

طراحی الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی

محمد محمدی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۹/۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۰/۱۱

چکیده:

در اغلب سازمان‌های بخش عمومی با اهمیت‌ترین علت ناکارآمدی مدیریت عملکرد ناشی از نبود الگویی مطلوب متناسب با مختصات و ویژگی‌های بخش عمومی است. به همین منظور با هدف طراحی الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی کشور این پژوهش اجرا شد که با رویکردی ترکیبی برای استخراج اجزای الگو و انجام مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته و عمیق از خبرگان موجود در دیوان محاسبات کشور و تحلیل مضمون مصاحبه‌های انجام شده آنان، الگو به شیوه کیفی طراحی شد. با استفاده از داده‌های گردآوری شده در این بخش و تحلیل مولفه‌های اکتشافی، الگوی نهایی پژوهش از طریق تحلیل عاملی تأییدی نیز تأیید گردید. بر اساس یافته‌های این تحقیق، دسترسی به الگو مطلوبی که بتواند تمام ابعاد و الزامات مدیریت عملکرد در سازمان‌های بخش عمومی را حول محور خط‌مشی‌ها، سیاستها و اسناد و قوانین بالادستی در هر سازمان بخش عمومی تأمین کند، مستلزم تمرکز بخش‌های مختلف زیرمجموعه آن سازمان بر موضوع خدمات شهروندی در کنار عمل به وظایف و ماموریت‌های ذاتی است. ارزیابی سازمان‌های بخش عمومی بر اساس این شاخص‌ها می‌تواند منجر به شکل‌گیری نتایج پیامدی مشخص و قابل قبولی شود.

واژگان کلیدی: مدیریت عملکرد، بخش عمومی، خط‌مشی عمومی، ارزیابی

پرتال جامع علوم انسانی

۱. گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مقدمه

در نگرش نوین، مدیریت عملکرد به عنوان ابزاری جهت اجرای استراتژیها و خط‌مشی‌ها و تحقق اهداف سازمانی مطرح است و هدف عمده آن افزایش تواناییها و شایستگی‌ها و رشد و پرورش سازمان ارزیابی شونده است. چنین نگاهی به مدیریت عملکرد مستلزم وجود ویژگی‌هایی است که آن نظام را کارا و اثربخش سازد و انعطاف‌پذیری و پویایی چارچوب مدیریت عملکرد خواسته فوق را محقق می‌سازد.

تحلیل مؤلفه‌ها، نقش و کارکرد دولت در سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران بیانگر این واقعیت است که دولت با ساختاری قاعده‌مند و منعطف و با بهره‌گیری از نیروی انسانی متعهد و توانمند، باید نقش تأمین‌کننده کالای عمومی، شریک در عرضه کالای ممتاز، ضابطه‌گذار، ثبات‌بخش، عدالت‌گستر و ناظر هدایتگر را در عرصه تحولات کشور ایفا نماید. بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور بیانگر اشکالاتی است که از آن جمله می‌توان به عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدی‌گری، فقدان روحیه نوآوری، عدم تعیین مناسب نقش سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و نظارت دولت، فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد جامع در سطح سازمانی، بی‌عدالتی در نظام پرداخت شاغلان و بازنشستگان، عدم استفاده جامع و فراگیر از فناوری اطلاعات، عدم توجه به حقوق مردم در مواجهه با سازمان‌های دولتی، ابهام در نظام ارتقای مدیریت، فراگیر نبودن قوانین و عدم تناسب نظام پاداش با عملکرد اشاره کرد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۴).

برای اینکه مشخص شود آیا نظام فعلی مدیریت عملکرد کشور توانسته است کارکردهای مناسبی داشته باشد یا خیر؟ در ابتدای این پژوهش ضمن انجام مطالعه اکتشافی اولیه در قالب مصاحبه و توزیع پرسشنامه در میان کارشناسان خبره ارزیابی عملکرد استandarها و چند وزارتخانه که مسئولین فنی و اجرایی نظام مدیریت عملکرد (موضوع ماده ۸۱ تا ۸۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) هستند و همچنین با مطالعه گزارش آسیب‌شناسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در سال‌های مختلف، نتایج جالب توجهی که نشان‌دهنده مسائل موجود در حوزه مدیریت عملکرد در سازمان‌های بخش عمومی می‌باشد، بدست آمد. از جمله مسائلی که به اذعان خبرگان این حوزه از ساختار و ماهیت مدل فعلی نظام مدیریت عملکرد دولت نشأت گرفته است موضوع جایگاه برنامه‌های تحول اداری به عنوان توانمندساز با همان کارکرد مدل EFQM در مدل فعلی است. گرته برداری نامناسب از مدل اروپایی EFQM که ماهیتا مدلی خاص بخش غیردولتی است، در مدل فعلی مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور بدون در نظر گرفتن الزامات و ویژگی‌هایی خاص بخش عمومی زمینه‌ساز عدم استقرار فراگیر این مدل شده است. از طرف دیگر نکته مهم در اجرای این مدل، شاخص‌های عمومی یکسانی است که از مجموعه برنامه‌های تحول اداری استخراج و به صورت مشابه برای تمامی دستگاه‌های اجرایی معیار سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرد که با عنایت به وجود رسالت‌ها و ماموریت‌های متفاوت و نیازهای مختلف در سازمان‌های گوناگون استقرار این مدل را با مشکل مواجه کرده است. بررسی‌های این بخش نشان می‌دهد

که رویکرد اصلی مدل فعلی توجه صرف به اثربخشی است، اما نکته‌ای که در مدیریت عملکرد بخش دولتی در کنار توجه به نتایج حائز اهمیت است، اندازه‌گیری کارایی و اثربخشی فرایندها است. به جهت ماهیت خدمت‌دهی بخش عمومی باید به طور سیستماتیک فرایندهای سازمانی موثر نیز شناسایی شده و کارایی آنها اندازه‌گیری و در نهایت تحلیل این شاخص‌ها منجر به بهبود در سازمان شود و در صورت بهبود در فرایندها است که اثربخشی نیز حاصل خواهد شد. نکته آخر در این بررسی نشان داد که در مدل فعلی فرض بر این است که در صورت اجرای صحیح و درست برنامه‌های تحول سازمان‌های بخش عمومی می‌تواند وظایف و برنامه‌های منحصر به خود را به طور کامل اجرا کنند، در حالی که در مجموعه گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در سال‌های متوالی، بسیاری از این سازمان‌ها با وجود عدم کسب امتیاز لازم و عدم تحقق سطح هدف‌گذاری‌های تعریف شده در زمینه برنامه‌های تحول در برنامه‌های اختصاصی خود امتیاز بیشتری را کسب کرده‌اند و این تناقض، ادعای اصلی این مدل را رد کرده و بر مجموعه نقاط ضعف آن می‌افزاید (محمدی، ۱۳۹۶).

با توجه به آنچه که در بررسی‌های اولیه بدست آمد می‌توان ادعا کرد، مسئله اصلی در حال حاضر عدم کارایی الگوی فعلی نظام مدیریت عملکرد در سازمان‌های بخش عمومی است که در عمل توانایی ارزیابی عملکرد صحیح آنان را نداشته و خروجی بدست آمده در تهیه و تدوین برنامه‌های بهبود دستگاه‌های اجرایی کشور چندان کارآمد نمی‌باشد. از سوی دیگر از آنجایی که دولت و سازمان‌های اجرایی آن به نوعی مجری خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها هستند، این مدل بدون توجه به جایگاه تامین نظرات شهروندان به عنوان کلیدی‌ترین و مهمترین ذی‌نفع در بخش عمومی نتایج عملکردی دستگاه‌های اجرایی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به همین علت باید مدل جدید و مطلوبی را با توجه به اقتضات مدیریت دولتی در سازمان‌های ایرانی تهیه نمود که بر مبنای آن بتوان از مرحله ارزیابی عملکرد به مدیریت عملکرد رسیده و اطلاعاتی درست‌تری را برای مدیریت بهتر و اثربخش‌تر در اختیار مدیران و تصمیم‌گیران دولتی از وضعیت عملکرد بخش عمومی قرار داد. ضرورت مطالعه در این حوزه زمانی دوچندان می‌شود که بدانیم در میان تمامی ویژگی‌های مدیریت عملکرد در بخش عمومی که اهمیت و ضرورت موضوع مدیریت عملکرد در بخش عمومی را نشان می‌دهند، قریب به اتفاق محققان این حوزه نیز اذعان دارند که نبود مدل مطلوب مدیریت عملکرد با توجه به ویژگی‌های خاص بخش‌های عمومی شاید یکی از با اهمیت‌ترین علت‌ها باشد. برای نمونه متانن^۱ (۲۰۰۵) و وانسیلوس^۲ و همکارانش (۲۰۰۸) مهمترین علت ناکارآمدی مدیریت عملکرد در بخش دولتی را نبود مدل مطلوب مدیریت عملکرد متناسب با مختصات بخش عمومی می‌دانند. از سوی دیگر با نگاهی به ادبیات و پیشینه تحقیق که در ادامه ذکر شده است، بررسی‌ها نشان می‌دهد که در ادبیات فعلی مدیریت عملکرد در بخش عمومی شکاف و خلاء معناداری در زمینه مسئله نقش شهروندان در ارزیابی دستگاه‌های اجرایی

1. Mettanan

2. Van Sluis

وجود دارد. به عبارت دیگر مدلی که بتواند نقش شهروندان در مدل‌های ارزیابی و نوع روابط را تشریح کرده و ابعاد فعالیت‌ها را در سطوح مختلف بتواند بیان کند در حال حاضر وجود ندارد. بر اساس آنچه که گفته شد، مسئله اصلی این پژوهش این است که الگوی مطلوب ارزیابی عملکرد در بخش عمومی کدام است؟ علاوه بر این مولفه‌ها و اجزای این مدل در قالب نقش و روابط و نتایج حاصل از تعاملات و ارتباطات بین آنها چیست؟ و چه نتایجی به دنبال دارد؟

پیشینه پژوهش

اکثر خط‌مشی‌های عمومی دولت‌ها از طریق سازمان‌هایی که تشریفات اداری عمومی را تشکیل می‌دهند، اجرایی می‌شوند. در واقع، این سازمان‌های دولتی هستند که در یک رابطه خوب و تعریف شده با خط‌مشی‌ها خود به خود از طریق قوانین ثانویه ظرفیت خود را واگذار می‌کنند. اما حتی زمانی که سازمان‌های اداری دولت در عمل بیشتر به عنوان عاملی برای مدیران سیاسی هستند، تعدادی از نقش‌های مهم در خط‌مشی‌گذاری و در ساخت و اجرای خط‌مشی‌ها تصویب شده وجود دارد که توسط بازیگرانی که آنها را طراحی کرده‌اند، برای بخش اداری و سازمان‌های دولتی به عنوان نمایندگان سیستم سیاسی در نظر گرفته می‌شود. اگرچه در بروکراسی بخش عمومی ظرفیت‌های فراوانی در هر نظام حکومتی وجود دارد، اما آنچه که مهم است ضریب نفوذ خط‌مشی‌های تعیین شده در بخش مدیریت دولتی به عنوان مجریان آن است. تعریف و اندازه‌گیری میزان ظرفیت و تاثیر بازیگران سیاسی در اجرای هر خط‌مشی امری بسیار مشکل است و رابطه مستقیمی با زمینه‌ها و محتوای در ارتباط دارد. اما در این میان مشخص است که میزان رقابت بین گروه‌های سیاسی در سطوح کلان بر این تاثیرگذاری بروکراسی عمومی موثر است، زیرا در هر حال سازمان‌ها و موسسات بخش دولتی مالک ابزارها و امکانات قانونی هستند که می‌تواند نسبت به بخش‌های دیگر از آن برای اجرای یک یا چند خط‌مشی عمومی استفاده کنند و یا حتی مانع از اجرا یک برنامه تدوین شده شوند. در واقع یک سازمان دولتی یک اندیشکده^۱ سیاسی است که در مقایسه با مراکز پژوهشی وابسته به احزاب و یا حتی دفاتر مطالعاتی در قوه مقننه هر کشور به جهت در اختیار داشتن اطلاعات و داده‌های مهم و تاثیرگذار بر تصمیم‌گیری‌ها می‌تواند به عنوان یک مشاور سیاسی از موفقیت بیشتری برخوردار باشد (کروین^۲، ۲۰۱۱، ۳۴).

اغلب قوانین کلی و پایه‌ای در زمینه ارزیابی عملکرد بخش دولتی از سال ۲۰۰۱ به بعد منتشر شده است، تا عملکرد مشاغل دولتی، کیفیت خط‌مشی‌ها و رضایت شهروندان را بهبود بخشد. اصطلاح «ارزیابی عملکرد سازمانی» نیز از زمان تصویب قانون ارزیابی عملکرد در اغلب دولت‌ها هنگامی که ارزیابی کلی در سازمان‌های دولتی راه اندازی شد، بیشتر دولت‌های محلی را هدف قرار داده است. ارزیابی عملکرد در بخش دولتی عموماً در اکثر کشورهای دنیا دارای دو جز مهم است:

1. Think Tanks
2. Kerwin

- خود ارزیابی که در برگیرنده ارزیابی عملکرد یک سازمان دولتی در حوزه خطمشی‌های هادی یا ابر خطمشی‌ها، پروژه‌های مالی و قابلیت‌های سازمانی است؛
- ارزیابی خاص [موردی] که عموماً شامل دو حوزه مهم یعنی رضایت مشتری عمومی [شهروندان] و خطمشی‌های دولتی متناظر با مأموریت‌ها و رسالت‌های آن سازمان دولتی تعریف می‌شود.

مدیریت عملکرد در سطح دولت، چهارچوب‌های دولتی را مدنظر قرار می‌دهد و به همراه مروری بر ردیف‌های مربوطه در بودجه، مدیریت عملکرد سطح سازمانی و یا شرکت دولتی را نیز تحت پوشش قرار می‌دهد. بر همین اساس کمیته‌های ارزیابی یا عناوین مشابه در کشورهای گوناگون برای بدنه عمومی مبتنی بر قوانین پایه تعریف و طرح‌ریزی شده‌اند (هونگ و کیم^۱، ۲۰۱۴، ۲۱۱).

در هر حال هدف از تغییرات اخیر بخش عمومی بهبود عملکرد دولت و موفقیت پیامدهای برنامه‌ای و همچنین انعکاس این رویکرد ساده برای ایجاد انگیزه و ارزیابی عملکرد است. به علاوه جدا از بخش دولتی، سیستم‌های ارزیابی عملکرد کانون پیامدهای ارزیابی و تقاضای بیشتر برای مشاهده بیرونی و جوابگویی فعالیت‌های ارزیابی عملکرد می‌باشند. در تحقیقات مربوط به تغییرات عملکرد بخش عمومی اغلب محققان در پی پاسخ به این سؤال هستند که به چه میزان و چگونه تغییر در سیستم‌های مدیریت عملکرد برای مدیریت واقعی بخش عمومی موثر است؟ در نتیجه تلاش‌های مداومی برای طراحی و به کارگیری سیستم‌های مدیریت عملکرد در تنظیمات پیچیده سازمانی توانسته است یک چهارچوب اطلاعاتی در حال رشد و شواهد تجربی قابل اطمینان در مورد چگونگی کار سیستم‌های برانگیزاننده در عمل و چگونگی پاسخگویی افراد و سازمان‌ها و نحوه تطبیق آنها در طول زمان جمع آوری کند (هینریچ و مارشکه^۲، ۲۰۱۲).

اولیورا و آویلندا^۳ (۲۰۱۹) در پژوهش خود با عنوان مدیریت عملکرد در اداره بخش عمومی بر این باور هستند که سیستم‌های مدیریت عملکرد به عنوان یکی از اصلاحات مورد حمایت جنبش مدیریت عمومی جدید در سراسر جهان و در حوزه‌های مختلف سیاست و دولت اجرایی شدند. سیستم‌های مدیریت عملکرد از سازمان‌های عمومی می‌خواهند اهداف مشخصی را تعیین کنند، شاخص‌های این اهداف را اندازه‌گیری کنند، این اطلاعات را گزارش دهند و در نهایت این اطلاعات را با تصمیمات استراتژیک با هدف بهبود عملکرد سازمان‌های عمومی پیوند دهند. بنابراین مولفه‌های هر سیستم مدیریت عملکردی شامل: (۱) برنامه‌ریزی استراتژیک؛ (۲) جمع آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها (اندازه‌گیری عملکرد) و (۳) استفاده از داده‌ها برای تصمیم‌گیری (مدیریت عملکرد) می‌شود. با این حال، درجه پذیرش و اجرای این مولفه‌ها در هر کشور و سطحی از دولت متفاوت است. بنابراین در درک نقش سیستم‌های مدیریت عملکرد در مدیریت دولتی مهم است که تشخیص دهیم که از نظر مدیران و رهبران این سازمان‌ها استفاده از مولفه‌ها و ارکان یک

1. Hong & kim

2. Heinrich & Marschke

3. Olvera & Avellaneda

سیستم مدیریت عملکرد ممکن است با آنهایی که توضیح دهنده اجرایی آن است، متفاوت باشند. اگرچه هدف هر سیستم مدیریت عملکردی افزایش عملکرد در یک سازمان عمومی است، اما شواهد تجربی موجود برای ارزیابی تأثیر این سیستمها بر گزارش عملکرد سازمانها نتایج متفاوتی را نشان می‌دهد و بیان می‌کند که اجرای سیستم مدیریت عملکرد ممکن است عواقب ناخواسته ای ایجاد کند. علاوه بر این، در حالی که در سراسر جهان افزایش اتخاذ معیارهای عملکرد به طور مداوم مشاهده می‌شود، اما نمی‌توان در مورد استفاده از این معیارها در تصمیم‌گیری یا مدیریت عملکردها، همین حرف را زد. تحقیقات در مورد محرکهای پذیرش و پیاده‌سازی سیستم‌های مدیریت عملکرد در کشورهای در حال توسعه هنوز فاقد پشتوانه اجرایی لازم است.

سلیمانوا^۱ و همکارانش (۲۰۱۹) نیز در پژوهشی با عنوان ارزیابی عملکرد در سازمانهای دولتی، بیان می‌کنند که به نظر می‌رسد ارزیابی عملکرد سازمانهای دولتی یکی از مهمترین مقوله‌های مطرح در مدیریت دولتی مدرن است. کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته مدلهای مختلف ارزیابی عملکرد را ارائه می‌دهند و کشورهای در حال توسعه نیز ابزارهایی را برای ارزیابی عملکرد سازمانهای دولتی اجرایی کرده‌اند. بر خلاف کشورهایی که دارای محیط نهادی پیشرفته هستند، مدلهای ارزیابی در بخش دولتی مورد استفاده در کشورهای در حال توسعه اغلب وارداتی بوده و شامل مدلهایی است که در کشورهای دیگر کارایی خود را اثبات کرده‌اند. اما نتایج بررسی‌های نشان می‌دهد که واقعیت این است که ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دولتی نتایج مشخصی را نشان می‌دهد که آن را به خوبی برای عموم ارائه نمی‌دهد و علاوه بر آن این نتایج به اندازه کافی مشکلات و موانعی را که در روند معرفی ارزیابی عملکرد وجود دارد را نیز پوشش نداده است. نتایج بدست آمده گویای این مطلب است که در اغلب کشورهای در حال توسعه اجرای یک سیستم جدید ارزیابی عملکرد در ساختار موجود رسمی ادارات دولتی تعبیه شده است و مشخص است که کاشت یک نهاد جدید، شوکی کوتاه مدت برای سازمان‌های دولتی ایجاد می‌کند، زیرا قبلاً هیچ معیار عینی برای ارزیابی فعالیت آنها وجود نداشته و ارزیابی عملکرد هنوز در سیستم مدیریت داخلی ادارات دولتی به خوبی نتایج کارا و موثری از خود نشان نداده است. به همین دلیل این کار به عنوان یک مکانیزیم انتقال داده صرفاً در نظر گرفته شده است که ارزیابی کنندگان در آن به عنوان یک عنصر خارجی درک می‌شود. به همین دلیل، مدیریت عالی سازمان‌های دولتی کلیه کارکنان را در روند ارزیابی و بحث در مورد نتایج آن درگیر نمی‌کند. با این حال، کارکنان علاقه مند به شرکت در این فرایندها هستند. همه اینها بار دیگر تأیید می‌کند که اغلب کشورهای دنیا هنوز در شبکه‌های میراث گذشته قرار دارند و یک سیستم بوروکراتیک متمرکز را کنترل می‌کنند که قائل به فرایندهای کنترل از بالا به پایین است.

نتایج تحقیقات بملمنس^۲ و همکاران (۲۰۱۷) نیز نشان می‌دهد که بسیاری از کشورها هنگام استفاده از مکانیزم‌های ارزیابی عملکرد با چالش‌های زیادی از جمله مواردی مانند بهبود

1. Suleimenova

2. Bemelmans

ارزیابی عملکرد و کیفیت اطلاعات روبرو هستند. بررسی‌های آنان نشان می‌دهد که این اتفاق زمانی می‌افتد که ارزیابی عملکرد سازمانهای دولتی با چالش‌ها و نتایج غیر منتظره همراه باشد. به عنوان مثال، معرفی سیستم ارزیابی به طور غیرمستقیم باعث ایجاد مقررات سختگیرانه تر، رشد بوروکراسی، گسترش نوار قرمز [بروکراسی غیرمفید]، بیش از حد رسمی شدن فرایندها و اقدامات، پیچیدگی ساختاری، تسلط بیش از حد قوانین و هنجارها شده است که در نهایت منجر به تأخیر در انجام وظایف واقعی نیز می‌شود.

الکساندر^۱ و همکاران (۲۰۱۷)، در پژوهشی که با هدف اعمال جنبه‌های نظریه تصمیم (DT) در اندازه‌گیری و مدیریت عملکرد طرح‌ریزی نموده‌اند، بیان می‌کنند که بی‌ثباتی، عدم قطعیت، پیچیدگی و ابهام در محیط سازمانهای بخش دولتی به عنوان موانع مهم در استقرار نظام مدیریت عملکرد هستند. نتایج تحقیقات آنها نشان می‌دهد که علت جدایی مالکیت از مدیریت در سازمان‌های بخش عمومی و وجود تفکر نمایندگی در این بخش نمی‌توان ساختارهای چهارچوب‌مندی را برای طراحی در این حوزه در نظر گرفت. آنها تأکید می‌کنند پرتنگ شدن ساختارهای تصمیم‌گیری عمودی در بلند مدت توانسته اطلاعاتی که می‌تواند در ورودی سیستم مدیریت عملکرد موثر باشد را مخدوش کند. به عبارت دیگر هر کجا نظام تصمیم‌گیری عمودی در بخش عمومی نقش پرتنگ‌تری داشته باشد، به همان مرتبه ساختار اندازی‌گیری در وهله اول و در مرحله بعدی نظام مدیریت عملکرد را متاثر می‌کند.

در خصوص تاثیر شاخص‌های عملکردی بر فعالیتهای بخش عمومی گریش^۲ (۲۰۱۶) بیان می‌کند برخی از محققان به رابطه ضعیف بین شاخص‌های عملکردی و خود فعالیتهای اشاره می‌کنند. دلیل این امر این است که شاخصها قادر به ارزیابی کامل فعالیتهای تغییر شکل دهنده در بخش عمومی در طی سالها نیستند و در نهایت رابطه بین فعالیت واقعی و فعالیت گزارش شده کاهش می‌یابد. متاآنالیز اخیر سازمانهای بخش دولتی تنها تأثیر مثبت اندکی از انجام ارزیابی‌ها بر عملکرد را نشان می‌دهد. مشکل دیگر این است که برخی از کشورها در بخش دولتی سیستم ارزیابی را بدون در نظر گرفتن فرهنگ مدیریتی و سازمانی معرفی کردند. سوالاتی مانند «چگونه از داده‌های ارزیابی استفاده کنیم؟» اغلب در سازمانهای دولتی دنبال می‌شود. اعتماد به نفس مدیران دولتی نقش مهمی در تصمیم‌گیری در مورد استفاده از داده‌های ارزیابی دارد. بیشتر شرکت‌کنندگان در تحقیقات علمی این حوزه معتقدند که ارزیابی عملکرد به نفع سازمانهای دولتی آنها خواهد بود و آنها اطلاعات ارزیابی را بیشتر در روند تصمیم‌گیری سازمانی خود ادغام می‌کنند.

سیمون^۳ (۲۰۱۱)، نیز در تحقیق خود با عنوان مدیریت رفتاری در فرایند مدیریت عملکرد در بخش دولتی اظهار می‌دارد که ارزیابی عملکرد بخش دولتی بر اساس دانش به کار گرفته در مسائل اجرایی و مدیریتی است. این دانش می‌تواند با پرسیدن این سؤال دنبال شود که

1. Alexander
2. Gerrish
3. Simon

سیاستمداران به دنبال کسب چه چیزی هستند؟ پول (بودجه عمومی) چطور خرج می‌شود؟ و چگونه خدمات ارائه شده در بخش دولتی در جهت کسب موفقیت‌ها و تحقق اهداف گام بر می‌دارند؟ (فائوره و همکاران^۱، ۲۰۱۵، ۶۵۰)

همچنین عبدالخلیل^۲ (۲۰۱۰)، در بررسی ارزیابی عملکرد بخش دولتی مالزی اعلام می‌دارد، در ارزیابی عملکرد بخش دولتی مالزی که به منظور بهبود کارایی و اثربخشی طرح‌ریزی شده است به نظر از زمانی که دولت عملکرد بخش‌های دولتی را بصورت شفاف در اختیار شهروندان قرار نداده، موفقیت کمی در اجرای برنامه‌های توسعه‌ای خود داشته است. بنابراین اگر بخش دولتی نتواند هدف عملکردی تعریف شده خود را محقق نماید، امتیازی هم وجود نخواهد داشت. بدین ترتیب تغییراتی در مالزی از سال ۲۰۰۹ با تاکید بر پیامدهای اندازه‌گیری شده که مربوط به برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی عوامل دولتی هستند، به وجود آمد، اما تأثیرات آن هنوز مشاهده نشده است (کارسون^۳ و همکاران، ۲۰۱۴، ۴۵).

علاوه بر این جلال‌الدین و سیتی‌نابی‌ها^۴ (۲۰۱۳) در بررسی سیستم نظام مدیریت عملکرد کشور اندونزی دریافتند، نیازهای قانونی تأثیر زیادی بر فرایند اندازه‌گیری شاخص‌های عملکردی در سازمان‌های دولتی، دانش فنی تحلیل آنها و تعهدات مدیران دارد.

روش‌شناسی پژوهش

تحقیق حاضر به جهت اینکه از سوی در تلاش برای کشف ماهیت مدیریت عملکرد خاص سازمان‌های بخش عمومی در کشور و درک روابط بین متغیرها، اصول، قوانین و ساخت الگوی مخصوص بخش عمومی را دنبال می‌کند و از سوی دیگر در آن سعی شد تا حد امکان به توسعه مرزهای دانش مدیریت عملکرد در بخش عمومی کمک نماید، از نظر هدف تحقیقی بنیادی به شمار می‌رود. همچنین این تحقیق دارای رویکرد کیفی - کمی (ترکیبی) است که برای طراحی مدل در آن از رویکرد کیفی و برای تأیید مدل از رویکرد کمی بهره می‌برد. در بخش اول این تحقیق به منظور درک و شناخت مولفه‌های مدیریت عملکرد صرفاً در بستر و محیط سازمان‌های عمومی و مطالعه عمیق با اتکاء بر نمونه‌ی مدل‌های موجود مدیریت عملکرد در ادبیات تئوریک آن در کنار بهره‌مندی از دیدگاه افرادی که در موضوع مطالعه دارای تجربه در محدوده سیستم مدیریت عملکرد بخش عمومی هستند، استراتژی مطالعه موردی مبتنی بر استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی با رویکردی تلخیصی و بهره‌گیری از ابزار مصاحبه مدنظر قرار گرفته شد تا با انجام تحلیل محتوای مصاحبه‌های انجام شده بتوان در قالبی مهندسی، تمامی ارتباطات ثبت شده را تعریف کرد. چرایی ترجیح روش تحلیل محتوای کیفی بر سایر روش‌ها در این تحقیق را می‌توان تاکید بر ساختاردهی ارتباطات ثبت شده این روش عنوان کرد. علاوه بر این ضرورت

1. Favoreu & et al

2. Abdul-Khalid

3. Carson

4. Jalaludin & Siti-Nabiha

داشت روش تحقیق این پژوهش فقط بر تجزیه و تحلیل مفاهیم موجود در مطالب مطرح شده نباشد. بنابراین بهره‌بردن از روشی که تکثیرسازی و ارزیابی کننده برای بدست آوردن استنتاجات از محتوا موجود بوده و همچنین ارائه کننده استنباط‌هایی از شرایط یا خصوصیات دیگر منبع آن محتوا باشد، ضرورت دارد. در تحلیل محتواهای احصاء شده در این تحقیق تنها بر تجزیه و تحلیل مفهوم‌های موجود در مطالب مطرح شده پرداخته نشد، بلکه سعی شد تا مفاهیم مختلف را در سطوح گوناگون معین نمود. موضوعات و عقاید اصلی متن به عنوان مفهوم اصلی در نظر گرفته شده و اطلاعات حاصل از متن به عنوان جدیدترین مفاهیم تجزیه و تحلیل جنبه‌های ظاهری متون جزء این اهداف در نظر گرفته شده است. به عبارت دیگر تحلیل‌های انجام شده در این تحقیق توانسته است متن را در قالب یک مدل ارتباطی در بیاورد که تامین کننده اهداف تحقیق است.

لازم به ذکر است که جامعه آماری پژوهش برای استخراج الگو شامل مجموعه‌ای از خبرگان و متخصصان اجرایی - دانشگاهی در دیوان محاسبات کشور آشنا به مسائل مبتلا به مدیریت عملکرد در بخش عمومی می‌باشند. در این بخش با استفاده از روش نمونه‌گیری انتخابی هدفمند در ابتدای امر تعداد ۷ نفر به عنوان نمونه خبرگان اولیه تحقیق مشخص و سپس داده‌های لازم جمع آوری شد. در طول مصاحبه افراد جدیدی شناسایی شدند که در مجموع با ۱۱ نفر مصاحبه صورت پذیرفت و اشباع نظری حاصل شد. وضعیت نمونه نخبگانی تحقیق نشان می‌دهد که ۲۷ درصد از نمونه خبرگانی تحقیق دارای سابقه علمی و پژوهشی در دانشگاه‌ها و ۴۶ درصد آنها نیز دارای سابقه نظارتی و حسابرسی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق در موضوع مورد مطالعه می‌باشند. علاوه بر دو دسته فوق ۲۷ درصد از نمونه خبرگانی یعنی ۳ نفر دارای سابقه سیاستگذاری در سطح ملی در قوه مقننه به عنوان نماینده مجلس هستند. به جهت تجربه کاری از میان افراد مصاحبه شده ۲ نفر دارای میانگین ۶ سال سابقه وزارت و ۳ نفر آنان نیز دارای سابقه حداقل ۴ سال حضور در مجلس شورای اسلامی را دارند. اما تجمع اصلی تجربه کاری در حوزه مدیریت عملکرد در میان دو دسته از جامعه خبرگانی تحقیق است. این دو دسته افرادی با سابقه کاری معاون وزیری و مدیر کلی می‌باشند که هر کدام به ترتیب دارای میانگین سابقه ۱۳ و ۱۵ سال فعالیت در حوزه مدیریت عملکرد می‌باشند که نشان دهنده تجربه خوب و به دنبال آن آشنایی کامل به ابعاد موضوع مدیریت عملکرد در بخش عمومی از جهات مختلف هستند. همچنین با ارائه بازخورد به مصاحبه‌شوندگان برای بالابردن روایی با قرار دادن آنها در جریان مسیر تحقیق به طوری که بر نحوه پاسخگویی آنها تأثیر نگذارد، زمینه افزایش روایی داخلی فراهم گردید. به این منظور پس از انجام هر مصاحبه الگوی به دست آمده تا آن مرحله، به مصاحبه شوندگان ارائه شد و در صورتی که مصاحبه شوندگان نکاتی را نسبت به الگو داشتند، طرح موضوع نمودند. این کار پس از انجام هر مصاحبه انجام شد تا مصاحبه خالی از هرگونه پیش فرض و جهت گیری انجام شود. علاوه بر این به منظور افزایش پایایی ضمن استفاده از فرایندهای ساختار یافته‌ای از مصاحبه‌های همگرا، تلاش شد تا سازمان دهی فرایندهای ساخت یافته برای ثبت،

نوشتن و تفسیر داده‌های احصاء شده نیز فراهم گردد. همچنین بهره‌برداری از راهنمایی‌های تیم تحقیق برای ارزیابی و اجرای مصاحبه‌ها به منظور بالابردن ضریب پایایی تحقیق مد نظر قرار گرفت.

علاوه بر این در روش تحلیل محتوای کیفی این تحقیق که با رویکرد تلخیصی است برای رسیدن به الگویی مطلوب مراحل زیر طی شد، این مراحل عبارتند از:

- **مرحله اول:** انتخاب واحد تحقیق؛
- **مرحله دوم:** تعیین جامعه آماری؛
- **مرحله سوم:** ساخت مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها؛
- **مرحله چهارم:** مفهوم‌سازی و ساخت الگو؛

برای طراحی و ساختن مقوله‌ها و زیرمقوله‌های تحقیق باید اجزاء، ابعاد و مولفه‌های الگوی تعیین گردد تا بتوان الگو تحقیق به صورت نسبی تعیین شده و ادامه جمع آوری داده‌ها امکانپذیر باشد. در این تحقیق مقوله‌های مذکور از بطن مصاحبه‌ها و برای پاسخ به سئوالات تحقیق استخراج شد. به منظور تأیید الگو و برای اینکه بتوان روابط علی میان متغیرهای مستقل و وابسته و نیز توان تبیین این روابط را در سطح الگو نشان داد و اثبات شود که الگوی مورد نظر تناسب و برازش مناسبی با داده‌ها دارد، از تحلیل مسیر استفاده شد. به همین علت برای محاسبه معادلات ساختاری الگوی استخراج شده از نرم‌افزار آماری و مدل‌سازی Amos ۲۲ بهره بردای شد که نتایج آن در قالب نمودارهای مرتبط و شاخص‌های برازش در ادامه آمده است.

یافته‌های پژوهش

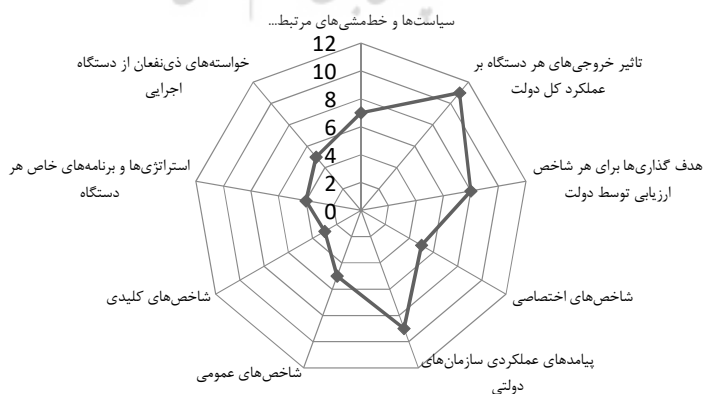
کدگذاری، ترسیم جداول فراوانی و نمودارها برای مقولات این پژوهش بر اساس روش تحلیل محتوای کیفی است، اما از آنجایی در این پژوهش بنا بر استخراج داده‌های صحیح و نزدیک به صحت‌تر است، داده‌های استخراج شده به صورت کمی نیز ارزیابی شدند. بر همین اساس، تحلیل داده‌های مذکور به دو دسته تحلیل محتوای آشکار و محتوای پنهان در این تحقیق تقسیم شد. از آنجایی که کلمات یا واژه‌ها کوچک‌ترین واحدهای تحلیل محتوا در این تحقیق به شمار می‌آیند، در این بخش، کلمات کلیدی استخراج شده بر اساس میزان فراوانی تعیین و معین شدند. به عبارت دیگر کلماتی که در خلال مصاحبه‌های اکتشافی به کار برده شد که رویکرد جامعه خبرگانی تحقیق نسبت به الگوی مدیریت عملکرد بخش عمومی که به شرح جدول شماره ۱ گردآوری شده است.

جدول شماره (۱): رویکردها نسبت به مدیریت عملکرد در بخش عمومی

ردیف	واحد‌های ثبت یا کلمات	فراوانی کلمات کلیدی	درصد
۱	خط مشی ها، سیاستها و قوانین مرتبط با هر دستگاه دولتی	۷	۱۲,۲٪
۲	خواسته‌های ذی‌نفعان از دستگاه اجرایی	۵	۸,۷٪
۳	استراتژی‌ها و برنامه‌های خاص هر سازمان	۴	۷,۴٪
۴	شاخص‌های کلیدی	۳	۵,۲٪
۵	شاخص‌های عمومی	۵	۸,۷٪
۶	پیامدهای عملکردی سازمان‌های دولتی	۹	۱۵,۷٪
۷	شاخص‌های اختصاصی	۵	۸,۷٪
۸	هدف گذاری‌ها برای هر شاخص ارزیابی توسط دولت	۸	۱۴,۲٪
۹	تاثیر خروجی‌های هر دستگاه بر عملکرد کل دولت	۱۱	۱۹,۲٪
	مجموع افراد پاسخ دهنده	۱۱	

باتوجه به نتایج بدست آمده از جدول شماره (۱)، رویکرد خبرگانی تحقیق نسبت به مدیریت عملکرد بخش عمومی، «تاثیر خروجی‌های هر دستگاه بر عملکرد کل دولت» و «پیامدهای عملکردی سازمان‌های دولتی» با به ترتیب ۱۱ و ۹ مورد بیشترین فراوانی را داشته است. نتایج بیانگر این موضوع است که در مدیریت عملکرد بخش عمومی ۹ کلمه کلیدی از مولفه‌های مورد توجه در طراحی الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی در بین مصاحبه شونده‌گان است که باید در طراحی مدنظر قرار گیرد. نمودار شماره (۱) به بیان گویاتری از نتایج فوق می‌پردازد.

نمودار شماره (۱): رویکردها نسبت به مدیریت عملکرد در بخش عمومی



همچنین به منظور تعیین ارتباط منطقی بین مقوله‌های تعیین شده در مرحله قبل با استفاده از تحلیل متن مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان ذکر شده مضمون‌هایی را که نشان دهنده رابطه بین متغیرهای مختلف در الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی است، استخراج شده است و بر همین اساس نیز الگوی نهایی تحقیق تعیین و ترسیم شده است. جدول شماره ۲ مضامین استخراج شده با روش تحلیل محتوای ساختی در ارتباط با مدیریت عملکرد در بخش عمومی است.

جدول شماره (۲): جدول مضامین جملات قصار با روش تحلیل محتوای ساختی در ارتباط با الگوی مدیریت عملکرد سازمانهای بخش عمومی

بخشی از جملات و عبارات مصاحبه شوندگان	مضمون	ردیف
<ul style="list-style-type: none"> در خیلی از سازمان‌های دولتی نگاه مشخص و معناداری نسبت به قوانین و مقررات توصیه شده وجود ندارد و الزامی برای خود نمی‌دانند که برنامه‌های خود را باید بر آن اساس طراحی کنند مبنای اصلی و نقطه آغازی که در یک سازمان دولتی در هر کار و برنامه‌ای باید مدنظر قرار گرفته شود، مجموعه قوانین، خط مشی‌هایی است که برای آن ممکن است در سال‌های گذشته از سوی نهاد قانون‌گذاری در نظر گرفته شده و یا در طول یک سال کاری تصویب شده باشد حرکت یا چشمان بسته یعنی ندانیم مأموریت‌های سازمان کار ما چیست خیلی از سازمان‌هایی دولتی که با ما در مجلس کار کرده‌اند و در آنها رفت و آمد داشته ایم نسبت به قوانین و خط‌مشی‌هایی که به آنها ممکن است مربوط باشد حساسیتی ندارند ارزیابی سازمان‌های دولتی نیازمند هدف‌گذاری است و مقایسه شاخص‌ها با اهداف است خوب این اهداف از کجا باید استخراج شود قوه مقننه بر خلاف آنچه که تصور می‌شود برنامه‌ریز دولت نیست، در برخی از موارد خروجی‌ها و مصوبات آن در حکم یک برنامه کار و به نوعی هدف‌گذاری برای سازمان دولتی است 	خط‌مشی‌های عمومی	۱

ردیف	مضمون	بخشی از جملات و عبارات مصاحبه شوندهگان
۲	شاخص‌های کلیدی (عمومی و اختصاصی)	<ul style="list-style-type: none"> • ما نیازمند یک تقسیم بندی جامع از برنامه‌های یک سازمان دولتی هستیم تا بتوانیم نوع شاخص‌های عملکردی آن را تقسیم بندی کنیم • تقریبا در خیلی از سازمان‌ها دولتی فعالیت‌های مشابهی وجود دارد که در میان همه دستگاه‌ها عمومیت دارد • اما مسئله و مشکلی که ما در نظام اداری داریم این است که در ارزیابی‌ها بنا به مصوب دولت این فعالیت‌های عمومی به صورت عام و در همه دستگاه‌ها در آن با یک شاخص یکسان سنجیده می‌شوند در صورتی که مثلا در وزات نفت برنامه‌ریزی آموزشی کارکنان با وزارت دفاع متفاوت است • در کنار فعالیت‌های عمومی مجموعه ای از فعالیت‌های اختصاصی هم وجود دارد که باید میزان انطباق آن با خط مشی ها و قوانین بالادستی تعیین شود • در ارزیابی یک سازمان باید به دو عامل توجه داشت: • یکی خط مشی ها و قوانین بالادستی؛ • دیگری نوع عملکرد و توانمندی واحدهای درونی آن سازمان؛ • به نظر من درست است که سازمان در حال ارزیابی است، منتهی باید به این نکته هم توجه داشت که بدون در نظر گرفتن نوع نگاه مردم از عملکرد یک سازمان نمی‌توان به ارزیابی درستی از آن سازمان داشت. این رضایت ذی نفعان و مردم که بیان شد از عملکرد واحدهای صفی و کسانی که در خط مقدم قرار گرفته اند بدست می‌آید
۳	هدف گذاری	<ul style="list-style-type: none"> • برخی اعتقاد دارند که هدف گذاری یک شاخص باید از نص خط‌مشی مصوب تهیه شود و من مخالف این موضوع هستم • تعیین اهداف باید با توجه به امکان اجرایی آن باشد و این امکان را تنها دستگاه اجرایی می‌داند که چقدر است • اینکه وضعیت واحدهای یک سازمان دولتی بر عملکرد آن موثر است، درست است اما باید به اینکه توجه داشت که این تاثیرگذاری کجای قصه ارزیابی عملکرد آن سازمان است • نقطه تاثیرگذار وضعیت هر واحد سازمانی بر ارزیابی عملکرد کل سازمان جایی است که باید سقف استاندارد [هدف گذاری و تعیین هدف] هر شاخص ارزیابی تعیین شود • تعیین سقف استاندارد کار سختی است در سازمان‌های بخش عمومی و نمی‌شود به راحتی آن را تعیین کرد • در بسیاری از کشورهای دنیا که من رفته و یا مطالعه کرده ام این کار توسط مهندسان برنامه‌ریزی [مهندسی صنایع] انجام می‌شود یعنی از ابزارهای پژوهش در عملیات استفاده می‌کنند

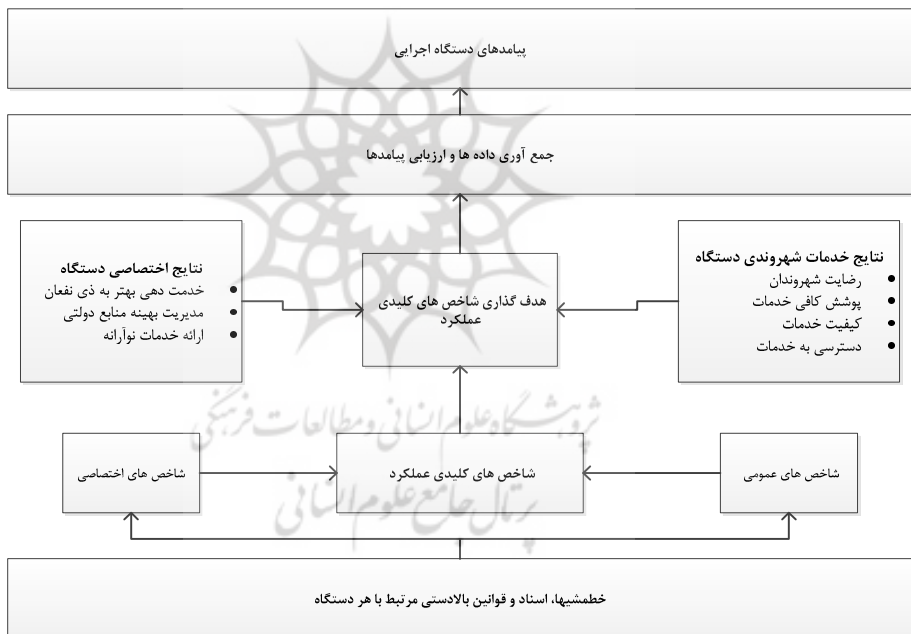
ردیف	مضمون	بخشی از جملات و عبارات مصاحبه شوندگان
۴	جمع آوری اطلاعات و ارزیابی	<ul style="list-style-type: none"> نوع اطلاعات جمع آوری شده برای ارزیابی یک سازمان خودش مثنوی بلندی است که به راحتی جمع بشو نیست مخصوصا در اگر سازمان دولتی باشد برخی از سازمان‌های دولتی در کشور خودمان صرفا به اطلاعاتی که نشان دهنده عملکرد خوب آنها است اتکا می‌کنند و در ظاهر هم همه چیز درست است ولی وقتی به بیرون آن سازمان دولتی شما می‌آیید می‌بیند مردم همه گرفتار عملکرد بد آن سازمان هستند به نظر من باید در ارزیابی‌های به اثرات یک سازمان در جامعه نگاه کرد و نه آمار و ارقامی که ارائه می‌دهند در دوران مجلس مطالعه ای را برای من از مرکز پژوهش فرستاده بودند که نشان می‌داد اغلب کشورهای موفق در حوزه مدیریت به پیامدهای عملکردی خود توجه ویژه دارند و تجربه کارهای اجرایی من هم نشان می‌دهد که انجام این کار در کشور خیلی لازم است و البته مشکل هم هست ولی غیر ممکن نیست
۵	پیامدها	<ul style="list-style-type: none"> خروجی ارزیابی یک سازمان باید در دل اثراتی که بر جامعه هدف خود داشته است بررسی کرد، جامعه هدف یک دستگاه و سازمان دولتی کجاست؟ کل و یا بخشی از مردم نمی‌شود به راحتی سازوکاری برای تعیین اثرات برای سازمان‌های دولتی تعیین کرد، علت آن هم این است که اغلب مصوبات و قوانینی که مبنای عمل یک دستگاه دولتی است بین بخشی است باید توجه داشت که با انجام هر فعلی در یک دستگاه دولتی ظرفیت‌هایی هم توسعه یافته است. با اجرای هر قانون (هر چند ناقص) مثلا در بخش بهداشت توسعه ظرفیت آموزشی می‌شود و یا توسعه ظرفیت امکانات و تجهیزات می‌شود
۶	شهروند محوری (نتایج مرتبط با شهروندان)	<ul style="list-style-type: none"> اولین خروجی یک واحد سازمانی، رضایت ارباب رجوع آن است چه ارباب رجوعش فردی باشد چه سازمانی دومین خروجی پوشش دهی مناسب به خدمات است، تاکید می‌کنم پوشش دهی می‌تواند اشکال متفاوتی داشته باشد ولی نقطه مشترک آن این است هر خدمتی اگر سطح مناسبی از پوشش دهی را نداشته باشد، نتوانسته است تامین کننده رضایت مردم باشد سومین خروجی کیفیت است، هر دپارتمانی باید در کنار هر سرویس و خدمتی کیفیت آن را هم مدنظر داشته باشد چهارمین خروجی دسترسی مردم به خدمت است، شاید به نظر شما برسد که بیشتر تمرکز بر خدماتی از قبیل خدمات شهری، بهداشتی و یا نوعا کالای عمومی دارم، خیر وقتی از خدمت صحبت می‌کنیم به صورت عام است، یعنی خدمتی که یک واحد پیمانکاری [واحدی که خدماتش را برونسپاری کرده است] به پیمانکار خودش می‌دهد هم خدمت و یک سرویس به ارباب رجوع است

جدول شماره (۲) بیانگر مضمون‌های پنهان مصاحبه‌ها در خصوص روابط بین اجزای مولفه‌های مدیریت عملکرد در سازمان‌های بخش عمومی است. براساس نتایج بدست آمده از این جدول در می‌یابیم که رویکرد نسبت به مدیریت عملکرد در این نوع از سازمان‌ها بر حول چند

محور اساسی قرار گرفته است که عبارتند از:

- خط مشی های عمومی، سیاست ها و مجموعه قوانین و مقررات بالادستی به عنوان مبنای ارزیابی ها در سازمان های دولتی؛
 - تعیین شاخص های کلیدی (عمومی و اختصاصی)؛
 - هدف گذاری منبعث از عملکرد درونی سازمان دولتی؛
 - جمع آوری اطلاعات و ارزیابی هدفمند؛
 - پیامد فعالیت های دولتی در بخش عمومی؛
 - توجه به نتایج مرتبط با کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان؛
- بر همین اساس الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی به شرح شکل شماره (۱) می باشد.

شکل شماره (۲): الگوی نهایی پژوهش (الگوی مدیریت عملکرد بخش عمومی)



به منظور برآزش الگوی استخراجی و در واقع تست و اعتبارسنجی آن پس از انجام تحلیل محتواهای احصاء شده در دو بخش آشکار و پنهان لازم است تا داده های جمع آوری شده کیفی تحقیق را به جهت قرار گرفتن در مسیر آزمون های آماری به روشی کمی متصل نمود. به این منظور مباحث کیفی کد گذاری شد و سپس با استفاده از آزمون های مناسب مدل استخراجی در بوطه اعتبارسنجی قرار گرفت. برای این کار اول شدت وجود مضمون ها در قالب تکرار بسیار زیاد

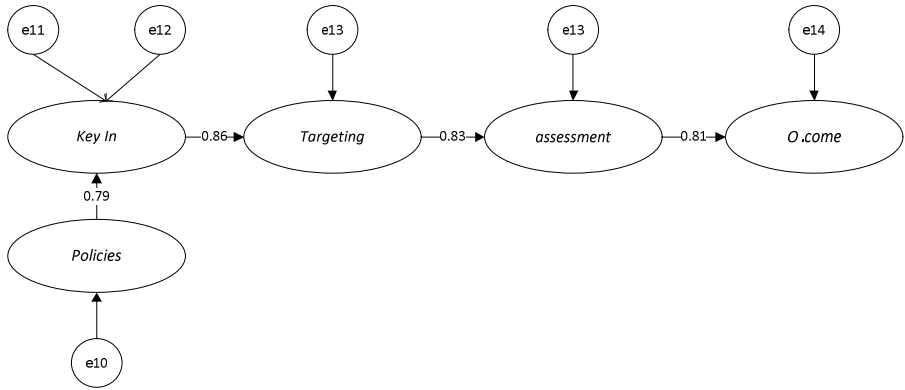
(برای بیش از ۹ تکرار یک مضمون) را مساوی یک، زیاد (تکرار ۶ تا ۸ بار یک مضمون) را مساوی دو، تکرار بین ۵ و ۳ بار یک مضمون را مساوی با سه و متوسط و تکرار ۲ بار را کم و در نهایت بیان یک بار را معادل بسیار کم تعیین شد و بر اساس شدت فراوانی کلمات یا جملات یا مقوله‌هایی که در دسته‌ها نشان دهنده شدت آن از بسیار کم تا بسیار زیاد است، جانمایی و بعد از آن طیفی ترتیبی حاصل شد که با استفاده از دامی کد یا کدهای مجازی به گزینه‌ای که مد نظر است یک و به بقیه چهار گزینه دیگر صفر می‌دهیم. زمانی که کدهای صفر و یک به دست آید در واقع طیف فاصله‌ای تشکیل می‌شود و چون فاصله یک است، طیفی با فواصل مساوی فاصله‌ای محسوب می‌شود و به این ترتیب هر گونه آزمونی که لازم است بر آن می‌توان، پیاده کرد.

الگوی مدیریت عملکرد در سطح بخش عمومی با استفاده از ۵ آیتم خط‌مشی‌ها و اسناد بالادستی، شاخص‌های کلیدی، هدف‌گذاری، ارزیابی هدفمند و پیامدهای فعالیت‌ها اندازه‌گیری می‌شود. همان‌طور که از جدول شماره (۳) مشاهده می‌شود. برآوردهای پارامتر استاندارد شده نشان می‌دهد که همه شاخص‌ها از لحاظ آماری معنادار هستند و به جهت آنکه بارهای عاملی بیشتر از ۰٫۵ بوده و به عبارتی در سطح بالایی قرار دارد. همچنین بررسی نتایج شاخص‌های برازش مدل حاکی از برازش مناسب مدل می‌باشد و همه شاخص‌های برازش در محدوده مورد پذیرش واقع شده‌اند. بنابراین مدل ذهنی استخراج شده از تحلیل محتوای کیفی مصاحبه شونده‌گان در خصوص الگوی مدیریت عملکرد در سازمانهای بخش عمومی بدون هیچ تغییری مورد پذیرش قرار می‌گیرد.

جدول شماره (۳): گویه‌های تأیید شده الگوی مدیریت عملکرد در سازمانهای بخش عمومی

ردیف	گویه	برجسب	وضعیت
۱	خط‌مشی‌ها و اسناد بالادستی	Policies	<input checked="" type="checkbox"/>
۲	شاخص‌های کلیدی	Key In	<input checked="" type="checkbox"/>
۳	هدف‌گذاری	targeting	<input checked="" type="checkbox"/>
۴	ارزیابی هدفمند	assessment	<input checked="" type="checkbox"/>
۵	پیامدهای فعالیتها	O.come	<input checked="" type="checkbox"/>

شکل شماره (۲): تحلیل عاملی مدل پژوهش (الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی)



$$X_2=22.517 \quad p=0.006$$

X_2 محاسبه شده برای مدل نیز برابر با ۲۲,۵۱۷ به دست آمده که نشان می‌دهد با توجه به سطح معناداری بدست آمده، الگوی معنی‌دار بوده است. علاوه بر این نتایج شاخص‌های برازش الگو برای متغیر الگوی مدیریت عملکرد در بخش عمومی در جدول شماره (۴) ارائه شده است. بر اساس شاخص‌های محاسبه شده در این جدول که بالاتر از ۰,۹ (در مورد شاخص RMSEA باید کمتر از ۰/۱ باشد، این شاخص برابر با ۰,۰۷۷ به دست آمده است) می‌باشند. از سوی دیگر شاخص GFI به دست آمده برابر با ۰,۹۰۶ بوده که از ۰,۹۰ بزرگتر است. لذا تمامی شاخص‌های مورد نظر مورد قبول واقع شده‌اند.

جدول شماره (۴): شاخص‌های نیکویی برازش الگوی مدیریت عملکرد در سازمانهای بخش عمومی

وضعیت	مقدار	نماد شاخص	نام شاخص	نوع شاخص
<input checked="" type="checkbox"/>	۲۲,۵۱۷ ۰,۹۰۶	- GFI	سطح تحت پوشش شاخص نیکویی برازش	شاخص‌های برازش مطلق
<input checked="" type="checkbox"/>	۰,۹۰۱ ۰,۹۰۹	AGFI CFI	شاخص نیکویی برازش اصلاح شده شاخص برازش تطبیقی	شاخص‌های برازش تطبیقی
<input checked="" type="checkbox"/>	۰,۰۷۷	RMSEA	ریشه میانگین مربعات خطای برآورد	شاخص‌های برازش مقتصد

بازهای عاملی نشان دهنده میزان تاثیر متغیر مشاهده شده در تبیین و اندازه‌گیری متغیرهای پنهان مربوط به خود می‌باشد. برای تأیید بار عاملی به سطح معنی‌داری توجه می‌شود. اگر سطح

معنی داری از ۰,۰۵ کوچک‌تر باشد میزان تاثیر بار عاملی معنادار است. جدول زیر بارهای عاملی و میزان خطای استاندارد، سطح معنی داری و مقدار t-value گویه‌های مربوط به الگوی مدیریت عملکرد در سازمانهای بخش عمومی را گزارش می‌کند.

جدول شماره (۲۶-۴): بارهای عاملی مدل مدیریت عملکرد در سطح سازمانهای بخش عمومی

ردیف	گویه	تخمین	S.E	تخمین استاندارد	Sig	t.value	نتیجه
۱	Policies	۰,۹۴۳	۰,۰۳۹	۰,۹۳۰	۰,۰۰۰	۳۶,۶۹۸	معنادار
۲	Key In	۰,۹۰۱	۰,۰۲۶	۰,۹۴۱	۰,۰۰۰	۳۵,۰۷۹	معنادار
۳	targeting	۰,۹۵۴	۰,۰۱۵	۰,۸۷۹	۰,۰۰۰	۲۹,۶۳۳	معنادار
۴	assessment	۰,۸۹۹	۰,۰۳۱	۰,۹۳۸	۰,۰۰۰	۳۹,۵۰۳	معنادار
۵	O.come	۰,۹۳۷	۰,۰۴۳	۰,۹۰۳	۰,۰۰۲	۳۰,۶۳۹	معنادار

باتوجه کوچک‌تر بودن سطح معنی داری بارهای عاملی از میزان ۰,۰۵ مشخص می‌شود تمامی متغیرهای مشاهده شده به صورت معناداری متغیر پنهان مربوط به خود را تبیین می‌کنند. هر چند مقدار تخمین استاندارد به یک نزدیک‌تر باشد نشان دهنده اهمیت و قوی‌تر بودن رابطه است.

بحث و نتیجه‌گیری

امروزه سازمانهای بخش عمومی در ایران بر خلاف آنچه در دهه‌های گذشته شاهد آن بودیم با چالشهای بسیاری روبرو هستند. مسایلی چون افزایش پاسخ‌خواهی مردم و ذی‌نفعان مختلف درون و بیرون سازمانی، رویکردهای جدید و درخواست‌های متنوع در حوزه مسئولیت اجتماعی، انتظار از بهره‌وری ارکان و اجزاء موثر در سطوح مختلف و مانند این موارد از یک سو و کاهش چشمگیر بودجه با توجه به شرایط تحریمی کشور از سوی دیگر قوه عاقله دولت را به چاره‌اندیشی واداشته است. الگوی سنتی اداره سازمانهای دولتی در ایران و سایر کشورهای منطقه در طی سالهای اخیر و به منظور پاسخ به چالشهای اشاره شده مورد انتقاد جدی قرار گرفته است و بر همین اساس بسیاری از سازمانهای بخش عمومی بر آن شده‌اند تا با نگاهی به رویکردهای نوین اداره سازمانهای بخش عمومی خود را به الگوها و ابزارهای لازم مجهز نمایند. ابزارها و نظام‌هایی چون ارزیابی عملکرد و به تبع آن مدیریت عملکرد که نقش انکارناپذیر آن در اداره سازمانهای بخش عمومی غیرقابل انکار است. اما نکته قابل توجه این است که سازمانهای بخش عمومی از ویژگیها و پیچیدگی‌های خاصی برخوردار هستند که ممکن است مدیریت، چهارچوب و ابزارهای اندازه‌گیری عملکرد را تحت تاثیر قرار داده و با مشکل مواجه نماید. اهداف چندگانه که خود را در قالب خط‌مشی‌های عمومی نشان می‌دهند، ذی‌نفعان متعدد با انتظارات متنوع،

ابهام در مورد پیامدهای عمل سازمانهای بخش عمومی در جامعه، ملاحظات سیاسی و حزبی، سرمایه اجتماعی در معنای اعتماد عمومی، ابهام در رابطه بین عملکرد و نتایج و امثالهم این موارد از جمله مسائلی هستند که اندازه‌گیری و بهبود عملکرد در سازمانهای این بخش را با چالش روبرو می‌کنند. از آنجا که بهبود عملکرد دولت و سازمانهای زیرمجموعه آن باعث ایجاد نیروی عظیمی می‌شود که خود از بسیاری از برنامه‌های رشد و بهبود در سازمان‌های بخش عمومی حمایت می‌کند، دولت و حاکمیت در کشورها، تلاشهای زیادی را در راستای استقرار یک الگوی ارزیابی عملکرد برای سازمانهای بخش عمومی به عمل می‌آورند. اما تلاش در جهت بهبود عملکرد بدون داشتن چهارچوب و الگوی معنادار که برگرفته از یک مدل علمی و جامع باشد، نمی‌تواند مشکلات را برطرف نماید. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد الگوی مطلوب مدیریت عملکرد در بخش عمومی تضمین‌کننده میزان اجرای موفقیت‌آمیز سیاستهای تدوین شده در سطح کلان کشور است و می‌توان با آن سیاست‌ها و خط‌مشی‌های صحیحی تدوین و اجرایی نمود.

بر اساس الگوی نهایی این پژوهش مدیریت عملکرد در بخش عمومی کشور با تمرکز بر هدفگذاری حاصل خواهد شد. در حال حاضر و بر اساس مدل فعلی ارزیابی عملکرد دولت موضوع فصل یازدهم قانون مدیریت خدمات کشوری هدف‌گذاری یک شاخص ارزیابی در سطح سازمان باید از نص خط‌مشی مصوب تهیه شود. لکن تعیین اهداف باید با توجه به امکان اجرایی آن باشد و ارزیابی درست از این امکان را تنها سازمانهای بخش عمومی دارد. اینکه وضعیت واحدهای یک سازمان بخش عمومی بر عملکرد آن موثر است، درست است، اما باید توجه داشت که این تاثیرگذاری در کجای ارزیابی عملکرد آن سازمان است. نقطه تاثیرگذار وضعیت هر واحد سازمانی بر ارزیابی عملکرد کل سازمان جایی است که باید سقف استاندارد یعنی هدف‌گذاری و تعیین هدف، هر شاخص ارزیابی تعیین شود. این مدل تاکید دارد که آنچه می‌تواند بر هدفگذاری شاخص‌های کلیدی عملکرد یک سازمان موثر باشد، نتایج حاصل از عملکرد بخش‌های مختلف بخش عمومی است. بر اساس مدل مستخرج شاخص‌های کلیدی در دو قالب عمومی و اختصاصی ابزار اندازه‌گیری یک سازمان هستند. تقریباً در بسیاری از سازمانهای بخش عمومی فعالیتهای مشابهی وجود دارد که در میان همه سازمانها عمومیت دارد که در این الگو عنوان شاخص‌های عمومی را به خود گرفته‌اند. اما مسئله و مشکلی که در نظام ارزیابی فعلی وجود دارد این است که در ارزیابی‌ها بنا به آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری این فعالیت‌های عمومی به صورت عام و در همه سازمانها با شاخص‌های یکسانی سنجیده می‌شوند در صورتی که مثلاً در وزات نفت ماهیت برنامه‌ریزی آموزشی کارکنان آن با کارکنان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی متفاوت است. لذا تاکید الگوی نهایی این پژوهش بر این است که مجموعه فعالیت‌های که ممکن است ظاهراً در بسیاری از سازمان‌های بخش عمومی یکسان باشد را باید بر اساس الزامات خاص آن سازمان و نه به صورت عمومی و با یک سنجه مورد ارزیابی قرار داد. در کنار فعالیت‌های عمومی مجموعه‌ای از فعالیت‌های اختصاصی هم وجود دارد که باید میزان انطباق آن با خط‌مشی‌ها و قوانین بالادستی تعیین شود. در ارزیابی یک سازمان در بخش عمومی

باید به دو عامل توجه داشت:

- خط مشی‌ها و قوانین بالادستی؛
- و دیگری نوع عملکرد و توانمندی واحدهای درونی آن سازمان؛

منبع استخراج شاخص‌های کلیدی عملکرد خط‌مشی‌های عمومی وضع شده‌ای است که مسئولیت اجرای آن بر عهده سازمان‌های بخش عمومی است. در بسیاری از این سازمان‌ها نگاه مشخص و معناداری نسبت به قوانین و مقررات توصیه شده وجود ندارد. مبنای اصلی و نقطه آغازینی که بخش عمومی در هر کار و برنامه‌ای باید مدنظر قرار دهد، مجموعه قوانین، خط‌مشی‌هایی است که برای آن از سوی نهاد قانون‌گذاری در نظر گرفته شده و یا تصویب شده است. ارزیابی سازمان‌های بخش عمومی نیازمند هدف‌گذاری است و مقایسه شاخص‌ها باید با اهدافی که از دل قوانین، مقررات و خط‌مشی‌های وضع شده است، تعیین گردد. قوه مقننه بر خلاف آنچه که تصور می‌شود برنامه‌ریز دولت‌ها نیستند، خروجی‌ها و مصوبات مجلس در حکم یک برنامه کار و به نوعی هدف‌گذاری برای سازمان بخش عمومی محسوب می‌شود. آنچه از مدیریت عملکرد در سطح سازمان حاصل می‌شود، پیامدهای مهمی است که زندگی مردم را تحت تاثیر قرار می‌دهد. خروجی ارزیابی یک سازمان باید در دل اثراتی که بر جامعه هدف خود داشته است، بررسی شود. از سوی دیگر نمی‌توان به راحتی سازوکاری برای تعیین این اثرات برای سازمان‌های بخش عمومی تعیین کرد، علت آن هم این است که اغلب مصوبات و قوانینی که مبنای عمل یک سازمان بخش عمومی است، بین بخشی است. باید توجه داشت که با انجام هر عملیاتی در یک سازمان بخش عمومی، ظرفیت‌هایی به تناسب با آن توسعه یافته است.

فهرست منابع

الف- منابع فارسی:

۱. محمدی، محمد (۱۳۹۶)، طراحی الگوی مدیریت عملکرد دولت، رساله دکتری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی (ره).
۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۹۴)، گزارش ارزیابی وضعیت سازمان‌های دولتی در ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی

ب- منابع خارجی:

1. Alexander, Anthony & Maneesh Kumar & Helen Walke (2017), "A decision theory perspective on complexity in performance measurement and management", International Journal of Operations & Production Management Emerald Publishing Limited, pp:1-32
2. Bemelmans-Videc, Maria, Jeremy Lonsdale and Burt Perrin (2017), "Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit". NJ: Transaction Publishers.
3. Carson, PP & Lanier, PA & Carson KD & Guidry BN (2014), "Clearing a path through the management fashion jungle: some preliminary trailblazing", Academy of Management Journal 43(6), pp: 43-58.
4. Favoreu, Christophe & Carassus, David & Gardey, Damien & Maurel, Christophe (2015),



- “Performance management in the local public sector in France: an administrative rather than a political model”, *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), pp: 672–693
5. Gerrish, Ed. (2016), “The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis”, *Public Administration Review*, 76(1), 48 – 66.
 6. Heinrich, Carolyn J. & Marschke, Gerald (2012), “Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), pp: 183–208
 7. Hong, Kil Pyo & Kim, Pan Suk (2014), “major constraints and possible solutions for performance management in korea”, *Public Management Review*, Vol. 15, No. 8, 1137–1153
 8. Jalaludin, D., & Siti-Nabiha, A.K (2013), “Outcome based indicators in the Malaysian Public”, Sector 2nd Asian- America- Africa-Australia Public Finance Management Conference, Jakarta.
 9. Kerwin, C. M. (2011), *Rule-making: How government agencies write law and make policy* (4th edition). Washington, DC: CQ Press.
 10. Olvera, Johabed G. & Avellaneda, Claudia N. (2019), “Performance Management in Public Administration locked”, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.263>
 11. Suleimenova, Gulimzhan & Kapoguzov, Evgeny & Kabizhan, Nurbek & Kadyrova, Margarita (2019), “Performance Evaluation of the Government Agencies of Kazakhstan”, *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XI, No. 2, Winter 2018/2019