



مدیریت عملکرد در بخش دولتی

مؤلفان

ووتر وان دورین، کورت و کایرت و جان هالیگان

مترجمان

دکتر ناصر میرسپاسی - علاءالدین رفیع زاده

کامل داودی



سرشناسه

: دورن، ووتر وان

Dooren, Wouter van

عنوان و نام پدید آور : مدیریت عملکرد در بخش دولتی/مولفان ووتر وان دورین، گریت بوکایرت و جان هالیگان ؛ مترجمان ناصر میرسپاسی، علاءالدین رفیع زاده، کامل داودی.

: تهران: میر، ۱۳۹۳.

مشخصات نشر

: ۲۲۴ ص: جدول ، نمودار.

مشخصات ظاهری

: ۹-۰۷-۵۱۴۴-۶۰۰-۹۷۸

شابک

وضعیت فهرست نویسی : فیبا

یادداشت : عنوان اصلی: Performance management in the public sector , 2015.

موضوع : بهره‌وری دولتی - ارزشیابی

موضوع : اجرای کار - مدیریت

موضوع : اجرای کار - مدیریت

موضوع : علوم اداری

: بوکرت، خرت، ۱۹۵۸ - م.

شناسه افزوده

Bouckaert, Geert:

شناسه افزوده

: هالیگان، جان

شناسه افزوده

Halligan, John:

شناسه افزوده

: میرسپاسی، ناصر، ۱۳۱۳ - مترجم

شناسه افزوده

: رفیع زاده، علاءالدین، ۱۳۵۴ - مترجم

شناسه افزوده

: داودی، نامل، ۱۳۶۲ - مترجم

شناسه افزوده

: ۳۵

رده بندی دیویی

: ۱۳۹۳ ج ۵/ب ۵/۱ JF15

رده بندی کنگره

: ۳۱۱۹۰۷ شماره کتابشناسی ملی



- ♦ نام کتاب: مدیریت عملکرد در بخش دولتی
- ♦ مؤلف: ووتر وان دورین، گریت بوکایرت و جان هالیگان
- ♦ مترجمان: دکتر ناصر میرسپاسی - علاءالدین رفیع زاده - کامل داودی
- ♦ صفحه آرائی: زهرا قیطاسی
- ♦ طراح جلد: روجا غمگسار
- ♦ نوبت چاپ: اول ۱۳۹۳
- ♦ ناشر: انتشارات میر
- ♦ تیراژ: ۱۱۰۰ نسخه
- ♦ چاپ و صحافی: رسام - چاوش
- ♦ قیمت: ۹۰,۰۰۰ ریال
- ♦ شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۱۴۴-۰۷-۹

آدرس ناشر: تهران - خیابان پاسداران، انتهای دهستان چهارم، ارم ۳، بن بست پلاک ۵

تلفن: ۲۲۵۴۱۷۶۹

کلیه حقوق برای انتشارات میر محفوظ است

مقدمه مترجمان (ح)

فصل اول: مقدمه

۱	اهداف یادگیری.....
۱	نکات کلیدی.....
۲	۱- عملکرد به عنوان یک مفهوم.....
۴	۲- عملکرد به عنوان یک روش.....
۵	۳- یک بحث جالبی.....
۶	۴- سنجش، تلفیق و یکپارگی اصول و عملکردها.....
۸	۵- سنجش عملکرد و اصلاح روش‌ها.....
۱۰	۶- سنجش عملکرد و مدیریت.....
۱۱	۷- سنجش عملکرد و خط‌مشی‌گذار عمومی.....
۱۲	۸- رویکردها و رئوس مطالب در این کتاب.....
۱۴	۹- خلاصه فصل.....
۱۴	۱۰- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر.....
۱۵	۱۱- منابع.....

فصل دوم: تعریف

۱۷	اهداف یادگیری.....
۱۷	نکات کلیدی.....
۱۸	۱- عملکرد.....
۱۸	۱-۱- عملکرد به عنوان نتایج یک فرآیند تولید.....
۲۴	۱-۲- عملکرد به عنوان توجه به ارزش‌های عمومی.....
۲۷	۱-۳- عملکرد خرد، میانه و کلان.....
۲۸	۲- سنجش عملکرد.....
۳۴	۳- مدیریت عملکرد: آنچه باید باشد و آنچه نباید باشد.....
۳۸	۴. خلاصه فصل.....
۳۸	۵- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر.....
۳۸	۶- منابع.....

فصل سوم: تاریخچه مدیریت عملکرد

۴۱	اهداف یادگیری.....
۴۱	نکات کلیدی.....
۴۲	۱- جنبش‌های عملکردی در قرن بیستم.....
۴۳	۱-۱- از سال ۱۹۰۰ تا ۱۹۴۰.....
۴۵	۱-۲- از سال ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰.....
۴۸	۱-۳- از سال ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰.....
۵۱	۲- تغییرات و پیوستگی در جنبش عملکرد.....
۵۱	۲-۱- پیوستگی.....
۵۵	۲-۲- تغییرات.....
۵۷	۳- خلاصه فصل.....
۵۸	۴- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر.....
۵۸	۵- منابع.....

فصل چهارم: سنجش عملکرد

۶۱	اهداف یادگیری.....
۶۱	نکات کلیدی.....
۶۲	۱- قدم اول: هدفگذاری و تعیین معیارهای سنجش.....
۶۷	۲- قدم دوم: انتخاب شاخص‌ها.....
۶۹	۳- قدم سوم: جمع‌آوری داده‌ها.....
۷۲	۴- قدم چهارم: تحلیل.....
۷۸	۵- قدم پنجم: گزارش دهی.....
۷۹	۶- کیفیت سنجش عملکرد.....
۸۱	۷- خلاصه فصل.....
۸۱	۸- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر.....
۸۲	۹- منابع.....

فصل پنجم: تلفیق اطلاعات عملکردی

۸۵	اهداف یادگیری.....
۸۵	نکات کلیدی.....
۸۷	۱- کنترل سازمان‌ها.....
۹۰	۲- از پاسخگویی به سوالات کلیدی تا مدیریت سه دوره.....

- ۳- از مدل‌ها تا واقعیت: مثال‌های چندی از تلفیق ۹۵
- ۴- سیستم کنترل و مدیریت سیکل‌ها: یک ترکیب ضروری برای تلفیق ۱۰۰
- ۵- آمادگی سازمانی ۱۰۱
- ۶- خلاصه فصل ۱۰۲
- ۷- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر ۱۰۲
- ۸- منابع ۱۰۳

فصل ششم: کاربردهای اطلاعات عملکردی

- اهداف یادگیری ۱۰۵
- نکات کلیدی ۱۰۵
- ۱- کاربرد در مرحله عمل و تمرین ۱۰۶
- ۲- کاربرد سخت و نرم ۱۱۲
- ۳- سخت در مقابل اساز: راهنمایی برای طراحی سیستم سنجش عملکرد ۱۱۴
- ۳-۱- مرحله ۱: هدف‌گذاری برای سنجش عملکرد ۱۱۵
- ۳-۲- مرحله ۲: انتخاب شاخص‌ها ۱۱۶
- ۳-۳- مرحله ۳: جمع‌آوری اطلاعات ۱۱۷
- ۳-۴- مرحله ۴: تحلیل ۱۱۹
- ۳-۵- مرحله ۵: گزارش دهی ۱۲۱
- ۳-۶- تضمین کیفیت ۱۲۳
- ۴- سیستم‌های سنجش عملکرد چند منظوره ۱۲۵
- ۵- خلاصه فصل ۱۲۶
- ۶- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر ۱۲۷
- ۷- منابع ۱۲۷

فصل هفتم: کاربران (استفاده‌کنندگان از اطلاعات عملکردی)

- اهداف یادگیری ۱۲۹
- نکات کلیدی ۱۲۹
- کاربران و اطلاعات عملکردی متفاوت ۱۳۰
- مدیران دولتی ۱۳۱
- وزیران ۱۳۳
- اعضای پارلمان ۱۳۴
- شهروندان / مشتریان ۱۳۸
- رسانه ۱۴۱

۱۴۱	خلاصه فصل
۱۴۲	سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر
۱۴۲	منابع

فصل هشتم: عدم استفاده از اطلاعات عملکرد

۱۴۵	اهداف یادگیری
۱۴۵	نکات کلیدی
۱۴۶	۱- عدم استفاده
۱۴۹	۲- چرا اطلاعات عملکرد مورد استفاده قرار نمی گیرند؟
۱۵۰	۱-۲-۱ توده ۱: کیفیت ناکافی
۱۵۲	۲-۲-۲ توده ۲: موانع روانشناختی
۱۵۴	۳-۲-۳ توده ۳: موانع فرهنگی
۱۵۹	۴-۲-۴ توده ۴: موانع سیاسی
۱۶۲	۳- عواقب عدم استفاده
۱۶۲	۱-۳-۱ ادعای بیش از حد بهترین شیوه
۱۶۳	۲-۳-۲ حافظه‌ی نهادهی ضعیف
۱۶۴	۴- خلاصه فصل
۱۶۴	۵- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر
۱۶۴	۶- منابع

فصل نهم: اثرات استفاده از اطلاعات عملکردی

۱۶۷	اهداف یادگیری
۱۶۷	نکات کلیدی
۱۶۸	۱- سنجش عملکرد، رفتار را تغییر میدهد
۱۷۰	۲- اثرات رفتاری کارکردی
۱۷۰	۱-۲-۱ آیا استفاده از سنجش عملکرد، یادگیری و نوآوری را در پی خواهد داشت؟
۱۷۲	۲-۲-۱ آیا استفاده از سنجش عملکرد، هدایت و کنترل را در سازمان بهبود می بخشد؟
۱۷۴	۳-۲-۲ آیا استفاده از سنجش عملکرد، پاسخگویی را براساس عملکرد شکل میدهد؟
۱۷۷	۳- اثرات رفتاری ناکارآمدی
۱۷۸	۱-۳-۱ انحراف اطلاعات عملکرد
۱۸۱	۲-۳-۱ انحراف پرونداد
۱۸۵	۳-۳-۱ پارادوکس هدف گذاری کمی عملکرد
۱۸۶	۴- مشروط بودن کارکردها و ناکارآمدیها

- ۵- چگونه میتوان اثرات ناکارآمدی را جبران نمود؟..... ۱۸۹
- ۵-۱- محدودیت‌های فرصت برای رفتار ناکارآمدی..... ۱۹۰
- ۵-۲- محدودیت‌های انگیزه برای رفتار غیرکارآمد..... ۱۹۰
- ۵-۳- راهبردهایی برای کاهش محدودیت‌های فرصت برای رفتار ناکارآمدی..... ۱۹۱
- ۵-۴- راهبردهایی به منظور ایجاد انگیزه برای رفتار غیرکارآمد..... ۱۹۲
- ۶- خلاصه فصل..... ۱۹۲
- ۷- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر..... ۱۹۳
- ۸- منابع..... ۱۹۳

فصل دهم: آینده مدیریت عملکرد

- اهداف یادگیری..... ۱۹۷
- نکات کلیدی..... ۱۹۷
- ۱- پارادوکسی در مدیریت، سنجش عملکرد..... ۱۹۸
- ۱-۱- توضیح غیرعادی..... ۱۹۸
- ۱-۲- آشفتگی متخصصان، نکیه کردن به آن‌ها..... ۱۹۹
- ۱-۳- ضعف تجزیه و تحلیل..... ۲۰۰
- ۱-۴- بهترین سیستم غیرقابل اجرا؟..... ۲۰۰
- ۱-۵- اگر همه پاسخگو باشند، هیچ کس نیست..... ۲۰۰
- ۱-۶- مدیریت عملکرد، عملکرد متناسبی ندارد..... ۲۰۱
- ۲- به سمت اجرای بهتر..... ۲۰۲
- ۲-۱- بهبود کیفیت اطلاعات عملکرد..... ۲۰۲
- ۲-۲- رهبری..... ۲۰۳
- ۲-۳- مالکیت..... ۲۰۴
- ۲-۴- تنظیم انتظارات واقعی..... ۲۰۵
- ۲-۵- تعلیم مناسب و پیشرفت مهارت‌ها..... ۲۰۵
- ۲-۶- یکپارچگی..... ۲۰۶
- ۳- تفکر مجدد مدیریت عملکرد..... ۲۰۶
- ۳-۱- تفکر مجدد در مورد فرضیات جنبش عملکرد..... ۲۰۷
- ۳-۲- بازنگری مدیریت عملکرد..... ۲۰۸
- ۴- سوالاتی برای بحث و بررسی بیشتر..... ۲۱۲
- ۵- منابع..... ۲۱۲

مقدمه مترجمان

اینکه در یک دهه اخیر مدیریت عملکرد^۱، به عنوان یک ابزار مناسب برای آسیب‌شناسی سازمانی و به تبع آن بهبود عملکرد در سطوح مختلف سازمانی توسط محققین و مدیران اجرایی مورد توجه قرار گرفته است، امر بدیهی است. چرا که انجام نظارت، سنجش و ارزیابی عملکرد معطوف به اهداف و رسالت‌های سازمان، در یک چنین محیط مرتب در حال تغییر، لازمه زنده ماندن سازمان‌ها و ادامه بقای آنهاست. اما آنچه که مسلم است، این است که؛ نحوه اجرا و استقرار نظام مدیریت عملکرد در بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی تفاوت چشم‌گیری دارد. شاید بسیاری از محدودیت‌هایی که در استقرار تمام مراحل یک نظام مدیریت عملکرد در بخش دولتی مطرح است، در ارتباط با بخش خصوصی مطرح نباشد. برای مثال تهیه و تدوین برنامه راهبردی یا بسته‌های اجرایی سالانه (به سواز قدم نخست در استقرار نظام مدیریت عملکرد) برای یک شرکت خصوصی بسیار راحت‌تر از یک سازمان دولتی که بموجب قانون شکل گرفته و یک سری اهداف حاکمیتی را دنبال می‌کند، باشد. اما این مطلب به این معنی نیست که بخش دولتی نمی‌تواند در این زمینه موفق باشد بلکه تجربه اکثر کشورها نشان از موفقیت چشم‌گیر سازمان‌ها، بخش دولتی در استقرار نظام مدیریت عملکرد دارد. اما نکته مهم این است که، بایستی تفاوت‌های این دو بخش را سنجید و در اجرا مورد توجه قرار گیرد. دو نکته اصلی در خصوص این تفاوت‌ها که بایستی مورد توجه قرار گیرد، برتند این توجه به قوانین و مقررات و مبنای قرار گرفتن مدیریت عملکرد در استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در بخش دولتی.

در خصوص قوانین و مقررات لازم است به این نکته اشاره کنیم که بسیاری از کشورهای توسعه یافته، اهمیت و ضرورت استقرار نظام مدیریت عملکرد را در مرحله اول در قوانین و مقررات کشور خود نهادینه کرده و ساز و کار اجرایی آن را در قانون لحاظ کرده و دستگاه‌های دولتی را مکلف به استقرار آن نموده‌اند. مروری بر قوانین و مقررات کشورمان نیز نشان از اهمیت این موضوع را در نظر حقوقی دارد. شاید یکی از دغدغه‌های اصلی دستگاه‌های اجرایی در طول سال، ارائه گزارش‌های مختلف عملکردی به سازمان‌های نظارتی است، برای مثال ماده ۲۱۳ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ارائه گزارش عملکرد در چارچوب تکالیف تعیین شده در قانون را به عنوان تکلیف دستگاه‌های اجرایی مطرح کرده است، در کنار این موضوع ماده ۲۳۴ قانون مذکور نیز یک سری اهداف کلان ترسیم کرده و تحقق آنها را به عهده دولت گذاشته است. طبیعی است، زمانی دولت می‌تواند در این ارتباط اطلاعاتی جمع‌آوری کند که دستگاه‌های اجرایی، گزارش‌های عملکردی لازم را بموقع ارائه دهند. فارغ از لزوم ارائه گزارش‌های قانونی از سوی دستگاه‌ها، معمولاً مدیران عالی‌تر یک از دستگاه‌ها به منظور اتخاذ تصمیم‌های مناسب در جهت بهبود عملکرد در حوزه‌ها و سطوح مختلف، نیازمند گزارش‌های تحلیلی از مجموعه تحت مدیریت خود هستند تا بتوانند اقدام به اصلاح برنامه‌ها یا نحوه اجرای برنامه‌ها نمایند. لذا نظام جامعی که بتواند در تمام سطوح و حوزه‌ها، اطلاعات بروزی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد، به شدت مورد نیاز بود تا مدیران عالی بتوانند با استفاده

از آن علاوه بر بکارگیری داده‌ها در بهبود عملکرد، از آن به عنوان ابزاری برای پرداخت بر مبنای عملکرد، ارتقای افراد بر اساس شایستگی و ... نیز استفاده نمایند. بنابر این مفهوم "مدیریت عملکرد" و استقرار نظام مدیریت عملکرد (از سال ۱۳۸۲) در دستگاه‌های اجرایی کشورمان مطرح گردید. موضوع با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تبدیل به قانون شد، به طوریکه ماده ۸۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تمام دستگاه‌های اجرایی کشور را مکلف کرد تا نظام مدیریت عملکرد را در درون خود مستقر نمایند. روشن است پیش نیاز استقرار چنین نظامی، داشتن یک برنامه راهبردی و در کنار آن برنامه‌ها و برش‌های عملکردی سالیانه مدون توسط دستگاه‌های اجرایی است که مبنای قانونی آن نیز با تصویب و ابلاغ بند الف ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی مواد ۸۱ و ۸۲ قانون مدیریت خدمات کشوری (به شماره ۴۴۳۲۷، ۴۲۲۵، تاریخ ۱۳۸۹، ۱۱، ۱۴) فراهم گردید. و قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز به این مهم صحنه گذاشت، به طوریکه ماده ۲۱۷ قانون، «کمیته وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی را موظف کرد تا برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه ظرف شش ماه از تصویب قانون، تهیه نموده و پس از تصویب در هیأت وزیران مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه‌ها قرار دهد.

تا اینجا از استقرار نظام مدیریت عملکرد توسط دستگاه‌ها به عنوان یک تکلیف علمی و قانونی سخن به میان آوردیم. اما نکته‌ای در استقراری این نظام و ابزار مدیریتی را بیش از پیش ضروری ساخته است، پیش نیاز بودن این نظام برای بودجه‌ریزی عملیاتی است، تکلیفی که ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم به عهده دولت گذاشته و آن را موظف کرده است تا «پایان سال دوم برنامه، زمینه‌های لازم برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی را فراهم نماید». به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. باید در ظاهر امر بودجه‌ریزی عملیاتی موضوع ساده‌ایی به نظر برسد ولی مرتبط ساختن نتایج و منابع، در عمل کار دشواری است. همان طوری که "پولیتی" می‌گوید سیستم‌های مدیریت مالی و مدیریت عملکرد عموماً به صورت جداگانه و به عنوان سیستم‌های موازی ایجاد می‌شوند که ممکن است با یکدیگر سازگار یا ناسازگار باشند یا از سطوح مختلفی از هماهنگی و سازگاری برخوردار بوده یا اینکه بسیار دشوار، یا حتی غیرممکن باشد. اما چیزی که کاملاً روشن است، این است که: نتیجه ارتباط بین "نظام برنامه‌راهبردی و عملیاتی" با "طرح مدیریت عملکرد"، در نظام "بودجه‌ریزی عملیاتی" متجلی می‌شود. به عبارت دیگر استقرار نظام برنامه راهبردی و نظام مدیریت عملکرد به صورت منسجم، پیش‌نیاز تحول در حوزه بودجه‌ریزی عمومی کشور و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است. نگاهی گذرا به نظام مدیریت عملکرد و بودجه‌ریزی اکثر کشورها از جمله تانزانیا، مالزی، امریکا و ... نیز تایید کننده این مطلب است. به طوریکه اولین و مهمترین دلیل شکست نظام بودجه‌ریزی عملیاتی امریکا در دهه ۱۹۶۰ از سوی CBO^۱ و GAO^۲، بی‌اعتنایی مدیران ارشد دولتی به مدیریت عملکرد به ویژه انتخاب و تدوین شاخص‌های مناسب برای ارزیابی عملکرد، به کار نگرفتن شاخص‌های عملکرد در حسابرسی‌ها (به ویژه در مورد شاخص‌هایی که ماهیت کیفی داشته‌اند) بوده است. (پناهی، ۱۳۸۹) که در سال ۱۹۹۳ با انتشار

1. Congressional Budget Office
2. General Accounting Office

کتاب "احیای دولت؛ چگونه طبع کارآفرینانه بخش عمومی را متحول می‌کند" توسط اسبورن و گیلبر، تلاش منسجمی جهت استقرار نظام مدیریت عملکرد و بودجه‌ریزی عملیاتی صورت گرفته و به صورت موفقیت آمیز ادامه پیدا کرد.

اما آنچه که ما را بر آن داشت تا کتاب حاضر را ترجمه کنیم، نگاه ویژه کتاب به مطالب روز در حوزه مدیریت دولتی و ارتباط آن با مدیریت عملکرد در بخش دولتی بوده است. هر یک از ما (مترجمان کتاب)، دارای بیش از یک‌ونیم دهه تجربه علمی و عملی در حوزه‌های دانشگاهی و اجرایی کشور در ارتباط با مدیریت عملکرد بوده و با موانع و مشکلات استقرار نظام مدیریت عملکرد آشنا هستیم. کتاب حاضر نکات مناسبی در ارتباط با برخی از موانع اساسی استقرار نظام مدیریت عملکرد در دستگاه‌های دولتی را مورد بحث قرار داده و تجربیات مناسبی را بیان کرده است. مطالب این کتاب از این جهت که مطالب خود را با تلفیق میانی علمی، تجربیات اجرایی برخی کشورها مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است، هم برای مطالعه اساتید و دانشجویان رشته مدیریت مناسب بوده و هم برای مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی مناسب است. امیدواریم به این کتاب نیز همچون کتاب‌های تالیف شده قبلی ما (که بیش از ۱۰ جلد کتاب در حوزه مدیریت عملکرد باشد) مورد توجه و استفاده کاربران قرار گرفته و کمک شایانی در از میان برداشتن مشکلات و موانع موجود در استقرار اجرای مدیریت عملکرد در سازمان‌ها به ویژه سازمان‌های دولتی، نماید.

دکتر ناصر میرسپاسی

علالدین رفیع زاده

کامل داودی