




REVIEW ARTICLE

Evaluability of the National Five-year Development Plans of the Islamic Republic of Iran; The Engine for The Implementation

Ali Mohammad Soltani

Assistant Professor of Department of Innovation Policy and Future Studies, Technology Studies Institute, Tehran, Iran

Corresponding Author's Email: Soltani@tsi.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93612>

Received: 28 November 2022
Accepted: 23 May 2023

ABSTRACT

The 5-year plans of the Islamic Republic of Iran are not evaluable. Despite varied reasons for the non-implementation of plans, the way they were formulated played a significant role. Evaluability in policy formulation requires regular structuring of policy levels, clear objectives, measurable indicators, evaluable tasks, clear responsibilities, and a chapter dedicated to evaluation rules. With the abovementioned features, it will be possible to analyze the reality of the plan before approval, monitor the progress of the plan clause-by-clause during execution, and conduct an evaluation of the plan's implementation thoroughly. Based on the evaluation process, in addition to generating transparent data from the execution, the evaluation of the responsible institutions, as public demand, will also be possible, and it will create a set of data that will provide a good guide for the following 5-year plans. This article offers specific recommendations for the evaluable formulation of the plans based on the policy evaluation literature and the experiences of the previous plans.

Keywords: Five-year National Plan, Policy Formulation, Policy Evaluation, Program Evaluation, Evaluability.





مقاله مروری

ارزیابی پذیری برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران؛ پیشرانی برای اجرا

علی محمد سلطانی

استادیار گروه سیاست نوآوری و آینده‌پژوهی، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: Soltani@tsi.ir

doi <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93612>

تاریخ دریافت: ۲۷ آذر ۱۴۰۱
تاریخ پذیرش: ۲ خرداد ۱۴۰۲

چکیده

برنامه‌های ۵ ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران به صورت ارزیابی پذیر تدوین نشده‌اند. عدم اجرای برنامه‌ها دلایل متنوعی دارد، اما نحوه تدوین برنامه‌ها نیز نقشی جدی در اجرایی نبودن و یا اجرائشدن برنامه‌ها داشته است. ساختاردهی منظم سطوح سیاست، اهداف روشن، شاخص‌های ارزیابی اهداف، تکالیف قابل سنجش، تقسیم مسئولیت شفاف و درنهایت اختصاص یک فصل به احکام ارزیابی از ویژگی‌های مهم ارزیابی پذیری در تدوین سیاست است که اگر در برنامه هفتم دیده شود، تحلیل عملی بودن برنامه‌ها قبل از تصویب، رصد پیشرفت بنده‌بند برنامه در زمان اجرا و ارزیابی نهایی و کامل اجرای برنامه امکان‌پذیر خواهد بود و علاوه بر تولید داده‌های شفاف از اجرای برنامه، ارزیابی دستگاه‌های مسئول نیز به عنوان یک مطالبه عمومی قابل انجام خواهد بود و بالاتر از آن مجموعه‌ای از داده‌های کمی و کیفی ایجاد خواهد شد که چراغ راه خوبی برای برنامه‌های ۵ ساله بعدی خواهد بود. در این مقاله پیشنهادها مشخصی برای تدوین ارزیابی پذیر برنامه هفتم و دیگر برنامه‌ها بر اساس ادبیات ارزیابی سیاست و تجربه برنامه‌های قبلی ارائه خواهد شد.

واژگان کلیدی: برنامه ۵ ساله، ارزیابی سیاست، تدوین برنامه، ارزیابی برنامه، ارزیابی پذیری.

مقدمه

برنامه‌های ۵ساله توسعه یکی از عالی‌ترین سطوح سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در کشور است که باتوجه به شمول وسیع آن‌ها باید با یادگیری و نهادینه‌سازی دانش و تجربه ملی در برنامه‌ریزی، باعث ارتقای توان قوای کشور در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و درک بالاتر آنها از نحوه اثرگذاری سیاست‌ها و برنامه‌ها در جامعه بشود. از طرفی دوره‌های ۵ساله برنامه‌های توسعه، مهم‌ترین بستر برای پیشرفت کشور هستند و عالی‌ترین اهداف پیشرفت در آنها پیش‌بینی می‌شود که در صورت اجرا باید شاهد حل مشکلات و سرعت بالای رشد کشور باشیم. این برنامه‌ها، بهترین فرصت هستند تا میزان پیشرفت کشور را در چارچوب مجموعه‌ای از شاخص‌های کلان و خرد به جامعه نشان دهیم و جامعه بر اساس این شاخص‌ها، دولت‌ها را ارزیابی کند؛ رؤسای قوا، عملکرد دستگاه‌های زیرمجموعه خود را بر اساس میزان دستیابی به اهداف نشان دهند و مدیران موفق نیز معرفی شوند. انتظار می‌رود سیاستگذاری‌های دولت منجر به حل مسائل یا کاهش اثرات مشکلات در سطح ملی شود؛ اما دیدگاه‌هایی بین رسانه‌ها و برخی کارشناسان کشور رایج است که مسائل کشور ما باقی می‌ماند (Vahid, 2020) و برنامه‌های ۵ساله توسعه، قوانین بودجه سالانه و سایر سیاستگذاری‌ها نتوانسته‌اند آنها را حل کنند. اگر زمانی یک مقام سیاستگذار اعلام کند که فلان ابزار سیاستی کارآمدی ندارد؛ جای خوشحالی است زیرا این اعلام، نتیجه ارزیابی ابزارها و نقش آنها در تحقق اهداف است؛ اما متأسفانه دائماً ابزارهای یکسان مورد استفاده قرار می‌گیرند و سیاستگذاران، نابدلی مجریان قبلی سیاست‌ها را عامل حل نشدن مسائل می‌دانند اما دیری نمی‌پاید که سیاستگذار فعلی هم مستحق همان خرده‌گیری‌ها می‌شود. تدوین برنامه‌های ۵ساله توسعه تقریباً هر ۵ سال یکبار تجربه می‌شود. یک سؤال جدی این است که چرا تجربه‌های سیاستگذاری از جمله برنامه بزرگ‌مقیاس ۵ساله، باعث انباشت دانش برنامه‌ریزی در کشور نمی‌شود؟ در حالی که این برنامه‌ها باید مهمترین ابزار یادگیری سیاست^۱ در سطح کلان کشور باشند، چرا کشور از آنها یاد نمی‌گیرد؟ و در ادامه این سؤال مطرح می‌شود: یادگیری چگونه محقق می‌شود؟ سیاست‌ها و برنامه‌ها چه موفق اجرا شوند و چه به شکست بیانجامند، خود بهترین ابزار برای یادگیری هستند (Leong & Howlett, 2022). متأسفانه در کشور ما چه در عرصه پژوهش و چه در عرصه عمل، کمتر به یادگیری سیاست توجه شده است (Nedae, 2022). یکی از بهترین جواب‌ها به سؤالات بالا در ادبیات ارزیابی سیاست^۲ آمده است. محققان، یادگیری را نتیجه ارزیابی سیاست می‌دانند تا جایی که ادبیات یادگیری سیاست و ارزیابی سیاست به طور مفهومی، کاملاً به هم شبیه هستند (Bundi & Trein, 2022). از طرفی ارزیابی سیاست و برنامه باید از زمان تدوین سیاست یا برنامه به عنوان جزئی از آن، دیده شود و بدون تفکر ارزیابی، تدوین سیاست به معنای بی‌توجهی به اجرای آن است (Frechtling, 2007). یادگیری و انباشت تجربه در برنامه‌های ۵ساله توسعه کشور در صورتی محقق می‌شود که فرایند تدوین و اجرای برنامه ۵ساله توسعه به صورت نظام‌مند انجام شود و الزامات و احکام لازم برای تحقق این یادگیری را در خود داشته باشد. ارزیابی سیاست و برنامه عاملی مهم برای یادگیری و ارتقای سطح سیاستگذاری و همچنین پاسخ‌گویی دولت است (Sanderson, 2002). زمانی توان سیاستگذاری دولت بالا می‌رود که سیاستگذاری‌های قبلی خود را ارزیابی نموده و نحوه اثر آنها را پایش کرده باشد؛ و این، نیازمند بینشی است که با تحلیل داده‌های کمی و کیفی مرتبط با اجرای برنامه و نحوه اثرگذاری آن به دست می‌آید. همچنین زمانی سطح پاسخگویی دولت بالا می‌رود که نتایج سیاست‌ها را اندازه‌گیری و به جامعه نشان دهد؛ و این مزیت، بر اساس تولید و انتشار اطلاعات در طول فرایند سیاستگذاری و اجرای برنامه حاصل می‌شود. به جرئت می‌توان گفت این دو مزیت مهم هنوز در کشور ما ایجاد نشده و گواه آن، نبود گزارش‌های عملکرد نظام‌مند برنامه‌ها و قوانین و امکان جستجوی عوامل پیشرفت کشور در آنها و همچنین عدم رضایت مسئولان کلان و سیاستگذار کشور است که گلايه‌های خود را در تریبون‌های مختلف اعلام می‌کنند. دولت‌های ما نه پاسخگویی را به شکل نظام‌مند آن تجربه می‌کنند و نه تجربه سیاستگذاری را به‌مثابه مدرسه‌ای برای یادگرفتن می‌دانند. این ضعف بزرگ دلایل و ریشه‌های متعدد دارد (Vahid, 2020) ولی در این مقاله به یکی از این ریشه‌ها یعنی ارزیابی نشدن برنامه‌های ۵ساله توسعه و به عبارت دقیق‌تر قابل‌ارزیابی نبودن آنها و به عبارت دیگر تدوین آنها بدون ملاحظات کامل ارزیابی پرداخته می‌شود. در این مقاله ابتدا ادبیات ارزیابی سیاست و برنامه و ارزیابی‌پذیری به طور

1- Policy Learning

2- Policy Evaluation

خلاصه معرفی و بر اساس آن، رویه‌ای ساده برای ارزیابی پذیری برنامه‌ها استخراج می‌شود. سپس ۶ برنامه ۵ساله توسعه کشور از لحاظ ارزیابی پذیری بررسی و نقاط قوت و ضعف آنها مشخص می‌شود. همچنین یکی از بخش‌های برنامه ششم توسعه به صورت مبسوط بررسی و از لحاظ ارزیابی پذیری تحلیل می‌شود. در پایان، با بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه‌های پیشین و رویه استخراج شده از ادبیات و تجربیات ارزیابی سیاست و برنامه، پیشنهادهایی برای برنامه هفتم توسعه ارائه می‌گردد.

پیشینه موضوع

در این بخش، ابتدا مفهوم، ویژگی‌ها و الزامات ارزیابی سیاست و برنامه از منابع مختلف بررسی می‌شود. در ادبیات، دو کلمه سیاست و برنامه معمولاً به جای هم استفاده می‌شوند و این دو در عمل با هم تفاوتی ندارند. سیاست، نوعی قاب^۱ برای فعالیت‌ها، پروژه‌ها، اقدامات و طرح‌هاست که مجموعه آنها برنامه نامیده می‌شود (Colebatch, 2009). تمرکز اصلی این بخش بر تعاریف، مفاهیم و شیوه‌های ارزیابی پذیری است که بر اساس آن بتوان سنجش ارزیابی پذیری برنامه‌های توسعه را توصیه کرد.

سیاستگذاری و ارزیابی

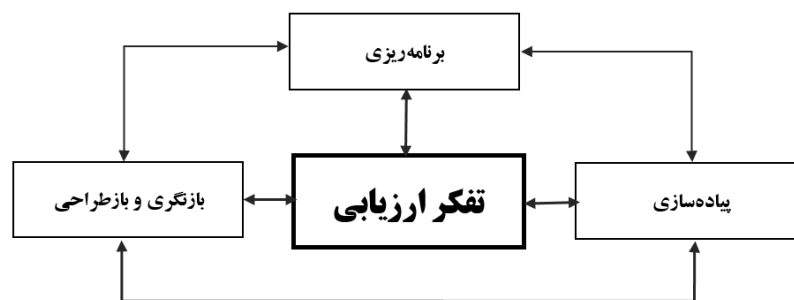
سیاست، مداخله یا عدم مداخله دولت در امور است. وقتی دولت مسئله‌ای را می‌بیند، تصمیماتی می‌گیرد و بر اساس آن، اختیارات و منابع عمومی را برای اثرگذاری بر مسئله فعال می‌کند؛ این یعنی سیاست (Colebatch, Hoppe, & Noordegraaf, 2010). باید توجه داشت که سیاست فقط حرّافی در مورد یک موضوع نیست بلکه راهی است برای تمرکز توجه در یک موضوع مشخص که معمولاً از بین گزینه‌های مختلف انتخاب شده است (Colebatch, 2009). و به همین دلیل سیاست مجموعه‌ای از کنش‌هاست که دولت‌ها برای رسیدن به هدف، انجام می‌دهند؛ بنابراین سیاست شامل اهداف و برنامه‌هاست که برنامه‌ها عموماً دارای سطوح تجمیع مختلف هستند و با عناوینی چون فعالیت، پروژه، اقدام و طرح بسط می‌یابند. سیاست، قصد اثرگذاری بر مخاطبین خود را دارد و اگرچه به نظر می‌رسد اتخاذ یک سیاست یا تغییر آن، راه را بر ادامه بحث و مشارکت گروه‌ها می‌بندد، سیاست وسیله‌ای است برای ورود گروه بیشتری از مردم به بازی (Colebatch, 2009). محدوده‌ای که سیاست برای آن وضع می‌شود ممکن است کوچک و یا گسترده باشد. عموماً در یک قلمرو، اجزای مختلفی وجود دارند که به صورت یک نظام (سیستم) با هم کار می‌کنند. سیاست، هدایت همه اجزا را در بر می‌گیرد و تمرکز همه اجزای یک نظام به هدف واحد، نیازمند انسجام^۲ محتوای سیاست است و به همین دلیل، بخش مهمی از فعالیت‌های یک سیاست، مربوط به هماهنگی^۳ است (Colebatch et al., 2010). دولت‌ها دائماً و در امور و قلمروهای مختلف سیاستگذاری می‌کنند و باید در قبال سیاست‌های خود «پاسخگو» باشند به عبارت دیگر باید به جامعه نشان دهند که مجموعه اقداماتی که در قالب یک سیاست طراحی و اجرا می‌کنند، روند امور را به سمت حل مسائل تغییر داده است. از طرفی دولت‌ها باید با هر بار مداخله و سیاستگذاری، فهم خود را از جامعه و مخاطبین و نحوه اثرگذاری بر آنها ارتقا دهند و «هر بار بهتر سیاستگذاری کنند». برای پاسخگویی، باید اطلاعات لازم را در مورد تغییر شرایط برای قضاوت عمومی منتشر نمود و برای بهبود سیاستگذاری، باید بینش بالاتری از مسائل و راه‌حل‌ها به دست آورد. برای رسیدن به این دو جایگاه مهم، «ارزیابی سیاست» مطرح می‌شود (Sanderson, 2002). ارزیابی سیاست، تلاشی نظام‌مند برای سنجش طراحی، پیاپی‌سازی و نتایج یک سیاست یا برنامه در حال اجرا یا خاتمه‌یافته است (DTI, 2010). ارزیابی از لحاظ زمان در چهار نوع آینده‌نگر^۴، گذشته‌نگر^۵، بینابین^۶ و هم‌زمان^۷ اجرا می‌شود و می‌تواند درونی یا بیرونی باشد یعنی توسط سازمان مجری سیاست و یا توسط منابع بیرون سازمان اجرا شود (Wollmann, 2017). روش‌های ارزیابی بسیار متنوع و در دو دسته کمی و کیفی قرار می‌گیرند. معیارها و شاخص‌های ارزیابی نیز در انواع مختلف

1- Frame
2- Coherence
3- Coordination
4- Ex-Ante
5- Ex-Post
6- Interim
7- Monitoring

ارزیابی تعریف می‌شوند ولی در یک دسته‌بندی کلی به ۲ دسته کارایی^۱ و اثربخشی^۲ تقسیم می‌شوند. کارایی شاخص‌های چگونگی اجرا و اثربخشی شاخص‌های نتایج اجراست. داده‌های موردنیاز برای ارزیابی‌های کمی باید در زمان اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها تولید و یا جمع‌آوری شوند و روش‌های کیفی عموماً با داده‌های مصاحبه و مطالعه موردی انجام می‌شوند.

تفکر ارزیابی

اگرچه در چرخه سیاست، ارزیابی یکی از مراحل سیاستگذاری است، تمهیدات آن باید در زمان تدوین، در نظر گرفته شود و در درون برنامه جاسازی شود. شاید بیشتر افراد، فکر می‌کنند که ارزیابی باید در انتهای یک برنامه، این سؤال را جواب دهد که میزان دستیابی به اهداف چقدر بوده است؛ اما سیاستگذاران باید ارزیابی را به‌عنوان ابزاری برای «بهبود برنامه‌ریزی» و اصلاح در زمان اجرا نیز به کار گیرند و این، یعنی ارزیابی بخشی از برنامه است و از ابتدای برنامه‌ریزی آغاز می‌شود. **Error!** **Reference source not found.** جایگاه ارزیابی را در چرخه ساده سیاست نشان می‌دهد. ارزیابی از زمان برنامه‌ریزی شروع می‌شود؛ در زمان اجرا و پیاده‌سازی هم ادامه می‌یابد و منبع اصلی بازطراحی یک سیاست یا برنامه است. «تفکر ارزیابی»^۳ موجب بهبود مستمر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارتباط با مخاطبان برنامه می‌شود (Frechtling, 2007). وقتی از تفکر ارزیابی صحبت می‌کنیم یعنی باید در زمان تدوین یک سند سیاستی، ارزیابی آن را به‌عنوان جزئی از سند جاسازی کنیم؛ طراحی ارزیابی‌پذیر سیاست و برنامه باعث می‌شود ارزیابی سیاست، امکان‌پذیر و معنادار باشد.



شکل ۱ - نقش تفکر ارزیابی در چرخه سیاست؛ منبع: (Frechtling, 2007).

سنجش ارزیابی‌پذیری سیاست و برنامه

طراحی ارزیابی‌پذیر برنامه، مهم‌ترین عامل برای اجراپذیری برنامه است؛ زیرا برنامه ارزیابی‌پذیر ابتدا باید از لحاظ واقع‌بینانه بودن و امکان تحقق اهداف بررسی شود. در برخی کشورها تدوین ارزیابی‌پذیر قوانین و برنامه‌ها اهمیت بالایی دارد به‌گونه‌ای که با وضع قانون یا مقررات، آن را الزامی کرده‌اند. قانون کارایی و دستاوردهای دولت آمریکا^۴، قانون ارزیابی سیاست دولت ژاپن^۵، راهنمای کتاب سبز^۶ و بیانیه ROAMEF^۷ در دولت انگلستان نمونه‌هایی از آنها هستند که به‌عنوان یک الزام، ارزیابی‌پذیری قوانین و سند‌های سیاستی شامل تعیین اهداف و شاخص‌های قابل‌ارزیابی به همراه تولید و انتشار داده‌ها و نتایج ارزیابی در زمان تصویب آنها بررسی می‌شود (Soltani, 2020). بر اساس دیدگاه اسمیت (Smith, 1989)، سنجش ارزیابی‌پذیری^۸ ابزاری تشخیصی و تجویزی است برای بهبود برنامه‌ها و فایده بیشتر هرگونه ارزیابی برنامه. فرایندی نظام‌مند است برای توصیف ساختار برنامه شامل اهداف، فعالیت‌ها و منطق ارتباطی آنها با اهداف و شاخص‌های موفقیت و همچنین برای تحلیل امکان‌پذیری عملی تحقق اهداف و مناسب بودن آنها برای ارزیابی. سنجش ارزیابی‌پذیری به‌صورت زیر انجام می‌شود (Smith, 1989):

- 1- Efficiency
- 2- Effectiveness
- 3- Evaluation Thinking
- 4- Government Performance and Results Act (GPRA) of 1993
- 5- Government Policy Evaluation Act
- 6- The Green Book Guidance
- 7- Rational, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation, Feedback
- 8- Evaluability Assessment

روشن کردن خواسته‌های برنامه از منظر بازیگران کلیدی درون و بیرون برنامه، بررسی دقیق واقع‌گرا بودن^۱ برنامه برای امکان‌پذیری نتایج و شناسایی فرصت‌های بهبود کارایی برنامه. لم و اسکینر (Lam & Skinner, 2021) با بررسی ۵۹ مورد سنجش ارزیابی انجام شده از سال ۲۰۰۸ به این نتیجه رسیده‌اند که این کار نقشی مهم و روزافزون در توسعه برنامه‌ها و برنامه‌ریزی‌های ارزیابی داشته است. با توجه به اینکه سنجش ارزیابی‌پذیری یک برنامه در زمان تدوین و قبل از اجرای آن انجام می‌شود، می‌تواند تغییراتی در برنامه ایجاد کند که برنامه، واقعی‌تر و اجرایی‌تر باشد. سنجش ارزیابی‌پذیری اگرچه به‌تنهایی قابل انجام است، معمولاً باید گام اول از فرایند ارزیابی کامل برنامه باشد. سنجش ارزیابی‌پذیری، به‌عنوان فعالیت پیش‌ارزیابی^۲ شمرده می‌شود و اطلاعاتی را جمع‌آوری می‌کند که بر اساس آن، می‌توان برآورد نمود که ارزیابی برنامه تا چه حد ممکن است و یا احیاناً چه تغییراتی باید در برنامه ایجاد شود تا امکان ارزیابی آن وجود داشته باشد (Taylor, Forsell, Perweiler, & Sienkiewicz, 2018). هولی (Wholey, 2015) معتقد است یک برنامه، به‌میزانی ارزیابی‌پذیر است که در آن ۴ فرضیه زیر صحیح باشد: ۱. اهداف برنامه، شاخص‌های عملکرد، تأثیرات جانبی و نیازهای اطلاعاتی کاملاً تعریف شده باشد. ۲. اهداف برنامه قابل تحقق باشند. ۳. داده‌های موردنیاز برای عملکرد برنامه شامل ورودی‌ها، فعالیت‌ها، خروجی‌ها و نتایج با هزینه معقول قابل تهیه باشد. ۴. نحوه بهره‌برداری از نتایج ارزیابی (به‌عنوان مثال برای بهبود برنامه‌ریزی) مشخص باشد. در سنجش ارزیابی‌پذیری باید تلاش نمود تا ۴ معیار بالا تا حد ممکن محقق شوند. با بالابردن سطح این معیارها، یعنی روشن‌تر شدن و واقعی و قابل تحقق بودن اهداف، امکان اثربخشی برنامه و موفقیت سیاستگذاری بالا می‌رود و در صورتی که عزم جدی برای بهره‌برداری از ارزیابی نیز وجود داشته باشد می‌توان شاهد رشد مستمر نهاد سیاستگذار بود. برای سنجش ارزیابی‌پذیری، گام‌ها و رویه‌هایی در منابع مختلف پیشنهاد شده است و بدیهی است که هر یک از بخش‌های آن نیازمند کار جدی است؛ به‌عنوان نمونه، واقعی بودن اهداف، نیازمند شناسایی خواسته‌ها، مسائل و مشکلات ذی‌نفعان، مسائل محیطی و منابع عمومی است. اشمیت (Schmidt, Scanlon, & Bell, 1979) ۴ گام برای سنجش ارزیابی‌پذیری بیان می‌کند؛ شامل ۱- شناخت و توصیف اجزای برنامه و ذی‌نفعان از منظر سیاستگذار، مدیران و کارکنان سطح عملیات ۲- تحلیل برنامه از نگاه خوش‌تعریفی، قابلیت پذیرش توسط سیاستگذار، واقعی بودن و امکان‌پذیری ۳- تعیین و ساخت گزینه‌های مطلوب شامل انتظارات و اهداف، فعالیت‌ها و رویکردهای اطلاعاتی برنامه ۴- به کارگیری نتایج سنجش. دیویس (Davies & Payne, 2015) با بررسی مقالات و نوشتارهای سازمان‌های ملی و بین‌المللی ضمن اشاره به رشد سال به سال انتشارات علمی در حوزه سنجش ارزیابی از سال ۱۹۷۹ تا ۲۰۱۱ میلادی، فرایند سنجش ارزیابی را در ۶ گام بیان می‌کند: ۱- تعریف مرزهای برنامه ۲- شناسایی مستندات موجود و ذی‌نفعان ۳- مطالعه و تحلیل اسناد ۴- به کار گرفتن ذی‌نفعان ۵- تولید پیشنهاد برای بهبود برنامه ۶- ارائه بازخورد به ذی‌نفعان. هولی (Wholey, 2015) برای سنجش ارزیابی‌پذیری ۶ گام تعیین می‌کند که به همراه توضیحاتی از سایر منابع شامل (Davies & Payne, 2015)، (Schmidt et al., 1979) و (Smith, 1989)، به‌صورت نسبتاً مبسوط در زیر می‌آید:

۱- **تعامل با کاربران:** سنجش ارزیابی‌پذیری، تعامل با سیاستگذاران، مدیران اجرایی و کارکنان اجرای برنامه را تشویق می‌کند. این تعاملات باعث می‌شود بین مطالبات ذی‌نفعان و واقعیت‌های اجرایی برنامه، هماهنگی ایجاد شود. ارزیابان در این مرحله با تشکیل کارگروه سیاست، ضمن جلب مشارکت ارکان مختلف، میان مطالبات ذی‌نفعان، انتظارات سیاستگذاران و واقعیت‌های اجرایی و عملی هماهنگی ایجاد می‌کنند.

۲- **شفاف‌سازی محتوای برنامه:** معمولاً برنامه‌ها در ویرایش اول مبهم و غیرقابل‌اجرا هستند و مهم‌ترین کار در سنجش ارزیابی‌پذیری، روشن کردن و برقراری روابط منطقی میان ورودی‌ها، فعالیت‌ها و خروجی‌های مورد انتظار برنامه است. از طرفی رکن سیاستگذار، مدیران و کارکنان اجرایی و گروه‌های ذی‌نفوذ باید فهم یکسان و هماهنگ از برنامه و اجزای آن داشته باشند. در این مرحله، ارزیابان با مطالعه اسناد و مستندات موجود و انجام مصاحبه با ارکان مختلف، شاخص‌ها و داده‌های لازم را تعیین و در نهایت دو مجموعه محصول را تولید می‌کنند که باعث می‌شود نتایج ارزیابی مفیدتر باشد: ۱- مدل منطقی برنامه ۲- شاخص‌های توافق شده. هر دو محصول توافق ارکان بر اهداف برنامه را مستند می‌کند.

1- Reality

2- Pre-Evaluation Activity

۳- بررسی واقع‌گرایی برنامه: بعد از روابط منطقی میان اجزای برنامه، مهم‌ترین موضوع، واقع‌گرایی و امکان‌پذیری اجرای برنامه و دستیابی به اهداف آن است و برای همین وقت زیادی را از ارزیابان می‌گیرد. در این مرحله، باید امکان‌پذیری اندازه‌گیری عملکرد برنامه و برآورد میزان تحقق اهداف، مستند شود. ارزیاب باید برنامه مطلوب را با ورودی‌های واقعی، فعالیت‌های واقعی و خروجی‌های واقعی مقایسه کند. مصاحبه با مدیران و کارکنان سطح عملیاتی، ابزار بسیار خوبی برای شناخت واقع‌گرا بودن برنامه است. کارکنان سطح عملیاتی، معمولاً درگیر اجرای پروژه‌ها و اقداماتی هستند که در اجرایی‌ترین سطح باعث ایجاد خروجی‌های واقعی می‌شوند.

۴- توافق بر تغییرات موردنیاز در برنامه: با به‌هم‌پیوسته شدن اجزای برنامه و بررسی واقع‌بینانه بودن برنامه تغییراتی در برنامه لازم می‌شود که باید ارزیاب آنها را با ارکان مختلف توافق کند.

۵- بررسی گزینه‌های مطلوب ارزیابی: در این گام، الزامات تولید داده‌ها و تحلیل‌های لازم، هزینه‌های تولید و جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل‌ها، تقویم زمانی و مانند آنها بررسی می‌شوند و بهترین گزینه انتخاب می‌شود.

۶- توافق بر نحوه استفاده از ارزیابی در بهبود برنامه‌ریزی: به‌عنوان آخرین گام و برای اثربخش بودن سنجش ارزیابی، استفاده از نتایج آن در دوره‌های زمانی مختلف هم‌زمان و پس از اجرای برنامه مورد توافق قرار می‌گیرد.

نظریه برنامه و مدل منطقی

نظریه برنامه به معنای ساخت یک مدل معقول، پذیرفتنی و کاربردی است که نشان دهد چگونه یک برنامه «کار می‌کند» (Bickman, 1987). این مدل منطقی نقش مهمی در مفهوم‌پردازی، برنامه‌ریزی و ارتباطات در یک حیطة مشخص مرتبط با برنامه دارد و همچنین ابزاری برای طراحی ارزیابی برنامه و اندازه‌گیری کارایی آن است (McLaughlin & Jordan, 2015).



شکل ۲ - شکل عمومی یک مدل منطقی برنامه منبع: (McLaughlin & Jordan, 2015).

مدل برنامه فقط فهرستی از اقدامات قابل انجام نیست بلکه باید ارتباط بین تک‌تک عناصر برنامه را تبیین و توجیه کند (DanaeeFard & Torabzadeh Jahromi, 2019). اگر برنامه را تبدیل آگاهانه منابعی مشخص (ورودی‌ها) به خروجی‌های مطلوب (نتایج) از طریق فعالیت‌های مشخص (فرایندها) در یک بافت مشخص بدانیم (McLaughlin & Jordan, 2015)، مدل منطقی برنامه باید بتواند ارتباط بین ورودی‌ها، فرایندها و نتایج را نشان دهد. این ارتباط از نوع علت و معلول است و ادعا می‌شود که ورودی‌ها و فرایندها باعث ایجاد نتایج می‌شوند. شکل عمومی یک مدل منطقی برنامه به‌صورت نموداری در شکل ۲ آمده است؛ اما مدل منطقی برنامه می‌تواند به‌صورت جدول و یا روایتی هم باشد (McLaughlin & Jordan, 2015). یکی از دلایل عدم اجرا یا عدم موفقیت برنامه‌های مفصل و چند حوزه‌ای (که برنامه‌های ۵ساله کلی را شامل می‌شود) در هم ریختگی و عدم انسجام اجزای برنامه است. نظریه برنامه و مدل منطقی، در حکم ابزاری برای انسجام بخشی اجزای برنامه و هماهنگی اجرای آن است (DanaeeFard & Torabzadeh Jahromi, 2019).

روش پژوهش

این مطالعه، یک تحقیق کیفی با روش تحلیلی تبیینی و با رویکرد قیاسی است که براساس تحلیل ادبیات موجود ارزیابی سیاست از یک طرف و تحلیل اسناد برنامه‌های توسعه کشور از طرف دیگر انجام شده است. این تحقیق از نوع تبیینی^۱ است و

به چرایی می‌پردازد. در تحقیق تبیینی، عموماً آزمون فرضیه با استدلال قیاسی انجام می‌شود (Casula, Rangarajan, & Shields, 2021). در رویکرد قیاسی، محقق با شروع از یک رابطه انتزاعی و منطقی میان مفاهیم، رهسپار یافتن شواهد واقعی تجربی می‌شود (Neuman, 2003). مفاهیم از نظریات و دانش موجود استخراج می‌شوند و شواهد تجربی معمولاً از موردی که باید مطالعه شود، استخراج می‌شود. مورد مطالعه باید به‌خوبی توصیف شود و در پژوهش‌های تبیینی نیز این توصیف جزء مهمی از پژوهش است. مسئله‌ای که در بخش مقدمه این مقاله بیان شده است از این سؤال آغازین نشئت گرفته است که چرا برنامه‌های ۵ساله توسعه کشور اجرا نمی‌شوند یا به عبارت منصفانه‌تر چرا ناقص اجرا می‌شوند. بی‌شک، دلایل متنوعی را می‌توان برای عدم اجرای این برنامه‌ها ذکر نمود که هرکدام از منظری با تحلیل شواهد و داده‌ها مطرح می‌شوند. بخش قابل توجهی از دلایل، مربوط به زمان اجرای برنامه‌هاست؛ اما پرداختن به چرایی این اجراهای ناقص، سوال چرایی به «آیا» تبدیل می‌کند: «آیا برنامه‌های توسعه ۵ساله قابل اجرا تدوین شده‌اند؟ مرور ادبیات، این فرضیه را هم تولید می‌کند که برنامه‌ها به‌خوبی تدوین نمی‌شوند. مبنای این تحقیق، همین فرضیه است که به‌منظور تأیید یا رد آن، برنامه‌های ۵ساله توسعه با آنچه در ادبیات به‌عنوان اصول اجراپذیری برنامه‌ها تدوین شده است، تطبیق داده و آسیب‌شناسی می‌شوند. به‌منظور بررسی ادبیات ارزیابی سیاست، محقق مطالعات گسترده‌ای در مفاهیم نظری و تجربه‌های عملی ارزیابی سیاست و برنامه در جهان انجام داده است. مفاهیم ارزیابی سیاست در دهه‌های اخیر رشد زیادی داشته است و از طرفی تجربیات بسیار زیادی در عملکرد دولت‌ها و برخی سازمان‌های بین‌المللی دیده می‌شود؛ اما هنوز مفاهیم پایه آن در کشور ما به مرحله تجربه نرسیده است. به همین دلیل در این مقاله، فقط بخش‌هایی از ادبیات که در زمان حاضر، تجربه عملی آن‌ها برای شروع جریان ارزیابی سیاست در کشور کفایت می‌کند، آورده شده است. اسناد مورد تحلیل در این مطالعه، سندهای رسمی قوانین برنامه‌های توسعه ۵ساله ۶گانه جمهوری اسلامی ایران است که از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۴۰۱ اجرا شده و می‌شوند. بررسی توصیفی مبسوط ۶ قانون برنامه ۵ساله کشور و استخراج ارکان و اجزای برنامه‌ها و همچنین مفاد مرتبط با ارزیابی توسط محقق انجام شده و با تطبیق بر ادبیات ارزیابی‌پذیری، نشان داده شده است که قوانین برنامه‌های ۵ساله، ارزیابی‌پذیر تدوین نشده‌اند و این تطبیق، فرضیه تحقیق را اثبات می‌کند. یک بخش از برنامه ششم (بخش ۱۲ با عنوان آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری) با جزئیات کامل به‌صورت نمونه بررسی شده و مشکلات آن به‌ویژه مشکلاتی که نقش جدی در عدم اجرای مواد داشته‌اند تشریح شده‌اند. در پایان این تحقیق، با توجه به شرایط برنامه‌های ۵ساله کشور و ادبیات ارزیابی سیاست، علاوه بر پیشنهاد تدوین یک فصل مرتبط با ارزیابی، رویه‌ای برای ارزیابی‌پذیری فصول یا مواد برنامه هفتم و سایر برنامه‌های ۵ساله پیشنهاد شده است.

بررسی برنامه‌های توسعه با تمرکز بر ارزیابی

بررسی کلی برنامه‌های ۵ساله توسعه بعد از انقلاب اسلامی

چند دوره تدوین برنامه ۵ساله عمرانی، پیش از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور تجربه شده است؛ اما اولین تدوین و تصویب برنامه ۵ساله بعد از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۶۷ بوده است و آخرین آن -برنامه ششم - مصوب سال ۱۳۹۵ و برای دوره ۵ساله ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ شمسی بوده و اجرای آن برای سال ۱۴۰۱ نیز تمدید شده است. در این تحقیق، شش برنامه توسعه ۵ساله^۱ از منظر ارزیابی‌پذیری بررسی شده‌اند. باید این نکته را هم در نظر گرفت که حتی اگر برنامه‌های کاملاً ارزیابی‌پذیر تدوین شود، دلیل بر این نیست که حتماً ارزیابی می‌شود. انجام ارزیابی نیز نیازمند عزم، فراهم بودن داده‌ها و زیرساخت‌های لازم است؛ اما به قطعیت می‌توان گفت که تدوین ارزیابی‌پذیر یک برنامه، سطح آمادگی بالاتری را برای ارزیابی آن ایجاد می‌کند (Wholey, 2015). این تحقیق نشان می‌دهد که برنامه‌های ۵ساله کشور، نه ارزیابی‌پذیر تدوین شده‌اند و نه ارزیابی شده‌اند و به همین دلیل نمی‌توان قضاوت کرد که اجرا شده‌اند یا خیر؛ وجود آنها چه تفاوت‌هایی ایجاد کرده و اگر تدوین نمی‌شدند چه نقصانی را الان شاهد بودیم. ارزیابی محتوایی برنامه‌های ۶گانه از قلمرو این مقاله خارج است؛ اما می‌توان ادعا کرد که برخی اشکالات محتوایی برنامه‌ها که باعث عدم اجرای آنها شده است با توجه بیشتر به مفهوم ارزیابی‌پذیری قابل تشخیص و رفع بوده‌اند. به‌عنوان مثال اینکه یک هدف کلان (و کیفی که نشان‌دهنده فضای فکری و دیدگاه کلی سیاستگذار است) با هدف

۱- متن کامل ۶ برنامه توسعه از وبگاه امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه کشور به نشانی <https://mpb.mpborg.ir/home> در تیرماه ۱۴۰۱ برداشت شده است.

عملیاتی در یک ماده همخوانی ندارد با ترسیم مدل منطقی برای برنامه یا بخش‌های برنامه قابل‌رؤیت می‌شود. یا اینکه در برنامه پنجم، ماده طولانی ۸۴ در حکم اساسنامه صندوق توسعه ملی قرار می‌گیرد و یا اصلاح ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در ماده ۸۹ طرح می‌گردد و وقتی نمی‌توان در یک ساختار منطقی، پیوند بین آنها و اهداف کلان برنامه در یک دوره ۵ساله را ترسیم نمود، باید نتیجه گرفت که هر دو، نیازمند قانون‌گذاری مجزا و فراتر از یک دوره ۵ساله هستند و نباید در محتوای یک برنامه بیایند. سندهای رسمی برنامه‌های ۶گانه از وبگاه سازمان برنامه‌وبودجه کشور دریافت و مطالعه و بر اساس مفاهیم و الزامات ارزیابی‌پذیری، بررسی شدند. از عجایب برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری در کشور همین بس که محتوای قوانین ۲ برنامه نمی‌تواند به‌سادگی به خواننده دوره زمانی برنامه را نشان بدهد و خواننده باید با جستجوهای تکمیلی و آزمون حدسیات خود، سال شروع و پایان برنامه را پیدا کند. یا جداول حاوی اطلاعات کمی یک برنامه به همراه متن قانون، ابلاغ نشده و در نسخه‌های چاپی قانون (توسط انتشارات سازمان برنامه‌وبودجه) نیز یافت نمی‌شود. البته بدیهی است که وقتی در این حد هم استاندارد برنامه‌ریزی رعایت نمی‌شود نمی‌توان انتظار داشت یک برنامه ۵ساله با استانداردهای ارزیابی‌پذیری تدوین شود. محقق معتقد است مسیر بلوغ سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کشور جز این نیست که استاندارد تدوین برنامه‌های ۵ساله را بالا ببریم و گرنه قطعاً نگارش این مقاله هم بی‌فایده بود.

بررسی ساختار و ارکان برنامه‌های ۵ساله توسعه از منظر ارزیابی و ارزیابی‌پذیری

بررسی ساختار برنامه‌ها، با ترسیم مدل منطقی امکان‌پذیر است. مدل منطقی که پیوند بین اجزای یک برنامه را نشان می‌دهد برای هیچ یک از برنامه‌ها ترسیم نشده و به عبارت دقیق‌تر قابل ترسیم و تجسم نبوده است و درحقیقت، بین اجزای این برنامه‌ها پیوندهای مشخص و قابل‌پیگیری وجود ندارد.

جدول ۱، ویژگی‌های کلی و برخی ارکان موجود در ساختار شکلی ۶ برنامه ۵ ساله را نشان می‌دهد. بررسی ساختارهای متفاوت برنامه‌های ۶گانه، هیچ‌گونه بهبودی را در نظام برنامه‌ریزی کشور نشان نمی‌دهد. برخی برنامه‌ها، هم دارای اهداف کلی و کیفی و هم دارای اهداف و جداول کمی هستند. برنامه‌های اول و دوم و تا حدی برنامه چهارم، میان این دو نوع هدف تمایز قائل شده‌اند؛ اما حتی در این برنامه‌ها، بین اهداف کیفی و کمی هماهنگی لازم وجود ندارد (Varmazyar & Tehrani, 2010). در برنامه سوم، شاهد حذف جداول و به عبارتی اهداف کمی (جز در موارد معدود) هستیم. برنامه چهارم، یک بخش را به اهداف کمی اختصاص داده است اما این بخش در هیچ یک از نسخه‌های مصوب (حتی در وبگاه سازمان برنامه‌وبودجه کشور) وجود ندارد. برنامه پنجم هم تقریباً فاقد جداول کمی است و در برنامه ششم دوباره جداولی وارد شده‌اند. ارکانی با عناوین راهبرد، خط‌مشی و سیاست (کلی و غیر کلی) در برخی برنامه‌ها دیده می‌شوند و در برخی دیگر، خبری از آنها نیست؛ اگرچه در برخی مواد یا تبصره‌ها، مفاهیمی در سطح این عناوین دیده می‌شود. اگر راهبردها و خط‌مشی‌ها را به‌نوعی نشانه‌هایی از وجود اولویت در برنامه‌ها بدانیم (Varmazyar & Tehrani, 2010)، تعداد آنها در برنامه‌های اول و دوم آنقدر زیاد است که هیچ نسبتی با اولویت‌ها ندارند و شاید به دلیل همین افراط در استفاده از راهبردها و خط‌مشی‌ها، در تفریطی آشکار، اثری از آنها در برنامه سوم دیده نمی‌شود و البته زیاد بودن و زیاد شدن تبصره‌ها و مواد، نشانه نبود راهبردهای انتخابی در تدوین برنامه‌هاست. تعداد مواد و تبصره‌ها در همه برنامه‌ها زیاد بوده و تقریباً در طول زمان افزایش داشته است. با توجه به گسترده‌گی قلمرو و شمول بالای برنامه‌های توسعه که بخشی از آن طبیعی به نظر می‌رسد، هر یک از مواد و یا بخش‌های هر برنامه هم از لحاظ ساختار منطقی قابل‌بررسی هستند؛ بدین معنا که آیا مواد مفصل یا بخش‌ها، ورودی‌ها، اهداف و نتایج به‌هم‌پیوسته‌ای دارند یا خیر. بررسی محقق نشان می‌دهد که در برخی مواد و بخش‌ها، این نقطه قوت وجود دارد؛ اما در اغلب موارد این‌گونه نیست. گاهی در یک ماده، موضوع مستقلی مطرح شده که قابلیت هدف‌گذاری و تعیین نتایج سنجش‌پذیر داشته‌اند؛ اما به این موضوع توجه نشده است. از نظر تقسیم وظایف در بخش‌ها و احکام برنامه‌ها، موارد زیادی به چشم می‌خورد که تعیین سازمان متولی و تفکیک وظایف سازمان‌ها و هماهنگی میان آنها، نیازمند مصوبات جدید و تدوین آیین‌نامه‌هاست که دستگاه‌ها را در سال‌های ابتدایی برنامه‌ها مشغول این تنظیمات و مخاطبان آنها را سردرگم می‌کند.

جدول ۱- ویژگی‌های کلی و ساختار و ارکان برنامه‌های ۵ساله

برنامه	دوره زمانی مصوب	ساختار برنامه
اول	۱۳۶۸-۱۳۷۲	ماده واحد و ۵۲ تبصره/ قسمت ۱: اهداف کلی، خط‌مشی‌ها، تصویر کلان برنامه و اهداف کمی کلان/ قسمت ۲: جداول کلان شامل ۱۱ جدول
دوم	۱۳۷۴-۱۳۷۸	فصل ۱: اهداف کلان کیفی (۱۶ مورد) و خط‌مشی‌های اساسی و زیرمجموعه‌های هر خط‌مشی (صدها مورد) و سیاست‌های کلی (۸ مورد)/ فصل ۲: ماده واحد و ۱۰۱ تبصره (تبصره‌ها عنوان دارند)/ فصل ۳: اهداف کمی کلان در ۷ بخش/ جداول پیوست شامل ۱۴ جدول
سوم	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۱۹۹ ماده در ۳ بخش (با تبصره‌های ذیل مواد)/ بخش ۱: حوزه‌های فرابخشی شامل فصول ۱ تا ۱۲/ بخش ۲: امور بخشی شامل فصول ۱۳ تا ۲۵/ بخش ۳: اجرا و نظارت شامل فصل ۲۶
چهارم	۱۳۸۴-۱۳۸۸	۱۶۱ ماده در ۷ بخش شامل ۱۵ فصل/ بیش از ۷۰ تبصره ذیل مواد/ بخش ۷: جداول کمی (ناموجود)
پنجم	۱۳۹۰-۱۳۹۴	۲۳۵ ماده (و ۱۹۲ تبصره)/ ۹ فصل/ فاقد جداول کمی
ششم	۱۳۹۶-۱۴۰۰	۱۲۴ ماده (و ۱۲۸ تبصره)/ ۲۰ بخش/ جداول کمی

احکام مرتبط با ارزیابی در برنامه‌ها

بررسی مواد و تبصره‌های قوانین برنامه‌های ۶گانه توسعه نشان می‌دهد در هر یک از آنها توجه کمی به ارزیابی برنامه در سال‌های اجرا و در پایان برنامه شده است (جدول ۲). ارائه گزارش به مجلس به صورت ۶ماهه یا سالانه، پای ثابت همه برنامه‌هاست ولی متأسفانه در مورد تولید داده‌ها، نحوه انتشار نتایج تفصیلی ارزیابی‌ها، ارزیابی سازمان‌ها و تشکل‌های بی‌طرف و ... هیچ مطلبی در برنامه‌ها نیامده است. بیشترین توجه به ارزیابی -البته در قالب بندهای کلی- در برنامه ششم بوده که سازمان برنامه و بودجه موظف شده است نظام ارزیابی را با عنوان نظام جامع نظارت عملیاتی تدوین و به تصویب مجلس برساند که نشانه‌هایی از تدوین اولیه این نظام در وبگاه سازمان برنامه و بودجه دیده می‌شود؛ اما برای تصویب آن اقدامی نشده است.

جدول ۲- احکام مرتبط با ارزیابی در برنامه‌های ۵ساله توسعه

برنامه	احکام مرتبط با ارزیابی
اول	تبصره ۳۴: تهیه گزارش ۶ماهه عملکرد برنامه و دستگاه‌ها به دولت و کمیسیون‌های مجلس توسط سازمان برنامه و بودجه تبصره ۳۶: تدوین برنامه دوم بر اساس ارزیابی‌های عملکرد و بازنگری
دوم	هدف ۸ کلان کیفی: تقویت مشارکت عامه مردم و نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه از طریق تشکل‌های تخصصی تبصره ۹۹: نظارت مستمر وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه بر عملیات دستگاه‌های اجرایی و تهیه گزارش عملکرد ۶ماهه
سوم	ماده ۱۹۸ (فصل اجرا و نظارت): گزارش سالانه رئیس‌جمهور شامل شاخص‌ها، عملکرد و نتایج
چهارم	فصل ۱۵ (نظارت): ماده ۱۵۷: گزارش سالانه رئیس‌جمهور به مجلس/ ماده ۱۵۸: وظیفه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای تنظیم شاخص‌ها متناسب با شاخص‌های بین‌المللی و ارسال گزارش‌های مقایسه‌ای به رهبری، دولت و مجلس
پنجم	ماده ۲۱۳ (فصل بودجه و نظارت): گزارش سالانه رئیس‌جمهور به مجلس/ ارسال گزارش عملکرد توسط دستگاه‌ها به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
ششم	ماده ۱۲۱ (بخش نظارت و ارزیابی): ارائه گزارش عملکرد سالانه توسط دولت/ وظیفه سازمان برنامه و بودجه برای تعریف و اندازه‌گیری منظم شاخص‌های کلیدی توسعه عملکرد برنامه و ایجاد دسترسی به اطلاعات شاخص‌ها برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس/ وظیفه سازمان برنامه و بودجه برای تدوین نظام جامع نظارت عملیاتی

بررسی ارزیابی پذیری بخش ۱۲ برنامه ششم توسعه به عنوان نمونه

به منظور تعیین کارایی ابزار سنجش ارزیابی پذیری، یک بخش از قانون برنامه ششم به عنوان نمونه مورد تحلیل قرار می‌گیرد. بخش ۱۲ برنامه ششم به موضوع آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری اختصاص دارد و شامل مواد ۶۳ تا ۶۶ است.

مواد ۶۳، ۶۴ و ۶۵ شامل احکام و ماده ۶۶ شامل ۳ جدول و در مجموع ۳۰ شاخص کمی برنامه ششم در این بخش به تفکیک سال‌های برنامه است. به منظور شناسایی ساختار این بخش، عبارات موجود بررسی شدند و ورودی‌ها، اهداف برنامه‌ها و اقدامات و نتایج مورد انتظار از آنها استخراج گردید. ماده ۶۶ از شاهکارهای برنامه ششم از جنبه ارزیابی‌پذیری است که به ندرت در سایر بخش‌های این برنامه دیده می‌شود. ساختار ۳ ماده اول به ترتیب در جدول ۳، جدول ۴ و جدول ۵ آورده شده است. جدول ۶ نیز ساختار ماده ۶۶ را نشان می‌دهد که با ۳ ماده دیگر متفاوت و مشتمل بر شاخص‌هاست که می‌توان شاخص‌ها را برای کل بخش در نظر گرفت. ترسیم مدل منطقی این ماده نیاز به تعیین ارتباطات بین این اجزای ساختار دارد که در زمان تدوین برنامه انجام نشده است. ماده ۶۳ مرتبط با آموزش عمومی و مواد ۶۴ و ۶۵ مرتبط با آموزش عالی، پژوهش و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان است که نظم مشخصی در تفکیک آنها در این دو ماده مشاهده نمی‌شود؛ اما می‌شد این دو ماده را با تفکیک بندهای مرتبط به هم بهتر تدوین کرد. همانگونه که در جداول دیده می‌شود برخی اهداف یا نتایج مورد انتظار در قانون برنامه ششم دیده نمی‌شود و لزوماً هم نباید همه اجزا در متن برنامه باشد و وجود سند پشتیبان برای ارائه جزئیات ضرورت می‌یابد.

جدول ۳ - ساختار ماده ۶۳ قانون برنامه ششم توسعه (آپ: آموزش و پرورش)

ماده ۶۳			
بند	برنامه‌ها و اقدامات	خروجی‌ها	نتایج (اهداف)
الف	اجرای سند تحول بنیادین آپ	تمام اقدامات وزارت آپ بر اساس سند باشد	ایجاد تحول در نظام تعلیم و تربیت
	تهیه نظام رتبه‌بندی معلمان	-	-
	حمایت از سفرهای فرهنگی دانش‌آموزان	-	-
ب	توسعه همکاری دستگاه‌های اجرایی	-	ارتقای جایگاه آپ
	ایجاد ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار جذب معلم و دانش‌جو معلم	-	ارتقای نظام تعلیم و تربیت
پ	اختصاص امکانات به تشکل‌های دانشجویی	-	-
ت	اختصاص معادل کمک‌های خیرین توسط دولت	-	حمایت از خیرین
ث	اختصاص منابع ریالی به وزارت آپ	-	افزایش ایمنی و مقاوم‌سازی مدارس
ج	هزینه قابل قبول مالیاتی برای ساخت و توسعه مدارس	-	-
چ	اختصاص درآمدهای سازمان دانش‌آموزی به خود سازمان	-	-
ح	اختصاص منابع به کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	-	ترویج ارزش‌های ایرانی اسلامی و مطالعه در مناطق محروم، عشایری و مرزی

ورودی‌ها: در این ماده فقط برای بند ث معادل ریالی ۳ میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی به عنوان منابع مالی دیده شده است.

جدول ۴ - ساختار ماده ۶۴ قانون برنامه ششم توسعه

ماده ۶۴			
اهداف (نتایج) کل ماده		تحقق اقتصاد دانش‌بنیان / افزایش بهره‌وری / تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال	
گسترش همکاری و تعاملات فعال بین‌المللی		افزایش نقش مردم در مدیریت علم و فناوری	
بند	برنامه‌ها و اقدامات	خروجی‌ها	نتایج (اهداف)
الف	ایجاد واحدها و شعب آموزش عالی با مشارکت دانشگاه‌های بین‌المللی در داخل کشور	-	ارتقای علمی و رقابت بین دانشگاه‌های کشور ارتقای تعاملات بین‌المللی
ب	الزام دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به هزینه‌کرد یک‌درصد از اعتبارات هزینه‌ای برای پژوهش و توسعه فناوری علاوه بر اعتبارات پژوهشی موجود	-	-

	-	تبصره: تحول علوم انسانی (اسلامی‌سازی، بومی‌سازی، کارآمدی و روزآمدی) با اصلاح سرفصل‌ها و کتاب‌های درسی و امور تربیت استاد و انتخاب دانشجو	
پ	-	اختصاص سه درصد (۳٪) از سود قابل تقسیم سال قبل شرکت‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی به امور تحقیقاتی و توسعه فناوری	حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری
ت	-	ثبت فهرست طرح‌های پژوهشی و فناوری و پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دستگاه‌های اجرایی در سامانه «سمات»	افزایش بهره‌وری نظام ملی نوآوری/ اجتناب از اجرای پژوهش‌های تکراری/ انتشار اطلاعات و ایجاد شفافیت در تحقیقات/ به‌کارگیری و تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهش
ث	-	تدوین برنامه‌های دستگاه‌ها در مورد نخبگان با همکاری بنیاد ملی نخبگان	شناساندن و تکریم مفاخر و مشاهیر ایران/ حمایت از نخبگان علمی، فرهنگی و هنری کشور و تکریم پیش‌کسوتان آنها/ بهره‌گیری از توان و ظرفیت نخبگان برای توسعه کشور
ج	-	حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک با دانشگاه‌ها و حوزه‌ها ناظر به حل مشکلات کشور مشروط به تأمین حداقل ۵۱٪ از هزینه‌ها توسط کارفرما یا بهره‌بردار	پیش‌تازگی در اقتصاد دانش‌بنیان/ افزایش تولید و صادرات محصولات دانش‌بنیان/ تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای توسعه و انتشار فناوری و حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان
چ	-	تسهیل مشارکت شرکت‌های دانش‌بنیان و فناور و فعالان اقتصادی کشور در زنجیره تولید بین‌المللی	گسترش بهره‌وری دانش‌بنیان و ارتقای سطح فناوری در شرکت‌های ایرانی
ح	-	برنامه‌ریزی دولت برای ارتقای نقش جهاد دانشگاهی	بهره‌برداری از توانمندی‌های جهاد دانشگاهی در جهت توسعه فرهنگی، علمی و فناوری و آموزشی تسهیل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها
خ	-	واگذاری مالکیت معنوی قراردادهای پژوهشی به دانشگاه‌ها	توسعه، انتشار و کاربست فناوری
د	-	ایجاد قطب بین‌المللی آموزش مجازی توسط دانشگاه پیام‌نور	-
ذ	-	ساماندهی مربیان حق‌التدریس آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای انتقال‌یافته به وزارت آ‌پ توسط وزارت علوم	-
ر	-	تأمین شهریه دانشجویان تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی توسط دولت	-
ورودی‌ها: برای هیچ یک از بندها منابع ورودی تعیین نشده است.			

جدول ۵ - ساختار ماده ۶۵ قانون برنامه ششم توسعه

ماده ۶۵			
بند	برنامه‌ها و اقدامات	خروجی‌ها	نتایج (اهداف)
الف	حمایت از تأسیس شرکت‌های دانش‌بنیان در کشور با مشارکت شرکت‌های خارجی دارای دانش (۵۱ درصد سهم طرف ایرانی)	طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات و انتقال فناوری در حوزه‌های انرژی	افزایش درون‌زایی اقتصاد
ب	افزایش سهم دانشگاه فنی و حرفه‌ای و دانشگاه جامع علمی - کاربردی در نظام آموزشی/ به‌روزنمایی تجهیزات آموزشی هنرستان‌ها و مراکز فنی و حرفه‌ای/ پذیرش دانشجوی کاردانی و کارشناسی در دانشگاه فنی و حرفه‌ای	بازنگری و اصلاح ساختار نظام اداری دانشگاه‌ها و افزایش منابع و تجهیزات	افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور
پ	انتقال دانشکده‌ها و آموزشکده‌های فنی حرفه‌ای آموزش و پرورش به وزارت علوم	-	-

ت	اختصاص یارانه غذایی دانشجویان به صندوق رفاه برای پرداخت وام به دانشجویان و کمک به دانشجویان بی‌بضاعت	تداوم و تقویت کمک به صندوق رفاه دانشجویان وزارت علوم و بهداشت	تحول در نظام اقتصاد آموزش عالی / هدفمندسازی یارانه‌ها/ بهبود امکانات رفاهی دانشجویان
ث	تشویق خیرین و واقفان و رفع موانع موجود/ بهره‌گیری از امتیازات خیرین مدرسه‌ساز توسط واقفان علم و فناوری/ محاسبه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی	-	افزایش سهم وقف و خیریه از تأمین مالی دانشگاه‌ها
ورودی‌ها: برای هیچ یک از بندها منابع ورودی تعیین نشده است.			

جدول ۶ - ساختار ماده ۶۶ برنامه ششم توسعه

ماده ۶۶			
اهداف (نتایج) کل ماده			حضور مؤثر نظام آموزش عالی کشور در تولید، توسعه و نشر علم و فناوری/ تربیت دانشجو در سطح بین‌المللی/ برقراری توازن و ارتقای کیفیت آموزش عالی و پژوهش و فناوری
بند	برنامه‌ها و اقدامات	خروجی‌ها	نتایج (اهداف)
-	-	-	۱۹ شاخص از نوع نتیجه به تفکیک سال‌های برنامه هدف‌گذار شده‌اند.
ورودی‌ها: تعدادی از شاخص‌ها (۱۰ مورد) منابع ورودی را نشان می‌دهند: سهم دانشجویان غیردولتی/ سهم دانشجویان خارجی/ تعداد دانشجو و ترکیب آن در حوزه‌های مختلف/ سهم اعتبارات پژوهش و فناوری از تولید ناخالص ملی/ تعداد پژوهشگران به یک میلیون جمعیت (این شاخص در سال اول برنامه تقریباً از نوع ورودی و در سایر سال‌ها از نوع خروجی است)			

تحلیل دقیق این ساختار باهدف بررسی ارتباطات میان اجزا فراتر از مجال این مقاله است و از طرفی عدم اجرای بخش‌های زیادی از این مواد می‌تواند نشانه واقع‌بینانه نبودن محتوای این بخش باشد. صرفاً با هدف نشان‌دادن ضعف جدی برنامه در ارزیابی‌پذیری، مواردی به شرح زیر ذکر می‌شود:

ورودی‌ها: یک‌بند در این ۳ ماده، دارای منابع مالی ورودی است و یک شاخص در ماده ۶۶ یعنی سهم بودجه دولتی پژوهش از تولید ناخالص به‌عنوان ورودی کلی این بخش مطرح شده است. این شاخص در سال ۱۳۹۵، چهل و چهارصد درصد بوده است (Kheradmandnia, 2016) و برای سال اول برنامه، عدد ۱/۱ درصد هدف‌گذاری شده است؛ در زمان تصویب برنامه، باتوجه‌به سابقه قبلی هدف‌گذار این شاخص، غیرواقعی و نشدنی بودن این عدد توسط کارشناسان اعلام شده بود. در ماده ۶۳ که به موضوع آموزش و پرورش پرداخته شده، لازم بوده است که درصدی از بودجه سالانه کل کشور برای این بخش تعیین شود همان‌طور که در برخی کشورها این شاخص به‌صورت جدی هدف‌گذاری می‌شود.

ارتباط نتایج و شاخص‌ها: اگرچه وجود این تعداد شاخص در یک بخش برنامه بی‌سابقه است، اهداف زیادی در این بخش بدون شاخص باقی‌مانده‌اند. «افزایش بهره‌وری» به‌عنوان یکی از اهداف کلی در ماده ۶۴ بدون تعریف و شاخص است. یا هدف‌های «تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال» و «افزایش نقش مردم در مدیریت علم و فناوری» با وجود پیچیده و مبهم بودن، بدون شاخص خروجی باقی‌مانده‌اند. نتیجه مبهمی چون «افزایش بهره‌وری نظام ملی نوآوری» قابل‌اندازه‌گیری نیست. ماده ۶۳ مرتبط با آموزش عمومی است که در ماده ۶۶ فقط یکی از شاخص‌ها مرتبط با آن است و هیچ شاخص ارزیابی‌پذیر دیگری برای آن در قانون نیامده است.

ارتباط برنامه‌ها و نتایج (اهداف): برنامه‌ها عموماً ابزارهایی برای تحقق اهداف یا دستیابی به نتایج هستند. رویکرد کلی احکام برنامه‌های توسعه ما بیشتر «اقدام‌محور» است تا «نتیجه‌محور» یا «هدف‌محور»؛ یعنی اقدام اصالت می‌یابد درحالی‌که اقدام ابزاری برای تحقق هدف است. این‌گونه می‌شود که هدف‌های بزرگ برای اقدامات کوچک نوشته می‌شود. مثلاً اقدام «ایجاد ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار جذب معلم و دانشجومعلم» متناظر می‌شود با هدف پیچیده و متعالی «ارتقای نظام تعلیم و تربیت» و اقدامات مشخص دیگری برای این هدف پیش‌بینی نمی‌شود. اگر برای سیاستگذار، «ارتقای نظام تعلیم و تربیت» مهم است چرا برای آن برنامه‌ریزی و برای ارزیابی آن شاخص، مشخص نکرده است؟ یا وقتی «برنامه‌ریزی دولت برای ارتقای نقش جهاد

دانشگاهی» اقدامی برای تحقق هدف «تسهیل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها» در نظر گرفته می‌شود، می‌توان قضاوت کرد که واقع‌بینی بر اثر اصالت دادن به اقدامات و گرفتن سهم نهادها از برنامه فراموش شده است. برای اقدامی بزرگ و پیچیده با عنوان «تحول علوم انسانی»، خروجی و نتایج ملموس دیده نشده است یا شاید سیاستگذار فرض گرفته است که جای تعیین نتایج برنامه تحول علوم انسانی در برنامه نیست؛ و این می‌شود که کنشگران برنامه‌های آموزش عالی، درک‌های متفاوتی از برنامه تحول علوم انسانی دارند و توافقی میان آنها نیست^۱.

رویه پیشنهادی برای ارزیابی پذیری برنامه هفتم توسعه

بر اساس آنچه از مهم‌ترین منابع علمی ارزیابی سیاست بررسی شد، لازم است فصلی با محتوای ارزیابی برنامه شامل مواد زیر در برنامه دیده شود: ۱. متولیان اندازه‌گیری شاخص‌های بخش‌های برنامه ۲. نظام داده‌محوری ارزیابی برنامه و انتشار داده‌ها ۳. قالب و محتوای گزارش‌های ۶ ماهه یا سالانه عملکرد برنامه ۴. نظام ارزیابی دستگاه‌های مجری مواد برنامه با توجه به نتایج. همچنین برای هر یک از قسمت‌های برنامه، دو موضوع مهم باید از طریق تعامل و همکاری ارکان برنامه‌ریزی شامل سیاستگذاران، مدیران اجرا و کارکنان عملیاتی بررسی و مستند شود:

۱- **چارچوب روابط منطقی اهداف، فعالیت‌ها و نتایج**؛ ابزار مناسب این موضوع، مدل منطقی است که برای ترسیم آن باید شفافیت اهداف، ارتباط فعالیت‌ها با اهداف (در بالادست) و با نتایج (در پایین‌دست) تعیین شده باشد. اگر مدل منطقی برنامه ترسیم و توافق شده باشد، می‌توان کارایی و اثربخشی برنامه را، هم در زمان اجرا و هم در پایان اجرا اندازه گرفت. کارایی برنامه با مجموعه شاخص‌های متناسب با نحوه اجرای برنامه مانند هزینه‌های اجرا، رضایت مخاطبان و ذی‌نفعان، ... اندازه‌گیری می‌شود و اثربخشی، نتایج اجرای برنامه را شامل می‌شود که شاخص‌های آن باید متناسب با اهداف برنامه تعریف شوند و برای این کار لازم است اهداف برنامه شفاف و روشن، اندازه‌پذیر و دارای افق زمانی مشخص باشد. اگر برنامه، الزامات ارزیابی کارایی و اثربخشی را تعیین کرده باشد، یعنی برنامه، ارزیابی‌پذیر تدوین شده است.

۲- **واقع‌بینی و واقع‌گرایی**؛ برای اجرا شدن برنامه و تحقق نتایج آن باید با همفکری ارکان و کسب اطلاعات از محیط واقعی عملیاتی، این معیار مهم بررسی و ارزیابی شود و تغییرات لازم برای واقع‌گرا شدن برنامه داده شود.

با بررسی، مستندسازی و تحلیل دو موضوع بالا، تغییرات لازم در برنامه پیشنهاد و توسط ارکان هر بخش برنامه توافق می‌شود. در مورد برنامه‌های مبسوطی چون برنامه ۵ ساله، این کار باید برای هر قسمت مجزای برنامه (فصل، بخش یا ماده) انجام شود. بر این اساس، رویه ارزیابی‌پذیری برای برنامه ۵ ساله هفتم در شکل ۴ آمده است. در این رویه، پیشنهاد اولیه تدوین شده در کارگروهی به صورت مکرر مورد بحث قرار می‌گیرد تا به استاندارد مناسب ارزیابی‌پذیری برسد. این استاندارد باید در قالب کلی سند «الزامات تدوین ارزیابی‌پذیر برنامه هفتم» توسط سازمان برنامه و بودجه به تصویب برسد. محتوای کلی این الزامات در شکل ۳ آمده است که باید به صورت نسبتاً مبسوط نوشته شود. کارگروه بالا محلی است برای توافق ارکان مختلف مرتبط با برنامه بر تدوین یک برنامه قابل اجرا و ارزیابی‌پذیر. در این کارگروه نمایندگان سازمان برنامه و بودجه کشور (به عنوان متولی برنامه) و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع (به عنوان مجریان اصلی) و همچنین نمایندگان مخاطبان هر قسمت برنامه حضور دارند. این ساختار در تدوین برنامه‌های قبلی نیز در کشور وجود داشته و تشکیل آن عادی است. اضافه شدن «محقق ارزیابی» به صورت یک فرد یا گروه، به منظور سنجش ارزیابی‌پذیری احکام هر قسمت و برای تدوین برنامه هفتم پیشنهاد شده است. در دوره‌های بعدی، لازم است با توانمندسازی و آموزش، دانش ارزیابی‌پذیری به صورت نهادینه در سازمان برنامه و بودجه و سازمان‌های ملی سیاستگذار ایجاد شود. وظیفه محقق ارزیابی، گردآوری و تحلیل داده‌ها، انجام مصاحبه با ارکان مختلف از جمله مدیران اجرایی و عملیاتی است تا این داده‌ها، برای سنجش واقع‌گرایی و عملی بودن برنامه و همچنین توافق میان ارکان مورد استفاده قرار گیرد. ترسیم نمودار منطقی برنامه نیز از وظایف این جایگاه است. قابل ذکر است در برخی کشورها، همانند حضور ذی‌حساب در سازمان‌های دولتی کشورمان، نماینده‌ای از سازمان‌های بالادست به عنوان مسئول ممیزی ارزیابی وجود دارد که نمونه آن، کشور آمریکا و در قالب قانون کارایی و دستاوردهای دولت است (Soltani, 2020).

۱- گزارش ارزیابی سیاست‌های کلی علم و فناوری، زیرسیاست علوم انسانی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۸، منتشر نشده.

- ۱- تدوین پیشنهاد اولیه حکم یا بخش توسط سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی و ارائه داده های موجود
- ۲- تشکیل کارگروه حکم یا بخش متشکل از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان مخاطبان و محقق ارزیابی
- ۳- تکرار تا توافق بر برنامه و تغییرات آن براساس سند «الزامات تدوین ارزیابی پذیر برنامه هفتم»
- الف- تحلیل داده های موجود، انجام مصاحبه ها توسط محقق ارزیابی
- ب- گفتگو، تبادل داده، بررسی نتایج مصاحبه‌ها در کارگروه در دو موضوع واقع گرایی و عملی بودن برنامه و ترسیم مدل منطقی برنامه
- ج- مستندسازی گفتگوها و نتایج آنها توسط محقق ارزیابی
- د- پیشنهاد تغییرات لازم در برنامه

شکل ۴ - رویه ارزیابی‌پذیری برای برنامه ۵ساله هفتم.

- تعیین اهداف شفاف
- تعیین مجموعه فعالیت‌های لازم برای تحقق اهداف (ابزارها)
- تعیین شاخص‌های کارایی و اثربخشی برنامه‌ها
- تعیین چگونگی تولید و جمع‌آوری داده‌های موردنیاز ارزیابی
- تعیین نحوه اندازه‌گیری شاخص‌هایی که به‌صورت هم‌زمان با اجرای برنامه باید پایش شوند
- تعیین نحوه اندازه‌گیری شاخص‌هایی که در زمان مشخص (مثلاً سالانه) و یا در انتهای برنامه‌ها باید اندازه‌گیری شوند.
- تعیین نحوه انتشار داده های ارزیابی

شکل ۳ - محتوای سند «الزامات تدوین ارزیابی‌پذیر برنامه هفتم».

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این تحقیق، با بررسی مبسوط ادبیات پایه و زیربنای ارزیابی سیاست و همچنین با بررسی دقیق ۶ برنامه ۵ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، نشان داده شد که این برنامه‌ها، مبتنی بر ادبیات و تجربیات جهانی، به‌صورت ارزیابی‌پذیر تدوین نشده‌اند و این فرضیه که تدوین نامناسب برنامه‌ها دلیل مهمی برای اجرای ناقص آنهاست در قیاس با ادبیات تأیید شده است. در تحقیقات انجام شده در کشور اگرچه به عدم اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها اشاره شده؛ ولی مفهوم ارزیابی‌پذیری و رابطه آن با اجرا موردتوجه محققان نبوده است. سنجش ارزیابی‌پذیری یک برنامه در زمان تدوین و قبل از اجرای آن انجام می‌شود و می‌تواند تغییراتی در برنامه ایجاد کند که برنامه، واقعی‌تر و اجرایی‌تر باشد. به همین دلیل ارزیابی‌پذیری، به عنوان یک پیشران و موتور مهم برای افزایش قابلیت اجراشدن برنامه، در ادبیات مورد تأکید قرار گرفته است. پیشنهادهای ارائه شده در این مقاله می‌تواند مبنای تدوین دیگر برنامه‌های توسعه کشور قرار گیرد و با اجرای این پیشنهادها، سطح برنامه‌ریزی کشور از حالت سنتی به سمت حرفه‌ای شدن می‌رود. از طرفی در زمان اجرای برنامه‌ها، تولید داده‌ها، ارزیابی‌های موردی و منظم و گزارش‌های مبسوط، درک مسئولان و جامعه را از نحوه تأثیرات برنامه‌ها افزایش می‌دهد و این موضوع نیز باعث انباشت دانش و بهبود دوره به دوره سطح برنامه‌ریزی کشور خواهد شد.

قابل ذکر است موانع و محدودیت‌های موجود در فضای برنامه‌ریزی کشور از جمله نبود نیروی متخصص برنامه‌ریزی کلان، نباید نادیده گرفته شود و نباید انتظار داشت که از تدوین اولین برنامه توسعه کشور، همه استانداردهای برنامه‌ریزی در کشور در عالی‌ترین سطح باشد؛ اما تمرین بهترشدن برنامه‌ها ضروری است. تلاش این تحقیق نیز با محدودیت‌های همراه بوده است

و نمی‌توان ادعا نمود آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، به طور دقیق انجام شده است. به عنوان نمونه عدم مستندسازی شرایط واقعی کشور در زمان تدوین برنامه‌ها از محدودیت‌های این تحقیق بوده است. به منظور پاسخگویی کامل به مسئله بیان شده در این تحقیق، مطالعات زیر نیز پیشنهاد می‌شود:

- ۱- آسیب‌شناسی تدوین برنامه‌های ۵ساله توسعه از منظر توان و یادگیری سازمان برنامه‌بودجه کشور.
- ۲- بررسی دلایل عدم اجرای بخش‌های زیادی از برنامه‌های ۵ساله توسعه.
- ۳- بررسی ناهماهنگی و تناقض‌های احتمالی در ارکان و اجزای برنامه‌های توسعه.
- ۴- مستندسازی تدوین برنامه هفتم توسعه.
- ۵- بررسی سامانه‌های داده‌ای لازم برای اجرای برنامه‌های ۵ساله.
- ۶- بررسی تجربیات سایر کشورها در تدوین برنامه‌های بلندمدت.
- ۷- بررسی مستندات منتشرشده موجود در سازمان برنامه‌بودجه کشور برای تدوین برنامه‌ها (مانند صوت جلسات برای گونه‌شناسی دیدگاه‌های مسئولان تدوین برنامه‌ها در دوره‌های مختلف).

References

- 1- Bickman, L. (1987). The functions of program theory. In *New directions for program evaluation* (Vol. 1987, pp. 5-18).
- 2- Bundi, P., & Trein, P. (2022). Evaluation use and learning in public policy. *Policy Sciences*, 55(2), 283-309 .
- 3- Casula, M., Rangarajan, N & ,Shields, P. (2021). The potential of working hypotheses for deductive exploratory research. *Quality & Quantity*, 55(5), 1703-1725 .
- 4- Colebatch, H. (2009). *Policy*: McGraw-Hill Education (UK).
- 5- Colebatch, H., Hoppe, R., & Noordegraaf, M. (2010). Understanding policy work. *Working for policy*, 1, 11-25 .
- 6- DanaeeFard, H., & Torabzadeh Jahromi, M. S. (2019). Program Theory Evaluation Method in Evaluation of Social Programs {in Persian}. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 2(1), 97-121. doi:10.22034/jipas.2019.90566
- 7- Davies, R., & Payne, L. (2015). Evaluability Assessments: Reflections on a review of the literature. *Evaluation*, 21(2), 216-231 .
- 8- DTI. (2010). *Impact assessment toolkit*. Retrieved from
- 9- Frechtling, J. A. (2007). *Logic modeling methods in program evaluation* (Vol. 5): John Wiley & Sons.
- 10- Kheradmandnia, S. (2016). A review on the 1396 (2017) Budget Lawm Research Section {in Persian}. *Iranian Parliament Research Center*
- 11- Lam, S., & Skinner, K. (2021). The Use of Evaluability Assessments in Improving Future Evaluations: A Scoping Review of 10 Years of Literature (2008–2018). *American Journal of Evaluation*, 42(4), 523-540 .
- 12- Leong, C., & Howlett, M. (2022). Policy learning, policy failure, and the mitigation of policy risks: Re-thinking the lessons of policy success and failure. *Administration & Society*, 54(7), 1379-1401 .
- 13- McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2015). Using logic models. In K. E. Newcomer, H. P. Hatry, & J. S. Wholey (Eds.), *Handbook of practical program evaluation* (pp. 62).
- 14- Nedaee, A. A. (2022). Learning methods in Public Policy Making {in Persian}. *Journal of Political Strategy*, 5(19), 135-160 .
- 15- Neuman, W. L. (2003). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* {in Persian} (H. DanaeeFard & S. H. Kazemimm, Trans .Vol. 15): Pearson Education, Inc.
- 16- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22 .
- 17- Schmidt, R. E., Scanlon, J. W., & Bell, J. B. (1979). *Evaluability assessment: Making public programs work better*: Department of Health, Education, and Welfare, Office of the Secretary...
- 18- Smith, M. F. (1989). *Evaluability assessment: A practical approach* (Vol. 26): Springer Science & Business Media.
- 19- Soltani, A. M. (2020). National Evaluation System; a Missing Link in the Legislation and Planning System of the Islamic Republic of Iran {in Persian}. *Iranian Journal of Public Policy*, 6(4), 137-154. doi:10.22059/jppolicy.2020.75197
- 20- Taylor, J., Forsell, G., Perweiler, E., & Sienkiewicz, M. (2018). Longitudinal evaluation practices of health workforce development programs: An incremental approach to evaluability assessment .
- 21- Vahid, M. (2020). Short time of public policy in Iran {in Persian}. *Iranian Journal of Public Policy*, 6(4), 75-88. doi:10.22059/jppolicy.2020.74956
- 22- Varmazyar, H., & Tehrani, I. (2010). *A General Evaluation of National Plans after Islamic Revolution* {in Persian}. *Iranian Parliament Research Center ExpertReports*, 2010 - (۳)
- 23- Wholey, J. S. (2015). Evaluability assessment. *Handbook of practical program evaluation*, 2, 33-62 .
- 24- Wollmann, H. (2017). Policy evaluation and evaluation research. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 419-428): Routledge.