

ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران

کیومرث اشتریان*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۰/۰۱

راضیه امامی میبیدی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۲/۲۴

چکیده

در این مقاله، در چارچوب یک پژوهش تحلیلی-اکتشافی و با بهره‌گیری از روش نهادی تلاش می‌شود الگویی برای ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در نظام دیوانی-سیاسی ایران طراحی شود. این الگو نگرش سیستمی و کل‌گرا داشته و با اقتباس از نظریه‌های هاولت و رامش، سه حوزه معطوف به مردم و نهادهای مدنی، معطوف به تخلفات، و معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها را از یکدیگر تفکیک می‌کند. سپس در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ساماندهی نهادهای کلان‌ذی‌ربط در این سه حوزه پرداخته و نقش‌ها و مسئولیت‌های آن‌ها را مشخص می‌کند. الگوی پیشنهادی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی ارزیابی سیاست‌های کلی، تقنینی و عملیاتی (طرح‌ها و برنامه‌های دولت) در سطح ملی را در بر می‌گیرد. این نظام نوع گزارش‌های ارزیابی و چارچوب زمانی گزارشگری آن، متولی، مجری و ناظر آن‌ها، و مدل‌ها و روش‌های انجام ارزیابی را پوشش می‌دهد. خروجی این نظام، گزارش‌های نه‌گانه ارزیابی سیاست است که باید به انتشار عمومی برسند. الگوی پیشنهادی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی بر استفاده از بخش خصوصی و عمومی غیردولتی و اجتناب از توسعه تشکیلاتی نهادهای ارزیاب تأکید دارد.

واژه‌های کلیدی

ارزیابی سیاست، رهیافت نهادی، مدل‌های ارزیابی، جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

امروزه پیچیده شدن فزاینده اداره امور عمومی، ارزیابی سیاست را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای دولت‌ها تبدیل کرده است. یک نظام سیاست‌گذاری خردگرا به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای سیاست‌ها می‌پردازد و تغییرات ایجادشده را مورد توجه قرار می‌دهد. آنگاه از نتایج آن برای تداوم، تجدیدنظر یا تغییر سیاست‌ها بهره می‌گیرد.

ارزیابی سیاست در نظام دیوانی- سیاسی ایران صرفاً به پژوهش سامانمند درباره آثار و نتایج سیاست‌ها گفته نمی‌شود بلکه هر نوع بررسی و گزارش درباره عملکرد و نتایج سیاست‌ها را در بر می‌گیرد. از سوی دیگر، تعریف سیاست عمومی در لایه‌ای از ابهام قرار دارد. از این رو، به اشکال مختلف به کار می‌رود و بیشتر با نام مرجعی که آن را وضع می‌کند شناخته می‌شود؛ بنابراین، این مفهوم را باید به معنایی وسیع در نظام سیاسی- اداری ایران در نظر گرفت. با این رویکرد، ارزیابی سیاست در لایه‌های مختلف نظام دیوانی ایران توزیع شده است. تعدد نهادهای درگیر نه تنها به تقویت ارزیابی منجر نشده بلکه نحوه عملکرد آن‌ها همپوشانی و آشفتگی در آن را به دنبال داشته است. قوای سه‌گانه و مجمع تشخیص مصلحت نظام بسته به تفسیری که از وظایف و اختیاراتشان دارند تا حدودی به ارزیابی سیاست می‌پردازند در حالی که تقسیم کار روشنی میان آن‌ها وجود ندارد. ابهام در وظایف، اختیارات و تفسیرهای حداکثری از آن‌ها مرزهای ارزیابی در نهادهای مختلف را مخدوش کرده است تا جایی که در بعضی موارد تفاوتی از نظر معیار و سطح ارزیابی میان آن‌ها مشاهده نمی‌شود. با وجود الزامات قانونی، برخی از گزارش‌های ارزیابی تولید نشده و برخی دیگر بموقع ارائه نمی‌شوند. گاه با وجودی که قانون دولت را ملزم به ارائه گزارش ارزیابی کرده، بی‌توجهی دولت موجب شده نهادهای ناظر خود اقدام به ارزیابی سیاست کنند. این امر به‌نوبه خود وضعیت نابسامان ارزیابی را تشدید کرده و به تزامن نهادها و موازی کاری دامن زده است (برای بررسی بیشتر نک. امامی میبدی و اشتریان، ۱۳۹۱، صص ۱۲-۲۰). این وضعیت موجب شده پرسش از چگونگی ارزیابی سیاست‌ها به‌عنوان یک مسئله در نظام دیوانی- سیاسی باقی بماند و گهگاه پاسخ‌هایی از قبیل افزودن شمار گزارش‌های ارزیابی به وظایف دولت و تأسیس نهادهای تازه به آن داده شود. حال آنکه

تا وقتی وضع موجود ساماندهی نشود چنین راهکارهایی مؤثر نبوده و به اغتشاش بیشتر منجر می‌شود.

از سوی دیگر، درحالی‌که انتظار می‌رود گزارش‌های ارزیابی مستند به شواهد و اطلاعات معتبر باشند و مبنای استدلالی قوی داشته باشند، ضعف استفاده از فن‌های ارزیابی و رعایت اصول و استانداردهای آن، شائبه سیاسی شدن ارزیابی را تقویت کرده و آن را به محملی برای منازعات سیاسی تبدیل کرده است؛ به‌ویژه اینکه معمولاً اظهارنظر کارشناسی محور ارزیابی قرار می‌گیرد و از ابزارهای تحلیلی علوم اجتماعی چندان استفاده‌ای نمی‌شود، لذا گزارش‌های ارزیابی در معرض اتهام جهت‌گیری سیاسی و یک‌سویه‌نگری قرار می‌گیرند. ضعف فنی گزارش‌های ارزیابی بی‌اعتنایی بیشتر سیاست‌گذاران به تحلیل‌های کارشناسی و بی‌اثر ماندن توصیه‌های آن را به دنبال دارد. عمده گزارش‌های ارزیابی اقدامات انجام‌شده ذیل سیاست‌های مجسم در احکام قانونی را بر می‌شمارند. آن‌ها در بهترین حالت از تحلیل میزان تحقق سیاست‌ها فراتر نمی‌روند و آثار و تغییرات ایجادشده بر ذینفعان تقریباً مغفول مانده است. بخشی از ضعف روش‌شناختی گزارش‌های ارزیابی به ضعف تولید داده‌ها و اطلاعات و نبود اراده لازم برای رسیدگی به آن مربوط می‌شود اما ضعف بدنه کارشناسی و ناآشنایی آن با فنون تحلیل سیاست از جمله ارزیابی قابل انکار نیست. بسیاری از کارشناسان نظام دیوانی با فن‌های ارزیابی سیاست بیگانه‌اند و آن را به یک قضاوت ذهنی تقلیل می‌دهند (برای بررسی بیشتر نک. امامی میبدی و اشتریان، ۱۳۹۱، صص ۱۲-۲۰).

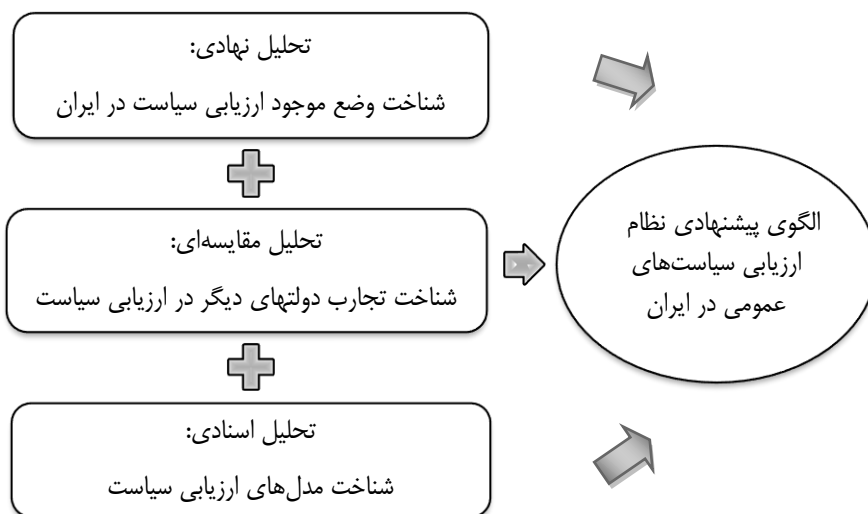
علاوه بر یادگیری و پاسخگویی، کارکرد دیگر ارزیابی سیاست شفاف کردن ارزش‌هاست که در نظام دیوانی-سیاسی ایران ناشناخته مانده است. ارزیابی سیاست از طریق تعریف و عملیاتی کردن ارزش‌ها و به چالش کشیدن سامانمند تناسب اهداف^۱ و مقاصد^۲ با مشکلات سیاستی مورد نظر به شفاف‌سازی و نقد ارزش‌های تعیین‌کننده اهداف و مقاصد کمک می‌کند (Dunn, 1994, p.405). این کارکرد روشنگرانه ارزیابی تأثیر مهمی در فرایند اجماع‌سازی در سیاست‌گذاری دارد و در شناخت تناقض‌های سیاست‌گذاری و اجرا بسیار مفید است. رفع کاستی‌های فوق، در درجه اول مستلزم شکل‌گیری تقسیم کار ملی میان نهادهای درگیر در ارزیابی سیاست است تا بتوان

ابزارهای تحلیلی مناسب برای هر کدام از آنها را معین کرد. ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی به این نیاز پاسخ می‌دهد. این امر باید از همپوشانی و تکرار فعالیت‌های ارزیابانه جلوگیری کرده و ضعف روش‌شناختی گزارش‌های ارزیابی را پوشش دهد.

۱. چارچوب تحلیلی

منظور از ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی، طراحی «الگویی سیستمی، کل‌گرا و هماهنگ برای تقسیم کار و تفکیک وظایف ارزیابی سیاست میان نهادهایی است که بر اساس وظایف و اختیارات قانونی به بررسی کم و کیف تحقق سیاست‌های عمومی و نتایج و پیامدهای آن اقدام می‌کنند». این تقسیم کار شامل تعیین جهت‌گیری ارزیابی در نهادهای ذی‌ربط، نقش‌ها و مسئولیت‌ها، و تجویز مدل‌ها و روش‌های ارزیابی برای آنها می‌شود. این امر، نخست مستلزم تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌های بخش‌های مختلف حکومتی است؛ لذا پیش از هر چیز به شناخت ساختار سیاسی و ترتیبات رسمی-قانونی نیاز دارد. نظریه نهادی در علوم سیاسی با تمرکز بر سازمان‌های رسمی حکومتی و قوانین و مقررات ابزار تحلیلی لازم برای این امر را فراهم کرده و چارچوب قانونی برای وظایف ارزیابی را مشخص می‌کند. علاوه بر این، رویکرد جدید نهادگرایی قابلیت آن را دارد تا با پوشش دادن رویه‌ها، هنجارها و ارزش‌های غیررسمی، به شناخت فرهنگ، روحیه و رفتار دیوانیان و سیاست‌گذاران کمک کند. معمولاً به سبب گستردگی فرهنگ آن را مستقل ذکر می‌کنند. گرچه نظریه نهادی چارچوب پایه برای شناخت وضعیت ارزیابی سیاست در ایران و بهبود آن را فراهم می‌آورد اما برای شفافیت تقسیم کار میان اجزاء نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی ناکافی است. مدل‌های ارزیابی با بحث از چگونگی انجام ارزیابی، فن‌های مناسب برای ارزیابی سیاست در نظام دیوانی ایران را فراهم می‌آورند؛ از این رو، به خوبی می‌توانند چگونگی انجام مسئولیت‌های ارزیابی را مشخص کنند. شناخت تجربیات جهانی در به کارگیری مناسب این مدل‌ها کمک می‌کند؛ لذا با استفاده از تحلیل مقایسه‌ای و یادگیری از تجارب سایر کشورها از هزینه‌های ناشی از آزمون و خطا کاسته می‌شود.

بدین‌سان، چارچوب تحلیلی این مقاله ترکیبی از نظریه نهادی، فرهنگ دیوانسالاری ایرانی، مدل‌های ارزیابی و تجارب بین‌المللی است. گام‌های تحلیلی برای ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در کشور و طراحی الگوی مطلوب آن عبارت‌اند از: تحلیل نهادی وضع موجود ارزیابی سیاست در ایران؛ تحلیل مقایسه‌ای ارزیابی سیاست در دولت‌های ملی؛ و تحلیل اسنادی مدل‌های ارزیابی سیاست (نک. شکل ۱). برای این مقصود، نخست نهادهای رسمی مورد بحث قرار می‌گیرند تا از این طریق تقسیم کار رسمی ارزیابی در نظام قانونی شناسایی شوند. سپس نهاد به مثابه هنجارهای دیوانسالاری در ایران بررسی می‌شود تا بخشی‌گرایی دیوانی به مثابه اصلی‌ترین عامل اغتشاش وضع موجود ارزیابی معرفی شود. در نهایت، پس از شناخت تجربیات جهانی، مدل‌های ارزیابی برای شناسایی روش‌ها و فن‌های ارزیابی در بخش‌های مختلف حکومتی به کار گرفته می‌شود.



شکل ۱. گام‌های تحلیلی ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در ایران

۲. پیشینه پژوهش

ارزیابی سیاست ذیل مفهوم ارزیابی برنامه توسعه یافته است. ارزیابی قبل از آنکه بر مفهوم تخصصی مشخصی دلالت کند یک روش بوده و به‌مرور زمان برای انجام هر چه

بهرتر و پاسخ به نیازهای ذینفعان تکامل یافته است. اهمیت ثانویه بعد مفهومی موجب شده ادبیات ارزیابی بیش از هر چیز با قرائت‌های متنوع از مفاهیم پایه مواجه باشد. این امر از یک سو در درک چیستی ارزیابی مشاهده می‌شود که موجب شده مفاهیم متعددی از قبیل انطباق، سنجش، ممیزی، پایش، حسابرسی، ارزشیابی، نظارت، کنترل، قضاوت، نظرسنجی و بررسی نوعی «ارزیابی» قلمداد شوند؛ و از سوی دیگر در وضع اسامی متعدد برای دلالت‌های مفهومی مشابه و تلقی‌های مختلف از مفاهیم کم و بیش یکسان در جریان مسلط ارزیابی دیده می‌شود. انواع مفاهیمی که در ارزیابی مطرح می‌شوند در چارچوب مفهومی پژوهشگر معنا می‌یابند و قراردادی هستند (امامی میدی، ۱۳۹۲).

مطالعات ارزیابی سیاست به سه دسته تقسیم می‌شود. دسته اول به بررسی مدل‌ها، نظریه‌ها و روش‌های ارزیابی می‌پردازند و رویکردی عملیاتی و روش‌شناختی دارند (برای بررسی بیشتر نک. امامی میدی، ۱۳۹۲). دسته دوم به بررسی موردی میزان تحقق و موفقیت سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، صنعتی، سلامت و... می‌پردازند (eg. Grin and Vaillancourt, 1999; Chareonwong and Cameron, 2000; Sato, 2005;) (Kalu and Izekor, 2006). دسته سوم معطوف به سازوکار ارزیابی سیاست در یک کشور خاص است که معمولاً از آن با عنوان نظام پایش و ارزیابی یا ارزیابی یاد می‌شود (برای بررسی بیشتر نک. امامی میدی و اشتریان، ۱۳۹۱، صص ۱۱-۱۲). آثار این دسته نسبت به دو دسته قبلی محدود است و عمدتاً در چارچوب گزارش‌های بانک جهانی انجام شده است. در ایران، ارزیابی سیاست حوزه شناخته‌شده‌ای نیست و از چند مطالعه موردی (پورمحمدی و خوب آیند، ۱۳۸۰؛ پیرایی و فرد روجی، ۱۳۸۸؛ حسینی و ترشیزی، ۱۳۸۸؛ حسینی و رضایی، ۱۳۸۹) و ترجمه (فینک، ۱۳۷۸؛ استافلیم، ۱۳۸۶) فراتر نمی‌رود. در رابطه با الگوسازی ارزیابی سیاست نیز پژوهش‌های اندکی انجام شده که بر یک عرصه سیاستی خاص دلالت دارند (نک. بشارتی راد، مستحسن و پسندیده، ۱۳۸۸). تنها پژوهشی که در زمینه ارزیابی سیاست در ایران انجام شده مربوط به نگارندگان است (امامی میدی و اشتریان، ۱۳۹۱) که در آن با استفاده از رهیافت نهادی الگویی برای نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در ایران طراحی شده است. مقاله حاضر

در راستای تکمیل و اصلاح مقاله قبلی نگاشته شده و از رهیافت نظری و روشی مشابه پیروی می‌کند. مقاله پیشین در عین تازگی و پیشنازی در تمرکز بر ارزیابی سیاست و بررسی و بهبود آن در ایران نتوانست بر همپوشانی و آشفتگی ارزیابی سیاست در نظام اداری- سیاسی کشور فائق بیاید؛ لذا وجه تمایز مقاله حاضر رسیدگی به این مسئله و ساماندهی ارزیابی سیاست در ایران است. تجدیدنظر در تعریف «ارزیابی سیاست» با این هدف صورت گرفته است. در این مقاله با تعریف سیاست عمومی به «تدابیر و جهت‌گیری‌های رسمی و هدفمند حکومت برای رسیدگی به مسائل عمومی» عرصه وسیعی برای سیاست عمومی قائل شده‌ایم^۳ اما با تعریف ارزیابی به «بررسی کم و کیف تحقق سیاست‌های عمومی و نتایج و پیامدهای آن که بعد از ابلاغ سیاست صورت می‌گیرد» آن را محدود کرده‌ایم. این تحدید با دیدگاه آن دسته از سیاست‌پژوهانی همخوانی دارد که ارزیابی پیشینی را پیش‌بینی می‌نامند.^۴

۳. روش‌شناسی

در این مقاله به تأسی از مارش و استوکر (۱۳۸۴)، رهیافت نهادی در مقام چارچوب روش‌شناسی مبنا قرار داده شده و با روش تحلیل کیفی ارزیابی سیاست در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. روش‌شناسی نهادی کلاسیک چارچوب روش تحقیق را بر اساس سه ویژگی توصیفی- استقرائی، قانونی- رسمی به معنای مطالعه قواعد، رویه‌ها و سازمان‌های رسمی حکومتی، و مقایسه‌ای- تاریخی ساماندهی و هدایت می‌کند. در قرائت‌های جدید روش نهادی، «ترتبات، قواعد و هنجارهای غیر رسمی» را نیز می‌توان در این چارچوب روش‌شناسانه تحلیل کرد؛ بنابراین، ابتدا در چارچوب ویژگی قانونی-رسمی، قانون اساسی نقطه عزیمت شناخت نهادهای کلان فعال در ارزیابی سیاست قرار می‌گیرد و قوانین و مقررات برای بررسی وظایف و اختیارات آن‌ها بررسی می‌شود. سپس بر اساس ویژگی مقایسه‌ای- تاریخی، به ریشه‌های تاریخی موانع ارزیابی سیاست و تحلیل مقایسه‌ای تجارب بین‌المللی پرداخته می‌شود. اطلاعات لازم با استفاده از روش اسنادی و مصاحبه نیمه ساختمند با خبرگان گردآوری شده است. در روش اسنادی، داده‌ها و اطلاعات از گستره‌ای از کتاب‌ها، مقالات، گزارش‌ها، طرح‌های

پژوهشی، پایان‌نامه‌ها، و پایگاه‌های اینترنتی گردآوری شد. برای انجام مصاحبه‌ها، ابتدا راهنمای مصاحبه بر اساس اطلاعات حاصل از بررسی اسنادی تدوین شد. آنگاه «خبره» به‌عنوان «فردی با تحصیلات عالی و تجارب اجرایی» تعریف شد که «از سوی هم‌متیان به‌عنوان کارشناس متبحر معرفی شود». بدین‌سان، ۲۶ مصاحبه با خبرگانی انجام شد که سوابق مدیریتی در مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و اسلاف آن، وزارتخانه‌ها، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور یا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی داشتند. در صورت موافقت ایشان، مصاحبه‌ها ضبط و در غیر این صورت به یادداشت‌برداری اکتفا می‌شد. آنگاه اطلاعات به‌دست آمده به‌صورت موضوعی طبقه‌بندی و تحلیل شد. با توجه به جهت‌گیری کیفی رهیافت نهادی، برای تحلیل اطلاعات از روش کیفی استفاده شده است که بر قابلیت‌های استدلالی و تفسیری پژوهشگر استوار است و سبک روایتی دارد. این تحلیل زمینه‌گرا و کل‌گراست و به فرایندها توجه دارد (بازرگان ۱۳۸۷، ۲۲). تحلیل کیفی به‌سبب نگرش عمیق، تأکید بر مفید بودن در مقایسه با فنی بودن و برخورداری از انعطاف‌پذیری بالا برای پژوهش در سیاست‌گذاری بسیار مناسب است.

۴. شناخت وضعیت

۴-۱. نهادهای رسمی

قانون اساسی مهم‌ترین سند رسمی تعیین‌کننده نقش‌ها و مسئولیت‌ها در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. به‌موجب اصول ۵۵، ۷۶، ۹۰، ۱۱۰، ۱۲۶ و ۱۷۴ قانون اساسی وظایفی بر عهده رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور نهاده شده که به نحوی از انحاء با ارزیابی سیاست ارتباط می‌یابد. علاوه‌براین، تمامی آحاد مردم بر اساس اصل هشتم قانون اساسی در این رابطه وظایفی دارند. در وضع موجود، این اصل خود را در تحلیل‌های سیاسی، رسانه‌ای و علمی نشان می‌دهد. پس از قانون اساسی قوانین عادی در سطح فزونی‌تری دامنه وظایف و اختیارات را تعیین می‌کنند. برخی از قوانین عادی بیش از دو دهه سابقه دارند و منشأ بسیاری از ساز و کارهای نهادی بوده‌اند. از این‌رو، این قوانین

نسبت به هم‌تایان خود مرجع هستند و قوانین جدید نباید با آن‌ها منافات داشته باشد. در رابطه با ارزیابی سیاست‌های عمومی، قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱) و قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶) جزء قوانین مرجع به شمار می‌روند. طبق این قوانین وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و دستگاه‌های اجرایی در ارزیابی سیاست‌های عمومی سهیم‌اند (نک. قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱، مواد ۳۳، ۳۴ و ۳۵؛ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، ماده ۳۱).

عمده قوانین موجود از واژه «نظارت» یا عبارت «نظارت بر حسن اجرا» استفاده کرده‌اند. منظور از نظارت تطابق اجرا با قانون یا سیاست کلی است. به همین شکل، نظارت بر حسن اجرا بر خوب اجرا شدن قانون یا سیاست کلی دلالت دارد. به عبارت دیگر آن‌ها به دو سؤال جواب می‌دهند: آیا قانون یا سیاست کلی اجرا می‌شود؟ و در صورت اجرا، آیا به‌خوبی اجرا می‌شود؟ واژه «بخوبی» ناظر بر چگونگی تحقق سیاست است و می‌تواند معانی مختلفی مانند جامع یا مؤثر بودن داشته باشد. بدین‌سان پرسش اول بر ارزیابی تحقق سیاست و پرسش دوم بر ارزیابی کم و کیف تحقق سیاست دلالت دارد؛ از این‌رو، نظارت در این قوانین ارزیابی را به دنبال دارد. بر این اساس، گزارش‌های متنوعی در نظام اداری-سیاسی ایران تولید می‌شود که اطلاعات مربوط به آن‌ها در جدول شماره ۱ آمده است.

جدول ۱. وضع موجود ارزیابی سیاست در ایران

| ارزیاب | نوع گزارش | زمانبندی | مدل و روش | انتشار | ملاحظات |
|---|--|------------------------------|---|-----------------------------|--|
| دستگاه‌های اجرایی | گزارش عملکرد | متغیر | پایش قانونی و/یا اجرامحور، ارزیابی ساختگی (بر مبنای دسته‌بندی استافلیبیم) | نامنظم | برای ارائه به مجلس یا با هدف تبلیغاتی تدوین می‌شود |
| | گزارش عملکرد سیاست‌های برنامه‌ای | سالانه | پایش اجرامحور از طریق نظر کارشناسی و شاخص‌های عملکرد | عدم انتشار | به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ارائه می‌شود. |
| | ارزیابی درونی | گهگاه | روش‌های کمی و کیفی | بندرت | تبدیل به رویه نشده است. |
| وزارت امور اقتصادی و دارایی | گزارش ذیحسابی (از تمام دستگاه‌های اجرایی) | سالانه | حسابرسی رعایت | عدم انتشار | به دیوان محاسبات کشور ارائه می‌شود. |
| معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور | گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه | سالانه | پایش اجرامحور با اتکا به بازدید، نظر کارشناسی و شاخص‌های عملکرد | انتشار عمومی | بر اساس گزارش دستگاه‌های اجرایی تدوین می‌شود. اخیراً با تاخیر تهیه می‌شود. |
| | گزارش عملکرد بودجه | سالانه | پایش مالی از طریق نظر کارشناسی | انتشار عمومی | چندان منظم نیست. |
| | گزارش نظارت و ارزشیابی پروژه‌های عمرانی | سالانه | پایش مالی و فیزیکی از طریق بازدید و نظر کارشناسی | انتشار عمومی | انواع متنوعی دارد و قبلاً بصورت شش ماهه نیز منتشر می‌شده است. |
| | گزارش عملکرد برخی مواد، بندها و تبصره‌های قانون برنامه توسعه | سه ماهه یا شش ماهه یا سالانه | پایش اجرامحور از طریق نظر کارشناسی و شاخص‌های عملکرد | بندرت | برنامه پنجم ندارد. به مجلس ارائه شده و ممکن است در صحن مجلس قرائت شود. |
| سازمان حسابرسی عمومی | گزارش حسابرسی | به سفارش مراجع دولتی | حسابرسی رعایت و اخیراً حسابرسی عملکرد از طریق بررسی اسنادی، تحلیل ریسک، مشاهده و مصاحبه | محرمانه | به مراجع دولتی ذی‌ربط ارائه می‌شود. |
| مجلس شورای اسلامی | گزارش‌های نحوه اجرای سیاست‌های تقنینی | قانوناً سالانه و موردی | ترکیبی از پایش قانونی و/یا اجرامحور و انطباق قانونی با اتکا به بازدید، نظر کارشناسی و اطلاعات آماری موجود | قرائت برخی در صحن علنی مجلس | تخلفات را اعلام می‌کنند. برخی از آنها شامل ارزیابی پسینی می‌شود. |
| | گزارش تحقیق و تفحص | به صورت و/یا | | | |

| ارزیاب | نوع گزارش | زمانبندی | مدل و روش | انتشار | ملاحظات |
|-----------------------|-----------------------------|-------------------|--|-----------------------------|--|
| | گزارش کمیسیون اصل ۹۰ | شکایات | | | |
| مرکز پژوهش‌های مجلس | گزارش‌های موردی | به ضرورت | پایش قانونی از طریق مصاحبه، بررسی اسنادی و شاخص‌های عملکرد | انتشار عمومی | به سفارش مجلس یا با نظر مرکز تدوین می‌شود. |
| دیوان محاسبات کشور | گزارش تفریح بودجه | سالانه | حسابرسی رعایت | الزام قانونی به انتشار | به مجلس ارائه می‌شود. |
| | گزارش خاص | به ضرورت | حسابرسی رعایت و/یا حسابرسی عملکرد | به شرط پیوست به تفریح بودجه | معمولاً پیوست گزارش تفریح بودجه است. |
| | گزارش حسابرسی عملکرد | به ضرورت | حسابرسی عملکرد از طریق بررسی اسنادی و نظر کارشناسی | عدم انتشار | بر اساس اولویت‌های دیوان تدوین می‌شود. |
| | گزارش حسابرسی برنامه | پنج ساله | حسابرسی رعایت | عدم انتشار | به مجلس ارائه می‌شود. |
| مجمع تشخیص مصلحت نظام | گزارش موردی نظارت و ارزیابی | به ضرورت | پایش قانونی از طریق روش‌های کمی و کیفی | محدود و نامنظم | گاه در کمیسیون‌های مجمع قرائت می‌شود. |
| سازمان بازرسی کل کشور | گزارش بازرسی | موردی و برنامه‌ای | پایش قانونی و/یا اجرامحور و/یا انطباق قانونی از طریق سرکشی، نظر کارشناسی و چک لیست | محرمانه | به تعقیب قانونی تخلفات می‌پردازد. |

نقش کمرنگ تحلیل‌های رسانه‌ای و پژوهش‌های مستقل

جامعه مدنی

همچنان که جدول فوق نشان می‌دهد، ۱۹ نوع گزارش ارزیابی در فواصل زمانی مختلف تهیه می‌شود و برخی خود شامل گزارش‌های متعددی می‌شود. مدل‌ها و روش‌های ارزیابی در قوای سه‌گانه و مجمع تشخیص مصلحت نظام تقریباً یکسان است. دستگاه‌های اجرایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام و سازمان بازرسی کل کشور عمدتاً از پایش قانونی و/ یا اجرامحور استفاده می‌کنند. دستگاه‌های اجرایی علاوه بر گزارش سالانه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور گزارش‌های جداگانه‌ای از برخی از سیاست‌های تقنینی به مجلس ارائه می‌کنند. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور تا قبل از برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹) علاوه بر گزارش سالانه به مجلس شورای اسلامی، درباره برخی از سیاست‌های تقنینی گزارش‌های مستقلی برای مجلس تهیه می‌کرد. با وجود دریافت گزارش سالانه از قانون برنامه توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس گزارش‌های مشابهی از قانون برنامه برای مجلس تهیه می‌کند. سازمان بازرسی نیز از پایش قانونی و/ یا اجرامحور برای تدوین گزارش‌های مستقلی از سیاست‌های تقنینی استفاده می‌کند. گزارش‌های این سازمان و مجلس شورای اسلامی معمولاً به انحراف از قوانین و تخلفات دولت نیز می‌پردازند که در اینجا مدل «انطباق قانونی» خوانده شده است. درحالی‌که انطباق قانونی با نظارت و کنترل همخوانی دارد، پایش قانونی در قلمروی ارزیابی قرار دارد؛ بنابراین، گزارش‌های تولیدشده گرچه در نظام دیوانی - سیاسی به گزارش‌های نظارتی مشهورند اما در واقع نظارت و ارزیابی را با یکدیگر درآمیخته‌اند.

گزارش‌هایی که سالانه به‌طور منظم تولید می‌شوند عبارت‌اند از: گزارش تفریح بودجه که دیوان محاسبات با استفاده از گزارش ذی‌حسابی وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌کند؛ گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و گزارش اقتصادی این معاونت به مجلس شورای اسلامی. گزارش اقتصادی اخیراً با تأخیر تدوین شده است. سایر گزارش‌ها زمان‌بندی مشخصی ندارد. حتی گزارش طرح‌های عمرانی نیز نوساناتی داشته‌اند. بجز گزارش‌های ارزیابی درونی که منتشر نمی‌شود و برخی از گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی

که اهداف تبلیغاتی دارند، سایر گزارش‌ها در جهت پاسخگویی تدوین می‌شوند. تمام گزارش‌های فوق مستند به وظایف و اختیارات قانونی تدوین می‌شوند اما فقط گزارش تفریح بودجه الزام قانونی به انتشار دارد. مرکز پژوهش‌های مجلس و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور گزارش‌هایشان را منتشر می‌کنند اما سایر گزارش‌ها لزوماً در اختیار افکار عمومی قرار نمی‌گیرد. برخی مانند گزارش‌های بازرسی و سازمان حسابرسی محرمانه هستند و انتشار بسیاری دیگر به روحیه و سلیقه مدیران بستگی دارد. گزارش‌های عملکرد که دستگاه‌های اجرایی منتشر می‌کنند تبلیغاتی‌اند و چارچوب زمانی ثابتی ندارند. بی‌نظمی در تولید و انتشار گزارش‌های ارزیابی آن را به یک رویه و سنت اداری تبدیل نمی‌کند. علاوه‌براین، مانع از مرتبط کردن گزارش‌ها با یکدیگر می‌شود. در میان گزارش‌های موجود، فقط میان گزارش عملکرد سالانه دستگاه‌های اجرایی به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور با گزارش اقتصادی این معاونت، و گزارش ذی‌حسابی وزارت امور اقتصادی و دارایی با گزارش تفریح بودجه ارتباط و هماهنگی وجود دارد. در سایر موارد، گزارش‌های پراکنده‌ای در موضوعات مشابه تولید می‌شود بدون آنکه به تمام نیازهای ارزیابی پاسخ داده شود. نقش کم‌رنگ تحلیل‌های رسانه‌ای و پژوهش‌های مستقل نیز موجب شده حساسیت چندانی نسبت به کیفیت گزارش‌های ارزیابی در دولت و جامعه وجود نداشته باشد. در این میان، آنچه باید بدان توجه داشت، برخورداری از قوانین و مقررات و ساختارهای لازم برای ارزیابی سیاست است. با چشم‌پوشی از تأکید بر وجه ارزشی و فنی ارزیابی و پذیرش تعریف موسع این مقاله، می‌توان از برخی از قوانین نظارتی برای ارزیابی سیاست بهره گرفت و با ترسیم مرز میان فعالیت‌های ارزیابانه، به تقسیم کار مجدد و هماهنگ با قانون اساسی میان نهادهای ذی‌ربط اقدام کرد. این امر با دیدگاه رایج در نظام سیاسی- دیوانی کشور که راه‌حل‌ها را در تصویب قوانین تازه و تأسیس نهادهای جدید می‌داند تفاوت دارد و ساماندهی را بر ابداع اولویت می‌دهد.

۴-۲. هنجارهای دیوان‌سالاری عمومی

آن چنانکه شماری از مدیران و کارشناسان نهادهای مرتبط با ارزیابی سیاست در

مصاحبه‌های صورت گرفته اذعان داشته‌اند هنجارهای حاکم بر نظام سیاسی- اداری مانعی قدرتمند برای ارزیابی جدی سیاست‌های عمومی در نظام سیاسی- دیوانی ایران است. موانع فرهنگی- سیاسی برشمرده شده از سوی آنان در جدول شماره ۲ آمده است.

جدول شماره ۲. موانع فرهنگی- سیاسی ارزیابی سیاست در ایران از نظر خبرگان

روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت ناپذیری نظام دیوانی- سیاسی در کلیه سطوح، تلقی منفی از ارزیابی و مقاومت در برابر آن، جاذبه ضعیف امور نظارتی- از جمله ارزیابی- نسبت به سایر وظایف و اختیارات حکومتی، نبود عزم جدی برای ارزیابی، بی‌اعتقادی سیاست‌گذاران به کار کارشناسی، نبود اراده لازم برای کاربست یافته‌های ارزیابی، علاقه به افزایش حوزه اختیارات، رفتار عمومی غیرعقلانی، روحیه قانون‌گریزی، فرهنگ قاچاری و ملوک‌الطوایفی، بی‌ثباتی سیاسی، طبیعی نبودن شکل‌گیری دولت ملی در ایران و تزلزل ناشی از آن، شکل نگرفتن سنت اداری، منفعت‌جویی دیوانیان و سیاستمداران، سیاسی شدن ارزیابی، تبدیل ارزیابی به ابزار موازنه قدرت، سیاست‌گذاری و ارزیابی توسط نهادهای موازی و بعضاً خارج از شمول قانون، سیستم ناپذیری دیوانسالاری، شکل نگرفتن نهادهای توسعه‌ای در ایران، وجود انواع رانت‌ها، ضعف جامعه مدنی و ناتوانی آن برای ارزیابی سیاست، نبود نظام حزبی، ناآگاهی مردم و پیگیری نکردن مطالبات، ضعف نهادهای نظارتی و عدم پیگیری کاستی‌ها، تفکر نفتی حاکم بر سیاست‌گذاری، بخشی‌نگری، نظرات سلیقه‌ای، بی‌ثباتی مدیریت، عدم شفافیت و جریان آزاد اطلاعات، بی‌اعتمادی نهادهای نظارتی به گزارش‌های دولتی، عدم پایبندی دولت به ارائه بموقع گزارش‌های ارزیابی، اصل اضطرار و سیاسی بودن تخصیص بودجه، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان متولی اصلی ارزیابی سیاست در دولت که منجر به بی‌انگیزگی فعلی کارشناسان آن، خروج کارشناسان باتجربه و ورود کارشناسان مطیع به این معاونت شده است، درآمدهای نفتی که امکان پوشاندن سیاست‌های ناکارآمد را می‌دهد، اختیارات ناکافی مدیران، یکسان‌انگاری انواع تخلفات مدیریتی، مجلس محلی‌گرا و توده‌ای، نامقبولی قوانین نزد مجریان که موجب ضعف یا عدم اجرای قوانین می‌شود، نداشتن جسارت لازم برای اصلاح مشکلات، بودجه نفتی و نوسانات آن.

در تحلیل اطلاعات جدول فوق باید توجه کرد به دلیل تحولات سیاسی پی‌درپی در تاریخ ایران، سنت دیوانسالاری شکل نگرفته است. از زمان انقلاب مشروطیت، که زمینه‌های دیوانسالاری مدرن و دولت متمرکز را فراهم می‌کند، میانگین تحولات سیاسی که ساختارهای سیاسی را دگرگون می‌کند به حدود ده سال می‌رسد. ۱۲۸۵ انقلاب مشروطیت، ۱۲۹۹ کودتای رضاخانی، ۱۳۰۴ اعلام پادشاهی وی، ۱۳۲۰ تسری بحران جنگ جهانی اول به ایران و تغییر شکل حکومت استبدادی رضاشاه به فضای هرج و مرج سیاسی و پادشاهی محمدرضا، ۱۳۳۲ کودتای انگلیسی-آمریکایی، ۱۳۴۲ قیام ۱۵ خرداد، ۱۳۵۷ وقوع انقلاب اسلامی و دگرگونی اساسی در ساختار اداری، ۱۳۵۹ وقوع جنگ و تأثیر آن بر نحوه اداره کشور، ۱۳۶۷ پایان جنگ و شروع دوره جدیدی از تجربه اداری در فضای سازندگی پس از جنگ و بالاخره دوم خرداد ۷۶ و سوم تیرماه ۱۳۸۴ همه و همه تحولاتی سیاسی بوده‌اند که هر یک به درجاتی تأثیرات شگرفی بر دیوانسالاری گذاشته‌اند و بیش از هر چیز مانع شکل‌گیری یک سنت ثابت دیوانسالاری در ایران بوده‌اند. چنین تحولاتی «اداره» را تابعی از سیاست ساخته و نسل‌های گوناگون اما کوتاه‌مدیریتی را شکل داده است. ویژگی اصلی این نسل‌ها، حلقه‌های کوچک مدیریتی است و زمانه‌های لحظه‌ای و افق‌های کوتاه‌مدت سیاستی هرگونه نگاه درازمدت سیاست‌گذاری را از آنان گرفته و بخشی‌گرایی را در آنان دامن زده است. به این امر سنت ملوک‌الطوایفی را که از گذشته‌های دور و نزدیک به ارث رسیده و درون نظام دیوانی نهادینه شده است، اضافه نماییم. بر اساس این سنت، «اداره»، ملک و مال تلقی می‌شده و مالکیت و سودجویی دم‌غنیمتی از آن ترغیب می‌شود. بخشی‌گرایی در دامن چنین زمینه‌ای و چنان زمانه‌هایی رشد می‌یابد. تکثر و اغتشاش ارزیابی در دستگاه‌های موجود می‌تواند با توجه به چنین بستر تاریخی تحلیل شود.

درحالی‌که بخشی‌گرایی به تفسیر موسع نهادهای ارزیاب از قانون و همپوشانی ناشی از آن، ضعف یا فقدان ارتباط میان نهادهای مرتبط با ارزیابی، بی‌اعتمادی نهادهای بیرونی ارزیابی به گزارش‌های دولتی، تعدد گزارش‌های ارزیابی، نتایج متفاوت آن از موضوعات مشترک و لوٹ شدن ارزیابی می‌انجامد و با غفلت از بعد هماهنگ‌کننده و

تصمیم‌ساز ارزیابی، آن را به ابزار توازن قدرت تبدیل می‌کند، سنت ملوک‌الطوایفی به روحیه عدم پاسخگویی و مسئولیت ناپذیری نظام دیوانی-سیاسی و تلقی منفی از ارزیابی منجر می‌شود. در چارچوب این سنت است که سازمان متولی ارزیابی سیاست در دولت منحل می‌شود و محدود کارشناسان مستقل جای خود را به زیردستان مطیع می‌دهند؛ گزارش‌های ارزیابی توسط دولت تولید نشده یا به‌موقع به نهادهای ناظر ارائه نمی‌شوند؛ ارزیابی نسبت به سایر وظایف و اختیارات حکومتی جاذبه کمتری می‌یابد و قانون‌گریزی و عدم شفافیت تشدید می‌شود؛ از تولید و/یا انتشار عمومی داده‌ها و اطلاعات اجرا و ارزیابی سیاست پرهیز شده و بر رازداری و محرمانگی تأکید می‌شود؛ توجیهاتی مانند بی‌ثباتی سیاسی، ناآگاهی مردم و تحلیل‌های رسانه‌ای جهت‌گیرانه برای جلوگیری از جریان آزاد اطلاعات ساخته می‌شود و ضعف جامعه مدنی و نبود نظام حزبی به تقویت سنت ملوک‌الطوایفی در نظام دیوانی-سیاسی دامن می‌زند.

بدین‌سان، ظرفیت فنی، سازمانی، فرهنگی، حقوقی و سیاسی لازم برای ارزیابی شکل نمی‌گیرد. از سوی دیگر، برخورداری از منابع نفتی در خدمت بخشی‌نگری و سنت ملوک‌الطوایفی قرار می‌گیرد و ساز و کارهای ضمانت اجرای ارزیابی از جمله تخصیص بودجه را از کار می‌اندازد. تأثیر این هنجارها بر ارزیابی سیاست به پس از ابلاغ سیاست‌ها محدود نمی‌شود. آن‌ها به تدوین سیاست‌هایی می‌انجامد که مبهم، تفسیرپذیر و متناقض است، توسط نهادهای موازی و بعضاً خارج از شمول قانون تدوین می‌شوند، ارتباط سامانمند با اسناد فرادست ندارند و مجریان به کارآمدی آن‌ها بدگمان‌اند. در نتیجه، سودمندی و امکان‌پذیری ارزیابی چنین سیاست‌هایی از همان ابتدا مورد تردید است و بر بی‌توجهی به آن می‌افزاید.

۵. ارزیابی وضعیت

۵-۱. تجربیات بین‌المللی

برای یادگیری از تجارب کشورهای دیگر، نظام‌های ارزیابی سیاست در نه کشور توسعه‌یافته و در حال توسعه به‌صورت اقتضایی انتخاب شده و حول شش مؤلفه اهداف ارزیابی، بازیگران، روش‌ها و مدل‌های ارزیابی، گزارش‌های ارزیابی، ضمانت

اجرای ارزیابی و ظرفیت‌سازی برای ارزیابی بررسی شدند. تحلیل مقایسه‌ای این تجارب و واکاوی مشترکات میان آن‌ها نشان می‌دهد اصولی اساسی برای عملکرد موفق نظام و/یا سازوکار ارزیابی سیاست در کشورهای مختلف وجود دارد. آن‌ها عبارت‌اند از: وجود اراده سیاسی و تقاضای دیوانی برای انجام ارزیابی؛ ظرفیت‌سازی برای ارزیابی (پیش و هنگام پیاده‌سازی نظام ارزیابی)؛ پوشش معیارهای اثربخشی، کارایی و تأثیر در نظام ارزیابی؛ استفاده از شاخص‌های عملکرد؛ اتخاذ سیاست‌های تشویقی و تنبیهی نسبت به نتایج عملکرد؛ استفاده توأمان از ارزیابی درونی و بیرونی؛ وجود نهاد هماهنگ‌کننده نظام ارزیابی؛ احساس مالکیت مجریان نسبت به یافته‌های ارزیابی؛ انتشار عمومی گزارش‌های ارزیابی؛ تکامل تدریجی دامنه ارزیابی و روش‌های آن (برای بررسی تفصیلی نک. امامی میبدی، ۱۳۹۳). اصول فوق به‌ویژه به چگونگی تنظیم گزارش‌های ارزیابی و تجویز مدل‌ها و روش‌های مناسب هر نهاد کمک می‌کند. بدین‌سان با بهره‌گیری از تجارب کشورهای مختلف از نقاط قوت آن‌ها استفاده شده و از کاربست روبه‌های مشکل‌آفرین پرهیز می‌شود.

۲-۵. الگوهای ارزیابی

هاولت و رامش ارزیابی سیاست را به سه دسته اداری، قضایی و سیاسی تقسیم می‌کنند و به‌درستی ادبیات آن را تحت سیطره ارزیابی اداری می‌دانند. ارزیابی اداری به بودجه، هزینه، اولویت و کارایی توجه دارد و ورودی‌ها، خروجی‌ها، نتایج و آثار سیاست را ارزیابی می‌کند. ارزیابی قضایی جهت آگاهی از تخلفات احتمالی از قوانین و مقررات از طریق رسیدگی به شکایات وصول‌شده و اقدام به بازرسی از واحدها و سازمان‌های گوناگون انجام می‌شود. ارزیابی سیاسی قضاوت شهروندان درباره سیاست‌ها و مشورت با اعضای زیر نظام سیاست مورد نظر درباره مزایا و معایب سیاست را در بر می‌گیرد (هاولت و رامش، ۱۳۸۰، صص ۲۷۳-۲۸۰). سایر دسته‌بندی‌های ارزیابی نگاه محدودتری به ارزیابی داشته‌اند. از مشهورترین آن‌ها می‌توان به گویا و لینکلن (۱۹۸۹)، شادیش، کوک و لویتن (۱۹۹۱)، روسی، فریمن و لیپسی (۱۹۹۹)، استافلیم (۲۰۰۱) و آلکین و کریستی (۲۰۰۴) اشاره کرد.

مشهورترین مدل ارزیابی، ارزیابی هدف محور یا پایش قانونی است که میزان نیل به اهداف سیاست را از طریق شاخص‌های کمی و کیفی می‌سنجد. اجرای این مدل زمانی کامل می‌شود که انتساب نتایج حاصله به سیاست معلوم شود، لذا ارزیابی تأثیر در بطن ارزیابی هدف محور قرار دارد. مدل پرکاربرد دیگر، ارزیابی اقتصادی است که از انواع تحلیل هزینه از قبیل هزینه-کارایی، هزینه-اثربخشی، هزینه-فایده و ... استفاده می‌کند. در میان سایر مدل‌های عمده ارزیابی می‌توان از ارزیابی فارغ از اهداف و ارزیابی مشارکتی نام برد. اولی برای شناسایی تمام نتایج و پیامدهای سیاست به کار می‌رود و دومی در اشکال متنوع بر مشارکت ذینفعان در طراحی و اجرای ارزیابی تکیه دارد. هر کدام از مدل‌های ارزیابی مستلزم به کارگیری مجموعه‌ای از روش‌های تحقیق کمی و کیفی در علوم اجتماعی و فن‌های متناظر آنهاست که معمولاً به آن‌ها روش‌های ارزیابی اطلاق می‌شود. روش اسنادی، مورد پژوهی، شبه آزمایش، گروه متمرکز، پیمایش، مشاهده، مصاحبه، چک لیست، شاخص سازی، رگرسیون و سری زمانی از پرکاربردترین روش‌ها و فن‌های ارزیابی هستند. «تکامل جریان مسلط ارزیابی همسو با تکامل مباحث معرفت‌شناسی و روش‌شناسی در علوم اجتماعی صورت گرفته و فراز و نشیب‌های آن را پیموده است. ارزیابی قبل از آنکه بر مفهوم تخصصی مشخصی دلالت کند یک روش بوده و به مرور زمان برای انجام هر چه بهتر و پاسخ به نیازهای ذینفعان تکامل یافته است.» (امامی میبدی، ۱۳۹۲). درک «فن» و «روش» بودن ارزیابی موجب می‌شود آن را به مثابه جعبه‌ابزاری بدانیم که در موقعیت‌ها و زمینه‌های نهادی مختلف قابل بهره‌برداری است و اختصاص به یک نظام سیاسی معین ندارد. بدین سان همان‌طور که «روش‌های تحقیق» در علوم اجتماعی فارغ از جهت‌گیری‌های ارزشی در پژوهش‌های این حوزه به کار می‌روند، روش‌ها و مدل‌های ارزیابی نیز جهان‌شمولی آن‌ها را دارند و بسته به نیاز اطلاعاتی می‌توان آن‌ها را برگزید و به کار بست.

۳-۵. ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی

تجزیه و تحلیل اطلاعات و یافته‌های بخش‌های پیشین، دانش لازم را برای ساماندهی ارزیابی سیاست عرضه می‌کند. در میان مدل‌های ارزیابی، وجه تمایز ایده‌ها و

رامش (۱۳۸۰) با سایر دیدگاه‌ها در گستره وسیعی است که آن‌ها برای ارزیابی سیاست قائل می‌شوند؛ به طوری که از اظهارنظر مردم تا بررسی انحراف از قوانین و پژوهش‌های سامانمند درباره آثار و نتایج را در بر می‌گیرد. این نگرش گرچه در ادبیات ارزیابی در حاشیه قرار دارد اما به خوبی می‌تواند نقش‌های مختلفی که در نظام دیوانی - سیاسی ایران از ارزیابی انتظار می‌رود را توضیح دهد. در این نظام، ارزیابی سیاست صرفاً به پژوهش سامانمند درباره آثار و نتایج سیاست‌ها گفته نمی‌شود بلکه هر نوع بررسی و گزارش درباره عملکرد و نتایج سیاست‌ها را در بر می‌گیرد. در چنین دیدگاهی، ارزیابی به عنوان ابزار نظارت و بازرسی مطرح می‌شود و از اظهارنظر تا طرح‌های ارزیابی پژوهی نوسان دارد. با اقتباس از دسته‌بندی هاوالت و رامش (۱۳۸۰) می‌توان فعالیت‌هایی که تحت پوشش این تعریف قرار می‌گیرند را به سه حوزه مرتبط با ارزیابی اداری، ارزیابی قضایی و ارزیابی سیاسی تقسیم کرد و از آشفتگی و همپوشانی آن‌ها با یکدیگر جلوگیری نمود. در این دسته‌بندی سه نقش و رویکرد برای ارزیابی سیاست مشخص شده است. حوزه‌های ارزیابی از نظر ماهیت و رویکرد آن به خوبی از یکدیگر تفکیک شده‌اند اما عواملان اجرای ارزیابی اداری و قضایی به زمینه نهادی کشورها بستگی دارد و مطلق انگاشتن آن درست نیست. در نظام دیوانی - سیاسی ایران درحالی که تفکیک رویکرد ارزیابی به ساماندهی وظایف و اختیارات نهادهای ذی‌ربط کمک می‌کند، الزام به انجام آن‌ها توسط قوای معین استفاده از آن را با مشکل مواجه می‌کند. مثلاً جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام که جزء قوای سه‌گانه نیست در آن نمی‌گنجد و یا تنظیم کارکرد شبه قضایی نهادهایی مانند دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و وزارت امور اقتصادی و دارایی مبهم می‌ماند. با توجه به نواقص فوق، در این مقاله، سه حوزه ارزیابی بدیل پیشنهاد می‌شود که از نظر رویکرد ارزیابی از دسته‌بندی هاوالت و رامش (۱۳۸۰) اقتباس شده است اما متصدیان آن به ترتیبات نهادی هر کشور بستگی دارد. آن‌ها عبارت‌اند از: ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها، ارزیابی معطوف به تخلفات و ارزیابی معطوف به مردم و نهادهای مدنی.

ارزیابی‌های معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها به کم و کیف

ارائه خدمات عمومی توجه دارد. این ارزیابی‌ها برای بررسی نیل به اهداف تعیین شده در جهت بهبود وضعیت گروه هدف به کار می‌روند و به مطلوبیت اجرا و فرایندهای آن توجه دارند. آن‌ها از گستره‌ای از روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی برای بررسی معیارهایی چون اثربخشی، کارایی، تأثیر، ارتباط و تناسب سیاست‌ها استفاده می‌کنند. ارزیابی‌های معطوف به تخلفات به رعایت قوانین و پیگیری انحرافات و تخلفات توجه دارد. آن‌ها به تحقق سیاست‌ها از منظر انطباق آن با نص قانون می‌پردازند و معیارهای ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها را بررسی نمی‌کنند. برخلاف ارزیابی‌های نسبی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها، ارزیابی‌های این حوزه را می‌توان مبنای تعقیب قانونی قرار داد. ارزیابی‌های معطوف به مردم و نهادهای مدنی شامل قضاوت‌ها و اظهارنظرهای اقشار مختلف مردم، تحلیل‌های رسانه‌ای و ارزیابی‌های مستقل می‌شود. این ارزیابی‌ها بسته به نوع ذینفعان مورد نظر نتایج مختلفی دارند و از نظر فنی در طیفی از خیلی ساده تا خیلی پیچیده قرار می‌گیرند. حوزه‌های سه‌گانه ارزیابی، قلمروی وظایف را مشخص می‌کنند اما برای جایگذاری نهادها در آن کفایت نمی‌کنند. بر اساس رویکرد قانونی- رسمی این مقاله، در اینجا در کنار وظایف و اختیارات قانونی، از اصول حقوق عمومی نیز می‌توان به‌عنوان ضوابط منطقی تقسیم کار میان نهادهای ذی‌ربط در حوزه‌های ارزیابی بهره جست. آن‌ها عبارت‌اند از: اصل استقلال و تفکیک قوا؛ اصل عدم صلاحیت در حوزه حقوق عمومی؛ اصل تفکیک مفهوم نظارت از دخالت؛ اصل تفسیر مضیق از قانون اساسی و اصل مکمل بودن سازوکارهای پاسخگویی (مرتضوی، طهرانی و مالکی، ۱۳۹۰، صص ۲۵-۲۷).

بر مبنای این اصول، باید قلمروی ارزیابی بخش‌های حکومتی را با دامنه صلاحیت آن‌ها مقایسه کرد. با توجه به حوزه‌های سه‌گانه ارزیابی، باید به این پرسش جواب داد که صلاحیت نهادهای مورد نظر ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌هاست یا تخلفات؟ در اینجا باید توجه داشت محتوای ارزیابی معطوف به تخلفات همان نظارت است درحالی‌که ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها فراتر از آن است و به دستاوردها و پیامدهای سیاست‌های عمومی نیز

توجه دارد. این تفاوت در نظام دیوانی - سیاسی ایران اهمیت بسیاری دارد، زیرا ارزیابی به مثابه یکی از ابزارهای نظارتی فهمیده می‌شود بی‌آنکه به تفاوت انواع آن توجه شود. ارزیابی معطوف به تخلفات، ابزار نظارتی است؛ اما ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها ابزار یادگیری و هماهنگی است. بر پایه اصول پنج‌گانه فوق، به‌رغم ورود نهادهای نظارتی به ارزیابی سیاست، آن‌ها صلاحیت پرداختن به هر دو ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها و معطوف به تخلفات را ندارند مگر اینکه قانون صراحت داشته باشد و با اصول حقوق عمومی و حکومت‌داری سازگار باشد. پس از تعیین صلاحیت نهادها می‌توان بر اساس مؤلفه‌های ماهیت سیاست، سطح سیاست و وظایف و اختیارات قانونی که از مطالعات ارزیابی و بررسی وضع موجود به‌دست آمده (امامی میبدی و اشتریان، ۱۳۹۱، صص ۲۳-۲۹) و استفاده از تجارب بین‌المللی مدل‌ها و روش‌های مناسب را مطابق با حوزه‌های ارزیابی تجویز کرد و سازوکار تدوین و بازبینی گزارش‌های ارزیابی و چارچوب زمانی گزارشگری آن‌ها را مشخص نمود.

از آنجاکه ساماندهی بر مبنای اصل هماهنگی و مکمل بودن فعالیت‌های ارزیابانه صورت می‌گیرد و نگرش کل‌گرا دارد به ارزیابی سیاست‌های عمومی نظام می‌دهد. بدین‌سان، نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی، الگویی سیستمی، کل‌گرا و هماهنگ برای ساماندهی، تقسیم کار و تفکیک وظایف ارزیابی سیاست میان نهادهایی است که بر اساس وظایف و اختیارات قانونی به بررسی کم و کیف تحقق سیاست‌های عمومی و نتایج و پیامدهای آن اقدام می‌کنند. این تقسیم کار شامل تعیین جهت‌گیری ارزیابی در نهادهای ذی‌ربط، نقش‌ها و مسئولیت‌ها، و تجویز مدل‌ها و روش‌های ارزیابی برای آن‌ها می‌شود. این نظام، ارزیابی پسینی سیاست‌های کلی، سیاست‌های تقنینی، طرح‌ها و برنامه‌ها را پوشش می‌دهد (نک. جدول شماره ۳). حذف هر کدام از آن‌ها نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی را عقیم می‌کند زیرا سیاست‌های کلان تا به سیاست‌های میانی و سیاست‌های میانی تا به سیاست‌های خرد تجزیه نشوند، قابل اجرا نیستند.

جدول ۳. الگوی پیشنهادی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در ایران

| حوزه ارزیابی | ارزیاب | سنت سیاست | سطح سیاست | گزارش ارزیابی | زمانبندی | مدل‌ها و روش‌ها | ارائه / انتشار | ملاحظات |
|---|-------------------|-------------------|-----------|--|--|---|--|--|
| معطوف به کمیّت و تحقیق و نتایج سیاستها | دستگاه‌های اجرایی | سیاست‌های عملیاتی | خرد | گزارش ارزیابی سیاست‌های عملیاتی | پس از پایان پروژه، طرح و برنامه | ارزیابی اقتصادی از طریق تحلیل هزینه | ارائه به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و انتشار عمومی آن | - تأمین بودجه ارزیابی از محل بودجه پروژه، طرح و برنامه - برون سپاری به بخش خصوصی و سازمان حسابرسی عمومی، دولت در نقش کارفرما و بهره‌بردار ارزیابی |
| | | | | گزارش ارزیابی سیاست‌های برنامه‌ای | سالانه | ارزیابی هدف حسابرسی سیستم‌های اجتماعی | | |
| دیوان محاسبات کشور (به سفارش مجلس شورای اسلامی) | سیاست‌های عملیاتی | خرد | خرد | گزارش حسابرسی عملکرد | بر حسب اهمیت و ضرورت به سفارش کمیسیون های مجلس | حسابرسی انواع روش‌های کتبی و کیفی تحقیق در علوم اجتماعی | ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی و انتشار عمومی آن | - حسابرسی برخی از گزارش‌های ارزیابی سیاست‌های عملیاتی - سفارش به بخش خصوصی اعم از موسسات حسابرسی و حسابرسان مستقل |
| | | | | گزارش اقتصادی و ارزیابی برنامه | سالانه | ارزیابی هدف محور از طریق حسابرسی سیستم‌های اجتماعی (شامل شاخص‌های ورودی، خروجی، فرایند و نتیجه) و مرور سیستمی | معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور | - ابلاغ روش‌ها، تکنیک‌ها، استناداردها و دستورالعمل‌های ارزیابی هدف محور به دستگاه‌های اجرایی و نظارت بر اجرای آن - بازبینی انتقادی گزارش‌های ارزیابی دریافتی از دستگاه‌های اجرایی و جمع‌آوری آنها |
| معطوف به کمیّت و کیفیت | سیاست‌های تقنینی | میان | میان | بازبینی گزارش اقتصادی و ارزیابی برنامه | سالانه | فرا ارزیابی از طریق تعریف معیارهای معین و استفاده از روش‌های کمی و کیفی برای اعتبارسنجی و اقدامات تکمیلی | ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی و انتشار عمومی آن | به سفارش مجلس انجام می‌شود. |
| | | | | گزارش ارزیابی تاثیر | سالانه سه سال گذشته | انواع روش‌های کتبی و کیفی بسویزه شبه آزمایش و مورد پژوهی | انتشار عمومی | - ارزیابی مجدد تأثیر یک قانون به شرط گذشت حداقل پنج سال از ارزیابی قبلی - واگذاری ارزیابی تأثیر به دانشگاهیان و پژوهشگران زیده |

ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران ۲۷

| حوزه ارزیابی | ارزیاب | سخت سیاست | سطح سیاست | گزارش ارزیابی | زمانبندی | مدل‌ها و روش‌ها | ارائه / انتشار | ملاحظات |
|------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------------|-------------------|---|---|--|---|
| تحقیق و نتایج سیاستها | | | | | بنا به ضرورت وایا در خواست کمیسیونهای مجلس | | | |
| | | | | گزارش‌های موردی | به سفارش کمیسیونهای مجلس | انواع روش‌های کمی و کیفی | نیازهای پژوهشی مجلس را تامین می‌کند. | |
| مجموع تشخیص مصطلح نظام | سیاستهای کلی | کلان | گزارش ارزیابی سیاستهای کلی | پنج ساله | نقد خبرگان و ارزیابی هدف محور از طریق نظر تخصصی کارشناسان و شاخص‌های معطوف ترکیبی معطوف به خروجی‌ها و نتایج | ارائه به رهبری و انتشار عمومی آن | - هماهنگی جهت‌گیری شاخص‌های ترکیبی با شاخص‌های سطوح میانی و خرد - تدوین شاخص‌ها بر اساس ترکیب شاخص‌های گزارش‌های ارزیابی در سطوح میانی و خرد. | |
| معطوف به تخلفات | وزارت امور اقتصادی و دارایی | سیاستهای مالی (بودجه‌ای) | خرد | گزارش ذی‌حسابی | سالانه | حسابرسی رعایت | ارائه به دیوان محاسبات کشور و انتشار عمومی آن | تجمع گزارش‌های ذی‌حسابی توسط معاونت هزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی |
| | دیوان محاسبات کشور | سیاستهای مالی (بودجه‌ای) | خرد | گزارش تفریح بودجه | سالانه | حسابرسی رعایت | ارائه به مجلس و انتشار عمومی آن | با استفاده از گزارش ذی‌حسابی وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین می‌شود. |
| | سازمان حسابرسی عمومی | سیاستهای عملیاتی (طرح‌ها و پروژه‌ها) | خرد | گزارش حسابرسی | بنا به درخواست مراجع دولتی | حسابرسی رعایت | ارائه به دستگاه اجرایی | در قالب خدمات کارشناسی برای دولت انجام می‌شود. |
| | سازمان بازرسی کل کشور | سیاستهای تقنینی | میانی و خرد | گزارش‌های موردی | بنا به شکایات رسیده، اهمیت موضوع و به ضرورت | مسدل انطباق قانونی از طریق بررسی مستندات اداری، چک لیست و مصاحبه با ذینفعان | انتشار در موضوعات عمومی | - در صورتی انجام می‌شود که قانون آشکارا وظایف مجری و اقداماتی که باید انجام شود را به طور شفاف بیان کرده باشد. - انتشار بیان سالانه ارزیابی‌های انجام شده. |
| | دیوان عالی کشور | سیاستهای تقنینی | میانی و خرد | | | | | |
| کمیسیون اصل ۹۰ مجلس | سیاستهای عملیاتی | خرد | | | | | | |
| معطوف به مردم و نهادهای مدنی | رسانه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌های صنفی، سیاسی و تخصصی | تمام سیاست‌ها | تمام سطوح | ارزیابیهای مستقل | بدون چارچوب معین زمانی | نسل چهارم ارزیابی ماتریدی دموکراتیک مشورتی و ارزیابی سازه‌گرا از طریق تحلیل ذینفعان | آزادی عمل در انتشار | لژوماً در قالب تحقیق ارزیابی انجام نمی‌شود و می‌تواند به سادگی اظهار نظر یک شهروند باشد. |

جمع‌بندی

در این مقاله، ارزیابی سیاست‌های عمومی به ارزیابی پسینی محدود شد تا از اغتشاش مفهومی ارزیابی و اطلاق آن بر کلیه مراحل سیاست‌گذاری جلوگیری شود. آنگاه با تکیه بر قرائت رسمی- قانونی نظریه نهادی، اجزاء نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی شناسایی شد. پس از بررسی وضع کنونی ارزیابی سیاست در ایران و شناخت چالش‌های موجود، بر تقسیم کار ملی برای ساماندهی ارزیابی سیاست در نظام دیوانی- سیاسی تأکید شد. در این راستا ارزیابی به سه دسته معطوف به مردم و نهادهای مدنی، معطوف به تخلفات و معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها تقسیم شد و نهادهای مرتبط بر اساس وظایف و اختیارات قانونی و اصول حقوق عمومی در آن جایگذاری شدند. در گام بعد برای شفاف شدن وظایف هر نهاد در الگوی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی از مدل‌ها و روش‌های ارزیابی استفاده شد. رویه جاری در تفکیک سیاست‌ها بر حسب مرجع تصویب و ابلاغ آن‌ها، به اغتشاش و دور باطل در سیاست‌گذاری می‌انجامد و ارزیابی سیاست را مختل می‌کند. لذا برای ساماندهی ارزیابی سیاست، اسناد سیاستی سطح‌بندی و ویژگی فنی آن‌ها مشخص شد تا امکان تجویز ابزارهای فنی ارزیابی وجود داشته باشد.

از آنجاکه یکی از مشکلات مطرح در وضع موجود ارزیابی سیاست ضعف دانش فنی ارزیابی است، مدل‌ها و روش‌های ارزیابی بر اساس مؤلفه‌های ماهیت سیاست و سطح سیاست برای نهادهای ذی‌ربط تجویز شدند. بدین‌سان، یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این پژوهش تفکیک وظایف از حیث مدل‌ها و روش‌های ارزیابی است. سطح‌بندی سیاست‌ها از یک سو و شفاف شدن مرزهای ارزیابی و تعیین تکلیف قانونی نهادها از سوی دیگر، اقدامات برخاسته از بخشی‌نگری و سنت ملوک‌الطوایفی دیوانسالاری را محدود می‌کند. علاوه‌براین، از تکرار و تعدد احکام ارزیابی و تولید مغشوش گزارش‌های بی‌کیفیت ارزیابی می‌کاهد. در این راستا، گزارش‌های رسمی ارزیابی سیاست که باید به انتشار عمومی برسند در نه دسته تجمیع شدند:

الف. گزارش ارزیابی سیاست‌های کلی (هر پنج سال): تدوین توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام از طریق نقد تخصصی کارشناسان و شاخص‌های ترکیبی.

- ب. گزارش اقتصادی و ارزیابی برنامه - سیاست‌های برنامه‌ای - (سالانه): تدوین توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور از طریق حسابرسی سیستم‌های اجتماعی و مرور سیستمی (بر اساس گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی)، بازبینی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس از طریق فرا ارزیابی به سفارش مجلس شورای اسلامی.
- ج. گزارش ارزیابی درونی - سیاست‌های عملیاتی - (هر شش ماه): تدوین توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق انواع روش‌های کمی و کیفی تحقیق در علوم اجتماعی به‌ویژه مدل‌های مشارکتی.
- د. گزارش ارزیابی اقتصادی سیاست‌های عملیاتی - (پس از پایان طرح و برنامه): تدوین توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق تحلیل هزینه.
- ه. گزارش حسابرسی - سیاست‌های عملیاتی - (به‌ضرورت): تدوین توسط سازمان حسابرسی عمومی از طریق حسابرسی رعایت؛ به‌صورت موردی به سفارش مراجع دولتی تهیه می‌شود.
- و. گزارش حسابرسی عملکرد - سیاست‌های مالی - (به‌ضرورت): تدوین توسط دیوان محاسبات کشور از طریق انواع روش‌های کمی و کیفی تحقیق در علوم اجتماعی؛ به‌صورت موردی به سفارش مجلس شورای اسلامی تهیه می‌شود.
- ز. گزارش تفریغ بودجه - سیاست‌های مالی - (سالانه): تدوین توسط دیوان محاسبات کشور از طریق حسابرسی رعایت قانون بودجه طبق روال موجود بر اساس گزارش ذی‌حسابی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- ح. گزارش ارزیابی تأثیر قوانین منتخب (متناوب): تدوین توسط مرکز پژوهش‌های مجلس از طریق انواع روش‌های کمی و کیفی تحقیق در علوم اجتماعی به‌ویژه مورد پژوهی و شبه‌آزمایش.
- ط. گزارش ارزیابی موردی سیاست‌های تقنینی (به‌ضرورت): تدوین توسط سازمان بازرسی کل کشور، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، دیوان عالی کشور از طریق مدل انطباق قانونی.
- مضاف بر گزارش‌های فوق، تولید مضاعف داده‌ها و تکرار گزارش‌های ارزیابی

است که به لوث شدن آن می‌انجامد؛ بنابراین، رویه جاری که از یک سو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف به گزارش عملکرد هر یک از احکام قانون برنامه می‌شود و از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی مختلف باید گزارش عملکرد برخی از احکام قانون برنامه را مستقیماً به مجلس شورای اسلامی بدهند از نظر نگارندگان ناکارآمد است و ارزیابی را از کارکرد اصلی خود منحرف می‌کند. در اجرای ارزیابی بر عدم گسترش تشکیلاتی و تقویت نهادهای خصوصی و مراکز علمی-پژوهشی تأکید شد. برون‌سپاری ارزیابی راهکار بهینه‌ای است که بدنه ضعیف کارشناسی ضرورت آن را دوچندان می‌کند. برخلاف تصور نظام دیوانی، پژوهشگران علوم اجتماعی به ابزارهای فنی ارزیابی مجهزند و گزینش معیوب نیروی انسانی فرصت بهره‌برداری از آنان را از نظام دیوانی گرفته است.

الگوی پیشنهادی برای ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی عملاً واجد کلیه سطوح و ویژگی‌های ارزیابی سیاست است. این الگو ترکیبی از همه روش‌هاست؛ چرا که همه بخش‌های نظام ملی ارزیابی سیاست‌های عمومی را پوشش می‌دهد. لذا مدل‌های ارزیابی هم معطوف به کم و کیف تحقق و نتایج سیاست‌هاست و هم معطوف به رعایت قوانین و نظر ذینفعان؛ هم کمی است و هم کیفی؛ هم ذهنی است و هم عینی؛ هم به ترتیبات رسمی و قانونی توجه دارد و هم به یادگیری اجتماعی و ارتقاء آگاهی‌های عمومی. در این الگو تقسیم کار ملی برای پوشش دادن همه ابعاد طراحی شده است؛ نوعی سنخ‌شناسی است. مقایسه آن با وضع موجود گویای بهبود ابزارهای تحلیلی ارزیابی و تقویت پاسخگویی عمومی است. ویژگی‌های سیستمی در الگوی پیشنهادی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی لحاظ شده است. ورودی‌های نظام، قوانین و مقررات و شرح وظایف ارزیابی، و اصول حقوق عمومی است. طبق آن‌ها، نهادهای ارزیاب در حوزه‌های معطوف به مردم و نهادهای مدنی، معطوف به تخلفات و معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها جایگذاری شده و ساختار ارزیابی سیاست را به وجود آورده‌اند. درون این ساختار یک تقسیم کار ملی شکل گرفته که با هم در ارتباط بوده و نقش‌ها و مسئولیت‌های هر کدام وظایف دیگری را تکمیل می‌کند. در این چارچوب، برخی مجری، برخی ناظر و برخی هماهنگ‌کننده هستند. ارزیابی

طرح‌ها و برنامه‌ها، اطلاعات لازم برای ارزیابی سیاست‌های تقنینی به‌ویژه سیاست‌های برنامه‌ای را فراهم می‌کند. به‌طور مشابه، آن‌ها اطلاعات لازم برای ارزیابی سیاست‌های کلی را فراهم می‌آورند. هر کدام از حوزه‌های سه‌گانه ارزیابی بخشی از اطلاعات ارزیابی مورد نیاز را تأمین می‌کنند. ارزیابی معطوف به کمیت و کیفیت تحقق و نتایج سیاست‌ها میزان تحقق اهداف و ارزیابی تأثیر و فرایند را پوشش می‌دهد درحالی‌که ارزیابی معطوف به تخلفات میزان پایبندی به قانون را نشان می‌دهد. در این میان، ارزیابی معطوف به مردم و نهادهای مدنی تحلیل‌های مستقلی از دیدگاه اقشار مختلف جامعه عرضه می‌کند که مکمل مناسبی برای گزارش‌های رسمی تولیدشده در بخش‌های حکومتی به شمار می‌رود.

در الگوی پیشنهادی، فرایند ارزیابی سیاست‌های عمومی مشخص شده است. این امر شامل ابزارهای ارزیابی (مدل‌ها و روش‌ها)، رویه‌های اجرا و بازبینی گزارش‌های ارزیابی و زمان‌بندی و انتشار آن‌ها می‌شود که به تفکیک برای هر کدام از نهادهای ارزیاب معین شده است. در این رابطه، بر اجتناب از گسترش تشکیلاتی نهادهای حکومتی تأکید شده و برون‌سپاری ارزیابی و واگذاری آن به نهادهای خصوصی و تخصصی پیشنهاد شده است. خروجی این نظام، گزارش‌های ارزیابی است که به انتشار عمومی می‌رسد. بازخورد آن‌ها در نظام دیوانی - سیاسی بهبود سیاست‌گذاری و افزایش شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی است. علاوه‌براین، تقویت سرمایه اجتماعی در جامعه و ارتقاء آگاهی‌های عمومی را به دنبال دارد. برای تقویت ارزیابی، هنجارهای حاکم بر نظام دیوانی - سیاسی باید اصلاح شود. در پیگیری این مهم نباید مماشات کرد و به «ملاحظه‌کاری» و «مصلحت‌اندیشی» روی آورد؛ زیرا به بازتولید خطاها و کج‌روی‌ها می‌انجامد و هزینه‌های بسیاری بر کشور وارد می‌کند. اصلاح فرهنگ دیوانسالاری و تثبیت ارزیابی به زمان نیاز دارد. اراده سیاسی در اینجاست که اهمیت می‌یابد و مسیر نهادینه شدن ارزیابی در نظام دیوانی - سیاسی را هموار می‌کند.

الگوی پیشنهادی برای ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی پس از بحث و بررسی‌های مکرر به این صورت طراحی شده است. برای افزایش اعتبار این الگو قریب به یک سال وقت صرف شده و بارها در آن جرح و تعدیل صورت گرفته است. این امر

در یک فرایند از سرگیرنده طی بحث با کارشناسان باتجربه و عمدتاً دانشگاهی نظام دیوانی انجام شده است. در این فرایند ضمن توضیح الگوی پیشنهادی به کارشناسان، نظرات آن‌ها در مصاحبه نیمه ساختمند گرفته می‌شد. در این مصاحبه‌ها تلاش می‌شد دلایل و استدلال‌های کارشناس کاویده شود. در این میان، اگر الگوی پیشنهادی قادر به پاسخگویی به انتقادات وارده بود قوت آن تأیید می‌شد و در غیر این صورت مورد اصلاح و بازسازی قرار می‌گرفت. این امر تا هنگامی که الگوی پیشنهادی بتواند پاسخگوی تمام نقدهای طرح شده باشد، ادامه یافت.

در این مقاله تلاش شد مسائل ارزیابی سیاست در ایران پوشش داده شده و برای آن‌ها چاره‌اندیشی شود. راهکار نگارندگان، ساماندهی و نظام‌مند کردن ارزیابی سیاست در چارچوب قوانین و مقررات موجود، پرهیز از تأسیس نهادهای تازه و استفاده از توان بخش خصوصی و تخصصی غیردولتی است. این پژوهش را می‌توان با مطالعات دیگری درباره آسیب‌شناسی نهادهای ذی‌ربط در ارزیابی و جامعه‌شناسی تاریخی موانع ارزیابی سیاست در ایران تکمیل کرد.

یادداشت‌ها

1. Goals

2. Objectives

۳. چنین تعریفی انواع سیاست‌های خرد و کلان را در بر می‌گیرد؛ لذا می‌تواند بر سردرگمی رایج در تعریف سیاست که از رعایت نکردن اصول فنی در سیاست‌گذاری برمی‌خیزد غلبه کند. بدین سان، آنچه با نام سیاست‌های کلی، قانون، طرح، پروژه و برنامه در مراجع حکومتی تدوین و تصویب می‌شود مصداقی از سیاست عمومی است. اصطلاح عمومی شامل اموری می‌شود که نیازمند تنظیم یا دخالت حکومت بوده و عملی مشترک است (پارسونز، ۱۳۸۵، ص ۲۰). نگارندگان به تمایز این سطوح از یکدیگر واقف‌اند؛ اما باید تأکید کرد حذف ارزیابی پروژه و برنامه از فرایند ارزیابی سیاست‌های عمومی آن را ناقص می‌کند. بیشتر سیاست‌ها برای اجرا به برنامه‌ها و پروژه‌های متعددی تجزیه می‌شوند و برآیند آن‌ها نتیجه ارزیابی را مشخص می‌کند؛ لذا ارزیابی هر کدام از برنامه‌ها و پروژه‌ها

اهمیت دارد. حذف آن‌ها ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی را با ابهام و خلأ مواجه می‌کند و این با هدف این مقاله که شفاف کردن نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای ذی‌ربط است، منافات دارد.

۴. باید توجه داشت واژه «تحقق» بر اطمینان از اجرای سیاست‌ها دلالت دارد و تصریح به «کم و کیف» آن چگونگی اجرای سیاست‌ها را برجسته می‌کند؛ لذا به «ارزیابی فرایند» که معمولاً در حین اجرای سیاست انجام می‌شود، پیوند می‌یابد.

۵. مثلاً سیاست‌هایی که مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و رهبر ابلاغ می‌کند، سیاست‌های کلی نام دارد.

کتابنامه

استافلیم، دانیل ال (۱۳۸۶)، *درآمدی بر الگوهای ارزشیابی به انضمام استانداردهای ارزشیابی برنامه، پرسنل و دانش‌آموز*، ترجمه غلامرضا یادگار زاده، آرش بهرامی و کورش پرنده، تهران: یادواره کتاب.

امامی مبینی، راضیه (۱۳۹۲)، «ارزیابی سیاست: نابسامانی مفهومی»، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، ۱ (۱): ۳۱-۴۸.

همو (۱۳۹۳)، «مقایسه نظام‌های ارزیابی سیاست: اصول عام ارزیابی»، *فصلنامه دانش سیاسی*، در نوبت چاپ.

امامی مبینی، راضیه و کیومرث اشتریان (۱۳۹۱)، «طراحی نظام ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۷ (۲): ۷-۴۷.

بشارتی‌راد، زهره؛ مستحسن، هومن و پسندیده، اشرف‌السادات (۱۳۸۸)، *الگوی ارزیابی و نظارت بر سیاست‌های کلی: مطالعه موردی سیاست‌های فناوری*، زیر نظر مصطفی میرسلیم، تهران: پیام متن.

پارسونز، واین (۱۳۸۵)، *مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

پورمحمدی، محمدرضا و خوب‌آیند، سعید (۱۳۸۰)، «بررسی و ارزیابی سیاست‌های تأمین مسکن برای گروه‌های کم درآمد شهری: مطالعه موردی شهر تبریز»، *نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی تبریز*، ۴۴ (۱۸۱-۱۸۰): ۳۵-۷۸.

پیرایی، خسرو و فرد دوجی، سارا (۱۳۸۸)، «ارزیابی سیاست مالیاتی ایران از جنبه فقر و نابرابری: آیا سیاست مالیاتی به نفع فقیر بوده است؟»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۹ (۲): ۱۹-۴۶.

حسینی، سید صفدر و ترشیزی، محمد (۱۳۸۸)، «ارزیابی سیاست حمایتی گندم در ایران»، مجله تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی، ۴۰-۲ (۲): ۱-۱۱.

حسینی، سید صفدر و رضایی، سهیل (۱۳۸۹)، «تعیین و ارزیابی سیاست‌های حمایت از تولیدکنندگان خرما در برنامه‌های توسعه اقتصادی»، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی (علوم و صنایع کشاورزی)، ۲۴ (۱): ۳۳-۴۱.

فینک، آرن (۱۳۷۸)، اصول ارزشیابی: راهنمای برنامه‌ها، پژوهش‌ها و سیاست‌گذارهای بهداشتی، ترجمه مهدی شاهوردی و یوسف شیری، تبریز: قاضی جهانی.

مارش، دیوید و استوکر، جری (۱۳۸۴)، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مرتضوی، مهدی؛ طهرانی، مریم و مالکی، محمدرضا (۱۳۹۰)، بررسی پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۹۹۳.

هاولت، مایکل و رامش، ام (۱۳۸۰)، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

قوانین و مقررات

آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی، ۱۳۸۸.

آیین‌نامه اجرایی نحوه نظارت دیوان عالی کشور بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، ۱۳۸۹.

آیین‌نامه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، ۱۳۸۱.

آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶.

ابلاغیه اولین سری سیاست‌های کلی نظام، ۷۹/۱۱/۳.

ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۸/۳/۱.

آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، ۱۳۸۸.

تصویب‌نامه شورای عالی اداری، ۱۳۸۶/۴/۲۴.

تصویب‌نامه نظام فنی و اجرایی کشور، ۱۳۸۵.

- دستورالعمل اجرایی مواد ۸۱ و ۸۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۹.
- قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، ۱۳۵۹.
- قانون اساسنامه سازمان حسابرسی، ۱۳۶۶.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون اصلاح قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱، ۱۳۷۰.
- قانون اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
- قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۷.
- قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و الحاق یک ماده و یک تبصره به آن مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاح تبصره ۳ ماده ۳ قانون مقررات استخدامی و اداری سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۳/۲/۱۱، ۱۳۷۵.
- قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱، ۱۳۶۴.
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹.
- قانون برنامه و بودجه، ۱۳۵۱.
- قانون برنامه اول توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، ۱۳۶۸.
- قانون برنامه پنجم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، ۱۳۸۹.
- قانون برنامه چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، ۱۳۸۳.
- قانون برنامه دوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، ۱۳۷۳.
- قانون برنامه سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، ۱۳۷۹.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰.
- قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱.
- قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.
- قانون مجازات اسلامی، ۱۳۷۵.
- قانون محاسبات عمومی، ۱۳۶۶.
- قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
- قانون نحوه اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی، ۱۳۶۵.
- مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۸۴.
- نامه رهبری خطاب به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۷۷/۱/۱۷.
- نظر تفسیری شورای نگهبان، ۱۳۶۰، شماره ۴۲۰۹.

- Alkin, Marvin C., and Christina A. Christie (2004), "An Evaluation Theory Tree", In *Evaluation Roots*, edited by Marvin C. Alkin, 12-65.
- Chareonwong, Uthai, and Hugh Cameron (2000), "Policy Evaluation Using Stakeholder Analysis and Multi-Attribute Utility Technology Methods: A Case Study of Intellectual Property Protection Policy in Thailand", presented at the 4th International Conferences on Technology Policy and Innovation, Center for Innovation, Technology and Policy Research, Curitiba, Brasil, August 28-31.
- Dunn, Willaim N. (1994-2007), *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Grin, François, and François Vaillancourt (1999), *The Cost-Effectiveness Evaluation of Minority Language Policies: Case Studies on Wales, Ireland and the Basque Country*. ECMI Monograph # 2, Flensburg: European Centre for Minority Issues (ECMI), November.
- Guba, Egon G., and Yvonna S. Lincoln. (1989), *Fourth Generation Evaluation*. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications.
- Kalu, C., and D. N. Izekor (2006), "Evaluation of Forest Policy in Nigeria: A Case Study of Edo State", *African Journal of Biotechnology*, 5 (5): pp.429-33. <http://www.academicjournals.org/AJB>.
- Rossi, Peter Henry, Howard E. Freeman, and Mark W. Lipsey (1999), *Evaluation: A Systematic Approach*. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, Inc.
- Sato, Yuriko (2005), "A Case of Policy Evaluation Utilizing a Logical Framework: Evaluation of Japan's Foreign Student Policy towards Thailand", *Evaluation*, 11(3): pp.351-78
doi:10.1177/1356389005058483.
- Shadish, William R., Thomas D. Cook, and Laura C. Leviton (1991), *Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice*. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, Inc.
- Stufflebeam, Daniel L. (2001), "Foundational Models for 21st Century Program Evaluation", *New Directions for Evaluation*. No. 89. Jossey-Bass, A Publishing Unit of John Wiley & Sons, Inc.