تعريف مفاهيم

اهداف يادگيري

* درک دقيق از مفهوم منحصربه­فرد عملکرد، سنجش عملکرد و مديريت عملکرد
* کسب توانايي تشخيص تفاوت­ها در قابليت اندازه­گيري
* قرار دادن مديريت عملکرد در مقابل ساير انواع مديريت (مقايسه مديريت عملکرد با ساير انواع مديريت)

نکات کليدي اين فصل

* عملکرد مي­تواند با استفاده از يک منطق توليد، به کار انداخته شود؛ يک تعريف واقعي از عملکرد مي­تواند نظريه ارزش عمومي را بسازد.
* ويژگي­هاي منحصربه­فرد از عملکرد بخش دولتي در مقايسه با بخش خصوصي، يک رويکرد مديريت دولتي را تضمين مي­کند.
* سنجش عملکرد بايد قابليت اندازه­گيري سازمان­ها و مسايل مربوطه را نيز در نظر بگيرد.
* مديريت عملکرد در فرم خالص آن، وجود ندارد؛ مديريت دولتي، در عمل، همواره مخلوطي از انواع معمول مديريت ايده­آل است.

سوالات بحث

* استفاده از مدل توليد عملکرد در يک حوزه سياسي: آموزش عالي، نوسازي شهري، پويايي و غيره. (تجربه سردرگمي کاربرد يک مدل سرراست و آسان).
* آيا مدل­هاي اقتصادي، در بررسي عملکرد بخش دولتي سودمند است؟
* کدام يک از خدمات دولتي قابليت سنجش آساني دارند و کدام يک ندارند؟
* نوع غالب مديريت در سازمان شما چيست؟ (دانشگاه، شهرداري، نمايندگي و غيره)

مديريت عملکرد معاني و مفاهيم بسياري دارد. از اين رو براي پيشگيري از بروز ابهامات ناشي از تعاريف مختلف در اين فصل، تعاريفي ايجاد و ارائه شده­اند که در فصول بعد نيز مورد استفاده قرار گيرد.

عملکرد را مي­توان خروجي و نتايج تعريف کرد. اگرچه، برچسب هاي خروجي و نتايج، اطلاعات زيادي درباره مفهوم واقعي عملکرد، ارائه نمي­کنند. «سنجش عملکرد» مجموعه اي از فعاليت هايي است که ما را در به دست آوردن اطلاعات از عملکرد، ياري مي­رسانند. علاوه بر اطلاعات صريح و روشن، مردم نيز معمولا يک دانش ضمني از عملکرد دولت دارند که مبتني بر تجربيات شخصي آنان است. همانگونه که در فصل 8 بررسي خواهيم کرد، دانش ضمني و تجربه قبلي، مي­تواند نقشي حياتي در توصيف عدم استفاده ايفا کند. «مديريت عملکرد» نوعي از مديريت است که اطلاعات عملکرد را به منظور تصميم­گيري مناسب، مورد استفاده قرار مي­دهد.

1. **عملکرد**

تعريف مرسوم عملکرد، از استعاره فرآيند توليد بهره مي­برد. به طور کلي، عملکرد به خروجي و نتايج فعاليت­ها اطلاق مي­شود. به عبارتي ديگر، عملکرد را مي­توان تحقق ارزش­هاي عمومي ناميد.

* 1. **عملکرد به عنوان نتيجه فرآيند توليد**

کاربردي­ترين مفهوم عملکرد، از يک مدل منطقي پيروي مي­کند. يک مدل پايه­اي، که از بخش خصوصي مشتق شده، صرفا ناظر به ورودي­ها، فعاليت­ها و خروجي­ها است. مشکلات اين مدل، پژوهشگران را بر آن داشت که اين مدل را بازتعريف کنند. شکل 2.1 شامل مهم­ترين عناصر مدل توليد گسترش يافته عملکرد است. مديريت عملکرد مي­تواند زنجيره کامل از ورودي به خروجي را پوشش دهد. بوکارت و هاليگان (2008) اين بعد را «حيطه عملکرد» مي­نامند.

**مشکلات، نيازها و ارتباط**

نقطه شروع، وضعيت اقتصادي- اجتماعي است. مسائل اقتصادي- اجتماعي (1 در شکل 2.1) موجب القاء نياز به اقدام توسط بخش دولتي مي­شود (2). افراد و گروه­هاي مختلفي نظير سياستمداران، کارمندان دولت، گروه­هاي ذينفع، رسانه­ها و همچنين حوادث احتمالي، نقش مهمي در تدوين نيازها و اولويت­ها دارند. اين اولويت­ها مدلي را دنبال مي­کند که به اهداف (3) سازمان يا برنامه تحت بررسي ترجمه شده است. مواجهه اهداف يک راهبرد با نيازها، امکان ارزيابي ارتباط راهبردها را فراهم مي­کند.

**خروجي­ها و کارآيي**

ورودي­ها (نظير منابع مالي و نيروي انساني) (4) به منظور تثبيت فعاليت­هاي (5) توليدکننده خروجي (6)، به سازمان­ها و برنامه­ها اختصاص مي­يابد. اقتصاد عبارت از نسبت ورودي پولي به ساير ورودي­ها (نظير هزينه يک رايانه) است. نسبت ورودي به خروجي را کارآيي مي­گويند. اقتصاددانان بين کارآيي و بهره­وري تمايز قائل مي­شوند. شکل 2.2 به تعريف دقيق­تر مفاهيم کمک مي­کند. محور X شامل ورودي­ها است و محور Y به خروجي­ها اختصاص يافته است. سازمان­هاي A، B و C همگي بازدهي لازم را دارند. هيچ سازماني قادر به توليد خروجي يکسان از منابع کمتر يا خروجي بيشتر از منابع يکسان نيست. سازمان D غير بازده است. کارآيي، به عنوان سرحد توليد تعريف مي­شود. بهره­وري عبارتست از نسبت ورودي به خروجي يا به عبارت ديگر، شيب منحني خطي از مبدا در شکل 2.

عملکرد، در بيان اقتصادي، به معني افزايش دادن سود براي جامعه است. با اين حال، به روشني مشخص نيست که سود جامعه دقيقا به چه معناست. يک سيستم پويا و پيچيده از نمايش سياسي، تقويت شده با منافع، قدرت، ايدئولوژي و قضاوت سياسي، تعيين مي­کند جامعه چه ارزش هايي دارد.

خروجي ها و کارآيي دو مفهوم کافي از عملکرد در بخش خصوصي هستند، اما در بخش دولتي رضايت­بخش نيستند. هم سازمان­هاي دولتي و هم خصوصي، بايد خروجي هايي داشته باشند که در جامعه تاثيرگذار باشند. در بخش خصوصي، اين تاثير از طريق تصميمات هر مصرف کننده، تعيين و ارزش­گذاري مي­شود.

بايد توجه داشت که تمايز دولتي/ خصوصي به صورت سياه و سفيد نيست. بخش خصوصي، علاوه بر ميزان مصرف افراد، نقش اجتماعي خود را نيز بررسي مي­کند.

**محصولات و اثربخشي**

پژوهشگران مديريت دولتي، مفهوم نتيجه يا محصول را باز کرده­اند. محصولات مي­توانند «حد واسط» باشند (معمولا و نه هميشه در کوتاه مدت) (13 در شکل 2.1)، يا اينکه «پاياني» باشند (معمولا و نه هميشه در بلند مدت) (14). محصولات نهايي، به طور خاص، تحت تاثير «زمينه» اي (15) هستند که سازمان يا برنامه، تاثير کمي بر آن داشته است يا اصلا تاثير نداشته است. نسبت بازده به محصول را «اثربخشي» (12) مي­گويند. نسبت ورودي به نتايج را «هزينه-اثربخشي» (10) مي­نامند. تقابل نيازها و نتايج، ارزيابي «پايداري و سودمندي» (11) را ممکن مي­سازد.

در حال حاضر، استعاره از فرآيند توليد، ديدگاه غالب در مورد عملکرد است. طبق اين ديدگاه، مديريت دولتي، يک سيستم باز است که ورودي­ها (تقاضا و همچنين حمايت) را به نتيجه يا محصول تبديل مي­کند. خروجي­هاي سيستم­هاي متفاوت ديگر، در داخل (محيط­هاي درون اجتماعي) و خارج (محيط­هاي برون اجتماعي) جامعه، به منزله ورودي براي سيستم سياسي هستند. خروجي­هاي سيستم سياسي نيز به نوبه خود بر جامعه تاثير مي­گذارند.

از آنجا که عملکرد، نسبت بين ورودي و خروجي است، فلذا راهبردهاي مختلفي براي بهبود عملکرد بايد دنبال شود. شکل 2.3 به طور گرافيکي، روش­هاي ارتقا اين نسبت را نشان مي­دهد. اولين سناريو «انجام بيشترين کار با کمترين هزينه» است. مثال روشن اين سناريو، عملکرد ملي آمريکا است. اين سناريو بالاترين اهميت سياسي را دارد، اما سناريوهاي ديگري نيز امکان­پذير است. سناريو دوم «انجام کارهاي زياد با کمي سرمايه­گذاري بيشتر» است**.** چالش­هاي جديد نظير مهاجرت، مثال بارز اين سناريو است که نيازمند صرف هزينه و سرمايه­گذاري بالا است. در سناريو سوم «بازدهي بيشتر از ورودي مشابه» انتظار مي­رود. در اين سناريو، دولت­ها به جاي کاهش دادن بودجه­ها، اجازه مي­دهند هزينه­ها، به موازات تورم، افزايش يابد تا از اين طريق تعادل پولي را حفظ کنند. چهارمين سناريو را «سطح عملکرد مشابه با منابع کمتر» مي­خوانند. به عنوان نمونه در هلند، انتقال سياست­هاي مربوط به جوانان به دولت­هاي محلي، منجر به کاهش بودجه بين 4 تا 5/12 درصد شد. در سناريو پنجم دولت­ها انتظار «عملکرد کمتر با ورودي بسيار کمتر» دارند. اينکه عملکرد در حال کاهش حفظ شود، در مقايسه با دادن وعده عملکرد بيشتر از منابع کمتر، خطر ريسک سياسي کمتري دارد. لفاظي­هاي رياضت اقتصادي در کشورهاي نظير يونان و پرتغال، دقيقا اين نوع وعده­ها را در بر دارد. نکته پاياني در مورد سناريوها اين است که کشورها راهبردهاي ترکيبي را در بخش­هاي مختلف، بسط مي­دهند. در کوتاه­مدت و ميان­مدت، کاربران از اتلاف سرمايه در حفظ زيرساخت­ها، آگاه نيستند. در بلندمدت، ممکن است هزينه­ها به صورت نمايي افزايش يابد.

* 1. **عملکرد و ارزش­هاي عمومي**

تعريف عملکرد به عنوان يک فرآيند توليد، يک سوال مهم را بي­پاسخ مي­گذارد: ويژگي­هاي مشخص­کننده عملکرد، چه چيزهايي هستند؟ علاوه بر رسيدن به عملکرد، ما نياز داريم که مفهوم و جوهره عملکرد را درک کنيم. در ارزيابي عملکرد و نوشته­هاي مربوط به مديريت، کمتر کار مفهومي براي توصيف جوهره عملکرد ارائه شده است که اين مسئله بر تحقيقي که تعيين­کننده­هاي عملکرد را مورد مطالعه قرار مي­دهند، تاثير گذاشته است.

* اولين گروه از ارزش­ها، به دنبال آن است که بخش دولتي را متمايل و هدفمند نگه دارد، براي اينکه منابع را با وظايف معين شده، مطابقت دهد. ارزش مناسب، ارزشي است که توليد موثر و کارآمد اجناس و خدمات باکيفيت را داراست، و بنابراين داراي برچسب «ارزش محصول» است.
* دسته دوم ارزش­ها به منظور حفظ صداقت و عدالت دولت است. ارزش خوب در اين دسته، بر فرآيندهاي صادقانه و صريح دلالت دارد و بنابراين برچسب «ارزش­هاي فرآيند» بر آن مي­خورد.
* سومين دسته ارزش­ها براي حفظ قدرت و استقامت بخش خصوصي طراحي شده است. ارزش خوب در بردارنده اطمينان و ضمانت رژيم­هاي قوي براي برگشتن به ارزش­هاي رژيمي است. داراي برچسب «رژيم» است.

عملکرد مي­تواند به عنوان يک ارزش در ميان ساير ارزش­ها در جامعه ارزش­هاي عمومي ديده شود. در چارچوب Hood، عملکرد مي­تواند تقريبا معادل اولين گروه از ارزش­ها باشد. اين راهکار، بحثي را در مورد جابجايي عملکرد به وجود مي­آورد: عملکرد، تعريف شده به عنوان کارآيي و اثربخش بودن، در اين ديدگاه، هم­تراز ساير ارزش­هاي غيرتکليفي است.

Boyne (2002) شانزده مورد از ابعاد احتمالي عملکرد را، که ارزش­هاي عمومي را منعکس مي­کنند، نام مي­برد: بازده­ها (کيفيت و کميت)، کارآيي، نتايج خدمات (کارآيي رسمي، تاثير، عدالت، هزينه در هر واحد از نتايج خدمات)، پاسخگويي (رضايت مشتري، رضايت شهروند، رضايت کارکنان، هزينه در هر واحد پاسخگويي) و نتيجه دمکراتيک (پيروي از اصول، مشارکت، مسئوليت­پذيري، هزينه در هر واحد نتيجه دمکراتيک).

از لحاظ تحليلي، ارزش­ها، چارچوبي از ارجاع به ارزيابي عملکرد هستند. ارزيابي عملکرد، تحليل مي­کند که تا چه اندازه سازمان­هاي عمومي و برنامه­ها، بعدا بر علايق عمومي تاثير خواهند گذاشت. در يک ارزيابي ارزش، اين سوال درباره ارزش­هايي که غالب هستند، مطرح مي­شود که آيا آن­ها در تعارض هستند يا اينکه مکمل يکديگر هستند. به منظور انجام اين ارزيابي، يک محقق بايد نگاهي به طرز رفتار داشته باشد.

* 1. **عملکرد ميکرو، مزو و ماکرو**

عملکرد داراي يک گستره وسيع است و شامل سطوح ميکرو (خرد)، مزو (حدواسط) و ماکرو (کلان) است. سطح ماکرو به عنوان مثال شامل مباحث عمومي در مورد عملکرد يک کشور مي­شود، همچنين عملکرد دولت­هاي سوپرا- ملي (منطقه اروپا، کشورهاي OECD) و دولت­هاي منطقه­اي را در بر مي­گيرد. عملکرد ميکرو، در سطح يک سازمان مستقل و رابطه آن با شهروندان و ساير سازمان­ها تعريف شده است. بين اين دو سطح، عملکرد مزو قرار دارد که به عملکرد بخش سياست (براي مثال آموزش) يا عملکرد کنترل زنجيره­اي از حوادث (براي مثال زنجيره غذا) يا شبکه­ها (مثل پروژه توسعه بخش شهري) اشاره دارد.

در واقعيت، شکل ماکرو- ميکرو به دلايل مختلف، يک الگوي پيچيده است. نخست آنکه، بخش­ها، زنجيره­ها و شبکه­هاي سياست، در امتداد يکديگر، متقاطع مي­شوند. دوم، سازمان­هاي مستقل، به طور منظم در بخش­هاي سياست بسياري، شرکت مي­کنند. سوم، سازمان­ها همچنين مي­توانند در کنترل زنجيره­ها و شبکه­هاي مختلف، دخيل باشند. يک بازرسي محيطي در زنجيره­هايي که منجر به حفظ طبيعت و همچنين، خلق ارزش­ اقتصادي مي­شوند، دخالت دارد. نهايتا، واقعيت حتي پيچيده­تر از چيزي است که شکل 2.5 نشان مي­دهد، چرا که زنجيره­ها و شبکه­ها هميشه به طور کامل، در عملکرد سطح ماکرو موجود نمي­باشند.

پيچيدگي، يک موهبت چندگانه براي ارزيابي عملکرد است. شاخص­هاي عملکرد، قادر به اندازه­گيري پيچيدگي نيستند؛ اما دولت­ها همچنان بر شاخص­هاي عملکرد، براي حفظ تراز خدمات عمومي پيچيده، متکي هستند.

1. **سنجش عملکرد**

سنجش عملکرد، يک دسته از فعاليت­هاي حساب­شده را براي کيفيت بخشيدن به عملکرد، شامل مي­شود. نتيجه اين فعاليت­ها، اطلاعات عملکرد ناميده مي­شود. اين تعريف، همچنين تاکيد دارد که ارزيابي عملکرد، دسته­اي از فعاليت­هاي محسوس در سازمان­ها است. ما پنج فعاليت را شناسايي مي­کنيم: تعريف هدف ارزيابي، فرمول­بندي شاخص­ها، جمع­آوري داده (اطلاعات)، تحليل داده و گزارش­دهي.

قابليت اندازه­گيري، به ويژه در مطالعات مربوط به ارزيابي عملکرد، تبديل به مبحث مهمي شده است، چرا که اطلاعات عملکردي، تبديل به يک اصل اساسي در طرح­هاي کنوني در مورد قابليت اندازه­گيري شده است. سازمان­ها مرتبا ادعا مي­کنند که قابليت ارزيابي پايين، انجام عملکرد کمي را براي آن­ها غيرممکن مي­کند. اين ادعا، اغلب در سازمان­هايي که نقش مهمي در پيشنهاد سياست دارند، شنيده مي­شود.

در پس معيار، دو تصوير متضاد از سازمان وجود دارد: سازمان­ها به عنوان يک دستگاه، در مقابل سازمان­ها به عنوان تحول و جريان. اين باور وجود دارد که ارزيابي، در گذشته آسان­تر و سرراست­تر بوده است.

Wilson (1989) بين قابليت ارزيابي بازده­ و نتايج، تمايز ايجاد مي­کند و اين دو بعد را به منظور تمايز دادن 4 نوع سازمان، ترکيب مي­کند: توليد، رويه، مهارت و مقابله (جدول 2.2). (اين جدول مهم و کاربردي است)

استفاده از نوع­شناسي، ريسک ايجاد يک ذهنيت کليشه­اي از سازمان­ها را بر اساس تعداد محدودي از فعاليت­ها، پيش مي­آورد. نوع­شناسي­ها عمدتا براي بانمونه مشخص کردن فعاليت­ها، و نه سازمان­ها يا برنامه­ها مفيد و موثر است.

Hackman و Oldham (1980) بين روال عادي و ابهام وظايف، تمايز ايجاد مي­کنند. روال عادي اشاره به وظايفي دارد که تکرار مي­شوند، در حاليکه ابهام، اشاره به اين دارد که آيا دوره عمل، واضح و روشن است يا خير؟ وقتي که روال عادي، کمتر و ابهام، بيشتر مي­شود، ارزيابي به طور فزاينده­اي، مشکل مي­شود (شکل 2.6).

1. ارزيابي فعاليت­ها با ابهام بالا و روال عادي پايين، چالش­برانگيزترين است. مبناي ارزيابي در اين موارد، پيشرفت است.
2. فعاليت­هاي با روال عادي و ابهام متوسط، روابط انساني و گروهي را به عنوان مبناي ارزيابي در نظر مي­گيرند.
3. در پايان، فعاليت­هاي با روال عادي بالا و ابهام پايين است که مبناي ارزيابي در آن­ها، زمان است.

Blankart (1987) بين سه نوع تکنولوژي مصرف، تمايز ايجاد مي­کند. «محصولات بازرسي» (مواد خام، لوازم­التحرير) مي­توانند به راحتي خصوصي­سازي شوند، چرا که کيفيت ملموس و قابل ارزيابي دارند. «محصولات تجربه» (به عنوان مثال، مشاوره و جمع­آوري بدهي­ها) نيز مي­توانند خصوصي­سازي شوند. در پايان، خصوصي­سازي «محصولات اعتماد» (دادگاه­ها، پليس، مديريت عمومي کلي) مشکل است، چرا که ارزيابي آن­ها، حتي از طريق تجربه، مشکل است.

هر چقدر که اين طرح­ها، در عمل، موثر و مفيد باشند، بيشتر افراد، به ويژه، ارزيابي سازمان يا بخش سياست خودشان را مشکل مي­دانند.

1. **مديريت عملکرد: چه چيزي هست و چه چيزي نيست؟**

مديريت عملکرد، يک شيوه مديريتي است که اطلاعات عملکرد را ادغام مي­کند و براي تصميم­سازي مورد استفاده قرار مي­دهد. کاربران در سه دسته تصميم­ها گروه­بندي مي­شوند: يادگيري، فرمان و کنترل، گزارش­دهي (جدول 2.4 را ببينيد).

مفاهيمي مانند مديريت باهدف، مديريت استراتژيک، بودجه­بندي عملکرد، مديريت براي نتايج، مديريت نتيجه­محور و بودجه­بندي براي کارآفريني، همگي اين منطق مشترک را به اشتراک مي­گذارند که سازمان­هاي عمومي بايد اطلاعات عملکرد را توليد کنند و اين اطلاعات را براي تصميم­سازي به کار بندند.

مطالعات انجام­شده در زمينه عملکرد، گاهي اوقات با مديريت عملکرد و ارزيابي عملکرد يکسان است. مباحثات تحت عنوان مديريت عملکرد و ارزيابي عملکرد اصولا بر ارزيابي عملکرد بدون شفاف­سازي تمرکز دارند.

از آنجايي که مبحث عملکرد، براي بسياري آشنا به نظر مي­رسد، مي­توان آن­را با پرسيدن اين سوال که چه جايگزيني براي مديريت عملکرد وجود دارد، به پايان رساند. Weber سه نوع اقتدار را شناسايي کرد که مي­تواند به سه منبع ظرفيت مديريت، ترانهش شود. هيچ کدام از اين سه راهکار، بر نتايج، تمرکز ندارند و از اين رو از مديريت عملکرد متمايز مي­شوند. راهکارهاي ايده­آل عمومي Weber براي مديريت عمومي، امروزه نيز قابل استفاده هستند، هر چند اهميت نسبي مي­تواند تغيير يابد. مطلب حائز اهميت اينست که مديريت دولتي، هميشه ترکيبي از انواع ايده­آل است. مديريت عملکرد، در شکل خالص آن وجود ندارد.

1. **نتيجه گيري**

عملکرد، ارزيابي عملکرد و مديريت عملکرد به عنوان مفاهيم مجزا و کاملا تعريف­شده­اي مورد بررسي قرار گرفتند. عملکرد، به عنوان شناخت ارزش­هاي عمومي نظير کارآيي، موثر بودن، عدالت، قدرت، آزادي عمل و شفافيت، تعريف مي­شود. ارزيابي عملکرد، فرآيند اکتساب اطلاعات عملکردي است. قابليت ارزيابي فعاليت­ها يک مسئله کليدي است. مديريت عملکرد، استفاده و تلفيق اطلاعات عملکردي در تصميم­سازي است.