

# ضرورت ارزیابی علمی برنامه‌های توسعه و وضعیت آن در ایران

دکتر محمد حسین پناهی\*

## مقدمه

در گذشته نظام اجتماعی پدیده‌ای طبیعی محسوب می‌شد که آن چنان که هست باید آن را بپذیرفت و در آن دخل و تصرفی نمی‌توان اعمال کرد. در قرون اخیر با رشد علوم اجتماعی تصور دیگری از جامعه و نظام اجتماعی شکل گرفته است که بر مبنای آن جامعه ساخته دست انسانهاست و هم آنها می‌توانند آن را دگرگون کنند. اما این بدان معنی نیست که جامعه الگوها و ساختارهای نسبتاً پایدار و محدودکننده‌ای ندارد و آزادی عمل انسانها را محدود نکند، بلکه یک نوع ارتباط متقابل بین انسانها و جامعه وجود دارد که مطابق آن با اینکه جامعه ساخته دست انسانهاست انسانها نیز محصول جامعه هستند، و جامعه و تغییر و تحول آن، و رابطه انسان با جامعه، از قانونمندیهای خاصی پیروی می‌کند.

بر مبنای چنین شناختی از جامعه است که امروزه انسانها، سازمانها، و حکومتها بر اساس یک رشته ارزش، اهدافی را در نظر می‌گیرند و برای تحقق آنها با استفاده از وسایلی معین تلاش می‌کنند. به عبارت دیگر انسانها آگاهانه سعی می‌کنند، با تدوین برنامه‌هایی جامعه خود را در جهت مطلوبی هدایت کنند. تعیین هدف و وسایل لازم برای تحقق آن و تدوین برنامه‌ای منظم برای استفاده از وسایل در جهت نیل به هدف

منظور یک عمل عقلانی است که ماکس وبر آن را «عقلانیت وسیله‌ای» (Instrumental Rationality) می‌نامد و از مختصات بارز جوامع مدرن و کنش اقتصادی مدرن میدانند (Weber 1978, 24-26). میزان عقلانی بودن برنامه‌ریزی را می‌توان هم به چگونگی اهداف و وسایل انتخاب شده و نوع هماهنگی ایجاد شده بین آنها مربوط دانست و هم به منظورکردن عوامل متعدد ساختاری محدودکننده در فرایند برنامه‌ریزی و اجرا ربط داد. هر چه میزان عقلانیت برنامه بالاتر باشد احتمال تحقق اهداف مورد نظر بیشتر خواهد بود. اما از آنجا که تعیین اهداف و وسایل و برنامه‌ریزی و اجرای آنها همه در یک محیط پویای اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، و سیاسی و در کش و قوسهای پیچیده نیروهای مختلف اجتماعی صورت می‌پذیرد، عقلانی بودن کامل آنها امکان‌پذیر نیست. به علاوه امکان شناخت و کنترل کامل نیروهای مختلف ساختاری و غیرساختاری عملی نیست و ممکن است برنامه به اهداف مورد نظر نرسد، به طوری که می‌توان گفت هر چه کنترل انسان بر نیروهای موجود و عناصر وارد در فرایند برنامه‌ریزی و اجرا کمتر باشد احتمال رسیدن به اهداف پیش‌بینی شده کمتر خواهد بود. میزان و علل موفقیت و شکست برنامه‌های تغییر اجتماعی را می‌توان با توجه به مسائل فوق بررسی کرد (Unger 1988, 1-17).

با توجه به مباحث فوق و اینکه امروزه در همه کشورهای دنیا، از جمله در کشور خودمان، برنامه‌های عمرانی و جاری طراحی و اجرا می‌شوند این سؤال پیش می‌آید که چگونه می‌توان کارایی و موفقیت برنامه‌های اجتماعی را بالا برد؟ در پاسخگویی به این سؤال است که این مقاله ضرورت ارزیابی علمی برنامه‌های اجتماعی و طرحهای توسعه را مطرح می‌کند و مورد مطالعه قرار می‌دهد. بدین منظور در این مقاله ابتدا ضرورت ارزیابی علمی برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد، و سپس مختصراً به وضعیت ارزیابی برنامه‌ها و طرحهای توسعه در چند کشور اشاره می‌شود، و در نهایت، از آنجا که در کشور ما نیز دولت نقش مهمی در برنامه‌ریزی و اجرای طرحهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به عهده گرفته است، وضعیت ارزیابی برنامه‌های توسعه در ایران مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

الف - ضرورت ارزیابی علمی برنامه‌های توسعه

از آنجا که محور اصلی این مقاله ارزیابی برنامه‌های توسعه به وسیله تحقیقات ارزیابی است لازم می‌دانم که پیش از هر چیز دو مفهوم «ارزیابی» و «تحقیقات ارزیابی» را تعریف کنم.

ارزیابی (Evaluation):

این مفهوم که تحت عناوین «ارزیابی»، «سنجش»، «ارزشیابی» آورده می‌شود، در محدودترین حالت، به بررسی و قضاوت درباره نتایج و میزان موفقیت برنامه‌های در حال اجرا و انجام یافته، از حیث رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده، گفته می‌شود (The Social Science Encyclopedia 1989, 278).

تحقیقات ارزیابی (Evaluation Research).

منظور از تحقیقات ارزیابی تهیه شواهد عینی، منظم، و جامع در مورد میزان موفقیت برنامه در رسیدن به اهداف تعیین شده و میزان نتایج به دست آمده و پیش‌بینی نشده است (Babbie 1983, 305-307). پیتزر راسی تحقیقات ارزیابی را چنین تعریف می‌کند: تحقیقات ارزیابی فعالیتی است برای جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و تفسیر اطلاعات در مورد نیاز به برنامه‌های تغییر اجتماعی، چگونگی اجرا، و نتایج برنامه‌های تغییر اجتماعی، تا وضعیت زندگی انسانها با بهتر شدن شرایط اجتماعی بهبود یابد (Rossi and Freeman 1982, 15).

قابل ذکر است که متأسفانه مفاهیم مربوط به تحقیقات ارزیابی در متون فارسی هنوز به خوبی تعریف نشده‌اند و غالباً مفاهیم ارزیابی، سنجش، سنجش عملکرد، ارزشیابی، و حتی نظارت به جای هم به کار می‌روند. ما در این مقاله مفهوم ارزیابی را در معنای

۱. بنابر این تحقیقات ارزیابی تحقیقات کاربردی (Applied Research) است که با تحقیقات اجتماعی بنیادی، مانند تحقیقات تبیینی (Explanatory Research)، که هدفش یافتن روابط علی موجود بین پدیده‌های اجتماعی با طرح و آزمودن فرضیه‌ها و تئوریهاست، فرق دارد. همچنین این نوع تحقیق با تحقیقات اکتشافی (Exploratory Research)، که هدفش طرح فرضیات جدید و دیدگاههای نوین است، اختلاف دارد. بالاخره این نوع تحقیق با تحقیقات توصیفی (Descriptive Studies)، که برای توصیف پدیده‌ها و شرایط و وضعیت اجتماعی خاص است، فرق می‌کند؛ هر چند که تحقیقات ارزیابی به طور غیر مستقیم چنین نتایجی را در برداشته باشد.

وسیعتر آن، یعنی قضاوت درباره چگونگی برنامه‌ریزی طرحها، و عملی و مفید و مقرون به صرفه بودن آنها قبل از اجرا (ارزیابی امکان‌سنجی)، قضاوت درباره چگونگی فرایند اجرا (ارزیابی فرایند یا در ضمن اجرا)، و قضاوت درباره میزان موفقیت و آثار مختلف برنامه‌ها و طرحهای توسعه و تغییر اجتماعی (ارزیابی نتایج یا پایانی)، به کار خواهیم برد. پیشرفت علوم اجتماعی این باور را در مردم و در حکومتها به وجود آورده است که برای حل مسائل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، و فرهنگی جامعه و ایجاد توسعه و تغییرات مطلوب در آن می‌توان برنامه‌ریزی کرد و به نتایج لازم رسید. به دنبال چنین طرز تفکری است که حکومتها در کشورهای صنعتی و غیرصنعتی امروز، اهدافی را مشخص می‌کنند و برای تحقق آنها در بلندمدت و کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی می‌کنند. از زمانی که چنین برنامه‌هایی طرح شده و به اجرا در آمده مشاهده شده است که:

۱- صرف برنامه‌ریزی و اجرای آن به معنی تحقق اهداف برنامه نیست، حتی اگر با نظارت کامل توأم باشد؛ چرا که فرایند اجرای برنامه‌ها و اثربخشی آنها بسیار پیچیده است و نیروها و عوامل متعدد غیرقابل کنترل در کارند که مانع رسیدن به اهداف می‌شوند. به علاوه غالباً از اجرای طرحهای توسعه و تغییر اجتماعی نتایج مثبت و منفی پیش‌بینی نشده‌ای حاصل می‌شود که لازم است مورد مطالعه و ارزیابی قرار گیرد.

مثلاً از اهداف ایجاد مناطق آزاد در جنوب کشور جذب سرمایه‌های خارجی، ایجاد اشتغال، افزایش فعالیتهای تولیدی و در نتیجه افزایش صادرات کشور بوده است. اما نه تنها تاکنون اهداف فوق تأمین نشده بلکه در بعضی موارد نتیجه عکس آن به دست آمده و آن مناطق به کانالهای یک طرفه واردات به کشور تبدیل گردیده‌اند. همچنین طرح کاد (کار و دانش) که در سال ۱۳۶۵، پس از چند سال مطالعه، در شورای تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش به تصویب رسید و اعلام شد که این طرح «نخستین قدم برای تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش خواهد بود» چنین نتیجه‌ای نداده است. (زادتوت ۱۳۶۷، ۸-۴)¹.

۱. دیگر اهداف مهم این طرح عبارت بودند از پرورش روحیه علاقه به کار و پرورش ذوق و استعداد دانش‌آموزان در دوره متوسطه در عمل، آشنایی دانش‌آموزان با محیط کار و مسائل ارتباطات اجتماعی محیط کار، آشنایی دانش‌آموزان با کارهای صنعتی، کشاورزی، علمی، خدماتی و عمرانی به منظور یادگیری

آقای زادتوت پس از بررسی و تجزیه و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده در مورد میزان موفقیت طرح کاد چنین می‌نویسد:

گر چه طرح کاد دستاوردها و تجارب قابل ملاحظه‌ای را برای ما در بر داشته است اما در نیل به اهداف متعدد خود ... به نحو یکسانی موفق نبوده است. بنظر محقق بیشترین موفقیت طرح در آشنایی دانش‌آموزان با محیط کار و روابط اجتماعی محیط کار بوده و کمترین موفقیت را در بالا رفتن سطح تولید داشته است. طرح در زمینه پرورش روحیه علاقه به کار و خدمت نیز تا حدی موفق بوده ولی در موارد زیادی نیز نتایج عکس ببار آورده ... همچنین طرح کاد در پرورش ذوق و استعداد دانش‌آموزان در عمل خیلی موفق نبوده و در زمینه یادگیری تا حد مهارت بسیار ناموفق بوده است. ... ضمناً طرح کادر را آنطور که ابتدا تصور میشد - نمی‌توان بعنوان گامی در جهت تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش پذیرفت (زادتوت ۱۳۶۷، ۱۰۹-۱۰۸).

مثالهای فوق به خوبی نشان می‌دهد که تعیین اهداف و برنامه‌ریزی و اجرای یک طرح، حتی به وسیله کارشناسان امر نیز، موفقیت آن را در رسیدن به اهداف تعیین شده تضمین نمی‌کند و عوامل متعددی بر سر راه تحقق اهداف وجود دارد، به طوری که گاه حتی نتایج مخالف اهداف پیش‌بینی شده حاصل می‌شود. از این رو ارزیابی مستمر طرحها ضرورتی اساسی است.

۲- طرحها و برنامه‌های توسعه با سرمایه‌گذارهای کلان جامعه و صرف امکانات محدود اجتماعی به اجرا در می‌آیند. بنابر این طبیعی است که مردم حساسیت نشان دهند و از حکومت بخواهند که میزان موفقیت این طرحها را که با پول مردم اجرا می‌شوند به طور علمی نشان بدهد، و در صورت عدم تحقق اهداف تعیین شده آنها را اصلاح یا متوقف کند تا از تضییع اموال جامعه جلوگیری شود. امروزه نه تنها مردم از حکومت حساب می‌خواهند بلکه انتظار دارند حکومتها خدمات بیشتر و بهتری در قبال صرف اموالشان به آنها عرضه کنند. به علاوه، نقش عمده اجرای این برنامه‌ها را مردم به عهده دارند. اگر مجریان در رده‌های مختلف دلایل کافی بر نتیجه‌بخش بودن این برنامه‌ها

تا حد مهارت، و در نتیجه بالا رفتن سطح تولید در جهت خودکفایی کشور.

توجه

پس از

بانک

د را به

(Natic

بخش

زیایی

، است.

شهای

داد؛ به

افزایش

.(Suchr

(Gener

(Institu

، کنگره

به طور

اجتماعی

ست ک

، س

ارائه ندهند، مردم انگیزه لازم برای صرف انرژی و وقت و امکانات خود برای اجرای آنها نخواهند داشت. بدین ترتیب مردم از چنین برنامه‌هایی نه حمایت سیاسی خواهند کرد و نه در اجرای آنها فعالانه مشارکت خواهند داشت (Suchman 1974, 2-5).

با توجه به علل فوق است که امروزه حکومتها و سازمانهای ملی و بین‌المللی ضرورت تحقیقات ارزیابی را به خوبی درک کرده‌اند و همزمان با طرح‌ریزی برنامه‌های اجتماعی به فکر سازماندهی طرح ارزیابی آنها نیز هستند. همان طور که چارلز رایت می‌نویسد در حال حاضر دو نگرش در مورد ارزیابی شکل گرفته است: «اولاً، ارزیابی به عنوان همگام عادی برنامه‌های عمل اجتماعی عقلانی پذیرفته شده است. ثانیاً، جریانی به وجود آمده است که خواهان شواهد عینی‌تر، قاطع‌تر، و منظم‌تر موفقیت این برنامه‌هاست» (International Encyclopedia of the Social Sciences, 197). و این کاری است که تحقیقات علمی ارزیابی می‌تواند انجام دهد. زیرا تحقیقات ارزیابی به ادعای مجریان برنامه‌ها بسنده نمی‌کند و با روشهای علمی اطلاعات لازم را جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌کند تا مؤثر بودن یا نبودن برنامه‌ها و میزان آن به طور علمی روشن شود.

کولدپ ماتور در مورد ضرورت ارزیابی برنامه‌های توسعه روستایی چنین می‌نویسد:

در یک نظام برنامه‌ریزی و اجرایی اصلاح‌شده برای طرحهای توسعه روستایی، نظارت و ارزشیابی کاری بس حساس و مهم است. زیرا از یک سو اطلاعات لازم را از طریق یک فرایند بازخوری (feed back process) کارآمد فراهم می‌آورد تا به مدیریت طرح توانایی آن ببخشد که وسایل مناسب اجرای طرح را برگزیند، و از سوی دیگر ضعفهای اجرایی طرح را آشکار میکند و مشکلاتی که در مرحله برنامه‌ریزی پیش‌بینی نشده بود، می‌شناساند و به یافتن راه‌حلهای آنها یاری میرساند. از اینرو، برای تشخیص اینکه آیا وسایل انتخاب شده برای تحقق هدفهای طرح مناسبند و اینکه این هدفها با حداقل هزینه در شرف تحقق هستند یا نه، نظارت و ارزشیابی طرحهای توسعه روستایی ضرورت دارد (۱۷-۱۵).

فنی لازم را برای انواع مختلف روشهای تحقیقات ارزیابی تهیه و توزیع کرده است (Useem et al 1991, 234).

نکات فوق همه دال بر این است که امروزه مسئله ارزیابی برنامه‌ها و طرحها در دنیا بسیار جدی گرفته می‌شود و جزء لاینفکی از برنامه‌های توسعه اجتماعی به شمار می‌رود. با توجه به نمونه‌هایی که ذکر شد، با قاطعیت می‌توان نتیجه گرفت که در کشور ما نیز ضرورت دارد که برنامه‌های توسعه اجتماعی، که با صرف منابع محدود و در چنین شرایط خطیری طرح‌ریزی و اجرا می‌شوند، به دقت مورد ارزیابی علمی قرار گیرند تا از به هدر رفتن کمترین امکانات و منابع نیز جلوگیری به عمل آید، و در صورت لزوم به موقع اصلاحاتی در اهداف، برنامه‌ها، و نحوه اجرای آنها وارد شود.

عامل دیگری که در کشور ما اهمیت ارزیابی را بیش از کشورهای دیگر می‌کند اسلامی بودن آن است. این امر نه تنها بدین سبب است که اسلام دین برنامه‌ریزی و نظم و حساب و ارزیابی و دقت است، بلکه هم بدین علت که اگر هدف از اجرای بسیاری از برنامه‌های اجتماعی اسلامی کردن جامعه است، باید به دقت بررسی و مشخص شود که آیا برنامه‌های اجرا شده ما را به این هدف نزدیک می‌سازد یا خیر. بی‌شک اسلامی کردن یک جامعه کاری فرای توسعه اجتماعی - اقتصادی عادی است، و طبعاً بس دشوارتر از تحقق اهداف چنان توسعه‌ای خواهد بود.

بنابر این، اگر بدون ارزیابی دقیق صرفاً برنامه‌ریزی و اجرای آن بپردازیم، به امید اینکه نتایج آن مطابق اهداف تعیین شده و در جهت اسلامی کردن و یا توسعه سریع اجتماعی - اقتصادی جامعه خواهد بود، احتمال زیاد دارد که راه خطا پیموده و منابع محدود جامعه و فرصت جامعه سازی را در جهتی غیر از ساختن جامعه اسلامی، و حتی در جهتی غیر از توسعه اجتماعی - اقتصادی معمول، از دست داده باشیم.

هر چند که تحقیقات ارزیابی درصد کمی از بودجه برنامه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد، اما اگر ارزیابی به درستی صورت‌پذیرد و اطلاعات معتبر لازم را در اختیار تصمیم‌گیران و مدیران قرار دهد، و آنها نیز از این اطلاعات استفاده کنند، نه تنها منجر به اصلاح و مؤثرتر شدن برنامه و کاستن از هزینه‌های اجتماعی آن می‌گردد بلکه به مقدار

زیادی از اتلاف سرمایه و بودجه جلوگیری می‌کند، و چه بسا که ما را سریع‌تر به مقصد برساند. چرا که بدون ارزیابی علمی اساساً معلوم نیست که برنامه در جهت اهداف اساسی خود عمل کند. بدین سبب اجرای یک برنامه اجتماعی مهم و پرهزینه بدون ارزیابی نتایجش اصلاً قابل توجیه نیست. (Alkin and Soloman 1983, Scviven 1983).

ج - وضعیت ارزیابی برنامه‌های توسعه در ایران.

بررسی وضعیت ارزیابی برنامه‌های توسعه در کشور را بهتر است در دو قسمت قبل و بعد از انقلاب انجام داد:

#### ۱- وضعیت ارزیابی برنامه‌ها قبل از انقلاب اسلامی

اولین برنامه هفت ساله عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷ به تصویب رسید که شامل یک سلسله فعالیت‌های اقتصادی بود. برای نظارت و مراقبت در اجرای این برنامه سازمانی به نام «سازمان برنامه» به وجود آمد (اقتداری ۱۳۵۵، ۱۲۴). بنابر این یکی از وظایف مهم سازمان برنامه، از بدو تأسیس آن نظارت بر اجرای طرحها و برنامه‌های عمرانی بوده است که در برنامه هفت ساله دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱) نیز آن را به عهده داشت.

در برنامه پنجساله سوم عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۴۶) علاوه بر مسئولیت «بررسی و تصویب طرحهای مربوط به فصول و بندهای برنامه و محول کردن اجرای آنها به دستگاههای اجرایی و نظارت در اجرای صحیح طرحها»، مسئولیت تنظیم بودجه، که از وظایف اختصاصی وزارت دارایی بود نیز به سازمان برنامه محول گردید (اقتداری، ۱۳۶)، و در برنامه پنجساله چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) نیز این وضعیت تغییری نکرد. در چهار برنامه فوق سازمان برنامه در واقع سازمانی موقتی برای تدوین برنامه و نظارت در اجرای آنها بود.

با برنامه پنجم سازمان برنامه به صورت یک سازمان دولتی ثابت در آمد که زیر نظر نخست‌وزیر به کمک یک مشاور اداره می‌شد. به موجب ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه برای امر نظارت که در قانون فوق مشخص شده است، در تشکیلات سازمان برنامه



«سازمان موظف است در مورد اجرای فعالیتهای و طرحهای عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین میشود، بمنظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعملها، مشخصات طرحها و مقایسه پیشرفت کار با جدولهای زمانی فعالیتهای طرحها و فعالیتهای دستگاههای اجرائی بازدید و بازرسی کند و دستگاههای اجرائی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد» (اقتداری، ۱۶۲).

«معاون امور هماهنگی و نظارت» به وجود آمد. معاونی نیز تحت عنوان «معاون ارزشیابی سازمانهای دولتی» برای ارزشیابی کارایی و عملکرد دستگاههای اجرایی کشور به وجود آمد که نباید آن را با ارزشیابی برنامهها و طرحهای عمرانی و جاری اشتباه کرد.

بدین ترتیب ملاحظه می شود که مسئله ارزشیابی برای اولین بار به طور قانونی و مشخص در برنامه پنجم مطرح می شود و ماده ۳۴ قانون صریحاً به وظیفه «ارزشیابی از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده» اشاره می کند، ولی این قسمت قانون به اجرا در نمی آید، و به جای ایجاد معاونت ارزشیابی طرحها و برنامهها که قانون خواستار آن بوده است، معاونت ارزشیابی سازمانهای دولتی به وجود آمده است! به احتمال زیاد مسائل سیاسی مربوط به موضوع ارزشیابی، از قبیل نگرانی از قضاوت علمی در مورد نتایج برنامهها، و حسابخواهی مردم از حکومت در مورد کم و کیف منابع اختصاص یافته به برنامهها و نتایج به دست آمده، از علل مهم عدم اجرای این قسمت از قانون بوده است.

یادآوری دو نکته در اینجا ضروری به نظر می رسد. یکی اینکه نظارت (Monitoring) با ارزشیابی فرق اساسی دارد. نظارت نوعی مدیریت است که صرفاً در مرحله اجرای طرح و برنامه اعمال می شود تا همه چیز طبق برنامه، با توجه به محدودیت زمان و اعتبارات تعیین شده، پیش برود و به درستی به اجرا در آید (ماتور ۱۳۶۶، ۳۳). دوم اینکه آنچه تحت عنوان «سنجش عملکرد برنامه» تدوین می شده ارزشیابی علمی برنامههای عمرانی نبوده است. مثلاً بررسی کتاب سنجش عملکرد برنامه

پنجم به روشنی نشان می‌دهد که، هر چند که مفهوم «سنجش» می‌تواند معادل «ارزیابی» به کار گرفته شود، آنچه در این کتاب مطرح شده ارزیابی علمی سیاستها، برنامه‌ها، و طرحهای عمرانی نیست، و حتی ارتباط بین هدفهای اساسی، هدفهای فرعی و سیاستها، هدفهای کمی، و چگونگی ارتباط اینها با برنامه‌ها و طرحهای عمرانی مشخص نشده است. آنچه تحت عنوان «سنجش» انجام گرفته طرح فعالیتهای کلی، و گاه نتایج به دست آمده در مقایسه با هدفهای کمی پیش‌بینی شده، بوده است. تنها نوع ارزیابی که بعضاً می‌تواند مورد داشته باشد «ارزیابی نتایج اولیه» بوده، که آن هم نه بر مبنای تحقیقات علمی ارزیابی بلکه از طریق جمع‌آوری اطلاعات از مجریان برنامه صورت گرفته است. در هیچ جای کتاب بحثی از تحقیقات ارزیابی، نقش و ضرورت آن، پیشنهادات اصلاحی مبتنی بر این تحقیقات مطرح نشده است (سنجش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور طی سه سال ۵۴-۱۳۵۲).

بنابراین از بررسی فوق می‌توان نتیجه‌گیری کرد که قبل از انقلاب اسلامی تحقیقات ارزیابی علمی برای بررسی برنامه‌ها، طرحها، و نتایج آنها در سازمان برنامه صورت نمی‌گرفته است، و طبعاً در خارج از سازمان برنامه نیز سازمان مستقل دیگری برای این منظور ایجاد نشده بود و نظامی برای ارزیابی برنامه‌ها در ایران وجود نداشت.

## ۲- وضعیت ارزیابی برنامه‌ها پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی، با توجه جدی‌تر به مسئله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، انتظار می‌رفت مسئله ارزیابی برنامه‌ها و طرحها از الویت بالایی برخوردار شود و نظامی مستقل و منسجم و نیرومند برای ارزیابی برنامه‌ها و طرحها به وجود آید. اما متأسفانه به علل مختلف وضعیت ارزیابی برنامه‌ها و طرحها پس از انقلاب اسلامی بهتر از وضعیت آن در قبل از انقلاب نبوده است. برای روشن شدن این مسئله بررسی وظایف و ساختار سازمانی سازمان برنامه و بودجه و دیگر سازمانهای تحقیقاتی کشور ضروری است.

در بخش «هدف و وظایف اساسی» سازمان برنامه و بودجه، پس از انقلاب اسلامی

نیز وظیفه «نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها» همانند گذشته ذکر شده، اما همچنان ارزشیابی طرحها و برنامه‌ها به عنوان یکی از وظایف مشخص سازمان نیامده است. به علاوه در این قانون نیز «ارزشیابی کارایی و عملکرد در دستگاههای اجرایی کشور» به عنوان یکی از وظایف سازمان آورده شده است که باز هم لازم به یادآوری است که این ارزشیابی با ارزشیابی طرحها و برنامه‌ها کاملاً متفاوت است.

در این قانون نیز به مسئله ارزشیابی طرحها فقط به طور گذرا، در ضمن ذکر وظیفه «تخصیص اعتبارات برای طرحها و فعالیتهای بر اساس گزارشهای ارزشیابی و نظارتی»، اشاره شده است. البته منظور از این «گزارشهای ارزشیابی» گزارش نتیجه تحقیقات علمی ارزشیابی طرحها و برنامه‌ها نیست، بلکه منظور گزارشهایی است که «از کلیه واحدها به منظور تهیه و ارائه گزارشهای جامع عملکرد هر دوره برنامه» جمع‌آوری شده است (مجموعه، هدف، وظایف ... سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۸، ۲-۱).

بدین ترتیب می‌بینیم که در سازمان برنامه و بودجه پس از انقلاب اسلامی نیز، به امر ارزشیابی علمی برنامه‌ها و طرحها توجهی نشده است، و طبعاً در ساختار سازمانی آن نیز واحدی بدان اختصاص داده نشده است. فقط در میان یکی از وظایف متعدد معاونت امور اقتصادی سازمان «ارزشیابی آثار و نتایج اقتصادی و اجتماعی برنامه‌ها و طرحهای عمرانی میان مدت و کوتاه مدت از نظر تطبیق آنها با هدفها و سیاستهای اقتصادی و اجتماعی کشور» آورده شده است، و بر این مبنای وظیفه‌ای تحت عنوان «تحلیل و بررسی عملکرد برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی کشور به طور متناوب و از دیدگاه کلی و ارائه پیشنهادها مشخص نسبت به تجدید نظر در برنامه‌های مزبور» (همان، ۱۶-۷) به دفتر اقتصاد کلان این معاونت ارجاع شده است. روشن است که در اینجا نیز صحبت از ارزشیابی علمی برنامه‌ها نیست، زیرا که چنین کاری از یک دفتر با چند کارشناس بر نمی‌آید.

به طور خلاصه، از بررسی وظایف و تشکیلات سازمان (وزارت) برنامه و بودجه به این نتیجه می‌رسیم که پس از انقلاب اسلامی نیز به مسئله ارزشیابی علمی طرحها و برنامه‌های عمرانی و جاری کشور در قالب سازمان برنامه و بودجه توجه اساسی نشده،

و گاه فقط به طور گذرا به مسئله ارزیابی برنامه‌ها اشاره شده است؛ به طوری که هیچ قسمت مشخصی برای ارزیابی علمی طرحها و برنامه‌ها در آن ایجاد نشده است. در صورتی که به وظیفه نظارت به طور مشخص توجه شده و امکانات اجرایی آن، در حد یکی از وظایف سازمان، ایجاد شده است که باید جداگانه بررسی شود.

مطالعه برنامه اول توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز بی‌توجهی این برنامه را به مسئله ارزیابی علمی طرحها و برنامه‌ها به خوبی نشان می‌دهد. در عین اینکه در این برنامه قدم بسیار مهمی در زمینه تحقیقات برداشته شده و بخشی از برنامه به این امر اختصاص یافته، و در آن نه تنها گسترش تحقیقات، انطباق طرحهای کاربردی با نیازهای اساسی کشور، تحقیقات بنیادی به عنوان زیر بنایی برای تحقیقات کاربردی، مورد توجه قرار گرفته بلکه به تحقیقات در زمینه علوم انسانی و اجتماعی نیز تاکید شده است، اما از تحقیقات ارزیابی بحثی به میان نیامده است (پیوست قانون برنامه اول ۱۳۶۸، بخش تحقیقات).

قابل توجه است که در خود قانون برنامه اول توسعه به مسئله ارزیابی طرحها لااقل در یک مورد اشاره شده است و آن هم در ذیل خط‌مشی‌های مربوط به اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور. ماده ۱۱-۸ چنین می‌نویسد: «تدوین نظام تهیه و اجرای طرحهای عمرانی به منظور تسهیل و زمان‌بندی دقیق آنها در جهت انجام بهره‌برداری مطلوب و تجدید نظر در مبانی ارزیابی و گزینش طرحها بر مبنای توجیه فنی، اقتصادی و سازماندهی مناسب به گونه‌ای که مشارکت مردم را فراهم آورد» (قانون برنامه اول، ۳۴). همان طور که ملاحظه می‌شود، در عبارت فوق ظاهراً ارزیابی قبل از اجرا مورد توجه قرار گرفته است.

### ۳- وضعیت تحقیقات ارزیابی در دستگاههای دیگر

در اینجا این سؤال می‌تواند مطرح شود که، اگر سازمان برنامه و بودجه وظیفه ارزیابی علمی برنامه‌ها و طرحها را به عهده ندارد، آیا سازمان دیگری در کشور برای انجام چنین وظیفه خطیری ایجاد شده است؟ با توجه به مطالب زیر، معلوم می‌شود که

متأسفانه جواب این سؤال منفی است.

وزارت فرهنگ و آموزش عالی در سال ۱۳۶۲ راهنمایی برای معرفی مراکز آموزش عالی، تحقیق و تولید اطلاعات علمی دولتی منتشر کرد. در این لیست، در میان حدود ۴۵۰ مرکز، فقط نام دو مرکز مختص مطالعات ارزیابی در کشور دیده می‌شود: یکی «مرکز تحقیقات اجتماعی و ارزیابی برنامه» متعلق به صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، و دیگری «دفتر نظارت و ارزیابی آموزشی» متعلق به وزارت فرهنگ و آموزش عالی (Directory of Training, Research and Information Producing Centers in

Iran, 1983)

در «ساختار نظام تحقیقاتی کشور» نیز که به وسیله شورای پژوهشهای علمی کشور طراحی شده و آیین‌نامه آن در سال ۱۳۶۸ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است، تحقیقات ارزیابی به طور مشخص جایگاهی به خود اختصاص نداده است. در حالی که «گسترش توان علمی و فنی کشور به منظور توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» به عنوان یکی از اهداف تحقیقاتی کشور قلمداد شده، و «جهت دادن به تحقیقات برای رفع نیازها و تنگناهای، توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور» جزو راهبردهای تحقیقاتی آورده شده، و «ایجاد ارتباط و هماهنگی میان برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و برنامه‌های تحقیقاتی» جزو سیاستهای تحقیقاتی عنوان شده، مطلب مشخصی در مورد تحقیقات ارزیابی که پیوند ارگانیک و ناگسستگی با برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد در آن مطرح نشده است! (ساختار نظام تحقیقاتی کشور ۱۳۷۱).

البته برخی از وزارتخانه‌ها در مراکز تحقیقی یا در واحدهای خود دفاتر ارزیابی دارند. مثلاً وزارت فرهنگ و آموزش عالی دارای چنین دفتری است. یا بعضی از وزارتخانه‌ها ممکن است در دفاتر تحقیقاتی خود مطالعات ارزیابی هم انجام بدهند، مانند وزارت آموزش و پرورش که در سال ۱۳۶۷ اقدام به تشکیل شورای تحقیقات، و در سال ۱۳۶۹ اقدام به تأسیس مرکز تحقیقات آموزشی کرد تا فعالیتهای تحقیقاتی را در امر آموزش سروسامان بخشد. در حیطه فعالیتهای تحقیقاتی این شورا مرکز «ارزشیابی

بازدهی نظام آموزش و پرورش» نیز گنجانده شده است (نامی و چایچی ۱۳۷۱). با وجود اینکه این فعالیتها اقدامات مثبتی هستند، اما اولاً آنها را نمی‌توان دال بر وجود یک نظام تحقیقات ارزیابی طرحها در کشور دانست، و ثانياً چنین تحقیقاتی لزوماً در سطح علمی مطلوبی نیستند که تصمیم‌گیران بتوانند به آنها اعتماد کنند. ممکن است این سؤال نیز مطرح شود که تا چه حد دانشگاهها در مورد مطالعات ارزیابی فعال بوده‌اند. کارنامه پژوهشی دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی وابسته، که از سال ۱۳۶۹ منتشر می‌شود، متأسفانه تحقیقات انجام شده در این سازمانها را حتی بر حسب بنیادی یا کاربردی بودن تفکیک نکرده است. در نتیجه معلوم نمی‌شود که مثلاً از ۱۸۹۷ طرح تحقیقاتی در سال ۶۹ چند طرح تحقیقاتی کاربردی بوده است، و آیا در میان اینها تحقیق ارزیابی وجود داشته است یا خیر (رک کارنامه پژوهشی دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی وابسته ۱۳۶۹).

#### د - نتیجه‌گیری

از مطالعه ضرورت ارزیابی علمی برنامه‌های توسعه و تغییر اجتماعی و وضعیت آن در بعضی از کشورها، از جمله ایران، نتایج زیر را می‌توان گرفت:

۱- تحقیقات ارزیابی علمی برنامه‌های مختلف اجتماعی امروزه یکی از معمولترین نوع تحقیقات کاربردی در علوم اجتماعی است و بخش بزرگی از تحقیقات را در کشورهای مهم دنیا شامل می‌شود. در کشورهای صنعتی انجام دادن این نوع تحقیقات در فرایند اجرای برنامه‌ها و طرحهای اجتماعی امری بدیهی تلقی می‌شود و اساساً جزئی از خود برنامه و بودجه آن است؛ به طوری که برنامه‌ریزی برای ایجاد تغییر اجتماعی یا اجرای برنامه و طرحی جهت تحقق اهداف مشخصی بدون ارزیابی اولیه برنامه، و بدون ارزیابی نتایج آن، امری غیرعقلانی به نظر می‌رسد. زیرا بدون حلقه تحقیقات ارزیابی در زنجیره فرایند برنامه‌ریزی نه اشکالات برنامه مشخص می‌شود و نه معلوم می‌شود که تا چه حد برنامه توانسته است به اهداف مورد نظر برسد. در نتیجه امکان اصلاح سیستم برنامه‌ریزی کشور، و امکان اصلاح برنامه‌ها و طرحهای توسعه و تغییر، به وجود نمی‌آید

و ضعفهای موجود نامکشوف و اصلاح نشده باقی می‌مانند، و چه بسا که امکانات محدود جامعه که به چنین برنامه‌هایی اختصاص می‌یابد نتایج مطلوبی در پی نداشته باشد.

۲- جهت ارزیابی علمی و سیستماتیک برنامه‌ها، امروزه در کشورهای مختلف دنیا سازمانهای بزرگ و قدرتمندی تأسیس شده است تا هم بتواند کادر علمی لازم را برای انجام چنین تحقیقاتی داشته باشد و اطلاعات مورد نیاز را به طور منظم جمع‌آوری کند، و هم نتایج تحقیقات انجام شده به موقع و به طور جدی مورد استفاده مجریان برنامه و برنامه‌ریزان واقع شود.

۳- علی‌رغم اهمیت فراوان و ضرورت اساسی مطالعات ارزیابی برای ارزیابی برنامه‌ها و طرحهای توسعه، خاصه برای کشوری که دارای برنامه‌های منظم و ادواری توسعه اجتماعی، اقتصادی فرهنگی است، و در حالی که حتی در بسیاری از کشورهای به اصطلاح جهان سومی، که نمونه‌هایشان نشان داده شد، چنین مطالعاتی به طور منظم و مداوم در مورد برنامه‌ها انجام می‌شود، در کشور ما هنوز چنین تحقیقاتی مطرح نیست و چنین ارزیابی‌هایی از برنامه‌ها و طرحها به طور منظم صورت نمی‌گیرد. متأسفانه همچنانکه هنوز جایگاه خود تحقیقات اجتماعی در کشور ما روشن نیست، تحقیقات ارزیابی نیز طبعاً اهمیت لازم را نیافته است.

در نتیجه منظور نشدن تحقیقات ارزیابی علمی در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای طرحهای توسعه و تغییر، کارایی و اثربخشی آنها کاهش می‌یابد و زیانهای فراوانی برای جامعه به بار می‌آید. چنانکه عنایت‌الله تأکید می‌کند، اساساً نظارت و ارزیابی هم برای بهبود برنامه‌ریزی و هم برای بهبود سیاستها و طرحهای توسعه اهمیت اساسی دارد، «زیرا برای تشخیص اینکه وسایل انتخاب شده برای تحقق هدفهای طرح مناسبند و این هدفها با حداقل هزینه در شرف تحقق هستند یا نه، نظارت و ارزشیابی ضرورت دارد» (۱۳۶۶، ۶۳).

عنایت‌الله علت عدم توجه به ارزیابی علمی برنامه‌ها و جدی نگرفتن آنها را یکی در این می‌داند که سیاستگذاران، کاربرد تحقیقات ارزیابی موثر را در تنظیم و اجرای طرحها

به خوبی درک نکرده‌اند، یا اینکه نگران هستند که چنین تحقیقاتی ممکن است موجب نقد و طرد طرح گردد. از طرف دیگر در میان مردم نیز سازمانهای مؤثری وجود ندارند که بر ارزیابی طرحها اصرار بورزند و از سیاستگذاران به طور جدی بخواهند که طرحها مورد ارزیابی علمی قرار گیرند، و یا اینکه نیروی انسانی متخصص و منابع مالی لازم برای راه‌اندازی چنین تحقیقاتی وجود ندارد (۱۳۶۶، ۶۵-۶۳).

۴- با توجه به مباحث فوق ضروری به نظر می‌رسد که هر چه سریعتر در کشور ما نیز یک نظام تحقیقات ارزیابی برنامه‌ها و طرحهای عمرانی و جاری به وجود آید، تا هم کارایی سیستم برنامه‌ریزی ما را بالا ببرد و هم امکانات اختصاص یافته به برنامه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی را به بهترین نتایج ممکن برساند، و این خلأ بارز را در نظام برنامه‌ریزی، که از نظام گذشته به ارث رسیده، هر چه سریعتر پر کند. برای این کار می‌توان از تجربیات کشورهای مشابه استفاده کرد.



فهرست منابع

الف - منابع فارسی

اقتداری، علیمحمد. سازمانهای اقتصادی کشور. انتشارات مرکز تحقیقات، ۱۳۵۵.

بارناباس و وارما. «ارزیابی نظامهای ارزشیابی توسعه روستاها در هند»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا. ترجمه سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، هدفهای اساسی، اصول و خطوط مشی. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۱.

پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۲-۱۳۶۸) سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸

زادتوت، ابراهیم. ارزیابی عملکرد طرح کاد استان زنجان. سازمان برنامه و بودجه استان زنجان، ۱۳۶۷.

ساختار نظام تحقیقاتی کشور. شورای پژوهشهای علمی کشور، ۱۳۷۱.

سنجش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور طی سه سال (۱۳۵۴-۱۳۵۲). سازمان برنامه و بودجه، ؟

عبدالغنی، محمدنور «روش‌شناسی نظارت و ارزشیابی طرحها و پروژه‌های توسعه روستائی در مالزی»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا. ترجمه سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.

عنایت‌الله «تحول نظام نظارت و ارزشیابی برای توسعه روستاها در آسیا»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا. ترجمه سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲). سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸.

کارنامه پژوهشی دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی وابسته. وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۷۰.

کائول، موهان. «نظامهای نظارت و ارزشیابی توسعه روستاها در هند»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا. ترجمه سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.

ماتور، کولدیپ. «نظام نظارت و ارزشیابی کار آمد برای طرحها و پروژه‌های توسعه روستائی در کشورهای آسیایی»، در نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی: تجربه‌هایی از آسیا. ترجمه سعید کیاکجوری، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.

مجموعه، هدف، وظایف سازمانی سازمان برنامه و بودجه. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸.

نامی، شمسی و پریچهر چایچی. کارنامه شورای تحقیقات وزارت آموزش و پرورش ۱۳۶۸-۱۳۷۰. دبیرخانه شورای تحقیقات، ۱۳۷۱.

## ب - منابع انگلیسی

Alkin, Marvin and Lewis Solomon. "Conducting Benefit-Cost Analysis of Program Evaluations", in **The Costs of Evaluation**, ed. Alkin and Solomon, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.

Babbie, Earl. **The Practice of Social Research**. Wadsworth Publication Company, Belmont, 1983.

Chelimsky, Eleanor. "Improving the Cost Effectiveness of Evaluation", in **The Costs of Evaluation**, ed. Alkin and Solomon, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.

**Directory of Training, Research and Information-Producing Centers in Iran**. Iranian Documentation Center, 1983.

**International Encyclopedia of the Social Sciences**, vol. 5, The Macmillan Company & The Free Press, New York, 1972, pp. 197-202.

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

Scriven, Michael. "Costs in Evaluations: Concepts and Practice", in **The Costs of Evaluation**, ed. Alkin and Solomon, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.

**The Social Science Encyclopedia**, ed. Adam Kuper and Jessica Kuper,

Routledge, London, 1989, pp. 278-279.

Suchman, Edwards A.. **Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs.** Russell Sage Foundation, New York, 1974.

Unger, Roberto Mangabeira,. **Social Theory: The Situation and Its Task.** Cambridge University Press, N.Y. 1988.

Useem, Michael and Graham Chipande. "Centralization and Experimentation in the Implimentation of a National Monitoring and Evaluation System: The Experience of Mali", in **Evaluation Review**, Vol. 15, No. 2, April 1991, pp. 233-253.

Weber, Max. **Economy and Society**, ed by G. Roth and C. Wittich, University of California Press, Berkeley, 1978.