

ارائه الگوی سنجش اثربخشی در بخش دولتی*

ابوالفضل سهرابی**

اثربخشی سازمان‌های دولتی و افزایش آن موضوعی است که همواره در کانون توجه دولت مردان قرار داشته و دارد، ولی آنچه اهمیت بیشتری دارد پاسخ به این سؤال است که چگونه می‌توان اثربخشی سازمان دولتی را سنجید.

این نوشته بر این باور است که با استفاده از ویژگی‌های سیستم‌های سنجش عملکرد، می‌توان مدلی طراحی کرد که برای سنجش اثربخشی هم مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین در این مقاله یک مدل نظری سه بعدی ارائه شده که با توجه به ابعاد سه‌گانه و شاخص‌های کمی و کیفی که می‌توان برای ابعاد در نظر گرفت، مدیران را در سنجش عملی اثربخشی سازمان‌های دولتی کمک می‌نمایند.

واژگان کلیدی: عملکرد، سنجش، بهره‌وری، اثربخشی، کارآیی،

اهداف اولیه، اهداف ثانویه.

** این پژوهش مستخرج از بخشی از طرح «اجرای الگوی سنجش بهره‌وری در مؤسسات آموزش عالی دولتی ایران (با تأکید بر رشته مدیریت دولتی)» به شماره ۴۲۱/۱/۵۴۰ می‌باشد که با حمایت مالی معاونت پژوهشی دانشگاه تهران (مجمع آموزش عالی قم) انجام شده است.

*** عضو هیأت علمی مجمع آموزش عالی قم.

مقدمه

در جهان متحول و رقابت آمیز کنونی، افزایش کیفیت (کالاها و خدمات) سازمان‌های دولتی اهمیت زیادی یافته است. مقامات دولتی و سیاسی از این سازمان‌ها می‌خواهند تا با توجه به عوایدی که از درآمدهای عمومی کسب می‌کنند در برابر جامعه، ارباب رجوع و مشتریان خود پاسخگو باشند. به همین منظور در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی ایران نیز بر افزایش بهره‌وری و اثربخشی سازمان‌های دولتی تأکید شده است. اما نکته مهم این است که وقتی سازمان دولتی بخواهد کیفیت کالا و خدمات را بالا ببرد، ابتدا باید بتواند عملکرد خویش را مورد ارزیابی^۱ صحیح قرار دهد و اثربخشی فراورده‌های خود را اندازه‌گیری^۲ نماید.

در این مقاله با عنایت به این که اثربخشی یکی از ابعاد بهره‌وری است و این دو (بهره‌وری و اثربخشی) ابعادی از عملکرد هستند^۳ بر این باور است که ریشه افزایش کیفیت در افزایش اثربخشی است؛ یعنی اگر بتوانیم با اندازه‌گیری (سنجش) اثربخشی آن را افزایش دهیم این باعث افزایش بهره‌وری می‌شود؛ افزایش بهره‌وری، عملکرد را بهبود می‌بخشد و بهبود عملکرد به افزایش کیفیت منجر می‌شود:

افزایش پاسخگویی → افزایش کیفیت → افزایش عملکرد → افزایش بهره‌وری → افزایش اثربخشی
بنابراین مقاله حاضر ابتدا عملکرد و سیستم‌های آن را مورد بررسی قرار می‌دهد، سپس به مرور بهره‌وری و سنجش آن می‌پردازد و آنگاه اثربخشی و معیارهای سنجش آن را مطالعه می‌نماید. حاصل این مطالعات رسیدن به مدل سه‌بعدی سنجش اثربخشی سازمان‌های دولتی است.

1. Evaluation.

2. Measurement.

۳. برای عملکرد ابعادی در نظر گرفته شده که عبارتند از: بهره‌وری، کارایی، اثربخشی، کیفیت، کمیت زندگی کاری، مطلوبیت، نوآوری و هزینه‌ها. ر.ک: (جونز Jones، ۱۹۹۳، ص ۲)

(۱) عملکرد^۱

مدیران، اطلاعات مربوط به عملکرد را برای اداره برنامه‌ها، پاسخگویی به ذینفع‌های اصلی جامعه، برای نشان دادن عملکرد اثربخش و برای اختصاص منابع و دیگر تصمیمات مورد استفاده قرار می‌دهند.

عملکرد، کلمه‌ای است که ممکن است معانی بسیاری داشته باشد:

- عملکرد ممکن است نه تنها بر کسب هدف بلکه بر تولید، حفظ فرهنگ و ارزش‌ها و سازگاری با محیط تأکید داشته باشد.

- عملکرد ممکن است بر وارده‌ها^۲ (پول، افراد، بازکار) تأکید نماید. آن می‌تواند بر فرایندهایی متمرکز باشد که وارده را به صادره تبدیل می‌کنند و نتیجه^۳ به دست می‌آید.
- عملکرد ممکن است بر صادره‌ها، یعنی خدمات ارائه شده به اعضاء و ارباب رجوع یا جامعه تأکید کند و ممکن است بر کارآیی یا بهره‌وری که صادره را به وارده ربط می‌دهند تمرکز داشته باشد.

- در مدیریت مبتنی بر عملکرد، عملکرد بر کیفیت خدمات و نتیجه به دست آمده تأکید دارد.

- عملکرد اغلب بر نتایج میان مدت، مانند: رضایت مشتری یا تغییرات کوتاه مدت در رفتار افراد یا سازمان‌ها و همچنین بر نتایج نهایی، مانند: کیفیت محیط یا وضعیت بهداشتی تأکید می‌نماید.

- عملکرد ممکن است بر پیامد تأکید کند. پیامدها را می‌توان از طریق ارزیابی برنامه سنجید.

سازمان‌ها باید عملکرد را به اندازه‌ای گسترده تعریف کنند که ابعاد مهم آن یعنی وارده‌ها، فعالیت‌ها، صادره‌ها، نتایج میان مدت و نتایج نهایی را که برای استفاده‌کنندگان از اطلاعات مربوط به عملکرد مفید هستند پوشش دهد. نوعاً مدیران و کارکنان تمایل

1. Performance.
2. Inputs.
3. Outcome.

دارند که بر واردها و صادره‌ها که بر آن کنترل بیشتری دارند تأکید کنند، در حالی که بسیاری از افرادی که در سطح سیاسی هستند می‌خواهند رابطه بین وارده و صادره را ببینند. گروه‌های دیگری ممکن است بر نتایج ناخواسته تأکید نمایند (هولی^۱، ۱۹۹۹، ص ۲).

سنجش عملکرد

ضرب المثل «اگر نتوانی سنجش کنی، نمی‌توانی مدیریت کنی»^۲ در ادبیات مدیریت عمومی به خوبی جا افتاده است (آتکینسون^۳، ۲۰۰۰). مقامات و مدیران عملکرد را از طریق افزایش منابع تخصصی، بهبود برنامه‌ریزی و زمان‌بندی برنامه‌ها و افزایش بهره‌وری خدمات دولتی افزایش می‌دهند.

مرور آثار ادبی در زمینه عملکرد بخش دولتی نشان می‌دهد که مطالعات نظری چندی در این زمینه انجام شده است. برخی از این مطالعات اهمیت عملکرد را به طور کلی مورد تأکید قرار می‌دهند و گروهی دیگر بر سنجش و کنترل عملکرد تأکید دارند. به علاوه مطالعات تجربی هم در سازمان‌های (آمریکایی) صورت گرفته است. سازمان‌های موفق، مفاهیم عملکردی را به محیط کار می‌آورند، این مفاهیم را با عملیات مربوط می‌سازند، رابطه معنی‌داری با مشتریان، کارکنان، تولیدکنندگان، ذینفع‌ها برقرار می‌کنند و نتایج را می‌سنجند. از طریق مطالعات موردی دریافته‌اند که عملکرد دولتی اثربخش با فرهنگ سازمانی، کارهای مدیریتی خوب و شبکه‌های ارتباطی همراه می‌شود.

معهدا مطالعات انجام شده چند محدودیت دارند: بیشتر آنها فقط روی تعداد کمی از سازمان‌ها متمرکز شده‌اند، تعداد کمی از عواملی را که بر عملکرد اثر می‌گذارند در نظر گرفته‌اند و معیارهای کمی را مورد بررسی قرار داده‌اند. در حالی که عملکرد سازمانی، پدیده اجتماعی ساختمند، ذهنی و پیچیده است و سنجش آن در بخش دولتی مشکل

1. Wholey.

2. If you can't measure it, you can't manage it.

3. Atkinson.

می باشد. سازمان‌های دولتی، ذینفع‌های متعدد با تقاضای گوناگون دارند (برور^۱، ۲۰۰۰، ص ۲).

عملکرد را می‌توان سالانه برای افزایش پاسخگویی و حمایت از سیاست تصمیم‌گیری یا به طور مستمر برای بهبود خدمات و اثربخشی برنامه سنجید. سنجش عملکرد از طریق استفاده از سوابق برنامه، مصاحبه، گروه‌های متمرکز، پیمایش و ارزیابی متخصصین یا مشاهده‌گران آموزش یافته امکان‌پذیر است. زمانی که سنجش برنامه مشکل یا پیامدها مورد نیاز باشند، عملکرد را می‌توان از طریق ارزیابی اینکه برنامه‌ها چقدر رسیدن به هدف‌ها را جامعه عمل پوشانده‌اند، سنجید.

سیستم‌های سنجش عملکرد

الف - سیستم‌های ستی

سیستم‌های ستی، همان سیستم‌های سنجش عملکرد رسمی هستند که در آن، معیارهای عملکرد مبتنی بر گزارشات مالی به چشم می‌خورند. این گزارشات:
 - عموماً باثبات و محکم‌اند و بدین وسیله پایه محکمی برای پاسخگویی می‌باشند.
 - با اهداف اصلی و ایجاد سود برای مالکین سازگارند و بدین وسیله تأکید سنجش عملکرد را بر اهداف سازمانی می‌گذارند.

با این وجود بر این سیستم‌ها انتقادات زیر وارد است:

- معیارهای مالی^۲ فاقد تنوع ایجابی برای تصمیم‌گیرندگان هستند و اطلاعات لازم را برای سامان دادن به فرایندها در اختیار آنها قرار نمی‌دهند و ابزاری کافی برای تصمیم‌گیری استراتژیک نمی‌باشند.

- این معیارها از سیستم حسابداری رسمی گرفته شده‌اند و اطلاعات مالی کافی در مورد مدیران و مالکین را در بردارند. اطلاعات آنها مسائل مهمی همچون رضایت

1. Brewer.

2. Financial.

مشتری را نمی‌تواند پیش‌بینی نماید. اینها نمی‌توانند عملکرد را با فرایند ربط دهند (آتکینسون، ۱۹۹۷، ص ۱).

ب - مدل سنجش عملکرد استراتژیک

در این سیستم، سازمان مجموعه‌ای پیچیده از قراردادهای پنهان و آشکار است که رابطه بین سازمان و ذینفع‌ها^۱ را مشخص می‌سازند. ذینفع یک فرد یا یک گروه در داخل یا خارج سازمان است که سهمی در آن دارد و می‌تواند بر عملکرد سازمان اثر گذارد. معمولاً پنج گروه ذینفع وجود دارند: مشتریان، کارکنان، تولیدکنندگان، مالکان و جامعه. این پنج گروه در دو دسته کلی قرار می‌گیرند:

اول: ذینفع‌های محیطی که مشتریان و مالکان و جامعه را در بر می‌گیرد و دوم: ذینفع‌های فرایندی که کارکنان و تولیدکنندگان را تشکیل می‌دهد. دسته اول محیط خارجی سازمان را معین و به نوبه خود عناصر اصلی استراتژی رقابتی آن را مشخص می‌سازند؛ دسته دوم در داخل محیطی که ذینفع‌های خارجی تعریف می‌کنند، به برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا و اعمال فرایندها می‌پردازند که حاصل آن تولیدات سازمان برای مشتریان است.

همچنین هر سازمان اهدافی دارد که برای انجام آنها به وجود آمده است. این اهداف را اهداف اولیه^۲ می‌نامند. در مدل سنجش عملکرد استراتژیک، اصل بر این است که مالکان (در مورد شرکت‌ها) اهداف اولیه را به روشنی بیان کنند و هدف‌ها را اولویت‌بندی نمایند. روابط سازمان با ذینفع‌ها با توجه به این مسأله است که آنها چگونه به صورت فردی و جمعی در رساندن سازمان به اهداف اولیه‌اش مساعدت نمایند. هدف برنامه‌ریزی این است که رابطه با هر ذینفع را معین سازد. برنامه‌ریزی با تعیین خواسته‌های مشتری شروع می‌شود و پس از آن همزمان با در نظر گرفتن خواسته و سهم کارکنان و تولیدکنندگان و لحاظ کردن محیط تعریف شده توسط مالکان و جامعه،

1. Stakeholders.

2. Primary Objectives.

سازمان استراتژی و فرایندهایی را انتخاب می‌کند که منعکس کننده رابطه با هر گروه از ذینفع‌ها باشد.

نتیجه برنامه‌ریزی همان قراردادهای پنهان و آشکار سازمان با ذینفع‌های آن است. این قراردادها آنچه سازمان از هر گروه ذینفع برای دستیابی به اهداف اولیه انتظار دارد و آنچه هر ذینفع از سازمان می‌خواهد را معین می‌سازند. این قراردادها نه تنها رویکرد سازمان در رقابت را مشخص می‌سازند بلکه بر سنجش عملکرد و سیستم‌های کنترل سازمان تأکید دارند.

هدف برنامه‌ریزی استراتژیک، عبارت است از تعریف روابط یا قراردادهای بین سازمان و ذینفع‌های آن، که این کار به کسب اهداف اولیه که توسط مالکان سازمان (شرکت) تعیین شده کمک می‌نماید.

آنچه هر سازمان از هر گروه ذینفع انتظار دارد و به او می‌دهد تا اهداف اولیه‌اش برآورده شوند را اهداف ثانویه^۱ می‌گویند. اهمیت اهداف ثانویه نه به خاطر خودشان بلکه به این لحاظ است که ابزاری برای کمک به سازمان در رسیدن به اهداف اولیه می‌باشند؛ مثلاً رضایت مشتری که یک هدف ثانویه است به این دلیل که منجر به افزایش دارایی مالک که یک هدف اولیه است می‌شود، اهمیت می‌یابد.

در عین حال موفقیت سازمان با توجه به اهداف ثانویه حاصل می‌شود و معیارهای عملکرد اهداف ثانویه راهی برای بهبود عملکرد می‌باشند. تعیین هدف عملکردی برای اهداف ثانویه در کانون توجه مدیران قرار می‌گیرد. معیارهای عملکرد اهداف ثانویه یا مستقیماً با رأی‌گیری از مشتریان به دست می‌آیند و یا غیرمستقیم از طریق ادعاها و شکایت آنها. سیستم سنجش عملکرد باید به‌طور منظم را مدنظر قرار دهد:

الف: آیا سازمان، سهم کارکنان و تولید کنندگان، ذینفع داخلی و آنچه از مشتری

انتظار می‌رود را دریافت کرده یا خیر و اگر دریافت نکرده، راه اصلاح را پیدا کند.

ب: آیا هر گروه ذینفع آنچه را برای مشارکت با سازمان در رابطه با کسب اهداف

باید انجام دهد انجام داده یا خیر. با این عمل سازمان برای رفع مشکلات قبل از آنکه

تأثیر زیادی بر اهداف بگذارند، آماده می شود.

ج: طرح و اجرای فرایندهایی را که در رابطه با اهداف ثانویه اهمیت دارند مشخص سازد.

د: به سازمان در ارزیابی برنامه و قراردادهای پنهان و آشکاری که دارد کمک نماید.

ج - سیستم سنجش عملکرد فرایندی^۱

چون ارزشیابی عملکرد فرایندی به افراد و گروه‌ها این توانایی را می دهد که بینند در مقام مقایسه با رقبا چه وضعیتی دارند، سازمان فرایند مدار مورد توجه قرار گرفته است. فرایند مجموعه‌ای از منابع مرتبط با هم (مثل: پرسنل، پول، تکنولوژی اطلاعاتی، وسایل، شیوه‌ها) و فعالیت‌ها (قدام‌های کار) می باشد که هدف مشترک دارند و برای رسیدن به اهداف با هم مشارکت می کنند.

برای پاسخ دادن به دو سؤال:

آیا عملکرد جاری بهتر از گذشته است؟

اهداف چقدر جامه عمل پوشیده‌اند؟

یک سیستم سنجش عملکرد فرایندی لازم است. این سیستم ویژگی‌های زیر را دارد:

الف: اطلاعات مرتبط با عملکرد فرایندهای سازمان را از طریق مجموعه‌ای از شاخص‌ها گردآوری می کند.

ب: نتایج را با نتایج قبلی مقایسه می کند و آنها را در اختیار اعضاء تیم فرایندی قرار می دهد.

ج: مسیر حرکت کلی، یعنی اهداف کلی و عملیاتی فرایندهای سازمان را به کارکنان نشان می دهد.

د: در کمک به درک فرایندها می کوشد.

ه: چون امروزه سازمان سیستم‌های اطلاعاتی بسیاری از قبیل سیستم‌های

اطلاعات حسابداری، سیستم‌های گزارش محیطی، سیستم‌های اطلاعات منابع انسانی، سیستم‌های اطلاعات تولید، سیستم‌های مدیریت و غیره دارند که اطلاعات مختلفی را به آنها می‌دهند و مدیران و کارکنان را در خود غرق می‌کنند، PPMS این گزارش‌ها را به مقدار زیاد کاهش می‌دهد.

به طور خلاصه هدف اصلی PPMS عبارت است از فراهم ساختن اطلاعات جامع و به موقع در مورد عملکرد فرایندی سازمان که این اطلاعات می‌تواند عملکرد جاری فرایند سازمان را مستقیماً با تیم فرایندی در میان گذاشته، تخصیص منابع را از نظر کمی و کیفی افزایش دهد و ضعف فرایندهای سازمان را بازگو کند.

در این رویکرد، سنجش عملکرد با توجه به ذینفع است؛ یعنی باید ذینفع‌های هر فرایند شناخته شوند و برای هر ذینفع یا گروه ذینفع اهداف مرتبط با فرایند تعریف شوند. بر مبنای رویکرد ذینفع، واژه عملکرد فرایندی، «درجه رضایت ذینفع» تعریف می‌شود (کوینگ^۱، ۲۰۰۰، ص ۵).

ذینفع‌های اصلی عملکرد فرایندی عبارتند از: سرمایه‌گذاران، کارکنان، مشتریان و جامعه. چون عملکرد فرایندی بر اساس درجه رضایت ذینفع اندازه‌گیری می‌شود، هر گروه از ذینفع‌ها یک بعد عملکرد را نشان می‌دهند. پس عملکرد، جنبه‌های مالی، کارمندی، اجتماعی و مشتری را در بر می‌گیرد که جنبه نوآوری را هم می‌توان به آن افزود. سیستم سنجش عملکرد فرایندی به سه سؤال پاسخ می‌دهد:

الف: قدم‌های تعیین شاخص‌های عملکرد فرایندی کدامند؟

ب: این شاخص‌ها چه ویژگی‌هایی باید داشته باشند؟

ج: روش‌های جمع‌آوری اطلاعات در مورد شاخص‌ها کدامند؟ (کوینگ، ۲۰۰۰،

ص ۱۲-۵).

۲) عناصر اصلی بهره‌وری بخش دولتی

از بهره‌وری تعاریف بسیار زیاد و گاه پیچیده‌ای شده است. در این جا تعریف ساده ولی بسیار گسترده‌ای از آن ارائه می‌شود: بهره‌وری کسب نتیجه کار از سه عنصر مهم هدف، انتظارات و سرمایه انسانی است (وارت^۱، ۱۹۹۹، ص ۴).

الف - هدف: در بهره‌وری، هدف مقدار منابع مالی و فیزیکی مصرفی را معین می‌سازد. بدون داشتن هدف، بهره‌وری بی‌معنی است و این عنصر عمدتاً توسط خط مشی‌گذاران مشخص می‌گردد.

ب - انتظارات: بهره‌وری نتیجه انتظاراتی است که سطح کارایی و اثربخشی را در استفاده از منابع معین می‌سازند. انتظارات، یعنی در ازاء هزینه مصرفی چه کالا یا خدمتی و با چه کیفیتی به دست آید.

ج - سرمایه انسانی: بهره‌وری نتیجه کار نیروی انسانی و سیستم‌های سازمانی است که اهداف را با کارایی و اثربخشی به انجام می‌رسانند. یعنی افراد در برآوردن انتظارات چه توانی دارند و شاخص‌های سازمانی که افراد بر اساس آنها کار می‌کنند کدامند.

در هر دوره‌ای که بهره‌وری بخش دولتی مورد توجه قرار گرفته، این سه عنصر وجود داشته است تا اهداف «صحیح» نرم‌ها و استانداردهای «درست» و «بهترین» سیستم‌ها برای ارضاء نیازهای در حال تغییر جامعه به کار گرفته شوند. امروزه دولت‌ها و مقامات می‌خواهند در تمام عناصر بهره‌وری تغییرات اساسی به عمل آورند تا اولاً، معلوم شود که دولت چه کاری را باید انجام دهد؛ ثانیاً، کارایی و اثربخشی را افزایش دهد؛ ثالثاً، چون بنابراین است که دولت انتظارات سطح بالا را با هزینه کمتر از نظر کارایی و اثربخشی برآورد، بایستی در سیستم‌های سنتی سازمان و منابع انسانی تغییر زیادی به عمل آید. بخش دولتی باید از شکل بوروکراتیک و شدیداً سلسله‌مراتبی به شکلی که بیشتر رقابتی و دموکراتیک باشد تغییر کند؛ ساختار سازمانی گروه‌مداری که در تولید و خدمت تغییر ایجاد می‌کنند داشته باشد؛ الگوی منعطف مبتنی بر پروژه طراحی نماید و

1. Wart.

بر رقابت بیفزاید.

رویکردهای گوناگون در رابطه با بهره‌وری بخش دولتی

در رابطه با بهره‌وری دولتی از نظر مدیریتی دو رویکرد متفاوت را می‌توان مرور کرد: دیدگاه سنتی و دیدگاه جدید.

الف - دیدگاه سنتی: دیدگاه سنتی نسبت به بهره‌وری، رویکردی مهندسی صنعتی داشت. پنج جنبه اساسی رویکرد را می‌توان اینگونه برشمرد:

- رویکرد سنتی بر مدل سلسله‌مراتبی بوروکراتیک تکیه دارد؛ یعنی رأی دهندگان سیاستمداران را انتخاب می‌کنند، سیاستمداران از طریق بوروکراتها دستوراتشان را ابلاغ می‌کنند، بوروکراتها، مدیران اجرایی را رهبری می‌نمایند و مدیران اجرایی و مدیران میانی، کارکنان را اداره می‌کنند.

- رویکرد سنتی، مدل مناسبی برای تصمیم‌گیری مدیران با کمک متخصصین می‌باشد.

- در این رویکرد برنامه‌ریزی بسیار منطقی، عقلایی و بلندمدت می‌باشد و باید به تفصیل از ابتدا تا انتها درک شود. هر کس می‌داند که از او چه انتظاری دارد.

د - چون کارآیی هزینه مورد نظر است، در این رویکرد مدل‌های تولید انبوه در اولویت قرار دارند.

و - سیستم‌ها باید تا حد امکان خود کنترل باشند تا یکپارچگی حاصل شود. بر روی هم این رویکرد سوگیری شدیدی نسبت به جنبه‌های کمی (یا کارآیی) بهره‌وری داشت و ابزارهای کیفی در این رویکرد به شدت در اقلیت قرار داشته‌اند. برخی از شیوه‌های سنتی برای تجزیه و تحلیل بهره‌وری عبارت بودند از: پیش‌بینی هزینه و درآمد، کنترل امور مالی، مطالعات وقت و حرکت، تحلیل جریان کار، مدیریت بر مبنای هدف. شش شیوه یعنی، مطالعات وقت و حرکت، تجزیه و تحلیل کار، آموزش کارکنان فنی، تجزیه و تحلیل توزیع کار، مدیریت بر مبنای هدف و طراحی جریان کار همگی شیوه‌های تخصصی و مدیریتی برای رسیدن به یک بهترین راه از منظر تحلیل

عقلانی هستند.

ب - دیدگاه جدید: اگر رویکرد سنتی، نگرش مهندسی، صنعتی داشت، رویکرد جدید، رویکرد مدیریت کیفیت نامیده می شود که با نگرش قبلی تفاوت های چندی دارد:

- رویکرد مدیریت کیفیت نگرشی است در جهت مدل سلسله مراتبی دموکراتیک که بر اساس آن اگر چه سلسله مراتب نباید شکسته شود، محدود کننده هم نباید نباشد.

- بسیاری از تصمیمات می توانند توسط کارکنان و سرپرست آنها از طریق مشاوره با ارباب رجوع و مشتریان اتخاذ شوند که این خلاقیت را رشد می دهد.

- برنامه های بزرگ در بخش دولتی به ندرت مشمول نگرشی که در مدل مهندسی، صنعتی دیده می شوند می گردند و بسیاری از پروژه های اجتماعی بخش دولتی، شیوه تعریف شده ای ندارند و شیوه بکار رفته در یک جا برای کار در جای دیگر نیاز به تفسیر جدیدی دارد.

- مدل های تولیدی قابل انعطاف در دنیایی از نیازهای در حال تغییر و گروه هایی از مشتریان و ارباب رجوع گوناگون و نیز تغییر در تکنولوژی، گروه های کوچک را اثربخش تر از گذشته می سازد.

- در مورد برخی سیستم های خدماتی تصور می شود که سازمان واحد تحلیل نیست و دولت (به معنای شهر استان و کشور) سطح مناسب تجزیه و تحلیل می باشد.

این بدان معنی نیست که در این رویکرد، کارآیی در نظر گرفته نشده است. در حقیقت بسیاری از ابزارهای کارآیی هم توسعه و هم جان تازه ای یافته اند اما در ابزارهای اثربخشی، در اثر انقلاب مدیریت کیفیت، تغییرات زیادی ایجاد شده است. این ابزارها شامل تجزیه و تحلیل ذینفع ها، درگیر کردن شهروندان در طراحی و ارزیابی کار، پیشرفت مستمر، مهندسی مجدد، رویکرد تیمی به کار و تحقیق در مورد ایده کارکنان می شود (وارت، ۱۹۹۹، ص ۱۲-۵).

دیدگاه سنتی	دیدگاه جدید
رویکرد مهندسی، صنعتی به بهره‌وری: - استفاده از مدل سلسله مراتبی بوروکراتیک - تصمیم‌گیری توسط متخصصان - برنامه‌ریزی سیار منطقی، عقلایی و بلندمدت - اولویت با مدل‌های تولید انبوه - واحد تحلیل در سطح سازمان	رویکرد مدیریت کیفیت به بهره‌وری: - استفاده از مدل سلسله مراتبی دموکراتیک - تصمیم‌گیری توسط کارکنان و سرپرستان - پروژه‌های اجتماعی تعریف نشده - مدل‌های تولیدی قابل انعطاف - واحد تحلیل در سطح دولت

رویکردهای گوناگون در رابطه با بهره‌وری بخش دولتی

سنجش بهره‌وری دولت

تعریف سنجش: فرایند برآورد یا ارزیابی با توجه به معیارهای معین است که شامل کنترل شاخص‌های اصلی بهره‌وری و گزارش نتایج می‌باشد. کار مهم بعد از سنجش و با کار روی داده‌ها برای اثرگذاری بر پیشرفت مستمر انجام می‌شود (وودراف^۱، ۱۹۹۵، ص ۵).

تعریف قابل سنجش بهره‌وری خدمات دولتی

الف: بهره‌وری پاسخی به نیازها، خواسته‌ها و منابع جامعه می‌باشد (اپشتین^۲، ۱۹۹۲، ص ۱۶۳).

از بهره‌وری خدمات دولتی تعاریف بسیار زیادی شده است که در این جا این تعریف به عنوان چهارچوبی برای سنجش آن ارائه می‌گردد. به طور کلی هدف از ارائه خدمات دولتی، ارضاء نیازهای جامعه است؛ ولی از آن جا که در رابطه با نیاز و این که با منابع محدود چه نیازی برآورده شود، عقاید متفاوتی وجود دارد، خواسته‌های جامعه مطرح می‌شوند. بعضی اوقات این خواسته‌ها مستقیماً توسط شهروندان بیان می‌شوند، مانند خواسته‌هایی در زمینه دایر کردن کتابخانه، حمل و نقل عمومی، تعمیر دست‌اندازهای

1. Woodruff.

2. Epstein.

خیابان، تمیز کردن مجرای فاضلاب، درمان و خدمات دیگر. گاهی نیز مقامات عالی رتبه دولتی خواسته‌های جامعه را جویا می‌شوند و از طریق پرسش از جامعه در می‌یابند که چه خواسته‌ای دارند، مثلاً از طریق پیمایش یا از طریق گروه‌های متمرکز، ملاقات نمایندگان مردم با موکلین و پرسش از مصرف‌کنندگان خدمات.

ب: تقسیم تعریف بهره‌وری دولتی تا بتوان سنجش آن را عملاً انجام داد.

تعریف بهره‌وری خدمات دولتی را می‌توان به این صورت بسط داد: بهره‌وری پاسخی است به نیازها، خواسته‌ها و منابع جامعه، ارباب رجوع، استفاده‌کننده یا مشتری (اپشتین، ۱۹۹۲، ص ۱۶۵). این تعریف وقتی برای سنجش قابل استفاده است که به دو بخش اصلی تقسیم شود: اول در رابطه با نیازها و خواسته‌ها و بخش دوم در رابطه با منابع.

منابعی که برای ارائه خدمات دولتی به کار می‌روند اغلب به طور مستقیم یا به طور کامل از کسانی که خدمات را دریافت می‌کنند (و برای ارضاء نیازها و خواسته‌های آنها خدمات ارائه می‌شوند) دریافت نمی‌گردند. این منابع می‌توانند ترکیبی از درآمدهای عمومی و خصوصی دولت، درآمد مالیات، بهای خدمات و غیره می‌باشند. بنابراین برای بررسی جزء منابع تعریف بهره‌وری دولتی نباید جامعه، ارباب رجوع، مصرف‌کننده یا مشتری را منشأ دریافت این منابع در نظر گرفت بلکه باید بر منابع در دسترس سازمان با درک این که منابع و روش کسب آنها از خدمتی به خدمت دیگر و از سازمانی به سازمان دیگر تفاوت می‌کند نگریم. با این توضیح تعریف بهره‌وری دولتی را می‌توان به دو جزء زیر تقسیم نمود:

- پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های جامعه، ارباب رجوع، مصرف‌کننده یا مشتری.
- مقدار (سطح) خدمات به دست آمده از منابع در دسترس سازمان خدماتی دولت.

ابعاد اصلی و قابل سنجش بهره‌وری

دو جزء بهره‌وری خدمات دولتی منجر به سه بعد قابل سنجش یا به طور کلی تر سه بعد عملکرد خدمات دولتی می‌شوند که عبارتند از: اثربخشی، کارایی و در موارد

خاص، درآمد. معیارهای عملکردی این ابعاد می‌توانند معیارهای عملکرد خدمات دولتی و یا آنچنان که در مورد بعضی از سازمان‌ها گفته شود شاخص‌های عملکرد در نظر گرفته شوند.

در نظر گرفتن کارایی و اثربخشی به عنوان ابعاد مهم بهره‌وری با عملکرد دولت با تاریخ این قرن و تحقیق انجام شده درباره سنجش خدمات دولتی قرین است. بر درآمد به عنوان شاخص بهره‌وری تأکید نمی‌شود، اما مقامات دولتی کوشش‌هایی برای افزایش درآمد به عنوان بخشی از برنامه‌های افزایش بهره‌وری داشته‌اند.

اثربخشی خدمات دولتی

اثربخشی خدمات دولتی، رسیدن به اهداف تعریف شده است. اما چون تمام سازمان‌های دولتی که خدمات مشابه ارائه می‌کنند اهداف یکسان ندارند، بسیاری اهداف خود را به روشنی بیان نمی‌کنند و برخی ممکن است اهدافشان را بیان کنند اما هدف‌هایی را دنبال کنند که در ورای اهداف مکتوب آنهاست. بنابراین اثربخشی را می‌توان به طور گسترده‌تر با عنایت به «اهداف عمومی» چنین تعریف نمود:

اثربخشی به مقدار پاسخگویی خدمات در برابر نیازها و خواسته‌های جامعه، ارباب رجوع، مصرف‌کنندگان یا مشتریان بستگی دارد و جزء اول بهره‌وری خدمات دولتی را در بر می‌گیرد.

کارایی خدمات دولتی

تعاریف سنتی وارد یا صادر در مورد بهره‌وری در واقع تعریف کارایی هستند. در مورد خدمات دولتی، کارایی بر نسبت مقدار خدمات انجام شده به هزینه (یا تعداد منابع) لازم برای ارائه خدمات اشاره دارد.

کارایی با جزء دوم بهره‌وری، یعنی سطح خدمات به دست آمده از منابع در دسترس سازمان و به طور غیرمستقیم با جزء اول بهره‌وری خدمات دولتی در رابطه است. به هر اندازه افزایش کارایی بتواند هزینه خدمات را کاهش دهد و این کاهش باعث کاهش فشار مالیاتی گردد، این افزایش می‌تواند در مورد خواسته‌های جامعه برای کم شدن

مالیات، پاسخگویی داشته باشد.

تفاوت اثربخشی و کارایی

علاوه بر اینکه اثربخشی اساساً به جزء اول و کارایی به جزء دوم بهره‌وری خدمات دولتی مربوط می‌شوند. طریقه دیگر برای تشخیص این دو عبارتست از برون‌نگری و درون‌نگری آنها. در سنجش کارایی، یک سازمان خدماتی دولت به درون و به عملیاتش می‌نگرد تا ببیند آیا مقدار معقولی از خدمات را در برابر پول‌های مصرف شده به دست آورده است یا خیر.

اما در سنجش اثربخشی، یک سازمان خدماتی دولت به بیرون و به استفاده‌کنندگان یا جامعه (ارباب رجوع، مشتریان) می‌نگرد تا پیامد (تأثیر) خدمات بر جامعه، ارباب رجوع، مصرف‌کننده یا مشتری را ببیند.

معیارهای اثربخشی بایستی نشان‌دهنده پاسخگویی سازمان خدماتی دولت در برابر نیازها و خواسته‌های مشتریان آن باشد. سنجش اثربخشی، سنجش مقدار انجام رسالت سازمان است. هر سازمان رسالتی دارد و این رسالت اهداف آن را بیان می‌کند، مشتریان و ارباب رجوع نیازها و خواسته‌هایی را که باید برآورده شوند معین می‌سازد.

از طرف دیگر اثربخشی، کیفیت و کمیت یک خدمت را در بر می‌گیرد. مثلاً اثربخشی حمل و نقل عمومی نه فقط به تعداد افرادی که از آن استفاده می‌کنند، بلکه بستگی به این دارد که افراد سفرهای راحت، سریع و به موقع و امنی داشته باشند. اثربخشی با به موقع بودن و استمرار همراه است. به موقع بودن، به زمان پاسخ در مورد خدمتی که درخواست شده اشاره دارد و استمرار که از جنبه‌های مهم اثربخشی است بیان می‌کند که خدمت چند بار انجام شده است (اپشتین، ۱۹۹۲، ص ۱۶۷-۱۶۶).

۳) راه‌های گوناگون سنجش اثربخشی خدمات دولتی

اثربخشی، خیلی وسیع است و در سنجش آن باید جنبه‌های بسیاری از خدمات سنجیده شوند. بسیاری از خدمات دولتی، ارباب رجوع فراوان و هدف‌های چندگانه دارند و حتی محدود کردن اثربخشی به انجام رسالت سازمان به عنوان نقطه شروع بر

ایجاد معیارها بسیار گسترده است. بنابراین داشتن طبقاتی از معیارهای اثربخشی خدمات دولتی، راهی برای تعیین شاخص‌های اثربخشی است و در این راستا چهار طبقه اصلی از معیارها را می‌توان در نظر گرفت:

الف - معیارهای مربوط به وضعیت جامعه یا مشتریان

بسیاری از معیارهای وضعیت جامعه، معیارهایی درباره شرایط نامطلوبی هستند که جامعه می‌خواهد آنها را کاهش دهد، یا معیارهایی در رابطه با شرایط مطلوبی هستند که جامعه می‌خواهد آنها را نگهدارد یا افزایش دهد. شرایط نامطلوب، مانند جرائم گزارش شده، آتش‌سوزی، تعداد تصادفات اتومبیل و شرایط نامطلوب اقتصادی از قبیل بیکاری، شرایط مطلوب جامعه با استانداردهایی که توسط صاحب‌نظران معین می‌شوند، مرتبط هستند.

ب - معیارهای مربوط به انجام خدمات

از آنجا که وضعیت جامعه و مشتری عموماً خارج از کنترل کامل برنامه‌های خدماتی دولت است، بایستی معیارهایی برای اثربخشی با تأکید بر انجام خود برنامه وجود داشته باشد. مدیران و کارکنان عالی رتبه دولت، مسئول سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت هستند تا شرایط ضعیف جامعه را بهبود بخشند و شرایط خوب را نگهدارند. معیارهای انجام خدمات بایستی کیفیت و کمیت را در نظر بگیرند. مثلاً تکرار در جمع‌آوری زباله با حفظ کیفیت مهم است. در مورد تعمیر خیابان‌ها، معیار مفید اثربخشی، مقدار (کمیت) لکه‌گیری‌هایی است که بعد از تعمیر در ظرف چند سال مجدداً خراب نشود (کیفیت). از آنجا که تغییر وضع جامعه در بلندمدت نمایان می‌شود و عوامل خارج از برنامه در آن دخالت دارند، توجه به تعداد ارباب رجوعی که به آنها خدمت ارائه می‌شود مفید می‌باشد، پاسخ‌های داده شده به درخواست‌های شهروندان در مورد خدمت، معیارهایی مفید برای سنجش اثربخشی هستند.

ج - معیارهایی مربوط به رضایت و ادراک شهروندان یا ارباب رجوع

در مورد بعضی از خدمات، تأثیر را مشکل می‌توان تعریف کرد یا سنجید و در اینگونه موارد، سنجش رضایت و ادراک شهروندان می‌تواند راهی برای سنجش اثربخشی باشد. حتی وقتی سنجش شرایط جامعه و انجام خدمات امکان‌پذیر باشند رضایت شهروندان مسئله مهمی است (البته شهروندان ادراکشان از وضعیت جامعه را بیان می‌کنند و نه به وضعیت واقعی را).

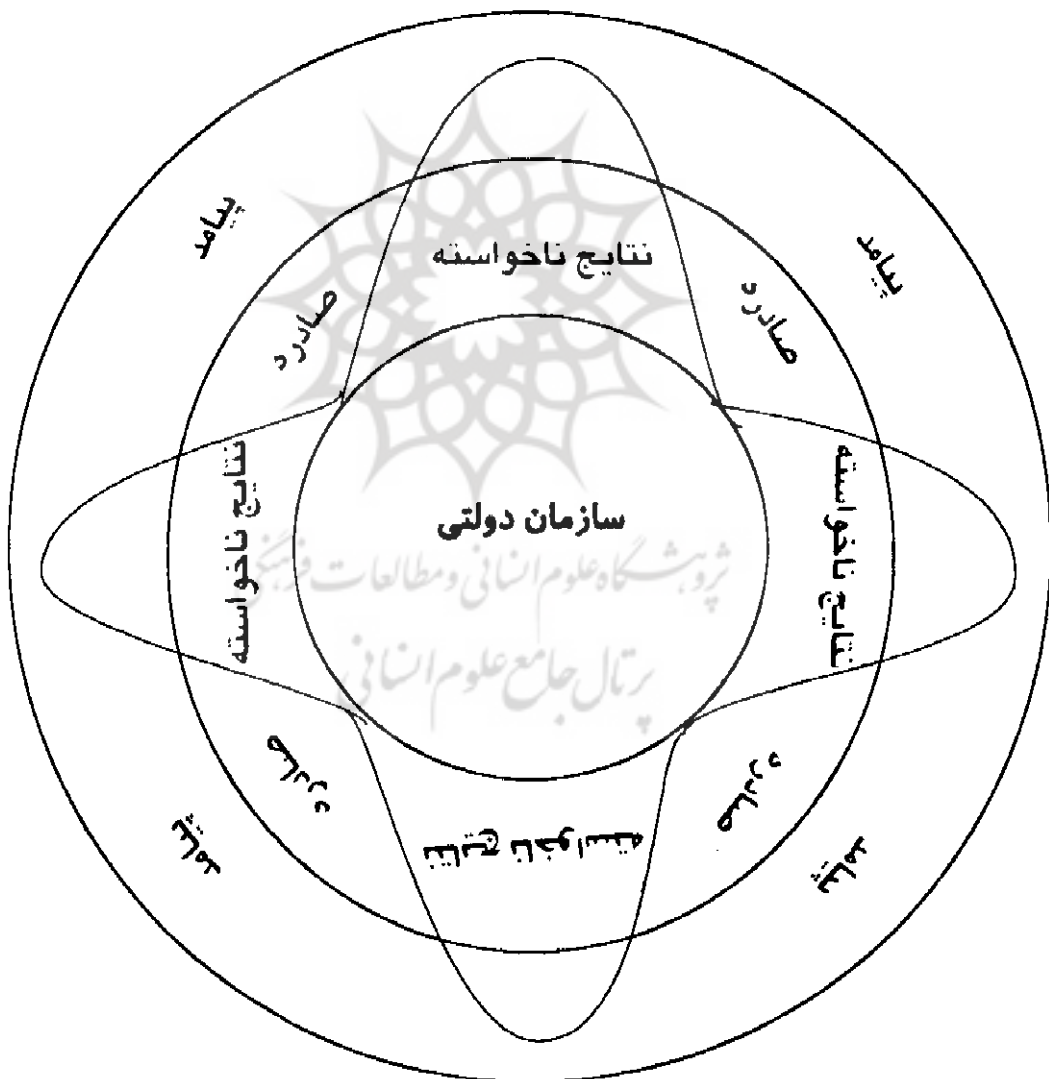
یکی از راه‌های نشان دادن رضایت از خدمات دولت، شکایات شهروندان است. ولی چون شکایت بیشتر از طرف شهروندانی که پرسر و صدا هستند بیان می‌شود و شهروندانی هستند که می‌ترسند و یا چگونه شکایت کردن را نمی‌دانند، دو راه برای به دست آوردن تصویر کامل از رضایت و ادراک شهروندان وجود دارد که عبارتند از: پیمایش و گروه‌های متمرکز.

پیمایش، راهی قابل کنترل برای استفاده از چشم و گوش و نظر تعداد زیادی از مردم است، بدون آنکه به آنها حقوقی داده شود. مردم در پیمایش، می‌گویند که قربانی جنایت بوده‌اند یا خیر، از خدمات راضی بوده‌اند یا نه و چه خدماتی باید اضافه شود. پیمایش نه فقط در مورد استفاده‌کنندگان از یک خدمت بخصوص کاربرد دارد، بلکه برای بهبود آن مفید می‌باشد. در مورد بسیاری از خدمات دولتی، پیمایش می‌تواند اطلاعات مفیدی در رابطه با مشکلات و شرایطی که توسط ارباب رجوع درک می‌شود ارائه نماید.

گروه‌های متمرکز، در بخش خصوصی مورد استفاده بوده و اخیراً برای تشخیص ادراک شهروندان در رابطه با خدمات دولتی، وضعیت جامعه و مسائل و مشکلات دولت به کار گرفته شده‌اند. گروه‌های متمرکز مسائل را با عمق بیشتری نسبت به پیمایش تبیین می‌کنند و می‌توانند مکمل پیمایش باشند. آنها می‌توانند قبل از پیمایش برای محدود کردن مسائلی که عمق بیشتری می‌خواهند و نیز برای کمک به چهارچوب دادن به پیمایش به کار روند. گروه‌های متمرکز به استفاده از پرسشنامه‌های بسته پیمایش بسنده نمی‌کنند و به جمع‌آوری اطلاعات بیشتر و از ابعاد مختلف می‌پردازند. این شیوه به محققین یاری می‌دهد تا به لایه‌های زیرین احساسات، باورها و فرضیات شهروندان دست یابند.

د- معیارهایی برای سنجش اثرات ناخواسته خدمات

ارائه یک خدمت اثراتی دارد که مورد درخواست ارائه دهندگان آن می‌باشد، اما معمولاً یک سری اثرات یا پیامدهای ناخواسته و منفی نیز برای مردم و جامعه به بار می‌آورد؛ مثلاً فشار پلیس برای کاهش جرم و جنایت، باعث افزایش شکایات مردم از تهدیدات و مراجعات و بازرسی‌های مکرر پلیس می‌شود. سنجش کنترل کیفیت می‌تواند برای جلوگیری از اثرات ناخواسته یک خدمت صورت گیرد (اپشتین، ۱۹۹۲، ص ۱۷۸-۱۷۱).



مدل نظری سنجش اثربخشی با توجه به ابعاد سه‌گانه

نتیجه

در این مقاله، پس از تعریف عملکرد به مهمترین سیستم‌های سنجش آن اشاره شد که عبارت بودند از: سیستم سنجش سنتی، سیستم سنجش عملکرد استراتژیک و سیستم سنجش عملکرد فرایندی. گفته شد، که سیستم‌های سنجش سنتی، که عمدتاً بر گزارشات مالی تأکید دارند به این علت که محکم‌اند و با اهداف اصلی سازمان و سود مالکان سازگارند، علیرغم انتقاداتی که بر آنها وارد شده هنوز مورد استفاده مدیران قرار می‌گیرند. سیستم سنجش عملکرد استراتژیک، به بیان ماهیت و اهداف سازمان می‌پردازد و بر این نکته توجه دارد که سازمان‌ها اهداف اولیه و ثانویه و نیز ذینفع‌های محیطی و فرایندی دارند و بایستی به همه آنها توجه کنند. سیستم سنجش عملکرد فرایندی، هم علاوه بر این که اطلاعات جامع و به موقع در مورد عملکرد فرایندی را در اختیار قرار می‌دهد بر درجه رضایت ذینفع توجه عمیق دارد.

مدل سنجش اثربخشی، با توجه به این که اثربخشی زیر مجموعه بهره‌وری و بهره‌وری یکی از ابعاد عملکرد سازمانی است بر گرفته از خواص سیستم‌های سنجش فوق‌الذکر است. ابعاد این مدل با عنایت به اینکه اثربخشی تحقق اهداف سازمان است و بر کمیت و کیفیت تأکید دارد با سیستم‌های سنجش عملکرد سازگاری و ارتباط دارند. یعنی بعد اول مدل به سنجش صادره‌های سازمان دولتی می‌پردازد، بعد کمی اثربخشی را تأمین می‌کند و از خاصیت سیستم‌های سنجش سنتی استفاده می‌برد که شاخص‌های سنجش هم در این بعد کمی هستند. بعد دوم به سنجش پیامدهای سازمان دولتی اقدام می‌کند، بعد کیفی اثربخشی را دربردارد و از سیستم‌های سنجش استراتژیک و فرایندی استفاده می‌کند و برای آن بایستی شاخص‌های کیفی در رابطه با رضایت مشتریان و ذینفع‌ها در نظر گرفت. بعد سوم هم که سنجش اثرات ناخواسته را در بر دارد، با استفاده از سیستم سنجش فرایندی در رابطه با نتایج ناخواسته‌ای که از انجام خدمات دولتی حاصل شده‌اند، با شاخص‌های کیفی به سنجش می‌پردازد. اطلاعات لازم در زمینه ابعاد سه‌گانه را می‌توان با مراجعه به اسناد و مدارک، پیمایش (مصاحبه و پرسشنامه) و با استفاده از گروه‌های متمرکز جمع‌آوری نمود.

مآخذ

- 1- Atkiknson, Anthony & John H Waterhouse, A Stakeholder Approach to Strategic Perfomance Measurement, Sloan Management Review, Issue 3, Vol 38, Spring 1997.
- 2- Atkinson, Anthony & Marc Epstein, Measure for Measure, CMA Management, Sep 2000.
- 3- Brewer, Gene A & Sally Coleman Selden, Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies, Journal of Public Administration Research and Theory, Oct 2000.
- 4- Epstein, Paul D, Measuring Performance of Public Services, Public Productivity Handbook (Marcel Dekker in, 1992).
- 5- Jones & Buerkle, Work Group Performance Measurment and Feedback, Group & Organization Management, issue 3, Vol 18, sep 1993.
- 6- Kueng, Peter, Process Performance Measurement System: A Tool to Support Process-based Organizations, Total Quality Management, jan 2000.
- 7- Wart, Montgomery Van & Evan Berman, Contemporary Public Sector Productivity Values, Public Productivity & Management Review, Issue 3, Vol 22, Mar 1999.
- 8- Wholey, Jesoph, Performace - Based Management, Public Productivity & Management Review, Mar 1999.
- 9- Woolkuff, D.M., Productivity in the Real World, Hydrocarbon Processing, issue 11, No 95, Vol 74, 1995.



پروہش گاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی