

اندازه گیری عملکرد دولت و مدل های مشارکت شهروندان

نویسنده: مارک هولزر و کاترین کلویی*

ترجمه: دکتر محمدعلی سبحان الهی**

چکیده

این مقاله با نگاهی کلی آخرین مدل اندازه گیری عملکرد دولتی در آمریکا را مطرح می کند. در این مقاله پیچیدگی روزافزون ابزارهای اندازه گیری عملکرد و همچنین چالش های جاری که در اجرای سیستم های معنادار اندازه گیری عملکرد بروز می کند، به خوبی نشان داده شده است. از همه مهمتر، مدل هایی که در آنها به طور مستقیم شهروندان در فرایند ارزیابی و اندازه گیری عملکرد دولت مشارکت دارند معرفی می شود. در واقع مقاله پاسخی به این سوالات است: آخرین مدل اندازه گیری عملکرد دولتی چیست؟ و چگونه شهروندان به فرایند اندازه گیری عملکرد معنی می بخشند؟ طراحی / روش شناسی / رویکرد: این مقاله ادبیاتی که وضعیت کنونی اندازه گیری عملکرد را به عنوان یک ابزار مدیریتی ارزیابی می کند، مرور می کند و علاوه بر تاکید بر ارزش این ابزار، مدل های شهروندگرای اندازه گیری عملکرد را نیز به عنوان راهبردی برای اندازه گیری آنچه که برای شهروند اهمیت دارد، عرضه می کند. یافته ها: اگر چه در اجرای سیستم های اندازه گیری عملکرد چالش هایی وجود دارد، شواهد نشان می دهد که لحاظ کردن شهروندان در فرایند اندازه گیری عملکرد باعث ارزش افزایی به فرایند کلی می گردد. ابتکار / ارزش: این مقاله آخرین مدل و مزیت های اندازه گیری عملکرد دولتی را ارزیابی می کند. هدف از ارائه راهبردها و مدل های پیشنهادی، ارتباط دادن منافع مدیران دولتی و شهروندان است. این رویکردها و یا نسخه های اصلاح شده آنها، پس از مطابقت می تواند در بسیاری از موارد به اجرا گذاشته شود و به عنوان ابزارهای مفیدی برای جوامع بین المللی به کار رود.

مقدمه

به هر حال، راهبردهای پیشنهادی برای اندازه گیری و بهبود دولت به طور مشخص و روشن در جهت «لاغرسازی بدنه دولت»، «کاهش بوروکراسی دولتی»، «پذیرفتن کارایی بخش خصوصی» و... ساده لوحانه بوده است.

امروزه اندازه گیری عملکرد، توجه بین المللی را به خود جلب کرده است. از دهه های قبل، مقامات سیاسی منتخب در جهان در باب اندازه گیری عملکرد به عنوان یک ابزار مناسب عینی برای ارتقاء تصمیم گیری و بهبود ملاحظات مالی، بحث کرده اند.

* Holzer, M. & Kloby, K. (2005) "Public Performance Measurement An Assessment of the State - of - the -art and Models for Citizen Participation", *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.54, No.7.

** عضو هیات علمی دانشکده فنی و مهندسی دانشگاه خوارزمی (تربیت معلم) و موسسه تحقیقات و آموزش مدیریت

در نتیجه، اغلب انتظار دارند که بهبود عملکرد در بخش دولتی از طریق تعدادی راه‌حل‌های مقطعی انجام گیرد. اما آیا این مفروضات می‌تواند انعکاس دهنده واقعیت اندازه‌گیری و بهبود برنامه‌های دولتی و خدمات باشد؟ این مقاله به بررسی اندازه‌گیری عملکرد دولتی می‌پردازد. به جهت تاریخی اندازه‌گیری عملکرد از اوایل قرن بیستم شروع شد. در حالی که علائق جدید در موضوعات مربوط به عملکرد و پاسخگویی تحت عنوان ابداع مجدد در دهه ۱۹۹۰ مطرح گردید. در این مقاله افزایش رو به رشد درجه پیچیدگی ابزارهای اندازه‌گیری عملکرد و همچنین برخی چالش‌های جاری در اجرای سیستم‌های معنادار اندازه‌گیری عملکرد، مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرد. همچنین در خصوص معرفی مدل‌هایی که توسط آنها شهروندان به طور مستقیم در فرایند ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد دولت مشارکت دارند توجه بیشتری مبذول می‌گردد. به طور کلی این مقاله سئوالات زیر را مطرح می‌کند: آخرین مدل اندازه‌گیری عملکرد دولتی چیست؟ چگونه شهروندان به فرایند اندازه‌گیری عملکرد معنی می‌بخشند؟

روند تکاملی اندازه‌گیری عملکرد

اندازه‌گیری عملکرد دولت برای چند دهه موضوع مورد توجه بیشتر مقامات رسمی انتخابی، مدیران دولتی و شهروندان بوده است.

آغاز بحث اندازه‌گیری عملکرد به اقدامات دفتر پژوهش محلی نیویورک در سال ۱۹۱۲ برمی‌گردد. به عنوان مثال، رهبران سازمان، از بودجه به عنوان یک ابزار حسابداری، به تعریف دیگری از آن به عنوان وسیله‌ای مناسب جهت نشان دادن عملکرد دولت، فراهم کردن زمینه برای انعکاس عملکرد و پاسخگو قرار دادن مقامات رسمی انتخابی رسیده‌اند. آموزش عمومی فرایند بودجه و تهیه مطالب مربوط به پاسخگویی عمومی،

راهبردی مورد قبول برای تقویت اعتماد شهروندان، اعتماد در مسئولین پاسخگو و فعال کردن مشارکت بود. دیگر حامیان اندازه‌گیری عملکرد، توسعه معیارهای مناسب برای بررسی وظایف متنوع دولت را مورد توجه قرار می‌دهند. به طور مثال لنت آپسون، کلارنس رایدلی، مابل والکر و ادیسون کرامر روش‌های اندازه‌گیری عملکرد را جهت انجام مطالعات مقایسه‌ای، بهبود روش‌های جمع‌آوری داده‌های معمولی، پیامدهای اندازه‌گیری و معرفی شیوه‌های اندازه‌گیری کمی به کار گرفتند. در سال ۱۹۲۰ اندازه‌گیری عملکرد به یک ابزار مدیریتی و پیچیده برای مشاهده عملکرد دولت حاکم ارتقاء یافت. علاوه بر این به عنوان وسیله‌ای برای بهبود کارایی، تواناسازی شهرداران، مدیران شهری، حاکمان یا کارشناسان اداری به منظور کسب نتایج از منابع محدود مطرح گردید.

اندازه‌گیری عملکرد مجدداً در اوایل دهه ۱۹۹۰ با انتشار کتاب‌ها و مطالب علمی چون «دولت ابداع مجدد» توسط اسپرن و کابلر^۱ (۱۹۹۲) و حمایت دولت کلینتون به عنوان نتیجه بازبینی عملکرد ملی با اقبال مواجه گردید. افزون بر این، یافته‌های کمیته سنا در خصوص گزارش GPRA^۲ (۱۹۹۲) امور دولتی، کاهش اعتماد عمومی را در اثربخشی نهایی دولت آمریکا نشان می‌دهد. نظرسنجی عمومی نشانگر این است که این نظر (کاهش اعتماد) برای مؤسسات در سطح دولت فدرال بیشتر صادق است. تمایل رو به افزایش درخواست‌های مردمی برای خدمات دولتی بیشتر، با افزایش نظر ناشایست نشان دادن دولت و مخالفت برای پرداخت مالیات‌های بالا همراه شد. کمیته به طور نسبی این نارضایتی را ناشی از تاسازگاری سطح و کیفیت خدمات دولتی در ازای پرداخت مالیات‌های مرتبط

1. Gaehler

2. Government Performance Results Act (GPRA)

بوده‌اند. به طور مثال انستیتوی شهری، مرکز ملی بهره‌وری دولتی و مرکز پاسخگویی و عملکرد انجمن آمریکایی علوم اداری، اصول راهنمای جامع برای اندازه‌گیری عملکرد به عنوان ابزار بهبود عملکرد را تهیه کرده‌اند. تحقیقات علمی در این زمینه باید بر روی هدف، شیوه‌ها و کاربرد اندازه‌گیری عملکرد به عنوان ابزاری برای افزایش بهره‌وری تاکید کند. این واقعیت کاملاً پذیرفته شده است که سیستم‌های اندازه‌گیری اثربخش باید قابلیت طرح سؤالاتی نظیر موارد زیر را داشته باشند:

- آیا یک بنگاه شغل خود را انجام می‌دهد؟
 - آیا یک بنگاه اثرات جانبی منظر نشده یا تأثیرات پیش نشده را به وجود می‌آورد؟
 - آیا بنگاه به عموم پاسخگو است؟
 - آیا بنگاه برای همه عادلانه است یا تنها برای گروه‌های خاص به طور عمدی یا غیرعمدی مطلوبیت دارد؟
 - آیا بنگاه درست در چارچوب مأموریت خود فعالیت می‌کند؟
 - به طور کلی آیا بنگاه بهره‌ور است؟
- در پاسخ به این سوالات، دولت‌های بهره‌ور بایستی چندین بعد اندازه‌گیری یعنی ظرفیت‌های داخلی، خروجی تولید شده و نتایج به دست آورده را منظور کنند. هولزر و کالاهان^۱ در تحلیل ابتکارات اندازه‌گیری عملکرد دولت یا دولت‌های محلی (۱۹۹۸) بر موارد زیر تاکید می‌کنند:
- سازمان‌ها با عملکرد بالا، تولید خدمات داخلی را که به کارایی و اثربخشی تولید خدمات خارجی برای ارباب رجوع کمک می‌کند، مورد

دانست. برنامه برای کاهش تشریفات اداری، مشتریان (شهروندان) را در اولویت قرار دادن، توانمندسازی کارکنان در حصول نتایج و ایجاد یک سیستم دولتی بهتر با هزینه کم از جمله موارد ارائه شده از سوی کمیته بازنگری عملکرد ملی بود.

قانون نتایج عملکرد دولت (GPRA) مصوب ۱۹۹۳ از بنگاه‌ها و برنامه‌ریزان فدرال می‌خواهد که برنامه ریزی راهبردی و سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد خود را تدوین کنند. هدف عمده GPRA بهبود اعتماد عمومی، مدیریت فدرال، اثربخشی برنامه و پاسخگویی دولتی با تاکید بر نتایج، کیفیت خدمات و رضایت مشتری (شهروند) است. این اقدامات مشابه اصلاحات در سایر کشورهایی چون نیوزیلند و انگلستان، برای بهبود تصمیم‌گیری درست و ارتقاء یافته از طریق اطلاعات ملموس طراحی گردید. همانند هر سیاست ابتکاری جدیدی، انتقال به دولت نتیجه‌گرایی اثربخش نیازمند، مقدار قابل توجهی دگرگونی و تغییر، ایجاد چالش‌های بسیار و نوآوری در تمام سطوح دولت آمریکا است. بکارگیری بیشتر موضوعات اندازه‌گیری عملکرد که در صفحات بعدی مورد تاکید قرار می‌گیرد در سایر کشورهایی که با هدف پذیرش، نوسازی و کاربستی نظام‌های اندازه‌گیری عملکرد، آنها را به کار می‌گیرند، مورد تردید است.

توسعه معیارهای عملکرد

سازمان‌های پیشرویی چون انجمن مدیریت دولتی آمریکا^۲، انجمن مأمورین مالی دولت^۳، انجمن بین‌المللی مدیران شهری و کشوری^۴ و انستیتوی شهری، مراکز مناسبی برای توسعه اندازه‌گیری عملکرد به عنوان یک ابزار مدیریتی از طریق کمک‌های فنی و آموزشی

1. American Society for Public Administration
2. Government Financial Officers Association
3. International City/County Managers Association
4. Holzer & Callahan

هولزر و یانگ^۱ (۲۰۰۴) بیان می‌کنند که چهار راهبرد اول به طور ویژه در اعتماد سازی عملیات دولتی در بین‌دلی‌سهمان بخش خصوصی و عمومی اهمیت دارند.

تدوین اهداف و اندازه‌گیری نتایج

نیاز به «تنظیم برنامه‌های پاسخگو» به طور خاص اگر قرار باشد دولت به بخش خصوصی، مالیات‌دهندگان و رای‌دهندگان پاسخگو باشد، اهمیت دارد. بهترین برنامه‌های شرکتی و تجاری برنامه‌ای است که در آن آرمان‌ها، اهداف و رفتارها مشخص شده باشد. آرمان‌ها، باید اهداف را مشخص کند و نتایج باید با برنامه‌ها همخوانی داشته باشد. چنین همخوانی و تطبیق پاسخگویی را تسهیل می‌کند، و چون اهداف دولتی اغلب گسترده و مبهم است، چالش برانگیز خواهد بود.

برآورد و توجیه الزامات منابع

بودجه‌های بخش دولتی تخمین الزامات منابع است. به طور سنتی بودجه براساس هزینه‌ها و تخمین‌های حدسی برای نیازهای آینده است. اما برنامه‌ریزی مالی می‌تواند به طور کمی و نظام‌مندتر انجام پذیرد. توجیهات براساس هزینه‌ها تا حدودی که از اندازه‌گیری به دست می‌آید می‌تواند دقیق‌تر، ملموس‌تر و واقعی‌تر باشد.

بودجه بندی و تخصیص مجدد منابع

اندازه‌گیری به تصمیم درخصوص تخصیص بهره‌ورتر منابع کمک می‌کند. اندازه‌گیری از طریق گسترش و ارزیابی ارتباط بین هزینه-فایده می‌تواند در صرفه‌جویی اساسی کارساز باشد. همچنین با تاکید بر جایگزین‌های هزینه کمتر، می‌تواند به کاهش هزینه کمک کند.

بررسی و نظارت قرار می‌دهند. اینگونه خدمات داخلی (یا غیرملموس) مثل نگهداری، آموزش و حسابرسی، پیش‌نیازهای ضروری برای تولید خروجی‌ها است.

- خروجی‌ها هم مانند خدمات ارائه شده می‌توانند برحسب عوامل کمی و کیفی اندازه‌گیری شوند. اندازه‌گیری خروجی‌ها سوالاتی مثل به چند نفر ارباب رجوع خدمت داده شده است؟ چند واحد خدمات تحویل داده شده است؟ آیا خدمات طبق استانداردهای معینی ارائه شده است؟ را مطرح می‌کند.
- عبارت «خروجی» اصطلاح محدودی است که متاسفانه تفسیرهای بهبود بهره‌وری و اثرات برنامه را محدود می‌سازد. فارغ از سوالاتی چون کارایی، معیارهایی جهت بررسی نتایج عمل دولت که به صورت خدمات ارائه می‌شود، مثل بهبود در کیفیت زندگی ارباب رجوع، طراحی می‌شود.

مدیران دولتی و سیاستگذاران، امروزه به منظور کمک به ارائه و بهبود خدمات، به تکمیل و توسعه ابزارهای اندازه‌گیری پرداخته‌اند. هاتری و فیسک^۱ (۱۹۹۲) بیان می‌کنند که این ابزار حداقل هشت راهبرد متفاوت را شامل می‌شود:

۱. اهداف و نتایج سنجش را تدوین می‌کند.
۲. الزامات منابع را برآورد و توجیه می‌کند.
۳. منابع را مجدداً تخصیص می‌دهد.
۴. راهبردهای بهبود سازمانی را تدوین می‌کند.
۵. کارکنان را برای بهبود عملکرد برمی‌انگیزاند.
۶. عملیات را کنترل می‌کند.
۷. دوره‌های پرکاری و کم‌کاری را پیش‌بینی می‌کند.
۸. ظرفیت‌های بیشتر و تخصصی‌تری را برای اندازه‌گیری تعیین می‌کند.

1.Hatry & Fisk
2.Holzer & Yang

تدوین راهبردهای بهبود سازمانی

معیارهای اندازه گیری می‌تواند مسائل سازمان را در کانون توجه قرار دهد. اندازه گیری اگر شفاف باشد، در آن صورت مشکلات را به شکل نظام یافته‌تر می‌توان بررسی کرد. مسائلی مثل رفع موانع، خدمات هدفگذاری و برنامه‌ریزی برای مسائل قابل پیش‌بینی از آن جمله است. به طور خلاصه، اندازه‌گیری در اجتناب از یاس و هیجانات، سازمان را یاری می‌دهد.

بنگاه‌های بهره‌ور و نوآور شیوه‌های پیشرفته مدیریتی را با رویکرد جامع بهبود بهره‌وری، ادغام می‌کنند که بنگاه‌های دیگر می‌توانند از آن به عنوان مدل بهبود یافته بهره‌وری استفاده کنند. این رویکرد شامل پنج مفهوم کلیدی زیر است:

- اندازه گیری برای عملکرد

در بحث اندازه گیری عملکرد، موفقترین بنگاه‌ها آنهایی هستند که شیوه‌های مذکور را در جهت ملموس و تجربی کردن معیارهای ذهنی و شخصی عملکرد به کار می‌گیرند. برای حداکثر کردن بهره‌وری و موفقیت در کار، بنگاه‌ها بایستی با بکارگیری معیارهای چندگانه ظرفیت‌های داخلی، خروجی‌ها (خدمات) و نتایج (اثرات)، اهداف را تعیین و نتایج را اندازه‌گیری کنند. ابزار اندازه‌گیری عملکرد برای بنگاه‌ها فرصت تخمین اثربخش و توجیه الزامات منابع را فراهم می‌آورد که در صورت مناسب بودن آنها، منابع تخصیص مجدد پیدا می‌کند. در اینحال بنگاه‌ها می‌توانند کارکنان را به جهت ایجاد انگیزه در بهبود عملکردشان، در این فرایند مشارکت دهند.

- مدیریت کیفیت

مدیریت کیفیت به حمایت مدیریت ارشد، تواناسازی کارکنان و کار تیمی نیاز دارد. کارکنان بایستی به اندازه

کافی آموزش دیده باشند و سهم و مقدار مشارکت خود را در این کار مشخص کنند. مدیریت کیفیت، مشتری‌گرایی و تاکید روی برنامه‌ریزی درازمدت راهبردی و تعهد برای اندازه‌گیری، تجزیه و تحلیل و تضمین کیفیت را می‌طلبد.

- توسعه منابع انسانی

یکی از بخش‌های کلیدی مدیریت کیفیت توسعه منابع انسانی است. مدیران کیفیت بایستی باهوشترین و بهترین افراد را برای اینکار استخدام کنند و برای آنها آموزش سیستماتیک در نظر بگیرند و همکاری‌های مستمر منظور کنند. بهترین مدیران ارزش چند گونگی و تنوع را تشخیص می‌دهند و با تیم سازی در داخل سازمان زمینه ارائه خدمت را فراهم می‌کنند. آنان اهمیت توازن بین نیاز کارکنان و نیاز سازمان را درک می‌کنند.

- تطبیق فناوری‌ها

مدیران نباید از بکارگیری «خودکاری» برای بهبود بهره‌وری بترسند. اثربخش‌ترین و نوآورترین بنگاه‌ها با اشتیاق جهت تحقق اهداف، خود را با شیوه‌های میانبر و کاربردهای هزینه اثربخش تطبیق می‌دهند. وقتی فناوری به خوبی مورد استفاده قرار گیرد، بنگاه‌ها می‌توانند به داده‌ها دسترسی داشته و خدمات و اطلاعات لازم را در پاسخ به نیازهای عمومی ارائه دهند.

- مشارکت‌سازی

جهت بهبود بهره‌وری، نوآوری و عملکرد، بنگاه‌ها بایستی دنبال فرصت‌های مشارکت مناسب باشند. همکاری با دیگر واحدهای دولتی، اعضای بخش خصوصی، سازمان‌های غیر انتفاعی، شهروندان و داوطلبین می‌تواند بنگاه‌ها را در جهت بهبود عملکردشان یاری کند.

علاوه بر این، یک تحقیق توسط هاتری و همکارانش (۲۰۰۳) در مورد چگونگی برنامه‌های بکارگیری نتایج اطلاعات، نشان می‌دهد که مدیران فدرال وقتی اقدام به لحاظ کردن نتایج خروجی‌ها در فرایندهای تصمیم‌گیری می‌کنند با محدودیت‌ها و موانعی مواجه می‌شوند. به طور مثال مدیرانی که اغلب اختیار ندارند؛ ممکن است تشخیص ندهند که چگونه داده‌های خروجی می‌تواند خدمات را بهبود بخشد یا ممکن است کار خلاف قاعده و معمول را به هیچ وجه انتخاب نکنند. اداره پاسخگویی دولت GAO^۱ در سال ۲۰۰۳ در مجموعه‌ای، گزارش عملکرد و پاسخگویی در ارتباط با پیچیدگی سازمان‌های دولتی و شرایط آنها و اقداماتی که در تغییر فرهنگ آنها به نتیجه‌گرایی، شهروند محوری و همکاری در طبیعت انجام شده است را از طریق انجام مطالعات موردی آماده کرده است.

چالش‌های ناشی از اجرای سیستم‌های اندازه‌گیری و گزارش عملکرد همیشه منحصر به بنگاه‌های فدرال نبوده است. در یک بررسی از استان‌های آمریکا برمن و ونگ^۲ (۲۰۰۰) دریافته‌اند که تنها یک سوم از استان‌ها اندازه‌گیری عملکرد را انجام می‌دهند. از این تعداد نیز تنها یک پنجم آنها روش‌های پیشرفته و سطح بالا را به کار می‌گیرند.

برمن و ونگ نتیجه گرفتند زمانی که ظرفیت استانی افزایش پیدا می‌کند، به همان نسبت توانایی اجرای سیستم اندازه‌گیری عملکرد آن نیز زیاد می‌شود. در بین شهرهای با جمعیت بیش از پنجاه هزار نفر، استریت و پویستر^۳ (۱۹۹۹) دریافته‌اند که اکثریت شهرداری‌های، ارزیابی شده، عملکرد را بر حسب زمان و در ارتباط با مأموریت، آرمان و اهداف سنجش می‌کنند.

به طور کلی بنگاه‌های نوآور و بهره‌ور بهبود بهره‌وری و عملکرد را از طریق تبیین، اجرا، اندازه‌گیری و پاداش برای صرفه‌جویی‌های اصلی هزینه و توانمندسازی عملکرد نهادینه می‌کنند. آنها اقدامات خود را از سازمان‌های مشابه الگوبرداری می‌کنند. آنها سازمانی ارباب رجوع گرا دارند. شاید مهمترین نکته این باشد که برنامه‌های بهره‌ور براساس پشتکار، کار تیمی، پنداشت و ایثار خدمتگزاران مردم تدوین می‌شود.

چالش‌های اجرا

در حالی که اندازه‌گیری عملکرد به عنوان ابزار ارزیابی و یادگیری شناخته می‌شود، برای تبیین و اعلام موفقیت و برای تصمیم‌گیری و اقدامات درست، همراه با اندازه‌گیری خروجی‌ها و نتایج اقدامات دولت، موانعی وجود دارد.

برای مثال تبدیل عملکرد دولت به نتایج طبق مشخصه GPRA (۱۹۹۳) هر چیز را غیر از راه حل‌های مقطعی در سطح فدرال سنجیده است. مثلاً قانون از بنگاه‌های فدرال می‌خواهد که برنامه راهبردی، برنامه و گزارش عملکرد سالانه را همراه تصمیمات بودجه و تخصیص آن تدوین و آماده کنند. با انجام مصاحبه با نمایندگان ۱۴ بنگاه فدرال در سطح دولت، پارادوکس اجرای GPRA، خود را نشان می‌دهد. در حالی که برنامه‌ریزی و گزارش نتایج، فرایند اجرای غیرمتمرکز و از پایین به بالا را برای اطلاعات موردنیاز تصمیمات مدیریت و ارائه پاسخگویی به ذی‌نفعان بیرونی ایجاد می‌کند، در اجرای GPRA با جهت‌دهی‌های از بالا به پایین محدودیت ایجاد می‌شود و مانع انعطاف‌پذیری موردنیاز در بنگاه‌های با بافت منحصر به فرد می‌شود.

1. Government Accountability Office

2. Berman & Wang

3. Streib & Poister

با وجود این تدوین معیارهای مفید و مطلوب کار آسانی نیست. ۶۸٪ گزارش‌ها اندازه‌گیری کیفیت خدمات را کار بسیار دشواری می‌دانند. اکثریت پاسخ دهندگان مقاومت کارکنان سطح پایین را در اجرای فرایند اندازه‌گیری مطرح کردند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که شهرداری‌ها به طور میانگین تمایل دارند که از حوزه‌های بسیار متعددی منتفع شوند. (از طریق کاهش هزینه در عملیات و ارتباطات بین مدیران و مأمورین رسمی). بزرگترین فایده آن گسترش پاسخگویی مدیران، تاکید کارمندان روی اهداف سازمانی و به طور کلی بهبود در کیفیت خدمت‌رسانی است.

صرفنظر از محدودیت‌ها و مقاومت‌های سازمانی، فقدان ظرفیت و یا چالش‌های اندازه‌گیری نتایج، دولت به حرکت در فرایند تکاملی اندازه‌گیری و اطلاع‌رسانی نتایج ادامه می‌دهد. علاوه بر این، راهبردها، مدل‌ها و شیوه‌هایی که به مشارکت شهروندان در ارزیابی و اندازه‌گیری دولت مربوط می‌شود به عنوان نمونه‌های معنی بخش در فرایند اندازه‌گیری شناخته شده است.

عملکرد دولت شهروندگرا

بسیاری از فشارهای پشت قضیه دولت نتیجه گرا و بکارگیری اندازه‌گیری عملکرد به عنوان ابزار تصمیم‌گیری و پاسخگویی وقتی مطرح گردید که بعضی ایالات و دولت‌های محلی به عنوان کاربردهای موفق، آن را مورد توجه قرار دارند (به طور مثال دیتون^۱ - اهایو و سنت پترزبورگ، فلوریدا و ارگون^۲). فشارهای خارجی مثل خصوصی‌سازی، اقدامات برای کنترل هزینه‌ها و خودگردانی بیشتر مسئولیت‌ها از سطح فدرال به سطوح

پایین دولتی پاسخگویی بیشتر دولت را می‌طلبد. این فشارهای بیرونی در جهت اثربخشی هزینه خدمات دولتی، بسیاری از مدیران و رهبران را در سطح ایالت و دولت‌های محلی به سوی مسیر آزموده شده اندازه‌گیری عملکرد سوق داد.

اجرا و نتایج مثبت برنامه‌های مدل اندازه‌گیری باعث شد که بسیاری از افراد، اندازه‌گیری عملکرد را به عنوان راهبردی برای درخواست بیشتر شهروندان خارج از سیستم دولتی بشناسند. همچنین ادبیات مشخص اندازه‌گیری عملکرد، بحث مشارکت شهروندان را در فرایند اندازه‌گیری عملکرد و سیاستگذاری بهتر ارزش افزوده تاکید می‌کند. مشارکت شهروندان در شکل دهی معیارهای مربوط به جامعه، جمع‌آوری داده‌ها و ارائه نتایج مدیران و مقامات رسمی را در طراحی و اندازه‌گیری خدمات موردنیاز جامعه یاری می‌دهد.

تحقیقات نشان می‌دهد که مشارکت شهروندان در عملکرد دولت متافع ملموسی را در بردارد. در تحلیل چهار آزمایش کمترین دموکراسی مشورتی، ویکز^۳ (۲۰۰۰) بیان می‌دارد که مشارکت گسترده عمومی و قضاوت آگاهانه مردمی، فرصت‌هایی برای ژرفاندیشی و تصمیم‌گیری آگاهانه برای شهروندان همچنین برای مدیران و مسئولین انتخابی ایجاد می‌کند. مهمتر اینکه، شهروندان مشارکت‌جو در بکارگیری توان فکری خود برای یافتن راه‌حل‌ها، آگاهانه‌تر و مشتاقانه‌تر همکاری می‌کنند. آزمون روبرت^۲ (۱۹۹۷) در زمینه رویکردهای مدیریتی مطرح می‌کند که نظرخواهی عمومی در کاهش بودجه مدرسه و حرفه‌ای کردن خط مشی‌های آموزش

1. Dayton, Ohio, St Petersburg, Florida, Oregon

2. Weeks

3. Robert

مدل‌های ابتکارات عملکرد دولت شهروندگرا

شاید تعدادی از عناصر کلیدی مشارکت و پایدارسازی ابتکارات عملکرد دولت شهروندگرا بتواند از درس‌هایی که از مدل‌های موجود گرفته می‌شود به دست آید. بنیاد آلفرد پ. اسلوآن^۱ با ارائه نمونه‌های خوب و راهبردهایی برای مشارکت شهروندان در بهبود عملکرد دولت از پروژه‌هایی که به نحوی با ارتباط بخشی شهروندان با ارزیابی عملکرد دولت مطابقت دارد حمایت می‌کند. ارزیابی عملکرد بنیاد اسلوآن از برنامه دولت‌های محلی که جهت ترغیب اقدامات اندازه‌گیری ملموس این دولت‌ها نتایج مورد توجه مردم عادی را مورد تایید قرار می‌دهند، طراحی می‌شود. پروژه‌های ارزیابی عملکرد که توسط این برنامه حمایت می‌شود نشان داده است که شهروندان در بسیاری از زمینه‌های ارزیابی عملکرد دولت می‌توانند مشارکت کنند و نتایج مثبتی را به دست آورند. پروژه‌های بنیاد اسلوآن از درخواست‌های ارزیابی عملکرد شهروند محور، همکاری پایدار بین دولت‌های محلی و شهروندان و پذیرش گسترده ابتکارات شهروند محور در تمام قلمرو حکومت استقبال می‌کند.

به طور کلی موارد مربوط به اسلوآن به طور مشخص رویکردهای پیشرفته اندازه‌گیری و بهبود عملکرد شهروندگرا است. انستیتوهای تحقیقاتی، دانشکده‌ها و دانشگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی، مجموعه‌ای از فعالیت‌هایی که مشارکت شهروندان را در ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد دولت ارتقا می‌بخشد، مدیریت می‌کنند. این رویکرد سه جانبه متشکل از تامین مالی، تحقیق و پروژه‌های انتشاراتی، حمایت از دانشگاه‌ها و دانشکده‌ها برای مشارکت در منابع فکری و گروه‌های حمایتی که در شفاف سازی موضوع

دولتی مفید است. علاوه بر این، با استفاده از زمینه‌یابی ملی از مامورین ارشد مدیریتی آمریکا در شهرهایی با جمعیت بیشتر از ۵۰ هزار نفر، وانگ^۱ (۲۰۰۱) دریافت که همکاری بین مسئولین انتخابی، مدیران دولتی و شهروندان با تامین نیازهای عمومی، ایجاد وفاق و بهبود اعتماد عمومی در دولت ارتباط دارد.

گرچه مزیت‌های انکارناپذیری در مشارکت شهروندان وجود دارد، اما در مرحله اجرا چالش‌های جدی ظهور می‌کند. به طور مثال شهروندان اغلب نسبت به دولت بدبین و بی‌اعتماد هستند و بیشتر تمایل به مشارکت از راه دور دارند. مشارکت شهروندی مدیران را ملزم می‌سازد که راهکارها و راهبردهایی را که قادر به تعادل بخشی عملیات روزانه و تعامل معنی‌دار با شرایط محیط بیرونی در جهت ارائه راه حل‌ها و پاسخ نیازهای متنوع هستند، به کار گیرند. بکارگیری این راهکارها کار دشواری است چرا که حضور شهروندان در فرایندهای دولت اغلب با بوروکراسی غیرمشخص، سلسله‌مراتبی، روزمره و ویژه در تعارض است. خود مدیران به آموزش مربوط به زمینه‌سنجی اثربخش، نحوه مشارکت دادن شهروندان، جمع‌آوری داده‌ها و تبدیل اطلاعات به دست آمده به بیانیه‌ای معنادار جهت تقویت مشورت و ژرفاندیشی آگاهانه نیاز دارند. در اغلب موارد آموزش کارکنان به منظور گسب مهارت ضروری برای حمایت از مشارکت شهروندان پر هزینه است.

صرف‌نظر از این موانع، ابتکارات عملکرد دولت شهروندگرا به عنوان یک عنصر کلی در نقش‌های حرفه‌ای مدیران دولتی امروز و فردا قلمداد می‌شود که لزوم تحمیل جامع‌نگری از عناصر ضروری برای افزایش مشارکت شهروندان و نیز راهبردهایی برای پایدارسازی چنین ابتکاراتی را ضروری می‌سازد.

1. Wang

2. Alfred P. Sloan

کمک مالی دریافت کرد. هدف این بود که از وضعیت سیستم ترانزیت شهری گزارشی دقیق تهیه شود و با طرح آن در رسانه های گروهی توجه دولت و مردم را به ضرورت تداوم سرمایه گذاری در بخش حمل و نقل جلب کند.

در نیمه دهه ۱۹۹۰، حمل و نقل کشتی به پایین ترین سطح خود از سال ۱۹۱۷ رسید. اکثر مراکز تجاری حمل و نقل ضعیف را به عنوان عامل اصلی از جابه جایی محل کار از شهر نیویورک مطرح کردند. سرمقاله ای در مجله نیویورک تایمز در پنجم اکتبر سال ۱۹۹۵، موضوع را مختصراً به شکل زیر منعکس می‌کند:

« آن موقع ترانزیت محلی، که در حال اضمحلال بود، به عنوان استعاره سقوط شهر عنوان گردید. اما نیویورک سقوط نکرد، احیاء مجدد شهر مرهون سرمایه‌گذاری ۲۰ میلیارد دلاری در برنامه های بازسازی قطار زیرزمینی شهر بود. حال به نظر می‌رسد که دوباره باید همان فعالیت انجام شود».

گروه تحقیقاتی NYPRIG، در درخواست خود به بنیاد اسلوآن نوشت:

« قرار است مسئولین ترانزیت با مجموعه ای از معیارهای عقلانی پاسخگو باشند و اطلاعات از طریق روش‌های معنادار و زنده به مردم منتقل شوند».

استرافنجر تلاش کرد تا اطلاعات و ارتباطات مؤثرتری را از نتایج در جبهه های مختلف به دست آورد. این فعالیت سیستمی را جهت نرخ گذاری خطوط مترو برای دانشندان ایجاد کرد. داده‌های مربوط به عملکرد از مسئولین ترانزیت، دریافت و به صورتی قابل درک و قابل دسترس ارائه می‌شد. یک هیأت کارشناسی متشکل از ۲۸ متخصص ترانزیت به پرسشنامه‌ها پاسخ

ارزیابی عملکرد شهروندان کار می‌کنند تاییدکننده رسالت‌های بنیاد اسلوآن در جهت ارتقاء مشارکت عمومی برای تضمین این امر است که هر آنچه که اندازه گیری و گزارش می‌شود از نظر اجتماعی به شهروندان مربوط می‌گردد. در کل فعالیت‌ها، مشارکت شهروندی شامل موارد زیر است:

- هدایت گروه‌های کانون و دیگر زمینه‌یابی‌های شهروندی
- مشارکت دهی شهروندان در ارزشیابی شرایط پارک و همسایگی به کمک واحدهای دستی GPS
- سازماندهی جوامع و ...
- تدوین معیارهای عملکرد در ارتباط با مدیران دولتی و شهروندان

جهت کسب اطلاعات بیشتر درخصوص پروژه های دیگری که در این بحث نیامده است می‌توانید وب سایت بنیاد اسلوآن (www.sloan.org) را ببینید. مجموعه کامل پروژه های تامین مالی شده از طرف اسلوآن ضمیمه است. یکی از پروژه های موفق، فعالیت استرافنجر^۱ است که به عنوان عامل حمایت بنیاد برای فعالیت‌های نوآور ذیلاً به اختصار توضیح داده می‌شود.

فعالیت استرافنجر

فعالیت استرافنجر یک اقدام محکم و شجاعانه در تاثیرگذاری بر روی پاسخگویی، در دسترس بودن و نیز عملکرد دولت محلی در جهت منافع شهروندان را نشان می‌دهد. براساس گزارش NYPRIG^۲، استرافنجر جهت معرفی و اجرای یک رویکرد نوآور برای اندازه‌گیری کیفیت خدمات ترانزیت از بنیاد آلفردی، اسلوآن

1. Straphangers

2. New York Public Interest Research Group

مدل‌ها و منابع

پروژه های تامین مالی شده از طرف اسلوآن، سه رویکرد جهت مشارکت شهروندان در ارزیابی فعالیت‌ها و خدمات دولت را پیشنهاد می‌کند:

۱) تحقیق و انتشار

بعضی سازمان‌ها تحقیق و انتشار اطلاعات را به بهترین وجهی انجام می‌دهند. کمک‌های فنی در حمایت از مشارکت شهروندان در فرایند ارزیابی عملکرد را در اختیار می‌گذارند و فرصت‌ها را برای تقویت علاقه و تقاضاها تامین مالی می‌کنند.

۲) پشتیبانی و غیر انتفاعی

برنامه‌های غیردولتی فعالیت‌هایی را جهت طراحی معیارهای عملکرد معنادار و جمع‌آوری داده‌های اجتماعات و محلات، شکل داده و سازماندهی می‌کنند.

۳) برنامه‌ریزی آموزشی

سایر برنامه‌ها به وسیله یا با کمک نزدیک نهادهای آموزش عالی تدوین می‌گردد. این مدل‌ها نشان می‌دهد که منابع دانشگاهی (مثلاً متخصصین هیات علمی، کارورزان دانشجویی یا داوطلبین) با بکارگیری امکانات می‌توانند برای حمایت از طرح‌های شهروند محور مفید باشند.

موارد زیر تعدادی از پروژه‌های فعال در این ارتباط را نشان می‌دهد. هر کدام از پروژه‌ها رویکردی منحصر به فرد را برای مشارکت و آگاه سازی شهروندان ارائه می‌کند، همچنین بهبود تحویل خدمات دولتی را ارتقا می‌دهد.

دادند و ابعاد مختلف تحویل خدمات اتوبوس و مترو را اولویت‌بندی کردند. این اطلاعات از گزارش جهت استفاده در دو مجموعه زیر جمع‌آوری گردید: یکی بر مبنای بررسی آمارهای رسمی ترانزیت و دیگری در تشریح مطالعات خود NYPIRG. نتایج عملکرد در ۱۹۹۷ انتشار یافت که در آن خدمات را در ۲۰ خط اصلی مترو نیویورک با شش معیار رسمی کلیدی یعنی: تعداد خدمات زمان‌بندی شده، امکان داشتن یک صندلی در شلوغ‌ترین مسیرها، نظافت واگن‌ها و کافی بودن اعلام‌ها را نشان می‌داد.

در نتیجه مشارکت دادن مسافران، استرافنجر دریافت که مدت زمان انتظار کوتاه، خدمات مرتب و قابل اعتماد، امکان داشتن صندلی، اتوبوس‌های تمیز مترو و واضح بودن اعلام دستگاهها از جمله خواسته‌های مسافران است. تحقیق بعدی نشان داد که واگن‌ها کثیف و اعلام ایستگاه‌ها خیلی ضعیف هستند. در ساعات ترافیک هم امکان داشتن صندلی تقریباً شانس بزرگی است. خرابی واگن‌ها غالباً کم اتفاق می‌افتاد. در چگونگی اندازه‌گیری عملکرد خطوط مترو پاسخ‌های متفاوتی به سوالات داده شد.

علاوه بر وجود موانع بسیار، اقدامات استرافنجر، بازبینی کاملی از عملکرد یک سیستم اصلی حمل و نقل عمومی را توسط یک سازمان غیردولتی نشان داد. نهایتاً آنها به دو هدف دست یافتند: ابتدا ارائه مبنایی برای مقایسه خدمات مترو در آینده و بعد انتقال اطلاعات به مسافران، جامعه و مسئولین که بتوانند به مسئولین ترانزیت فشار لازم را جهت ارائه خدمات بهتر وارد کنند. یک وب سایت (www.Straphangers.org) ارتباطی برای دسترسی مستمر به گزارش‌های عملکرد و پوشش خبری ایجاد شد.

مدل های برای تحقیق و انتشار

- هیئت مدیره استاندارد حسابداری دولتی (GASB)؛ www.gasb.org/ هدف: تامین مالی بیشتر فعالیت های مربوط به ارزیابی اینکه آیا اطلاعات عملکرد، مشخصات ضروری برای شمول قسمتی از اهداف عمومی گزارش های مالی خارجی را در اختیار دارد یا خیر، ابزارهای آموزشی و کمک های فنی برای استفاده قانونگذاران و کارکنان آنها، بیمه گران محلی، گروه های شهروندی، سازمان های اجتماعی، انستیتوهای تحقیقاتی، اعضای هیات علمی و دانشجویان و بخش عمومی تهیه می شود.
- صندوق شهر نیویورک (FCNY)؛ www.fcny.org/ هدف: استمرار توسعه و اجرای روش شناسی هایی که ارزیابی شهروند محور، عینی، منصفانه و با رویی بالا را در اثربخشی بنگاه های دولتی شهر نیویورک امکان پذیر می سازد. FCNY به طور مستمر دولت های محلی، شهرستانی و ایالتی و اهداف ویژه دولت را در تولید و انتشار گزارش های عملکرد سالانه که معیارهای تازه پیشنهاد شده و اعلام شده از طرف GASB در آنها به کار رفته است را تامین مالی می کند.

- فعالیت استرافانجر www.straphangers.org، هدف: این فعالیت از ترانزیت قابل تحمل و سالم و مورد قبول در شهر نیویورک حمایت می کند. فعالیت استرافانجر زمینه یابی رضایت شهروندی را از طریق میزگردهای محلی هدایت می کند. نتایج تحقیق جهت گزارش کیفیت خدمات حمل و نقل عمومی منتشر می شود. به طور کلی استرافانجر از شفاف سازی در سیستم حمل و نقل عمومی شهر نیویورک حمایت می کند.

- شورای پارک های محلی www.yfneighborhoodparks.org/ هدف: تجدید حمایت و کمک در نهادینه کردن پویس های پارک (Park Scan)، ارزیابی عملکرد شهروند محور در پارک های محلی سانفرانسیسکو، داوطلبین با بکارگیری فناوری های مختلف کمک های لازم را در اختیار شهر، شهروندان و حامیان پارک گذاشته و ارتباطات اثربخش تری را ایجاد می کنند.

برنامه ریزی آموزشی: گواهینامه اندازه گیری عملکرد

- مرکز ملی بهره وری دولتی، دانشگاه روتگرز- نیوارک www.nccpp.us، هدف: مرکز ملی بهره وری دولتی در دانشگاه روتگرز نیوارک گواهینامه معتبر حرفه ای را در اندازه گیری عملکرد دولتی صادر می کند. با تاکید بر عملکرد دولتی شهروند محور پودمان های ده موردی، طرح درسی همزمان و نوآور جهت ارائه آخرین ابزار و مهارت ها برای استفاده از اندازه گیری عملکرد به منظور بهبود عملکرد بخش دولتی مورد استفاده قرار می گیرد.

سازمان های غیرانتفاعی و همایش (ابتکار عمل شهروندی)

- اداره تحقیق منطقه ای ورسستر (WRRB) www.wrrb.org/ هدف: استمرار حمایت و کمک در نهادینه کردن ارزیابی عملکرد شهروند محور در شهر ورسستر. WRRB شهروندان داوطلب و دانشجویان بومی را برای تعیین و اندازه گیری شاخص های کلیدی محلی که برای ساکنان مهم است به مشارکت فرا می خواند.

1. Governmental Accounting Standards Board
2. Fund for the City of New York
3. Worcester Regional Research Bureau
4. Neighborhood Parks Council

محدود است که با تاکید بر مشارکت عمومی جهت اطمینان از اینکه آنچه اندازه‌گیری و گزارش می‌شود برای شهروند مهم باشد و نیز داده‌هایی که جمع‌آوری می‌شود یا گرایش‌های خاص مسئولین و افراد حرفه‌ای دولتی برای گزارش نتایج موردنظر خود، آلوده نشده باشد. این پایداری حداقل می‌طلبید که درس‌های یاد گرفته شده از پروژه‌های انجام‌یافته اسلوآن دنبال گردد.

نتیجه‌گیری

دولت شهروندگرا نیازمند سیستم‌هایی قوی برای اندازه‌گیری عملکرد دولتی است. ارزیابی ما از آخرین مدل ضرورتاً به تجربه آمریکا ارتباط پیدا کرد. اما نه مسائل مربوط به تدوین سیستم اندازه‌گیری عملکرد شهروند محور و نه فرصت‌های مناسبی که از این اقدام نتیجه می‌شود به جغرافیا و فرهنگ خاصی محدود نیست. بلکه درخواست‌های جدی شهروندان از فراسوی مرزهای ملی و سطوح دولتی گذشته است. تمام شهروندان خدمات اثربخش دولتی را با هزینه معقول می‌خواهند. تمام دولت‌ها هم (به اشکال مختلف) وعده داده‌اند که این خدمات را به صورت کارا و اثربخش ارائه دهند.

مطالعات موردی اسلوآن تجاربی در جهت پاسخگو کردن دولت‌ها است. اما به منظور آماده سازی مجموعه دانش مناسب لازم است که از مدل‌های مشابه دیگری که از طرف دولت یا بنیادها تأمین مالی می‌شوند یا به طور ساده با نوآوری‌های تصادفی توسط واحدهای ناممگون دولت‌های جهان دنبال می‌شوند، اطلاع پیدا کنیم. ساختن و دسترسی پیدا کردن به این پایگاه داده‌ها نمونه‌های موفق را به ما نشان خواهد داد و فهرست کامل و جامعی از عناصر ضروری برای توفیق اقدامات اندازه‌گیری شهروندگرا را برای پاسخگو کردن دولت‌ها آماده خواهد ساخت. ■

1. Syracuse

برنامه بررسی تطبیقی جامعه دانشگاه سیراکیوز^۱ www.maxwell.syr.edu/benchmarks/ هدف: مأموریت این برنامه حمایت از دولت‌های محلی و سازمان‌های غیرانتفاعی از طریق بکارگیری معیارهای مقایسه‌ای جهت بهبود عملکرد و پاسخگویی به عنوان بخشی از اقدامات بهبود مستمر است. یک درس سه واحدی در هر نیمسال برای دانشجویان ترم‌های آخر دوره کارشناسی ارائه می‌شود. دانشجویان شرکت‌کننده در این درس استفاده از الگوسازی در بهبود عملکرد دولت محلی را همزمان با جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها یاد می‌گیرند.

علاوه بر برخی موانع بر سر راه مشارکت دادن شهروندان در ارزیابی دولت که پیش از این ذکر شد، تحلیل ما از پروژه‌های تأمین شده اسلوآن، بعضی موضوعات و سوالات اساسی را نسبت به پایداری مشخص تر می‌سازد. سوالاتی از قبیل اینکه آیا همکاری بین گروه‌های شهروندی، سازمان‌های غیرانتفاعی و دولت در پیگیری تبادل اطلاعات و تعامل معنادار جهت شفاف سازی و ارزیابی موثر عملکرد دولتی توسط شهروندان وجود دارد یا می‌تواند وجود داشته باشد. سوالات دیگر به انسجام، خط‌مشی‌های سازمانی و ملاحظات شخصی مربوط می‌شود که متغیرهای تعیین‌کننده کیفیت کلی در مسئولیت‌های شهروند محوری هستند. بازارپذیری و علاقه در فعالیت‌های برنامه عاملی حیاتی و همیشگی برای اغلب سازمان‌هایی است که نیازمند جریان مالی چندگانه برای پایداری برنامه و پروژه‌ها هستند. علاوه بر این زمانی که سازمان‌های همفکر جهت گسترش قلمرو سازمانی به صورت تیمی عمل می‌کنند، مشارکت، فرصت‌هایی را برای درازمدت کردن اهداف برنامه و افزایش درآمد بالقوه به وجود می‌آورد.

مهمتر از همه، بنیاد جهانی دغدغه پایداری مفاع شهروندی را دارد. توجه بنیاد اسلوآن به طور ویژه به پروژه‌های خودکفا و مستقل در بهبود عملکرد یک حوزه