

بررسی ابعاد اندازه‌گیری عملکرد و پیچیدگی‌های آن در بخش عمومی

فرزانه رضازاده

دانشجوی دکتری حسابداری دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین

brezazade@ymail.com

چکیده

مدیران بخش عمومی با پیچیدگی اشتغال در محیط‌های عمومی مواجه هستند. بنابراین وجود یک سیستم چند بعدی از اندازه‌گیری عملکرد می‌تواند در تعیین جوانب مهم سازمان‌های عمومی کارساز باشد. در این تحقیق از میان ابعاد متعدد اندازه‌گیری، روش زنجیره‌ای درباره عملکرد عمومی معرفی شده است و به تشریح رابطه‌ای سه بعدی میان ابعاد اندازه‌گیری عملکرد- بعد ارزش‌های رقابتی، بعد جهت‌گیری و بعد داده‌ها و پیچیدگی‌های ارزیابی عملکرد با در نظر گرفتن ویژگی‌های خاص مدیریتی - انواع اصلاحات عملکرد، سیاست‌گذاری‌ها، روش‌های ارائه خدمات و انواع برنامه‌ها- و گزارشگری عملکرد پرداخته شده است. همراه شدن چنین روش زنجیره‌ای با اندازه‌گیری عملکرد و نیز فعالیت‌های مدیریتی، به مدیران عمومی فرصت تجربه جدیدی در درک چگونگی طراحی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد برای انعکاس پیچیدگی سازمان‌های عمومی را ارائه می‌دهد. همچنین در این تحقیق ابعاد اندازه‌گیری عملکرد به طور همزمان بکار گرفته شده اند که این امر می‌تواند به مدیران عمومی در انتخاب شاخص‌های عملکرد مناسب در شرایط گوناگون کمک کننده باشد.

واژگان کلیدی

اندازه‌گیری عملکرد، بخش عمومی، پیچیدگی، گزارشگری.

مقدمه

اساس شکل‌گیری اندازه‌گیری عملکرد عمومی به اوایل قرن بیستم برمی‌گردد. حتی این دیدگاه‌های اولیه نیز تصدیق می‌کنند که بخش عمومی دارای تنوع زیادی در ذی‌نفعان، عملیات، نقش‌ها و اهداف است که عمل اندازه‌گیری را تحت تاثیر قرار می‌دهند (ویلیامز^۱، ۲۰۰۴). هرچند که این رشته در تلاش است تا راه‌های مناسبی برای حل پیچیدگی‌های شاخص‌های عملکرد در میان فعالیت‌های عمومی پیدا کند (آمونز و ریوربارک^۲، ۲۰۰۸).

هنوز هم سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد ابعاد مختلف اندازه‌گیری عملکرد را منعکس نمی‌کنند. به عنوان مثال، نهضت بازآفرینی دولت بر شاخص‌های عملکرد نتیجه‌محور که بر کارایی تاکید دارند، متمرکز است. هرچند که اندازه‌گیری عوامل ورودی و فرایند مانند تخصیص منابع و فرایندهای مناسب نیز مهم می‌باشد، چراکه هدف آنها حفظ منابع عمومی است (روزنبلوم^۳، ۲۰۰۷).

در بررسی چالش‌های مربوط به پیچیدگی‌های عملکرد در بخش عمومی، امکان وجود روشی جامع برای اندازه‌گیری عملکرد عمومی وجود ندارد. در عوض، بهبود اندازه‌گیری عملکرد عمومی می‌تواند از طریق توجه به تنوع شیوه‌های اندازه‌گیری عملکرد بر اساس فعالیت‌های مدیریتی خاص قابل دستیابی باشد (رادین^۴، ۲۰۰۶). طراحی چنین سیستم‌هایی نیازمند معیارهای مفیدی است تا بتوان موفقیت برنامه‌های عمومی را اندازه‌گیری کرد و این امر در نهایت منجر به تصمیم‌گیری درست‌تر و نتایج بهتر بخش عمومی خواهد شد. بدین منظور، در این تحقیق برای کمک به درک بهتر سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد، زنجیره ابعاد اندازه‌گیری عملکرد (ارزش، جهت‌گیری و اطلاعات)، با فعالیت‌های خاص مدیریت عمومی (اصلاح عملکرد، سیاست، ارائه خدمات و برنامه‌ها) مرتبط شده است. بنابراین هدف این تحقیق بررسی پیچیدگی عملکرد بخش عمومی از طریق توصیف ابعاد گوناگون اندازه‌گیری عملکرد و معرفی ابعاد قابل اجرا در زمینه‌های خاص مدیریت عمومی می‌باشد. این مقاله از نوع مروری است و نوآوری این تحقیق، ارائه روشی اکتشافی درباره آنچه که ابعاد گوناگون اندازه‌گیری عملکرد در سازمان‌های عمومی راتشکیل می‌دهد و نیز درک این موضوع که چگونه ممکن است اندازه‌گیری عملکرد بر اساس تغییرات فعالیت‌های مدیریت عمومی تغییر کند، می‌باشد. در ادامه ابتدا به تعاریف اندازه‌گیری عملکرد و پیشینه تحقیق پرداخته شده است، سپس ابعاد اندازه‌گیری عملکرد، مدل چهار بعدی مدیریت عمومی و گزارشگری عملکرد مطرح شده است و در نهایت راه‌حلی هابی جهت کاهش پیچیدگی‌های مدیریت عملکرد عنوان شده است.

ادبیات پژوهش

طراحی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد عمومی اثربخش

مدیریت عمومی تلاش دیرینه‌ای در جهت برقراری سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد سالم و مستحکم داشته است. براساس تحقیق پوستر^۵ (۲۰۰۳)، سیستم‌های مدیریت عملکرد برای "نشان دادن شاخص‌های عملکرد مناسب در فواصل زمانی منظم، جهت ارزیابی عملکرد و تقویت تصمیم‌گیری برنامه‌ای یا سازمانی، تقویت عملکرد و پاسخگویی" بکار می‌روند (ص. ۱۵). مدیریت عملکرد یک رویداد اجتماعی با چارچوب سیاسی و اداری می‌باشد و به مدیریتی گفته می‌شود که اطلاعات عملکرد را به منظور تصمیم‌گیری، ادغام و بکار می‌گیرد (ون درن و همکاران، ۲۰۱۵). بنابراین سازمان‌هایی که دارای سیستم‌های عملکرد می‌باشند، عملکرد بهتری خواهند داشت.

^۱Williams

^۲Ammons&Rivenbark

^۳Rosenbloom

^۴Radin

^۵Poister

به‌ویژه، مدیریت عمومی نوین^۶ که در طی چند دهه اخیر و با پیدایش مفاهیمی چون حکمرانی خوب به وجود آمده است، توجه به بهبود عملکرد بخش عمومی را با تشویق دولت به برقراری شاخص‌های عملکرد نتیجه محور سرلوحه کار خود قرار داده است. از زمان اجرای اصلاحات، هم سازمان‌های عمومی و هم سازمان‌های غیر انتفاعی، به ایجاد سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد روی آورده‌اند تا از اطلاعات عملکرد در پاسخ به چنین اصلاحاتی بهره‌مند شوند (یونگمین و بوش، ۲۰۱۰).

علیرغم تلاش‌های انجام شده برای اصلاح، محدودیت‌هایی در زمینه اندازه‌گیری مناسب عملکرد بخش عمومی به علت سختی دستیابی به داده‌های عملکردی دقیق و درست وجود دارد (موینهان و همکاران، ۲۰۰۶). علاوه بر این، برخی از پژوهشگران به دلیل وجود پیچیدگی‌های محیطی و شرایطی که اندازه‌گیری عملکرد عمومی را فرا گرفته است، تمایلی به تحقیق درباره یک سیستم ایده آل اندازه‌گیری عملکرد را ندارند (رادین، ۲۰۰۶). به منظور بررسی چنین چالش‌هایی که بر سر راه اندازه‌گیری عملکرد عمومی قرار دارد، جدول ۱، مجموعه‌ای از عناصر یک سیستم جامع اندازه‌گیری عملکرد را به صورت خلاصه معرفی می‌کند.

جدول ۱: ابعاد سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد اثربخش بر اساس مطالعات گذشته (یونگمین و بوش، ۲۰۱۵)

نویسندگان	تمرکز مفهومی	ابعاد اندازه‌گیری عملکرد اثربخش
فردریکسون ^۷ (۲۰۰۶)	بررسی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد ایده‌آل در سازمان‌های فدرال	اجرای سیاست / ارائه اطلاعات بی‌طرف / قابل اتکا، نتیجه‌محور
کمنسکی ^۸ (۱۹۹۳)	طراحی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد خوب از طریق سوالات	دلایل اندازه‌گیری عملکرد و مواردی که اندازه‌گیری شده‌اند و شناسایی استفاده‌کنندگان
بورکرت ^۹ (۱۹۹۳)	بررسی عواملی که منجر به ایجاد سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد قابل فهم شده است	دارای ارزش، قانونی بودن و عملکردی
کاپلان و نورتون ^{۱۰} (۱۹۹۲)	ارائه ابعاد چندگانه از عملکرد سازمانی عمومی	مدیریت مالی، خدمت به مشتری، کسب و کار داخلی، فرایند یادگیری و پیشرفت
کوئین و روهرباخ ^{۱۱} (۱۹۸۳)	پیشبرد چارچوب ارزش رقابتی اثربخش سازمانی با توجه به ابعاد داخلی / خارجی و کنترلی / باز	مدل انسانی معقول، مدل سیستم باز، مدل فرایند داخلی، مدل هدف منطقی

در ابتدا، فردریکسون (۲۰۰۶) جنبه‌های ایده‌آل و نسبتاً ایده‌آل دیدگاه‌های مربوط به اندازه‌گیری عملکرد عمومی را توصیف نمود. دیدگاه‌های ایده‌آل به نتایج برنامه‌های عمومی و همچنین اهداف و ابعاد بی‌طرف توجه و تاکید دارند که از طریق

^۶New Public Management

^۷Frederickson

^۸Kamensky

^۹Bourckaert

^{۱۰}Kaplan & Norton

^{۱۱}Quinn & Rohrbaugh

جمع‌آوری و گزارش داده‌های عملکردی واقعی، قابل‌اتکا و دقیق انجام می‌شود. در مقابل، دیدگاه نسبتاً ایده‌آل، شاخص‌های نادرستی است که به صورت متناقض جمع‌آوری شده‌اند و به نتایج یا سیاست برنامه‌ها و تصمیمات بودجه‌ای ارتباط ندارند.

افزون بر این، کامنسکی (۱۹۹۳) سه شرط طراحی یک سیستم اندازه‌گیری اثربخش را پیشنهاد نمود. طبق پیشنهاد وی، مدیران عمومی باید به منظور طراحی یک سیستم اندازه‌گیری عملکرد جامع به سه سوال پاسخ دهند: ۱. هدف از اندازه‌گیری عملکرد چیست؟ بهبود عملکرد یا بهبود پاسخگویی ۲. چه چیزی قرار است اندازه‌گیری شود؟ فرایندها/ خروجی‌ها و یا سیاست‌ها/ نتایج ۳. استفاده‌کننده مورد نظر کیست؟ ذی‌نفعان داخلی/ واحد یا ذی‌نفعان خارجی/ چندگانه (متعدد).

علاوه بر این، بوکارت (۱۹۹۳) بیان می‌کند که اندازه‌گیری عملکرد قابل‌فهم باید دارای سه معیار باشد: ارزش، قانونی بودن و عملکرد. ارزش یعنی شاخص‌های عملکرد باید اطلاعات مطلوبی را از طریق گزارش بهترین شیوه‌ها به همراه داده‌های کیفی و کمی ارائه نمایند. قانونی بودن به ساختار باز و غیرمتمرکز سیستم اندازه‌گیری عملکرد اشاره می‌کند و عملکرد یعنی اینکه اندازه‌گیری باید شامل شاخص‌های دقیق و معتبر باشد.

کاپلا و نورتون (۱۹۹۲) کارت ارزیابی متوازی را معرفی کردند که جوانب متعدد عملکرد سازمانی را اندازه‌گیری نمود. به کمک این کارت می‌توان به طور همزمان مدیریت مالی، خدمات به مشتریان، فرایندهای کسب و کار داخلی و یادگیری و پیشرفت یک سازمان را اندازه‌گیری کرد و دیدگاه چند بعدی عملکرد را با در نظر گرفتن اهداف متعدد و ذینفعان گوناگون مطرح نمود. کوئین و روهرباخ (۱۹۸۳) نیز یک چارچوب ارزش رقابتی را پیشنهاد می‌کنند که کثرت کارایی سازمانی را ارزیابی می‌کند. چارچوب ارزش رقابتی، ابعاد کارایی سازمانی را در چهار بعد طبقه‌بندی می‌کند: ابعاد داخلی/ خارجی و قابل تغییر/ قابل کنترل.

از مدیریت عملکرد، از سوی صاحب‌نظران تعاریف فراوانی ارائه شده است که به یک مورد از آنها با رویکردهای مدیریت عملکرد سازمان و مدیران اشاره می‌شود: «مدیریت عملکرد رویکردی نظام‌مند است که از راه فرایندهای تعیین اهداف استراتژیک، سنجش، جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و بازنگری گزارش داده‌های عملکرد و بکارگیری نتایج آن، به بهبود عملکرد سازمان می‌انجامد.» (میرزاصادقی و همکاران، ۱۳۸۶).

صاحب‌نظران مدیریت در سال‌های اخیر این واژه را جانشین ارزیابی عملکرد کرده‌اند، به گونه‌ای که در درون فلسفه مدیریت عملکرد؛ سنجش عملکرد، ارزیابی عملکرد، تعیین شایستگی‌ها و نقاط قوت و ضعف نیز نهفته است و می‌توان گفت این مفاهیم ابزاری است برای استقرار و اجرای مدیریت عملکرد (رفیع زاده، ۱۳۸۶).

تارخ و همکاران (۱۳۸۵) در تحقیق خود ضمن بررسی سیر تکاملی مدل‌های اندازه‌گیری عملکرد سازمان‌ها، از مدل سه بعدی اندازه‌گیری عملکرد یک سازمان تولیدی استفاده کردند و به این نتیجه رسیدند که در بین شاخص‌های اندازه‌گیری کیفیت، انعطاف‌پذیری، به موقع بودن و سطح فناوری دارای عملکردی کمتر از میزان تعیین شده در برنامه‌ها (اهداف) است.

میرغفوری و همکاران (۱۳۸۷) در تحقیق خود به نتایجی دست یافتند، از جمله: افزایش امتیازات تخصیص یافته به حوزه‌های عملکردی مرتبط با اثربخشی عملکرد در جهت نتیجه‌محوری، در نظر گرفتن روند رشد متناسب عملکردی سازمان‌ها برای القاء نگرش بلندمدت در مدیریت عملکرد و در نظر گرفتن عامل فرهنگ در طراحی نظام ارزیابی عملکرد به عنوان زمینه تعالی عملکرد سازمانی در مجموعه شاخص‌های ارزیابی.

علیرغم تمامی این تلاش‌ها برای شناسایی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد اثربخش، هنوز هم ابهاماتی در خصوص اینکه اندازه‌گیری عملکرد کارآمد شامل چه مولفه‌هایی است، وجود دارد. زیرا مطالعات موجود به ایجاد سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد دیدگاه کلی دارند. اینکه چگونه می‌توان یک سیستم اندازه‌گیری عملکرد عمومی طراحی کرد که نشان‌دهنده فعالیت‌های خاص سازمان‌های عمومی باشد توسط محققان معدودی بررسی شده است. پژوهش حاضر درصدد پرکردن این

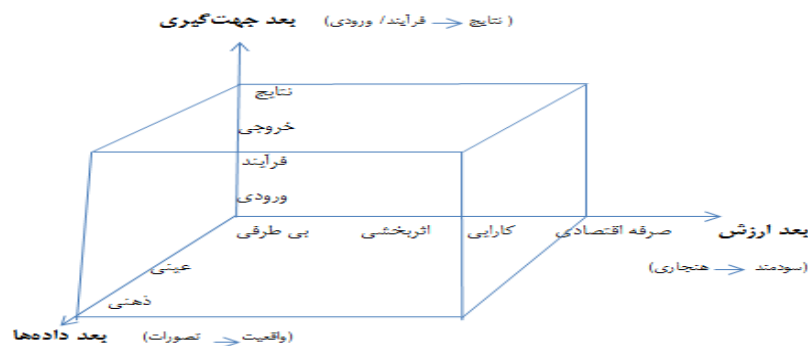
خلاء از طریق معرفی و تفهیم جوانب منحصر به فرد سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد عمومی بر اساس کاربرد آنها در فعالیت‌های مدیریت عمومی متفاوت می‌باشد.

ابعاد گوناگونان اندازه‌گیری عملکرد در بخش عمومی

این تحقیق به معرفی سه بعد از اندازه‌گیری عملکرد- ارزش، جهت‌گیری و اطلاعات- می‌پردازد و معتقد است که جوانب متعدد اندازه‌گیری عملکرد ممکن است در بین زنجیره‌ای از این ابعاد باشند. بن (۲۰۰۶) بر این باور است که اصلاحات عملکرد محور علاج بهبود عملکرد بخش عمومی نیستند زیرا بیشتر اصلاحات عملکرد تنها بخشی از جوانب عملکرد عمومی را می‌سنجد، در نتیجه از بکارگیری جوانب گوناگون اندازه‌گیری عملکرد ناتوان هستند. بنابراین، در حالیکه از پیشینه موجود برای آگاهی ذهنی خود استفاده می‌کنیم یک روش زنجیره‌ای نیز به صورت قیاسی پیشنهاد شده است. وجه تمایز این تحقیق با تحقیقات گذشته در این است که به سه بعد اندازه‌گیری عملکرد به طور همزمان اشاره می‌شود، که این سه بعد شامل موارد زیر است:

۱. بعد ارزش: سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد تا چه اندازه ارزش رقابتی عملکرد بخش عمومی را مورد توجه قرار داده اند؟ ۲. بعد جهت‌گیری: آیا سیستم اندازه‌گیری عملکرد اصولاً قبل از هر چیز بر ورودی‌ها، فرایندها، خروجی‌ها یا نتایج اقدامات عمومی توجه و تاکید دارد؟ ۳. بعد اطلاعات (داده): سیستم تا چه اندازه هر دو نوع داده- عینی (واقعی) و ذهنی- را گزارش می‌کند؟

در ادامه، ابتدا ابعاد روش زنجیره‌ای اندازه‌گیری عملکرد عمومی در نمودار ۱ نشان داده شده است و سپس به توصیف هر یک از این ابعاد پرداخته شده است.



نمودار ۱: ابعاد چندگانه اندازه‌گیری عملکرد عمومی (یونگمین و بوش، ۲۰۱۵)

ابعاد اندازه‌گیری عملکرد- بعد ارزش

سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد زیادی در ارزیابی عملکرد سازمان‌های عمومی بر حسب ارزش رقابتی ضعیف عمل کرده‌اند. برخی تحقیقات نشان می‌دهند که عملکرد عمومی باید منعکس کننده ارزش‌های چند بعدی باشد که نشان دهنده تنوع اهداف و ذی‌نفعان است. این ارزش‌های چند بعدی عملکرد دولت در مدل 3Es (صرفه اقتصادی، کارایی، اثربخشی) معرفی شده است و یا مدل 4Es (صرفه اقتصادی، کارایی، اثر بخشی و بی‌طرفی) که ارزش‌های دموکراتیک و بازار محور را کنار هم قرار می‌دهند.

"صرفه اقتصادی" در عمل عبارت است از میزان کاهش هزینه کل کارکردی تولید یک کالا یا خدمات خاص توسط سازمان‌ها. "کارایی" توصیف وسیع‌تری از عملکرد را تحت عنوان مقدار تولید یک خروجی مشخص توسط دولت با کمترین

منابع ممکن (مالی، تجهیزات، نیروی انسانی) ارائه می‌کند. علاوه بر این، "اثربخشی" به ارزیابی اینکه آیا اهداف و مقاصد سازمانی حاصل شده‌اند یا نه می‌پردازد، که ممکن است از طریق کیفیت و نیز کمیت محصول نهایی خدمات عمومی اندازه‌گیری شود (بوینی^{۱۲}، ۲۰۰۲). سرانجام "بی‌طرفی" عبارت است از برابری تقسیم خدمات عمومی بر حسب سود و هزینه‌ها در بین گروه‌های اجتماعی مختلف (بوینی و همکاران، ۲۰۰۶).

علیرغم اهمیت ارزش‌های بی‌طرفی و اثر بخشی، نگرانی‌هایی درباره اینکه آیا این ارزش‌ها به صورت کاملاً کارآمد قابل حصول هستند یا نه، وجود دارد. در واقع سازمان‌های عمومی باید این موضوع را بسنجند که چگونه یک برنامه فراتر از اعتبارات بازار محور به نتیجه می‌رسد و در نتیجه اندازه‌گیری عملکرد عمومی باید ارزش بازار محور مثل صرفه‌اقتصادی و کارایی و نیز ارزش‌های اثر بخشی و بی‌طرفی را در برنامه خود بگنجانند که خروجی‌ها و گستردگی کلی برنامه را در میان مولفه‌های گوناگون جمعیتی ارزیابی می‌کنند. در این صورت، مدیران عمومی ممکن است برای به دست آوردن اطلاعات عملکرد تلاش کنند که خود اهداف جزئی و ارزش‌های رقابتی سازمان‌ها را به طور همزمان در نظر گیرند و مجموعه‌ای از ارزش‌های صرفه اقتصادی، کارایی، اثربخشی و بی‌طرفی را در سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد آنها لحاظ کنند.

ابعاد اندازه‌گیری عملکرد - بعد جهت‌گیری

علاوه بر ارزش‌هایی که یک سیستم بر مبنای آنها استوار است، سیستم اندازه‌گیری عملکرد در سازمان‌های عمومی باید به بعد دومی نیز توجه داشته باشند: جهت‌گیری. این بعد عبارت است از توجه و تمرکز اندازه‌گیری عملکرد عمومی بین ورودی و نتایج برنامه‌های عمومی. مدل مفهومی، ابعاد گوناگون اندازه‌گیری عملکرد را در نظر می‌گیرد و به توصیف چرخه تولید یک نتیجه نهایی در درون بوروکراسی عمومی از طریق یک جریان ورودی - فرایند - خروجی - نتایج می‌پردازد.

نخست "ورودی" به میزان مصرف منابع در برنامه‌های عمومی یا ارائه خدمات مربوط می‌شود. در عمل، ورودی‌ها با محاسبه مقدار منابع مالی و انسانی دخیل در اجرای یک سیاست اندازه‌گیری می‌شوند. شاخص "فرایند" جوانب کار تعهد شده برای اجرای یک عملیات خاص را شامل می‌شود. فرایند را می‌توان نسبت ارزش افزوده بر ارزش کل ورودی‌ها پس از کسر ارزش مواد و خدمات تعریف نمود (تارخ و همکاران، ۱۳۸۵). "خروجی" با مقدار کار و خدمات تولید شده توسط برنامه‌های دولت و با تمرکز و توجه به پیامدهای داخلی فعالیت‌های عمومی سروکار دارد. ابعاد خروجیها شامل کمیت و کیفیت است. کمیت به مقدار و حجم یا تعداد خروجیهای تولید شده اشاره دارد. کیفیت به خصوصیات و ویژگیهای متعدد خروجیها مثل اتکاپذیری، دقت، به‌موقع بودن، ایمنی و راحتی خدمت اشاره می‌کند (کرباسی و همکاران، ۱۳۹۰). در نهایت، شاخص "نتیجه" به نتایج و پیامدهای خارجی فعالیت‌های تعهد شده برای دستیابی به اهداف و مقاصد خاص خدمات یا برنامه‌های عمومی اشاره می‌کند.

در میان این طبقه بندی از شاخص‌های عملکرد، اندازه‌گیری عملکرد در مجموعه‌های بوروکراسی سنتی بر مدیریت ورودی‌ها و فرایندهای عملیات اداری و اجرایی متمرکز است (رادین، ۲۰۰۶؛ روسنبوم، ۲۰۰۷). تحقیقات اولیه در زمینه مورد نظر، از جمله مدیریت علمی تیلور و توصیف بوروکراسی توسط وبر، نیز به استانداردسازی ورودی‌ها و فرایندهای عملیات بوروکراتیک تاکید دارد (فری، ۱۹۸۹). پژوهشگران در زمینه عملکرد مدیریت عمومی بر این باورند که شاخص نتایج باید در برنامه‌های دولت گنجانده شود چراکه بهبود نتایج یکی از اهداف نهایی فعالیت دولت می‌باشد. شاخص‌های عملکرد این چینی می‌تواند به هدایت سیاست‌هایی که نتایج فراتر از کنترل فرایند و ورودی دارند، منجر شود.

ابعاد اندازه‌گیری عملکرد - داده‌ها (اطلاعات)

سومین بعد اندازه‌گیری عملکرد به خود داده توجه و تاکید دارد. بن (۲۰۰۶) معتقد است که حداقل سه بعد مهم برای نمایش داده در سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد وجود دارد: ۱. چه داده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد ۲. منبع داده چیست ۳. چه تحلیلی بر روی داده انجام شده است. در عمل ممکن است نیاز به استراتژی بکارگیری هر دو داده عینی و ذهنی برای دستیابی به اطلاعات عملکرد چند بعدی برنامه‌های دولت ضروری باشد. در حالیکه عمدتاً گفته می‌شود که "داده‌های ذهنی" شامل ارزیابی ادراکی شهروندان از خدمات عمومی است و "داده‌های عینی" عبارتند از اطلاعات حقیقی و عددی درباره دستاوردهای دولت، اما محدودیت‌هایی درباره اعتماد کامل به هر دو دسته از داده‌ها وجود دارد.

علیرغم محدودیت‌های داده‌های ذهنی، استناد صرف به داده‌های کمی و حقیقی نیز مشکل آفرین است. تاکید بر مقیاس‌های عینی، مدیران عمومی را به سمت فراموش کردن شرایط خاص حاکم بر مجموعه‌های عملکردی خاص سوق می‌دهد و ممکن است به نتایجی با مطلوبیت کمتر منجر شود. مثل تاکید زیاد بر نمرات آزمون دانش‌آموزان در سیاست آموزشی بدون توجه به اینکه عملکرد آکادمیک دانش‌آموزان چگونه ممکن است بهبود یابد یا چه منابعی برای این موفقیت لازم است.

در این تحقیق در خصوص مجموعه‌های مدیریتی خاص از هر دو نوع داده استفاده شده است. به عنوان مثال، با تحویل درون سازمانی یک خدمات ترانزیت عمومی، گنجاندن شاخص‌های رضایت مشتری با توجه به کیفیت سرویس حمل و نقل و نیز جمع‌آوری داده درباره اینکه سرویس حمل و نقل چگونه خیلی از اوقات سر وقت یا عقب تر از برنامه اجرا می‌شود، می‌تواند عملی و مطلوب به نظر آید. از دیدگاه عملی، ترکیب هر دو داده عینی و ذهنی برای اندازه‌گیری عملکرد بخش عمومی در چنین شرایطی ضروری است.

جدول ۲ نمونه‌هایی از شاخص‌های چند گانه عملکرد را در سه بعد مطرح شده در این تحقیق نشان می‌دهد. باید توجه داشت که این ابعاد نقطه آغازی برای مدیران به شمار می‌روند تا در سایه حقیقت به این موضوع توجه داشته باشند که هر نهاد عمومی ممکن است نیازهای متفاوتی داشته باشد، که منجر به وضعیتی خواهد شد که کما بیش به سازمان خاص آنها مربوط می‌شود.

جدول ۲: نمونه‌هایی از شاخص‌های عملکرد چندگانه (یونگمین و بوش، ۲۰۱۵)

ابعاد	شاخص	توصیف و مثال
ارزش	صرفه اقتصادی	کاهش هزینه - هزینه تعیین توالی زنوم انسان
	کارایی	نسبت شاخص‌های منابع به خروجی - میزان خدمات ارائه شده به مشتریان در مراقبت‌های بهداشتی
	اثربخشی	دستیابی به اهداف - کاهش میزان بیماری‌های قلبی در بزرگسالان تا سال ۲۰۲۰
جهت گیری	بی‌طرفی	توزیع یکسان و منصفانه خدمات در جمعیت‌های مختلف - میزان خدمات بهداشتی ارائه شده به افراد با درآمد پایین
	ورودی	میزان منابع صرف شده برای یک برنامه - هزینه‌های ماهانه برنامه مبارزه با مواد مخدر جوانان
	فرایند	جنبه‌های کار انجام شده برای انجام یک برنامه - تهیه برنامه آموزشی برای اجرای مبارزه با مواد مخدر در بین جوانان

خروجی	میزان کار داخلی تولید شده توسط یک برنامه - تعداد افرادی که با موفقیت کامل برنامه‌های آموزشی مبارزه با مواد مخدر را به اتمام رسانده‌اند.
نتیجه	نتایج نهایی و خارجی دست یافته توسط یک برنامه - میزان داروهای استفاده شده توسط جوانان
داده ذهنی	شاخص‌های ذهنی / ادراکی از عملکرد برنامه‌ها - میزان رضایت شهروندان از خدمات حمل و نقل عمومی
عینی	شاخص‌های عددی/ واقعی از عملکرد برنامه‌ها - گزارش ماهانه از تعداد مسیرهای به موقع سیستم حمل و نقل عمومی

پژوهش حاضر بیان می‌کند که یک روش جامع در اندازه‌گیری عملکرد عمومی به منظور ایجاد سیستم‌های کارآمد اندازه‌گیری عملکرد نه امکان پذیر است و نه مطلوب. در عوض، یک روش چند بعدی لازم است تا جوانب متعدد عملکرد را در درون یک سازمان عمومی نشان دهد و به حل پیچیدگی‌های اندازه‌گیری عملکرد عمومی کمک کند. بنابراین در این بخش، به انواع پیچیدگی‌های ارزیابی عملکرد و ارائه راه‌حلی متناسب با آن با در نظر گرفتن چهار ویژگی مدیریت عمومی- اصلاحات عملکرد، زمینه‌های سیاسی، روش‌های ارائه خدمات و انواع برنامه‌ها- اشاره شده است.

پیچیدگی‌های اندازه‌گیری عملکرد- تغییرات متناسب با اصلاحات

فرض می‌شود که تمرکز و تاکید اندازه‌گیری عملکرد عمومی ممکن است با توجه به نوع اصلاحات اجرایی و اداری تغییر کند. اصلاحات عملکرد محور اخیر نشان دهنده بعدی نسبی از عملکرد دولت است، که بر ارزش‌های بازار محور، مقیاس‌های نتیجه محور و داده‌های عینی تاکید دارد (اوسبورن و گبلر^{۱۳}، ۱۹۹۲). علی‌رغم تلاش‌های اصلاحاتی این چنینی، به نظر می‌رسد برای انعکاس تغییر اندازه‌گیری عملکرد در درون این سیستم‌ها تلاش‌های کمی شده است. به این ترتیب، اصلاحات عملکرد محور بیان می‌کند که سازمان‌های عمومی باید سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد متعادل بنا کنند که نشان‌دهنده جوانب گوناگون عملکرد بخش عمومی باشد. این اصل (علاوه بر اندازه‌گیری نتایج کمی و سودمند برنامه‌های دولت)، طراحی سیستم‌های اطلاعات عملکرد، برای اندازه‌گیری بی‌طرفی، مشروعیت رویه‌ای و شرایط محیطی مدیریت عملکرد را پیشنهاد می‌کند.

پیچیدگی‌های اندازه‌گیری عملکرد- تغییرات متناسب با سیاست‌گذاری‌ها

انواع مختلف سیاست در نهادهای عمومی وجود دارد که به ایجاد این بحث منجر می‌شود: چه نوع شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری عملکرد سیاست‌های خاص مناسب می‌باشند. پژوهشگران معتقدند که انواع مختلف سیاست وجود دارد (یونگمین و بوش، ۲۰۱۵). در کل، آنها بین سیاست تنظیمی، سیاست توزیع مجدد، سیاست تخصیص و سیاست توسعه تفاوت قائل می‌شوند. سیاست تنظیمی بر انطباق و کنترل رفتارهای فردی و گروهی متمرکز است که در آنها ممنوعیت و دستورالعمل اخلاقی توسط آیین نامه‌ها و قوانین مصوب اجباری شده است. سیاست توزیع مجدد برخی از منابع گروه را به گروهی دیگر منتقل می‌کند تا توزیع عادلانه و مساوی کالاهای عمومی را افزایش دهد. رفاه، امنیت اجتماعی، آموزش و بهداشت از جمله این سیاست‌ها می‌باشند (اوه، ۲۰۱۳). سیاست تخصیص، منابع عمومی را به صورت مساوی بین گروه‌های مختلف تقسیم می‌کند. سرانجام، سیاست توسعه، به منظور تقویت اقتصاد جامعه یا اقتصاد ملی و رونق اجتماعی طراحی شده است. عملکرد سیاست‌های توسعه یا تخصیص را می‌توان از طریق گزارش عینی سودمندی آنها اندازه‌گیری کرد. هدف ارزیابی سیاست‌های تنظیمی پیدا کردن روش‌های تاثیرگذاری بر رفتار سازمانی یا فردی است. در چنین حالتی، تغییر تمرکز شاخص‌های عملکرد بر اساس نوع سیاست ممکن است راه حل مناسبی برای شفاف‌سازی پیچیدگی اندازه‌گیری عملکرد عمومی باشد.

¹³ Osborne & Gaebler

پیچیدگی‌های اندازه‌گیری عملکرد- تغییرات متناسب با روش‌های ارائه خدمات

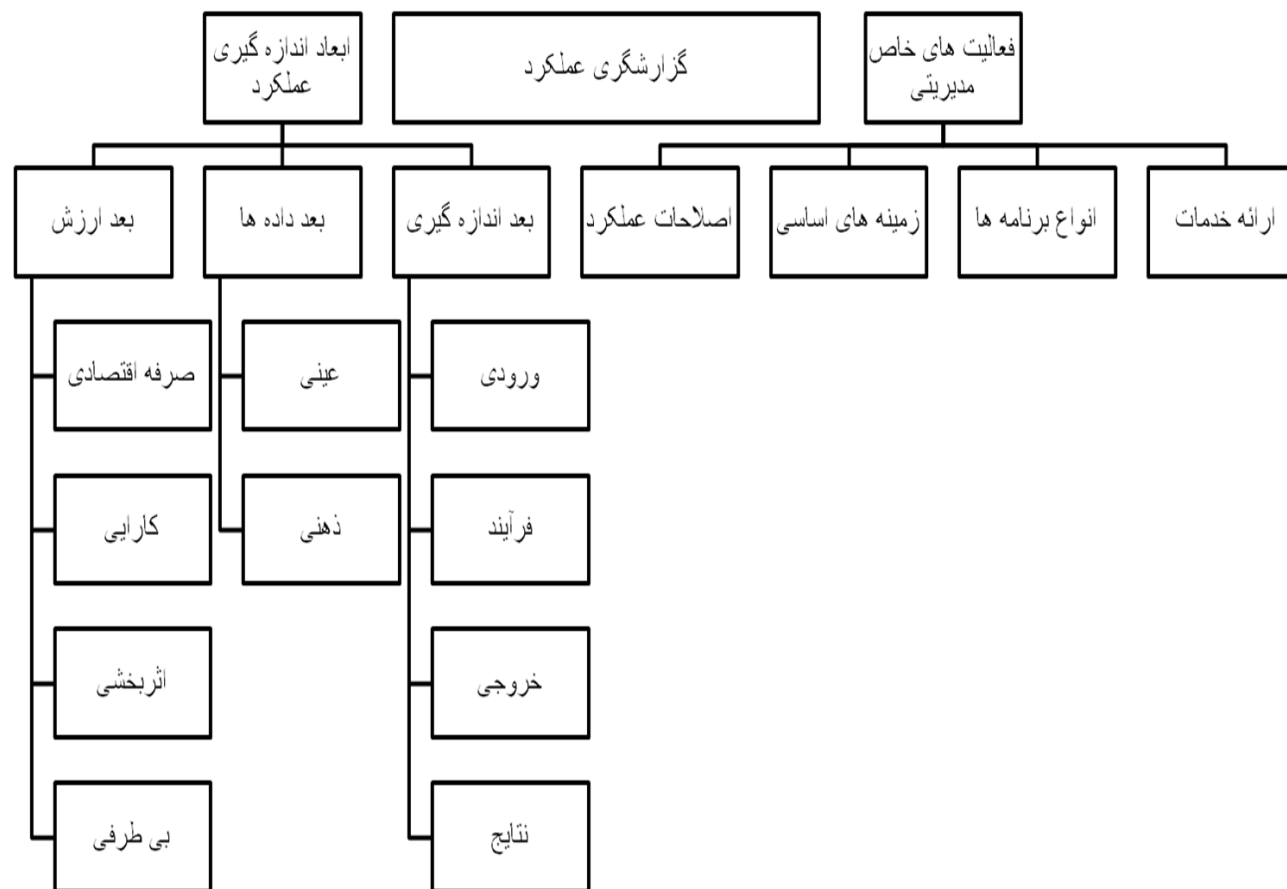
روشهای متفاوت ارائه خدمات عمومی نیز ممکن است نیازمند رویکرد متفاوتی در اندازه‌گیری عملکرد عمومی باشد. تولید انحصاری ارائه سنتی خدمات به دلیل کمبود رقابت و نظارت خارجی ناکارآمد بوده است، بنابراین، ارائه خدمات عمومی از طریق عقد قرارداد و همکاری جهت کاهش هزینه‌های خدمات عمومی و نیز بهبود کیفیت آن استفاده شده است (ساوس^{۱۴}، ۱۹۹۱). براساس ارزش رقابتی، ممکن است برای افزایش کارایی، اثربخشی و کیفیت خدمات عمومی از قرارداد استفاده شود. بنابراین، با توجه به استفاده از اندازه‌گیری عملکرد، ممکن است ارائه خدمات هنگامی که از طریق شاخص‌های قراردادی که شامل هزینه‌ها و کیفیت عملکرد عمومی است، انجام شود و از طریق شاخص‌های عملکرد نتیجه محور بررسی شود.

پیچیدگی‌های اندازه‌گیری عملکرد- تغییرات متناسب با انواع برنامه‌ها

سرانجام، انواع خاص برنامه ممکن است دولت را به اعتماد بر ابعاد خاصی از عملکرد در اندازه‌گیری پیامدهای برنامه‌های دولت مجبور کند. پژوهشگران معتقدند که دو نوع برنامه، محسوس و نامحسوس وجود دارد. برنامه‌های محسوس شامل فعالیت‌های قابل مشاهده و قابل اندازه‌گیری می‌باشند که نشانگر خدمات و محصولات تکراری دولت می‌باشند. جدول شماره ۳ و نمودار شماره ۲ نشان می‌دهد که چگونه تمرکز اندازه‌گیری عملکرد عمومی ممکن است در زمینه فعالیت‌های متفاوت مدیریتی تغییر کند.

جدول ۳: ابعاد اندازه‌گیری عملکرد و پیچیدگی‌های آن (یونگمین و بوش، ۲۰۱۵)

ابعاد	انواع	اهداف	ارزش	جهت‌گیری	اطلاعات	مثالی از شاخص‌های عملکرد
اصلاحات	بازار محور	حذف بوروکراتیک ناکارا	صرفه اقتصادی، کارایی، اثربخشی	خروجی، نتایج *	عینی	هزینه برنامه‌ها و بازدهی
	سنتی	بهبود پاسخ‌گویی دولت	کارایی، اثربخشی	ورودی، فرایند	ذهنی،	دستیابی به اهداف
	توسعه‌ای	افزایش رونق ملی	بی‌طرفی، کارایی، اثربخشی	خروجی، نتایج	عینی	دولت، نظرسنجی از شهروندان
سیاست	تخصیصی	تسهیم منابع عمومی بین گروه‌ها	کارایی، اثربخشی	خروجی، نتایج	عینی	میزان زیر ساخت عمومی ارائه شده
	قانونی	انطباق با سیاست‌های دولت	بی‌طرفی، اثربخشی، بی‌طرفی	ورودی، فرآیند	ذهنی	کل خدمات عمومی ارائه شده در جامعه
	توزیع مجدد	انتقال منابع از گروهی به گروه دیگر	اثربخشی، بی‌طرفی	ورودی، فرآیند، نتایج	ذهنی، عینی	تاثیرپذیری ذی‌نفعان از قوانین فقر در بین گروه‌های جمعیتی
ارائه خدمات	قراردادی	کاهش هزینه و بهبود کیفیت خدمات	صرفه اقتصادی، کارایی، اثربخشی	خروجی، نتایج	ذهنی، عینی	هزینه خدمات و کیفیت
	محسوس	تولید محسوس و اندازه‌گیری	صرفه اقتصادی، کارایی، اثربخشی	خروجی، نتایج	عینی	تعداد کالاهای تولید شده در یک برنامه دولت
	نامحسوس	تولید فعالیت‌های غیر استاندارد	اثربخشی	ورودی، فرآیند	ذهنی	هماهنگی موفق بین بخش‌ها

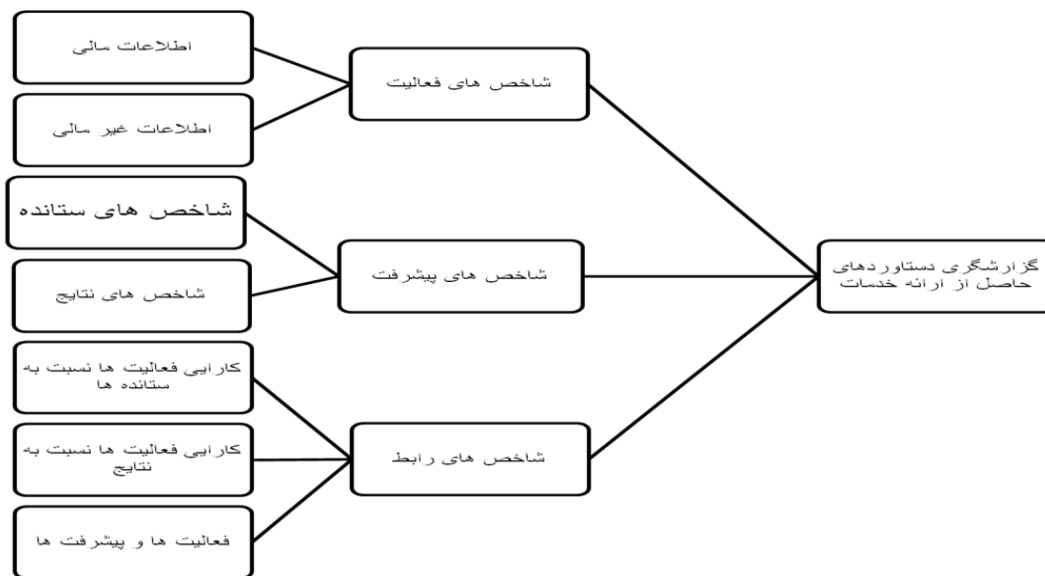


نمودار ۲: ارتباط بین ابعاد مدیریت عملکرد و فعالیت های خاص مدیریتی

گزارشگری عملکرد

اندازه‌گیری عملکرد جزئی جداناپذیر از پاسخگ

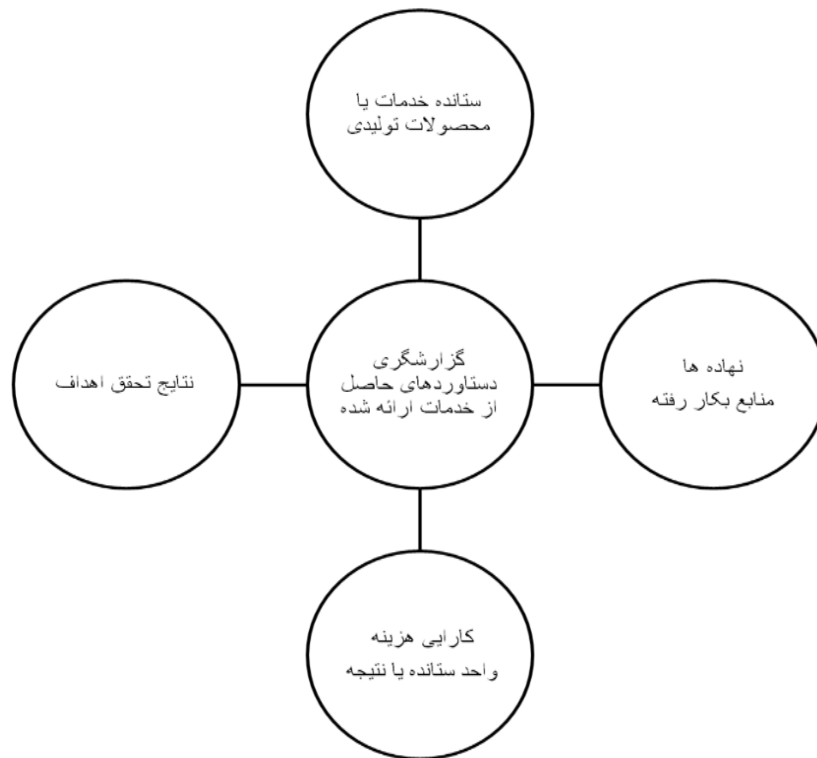
ویی در نظام مردم سالاری است. در زمینه گزارشگری عملکرد در سال ۱۹۸۶، هیات استانداردهای حسابداری دولتی^{۱۵} نخستین بیانیه مفهومی خود را (بیانیه شماره ۲) با عنوان "گزارشگری دستاوردهای حاصل از خدمات ارائه شده"^{۱۶} منتشر کرد که در آن مفهوم گزارشدهی مالی در نهادهای حکومتی محلی و ایالتی ارائه شده بود. این بیانیه انواع اطلاعات سودمندی را مطرح می‌کند که هیأت مذکور برای ارائه در گزارش ضروری دانسته است. یکی از این مفاهیم تعیین هدفی بود که بر اساس آن گزارشدهی مالی باید اطلاعاتی را تامین کند تا استفاده‌کنندگان بتوانند عملکرد خدمات، هزینه‌ها و موفقیت‌های دولت را ارزیابی کنند (سجادیه، ۱۳۹۴). پژوهش‌های بعدی، هیأت فوق را به این نتیجه هدایت کرد که شاخص‌های گزارش SEA، به‌ویژه شاخص‌های نتیجه، در ارزیابی و گزارشدهی عملکرد خدمات دولتی نقشی حیاتی دارند. انواع شاخص‌های گزارش SEA که برای گزارشدهی‌های مالی برون سازمانی توصیه شده‌اند در نمودار ۳ نشان داده شده است.



نمودار ۳: طبقه‌بندی شاخص‌های گزارشگری دستاوردهای حاصل از خدمات ارائه شده (هیئت استانداردهای حسابداری دولتی، ۲۰۰۵)

¹⁵ Government Accounting Standards Board

¹⁶ Service Efforts and Accomplishments (SEA) Reporting



نمودار ۴: انواع شاخص‌های گزارشگری دستاوردهای حاصل از خدمات ارائه شده

(هیئت استانداردهای حسابداری دولتی، ۱۹۸۶)

اصولاً ضرورت وجود اطلاعات بهتر برای اندازه‌گیری عملکرد، مبنای تلاش‌های گسترده‌ای در سطوح محلی، ایالتی و فدرال طی چند دهه گذشته شده است. در این ارتباط، شهرداری پورتلند پیشگام گزارش‌دهی عملکرد و پیشرفت است؛ رویکردی که فراتر از مرزهای متعارف پایش، اندازه‌گیری و گزارش‌دهی شاخص‌های مخارج و حجم کار بوده و در تجربیات اداره حسابرسی شهرداری پورتلند در اُرگون^{۱۷} بازتاب دارد.

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر به توصیف و معرفی سه بعد اندازه‌گیری عملکرد می‌پردازد: ۱. ارزش ۲. جهت‌گیری ۳. داده و بیان می‌کند که جوانب گوناگون اندازه‌گیری عملکرد در زنجیره‌ای از این ابعاد قرار دارند. علاوه بر این، این تحقیق در جستجوی چگونگی تغییر تمرکز اندازه‌گیری عملکرد عمومی در بین چهار نوع فعالیت مدیریتی می‌باشد: اصلاحات عملکرد، سیاست‌ها، روش‌های ارائه خدمات، و انواع برنامه‌ها.

مدیران عمومی با پیچیدگی اشتغال در محیط‌های عمومی مواجه هستند. بنابراین ایجاد یک سیستم چند بعدی اندازه‌گیری عملکرد ممکن است در تضمین اینکه جوانب مهم سازمان‌های عمومی دخیل اند، کارساز باشد. آگاهی از وجود زنجیره‌ای از ابعاد ممکن است به مدیران عمومی در طراحی یک سیستم موثر اندازه‌گیری عملکرد کمک کند تا اهداف گوناگون

¹⁷ Oregon

یک سازمان عمومی را کنترل کنند و به آنها دست یابند. به علاوه، پژوهش حاضر مشخص می‌کند که در شرایط گوناگون مدیریت عمومی، کدام یک از شاخص‌های عملکرد مناسب می‌باشد. به طور ویژه، هدف اندازه‌گیری عملکرد ممکن است بر اساس ویژگی‌های مدیریتی تغییر کند. از آنجا که مدیران عمومی در انواع مختلف فعالیت‌های مدیریتی حضور دارند ممکن است آگاهی و مهارت‌های مفیدی در راستای طراحی سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد عمومی با شاخص‌های چند بعدی عملکرد کسب کرده باشند. با استفاده از این روش، دولت‌ها قادر به ایجاد شاخص‌های عملکرد مبتنی بر ورودی/فرايند یا بی‌طرفی در برنامه‌های سالانه عملکرد خود خواهند بود. همچنین، اطلاعات کیفی می‌توانند محدودیت‌های داده‌های کمی را در سیستم‌های اطلاعات عملکرد دولت کامل کنند. از لحاظ علمی، سه زنجیره از ابعاد عملکرد جهت کسب آگاهی کافی به پژوهشگرانی معرفی می‌شود که درباره اندازه‌گیری عملکرد عمومی تحقیق و مطالعه می‌کنند. در این زنجیره، باید ارزش‌های رقابتی بین ارزش‌های دموکراتیک و بازار محور متوازن شود تا جوانب گوناگون برنامه‌های عمومی مورد بررسی قرار گیرد. به علاوه، دامنه جهت‌گیری‌های اندازه‌گیری عملکرد از ورودی‌های داخلی تا نتایج خارجی می‌باشد. علاوه بر این، داده‌های عددی و کمی ممکن است توسط داده‌های کیفی و شهروندی کامل شود تا بتوان زمینه و شرایط پیچیده سیاست و ارائه خدمات را درک کرد. انتظار می‌رود که این تحقیق چارچوب مفیدی را در اختیار مدیران بخش عمومی قرار دهد تا در اجرای سیستم اندازه‌گیری عملکرد از آن استفاده کنند و در نهایت به بهبود نتایج عمومی و ایجاد سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد اثربخش برای تصمیم‌گیری بهتری در سازمان‌های بخش عمومی منجر شود.

منابع و مآخذ

۱. دیوید ان، امنز: مدیریت عملکرد در حکومت‌های محلی. ترجمه سجادی، ج. (۱۳۹۴). سازمان فرهنگی هنری شهر داری تهران. انتشارات شهر، ۱۳۹۴، تهران، ۱۳۹۴.
۲. رفیع‌زاده، ع. (۱۳۸۸). الگوی مناسب مدیریت عملکرد در بخش عمومی. ماهنامه تدبیر، سال بیستم، شماره ۲۰۵، ص ۲۴.
۳. شریفی، ا و تارخ، م. (۱۳۸۶). الگوی مفهومی اندازه‌گیری عملکرد برنامه‌ریزی منابع سازمانی. پژوهش سازندگی امور دام و آبزیان، سال نوزدهم، شماره ۷۵، ص ۱۵۳.
۴. کرباسی، ح؛ عباسی، م و پورکریم، ی. (۱۳۹۰). توسعه حسابرسی عملکرد و بهبود مدیریت در بخش دولتی. فصلنامه حسابر، سال سیزدهم، شماره ۵۲، ص ۳.
۵. میرغفوری، ح. بیدکی، س و بیوکی، ن. (۱۳۸۷). آسیب شناسی نظام ارزیابی عملکرد در بخش دولتی و ارائه راهکارهای اجرایی. سومین کنفرانس ملی مدیریت عملکرد، مرکز همایش‌های علمی جهاد دانشگاهی.
6. Ammons, D. N., & Rivenbark, W. C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68(2), 304–318.
7. Ammons, D. (2015). *Leading Performance Management in Local Government*. International City/County Management Association Publishers.
8. Behn, R. D. (2006). The varieties of citiStat. *Public Administration Review*, 66(3), 332–340.
9. Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., Jr., & Walker, R. M. (2006). Where next? Research directions on performance in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 633–639.
10. Carrie, B and Y. Oh (2015). "Assessing public sector performance and untangling the complexity of public performance measurement". *International Review of Public Administration*. 20(3), 256-272.
11. Frederickson, H. G. (2010). *Social equity and public administration: Origins, developments and applications*. New York, NY: ME Sharpe.

12. Leroux, K., & Wright, N. (2010). Does performance measurement improve strategic decision making? Findings from a national survey of nonprofit social service agencies. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4), 571–587.
13. Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16(4), 677–715.
14. Oh, Y. (2013). Competing values: Local administrative reforms and multi-dimensions of local government performance (Doctoral dissertation). Florida State University.
15. Popescu, L. (2015). "The Practice of Performance Management in Public Sector Organizations". *Geopolitics, History and International Relations*. 7(2), 190-196.
16. Posavac, E. J., & Raymond, G. C. (2003). *Program evaluation: Methods and case studies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
17. Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability complexity and democratic values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
18. Rosenbloom, D. H. (2007). Reinventing administrative prescriptions: The case for democratic-constitutional impact statements and scorecards. *Public Administration Review*, 67(1), 28–39.
19. Swiss, J. (1991). Public management systems : monitoring and managing government performance. 191.
20. David Ann, Safe: Performance Management in Local Governments. Translation of Sajjadiyeh, J. (1394). Cultural and artistic organization of the city of Tehran. Publication City, 1394, Tehran, 1394. (in Persian)
Rafizadeh, AS (1388). The proper pattern of performance management in the public sector. The Tadbir Monthly, Twenty, No. 205, p. 24. (in Persian)
21. Sharifi, A. and T. (2007). Conceptual Model of Organizational Resource Planning Performance Measurement. *Agricultural and Aquaculture Engineering Research*, Vol. 14, No. 75, p. 153. (in Persian)
22. Karbasi, H, Abbasi, M and Pourkarim, Y. (1390). Development of performance auditing and management improvement in the public sector. *Auditor's Quarterly*, Thirteenth, No. 52, p. 3. (in Persian)
23. Mirghafuri, h Waiter, S and Biqui N. (2008). Pathology of the performance evaluation system in the public sector and providing executive solutions. Third National Conference on Performance Management, Academic Conference on Science Conferences. (in Persian)