

ویلیام سی. ریونبارک و ژانت ام. کلی

نوآوری مدیریتی در شهرداری‌های کوچک

بیشتر مطالعات مدیریتی بر روی شهرداری‌های بزرگ با جمعیتی بیشتر از ۲۵،۰۰۰ نفر انجام شده و شهرداری‌های کوچک و متوسط اغلب در این زمینه مورد غفلت قرار گرفته‌اند. ویلیام سی. ریونبارک و ژانت ام. کلی برای جبران این نقص، مطالعه جامعی را بر روی نوآوری مدیریتی در شهرداری‌های کوچک انجام داده‌اند. نتیجه کار آنها در شماره پاییز ۲۰۰۳ نشریه "مروری بر دولت‌های ایالتی و محلی" چاپ رسیده است. ویلیام سی. ریونبارک استادیار دانشکده دولت در دانشگاه نورث کارولینا است و زمینه پژوهشی عمده او سازمان‌های دولتی و مدیریت اجرایی عمومی را در بر می‌گیرد. ژانت ام. کلی نیز استاد مطالعات شهری و خدمات عمومی در دانشگاه دولتی کلیولند است. او بیشتر بر روی بودجه بندی عمومی و مدیریت امور مالی تحقیق می‌کند.

موسسه مدیریت عمومی^۲ در یک گزارش، ربع قرن تکامل الگوهای مدیریت نوآورانه را در شهرداری‌ها مورد مطالعه قرار داده است. بر مبنای یک نمونه انتخابی از شهرداری‌ها که نظرسنجی‌های مدیریتی از آنها استخراج شده، روش‌های بودجه بندی بر مبنای صفر^۳ و مدیریت بر مبنای اهداف^۴ برای اندازه گیری عملکرد و مطالعه تطبیقی در طول این دوره مورد استفاده قرار گرفته‌اند. مطالعات نوآوری مدیریتی که توسط انجمن بین‌المللی مدیریت شهری/استانی (ICMA) 5 پشتیبانی می‌شود، غیر از چند استثنا به شهرهایی با جمعیت ۲۵،۰۰۰ و بیشتر محدود شده است.

ویژگی‌نامه

شهر
استاد
مدیریت

تأسیسات ۱۳۸۶
شماره ۲

گرچه میزان پاسخ به سوالات نظرسنجی در شهرداری‌های بزرگ بیشتر بوده و الگوهای نوآوری مدیریت نیز در آنها متداول‌تر است [۱]؛ اما محدود کردن مطالعه نوآوری مدیریت به ۱،۳۹۴ شهر با جمعیت حدود ۲۵،۰۰۰ نفر و یا بیشتر می‌تواند مشکل‌ساز باشد. در ایالات متحده، حدود ۵،۵۸۶ شهر با جمعیتی بین ۲،۵۰۰ تا ۲۴،۹۹۹ نفر، وجود دارند که ۸۰ درصد از ۶،۹۸۱ شهرداری‌های کشور با جمعیت بیشتر از ۲،۵۰۰ نفر را تشکیل می‌دهند [۲]. این مقاله به مطالعه نوآوری مدیریت در ۸۰ درصد از شهرداری‌های ایالات متحده می‌پردازد که اطلاعات اندکی در مورد آنها موجود است. مبنای اولیه این کار، مطالعات فراوانی است که بر روی ۲۰ درصد از شهرداری‌های ایالات متحده با جمعیتی بیش از ۲۵،۰۰۰ نفر انجام شده است. در این مطالعه بر پایه یک نظرسنجی ملی، میزان پذیرش ابزارهای مدیریتی خاصی را توسط شهرداری‌های کوچک‌تر تعیین و آنها را با مقادیر مربوط به شهرداری‌های بزرگ‌تر که از مطالعات موجود استخراج شده‌اند، مقایسه کرده‌ایم. سپس برای تعیین اینکه آیا در راستای ارتقای فرایندهای تصمیم‌گیری در وظایف اصلی مدیریت، از ابزارهای مدیریت عملکرد عملاً استفاده می‌شود، بین پذیرش^۶ و استقرار^۷ نوآوری تمایز قائل شده‌ایم [۳]. در انتها نتایج این پژوهش و مطالعات قبلی در زمینه نوآوری مدیریت در دولت محلی ارائه شده است.

ابزارهای مدیریتی در شهرداری‌ها

پژوهش در نوآوری مدیریتی که توسط فاکوها را آغاز و توسط ICMA مورد حمایت قرار گرفته است، نشان‌دهنده پیشرفت در پذیرش الگوهای مدیریتی معینی در شهرداری‌ها می‌باشد [۴]. بر پایه نظرسنجی از شهرداری‌هایی با جمعیت ۲۵،۰۰۰ نفر و بیشتر، فاکوها را چنین گزارش کرده است:

«۶۴ درصد پاسخ‌دهندگان در ارزیابی برنامه درگیر بوده، ۴۳ درصد ارتقای بهره‌وری را به

جریان انداخته و ۴۱ درصد نیز الگوهای مدیریت بر مبنای اهداف را اقتباس کرده‌اند.»

پویستر و مک‌گوآن با مطالعه‌ای ۵۲،۱۰۰ شهرداری با جمعیت بین ۲۵،۰۰۰ و ۱ میلیون نفر به تکرار بخشی از مطالعه فاکوها را پرداخته‌اند [۵]. این دو چنین یافته‌اند که ۶۷ درصد پاسخ‌دهندگان به ارتقای بهره‌وری و ۶۸ درصد نیز به نظارت مداوم بر عملکرد اشتغال داشته‌اند.

پویستر و استرایب مطالعه پویستر و مک‌گوآن در مورد شهرداری‌ها را با نظرسنجی از ۱،۰۶۸ مقام رسمی شهرداری‌هایی با جمعیت بین ۲۵،۰۰۰ و ۱ میلیون نفر ادامه داده‌اند [۶]. این مولفین چنین گزارش کرده‌اند که ۸۰ درصد پاسخ‌دهندگان از ارزیابی برنامه و ۶۸ درصد از نظارت مستمر بر عملکرد استفاده کرده‌اند (این درصدها همان‌هایی هستند که در ۱۹۸۴ توسط پویستر و مک‌گوآن گزارش شده بودند). درصد شهرداری‌هایی که به ارتقای عملکرد اشتغال داشته‌اند، از ۶۷ درصد به ۵۴ درصد کاهش پیدا کرده بود. طبق یافته‌های پویستر و استرایب، اندکی بیش از ۶۰ درصد شهرداری‌های تحت مطالعه، برنامه‌های استراتژیک را در سطح سازمانی یا در درون برنامه‌های منتخب تدوین کرده‌اند. پویستر و استرایب مطالعه خود در باب الگوهای مدیریتی در شهرداری‌ها را در سال ۱۹۹۳ تکرار کرده و یافته‌های خود را از یک نظرسنجی پستی که به ۱،۱۲۶ شهرداری با جمعیتی بین ۲۵،۰۰۰ و ۱ میلیون نفر ارسال شده بود، گزارش کردند. مشابه نتایج پیشین، مطالعه جدید آشکار ساخت که بین ۷۰ تا ۷۵ درصد از شهرداری‌ها به ارزیابی برنامه و نظارت بر عملکرد اشتغال داشته، ۵۳ درصد آنها از برنامه‌های ارتقای بهره‌وری استفاده نموده و ۶۳ درصد نیز برنامه ریزی استراتژیک در سطح سازمانی یا درون برنامه‌ای را پذیرا شده‌اند.

مدیریت عملکرد در شهرداری‌ها

برای وارد کردن اندازه‌گیری عملکرد در فرایندهای تصمیم‌گیری مدیریتی، نیازمند ایجاد ساختار و رهبری هستیم [۷]. عناصر اصلی مدیریت عملکرد عبارتند از:

□ برنامه ریزی استراتژیک که مشخص‌کننده اهداف عینی است و پیشرفت سازمان بسوی آنها اندازه‌گیری می‌شود.

□ اندازه‌گیری عملکرد که خروجی‌ها، پیامدها^۸ و بازدهی‌ها را ردیابی می‌کند.

□ مطالعه تطبیقی^۹ که به تنظیم اهداف و مقایسه‌های عملکرد می‌پردازد.

□ ارزیابی برنامه که معیارهای سنجش عملکرد^{۱۰} را به پیامدها ارتباط می‌دهد.

از این ابزارها برای تصمیم‌گیری در سیاست‌خدمات استفاده می‌شود.

در اینجا باید به دو نکته مهم در مدیریت عملکرد اشاره کنیم. نخست اینکه تصمیمات مربوط به سیاست‌خدمات توسط عملکرد، "شناسایی" می‌شوند، اما ضرورتاً به طور قطعی "تعیین" نمی‌گردند. بعنوان مثال تصمیمات مربوط به بودجه، منعکس‌کننده اولویت‌های شهروندان، اجبارهای سیاسی، محدودیت‌های مالی، تصمیمات اتخاذ شده در سال‌های قبل و همچنین هنجارهای حرفه‌ای مدیران دولتی هستند. این عوامل توسط عملکرد قابل شناسایی هستند، زیرا در طی تهیه بودجه بحساب آورده می‌شوند. دوم اینکه ضرورتی ندارد پیش از اجرای مدیریت عملکرد، هر چهار ابزار مدیریتی نامبرده مورد اقتباس قرار گیرند. بسیاری از مقامات محلی از مقایسه‌های تطبیقی داخلی یا خارجی استفاده نمی‌کنند. ارزیابی برنامه نیز ممکن است بر مبنای توان شهرداری‌ها در استفاده از کارکنان داخلی برای ارزیابی برنامه و یا استطاعت بکارگیری ارزیابان خارجی، بطور پراکنده صورت پذیرد. لیکن برای مدیریت عملکرد، استفاده از ابزار اندازه‌گیری عملکرد، کاملاً ضروری است و برنامه ریزی استراتژیک نیز از اهمیتی یکسان برخوردار است.

اندازه‌گیری عملکرد

برای مدیریت عملکرد، اندازه‌گیری عملکرد امری لازم و در عین حال ناکافی است. دلانسر جولنس و هولتزر بین پذیرش و استقرار تمایز قائل شده‌اند [۳]. توسعه و پذیرش یک سیستم اندازه‌گیری و نظارت بر عملکرد، با گردآوری داده‌های عملکردی لازم و تولید معیارهای سنجش عملکرد بر حسب خروجی (بار کاری)، بازدهی و پیامدهای ارائه خدمات (اثر بخشی خدمات)، بنیان‌های مدیریت عملکرد را پی می‌ریزد [۸]. استقرار به معنی تحقق بخشیدن به مدیریت عملکرد است و هنگامی رخ می‌دهد که تحلیل و گزارش دهی آمارهای عملکردی به بخش مهمی از اطلاعات مورد استفاده مدیران و مقامات در اخذ تصمیمات، تبدیل شده باشد [۹]. در بحث پیرامون ابزارهای مدیریتی، باید بین "گردآوری و گزارش داده‌های عملکردی" و "استفاده از داده‌های عملکردی برای تصمیم‌گیری" تمایز قائل شویم. خوشبختانه پژوهش جدیدی از پویستر و استرایب در دست است که بنیان و اساسی را برای مقایسه استقرار فراهم می‌سازد (همانند کار مطالعاتی قبلی آنها که در مورد مقایسه پذیرش بود). لیکن آنها این نکته را مدنظر داشتند که تعیین میزان تسری مدیریت عملکرد به دولت‌های محلی ایالات متحده با وجود رویکردهای پژوهشی مختلف، تعاریف متفاوت از واژگان فنی عملکرد و انواع متفاوت دولت‌های محلی در نمونه‌های تحت مطالعه، عملی دشوار است.

نظر سنجی سال ۱۹۹۷ پویستر و استرایب در مورد پذیرش مدیریت عملکرد توسط ۲۱۸،۱ مقام ارشد شهرداری‌هایی با جمعیت بیش از ۲۵،۰۰۰ نفر به این نتیجه رسید که مدیریت عملکرد همچنانکه قبلاً پیش

بینی شده بود، با اقبال بیشتری در شهرداری‌های بزرگ‌تر روبرو است. شاهد این مدعا ۳۰ درصد شهرداری‌های با جمعیت بیشتر از ۵۰،۰۰۰ و نیز نیمی از حوزه‌های شهری با جمعیت بیشتر از ۱۰۰،۰۰۰ نفر بودند که معیارهای سنجش عملکرد را اتخاذ کرده بودند. مولفین یادشده به این نتیجه رسیدند که داده‌های عملکردی اغلب به روش‌های زیر مورد استفاده قرار می‌گیرند:

□ با ردیابی عملکرد در طول زمان (۲، ۷۷ درصد)؛

□ با تدوین اهداف عملکردی (۵، ۵۴ درصد)؛

□ با سنجش رضایت مشتری (۹، ۳۱ درصد).

سایر یافته‌های مرتبط، حاکی از این بودند که بیشتر از نصف شهرداری‌های تحت مطالعه از معیارهای سنجش عملکرد برای مطالعه تطبیقی خارجی و ۵۷ درصد نیز برای ارزیابی برنامه استفاده می‌کنند.

برنامه ریزی استراتژیک

استراییب و پویستر یکی از جامع‌ترین مطالعات را بر ابزارهای مدیریتی و بویژه برنامه ریزی استراتژیک انجام داده‌اند [۶]. با تحلیل یک نظرسنجی که بوسیله پست به ۲۱۷، ۱ مقام رسمی انتخابی و انتصابی در شهرداری‌هایی با جمعیت بیشتر از ۲۵،۰۰۰ نفر ارسال شده بود، این یافته‌ها حاصل شد که ۴۵ درصد پاسخ دهندگان در حال تدوین اولین برنامه خود بوده (۱۱ درصد)، یک برنامه را به اتمام رسانده (۱۰ درصد) و یا برنامه‌های متعددی را در ۵ سال گذشته تکمیل کرده‌اند (۲۴ درصد). یک ویژگی مهم این پژوهش، تمرکز بر تاثیر برنامه ریزی استراتژیک بعنوان یک ابزار تصمیم‌گیری بود که از تمرکز بر دستور کار شورای شهر بر موضوعات مهم تا اتخاذ تصمیمات قاطع درباره برنامه‌ها، سیستم‌ها و منابع را در بر می‌گرفت. این تحلیل از تمایز بنیادی بین پذیرش و استقرار تبعیت می‌کرد.

مدیریت عملکرد در دولت‌های محلی

محرك اصلی پژوهش در زمینه مدیریت عملکرد در دولت‌های محلی، مطالعاتی است که توسط برمان، وست و وانگ به انجام رسیده است [۱۰]. بر اساس پرسشنامه‌ای که به ۸۵۶ شهرستان با جمعیت بیشتر از ۵۰،۰۰۰ فرستاده شد، برمان و وانگ چنین گزارش کردند که ۳۳.۶ درصد از دولت‌های محلی ایالات متحده، آمارهای عملکردی جمع‌آوری می‌کنند. پژوهش آنان عمدتاً بر ظرفیت درونی دولت محلی در پذیرش و استقرار مدیریت عملکرد بوده است. با استفاده از همان پایگاه داده‌ای که برای دولت‌های محلی مشغول به کار مدیریت عملکرد تهیه شده بود، برمان، وست و وانگ با تحلیل داده‌ها به این نتیجه رسیدند که استفاده از معیارهای سنجش عملکرد در مدیریت منابع انسانی بسیار متداول است. برای چرخه‌های بودجه دولت‌های محلی نیز نتایج مشابهی توسط وانگ گزارش شده است [۱۱].

پژوهش‌های دیگری که بر روی مدیریت عملکرد در دولت‌های محلی انجام شده، ادبیات علمی موجود در این زمینه را گسترش زیادی داده‌اند. کوپ بر اساس نظرسنجی از ۱،۰۰۰ مقام رسمی دولت‌های محلی از مناطقی با جمعیت بیشتر از ۱۰،۰۰۰ نفر، چنین گزارش نموده است که ۶۰ درصد پاسخ دهندگان به گردآوری شاخص‌های عملکردی در طی پردازش بودجه سالانه خود اشتغال داشته‌اند. ۶۱،۵ درصد گفته‌اند که آمارهای عملکردی در تعریف نیازهای بودجه‌ای آتی بسیار مفید واقع شده است [۱۲]. همچنین بر اساس یافته‌های وی اکثریت پاسخ دهندگان بر این باور بوده‌اند که شاخص‌های

عملکردی، دقیق و قابل اعتماد هستند. اوتول و استیپاک، کار کوپ را تکمیل کرده و چنین گزارش کرده اند که حداقل ۸۰ درصد دولت های محلی از تمام انواع معیارهای سنجش عملکرد استفاده کرده اند (خروجی، بازدهی و پیامد) و اینکه حدوداً ۴۶ درصد مسئولین بودجه، بر این باورند که معیارهای سنجش خروجی و پیامد بر تصمیمات مربوط به تخصیص مالی سالانه تاثیر می گذارند. این یافته ها بر اساس نمونه لایه بندی شده از ۷۵۰ شاغل در دولت محلی از مناطقی با اندازه ها و انواع مختلف بدست آمده است.

ادبیات علمی موجود درباره دولت های محلی و مطالعاتی که تمامی انواع شرایط محلی را در هم می آمیزند، بینش ارزشمندی درباره الگوهای مدیریت عملکرد فراهم می سازند. یک تفسیر عبارت است از این که فرایندهای تصمیم گیری بر مبنای عملکرد ممکن است فراتر از "نوآوری"، حرکت کرده و وارد جریان اصلی مدیریت عمومی شوند که نتیجه ای است از تعداد سازمان هایی که ابزارهای مدیریتی مانند اندازه گیری عملکرد را پذیرفته و به اجرا گذارده اند. لیکن به استثنای پژوهش کوپ، اوتول و استیپاک، اکثریت مطالعاتی که از این تفسیر حمایت می کنند بر روی شهرداری هایی با جمعیت بیشتر از ۲۵،۰۰۰ نفر انجام شده اند.

روش تحقیق

یک پرسشنامه مطالعاتی به نمونه لایه بندی شده از ۱،۱۴۳ شهرداری با جمعیتی بالغ بر ۲،۵۰۰ نفر و بیشتر در سپتامبر ۲۰۰۲ پست شده است. آدرس های پستی از انجمن کارمندان مالی دولت (GFOA) بدست آمده که بطور تصادفی ۱،۵۰۰ بخش از فهرست اعضای فعال خود را که بالغ بر ۶،۱۰۰ شهرداری هستند، انتخاب نموده است. تمامی آدرس ها قابل استفاده نبودند؛ چرا که تعدادی از آنها بعلت تکراری بودن حذف گردیدند (گاهی اوقات از یک بخش، چند کارمند مالی به عضویت GFOA در می آیند).

از پاسخ دهندگان بالقوه خواسته شد پرسشنامه تکمیل شده را در پاکت های تمبردار و آدرس دار موجود در نامه های دریافتی قرار داده و پست کنند. پس از دو هفته از ارسال نامه های اولیه، برای تمامی ۱،۱۴۳ نفر یک کارت پستی ارسال شد که آنان را دعوت به شرکت در نظرسنجی نموده و امکان دریافت یک نسخه دیگر از پرسشنامه را از وب سایتی مشخص در صورت عدم دریافت نسخه اصلی در اختیارشان قرار می داد. با این روش، ۳۴۶ پرسشنامه تکمیل شده بدست آمد که نرخ پاسخی معادل ۳۰ درصد را نشان می داد. نتایج این تحلیل بر اساس پرسشنامه های مطالعاتی قرار دارند که بطور عمده به ۸۹۴ کارمند مالیه دولتی شاغل در شهرداری هایی با جمعیت ۲،۵۰۰ تا ۲۴،۹۹۹ نفر ارسال شده اند. پاسخ های قابل استفاده از ۲۸۱ بخش دریافت شدند که نرخ پاسخی معادل ۳۱ درصد می باشد. نرخ پاسخ با نتایج مطالعات کوپ مطابقت دارد؛ اما از نتایج بدست آمده توسط پویستر و استرایب کمتر می باشد. یک توضیح برای نرخ پاسخ کمتر در خود چارچوب نمونه گیری نهفته است و یک رابطه ثابت شده مشخص بین ابعاد دولت محلی و نرخ پاسخ وجود دارد. توزیع پاسخها تقریباً متناسب با توزیع جمعیتی نمونه می باشد. شهرداری های پاسخ دهنده معرف اشکال دولتی زیر هستند:

□ ۶۷ درصد مدیر شورا؛

□ ۱۴ درصد شهرداران قدرتمند؛

□ ۱۰ درصد شهرداران ضعیف؛

□ ۹ درصد سایرین.

بنابر این می توان گفت که نمونه مزبور نسبت به اندازه، خنثی می باشد، لیکن با عنایت به تعداد پاسخ هایی که معرف شکل دولتی مدیر شورا هستند و نیز اینکه نمونه از فهرست اعضای GFOA (سازمانی که مشوق نوآوری مدیریت است) استخراج شده، ممکن است انحراف مثبتی بسوی نوآوری مدیریت داشته باشد.

نتایج

اولین بخش این نظرسنجی برای بررسی استفاده از برنامه ریزی استراتژیک در شهرداری های کوچک تر، مشتمل بر مشارکت ذی نفعان مختلف بکار رفته بود. جدول شماره (۱)، نشان می دهد که بیشتر پاسخ دهندگان (۳۳ درصد) از برنامه ریزی استراتژیک در هر دو سطح سازمانی و برنامه ای استفاده می کنند. شصت و یک درصد از پاسخ دهندگان در برنامه ریزی استراتژیک در برخی از سطوح سازمان خویش فعال بوده اند. این یافته با نتایج پژوهش پویستر و استرایب همخوانی دارد؛ چرا که در آن مطالعه، تقریباً ۶۰ درصد شهرداری های با جمعیت ۲۵،۰۰۰ نفر و بیشتر از برنامه ریزی استراتژیک در سطح سازمانی و یا درون یکی از برنامه های خود استفاده می کردند.

برنامه ریزی استراتژیک در دولت محلی با آغاز و توافق بر روی یک فرایند معنا دار و مولد آغاز می شود که شامل شناسایی ذی نفعان اصلی است [۱۳]. پاسخ دهندگانی که به کار برنامه ریزی استراتژیک اشتغال داشتند، ذی نفعان را شامل مدیران ارشد (۶۵ درصد) و مقامات منتخب (۶۲ درصد) دانسته اند. این نتیجه در دولت محلی کاملاً قابل انتظار است، زیرا مدیران ارشد و مقامات منتخب دارای بیشترین نفوذ در فرایندهای تصمیم گیری مربوط به سیاست گذاری و مدیریت هستند. علاوه بر این، تنها ۲۳ درصد از پاسخ دهندگان، شهروندان (یعنی ذی نفعانی که دریافت کننده خدمات شهری هستند) را بحساب آورده و تقریباً ۱۴ درصد نیز مدیران صنف و کارکنان (یعنی فراهم کنندگان خدمات) را در زمره ذی نفعان دانسته اند. از آنجایی که حمایت این ذی نفعان اهمیتی اساسی در موفقیت برنامه ریزی استراتژیک دارد؛ این درصدهای پایین مایه نگرانی و توجه خواهند بود. سایر ذی نفعانی که بندرت مورد توجه پاسخ دهندگان قرار گرفته اند، شامل گروه های ذی علاقه اقتصادی، گروه های همسایگی و نمایندگان منطقه ای می باشند.

درصد	تعداد	سطح برنامه ریزی
۳۳	۹۲	سطح سازمانی و سطح برنامه ای
۱۹	۵۴	تنها سطح سازمانی
۹	۲۶	تنها سطح برنامه ای
۲۳	۶۵	عدم استفاده به شیوه ای نظام یافته
۱۶	۴۴	عدم استفاده بعنوان یک ابزار مدیریتی
	۲۸۱	تعداد=

جدول شماره (۱)، نرخ پذیرش برنامه ریزی استراتژیک

اندازه گیری عملکرد، مولفه اصلی مدیریت عملکرد بشمار می رود که اطلاعات بنیادی مربوط به تحویل خدمات را برای تصمیم سازان فراهم می کند. جدول شماره (۲)، نرخ پذیرش مدیریت عملکرد در شهرداری های کوچک تر را نشان می دهد. تقریباً ۱۷ درصد از پاسخ دهندگان بیان داشتند که سازمان های تابعه آنها در تمام

برنامه‌ها یا برخی از آنها از اندازه‌گیری عملکرد استفاده می‌کنند. ۳۹ درصد گزارش کردند که به هیچ‌روش نظام یافته‌ای اقدام به گردآوری و گزارش اندازه‌های عملکردی نمی‌نمایند. این مسأله بر این امر دلالت دارد که در برخی از برنامه‌های این شهرداری‌ها، ممکن است عملکرد تنها برای مقاصد داخلی اندازه‌گیری شود؛ لیکن نیازی به ارسال اندازه‌های عملکردی به همراه درخواست‌های بودجه نمی‌باشد. ۴۴ درصد مابقی گزارش کردند که در مجموع، از اندازه‌گیری عملکرد استفاده نمی‌کنند.

ابزار نظرسنجی، شامل پرسشی در رابطه با انواع معیارهای سنجش عملکرد گردآوری و گزارش شده نیز می‌گردید. جدول شماره (۳)، درصد پاسخ‌دهندگان که هر کدام از انواع معیارها را گردآوری کرده‌اند، نشان می‌دهد. سپس از داده‌های مورد استفاده در ساخت جدول شماره (۳)، یک تحلیل آماری بر روی درصد مناطقی که حداقل به گردآوری یک نوع معیار سنجش عملکرد می‌پردازند، استفاده شد. این محاسبات آشکار ساخت که تقریباً ۳۷ درصد از شهرداری‌های کوچک‌تر تا حدی به اندازه‌گیری عملکرد اشتغال داشته‌اند. این یافته‌ها با پژوهش انجام شده توسط پویستر و استرایب همخوانی دارد که در آن ۳۰ درصد شهرداری‌های با جمعیت کمتر از ۵۰،۰۰۰ نفر، معیارهای سنجش عملکرد را گردآوری می‌کردند. همچنین با پژوهش برمان و وانگ که در آن ۶.۳۳ درصد دولت‌های محلی چنین اندازه‌های عملکردی را جمع‌آوری می‌کردند، مطابقت دارد.

درجه پذیرش	تعداد	درصد
استفاده شده در تمامی برنامه‌ها	۳۵	۱۴
استفاده شده در بعضی برنامه‌ها	۱۳	۵
عدم استفاده به روشی نظام یافته	۱۱۰	۳۹
عدم استفاده بعنوان یک ابزار مدیریتی	۱۲۳	۴۴
تعداد = ۲۸۱		

جدول شماره (۲)، میزان پذیرش اندازه‌های عملکردی

معیارها	تعداد	درصد
خروجی (بار کاری)	۳۰	۱۰
بازدهی	۱۷	۶
پیامد (اثربخشی)	۲۳	۸
رضایت مشتری	۲۳	۸
هدف	۱۸	۶
تعداد = ۲۸۱		

جدول شماره (۳)، انواع معیارهای سنجش عملکرد گردآوری شده

نتایج بدست آمده، با نظرسنجی انجام شده توسط اوتول و استیپاک نیز مشابهت دارد [۱۴]. نتیجه اینکه داده‌های مربوط به معیارهای خروجی (بار کاری) و پیامد (اثربخشی)، بیشتر از معیارهای بازدهی جمع‌آوری می‌شوند. گرچه درصد‌های ذکر شده در جدول شماره (۳)، بسیار کمتر از نتایج پژوهش اوتول و استیپاک می‌باشد؛ اما تاکید نسبی بر اندازه‌های عملکردی خروجی و پیامد نسبت به بازدهی تقریباً

یکسان است. توضیحی برای این یافته‌ها بدین صورت است که فقدان تاکید بر حسابرسی هزینه در شهرداری‌های کوچک‌تر، معرف ظرفیت طرح‌ریزی دوباره داده‌های مالی به منظور محاسبه واحد هزینه تدارک خدمات می‌باشد.

یکی از جنبه‌های مدیریت عملکرد که محبوبیت آن در حال فزونی است، مطالعه تطبیقی یا جستجو بدنبال استراتژی‌های مدیریتی برتر می‌باشد. با این وجود مرور سریعی بر فعالیت‌های مشتری که در زمینه مطالعه تطبیقی انجام شده، مانند مطالعه تطبیقی ملی تحت مدیریت ICMA و یا پروژه مطالعه تطبیقی منطقه‌ای که توسط موسسه دولتی دانشگاه کالیفرنیا شمالی در چاپل هیل اداره گردیده است، این واقعیت را آشکار می‌سازد که بیشتر مناطق شرکت‌کننده در نظرسنجی دارای جمعیت‌هایی بیش از ۲۵،۰۰۰ نفر بوده‌اند. این واقعیت در کار مطالعاتی حاضر نیز مورد تایید قرار گرفته است، زیرا تنها ۶ درصد پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که تاکنون در یک فرایند رسمی مطالعه تطبیقی مشارکت داشته‌اند. لیکن ۲۹ درصد گزارش کرده‌اند که مدیران برنامه‌ها برای قرار دادن داده‌های عملکردی خود در چارچوب مفهومی سایر ارائه‌کنندگان خدمات، از مقایسه‌های خارجی بطور غیر رسمی استفاده کرده‌اند. پویستر و استرایب گزارش کردند که بیش از نیمی از شهرداری‌های بزرگ‌تر تا اندازه‌ای به فعالیت‌های اندازه‌گیری عملکرد و مطالعه تطبیقی اشتغال داشته‌اند. در نتیجه این یافته‌ها با نرخ پذیرش معیارهای سنجش عملکرد که پیش از این توصیف شد، همخوانی دارد.

ارزیابی برنامه، یک ابزار مدیریتی است که در سی سال گذشته همواره مورد استفاده دولت‌های محلی بوده و بعنوان روشی برای اندازه‌گیری بازدهی و اثربخشی ارائه خدمات، توسط مقامات محلی بکار رفته است. همچنین زمانی که پیشنهادات حاصل از یک ارزیابی دارای الزامات بودجه‌ای است، به نوعی آغازگر مرحله بودجه بندی عملکردی بشمار می‌رود. درصد پاسخ‌دهندگان که در این نظرسنجی، استفاده از ارزیابی برنامه، را گزارش کرده‌اند تنها ۲۲ درصد بوده است. این پیامد تا اندازه زیادی کمتر از نتایج بدست آمده توسط فاکوها و پویستر و استرایب در مورد شهرداری‌های بزرگ‌تر می‌باشد. از آنجایی که ارزیابی برنامه زمان فعالیت و هزینه کارشناسی زیادی می‌طلبد، این یافته معرف یک شکاف در بین ظرفیت شهرداری‌های کوچک و بزرگ می‌باشد.

پرسش‌های پایانی موجود در ابزار نظرسنجی بطور خاص برای ایجاد تمایز بین استقرار اندازه‌گیری عملکرد (که ما آنرا بعنوان یک مدیریت عملکرد تعریف کردیم) و پذیرش اندازه‌گیری عملکرد طراحی شده بودند. به پاسخ‌دهندگان فهرستی از روش‌های کاربرد داده‌های عملکردی داده شد. جدول شماره (۴)، نشان می‌دهد که چگونه شهرداری‌های کوچک‌تر، داده‌های عملکردی را بکار برده‌اند. این روش‌های کاربرد عبارت بودند از استفاده از آنها به همراه وظایف برنامه‌ریزی (۳۵ درصد)، ردیابی پیشرفت بسوی اهداف کلی و عینی (۳۰ درصد) و تحلیل روندهای عملکردی در طول زمان (۲۴ درصد). این درصدها در زمینه استقرار اندازه‌گیری عملکرد، کمتر از نتایج بدست آمده توسط پویستر و استرایب می‌باشند.

متداول‌ترین کاربرد داده‌های عملکردی که توسط ۳۹ درصد از پاسخ‌دهندگان گزارش شده، عبارت از ارائه بودجه می‌باشد. این نتیجه به سه ویژگی سابقاً نامعلوم اندازه‌گیری عملکرد در شهرداری‌های کوچک اشاره دارد. نخست اینکه شهرداری‌های کوچک‌تر که در میان کارکنان خود عضوی از GFOA دارند، در ارتقای ظاهر تخصصی اسناد بودجه‌ای خود فعالانه‌تر عمل کرده‌اند. این امر بدلیل برنامه

مراجع:

1. Coplin, William D., Astrid E. Merget, and Carolyn Bourdeaux. 2002. The professional researcher as change agent in the government-performance movement. *Public Administration Review* 62, no. 6: 699-711.

2. International City/County Management Association (ICMA). 2002. *The municipal yearbook*. Washington, DC: ICMA.

3. de Lancer Julnes, Patria, and Marc Holzer. 2001. Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review* 61, no. 6: 693-708.

4. Fukuhara, Rackham S. 1977. Productivity improvement in cities. *The municipal yearbook*. Washington, DC: International City/County Management Association.

5. Poister, Theodore H., and Robert P. McGowan. 1984. The use of management tools in municipal government: A national survey. *Public Administration Review* 44, no. 3: 215-23.

6. Poister, Theodore H., and Gregory Streib. 1989. Management tools in municipal government: Trends over the past decade. *Public Administration Review* 49, no. 3: 240-48.

7. Kelly, Janet M., and William C. Rivenbark. 2003. Performance budgeting for state and local government. Ar monk, NY: M.E. Sharpe.

تشویقی ممتاز GFOA در امر ارائه بودجه و گزارش اندازه های عملکردی بعنوان یک الگوی کاری توصیه شده (و نه ضرورتاً اجباری) می باشد. دوم اینکه داده های عملکردی پس از شکل گیری نهایی تصمیمات بودجه ای، به اسناد بودجه افزوده شده اند. شاهد این ادعا، ۱۶ درصد از پاسخ دهندگان هستند که استفاده از این داده ها برای تخصیص منابع را گزارش کرده اند. این یافته ها به این نکته اشاره دارند که شهرداری های کوچک، فرصت استفاده از داده های عملکردی در حین فرایند آماده سازی بودجه را از دست داده اند.

درصد	استفاده از داده ها
۳۵	برنامه ریزی (سطوح سازمانی و برنامه ای)
۳۰	ردیابی پیشرفت بسوی اهداف کلی و عینی
۲۴	تحلیل روند (ردیابی داده های عملکردی در طول زمان)
۱۶	تخصیص منابع
۳۹	ارائه بودجه
۲۷	ارزیابی کارکنان
۱۵	آموزش شهروندان
۷	قراردادهای نظارت خارجی
۹	ممیزی عملکرد
۲	سایرین
	تعداد = ۲۸۱

جدول شماره (۴). گزارش استفاده از داده های عملکردی

سوم اینکه، بنظر می رسد داده های عملکردی حتی در اسناد بودجه ای برنامه هایی که اقدام به جمع آوری یا گزارش اندازه های عملکردی نمی کنند، نیز لحاظ شده است. در این رابطه، ۳۹ درصد پاسخ دهندگان وجود اندازه های عملکردی در بودجه و ۳۷ درصد نیز جمع آوری آنها را گزارش کرده اند. این یافته ها نشان می دهند که همیشه در مورد تعریف یک معیار سنجش عملکرد توافق عمومی وجود ندارد. دفتر بودجه ممکن است آمارهایی مانند زمان پاسخ گوی پلیس، حجم فضولات جمع آوری شده از محلات و عوارض جمع آوری شده را به صفحه بودجه برنامه مربوطه بیافزاید. در مورد این اضافات، اغلب بطور غیر رسمی بین مدیران بودجه و روسای بخش های مختلف سازمان تصمیم گیری می شود. سایر یافته های قابل توجه عبارتند از اینکه ۲۷ درصد از پاسخ دهندگان از داده های عملکردی برای انجام ارزیابی کارکنان و ۱۵ درصد نیز برای پشتیبانی از آموزش شهروندان استفاده کرده اند. این امر به این واقعیت اشاره دارد که منظور اصلی از هر سیستم اندازه گیری عملکرد در شهرداری های کوچک، پاسخ گویی عملیاتی در رابطه با ارائه خدمات می باشد. یکی از نتایج نهایی که در جدول شماره (۴)، نشان داده شده، دلالت بر این واقعیت دارد که ۱۶ درصد از پاسخ دهندگان (اعضای GFOA) استفاده از داده های عملکردی در تخصیص منابع را گزارش کرده اند. این درصد با توجه به میزان تاکید که سازمان های تخصصی مانند GFOA و انجمن آمریکایی مدیریت دولتی (ASPA) بر بودجه بندی عملکرد دارند، اندک بنظر می رسد.

ویژگی نامه

شهر
استاد
مدیریت

تاسستان ۱۳۸۶
شماره ۲

الزامات و نتایج اختتامی

نتایج این مطالعه به روشنی نشان می‌دهد که عناصر مدیریت عملکرد، راه خود را در شهرداری‌های کوچک‌تر یافته‌اند. داده‌های جمع‌آوری شده در این تحقیق، آشکار ساخته‌اند که ۶۱ درصد پاسخ‌دهندگان به یکی از سطوح برنامه‌ریزی استراتژیک در درون سازمان خود اشتغال داشته، ۳۷ درصد حداقل یکی از معیارهای سنجش عملکرد را جمع‌آوری نموده و ۳۵ درصد نیز بطور رسمی یا غیر رسمی به انجام مطالعه تطبیقی مبادرت ورزیده‌اند. داده‌ها همچنین بیانگر این مطلبند که مدیریت عملکرد تا اندازه‌ای به عرصه حضور رسیده است. ۳۰ درصد از پاسخ‌دهندگان از داده‌های عملکردی برای ردیابی پیشرفت بسوی اهداف کلی و عینی و ۲۵ درصد از آنها برای ردیابی نتایج عملکرد در طول زمان استفاده کرده‌اند.

این یافته‌ها برای تعیین میزان پیشرفت بسوی پذیرش و استقرار ابزارهای مدیریت عملکرد در شهرداری‌های کوچک، شواهد کافی در اختیار قرار نمی‌دهند، زیرا پژوهشگران در مطالعات اجمالی خود، اغلب سازمان‌های کوچک را نادیده می‌گیرند. لیکن ظرفیت اندازه‌گیری عملکرد باید بر بکارگیری عملی مدیریت عملکرد مقدم باشد. عناصر ظرفیت شامل حمایت ذی‌نفعان، آموزش و رهبری هستند. نتایج این مطالعه حاکی از این است که شهرداری‌های کوچک ممکن است فاقد ظرفیت‌های لازم برای اندازه‌گیری عملکرد باشند.

برمان و وانگ در یک مطالعه اجمالی که بر روی دولت‌های محلی انجام داده‌اند، به این نتیجه رسیده‌اند که پشتیبانی ذی‌نفعان، نقشی اساسی در ایجاد ظرفیت برای اندازه‌گیری عملکرد دارد، لیکن تعریف ذی‌نفعان گاهی اوقات به مدیران ارشد و مقامات منتخب محدود می‌شود. داده‌های آنها و داده‌های مورد استفاده در این تحلیل نشان می‌دهند که مدیران صنف و کارکنان ندرتا در فرایند برنامه‌ریزی بعنوان ذی‌نفع در نظر گرفته می‌شوند. مسئولین گردآوری و گزارش دهی داده‌ها، دارای برون‌داد (ورودی) اندکی در رابطه با توسعه مأموریت‌ها، اهداف کلی و اهداف عینی هستند، زیرا این اطلاعات زمان تدوین مقاصد عملکردی، وجود خارجی پیدا می‌کنند. تعریف محدود ذی‌نفعان با در نظر گرفتن اینکه تغییر و تبدیل مقامات منتخب و مدیران ارشد بیشتر از مدیران میانی و کارکنان صنف است، مشکل‌سازتر خواهد بود. ایجاد حمایت تشکیلاتی از یک برنامه جاری اندازه‌گیری عملکرد، زمانی که مسئولین حفظ و نگهداری برنامه در هنگام خلق آن حضور نداشته باشند، امری دشوار است. موضوع دیگری در رابطه با ظرفیت که توسط برمان و وانگ گزارش شده، به توانایی کارکنان در تمایز انواع مختلف معیارهای سنجش عملکرد از یکدیگر مربوط می‌شود (بعبارتی ورودی، خروجی، پیامد و بازدهی). بدون آموزش، کارکنان نخواهند دانست که معیارهای سنجش پیامد از بیشترین اهمیت برخوردار بوده و ردیابی آنها از همه دشوارتر است. از آنجایی که هدف یک سیستم اندازه‌گیری عملکرد، نظارت بر پیشرفت کیفیت برنامه بوده و معیارهای سنجش پیامدها همان شاخص‌های اندازه‌گیری کیفیت هستند، درک اینکه وجود یک شکاف ظرفیتی در آموزش چگونه منجر به یک برنامه ضعیف برای اندازه‌گیری عملکرد می‌شود، دشوار نخواهد بود. شهرداری‌های کوچک ممکن است منابع اندکی برای آموزش در اختیار داشته و در نتیجه فاقد ظرفیت‌های کافی در این موضوع باشند. در ابزار سنجی مورد استفاده در این تحقیق، تنها ۱۴ درصد پاسخ‌دهندگان اظهار داشتند که شهرداری آنها برای اندازه‌گیری عملکرد، برنامه‌های آموزشی اجرا کرده است. این مقدار کمتر از نصف

8. Ammons, David N. 2001a. Municipal benchmarks, 2d ed. Thousand Oaks, CA: Sage. 2001b. Performance measurement in North Carolina cities and towns. Popular Government 67, no. 1: 11-17.
9. Hatry, Harry P. 1999. Performance measurement. Washington, DC: The Urban Institute Press.
10. Berman, Evan M., Jonathan P. West, and XiaoHu Wang. 1999. Using performance measurement in human resource management. Review of Public Personnel Administration 19, no. 2: 5-31.
11. Wang, XiaoHu. 2000. Performance measurement in budgeting: A study of county governments. Public Budgeting & Finance 20, no. 3: 102-18.
12. Cope, Glen Hahn. 1987. Local government budgeting and productivity: Friends or foes? Public Productivity Review 10, no. 3: 45-57.
13. Bryson, John M. 1988. Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass.
14. O'Toole, Daniel E., and Brian Stipak. 1988. Budgeting and productivity revisited: The local government picture. Public Productivity Review 12, no. 1: 1-12.
15. Coplin, William D., Astrid E. Merget, and Carolyn Bourdeaux. 2002. The professional researcher as change agent in the government-performance movement. Public Administration Review 62, no. 6: 699-711.

ویژه‌نامه



تابستان ۱۳۸۶
شماره ۲

پاورقی:

1. William C. Rivenbark and Janet M. Kelly
2. Public Administration
3. Zero-based budgeting
4. Management by Objectives
5. International City/County Management Association
6. adoption
7. implementation
8. outcomes
9. benchmarking
10. performance measures

شهرداری‌هایی است که به جمع‌آوری و گزارش معیارهای سنجش عملکرد می‌پرداخته‌اند. برای ایجاد ظرفیت در نوآوری مدیریت و نیز مدیریت عملکرد، رهبری نقشی اساسی دارد. شهرداری‌های کوچک در زمینه رهبری با کمبودی روبرو نیستند، لیکن در مقایسه با شهرداری‌های بزرگ ممکن است موانع بیشتری در سر راه نوآوری داشته باشند. دفاع از نوآوری مدیریت، هم در داخل و هم در خارج از سازمان رخ می‌دهد. لیکن کارگزاران داخلی و خارجی تحول باید آگاه باشند که موانع طبیعی در برابر اصلاحات مدیریتی در سازمان‌های کوچک تر شایع‌ترند. مشهودترین مانع، فقدان منابع برای سرمایه‌گذاری در امور فراتر از ارائه مستقیم خدمات می‌باشد. مانع دیگر این است که رهبران سازمان‌های کوچک، اغلب گرایش‌های کل‌گرایانه دارند و زمان کافی را به ظرفیت‌سازی داخلی در امر مدیریت اختصاص نمی‌دهند. بین شهرداری‌های بزرگ و کوچک تفاوت‌های سیاسی و جامعه‌شناختی نیز وجود دارد که باعث محدودیت در تکامل سازمانی و نوآوری مدیریت می‌گردد. لیکن این مطالعه نشان می‌دهد که شهرداری‌های کوچک‌تر نیز می‌توانند نوآورانه عمل کرده و در راستای مدیریت عملکرد، پیشرفت‌هایی حاصل نمایند. برای مثال در برنامه ریزی استراتژیک، پیشرفت آنها با شهرداری‌های بزرگ‌تر برابری می‌کند.

کارگزاران خارجی تحول، اغلب از سازمان‌های تخصصی بخش دولتی مانند ASPA و GFOA می‌آیند. مسلماً برنامه مشوق‌های ارائه‌شده بودجه GFOA، انگیزش مهمی در راستای بکارگیری اندازه‌گیری عملکرد در شهرداری‌های کوچک ایجاد کرده است. علاوه بر این، کاپلین، مرگت و بوردو پیشنهاد کرده‌اند که نقش پژوهش‌گر متخصص بعنوان کارگزار تحول، بسط یافته و وظایفی همچون مدافع تحول، مشاور، هماهنگ‌کننده، تسریع‌کننده و مربی را در حرکت‌های عملکردی سازمان‌های دولتی در برگیرد [۱۵]. این نقش بسط یافته پژوهش‌گر متخصص بعنوان کارگزار تحول، نباید تنها شامل شهرداری‌های بزرگ‌تر گردد. می‌توان چنین استدلال کرد که تدارک کمک‌های فنی از سوی سازمان‌های حرفه‌ای نظیر GFOA و از سوی پژوهشگرانی که بعنوان کارگزار تحول نیز عمل می‌کنند، بواسطه افزایش تقاضا از سوی سازمان‌های بزرگ بوده است. شاید اقدام مفید بعدی عبارت باشد از یافتن "قهرمانان" مدیریت عملکرد در سازمان‌های کوچک و تعیین اینکه آنها چگونه بر مشکلات مربوط به ظرفیت پذیرش و استقرار مدیریت عملکرد در این سازمان‌ها فایز می‌آیند. داده‌های حاصل از این مطالعه بروشنی نشان می‌دهند که این قهرمانان در شهرداری‌های کوچک واقعاً وجود دارند [۸]. ابتکار هیات استانداردهای حسابداری دولتی (GASB)، در افزودن نسخه اندازه‌گیری عملکرد (خدمات، فعالیت‌ها و دستاوردها) به گزارشات همه منظوره خارجی، معانی خاصی برای دولت‌های محلی کوچک‌تر در بر خواهد داشت. هیات تنظیم استاندارد گامی به جلو در راستای گزارش‌دهی برداشته و بدین منظور نتایج یک کار مطالعاتی چندساله در مورد اندازه‌گیری عملکرد در شهرداری‌های بزرگ‌تر و مناطق شهری داشته است. این مناطق همانهایی هستند که به اندازه‌گیری عملکرد می‌پردازند؛ لیکن استانداردهای تنظیم شده در مورد تمام مناطق، صرف نظر از ظرفیت آنها برای تطابق و تولید داده‌های عملکردی صحیح، قابل اعتماد، قابل مقایسه و قابل اعمال می‌باشند. هرچه در مورد پذیرش و استقرار ابزارهای مدیریتی در شهرداری‌های کوچک بیشتر بدانیم، توانایی بیشتری در تعریف الزامات نوین گزارش‌دهی عملکرد خواهیم داشت، بگونه‌ای که بجای تحمیل بار اضافی در زمینه تطابق با ممیزی، فرصت جدیدی برای نوآوری مدیریت خلق گردد.

ویژگی‌نامه



تاسیستان ۱۳۸۶
شماره ۲