

# چالش‌های روش‌شناسی در ارزیابی سیاست‌ها

آندرس هانبرگر\*

ترجمه و تلخیص: یحیی کمالی\*\*

وقتی فرایند سیاست‌گذاری آغاز می‌شود هیچ‌کس نمی‌داند چه مسیری از اجرای سیاست طی خواهد شد، از این‌رو ارزیابی سیاست‌ها باید به‌طور مداوم محتوی بخش‌های مختلف سیاست‌گذاری را بررسی کند. ارزیابی سیاست‌ها باید تفسیر سیاست‌ها را در زمینه‌ای گسترده‌تر نیز تسهیل کند. چه نظم و هنجارهایی باید تحقق یابد تا اجرای سیاست‌ها یا برنامه‌ها بهبود پیدا کند؟ استفاده از چارچوب ارزیابی باز یا ترکیبی از معیارها می‌تواند تفسیر گسترده‌تری از فرایند سیاست‌گذاری باشد.

**کلیدواژه‌ها: خطوط عقلانیت؛ ارزیابی سیاست‌ها؛ یادگیری سیاست‌گذاری؛  
مشکل سیاست‌گذاری؛ سیاست‌گذاران**

---

\* Anders Hanberger (2001). Methodological Challenges in Policy Evaluation, Sagepub, London, 2001, Vol. 7, No. 1, 45-62.

\*\* دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران؛

## مقدمه

وقتی فرایند سیاستگذاری آغاز می‌شود، هیچ کس نمی‌داند چه کسی، چه چیز را، کی و چگونه انجام می‌دهد یا چه مسیری از اجرا، طی خواهد شد. جایی که سیاستگذاری در زمینه‌های متکثر تدوین و اجرا می‌شود، تصمیم‌گیران مختلف اغلب مشکلات و راه‌حل‌ها را به شیوه‌های متفاوتی می‌بینند و بعضی تلاش خواهند کرد تا به هر شکلی بر هدف و جهت سیاست‌ها در فرایند سیاستگذاری تأثیر بگذارند. این وضعیت ما را به سوی چارچوب‌های نوین ارزیابی و توجه بیشتر به عقلانیت و کارایی، فرامی‌خواند.

هدف این مقاله بحث درباره ماهیت و ذات مشکلات جاری ارزیابی سیاست‌ها و کمک به روش‌شناسی ارزیابی سیاست‌هاست. در ابتدا به‌طور خلاصه یک چارچوب پسااثباتی برای ارزیابی سیاست‌ها ارائه می‌شود، سپس مشکلات پنهان پیش روی ارزیابان سیاست‌ها به شکل جامع‌تری بحث خواهند شد، در ادامه مباحثی درباره چگونگی ایجاد یادگیری در فرایند سیاستگذاری، تعریف مشکل در فرایند سیاستگذاری، مداخله ارزیاب و تفاوت‌های بین عقلانیت در نظریه و عمل مطرح خواهد شد.

## ۱ ماهیت ارزیابی سیاست‌ها

یکی از ویژگی‌های اساسی ارزیابی سیاست‌ها این است که به‌طور کلی و طی فرایند سیاستگذاری تغییر می‌کند. هدف ارزیابی حرکت در مسیر هدف است. بعضی از این تغییرات بر ارزیابی تأثیر خواهند گذاشت و بعضی ممکن است باعث بروز مشکلاتی برای ارزیاب شوند. این مورد بیشتر در ارزیابی تجربه‌گرای کلاسیک وجود دارد که در ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته رایج بوده است.

این مقاله به اشکال پیشرفته‌ای از ارزیابی سیاست‌ها اشاره دارد که در پی پویایی و پیچیدگی فرایند سیاستگذاری و اجرا ظاهر شده‌اند. این فرایندها با ویژگی عدم اطمینان شناخته می‌شوند. برای مثال اهداف و ابزارها ممکن است تغییر کنند و بازیگران جدیدی وارد

فرایند سیاست‌گذاری شوند. هیچ‌کس نمی‌تواند پیش‌بینی کند در نهایت چه مسیری از اجرا طی خواهد شد. وقتی که اجرا در شرایط عدم اطمینان و تغییر قرار دارد، طراحی ارزیابی در عمل تا حدی شبیه آماده شدن برای گزارش یک بازی بدون داور است. شما می‌دانید ممکن است بازیگرانی خارج از زمین باشند اما نمی‌دانید بازی چگونه ادامه می‌یابد (انجام می‌شود)، چه کسی امتیاز می‌گیرد یا کدام تیم برنده می‌شود، قوانین بازی نیز ممکن است تغییر کند. در فرایندهای واقعی، مسئولان درگیر تعریف مشکل، اهداف، منابع، محدودیت‌ها و... از ابتدا شناخته شده نیستند و محتوای این اجزا در طول فرایند سیاست‌گذاری ممکن است تغییر کنند. اگر ارزیابی در عمل باید درباره چیزی که در جریان است قضاوت کند و برای کارگزاران در بهتر شدن اعمالشان مفید باشد، باید نسبت به تغییرات سیاست‌گذاری حساس باشد.

به‌طور کلی سیاست‌گذاری عمومی در زمینه‌هایی که نظام تکثر قوا وجود دارد توسعه یافته است. بیشتر ارزیابان این امر را نادیده می‌گیرند یا آشکارا راهی را انتخاب می‌کنند تا به مسئولان اجرایی اجازه دهند که ارزیابی تأثیری مثل طراحی ارزیابی، سؤالات ارزیابی، پیش‌نویس گزارش‌ها داشته باشند. اما اگر ارزیاب بخواهد قضاوت عادلانه‌ای درباره شرایط واقعی که تحت آن سیاست‌ها تدوین و اجرا می‌شوند داشته باشد، باید دیدگاه‌های مختلف را در نظر بگیرد که شامل کسانی که قادر به تأثیرگذاری بر تعریف مشکل سیاست‌گذاری یا اجرا نیستند، هم می‌شود. این امر در همه ارزیابی‌ها وجود ندارد، بیشتر ارزیابی سیاست‌ها هدف‌دار و البته بی‌طرف هستند. بحث در نظر گرفتن نظریات کارشناسی مختلف ضروری‌تر است. زیرا قوه اجرایی و مجریان دیر زمانی است که در مورد اقتدار و مشروعیتشان مورد سؤال هستند.

رویکردهای مختلف ارزیابی با توجه به تغییر فرایندهای سیاست‌گذاری و محدودیت‌های ارزیابی‌های پسااثبات‌گرایی و هدف‌دار، توسعه یافته‌اند. دسته‌ای از پاسخ‌ها می‌توانند به‌عنوان پاسخ‌های پسااثبات‌گرایی تشریح شوند، چارچوب ارائه شده در این مقاله نیز در همین گفتمان توسعه یافته است.

## ۲ ارزیابی سیاستگذاری پسااثبات‌گرایی

پسااثبات‌گرایی چه ویژگی‌هایی دارد؟ اول، اینکه شامل رویکردهایی است که جایگزین رویکردهای پیش از حد کمی و محاسباتی شناخته می‌شوند. پسااثبات‌گرایان خود را از فرضیات اثباتی، فارغ از ارزش رها کرده‌اند. منتقدان تحلیل و ارزیابی سیاستگذاری اثبات‌گرا معتقدند که تحلیل و ارزیابی سیاست‌های اثبات‌گرا یک توهم است. اگرچه پدیده‌های سیاسی و اجتماعی را می‌توان با جداسازی ارزش‌ها و واقعیت‌ها تحلیل کرد، اما آنها ادعای اثبات‌گرایان را در مورد کشف علمی و عملی‌تر حقیقت با استفاده از روش‌ها و منطق علمی را رد می‌کنند. برخلاف این پسااثبات‌گرایان معتقدند پدیده‌های اجتماعی، مثل سیاستگذاری عمومی، نیازمند بررسی از نقطه‌نظرهای مختلف و با استفاده از روش‌های گوناگون است. به‌منظور تأیید استفاده از رویکردهای روش‌شناسی ترکیبی، که پسااثبات‌گرایان معتقدند برای به‌دست آوردن اعتبار تجربی امری ضروری است، تکیه‌گاهی مثل رویکردهای معرفت‌شناسی نسبی‌گرا و کثرت‌گرا نیاز است. بنابراین رویکردهای پسااثبات‌گرایی به یک سنت کثرت‌گرا و هرمنوتیک (قضیه‌گرایی) تعلق دارند.

سه ویژگی عمده وجود دارد که در بیشتر تحلیل‌های پسااثبات‌گرایی مشترک است، همه آنها درگیر جست‌وجوی انتقادی، تفسیری و تجربی در حال توسعه هستند، از دیدگاه‌های فن‌سالارانه و اثبات‌گرایی جدا هستند و به روش‌های مختلف، عینی‌گرایی علمی را مورد سؤال قرار می‌دهند.

بعضی از پسااثبات‌گرایان می‌خواهند نکات مثبت اثبات‌گرایی و هرمنوتیک را با هم ترکیب کنند و اعتقاد ندارند که روش‌های مورد استفاده در تحلیل پسااثبات‌گرایی به‌طور کامل باید فراموش شوند. برخلاف آن، فنون اثبات‌گرایی می‌تواند در یک چارچوب هرمنوتیک تأیید و استفاده شوند. وقتی روش‌ها و فنون اثباتی به‌وسیله ارزیابان پسااثباتی استفاده می‌شوند، آنها همراه با سایر روش‌شناسی‌ها و بدون فرضیات عینی‌گرایی علمی مورد استفاده انتقادی قرار می‌گیرند. دوگانگی میان روش‌های کمی و کیفی نیز مورد سؤال

است، به خاطر اینکه همه روش‌ها در مفهومی دیگر کیفی هستند. پسااثبات‌گرایان همه اشکال متن‌ها و منابع را تحلیل می‌کنند و معتقد نیستند که روش‌ها و محاسبات آماری دانش معتبرتری را تولید می‌کنند. برای مثال تحلیل گفتمان می‌تواند شرایط اساسی برای سیاستگذاری را توضیح دهد، با بررسی اینکه چه چیزی می‌تواند گفته شود و چه چیز به‌عنوان دانش مرتبط در گفتمان مسلط در نظر گرفته شده است.

در این دسته از رویکردها، ارزیابی به شیوه‌های مختلفی می‌تواند انجام می‌شود، اما هیچ طرحی نمی‌تواند کامل باشد، همه چارچوب‌ها در حوزه و عمق محدودیت‌هایی دارند. ارزیابان پسااثبات‌گرا درصدد توصیف ابعاد ارزشی در سیاستگذاری عمومی و محاسبات خودشان هستند. زیرا ارزیابی همه مراحل فرایند سیاستگذاری با ارزش‌ها آمیخته است.

### ۳ چارچوبی برای ارزیابی سیاست‌ها

همراه با ذات پویای فرایندهای سیاستگذاری، یک چارچوب ارزیابی گسترده در این مقاله پیشنهاد شده است. این چارچوب به‌عنوان بخشی از گفتمان پسااثباتی توسعه یافته است. هدف جامع این چارچوب ارتقای یادگیری نظری و عملی از فرایندها و نتایج سیاستگذاری است. جدول ۱ ابعاد و جنبه‌هایی که ارزیابی روی آن متمرکز است را نشان می‌دهد.

این چارچوب از چهار بخش اصلی تشکیل شده است. هر چهار بخش برای کمک به فهم و توضیح سیاستگذاری در زمینه اجتماعی آن ضروری است. این چهار بخش نباید با فرضیات عقلانی مربوط به مراحل مختلف فرایند سیاستگذاری مرتبط باشند. فرایند علمی سیاستگذاری در بعضی جنبه‌ها فرایندهایی مداوم هستند و ابداعات ممکن است در هر جای نظام آغاز شوند. این چهار دسته از روش‌های اکتشافی، به ساده‌سازی و ساختاربندی ارزیابی فرایند سیاستگذاری، بدون در نظر گرفتن عقلانیت اثباتی و خطی بودن آن، کمک می‌کنند. ارزیابی به‌عنوان فرایند جست‌وجوگر و تکراری در نظر گرفته می‌شود و ارزیاب باید همواره آماده جمع‌آوری داده‌های همه اجزا باشد.

بخش اول، وضعیت مشکل، ساختار و جهت ارزیابی را فراهم می‌کند. زمینه‌ای که در آن سیاستگذاری صورت می‌گیرد به شیوه‌های مختلفی تشریح می‌شود. سیاستگذاری با وضعیت مشکل و زمینه سیاسی، اجتماعی و تاریخی که در آن توسعه یافته مرتبط است. بازیگران اصلی و سایر تصمیم‌گیران شناخته شده هستند و ارزیابی راهی که آنها وضعیت مشکل را تعریف می‌کنند و استراتژی‌هایی که دارند را آشکار می‌کند و سوم که به‌عنوان خط مبنای ارزیابی است، وظیفه‌اش شناسایی تعاریف مشکل سیاستگذاری است. در این مرحله ارزیاب شاخص‌های مرتبط و معیارهای خروجی را جست‌وجو می‌کند. سؤالات متمرکز بر وضعیت مشکل عبارت‌اند از:

- زمینه چیست؟
- بازیگران اصلی و سایر مسئولان چه کسانی هستند؟
- مشکل سیاستگذاری چیست؟
- معیار نتیجه و شاخص‌های مرتبط چه چیزهایی هستند؟

### جدول ۱ چارچوبی برای ارزیابی سیاستگذاری عمومی در عمل

وضعیت مشکل	سیاستگذاری	اجرا	نتایج
زمینه	اهداف	مسیر اجرا	اهداف به‌دست آمده
بازیگران - تصمیم‌گیران	نظریه سیاستگذاری	سازمان، رقابت	نتایج ناخواسته
تعاریف مشکل	ابزار سیاستگذاری	منابع	تأثیرات
شاخص‌های مرتبط	دخالت ارزیابی	مشکلات پیش‌بینی نشده	نظم و ارزش‌های ارتقا یافته

هدف و جهت سیاستگذاری خاص و نیز وضعیت‌های سیاستگذاری مختلف، مورد توجه بخش دوم است. مفهوم سیاستگذاری به مسیر اجرا (یا عدم اجرا) در راستای حفظ یا تغییر شرایط در نظر گرفته شده به‌عنوان مشکلات و چالش‌های جمعی اشاره دارد.

سیاستگذاری همیشه با تصورات هر فرد از وضعیت مشکل ارتباط دارد. آشکارسازی نظریه یا منطق برنامه‌های سیاستگذاری وظیفه این مرحله است. اگر ارزیابی یک وظیفه سازنده دارد، که این مورد در بسیاری از ارزیابی‌های نوین در جوامع توسعه یافته وجود دارد، ارزیابی باید بخشی از فرایند سیاستگذاری باشد. دخالت ارزیاب نقش او را از مشاهده گر به بازیگر تغییر می‌دهد. از این رو ارزیابی بخشی از فرایند سیاستگذاری می‌شود و تأثیرات مهم‌تری در مراحل فرایند سیاستگذاری خواهد داشت. اعمال نظارت و ارزیابی در فرایند سیاستگذاری سبب می‌شود موانع و مشکلات سیاست‌های اتخاذ شده سریع‌تر شناسایی شوند و برای رفع آنها در سیاستگذاری‌های فعلی و آتی اقدام لازم صورت گیرد، این امر زمینه حسن جریان امور را در مسیر کارایی و اثربخشی سیاست‌ها را فراهم می‌کند.

اینکه دخالت‌ها در چه گستره‌ای ممکن است بر سیاستگذاری اثر بگذارند، یک سؤال تجربی است، اما اگر ارزیابی صرفاً یک وظیفه جمع‌بندی کننده دارد، هیچ مداخله‌ای از ارزیابی انتظار نمی‌رود. سؤالات این بخش به شرح زیر است:

- چه اهدافی وجود دارد؟ آیا اهداف پیچیدگی‌های خاصی دارند؟

- نظریه و منطق برنامه چیست؟

- چه ابزارهای سیاستگذاری می‌توان استفاده کرد و چه ابزارهایی استفاده می‌شوند؟

- آیا مداخله‌های ارزیاب بر سیاستگذاری تأثیر می‌گذارند؟ (سؤالی برای ارزیابی سازنده)

بخش سوم بر فرایند اجرا متمرکز است. چگونگی اجرای سیاست‌ها به مسیری که

یک سیاست در درون دیوان‌سالاری طی می‌کند، اشاره دارد. سازمان‌های دخیل در اجرا

باید در نظریه و عمل ارزیابی شوند و انحراف مجریان از مسیر سیاست‌ها مورد بررسی قرار

گیرد. سازمان‌های نظارتی و بازرسی در این زمینه نقش مهمی دارند.

یک سازمان ممکن است برای وظیفه‌ای طراحی شده و یا با آغاز کار مشکل ساز شود.

متعاقباً ارزیاب باید به محدودیت‌های نظری و اجرایی مرتبط با سازمان توجه کند. استفاده

از منابع و قدرت نیز باید بررسی شود. اگر مشکلات غیرمنتظره پیش آید باید بیان شوند و

ارزیاب تلاش کند راه‌های جایگزین مربوط به آنها را برای حفظ و ارتقای کارایی سیاست‌ها پیدا کند. سؤالات متمرکز در فرایند اجرا عبارت‌اند از:

- چه مسیری از اجرا در عمل طی می‌شود؟
- سازمان‌های اجرایی در عمل چگونه کار می‌کنند؟
- آیا منابع کافی تخصیص داده شده است؟
- آیا منابع به‌طور مؤثر و در مسیر درست استفاده شده‌اند؟
- آیا مشکلات غیرمنتظره‌ای رخ داده است؟

آخرین بخش این چارچوب روی نتایج و پیامدها متمرکز است. تمرکز این مرحله روی نتایج و کاربردهای سیاستگذاری است. باید برون‌داده‌های خواسته و ناخواسته مطابق اهداف رسمی سیاستگذاری ارزیابی شوند. وقتی که متخصصان درباره نتایج اجرا قضاوت می‌کنند، نتایج و مسیر بحث ممکن است مشابه زمانی که خودشان در کار اجرا بودند، نباشد. در این چارچوب، عقلانیت آنها باید هم‌زمان با عقلانیت سایر ارزیابان تحلیل شود. سرانجام اینکه در ارزیابی سازنده آثار طولانی‌مدت، فوری و مداخله‌ای ارزیابی می‌شوند. کار و زمان موجود، محدوده‌ای که تأثیرات در آن می‌توانند بررسی شوند را محدود می‌کند. برای افزایش کارایی ارزیاب، باید منابع و زمان لازم در اختیار وی قرار گیرد و محدودیت‌های اداری تا حد ممکن کاهش یابند، بدین ترتیب نتایج ارزیابی در زمان مناسب تأثیرات لازم را بر حسن جریان امور خواهد داشت و تأخیر در این امر مانع استفاده لازم از نتایج ارزیابی می‌شود.

قضاوت درباره نتایج اجرای سیاست‌ها نیازمند تحلیلی از معیارهای سیاستگذاران در هنگام تصمیم‌گیری است. پرسش از بازیگران تصمیم‌گیر درباره اینکه چه چیزی را به‌عنوان معیارهای سیاستگذاری در نظر می‌گیرند، می‌تواند مهم باشد، زیرا آنها بر معیارهای انتخاب شده و تفسیر نتایج تأثیر می‌گذارند. سؤالات متمرکز بر ارزش‌های تصمیم‌گیری عبارت‌اند از:

- تا چه اندازه اهداف خواسته شده دست‌یافتنی هستند؟

- آیا احتمال ظهور نتایج غیرمنتظره‌ای وجود دارد؟

- ارزش‌های و معیارهای تصمیم‌گیری چه تأثیراتی دارند؟

- چه کسانی از این سیاست نفع خواهند برد؟

این چارچوب یک سیاست را در زمینه اجتماعی آن به منظور فهم سیاستگذاری مورد توجه قرار می‌دهد. یک سیاست جدا از رفتارها و هنجارهای اجتماعی اجرا نخواهند شد. ارزیابی سازنده تمرکز را از سطح خرد به کلان و از سطح خاص به سطح اجتماعی تغییر خواهد داد. زیرا از نظر پسااثبات‌گرایی، ارزیاب تلاش می‌کند تا ارزیابی را یک مرحله بیشتر از آنچه در حالت سنتی انجام می‌شد، انجام دهد. ارزیابی نوین، سیاست‌ها را در زمینه و متن اجتماعی آن مورد توجه قرار می‌دهد و آن را با سیاست و اهداف سایر بخش‌ها و نیز انتظاراتی که در سطح جامعه ایجاد می‌کند مورد ارزیابی قرار می‌دهد. همچنین ابزارها و روش‌های تحقق سیاست‌ها را با توجه به مفاهیمی چون کارایی و اثربخشی بررسی می‌کند. این امر باعث می‌شود ارزیاب به این مسئله هم بپردازد که آیا یک سیاست برای وضعیت یا مشکل خاص، خوب طراحی شده است یا نه و اینکه سیاست مذکور چه ارزش‌ها و شاخص‌هایی را ارتقا می‌دهد. این امر سؤالات زیر را در پی دارد:

- آیا سیاست با مشکل موجود در جامعه مرتبط است؟

- چه ارزش‌ها و شاخص‌های اجتماعی را ارتقا می‌دهد؟

- آیا تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مذکور به افزایش و مشروعیت سیاسی منجر می‌شود؟

زمانی که این چارچوب به کار گرفته شد، ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات استفاده خواهد شد. برای مثال پرسش‌نامه‌ها، مصاحبه‌ها، مشاهده‌ها و تحلیل گفتمان.

#### ۴ مشکلات ارزیابی؛ مداخله سیاستگذاران در ارزیابی

در ابتدا باید مسئولان مختلف، افراد یا گروه‌هایی را که ممکن است دیدگاه‌های رقیب و

گاهی متضاد داشته باشند و نیز منافع کسانی که از نتایج اجرای سیاست متأثر می‌شوند را شناسایی کنیم. پیتروسی و هوارد فریمن<sup>۱</sup> گروه‌ها یا احزابی را که نوعاً درگیر ارزیابی هستند یا از آن تأثیر می‌پذیرند را شناسایی کرده‌اند که عبارت‌اند از: سیاستگذاران، تصمیم‌گیران، ارزیابان، شهروندان، مدیران و مجریان سیاست، رقبای سیاست و جامعه ارزیابی. مسئولان اجرایی نه تنها از ارزیابی متأثر می‌شوند بلکه تلاش خواهند کرد ارزیابی سیاست‌های مسئولان اجرایی را به‌طور دیگری نشان دهند و نیز مسئولانی که فایده‌ای در همراهی با یک سیاستگذاری نمی‌بینند احتمالاً از نتایج منفی ارزیابی استقبال خواهند کرد. همین‌طور مسئولان ارزیابی که از سیاستگذاری فعلی حمایت می‌کنند از چنین نتایجی استقبال نمی‌کنند. هر کس می‌تواند انتظار تفاسیر متفاوتی از گزارش ارزیابی و تخمین یافته‌ها داشته باشد که به تناسب شرایط ایدئولوژیک خواننده با پیشنهادات ارائه شده به‌وسیله ارزیاب بستگی دارد.

در ارزیابی سازنده باید میان سیاستگذاران فعال و منفعل تمایز قائل شویم. سیاستگذاران فعال یا بازیگران اصلی تلاش می‌کنند تا در مراحل مختلف بر سیاست تأثیر بگذارند. درحالی‌که مسئولان منفعل از سیاست تأثیر می‌پذیرند و در فرایند مشارکت نمی‌کنند. ارزیاب باید منافع گروه دوم را هم در نظر داشته باشد. به بیان دیگر، تأثیرات و ارزش‌های اجرا شدن یک سیاست برای مسئولان منفعل یا ساکت در نظر گرفته شود.

یکی از روش‌ها برای شناسایی مسئولان فعال و منفعل استفاده از روش بهمنی یا گوله برفی است. این روش در شناسایی کنشگران اصلی و انتخاب اشخاص برای مصاحبه کمک می‌کند. روش به‌کار رفته برای شناسایی کنشگران اصلی می‌تواند با چگونگی حرکت یک بهمن مقایسه شود. وقتی سایرین کسی را به‌عنوان کنشگر اصلی فرایند حل مسئله می‌شناسند، این معیار می‌تواند برای در نظر گرفتن آن شخص به‌عنوان کنشگر اصلی به‌کار رود. کنشگر اصلی می‌تواند هم حامیان و هم مخالفان سیاستگذاری فعلی را شامل شود. کنشگر اصلی در

---

1. Peter Rosie and Howard Fridman

این مفهوم، کنشگرانی هستند که در اجرای سیاستگذاری مشارکت و یا تلاش می‌کنند هدف و جهت آن را تغییر دهند. حامیان معمولاً همه کسانی هستند که به تحقق هدف کمک می‌کنند، به محض اینکه بهمن راه افتاد، کنشگران اصلی شناسایی می‌شوند. شناسایی کنشگران اصلی به ارزیاب کمک می‌کند تا کنشگران منفعل را هم شناسایی کند. تعداد کمی از کنشگران نیز هستند که هدف و جهت برنامه‌ها را مورد سؤال قرار می‌دهند.

البته اگر تنها ادراکات بازیگران اصلی بررسی شود، این خطر وجود دارد که تأثیرات ساختاری‌تر و یا غیرمستقیم نادیده گرفته شوند. بازیگران اصلی ممکن است از چنین تأثیراتی آگاه نباشند و بنابراین ارزیاب باید به آنها توجه کند. در این چارچوب تأثیرات و شرایط ساختاری در یک زمینه سیاسی - تاریخی - اجتماعی سیاستگذاری تحلیل می‌شوند.

## ۵ چه کسی مشکل سیاستگذاری را تعریف می‌کند؟

به‌منظور توضیح و تشریح اینکه چه چیز در جریان است و برای توضیح فرایندها و نتایج فرایندهای واقعی، ارزیابان باید توجه خاصی به این مسئله داشته باشند که چرا یک موضوع تبدیل به یک معضل یا مشکل اجتماعی شده و سیاستگذاری لازم می‌داند برای آن برنامه‌ریزی کند. در ادبیات تحلیل سیاست‌ها، نظریات مختلفی برای فهم اینکه مشکل سیاستگذاری چیست، وجود دارد. اما چارچوبی که در اینجا ارائه شده با این فرض شروع می‌شود که در یک موضوع به‌عنوان یک مشکل اجتماعی، یک قضاوت ارزشی است. شرایط معینی که یک موضوع به‌عنوان یک مشکل در نظر گرفته می‌شود به دریافت‌های ما وابسته است و ذاتی موقعیت و شرایط خودش نیست. تعریف مشکل سیاستگذاری، عبارت است: از مفهوم‌سازی یک مشکل یا چالش جمعی که با آن سروکار داریم و تجهیز سایرین در مسیری مشخص برای حل آن مشکل و ارائه راه‌حل در قالب سیاست‌ها و برنامه‌ها. از دید ماهیت‌شناسی، هیچ مشکل سیاستگذاری عینی وجود ندارد. بعضی متخصصان مجموعه‌ای از متغیرها را به‌عنوان علت یک مشکل و سایرین آن را به‌عنوان آثار آن در نظر

می‌گیرند. درحالی‌که گروهی دیگر اصلاً آن را مشکل نمی‌دانند. از آنجا که هیچ‌گونه مشکلات سیاستگذاری علمی و عینی وجود ندارد. ارزیابان باید دقت بیشتری نسبت به تعاریف رایج درباره مشکل سیاستگذاری داشته باشند. علاوه بر این، متخصصان حرفه‌ای، شرکت‌ها و گروه‌های فشار متعاقباً تلاش می‌کنند بر تعریف مشکلات سیاستگذاری عمومی تأثیر بگذارند. یک راه برای مواجهه با این وضعیت تبدیل مشکل سیاستگذاری به یک سؤال تجربی و مفاهیم در حال ظهور مشکل سیاستگذاری است.

چه کسی قدرت را برای تعریف مشکل سیاستگذاری و هدایت جریان اجرای سیاستگذاری در دست دارد؟ اگر ارزیاب فقط به ساختار اقتدار رسمی توجه کند، خطر عدم شناخت اینکه واقعاً چه چیز اتفاق می‌افتد، وجود دارد. نهادها و بازیگران غیررسمی و بدون مسئولیت رسمی می‌توانند در بسیاری موارد اهمیت اساسی داشته باشند و همه بازیگران اصلی باید در یک ارزیابی دیده شوند.

سرانجام اینکه، ارزیابی سازنده سه نقد را بر شیوه سنتی وارد می‌کند: ۱. فقدان تحلیل مشکل، ۲. سازمان نامناسب برای اجرای پروژه و ۳. استفاده از فنون بیش از حد ساده. عدم تحلیل مشکل باعث می‌شود تحلیل روشنی از مشکل پیش روی سیاستگذاران به دست نیاید، در این صورت سیاستگذاران با مشکلات متعددی روبه‌رو خواهند شد و سیاستگذاری از مسیر اهداف مورد نظر منحرف می‌شود و ممکن است نه تنها مشکلی رفع نشود بلکه مشکلات جدیدی به وجود آید. با توجه به تحلیل درست مشکل و شناخت دقیق آن می‌توان سازمان مناسب برای اجرای سیاست مورد نظر را انتخاب کرد.

در ارزیابی سیاست‌ها در صورتی که از فنون و تکنیک‌های ساده و پیچیده توأمان استفاده شود و ارزیابی به شیوه‌های مختلف انجام گیرد نتایج دقیق‌تری به بار خواهد آورد. در ارزیابی سیاست‌ها، سازمان‌های نظارتی و اجرایی باید همکاری لازم را با یکدیگر داشته باشند. هماهنگی این سازمان‌ها و ارائه به‌موقع گزارش‌های ارزیابی و نظارتی، نقش مهمی در تحقق بهتر اهداف و کارایی دستگاه‌های اجرایی خواهد داشت.

## ۶ مداخله ارزیابی در سیاستگذاری

در چه مواردی مداخله ارزیاب ضروری است؟ در ارزیابی سازنده نقش ارزیاب از مشاهده‌گر به بازیگر تغییر می‌کند. در این چارچوب (جدول ۱) زمانی که: ۱. اجرای سیاست‌ها از اهداف جامع منحرف می‌شود یا زمانی که مشکلات اجرا شناخته می‌شوند، ۲. اگر اهداف یک سیاست یا مشکل‌ساز به نظر برسند. برای مثال زمانی که مبنای نظری یک سیاستگذاری غیرواقعی نمایان می‌شود و یا ۳. اگر یک کارگزار یا عامل پنهان، آشکار شود. در همه این موارد ارزیاب درگیر کار می‌شود و حتی سیاستگذاران را به چالش می‌کشد. نقش سازمان‌های نظارتی و مداخله آنها در این سه مورد، زمینه تحقق اهداف و کارایی سازمان‌های اجرایی را فراهم می‌کند و از اجرای چندباره سیاست‌ها و پرداختن به مشکلات جزئی به جای مشکلات اصلی جلوگیری می‌کند. ارزیاب باید تلاش کند تا به‌عنوان ساختارگرایی انتقادی عمل کند که مشکلات در حال ظهور را همراه با توصیه‌هایی درباره چگونگی مواجهه به آنها ارائه می‌کند. هدف مداخله ارزیابی، ارتقا‌یادگیری در فرایند سیاستگذاری است.

## ۷ ارزیابی مبانی نظری و عقلی سیاستگذاری

کلید فهم عقلانیت و رای سیاستگذاری، جست‌وجوی نظریه سیاستگذاری است. در ارزیابی سازنده، پیشنهاد شده که ارزیاب از روش‌های مختلف برای جست‌وجوی متغیرهای توضیحی و بسترهای سیاستگذاری که می‌تواند بر کل اهداف تأثیر گذارند، استفاده کند. به‌رحال این فرایندی تبیینی بوده و کاملاً بر مبنای جمع‌آوری اطلاعات موجود نیست.

اگر یک نظریه جامع سیاستگذاری شامل همه ابزارهای ممکن برای اهداف رسمی و نیز اهداف غیررسمی باشد، باید چنین نظریه‌ای که می‌تواند پیچیده و تاحدی متناقض باشد، آشکار شود. در چارچوب ارزیابی واقع‌گرایانه باید سازگاری ارزیابی با اجرای سیاست، نظریه و زمینه سیاستگذاری مورد بررسی قرار گیرد. در این راستا، دو مسیر اصلی شناسایی

شده‌اند. یکی به جلو و دیگری به عقب. مسیر رو به جلو با بررسی وضعیت مشکل آغاز شده است که در پی شناسایی راه‌حل‌ها یا وضعیت‌های سیاستگذاری‌های مختلف می‌رود. این شبیه یک سیاستگذاری عقلانی - آرمانی است. غالباً مراحل مختلف در تصمیم‌گیری عقلانی مرحله‌ای و یکی پس از دیگری در پی هم می‌آیند. مشابه این مسئله برای تحلیل و ارزیابی عقلانی صادق است. یعنی ارزیابی مرحله به مرحله که با ارزیابی درستی تعریف مشکل شروع شده به ارزیابی درستی تصمیم‌گیری و بعد صحت و سلامت اجرا، سپس به پایان یا تغییر درست یا نادرست یک سیاست می‌پردازد. معنای ضمنی مفاهیمی مثل چرخه سیاستگذاری و یا مراحل سیاستگذاری این است که سیاستگذاری باید از مسیر مراحل منطقی پیش رود. برای مثال شناسایی مشکل، تجهیز منابع، اجرا و ارزیابی. چنین الگوهایی به ندرت در عمل یافت می‌شوند. همان‌طور که این ارزیابی تأیید می‌کند مراحل مختلف یا اجزای سیاستگذاری غالباً به صورت مشابه یا از طریق جست‌وجوی فرایندهای سیاستگذاری تکرار می‌شوند. سیاستگذاران تمایل دارند، دیگران و نه خودشان، موضوع عقلانیت باشند که عمل بر مبنای مشاهده نامیده می‌شوند. در واقع مسیر و رای عقلانیت توضیح می‌دهد که سیاستگذاران فن‌سالار حتی آماده‌اند سیاستگذاری را به وسیله کار گزار رسمی و غیررسمی گمراه کنند.

### نتیجه‌گیری: کاربردهایی برای ارزیابی

به منظور قضاوت درباره فرایندهای جاری سیاست‌ها، که باز یگران زیادی درگیر آن هستند. ارزیاب‌ها باید از چارچوب‌های باز و ترکیبی از ابزارها استفاده کنند. یکی از این راه‌ها در این مقاله ارائه شده است و البته راه‌های دیگری هم وجود دارد. روش‌شناسی‌ها و چارچوب‌ها باید اعمالی را که واقعاً در جریان هستند به حساب آورند، به کار گزاران برای بهتر شدن کارشان کمک کنند و در یادگیری سیاستگذاری مشارکت کنند.

هر ارزیابی در درون خود کاربردهایی برای ارزیابی‌های بعدی خواهد داشت. هر چند که ارزیابان سعی دارند سیاستگذاری رسمی را ارزیابی کنند اما اگر مشکل سیاستگذاری

غیررسمی یا کارگزار پنهانی که صاحب نفوذ است دیده شد، چند راه برای مواجهه با آن وجود دارد. الگوی اول اینکه ارزیاب صرفاً اطلاعات این ارزیابی را جمع‌آوری کرده و بعدها از آن استفاده کند، برای مثال در یک گزارش نهایی برای بررسی و تفسیر اینکه چرا سیاستگذاری در مسیری فعلی اجرا می‌شود. دومین الگوی دوم اینکه ارزیاب می‌تواند در این فرایند دخالت کند. مداخله می‌تواند شامل عنوان کردن اهداف و ابزارهای مرتبط با وضعیت مشکل باشد. اگر راه‌حل دوم انجام شد و شکست خورد ارزیاب می‌تواند به وضعیت اول برگردد، یا راه‌حل سوم را اجرا کند. راه سوم می‌تواند به منزله تغییر توجه از اهداف اصلی به پنهان یا تغییر اهداف پنهان باشد.

در راه سوم این مسئله مطرح است که اگر کسی نیست که ناظر شهروندان در این امر نظارت باشد، ارزیاب باید این کار را انجام دهد. سیاستگذاران به ظاهر می‌خواهند که سیاستگذاری با عقلانیت و رضایت عمومی همراه باشد، اما در عمل یک سیاستگذاری فریب‌کارانه را رهبری می‌کنند. پیش‌فرض آنها علی‌رغم گذشت قرن‌ها، یادگیری سیاستگذاری را محقق نکرده است و دلالت بر این دارد که پیش شرط ایجاد یادگیری سیاستگذاری در یک فرهنگ سیاستگذاری فن‌سالارانه محدود است. پیش‌بینی نیازهای جمعیت هدف در وضعیتی که فاصله میان نخبه و مردم در حال رشد است، مشکل‌ساز است. علاوه بر این مسئولان، ارزیابی بیرون از قوه مجریه را برای مشروعیت‌بخشی به سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده خود دنبال می‌کنند. این امر مستلزم این است که ارزیابان توجه بیشتری به کنار زدن رویه‌های ظاهری سیاستگذاری عمومی داشته باشند که شامل استفاده استراتژیک از ارزیابی‌هاست. ارزیابان سیاست‌های عمومی معتقدند که سیاستگذاری عمومی زمانی که به ارزیابی سیاست‌ها پاسخ دهد مشروع است. دیدگاه‌ها، اهداف و راه‌حل‌های ارائه شده در مدارک رسمی یا به‌وسیله کارگزاران ممکن است بعداً به‌عنوان دیدگاه‌های منحرف شناخته شوند. به‌رحال مشروعیت، خودبه‌خود مستلزم توجه به نهادهای دمکراتیک یا فرایندهای رسمی نیست. نهادهای مردم‌سالاری رسمی در رسیدن به

قانونمندی رسمی استفاده می شوند، اما برای دست یابی به مشروعیت سیاستگذاری کافی نیستند. پیش از این مشکلات مشروعیت در دولت‌های جدید مستلزم ملاحظه فرضیاتی که در ارزیابی سیاستگذاری به وجود می آمد، بود. مشروعیت سیاستگذاری عمومی نمی تواند به عنوان راهنما در نظر گرفته شود و ارزیابان باید توجه بیشتری به چگونگی کمک سیاستگذاری به دموکراسی و مشروعیت بخشی نظم موجود، داشته باشند.