



فصلنامه علمی اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)، مقاله علمی پژوهشی
سال هجدهم، شماره اول (پیاپی ۳۹)، بهار ۱۴۰۳، صص. ۱۹۳-۲۳۲

«تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) چالش‌های استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور بر مبنای قانون مدیریت خدمات کشوری»

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۶/۰۶/۰۸

مقاله برای اصلاح به مدت ۴ روز نزد نویسنده (گان) بوده است.

10.30497/SMT.2024.246748.3590

مصطفی حیدری *

محمد مهدی علیشیری **

مهدی حیدری ***

چکیده

توسعه نظام اداری یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران و مجریان بسیاری از کشورهاست و تاکنون ایده‌ها و خط‌مشی‌های متعددی در این زمینه طرح، اجرا و ارزیابی شده است. یکی از راهبردهای توسعه اداری و بهبود عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور، استقرار سیستم‌های مدیریت عملکرد است. ارزیابی‌های غیرعلمی، مقطعی و مبتنی بر قضاوت‌های ذهنی نمی‌تواند تصویر دقیقی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی ارائه دهد. این تحقیق به بررسی چالش‌های استقرار مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی، بر اساس مواد «۸۱» و «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری می‌پردازد. این پژوهش با رویکرد ترکیبی کیفی و کمی انجام شده و به بررسی چالش‌های استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور پرداخته است. ابتدا مبانی نظری مدیریت عملکرد در سطح سازمان مطالعه شده و منابع منتخب طبقه‌بندی و تحلیل مضمون شدند. سپس، با استفاده از مضامین استخراج شده، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۲۰ نفر از خبرگان مدیریت عملکرد در سازمان‌های بخش دولتی کشور انجام شد و ۲۲ چالش اصلی شناسایی شدند و سپس با روش تحلیل اهمیت-عملکرد توسط خبرگان مورد ارزیابی قرار گرفتند. یافته‌های تحقیق نشان داد که چالش‌های «عدم وجود ارتباط بین ارزیابی عملکرد سطح فردی با دستگاه‌های اجرایی»، «عدم رعایت اصل بازخورد در مدیریت عملکرد»، «متعدد بودن عوامل دخیل در نتایج عملکرد»، «عدم وجود قوانین و مقررات کافی برای حمایت از نهاد ارزیاب»، «عدم ارتباط بین ارزیابی عملکرد و تخصیص بودجه»، «نبود آموزش و توسعه مناسب» و «نبود سازوکار مناسب برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی توسط مردم» در ناحیه دوم ماتریس اهمیت-عملکرد قرار دارند، به این معنا که دارای اهمیت بالا و عملکرد پایین هستند و در اولویت اول توجه و بهبود قرار دارند. این پژوهش می‌تواند به سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی در شناسایی و رفع چالش‌های موجود در مدیریت عملکرد کمک کرده و موجب بهبود کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی کشور گردد.

واژگان کلیدی

مدیریت عملکرد؛ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ نظام اداری؛ تحلیل اهمیت - عملکرد.

* دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Mo.heidari@isu.ac.ir

0009-0000-2799-1981

** دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

m.alishiri@isu.ac.ir

0000-0003-1318-5318

*** دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

mahdiheydari@isu.ac.ir

0009-0009-1698-2276

مقدمه

از دهه ۱۹۲۰ به بعد و به دنبال بحران‌های اقتصادی که جهان را فراگرفت، نظریات اقتصادی جان مینارد کینز بر ضرورت دخالت دولت در اقتصاد تاکید کرد. این دیدگاه به ویژه پس از جنگ جهانی دوم، در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به شکل‌گیری نهادهای جدیدی منجر شد که وظیفه داشتند کارایی و اثربخشی فعالیت‌های دولتی را افزایش دهند (قلی‌پور، ۱۳۹۵، ص. ۳۶). در طول قرن بیستم، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های بخش عمومی به اولویت اصلی دولت‌ها تبدیل شد، به‌طوری‌که این هدف، به یکی از محورهای اساسی مدیریت دولتی تبدیل گردید (Cokins, Webster, 2020, p. 9).

با این حال، اجرای این اهداف با چالش‌های متعددی روبه‌رو بوده است. از یک سو، دولت‌ها باید به پیچیدگی‌های نظام اداری و سیاسی پاسخ دهند و از سوی دیگر، باید انتظارات فزاینده جامعه را در نظر بگیرند. به همین دلیل، مدیریت عملکرد دولتی به‌عنوان ابزاری برای هماهنگ‌سازی اهداف کلان دولت با عملکرد دستگاه‌های اجرایی مطرح شده است (Bouckaert, Halligan & Van Dooren, 2017, p. 55). این مدیریت عملکرد که شامل سنجش، ارزیابی و بهبود عملکرد دستگاه‌ها است، به دولت‌ها امکان می‌دهد که فعالیت‌های خود را به‌طور مداوم پایش و بهبود بخشند (Pollitt, Bouckaert, 2013, p. 19).

در ایران، نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان بخشی از نظام مدیریت خدمات کشوری طراحی شده است. این نظام که در چارچوب مواد «۸۱» و «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دارد، با هدف بهبود عملکرد دستگاه‌ها و افزایش کارایی دولت به‌وجود آمده است. اما با وجود این تلاش‌ها، چالش‌های متعددی در اجرای صحیح این نظام وجود دارد که بررسی دقیق آنها می‌تواند به ارتقای عملکرد دولتی کمک کند. ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ایران یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریتی برای اطمینان از تحقق اهداف کلان دولتی است. در فصل ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط، به‌طور دقیق نحوه استقرار نظام مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی و چگونگی کنترل و نظارت سازمان اداری و استخدامی

بر فرآیند این ارزیابی تشریح شده است. بر اساس ماده «۸۱» قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند نظام مدیریت عملکرد را در سه سطح کارکنان، مدیران و سازمان مستقر کرده و نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد را به صورت سالانه به سازمان اداری و استخدامی کشوری ارسال کنند. بر اساس ماده «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان اداری و استخدامی موظف است فرایند استقرار نظام مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی را بررسی کرده و تحت شاخص‌های عمومی و اختصاصی، به ارزیابی دستگاه‌های اجرایی بپردازد و نتایج حاصل از ارزیابی را به رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه کند (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶، مواد ۸۱ و ۸۲). هدف از این ارزیابی‌ها، اطمینان از این است که عملکرد دستگاه‌ها با اهداف کلان دولتی همسو بوده و به بهبود مستمر آن کمک کند.

با این حال، اجرای این نظام با چالش‌های جدی روبه‌رو است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به عدم بازخورد مناسب و به‌موقع از سوی سازمان اداری و استخدامی به دستگاه‌ها در قبال عملکرد ضعیف اشاره کرد. همچنین، نبود انگیزه کافی برای بهبود عملکرد در میان دستگاه‌های اجرایی و رویکرد سطحی به ارزیابی‌ها، به‌ویژه در شرایطی که ارزیابی‌های عملکرد تأثیری بر تخصیص بودجه ندارد، از دیگر مشکلات اصلی این نظام است. جدایی بین ارزیابی عملکرد و تخصیص بودجه، که توسط دو نهاد مختلف انجام می‌شود، باعث شده که ارزیابی‌ها به یک فرایند تشریفاتی و بدون اثر واقعی تبدیل شوند.

این مسائل نشان‌دهنده ناکارآمدی برخی از جنبه‌های نظام مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی است. پژوهش حاضر با تمرکز بر مواد «۸۱» و «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری، به دنبال شناسایی و تحلیل این چالش‌ها و ارائه راهکارهایی برای بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی است. به این ترتیب، این پژوهش نه تنها به بررسی مشکلات موجود در اجرای این نظام می‌پردازد، بلکه سعی دارد راه‌حل‌های عملی و مؤثر برای ارتقای کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی کشور پیشنهاد دهد.

۱. پیشینه نظری پژوهش

۱-۱. مفهوم مدیریت عملکرد

مفهوم مدیریت عملکرد حکومت از زمان تشکیل اولین حکومت‌ها مطرح بوده و امر جدیدی نیست. شاید بتوان مفهوم مدیریت عملکرد را در ۲۰۰۰ سال پیش از میلاد، زمانی که مقامات چینی برای بررسی خدمات مدنی خود به سنجش مهارت‌های مقامات دولتی روی آوردند مشاهده کرد (Fitzpatrick, Sanders & Worthen, 2011, p. 23). با توجه به پیشینه تاریخی طولانی مفاهیم مرتبط با مدیریت عملکرد و اقسام مختلف سازمان از حیث کارکرد و وظیفه، الفاظ مختلفی در این حوزه وضع شده است. در جدول شماره (۱) سعی شده به بررسی اجمالی برخی از این الفاظ پرداخته شود:

جدول (۱): تعاریف مفاهیم مرتبط با مدیریت عملکرد

کلمه	تعریف
عملکرد ^۱	به‌طور کلی به معنای «به پایان رساندن، اجرا، تکمیل و انجام کار سفارش‌شده یا تعهد شده» است. به‌طور خاص عملکرد در سطح فرد به «میزان سهم افراد در تحقق اهداف سازمانی» و در سطح سازمان «مجموعه رفتارها و نتایج و تعیین کننده‌های نتایج» است (Lalwani, 2020, p. 58).
ارزشیابی ^۲	مفهومی است که برای آگاه‌کردن تصمیم‌گیرندگان از ماهیت و کیفیت عملکرد که درباره اقدامات در دست اجرا دولت و اقدامات پایان‌یافته آن به کار می‌رود (پورعزت، ۱۳۹۶، ص. ۵۸).
نظارت ^۳	مقایسه بین آنچه هست و آنچه که باید باشد به‌صورت مستمر (رفیع‌زاده، ۱۳۸۷، ص. ۳۹).
ارزیابی عملکرد ^۴	فرایند سنجش و اندازه‌گیری عملکرد در دستگاه‌های اجرایی بر اساس مفاهیم علمی مدیریت برای تحقق اهداف و وظایف سازمانی و در قالب برنامه‌های اجرایی (رونق و رفیع‌زاده ۱۳۹۷، ص. ۳۸).
مدیریت عملکرد ^۵	رویکردی نظام‌مند که از طریق فرایندهای تعیین اهداف استراتژیک، سنجش، جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و بازنگری گزارش داده‌های عملکرد و به‌کارگیری نتایج آن به بهبود عملکرد سازمان می‌انجامد. (رونق و رفیع‌زاده، ۱۳۹۷، ص. ۳۵).

منبع: یافته‌های تحقیق

۱-۲. سطوح مختلف مدیریت عملکرد در دولت

عملکرد دولت در پیشبرد برنامه‌ها و اقدامات در سطوح مختلف نظام سیاسی - اداری تقسیم می‌شود. این سطوح از سیاست‌های کلان گرفته تا سازمان‌های خرد را در بر می‌گیرد:

- سطح کلان: در این سطح، عملکرد دولت به عنوان یک کلیت در حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. عنصر کلیدی عملکرد کلان دولت، حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری است، مانند حوزه‌های سلامت یا آموزش، و یا عملکرد حاکم بر مجموعه‌ای از سازمان‌های درون یک شبکه، مانند سازمان‌های دخیل در یک پروژه توسعه شهری (Bouckaert, Halligan & Van Dooren, 2017, p.68).

- سطح خرد: در این سطح، عملکرد به عنوان عملکرد یک سازمان به تنهایی و در ارتباط با مردم و سایر سازمان‌ها تعریف می‌شود. به عبارت دیگر، برنامه‌های دولت در سطح کلان به اهداف سازمانی در سطح خرد تبدیل می‌شوند. با توجه به این تبدیل، ارزیابی عملکرد در سطح خرد به سنجش نحوه اجرای برنامه‌های دولت توسط سازمان‌های اجرایی می‌پردازد.

باید توجه داشت که به دلایل مختلفی مانند تعدد ذی‌نفعان با اهداف متفاوت، شبکه‌های با اقتدارهای متنوع و تعارض منافع بالا، عملکرد دولت به یک الگوی عملکردی بسیار پیچیده تبدیل شده است. این پیچیدگی مانع از سنجش صحیح عملکرد دولت با استفاده از شاخص‌های عملکردی می‌شود. با این حال، دولت‌ها برای همسو نگه داشتن عملکرد خود با برنامه‌های در حال اجرا بر شاخص‌های عملکرد تکیه کرده‌اند (Pollitt, Bouckaert, 2013, p. 107).

۱-۳. مدل‌های مدیریت عملکرد

برای مدیریت عملکرد سازمان از مدل‌های مدیریت عملکرد به عنوان ابزار ارائه‌دهنده تصویری از عملکرد سازمان استفاده می‌شود. مدل‌ها، انتزاعی از اجزا و روابط مختلف سازمان در واقعیت هستند که سعی می‌کنند با رویکردی سیستمی ابعاد عملکرد سازمان را مشخص کرده و نمایش دهند (Talbot, 2012, p. 48). می‌توان این گونه برداشت کرد

که مدل‌های ارزیابی عملکرد به سه بعد می‌پردازند که شامل: ابعاد و معیارهای عملکرد، پیشران‌ها و توانمندسازهای عملکرد و فرایند مدیریت عملکرد می‌شود (یاوری، ۱۳۹۰، ص. ۱۸۳).

پژوهش‌هایی که در حوزه سنجش و مدیریت عملکرد در بخش عمومی انجام شده است، به‌طور مکرر دریافته‌اند که مدل‌های مدیریت عملکرد عموماً بر شاخص‌های مالی و سنجه‌هایی که بر موضوعات داخلی سازمان تمرکز دارند تأکید کرده‌اند و بیشتر منعکس‌کننده ورودی‌ها و کارایی هستند و کمتر به پیامدهای نهایی فعالیت‌ها توجه می‌کنند؛ نکته این است که در حوزه عمومی تمرکز بر «نتایج»، به معنا فراتر رفتن از مرزهای عملکرد سازمان‌های بخش عمومی است (Talbot, 2010, pp. 48-50). از آنجا که اهداف غایی فعالیت‌های بخش دولتی نوعاً به افزایش سودمندی خدمات برای ذی‌نفعان و شهروندان مرتبط می‌شود و نه حداکثر نمودن ارائه خدمات (خروجی‌ها) یا کارایی، برای تعیین یا اثبات اثربخشی سازمان‌های دولتی، سنجه‌های پیامدها^۶ اهمیت محوری دارند؛ اما در مدل‌های ارزیابی سازمان‌های دولتی از شاخص‌های پیامدسنج خیلی کم استفاده می‌گردد (Modell & Anders, 2007, p. 71). در جدول شماره (۲) فهرستی از مهم‌ترین مدل‌های مدیریت عملکرد بخش دولتی آورده شده است:

جدول (۲): برخی از معروف‌ترین مدل‌های بخش عمومی

نام مدل	طراح	تاریخ	مکان
Three Pillars Model	Ingrestrup & Crockall	۱۹۹۸	کانادا
Accountability Management Framework	وزارت خزانه‌داری کانادا	۱۹۹۹	کانادا
PMG	وزارت خزانه و دارایی شیلی	۲۰۰۲	شیلی
Common Assessment Framework	اتحادیه اروپا	۲۰۰۰	اتحادیه اروپا
Awards European Public Service	بنیاد برتلزمن ^۷	۲۰۰۲	آلمان
The Municipal Compass	انجمن مقامات محلی و مناطق ^۸	۲۰۰۴	سوئد
Value Unlocking Public	Cole and Parston	۲۰۰۶	انگلستان

نام مدل	طراح	تاریخ	مکان
Comprehensive Performance Assessment	کمیسیون حسابرسی دولت	۱۹۹۶	انگلستان
Public Service Excellence Model	Colin Talbot	۱۹۹۸	انگلستان
Public Benefit Model	بنیاد اقتصاد نوین ^۹	۲۰۰۷	انگلستان
Strategic Process Model	Joyce	۲۰۰۰	انگلستان
Significance Model	Denhardt	۱۹۹۳	آمریکا
Logic of Goffernance Model	Lynnet al.	۲۰۰۰	آمریکا
Three performance Ethics Model	Fried	۱۹۷۶	آمریکا
Government Performance Framework	Ingrahamet al.	۱۹۸۹	آمریکا
Program Analysis And Reporting (PART) Tool	سازمان مدیریت و بودجه	۱۹۷۸	آمریکا
Public value Modeland Scorecard	Moore	۲۰۰۳/۱۹۹۵	آمریکا
Strategy Change Cycle	Bryson	۲۰۰۴	آمریکا
Dolphin Assessment Process EFQM Excellence (Linked To Model)	مرکز مطالعات مدیریت و سیاست	۲۰۰۱	انگلستان

منبع: (Talbot, 2010, p. 305)

۴-۱. تاریخچه مدیریت عملکرد در ایران

پس از جنگ جهانی دوم، تحولات اجتماعی و سیاسی در ایران به‌ویژه در دهه‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰، منجر به توسعه مباحث جدید در حوزه نظام اداری و مدیریت دولتی نوین شد. در این دوران، با ورود مستشاران آمریکایی و شناسایی نقص‌های قانون استخدامی سال ۱۳۰۱، زمینه تدوین قانون جدید فراهم گردید که منجر به تصویب لایحه جدید استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ شد. این قانون به ارزیابی و تعیین شایستگی کارکنان دولت توجه داشت و با تشکیل نهادهایی مانند «مرکز ارزشیابی سازمان‌های دولتی» و «معاونت ارزشیابی سازمان‌های دولتی»، وظیفه ارزیابی عملکرد سازمان‌ها به‌طور رسمی آغاز شد. پس از انقلاب اسلامی، ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی متوقف شد و تنها ارزیابی در سطح کارکنان ادامه یافت. در سال ۱۳۷۶ با تحول در مدیریت دولتی، یک دفتر تحت عنوان «دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت» در ساختار سازمان امور اداری و استخدامی کشور شکل گرفت و پس از ادغام این سازمان با سازمان برنامه‌و بودجه، وظایف ارزیابی به

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منتقل گردید. در سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۷۸، نظام ارزیابی موجود مورد بازبینی قرار گرفت و آسیب‌های آن شناسایی شد که منجر به تدوین آیین‌نامه جدید ارزیابی در سال ۱۳۸۲ گردید. این روند تا تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری ادامه یافت و با تغییرات قابل توجهی در نظام مدیریت عملکرد سازمان‌ها، مدیران و کارکنان جایگزین نظام قبلی شد (رفیع‌زاده، ۱۳۸۷، ص. ۱۷۸).

قانون مدیریت خدمات کشوری یکی از قوانین اساسی در نظام اداری کشور است که در سال ۱۳۸۶، لایحه مدیریت خدمات کشوری به مجلس ارائه شد و در ۱۵ فصل، ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره تدوین شد. این قانون در سال ۱۳۹۷ دائمی شد و در سال ۱۳۹۸ برای اجرا به رئیس جمهور و سپس به سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ شد.

تاکنون برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی حول محورهای مشخص و تحت شاخص‌های «عمومی» و «اختصاصی»، برنامه‌های مشخصی تحت عنوان «جشنواره شهید رجایی»، «جایزه تعالی زمانی»، «جشنواره خوارزمی» و نظایر آن به اجرا گذاشته شده است. فصل یازدهم قانون مدیریت خدمات کشوری نیز که تا سال ۱۳۹۲ آخرین منشور و سند قانونی اداره خدمات عمومی و کشوری محسوب می‌شود، به ارزیابی عملکرد اختصاص یافته است. در این فصل، طی سه ماده قانونی، دستگاه‌های اجرایی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور موظف شده‌اند برای استقرار نظام مدیریت عملکرد اقدام کنند و بر حسن انجام این مهم نظارت کنند و هر ساله، بر اساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط، پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین و گزارش لازم را به رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده کنند. آیین‌نامه اجرایی مواد «۸۱» و «۸۲» موضوع فصل مذکور را نیز هیئت وزیران تصویب و ابلاغ کرده است.

۵-۱. سطوح مختلف ارزیابی عملکرد در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری ایران، نظام مدیریت عملکرد را به‌طور جامع در سه سطح اصلی تعریف کرده است: سازمان‌ها، کارکنان و مدیران. هر یک از این سطوح دارای اهمیت و کارکرد ویژه‌ای در ارزیابی و بهبود عملکرد دولت است.

- **سطح سازمان:** در این سطح، عملکرد کل سازمان به عنوان یک واحد مستقل ارزیابی می‌شود. این ارزیابی شامل سنجش کارایی و اثربخشی سازمان در دستیابی به اهداف کلان دولتی است. سازمان‌های دولتی موظف‌اند عملکرد خود را در چارچوب برنامه‌ها و اهداف استراتژیک دولت تنظیم کنند و از طریق نظام مدیریت عملکرد، به بهبود مداوم عملکرد خود بپردازند (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶).

- **سطح کارکنان:** ارزیابی عملکرد کارکنان به عنوان اساسی‌ترین عنصر در تحقق اهداف سازمانی مطرح است. قانون مدیریت خدمات کشوری تأکید می‌کند که کارکنان باید به طور مداوم تحت ارزیابی قرار گیرند تا نه تنها عملکرد فعلی آنان مورد سنجش قرار گیرد، بلکه فرصت‌های بهبود و توسعه مهارت‌های آنان نیز شناسایی شود. ارزیابی عملکرد کارکنان به سازمان‌ها کمک می‌کند تا منابع انسانی خود را بهینه‌سازی کرده و اهداف سازمانی را به طور مؤثرتری دنبال کنند (قاسمی، ۱۳۹۰).

- **سطح مدیران:** مدیران نقش کلیدی در جهت‌دهی و هدایت سازمان‌ها به سوی اهداف استراتژیک دارند. ارزیابی عملکرد مدیران در قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف اطمینان از انطباق عملکرد مدیریتی با اهداف کلان دولت و بهبود فرآیندهای مدیریتی انجام می‌شود. این ارزیابی‌ها به شناسایی نقاط قوت و ضعف مدیریتی کمک کرده و امکان بهبود مداوم عملکرد مدیریتی را فراهم می‌آورد (Talbot, 2010).

به موجب مواد «۸۱» و «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی کشور موظف به استقرار نظام مدیریت عملکرد در این سه سطح هستند. این نظام، علاوه بر تمرکز بر عملکرد سازمان‌ها، به طور خاص به ارزیابی عملکرد کارکنان و مدیران نیز توجه دارد. بر اساس ماده «۸۱»، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد در هر سه سطح را به صورت سالانه به سازمان اداری و استخدامی کشور ارسال کنند، که این امر نشان‌دهنده اهمیت و جامعیت این رویکرد در ارزیابی عملکرد دولتی است (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶).

۶-۱. مدل ارزیابی عملکرد در ایران

طبق گفته کارشناسان سازمان اداری و استخدامی کشور، این سازمان برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر اساس فصل ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری از مدل EFQM^{۱۱} الهام گرفته و با گذر زمان مدل ارزیابی آنها تغییر کرده و بومی‌سازی شده است. در حال حاضر سازمان اداری و استخدامی کشور از مدل زیر استفاده می‌کند:

شکل (۱): مدل ارزیابی عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور



منبع: یافته‌های تحقیق

شاخص‌های عمومی دربرگیرنده مواد قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های مربوطه است. همین‌طور شاخص‌های اختصاصی با بهره‌گیری از اهداف، برنامه‌ها و اسناد بالادستی دستگاه اجرایی تعیین می‌شود (غنی‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰، ص. ۱۱).

۷-۱. فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی

فصل یازدهم قانون مدیریت خدمات کشوری به ارزیابی عملکرد اختصاص یافته است. در این فصل، طی سه ماده قانونی، دستگاه‌های اجرایی و سازمان اداری و استخدام کشوری موظف شده‌اند برای استقرار نظام مدیریت عملکرد اقدام کنند و بر حسن انجام این مهم نظارت کنند و هر ساله، بر اساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط، پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین و گزارش لازم را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده کنند.^{۱۱}

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر اساس ماده «۳» آیین‌نامه اجرایی مواد «۸۱» و «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری از بهمن‌ماه سال قبل آغاز شده و دستگاه‌های اجرایی از این تاریخ شاخص‌های پیشنهادی خود را در دو محور عمومی و اختصاصی به سازمان اداری و استخدامی کشور ارسال می‌کنند. سپس با برگزاری کارگروه‌هایی متشکل از متخصصان سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه‌بودجه، نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و تعدادی از خبرگان حوزه ارزیابی عملکرد، به بررسی شاخص‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی پرداخته و در نهایت سازمان اداری و استخدامی کشور، شاخص‌های نهایی را تا پایان بهمن‌ماه ابلاغ می‌کنند. دستگاه‌های اجرایی فرصت دارند تا پایان اردیبهشت‌ماه گزارش خودارزیابی خود را بر اساس شاخص‌های ابلاغی سازمان اداری و استخدامی کشور در سامانه موردنظر این سازمان بارگذاری کنند. از ابتدا خردادماه فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها بر اساس مستندات ارسال شده توسط دستگاه‌های اجرایی انجام شده و نتایج ارزیابی عملکرد تا انتهای خردادماه به دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود. به مدت دو هفته به دستگاه‌ها مهلت اعتراض نسبت به نمره دریافتی داده شده و پس از آن به مدت دو هفته دیگر این اعتراضات بررسی و مشکلات احتمالی در نمره‌های ارزیابی رفع می‌شود. پس از پایان مراحل فوق‌الذکر، نتایج نهایی در شهریورماه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور در مراسم جشنواره شهید رجایی اعلام شده و برگزیدگان

جشنواره معرفی می‌شوند. طی این فرایند دستگاه‌ها از نمره ارزیابی خود مطلع شده و فرایند ارزیابی برای سال بعد به همین منوال تکرار می‌شود.

۲. پیشینه تجربی پژوهش

پیشینه داخلی مطالعات و پژوهش‌های صورت‌گرفته در حوزه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی به شرح زیر است:

جدول (۳): مطالعات و پژوهش‌های داخلی مرتبط با ارزیابی عملکرد در بخش عمومی

نویسنده	مقاله	جامعه و نمونه‌گیری	ابزار گردآوری داده و استراتژی پژوهش	یافته‌ها و نتایج
قنوتی ۱۴۰۱	جنبه‌های اندازه‌گیری عملکرد در سازمان‌های دولتی	بررسی گزارش‌ها و مقالات حوزه ارزیابی عملکرد سازمان‌های بخش دولتی	تحلیل سیستماتیک گزارش‌های علمی	لزوم نگرش اقتضایی به سیستم‌های ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی متناسب با مأموریت‌ها و رویکردها
غنی‌زاده، نوری، حسن‌پور و وکیلی، ۱۴۰۰	آسیب‌شناسی مدیریت عملکرد سازمان‌های بخش دولتی ایران	مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۹ نفر از خبرگان مدیریت عملکرد در سازمان‌های بخش دولتی کشور	روش پژوهش کیفی بوده و از تحلیل مضمون برای شناسایی آسیب‌ها استفاده شده است.	آسیب‌های موجود را در قالب یک مضمون فراگیر، ۶ مضمون سازماندهنده و ۵۵ مضمون پایه شناسایی شده است.
مطهری و سلطانی ۱۴۰۰	طراحی الگوی مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی بر اساس رویکردهای اجتماعی با استفاده از	مصاحبه با ۱۱۶ نفر از مدیران ارشد و میانی سازمان‌های دولتی به روش گلوله برفی	پژوهش از نوع تحلیل عاملی اکتشافی و تأییدی است. در بخش کیفی نمونه‌گیری نظری از متون مرتبط با حوزه‌های اجتماعی سازمان با روش تحلیل مضمون بهره گرفته	ارائه الگوی مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی بر اساس رویکرد اجتماعی در ۱۰ بعد، ۳۹ مؤلفه و ۱۳۶ شاخص.

نویسنده	مقاله	جامعه و نمونه‌گیری	ابزار گردآوری داده و استراتژی پژوهش	یافته‌ها و نتایج
	روش آمیخته ترکیبی کمی و کیفی داده‌ها		شده. در بخش کمی به روش پیمایشی با رویکرد توزیع پرسش‌نامه بوده. جهت تعیین پایایی از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده و تجزیه و تحلیل آماری داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS صورت گرفته است.	
مقیم، پور عزت، لطیفی و ابراهیمی ۱۴۰۰	ارائه مدلی جامع از مشارکت خبرگان و تشکلهای مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی	مصاحبه با ۲۱ نفر از ارزیابان، مدیران ارزیابی و خبرگانی که در فرایند مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی مشارکت غیررسمی داشته‌اند.	روش پژوهش، کیفی و وضعیت موجود با رویکرد گلیزری از راهبرد نظریه داده‌بنیاد، مدل‌سازی شده است.	در این پژوهش با تحلیل مؤلفه‌های مؤثر، وضعیت موجود مشارکت خبرگان و تشکلهای مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی از نگاه سه مجموعه خبره و مطلع نسبت به فرایند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، واکاوی و در قالب مدل مقاله ارائه شده است.
بیکدلو و رهنورد ۱۳۹۶	سنجش هماهنگی میان سازمانی	نمونه‌ای به حجم ۵۹ سازمان با استفاده از جدول	تحلیل عاملی اکتشافی	پژوهش نشان می‌دهد که عوامل تأثیرگذار بر هماهنگی میان سازمانی به

نویسنده	مقاله	جامعه و نمونه‌گیری	ابزار گردآوری داده و استراتژی پژوهش	یافته‌ها و نتایج
	و شناسایی عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های عمومی	مورگان و به روش تصادفی نظام‌مند.		شرح زیر است: تمایل به همکاری، تنظیم روابط میان سازمانی، تفاهم و منافع متقابل، همسویی و به هم وابستگی، توافق قانونی.

منبع: یافته‌های تحقیق

همین‌طور پیشینه خارجی مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته به شرح زیر است:
جدول (۴): مطالعات و پژوهش‌های خارجی مرتبط با ارزیابی عملکرد در بخش عمومی

نویسنده	مقاله	جامعه و نمونه‌گیری	ابزار گردآوری داده و استراتژی پژوهش	یافته‌ها و نتایج
Daniela, Schiuma & Francesco 2015	پذیرش و اجرای فرایند سنجش عملکرد در سازمان‌های دولتی ایتالیا: تأثیر عوامل سیاسی، فرهنگی و عقلانی	مصاحبه با مدیران ۲۱ بخش از سازمان‌های دولتی ایتالیایی و مناطق شهری.	روش این مقاله تحلیل کیفی مصاحبه‌ها و ارائه مدل نظری از ادبیات حوزه و تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است.	رابطه علی و معلولی معناداری بین مراحل پذیرش ضرورت ارزشیابی عملکرد و اجرا آن یافت شد. علاوه بر این، مشخص شد که پذیرش به‌طور قابل‌توجهی توسط عوامل عقلانی هدایت می‌شود. همین‌طور اجرای واقعی تحت تأثیر عواملی است که هم توسط ملاحظات سیاسی، مانند گروه‌های ذی‌نفع خارجی و هم توسط ارزیابی‌های منطقی مانند منابع موردتوجه قرار می‌گیرد. تأثیر سایر

نویسنده	مقاله	جامعه و نمونه‌گیری	ابزار گردآوری داده و استراتژی پژوهش	یافته‌ها و نتایج
				عوامل عقلانی و فرهنگی در مرحله اجرا نیز مشاهده می‌شود.
Jackson, & Müller Schmidt, 2015	سیستم‌های ارزیابی عملکرد در اروپا و اداره عمومی: پاسخ‌گویی و شفافیت	کارکنان و مدیران دولتی ادارات مختلف در اروپا	پیمایش و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با مصاحبه‌شوندگان بر اساس نمونه‌گیری تصادفی به منظور بررسی نظرات آنان نسبت به سیستم‌های ارزیابی عملکرد در سازمان‌هایی که در آنها مشغول به کارند و تحلیل با استفاده از کدگذاری و استخراج مفاهیم کلیدی	وجود سیستم‌های ارزیابی عملکرد شفاف و کارآمد، تأثیر مستقیمی بر بهبود کارایی و پاسخ‌گویی نهادهای دولتی دارد.
Vakalopoulos, Tsiotras & Gotzamani, 2013	اجرای مدل ارزیابی عملکرد در CAF بخش دولتی اروپا: موانع و چالش‌ها	سازمان‌های دولتی یونان	روش این مقاله بر مبنای مطالعه بهترین تجربیات از اجرای مدل CAF در ادارات دولتی کشور یونان است. محققان از رویکرد کیفی برای شناسایی و تحلیل این تجربیات استفاده کرده‌اند.	مطالعه نمونه‌های مرتبط به این نتیجه می‌رسد که اجرای مؤثر CAF می‌تواند عملکرد مدیریت دولتی را بهبود بخشد و به ایجاد یک فلسفه کیفیت کمک کند.
Babiak, 2009	معیارهای اثربخشی در	سازمان ورزشی	هدف این مقاله مقایسه تجربی معیارهای	نتایج نشان می‌دهد که برخی از معیارها برای

نویسنده	مقاله	جامعه و نمونه‌گیری	ابزار گردآوری داده و استراتژی پژوهش	یافته‌ها و نتایج
	روابط چندگانه بین سازمانی کانادا	غیرانتفاعی کانادا (IOR)	اثربخشی مورد استفاده توسط یک سازمان ورزشی غیرانتفاعی کانادا و شرکای آن است که در روابط بین‌بخشی متعدد گنجانده شده است. برای این منظور، سه سطح از معیارهای اثربخشی مورد بررسی قرار گرفت: سطح جامعه، شبکه و سازمان. یک مطالعه موردی کیفی بر روی سازمان غیرانتفاعی ورزشی و شرکای چندبخشی آن انجام شد.	اندازه‌گیری اثربخشی IOR در میان شرکا بسیار مرتبط با یکدیگر بودند، برخی ارزش‌های رقابتی را منعکس می‌کردند، برخی در بین همه شرکا به اشتراک گذاشته شدند، و برخی در معیارهای اثربخشی نتایج IOR مبهم بودند.

منبع: یافته‌های تحقیق

پژوهش‌های داخلی در زمینه مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی عمدتاً بر شناسایی چالش‌ها و ارائه مدل‌های بهبود تمرکز داشته‌اند. برای مثال، قنواتی (۱۴۰۱) بر لزوم نگرش اقتضایی به سیستم‌های ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی متناسب با مأموریت‌ها و رویکردهای مختلف تأکید داشته است. همچنین، مطهری و سلطانی (۱۴۰۰) تلاش کرده‌اند الگویی جامع برای مدیریت عملکرد با تأکید بر رویکردهای اجتماعی طراحی کنند که در آن، ابعاد و مؤلفه‌های متعددی از مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی بررسی شده است. علاوه بر این، مقیمی و همکاران (۱۴۰۰) به نقش مشارکت خبرگان و نهادهای مردم‌نهاد در فرآیند مدیریت عملکرد پرداخته‌اند و مدلی برای بهبود این مشارکت ارائه

کرده‌اند. در مقاله غنی‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) به آسیب‌ها و چالش‌های کلی مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی اشاره شده است، از جمله ابعادی مانند شناسایی چالش‌های برنامه‌ریزی و مشکلات ساختاری. با این حال، در پژوهش غنی‌زاده به ابعادی مانند ارتباط ارزیابی عملکرد با تخصیص بودجه، بررسی ابعاد حقوقی مسأله، نقش قوانین و مقررات در استقرار سیستم‌های مدیریت عملکرد و ارتباط بین سطوح مدیریت عملکرد (سازمان، مدیران و کارکنان) توجه نشده است. در مجموع، این پژوهش‌ها با رویکردهای کیفی و مدل‌سازی به بررسی آسیب‌ها و بهبود سیستم‌های مدیریت عملکرد پرداخته‌اند، اما نیاز به بررسی عمیق‌تر چالش‌های عملی و حقوقی در سطح کلان مدیریتی و اجرایی با استفاده از تکنیک‌های کمی و آمیخته همچنان محسوس است.

در پژوهش‌های خارجی نیز توجه به چالش‌های مختلف سیستم‌های مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی مشهود است. این پژوهش‌ها به‌طور عمده به تأثیر عوامل سیاسی، فرهنگی، و سازمانی بر مدیریت عملکرد پرداخته‌اند. برای نمونه، دانیلا و همکاران (۲۰۱۵) بر عوامل فرهنگی و عقلانی در پذیرش و اجرای سیستم‌های مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی ایتالیا تمرکز کرده‌اند. همچنین، جکسون و همکاران (۲۰۱۵) به شفافیت و پاسخ‌گویی در سیستم‌های ارزیابی عملکرد در اروپا پرداخته‌اند. این پژوهش‌ها به دنبال بهبود کارایی و شفافیت در سیستم‌های ارزیابی عملکرد بوده‌اند، اما کمتر به چالش‌های خاص مرتبط با اجرای این سیستم‌ها در چارچوب‌های قانونی و اقتصادی کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند، که در پژوهش حاضر به‌طور خاص در ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

در جمع‌بندی پژوهش‌های داخلی و خارجی می‌توان گفت که اگرچه هر دو گروه به چالش‌های مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی پرداخته‌اند، اما خلأهایی همچنان وجود دارد. از جمله این خلأها، عدم بررسی جامع و سیستماتیک چالش‌های مرتبط با ارتباط بین ارزیابی عملکرد و تخصیص بودجه است. همچنین، عدم توجه به بازخورد مناسب در سیستم‌های مدیریت عملکرد و نقش مردم در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در هر دودسته از پژوهش‌ها کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. علاوه بر این،

بیشتر پژوهش‌های داخلی به جنبه‌های کیفی پرداخته‌اند و استفاده از تحلیل‌های کمی و رویکردهای تحلیلی دقیق، نظیر تحلیل اهمیت - عملکرد، کمتر مشاهده می‌شود. با توجه به نتایج این پژوهش‌ها، می‌توان از یافته‌های آنها برای تقویت پژوهش حاضر استفاده کرد. به عنوان مثال، پژوهش‌های داخلی می‌توانند در ارائه چالش‌های کلی و تحلیل اولیه از سیستم‌های مدیریت عملکرد مفید باشند. همچنین، از پژوهش‌های خارجی می‌توان برای تطبیق چالش‌های فرهنگی و سیاسی مرتبط با مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی بهره گرفت. در نهایت، ترکیب یافته‌های داخلی و خارجی به پژوهش حاضر کمک می‌کند تا چالش‌های عملی و حقوقی مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ایران به طور دقیق‌تری شناسایی و اولویت‌بندی شوند.

۳. روش پژوهش

برای روشن‌تر شدن جایگاه بحث در روش پژوهش، ساندرز (۱۹۹۶) نخستین بار مدل پیاز پژوهش را پیشنهاد داد. این مدل پژوهش را به صورت مجموعه‌ای از لایه‌ها توصیف می‌کند که هر لایه تحت تأثیر لایه‌های بالاتر قرار دارد. در طول زمان، پژوهشگران مختلف با استفاده از ایده اولیه ساندرز، به توسعه و اصلاح این مدل پرداخته‌اند. با توجه به اینکه این پژوهش از نوع ترکیبی است، می‌توان با استفاده از مدل‌های مختلف برای شناخت ابعاد پژوهش، روش‌شناسی آن را در ده بعد مختلف، طبق جدول زیر خلاصه کرد.

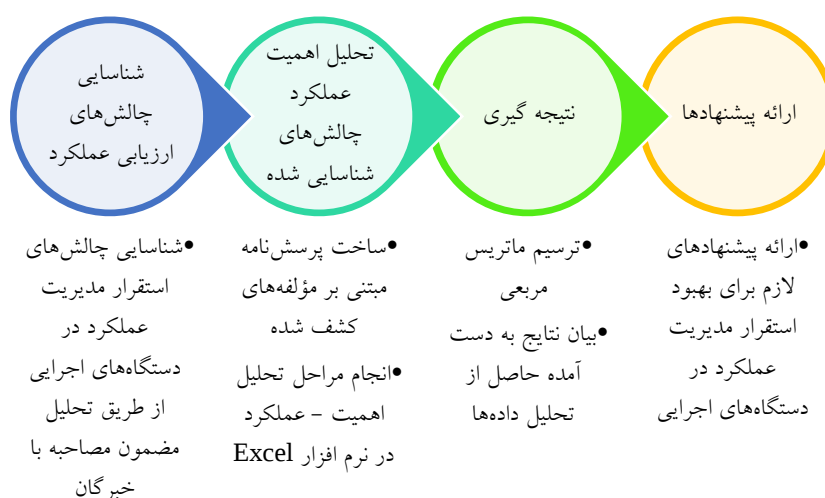
جدول (۵): ابعاد روش‌شناختی پژوهش

ابعاد	مرحله اول	مرحله دوم
فلسفه پژوهش	تفسیری	اثبات‌گرایی
هدف کلان پژوهش	اکتشافی	کاربردی
منطق پژوهش	استقرایی	قیاسی
رویکرد پژوهش	کیفی	کمی
راهبرد پژوهش	مطالعه موردی ایران	تحلیل اهمیت عملکرد
از حیث مکان	میدانی	میدانی
از حیث هدف	اکتشافی	توصیفی
از حیث افق	مقطعی	مقطعی
از حیث روش گردآوری	مصاحبه	پرسشنامه

ابعاد	مرحله اول	مرحله دوم
از حیث تحلیل داده‌ها	تحلیل مضمون	تحلیل اهمیت عملکرد

منبع: یافته‌های تحقیق

توجه به توضیحات فوق می‌توان مراحل انجام پژوهش حاضر را به چهار مرحله تقسیم‌بندی کرد:



شکل (۲): فرایند پژوهش

منبع: یافته‌های تحقیق

در این پژوهش از روش نمونه‌گیری هدفمند برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان استفاده شده است که بر مفهوم نمونه‌گیری نظری استوار بوده (قاسمی، علیپور و نخعی، ۱۴۰۰، ص. ۸) و راهبردی است که پژوهشگر مطابق آن، تعمداً به انتخاب محیط‌ها، افراد و یا رخدادهای ویژه‌ای اقدام می‌کند و تأمین‌کننده اطلاعات و داده‌های مهمی است (حریری، ۱۳۸۵، ص. ۲۴). روش تحقیق این پژوهش رویکرد آمیخته‌ای دارد که در آن ابتدا داده‌های کیفی گردآوری و سپس به داده‌های کمی تبدیل و تحلیل شده‌اند (بازرگان، سرمد و حجازی، ۱۳۸۹، ص. ۲۸). در مرحله کیفی، از تحلیل مضمون برای بررسی و تفسیر داده‌ها استفاده شده است (شیخ‌زاده و بنی‌اسد، ۱۴۰۰، ص. ۳۱). تحلیل مضمون داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. بر اساس روش شش مرحله‌ای براون

و کلارک (۲۰۲۱) در ابتدا، سؤالات اولیه برای مصاحبه استخراج شدند. سپس، با انجام مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۲۰ نفر از خبرگان حوزه مدیریت عملکرد، به شناسایی و تحلیل موانع استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی پرداخته شد. اطلاعات خبرگان مورد مصاحبه قرار گرفته مطابق جدول شماره (۶) است:

جدول (۶): اطلاعات افراد مصاحبه شونده

نوع تعامل مصاحبه‌شونده با حوزه مدیریت عملکرد	تعداد
استاد دانشگاه و پژوهشگر حوزه مدیریت عملکرد در بخش عمومی	۷
پژوهشگر حوزه مدیریت عملکرد و دارای سابقه اجرایی در مدیریت عملکرد	۸
دارای سابقه و سمت اجرایی در زمینه مدیریت عملکرد	۵

منبع: یافته‌های تحقیق

مضامین با استفاده از نرم افزار MAXQDA بر اساس موقعیت مضمون در شبکه مضامین در ۳ سطح فراگیر، سازمان‌دهنده و پایه طبقه‌بندی شدند. ماحصل این مصاحبه‌ها و تحلیل مضامین آنها، شناسایی ۲۲ چالش اصلی برای استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور بود که این چالش‌ها در چهار مقوله اصلی شامل «چالش‌های تئوریک»، «چالش‌های قانونی و برنامه‌ریزی»، «چالش‌های ساختاری و مرتبط با تعارض منافع» و «چالش‌های فنی و اجرایی» دسته‌بندی شدند که در جدول شماره (۷) به نمایش درآمده است.

جدول (۷): چالش‌های استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور

شماره کد	عوامل اصلی	عوامل فرعی
۱		۱- مفهوم انتزاعی عملکرد: با توجه به تعدد ذی نفعان و طیف وسیع اهداف و وظایف دولت نمی‌توان تعریف دقیقی از مفهوم عملکرد ارائه کرد. عملکرد به‌عنوان یک مفهوم انتزاعی، شامل ابعاد مختلفی مانند کارایی، اثربخشی، کیفیت، و بهره‌وری است که تعریف دقیق و جامع از آن بسیار دشوار است. این امر منجر به تفاوت در برداشت‌ها و تفاسیر مختلف از عملکرد می‌شود.
۲	چالش‌های تئوریک: این دسته شامل مسائلی است که به نظریه‌ها و مفاهیم پایه‌ای ارزیابی عملکرد مربوط می‌شود. مشکلات این سطح عمدتاً به دلیل پیچیدگی و سختی فهم عملکرد در سطوح مختلف سازمان‌ها، مدیران و کارکنان به وجود می‌آید.	۲- دشوار بودن شکستن عملکرد از بالا به پایین: ایجاد ارتباط بین اهداف از سطح برنامه‌های کلان تا سطح سازمان‌ها و کارکنان به دلیل پیچیدگی، مشخص نبودن مرز نتایج عملکردی دستگاه‌ها و واضح نبودن اهداف بسیار دشوار است. هر دستگاه در تحقق برنامه‌های کلان نقش متفاوتی دارد و این نقش‌ها به راحتی قابل مدل‌سازی و تعریف نیستند.
۳		۳- متعدد بودن عوامل دخیل در نتایج عملکرد: با توجه به ماهیت بخش عمومی عوامل محیطی تأثیر گذار بر نتایج بسیار زیاد بوده و نمی‌توان متولی مشخصی برای پیامدهای ایجاد شده در نظر گرفت. این مسأله باعث می‌شود که ارزیابی‌ها نتوانند به‌طور کامل و دقیق به عملکرد واقعی دستگاه‌ها و کارکنان بپردازند.
۴		۴- متکثر بودن ارزش‌ها در بخش عمومی: به دلیل غیر مالی بودن اکثر شاخص‌ها و اهداف عملکردی ارزش‌های متنوع حاکم بر جامعه نمی‌توان عملکرد دستگاه‌های اجرایی را ارزیابی کرد. ارزیابی پیامدهای نامشهود نیازمند رویکردهای خاصی است که عوامل کیفی و ادراکات ذی‌نفعان را در نظر می‌گیرند.

۵	۱- عدم وجود قوانین و مقررات کافی برای حمایت از نهاد ارزیاب: قوانین و مقررات به گونه‌ای تدوین شده اند که نهادهای ارزیابی‌کننده دارای قدرت کافی برای پاسخ‌گو کردن دستگاه‌ها ندارند. اگر این قوانین کافی نباشند، نهادهای ارزیابی‌کننده نمی‌توانند به درستی وظایف خود را انجام دهند.
۶	۲- بلندپروازانه بودن قوانین و سیاست‌های بالادستی: بسیاری از قوانین و سیاست‌های بالادستی بسیار بلندپروازانه هستند و به توانمندی‌ها و منابع اجرایی موجود توجه کافی نمی‌شود. این مسأله باعث می‌شود که دستگاه‌ها نتوانند این قوانین را به درستی اجرا کنند و اهداف تعیین‌شده را محقق نمایند.
۷	۳- عدم اولویت‌بندی مناسب اهداف موردنظر در قوانین و سیاست‌های بالادستی: قوانین و سیاست‌های بالادستی معمولاً شامل تعدد اهداف هستند، بدون اینکه این اهداف به ترتیب اولویت‌بندی شوند. این امر باعث می‌شود که دستگاه‌های اجرایی دچار سردرگمی شوند و نتوانند منابع و تلاش‌های خود را به صورت مؤثر تخصیص دهند.
۸	۴- عدم توجه کافی به ضمانت اجرایی مناسب در قوانین و مقررات: قوانین و مقررات اغلب ضمانت‌های اجرایی کافی ندارند، به این معنا که سازوکارهای مؤثر برای پاسخ‌گو کردن دستگاه‌ها و مدیران در صورت عدم تحقق اهداف وجود ندارد.
۹	۵- عدم وجود ارتباط بین ارزیابی عملکرد سطح فردی با دستگاه‌های اجرایی: ارتباط مستقیمی بین عملکرد مدیران و کارکنان و نتایج دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. این مسأله باعث می‌شود که ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان به صورت دقیق و متناسب با دستاوردهای سازمانی انجام نشود.
۱۰	۶- عدم رعایت اصل بازخورد در مدیریت عملکرد: فرآیندهای بازخورد منظم برای اطلاع‌رسانی به مدیران و

چالش‌های قانونی و برنامه‌ریزی: این بخش به تشریح مشکلات قانونی و برنامه‌ریزی در سطح دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد که شامل موارد متعددی می‌شود که هر یک می‌تواند تأثیر قابل‌توجهی بر کارایی و اثربخشی ارزیابی عملکرد داشته باشد.

		کارکنان در مورد نتایج ارزیابی‌ها وجود ندارد. این امر باعث می‌شود که فرصت‌های بهبود و توسعه نادیده گرفته شوند و ارزیابی‌ها تأثیر مثبتی بر بهبود عملکرد نداشته باشند.
۱۱		۷- نبود الزامات قانونی برای ارائه برنامه‌های عملکردی سالانه: قانون‌گذار الزامی برای دستگاه‌ها در ارائه برنامه‌های عملکردی سالانه تعیین نکرده است و قوانین بالادستی به دلیل ابهامات فراوان قابلیت تبدیل شدن به شاخص را ندارند.
۱۲		۱- اشکالات ساختاری-وظیفه‌ای دفتر ارزیابی عملکرد: منافع این دفاتر با منافع دستگاه اجرایی گره خورده است و این امر منجر به داده سازی و بزرگنمایی عملکرد دستگاه‌های اجرایی شده و نهاد ارزیاب را دچار خطا می‌کند.
۱۳	چالش‌های ساختاری و مرتبط با تعارض منافع: این چالش‌ها به بررسی موانع و مشکلاتی می‌پردازند که به دلیل ساختارهای ناهماهنگ و تعارض منافع میان نهادهای مختلف در فرایند ارزیابی و تخصیص منابع در دستگاه‌های اجرایی کشور به وجود می‌آیند و تأثیر منفی بر دقت، شفافیت، و اثربخشی ارزیابی عملکرد دارند.	۲- تعدد نهادهای ارزیاب: وجود نهادهای ارزیابی کننده متعدد در فضای حکمرانی کشور منجر به سردرگمی دستگاه‌های اجرایی شده و مانعی بر سر انجام وظایف دستگاه میشود.
۱۴		۳- عدم ارتباط بین ارزیابی عملکرد و تخصیص بودجه: نهاد ارزیابی‌کننده (سازمان اداری و استخدامی) ارتباطی با بودجه دستگاه‌های ارزیابی‌شونده ندارد؛ در حالی که به نظر می‌رسد باید سازمان برنامه و بودجه این ارزیابی را انجام دهد تا در صورت عدم تحقق تعهدات عملکردی، دستگاه اجرایی مورد بازخواست قرار گیرد.
۱۵		۴- عدم توافق بین سازمان‌های برنامه‌بودجه و اداری و استخدامی در تعیین شاخص‌های ارزیابی عملکرد: سازمان برنامه‌بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور در توافق بر سر شاخص‌های ارزیابی عملکرد با یکدیگر چالش دارند؛ به‌طوری‌که برنامه‌بودجه بر طراحی شاخص‌های اختصاصی توسط خود و شاخص‌های عمومی توسط سازمان اداری و استخدامی تأکید دارد و سازمان اداری و استخدامی خود را متولی اصلی نهاد ارزیابی عملکرد می‌داند.

۱۶		۵- نبود سازوکار مناسب برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی توسط مردم: سازمان اداری و استخدامی کشور از طریق ایجاد یک تارنما از مردم خواسته تا نظرات خود را درباره عملکرد دستگاه‌های اجرایی ثبت کنند، اما این روش ناکارآمد است و باید با استفاده از روش‌های نوینی مانند داده‌کاوی، نظرسنجی پس از دریافت خدمت و ... نظرات مردم به‌عنوان اصلی‌ترین دریافت‌کنندگان خدمات به‌طور مؤثرتری جمع‌آوری و تحلیل گردد.
۱۷		۶- تعارض در گزارشات عملکرد به دلیل جدایی نهاد ارزیاب و تخصیص‌دهنده بودجه: به دلیل متفاوت بودن نهاد ارزیاب (سازمان اداری و استخدامی) و نهاد تخصیص‌دهنده بودجه (سازمان برنامه‌وبودجه)، دستگاه‌های اجرایی برای کسب امتیازات بیشتر به سازمان اداری و استخدامی گزارشات عملکردی بسیار قوی ارائه می‌دهند، در حالی که برای دریافت بودجه بیشتر به سازمان برنامه‌وبودجه گزارشات عدم پیشرفت برنامه می‌نویسند، که این امر منجر به تعارض در گزارشات عملکرد می‌شود.
۱۸	چالش‌های اجرایی: این دسته از چالش‌ها شامل عواملی می‌شوند که در مقام اجرا باعث نقص یا ضعف ارزیابی عملکرد می‌شوند.	۱- نبود آموزش و توسعه مناسب: یکی از مشکلات عمده در فرآیند ارزیابی عملکرد این است که ارزیابان ممکن است آموزش‌های کافی و لازم برای انجام ارزیابی‌های دقیق و منصفانه را ندیده باشند. این امر منجر به ارزیابی‌های ناقص و غیردقیق می‌شود.
۱۹		۲- استفاده از سیستم‌های فناوری اطلاعات ناکارآمد: بسیاری از دستگاه‌ها از سیستم‌های فناوری اطلاعات قدیمی و ناکارآمد استفاده می‌کنند که نمی‌توانند نیازهای ارزیابی عملکرد را به درستی پاسخ دهند. استفاده از ابزارهای پیشرفته تحلیل داده می‌تواند به بهبود دقت و کیفیت ارزیابی‌ها کمک کند. نبود این ابزارها باعث می‌شود که ارزیابی‌ها به صورت سنتی و کم‌دقت انجام شوند.

۳- کمبود منابع مالی: کمبود منابع مالی کافی برای پشتیبانی از فرآیندهای ارزیابی و توسعه ابزارهای لازم، باعث کاهش دقت و کیفیت ارزیابی‌ها می‌شود.	۲۰
۴- عدم باور مدیران به اهمیت مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی: شاید مهم‌ترین عامل بر سر راه استقرار سیستم‌های مدیریت عملکرد عدم باور مدیران به اهمیت ارزیابی باشد. صوری بودن و کاربردی نبودن ارزیابی‌ها باعث می‌شود تا مدیران علاقه‌ای به توسعه مدیریت عملکرد در سازمان خود نداشته باشند.	۲۱
۵- عدم رعایت بازه زمانی قانونی برنامه‌ریزی: تقریباً در تمامی ادوار برگزاری جشنواره شهید رجایی، فرایند ارزیابی عملکرد و تعیین شاخص‌های ارزیابی در موعد قانونی خود انجام نشده است. دستگاه‌های اجرایی برای به فعلیت رساندن برنامه‌های خود نیاز دارند از ابتدای سال به شاخص‌های ابلاغی از سمت سازمان اداری و استخدامی دسترسی داشته باشند؛ اما عموماً این شاخص‌ها در نیمه دوم سال به دستگاه‌ها ابلاغ شده است.	۲۲

منبع: یافته‌های تحقیق

برای اطمینان از روایی پرسش‌نامه، نظرات اصلاحی تعدادی از اساتید دانشگاهی و کارشناسان باتجربه در حوزه مدیریت عملکرد دریافت شد و پس از بازبینی و بهینه‌سازی بر اساس این نظرات، پرسش‌نامه نهایی گردید. برای ارزیابی پایایی پرسش‌نامه، مقدار آلفای کرونباخ ۰.۸۷ با استفاده از نرم‌افزار SPSS محاسبه شد که نشان‌دهنده همبستگی داخلی قوی و انسجام مناسب سؤالات است.

در مرحله دوم، پژوهش وارد بخش کمی شد که با استفاده از روش تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) انجام گرفت. این روش به ارزیابی اهمیت و عملکرد مضامین شناسایی شده از مرحله کیفی پرداخت تا اولویت‌های بهبود مشخص شود. مراحل اجرای این تحلیل به شرح زیر است:

گام اول: استخراج چالش‌ها و طراحی پرسشنامه

ابتدا بر اساس تحلیل مبانی نظری و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان، ۲۲ چالش مرتبط با استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور شناسایی شد. این چالش‌ها در قالب یک پرسشنامه طراحی شد که در آن پاسخ‌دهندگان نظر خود را نسبت به هر چالش در دو بعد اهمیت و عملکرد در قالب نمراتی در مقیاس لیکرت ۷ تایی مشخص کردند.

گام دوم: محاسبه ارزش نهایی اهمیت و ارزش نهایی عملکرد

برای هر چالش، ارزش نهایی اهمیت و ارزش نهایی عملکرد بر اساس فرمول زیر که در واقع میانگین هندسی نظرات پاسخ‌دهندگان است، محاسبه شد.

$$b_i = (\prod_{i=1}^n b_{ip})^{1/n} \quad c_i = (\prod_{i=1}^n c_{ip})^{1/n}$$

در این روابط، b_i ارزش نهایی اهمیت و c_i ارزش نهایی عملکرد چالش i ام نامیده می‌شود که حاصل نظر جمعی p کارشناس است.

گام سوم: محاسبه ارزش آستانه اهمیت و عملکرد

جهت تعیین خانه‌های ماتریس اهمیت - عملکرد، ارزش آستانه اهمیت μ_b و ارزش آستانه عملکرد μ_c بایستی محاسبه شود. جهت تعیین ارزش آستانه از میانگین حسابی استفاده می‌شود. این مقادیر به صورت زیر محاسبه می‌شود:

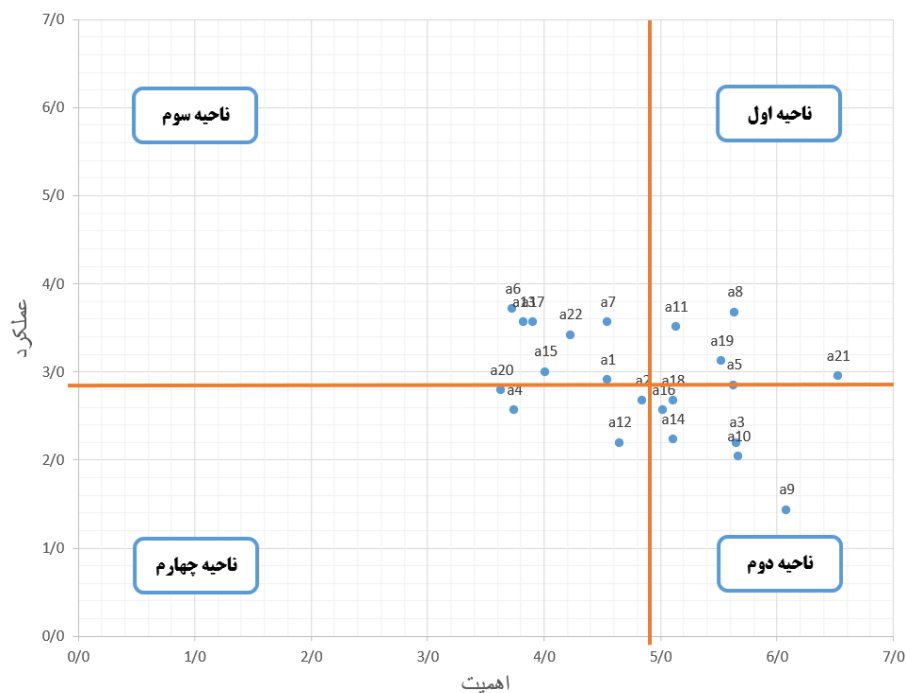
$$\mu_b = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{n} \quad \mu_c = \frac{\sum_{i=1}^n c_i}{n}$$

محاسبه ارزش آستانه اهمیت و عملکرد با استفاده از روابط فوق به شرح ذیل است:

$$\mu_b = \frac{106.8}{22} = 4.85 \quad \mu_c = \frac{63.1}{22} = 2.87$$

اکنون می‌توان موقعیت نسبی هرکدام از چالش‌ها را بر روی ماتریس اهمیت عملکرد

مشخص کرد:



شکل (۳): موقعیت مؤلفه‌ها در ماتریس اهمیت عملکرد

منبع: یافته‌های تحقیق

گام چهارم: تحلیل اهمیت عملکرد برای تعیین اولویت

تحلیل اهمیت عملکرد برای تعیین اولویت جهت بهبود، وزن هریک از چالش‌ها را محاسبه می‌کند که براین اساس شکاف بین ارزش اهمیت و عملکرد چالش i ام در ارزش اهمیت آن ضرب می‌شود. وزن چالش i ام را با OW_i نشان می‌دهند که از طریق رابطه زیر به دست می‌آید (آذر، خسروانی، جلالی، ۱۳۹۲، ص. ۷۵):

$$OW_i = |(b_i - c_i) * b_i|$$

در جدول شماره (۸) مقدار وزن هر چالش محاسبه شده است:

جدول (۸): نتایج تحلیل اهمیت عملکرد

عوامل	کد عامل	رتبه	اهمیت b_i	عملکرد c_i	ow_i	ناحیه
۹. عدم وجود ارتباط بین ارزیابی عملکرد سطح فردی با دستگاه‌های اجرایی	a9	۱	۶.۱	۱.۴	۲۸.۳۴۲	۲

عوامل	کد عامل	رتبه	اهمیت bi	عملکرد ci	owi	ناحیه
۲۱. عدم باور مدیران به اهمیت مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی	a21	۲	۶.۵	۲.۹	۲۳.۳۷۳	۱
۱۰. عدم رعایت اصل بازخورد در مدیریت عملکرد	a10	۳	۵.۷	۲	۲۰.۶۴۰	۲
۳. متعدد بودن عوامل دخیل در نتایج عملکرد	a3	۴	۵.۷	۲.۲	۱۹.۶۱۷	۲
۵. عدم وجود قوانین و مقررات کافی برای حمایت از نهاد ارزیاب	a5	۵	۵.۶	۲.۸	۱۵.۷۲۲	۲
۱۴. عدم ارتباط بین ارزیابی عملکرد و تخصیص بودجه	a14	۶	۵.۱	۲.۲	۱۴.۷۲۵	۲
۱۹. استفاده از سیستم‌های فناوری اطلاعات ناکارآمد	a19	۷	۵.۵	۳.۱	۱۳.۲۹۹	۱
۱۸. نبود آموزش و توسعه مناسب	a18	۸	۵.۱	۲.۷	۱۲.۴۶۷	۲
۱۶. نبود سازوکار مناسب برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی توسط مردم	a16	۹	۵	۲.۶	۱۲.۳۹۴	۲
۱۲. اشکالات ساختاری-وظیفه‌ای دفتر ارزیابی عملکرد	a12	۱۰	۴.۷	۲.۲	۱۱.۴۵۱	۴
۸. عدم توجه کافی به ضمانت اجرایی مناسب در قوانین و مقررات	a8	۱۱	۵.۶	۳.۷	۱۱.۰۹۶	۱
۲. دشوار بودن شکستن عملکرد از بالا به پایین	a2	۱۲	۴.۸	۲.۷	۱۰.۵۷۷	۴

عوامل	کد عامل	رتبه	اهمیت bi	عملکرد ci	owi	ناحیه
۱۱. نبود الزامات قانونی برای ارائه برنامه‌های عملکردی سالانه	a11	۱۳	۵.۱	۳.۵	۸.۳۷۴	۱
۱. مفهوم انتزاعی عملکرد	a1	۱۴	۴.۵	۲.۹	۷.۴۹۹	۳
۷. عدم اولویت‌بندی مناسب اهداف موردنظر در قوانین و سیاست‌های بالادستی	a7	۱۵	۴.۵	۳.۶	۴.۵۱۴	۳
۴. متکثر بودن ارزش‌ها در بخش عمومی	a4	۱۶	۳.۷	۲.۶	۴.۴۴۸	۴
۱۵. عدم توافق بین سازمان‌های برنامه‌بودجه و اداری و استخدامی در تعیین شاخص‌های ارزیابی عملکرد	a15	۱۷	۴	۳	۴.۰۹۳	۳
۲۲. عدم رعایت بازه زمانی قانونی برنامه‌ریزی	a22	۱۸	۴.۲	۳.۴	۳.۴۴۸	۳
۲۰. کمبود منابع مالی	a20	۱۹	۳.۶	۲.۸	۳.۰۹۷	۴
۱۷. تعارض در گزارشات عملکرد به دلیل جدایی نهاد ارزیاب و تخصیص‌دهنده بودجه	a17	۲۰	۳.۹	۳.۶	۱.۳۵۶	۳
۱۳. تعدد نهادهای ارزیاب	a13	۲۱	۳.۸	۳.۶	۱.۰۳۰	۳
۶. بلندپروازانه بودن قوانین و سیاست‌های بالادستی	a6	۲۲	۳.۷	۳.۷	۰.۰۹۶	۳

منبع: یافته‌های تحقیق

بحث و نتیجه‌گیری

ارزیابی عملکرد مؤثر، در دستگاه‌های اجرایی یکی از اهداف کلیدی سیاست‌گذاران و مجریان در جوامع مختلف به شمار می‌رود. بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تلاش در جهت ارتقای ظرفیت‌های این دستگاه‌ها کلید اصلی رسیدن به اهداف توسعه در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه است. از جمله ابعاد توسعه جوامع، توسعه و بهبود ارزیابی عملکرد در بخش عمومی است که با توجه به سهم آن در بهره‌وری و کارآمدی دولت‌ها، این امر یکی از تسهیل‌گران رشد و توسعه ملی در کشور است.

از تمایزهای این پژوهش نسبت به سایر پژوهش‌های انجام شده می‌توان به بررسی متمرکز بر چالش‌های استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ایران، شناسایی عوامل مهم و تأثیرگذار در این حوزه و همچنین تحلیل اهمیت عملکرد این عوامل اشاره کرد. بر اساس یافته‌های این پژوهش، سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی باید به چالش‌های ناحیه اول که دارای اهمیت و عملکرد بالایی هستند توجه ویژه‌ای کنند. برای جلوگیری از اتلاف منابع، توجه خود را نسبت به چالش‌های ناحیه سوم کاهش دهند، دست از توجه به چالش‌های ناحیه چهارم بردارند و تمرکز اصلی خود را روی چالش‌هایی بگذارند که در ناحیه دوم قرار دارند. این چالش‌ها دارای اهمیت بسیار زیاد ولی عملکرد پایین در دستگاه‌های اجرایی هستند و در اولویت اول بهبود قرار دارند که عبارت‌اند از:

۱. عدم وجود ارتباط بین ارزیابی عملکرد سطح فردی با دستگاه‌های اجرایی
 ۲. عدم رعایت اصل بازخورد در مدیریت عملکرد
 ۳. متعدد بودن عوامل دخیل در نتایج عملکرد
 ۴. عدم وجود قوانین و مقررات کافی برای حمایت از نهاد ارزیاب
 ۵. عدم ارتباط بین ارزیابی عملکرد و تخصیص بودجه
 ۶. نبود آموزش و توسعه مناسب
 ۷. نبود سازوکار مناسب برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی توسط مردم.
- برای رفع چالش‌های ذکر شده در مسیر استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور، راهکارهای زیر به ترتیب و متناظر با هر چالش پیشنهاد می‌شود:

۱. تدوین سیستم‌های یکپارچه ارزیابی عملکرد: یکی از مهم‌ترین آسیب‌های شناسایی شده عدم ارتباط بین ارزیابی فردی و سازمانی بود. آیین‌نامه اجرایی مواد ۸۱ و ۸۲ تأکید دارد که نظام ارزیابی عملکرد باید در سه سطح سازمان، مدیران، و کارکنان استقرار یابد. اما در عمل، هیچ ارتباط مؤثری بین این سطوح وجود ندارد. در سطح کارکنان، به دلیل مشکلاتی همچون پیوند ارزیابی با قرارداد کاری و ارتقاء شغلی و همچنین فرهنگ تعارف و رودربایستی، نمرات ارزیابی‌ها به‌ندرت پایین‌تر از حد معینی می‌رود. این مسأله به‌علاوه نبود یک روش مشخص از سوی سازمان اداری و استخدامی برای ارزیابی کارکنان و مدیران، باعث شده است که ارزیابی‌ها بیشتر به قضاوت‌های مدیران بالادستی متکی باشد و از اعتبار کافی برخوردار نباشد. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که در کشورهای توسعه یافته، ارزیابی مدیران و کارکنان بر اساس توافقی‌های عملکردی است که با اهداف راهبردی سازمان همسو هستند. به‌عنوان مثال، سازمان مدیریت کارکنان آمریکا^{۱۲} دستورالعمل‌هایی برای ارزیابی بر اساس ارتباط بین عملکرد کارکنان و اهداف سازمان دارد (OPM, 2016, P. 25). برای ایجاد ارتباط مؤثر بین ارزیابی عملکرد فردی و سازمانی، باید سیستم‌هایی ایجاد شوند که ارزیابی‌ها در تمامی سطوح سازمانی (کارکنان، مدیران و سازمانی) به هم متصل شوند. این سیستم‌ها باید بر مبنای اهداف کلی سازمان طراحی شده و نتایج ارزیابی‌های فردی به اهداف و عملکرد کلی دستگاه اجرایی پیوند داده شوند. لازمه تحقق چنین امری تمرکز بیشتر سازمان اداری و استخدامی بر روی پیوند ارزشیابی کارکنان و سازمان هاست. در حقیقت برای هر کدام از سطوح دفتری مجزا در سازمان اداری و استخدام طراحی شده و هیچ سامانه‌ای برای اتصال داده‌های این دو دفتر به یکدیگر طراحی نشده است؛ استفاده از نرم‌افزارهای مدیریت عملکرد که این اتصال را ممکن می‌سازند، می‌تواند به بهبود این وضعیت کمک کند.

۲. ایجاد فرهنگ بازخورد مستمر: برای رعایت اصل بازخورد، نیاز است که جلسات بازخورد منظم و سازنده به‌عنوان بخشی از فرآیند مدیریت عملکرد نهادینه شود. لازم به ذکر است که این مسئولیت به شورای راهبردی توسعه مدیریت سازمان اداری و استخدامی کشور واگذار شده است^{۱۳}، اما به دلیل عدم تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم، این شورا تا کنون اقدام مؤثری در این زمینه انجام نداده است. مدیران باید آموزش ببینند

تا بتوانند بازخوردهای مؤثر و سازنده به کارکنان ارائه دهند و از این طریق موجب بهبود عملکرد شوند. همچنین، استفاده از ابزارهای دیجیتال و نرم افزارهای بازخورد می تواند فرآیند بازخورد را تسهیل کرده و آن را به یک روال منظم تبدیل کند.

۳. ساده سازی و استانداردسازی شاخص های عملکرد: برای مقابله با پیچیدگی ناشی از تعدد عوامل دخیل در نتایج عملکرد، باید شاخص های عملکردی استاندارد و قابل اندازه گیری تعریف شود. این شاخص ها باید به گونه ای طراحی شوند که بتوانند نتایج عملکرد را به طور دقیق و شفاف منعکس کنند. سازمان اداری و استخدامی بر اساس یک مدل ثابت و امتیازهای برابر برای شاخص های عمومی و اختصاصی (هر بعد ۱۰۰۰ امتیاز) دستگاه های اجرایی را ارزیابی می کند که با توجه به ماهیت پیچیده دولت و تفاوت های بسیار بالای کارکرد های دستگاه های مختلف، به نظر می رسد باید با رویکردی اقتضایی به طراحی مدل ارزیابی برای دستگاه های اجرایی بپردازد و یا برای هر دستگاه سهم شاخص ها را متعادل کند. علاوه بر این، تعیین اولویت های کلیدی دستگاه ها بر اساس اهداف عملکردی سالیانه و تمرکز بر آنها می تواند به ساده سازی فرآیند ارزیابی کمک کند.

۴. تقویت چارچوب قانونی حمایت از نهادهای ارزیاب: تدوین و تصویب قوانین جامع و دقیق که به وضوح وظایف و اختیارات نهادهای ارزیاب را مشخص کند، ضروری است. این قوانین باید دارای ضمانت اجرایی قوی باشند تا نهادهای ارزیاب بتوانند به طور مستقل و مؤثر عمل کنند. همچنین، ایجاد نهادهای نظارتی مستقل می تواند به افزایش شفافیت و کارایی ارزیابی ها کمک کند.

۵. پیاده سازی بودجه بندی مبتنی بر عملکرد: ایجاد یک سیستم بودجه بندی که تخصیص منابع مالی را به نتایج ارزیابی عملکرد پیوند دهد، می تواند انگیزه و بهره وری در دستگاه های اجرایی را افزایش دهد. این سیستم باید به طور مستمر بازنگری و به روزرسانی شود تا از تطابق آن با اهداف و نیازهای روز اطمینان حاصل شود. می توان استنباط کرد که مشخص نبودن جایگاه نهادهای نظارتی و راهبری مختلف در فرایند ارزیابی عملکرد، بستر ایجاد این مشکل را فراهم کرده است. در کشورهای دیگر مانند آمریکا، کانادا، انگلستان و استرالیا، نهادهای مستقلی وظیفه ارزیابی عملکرد را بر عهده

دارند که با بودجه دستگاه‌های اجرایی مرتبط هستند. برای مثال، در آمریکا سازمان مدیریت و بودجه‌ریزی^۴ وظیفه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را بر عهده دارد و می‌تواند در صورت ضعف عملکرد، بودجه دستگاه‌ها را کاهش دهد (Riccard, 2022, P. 21). اما در ایران، وظیفه راهبری ارزیابی عملکرد بر عهده سازمان اداری و استخدامی است که ارتباطی با بودجه ندارد. در کنار آن، سازمان ملی بهره‌وری و ستاد تحول دولت مردمی نیز در این زمینه نقش دارند و همین مسأله باعث تداخل وظایف شده است. بنابراین، لازم است که نقش کنشگران مختلف و نهاد مسئول نهایی در این حوزه شفاف شود.

۶. طراحی و اجرای برنامه‌های آموزشی جامع: برنامه‌های آموزشی منظم و هدفمند برای ارتقای مهارت‌های مرتبط با ارزیابی و مدیریت عملکرد باید طراحی و پیاده‌سازی شوند. این آموزش‌ها باید شامل مهارت‌های فنی، مدیریتی و تحلیلی باشد تا کارکنان و مدیران بتوانند به‌طور مؤثرتر در فرآیند ارزیابی شرکت کنند. علاوه بر این، باید به آموزش استفاده از فناوری‌های نوین در ارزیابی عملکرد توجه ویژه‌ای شود.

۷. توسعه پلتفرم‌های دیجیتال برای ارزیابی مردمی: ایجاد سامانه‌های آنلاین و قابل‌دسترس برای مشارکت مردم در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی می‌تواند به شفافیت و بهبود کارایی این فرآیند کمک کند. این سامانه‌ها باید امکان نظرسنجی، جمع‌آوری بازخورد و تحلیل نظرات مردم را به‌طور دوره‌ای فراهم کنند. همچنین، استفاده از شبکه‌های اجتماعی و رسانه‌های دیجیتال برای جلب مشارکت عمومی در ارزیابی‌ها می‌تواند مؤثر باشد.

این راهکارها با هدف ارتقای سیستم مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی طراحی شده‌اند و می‌توانند به بهبود کارایی و اثربخشی فرآیندهای مدیریتی کمک کنند. در حالی که این پژوهش به شناسایی و تحلیل چالش‌های استقرار مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور پرداخته و راهکارهایی برای بهبود این سیستم پیشنهاد داده است، محدودیت‌هایی نیز وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرند:

- محدودیت در نمونه‌گیری: این پژوهش بر اساس مصاحبه با ۲۰ نفر از خبرگان مدیریت عملکرد انجام شده است. اگرچه این افراد از تجربه و دانش گسترده‌ای

برخوردارند، اما تعداد محدود آنها ممکن است نتواند به طور کامل تمامی دیدگاه‌ها و چالش‌های موجود در دستگاه‌های اجرایی را نمایندگی کند.

- محدودیت زمانی و محیطی: شرایط و محیط اجرایی کشور ممکن است در طول زمان تغییر کند و عواملی که در زمان پژوهش به عنوان چالش شناسایی شده‌اند، در آینده تغییر یابند. بنابراین، نتایج پژوهش ممکن است در محیط‌های مختلف و در زمان‌های متفاوت، نیاز به بازبینی داشته باشد.

این محدودیت‌ها نشان می‌دهند که اگرچه پژوهش ارائه شده گام مهمی در شناسایی و تحلیل چالش‌های مدیریت عملکرد برداشته است، اما برای بهبود کامل این سیستم، پژوهش‌های بیشتر و عمیق‌تری مورد نیاز است.

یادداشت‌ها

1. Performance
2. Evaluation
3. Control
4. Performance Assessment
5. Performance Management
6. Impacts
7. Bertlesmann Foundation
8. Association of Local Authorities and Regions
9. New Economics Foundation
10. European Foundation for Quality Management

۱۱. فصل یازدهم - ارزیابی عملکرد

ماده ۸۱- دستگاه‌های اجرایی مکلفند براساس آیین نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به مورد اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های نوبه‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش نمایند.

ماده ۸۲- سازمان موظف است استقرار نظام مدیریت عملکرد را در سطح کلیه دستگاه‌های اجرایی پیگیری و نظارت نموده و هر سال گزارشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارزشیابی آنها در ابعاد شاخص‌های اختصاصی و عمومی و نحوه اجرای احکام این قانون را براساس آیین نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، تهیه و به

رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

ماده ۸۳- سازمان موظف است هر ساله براساس شاخص‌های بین‌المللی و گزارش‌های دریافتی از دستگاه‌های ذی‌ربط، پس از انطباق با چشم‌انداز ابلاغی، جایگاه و میزان پیشرفت کشور را در مقایسه با سایر کشورهای جهان تعیین و گزارش لازم را به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید و از نتایج آن در تدوین راهبردهای برنامه‌های توسعه استفاده نماید.

12. Office of Personnel Management (OPM)

۱۳. آیین‌نامه اجرایی، ماده ۱ تبصره بند و: دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند سازوکار استفاده از نتایج ارزیابی عملکرد را به نحوی فراهم نمایند که ضمن رفع نقاط ضعف، موانع و مشکلات موجود، زمینه ارتقا بهره‌وری و بهبود عملکرد سازمان، مدیران و کارمندان فراهم شود. دستورالعمل اجرایی ماده ۶: دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند نظام تحلیل داده‌های عملکرد خود را به نحوی مستقر نمایند که تبدیل داده به دانش قابل استفاده جهت بهبود عملکرد در سطوح سازمان، کارمندان و مدیران شود.

14. Office of Management and Budget (OMB)

کتابنامه

قانون مدیریت خدمات کشوری.

آیین‌نامه اجرایی مواد «۸۱» و «۸۲» قانون مدیریت خدمات کشوری. مصوب ۱۳۸۹.

آذر، عادل؛ خسروانی، فرزانه و جلالی، رزا (۱۳۹۲). تحقیق در عملیات نرم: رویکردهای ساختاردهی مسأله. تهران: سازمان مدیریت صنعتی.

بازرگان، عباس (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته، رویکردهای متداول در علوم رفتاری. تهران: نشر دیدار. چاپ دوم.

بیکدلو، فهیمه، و رهنورد، فرج‌الله (۱۳۹۶). سنجش هماهنگی میان‌سازمانی و شناسایی عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های عمومی. *فرایند مدیریت و توسعه*. ۳۰ (۲). ۲۲-۳.

<https://jmdp.ir/article-1-2417-fa.html>

پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۶). *ارزشیابی عملکرد دولت و حکومت*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.

رجب‌پور، حسین (۱۳۹۹). *آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی کشور*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۳ (۱). شماره مسلسل: ۳۵۶۸۸۷۴۳.

حریری، نجلا (۱۳۸۵). اصول و روش‌های پژوهش کیفی. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

خاکی، غلامرضا (۱۳۸۴). روش تحقیق با رویکرد به پایان‌نامه‌نویسی. تهران: انتشارات بازتاب. رضائیان، علی و گنجعلی، اسدالله (۱۳۹۵). مدیریت عملکرد: چپستی، چرایی، چگونگی. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام.

رفیع‌زاده، علاءالدین (۱۳۸۷). مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی. تهران: مؤسسه توسعه و بهبود مدیریت.

رفیع‌زاده، علاءالدین و رونق، یوسف (۱۳۹۷). مدیریت و ارزیابی عملکرد با رویکرد علمی-کاربردی. تهران: انتشارات فرمنش.

شیخ‌زاده، محمد و بنی‌اسد، رضا (۱۴۰۰). تحلیل مضمون: مفاهیم، رویکردها و کاربردها. قم: انتشارات لوگوس.

طباطبایی، سید احمد (۱۳۹۴). برنامه‌ریزی، ارزیابی و مدیریت عملکرد، برای سنجش موفقیت برنامه‌های تحول در دستگاه‌های اجرایی. مدیریت ایران. ۵-۷.

عابدی جعفری؛ حسین، تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن و شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت). ۵ (۲). ۲۳-۴۰.

غنی‌زاده، عبدالرضا؛ نوری، روح‌الله؛ حسن‌پور، اکبر و وکیلی، یوسف (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی سیستم مدیریت عملکرد سازمان‌های بخش دولتی ایران. مدیریت سازمان‌های دولتی. ۱۰ (۳۷). ۶۶-۴۷.

قاسمی، حمید (۱۴۰۰). کتاب مرجع پژوهش (ویراست نوزدهم). تهران: اندیشه آرا. قاسمی، سیدعلیرضا؛ علیپور، محمد و نخعی، غلامحسین (۱۴۰۰). بررسی و تحلیل وصیت‌نامه شهدای تربیت معلم خراسان جنوبی: مطالعه کیفی. مطالعات تربیتی. ۲۴ (۴). ۱۲۳-۱۴۵.

قاسمی، محمد (۱۳۹۰). شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۳۵۶۶۹۷۴۳.

قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۵). چالش‌های نظام اداری: بررسی موردی ایران. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

قنواتی، غلامرضا (۱۴۰۱). جنبه‌های اندازه‌گیری عملکرد در سازمان بخش دولتی. مدیریت و حسابداری در هزاره سوم. ۱۵ (۱). ۸۹-۹۶.

مطهری، مهدی؛ سلطانی، ایرج و دوازده امامی، حمید (۱۴۰۰). طراحی الگوی مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی بر اساس رویکردهای اجتماعی با استفاده از روش آمیخته ترکیبی کمی و کیفی داده‌ها. *خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت (رسالت مدیریت دولتی)*. ۱۲ (۴۲). ۱۱۳-۱۳۲.

مقیم، سیدمحمد؛ پورعزت، علی‌اصغر؛ لطیفی، میثم و ابراهیمی، امید (۱۴۰۰). *ارائه مدلی جامع از مشارکت خبرگان و تشکلهای مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی*. مدیریت دولتی. ۱۳ (۱). ۲۸-۳. doi:10.22059/jipa.2020.306648.2779

میرکمالی، سیدمحمد (۱۳۹۰). *ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

یاوری، وحید (۱۳۹۰). *طراحی مدل مفهومی مدیریت عملکرد سازمانی برای سازمان اوقاف و امور خیریه*. رساله دکتری دانشگاه علامه طباطبائی. تهران. ایران.

- A handbook for measuring employee performance: aligning employee performance plans with organizational goals. (2016). *U.S. Office of Personnel Management, Performance Management and Incentive Awards Division*.
- Babiak, K. M. (2009). Criteria of effectiveness in multiple cross-sectoral interorganizational relationships. *Evaluation and Program Planning*. 32 (1). 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2008.09.004>
- Braun, V., Clarke, V., & Terry, G. (2021). *Thematic Analysis: A Practical Guide*. SAGE Publications Ltd.
- Bouckaert, G., Halligan, J., & Van Dooren, W. (2017). *Performance management in the public sector*. London, UK: Routledge Masters in Public Management.
- Clarke, V., & Braun, V. (2016). Thematic analysis. *The Journal of Positive Psychology*. 12 (3). 297-298. <https://doi.org/10.1080/17439760.2016.12>
- Carlucci, D., Schiuma, G., & Sole, F. (2015). The adoption and implementation of performance measurement process in Italian public organisations: The influence of political, cultural and rational factors. *International Journal of Public Sector Management*. 28 (6). 420-441. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2014-0136>
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2011). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*. New Jersey: Pearson.
- Jackson, P., Müller, G., & Schmidt, W. (2015). Performance evaluation systems in Europe and public administration: Accountability and transparency. *International Journal of Public Sector Management*. 28 (6). 442-463. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2014-0145>
- Lalwani, P. (2020). *Performance management*. Spiceworks. <https://www.spiceworks.com/hr/performance-management/articles/what-is-performance-management/>

- Modell, S., & Grönlund, A. (2007). Outcome-based performance management: Experiences from Swedish central government. *Public Performance & Management Review*. 30 (1). 56-65.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2013). *Public management reform*. London: Oxford University Press.
- Riccard, T. N. (2022). *The role of the Office of Management and Budget (OMB) in budget development: In brief*. Congressional Research Service.
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2024). *Research methods for business students* (9th ed.). Pearson Education.
- Shafritz, J. M., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2023). *Introducing public administration*. New York: Routledge.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. New York: Oxford University Press.
- Talbot, C. (2012). *The evolving system of performance and evaluation*. Independent Evaluation Group, 6-9.
- Vakalopoulou, M. A., Tsiotras, G., & Gotzamani, K. (2013). Implementing CAF in public administration: Best practices in Europe – obstacles and challenges. *Benchmarking: An International Journal*. 20 (6). 744–764. <https://doi.org/10.1108/BIJ-10-2011-0080>
- Webster, D. W., & Cokins, G. (2020). *Value based management in government*. Hoboken, New Jersey: Wiley.
- Civil Service Management Law.(In Persian)
- Executive Regulations of Articles "81" and "82" of the Civil Service Management Law. Approved in 2010. (In Persian)
- Azar, Adel; Khosravani, Farzaneh and Jalali, Rosa (2013). *Research in Soft Operations: Approaches to Problem Structuring*. Tehran: Industrial Management Organization. (In Persian)
- Bazargan, Abbas (2010). *An Introduction to Qualitative and Mixed Research Methods, Common Approaches in Behavioral Sciences*. Tehran: Didar Publishing House. Second Edition. (In Persian)
- Bikdalo, Fahimeh, and Rahnavaard, Farajollah (2017). Measuring Interorganizational Coordination and Identifying Factors Affecting It in Public Organizations. *Management and Development Process*. 30 (2). 3-22. <https://jmdp.ir/article-1-2417-fa.html>. (In Persian)
- Pourezat, Ali Asghar (2017). *Evaluating Government and Governance Performance*. Tehran: Organization for the Study and Compilation of University Humanities Books. (In Persian)
- Rajabpour, Hossein (2012). Pathology of the country's planning system. *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*. 3 (1). Serial number: 35688743. (In Persian)
- Hariri, Najla (2006). *Principles and methods of qualitative research*. Tehran: Islamic Azad University Press, Science and Research Branch. (In Persian)

- Khaki, Gholamreza (2005). *Research method with an approach to thesis writing*. Tehran: Baztab Press. (In Persian)
- Rezaian, Ali and Ganjali, Asadollah (2016). *Performance management: what, why, how*. Tehran: Imam Sadeq University Press. (In Persian)
- Rafizadeh, Alaeddin (2008). *Performance management of executive agencies*. Tehran: Institute for Management Development and Improvement. (In Persian)
- Rafizadeh, Alaeddin and Ronaq, Yousef (2018). *Management and performance evaluation with a scientific-applied approach*. Tehran: Fermanesh Press. (In Persian)
- Sheikhzadeh, Mohammad and Bani-Assad, Reza (2011). *Content analysis: concepts, approaches and applications*. Qom: Logos Publications. (In Persian)
- Tabatabaei, Seyed Ahmad (2015). Planning, Evaluation and Performance Management for Measuring the Success of Transformation Programs in Executive Agencies. *Iranian Management*. 5-7. (In Persian)
- Abedi Jafari; Hossein, Taslimi, Mohammad Saeed; Faghihi, Abolhasan and Sheikhzadeh, Mohammad (2011). Content and Content Network Analysis: A Simple and Efficient Method for Explaining Patterns in Qualitative Data. *Strategic Management Thought (Management Thought)*. 5 (2). 23-40. (In Persian)
- Ghanizadeh, Abdolreza; Nouri, Ruhollah; Hassanpour, Akbar and Vakili, Yousef (2011). Pathology of the Performance Management System of Iranian Public Sector Organizations. *Management of Public Organizations*. 10 (37). 47-66. (In Persian)
- Ghasemi, Hamid (2011). *Research Reference Book* (19th Edition). Tehran: Andishe Ara. (In Persian)
- Ghasemi, Seyed Alireza; Alipour, Mohammad and Nakhaei, Gholamhossein (2011). Study and analysis of the wills of the martyrs of teacher education in South Khorasan: a qualitative study. *Educational Studies*. 24 (4). 123-145. (In Persian)
- Ghasemi, Mohammad (2011). *Performance evaluation indicators of executive agencies*. Research Center of the Islamic Consultative Assembly. Serial number: 35669743. (In Persian)
- Gholipour, Rahmatullah (2016). *Challenges of the administrative system: A case study of Iran*. Tehran: University of Tehran Press. (In Persian)
- Ghanavati, Gholamreza (2012). Aspects of performance measurement in public sector organizations. *Management and accounting in the third millennium*. 15 (1). 89-96. (In Persian)
- Motahari, Mehdi; Soltani, Iraj and Dazaf Emami, Hamid (2013). Designing a performance management model for public organizations based on social approaches using a mixed method of quantitative and qualitative data. *Public*

policy-making in management (Public Management Mission). 12 (42). 113-132. (In Persian)

Moghimi, Seyyed Mohammad; Pourezat, Ali Asghar; Latifi, Meysam and Ebrahimi, Omid (2011). Presenting a comprehensive model of the participation of experts and non-governmental organizations in public sector performance management. *Public Administration*. 13 (1). 3-28. doi:10.22059/jipa.2020.306648.2779. (In Persian)

Mirkamali, Seyed Mohammad (2011). *Performance Evaluation of Government Organizations*. Tehran: Tehran University Press. (In Persian)

Yavari, Vahid (2011). *Designing a Conceptual Model of Organizational Performance Management for the Endowment and Charity Affairs Organization*. PhD Thesis, Allameh Tabatabaei University. Tehran. Iran. (In Persian)