

Research Paper

A Diagnostic Analysis of the Performance Evaluation System of County Governorates: A Case Study of the Special Governorate of Larestan



Seyed Rouhollah Ghorashi ^{1*}, Seyed Mostafa Javadi ²

1. Assistant Professor, Department of Management, Faculty of Management, Payame Noor University, Tehran, Iran. (*Corresponding Author).

email: Ghorashi@pnu.ac.ir

2. Assistant Professor, Department of Accounting, Faculty of Humanities, Kosar University of Bojnord, Bojnord, Iran.

email: Smjavadi@kub.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.487913.1739

Received: 09/06/2024

Accepted: 27/09/2024

Abstract

Purpose: Performance evaluation systems in the public sector are designed to enhance accountability, transparency, and the continuous improvement of public services. However, existing evidence and the research literature indicate that, in practice, these systems often deviate from their ultimate objectives and are reduced to bureaucratic instruments. The primary aim of this study is to conduct an in-depth diagnostic analysis and identify the fundamental challenges embedded in the performance evaluation system of county governorates. As the highest representatives of the central government at the local level, governorates play a critical role in coordination and oversight; nevertheless, the current evaluation framework appears to suffer from structural and procedural inefficiencies. Prior studies have shown that, in many public organizations, performance evaluation is neither grounded in the scientific principles governing this field nor capable of achieving strategic objectives. Issues such as formalism, a ceremonial approach to management, and the absence of a meaningful link between evaluation outcomes and organizational improvement have transformed performance evaluation from a driver of development into an annual, routine, and largely symbolic administrative exercise. Accordingly, this study seeks to move beyond the superficial aspects of formal procedures and penetrate the deeper layers of organizational experience in order to understand why performance evaluation in governorates has failed to lead to meaningful improvements in activities and processes, and to identify the barriers that undermine its effectiveness.

Methodology: This study adopts an interpretive paradigm and employs a qualitative research approach to explore the contextual and behavioral complexities within governorates. Unlike quantitative methods, which focus primarily on the measurement of variables, the qualitative approach adopted here enables a deep understanding of the subjective meanings and lived experiences of individuals involved in the evaluation process. Data were collected through a combination of three primary methods: semi-structured interviews, direct observation, and document analysis. To analyze the extensive qualitative data, thematic analysis was employed, involving systematic coding and the extraction of main and sub-themes. Several strategies were used to ensure the rigor and credibility of the study, including triangulation of data sources and methods, prolonged engagement to gain an in-depth understanding of the organizational context, and member checking to validate the researcher's interpretations from the participants' perspectives.



Findings: The analysis led to the identification of several key deficiencies in the performance evaluation system of governorates. One major issue is the misalignment between assigned authorities and performance evaluation indicators. The findings reveal that existing evaluation guidelines include indicators for assessing governorates' success in areas over which they lack the necessary tools, financial resources, and direct legal authority. In many of these indicators, the governor and the governorate function not as implementers or leaders, but merely as coordinating or inquiry-based entities responsible for collecting information from other county-level agencies. This substantial gap between expected responsibilities and granted authority results in evaluation scores that fail to reflect the governorate's actual performance, thereby reducing the evaluation process to a data-gathering exercise. Another critical deficiency is the lack of inclusive participation in the evaluation process. The findings indicate that the necessary infrastructure for the participation of all stakeholders—including employees, middle managers, and even service recipients—has not been adequately established. Rather than operating as a continuous and organization-wide process, performance evaluation remains confined to a small group of specialists. This limited participation has produced two adverse consequences. First, the accuracy and credibility of evaluations are diminished due to the absence of multi-source feedback. Second, for the few individuals involved, the process is perceived not as a strategic function but as an additional and exhausting workload that must be completed as quickly as possible, even if only in a formal or symbolic manner.

Conclusion: The results of this study indicate that the current performance evaluation system in governorates requires fundamental revision. The continuation of the existing approach not only fails to contribute to the improvement of local governance but also leads to resource waste and fosters skepticism among employees toward performance evaluation as a managerial tool. Based on the findings, it is recommended that policymakers and guideline designers—particularly within the Ministry of Interior—develop evaluation indicators that are strictly aligned with the governorates' actual governmental, supervisory, and coordination mandates, rather than operational indicators that fall under the responsibility of other executive agencies. Furthermore, a transition from a centralized to a participatory approach is essential. The performance evaluation system should be redesigned in a manner that fosters a sense of shared responsibility across all organizational levels. Achieving this requires targeted training, performance-related incentives, and the distribution of evaluative responsibilities throughout the organization, thereby transforming performance evaluation from a symbolic administrative obligation into a dynamic instrument for monitoring and enhancing administrative integrity.

Keywords: Governorate; Performance Evaluation; Diagnostic Analysis; Indicators; Documents.

Citation: Ghorashi, S. R., & Javadi, S. M. (2025) A Diagnostic Analysis of the Performance Evaluation System of County Governorates: A Case Study of the Special Governorate of Larestan. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 8(3), 31-51.



آسیب‌شناسی نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها (مطالعه موردی: فرمانداری ویژه لارستان)

سیدروح اله قرشی^۱، سیدمصطفی جوادی^۲

۱. استادیار، گروه مدیریت دانشکده مدیریت دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. (*نویسنده مسئول).

۲. استادیار، گروه حسابداری دانشکده علوم انسانی دانشگاه کوثر بجنورد، بجنورد، ایران.

email: Ghorashi@pnu.ac.ir

email: Smjavadi@kub.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.487913.1739

چکیده

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۱/۲۷

هدف: نظام‌های ارزیابی عملکرد در بخش دولتی با هدف ارتقای پاسخگویی، شفافیت و بهبود مستمر خدمات عمومی طراحی می‌شوند. با این حال، شواهد موجود و ادبیات پژوهشی نشان می‌دهد که این نظام‌ها در عمل، اغلب از اهداف غائی خود منحرف شده و به ابزارهایی بوروکراتیک تقلیل می‌یابند. هدف اصلی این پژوهش، آسیب‌شناسی عمیق و شناسایی چالش‌های بنیادین در نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها است. فرمانداری‌ها به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در مناطق، نقشی کلیدی در هماهنگی و نظارت دارند، اما به نظر می‌رسد الگوی فعلی ارزیابی آن‌ها دچار ناکارآمدی‌های ساختاری و فرایندی است. پژوهش‌های پیشین نشان داده‌اند که در بسیاری از سازمان‌های دولتی، ارزیابی عملکرد نه براساس اصول علمی حاکم بر این حوزه استوار است و نه توانایی تحقق اهداف راهبردی را دارد. مسائلی همچون صوری‌گرایی، رویکرد تزئینی به مدیریت و عدم پیوند میان نتایج ارزیابی و بهبود سازمانی باعث شده است تا این فرایند به‌جای آن‌که پیشران توسعه باشد، به یک مناسک اداری سالیانه و بی‌روح تبدیل شود. لذا، این مطالعه با هدف عبور از ظاهر فرایندها و نفوذ به لایه‌های زیرین تجربیات سازمانی، درصدد است تا درک کند چرا ارزیابی عملکرد در فرمانداری‌ها نتوانسته است به بهبود فعالیت‌ها و فرایندها منجر شود و چه موانعی بر سر راه اثربخشی آن وجود دارد.

روش‌شناسی: این پژوهش با اتکا به پارادایم تفسیری و با استفاده از رویکرد کیفی انجام شده است تا بتواند پیچیدگی‌های بافتی و رفتاری موجود در فرمانداری‌ها را واکاوی کند. برخلاف روش‌های کمی که صرفاً به سنجش متغیرها می‌پردازند، روش کیفی در اینجا امکان فهم عمیق معانی ذهنی و تجربیات زیسته افراد درگیر در فرایند را فراهم آورده است. داده‌های مورد نیاز از طریق ترکیبی از سه ابزار اصلی گردآوری شده‌اند: مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته، مشاهده و بررسی اسناد و مدارک. برای تحلیل داده‌های انبوه به‌دست آمده، از روش تحلیل مضمون استفاده شد که طی آن داده‌ها کدگذاری شده و مضامین اصلی و فرعی استخراج شدند. سه‌سویه‌سازی منابع و روش‌ها برای تأیید متقابل داده‌ها، مشاهده طولانی‌مدت برای درک عمیق بافت سازمانی و بازبینی توسط

واژگان کلیدی:

فرمانداری، ارزیابی عملکرد، آسیب‌شناسی، شاخص‌ها، مستندات.



اعضا جهت اطمینان از صحت برداشت‌های پژوهشگر از دیدگاه مشارکت‌کنندگان، از جمله اقداماتی بود که کیفیت علمی این پژوهش را تضمین کرده است.

یافته‌های پژوهش: تحلیل داده‌ها منجر به شناسایی برخی آسیب‌های کلیدی در نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها شد. عدم تناسب میان اختیارات و شاخص‌های ارزیابی عملکرد یکی از این آسیب‌هاست. یافته‌ها نشان داد که دستورالعمل‌های فعلی ارزیابی عملکرد، شاخص‌هایی را برای سنجش موفقیت فرمانداری‌ها در نظر گرفته‌اند که فرم‌انداری عملاً ابزار، بودجه و اختیار قانونی مستقیمی برای تحقق آن‌ها در اختیار ندارد. فرماندار و مجموعه فرمانداری در بسیاری از این شاخص‌ها، نه به عنوان مجری یا راهبر، بلکه صرفاً به عنوان یک نهاد اعلام‌کننده عمل می‌کنند که وظیفه‌اش جمع‌آوری داده‌ها از سایر ادارات شهرستان است. این شکاف عمیق بین مسئولیت خواسته شده و اختیار داده شده، باعث می‌شود که نمرات ارزیابی بازتاب‌دهنده عملکرد واقعی فرمانداری نباشد و فرآیند ارزیابی به یک عملیات گردآوری اطلاعات تقلیل یابد. مورد دیگر فقدان مشارکت فراگیر افراد در این فرآیند است. یافته‌ها حاکی از آن است که زیرساخت لازم برای مشارکت همه ذینفعان (شامل کلیه کارکنان، مدیران میانی و حتی ارباب‌رجوع) در فرآیند ارزیابی فراهم نشده است. این فرآیند به جای آنکه جریانی سیال در کل سازمان باشد، در انحصار تعداد معدودی از کارشناسان باقی مانده است. این عدم مشارکت همگانی دو پیامد منفی داشته است: اولاً، دقت ارزیابی به دلیل عدم بهره‌گیری از بازخوردهای چندجانبه کاهش یافته است؛ و ثانیاً، این فرآیند برای آن تعداد اندک افراد درگیر، به جای یک وظیفه راهبردی، به عنوان یک بار کاری اضافی و فرساینده تلقی می‌شود که باید هرچه سریع‌تر و به هر نحوی (حتی صوری) به پایان برسد.

نتیجه‌گیری: نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که نظام فعلی ارزیابی عملکرد در فرمانداری‌ها نیازمند بازنگری اساسی است. تداوم وضعیت موجود نه تنها کمکی به بهبود حکمرانی محلی نمی‌کند، بلکه موجب اتلاف منابع و ایجاد بدبینی در کارکنان نسبت به مقوله ارزیابی می‌شود. بنابر یافته‌های پژوهش توصیه می‌شود که تدوین‌کنندگان دستورالعمل ارزیابی (به‌ویژه در وزارت کشور) باید شاخص‌هایی را طراحی کنند که دقیقاً بر حوزه اختیارات و وظایف حاکمیتی، نظارتی و هماهنگی فرمانداری‌ها متمرکز باشد، نه شاخص‌های عملیاتی که مربوط به سایر دستگاه‌های اجرایی است. نکته‌ی دیگر این که گذار از رویکرد تمرکزگرا به رویکرد مشارکتی ضروری است. نظام ارزیابی باید به گونه‌ای بازطراحی شود که تمام بدنه سازمان خود را در قبال آن مسئول بدانند. این امر مستلزم آموزش، ایجاد انگیزه‌های مرتبط با عملکرد و توزیع بار فرایند ارزیابی در تمام سطوح سازمانی است تا از حالت یک تکلیف اداری صوری خارج شده و به ابزاری پویا برای پایش و ارتقای سلامت اداری تبدیل شود.

استناد: قرشی، سیدروح‌اله؛ و جوادی، سیدمصطفی (۱۴۰۴). آسیب شناسی نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها (مطالعه موردی: فرمانداری ویژه لارستان). *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۸(۳)، ۳۱-۵۱.

مقدمه

معرفی نظام ارزیابی عملکرد در بخش دولتی همزمان با شکل‌گیری نظریه مدیریت دولتی نوین^۱ صورت گرفت. مبنای واقعی مدیریت دولتی نوین جایگزینی مدل سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک ارائه خدمات عمومی با دولتی عملکردمحور بود تا بتواند در شرایطی مشابه بازار، عرضه کنندگان کالا و خدمات عمومی را وادار به رقابت کند. ایده اصلی مدیریت دولتی نوین ارائه انگیزاننده‌هایی برای نوآوری و کارایی در مدیریت سازمان‌های عمومی بود (Sevic, 2005: 587). یکی از کارکردهای مدیریت دولتی نوین آماده‌سازی بستری برای اجرای نظام ارزیابی عملکرد بود. کلیه اصول هفت‌گانه مدیریت دولتی نوین، عملکردمحور هستند و بدون نظام ارزیابی عملکرد نمی‌توان تغییرات صورت‌پذیرفته در بخش دولتی را تأیید کرد (Sevic, 2005: 588).

در متون علمی برای نظام ارزیابی عملکرد اصول و اهدافی معرفی شده است تا اجرای آن با موفقیت همراه باشد. اهدافی مانند اصلاح فعالیت‌های سازمانی و اصولی چون واقع‌گرایی و عدالت توسط نویسندگان زیادی مورد تأکید قرار گرفته است (پیروز و همکاران، ۱۳۸۹: ۳؛ زارع، ۱۳۸۲: ۱۴۹).

اما پژوهشی که توسط غنی‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) درباره نظام ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی ایران انجام شده است نشان می‌دهد که نظام ارزیابی عملکرد در بخش دولتی نه از اصول حاکم بر این نظام پیروی می‌کند و نه می‌تواند اهداف مدنظر از ارزیابی عملکرد را محقق کند. برای نمونه بی‌توجهی به عارضه‌یابی عملکرد، اهمیت ندادن به نقش بهبود عملکرد و رویکرد ابزاری و تزئینی به مدیریت عملکرد موجب شده بحث ارزیابی عملکرد یک فرایند صوری قلمداد شود و نتواند فعالیت‌ها و فرایندهای سازمانی را بهبود بخشد. همچنین نظام ارزیابی عملکرد قادر نیست واقعیت‌های موجود را شناسایی کند و مبتنی بر خلق مستندات و عملکرد غیرواقعی، تصویری مخدوش از شرایط موجود در سازمان‌های دولتی را بازنمایی می‌کند (غنی‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰: ۵۸-۶۰). محمدی و همکاران (۱۳۹۶) نیز معتقدند مدل فعلی نظام مدیریت عملکرد، در عمل توانایی ارزیابی عملکرد صحیح دولت را نداشته و خروجی به‌دست آمده در تهیه و تدوین برنامه‌های بهبود چندان کارآمد نیست (محمدی و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۴).

با توجه به اهمیت نقش فرمانداری‌ها در هماهنگی دستگاه‌های اداری هر شهرستان واضح است که چنانچه عملکرد این سازمان دارای ضعف و کاستی باشد، عملکرد سایر ادارات را نیز تحت تأثیر قرار داده و آثار نامطلوبی را در حوزه حاکمیتی برجای خواهد گذاشت. بنابراین به نظر می‌رسد نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها می‌بایست با دقت نظر بیشتری مورد بررسی قرار گرفته و آسیب‌های آن شناسایی شود. پس مسئله این پژوهش، شناسایی نواقص و ضعف‌های نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها است. سؤال پژوهش: با توجه به مسئله پژوهش، سؤال پژوهش به شرح زیر است:
چه آسیب‌هایی متوجه نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها است؟
چه پیشنهادهایی برای رفع این آسیب‌ها می‌توان ارائه کرد؟

ادبیات نظری پژوهش

نظام ارزیابی عملکرد

در پژوهش‌های مختلف تعاریف گوناگونی از اصطلاح ارزیابی عملکرد ارائه شده است. نیلی^۲ (۱۹۹۵)، اندازه‌گیری عملکرد را به صورت فرایند کمی کردن کارایی و اثربخشی اعمال تعریف کرده است.

وزارت امور داخلی آمریکا ارزیابی عملکرد را به صورت فرایند نظام‌مندی تعریف می‌کند که کارها و انتظارات را برنامه‌ریزی و تنظیم کند؛ عملکرد را به‌طور مستمر مورد بررسی و نظارت قرار دهد؛ ظرفیت اجرا را ایجاد کند؛ به صورت دوره‌ای عملکرد را رتبه‌بندی کند و به عملکرد مناسب پاداش دهد. سایمونز معتقد است نظام‌های کنترل و سنجش عملکرد، روبه‌ها و امور رسمی اطلاعات‌محوری است

^۱ Modern Government Management

^۲ Neely

که مدیران برای حفظ یا اصلاح الگوهای فعالیت سازمانی به کار می‌گیرند. براساس این تعریف، هر نظام ارزیابی عملکرد چهار هدف اصلی دارد:

۱. هدف تمامی نظام‌های کنترل و سنجش عملکرد، انتقال اطلاعات است.
۲. نظام‌های کنترل و سنجش عملکرد، رویه‌ها و امور رسمی را نشان می‌دهند.
۳. نظام‌های کنترل و سنجش عملکرد باید برای استفاده مدیران طراحی شده باشند.
۴. مدیران برای حفظ یا اصلاح الگوهای فعالیت سازمانی از نظام‌های کنترل و سنجش عملکرد استفاده می‌کنند (پیروز و همکاران، ۱۳۸۹: ۳).

متیس و جکسون (۲۰۱۱)، معتقدند نظام ارزیابی عملکرد، فرایندی ساختاریافته برای سنجش عملکرد کاری کارکنان با توجه به استانداردها و اهداف تعیین شده سازمانی به شمار می‌آیند. این ارزیابی نظام‌مند، معمولاً جنبه‌های کمی و کیفی عملکرد را در بر می‌گیرد و مبنایی برای ارائه بازخورد، توسعه و اتخاذ تصمیمات اداری فراهم می‌کند (Mathis & Jackson, 2011: 24).

نظام ارزیابی عملکرد نوین

نظام‌های سنتی ارزیابی عملکرد که اغلب با بررسی‌های سالیانه و تمرکز بر ارزشیابی گذشته‌نگر شناخته می‌شوند، تناسبی با محیط سازمان‌های امروزی ندارند. تعریف نوین ارزیابی عملکرد، بر بازخورد مستمر، مربیگری و دیدگاهی آینده‌نگر همسو با اهداف سازمانی تأکید دارد. این تغییر جهت، از رویکردی تنبیهی و قضاوت‌محور به رویکردی است که رشد و توانمندسازی کارکنان را در اولویت قرار می‌دهد. بنابراین ارزیابی عملکرد مدرن، به‌جای رویدادی یک‌باره، به گفتگویی مستمر بین مدیران و کارکنان تبدیل می‌شود. این امر شامل بررسی‌های مکرر، بازخوردهای غیررسمی و تعیین اهداف مشارکتی است. تمرکز صرف ارزیابی عملکرد گذشته، به شناسایی فعالانه زمینه‌های بهبود و توسعه استراتژی‌ها برای موفقیت آینده تغییر می‌یابد. این امر با اصول نظام‌های مدیریت عملکرد همسو است که بر اهمیت ادغام ارزیابی عملکرد با توسعه استعدادها و اهداف استراتژیک تأکید دارد (Aguinis, 2019: 56).

نارکونین و آلبینایت (۲۰۱۸) تفاوت‌های اساسی بین نظام‌های ارزیابی عملکرد سنتی و مدرن را بیان کردند (جدول ۱). به گفته این نویسندگان، نظام‌های سنتی ارزیابی عملکرد به سود گرایی داشته و بر تحلیل هزینه و کارایی عملکرد مبتنی هستند. با این نظام‌ها، فرد تلاش می‌کند تا با محاسبه شاخص‌های مالی فردی و مقایسه آنها با مقادیر استاندارد تعریف شده، نتایج دوره را در گذشته ارزیابی کند. متفاوت از نظام‌های سنتی، نظام‌های ارزیابی عملکرد نوین معطوف به مصرف‌کنندگان و ارضای نیازهای آنها بوده و بر ارزش ایجاد شده شرکت استوارند. با این نظام‌ها، نه تنها می‌توان نتایج دوره را در گذشته ارزیابی کرد، بلکه می‌توان دلایلی را که منجر به این نتایج شده، تعریف و گام‌هایی را برای بهبود نتایج آتی پیش‌بینی کرد (Narkunienė, & Ulbinaitė, 2018).

جدول ۱: مقایسه نظام ارزیابی عملکرد سنتی و نوین (Narkunienė, & Ulbinaitė, 2018)

نظام ارزیابی عملکرد سنتی	نظام ارزیابی عملکرد نوین
مبتنی بر هزینه/کارایی	ارزش‌محور
ارزیابی نتایج	ارزیابی نتایج و علت‌ها
سودمحور	ارباب رجوع‌محور
افق کوتاه‌مدت	افق بلندمدت
ترویج اقدامات فردی	ترویج اقدامات تیمی
ترویج معیارهای عملکردی	ترویج اقدامات فرابخشی
مقایسه با استاندارد	نظارت بر بهبود

نظام ارزیابی عملکرد سنتی	نظام ارزیابی عملکرد نوین
هدف، ارزیابی است	هدف، ارزیابی و مشارکت است

شاخص‌های ارزیابی عملکرد

دهقانی (۱۴۰۱) با مرور معیارهای ارزیابی عملکرد، شاخص‌های ارزیابی را به شرح زیر تقسیم‌بندی کرده است: شاخص‌های مستقیم و غیرمستقیم: این نوع تقسیم‌بندی شاخص‌ها در اندازه‌گیری سنجش رضایت ارباب رجوع کاربرد وسیعی دارد. شاخص‌های ارزیابی عملکرد مستقیم خود عامل را به طور مستقیم و عینی مورد سنجش قرار می‌دهند و شاخص‌های ارزیابی عملکرد غیرمستقیم مواردی که همبستگی قوی با عامل موردنظر دارند را اندازه‌گیری می‌کنند. شاخص‌های کارایی و اثربخشی: طبقه‌بندی دیگر براساس معیار بهره‌وری است که از دو بعد کارایی به معنای سنجش نحوه استفاده یا بهره‌برداری از منابع و اثربخشی به معنای سنجش میزان دستیابی یا تحقق اهداف است. شاخص‌های طولی و شاخص‌های مقطعی: برخلاف شاخص‌های مقطعی که در یک برهه‌ای از زمان مورد سنجش قرار می‌گیرند، شاخص‌های طولی آن‌هایی هستند که مقدارشان با مقادیر قبلی و بعدی در طول زمان قابل مقایسه است. شاخص‌های پیشرو و تأخیری: شاخص‌های تأخیری با نگاه گذشته‌گرا خروجی نظام را اندازه‌گیری می‌کنند؛ درحالی‌که شاخص‌های پیشرو با نگاه آینده‌محور ورودی نظام را مورد پایش قرار می‌دهند و تغییر در داده‌ها، فرایندها و سایر پدیده‌ها را قبل از وقوع آنها پیش‌بینی می‌کنند.

شاخص‌های نتیجه‌ای، عملکردی و رفتاری: از این شاخص‌ها به‌عنوان چارچوبی برای طراحی شاخص‌های مشاغل در نظام ارزیابی عملکرد استفاده می‌شود. شاخص‌های نتیجه‌ای وضعیت عملکرد را در یک جنبه خاص نشان می‌دهند و به ما می‌گویند آیا در مسیر درست حرکت می‌کنیم یا خیر. شاخص‌های کلیدی عملکرد بر ابعادی که در موفقیت سازمان نقش دارند تمرکز می‌کنند؛ یعنی وقتی می‌خواهیم بدانیم که برای دستیابی به نتایج چه باید کرد به این شاخص‌ها نیاز داریم. سومین شاخص در این چارچوب، شاخص‌های رفتاری هستند. در کسب نتیجه فقط عملکرد تخصصی دخیل نیست و رفتارها یا شایستگی‌های رفتاری (مانند حل مسئله، صبر و شکیبایی و غیره) هم می‌توانند به طور چشمگیری در تحقق هدف اثرگذار باشند.

شاخص‌های ورودی، خروجی، پیامد و اثر نهایی: این شاخص‌ها معمولاً در ارزیابی پروژه‌ها به کار گرفته می‌شوند. شاخص‌های ورودی به منابعی که در یک پروژه استفاده می‌کنیم اعم از منابع فیزیکی، مالی، انسانی و غیره اشاره می‌کنند. شاخص‌های خروجی، نتایج بدون واسطه اقدامات پروژه را تعیین می‌کنند. شاخص‌های پیامدی، تغییراتی که در گروه هدف ایجاد می‌شود را نشان می‌دهند. شاخص‌های اثر نهایی، بر تغییراتی که در سطح جامعه ایجاد می‌شود و میزان دستیابی به اهداف استراتژیک را مشخص می‌کنند، تمرکز می‌کنند (دهقانی، ۱۴۰۱).

ارزیابی عملکرد بخش دولتی

هالیگان و بوکارت نیز در کتاب خط‌مشی‌گذاری عمومی تحلیل می‌کنند که مدیریت عملکرد، هسته اصلی مدیریت دولتی است (رفیع‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵، ۸۲). اجرای نظام ارزیابی عملکرد، جریان مستمری از اطلاعات را ایجاد می‌کند که هم در درون بخش دولتی یا عمومی و هم در بیرون آن کاربرد دارد. کاربرد داخلی آن مربوط به استفاده از اطلاعات حاصل از نظام کنترل و ارزیابی به‌عنوان ابزار مدیریت در سطح بخش دولتی برای دستیابی به نتایج و تحقق اهداف خاص است. اطلاعات در زمینه پیشرفت، مشکلات و عملکرد نقشی کلیدی برای مدیران در دستیابی به نتایج دارد. به همین ترتیب، اطلاعات حاصل از نظام کنترل و ارزیابی برای کسانی که در خارج از بخش دولتی یا عمومی هستند و در انتظار نتایج، مشاهده اثرات ناشی از فعالیت‌های دولت و امیدوار به دولت برای ایجاد زندگی بهتر برای شهروندان هستند نیز مهم است. دسترسی عموم به اطلاعات حاصل از نظام‌های کنترل و ارزیابی مبتنی بر نتایج در توسعه

اقتصادی در درون و بین کشورها نیز مؤثر است. دستیابی به اطلاعات یکی از اجزای ضروری استراتژی توسعه موفق است (موسوی، ۱۳۹۵: ۱۰۰).

همچنین در رویکردهای جدید نظام ارزیابی عملکرد، نیاز آشکار نهادهای بخش دولتی به مدل‌های مدیریت و ارزیابی عملکرد مبتنی بر سازوکارهای اجتماعی جهت طرح‌ریزی سیاست‌ها و برنامه‌ها احساس می‌شود. این موضوع می‌تواند نقایص روش‌شناختی مختلف در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌ها و همچنین درک نتایج و اثرات سازمان‌های بخش عمومی را برطرف کند (Virtanen & Vakkuri, 2015: 92). با این حال، برای تغییر مؤثر پارادایم، پژوهش‌ها باید نقش مدیریت عملکرد و عوامل کلیدی برای مدیریت موفق ارزیابی عملکرد در محیط‌های مختلف که هر سازمان دولتی در آن فعالیت می‌کند را روشن کنند (Klenk & Reiter, 2019: 5).

با توجه به بررسی‌های انجام‌شده در موضوع ارزیابی عملکرد بخش دولتی در ایران، مطالعه جامعی در این ارتباط از وضعیت دستگاه‌های اجرایی به عمل آمد که نشان‌دهنده ضعف دستگاه‌های اجرایی در بسیاری از مؤلفه‌ها بوده است. بررسی‌ها نشان داد که نظام ارزیابی در ۷۱ درصد از دستگاه‌های اجرایی (در سطح سازمان) کفایت لازم را ندارد و دلیل اصلی آن ضعف در شاخص‌های ارزیابی عملکرد مناسب (در سطوح اثر، پیامدها، خروجی‌ها، فرایندها و ...) در حوزه‌ها و سطوح مختلف است (رفیع‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۶).

ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها در ایران

فرایند ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها در چهار مرحله انجام می‌شود:

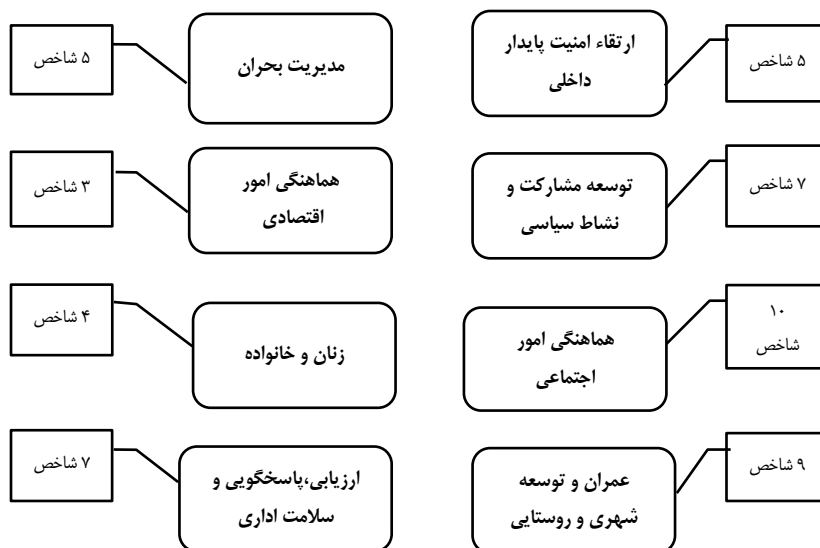
الف) مرحله خودارزیابی: اولین مرحله در فرایند ارزیابی عملکرد، خودارزیابی است که توسط واحدهای تخصصی فرمانداری‌ها انجام می‌شود. در این مرحله، فرمانداری‌ها و دفاتر ستادی استانداری، عملکرد و مستندات مورد نیاز که طی شیوه‌نامه به آن‌ها ابلاغ می‌شود را در سامانه الکترونیکی مدیریت عملکرد وزارت کشور ثبت می‌کنند.

ب) مرحله تأیید اولیه توسط واحدهای تخصصی: پس از مرحله خودارزیابی، واحد تخصصی استانداری، عملکرد و مستندات الصاق‌شده توسط فرمانداری را بررسی، تأیید و یا اصلاح می‌کند.

ج) مرحله تأیید دوم توسط دفاتر مدیریت عملکرد استانداری‌ها: بعد از اتمام بررسی شاخص‌های فرمانداری توسط حوزه‌های ستادی در استانداری، دسترسی برای دفاتر مدیریت عملکرد در استانداری‌ها فراهم شده تا شاخص‌ها را بررسی کنند. لازم به ذکر است که دفاتر مدیریت عملکرد در استانداری‌ها از شروع فرایند ارزیابی، به اطلاعات بارگزاری شده دسترسی دارند تا در هر لحظه میزان پیشرفت کار را رصد کنند.

د) مرحله تأیید نهایی توسط سطح تخصصی ملی و مرکز مدیریت عملکرد وزارت کشور: در ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها، مرحله نهایی توسط حوزه تخصصی هر شاخص در وزارت کشور انجام می‌شود. بعد از آن با جمع‌بندی اطلاعات توسط مرکز مدیریت عملکرد وزارت کشور، گزارش نهایی به استحضار مقام عالی وزارت رسیده و همچنین امتیاز هر فرمانداری ابلاغ خواهد شد. نهایتاً در جشنواره شهید رجایی از فرمانداران شهرستان‌هایی که بالاترین امتیاز را به‌دست آورده باشند تقدیر خواهد شد (بایگ‌خانه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۹۹).

ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها در محورهای متفاوتی انجام می‌شود. شکل ۱ محورهای ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها را نشان می‌دهد:



شکل ۱: محورهای ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها (مرکز مدیریت عملکرد وزارت کشور، ۱۴۰۲)

مطابق شکل، ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها در هشت محور و با استفاده از ۵۰ شاخص انجام می‌شود.

پیشینه پژوهش

سابقه ارزیابی عملکرد در ایران به قرن هفتم هجری برمی‌گردد. این موضوع نخستین بار از سوی خواجه رشیدالدین فضل‌الله مطرح شد. قرن‌ها پس از آن در سال ۱۳۴۹ در کشور مقرر شد مدیریت و نحوه انجام امور مورد ارزیابی قرار گیرد. به این منظور مرکز ارزشیابی سازمان‌های دولتی در نخست‌وزیری تشکیل شد. در سال ۱۳۵۲ با آغاز برنامه پنجم عمرانی به‌موجب بند ۸ ماده ۵ فصل سوم قانون برنامه و بودجه کشور، وظیفه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی به‌عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شد و به همین منظور معاونت ارزشیابی سازمان‌های دولتی در این سازمان تشکیل شد. در سال ۱۳۵۴ براساس اصلاحیه مورخ ۱۳۵۳/۱۲/۲۸ قانون استخدام کشوری و به‌موجب بند ۶ قسمت ب ماده ۶۰۴ قانون مذکور وظیفه ارزشیابی و کارایی در دستگاه‌های اجرایی کشور، به‌منظور راهنمایی آنها در جهت برقراری روش‌های صحیح اداری و اصول مدیریت و گزارش آن به نخست‌وزیر، به سازمان امور اداری و استخدامی کشور منتقل و در پی آن دفتر ارزشیابی سازمان‌های دولتی تشکیل شد. در سال ۱۳۵۹ دفتر ارزشیابی سازمان‌های دولتی در سازمان امور اداری و استخدامی کشور منحل و اقدامات مربوط به ارزیابی کارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی تا سال ۱۳۷۶ متوقف شد. در سال ۱۳۷۹ نیز پس از ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، این وظیفه بر عهده دفتر ارزیابی عملکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گذاشته شد (کریمی، ۱۳۸۵: ۴۰).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که آثار قابل توجهی در زمینه آسیب‌شناسی نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها منتشر نشده است؛ لیکن پژوهش غنی‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) را می‌توان مرتبط‌ترین پژوهش انتشاریافته با مطالعه حاضر دانست که در آن پژوهشگران با استفاده از تحلیل مضمون، ۶ آسیب اصلی و ۵۵ آسیب فرعی ذیل آنها را در نظام مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی شناسایی کردند. البته واضح است که پژوهش مذکور در سطحی کلان‌تر انجام شده و به‌صورت تخصصی در مورد فرمانداری‌ها نبوده است.

شمس‌زارع و همکاران (۱۴۰۲) پژوهشی را با هدف بررسی اثربخشی مدل شایستگی‌های عمومی مدیران حرفه‌ای مندرج در «دستورالعمل نحوه ارزیابی و توسعه شایستگی‌های عمومی مدیران حرفه‌ای» ابلاغی سازمان اداری و استخدامی کشور انجام دادند. به این منظور، با طراحی و اجرای کانون ارزیابی برای ۱۶۱۶ نفر از کارکنان دولتی واجد شرایط در سه سازمان دولتی و تحلیل نمرات هشت شایستگی براساس نمرات کانون ارزیابی، نمرات شایستگی‌ها و نمرات عملکرد شغلی بر مبنای ارزیابی مدیران مستقیم، داده‌های

مورد نیاز جمع‌آوری شد. نتایج حاکی از آن بود که مدل شایستگی فعلی، دارای اعتبار و اثربخشی کافی نیست. شایستگی‌های «مسئولیت‌پذیری» و «تعهد و تعلق سازمانی» کمترین میزان روایی سازه و روایی ملاکی را داشتند. شایستگی «نظارت و کنترل» بیشترین میزان روایی سازه خارجی و شایستگی «تفکر تحلیلی و حل مسئله» بیشترین میزان روایی ملاکی را داشت.

مؤمنی مفرد و همکاران (۱۴۰۰) نیز پژوهشی را با هدف شناسایی و اولویت‌بندی ابعاد ارزیابی عملکرد استانداران دولت جمهوری اسلامی ایران و بر مبنای رویکرد آمیخته و به‌صورت کیفی و کمی در رهیافت قیاسی استقرایی انجام داده‌اند. نتایج تحلیل مصاحبه‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون منجر به شناسایی ۱۲ بعد ارزیابی عملکرد استانداران شامل دانش جغرافیایی، آگاهی فرهنگی، بلوغ اجتماعی، ادراک سیاسی، رشد اقتصادی، توسعه رفاهی، رضایت ذی‌نفعان، سطح امنیت، سرمایه اجتماعی، مشارکت سیاسی، تعاملات و بهره‌وری شد. اولویت‌بندی این ابعاد نشان داد که آگاهی فرهنگی به‌عنوان مهم‌ترین و ادراک سیاسی به‌عنوان کم‌اهمیت‌ترین بعد ارزیابی عملکرد استانداران مطرح هستند.

ادیب‌زاده و همکاران (۱۳۹۶) الگویی برای مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی از طریق انجام روش کیو و طراحی فضای گفتمان و نظرخواهی از ۳۰ نفر از خبرگان طراحی کرده و آن را در سه دستگاه دولتی (وزارت آموزش و پرورش، وزارت تعاون، کار و رفاه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) آزمون کرده‌اند. این الگو دارای ۱۶۹ شاخص است که در ۴ بعد فرایندی، محتوایی، زمینه‌ای و بهبود و توسعه عملکرد در ۳ سطح مدیران، کارکنان و سازمان تعریف شده‌اند.

محمدی و شریف‌زاده (۱۳۹۶) پژوهشی را با روش تحلیل محتوای کیفی در بخش استخراج مدل و بر پایه پیمایشی میدانی برای ارزیابی آن با هدف طراحی الگوی مطلوب مدیریت عملکرد برای توسعه منابع انسانی در دستگاه‌های دولتی کشور انجام داده‌اند. ابعاد اصلی این مدل شامل تأثیرپذیری استراتژی سرمایه انسانی از استراتژی سازمانی و اسناد بالادستی، همخوانی و هماهنگی فرایند پاسخگویی، ارتباط مسئولیت و اختیار با شاخص‌های ارزیابی عملکرد کارکنان؛ تأثیر استراتژی‌های ارزیابی بر فرایند ارزیابی عملکرد کارکنان؛ وجود رابطه معنادار ویژگی‌های فردی کارکنان با فرایند ارزیابی عملکرد آنان و در نهایت تأثیر ویژگی روابط کاری فی‌مابین بر مدیریت عملکرد کارکنان است.

پولزه^۱ و همکاران (۲۰۱۷) مطالعه‌ای را به روش مرور ادبی نظام‌مند و با هدف بررسی پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه ارزیابی عملکرد و شناسایی عوامل تأثیرگذار بر عملکرد سازمان‌های دولتی انجام دادند. نتایج مطالعه آنها نشان داد که ۶ متغیر قابل توجه و مفید در مدیریت سازمان‌های دولتی به‌ویژه از نظر تأثیر بالقوه‌ای که بر انواع عملکرد کسب‌وکارها می‌گذارند، وجود دارد. این متغیرها عبارت‌اند از: دسترسی به منابع، ظرفیت تولید محصولات، مهارت‌های سازمانی، رضایت ارباب‌رجوع، تغییر رفتاری و محیطی و تمایل به ساخت شبکه‌های رابطه‌ای.

گاه^۲ (۲۰۱۲)، ادبیات موجود در مورد مدیریت و اندازه‌گیری عملکرد بخش عمومی را بررسی کرده و یک چارچوب مفهومی برای توضیح این که چگونه نظام‌های اندازه‌گیری عملکرد بخش عمومی را می‌توان در پرتو شواهد پژوهش، مؤثرتر کرد، ارائه می‌دهد. وی سه عامل مهم را که باید در اجرای مؤثر یک نظام اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی در نظر گرفته شود، معرفی می‌کند. این عوامل عبارت‌اند از: اختیارات مدیریتی، فرهنگ سازمانی یادگیرنده و ارزیابی‌کننده و مشارکت ذی‌نفعان.

پیتر جانسن^۳ (۲۰۰۴) در مقاله خود دو رویکرد برای ارزیابی عملکرد در بخش غیرانتفاعی شناسایی کرده است: رویکرد نتیجه‌محور و رویکرد فرایندمحور. او در این مقاله دو عامل اقتضائی را هم برای به‌کارگیری رویکردهای ذکرشده تعیین کرده است که عبارت‌اند از میزان تکراری بودن فعالیت‌ها و میزان آشکار بودن خروجی‌ها. اگر امکان استفاده از هر دو رویکرد فراهم باشد، ابهام در اهداف سازمانی، مرتبه سازمانی استفاده‌کنندگان از اطلاعات و رابطه کارایی و کیفیت متغیرهای اقتضائی دیگری هستند که بر رویکرد ارزیابی عملکرد اثر می‌گذارند. سرانجام، اگر هیچ‌یک از این دو رویکرد قابل اجرا نباشد، سازمان باید برای اندازه‌گیری عملکرد، بر یک نوع کنترل

¹ Polese

² Goh

³ Pieter Jansen

مدیریتی بدون یک سیستم صریح یعنی کنترل سیاسی یا قضاوتی تکیه کند. کنترل معمول یا آزمون و خطا با هر دو رویکرد برای اندازه‌گیری عملکرد مطابقت دارد. کنترل خبره و شهودی انواع کنترل‌هایی هستند که برای اندازه‌گیری عملکرد به رویکردهای خروجی محور متکی هستند.

با بررسی مطالعات ذکر شده می‌توان دریافت که آنها بیشتر با رویکرد فرایندشناختی و مدل‌سازی انجام شده‌اند. در جدول شماره ۲ خلاصه‌ای از پژوهش‌های قبلی ارائه شده است.

جدول ۲: خلاصه پیشینه پژوهش

نویسندگان	نتیجه پژوهش	نوع پژوهش	سطح پژوهش	تعداد ابعاد / عوامل / رویکرد
وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۲)	نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها دارای هشت محور ارتقای امنیت پایدار داخلی، توسعه مشارکت و نشاط سیاسی، هماهنگی امور اجتماعی، عمران و توسعه شهری و روستایی، مدیریت بحران، هماهنگی امور اقتصادی، زنان و خانواده، ارزیابی و پاسخگویی و سلامت اداری است.	طراحی الگو	سازمان	۸
غنی‌زاده و همکاران (۱۴۰۰)	شناسایی نارسایی‌ها و کاستی‌های عمده در نظام ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی ایران شامل: مشکلات مربوط به برنامه‌ریزی، نارسایی‌های قانونی و زمینه‌ای، مشکلات تخصصی و ضعف بینش، مشکلات مربوط به تعارض منافع، نارسایی‌های اجرایی و لجستیکی و مشکلات نظری در مدل سازمان اداری و استخدامی کشور.	آسیب‌شناسی	سازمان	۶
مؤمنی مفرد و همکاران (۱۴۰۰)	شناسایی ۱۲ بعد ارزیابی عملکرد استانداران شامل دانش جغرافیایی، آگاهی فرهنگی، بلوغ اجتماعی، ادراک سیاسی، رشد اقتصادی، توسعه رفاهی، رضایت ذی‌نفعان، سطح امنیت، سرمایه اجتماعی، مشارکت سیاسی، تعاملات و بهره‌وری	طراحی الگو	مدیران / سازمان	۱۲
ادیب‌زاده و همکاران (۱۳۹۶)	طراحی الگوی مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی با ۱۶۹ شاخص که در ۴ بعد فرایندی، محتوایی، زمینه‌ای و بهبود و توسعه عملکرد در ۳ سطح مدیران، کارکنان و سازمان تعریف شده‌اند.	طراحی الگو	مدیران / کارکنان / سازمان	۴
محمدی و شریف‌زاده (۱۳۹۶)	ابعاد اصلی مدل مطلوب مدیریت عملکرد در سازمان‌های دولتی عبارت‌اند از: تأییدپذیری استراتژی سرمایه انسانی از استراتژی سازمانی و اسناد بالادستی، همخوانی و هماهنگی فرایند پاسخگویی، ارتباط مسئولیت و اختیار با شاخص‌های ارزیابی عملکرد کارکنان؛ تأثیر استراتژی‌های ارزیابی بر فرایند ارزیابی عملکرد کارکنان؛ وجود رابطه معنادار ویژگی‌های فردی کارکنان با فرایند ارزیابی عملکرد آنان و تأثیر ویژگی روابط کاری فیما بین بر مدیریت عملکرد کارکنان	طراحی الگو	کارکنان	۶
پولزه و همکاران (۲۰۱۷)	شش متغیر قابل توجه و مفید در مدیریت سازمان‌های دولتی به‌ویژه از نظر تأثیر بالقوه‌ای که بر انواع عملکرد کسب‌وکارها می‌گذارند عبارت‌اند از: دسترسی به منابع، ظرفیت تولید محصولات، مهارت‌های سازمانی، رضایت ارباب رجوع، تغییر رفتاری و محیطی و تمایل به ساخت شبکه‌های رابطه‌ای.	طراحی الگو	سازمان	۶

جدول ۲: خلاصه پیشینه پژوهش

نویسندگان	نتیجه پژوهش	نوع پژوهش	سطح پژوهش	تعداد ابعاد / عوامل / رویکرد
گاه (۲۰۱۲)	سه عامل مهم که باید در اجرای مؤثر یک نظام اندازه‌گیری عملکرد در بخش دولتی در نظر گرفته شود، عبارت‌اند از: اختیارات مدیریتی، فرهنگ سازمانی یادگیرنده و ارزیابی‌کننده و مشارکت ذی‌نفعان.	شناسایی عوامل مؤثر	سازمان	۳
پیتر جانسن (۲۰۰۴)	شناسایی دو رویکرد برای ارزیابی عملکرد در بخش دولتی شامل رویکرد نتیجه‌محور و رویکرد فرایندمحور و تعیین دو عامل اقتضائی برای به‌کارگیری رویکردهای ذکرشده که عبارت‌اند از میزان تکراری بودن فعالیت‌ها و میزان آشکار بودن خروجی‌ها.	شناسایی رویکرد	مدیران / کارکنان سازمان	۲

بنابراین از بین پژوهش‌های انجام‌شده تنها پژوهش غنی‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) از نوع آسیب‌شناسی است. عمده پژوهش‌ها از نوع طراحی الگو و در حوزه شناسایی عوامل مؤثر و شناسایی رویکرد هم هر کدام یک پژوهش انجام شده است.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از نوع توصیفی و کاربردی بوده و با روش کیفی انجام شده است. ابزار جمع‌آوری اطلاعات، مصاحبه بوده است. جهت تجزیه و تحلیل اطلاعات از روش تحلیل مضمون استفاده شده است.

با توجه به این که فرمانداری ویژه شهرستان لارستان به‌عنوان مورد مطالعه انتخاب شده است، جامعه آماری پژوهش مدیران و کارکنان این سازمان هستند. به علت زیاد بودن حجم مصاحبه‌ها، مشروح آنها در مقاله ذکر نشده است. انجام مصاحبه‌ها تا جایی ادامه پیدا کرد که پژوهشگر به اشباع نظری نزدیک و افراد مطلع و قابل دسترس دیگری وجود نداشت. در مجموع با ده نفر از کارشناسان فرمانداری ویژه لارستان مصاحبه انجام شد که اطلاعات آنها در جدول ۳ آمده است:

جدول ۳: اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان

ردیف	سمت	مدرک تحصیلی	سن	سابقه کار
۱	کارشناس حراست	کارشناسی	۴۱	۱۰
۲	کارشناس امور زنان و خانواده	کارشناسی ارشد	۴۲	۱۴
۳	کارشناس امور اجتماعی و فرهنگی	کارشناسی	۴۴	۱۵
۴	کارشناس امور مالی	کارشناسی ارشد	۴۶	۱۶
۵	کارشناس سازمان‌های مردم‌نهاد	کارشناسی ارشد	۴۳	۱۵
۶	کارشناس هماهنگی امور اقتصادی	کارشناسی	۵۰	۲۲
۷	کارشناس مدیریت عملکرد	کارشناسی	۳۶	۸
۸	کارشناس امور شهری و شوراهای	کارشناسی ارشد	۴۳	۱۳
۹	کارشناس امور سیاسی	کارشناسی ارشد	۴۱	۱۲
۱۰	کارشناس برنامه‌ریزی و بودجه	کارشناسی ارشد	۴۴	۱۶

گوبا و لینکلن^۱ چهار معیار پیشنهاد می‌کنند که کیفیت انجام پژوهش کیفی را بهتر منعکس می‌کنند: اعتبار^۲، قابلیت تأیید^۳، قابلیت اطمینان^۴ و قابلیت انتقال^۵ (Woolum, 2010: 64). در این پژوهش معیارهای اعتبار و قابلیت تأیید به شرح زیر مورد تأکید قرار گرفت:

اعتبار

اعتبار به اطمینانی که فرد می‌تواند به حقیقت یافته‌ها داشته باشد، اشاره می‌کند. این مورد را می‌توان با استفاده از انواع گوناگون تکنیک‌ها و روش‌ها به دست آورد. این روش‌ها عبارت‌اند از: سه‌سویه‌سازی^۶، مشارکت طولانی مدت و تحلیل موارد مخالف. جهت افزایش اعتبار پژوهش حاضر از ابزارهای سه‌سویه‌سازی و مشارکت طولانی مدت استفاده شد. سه‌سویه‌سازی با استفاده از مرور ادبیات پژوهش و بررسی اسناد و مدارک موجود در فرمانداری و مطالعات انجام شده در آن‌جا به همراه مشاهده مرکز و انجام مصاحبه با مدیران صورت گرفت. مشارکت یک‌ساله جهت گردآوری اطلاعات مربوط به پژوهش، نیز به تقویت اعتبار نتایج حاصل از پژوهش کمک می‌کند.

قابلیت تأیید

قابلیت تأیید به مفهوم عینی بودن مربوط می‌شود و به میزان تأیید شدن یافته‌ها با داده‌ها، اشاره می‌کنند. قابلیت تأیید را می‌توان با تأیید شدن داده‌ها توسط دیگران به دست آورد. این امر می‌تواند با بررسی اعضا یا مرور دقیق انجام شود. بررسی اعضا که شامل ارسال یک نسخه پیش‌نویس از مورد مطالعه برای بررسی دقت حقایق، مشاهدات، و تفسیرات به پاسخ‌دهندگان است، پس از جمع‌آوری داده‌ها و در مرحله تحلیل داده‌ها انجام می‌شود. مرور دقیق توسط افرادی در خارج از حوزه مطالعه انجام می‌شود، اما می‌بایست درکی در مورد ماهیت مطالعه داشته باشند. در مرور دقیق از افراد خواسته می‌شود تا نمونه‌هایی را که شواهد یا مشاهدات را نقض می‌کنند، پیدا کرده و به اطلاع پژوهشگر برسانند (Woolum, 2010: 67). در این پژوهش، قابلیت تأیید با ابزار بررسی اعضا صورت گرفت؛ یعنی جهت کسب اطمینان از صحت برداشت پژوهشگر از سخنان مصاحبه‌شوندگان، یک نسخه از متن مصاحبه به همراه تحلیل‌های پژوهشگر در اختیار آن‌ها قرار گرفت و نظرات ایشان اخذ شد.

با تحلیل مضمون مطالب گردآوری شده، می‌توان شبکه مضامین ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها را استخراج کرد. این شبکه مضامین، آسیب‌ها و پیشنهادها را در سه حوزه فرایند ارزیابی عملکرد، شاخص‌های ارزیابی عملکرد و مستندات عملکرد نشان می‌دهد. جدول ۴ خلاصه‌ای از مضامین پایه و سازمان‌دهنده ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها را نشان می‌دهد:

جدول ۴: خلاصه‌ای از مضامین مربوط به ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها

مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
اعطای امتیاز به مستندات و نه عملکرد واقعی	مستندپایگی	آسیب‌ها و پیشنهادها مربوط به فرایند ارزیابی عملکرد
عدم امکان نظارت بر مستندات از طرف استانداری	مستندپایگی	
فاقد پیامد بودن ارزیابی عملکرد	پیامد ارزیابی	
ارائه شاخص‌های ارزیابی عملکرد در ابتدای سال	زمان اعلام شاخص‌ها	
توجه به همه حوزه‌های عملکردی و مشارکت همگانی در ارزیابی	افراد درگیر	
سطح‌بندی فرمانداری‌ها جهت ارزیابی عملکرد	سطح‌بندی	

¹ Guba & Lincoln

² Credibility

³ Confirmability

⁴ Dependability

⁵ Transferability

⁶ Triangulation

مضمون فرایگیر	مضمون سازمان دهنده	مضمون پایه
آسیب‌ها و پیشنهادهای مربوط به شاخص‌ها	تعریف شاخص‌ها	عدم تعریف دقیق شاخص‌ها
	تعریف شاخص‌ها	مشخص نبودن مبنای محاسباتی شاخص‌ها
	تعداد شاخص‌ها	تعیین یک استاندارد مشخص جهت تعداد شاخص‌ها
آسیب‌ها و پیشنهادهای مربوط به مستندات	ثبات شاخص‌ها	تثبیت شاخص‌های اصلی در عین تغییر شاخص‌های فرعی
	تهیه مستندات	آمارسازی و ساخت گزارش‌های صوری
	تهیه مستندات	زمان بر بودن تهیه گزارش‌ها
تهیه مستندات	حذف کاغذبازی‌های بی‌مورد و بی‌فایده	

همان‌گونه که در جدول ۴ نشان داده شده است در پاسخ به سؤال اول پژوهش می‌توان آسیب‌های متوجه نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها را به سه بخش تقسیم کرد:

الف) آسیب‌های مربوط به فرایند ارزیابی عملکرد: این دسته از آسیب‌ها ناظر به کلیت فرایند ارزیابی عملکرد هستند. مستندپایگی، فاقد پیامد بودن ارزیابی، اعلام دیر هنگام شاخص‌ها و افراد درگیر در فرایند در این دسته قرار می‌گیرند.

مستندپایگی از ضعف‌های اصلی نظام ارزیابی عملکرد در فرمانداری‌هاست؛ زیرا کارکنان فرمانداری به راحتی می‌توانند مستندات غیرواقعی را به عنوان عملکرد فرمانداری به استانداری‌ها ارسال کنند و به این دلیل که بسیاری از این مستندات قابلیت راستی‌آزمایی ندارند به عنوان عملکرد واقعی محسوب شده و مبنای امتیازدهی قرار می‌گیرد. بنابراین مستندپایگی عملاً امکان نظارت استانداری را از بین می‌برد، زیرا نمی‌تواند فرمانداری‌ها را به ارسال گزارش ساختگی و صوری متهم کند. برای نمونه، مستنداتی که بیانگر برگزاری جلسات شوراها و کمیسیون‌های مختلف است و یا تصاویر مربوط به برگزاری مراسم‌های فرهنگی در مناسبت‌های ملی مذهبی را به راحتی می‌توان در اینترنت پیدا کرد و به عنوان مستند ارسال کرد. به گفته برخی از کارشناسان، به دلیل شیوع چنین رفتاری در فرمانداری‌ها، اگر گزارش‌های صوری ارسال نگردد به عنوان عملکرد ضعیف آن فرمانداری محسوب شده و به آنها امتیازی تعلق نمی‌گیرد؛ به علاوه این که استانداری‌ها نیز جهت ارائه یک گزارش خوب از عملکرد خود به وزارت کشور، از چنین مستنداتی استقبال می‌کنند.

آسیب بعدی مربوط به پیامد ارزیابی عملکرد برای فرمانداری‌هاست. اگرچه کارشناسان باید در مدت زمان کوتاهی حجم زیادی از مستندات را تهیه کرده و برای استانداری ارسال کنند، اما نتیجه و پیامد قابل توجهی برای فرمانداری به دنبال ندارد. برخی از فرمانداری‌ها که با توجه به مستندات ارسال شده حائز بیشترین امتیاز می‌شوند، نهایتاً در جشنواره شهید رجایی معرفی شده و از فرماندار آن شهرستان تقدیر می‌شود. این پیامد به هیچ عنوان مطلوب کارکنان فرمانداری‌ها نیست، زیرا آنها انتظار دارند عملکرد خوب یک فرمانداری در افزایش بودجه و امکانات آن ظهور و بروز داشته باشد و صرف تقدیر از فرماندار نمی‌تواند انگیزاننده باشد. به گفته برخی از کارشناسان چون این فرایند بیانگر عملکرد واقعی فرمانداری‌ها نیست، انتخاب فرمانداران برتر توسط استانداری‌ها به صورت چرخشی رخ می‌دهد تا همه شهرستان‌ها بتوانند این رتبه را به دست بیاورند. این موضوع، صوری بودن فرایند ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها را در ذهن کارمندان تثبیت می‌کند.

آسیب سوم مربوط به زمان اعلام شاخص‌های ارزیابی عملکرد به فرمانداری‌هاست. به گفته کارشناسان، این شاخص‌ها معمولاً پس از پایان هر دوره ارزیابی و در اوایل سال جدید به اطلاع فرمانداری‌ها می‌رسد و در صورتی که شاخص‌ها دچار تغییر و تحول شده باشند و یا مبنای محاسباتی آنها تغییر کرده باشد فرصت کافی جهت انجام امور درخواستی باقی نمی‌ماند و عملاً فرمانداری‌ها نمی‌توانند امتیازی را به دست بیاورند، مگر این که ناچاراً مستندسازی کنند که در آسیب اول به آن اشاره شد. همچنین ممکن است فرمانداری‌ها برنامه‌ای مطابق با شاخص‌های ارزیابی اجرا کرده باشند، اما به دلیل عدم اطلاع از این شاخص‌ها مستندسازی صورت نگرفته باشد که

این موضوع نیز نارضایتی کارکنان را به دنبال خواهد داشت. همچنین فاصله اندک اعلام شاخص‌ها و زمان نهائی ارسال مستندات به استانداری، موجب ایجاد فشار و بار کاری مضاعف به کارکنان درگیر در فرایند ارزیابی عملکرد شده است.

آسیب چهارم مربوط به افراد درگیر در فرایند ارزیابی عملکرد فرمانداری‌هاست. این فرایند صرفاً بخشی از کارکنان را درگیر می‌کند و بقیه دخالتی در فرایند ندارند که این موضوع نیز از دو جهت ایجاد مشکل می‌کند. اولاً گروهی که درگیر انجام ارزیابی هستند آن را وظیفه‌ای اضافی برای خود تلقی می‌کنند، در صورتی که پیامد و منفعت خاصی برای آنها ندارد. گروه دوم نیز احساس می‌کنند عملکرد آنها در ارزیابی عملکرد فرمانداری تأثیری ندارد که موجب کاهش انگیزه شغلی در آنها می‌شود. برای نمونه در فرمانداری ویژه شهرستان لارستان از حدود ۵۰ نفر کارمند، صرفاً ۱۰ نفر در فرایند ارزیابی عملکرد دخالت دارند.

ب) آسیب‌های مربوط به شاخص‌های ارزیابی عملکرد: این دسته از آسیب‌ها ناظر به شاخص‌های مطرح شده در فرم ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها است. آسیب‌هایی مانند تعداد شاخص‌ها، عدم ثبات شاخص‌ها، تعریف شاخص‌ها و مؤثر بودن شاخص‌ها در این بخش مطرح می‌شوند.

در این حوزه، اولین آسیب مربوط به تعداد شاخص‌هاست. همان‌گونه که اشاره شد در برخی موضوعات تعداد شاخص‌ها ناچیز و یا صفر است که موجب می‌شود کارکنان متخصص آن بخش نقشی در ارزیابی عملکرد نداشته باشند و به فعالیت‌های آنان بی‌توجهی شود. برای نمونه در محور برنامه‌ریزی عمرانی هیچ شاخصی تعریف نشده است؛ در حالی که شاخص‌هایی مانند تأمین اعتبارات عمرانی، تعداد پروژه‌های کلان عمرانی و نظارت و ارزیابی پروژه‌های عمرانی می‌تواند مورد ارزیابی قرار بگیرد. برعکس در برخی موضوعات تعداد شاخص‌های زیادی طراحی شده است که کار ارزیابی و جمع‌آوری مستندات را سنگین می‌کند و نارضایتی افراد را به دنبال دارد. برای نمونه تعداد شاخص‌های محور هماهنگی امور اجتماعی و فرهنگی با ۱۱ شاخص، زیاد است.

آسیب دوم مربوط به عدم ثبات شاخص‌هاست. وقتی این آسیب در کنار اعلام دیر هنگام شاخص‌ها قرار می‌گیرد اثرات نامطلوب آن دوچندان می‌شود. معمولاً تصور کارکنان فرمانداری بر آن است که شاخص‌های سال گذشته مبنای ارزیابی سال جدید نیز خواهد بود و بنابراین مبتنی بر آن برنامه‌ریزی کرده و فعالیت‌های خود را انجام می‌دهند؛ اما اگر شاخصی به صورت غیرمنتظره حذف شود قاعدتاً تلاش‌های ایشان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و احساس خسارت خواهند نمود. همچنین اگر شاخصی اضافه شود و دیر هنگام به اطلاع کارکنان رسانده شود، زمانی جهت انجام فعالیت‌های لازم نخواهند داشت و به دلیل از دست دادن امتیازات مذکور دچار تنش خواهند شد و یا در رقابت با سایر فرمانداری‌ها اقدام به سندسازی خواهند کرد.

آسیب بعد که به اشکال مختلفی خود را نشان می‌دهد مربوط به تعریف شاخص‌هاست. ابهام در تعریف شاخص‌ها و نحوه محاسبه آنها حتی در سطح استانداری‌ها نیز وجود دارد. برای نمونه، اولین شاخص در محور توسعه مشارکت و نشاط سیاسی، «اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های دولت ابلاغی از دفتر امور سیاسی استان» است. در تعریف این شاخص عبارت «اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های ابلاغی دولت سیزدهم» قید شده و در برابر فرمول شاخص واژه «برنامه» درج شده است. شکل ۲ این موضوع را نشان می‌دهد.

عنوان شاخص : اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های دولت ابلاغی از دفتر امور سیاسی استان	کد شاخص : ۱	تعداد نماگر :	امتیاز : ۴۰
تعریف شاخص : اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های ابلاغی دولت سیزدهم			
فرمول شاخص : برنامه			
روش ارزیابی : اجرای هر برنامه عملیاتی ابلاغی (شامل هدف، برنامه، زمان آغاز و پایان برنامه ، اقدامات انجام شده و...) برنامه می‌بایست تا پایان اسفند سال ۱۴۰۲ برای اجرا به فرمانداران ابلاغ شده باشد. مسئولیت صحت و سقم میزان اجرای برنامه ابلاغی بر عهده معاونت سیاسی استان بوده، بدیهی است عدم نظارت کافی و بروز اشکالات در بازدید میدانی می‌تواند منجر به کسر امتیاز مدیرکل مربوطه باشد.			
مستندات قابل قبول (ارائه شده از سوی دستگاه) : ارائه مکاتبات و گزارشات رسمی (دارای شماره و تاریخ) مبنی بر اجرای برنامه‌های عملیاتی ابلاغ شده به فرمانداری			
مستندات قانونی شاخص : بند ۵ شرح وظایف دفتر امور سیاسی و انتخابات استان			
شرایط مصداق : ندارد			

شکل ۲: نمونه ای از فرم معرفی شاخص‌ها (مرکز مدیریت عملکرد وزارت کشور، ۱۴۰۲)

در محور ارتقای مدیریت بحران، یکی از شاخص‌هایی که منابع اطلاعاتی مورد نیاز آن در دسترس نیست، «ارتقای ضریب نفوذ واحدهای مسکونی شهری و روستایی» است، زیرا نیازمند گزارش رسمی کنسرسیوم بیمه است که اطلاعات آن در اختیار فرمانداری‌ها قرار نمی‌گیرد. مسئله دیگر عدم تخصص کارشناسان فرمانداری در مورد برخی شاخص‌هاست. برای نمونه شاخص «مستندسازی و علت‌یابی حوادث طبیعی در شهرستان» که ذیل محور ارتقای مدیریت بحران تعریف شده است شاخصی کاملاً تخصصی است و نمی‌توان از فرمانداری‌ها انتظار داشت بدون استفاده از ظرفیت نخبگان در مورد علت بروز حوادث طبیعی اظهارنظر کنند.

مسئله مهم‌تر این‌که بسیاری از شاخص‌هایی که در شیوه‌نامه ذکر شده در واقع مربوط به عملکرد سایر دستگاه‌ها و ادارات است و فرمانداری‌ها فقط می‌توانند نقش اعلام‌کننده داشته باشند. برای نمونه در محور هماهنگی امور اقتصادی شاخص «تحقق اشتغال هدف‌گذاری‌شده» مربوط به اداراتی مانند کار، تعاون و رفاه اجتماعی و همچنین صنعت، معدن و تجارت است. اگرچه فرماندار وظیفه دارد موضوع اشتغال را پیگیری کند اما متولی موضوع اشتغال سازمان‌های دیگری هستند و نمی‌توان موفقیت یا عدم موفقیت در این موضوع را به فرمانداری‌ها نسبت داد. در واقع به نظر می‌رسد نظام ارزیابی عملکرد با این پیش‌فرض طراحی شده است که یک نظام یکپارچه شهری با مدیریت فرمانداری‌ها وجود دارد، در حالی‌که در عمل این‌گونه نیست و بسیاری از ادارات صرفاً به ادارات کل مستقر در مراکز استانی پاسخگو هستند و فرمانداری‌ها قدرت لازم را در هدایت فعالیت‌های آنها ندارند.

آسیب آخر مربوط به فرینده بودن برخی از شاخص‌ها است. برای نمونه ذیل محور عمران و توسعه شهری و روستایی شاخصی با عنوان «کاهش تلفات ناشی از تصادفات» طراحی شده است و معیار آن درصد کاهش است. فرض بگیریید شهرستانی در سال ۱۴۰۱ یک فوتی و در سال ۱۴۰۲ دو فوتی ناشی از تصادفات داشته باشد. محاسبه نشان از ۱۰۰ درصد رشد می‌دهد و برای این شهرستان نمره صفر در نظر گرفته می‌شود؛ اما در شهرستانی دیگر که مثلاً از ۱۶ فوتی به ۸ فوتی رسیده، پنجاه درصد کاهش نشان می‌دهد و نمره کامل را دریافت می‌کند؛ در حالی‌که باید توجه داشت اولاً تلفات ناشی از تصادفات به عوامل متعددی چون میزان جاده‌ها، امنیت جاده‌ها، تعداد تصادفات، دسترسی به پایگاه‌های اورژانس، تعداد خودروهای شهرستان و موارد دیگر بستگی دارد و با یک شاخص ساده نمی‌توان شرایط را در حال بهبود و یا بالعکس ارزیابی کرد. دیگر این‌که می‌بایست با توجه به معیارهای فوق استاندارد را برای هر شهرستان تعیین کرد و براساس آن استاندارد، هر فرمانداری را مورد ارزیابی قرار داد. شایان ذکر است آسیب قبلی در مورد این شاخص نیز قابل طرح است.

ج) آسیب‌های مربوط به مستندات عملکرد: کارشناسان فرمانداری برای تکمیل فرم‌های ارزیابی عملکرد می‌بایست مستنداتی را تهیه کرده و به استانداری ارسال کنند که این موضوع نیز با آسیب‌هایی همراه است. عدم همکاری ادارات در اعلام داده‌ها، ساخت گزارش‌های صورتی، زمان‌بر بودن تهیه گزارش‌ها و قالب ارسال مستندات آسیب‌هایی هستند که به آنها پرداخته خواهد شد.

همان‌گونه که قبلاً توضیح داده شد، بسیاری از شاخص‌ها مربوط به فرمانداری نیست و صرفاً می‌بایست از ادارات مرتبط داده‌ها جمع‌آوری شده و در قالب آمار به استانداری ارائه شود. به این دلیل که بیشتر ادارات مذکور خود را پاسخگوی فرمانداری نمی‌دانند ممکن است در پاسخ به استعلام فرمانداری، تعلل کرده و یا اصولاً پاسخی را ارسال نکنند. بنابراین فرایند تکمیل مستندات توسط کارشناسان فرمانداری با اختلال مواجه خواهد شد. این موضوع می‌تواند بستری برای شکل‌گیری آسیب بعدی یعنی ساخت گزارش‌های صورتی باشد. دلایل زیادی جهت شکل‌گیری این آسیب وجود دارد از جمله اعلام دیرهنگام شاخص‌ها، عدم امکان نظارت استانداری‌ها بر مستندات ارسالی، عدم ارائه داده‌های لازم توسط ادارات، صورتی دانستن فرایند ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها و حتی درخواست ارسال مستندات صورتی توسط استانداری‌ها.

آسیب سوم زمان‌بر بودن تهیه مستندات است، به‌ویژه این‌که اعلام دیرهنگام شاخص‌ها موجب افزایش فشار کاری به کارشناسان می‌شود و آنها را از لحاظ زمانی تحت فشار قرار می‌دهد. همچنین در محورهایی که تعداد شاخص‌ها زیاد است و مستندات زیادی باید جمع‌آوری شود این آسیب دوچندان می‌شود.

آسیب آخر مربوط به قالب ارسال مستندات است. برای نمونه صورتجلسات مربوط به سازمان‌های مردم‌نهاد جهت ارسال می‌بایست بسیار کوچک شود، تا جایی که امکان مطالعه صورتجلسه بنظر غیرممکن می‌آید. بنابراین کارشناس مربوطه به این نتیجه می‌رسد که این مستندات هیچگاه توسط استانداری مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد و باور به صوری بودن فرایند ارزیابی عملکرد تقویت می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همان‌گونه که در مقدمه بیان شد هدف اولیه از انجام این پژوهش شناسایی آسیب‌هایی است که نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها را تحت تأثیر قرار داده و اثربخشی آن را تضعیف کرده است. پس از شناخت آسیب‌ها می‌توان پیشنهادهایی را در جهت تقویت نظام ارزیابی عملکرد ارائه کرد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که دستورالعمل ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها به هر دو رویکرد نتیجه‌محوری و فرایندمحوری در طراحی شاخص‌ها توجه کرده است. از طرفی واضح است که در این دستورالعمل شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد فرمانداری در نظر گرفته شده که نسبت به آنها اختیارات لازم را ندارد و صرفاً می‌تواند داده‌ها را از سایر ادارات مطالبه و استعلام کند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بیش از یک‌سوم شاخص‌ها استعلامی هستند و مستقیماً به عملکرد فرمانداری‌ها مربوط نمی‌شوند. همچنین مشخص شد که بستر لازم جهت مشارکت همه ذی‌نفعان در فرایند ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها ایجاد نشده است و تنها افراد کمی در این فرایند مداخله می‌کنند. این عدم مشارکت همگانی، هم بیانگر نقص نظام ارزیابی عملکرد فرمانداری‌هاست و هم از بعد شغلی به‌عنوان یک بار اضافی بر دوش افراد درگیر این فرایند تلقی می‌شود.

پس از شناخت آسیب‌های ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها جهت رفع و یا کاهش اثر این آسیب‌ها پیشنهادهایی ارائه می‌شود که می‌توان این پیشنهادها را به سه بخش به‌شرح زیر تقسیم کرد:

الف) پیشنهادهای مربوط به فرایند ارزیابی عملکرد: پیشنهادهایی که منجر به بهبود فرایند ارزیابی عملکرد خواهند شد مانند تغییر شیوه ارزیابی، تغییر پیامد ارزیابی، تغییر در زمان اعلام شاخص‌ها به فرمانداری، تغییر افراد درگیر و همچنین سطح‌بندی فرمانداری‌ها. از آن‌جا که مستندپایگی یکی از آسیب‌های مهم فرایند ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها است به نظر می‌رسد تغییر این شیوه از ضروریات بهبود ارزیابی عملکرد است. به همین منظور پیشنهاد می‌شود که ارزیابی به‌صورت حضوری و میدانی در همه حوزه‌ها انجام شود. همچنین توصیه می‌شود به‌صورت دوره‌ای از عملکرد حوزه‌های مختلف بازدید و واقعیت‌های شهرستان‌ها با یکدیگر مقایسه شود. برای این که ارزیابی‌ها شکلی واقعی به خود بگیرد حتماً می‌بایست میان عملکرد هر فرمانداری و اعتبارات دریافتی نسبتی مشخص وجود داشته باشد؛ به‌علاوه این که ضرورتی ندارد این ارزیابی‌ها به‌صورت سالیانه باشد. ممکن است در برخی محورها مانند محور هماهنگی اقتصادی نیاز به زمان بیشتری باشد و ارزیابی به‌صورت دوساله و یا سه ساله انجام شود. همچنین اطلاع‌رسانی شاخص‌ها باید در سریع‌ترین زمان ممکن انجام شود تا کارشناسان بتوانند برای دستیابی به اهداف مدنظر بسترهای لازم را فراهم کنند.

موضوع دیگر، جامعیت محورها و شاخص‌های ارزیابی است که باید بتواند همه افراد را درگیر این موضوع کند و نقش هر فرد در این فرایند روشن و واضح باشد. نکته قابل توجه در این مطالعه آن بود که ۸۰ درصد کارکنان فرمانداری هیچ نقشی در ارزیابی عملکرد فرمانداری نداشتند. لذا این سؤال مطرح می‌شود که چرا عملکرد بخش عمده افراد یک سازمان در عملکرد کلی آن دیده نمی‌شود و مورد توجه قرار نمی‌گیرد؟

پیشنهاد دیگر، مربوط به تفاوتی است که بین فرمانداری‌ها وجود دارد. با توجه به این که شهرستان‌های مختلف از لحاظ جمعیت، وسعت جغرافیایی، تعداد کارکنان فرمانداری و... مشابه نیستند، لذا پیشنهاد می‌شود ابتدا فرمانداری‌ها با توجه به معیارهای مذکور سطح‌بندی شوند. پس از انجام سطح‌بندی، مقایسه عملکرد هر گروه از شهرستان‌ها چه در سطح استانی و چه در سطح ملی منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

ب) پیشنهادهای مربوط به شاخص‌های ارزیابی عملکرد: پیشنهادهایی که درصدد اصلاح شاخص‌ها از لحاظ کمی و کیفی هستند.

پیشنهاد اول این بخش، تناسب تعداد شاخص‌ها و تعداد کارکنان است. برای نمونه، اگر یک فرمانداری ۵۰ کارمند دارد باید ۵۰ شاخص را تکمیل کند، اما اگر فرمانداری دیگر ۱۵ کارمند دارد نباید انتظار داشت در همان ۵۰ شاخص دارای عملکرد باشد. اصل تناسب ورودی و خروجی می‌بایست در ارزیابی عملکرد فرمانداری‌ها مورد توجه قرار بگیرد.

موضوع دیگر، تغییر و تحولات زیاد در شاخص‌هاست. اگرچه پویایی، ضرورت یک نظام ارزیابی عملکرد است، اما جهت هدایت بهتر فعالیت‌ها پیشنهاد می‌شود شاخص‌ها به دو دسته شاخص‌های اصلی و فرعی تقسیم شوند. شاخص‌های اصلی میان همه فرمانداری‌ها مشترک هستند و ضرورتاً باید مورد ارزیابی قرار بگیرند. اما شاخص‌های فرعی می‌توانند موقتی و محدود به شهرستان‌های خاص باشند. به‌علاوه این‌که مجموعه‌ای از شاخص‌های فرعی باید وجود داشته باشد تا افراد متعدد بتوانند عملکرد خود را با آنها بسنجند و این شاخص‌های فرعی هستند که متناسب با تعداد افراد مشغول در فرمانداری‌ها می‌توانند پویایی را به نظام ارزیابی عملکرد تزریق کنند. چه بسا دو فرمانداری با تعداد کارمند مشابه، به علت تفاوت در تخصص کارکنانشان شاخص‌های متفاوتی را جهت ارزیابی عملکرد خود انتخاب می‌کنند.

در تعریف شاخص‌ها نیز باید به چند موضوع توجه کرد. موضوع اول «تعریف تخصصی شاخص‌ها» و دوری از سطحی‌نگری در طراحی شاخص است که ذیل آسیب فریبنده بودن برخی از شاخص‌ها به موارد و نمونه‌هایی اشاره شد. بهره‌گیری از نظرات کارشناسان و نخبگان در این زمینه از توصیه‌های این پژوهش است. همچنین نحوه محاسبه هر شاخص باید به‌خوبی در دستورالعمل ارسالی تبیین شود تا کارشناسان در محاسبه دچار ابهام و خطا نشوند.

ج) پیشنهادهای مربوط به مستندات عملکرد: پیشنهادهایی که درصد معرفی جایگزین‌هایی برای مستندات درخواستی از فرمانداری‌ها هستند.

با توجه به اینکه پیشنهاد شد فرایند ارزیابی عملکرد از حالت مستندپایگی خارج شده و به‌صورت عملیاتی و میدانی انجام شود، قاعدتاً نوع مستندات درخواستی تیم ارزیابی متفاوت خواهد بود. در این روش معمولاً فرم‌هایی از قبل طراحی شده و در اختیار فرمانداری‌ها قرار می‌گیرد. فرم‌ها پس از تکمیل در اختیار ارزیابان قرار می‌گیرد و با مشورت کارشناسان اصلاحات لازم روی آنها انجام می‌شود. در این شیوه که توسط برخی از وزارتخانه‌ها مانند وزارت علوم، تحقیقات و فناوری نیز انجام می‌شود گروه‌های مختلفی در سطح شهرستان‌ها حضور یافته و ضمن بازدید میدانی و تکمیل و اصلاح فرم‌های ارزیابی عملکرد، در نهایت توصیه‌هایی را جهت بهبود فرایندها و یا افزایش رضایت ارباب رجوع ارائه می‌دهند و نتایج اقدامات پیشنهادی را در یک بازه زمانی ۶ ماهه درخواست می‌کنند. مشخص است که در این شیوه مستندات چندانی مطالبه نمی‌شود، چون ارزیاب به‌صورت میدانی شرایط را بررسی می‌کند و می‌تواند واقعیت‌ها را در گزارش خود انعکاس دهد.

حمایت مالی

نویسندگان این مقاله هیچ‌گونه حمایت مالی برای انجام پژوهش، نگارش یا انتشار این مقاله دریافت نکرده‌اند.

سپاسگزاری

نویسندگان از داوران ناشناس مقاله که با پیشنهادهای خود به بهبود کیفیت آن کمک کردند، قدردانی می‌کنند. شایان ذکر است مسئولیت محتوای این مقاله به‌طور کامل بر عهده نویسندگان است.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که در ارتباط با این مقاله، هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

مآخذ

- ادیب‌زاده، مریم؛ نجف‌بیگی، رضا؛ موسی‌خانی، مرتضی؛ دانش‌فرد، کرم‌اله و عالم‌تبریز، اکبر (۱۳۹۶). طراحی الگوی مدیریت عملکرد برای سازمان‌های دولتی. *مدیریت منابع در نیروی انتظامی*، ۵(۳)، ۱-۲۴.
- پایگاه اطلاع‌رسانی دولت (۱۳۹۹). *اهم اقدامات مرکز مدیریت عملکرد، بازرسی و امور حقوقی وزارت کشور همزمان با هفته دولت*. قابل دسترسی در <https://dolat.ir/detail/346013>
- پیروز، الهام؛ رضوی، سیدحسین؛ و هاشمی، شیده سادات (۱۳۸۹). طراحی و استقرار نظام ارزیابی عملکرد: مطالعه موردی ستاد تعزیرات حکومتی گندم، آرد و نان. *مدیریت دولتی*، ۲(۵)، ۱-۱۶.
- دهقانی، رضا (۱۴۰۱). مروری بر معیارها و مدل‌های ارزیابی عملکرد در تفکر سیستمی. *نشریه عمران و پروژه*، ۴(۵)، ۴۷-۶۱.
- رفیع‌زاده، علالدین؛ میرسپاسی، ناصر؛ و آذر، عادل (۱۳۹۵). ارائه مدل مدیریت عملکرد در سطح دولت. *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۴(۴)، ۸۱-۱۰۰.
- زارع، حمید (۱۳۸۲)، معیارها و اصول ارزیابی عملکرد در متون دینی اسلامی. *فرهنگ مدیریت*، ۴، ۱۳۹-۱۵۵.
- شمس‌زارع، میلاد؛ سیدنقوی، میرعلی؛ قربانی‌زاده، وجه‌الله؛ و افکانه، محمد (۱۴۰۲). بررسی اثربخشی مدل شایستگی‌های عمومی مدیران حرفه‌ای دولت. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۶(۴)، ۵۵-۸۱.
- غنی‌زاده، عبدالرضا؛ نوری، روح‌الله؛ حسن‌پور، اکبر؛ و وکیلی، یوسف. (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی نظام مدیریت عملکرد سازمان‌های بخش دولتی ایران، *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۱۰(۱)، ۴۷-۶۶.
- کریمی، تورج. (۱۳۸۵). مدل‌های نوین ارزیابی عملکرد سازمانی. *تدبیر*، ۱۷۱، ۳۶-۴۵.
- محمدی، محمد؛ و شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۹۶). طراحی الگوی مدیریت عملکرد با رویکرد توسعه منابع انسانی در بخش دولتی. *آموزش و توسعه منابع انسانی*، ۴(۱۵)، ۱۳۲-۱۵۹.
- محمدی، محمد؛ شریف‌زاده، فتاح؛ حسین‌پور، داود؛ و رضایی‌منش، بهروز (۱۳۹۶). طراحی الگوی مدیریت عملکرد دولت مبتنی بر نقش هر یک از بازیگران مؤثر. *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۶(۱)، ۸۳-۱۰۰.
- مرکز مدیریت عملکرد وزارت کشور (۱۴۰۲). *شیوه‌نامه ارزیابی شاخص‌های سال ۱۴۰۲ فرمانداری‌ها، وزارت کشور، تهران، ایران*.
- موسوی، محمد. (۱۳۹۵). طراحی الگوی ارزیابی عملکرد سازمان‌های تابعه مدیریت شهری با استفاده از توسعه کارت امتیازی متوازن. *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۴(۲)، ۹۹-۱۱۶.
- مومنی مفرد، معصومه؛ سپهوند، رضا؛ موسوی، سیدنجم‌الدین؛ و وحدتی، حجت (۱۴۰۰). شناسایی و اولویت‌بندی ابعاد ارزیابی عملکرد استانداران دولت جمهوری اسلامی. *فصلنامه انجمن علوم مدیریت ایران*، ۱۶(۶۴)، ۱۴۴-۱۲۳.

- Adibzadeh, M., Najafbeigy, R., Mousakhani, M., Daneshfard, K., & Alemtabriz, A. (2017). Designing a Performance Management Model for Governmental Organizations. *Resource Management in Police Journal of the Management Dept*, 5(19): 1-24. (in Persian)
- Aguinis, H. (2019). *Performance management (4th ed.)*. Chicago Business Press, Chicago, IL, US.
- Dehghani, R. (2022). An Overview of Organizational Performance Assessment Criteria and Models in Systems Thinking. *Civil and Project*, 4(5), 47-61. (in Persian)

- Ghanizadeh, A., Noori, R., Hassanpoor, A. & Vakili, Y. (2021). Pathology of Performance Management System of Iranian Public Sector Organizations. *Public Organizations Management*, 10(1(series 37)), 47-66. (In Persian).
- Goh, S.C. (2012). Making performance measurement systems more effective in public sector organizations, *Measuring Business Excellence*, 16(1): 31-42.
- Islamic Republic of Iran Government Information Database (2021). Report of the Ministry of Interior's Performance Management, Inspection and Legal Affairs Center. Accessible in <https://dolat.ir/detail/346013>. (In Persian).
- Karimi, T. (2006). New models of organizational performance evaluation. *Tadbir*. 171, 36-45. (In Persian).
- Klenk, T., & Reiter, R. (2019). Post-new public management: reform ideas and their application in the field of social services. *International review of administrative sciences*. 85(1), 3-10.
- Mathis, R. L., & Jackson, J. H. (2011). *Human Resource Management (13th ed.)*. Boston, MA: West-South, US.
- Ministry of Interior Performance Management Center. (2024). The Governor of the Year 1402 Indicators, *Ministry of Interior, Tehran, Iran*. (In Persian).
- Mohammadi, M. & Sharifzadeh, F. (2018). Designing a Performance Management Model with a Human Resources Development Approach in The Public sector. *Training and Development of Human resources*, 4(15): 132-159. (in Persian)
- Mohammadi, M., Sharifzadeh, F., Hosseinpour, D., & Rezaei Manesh, B. (2017). Designing a Government Performance Management Model Based on the Role of Each of the Effective Actors. *Public Organizations Management*, 6(1), 83-100. (In Persian).
- Momenimofrad, M., sepahvand, R., mousavi, S. N. & vahdati, H. (2022). Identifying and prioritizing the performance evaluation dimensions of the governors of the Islamic Republic of Iran. *Iranian journal of management sciences*, 16(64), 123-144. (In Persian).
- Moosavi, M. (2016). Designing a Model of Performance Evaluation of the Subsidiaries Urban Management using the Balanced Score Card. *Public Organizations Management*: 4(2), 99-116. (in Persian)
- Narkunienè, J., Ulbinaitè, A. (2018). Comparative analysis of company performance evaluation methods. *Entrepreneurship and Sustainability Issues* 6(1): 125-138.
- Neely A., Gregory, M. & Plants, K. (1995). Performance measurement system design. *International Journal of Operations and Production Management*. 15(4): 80-116.
- Pieter Jansen, E. (2004). Performance measurement in governmental organizations: a contingent approach to measurement and management control, *Managerial Finance*, 30(8): 54-68.
- Pirouz, E., Razavi, S. H., & Hashemi, S. S. H. (2010). Design and implementation of performance evaluation system: wheat, flour and bread punishment (Case study). *Journal of Public Administration*, 2(5): 1-16. (in Persian)
- Polese, F., Troisi, O., Torre, C. & Maione, G. (2017). Performance Evaluation and Measurement in Public Organizations: A Systematic Literature Review. *International Journal of Business Administration*, 8(1): 106-117

- Rafizadeh, A., Mirsepasi, N., & Azar, A. (2016). Design Model of Performance Management at the State Level. *Public Organizations Management*, 4(4), 81-100. (in Persian)
- Sevic, Zeljko (2005), Measuring performance on a local government level in a transitional country: the case of Serbia, *International Journal of Public Sector Management*, 18(7): 582-603.
- Shams Zare, M., Seyyednaghavi, M., Ghorbanizadeh, V. & Afkane, M. (2023). Investigating the Effectiveness of General Competencies Model of Professional Managers in Public-Sector. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 6(4), 55-81. (In Persian)
- Virtanen, P., & Vakkuri, J. (2015). Searching for Organizational Intelligence in the Evolution of Public-Sector Performance Management. *Journal of Public Administration and Policy*, 8(2): 89-99. DOI:10.1515/nispa-2015-0010.
- Woolum, J. M. (2010). *An exploratory study of citizen involvement in developing and reporting performance information at local level*. Arizona State University, Arizona, US.
- Zare, H. (2003). Criteria and Principles of Performance Evaluation in Islamic Religious Texts. *Journal of Management of Organizational Culture*, 1(2). 139-155 (In Persian).