

ارزیابی عملکرد در بخش دولتی: چالش‌ها و راه‌حل‌ها

طیبه امیرخانی – کارشناس گروه توسعه منابع انسانی

مقدمه:

جهان در حال تغییر و تحول است. به ویژه جهان تجارت - اول اینکه پیشرفتهای تکنیکی منجر به کوچک گشتن جهان شده است و دوم اینکه انتظارات مشتریان تغییر یافته است و معمولاً این انتظارات به دلیل افزایش تحصیلات و افزایش آگاهی افزایش یافته است.

این دو طبقه از تغییر اثرات قابل توجهی بر بسیاری از کسب و کارها داشته است و این امر تعجب برانگیز نیست که به طور فزاینده‌ای شاهدیم که ایندو طبقه از تغییرات اثرات مشابهی بر خدمات بخش دولتی نیز داشته‌اند (بولتن^۱، ۲۰۰۳). به طوریکه باعث ظهور بحث مدیریت دولتی نوین در دهه ۹۰ گشته‌اند و منجر به بکارگیری نظام‌های مدیریت قابل انعطاف - که بخش خصوصی پیشگام استفاده از آنهاست - توسط دولت‌ها شده‌اند.

تکنولوژی به طور خاص مستقل از بخش می‌باشد. بسیاری از فرایندهای تجاری که به وسیله تکنولوژی بهبود یافته و یا حتی انتقال داده شده است، در بخش دولتی هم وجود دارد و اگر درس‌های یادگرفته شده از بخش خصوصی به سازمان‌های بخش دولتی منتقل نگردد تعجب برانگیز خواهد بود. (بولتن).

سیستم‌های مدیریت عملکرد هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ در حالی که بسیاری از مباحث در استفاده این دو بخش از سیستم‌های مدیریت عملکرد مشترک هستند اما محققانی که رفتار سازمان‌های دولتی را مورد مطالعه قرار می‌دهند اخیراً به این واقعیت توجه نموده‌اند که بخش دولتی از بخش خصوصی متفاوت می‌باشد بنابراین مشوق‌هایی که در سازمان‌های بخش دولتی نیز به کار گرفته می‌شوند متغیر از سازمان‌های بخش خصوصی هستند (ویلسون و پراپر^۲، ۲۰۰۳). بسیاری از سازمان‌های دولتی و حرفه‌ای، سیستم‌های مدیریت عملکرد را با اعتقاد به اینکه آنها ممکن است منجر به شفاف‌تر شدن سازمان‌ها گردند یا مشوق‌هایی برای عملکرد ارائه دهند یا محاسبه عملکرد را امکانپذیر سازند، ایجاد کرده‌اند. اما این سیستم‌ها معمولاً اثرات معکوس زیادی را ایجاد نموده‌اند. ایده اصلی اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی ساده است: یک سازمان دولتی عملکرد مورد نظر را فرمول بندی نموده و تبیین می‌نماید که

Bolton^۱

^۱Propper & Wilson

چگونه این عملکرد به وسیله تعریف شاخص‌های عملکرد اندازه‌گیری شود اما به واقع اندازه‌گیری عملکرد دولت دشوار است و این امر به ویژه در مورد پیامدها صحیح است: "اثر نهایی مورد نظر". این پیامد به سادگی به فاکتورهای زیادی بستگی دارد (برویجن، ۲۰۰۰)^۴

در این تحقیق اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی، مشکلات موجود در بخش دولتی، تفاوت‌ها و شباهت‌ها با بخش خصوصی و بررسی راه‌های افزایش پاسخگویی و اثر بخشی سیستم اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی از این طریق بررسی می‌گردد

طرح مسأله و بیان موضوع

یکی از ویژگی‌های مجزا کننده مدیریت بخش دولتی از مدیریت بخش خصوصی ابهام هدف‌ها در بخش دولتی می‌باشد. این ابهام، محصول ماهیت، حیطه و تأثیر وظایف دولتی بوده و بر تساوی در عملکرد این بخش تأکید دارد. بدون داشتن معیار سود، اندازه‌گیری عملکرد مدیران بخش دولتی دشوار است و رفتارها باید توسط مکانیزم‌هایی غیر از معیار عملکرد خود تنظیمی موجود در بازار کنترل گردد. همچنین نیاز به تساوی در عملیات دولتی به ابهام هدف‌های این عملیات می‌افزاید. همانطور که اپل بای بیان می‌دارد «مدیر دولتی باید سعی کند تا به طریق دولتی عمل نماید بدین معنی که عملی که انجام می‌دهد باید در حد امکان منصفانه بوده، در حد امکان یکنواخت و یک شکل باشد و به طور عمومی انجام گیرد و به طور عمومی مورد دفاع قرار گیرد. ابهام ایجاد شده به وسیله ماهیت، فضا و اثر فعالیت‌های دولتی به معنای این است که غالباً هیچ‌گونه «bottomline» در بخش دولتی وجود ندارد. در بخش خصوصی حداقل در تئوری، سود به عنوان آزمون نهایی عمل می‌نماید اما در بخش دولتی هیچ‌گونه شاخص واضحی وجود ندارد بلکه به جای آن چندگانگی و تنوع هدف‌ها حاکم بوده و این هدف‌ها به صورت مبهم و غیرقابل اندازه‌گیری هستند. این مشکلات با مشکلات دیگری از قبیل اینکه احتمال اینکه بعضی از مهمترین هدفها ممکن است با هدفهای رسمی سازمان مرتبط نباشند و یا اینکه هدفها در یک سازمان متعارض باشند، افزایش پیدا می‌کند.

کارکنان دولتی اغلب بر مبنای معیارهای بسیار ذهنی توسط بخشهای بسیار متفاوت با منافع بسیار متفاوت ارزیابی می‌گردند و این امر طراحی ساختارهای پاداشی که به طور مناسب تلاش و پاداش را به هم مرتبط کند، دشوار می‌سازد. فقدان معیارهای عملکرد معنی‌دار در سازمان، مشکلات انگیزشی را به وجود آورده و منجر به فقدان کارایی عملکرد و تطبیق‌پذیری در بخش دولتی می‌گردد (فرای و نیگرو)^۵.

^۴ Outcomes

^۵ Bruijn

دو ویژگی عمده بخش دولتی را به قرار زیر می‌باشد:

اول اینکه بروکرات‌ها مهارت‌های چندگانه دارد که شامل استفاده کنندگان خدمات، پرداخت کنندگان برای خدمات و سیاستمداران در سطوح مختلف دولت و سازمانهای حرفه‌ای می‌گردد. دومین تفاوت که به دنبال تفاوت اول باشد این است که نمایندگی‌ها و بوروکراتهایی که در این نمایندگی‌ها مشغول به کار هستند هدفهای چندگانه‌ای دارند که باید به آنها دست یابند، بنابراین از آنها انتظار می‌رود کارایی و تساوی را در تحویل خدمات دولتی افزایش دهند. این ویژگیها اصول و وظایف چندگانه نامیده می‌شود. ویژگی‌های اصول و وظایف چندگانه به معنای این است که هدف‌های یک نمایندگی دولتی ممکن است در تعارض باشند همچنین سیستمهای مدیریت عملکرد که برای ارزیابی عملکرد بخش دولتی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد ممکن است متضاد و تعارض باشند. هدفهای چندگانه و تا حدی مبهم بخش دولتی به معنای این است که اندازه‌گیری عملکرد مرتبط با این هدفها تا حدی مشکل است. افراد به سیستمهای مدیریت عملکرد به طریقی پاسخ می‌دهند که استفاده یا مزایای خود آنها را حداکثر سازد (ویلسون و پراپر ۲۰۰۳).

تفاوت دیگری که بین سازمانهای بخش دولتی در مقایسه با رقبای آنها در بخش خصوصی وجود دارد این است که درآمد اکثریت سازمانهای بخش دولتی از طریق دولت تأمین می‌گردد و باید در برابر ذینفعان متعددی پاسخگو باشند و بنابراین اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی ناممکن در نظر گرفته می‌شود (بلند و فولر ۲۰۰۰).^۱

نویسندگان گوناگون به مشکلاتی اشاره نموده‌اند که برای ایجاد سیستم ارزیابی عملکرد در بخش دولتی مورد نظر قرار می‌گیرد این مشکلات به قرار زیر می‌باشند:

- ۱- دیدگاههای واگرا: مخاطبان مختلف دولتی مستلزم اطلاعات مختلفی می‌باشند
 - ۲- فلسفه و اهداف غیر واقع (واقعیت زندگی دولتی)
 - ۳- هدفهای سیستمی و برنامه‌های سازمانی چندگانه و متناقض
 - ۴- نظارت در مقابل ارزیابی نیازهای اطلاعاتی
 - ۵- فقدان ملاحظاتی از طیف کاملی از درون دادها و پیامدها
 - ۶- اندازه‌گیری رضایت مشتری در یک محیط با خصوصیت تنظیم کنندگی
- این ملاحظات در طراحی، ایجاد و به کارگیری هر سیستم نهایی اندازه‌گیری عملکرد وجود دارد (کراوچاک و اسپچاک، ۱۹۹۶).

سیستمهای ارزیابی عملکرد در بخش دولتی اغلب به دلیل بی‌معنی بودن مورد انتقاد قرار می‌گیرند برای اینکه معمولاً بیشتر کارکنان یک رتبه بالاتر از متوسط را دریافت می‌کرده‌اند بعلاوه بسیاری از

^۱ Boland & fowler

کارکنان عدم رضایتشان را نسبت به سیستم‌های ارزیابی عملکرد بیان داشته‌اند به دلیل اینکه اعتقاد دارند که معیارهای عملکرد عینی نمی‌باشند و سرپرستان در رتبه‌بندی هایشان به صورت متعصبانه عمل می‌نمایند (سلدن و جکوبسین، ۲۰۰۱)^۷

با در نظر گرفتن توجه مستمر به اندازه‌گیری عملکرد در ادبیات و ادعاهای زیاد در مورد اثر بخشی آن اندازه‌گیری عملکرد گاهی اوقات بنابه دلایل خوب و گاهی اوقات دلایل بد هنوز در بسیاری از سازمانهای دولتی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد (هوزلر و جولنز، ۲۰۰۱)^۸.

در بخش دولتی وجود و اهمیت یک مجموعه گسترده‌ای از ذینفعان پذیرفته شده است و دیدگاههای متفاوتی در باب ارزیابی عملکرد در بخش دولتی وجود دارد. بعضی بیان می‌دادند که بخش دولتی ارائه دهنده یک لبه راهنما^۹ در مورد مباحث اندازه‌گیری عملکرد می‌باشد در حالیکه دیگرانی بحث می‌نمایند که سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد چیزهای بسیار زیادی را اندازه می‌گیرند که چیزهایی اشتباهی می‌باشد و این امر شاید به دلیل فشارهایی باشد که در سازمانهای بخش دولتی برای برآوردن نیازهای اطلاعاتی تعداد زیادی از ذینفعان وجود دارد (بیرگنال و مدل، ۲۰۰۱)^{۱۰}

به طور کلی درآمد اکثریت سازمانهای دولتی از طریق دولت تأمین می‌گردد و باید در برابر ذینفعان متعددی پاسخگو باشند و به این دلیل اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی ناممکن در نظر گرفته شده است (بلند و فولر، ۲۰۰۰)

اما امروزه شاهد هستیم که انتظارات بیشتر از همه سطوح دولت برای پاسخگو بودن بیشتر به ذینفعان و الزاماتی برای کارایی و اثر بخشی بیشتر در عملیات دولتی باعث افزایش تمرکز و نیاز به اندازه‌گیری عملکرد شده است و در واقع اندازه‌گیری عملکرد و برنامه‌های ارزیابی محرکهای اصلی برای یک بخش دولتی اثربخش‌تر، کاراتر و پاسخگوتر باشند (کلوت و مارتین، ۲۰۰۰)^{۱۱}

همانطور که از عبارات فوق برمی‌آید محققان تا آنجا پیش رفته‌اند که ارزیابی عملکرد در بخش دولتی را ناممکن در نظر گرفته‌اند و انتقادات زیادی را بدان وارد ساخته‌اند از سوی دیگر ارزیابی عملکرد برای ایجاد شفافیت، پاسخگویی و عملکرد کارا و مؤثر یک سازمان و همچنین برای تصمیمات اداری و توسعه نیروی انسانی لازم و ضروری می‌باشد و بدون وجود یک سیستم ارزیابی عملکرد، سازمان در انجام بسیاری از وظایف خود ناتوان می‌گردد. بنابراین برای مدیران دولتی نه تنها انجام ارزیابی عملکرد امری لازم و ضروری است بلکه باید آن را به گونه‌ای انجام

^۷Selden & Jacobson

^۸Hozler & Julnes

^۹ leading edge

^{۱۰}Brignall & Modell

Klout & Martin

دهند تا پاسخگویی را افزایش داده و منجر به اثر بخشی سازمان گردد. حال با توجه به این موارد متناقص که در ادبیات مطرح شده آنچه که این تحقیق در جستجوی آن است در این می‌باشد که آن یا امکان طراحی سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی با در نظر گرفتن ماهیت این بخش به گونه‌ای که موجب افزایش اثر بخشی شود و پاسخگویی را نیز افزایش دهد وجود دارد؟ و یا به عبارتی دیگر در طراحی سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی چه نکاتی را باید مورد توجه قرار داد و چه مواردی را باید رعایت کرد تا منجر به ایجاد اثر بخشی و افزایش پاسخگویی شود،

روش تحقیق:

در این تحقیق ابتدا با مروری بر ادبیات تحقیق وجود تناقض در ادبیات تحقیق در ارتباط با ارزیابی عملکرد در بخش دولتی تشخیص داده شده است. سپس تلاش شده است تا با بررسی ادبیات موضوع و از طریق مطالعات کتابخانه‌ای راه‌های موجود برای رفع این تناقضات مورد بررسی قرار گیرد و مشخص شود که آیا ارزیابی عملکرد در بخش دولتی به طریقی که باعث افزایش کارایی و اثربخشی گردد امکانپذیر است یا خیر؟

بنابراین این تحقیق از نوع توصیفی بوده و از طریق مطالعات کتابخانه‌ای انجام گرفته است.

مروری بر ادبیات تحقیق:

در ادبیات مدیریت عملکرد در بخش دولتی معمولاً از سه E صیغت می‌گردد که شامل

۱. صرفه جویی^{۱۲}
۲. کارایی
۳. اثربخشی

بر مبنای یک مدل درون داد ساده، فرایند و ستاده از سازمان می‌باشد.

درون دادها عمدتاً منابع فیزیکی، انسانی و مالی سازمان می‌باشند، طرفداران مدیریت دانش و سازمان‌های یادگیرنده، اطلاعات را نیز جزء این منابع به حساب می‌آورند.

بسیاری از معیارهایی که در سازمانهای بخش دولتی استفاده می‌گردند، مشتقاتی از صرفه جویی مبتنی بر درون‌داد هستند که معمولاً بر اساس هزینه، بودجه یا کل پرسنل محاسبه می‌گردد.

مورد دیگر کارایی می‌باشد که ستاده سازمان را مدنظر می‌گیرد و می‌توان به صورت کمی شده اندازه‌گیری گردد از قبیل بیماران معالجه شده در یک بیمارستان یا جنایات حل شده و مواردی از این قبیل. در این معیار اساس محاسبه بر مبنای نسبت درون داد بر ستاده‌ها می‌باشد که معیار کارایی سازمان است و اطلاعات کمی در مورد موفقیت واقعی سازمان به دست می‌دهد.

^{۱۲} economy

سرانجام اثربخشی سازمان قرار می‌گیرد که با حدی سروکار دارد که ستاده‌ها نیازها و الزامات سازمانی را برآورده می‌سازد و اندازه‌گیری آن دشوارتر می‌باشد. به طور کلی سازمانهای بخش دولتی ایجاد گشته‌اند تا برخی از اشکال نیازهای اجتماعی درک شده را برآورده نمایند حال سؤالی که مطرح می‌شود در این است که آیا افزایش در تعداد یا اندازه ستاده‌ها به طور اتوماتیک، منجر به برآورده شدن چنین نیازهایی می‌گردد؟

بنابراین در اینجا لازم است که واژه: پیامد را تعریف نمائیم که به «اثری که ستاده‌ها در برآوردن نیاز درک شده دارد» اطلاق می‌گردد.

پیامدها عموماً به صورت کیفی می‌باشند و اندازه‌گیری آنها دشوار است و به فاکتورهای زیادی بستگی دارد. نظر به عدم کفایت معیارهایی که به طور مستقیم کمی هستند تمرکز بر شاخص‌های قابل کمی کردن عملکرد می‌باشد که این امر تلاشی برای تشخیص ملموس بودن پیامدها است و همچنین اطلاعات مفیدی برای تعریف حدی که سازمان‌های دولتی به هدفهایشان دست می‌یابند و می‌توانند به بهترین نحو از منابعشان استفاده کنند ارائه می‌دهد. تمایز بین این دو بسیار ظریف می‌باشد و در عمل شاخصها اغلب به عنوان چیزی مشابه با معیارهای واقعی عملکرد سازمانی در نظر گرفته می‌شوند. این امر هنگامیکه شاخصها به شبکه‌های پاسخگویی و رویه‌های تخصیص منابع متصل می‌گردند اهمیت بیشتری می‌یابد (بلند و فولر، ۲۰۰۰)

سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد سنتی بر توسعه شاخصهای عمدتاً مرتبط با اقتصاد و کارایی متمرکز می‌شدند و توانایی محدودی برای اندازه‌گیری اثربخشی یا پیامد در سازمانهای دولتی داشتند. این سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد سنتی بیشتر به دلیل در برنگرفتن ابعاد غیرمالی عملکرد از بسیاری از مجموعه معیارها مورد انتقاد قرار می‌گرفتند. امروزه استفاده از معیارهای غیرمالی به همراه معیارهای مالی عملکرد به طور فزاینده‌ای در بخش‌های غیرانتفاعی و دولتی مورد توجه قرار گرفته است. در بخش دولتی با در نظر گرفتن این امر که هدفها اغلب به صورت غیرمالی بیان می‌گردند، معیارهای عملکرد غیرمالی نیز مورد نیاز می‌باشند به طوریکه گزارش دهی مالی سنتی به طور کامل عملکرد را در بر نمی‌گیرد (کلوت و مارتین، ۲۰۰۰)

مدیران مؤثر باید یک سیستمی از اندازه‌گیری عملکرد داشته باشند که ارائه دهنده یک دیدگاه چند وجهی و متعادل از عملکرد باشد (کراوچاک و اسپچاک، ۱۹۹۶)^{۱۳}.

عقلانی‌ترین دلیل برای اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی در ارزش بالقوه آن برای سه گروه از مخاطبان است: ۱- مدیران دولتی ۲- کارکنان ۳- شهروندان (آمونز، ۱۹۹۵)^{۱۴}

سه مرحله اساسی در توسعه اندازه‌گیری عملکرد وجود دارد:

^{۱۳} Kravchuk & Schack
^{۱۴} Ammons

اندازه‌گیری به صورت سنتی از هزینه و مدیریت حسابها ایجاد می‌گشته است (۱۹۲۵-۱۸۵۰) در هر حال در سالهای ۱۹۸۰ دیدگاه کاملاً مالی از معیارهای عملکرد احساس شد که غیرمناسب بود به طوری که چارچوب‌های اندازه‌گیری عملکرد چند بعدی به کار گرفته شد (۱۹۴۴-۱۹۹۲) سرانجام از اواسط ۱۹۹۰ احساس شد که ادبیات اندازه‌گیری عملکرد به وسیله بحث حول طرحهای استراتژیک و استفاده از این طرحها برای نشان دادن ارتباط بین شاخصهای کلیدی عملکرد تحت تأثیر قرار گرفته است این امر در بخش دولتی نیز مثل بخش خصوصی انعکاس داشته است (رندور و مک گویری، ۲۰۰۴)^{۱۰}.

اخیراً به طور فزاینده‌ای سازمان‌های بخش دولتی تشویق گشته‌اند یا حتی مجبور شده‌اند تا متدولوژی‌های بهبود عملکرد بخش خصوصی را برای افزایش پاسخگویی به کار گیرند. سازمانهای بخش دولتی موضوع همان تغییراتی بوده که در بخش خصوصی اتفاق افتاده است. آنها همچنین دارای تعدادی از همان موقعیت‌ها می‌باشند. بسیاری از نمایندگی‌های بخش دولتی بزرگ هستند. تعدادی زیادی افراد و تجهیزات دارند، افراد باید انتخاب شده، آموزش ببینند، ارزیابی شده، توسعه یافته و نظارت گردند. اینها فعالیتهایی هستند که می‌توانند در بخش دولتی به همان طریق بخش خصوصی انجام گیرند بنابراین مفهوم الگوبرداری بین بخش‌ها ایجاد شده است. زیرا حتی با وجود تفاوت‌های فرهنگی بیان شده بین بخش دولتی و بخش خصوصی خدماتی وجود دارد که در میان بخشها به صورت عام و مشترک می‌باشد حال با توجه به تفاوت‌هایی که در بخش بیان مسأله بین بخش دولتی و بخش خصوصی بیان گشت مشاهده می‌گردد که رویه‌ها تا حدی متفاوت ممکن است با شیوه‌های تنظیم‌کنندگی تا حدی متفاوت و استانداردهای نسبتاً متفاوت به کار گرفته شود. جهان از بخش دولت و بخش غیرانتفاعی انتظار دارد که در مورد پول عامه پاسخگوتر باشند. این محیط تا حدی متفاوت به معنای این است که بعضی نگرشها، ابزارها، متدولوژیها و تکنیکهایی که درون بخش خصوصی به کار گرفته می‌شود باید که اصلاح شده یا تعدیل گردند تا به طور کامل برای بخش دولتی مناسب گردد. شکست در انجام چنین تطبیقاتی باعث می‌گردد احتمال شکست هر پروژه‌ای وجود داشته باشد (بولتن، ۲۰۰۳).

اگر ما اندازه‌گیری عملکرد را به طور جدی در نظر بگیریم و انتقالات مناسب را از اعمال بخش خصوصی به بخش دولتی ایجاد نمائیم ما می‌توانیم شاهد دو مورد زیر گردیم:

۱- خدمات بهتر: زیرا مدیران برای انجام وظایف کنترل مدیریتی و تصمیم‌گیری اطلاعات بهتری دریافت می‌دادند

- ۲- پاسخگوی بیشتر: از طریقی گزارش دهی بهتر. برای دستیابی به این امر به یک مجموعه متعادل از معیارهای معنی‌دار و مناسب که آنها را با دقت انتخاب کرده‌ایم نیاز داریم. این معیارها باید:
- ۱- معنی‌دار باشند یعنی آنها باید فاکتورهای کلیدی موفقیت را اندازه‌گیری کنند
- ۲- دیدگاهی از نگرش مختلف ارائه نمایند
- ۳- منعکس‌کننده نگرانیهای همه ذینفعان کلیدی باشند.
- ۴- به صورت جمعی - نه مجزا- استفاده شده و در نظر گرفته شوند
- ۵- بین کمی بودن و کیفی بودن تعادل برقرار نمایند.
- ۶- ممیز و تشخیص‌دهنده باشند
- ۷- مزاحم و مداخله‌گر نباشد.

با توجه به معیارهای بیان‌گشته فرصتهای واضحی برای استفاده از یک روش اندازه‌گیری متعادل به نام کارت امتیاز دهی متوازن^{۱۱} وجود دارد (بولتون).

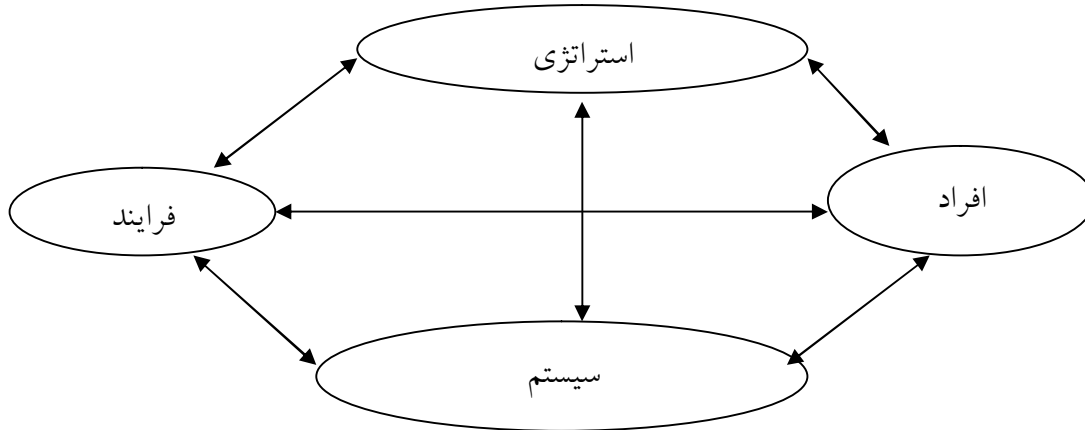
به طور کلی اگر سازمانهای بخش دولتی می‌خواهند تا از مدیریت عملکرد به طریقی اثرگذار استفاده نمایند باید ابزارهایی از قبیل کارت امتیاز دهی متوازن را در نظر بگیرند و سپس نیاز دارند تا آنها را در سطح رفتاری به جای عملیاتی مورد استفاده قرار دهند.

حتی با وجود اینکه مزایای سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد آشکار می‌باشد، دستیابی به پاسخگویی واقعی در سازمان‌های دولتی دشوار می‌باشد و تغییر ماهیت ساختاری نمایندگی‌های بزرگ مانع این امر می‌گردد. بنابراین، مشکل در این است که ابزارهایی از قبیل کارت امتیاز دهنده متوازن نیز صرفاً تبدیل به یک ابزار عیب‌یابی به جای یک ابزار ارتباطی درون سازمان می‌گردد. در بخش دولتی اعتقاد بر این است که دلیل اتفاق افتادن این امر وجود ذینفعان چندگانه، الزامات مختلف مشتریان، مصرف‌کنندگان و شهروندان می‌باشد (رندور، مک‌گویری، ۲۰۰۴).

در حالیکه لیستی از ذینفعان بالقوه اثرگذار بر سازمانهای بخش دولتی می‌تواند وجود داشته باشد، اعتقاد بر این است که دو عامل اصلی در جامعه معاصر دولت و حرفه‌های مختلف می‌باشند. تغییرات در بخش دولتی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ توجه را به یک طبقه جدید اثرگذار از عاملان به نام خریداران خدمات دولتی جلب نموده است به طوری که فشارهای اعمال شده به وسیله خریداران خدمات دولتی ممکن است کم و بیش با فشارهای مربوط به دولت و کارکنان حرفه‌ای در سازمان مرکزی در تعارض باشد (بریگنال و مدل، ۲۰۰۰).

^{۱۱} Blanced score card

در مدلی که در زیر ارائه شده است؛ جنبه‌های مورد نیاز برای مدیریت عملکرد مؤثر در بخش دولتی مورد توجه قرار می‌گیرد این جنبه‌ها شامل استراتژی، فرایند، افراد و سیستم می‌باشد. این ارتباط در شکل زیر نشان داده شده است:



شکل فوق نشان می‌دهد که این یک ارتباط به هم وابسته است به طوریکه تغییر در هر یک از جنبه‌ها موجب تغییر در سایر جنبه‌ها می‌گردد.

به طور مثال بیان می‌شود که برای کاربرد موفقیت آمیز کارت امتیاز دهی متوازن یک سازمان باید زیربنای استراتژیک خود را درک نموده و تدوین نماید. بنابراین استراتژی در ایجاد احساس هدایت سیستم مدیریت عملکرد کمک می‌نماید. همچنین توسط درک و تعریف فرایندهای درون یک سازمان می‌توانیم اطمینان یابیم که یک مجموعه منسجم از اندازه‌گیری عملکرد با هدفهای مناسب از فرایندها حمایت کرده و فرایندها نیز سیستم اندازه‌گیری عملکرد را حمایت می‌نمایند. عنصر فردی نیز برای اطمینان از وجود پاسخگویی و بهبود در عملکرد مهم می‌باشد. افراد باید به اندازه کافی آموزش ببینند تا هدف و اثر مدیریت عملکرد را درک نمایند. همچنین آنها باید در ایجاد و اداره مدیریت عملکرد درگیر گردند در اینصورت است که مدیریت عملکرد تبدیل به چیزی می‌گردد که به جای یک ابزار قضاوت یا سرزنش بهبود ایجاد می‌نماید.

آخرین جنبه که سیستم می‌باشد به اندازه‌گیری عملکرد واقعی یا خود سیستم مدیریت عملکرد مرتبط می‌باشد این سیستم باید واقعی بوده و هدفهای درست را برای اطمینان از رفتار مناسب اندازه‌گیری کرده و تقویت نماید.

به وسیله درک جنبه‌های مختلف و اطمینان از تعادل بین آنها با سیستم مدیریت عملکرد در سازمان دولتی، توسعه شاخصها، سیستم مدیریت عملکرد و درک پیامد برای حمایت از نیازهای سازمانی ممکن می‌گردد به طریقی که می‌تواند اثر بخش را بهبود بخشد (رندور و مک گویری، ۲۰۰۳).

به طور کلی همه نمایندگی‌های بخش دولتی برای دستیابی به یک فلسفه سازمانی^{۱۷} خاص به وجود می‌آیند. این فلسفه سازمانی توسط کل جامعه ترکیبی از کارمندان یا تیمهای مدیریت اجرایی تبیین و اداره می‌گردد. به طور کلی برای بعضی از نمایندگی‌های دولتی که خدماتی را در رقابت با نمایندگی‌های بخش خصوصی ارائه می‌دهند، رقابت یک فاکتور به حساب می‌آید اما برای بسیاری از نمایندگی‌های بخش دولتی مفهوم رقابت وجود ندارد بعلاوه در بسیاری از موارد بخش دولتی به طور خاص از ارائه خدمات رقابتی منع گشته است بنابراین فاکتور کلیدی موفقیت برای یک سازمان دولتی درجه‌ای می‌باشد که آن سازمان فلسفه وجودی سازمان خود را برآورده می‌سازد. علاوه بر این، در امر برآورده ساختن فلسفه وجودی سازمان انتظار می‌رود تا فاکتورهای کلیدی موفقیت دیگری از قبیل کارا بودن یا پاسخگو بودن نسبت به منافع عموم را نیز مدنظر قرار دهیم. البته ارزیابی در مورد این امر که سازمان با چه کیفیتی فلسفه سازمانی خود را برآورده می‌سازد به دلیل فقدان رقابت، نگرش بلندمدت فلسفه وجودی سازمان، امکان سیاسی بودن فلسفه وجودی سازمان و اینکه دلیل تراشی برای عدم دستیابی به آن اغلب آسان می‌باشد، کاری بس دشوار است. حال با توجه به اینکه فلسفه وجودی سازمان رقیب مستقیمی در بخش خصوصی ندارد، دو راه برای اندازه‌گیری و مقایسه آن به قرار زیر است:

۱. مقایسه عملکرد واقعی در مقابل عملکرد مورد انتظار: در مورد یک موسسه اثربخش فلسفه وجودی سازمان به یکسری از هدف‌ها و نتایج برای یک دوره زمانی تبدیل می‌شود. اولین معیار اثر بخشی در این می‌باشد که ماهیت این هدفها را ارزیابی نموده بررسی شود که آیا واقع‌گرا، چالشی، قابل دسترس و قابل اندازه‌گیری می‌باشند؟ آیا به طور واضح با فلسفه سازمانی تطبیق یافته‌اند؟ اگر چنین باشد، در مرحله بعد با مقایسه عملکرد مورد انتظار می‌توانیم به یک دیدگاه منطقی از اثر بخشی دست یابیم.

۲. اندازه‌گیری در طول زمان: داده‌ها می‌توانند در طول زمان جمع‌آوری گردند تا متوجه شویم که آن عملکرد بهبود داشته است یا افول نموده است (بولتن، ۲۰۰۳)

مشارکت و درگیری ذینفعان درونی از قبیل مدیریت و کارکنان در تلاشهای ارزیابی می‌تواند منجر به درک بیشتر دلایل این امر توسط افراد گشته و آنها را به این تلاشها و پیامدهای آن متعهد نماید. مشارکت ذینفعان درونی در فعالیتهای سازمانی با هدف ارتقای معیارهای عملکرد، فرایند اندازه‌گیری عملکرد توسط سازمان را تسهیل می‌نماید

^{۱۷} mission

به طور کلی به کارگیری موفق و دقیق معیارهای عملکرد بستگی به در دسترس بودن یا نبودن منابع کافی دارد. همچنین موفقیت مستمر اندازه‌گیری عملکرد به حمایت مستمر کارکنان انتخابی و دولت وابسته می‌باشد (جونلس و هوزلر، ۲۰۰۱).

برای طراحی سیستم‌های مدیریت عملکرد به طریقی که بهره‌وری و عملکرد درون بخش دولتی را افزایش دهد ۱۰ اصل زیر پیشنهادی گشته است که شامل موارد زیر می‌گردد:

۱- فلسفه وجودی سازمان، استراتژی و هدفها را به صورت روشن و واضح فرمول‌بندی نمایید: مدیریت عملکرد باید با درک واضح از هدفهای خط‌مشی برنامه یا سیستمهای چند برنامه‌ای آغاز گردد.

۲- ایجاد یک استراتژی اندازه‌گیری واضح: استفاده از فلسفه وجودی سازمان، استراتژی و هدف‌های رسمی به عنوان مبنا، استراتژی اندازه‌گیری راهنمایی برای طراحی و توسعه سیستم اندازه‌گیری ارائه می‌دهد.

۳- درگیر نمودن استفاده‌کنندگان و مشتریان اصلی در مراحل توسعه

۴- عقلایی کردن ساختار برنامه‌ای به عنوان مقدمه‌ای برای اندازه‌گیری: اندازه‌گیری معنی‌دار مستلزم یک ساختار برنامه‌ای عقلایی می‌باشد. ایجاد معیارها یک موقعیت مناسبی را برای تشخیص و حل عدم سازگاریهای ساختاری که اندازه‌گیری را دشوارتر می‌سازد، فراهم می‌آورد.

۵- مجموعه‌های چندگانه از معیارها را برای استفاده‌کنندگان چندگانه، هر جا که لازم باشد ایجاد نمایید این امر به ویژه در مواردی که نیازها و منافع واگرا میان استفاده‌کنندگان اصلی از اطلاعات عملکرد وجود دارد لازم می‌باشد.

۶- مشتریان برنامه‌ها و سیستمها را در سراسر فرایند مدنظر قرار دهید: نیازها، تمایلات و رضایت مشتریان باید در هر مرحله مدنظر قرار گیرد.

۷- به هر فرد استفاده‌کننده، تشریحات کافی برای یک تصویر واضح از عملکرد ارائه نمایید.

۸- به طور دوره‌ای سیستم اندازه‌گیری را مرور و طراحی مجدد نمایید.

۹- اثر پیچیدگی‌های جنبه‌های مختلف سازمانهای دولتی را بر سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد در نظر بگیرید.

۱۰- از تجمع بیش از حد اطلاعات خودداری نمایید (کراوچاک و اسپچاک).

به طور کلی عامل کلیدی برای پیشرفتهای معنی‌دار در اندازه‌گیری عملکرد در دولت ممکن است دربرآوردن چالش منافع عامه قرار گیرد، در این حالت این چالش نه فقط به وسیله ایجاد معیارهایی که منافع عامه را مدنظر قرار می‌دهد، بلکه شاید به طور اساسی‌تر به وسیله گزارش معیارهایی که منافع عامه را تصرف نماید برآورده می‌گردد (آمونس، ۱۹۹۵).

همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد که استفاده از سیستم مدیریت عملکرد توسط موارد زیر تحت تأثیر قرار می‌گیرد:

- ۱- ایجاد ارزیابی از آمادگی سازمان برای توسعه و به کارگیری معیارهای عملکرد. این امر آشکار کننده سطح دانش در سازمان در مورد مفید بودن اطلاعات اندازه‌گیری عملکرد، سطح حمایت برای اندازه‌گیری عملکرد و شرایط سازمان است که مرتبط با فرهنگ، منابع و تخصص‌اش می‌باشد
 - ۲- مشخص کردن و درگیر نمودن گروه‌های ذینفع درونی و بیرونی
 - ۳- درگیر نمودن اتحادیه‌های کارگری
 - ۴- حمایت از تطبیق معیارهای عملکرد حتی اگر که سازمان قادر به بکارگیری معیارهای عملکرد در یک دوره کوتاه نباشد.
 - ۵- تأکید بر نیاز برای توسعه یک فرهنگ بهبود عملکرد.
- برای حمایت از اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی باید به تحقیق در مورد فاکتورهای از قبیل حمایت سیاسی، حمایت مدیریتی و حمایت تحلیلی که بر سهولت، هزینه و ارزش مدیریت عملکرد اثر می‌گذارد ادامه دهیم (جونلس و هوزلر، ۲۰۰۱)

نتیجه‌گیری:

همانطور که ملاحظه گردید بعضی از محققان ارزیابی عملکرد در سازمانهای دولتی را امری ناممکن در نظر گرفته‌اند و دیگرانی بحث می‌نمایند که سیستمهای اندازه‌گیری عملکرد چیزهای زیادی را اندازه می‌گیرند که چیزهای اشتباهی می‌باشد و از طرف دیگر امروزه شاهد هستیم که انتظارات از دولت برای پاسخگو بودن بیشتر به ذینفعان و الزاماتی برای کارایی و اثر بخشی بیشتر در عملیات دولتی باعث افزایش تمرکز و نیاز به اندازه‌گیری عملکرد شده است.

حال با توجه به تناقض مطرح شده هدف این تحقیق بررسی این بود که آیا امکان انجام ارزیابی عملکرد در بخش دولتی به گونه‌ای اثربخش که باعث افزایش کارایی شود وجود دارد؟ آنچه که این تحقیق بدان دست یافت در این می‌باشد که:

انجام ارزیابی عملکرد در بخش دولتی توجه به تمامی خصوصیات که جزء ماهیت بخش دولتی است در صورت رعایت موارد زیر امکانپذیر می‌باشد و می‌تواند به افزایش اثر بخشی و پاسخگویی کمک شایان نماید.

با توجه به مباحثی که در مورد معیارها در بخش دولتی بیان می‌گردد در این بخش تأکید بر معیارهای کمی و عددی همراه با توجه به معیارهای اخلاقی، کیفی و روحی از اهمیت زیادی برخوردار است.

برای آنکه نظام ارزشیابی عملکرد از هماهنگی لازم برخوردار باشد و نتایج لازم را حاصل کند باید در طراحی معیارها یک نگاه سیستمی و کل‌گرایی و توجه به همه ابعاد حاکم باشد تا آسیبهایی که ملاحظه می‌شود به وجود نیاید. همچنین تلفیق معیارهای کمی و کیفی و رفتاری در بخش دولتی اهمیت زیادی دارد زیرا عملکرد فردی نه تنها منوط به انجام وظایف شغلی بلکه وابسته به رفتارهای اخلاقی نیز می‌باشد.

انتظار می‌رود که ادارات بخشهای مختلف دولت برای خود «شاخصهای عملکرد» را تعریف کنند. به عبارت دیگر راههایی برای اندازه‌گیری میزان پیشرفت سازمان در تحقق اهداف تعیین شده ابداع نمایند.

هر چند در عمل استفاده از معیارهای آماری در بخش دولتی از بخش خصوصی مشکل‌تر است ولی استفاده از این معیارها در هر سازمانی امکانپذیر است.

همچنین در رابطه با بحث پاسخگویی می‌توان نتیجه گرفت که اگر معیارهای معنی‌دار و جامع برای ارزیابی عملکرد در بخش دولتی استفاده گردد میتواند کمک شایانی به تحقق امری پاسخگویی در ارزیابی عملکرد بنماید.

اگر پاسخگویی در امر ارزیابی عملکرد مدنظر قرار دارد در اینصورت تدوین شاخصهای فرایند که روش ارائه خدمات، در دسترس بودن و سرعت عمل را اندازه می‌گیرند ارتباط بیشتری با موضوع خواهند داشت.

همچنین در صورت ایجاد انتقالات مناسب از بخش خصوصی به بخش دولتی و استفاده از ابزارهایی از قبیل کارت امتیاز دهی متوازن می‌توان از طریق دستیابی به گزارش دهی بهتر شاهد بهبود پاسخگویی بود.

مورد دیگری که این مقاله به دنبال بررسی آن بود، این امر بود که آیا امکان طراحی سیستمها به گونه‌ای که موجب افزایش اثر بخشی شود وجود دارد؟ آنچه در اینمورد مطرح می‌باشد این است که اثر بخشی با میزان تحقق اهداف سروکار دارد و اهداف سازمانهای دولتی به دلیل وجود ذینفعان متعدد، دارای تعدد بوده و گاهی با هم متضاد می‌باشند و علاوه بر این بسیاری از اهداف آن را نمی‌توان کمی نمود ولی با وجود همه اینموارد راههای زیر برای اندازه‌گیری اهداف و دستیابی به اثر بخشی در نظر داشت.

سازمانهای دولتی باید برای تمامی خط‌مشی‌های دولت و هریک از واحدهای بوروکراسی اهدافی را تعیین نموده و هزینه‌های دقیقی را به هر کدام از این فعالیتها و برنامه‌ها تخصیص داده و شاخصهای عملکرد و معیارهای برون داد برای ارزیابی میزان موفقیت در تحقق اهداف مورد استفاده قرار گیرند و به دلیل اینکه خط‌مشی‌ها دارای اهداف مختلفی می‌باشند بالطبع سیستمهای

مختلف شاخص عملکرد نیز به وجود خواهند آمد. همچنین پس از تعیین شدن اهداف نباید آنها را غیرقابل تغییر پنداشت. از آنجایی که اهداف سازمان‌های عمومی به کرات تغییر می‌کنند شاخص‌ها نیز باید قابلیت انعطاف داشته باشند و به طور مداوم در معرض آزمون مجدد و تغییر و تصحیح قرار داشته باشند.

همچنین علاوه بر موارد فوق، سازمان باید هدف‌های درستی برای اطمینان از رفتار مناسب کارکنان با توجه به فلسفه وجودی ایجاد نماید بنابراین در پایان سال میزان کسب موفقیت واقعی آنها را با اهداف تعیین شده مقایسه کند. این موضوع را می‌توان به دادن پاداش و تنبیه کارکنان بر حسب میزان موفقیت آنها در تحقق اهداف تعیین شده تعمیم داد.

همچنین برای دستیابی به هدف اثربخشی می‌توان به مدلی که در ادبیات مربوطه مرور شد مراجعه کرد. در این مدل بیان گشت که جنبه‌های مورد نیاز برای مدیریت عملکرد مؤثر استراتژی، سیستم، افراد و فرایند می‌باشند. نیاز است تا این جنبه‌ها در ارتباط با مدیریت عملکرد درک گردند مثلاً یک استراتژی واضح برای سازمان دولتی طراحی گردد تا باعث ایجاد اهداف واضحی شود و بتوان عملکرد را براساس آن ارزیابی نمود. یا اینکه مهارت‌های فعلی و انگیزش افراد درون سازمان درک گردند به طوریکه سیستم مدیریت عملکرد بتواند توسعه این موارد را اندازه‌گیری نماید و نشان دهد که افراد به طرق درستی برانگیخته شده‌اند. سرانجام اینکه فرایندها و سیستم‌های درون سازمان به طور واضح تعریف شده و روابط بین خرده فرایندها و سیستمها درک گردد به طوریکه هدفها و عملکرد اندازه‌گیری شده و پاداش داده شود و بازخور با معنی به کارکنان ارائه شود.

بنابراین اگر ارتباط مناسب بین استراتژی، افراد، شکل/ طرح سازمانی و سیستم‌های عملکرد درک گردد به انجام اثربخش مدیریت عملکرد در بخش دولتی منجر می‌گردد.

همچنین در بیان مسأله مطرح گشت که سیستم‌های ارزیابی عملکرد در بخش دولتی اغلب به دلیل بی‌معنی بودن مورد انتقاد قرار می‌گیرند و همچنین بسیاری از کارکنان در بخش دولتی عدم رضایتشان را نسبت به سیستم‌های ارزیابی عملکرد بیان داشته‌اند.

اما برای فائق آمدن بر این مشکل نیز می‌توان راهکارهای زیر را در نظر گرفت.

مشارکت و درگیری کارکنان و سایر ذینفعان در طراحی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد و در نظر گرفتن نیازها، تمایلات و رضایت مشتریان در اندازه‌گیری عملکرد و طراحی معیارهای مناسب یکی از عوامل اساسی و اثرگذار می‌باشد که هم باعث افزایش مقبولیت سیستم گشته و هم رضایت و تعهد کارکنان را افزایش می‌دهد.

علاوه بر این عامل با اقدام به علنی‌تر شدن و بازتر شدن ارزیابیها، بکارگیری بیشتر مصاحبه‌های ارزشیابی و گردش بیشتر به طرف شیوه‌های خود ارزیابی می‌توان به افزایش رضایت و تعهد کارکنان کمک شایانی نمود.

منابع و مآخذ

Ammons, David N(۱۹۹۵); “Overcoming the inadequacies of performance Measurement in local government : the case of libraries & leisure services” ;*Public administration review* ; Vol ۵۵; No ۱.

Boland , Tony & Alan Fowler; (۲۰۰۰) “ A System perspective of performance management in public sector organizations” ; *The International journal of public sector management*; vol ۳۱; issue ۵;

Bolton, Mike(۲۰۰۳);” public sector performance measurement : delivering greater accountability”; *Work study*; volume ۵۲ ; No ۱

Bruijn Hans de (۲۰۰۲);” performance measurement in the public sector: strategies to cope with risks of performance measurement” ; *The international journal of public sector management* ; vol ۵۵; issue ۶/۷.

Brignall, Stan & Sven Modell(۲۰۰۰);” An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector” ; *Management accounting research* ; ۱۱.

Fry, B. R& Nigro L(۱۹۹۷)”Five great issues in the profession of public administration”In Rabin, J . Bartley- Hildreth , W. & Miller, G (eds) *Handbook of public administration*.; Newyork: Marcel Dekker Inc.

Hozler, Marc & Patina de Lancer Julnes(۲۰۰۱); “Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factor affecting adoption and implementation” ;*public administration review* ; Vol ۶۱ ; issue ۶.

Kloot, Louise & John, Martin(۲۰۰۰);” Strategic performance management : a blanced approach to performance management issues in local government”; *management accounting research*; ۱۱; pp: ۲۳۱-۲۵۱.

Kravchuk, Robert & Schack Ronald W(۱۹۹۶);” Designing effective performance measurement systems under the government performance and results act of ۱۹۹۳”; *Public administration review*; Vol ۵۶ ; Issue ۴.

Propper, Carol & Deborah , Wilson (۲۰۰۳); “The use and usefulness measures in the public sector” ; *Oxford review of economic policy* ; Vol ۱۹ ; Issue ۲.

Randor , Zoe& Mary , Mc Guire(۲۰۰۴);” Performance management in the public sector : fact or fiction”; *International journal of productivity & performance management* ; vol ۵۳; No ۳; pp: ۲۴۵-۲۶۰.

Selden , Sally Coleman ; Patricia Wallace Ingraham and Willson Jacobson(۲۰۰۱);” human resources practices in state government : finding from a national survey;” *public administration review* ; Vol ۶۱ ; Issue ۵ .