

مقدمه

امروزه در محافل دانشگاهی، به‌طور وسیعی پذیرفته شده است که آنچه ما آن را واقعیت می‌پنداریم، تجلی برساخته‌های اجتماعی است؛ برساخته‌هایی که بازتولیدی از مفهوم احساسی فرهنگ و تاریخ مشترک‌اند و در اندیشه و تفکر مردم تجلی می‌یابند و بر زبان آنان جاری می‌شوند و بدین طریق، به واقعیت‌های آینده جامعه، شکل می‌دهند. بدین صورت که شیوه اندیشیدن و گفتن مردم، یا به‌صورت مستقیم توسط خودشان یا به‌صورت غیر مستقیم از طریق نمایندگان، بر قوانین و برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها و اقدامات یا حتی تفسیر آن‌ها، تأثیر می‌گذارد و بر ساخت اجتماعی واقعیت، نافذ می‌شود؛ ضمن اینکه این گفتن، در انتخاب نظریه‌ها و اقدامات، در ساخت اداره و حکمرانی نیز اثرگذار است و بدین طریق، در شکل‌دهی به واقعیت آینده جامعه، کارگر می‌افتد. این در حالی است که سرعت تغییرات و تحولات در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی، در عصری که لقب «عصر اطلاعات» را یدک می‌کشد و مشخصه اصلی آن، «یورش اطلاعات» است، لزوم اتخاذ راهبردها و راهکارهای منطقی و عقلایی را برای تغییر و هدایت جامعه به مسیر بهبود شرایط اجتماعی ضروری ساخته، جنبه اطلاعاتی را برای ارزش‌گذاری‌ها و قضاوت‌ها درباره اقدامات گوناگون دولت و حکومت، برجسته نموده است؛ دولت و حکومتی که نماینده عامه مردم است و تحت عنوان «بخش عمومی» از آن یاد می‌شود؛ بخشی که با سرنوشت آحاد جامعه سروکار دارد و سیطره اثرگذاری آن بر کلیه شئون زندگی مردم نافذ است و هر حرکتی در آن، معمولاً مراتب کامیابی و ناکامیابی همگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بنابراین، دولت و به‌ویژه حکومت باید با سازمان‌های تحت پوشش خود، همواره در مسیر اصلاحات و اقدامات عقلایی گام بردارند تا با توجه به گستردگی حوزه عمل و اقدام دولتی و اثرگذاری آن بر زندگی آحاد مردم، جامعه را در مسیر رشد و پیشرفت و توسعه و تعالی قرار دهند و بدین طریق، آینده روشنی را برای جامعه به ارمغان بیاورند.

یکی از همین اقدامات عقلایی که می‌تواند موجب تغییرات فوق‌فعال در بخش عمومی گردد، تدوین و کاربست و اجرای برنامه ارزشیابی مناسب است؛ حتی می‌توان گفت که تدوین و اجرای برنامه ارزشیابی، موجب تغییر طرح سازمان‌دهی می‌شود و سازمان و محیط را پیوسته وضع می‌کند؛ یعنی از طریق تأثیر بر نحوه ارتباطات، شیوه هدف‌گذاری، رویه تخصیص منابع، آداب مدیریت و ساختار و عزم و اراده اعضای سازمان، روابط متقابل سازمان و محیط را پی‌درپی تعریف و بازتعریف می‌کند و آینده این روابط را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نظر به این موارد، ارزشیابی عملکرد دولت و حکومت، از جمله کارهای حیاتی برای اداره امور کشورها به شمار می‌آید؛ زیرا ارزشیابی، هویتی بازخوردی دارد و به راهبران سیستم، اطلاع‌رسانی می‌کند تا آگاهی یابند که آیا به پیش می‌روند یا درجا می‌زنند و یا واپس‌گرایانه، طریق ارتجاع می‌پویند.^۱ این نکته آنگاه مهم‌تر جلوه می‌کند که دریایم تا زمانی که اطلاعی از وضع موجود وجود نداشته باشد، نمی‌توان برای ترسیم آینده مطلوب یا آنچه دانشمندان «یادگیری از خطاها» می‌دانند (Argyris, 1994: 58) و آن را منبع پایان‌ناپذیر یادگیری معرفی می‌کنند، اقدام کرد؛ این‌گونه اطلاعات، از طریق ارزشیابی عملکرد به دست می‌آیند.

بدین ترتیب، ارزشیابی عملکرد، مقدمه ضروری امر به معروف و نهی از منکر در ساحت حکمرانی شمرده می‌شود؛ ارزشیابی عملکرد، هشدار آگاه‌باش به دولتی است که نیت خدمت دارد، ولی بر امر خود مسلط نیست؛ پس باید پیوسته به او راه را نشان داد. متأسفانه، اندوخته دانش مدیریت دولتی و اداره دولت و حکومت، درباره نحوه ارزشیابی عملکرد، بسیار فقیر است. این فقر، تا حد زیادی به ماهیت ارزشیابی عملکرد دولت برمی‌گردد. گویا عملکرد دولت، ارزشیابی‌ناپذیر است! عملکردی پرچالش، پردامنه، چندجنبه‌ای و چندبعدی که شمارش و سنجش آن، ناممکن می‌نماید. باین حال، ارزشیابی عملکرد دولت و سازمان‌های دولتی، کاری بس ضروری و خطیر است و گریز و گزیری از آن نیست!

نویسندگان برآن‌اند که این مهم باید به تدریج و با همت متخصصان و دانش‌پژوهان، در سیر تکامل قرار گیرد. این کتاب، به‌مثابه اثری اولیه، با همین منظور نگارش یافته است.

در این کتاب، نویسندگان به جای تأکید بر ارزیابی و مدیریت عملکرد، بر ارزشیابی عملکرد تأکید نموده‌اند و به مباحثی روی آورده‌اند که در امتداد فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی، دال بر مسئله‌یابی، دستورگذاری، انتخاب و اجرای خط‌مشی است. بنابراین، به نکاتی توجه کرده‌اند که باید در ارزشیابی رفتار و پیامدهای عملکرد خط‌مشی‌ها و اقدامات سازمان‌های دولتی و آثار اجرای آن‌ها، مد نظر قرار گیرند. ذکر این نکته ضروری است که روی آوردن نگارندگان به موضوع «ارزشیابی عملکرد دولت و حکومت»، صرفاً یک انتخاب بوده است و نفی‌کننده ارزش توجه به «مبانی مدیریت عملکرد در بخش دولتی» نیست. در همین زمینه، نویسندگان امید دارند که این مهم را سایر نویسندگان نیز مورد توجه قرار دهند.

نکته دیگر اینکه تأکید بر کارآمد ساختن، اثربخش‌تر کردن یا پاسخ‌گوسازی حکومت و سازمان‌های دولتی، دلیلی بر جهت‌گیری کتاب به رویکردهای شبه ایدئولوژیک مدیریت دولتی نوین یا مدیریت‌گرایی نیست، بلکه در روند مباحث طرح‌شده در زمینه هدفمندتر ساختن اقدامات و خط‌مشی‌های حکومت مد نظر قرار گرفته است؛ مباحثی که به‌ویژه با آغاز قرن بیستم، با شدت بیشتری مورد تأکید قرار گرفته‌اند. در همین زمینه، تأکید می‌شود که خط‌مشی‌ها و اقدامات حکومت، باید عقلایی گردند. نویسندگان بر آن‌اند که با توجه به منطق وجودی بخش عمومی، بسیاری از کارکردها و وظایف حکومت و دولت، به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته یا در حال توسعه، با ابزارهای توصیه‌شده در قالب رویکرد مدیریت دولتی نوین (نظیر خصوصی‌سازی، مقاطعه‌کاری و برون‌سپاری) سازگار نبوده؛ اهتمام و جدیت دولت و حکومت را طلب می‌کنند؛ دولت و حکومتی قوی و پاسخ‌گو که در مسیر خدمت به صاحبان واقعی کشور، حرکت کند و زیرساخت‌ها و پیش‌شرط‌های لازم را برای ابراز ظرفیت خودشکوفایی آن‌ها، مهیا سازد.

البته باید توجه داشت که ارزشیابی، اقسام گوناگونی دارد و مشتمل بر ارزشیابی محصول، خط‌مشی، پروژه، مداخله، اقدام، برنامه و نظایر آن می‌گردد. رویکرد این کتاب به تبعیت از «آیین‌نامه ارزشیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» که میزان تحقق خط‌مشی‌های محوری حکومت و اهداف کمی برنامه‌های توسعه را در قالب ارزشیابی ابعاد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی مد نظر قرار داده است، بر این منوال گذاشته شده است که ارزشیابی کلیه خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها، مداخله‌ها و اقدامات سازمان‌های دولتی، در قالب ارزشیابی عملکرد سازمان‌ها پیگیری شوند.

این کتاب در پنج بخش و چهارده فصل تدوین یافته است؛ بخش اول در پنج فصل به «مبانی و مقدمات» اختصاص یافته است و در آن، مفاهیم اولیه مرتبط با مقوله ارزشیابی و عملکرد، مد نظر قرار گرفته‌اند. در فصل اول از «حوزه مفهومی ارزشیابی» سخن رفته است و پس از تعریف بخش عمومی و منطق وجودی آن، مفاهیم عملکرد، ارزشیابی و اصطلاحات مترادف با آن، نظیر ارزیابی، ارزش‌گذاری، سنجش و پایش را مورد بحث قرار داده است؛ همچنین در این فصل، مقوله ارزشیابی و ارزشیاب، با ظرافت بیشتری توصیف شده‌اند.

در فصل دوم به «اهمیت و ضرورت ارزشیابی عملکرد در بخش عمومی» توجه شده، هدف و اهمیت ارزشیابی و رصد عملکرد، مد نظر قرار گرفته است؛ در این زمینه، بر ماهیت متمایز عملکرد دولت تأکید رفته است و درنهایت، مشخصات سیستم ارزشیاب عملکرد دولت، معرفی شده است.

در فصل سوم به «منطق شکست و تفکیک برای مهار سیستم» توجه شده و از منطق تفکیک و کوچک‌سازی، تقسیم عرصه‌های عمل و اقدام حکومت و کژکارکردهای حاصل از این تفکیک و ضرورت مدل‌سازی برای بررسی عملکرد دستگاه‌های دولتی، سخن به میان آمده است.

فصل چهارم به «ملاحظات اخلاقی ارزشیابی عملکرد دولت» اختصاص یافته، اخلاق را در اداره امور عمومی مد نظر قرار داده، برخی از اصول ناظر بر سیستم ارزشیابی خوب را معرفی کرده است.

در فصل پنجم، با عنوان «ارزشیابی عملکرد دولت و شکل‌دهی واقعیت آینده کشور»، تلاش شده است تا تأثیر ارزشیابی خوب در شکل‌دهی به آینده مطلوب، مد نظر قرار گیرد؛ همچنین تأکید شده است که هدف از ارزشیابی باید به توسعه عملکرد معطوف باشد و ابزاری برای تعالی سازمان یا حکومت یا سیستم اجتماعی، تلقی گردد.

بخش دوم در سه فصل به «مبانی نظری و مدل‌های ارزشیابی» اختصاص یافته، تکوین ارزشیابی در طی قرون، برخی از مبانی متداول طبقه‌بندی مدل‌های ارزشیابی و دیدگاه‌ها و مدل‌های گوناگون ارزشیابی را در کانون توجه قرار داده است.

در فصل ششم بر «مبانی نظری ارزشیابی عملکرد» تأکید شده است و سیر تکوین نظریه‌های ارزشیابی مورد بحث قرار گرفته است. در این فصل، تصریح شده است که در جهان متحول و متغیر امروزی، با دولت‌هایی که امور آنان روزبه‌روز پیچیده‌تر و پرتنوع‌تر

می‌شوند، برخورداری از نظریه پشتیبان، برای حمایت نظری و دانشی از سیستم ارزشیابی و متغیرهای مورد تأکید در آن، یاری‌دهنده و هدایتگر است.

در فصل هفتم، تحت عنوان «مبانی متداول طبقه‌بندی مدل‌های ارزشیابی»، ضمن مروری بر مهم‌ترین نوع‌شناسی‌ها از مدل‌های ارزشیابی، تأکید شده است که مدل‌های ارزشیابی، عصاره تجارب مفید مدیران و دانشمندان، در طی سال‌ها تجربه و مطالعه شمرده می‌گردند؛ مدل‌هایی که ارزشیابان را در زمینه اهتمام به ارزشیابی با منطق و فراگرد مشخص، یاری می‌دهند.

فصل هشتم به «دیدگاه‌ها و مدل‌های ارزشیابی عملکرد» اختصاص یافته است و برخی از مهم‌ترین مدل‌های ارزشیابی مورد اشاره قرار گرفته‌اند. همچنین تصریح شده است که با افزایش خزانه دانشی و آشنایی با انواع امدل‌های ارزشیابی، امکان طراحی مدل ترکیبی یا مدل جدید برای ارزشیابی بهتر و مناسب‌تر فراهم می‌گردد.

در بخش سوم «شاخص‌ها و معیارهای ارزشیابی عملکرد» مورد توجه قرار گرفته‌اند و در دو فصل، شاخص‌های عمومی و اختصاصی و برخی از معیارهای ارزشیابی عملکرد دستگاه‌ها بررسی شده‌اند. در فصل نهم با عنوان «شاخص‌های عمومی ارزشیابی عملکرد دستگاه‌ها»، ضمن مروری بر ویژگی‌های این شاخص‌ها، از پنج شاخص «کارایی»، «اثربخشی»، «کیفیت»، «همیاری و همکاری هم‌افزا» و «تکریم عامه مردم و مراجعه‌کنندگان»، به‌منزله شاخص‌های قابل تعمیم در کلیه دستگاه‌های دولتی یاد شده، برای تحلیل و سنجش هریک از این موارد، بحث‌هایی به میان آمده است؛ همچنین با معرفی برخی شاخص‌ها برای سنجش و ارزشیابی کلی عملکرد دولت و حکومت، با دیدی انتقادی نسبت به برخی از شاخص‌ها نگریسته شده و ادعا شده است که در انتخاب هر شاخص برای ارزشیابی، باید بیشترین تأکیدها بر پیامدها و آثار نهایی عملکردها، معطوف باشند.

فصل دهم، «شاخص‌های اختصاصی ارزشیابی عملکرد دستگاه‌ها» را در کانون توجه قرار داده، بر آن است که هر دستگاه، با توجه به ماهیت خاص عملکرد خود، باید علاوه بر شاخص‌های عمومی، شاخص‌هایی خاص را برای ارزشیابی عملکرد منحصره‌فرد خود طراحی نماید و عملکرد اختصاصی خود را با آن شاخص‌ها، در معرض ارزشیابی و قضاوت قرار دهد. برای این منظور، دو مبنای منطقی برای تفکیک عرصه‌های اقدام و عمل حکومت مد نظر قرار می‌گیرند: تقسیم‌بندی براساس عرصه‌های اجتماعی (عرصه‌های

اداری، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی) و تقسیم‌بندی براساس حوزه‌های وظیفه‌ای قوای حکومتی (قوه‌های مجریه، مقننه و قضائیه).

بخش چهارم به «فراگرد ارزشیابی عملکرد» اختصاص یافته است و ضمن مروری بر فراگرد سنتی و جاری ارزشیابی عملکرد در کشور، بررسی ویژگی‌های مطلوب در آیین‌نامه‌های ارزشیابی و تحلیل چالش‌های جاری ارزشیابی عملکرد را مورد تأکید قرار داده است.

در فصل یازدهم، با عنوان «فراگرد سنتی و جاری ارزشیابی عملکرد»، به آیین‌نامه‌های تاریخی و موجود درباره ارزشیابی عملکرد توجه شده، روش جاری ارزشیابی عملکرد افراد و دستگاه‌های دولتی در ایران، مورد بررسی قرار گرفته است؛ همچنین تصریح شده است که به لحاظ اهمیت ارزشیابی عملکرد و تأثیر آن بر خلق مستمر واقعیت‌های آینده، باید روش‌های جاری را پیوسته در روند تجدید نظر و اصلاح قرار داد.

در فصل دوازدهم یا «فراگرد پویای ارزشیابی عملکرد»، ضرورت تدوین آیین‌نامه‌های مطلوب مدنظر قرار گرفته است. همچنین در این فصل، تأکید شده است که همواره باید چشم‌انداز مطلوب کشور را به‌مثابه مبنای طراحی آیین‌نامه‌های مطلوب، مدنظر قرار داد. در همین زمینه، ضمن برشمردن مفاد اصلی سند چشم‌انداز، با نظر به دستگاه‌هایی که متولی مستقیم تحقق آن‌ها هستند، ویژگی‌های «آیین‌نامه ارزشیابی خوب» برشمرده شده‌اند. همچنین تأکید شده است که صرفاً هنگامی می‌توان از مانع و جامع بودن یک سیستم ارزشیابی عملکرد، اطمینان حاصل کرد که برای هر وظیفه ضروری، دست کم یک شاخص در نظر گرفته شده باشد و تضمین گردد که هیچ شاخص زاید و بی‌خاصیتی، در سیستم ارزشیابی عملکرد ما، راه نیافته است.

بخش پنجم با عنوان «ارزشیابی یادگیرنده و رو به تعالی» به دو فصل سیزدهم و چهاردهم اختصاص یافته است. در فصل سیزدهم «چالش‌های ارزشیابی عملکرد در عمل»، ضمن مروری جامع بر موانع و مشکلات و تله‌های ارزشیابی و سنجش عملکرد، براساس دیدگاه صاحب‌نظران این حوزه، برای تحلیل چالش‌های ارزشیابی عملکرد، یک مدل پنج‌وجهی معرفی شده و تصریح گردیده است که با مدیریت صحیح این چالش‌ها، به تدریج، امکان ارزشیابی صحیح و اثربخش و عادلانه عملکرد در دستگاه‌های گوناگون فعال در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اداری حکومت و جامعه، فراهم می‌آید. در نهایت، در فصل چهاردهم با عنوان «دیدهبان ارزشیابی: الزامات توسعه و

کاربست شاخص‌های پویا»، یک خرده‌سیستم متولی دیده‌بانی ارزشیابی عملکرد معرفی شده است و انواع اشتباهاتی که این سیستم باید از آن‌ها آگاه باشد و در طی حلقه‌های یادگیری، به اصلاحشان همت گمارد، مورد اشاره قرار گرفته‌اند؛ همچنین در این فصل، چنین تأکید شده است که ماهیت پویا و پرچالش ارزشیابی اثربخش و ضرورت رصد مستمر تحولات محیطی، نقش دیده‌بانی را در اثربخش ساختن سیستم ارزشیابی، پررنگ‌تر می‌سازد.

ذکر این نکته ضروری است که وجود و تداوم مجموعه‌ای از اصطلاحات مترادف برای ارزشیابی در ادبیات لاتین، موجب سرگشتگی دانش‌پژوهان دقیق و تیزبین می‌گردد؛ زیرا گاهی این اصطلاحات، چنان با هم قرابت معنایی می‌یابند که می‌توان آن‌ها را به جای یکدیگر به کار برد؛ بنابراین، در این کتاب، سعی شده است تا با کاربرد اصطلاحاتی متفاوت، معانی هریک از اصطلاحات، به روشنی به پژوهشگر فارسی‌زبان منتقل گردد. بدین ترتیب، برای «Evaluation» معادل فارسی «ارزشیابی»، برای «Assessment» معادل فارسی «ارزش‌گذاری»، برای «Appraisal» معادل فارسی «ارزیابی»، برای «Measurement» معادل فارسی «سنجش» و برای «Monitoring» معادل فارسی «پایش» به کار برده شده است. همچنین معادل فارسی «دولت» یا «کشور» برای «State»، معادل فارسی «حکومت» برای «Government» و معادل فارسی «اداره» یا «دستگاه اداری» برای «Administration» مورد استفاده قرار گرفته است. امید است که این اقدام هرچند کوچک، در مسیر زدایش آرایه‌های زبان‌شناختی، در نظر دانش‌پژوهان مقبول افتد.

یادآوری می‌شود که نگارندگان با علم به اینکه متون قوانین یا لوایح مشخص، باید بدون تغییر در اختیار خوانندگان قرار گیرند، به سبب ماهیت آموزشی کتاب، متن برخی از قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبه‌های مورد استفاده را از حیث ادبی ویرایش کرده‌اند تا مرور آنها، موجب استمرار غلط‌نویسی‌های متداول در سازمان‌های دولتی نشود؛ البته دقت شده است تا ماهیت مفاد قانونی تغییر نیابد و نحوه دلالت آن‌ها بر مفاهیم و رویه‌ها و فراگردها، در جریان ویرایش، تغییر نکند!

بهترین سرمایه‌نویسندگان، نقدها، پیشنهادها و هدایتگری‌های استادان و دانشجویان و همکارانی است که پیوسته آن‌ها را در این مهم یاری می‌دهند. از این‌رو، در اینجا از همه آنان، به‌ویژه از استادان گران‌قدر دکتر سید مهدی الوانی و دکتر علی رضاییان سپاسگزاری می‌شود. همچنین از دکتر اسدالله گنجعلی، دکتر حسن دانایی‌فرد و دکتر آریز قلی‌پور،

دکتر سید احمد طباطبایی، دکتر میرمهدی میرحسینی، دکتر صدری، آقای علی نیلی آرام، دکتر مصطفی باباخانی، دکتر محمود جوان، سرکار خانم سارا پندشنو و آقایان هادی عارف و سعید آزادی که با راهنمایی‌ها و نقدهای خود، هدایتگر نویسندگان بوده‌اند، سپاسگزاری می‌شود.

در پایان، در سخنی صریح و صادقانه با دانش‌پژوهان عرصه اداره و مدیریت دولت و حکومت، از آنان درخواست می‌شود تا این عرصه فقیر از دانش حکمرانی را دریابند و به برای غنی‌سازی ادبیات ارزشیابی عملکرد دولت و حکومت، در مجموعه «دانش اداره و حکمرانی»، اهتمام جدی بورزند.

بهار ۱۳۹۶

علی اصغر پورعزت

استاد دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

میر یعقوب سیدرضائی

دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه تهران