

چارچوبی برای ارزیابی مشوق‌ها

در مدیریت مبتنی بر عملکرد

نویسنده: جیمز ای. سویس*

ترجمه: دکتر مهدی ایران نژاد پاریزی**

سیروس پناهی***

چکیده

بسیاری از نظام‌های مدیریت دولتی مبتنی بر عملکرد، اثرات مثبت مورد انتظار را کسب نکرده‌اند. این مقاله با بررسی سه جزء اصلی مدیریت مبتنی بر عملکرد - یعنی اطلاعات ویژه مربوط به عملکرد، و مشوق‌ها - به تجزیه و تحلیل دلایل عدم تحقق اثرات مثبت می‌پردازد. نتیجه این بررسی نشان می‌دهد که مشوق‌ها اغلب خیلی کم توسعه یافته‌اند. مقاله حاضر سپس چهارچوب ساده‌ای برای ارزیابی کارایی مشوق‌های نتیجه‌گرا ارائه می‌دهد. برای دستیابی به موفقیت، مشوق‌های ویژه عملکرد، بایستی برای سازگاری با چهار ویژگی برنامه، طراحی شوند: بموقع و بجا بودن، محیط سیاسی، روشن بودن زنجیره علت و معلولی^۱ و کوچکی کانون تمرکز^۲. این چهارچوب، پیشنهاد می‌کند که برخی نظام‌ها تأکید انحصاری بسیار زیادی بر روی مشوق‌های بودجه‌ای^۳ دارند. در حالی که می‌توانستند با تأکید بر روی برنامه‌های پاداش کارکنان^۴، بویژه آنهایی که به فراسوی مدل‌های انگیزشی کسب و کار توجه دارند، تقویت شوند.

قراردادی مدیریتی مبتنی بر عملکرد خواهیم خواند. همچنین این سنت معمول را خواهیم پذیرفت که عملکرد، مترادف با پیامد است؛ و یک پیامد نیز هر اثر ایجاد شده توسط سازمان است که بر روی اشخاصی که در آن سازمان کار نمی‌کنند تأثیر می‌گذارد.

اخیراً دولت‌های ایالتی در آمریکا، اصلاحات عمده مدیریتی مشابهی را به اجرا درآورده‌اند. به این رویکرد جدید واحد، اسامی بسیار زیادی مانند مدیریت راهبردی، مدیریت مبتنی بر عملکرد، مدیریت مبتنی بر نتایج، مدیریت پیامد^۵، و مدیریت دولتی نوین^۶ داده شده است. در این مقاله، تمام این رویکردها را بصورت

*Swiss, J.E.(2005) "A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management", *Public Administration Review*, September/October, Vol. 65, No.5.

**عضو هیئت علمی و معاون آموزشی موسسه تحقیقات و آموزش مدیریت irannejad_m@yahoo.com

***کارشناس ارشد کتابداری و اطلاع‌رسانی panahigermi@yahoo.com

1. Results-oriented Incentives
2. Cause-and-effect Chain
3. Tightness of Focus
4. Budgetary Incentives
5. Personnel-system Rewards
6. Outcome Management
7. New Public Management

برخی از این ناامیدی‌ها ممکن است نشان دهند؛ انتظارات خوشبینانه بیش از حدی باشد که در طول تاریخ با معرفی هر یک از اصلاحات مدیریتی جدید همراه بوده است. اما، بسیاری از سیستم‌های مبتنی بر عملکرد، حتی بهبودهایی را که منطقی‌اً از آنها انتظار می‌رفت؛ ایجاد نکرده‌اند. ایده اصلی مقاله حاضر این است که عدم موفقیت‌ها اغلب به این خاطر اتفاق می‌افتد که سیستم‌های مدیریت مبتنی بر عملکرد در انطباق مشوق‌های خود برای سازگاری با ویژگی‌های این شیوه مدیریت، یا شکست مواجه می‌شوند.

با مروری بر ادبیات تحقیق، این مقاله مدل یا چهارچوب ساده‌ای را برای ارزیابی اثربخشی مشوق‌ها در مدیریت مبتنی بر عملکرد، ارائه می‌دهد. مدل ارائه شده چند مورد را توصیه می‌کند: (۱) ویژگی‌های مشوق‌های کارآمد در مدیریت مبتنی بر عملکرد با ویژگی‌های مشوق‌های مدیریت سنتی، متفاوت است؛ (۲) اگر مشوق‌ها را با چهار ویژگی خاص برنامه متناسب کنیم، می‌توانیم احتمال موفقیت سیستم را افزایش دهیم؛ و (۳) برخی از سیستم‌های مدیریت مبتنی بر عملکرد، بر بودجه ریزی، بسیار زیاد تأکید می‌کنند و کمتر به پاداش‌های کارکنان به عنوان محرک‌های اصلی کسب نتایج توجه دارند. به هر حال، قبل از پرداختن به موضوع مشوق‌ها، به منظور نشان دادن چگونگی تعامل مشوق‌ها با دو مؤلفه دیگر سیستم‌های مبتنی بر نتایج - یعنی اطلاعات و قابلیت‌ها - لازم است که بحث از عناصر سیستم مدیریت کارآمد، اقدام به گسترش چهارچوب مربوطه نمایم.

عناصر سیستم‌های مدیریت کارآمد

تمام سیستم‌های مدیریت جامع، از جمله مدیریت مبتنی

اگر چه این رویکرد، نام‌های مختلفی دارد ولی تقریباً تمام رویکردهای مدیریت مبتنی بر عملکرد در برخی مؤلفه‌های اصلی مشترک هستند. در مقایسه با نظام‌های سنتی، نظام‌های مدیریت مبتنی بر عملکرد عموماً بر روی برنامه ریزی راهبردی؛ اندازه‌گیری عملکرد، بویژه ارزیابی پیامدهای برنامه بر روی رضایت‌مندی مشتری به عنوان یکی از پیامدهای مطلوب؛ اهداف نتیجه‌گرا^۱، شامل اهداف بلند مدت و اهداف کوتاه مدت؛ انتقال نتایج از طریق تیم‌های چند وظیفه‌ای^۲ و کارکنان توانمند خط مقدم^۳؛ و بر استفاده از ابزارهای بهبود فرایند کارآمد، تأکید بسیار زیادی دارند.

سازمان‌های دارای نظام مدیریت مبتنی بر عملکرد، علاوه بر مشترک بودن در بسیاری از اجزای اصلی سیستم، در این باور نیز مشترک هستند که نظام‌های جدید آنها، سازمان‌شان را بسیار پیامدگرا، پیش‌کنشی و چابک می‌سازد و به سمت اثربخشی فراگیر بیشتری هدایت خواهد کرد.

موفقیت (یا شکست) مدیریت مبتنی بر عملکرد

تهضت اصلاحات مدیریت مبتنی بر عملکرد، خیلی جدیدتر از آن است که بتوان با اطمینان آنرا ارزیابی کرد. شاید بیشترین چیزی که ناظران می‌توانند با اطمینان در مورد آن صحبت کنند، این است که مطالعات موردی و پژوهش‌های محدود نشان می‌دهند که این رویکرد به صورت گسترده‌ای پذیرفته شده است. با این وجود، هنوز تا عمومیت یافتن فاصله دارد. همچنین، مطالعات فوق‌نشان می‌دهد که موفقیت‌های آشکار بسیار زیادی حاصل شده است؛ در عین حال تعدادی از سازمان‌ها نیز از نتایج حاصله توسط سیستم‌های جدید خود، ناامید شده‌اند.

1. Results-oriented Objectives
2. Cross-functional Teams
3. Empowered front-line Employees

بر عملکرد، نیازمند سه عنصر زیر هستند:

اطلاعات خاص سیستم، قابلیت‌ها و مشوق‌ها.

اطلاعات

مدیران در سیستم‌های مبتنی بر عملکرد، ابتدا باید درباره اینکه سازمان آنها به کجا می‌رود و برای رسیدن به آنجا چگونه عمل می‌کند؛ اطلاعاتی را کسب کنند. از میان سه عنصر مدیریت مبتنی بر عملکرد، عنصر اطلاعات - یعنی روش تعیین نتایج مورد انتظار و سپس اندازه‌گیری عملکرد برنامه - توجه ویژه و علمی بیشتری را به خود جلب کرده است.

طی دهه گذشته، رویکردهای پیشرفته‌ای برای تشخیص و اندازه‌گیری پیامدهای برنامه، تدوین شده و به صورت گسترده‌ای انتشار یافته است. مهمترین اطلاعات مدیریتی عبارتند از: اهداف راهبردی و اهداف کوتاه مدت که برای کارکنان، نتایج خاص مورد انتظار سازمان را بیان می‌کند، و اندازه‌گیری‌های عملکرد پیامدگرا که پیشرفت سازمان را در رسیدن به آن نتایج، نشان می‌دهد. بسیاری از سازمان‌ها در بکارگیری ابزارهای اطلاعات گرا^۱ مانند الگو سازی^۲، برنامه ریزی راهبردی، هدفگذاری سالانه^۳، و بازبینی منظم پیامدها^۴ که گاهی اوقات به شکل کارت‌های سنجش متوازن^۵ گزارش می‌شوند؛ خبره شده اند.

در هر حال، اطلاعات پیامدی درست، به تنهایی برای بهبود عملکرد سازمان کافی نیست. هنگامی که سازمان‌ها به اشتباه تصور می‌کنند مدیریت مبتنی بر عملکرد تقریباً به طور کامل مبتنی بر اندازه‌گیری نتایج است، به ناچار از اثر سیستم‌های اندازه‌گیری مستقل

خود بر روی عملکرد کلی ناامید می‌شوند. کارکنان و مدیران اغلب یک نگاه اجمالی به اندازه‌گیری‌های گزارش شده در گذشته انداخته و سپس همان کارهای گذشته را دقیقاً انجام می‌دهند. سیستم اندازه‌گیری مستقل، اغلب اثر کمی دارد، زیرا اطلاعات ویژه نتایج، تنها یک بخش (مهم) از مدیریت مبتنی بر عملکرد است و منجر به پیامدهای بهتر نمی‌شود مگر اینکه با قابلیت‌ها و مشوق‌هایی که طراحی مجدد شده اند؛ پیوند داده شود.

قابلیت‌ها

وقتی که اطلاعات مربوط به نتایج در دسترس هستند، کارکنان خط مقدم و مدیران، بایستی قابلیت‌های لازم برای اقدام بر اساس آن اطلاعات را داشته باشند. اطلاعات درباره نتایج، برای فردی که قابلیت‌های لازم مانند گذراندن دوره‌های آموزشی برای درک آن اطلاعات، داشتن استقلال برای عمل کردن براساس آن اطلاعات، یا داشتن ابزار و تجهیزات لازم برای بهبود نتایج را نداشته باشد، بی‌ثمر است.

در این خصوص نیز، طی سالهای اخیر پیشرفت‌های عمده‌ای صورت گرفته است. ساختارهای سازمانی مسطح^۶ و اشکال دیگر توانا سازی، اقتدار را به رده‌های پایین‌تر انتقال داده است؛ به طوری که اعضای بیشتری از سازمان قادرند بلافاصله براساس اطلاعات جدید عمل کنند، نیروی کار تحصیلکرده، همراه با آموزش‌های ویژه برنامه، بیشتر کارکنان را قادر ساخته است تا چگونگی تجزیه و تحلیل و بهبود فرایندهای کاری خود و نحوه استفاده از سیستم‌های مبتنی بر عملکرد را بهتر درک کنند. سرانجام،

1. Information-oriented Tools
2. Benchmarking
3. Target Setting
4. Outcome Monitoring
5. Balanced Scorecards
6. Flatter Organizational Structures

سیاسی بر منافع نمادین و توزیعی^۱ به جای تأکید بر اثر بخشی، کمبود سود تجاری به عنوان پاداشی برای اثربخشی، فقدان رقابت به عنوان انگیزه ای برای اثر بخشی، و بسیاری دلایل دیگر.

برای اینکه مدیریت مبتنی بر عملکرد به موفقیت دست یابد، بایستی بر این موانع رایج غلبه کرد. اجرا کنندگان سیستم جدید، بایستی با خودآگاهی، مدیران و کارکنان را برای توجه به نتایج، قانع کنند. این مشوق‌های موجود در سیستم، یا هدف تلاش در جهت همسویی با اهداف سازمانی، طراحی می گردند. در نتیجه کارکنان، رفتاری را که منتهی به دریافت بیشترین پاداشها خواهد شد، همان رفتاری می بینند که در جهت اهداف مبتنی بر نتیجه در سازمان می باشد.

چگونه اجزای مدیریت مبتنی بر عملکرد، موفقیت این سیستم را تعیین می کند

سیستم‌های مدیریت مبتنی بر عملکرد، در صورت فقدان هر یک از سه مؤلفه مذکور با شکست مواجه خواهند شد. به عنوان مثال، سیستمی که مشوق‌های نتیجه گرا و قابلیت‌ها را برای کارمندان فراهم می آورد؛ اما اطلاعات اندکی درباره اهداف و پیشرفت‌های نتایج در اختیار آنان می گذارد، کارمندان را تربیت خواهد کرد که قابلیت‌های خود را برای پیگیری بهبود به کار می گیرند؛ اما از اینکه اهداف خیلی مطلوب کدام‌ها هستند و آنها تا چه حد در تلاش‌های جاری خود موفق بوده اند، درک صحیحی نخواهند داشت، نتیجتاً در فرایند کاری خود گرفتار می شوند و دست و پا خواهند زد. داشتن اطلاعات و مشوق‌ها نیز بدون داشتن قابلیت‌ها منجر به ناامیدی می شود. همچنین داشتن

پیشرفت‌های صورت گرفته در زمینه ارتباطات، فناوری اطلاعات، و دیگر تجهیزات، کارکنان را قادر ساخته است تا فعالیت‌ها و تلاش‌های خود را بهتر هماهنگ سازند. همچنین این ابزارهای جدید، قابلیت‌های مدیران و کارکنان را در عمل کردن براساس اطلاعاتی که دریافت می کنند، افزایش داده است.

مشوق‌ها

سرانجام، هر سیستم مدیریت مبتنی بر عملکرد، بایستی مشوق‌هایی را برای مدیران و کارکنان تدارک بیند تا بتواند براساس اطلاعات عمل نماید و از قابلیت‌های خود استفاده کند. اگر یک مدیر یا کارمند خط مقدم، کسب‌ودی را در نتایج ببیند؛ اما هیچ مشوقی برای رفع آن نداشته باشد؛ اطلاعات و قابلیت‌های آنها بی‌ثمر است. ادبیات مدیریت دولتی درباره این موضوع که مدیران و کارمندان ممکن است دچار کمبود مشوق‌هایی برای تغییر رفتارشان باشند، دلایل بسیاری ارائه می دهد (حتی زمانی که اطلاعات مبتنی بر نتایج، آنها را به انجام چنین کاری تشویق می کند).

برخی از این دلایل، که معمولاً مشترک با سازمان‌های بخش خصوصی است، در خود اشخاص قرار دارد که عبارتند از: مقاومت در برابر عدم قطعیت تغییر، درک ناقص از نتایج و چگونگی دستیابی به آنها، درک ناقص از عملکرد و چگونگی پیگیری آنها یا ارجحیت دادن به تعقیب اهداف شخصی در سازمان (از جمله تعامل اجتماعی بیشتر، داشتن پایگاه حرفه ای، یا تلاش برای رهایی یافتن از نگرانی‌های خانه و خانواده) که ربطی به نتایج مورد نظر سازمان ندارند.

همچنین دلایل سازمانی، مختص بخش عمومی، وجود دارد که چرا کارکنان ممکن است کم توجهی خود به نتایج را منطقی بدانند: کوتاه بودن دوره تصدی بیشتر صاحب منصبان منتخب سیاسی، تأکید رهبران

1. Distributive benefits

اطلاعات و قابلیت‌ها، بدون وجود مشوق‌ها، اغلب به رخوت و کنندی می‌انجامد.

برای افزایش میزان موفقیت سیستم‌های نتیجه‌گرا، مدیران بایستی مشخص کنند کدام یک از سه مؤلفه سیستم، نیاز بیشتری به تقویت دارد. پیشرفت‌های عظیمی در پرتو ایجاد قابلیت‌های نتیجه‌گرا^۱ و در کنار توسعه اطلاعات، به وجود آمده است. از طرف دیگر، پیشرفت‌های اندکی در زمینه توسعه و اجرای ساختارهای پاداشی نتیجه‌گرا^۲ و ابداعی وجود دارد؛ لذا مشوق‌های پیامدگرا اغلب کم توسعه یافته‌ترین مؤلفه هستند. این مقاله در ادامه، بر روش‌های تجزیه و تحلیل و بهبود این مشوق‌ها متمرکز خواهد شد.

مشوق‌های مستقر در درون سیستم^۳ مدیریت

مبتنی بر عملکرد

از آنجا که دولت فاقد مشوق‌های طبیعی برای تأکید بر نتایج است، سیستم مدیریت مبتنی بر عملکرد بایستی با مشوق‌های ویژه و مستقر در درون سیستم همراه باشد و همزمان با طراحی سیستم جدید در آن تعبیه گردد. این مشوق‌ها به چهار گروه گسترده تقسیم می‌شوند: ۱) محرک‌های درونی^۴، ۲) پاداش‌ها و تحریک‌های بیرونی غیر مالی^۵، ۳) سهم بودجه^۶، و ۴) پاداش‌های مبتنی بر کارمندان^۷.

محرک‌های درونی - یعنی سائق‌های روانی درون افراد که به سادگی با اجرای شغل فعال می‌شود و می‌توانند به وسیله جنبه‌های مختلف مدیریت مبتنی بر

عملکرد، تقویت گردند. مدیریت مبتنی بر عملکرد، مشارکت کارمندان را از طریق توانمند سازی و مهندسی مجدد مشاغل که باعث جذاب‌تر و چالشی‌تر شدن مشاغل می‌گردد، افزایش می‌دهد. همچنین با ارائه اهداف و اندازه‌گیری‌های عملکرد، رهنمودهایی را در اختیار کارمندان می‌گذارد که بدان وسیله می‌توانند به تنهایی فعالیت‌ها و پیشرفت‌های خود را هدایت نمایند و ارزیابی کنند. در هر حال، اگر چه بسیاری از کارمندان بخش عمومی، انگیزه‌های درونی نسبتاً قوی دارند، اما این محرک‌های درونی فراگیر نیستند. برخی از کارمندان اگر مطمئن باشند که عملکرد آنها هیچ پاداش و یا تنبیهی را برای آنها در پی نخواهد داشت، از داشتن رتبه پایین در اندازه‌گیری‌های پیامد، نگران نخواهند بود. این امر نشان می‌دهد که سازمان‌ها برای رسیدن به نتایج، بایستی انگیزه‌های درونی را با مشوق‌های بیرونی، مکمل یکدیگر قرار دهند و به کار گیرند.

مشوق‌های بیرونی غیر مالی شامل قدردانی یا

تعریف و تمجید، دادن عناوین، لوح‌های تقدیر و نشان‌ها است. از آنجا که دولت و سازمان‌های غیرانتفاعی، پول‌های ناشی از امر تجارت را در اختیار ندارند، بنابراین مشوق‌های غیرمالی می‌تواند نقش محوری خود را ایفا کند.

دو محرک بیرونی دیگر، هر دو نیازمند پول است.

مشوق‌های مبتنی بر بودجه^۸ به مجریانی که به نتایج

دست می‌یابند، سهم بیشتری از بودجه و به مجریان با

1. Results-oriented Capacities
2. Results-oriented Reward Structures
3. System-Embedded Incentives
4. Intrinsic Motivators
5. Nonmonetary Extrinsic Rewards & Sanctions
6. Budget Shares
7. Personnel-based Rewards
8. Budget-based Incentives

چهارچوبی برای ارزیابی مشوق‌های نتیجه‌گرا:

چهار معیار

مدیریت مبتنی بر عملکرد، متفاوت از مدیریت دولتی سنتی است و به همین ترتیب نقش مشوق‌ها نیز در آنها متفاوت است. مشوق‌ها در مدیریت سنتی، معمولاً به رفتارها و فرایندها مربوط می‌شود؛ اما در مدیریت مبتنی بر عملکرد، به پیامدهایی ارتباط می‌یابد که ممکن است سرعت رشد و توسعه‌شان کم، ایجاد آنها مشکل، و از لحاظ سیاسی مهم باشند. تا حدودی، تمام برنامه‌ها، این چالش‌ها را برای مشوق‌های نتیجه‌گرا نشان می‌دهند، اما برخی از برنامه‌ها در مقایسه با بقیه، چالش‌های بیشتری را نشان می‌دهند. از اینرو، مدیران بایستی مشوق‌های نتیجه‌گرای خود را به گونه‌ای طراحی کنند که با ویژگی‌های خاص هر برنامه‌ای به شرح زیر سازگار باشند:

- چهارچوب زمانی که نتایج اصلی برنامه در آن احساس می‌شود.
- واضح بودن زنجیره علت و معلولی برنامه، که اغلب فناوری برنامه^۱ نام دارد.
- حدودی که در آن مشوق‌ها - و بویژه مشوق‌های منفی - به منظور اجتناب از «آسیب‌های جانبی»^۲ می‌توانند به شدت در کانون توجه قرار گیرند.
- حدودی که در آن، ملاحظات سیاسی با بکارگیری مستقیم پاداش‌ها و تنبیه‌ها برای دستیابی به نتایج در تداخل خواهند بود.

عملکرد ضعیف‌تر، سهم کمتری می‌دهد. مشوق‌های مبتنی بر کارمندان^۳، ترفیع درجه، افزایش حقوق، پاداش‌های فردی، و پاداش‌های گروهی را در بر می‌گیرد. بخش بعدی مقاله، چهارچوبی برای ارزیابی این مشوق‌ها ارائه می‌دهد.

ویژگی‌های مشوق‌های کارآمد برای مدیریت

عملکرد

کدام یک از مشوق‌ها، به احتمال زیاد، تغییراتی در رفتار یا تصمیم‌گیری ایجاد می‌کند که مدیریت مبتنی بر عملکرد را توجیه می‌کند؟ با برداشتی از حوزه‌های مدیریت دولتی، روانشناسی و ادبیات رئیس - مرنوس می‌توانیم مدل یا چهارچوب خیلی ساده‌ای برای ارزیابی اثر بخشی مشوق‌ها ارائه دهیم. این امر با فرض آنکه دو اصل عمومی زیر نیز به لحاظ تجربی به خوبی نهادینه شده‌اند؛ آغاز می‌گردد: اول، پاداش‌ها و تنبیه‌ها بایستی در رسیدن به وضعیت مطلوب، واقعاً اقتصادی باشند. به عنوان مثال، افزایش حقوقی که همه، بدون توجه به عملکردشان، دریافت می‌کنند؛ به ندرت باعث ایجاد تغییر در رفتار آنها خواهد شد. همانگونه که کرا^۴ به خوبی بیان کرده است، ساده لوحی است که ما به موضوع (الف) پاداش دهیم در حالی که موضوع (ب) را انتظار داریم. اصل دوم، مشوق‌ها باید از نظر کارکنان عادلانه باشند. اگر مشوق‌ها احساس کارمندان از عدالت در روش‌ها و توزیع منصفانه^۵ را جریحه‌دار نماید، به جای ایجاد رفتار مطلوب، باعث بی‌زاری و مقاومت آنها خواهد شد.

1. Personnel-based incentives

2. Contingent

3. Kerr

4. Procedural and distributive justice

5. Program technology

6. Collateral damage

چهارچوب زمانی. بعضی برنامه‌ها نتایج بسیار مهم خود را خیلی زود به دست می‌آورند؛ در حالی که برخی دیگر برای سال‌های متمادی نتایج حاصله را نشان نمی‌دهند این امر اغلب با بررسی زنجیره علت و معلولی برنامه (که مدل منطقی نیز نامیده می‌شود)، به آسانی قابل مشاهده است. زنجیره علت و معلولی، فرایندهای هر برنامه را به تصویر می‌کشد و مشخص می‌کند که چگونه انتظار می‌رود ابتدا به پیامدهای اولیه و سپس به ترتیب به نتایج میانی و نهایی منجر شوند. به عنوان مثال، یک برنامه تشخیص مبتلایان به بیماری سرطان، ممکن است آزمایش‌های فیزیکی را به اجرا درآورد (یک فرایند)، که نمونه‌های کشف شده و مداوا شده بیشتری را به دنبال دارد (یک پیامد اولیه)، که آن نیز منجر به بهبودی‌های بیشتر می‌شود (یک پیامد میانی)، و مالا به طولانی‌تر شدن زندگی منتج می‌گردد (نتیجه نهایی).

تمام برنامه‌ها چنین زنجیره‌هایی دارند؛ اما تعداد کمی از آنها واجد زنجیره‌های کوتاه و اجمالی هستند که نتایج خیلی مهم آنها از ابتدا مشخص باشد. به عنوان مثال، سرویس مشاوره تلفنی آی آر اس^۱ بسیاری از نتایج خیلی مهم خود، مانند رضایتمندی بیشتر مالیات‌دهندگان و اشتباهات کمتر در بایگانی اسناد مربوط را در اولین ماه‌های ارائه خدمت خود نشان می‌دهد. برنامه‌های دولت برای روان کردن ترافیک از طریق هماهنگی علائم رانندگی، برنامه‌های جمع‌آوری زباله، یا واکسینه کردن جمعیت آسیب‌پذیر در مقابل آنفولانزا، مثال‌های دیگری هستند که نتایج خیلی مهم برنامه آنها در چند ماه اول مشخص و آشکار می‌شوند.

در مقابل، بیشتر برنامه‌های آموزشی مدارس،

برخی از نتایج اولیه خود را ارائه می‌دهند که به طور بالقوه شامل افزایش نمرات در کوتاه مدت است؛ اما نتایج خیلی مهم آنها برای سه الی ده سال آینده آشکار نمی‌شود که در آن زمان جامعه می‌تواند ببیند چه تعداد از دانش‌آموزان در دانشگاه یا در پیدا کردن و حفظ مشاغل مناسب، موفق بوده‌اند. همینطور، برنامه‌های تحقیقات علمی پایه که سرانجام به پیشرفت‌های بزرگ تکنولوژیکی یا پزشکی دست می‌یابند، اغلب در اولین یا دومین سال فعالیت خود عملاً هیچ نتایج معنی‌داری ندارند؛ و از اینرو است که اندازه‌گیری نتایج در کوتاه مدت به ما اجازه نمی‌دهد برنامه‌های موفق را از برنامه‌های ناموفق متمایز کنیم.

کاربردهای این معیار زمانی برای مشوق‌ها واضح است. تمام انواع مشوق‌ها می‌توانند با برنامه‌هایی که نتایج مهم آنها در عرض چند ماه آشکار می‌شود، پیوند بخورند. تنها تعداد کمی از مشوق‌ها برای پوشش دادن برنامه‌هایی که نتایج آنها برای سال‌های متمادی آشکار نمی‌شود، عمر طولانی دارند.

واضح بودن زنجیره علت و معلولی. ما مدت زمان و سرعت زنجیره علت و معلولی برنامه را بررسی کردیم، اما واضح بودن آن خیلی مهمتر است. برخی از برنامه‌ها، زنجیره‌های علت و معلولی به وضوح درک شده و یادوام دارند. گفته می‌شود که این برنامه‌ها اغلب دارای فناوری برنامه واضحی هستند. به عنوان مثال، ما، به عنوان یک جامعه، می‌توانیم با اطمینان بگوییم که می‌دانیم چطور چاله‌های جاده‌ها را کاهش دهیم؛ زیرا می‌دانیم چه ترکیبات و روش‌های خاصی در جاده‌سازی به کار می‌رود که در برابر انواع آب و هواها

۱. IRS (Internal Revenue Service) اداره کل درآمدهای داخلی، یک سازمان دولتی، ایالات متحده است که مسئول جمع‌آوری مالیات و اجرای قوانین مالیاتی است. (م)

پاداش‌ها و تنبیهاتی که به شدت در کانون توجه قرار گرفته اند^۱. این ویژگی مشترک برنامه، و نوع پاداش‌های مورد استفاده است. هر قدر پاداش در میان کسانی که ما نمی‌خواهیم رفتار آنها تحت تأثیر قرار گیرد، بیشتر توزیع شود، احتمال اینکه اثر انگیزشی بیشتری وجود داشته باشد کمتر است. به عنوان مثال، پاداشی که به تمام اعضای سازمان داده می‌شود، (شامل کسانی که هیچ مسئولیتی در نتایج به دست آمده نداشتند)، در مقایسه با اعطاء پاداش به طور مشخص و معین، کمتر باعث انگیزش می‌شود (و بیشتر هزینه در بر خواهد داشت).

تکرانی مهمتر از مشوق‌های مثبت (که به همه تعمیم داده می‌شود و آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد)، مشوق‌های منفی (یا همان تنبیه) است که افراد بی‌تقصیر را نیز در بر می‌گیرد و آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اگر احتمال زیان جانبی هر مشوق منفی بیش از اندازه باشد؛ معمولاً مانع استفاده از آن خواهد شد.

توانایی اعطاء منظم پاداش یا تنبیه کردن به خاطر نتایج کسب شده، بدون اینکه تحت تأثیر سیاست قرار گیرد، همانگونه که نظریه انتظار^۲ بیان می‌کند، یک سیستم مشوق خوب، به طور مرتب پاداش‌ها (و تحریم‌ها^۳) را ارائه می‌دهد که انتظار می‌رود. سیستم مشوقی که به هر دلیلی (به عنوان مثال سیاست) انسجام ندارد؛ مشوق‌های کمتری را در جهت رسیدن به اهداف تولید به وجود خواهد آورد، زیرا کارمندان مطمئن نخواهند بود که به نتایج خوب، پاداش داده خواهد شد؛ از اینرو، آنها سیستم پاداش را بی‌ثبات و ناعادلانه تصور خواهند کرد.

از مقاومت بالایی برخوردار است. اگر مجلس بودجه کاهش چاله‌ها را دو برابر کند؛ انتظار کاهش دو برابری چاله‌ها می‌تواند منطقی باشد.

برنامه‌های دیگر، زنجیره‌های علت و معلولی خیلی روشنی ندارند، به عنوان مثال، اکثر برنامه‌های ضد مواد مخدر^۴، فناوری روشن و مشخصی ندارند. نمی‌توانیم با اطمینان بگوییم کدام مواد، روش‌های آموزش یا متغیرهای مداخله‌گر، می‌تواند به طور دائمی استفاده از مواد مخدر را کاهش دهد. مطمئن نیستیم که دو برابر کردن بودجه برنامه، افزایش خاصی را در پیامدها در پی داشته باشد، زیرا متوجه می‌شویم که زنجیره‌های علت و معلولی اولیه، بنا به دلایلی که کاملاً قابل فهم نیست؛ همیشه به پیامدهای نهایی مطلوب منجر نمی‌شوند.

فناوری برنامه، اساساً تأثیر مدیریت مبتنی بر عملکرد را تعدیل می‌کند. هر چقدر فناوری برنامه مبهم باشد، اصولاً پاداش دادن، و یا تنبیه کردن، براساس نتایج، دشوارتر می‌شود؛ زیرا این مشوق‌ها به صراحت ناعادلانه تصور خواهد شد. برای برنامه‌هایی که دارای فناوری‌های خیلی واضحی هستند؛ تقریباً تمام مشوق‌ها می‌توانند به صورت عادلانه، بر این اساس که نتایج مورد نظر به دست آمده یا خیر، اعطاء شوند؛ زیرا نتایج قابل کنترل هستند. برای برنامه‌هایی که فناوری‌های مبهمی نیز دارند؛ کماکان، برخی از مشوق‌ها مرتبط با دستیابی به نتایج هستند؛ زیرا ما در تلاشیم که کارمندان را برای تعقیب روش‌های بهتر و جدید در دستیابی به پیامدها تشویق کنیم. در هر حال، عادلانه است که سیستم بایستی بخش بزرگی از مشوق‌های خود را با رفتارها و فرایندهای اولیه‌ای که انتظار داریم به نتایج منجر شوند، ارتباط دهد، زیرا فقط آنها قابل کنترل هستند.

1. Antidrug programs

2. Tightly Focused Rewards and Punishments

3. Expectancy theory

4. Sanctions

کاربردهای تجویزی چهارچوب

این چهار معیار نشان می‌دهند؛ چه موقع مشوق‌ها بیشترین اثر را در تشویق نتایج برنامه خواهند داشت. دو معیار از این معیارها اساساً به برنامه بر می‌گردد. هنگامی که برنامه، نتایج خیلی مهم خود را در چارچوب زمانی کوتاه به دست آورد؛ و همینطور زمانی که نتایجی تولید کند که بتواند به خاطر نسبتاً واضح بودن فناوری برنامه به صورت عادلانه به تلاش‌های کارمندان سازمان نسبت داده شود. مشوق‌ها بیشترین موفقیت را در ایجاد انگیزش برای دستیابی به نتایج خواهند داشت. دو معیار باقی مانده مشترکاً به ویژگی‌های برنامه و به نوع مشوق‌ها مربوط می‌شود. این رهنمودها توصیه می‌کنند که مشوق‌ها زمانی بیشترین اثر خود بر روی عملکرد را خواهند داشت که به شدت در کانون توجه قرار گیرند (بنابراین افراد دیگر که نقشی در عملکرد نداشته‌اند، تحت تأثیر پاداش‌های تنبیه‌ها قرار نمی‌گیرند) و به طور مرتب و بدون در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی و یا دخالت‌های دیگر ارائه شوند.

این چهارچوب همچنین پیشنهاد می‌کند زمانی که این صفات مطلوب موجود نیستند؛ سیستم مشوق‌ها بایستی برای سازگاری با الگوی چالش‌انگیز نتایج؛ تعدیل گردد.

برای سیستم‌های تشویقی بین مدیریت دولتی سنتی و مدیریت مبتنی بر عملکرد متفاوت است.

تنها یکی از چهار رهنمود - یعنی نبود دخالت‌های سیاسی - در زمینه مشوق‌های مدیریت سنتی نیز کاربرد دارد. سه معیار باقی مانده فقط در مدیریت مبتنی بر عملکرد اعمال می‌شوند؛ زیرا مرتبط ساختن مشوق‌ها به فرایندهای درونی، خیلی آسانتر از ارتباط دادن آنها به نتایج است. در مدیریت سنتی، پاداش‌ها

معمولاً مبتنی بر تشویق رفتارهای مطلوب (مانند سختکوشی، خوب کنار آمدن با همکاران و ابتکار عمل) یا فرایندهای مطلوب (مانند استقاده بهتر از بودجه و یا احراز سریع مناصب) است. سه معیار مشوق‌ها برای اینگونه امور مدیریت سنتی کاربرد ندارند؛ زیرا محدوده زمانی جهت اندازه‌گیری‌های سنتی خیلی کوتاه است؛ فناوری‌های برنامه آنها مرتبط نیست، و پاداش‌های آنها معمولاً می‌تواند به شدت در کانون توجه قرار گیرد؛ زیرا رفتارها آشکارا می‌تواند به یک شخص ارتباط داده شود (برخلاف نتایج که اغلب محصول مشترک یک گروه بزرگی از افراد است).

به کارگیری چهارچوب برای مشوق‌های غیر مالی

درونی و بیرونی

چارچوب موصوف می‌تواند راهنمایی برای ارزیابی کارایی مشوق‌های نتایج باشد. به عنوان مثال، چهارچوب توصیه می‌کند که مشوق‌های درونی، و همینطور پاداش‌های بیرونی غیر مالی، مانند تشویق، می‌توانند نقش مهمی در مدیریت مبتنی بر عملکرد داشته باشند. زیرا هر دوی آنها به شدت در کانون توجه قرار گرفته‌اند و مبتنی بر عملکرد بلند مدت می‌باشند و کمتر تحت تأثیر سیاست‌های خارجی قرار می‌گیرند.

هدایت انگیزه‌های درونی به سوی عملکرد

طراحان سیستم‌های مدیریت مبتنی بر عملکرد، بایستی انگیزه‌های درونی موجود را تقویت کنند؛ به طوری که انگیزه‌های درونی کارمندان را آشکارا در جهت دستیابی به نتایج سازمانی همسو سازند. یکی از روش‌های افزایش تعهد درونی^۱ نسبت به نتایج، مشارکت دادن

1. Internalized Commitment

تهیه شده به وسیله رویکردهای بودجه ریزی مبتنی بر نتایج را ارزیابی کنند. برخی از ناظران، و به ویژه بعضی از قانونگذاران، چنین استدلال کرده اند که دلیل اصلی برای تنظیم اهداف و اندازه گیری نتایج، شکل دادن به بودجه است. به عنوان مثال، خلاصه ای از فعالیت های ایالت مین^۱ (در آمریکا) در دستیابی به نتایج به صورت زیر بیان شده است، "هدف از الزام برنامه ریزی راهبردی برای مین از ابتدا ایجاد پایه ای برای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد بود." حتی اظهار نظر شدیدتر از این دیدگاه نیز توسط یکی از سناتورهای ایالات متحده، یعنی کسی که بر اجرای قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت^۲ نظارت کرده ابراز شده است. وی درباره سیستم های گزارش عملکرد سازمان های فدرال گفته است: «اگر ما تمام اینها را با فرایند بودجه ریزی در هم نیامیزیم... بی معنی خواهند بود.» در بخش بعد، درباره اینکه چنین طرز تلقی اشتباه است و بودجه اغلب بهترین منبع برای مشوق های مبتنی بر نتایج نیستند، بحث می کنیم.

بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

زمانی که پیامدها به شدت به فرایند بودجه وابسته باشند؛ سیستم ایجاد شده معمولاً بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد نامیده می شود که هم شکل و هم کاربرد آن با بقیه متفاوت است.

شکل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برخلاف بودجه های متداول^۳ سنتی، ردیف‌های اصلی بودجه خود را براساس برنامه های سازمان شکل می دهد.

مدیران و کارمندان خط مقدم در انتخاب نتایج مورد نظر برای دستیابی به آنها است. روش‌های دیگر شامل استفاده از آموزش در مشاغل مختلف^۴، گسترش شغلی^۵، تیم‌های چند وظیفه ای^۶، و رویکردهای دیگری است که به کارمندان کمک می کند به جای تمرکز بر فرایندهای محدود، بر نتایج کلی متمرکز شوند. همچنین این روش‌ها جذابتر شدن بیشتر شغل را به دنبال دارند. در نهایت، دریافت بازخورد منظم از پیشرفت نتایج، به کارمندان دارای انگیزه درونی کمک می کند تا مساعی خود را در جهت نتایج، هدایت کنند.

استفاده از پاداش های بیرونی غیر مالی برای عملکرد

همانگونه که انگیزه های درونی معطوف به نتایج باید هدایت شوند، طراحان سیستم مبتنی بر عملکرد بایستی به صورت رسمی انواع گسترده ای از پاداش های بیرونی غیر مالی را نیز، مانند تشویق، دادن عناوین، افزایش استقلال، و دیگر اشکال شناخته شده برای حصول نتایج را در هم آمیزند. علاوه بر آن، برخی از این پاداش‌ها بایستی براساس دستیابی به نتایج بلند مدت باشد تا نتایج جاری. از آنجا که بسیاری از پیامدها، بویژه پیامدهای نهایی، حاصل تلاش مشترک افراد در گروه‌ها است تا فعالیت های فردی، بنابراین تشویق ها، اعطای نشان‌ها و استقلال بایستی همانند افراد به گروه‌ها نیز اعطا شود.

به کارگیری چهار معیار: ارزیابی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد^۷ به عنوان منبع مشوق‌ها

آیا بودجه بایستی منبع اصلی مشوق‌ها برای مدیریت مبتنی بر عملکرد باشد؟

چهارچوب مذکور به مدیران کمک می کند تا مشوق های

1. Cross-training

2. Job enlargement

3. Cross-Functional teams

4. Performance-Based Budgeting

5. Maine

6. Government performance and Results Act

7. Line-item budgets

می‌سازد؟

معیار: مشوق‌ها منعکس‌کننده زمانی هستند که در

آن مدت مهمترین نتایج ظاهر شده اند. مشوق‌های بودجه‌ای، مبتنی بر انتظاراتی است که تصمیم‌گیرندگان، از بودجه امسال برای پاداش دادن به سازمان‌هایی که اهداف سال قبل را برآورده کرده اند، استفاده خواهند کرد و هم‌میتصور بودجه سازمان‌هایی را که به اهداف وعده داده شده در سال قبل نرسیده اند کاهش خواهند داد. از اینرو، طراحان بودجه بایستی از نتایج برنامه سال قبل به هنگام بحث درباره بودجه امسال و حساب کردن آن آگاه باشند.

داشتن پاسخ بموقع، همانند پاسخ فوق، حتی برای برنامه‌هایی که نتایج واضح سریعی دارند، مانند چاده سازی و مدیریت ضایعات، مشکل است. زیرا تمام تصمیمات بودجه‌ای برای سال بعد، معمولاً بایستی قبل از به پایان رسیدن سال جاری به خوبی گرفته شده باشد. برای برنامه‌های دولتی که دارای اهداف بلند مدت هستند، مانند تمیز کردن آبهای زیر زمینی یا آموزش بهتر دانش آموزان، نتایج عدم مطابقت چهارچوب زمانی بسیار بااهمیت‌تر است. بودجه ریزی یک رویداد سالانه است که توسط سیاستگذارانی که دارای افق‌های زمانی محدودی هستند و اغلب دوره زمامداری کوتاهی دارند، هماهنگ می‌شود (در برخی حوزه‌ها، دیدگاه‌های کوتاه مدت آنها به وسیله محدودیت‌های دوره تصدی، بیشتر تقویت می‌شود). گردش بودجه سالانه، بیشتر تمرکز بر پرویداد‌های کوتاه مدت را تشویق می‌کند (به جای تأکید بر پیامدها) و از این رو می‌تواند باعث جا به جا شدن اهداف گردد.

معیار: امور، هم با فناوری‌های برنامه‌ای واضح و هم با فناوری‌های برنامه‌ای مبهم به خوبی انجام می‌شود. تمام مشوق‌های مبتنی بر عملکرد برای برنامه‌هایی که فناوری‌های برنامه‌ای مبهم دارند، کمتر اثرگذار هستند؛

هر برنامه با یک سری اهداف پیامدگرا و قابل اندازه‌گیری همراه است که هر آنچه که بودجه تخصیص یافته بایستی تولید کند را وعده می‌دهد. همچنین، با یک سری سنجش‌های قبلی از میزان دستیابی به پیامدها، همراه است که به تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کند تا اهداف آتی را ملحوظ دارند.

کاربرد اندازه‌گیری‌های عملکرد، البته می‌تواند بدون ارتباط با بودجه دنبال شود. اگر سازمانی برای تحقق بخشی به اهداف و اندازه‌گیری‌های عملکرد، در فرایند بودجه خود، تلاش بسیار زیادی می‌کند، به طور واضح به دنبال تغییر دادن تصمیمات یا رفتار تأمین‌کنندگان بودجه است. این تغییر در تصمیمات نیز، به نوبه خود، باعث ایجاد مشوق‌هایی برای کارمندان و مدیران خواهد شد تا بر نتایج، بیشتر تأکید کنند. وقتی که تمام گروه‌های وابسته به فرایند بر این باور باشند که یک پاسخگویی مبتنی بر بودجه وجود دارد، آنگاه بودجه مبتنی بر عملکرد باعث ایجاد انگیزه‌ای برای پیگیری نتایج می‌شود. به این معنا که عملکرد بهتر بر روی پیامدها به نوعی در آینده از طریق تخصیص سهم بودجه بیشتر، پاداش داده می‌شود و عملکرد ضعیف از طریق افزایش‌های کمتر یا حتی کاهش سهم بودجه، تنبیه خواهد شد. اگر تأمین‌کنندگان بودجه، تصمیمات خود را در قالب پاسخگویی بودجه به سمت حوزه‌های برنامه، (که در آنجا اندازه‌گیری‌های پیامد نشان می‌دهد بودجه به نحو احسن استفاده خواهد شد)، بیان نکنند و بر حسب نظارت تخصیص دهند، اثر برنامه مشوق ثابت باقی می‌ماند.

به کارگیری معیارهای تشویقی در بودجه‌ریزی

مبتنی بر عملکرد

فرایند بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به چه نحوی چهار معیار مشوق‌های کارآمد مبتنی بر نتایج را برآورده

نتایج نهایی منجر می‌شود یا نه، مناسب نیستند. به عنوان مثال، قانونگذاران اغلب برونداد زمان‌های پاسخگویی^۲ سازمان‌های پلیسی را ستودند و پاداش دادند؛ علی‌رغم آنکه بسیاری از مطالعات نشان داده است که زمان‌های پاسخگویی به ندرت منجر به پیامدهایی می‌شود که به جرم‌های بیشتری رسیدگی شود.

معیار طرح‌های تشویقی می‌توانند به سمت آنهایی که ما می‌خواهیم رفتارها و تصمیمات آنها را تحت تأثیر قرار دهیم، به شدت هدایت شوند. اکثر طرح‌های تشویقی کارآمد، ابتدا فقط کسانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد که ما می‌خواهیم تصمیمات و رفتارهای آنها تغییر یابد. اگر یک طرح تشویقی مثبت، به افراد بیشتری که مستقیماً مسئول دستیابی به نتایج نیستند، سرایت کند، آن وقت منابع به هدر رفته و مهم‌تر از آن، احساس بی‌عدالتی رواج یافته است. زمانی که این سرایت شامل یک طرح تشویقی منفی، مانند قطع بودجه یا رد افزایش بودجه شود، مشکل دو چندان می‌شود؛ زیرا این خروجی‌های منفی نگرانی‌های اخلاقی مهمی را به وجود می‌آورد.

کاهش سهم بودجه به منظور تنبیه به دلیل دستیابی ضعیف به نتایج، تقریباً همیشه بخش مهمی از صدمات جانبی را به وجود می‌آورد. کاهش سهم بودجه سازمان‌های خدمات اجتماعی، مدارس یا کلینیک‌ها که در سطح معیانی ایفای نقش می‌کنند، اغلب به مشتریان، بیشتر از مدیران مسئول، آسیب می‌رساند، و این مشتریان تنبیه شده اغلب از میان اقشار آسیب‌پذیر جامعه هستند.

معیار توانایی به کارگیری مرتب مشوق‌ها، بدون وجود سداخه‌های سیاسی، برای ایجاد انگیزش، مشوق‌ها

زیرا ارتباط دادن اکثر پاداش‌ها به عملکرد، عادلانه و همینطور انگیزاننده نیست؛ (حتی اگر تلاش‌های قوی و اندیشمندانه نتوانند به طور مرتب آن نتایج را تولید کنند).

در هر حال، فناوری‌های مبهم وقتی که به مشوق‌های بودجه‌ای متصل می‌شوند، دو مشکل دیگر را نیز به وجود می‌آورند. اول اینکه، فناوری‌های برنامه‌های مبهم به این معنا است که بنیان‌گذاران قادر به تشخیص علت کمبودها نیستند. به عنوان مثال، هنگام رویارویی با نتایج ناامیدکننده، مانند افزایش سریع در استفاده از مواد مخدر یا جرائم لاینحل، بنیانگذاران ممکن است بودجه سازمان‌های امور داری یا پلیس را برای حل «بحران» افزایش دهند. در برخی موارد، بحران، واقعی است و به وسیله عوامل خارجی به وجود می‌آید؛ در سایر موارد، بحران بر اثر ناشایستگی مدیریتی بروز می‌کند، و افزایش بودجه در واقع به شکست‌ها پاداش می‌دهد. وقتی که فناوری برنامه روشن نیست؛ بنیانگذاران قادر نیستند که علت را از علت دیگر تشخیص دهند، که این امر باعث حذف مبانی تشویق عادلانه و پیش‌بینی پذیر می‌شود.

برای اجتناب از مشکل نسبت دادن مسئولیت نتایج به برنامه‌هایی که فناوری روشن و مشخصی ندارند؛ دولت اغلب بسیاری از پاداش‌های خود را بر پیامدها یا حتی رفتارهایی که احتمال می‌رود به نتایج منجر شود؛ مبتنی می‌سازد و این اندازه‌گیری‌های فرایند به عنوان جانشینی برای نتایج قلمداد می‌شوند. این امر باعث ایجاد مشکل دوم می‌شود. از آنجا که تصمیم‌گیرندگان بودجه معمولاً کلی‌دان^۱ و غیرمتخصص هستند و از خط مقدم اجرای برنامه فاصله دارند، برای تشخیص اینکه آیا رفتارها و بروندادهای ویژه به احتمال زیاد به

1.Generalists
2.Response times

عمل می‌کنند، مربوط به مجلس هاوایی است. این مجلس در سال ۱۹۹۸ بودجه ای را تصویب کرد تا یک گروه مستقل امکان پذیرش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را مورد بررسی قرار دهد. این اقدام برای اداره بودجه ایالتی تعجب‌آور بود. هاوایی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را سال‌ها است که انجام می‌داد و مجلس ظاهراً متوجه نشده بود.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، به عنوان منبع مشوق‌های مبتنی بر نتایج

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، کمتر تحت تأثیر چهار معیار برنامه تشویقی قرار می‌گیرد: فرایند سلانه آن برای نتایجی که به آهستگی بدست می‌آیند، خیلی مناسب نیست؛ مشوق‌های منفی مبتنی بر نتیجه، تلفات سنگینی بر ناظران بی تقصیر وارد می‌کند؛ تصمیم‌گیرندگان بودجه زمانی که با فناوری‌های برنامه‌ای مبهم مواجه می‌شوند اغلب برای تمایزگذاری‌های دقیق لازم به خوبی مجهز نیستند. گزینه‌های بودجه به وسیله قدرت‌های سیاسی نیرومند و سخت‌گیر که مانع به کارگیری مرتب پاداش‌ها و دستورات می‌شوند، مورد حمله قرار می‌گیرد.

این جریانات بیانگر آن نیست که مدیریت مبتنی بر عملکرد باید قید و بندهای بودجه را رها کند. در محیط‌های دشوار مدیریت دولتی، مدیریت عملکرد به هیچ وجه تمام مشوق‌های درونی کاملاً مورد نیاز را در بر نخواهد داشت. در چنین حالتی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌تواند از طریق فعالیت کردن به عنوان نهادی از تعهد دولت نسبت به پیامدها و از طریق کمک کردن به نهادینه شدن فرایند اندازه‌گیری عملکرد، نقش مفیدی را ایفا کند. به هر حال، مشوق‌های قوی‌تر و مستقیم‌تری

بایستی عادلانه و قابل پیش‌بینی باشند. اگر عوامل خارجی مانند سیاست‌ها، مانع از آن شوند که به سازمان‌های دارای عملکرد بهتر پاداش داده شود یا سازمان‌های دارای عملکرد ضعیف تنبیه گردند، مشوق‌ها اثر خود را از دست می‌دهند.

بودجه‌ریزی، عامل سیاسی بسیار مهمی در همه عملیات مدیریتی است، زیرا مستقیماً تعیین می‌کند که چه کسی چه چیزی دریافت کند. مجریان و قانونگذارانی که به منظور تأمین مالی بعضی از برنامه‌های خاص، تحت فشارهای سیاسی شدید قرار می‌گیرند، معمولاً تمایلی به کاهش بودجه (یا حتی قطع افزایش بودجه) لازم برای تأمین مشوق‌ها ندارند. همانگونه که رئیس ستاد فرماندار ایالتی کالیفرنیا بیان کرده است، برخی قانونگذاران مایل به استفاده از هر گونه اندازه‌گیری‌های پیامد که بودجه را در بر گیرد نیستند؛ زیرا آن اندازه‌گیری‌ها ممکن است با سیاست در تضاد باشد؛ «کل مفهوم پاسخگویی عملکرد^۱ که تصمیمات بودجه‌ریزی را به پیش می‌برد، برای تمام قانونگذارانی که خواهان اختیار و آزادی عمل در هزینه نمودن بودجه هستند، نفرت‌انگیز است. اگر شما به صورت برنامه‌ریزی شده تعیین کنید که چه چیزی به طور مناسب مؤثر واقع می‌شود، این امر اختیار قانونگذاران را محدود می‌کند، و آنها نمی‌خواهند اینگونه باشد.

مطالعات بسیاری نشان داده‌اند که قانونگذاران ایالتی و فدرال، تقریباً هیچ تصمیم عمده‌ای را براساس اطلاعات پیامدی که دریافت داشته‌اند، اتخاذ نکرده‌اند. ملاحظات سیاسی تقریباً همیشه برای مجلسی‌ها مهمتر از ملاحظات مدیریتی است.

مثال شگفت‌انگیز دیگری که نشان می‌دهد، قانونگذاران چگونه به ندرت براساس اطلاعات عملکرد

1. Performance accountability

اغلب مورد نیاز است. به احتمال زیاد منبع این مشوق‌ها سیستم پرسنلی است.

بکارگیری چهار معیار در سیستم‌های برنامه‌تشیقی پرسنلی

سازمان‌های دولتی ممکن است از انواع بسیاری از پاداش‌های شخصی و گروهی شامل افزایش حقوق، مشوق‌های فردی، مشوق‌های گروهی، و ارتقاء استفاده کنند. پاداش‌های فردی کوچکتر، ممکن است شامل تجهیزات بهتر، اعطاء مرخصی، و دسترسی به برنامه‌های آموزشی گسترده یا اعزام به مأموریت‌های مطلوب (یا توانایی اجتناب از اعطاء مأموریت‌های نامناسب) باشد. هیچ واژه‌ای به تنهایی تمام این موارد را در بر نمی‌گیرد، اما از آنجا که این مفاهیم در حوزه نظام پرسنلی قرار می‌گیرند، ما آنها را پاداش‌های پرسنلی خواهیم نامید.

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، یک ظهور ناکهانی در عرصهٔ ابتکارات پاداش پرسنلی ایجاد شد که شامل مشوق‌های فردی و گروهی و بسیاری اشکال دیگر پرداخت به ازای عملکرد بود. بیشتر این تجلیات به نظر می‌رسد وقتی که ابتکارات فوق‌توانستند نتایج چشمگیری به همراه داشته باشند، فروکش کرد. با وجود این، وقتی براساس چهار رهنمود قضاوت می‌کنیم، در می‌یابیم که پاداش‌های مبتنی بر پرسنل، نسبت به پاداش‌های بودجه‌ای، می‌توانند مشوق‌های مبتنی بر نتایج قوی‌تری را فراهم آورند.

چارچوب زمانی متناسب با نتایج، بوروکراسی

اغلب به عنوان حافظه نهادینه شده^۲ دولت خدمت می‌کند، از آنجا که مشاغل خدمات دولتی طولانی مدت هستند،

مدیران و کارمندان دولت به احتمال زیاد دیدگاه بلندتری دارند و در مقابل دیدگاه‌های کوتاه مدت رهبران سیاسی، به عنوان وزنه تعادلی خدمت می‌کنند. این ویژگی سبب می‌شود که پاداش‌های پرسنلی، نسبت به پاداش‌های بودجه‌ای، با برنامه‌هایی که نتایج خیلی مهم آن در عرض دو سه سال یا بیشتر آشکار نمی‌شود، سازگاری بهتری داشته باشند. اگر سیستم پاداش پرسنلی به خوبی طراحی شود، کارمندان می‌دانند که آنها در آینده به خاطر سخت‌کوشی که امروز انجام می‌دهند و نتایجی که تا سه سال بعد آشکار نخواهد شد، پاداش دریافت خواهند کرد (زیرا همان رئیس خدمات دولتی معمولاً سیستم پاداش را در عرض سه سال تحت نظارت خواهد داشت). در مقابل، تصمیمات آتی بودجه توسط هیأت‌های سیاسی که ممکن است احزاب و رهبران آنها تغییر کرده باشند و حافظه سازمانی شان کاملاً کوتاه است؛ اتخاذ خواهد شد.

جدلاً از سیاست‌های بیرونی عملیات داخلی سازمان‌های دولتی از فعالیت‌های غیر سیاسی دور هستند. با این وجود، آنها به اندازه‌ای که از جانب احساسات عمومی، تقاضاهای گروه ذینفع، و انتخابات مکرری که رهبران سیاسی مجلس و شعب اجرایی تجربه می‌کنند، و در اثر آنها تحت فشار قرار می‌گیرند، در خصوص این امور به چالش کشیده نمی‌شوند. سهم بودجه بایستی پاسخگوی این جناح‌های سیاسی خوفناک باشد. پاداش‌های پرسنلی داخلی، مانند مشوق‌های گروهی، در بسیاری موارد خیلی ایزوله شده است، و از اینرو، ظرفیت بیشتری برای تصمیم‌گیری براساس اثر بخشی دارند تا براساس سیاست، البته، سیاسی سازی نظام فعلی پرداخت بر سبنای عملکرد

1. Personnel-based Rewards
2. Institutionalized Memory
3. Institutional Memory

انواع جدید پاداش‌های مبتنی بر نتایج و برای توسعه روش‌های جدید تشخیص اینکه چه کسی آنها را دریافت کند؛ صرف‌کنند.

آزمودن روش‌های بهتر استفاده از پاداش‌های کارکنان به منظور تشویق نتایج

چهار معیار ذکر شده، عرصه‌های نوید بخشی را برای آزمایش‌های آتی مشوق‌ها پیشنهاد می‌کنند. زمانی که سرعت رشد نتایج برنامه آهسته است، حداقل برخی از تصمیمات پاداش توسط یک گروه ثابت که دارای دیدگاه بلند مدت است، بایستی اتخاذ شود. هنگامی که نتایج به وسیله فناوری‌های برنامه‌ای مبهم تولید می‌شود، حداقل برخی از تصمیمات پاداش توسط کسانی که تخصص ویژه‌ای در برنامه دارند، بایستی گرفته شود. وقتی که نتایج یک برنامه از لحاظ سیاسی بحث‌انگیز است، برخی از تصمیمات پاداش باید از تصمیم‌گیرندگان سیاسی دور نگه داشته شود. سرانجام اینکه، تمام برنامه‌ها بایستی تضمین کنند که پاداش‌ها یا تنبیهات، برکسانی متمرکز است که واقعاً در تولید نتایج نقشی دارند، این امر مستلزم پاداش دادن به گروه‌های مختلف در مراحل گوناگون، همراه با استمرار پاداش است، و همیشه نیازمند تلاش جدی برای اجتناب از خسارت جانبی است. اکثر نتایج برنامه‌ها یک یا چند ویژگی از این چهار ویژگی را دارند، و سیستم‌های پاداش آنها بایستی آنرا منعکس سازد.

اگر چه اصول کنترل دموکراتیک و پاسخگویی مدیریتی هر دو تأکید دارند که بایستی رهبران سیاسی عالی‌رتبه در پاداش‌های کارکنان اظهار نظر کنند، ما این قدرت می‌تواند با مجریانی که تخصص بیشتری، تعصبات سیاسی کمتر، و فشار کمتری بر روی چهارچوب زمانی دارند، به اشتراک گذاشته شود.

دولت فدرال، نشان می‌دهد که این ایزوله‌سازی یک گرایش است نه یک قانون، همچنین روند فوق‌تعدادی از تجارب مکتسبه و هشدار دهنده را ارائه می‌دهد.

مدیریت فناوری برنامه مبهم. زمانی که فناوری برنامه مبهم است، پاداش دادن تنها بر اساس پیامدهای کسب شده، ناعادلانه است، زیرا جامعه نمی‌داند چگونه به صورت مرتب به پیامدهایی مانند کاهش میزان استفاده از مواد مخدر دست یابد. از اینرو، برخی از پاداش‌ها بایستی به رفتارهای کارمندان و فرایندهایی که به احتمال زیاد منجر به تولید پیامدها خواهد شد، اختصاص داده شود. بر خلاف صاحب‌منصبان بودجه مرکزی یا نمایندگان مجلس، مدیران برنامه دائماً با کارکنان خط مقدم برنامه در تعامل هستند، و عموماً در آموزش حرفه‌ای مشابهی شرکت می‌کنند. لذا، مدیران برنامه (که پاداش‌های پرسنل را کنترل می‌کنند) برای تشخیص اینکه کدام رفتارها و فرایندها منجر به پیامدها می‌شود؛ عموماً بهترین قاضی هستند، و زمانی که رفتارها از تولید نتایج دست می‌کشند یا به جابه‌جایی هدف‌ها اختصاص می‌یابند، می‌توانند به سرعت سیستم‌های پاداش را اصلاح کنند.

حداقل خسارت جانبی. زمانی که بودجه به دلیل آنکه مدیران و کارمندان به نتایج وعده داده شده دست نیافته‌اند، قطع می‌شود (یا کمتر افزایش پیدا می‌کند)، مشتریان برنامه آسیب می‌بینند، زمانی که فرصت‌های مسافرت، افزایش حقوق، یا پاداش‌های گروهی به دلیل آنکه مدیران و کارمندان به نتایج وعده داده شده دست نیافته‌اند، قطع می‌شود؛ فقط آن مدیران و کارمندان تحت تأثیر قرار می‌گیرند.

تمام این موارد به ما می‌گویند که نقش پاداش‌های پرسنلی بایستی در مدیریت مبتنی بر عملکرد گسترده‌تر شود. از آنجا که برخی از مشوق‌ها پتانسیل بیشتری دارند؛ سازمان‌ها بایستی زمان بیشتری برای توسعه

انعطاف‌پذیری مدیریتی (که داشتن اختیارات بیشتر را در استخدام، اخراج و پاداش دادن اقتضا می‌کند) را با پایداری سازمان و عادلانه بودن روندها (که محدود کردن صلاحدید مدیریتی را می‌طلبد) در توازن نگاه دارد. بسیاری از سازمان‌ها اخیراً از طریق اعطای انعطاف‌پذیری بیشتر به مدیران در انتخاب و اعطاء پاداش به زیردستان، نتایج را پیگیری می‌کنند. به عنوان مثال، ایالت فلوریدا در حال سوق دادن استخدام دولتی ایالت، به سوی مدلی خیلی شبیه به یک مدل بازرگانی است، به طوری که در آنجا بیشتر کارکنان به راحتی می‌توانند اخراج شوند.

انعطاف‌پذیری بیشتر، اغلب یک گام مثبت است، اما زمانی که حرکت پاندولی عقاید خیلی دورتر از صلاحدید مدیریتی در نوسان است، چهار رهنمود موصوف، پیشنهاد می‌کند که در دستیابی به نتایج به جای آنکه کمکی شود، ممکن است ممانعی ایجاد گردد. مدل افراطی بخش خصوصی، یعنی «اخراج در هر زمان که اراده شود»، مشوق‌های مختلفی را که مجریان عالی‌رتبه بخش خصوصی، در مقایسه با مجریان عالی‌رتبه دولتی از آن استفاده می‌کنند، نادیده می‌گیرد. مجریان عالی‌رتبه بخش خصوصی، دلایل محکمی برای پاداش دادن به اثر بخشی در تصمیمات کارکنان خود دارند، زیرا اثر بخشی بیشتر، باعث سود بیشتر می‌شود. مجریان عالی‌رتبه دولتی (که معمولاً از لحاظ سیاسی فعال هستند، به طور سیاسی منصوب شده‌اند و مدت کوتاهی خدمت می‌کنند)، دلایل بسیاری برای دنبال کردن منافع سیاسی در مقابل کار سخت اثر بخشی قابل اندازه‌گیری دارند. حرکت به سمت مدل بخش خصوصی، یعنی «اخراج در هر زمان که اراده شود»، ابزارهایی را در اختیار رهبران دولتی دارای افکار

با آزمودن انواع بیشتری از سیستم‌های پاداش، دولت می‌تواند از طریق آزمون و خطا تعیین کند که کدام یک از سیستم‌های تشویقی می‌تواند براساس معیارها بهتر عمل کند. به عنوان مثال، یک تجربه ممکن است تلاش کند، نفوذ سیاسی را کاهش دهد و اعطاء پاداش‌های پرسنلی بیشتر را به تصمیم‌گیری کمیته‌ای از کارکنان بازنشسته که عملکرد مدیران را مثلاً طی مدت سه سال ارزیابی می‌کنند، واگذار کند.

معیارهای قابل پیش‌بینی بودن پاداش، اغلب نقض شده است؛ زیرا بودجه‌های تخصیص یافته برای حقوق و مزایا با تغییرات صورت گرفته در اقتصاد و جهت‌گیری‌های سیاسی کاهش می‌یابد. یکی از راه‌های ترویج و بهبود پاداش‌های در دسترس این است که از بعضی شرکت‌های محلی یا مؤسسات غیر انتفاعی خواسته شود نوعی اعتبار به عنوان وقف را برای قدردانی از خدمات مدیران دولتی تخصیص دهند. تخصیص دائمی این وقف، تضمین خواهد کرد که هم در سال‌های خوب و هم در سال‌هایی که سازمان در تنگنای مالی قرار دارد، بتوان به تعداد محدودی از مدیران دولتی که عملکرد برجسته داشته‌اند، پاداش اعطاء کرد.

روش دیگر ایجاد پیش‌بینی‌پذیری و ایجاد تخصص، که در بسیاری از دولت‌های محلی در حال اجرا است، استفاده بیشتر از ارزیابی گروه همکاران از طریق ارزشیابی‌های چندگانه^۱ یا استفاده از ارزیابی‌های گروه همکاران و زیردستان، از طریق ارزیابی‌های ۳۶۰ درجه است.

تجارب غیر قابل اطمینان: اجتناب از مدل‌های افراطی بخش خصوصی

سیستم‌های پاداش بخش عمومی باید همیشه

1. To Endow a Grant Program
2. Multirater Evaluations
3. Fire at will

درس‌های زیادی فرا گرفت.

نتیجه‌گیری و خلاصه

همانطور که سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی، مدیریت مبتنی بر عملکرد را اجرا می‌کنند، بایستی مراقب باشند اطلاعات مبتنی بر نتایج، قابلیت‌ها و مشوق‌ها را نیز در کنار هم توسعه دهند. زمانی که آنها توجه خود را به سمت مشوق‌ها معطوف می‌کنند، طراحان سیستم مدیریت، بایستی تشخیص دهند که پاداش دادن به نتایج، خیلی مشکل‌تر از روند سنتی پاداش دادن به پیامدها و رفتارها است. روش‌های جدیدی برای تفکر درباره مشوق‌ها لازم است، و این چهار معیار چارچوب می‌تواند در راهنمایی به سمت اینگونه تفکر، کمک کند. چارچوب توصیه می‌کند که هم پاداش‌های درونی و هم پاداش‌های غیر مالی می‌توانند نقش عمده‌ای را ایفا کنند. همچنین بیان می‌کند که به عاریه گرفتن مستقیم برخی روش‌های مربوط به اداره کارکنان کسب و کار سنتی، احتمالاً یک امر ضد بهره‌وری^۱ است. همچنین این مدل تایید می‌کند که بسیاری از سیستم‌های مدیریت مبتنی بر عملکرد با کم کردن انتظارات خود از مشوق‌های بودجه‌ای و در همان حال با افزایش تأکید خود بر رویکردهای ابداعی پاداش کارکنان، به سازمان سود می‌رسانند و در نهایت، چارچوب می‌تواند به سازمان‌هایی که مشوق‌های نتایج را تجربه می‌کنند، در همان حال کمک کند. مدیریت مبتنی بر عملکرد موضوع جدیدی است و از این رو بایستی بهترین سیستم‌های مشوق مبتنی بر عملکرد ابداع شوند. ■

سیاسی قرار می‌دهد که تمام کارمندان را به سوی این دیدگاه‌های سیاسی کوتاه مدت سوق دهند. این امر سه معیار زیر برای داشتن یک جهت‌گیری مبتنی بر نتایج موفق را به شدت تضعیف می‌کند: افق‌های زمانی بلندمدت، معیار پاداش قابل پیش‌بینی، و (در صورت اخراج کارمندان خیلی با تجربه) متخصصان برنامه.

تجارب نوید بخش از سازمان‌های دولتی

غیر سنتی: مدارس

در طراحی سیستم‌های ابداعی پاداش کارکنان، سازمان‌های دولتی می‌توانند از تجربه نامرتب اما درخشانی که بسیاری از ایالت‌ها در پاداش دادن به معلمان و مدیران مدارس می‌کنند، نتایج بالاتر از اهداف داشتند، بیاموزند و استفاده کنند. از آنجا که مدارس با اکثر سازمان‌های دولتی بسیار تفاوت دارند، آموخته‌های آنها معمولاً مستقیماً قابل انتقال به این سازمان‌ها نیست. با این وجود، برنامه‌های تعلیم و تربیت ایالت‌ها در طراحی و اجرای سیستم‌هایی که اندازه‌گیری اهداف و همچنین رتبه‌بندی کارکنان را در هم می‌آمیزد، پاداش‌های فردی و گروهی را ترکیب می‌کند. این سیستم، مشارکت در طراحی نظام انگیزشی را تشویق می‌کند، و سعی دارد تا مشوق‌ها را با عملکرد کوتاه مدت (به عنوان مثال، پایه قرار دادن برخی پاداش‌ها بر اولین نمرات^۲) و عملکرد بلند مدت (به عنوان مثال، مبتنی ساختن پاداش‌ها بر نمرات آخرین سال دوره راهنمایی و میانگین نمرات هفت سال تحصیلی قبلی) در توازن نگه دارد. از موفقیت‌ها و شکست‌های حرکت جاری پاسخگویی مدارس می‌توان

1. First graders' scores
2. Counterproductive