‌های متأثر از برنامه	مزایا		هزینه	
	حال	آینده	حال	آینده
گروه‌های هدف و موقعیت‌ها	نمادین ملموس	نمادین ملموس	نمادین ملموس	نمادین ملموس
گروه‌های غیر هدف و موقعیت‌ها	نمادین ملموس	نمادین ملموس	نمادین ملموس	نمادین ملموس

مجموع هزینه زمان آینده	مجموع هزینه زمان حال	مجموع مزایای زمان آینده	مجموع مزایای زمان حال
مجموع همه هزینه‌ها		مجموع همه مزایا	
پیامد شبکه خط‌مشی			

۲-۲. ارزشیابی خط‌مشی عمومی؛ ارزشیابی اثربخشی

از نظر لانگبین و فیلبینگر^۱ ارزشیابی خط‌مشی عمومی در قالب ارزشیابی برنامه قرار می‌گیرد که عبارت است از «به کار بستن روش‌های تحقیق علم اجتماعی نسبت به فرایند قضاوت در مورد اثربخشی خط‌مشی‌های عمومی، برنامه‌ها و پروژه‌ها و همچنین مدیریت و اجرای آن‌ها به منظور تصمیم‌گیری». این تعریف اگرچه صریح به نظر می‌رسد؛ اما دارای نکاتی است که در ذیل توضیح داده شده است (Langbein, etall, 2006: 3).

۱. ارزشیابی خط‌مشی؛ ارزشیابی برنامه و مدیریت: برای فهم تفاوت ارزشیابی برنامه و پروژه از ارزشیابی خط‌مشی عمومی، قبل از همه باید تفاوت آن‌ها از همدیگر روشن شود. همان‌گونه که تعریف شد، خط‌مشی، قواعد کلی است که توسط حکومت‌ها تنظیم شده و موجب ایجاد پروژه‌ها و برنامه‌هایی از سوی حکومت می‌شود؛ بنابراین برنامه‌ها و پروژه‌ها، خط‌مشی را اجرایی می‌نماید. برنامه‌ها، خدمات یا فعالیت‌های مستمرند؛ اما پروژه‌ها، فعالیت‌های یک زمانی/ دفعه‌ای هستند که به قصد داشتن تأثیرات بلندمدت انجام می‌شوند. در اکثر موارد، برنامه‌ها و پروژه‌ها که از خط‌مشی‌های مشروعیت یافته‌اند، به منظور تحقق غایات مشترک و جمعی انجام می‌شود. این غایات یا اهداف، شامل تأمین اجتماعی و سایر خدمات عمومی و اجرای مقرراتی است که برای تأثیرگذاری بر رفتار افراد، صنعت یا سازمان طراحی شده‌اند. ارزشیابی برنامه اگرچه در مورد برنامه‌ها و پروژه‌های عمومی استفاده می‌شود؛ اما در سازمان‌های خصوصی هم به یک امر متداول و رایج تبدیل شده است. علاوه بر این، بسیاری از سازمان‌های عمومی یا خصوصی، از ارزشیابی برنامه جهت سنجش اثربخشی خط‌مشی‌ها یا برنامه‌های خودشان، استفاده می‌کنند. از این رو باید تعریف عمومی‌تری از ارزشیابی برنامه تحت عنوان «به کار بستن روش‌های تحقیق

1. Laura Langbein and Claire Felbinger



علم اجتماعی تجربی^۱ در مورد فرایند قضاوت در مورد اثربخشی خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های سازمانی، هم‌چنین مدیریت و اجرای آن‌ها به‌منظور تصمیم‌گیری» ارائه کرد (Langbein, etall, 2006: 4).

از نظر لانگبین روش‌های کمی و آماری که در مورد ارزشیابی خط‌مشی به کار می‌رود، در مورد ارزشیابی برنامه، حتی پروژه هم قابل استفاده است و از این جهت تفاوتی بین آن‌ها وجود ندارد. این روش‌ها حتی در مورد ارزشیابی مدیریت برنامه و عملکرد هم قابل استفاده است. ارزیابان اثربخشی برنامه‌ها و اثربخشی راهبردهای مدیریتی گوناگون را مطالعه می‌کنند (Langbein, etall, 2006: 4).

۲. ارزشیابی خط‌مشی؛ ارزشیابی تجربی: ارزشیابی برنامه یک اقدام تجربی است. تجربی به معنای ابتنای برنامه بر شواهد قابل دفاع است. ارزشیابی برنامه مبتنی بر شهود نیست. بر هنجارها و ارزش‌های ارزیاب هم نیست. بر آنچه ارزیاب به خاطر هنجارها یا عواطف خود، ترجیح می‌دهد، نیز مبتنی نیست بلکه بر آنچه ما به‌صورت مشاهده می‌توانیم دفاع کنیم، استوار است. البته قابل مشاهده بودن به معنای ابتنا بر روش‌های تحقیق علمی است؛ به این معنا که داده (مشاهدات) به‌صورت محتاطانه کنترل و تجزیه و تحلیل می‌شود. این کنترل‌ها ممکن است تجربی یا آماری باشد. البته برخی روش‌ها، معتبر از روش‌های دیگر بوده اما هیچ روش کنترلی کامل و ۱۰۰ درصد نیست (Langbein, etall, 2006: 4-5).

۳. توجه به اثربخشی ارزیابی: ارزشیابی برنامه از روش‌های مشاهده‌ای کنترل شده برای دستیابی به نتایج قابل دفاع در مورد اثربخشی برنامه‌های عمومی، استفاده می‌نماید. سنجش اثربخشی، فقط موجب علمی شدن ارزشیابی برنامه نبوده که بخشی هنجاری و ارزشی کار ارزشیابی برنامه است. برنامه می‌تواند بر اساس معیارهای اثربخشی زیادی ارزشیابی شود. در حقیقت، هر زیرمجموعه‌ای دانشی در علوم اجتماعی، ارزش‌های مرکزی^۲ گوناگونی دارد که برای ارزشیابی برنامه استفاده می‌نماید. ارزشیابی برنامه به‌عنوان علمی میان‌رشته‌ای، نمی‌تواند به هنجارها و ارزش‌های منحصر به فرد، سازگاری داشته باشد، بلکه باید ارزیاب هنجارها و ارزش‌های موضوعات میان‌رشته‌ای دیگر را در نظر داشته باشد و با توجه به همه

1. empirical social science research methods

2. core values

آن‌ها اقدام به ارزشیابی نماید. از باب مثال ارزش محوری در اقتصاد، به معنای این است که افزایش در مزایای اجتماعی یک برنامه باید با افزایش در هزینه‌های آن برابری نماید. این دیدگاه اقتصاددانان را وادار می‌کند که هم تأثیرات مقصود یک برنامه را ارزشیابی کنند و هم تأثیرات غیر مقصود آن را که معمولاً شامل هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی و غیر مقصود را شامل می‌شود (Langbein, etall, 2006: 5-6).

یکی دیگر از ملاحظات اولیه اقتصاددانان که به ارزشیابی برنامه مربوط می‌شود، تجزیه و تحلیل هزینه-فایده است که نسبت ارزش‌های دلاری ورودی برنامه را با خروجی‌ها و پیامدهای آن - شامل نتایج مقصود، غیر مقصود و حتی پیش‌بینی نشده و پنهان - می‌سنجد. در واقع ارزشیابی برنامه باید فراتر از صرف تعیین ارزش پولی پیامدهای مثبت یا منفی آن باشد. به‌ویژه، پیش از ارزش‌گذاری مالی بر پیامدهای برنامه، ارزیاب باید اطمینان حاصل کند که نتایج صرفاً ناشی از اجرای برنامه بوده و در غیاب آن تحقق نمی‌یافت. (Langbein, etall, 2006: 6).

اقتصاددانان ارزشیابی برنامه را برای بررسی کارایی یک برنامه انجام می‌دهند؛ اما سایر رشته‌های فرعی علوم اجتماعی، ارزش‌های محوری متفاوتی دارد. جامعه‌شناسان غالباً بر ارزش محوری برابری یا عدالت اجتماعی تأکید می‌ورزند (Langbein, etall, 2006: 6).

علم سیاسی و اداره امور عمومی، برنامه بر اساس پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری آن ارزشیابی می‌نمایند. در دانش سیاسی، پاسخگویی به این مطلب اشاره دارد که آیا برنامه با ترجیحات رأی‌دهندگان یا رضایت مشتریان آن سازگار است یا خیر. لذا دانشمندان علم سیاست، یک برنامه بر اساس رضایت شهروندان یا ارباب رجوع و مشتریان آن ارزشیابی می‌کنند (Langbein, etall, 2006: 6-7). رضایت هم در اداره و مدیریت امور عمومی مهم است. از باب مثال، مدیران برنامه در جستجوی رضایت مشتریان خود هستند؛ هم به خاطر اثربخشی برنامه و هم به دلیل مشروعیت یافتن و قانونی شدن آن (Langbein, etall, 2006: 7).

پاسخگویی این مطلب را مورد بررسی قرار می‌دهد که آیا برنامه مطابق ترجیحاتی افرادی که با تلاش جمعی آن را قانونی ساخته، پول به آن اختصاص داده، قوانین مشروح یا کلی را در مورد چگونگی اجرایی آن تدوین و نقش قانونی را در تعیین مدیریت که مسئولیت اجرای آن را به عهده دارد، ایفا کرده‌اند، سازگار است یا خیر (Langbein, etall, 2006: 7).



مدیران عمومی و رؤسای برنامه‌ها، ارزش محوری دیگری نیز در ارتباط با اثربخشی برنامه دارند که از طریق مقیاس‌های تجربی خروجی و پیامد برنامه مورد ارزشیابی قرار می‌گیرد. خروجی برنامه معمولاً نتایج کوتاه‌مدت و قابل محاسبه‌ای است. ارزیابان در بررسی خروجی برنامه معمولاً سؤالاتی از این دست مطرح می‌کنند: چه تعداد افراد به واسطه مشارکت در آموزش برنامه، موفق به استخدام شده‌اند؟ در مقابل، ارزیابان پیامد برنامه، غالباً سؤالاتی با دامنه بلندمدت را مورد توجه قرار می‌دهند. به جای پرسش درباره آموزش شغلی کارکنان، ارزشیابی پیامد ممکن است به بررسی درآمد بلندمدت آن‌ها بپردازد. همچنین، به جای سنجش تأثیر اصلاح یک مدرسه بر نمره‌ها، ارزشیابی مبتنی بر پیامد ممکن است موفقیت برنامه را در دستیابی افراد به تحصیلات بالاتر و مشاغل بهتر بررسی کند (همان).

نکته اصلی آن است که ارزشیابی برنامه با بهره‌گیری از عدسی‌های چندوجهی به بررسی عملکرد برنامه می‌پردازد. این عدسی‌ها شامل هنجارهایی چون کارایی اقتصادی، برابری و عدالت اجتماعی، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، و نیز ابعاد اثربخشی هستند که از طریق خروجی‌های کوتاه‌مدت یا پیامدهای بلندمدت سنجیده می‌شود. قاعده کلی در ارزشیابی برنامه آن است که نسبت به ارزش‌های گوناگون و رویکردهای چندوجهی حساس باشد و از آن‌ها در تحلیل عملکرد برنامه بهره‌گیرد. ارزیابان ممکن است به ارزش‌ها و دیدگاه‌های ذی‌نفعان مهم - همچون تصمیم‌گیران سیاسی کلیدی، گروه‌های ذی‌نفع، افراد، مدیران برنامه، مشتریان آن و دیگران - توجه نمایند (Langbein, etall, 2006: 7-8).

۴. فراهم‌سازی نتایج قابل‌ارائه: آخرین نکته در تعریف ارزشیابی برنامه این است که ارزشیابی برای تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد، بنابراین باید عملی باشد. این نکته سبب جدایی ارزشیابی برنامه از روش تحقیق علمی است. روش تحقیق علمی ممکن است همه معیارهای قبلی را دارا باشد به خاطر این که تحقیقی است تجربی و بر اساس مشاهدات قابل دفاع و بر اساس معیارهای چندگانه؛ اما لازم نیست که عملی، به موقع و روشن باشد (Langbein, etall, 2006: 8).



۲-۳. ارزشیابی خط‌مشی عمومی؛ توجه به بافت سازمانی و سیاسی برنامه

راسی^۱ و همکارانش در تعریف ارزشیابی برنامه گفته‌اند: «ارزشیابی برنامه، بهره‌گیری از روش‌های تحقیق اجتماعی برای سنجش اثربخشی برنامه‌های مداخله اجتماعی است؛ به‌گونه‌ای که این روش‌ها با محیط‌های سازمانی سازگار بوده و با هدف عملی‌سازی اقدام اجتماعی برای بهبود شرایط اجتماعی به‌کار گرفته می‌شود. این تعریف، شامل عناصری مانند استفاده از روش‌های تحقیق اجتماعی، تمرکز بر اثربخشی برنامه‌ها، سازگاری ارزشیابی با زمینه‌های سازمانی و سیاسی و نیز اقدام آگاهانه اجتماعی برای ارتقای شرایط اجتماعی است که در ادامه، به توضیحات راسی درباره هر یک از این عناصر پرداخته خواهد شد» (Rossi, etall, 2006: 25-29).

۱. ارزشیابی خط‌مشی؛ نیازمند استفاده از روش‌های تحقیق اجتماعی: مفهوم ارزشیابی از یک‌سو دربردارنده توصیف موجودیتی است که مورد ارزشیابی قرار گرفته و از سوی دیگر، دربردارنده معیارها و استانداردهای است که بر اساس آن‌ها قضاوت صورت گرفته است. از این‌رو وظیفه یک ارزیاب این است که توصیف روایی^۲ از عملکرد یک برنامه برای مقایسه با معیارهای دارای کاربرد، فراهم نماید. شکست در توصیف عملکرد یک برنامه با درجه روایی قابل دفاع، ممکن است پیامدهای زیر را داشته باشد:

۱. انحراف از موفقیت‌های برنامه؛

۲. انکار اعتبار موفقیت‌ها؛

۳. چشم‌پوشی از کاستی‌های که باید به آن پاسخ داده شود.

توصیف باید جزئی و دقیق باشد. توصیف بی‌جهت مبهم یا دوپهلوی عملکرد برنامه، باعث می‌شود که قضاوت در مورد مطابقت عملکرد برنامه با استانداردهای مناسب، غیرممکن شود.

روش‌های تحقیق اجتماعی و استانداردهای کیفیت روش‌شناختی، سال‌های زیادی است که به‌منظور انجام توصیف منطقی پدیده‌های اجتماعی ساخته شده‌اند. به‌ویژه تکنیک‌های علوم اجتماعی معاصر مشاهده نظام‌مند، اندازه‌گیری، نمونه‌گیری، طرح تحقیق و تجزیه و

1. Rossi

2. validity



تحلیل داده، رویه‌های را برای ایجاد ویژگی‌های دقیق، روا و معتبر رفتار، در اختیار محققان قرار داده‌اند. از این روش‌های تحقیق اجتماعی، رویکرد خاصی را برای توصیف عملکرد برنامه به روشی که تا حد امکان قابل دفاع، عملی و ممکن باشد، فراهم کرده است.

جدا از نوع مداخله اجتماعی تحت مطالعه، به‌طور معمول، ارزیابان از رویه‌های تحقیق اجتماعی برای جمع‌آوری، تحلیل و تفسیر شواهد در مورد عملکرد برنامه، بهره می‌برند.

۲. ارزشیابی خط‌مشی؛ ارزشیابی اثربخشی برنامه‌های اجتماعی: با در نظر داشت تعریف، دلیل اصلی وجود برنامه‌های اجتماعی، انجام خوب فعالیت‌ها است؛ یعنی یا یک مسئله اجتماعی را از بین ببرند و یا شرایط اجتماعی را بهبود ببخشند. با در نظر داشت این مسئله، محققان اجتماعی می‌توانند از سهم این برنامه‌ها در مورد خوبی اجتماعی سؤال نمایند. از این رو، هر ارزیاب، باید ابعاد اثربخشی برنامه اجتماعی را نسبت به مزایای اجتماعی بررسی نماید. به‌طور مشخص، ارزشیابی یک برنامه، باید در بردارنده بررسی یکی یا بیش از یکی از این پنج قلمرو باشد است:

۱. نیاز به ارزشیابی برنامه

۲. طرح برنامه

۳. اجرا و ارائه خدمت در آن

۴. تأثیر یا پیامد آن و

۵. کارایی آن.

۳. سازگاری ارزشیابی با محیط سیاسی و سازمانی: ارزشیابی برنامه فعالیت‌های بریده شبیه یک‌خانه پیش‌ساخته یا بررسی یک متن بر اساس فرایند هجای کلمات نیست، بلکه اولاً باید به‌عنوان یک طرح تدوین و سپس به شکلی که برنامه خاص مورد ارزیابی، اقتضا می‌نماید، اصلاح شود. شکل و قلمرو یک ارزشیابی اساساً به مقاصد، مستمعان، ماهیت برنامه مورد ارزشیابی و به‌ویژه محیط سیاسی و سازمانی که برنامه در آن مورد ارزشیابی قرار می‌گیرد، بستگی دارد.

تحلیل و نتیجه‌گیری: مناسب بودن الگوی دای برای ارزشیابی خط‌مشی عمومی در

افغانستان



همان‌گونه که اشارت رفت، در ارزشیابی خط‌مشی عمومی، ابعاد و مؤلفه‌های گوناگونی از سوی اندیشمندان مورد توجه قرار گرفته است. از دید افراد مانند لانگین، ارزشیابی خط‌مشی، سنجش اثربخشی برنامه و خط‌مشی است؛ اما از دید افراد مانند راسی، ارزشیابی برنامه در کنار توجه به اثربخشی برنامه، باید به بافت سازمانی و سیاسی برنامه هم توجه نماید. این رویکرد اگرچه در بردارنده نکاتی خوبی در مورد ارزشیابی خط‌مشی عمومی و برنامه است، اما از جامعیت لازم برخوردار نیستند و در آن به پیامدها و خروجی یک خط‌مشی توجه نشده است، به همین دلیل از میان‌الگوهایی که مورد بحث قرار گرفت، الگوی دای برای ارزشیابی خط‌مشی عمومی در افغانستان مناسب‌تر است؛ زیرا این رویکرد، از جامعیت برخوردار است؛ یعنی در این الگو ایده‌های مدل‌های دیگر به نحوی اشراق شده است، به این معنا که در مدل‌های دیگر اثربخشی خط‌مشی مورد توجه بود که در مدل دای این نکته دیده شده است و اثربخشی سیاست هم باید ارزشیابی شود؛ هم‌چنین در مدل‌های دیگر، بافت سازمانی و سیاسی سازمان مورد توجه بود که در الگوی دای هم مورد توجه قرار گرفته است؛ زیرا این مدل به پیامدهای مختلف سیاست توجه دارد که از جمله آن‌ها ملاحظه بافت و پیامد سیاسی یک خط‌مشی است. الگوی دای علاوه بر جامعیت انسجام هم دارد؛ به این معنا که افراط و تفریط دیگر مدل‌ها در این مدل کمتر است؛ یعنی این‌گونه نیست که اکثریت توجه به اثربخشی سیاست معطوف شده باشد و آثار و نتایج کمتر دیده شده باشد و یا اصلاً دیده نشده باشد؛ بلکه در یک نگاه متوازن مؤلفه‌های ارزشیابی خط‌مشی شامل همه این ابعاد است؛ یعنی هم اثربخشی و هم آثار، نتایج و پیامدهای آن؛ از این‌رو با توجه به فضای امروز افغانستان، ضرورت دارد که برای سنجش برنامه‌ها و خط‌مشی‌های عمومی از این رویکرد استفاده شود.

طبق رویکرد دای برنامه و خط‌مشی عمومی ای، خوب است که با توجه به مسائل امروز افغانستان تناسب داشته باشد و همه ابعاد مسأله را پوشش دهد. جامعه‌ای امروز افغانستان با مسائلی گوناگونی چون امنیتی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مواجه است. یک خط‌مشی عمومی، زمانی می‌تواند مثبت تلقی شود، که مؤلفه‌های زیر در آن دیده شده باشد.

۱. ملاحظه جامعه هدف و غیر هدف: بر اساس الگوی دای خط‌مشی موفق خط‌مشی



است که هم در تأمین اهداف از قبل تعیین شده، موفق شده باشد و به عبارتی در مورد جامعه هدف خوب درخشیده باشد و هم نسبت به گروه‌های دیگر آثار منفی به بار نیاورده باشد؛ از باب مثال خطمشی‌های امنیتی زمانی می‌تواند موفق باشد که در هر گوشه این کشور، موجب از بین بردن این مسئله شود؛ بنابراین اگر موجب شود که امنیت در کابل تأمین اما در شمال یا مرکز کشور، متزلزل شود، نمی‌تواند به لحاظ علمی و واقعی، خطمشی خوبی باشد؛ زیرا خطمشی خوب، خطمشی است که جامعه هدف و غیر هدف را پوشش دهد.

۲. ملاحظه هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم: مطابق الگوی دای ارزشیابی خطمشی، باید هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم خطمشی را منعکس نماید و بر این اساس یک خطمشی زمانی می‌تواند موفق باشد، که هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم آن کم‌تر از مزایای آن باشد؛ یعنی در سنجش هزینه‌های یک برنامه و خطمشی، نباید به هزینه مستقیم آن توجه شود، بلکه علاوه بر آن، ابعاد هزینه‌ای غیرمستقیم آن نیز باید مورد توجه قرار بگیرد؛ از باب نمونه ممکن است، خطمشی اجازه صادرات محصولات کشاورزی به کشورهای دیگر، سبب شود که این محصولات تلف نشود؛ اما از سوی دیگر در زمانی که کشور به دلیل شرایط جوی سرد، نتواند نیازهای مردم را تأمین نماید، همان محصولات افغانی صادر شده دوباره با قیمت بیشتر وارد بازار می‌شود؛ بنابراین به جای صادرات محصولات کشور، باید خطمشی ایجاد شود که موجب حفظ محصولات کشاورزی در کشور گردد که از جمله این سیاست‌ها، سیاست ایجاد سردخانه در هر ولایت است که باعث می‌شود هم عده‌ی زیادی دارای کسب و کار شوند و هم صاحبان زمین و محصولات کشاورزی، به راحتی این محصولات را با بهای مناسب به فروش برسانند.

۳. توجه به آینده در ارزشیابی خطمشی: مسئله دیگر این است که در ارزشیابی یک خطمشی، باید علاوه بر تأثیر آن نسبت به وضعیت فعلی افغانستان، آینده آن هم دیده شود، ممکن است، سیاستی امروز دارای نتیجه مثبت باشد اما برای وضعیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی افغانستان آثار قابل قبولی نداشته باشد؛ برای مثال سیاست منع تحصیل زنان ممکن است در کوتاه مدت آثار و نتایج مثبت داشته باشد و مسئله اختلاط زن و مرد نامحرم در مدارس و دانشگاه و مراکز عمومی از بین برود اما در بلندمدت نتایج مطلوبی



ندارد؛ چراکه اولاً باعث بی‌سوادی قسمت زیادی از جامعه می‌شود و ثانیاً سبب می‌گردد وابستگی‌های گوناگونی به وجود بیاید، که از جمله آن‌ها وابستگی به کشورهای دیگر جهت استفاده از متخصصان زنان است و ثالثاً سبب می‌شود که نارضایتی عمومی جامعه از حکومت به آتش زیر خاکستر تبدیل شود؛ به این معنا که ممکن است در ظاهر مردم راضی باشند اما به دلیل طولانی شدن سیاست منع از تحصیل دختران و کار زنان، نارضایتی عمیق سیاسی در مردم شکل بگیرد که در بلندمدت قطعاً به نفع نظام نیست.

۴. ملاحظه اثرات شبکه‌ای خط‌مشی: از نظر دای در ارزشیابی خط‌مشی باید، علاوه بر خود خط‌مشی، اثرات شبکه‌ای آن هم دیده شود؛ به این معنا که یک خط‌مشی ممکن است با خط‌مشی‌های دیگری در ارتباط باشد و موفقیت و شکست آن‌ها به یکدیگر وابسته باشد؛ برای مثال سیاست بازگشت مهاجرین به وطن ممکن است با سیاست‌های اشتغال، مسکن و آموزش مرتبط باشد به این معنا که بازگشت مهاجرین به‌عنوان یک سیاست زمانی می‌تواند موفق باشد که سایر خط‌مشی‌های مرتبط مانند اشتغال و مسکن و آموزش هم به‌درستی تدوین و اجرا شود، اما اگر صرفاً بر سیاست بازگشت توجه گردد اما از بقیه سیاست‌ها غفلت شود، قطعاً نمی‌توان امیدوار بود که این سیاست اثر مطلوب داشته باشد و باعث بازگشت آبرومندانه و رضایت‌مندانه مهاجرین گردد.

هم‌چنین در ارزشیابی هر خط‌مشی، باید به نتایج، آثار، پیامد و ابعاد ملموس و غیرملموس آن توجه نمود و آن را آشکار ساخت و سپس در مورد خوب یا بد بودن آن قضاوت نمود و نتیجه‌گیری کرد که این خط‌مشی و برنامه ادامه یابد یا این که اصلاح شود و یا این که به‌طور کلی از دور اجرا خارج گردد و برنامه‌ای دیگر جایگزین آن شود.

فهرست منابع

۱. الوانی، سید مهدی و فتاح شریف‌زاده، (۱۳۸۵)، *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۲. دانایی‌فرد، حسن، (۱۳۸۷)، *ارتقای دانش سازمانی: تحلیلی بر بازاندیشی فراتئوریک در تئوری‌های سازمان و مدیریت*، مجله روش‌شناسی علوم انسانی، دوره ۱۴، شماره ۵۵ - شماره پیاپی ۵۵، صفحه ۵۹-۸۴
۳. دهخدا، علی‌اکبر، (۱۳۳۷)، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
4. David Laws and John Forester (1995), *Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration*, CRC Press Taylor & Francis Group
5. David Nachmias (1997), *Public Policy Evaluation*, New York: St. Manin's Press
6. Dye Thomas R. (2005) *understanding public policy*, new jersey, Pearson Prentice Hall.
7. Dye Thomas R. (2007), *understanding public policy*, Englewood cliffs, NJ: Prentice Hall
8. Jenifer brown urban, Monica Hargreaves, William M. Rochim (2014), *Evolutionary Evaluation: Implications for evaluators, researchers, practitioners, funders and the evidence-based program mandate*, Evaluation and program planning 45
9. Kaplan, Robert S, Norton David P (1996), *Translating Strategy into Action*
10. Langbein, laran with Claire L. flinger, (2006) *public program evaluation a statistical Guide*, New York, M.E. Sharpe, Inc.
11. R Gomm, G Needham, A Bullman (2000), *Evaluating Research in Health and Social Care*, United States of America, Sage publication.
12. Rossi, peter H, mark W. lipsey and Howard E. freeman, (2006) *evaluation, a systematic approach*, seven Edith, United States of America, Sage publication.

