

ارزشیابی برنامه‌های راهی به سوی توسعه

دکتر علی دلاور

دانشیار دانشکده روانشناسی

دانشگاه علامه طباطبائی

ارزشیابی به گونه‌ای که امروزه تعریف و به کار برده می‌شود ریشه در قرن اخیر دارد. این نوع پژوهش از دو ضرورت وابسته به هم، در اوایل ۱۹۶۰، رشد و توسعه یافت. اولین ضرورت توسعه و گسترش برنامه‌های سیاسی در آمریکا بود که قسمتی از جامعه بزرگ مدیریت لیندن جانسون بود. فلسفه اصلی این مدیریت بدین صورت بیان شده است: برنامه‌های اجتماعی می‌تواند بسیاری از نا برابریهای موجود در جامعه آمریکا را کاهش داده و مشکلات اجتماعی دیگر را نیز حل کند. ضرورت دوم به کارگیری شیوه جدیدی در بودجه بندی بود که طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه بندی نام گرفت. ایده اصلی موجود در این بودجه‌بندی تاکید بیش از اندازه بر ارزشیابی بود، بنحوی که با اعمال این فعالیت پژوهشی، میزان تحقق هدفهای طرح و برنامه‌ریزی شده معین و مشخص بود. بنابراین، ارزشیابی برنامه‌ای به منظور یافتن راه‌حلهایی برای حل مسائل خاص اجتماعی و در نتیجه هموار کردن فرایند توسعه به کار گرفته می‌شود و به همین دلیل هم یک روش ساده نیست، بلکه مجموعه‌ای از فنون و روشها است. برای پاسخگویی به سوالهایی نظیر: آیا یک برنامه اجتماعی به همان طریقی که قبلاً طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی شده است پیش می‌رود؟ به کار برده می‌شود. به عبارت دیگری ارزشیابی برنامه‌ای یک واژه کلی است که به انواع گسترده‌ای از فعالیتهای پژوهشی اطلاق می‌شود. در ارزشیابی برنامه‌های عامه مردم و دانشمندان مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند و لذا این فعالیت پژوهشی، سعی در پوشاندن شکاف بین این دو را دارد.

منظور از ارزشیابی بررسی منظم حوادثی است که در اثر اجرای یک برنامه اتفاق می‌افتند. هدف ارزشیابی کمک به اصلاح برنامه مورد ارزشیابی و کلیه برنامه‌هایی است که دارای اهداف یکسان با برنامه مورد بررسی‌اند. در عمل ارزشیابی به چهار طبقه تقسیم می‌شود: (۱) طرح ریزی برنامه، (۲) نظارت برنامه، (۳) ارزشیابی اثر (۴) کارایی منابع.

برای توضیح این ۴ روش، فرض کنید قصد داریم یک برنامه تغذیه برای زنان کم درآمدی که در انتظار اولین فرزند خود هستند تنظیم کنیم؟ چه برنامه‌ای باید طرح‌ریزی شود؟ جامعه مورد مطالعه از چند نفر تشکیل شده است؟ بهترین روش برای نیل به این هدف کدام است؟ اطلاعات جدیدی که برنامه مورد نظر به مادران می‌دهد کدام‌اند؟ ارزشیابی مبتنی بر نظارت برنامه به ما اطمینان می‌دهد که کارکنان مناسبی برای اجرای این برنامه استخدام شده است، اطلاعات درستی به اعضای جامعه مورد مطالعه داده شده است. آیا نیازی به اجرای این برنامه هست؟ بهترین راه دستیابی به این هدف کدام است؟ ارزشیابی اثر، فرآورده‌های نظام را مورد توجه قرار می‌دهد. برای مثال، در مورد برنامه تغذیه، سوالها باید مشتمل بر این باشد که آیا اطلاعات ارائه شده به صورت قابل فهمی عرضه شده است؟ آیا زنان عادات بهداشتی و تغذیه‌ای خود را تغییر داده‌اند؟ آیا تغییرات براساس برنامه به وجود آمده‌اند. سرانجام ممکن است بخواهیم بررسی کنیم، آیا برنامه مزبور کم هزینه‌ترین روش دادن اطلاعات به مادران است. ارزشیابی کارایی منابع عبارت است از امکان دستیابی به کارایی یکسان با صرف هزینه کمتر رسیدن به هدفهای برنامه.

هر یک از این انواع ارزشیابی دارای اهمیت است. یک ارزشیابی جامع باید مشتمل بر هر ۴ نوع ارزشیابی باشد. اما در عمل معمولی‌ترین نوع ارزشیابی، نظارت برنامه و ارزشیابی اثر است. دلایل، عمده تاکید بر این دو نوع ارزشیابی عبارت است از: (۱) هنگامی که ارزشیابی شروع می‌شود، غالب برنامه‌ها در حال اجرا هستند به همین دلیل فرصتی برای ارزشیابی طرح‌ریزی برنامه‌ای وجود ندارد. (۲) مدیران و برنامه‌ریزان علاقه‌منداند که با آثار مشهور (نتایج) برنامه سرو کار داشته باشند تا طرح این مطلب که برخی از نتایج می‌توانند با منابع ورودی کمتری حاصل شوند. بهمین دلیل سعی می‌شود که این دو نوع ارزشیابی (نظارت برنامه و ارزشیابی اثر) به

تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گیرد. به منظور استفاده از مفاهیم عام و رایج و برای جلوگیری از هر نوع ابهام احتمالی بجای ارزشیابی اثر، ارزشیابی برنامه‌ای به کار برده می‌شود. هنگامی درباره میزان نیل به هدفهای از پیش تعیین شده صحبت می‌کنیم، ارزشیابی به ترکیبی از ارزشیابی برنامه‌ای و ارزشیابی اثر اطلاق می‌شود. در این شرایط واحد تجزیه و تحلیل عبارت است از برنامه‌های اجرایی جامعه، نظیر برنامه تغذیه در مثال مطرح شده.

ارزشیابی برنامه اغلب بر اساس درخواست متقاضی در زمان معینی و در چارچوب مشخصی به منظور جمع‌آوری اطلاعات برای تعیین کنندگان خط و مشی فعالیتهای اجتماعی، اجرا می‌شود. با وجود این عمده‌ترین وجه تمایز این پژوهش با سایر فعالیتهای پژوهشی در زمینه‌های سازمانی موجود در بطن آن است. به عبارت دیگر ارزشیابی برنامه‌ای نوعی پژوهش سازمانی است. غالب فعالیتهای اجتماعی توسط سازمانهایی نظیر مدارس، موسسه‌های بهداشتی سازمانهای شهری اجراء می‌شود و ارزشیابی برنامه‌ای یا پژوهشهای سازمانی برای آنها اجرا می‌شود. ارزشیابی نمی‌تواند مجزا از زمینه‌های سازمانی آن باشد، ماهیت ارزشیابی به موازات کاربرد یافته‌های آن و سهولت در توسعه توسط عوامل سازمانی و نه ارزشیاب، تعیین می‌شود.

زمینه سازمانی ارزشیابی

شاید هیچ شکلی از پژوهش به اندازه ارزشیابی متاثر از فعالیتهای محیطی نباشد. ارزشیابی برنامه‌ای در موقعیتهای سازمانی و برای هدفهای سازمانی انجام می‌شود. در صورتی که ارزشیاب بتواند سوالهای نظری و اساسی مطرح سازد ارزشیابی بهتر خواهد شد، اما هدف عمده ارزشیابی جمع‌آوری اطلاعات درباره جنبه‌های مختلف برنامه است، که ممکن است برای تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرا و استمرار آن مفید باشد.

عوامل سازمان چگونگی اجرای ارزشیابی را

تعیین می‌کند. تعاون و همکاری در سازمان می‌تواند ارزشیابی را آسانتر سازد. به عبارت دیگر مخالفت‌های سازمانی می‌تواند مانع گردآوری اطلاعات می‌شود. در واقع ارزشیابی بین تقاضاهای دو سازمان (سازمان مجری ارزشیابی و سازمان مورد ارزشیابی) گرفتار می‌شود. برای مثال وزارت آموزش و پرورش ممکن است قصد ارزشیابی مدارس غیر انتفاعی را داشته باشد در حالیکه مدارس مزبور ممکن است از چنین ارزشیابی جلوگیری کنند.

دلایل چندی در مورد اینکه چرا یک سازمان با کارکنان آن با ارزشیابی مخالفت می‌کنند وجود دارد. برخی از دلایل عمومی عبارت‌اند از: ترس از اینکه برنامه مورد ارزشیابی موثر تشخیص داده نشود، ارزشیابی فعالیت‌های روزمره را خدشه‌دار می‌کند و ممکن است به جای ارزشیابی برنامه، ارزشیابی پرسنل مورد نظر باشد. مخالفت با ارزشیابی را می‌توان با تدابیر و توجه دقیق به دلایل مخالفت کاهش داد. علاوه بر مسئله مورد بحث سه عامل مهم سازمانی دیگر بر ارزشیابی برنامه‌های اجتماعی اثر می‌گذارند. این عوامل عبارتند از:

۱) اهداف سازمانی (۲) مذاکره درباره ارزشیابی
 ۳) سیاسی کردن ارزشیابی.
اهداف سازمانی

یکی از مفروضه‌های اساسی در ارزشیابی این است که برنامه مورد ارزشیابی بر اساس اهداف معینی آغاز شده است. در این صورت هدف ارزشیابی عبارت از میزان موفقیت سازمان در دستیابی به هدفهای برنامه. در ارزشیابی برنامه‌های سازمانی و اجتماعی، با توجه به هدفهای رسمی، دو مفروضه به طور ضمنی مطرح است. ۱) هدفهای برنامه‌های اجتماعی یا سازمانی، روشن و به نحوی بیان شده‌اند که می‌توان میزان دستیابی به آنها را ارزشیابی کرد. ۲) هدفها در زمان اجرای برنامه متغیر نیستند. هیچکدام از این اهداف ضرورتاً نمی‌توانند در عمل رعایت شوند و پذیرش هدفهای سازمانی بدون هر گونه نقد و

«منظور از ارزشیابی بررسی منظم حوادثی است که در اثر اجرای یک برنامه اتفاق می‌افتد.»

بررسی می‌تواند دردسرهای زیاد برای ارزشیاب ایجاد کند و ارزشیاب را به دام آنچه که به «تله هدف» موسوم است بیندازد.

سازمانها غالباً دارای دو گونه هدف‌اند، هدفهای رسمی و عملیاتی. هدفهای رسمی هدفهایی هستند که رهبران سازمانها در گزارشهای رسمی یا بیانیه‌های عمومی آنها را اعلام می‌دارند و موجودیت سازمان یا برنامه به وجود آنها بستگی دارد. هدفهای عملیاتی هدفهایی هستند که سازمان با استفاده از منابع خود سعی در رسیدن به آنها را دارد، بنابراین از طریق این دسته از هدفها است که فعالیت‌های سازمانی و آنچه

سازمان باید به آن برسد معین می‌شود.

مشکل عمده‌ای که در اغلب هدفهای رسمی مشاهده می‌شود کلی و مبهم بودن آنها است. برای مثال هدفهای رسمی برخی از برنامه‌های اجتماعی به این شرح بیان شده‌اند، ایجاد رفاه اجتماعی، بالا بردن فرهنگ اجتماعی، کاهش فقر، برقراری عدالت اجتماعی. تعیین و توصیف نوع فعالیت‌هایی که برای رسیدن به این هدفها لازم است خیلی دشوار و حتی در برخی از موارد غیر ممکن است. در چنین شرایطی چون فعالیت‌های اجتماعی به منظور دستیابی به هدفهای کلی و مبهم صورت می‌گیرند به همین دلیل ارزشیابی آنها هم دشوار و هم در برخی از موارد گنگ و مبهم و بدون نتیجه است.

چون دستیابی به چنین هدفهای غیر ممکن است در اغلب موارد سازمانها دو کار را انجام می‌دهند. یا ۱) اهدافی را که قابل حصول‌اند جانشین هدفهای اولیه می‌کنند. یا ۲) کلیه فعالیت‌های خود را متمرکز بر عملیات اجرایی برنامه می‌کنند و در نتیجه هدفهای برنامه را نادیده می‌گیرند. (جاگزینی هدف و وسیله) به واسطه این جانشینی هدفهای رسمی به هدفهای عملیاتی تبدیل می‌شوند. البته راه سومی هم وجود دارد و آن عبارت از جانشین کردن هدفهای مدیر و کارکنان به جای هدفهای رسمی و عملیاتی است. در چنین شرایطی وظیفه ارزشیاب کشف هدفهای عملیاتی برنامه است به این معنی که مجریان برنامه سعی در رسیدن به چیزی را دارند. آیا هدفهای سازمان با گذشت زمان دستخوش تغییر شده است یا خیر؟

با وجود اینکه بین هدفهای رسمی و عملیاتی اختلاف وجود دارد. ارزشیاب باید آن دسته از هدفهای سازمانی را که با گذشت زمان تغییر کرده‌اند

شناسایی نماید. نگرشهای سیاسی جدید امکان دارد جهت برنامه‌ای را تغییر دهد. مطالعه کارکنان سازمان ممکن است موجب تدوین هدفهای عملیاتی جدیدی شود، یا ممکن است سازمان به سمت مجموعه‌ای از هدفهای عملیاتی برود تا معلوم کند موفقیت کدامیک از آنها امکان‌پذیر است. به طور کلی هدفهای برنامه‌ها و سازمانها پویا هستند و ارزشیاب نباید فرض کند که گزارشهای ماه یا سال گذشته درباره هدفها و روشها منعکس کننده واقعیهایی موجود است.

دو دلیل دیگر در مورد اینکه ارزشیابی نمی‌تواند هدفهای سازمانی و برنامه‌ای را به صورت ظاهری ارزشیابی کند وجود دارد. ۱) هدفهای برنامه (یا حتی خود برنامه) ممکن است بدلائیل سیاسی تدوین شده باشند نه به خاطر اینکه شناسی برای نیل بدانها وجود دارد. برنامه‌ها ممکن است با تبلیغات زیاد و به صورت عامه پسندی بیان شوند تا نشان داده شود اجرای آنها تا چه اندازه مورد نیاز جامعه است، ۲) هدفهای سازمانی برای برنامه‌های اجتماعی در سطح ملی بنا نهاده می‌شوند. اما سازمانهای محلی برای اجرای برنامه‌های مزبور به نیازها و اولویتهای گرایش دارند به همین دلیل هدفهای محلی را مورد توجه قرار می‌دهند. در نتیجه بین هدفهای محلی و ملی اختلاف حاصل می‌شود (هدفهای ملی توسط هدفهای محلی کنار زده می‌شوند).

به طور خلاصه به منظور اندازه‌گیری، این که آیا سازمانی یا یک برنامه اجتماعی به هدفهای از پیش تعیین شده خود رسیده است یا خیر؟ ارزشیاب باید سؤالات مختلفی را پاسخ دهد. آیا هدفهای رسمی مورد توجه بوده‌اند یا هدفهای عملیاتی؟ آیا هدفهای (عملیاتی یا رسمی) دستخوش تغییر شده‌اند؟ در صورتی که تغییری اتفاق افتاده است آیا هدفهای فعلی



ملاک ارزشیابی اند یا هدفهای قبلی؟ علاوه بر این از آنجا که بیشتر برنامه‌ها، هدفهای چندگانه دارند، کدامین هدف بالاترین ارجعیت را دارا است؟ ارزشیاب نمی‌تواند به تنهایی به تمام سوالهای مطرح شده پاسخ دهد. هدفهای عملیاتی، کلی و ویژه باید توسط متولیان ارزشیابی، مدیران سازمانها یا برنامه‌ها یا بخشهای دیگر نظیر گروهی از شهروندان علاقه‌مند به حمایت برنامه‌های اجتماعی شناسایی شوند.

مذاکره درباره ارزشیابی

بیشتر پژوهشهای ارزشیابی در سازمانها و برای هدایت یا اصلاح آنها اجرا می‌شود. این پژوهش به خاطر نبل به غایات سازمانی اجرا می‌شوند. بنابر این ارزشیاب به ندرت بر فرآیند ارزشیابی کنترل کامل دارد. او نمی‌تواند آژانده فرآیند ارزشیابی را بدون ملاحظه و همیاری بسیاری از بخشهایی که به طور حیاتی در فرآیند ارزشیابی مداخله دارند طرح‌ریزی و اجرا کند. بنابر این طرح‌ریزی، هدایت و به طور کلی اجرای ارزشیابی مستلزم مذاکره با کلیه بخشهایی است که به نحوی در فرآیند ارزشیابی مشارکت دارند. در حقیقت هر یک از جنبه‌های ارزشیابی آمادگی مذاکره با بخشهای مربوطه را دارد. بنابر این ارزشیاب باید ضرورتاً مذاکره را با کلیه بخشها آغاز کند و استنباط کلی خود را از هدفهای ارزشیابی، روشها و کاربردهای بالقوه آن، ثبت کند. در این صورت ارزشیاب یک پژوهشگر پاره وقت، مدیر پاره وقت، ولی یک سیاستمدار تمام وقت است. علاوه بر این، گر چه توافق در مورد موضوعهای فوق‌الذکر ضروری است، اما فرآیند مذاکره در سراسر ارزشیابی باید استمرار داشته باشد. دلیل عمده استمرار ارتباط و مذاکره این است، که ارزشیابی مستقل و عینی نیست، بلکه به طور وسیعی سفارشی است، مملو از ارزش است و ماهیت سیاسی دارد.

سیاسی کردن ارزشیابی

در ارزشیابی نیروهای بالقوه و در عین حال متضاد، روشهای مختلف پژوهشی، خط‌مشی‌ها و بوروکراسیها با یکدیگر تلفیق می‌شود. ارزشیابی یک نهاد منطقی و عقلانی است که در سیاست جای خاصی پیدا کرده است. ملاحظاتی سیاسی به یکی از صورت‌های زیر در تحلیل نتایج ارزشیابی ممکن است تاثیر بگذارد و عدم توجه به آنها موجب شکست و ناکامی ارزشیابی می‌شود.

۱- خط و مشی‌ها و برنامه‌هایی که ارزشیاب با آنها سر و کار دارد ناشی از تصمیمهای سیاسی‌اند که از طریق فرآیندهای سیاسی پیشنهاد، تعریف و تعیین می‌شوند.

۲- چون ارزشیابی ابزار تصمیم‌گیری است به همین دلیل نتایج ارزشیابی به خودی خود وارد فرآیند سیاسی می‌شود.

۳- عامل سوم، که شاید کمتر شناخته شده این است، ارزشیابی خود یک عملکرد سیاسی است.

برنامه‌ها و نتایج آنها وجود دارد. این منابع عبارت‌اند از مجریان برنامه، موافقان و مخالفان برنامه‌ها، سازمانهای مالی و گروههای مختلف دیگر جامعه و ارزشیابی برنامه‌های جدید بسیار حساس هستند زیرا موافقی وجود دارد که نمی‌توان حمایت مالی و سیاسی برای تجدید توان مالی کسب کرد از طرف دیگر ارزشیابی منفی برنامه‌ای ممکن است موجب ختم برنامه‌ای پیش از رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده شود. در واقع تصمیم‌گیری در مورد این که برنامه‌ای ارزشیابی شود یا خیر خود یک تصمیم سیاسی است.

سیاستهای ارزشیابی به منافع عظیم سیاسی محدود نمی‌شود. جامعه نیز به نوبه خود از آن بهره‌مند می‌شود. هنگامی که ارزشیابی به گونه‌ای مورد توجه قرار می‌گیرد که نتایج سیاسی مهمی در برداشته باشد. در چنین شرایطی اطلاعات جمع‌آوری شده بازیهایی مختلفی را (حداقل برای مخالفان یا افرادی که از آن پشتیبانی نمی‌کنند) به وجود می‌آورد. اولین بازی یا حمله متوجه روش اجرای ارزشیابی می‌شود. انتقادات هر انتقادکننده‌ای (حتی در شرایطی که انتقاد جنبه حمله نداشته و یک انتقاد سازنده است) بیشتر متوجه نکات نمونه‌گیری، طرح، چگونگی انتخاب آزمونهای آماری، فرآیندهای اندازه‌گیری، مدت اجرای ارزشیابی و روشهای تحلیل اطلاعات گردآوری شده

«دلایل چندی در مورد اینکه چرا یک

سازمان یا کارکنان آن با ارزشیابی مخالفت

می‌کنند وجود دارد. برخی از دلایل

عمومی عبارتند از: ترس از اینکه برنامه

مورد ارزشیابی مؤثر تشخیص داده نشود،

ارزشیابی فعالیت‌های روزمره را خدشه‌دار

می‌کند و ممکن است به جای ارزشیابی

برنامه، ارزشیابی پرسنل مورد نظر باشد.»

است. ارزشیابی ممکن است با انگیزه مختلفی اجرا شود اما مطالعاتی که نتایج آنها به حوزه‌های سیاسی کشیده می‌شود باید روشها و مراحل اجرایی آن از هر نظر قابل دفاع باشد.

برای این که نشان داده شود یک برنامه اجتماعی اثر بخش نیست، راههای مختلفی وجود دارد. فهرستی از این گونه روشها عبارت است از (گات فردسون، ۱۹۷۹). اگر در ارزشیابی ملاکهای نادرستی به کار برده شود، برنامه بر پایه نظریه نادرستی قرار داده شود، نشان داده می‌شود که برنامه مورد ارزشیابی فقط برای گروه خاصی به کار برده می‌شود نه تمام مردم. ارزشیاب هر برنامه حساس و مهم باید انتظار هر نوع تهاجمی با هر روش و دلیلی را داشته باشد. همان طوری که ارزشیابی مثبت هر برنامه به معنی لثاب و دوام آن نیست، ارزشیابی منفی هم به معنی مرگ برنامه نیست.

یا انحلال برنامه دارد. گاهی اوقات یک جو سیاسی برای استمرار برنامه حیاتی‌تر از نتایج ارزشیابی است. به همین دلیل در برخی از شرایط ارزشیابی عامل تعیین کننده برای تصمیم‌گیری درباره برنامه نیست، اما نتایج آن می‌تواند در فرآیند تصمیم‌گیری به کار گرفته شود.

شاهد خوبی از مورد فوق ارزشیابی برنامه‌ای تحت عنوان هد استارت در آمریکا است. هدف برنامه مذکور کمک به آمادگی پیش از دبستان بچه‌های نامطلوب برای کسب تجارب مفید در مدرسه و جلوگیری از به انحراف کشیده شدن آنها و در نهایت موفقیت آنها در تحصیل بود. برنامه هد استارت با بودجه‌ای معادل با ۱۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۶۵ (ویلیام و دیوانس، ۱۹۷۶) آغاز شد. در سال ۱۹۸۶ ارزشیابی جامعی از برنامه مزبور صورت گرفت. نتایج حاصله نشان داد که برنامه مزبور موفق نبوده است. ارزشیابی مذکور از هر سو مورد تهاجم قرار گرفت. روش آن به شدیدترین وجه زیر سوال برده شد، آزمونهای اجرا شده در این ارزشیابی به عنوان ابزار نامناسب مورد انتقاد قرار گرفتند. ارزشیابی مزبور اثر ناچیزی بر برنامه هد استارت داشت. بودجه برنامه از ۳۲۳ میلیون دلار، بعد از انجام مطالعه مزبور به ۳۶۰ میلیون دلار رسیده حمایت و محبوبیت سیاسی برنامه هد استارت موجب نجات آن شد. در مجموع هدایت و اجرای ارزشیابی، انتخاب روش ارزشیابی، با یک نظریه مناسب نیست. در واقع شیوه‌های ارزشیابی از اهمیت ثانوی برخوردار هستند. اگر اجزاء سازمانی و سیاسی ارزشیابی مورد توجه قرار نگیرد، صلاحیت علمی و فنی ارزشیاب اهمیت چندانی نخواهد داشت. بنابراین موفقیت هر ارزشیابی تا حد زیادی به توجه و تعادل بین عوامل فوق بستگی دارد.

منابع

Cronbach. Lee j., 1982, Designing Evaluations Educatroins and social programs. Beverlg Hills, cal: sage.

GOTT fredson. Mich ael R./ 1979, "Treatment Destvuction Techniques." pp. 110 - 126 in Lee sechrest.s

Guttentag, Marcia, 1977, "Evaluation and societg" pp. 52 - 62 Beverlg Hills.cal. sage

Williams, Walter, and Johnw. EVANS, 1976. "The politics of evaliation: The case of Head start." pp. 242 - 309 in james E. cuse in public policg Maluing. New York: praeger.