



نقشه ایران و نقشه‌های دیگر
نقشه‌های ایران و نقشه‌های دیگر
نقشه‌های ایران و نقشه‌های دیگر

ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی:

پیش‌نیاز توسعه کشور

حمید افتخاری

دانشجوی کارشناسی ارشد رشته توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی دانشگاه علامه طباطبائی

eftekharr1357@yahoo.com

چکیده

با بررسی تجربه برنامه‌ریزی در کشور و به‌خصوص تجربه برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی و نتایج حاصل از دو برنامه توسعه و بررسی مشکلات ناشی از اجرای آنها، خلأهایی در نظام برنامه‌ریزی کشور دیده می‌شود.

در بررسی فرایند برنامه‌ریزی در کشور، به وضوح مشاهده می‌شود که نظام برنامه‌ریزی کشور برای تدوین فرایند برنامه‌ریزی دیدگاه درستی به برنامه‌ریزی ندارد و آن را به چشم برنامه‌های مکانیکی می‌نگرد. از این دیدگاه مکانیکی، متغیرهایی که در مدل‌های برنامه‌ریزی گنجانده شده‌اند، متغیرهایی هستند که اغلب از سوی کشورهای توسعه یافته مطرح شده و در عرصه جهانی متداول است. لذا پیشتر با شرایط کشورهای مذکور سازگارند البته منظور این نیست که الگوهای متداول قابلیت کاربرد در کشور را ندارد، بلکه بدین معناست که در مدل‌های یاد شده باید متغیرهایی علاوه بر متغیرهای معرفی شده که از شرایط کشور نشأت می‌گیرند نیز لحاظ، و در تحلیل نهایی تأثیر داده شود.

نوع نگاه به فرایند برنامه‌ریزی (مراحل برنامه‌ریزی) نیز صحیح نیست، بادقت در فرایند برنامه‌ریزی مشخص می‌شود که این فرایند اغلب تا مرحله اجرای برنامه‌ها طراحی شده (البته به صورتی تکرارآمد) و به یکی از مهم‌ترین مراحل فرایند برنامه‌ریزی، یعنی نظارت و ارزیابی پس از اجرا، چنان که باید در نظام برنامه‌ریزی توسعه‌ای مورد توجه قرار گیرد، توجه نشده است، می‌توان گفت تنها روش نظارت و ارزیابی رسمی که پس از اجرای برنامه‌ها در ایران وجود دارد، ارزیابی بودجه‌ای برنامه‌هاست.

یکی از وظایف عمده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، که در شرح وظایف این سازمان در قانون برنامه و بودجه کشور نیز تصریح شده است، علاوه بر برنامه‌ریزی، انجام نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در کشور است. مشاهده واقعیت‌های اقتصاد ایران و دقت در کاستی‌های حوزه مذکور بیانگر این ضرورت است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در جهت‌گیری نسبت به این مقوله باید ارزیابی سنتی موجود را به ارزیابی نوین تغییر دهد و مراحل آن را، که دربرگیرنده شاخص‌های ارزیابی، تدوین و تعیین معیارهای استاندارد عملکرد، سنجش یا اندازه‌گیری عملکرد با استاندارد، اطلاع‌رسانی به ارزیابی شونده، شناسایی راهکارهای بهبود است، در نظر گیرد و وضعیت ارزیابی عملکرد در کشور را که پیش‌نیاز توسعه کشور است اصلاح کند و بهبود بخشد.

انجام این مهم علاوه بر ضرورت برنامه‌ریزی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مستلزم ایجاد زمینه‌های مناسب توسط سایر نهادهای تأثیرگذار در عرصه تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی کشور است که در این میان، نقش مجلس شورای اسلامی و به ویژه کمیسیون‌های تخصصی آن، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان تصمیم‌سازی، قانونگذاری و هدایت فعالیت‌ها بسیار مهم است.

واژه‌های کلیدی: ارزیابی عملکرد، خرده‌نظام، دستگاه‌های اجرایی، رویکرد سیستمی، ارزیابی معناداری

برنامه‌ریزی ارتجاعی با مسائل برخورد جداگانه دارد و به صورت سیستمی عمل نمی‌کند.

زمان گرایش دارند. دسته سوم به آینده متمایل‌اند و به آنها فعال^۳ گفته می‌شود. چهارمین نگرشی که در برنامه‌ریزی وجود دارد، نگرش تعاملی^۴ است که گذشته، حال و آینده را بخش‌هایی مجزا می‌داند که جنبه‌های غیرقابل تفکیک یک آشفتگی‌اند که باید برای آن برنامه‌ریزی کرد. نگرش تعاملی به‌طور مساوی به همه آن‌ها می‌پردازد و براین باور است که بدون در نظر گرفتن هر سه جنبه زمانی آشفتگی، توسعه امکان‌پذیر نخواهد بود.

در نگرش گروه اول می‌توان گفت مرتجعان نه از شکل موجود پدیده‌ها رضایت دارند و نه از مسیری که این پدیده‌ها طی می‌کنند، اما شکل گذشته پدیده‌ها را دوست دارند. بنابراین از طریق جلوگیری از تغییرات مناسب و میانجی، در پی بازگشت به حالت قدیم‌اند. آنها دچار حسرت گذشته‌اند و درباره آن خیال‌پردازی می‌کنند. وقتی که در چند موج تغییر گرفتار می‌شوند، سعی می‌کنند برخلاف آن شنا کنند تا شاید به ساحلی که موج آنها را از آن برکنده است باز گردند. آنها درحالی که روی به گذشته دارند به آینده وارد می‌شوند، بنابراین بهتر می‌دانند از کجا آمده‌اند و به کجا می‌روند. مرتجعان فناوری را دلیل عمده تغییر و آن را بزرگ‌ترین دشمن خود می‌دانند. براین اساس آنها معمولاً هنرها و علوم انسانی را حمایت می‌کنند. آنها بیش‌تر به انسان‌ها و ارزش‌ها می‌پردازند و از صناعت و کارایی غفلت می‌کنند. ارزیابی و قضاوت آنها در اخلاقیات ریشه دارد نه در علم. برای پاسخ‌ها به سابقه و تاریخ می‌نگرند و به آزمون‌های علمی بی‌توجه هستند. آنها دانش، فهم و خرد را با سن و سال قرین می‌دانند زیرا معتقدند تجربه بهترین آموزگار است و بهترین مکان دستیابی به آن مدرسه زندگی است.

برنامه‌ریزی ارتجاعی با مسائل برخورد جداگانه دارد و به صورت سیستمی عمل نمی‌کند. بنابراین، ویژگی‌های ضروری کل و بسیاری از ویژگی‌های پراهمیت بخش‌های زیرمجموعه را از دست می‌دهد، به علاوه این روش براین باور نادرست مبتنی است که اگر از شر چیزهایی که نمی‌خواهیم راحت شویم، همان چیزهایی را خواهیم داشت که می‌خواهیم.

گرایش غیرفعال، یا نوع دوم رویکرد برنامه‌ریزی، برخلاف نام آن، برنامه‌ریزی از نوع بسیار فعال است. این نگرش براین باور است که بسیاری از مردم می‌کوشند به وقوع تغییر کمک کنند، باید آنها را به فعالیت‌هایی سرگرم کرد که هیچ دستاوردی نداشته باشد. بنابراین

بنا به ضرورت ایجاد تغییرات اساسی در نظام برنامه‌ریزی کشور و نیز نقش مهم و اساسی دو نهاد مجلس و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، این مقاله قصد دارد با در نظر گرفتن شرایط کشور به بررسی کاستی‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور، بالاخص خرده نظام ارزیابی و نظارت، بپردازد و با مروری بر ویژگی‌های سیستم نظارت و ارزیابی در کشورهای موفق، خرده نظام نظارت و ارزیابی و ویژگی‌های این خرده نظام و پیش نیازهای لازم برای تحقق آن را در کشور معرفی کند.

براین اساس، قسمت اول مقاله به بررسی نظام کارآمد برنامه‌ریزی و معرفی انواع برنامه‌ریزی جایگاه خرده نظام ارزیابی در نظام برنامه‌ریزی خواهد پرداخت. در قسمت دوم، ویژگی‌های نظام جامع ارزیابی عملکرد بررسی می‌شود. در این قسمت انواع رویکرد ارزیابی، فلسفه و اصول بنیادین یک سیستم ارزیابی عملکرد کارآمد، و نیز ویژگی‌های شاخص‌های ارزیابی بررسی خواهد شد. در قسمت سوم با مرور تجربه ارزیابی عملکرد در دو کشور موفق، دستاوردهای استفاده از نظام کارآمد در این کشورها بررسی خواهد شد. در قسمت چهارم کاستی‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور، و به صورت مشخص خرده نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، و مشکلات رویکرد گذشته و موجود در این نظام مورد اشاره قرار خواهد گرفت. در قسمت پنجم تجربه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سال‌های اخیر بررسی می‌شود و در قسمت ششم و نهای مقاله، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری خواهد شد.

بررسی نظام کارآمد برنامه‌ریزی

به‌منظور بررسی ویژگی‌های یک نظام ارزیابی عملکرد و الزام‌های قانونی و فرهنگی تحقق آن در کشور، ابتدا انواع نظام‌های برنامه‌ریزی که خرده نظام ارزیابی نیز بخشی از آن است، بررسی می‌شود و در معرفی چهار نگرش متداول نسبت به نظام برنامه‌ریزی، نگرش تعاملی در برنامه‌ریزی به‌عنوان نگرش مطلوب مورد تأکید قرار می‌گیرد و با ذکر ویژگی‌های برنامه‌ریزی تعاملی و بیان جایگاه نظارت و ارزیابی در آن، ویژگی‌ها و الزام‌های نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی معرفی خواهد شد.

انواع برنامه‌ریزی

در بررسی انواع نگرش‌ها نسبت به مقوله برنامه‌ریزی، رویکردهای مختلفی دیده می‌شود. اولین رویکرد برنامه‌ریزی که به ارتجاعی^۱ معروف است، گرایش مسلط برنامه‌ریزان به گذشته است. گروهی که نگرش دوم را به برنامه‌ریزی دارند و به غیر فعالان^۲ معروف‌اند، به

شگفت آور نیست که بوروکراسی بعنوان ابزاری غیرقابل اجتناب برای غیرفعالان شود. به علاوه غیر فعالان نیروی زیادی را صرف فرایند پایان ناپذیر جمع آوری اطلاعات می کنند. این نگرش بر این اعتقاد است که: همه اطلاعات هرگز در اختیار نخواهد بود و تا زمانی که همه اطلاعات در دسترس نیست دلیلی برای اخذ تصمیم نداریم.

برخلاف مترجمان که به تاریخ نظر دارند، غیرفعالان به جریان های فعلی یا خیرها توجه دارند؛ در اختیار داشتن آخرین اطلاعات درباره هر چه که بتواند تعداد بسیاری را مشغول نگه دارد، بدون آن که لازم باشد به چیزی دست یابند.

رویکرد سوم که به گرایش فعال برنامه ریزی مشهور است، به بازگشتن به وضعیت پیشین با رضایت دادن به حال علاقه ای ندارد. این نگرش معتقد است که آینده از حال و گذشته بهتر خواهد بود. بنابراین طرفداران این نگرش دوست دارند تغییر را شتاب دهند و از فرصت های ناشی از آن بهره گیرند. آنها سعی می کنند بروج ها سوار شوند، در جستجوی پیشاهنگ ترین موج اند تا پیش از همه به جایی که موج می رود برسند. سپس برای خود حقی ایجاد کنند و از هر کس که دیرتر می رسد عوارض بگیرند. در این نگرش از دویخش برنامه ریزی، یعنی پیش بینی و آمادگی، پیش بینی اهمیت بیشتری دارد، آنها با این پیش فرض که آینده به هر حال مشخص نیست و نمی توان آن را با دقت کامل پیش بینی کرد، مدعی اند که در برخی موارد می توانند آینده های احتمالی را بشناسند و احتمال هایی را به آنها نسبت دهند، سپس می توانند برای هر یک برنامه ریزی کنند و پس از آگاهی از آینده، برنامه منطبق با آن را اجرا کنند (که به آن برنامه ریزی اقتضایی گفته می شود). البته، همان طور که مشخص است، این روش زمانی مفید خواهد بود که تمام آینده قابل پیش بینی باشد و البته که با این همه تغییرات عمده در محیط، سیستم ها اغلب قابل پیش بینی نیستند. برنامه ریزی فعال از بالا به پایین حرکت می کند. این برنامه ریزی معمولاً با پیش بینی شرایط محیطی توسط کارکنان متخصص برنامه ریزی آغاز می شود، سپس مدیران رده بالا بیانیه و هدفها و استراتژی کل سازمان را تدوین می کنند.

در چهارمین نوع برنامه ریزی، که برنامه ریزی تعاملی نام دارد، پیروان نگرش تعاملی که گاهی طرفداران فعالیت نامیده می شوند، بازگشت به وضعیت پیشین را نمی پسندند، با وضعیت موجود موافق نیستند و آینده ای را که به نظر می رسد در راه است نمی پذیرند. ترکیب این نگرش ظاهراً نوعی بدبینی پدید می آورد که مستلزم اعراض از جهان است. اما این حقیقت ندارد؛ زیرا پیروان نگرش تعاملی فرض پذیرفته شده توسط مترجمان، غیرفعالان و فعالان را مبنی بر این که آینده عمدتاً خارج از کنترل ما است و بنابراین حداکثر کنترلی که می توان بر آن اعمال کرد کنترل آینده ما در

درون آینده است" را تکذیب می کنند. طرفداران برنامه ریزی تعاملی اعتقاد دارند که آینده دست کم به اندازه آنچه تاکنون روی داده است به آنچه ما وامثال ما از حالا تا آن زمان انجام می دهیم بستگی دارد. بنابراین آنها بر این باورند که آینده عمدتاً تحت تأثیر آفرینندگی است. از این جاست که مفهوم تعاملی برنامه ریزی به عنوان طراحی آینده دلخواه و ابداع راه های پدید آوردن آن، حاصل می شود.

گرایش تعاملی به برنامه ریزی هنجاری که در آن انتخاب صریح وسیله ها، هدف های کوتاه مدت، هدف های میان مدت و ایدئال ها در برنامه ریزی صورت می گیرد، اعتقاد دارد. این گرایش به سه اصل عملیاتی زیر وابسته است:

۱- اصل مشارکت. اصل مشارکت اعضا در برنامه ریزی دو تأثیر مهم بر نحوه انجام برنامه ریزی تعاملی دارد:

الف. هیچ کس نمی تواند برای دیگری به طور مؤثر برنامه ریزی کند.
ب. نقش برنامه ریزان حرفه ای و واحدهای برنامه ریزی درون و بیرون سازمانی، در نظام و نوع برنامه ریزی را مشخص می کند.

۲- اصل مداومت. مداومت در برنامه ریزی و محدود نکردن برنامه ریزی و اصلاح آن به دوره های زمانی مشخص، یک اصل مهم در برنامه ریزی تعاملی است.

۳- اصل کل نگر. اصل کل نگر در برگیرنده دو اصل هماهنگی^۵ و اصل ادغام^۶ است که هر یک از این مفاهیم با جنبه متفاوتی از سازمان سروکار دارند. هماهنگی به ارتباط متقابل بین واحدهای مختلف در یک رده، و ادغام به ارتباط های متقابل میان واحدها در رده های متفاوت مربوط است.

مراحل برنامه ریزی تعاملی

الف. نظم بخشیدن به آشفتگی ها: سیستم تهدیدها و فرصت هایی که سازمان را دربر می گیرد.

ب. برنامه ریزی هدفها: تأکید برهدف هایی که باید پی گیری شوند. در این مرحله از برنامه ریزی است که یک آینده دلخواه طراحی می شود.

ج. برنامه ریزی وسیله ها: انتخاب یا خلق وسایلی برای رسیدن به هدفها. در این مرحله از برنامه ریزی است که راه های تضمین و برآورد آینده دلخواه کشف می شود.

د. برنامه ریزی منابع: تعیین منابع لازم، زمان مورد نیاز و چگونگی به دست آوردن منابعی که در دسترس نیستند.

ه. طرح اجرا و کنترل: تعیین نوع، زمان و مکان فعالیتها و چگونگی کنترل اجرا و پیامدهای آن.

همان طور که ذکر شد در نگرش تعاملی به برنامه ریزی، با اتخاذ نگاه صحیح به برنامه ریزی، به ارزیابی قبل از اجرا، حین اجرا و پس از



اجرا وزن متناسبی داده و با در نظر گرفتن سه اصل مشارکت، مداومت و کلنگری، زمینه‌های عملکرد کارآمد ایجاد می‌شود. به عبارت دیگر، به اعتقاد نگارنده، این نوع نگرش به اهمیت مراحل مختلف برنامه‌ریزی توجه لازم را داشته است و به همین دلیل نیز نگرش غالب و صحیح برنامه‌ریزی معرفی شده است.

ویژگی‌های نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی

مجموعه دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین سازمان، در قبال جامعه برگزیننده‌اش، نقش‌ها، مأموریت‌ها و وظایف متعدد و متنوعی برعهده دارد. این نقش‌ها، مأموریت‌ها و وظایف ثابت نیستند و در طول زمان دائم در حال تغییر هستند. در عصر کنونی پیوسته شاهد گسترده شدن انتظارات جامعه از دولت و به تبع آن از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی هستیم. دولت‌ها نیز برای اینکه بتوانند به مأموریت‌های خود در قبال جامعه جامه عمل ببوشانند، باید مجموعه نقش‌های کلان خود را به نقش‌های در ابعاد جزئی‌تر در قالب بخش‌های مختلف تقسیم کنند و برای ایفای هر یک از آنها، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی متعددی را به خدمت بگیرند تا به وظایف خود در قبال جامعه هرچه بهتر عمل کنند. دولت‌ها همچنین برای آگاهی از میزان مطلوبیت طرح‌ها و برنامه‌ها و فعالیت‌ها و نتایج عملکردشان در محیط‌های پیچیده و پویا نیازمند به طراحی، تدوین، اجرا و بهسازی نظام جامع ارزیابی عملکرد هستند. این حرکت تا حدی اهمیت یافته است که فقدان چنین نظامی نشانه ضعف و از جمله علائم بیماری دولت یا دستگاه اجرایی مربوط تلقی می‌شود.

در صورت اجرای صحیح نظام ارزیابی عملکرد در دستگاه‌ها، انتظار می‌رود فرایند هدف‌گذاری صحیح توسعه یابد، فرایند بهبود دائمی تقویت شود، مدیریت امور و توسعه مدیریت علمی در سازمان بهبود یابد، استفادهٔ بهینه از منابع بخصوص منابع انسانی سازمان و ارتقای توان دستیابی سازمان به هدف‌ها و در نتیجه اثربخشی آن میسر شود، تصمیم‌گیری‌ها دقیق‌تر شود، مشارکت جامعه با مجموعه دولت و دستگاه‌ها افزایش یابد و در نهایت پذیرش تغییر و تحول در جامعه و به تبع آن در مجموعه دولت نهادینه شود.

ارزیابی سنتی و نوین

نگرش به مسئله ارزیابی در طی زمان دستخوش تغییرات شگرفی شده است. اگرچه ارزشیابی همواره مورد توجه بوده و لزوم آن هیچ‌گاه مورد سؤال قرار نگرفته است، اما هدف‌ها و فلسفه وجودی آن و چگونگی پرداختن به آن کاملاً تغییر کرده است. اگر این تغییر نگرش را به سنتی و نوین تقسیم کنیم، ویژگی‌های هر یک را می‌توان به اختصار چنین بیان کرد.

در حالی که در نگرش سنتی هدف از ارزیابی، قضاوت و یادآوری عملکرد با نگاه به گذشته است، در نگرش نوین رشد، توسعه، بهبود و نگاه به آینده مورد توجه است. پیامد نظام ارزیابی نوین بهبود کارکرد، بهبود مستمر و روزافزون فعالیت‌ها، ایجاد انگیزش مداوم در بهبود و کیفیت و خدمات و در نهایت اثربخشی فعالیت‌های سازمان است. مطالعات انجام شده حکایت از گرایش فزاینده‌ای به دیدگاه دوم است که مبین توجه به محیط سازمانی پیچیده و پویای امروزی است. در چنین محیطی سازمان‌ها باید یادگیرنده و تحول‌یابنده باشند و چارچوب اندازه‌گیری، ارزیابی، برنامه‌ریزی و بهبود عملکرد سازمان‌ها باید متناسب با ظرفیت یادگیری و تحول سازمانی، تحول و توسعه یابد.

فلسفه ارزیابی نوین

در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی باید توجه کرد که فرایند ارزیابی عملکرد با رویکرد نوین، فلسفه‌ای دارد که ضرورت آن آشکار می‌سازد. در بیان فلسفه ارزیابی عملکرد می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

1. ارزیابی امری هدفگراست. در هر ارزیابی دلیل تمام تلاش‌ها و جمع‌آوری اطلاعات، مقایسه وضعیت مطلوبی که در برنامه به عنوان هدف به آن اشاره شده با وضعیت موجودی که محقق شده است.
2. ارزیابی امری ارزشگراست. هدف‌ها دربر دارنده ارزش‌ها هستند و اگر نتوانیم هدفی را با ارزشی تطبیق دهیم، آن هدف بی‌اعتبار خواهد بود. هدف و رسیدن به هدف، دستیابی به سود یا ارزش است. ارزیابی به ارزشگری امور می‌پردازد و میزان اثرگذاری برنامه را مشخص می‌کند.
3. ارزیابی امری استدلالی، منطقی و قضاوتی است. ارزیابی نوعی تصمیم‌گیری درباره میزان درستی یا نادرستی یک مجموعه از رفتارها و عملکردهاست. همان‌طور که خودموضوع یا رفتار یا برنامه براساس فلسفه‌ای پی‌ریزی شده است،

در صورت اجرای صحیح نظام

ارزیابی عملکرد در دستگاه‌ها،

انتظار می‌رود فرایند هدف‌گذاری

صحیح توسعه یابد و فرایند بهبود

دائمی تقویت شود

شکل‌گیری و وضعیت برون‌دادی آن نیز مبنای استدلالی فلسفی دارد.

۴. **ارزیابی امری اصلاحی و تکاملی است.** ارزیابی برای بررسی میزان رشد و توسعه‌ای است که از قبیل در برنامه پیش‌بینی شده است. در فرایند ارزیابی، ارزشیاب می‌کوشد با بررسی مشکلات یا موانع سر راه تحقق برنامه‌ها و استراتژی‌ها، به دلایل عدم تحقق هدف‌های آنها و نیز راه‌های برطرف کردن این موانع بپردازد.

اصول بنیادین یک سیستم ارزیابی عملکرد کارآمد

یک سیستم ارزیابی عملکرد کارآمد دستگاه‌های دولتی، باید بر مبنای اصول زیر سازماندهی شود:

الف. روشن بودن هدف‌های ارزیابی. معمولاً کاربران مختلفی از یک سیستم ارزیابی عملکرد استفاده می‌کنند. بنابراین، شناخت اینکه چه کسی، چرا و چگونه اطلاعات را مورد استفاده قرار خواهد داد، از اهمیت زیادی برخوردار است. افراد ذی‌نفعی که علاقه یا نیاز به اطلاعات عملکرد دارند باید شناسایی شوند و اطلاعات حاصل از شاخص‌های عملکرد باید بتواند در اخذ تصمیم‌های بهتر یا یافتن پرسش‌ها به آنها کمک کند، زیرا هر یک از استفاده‌کنندگان ممکن است برای مقاصد مختلف از اطلاعات ارزیابی عملکرد استفاده کنند.

ب. روشن بودن هدف‌های برنامه. در الگوی ارزیابی باید توابع هدف یک برنامه ملی (یا یک دستگاه اجرایی) مشخص باشد. به عبارت دیگر، واحد ارزیابی باید از توابع هدف برنامه برای گنجاندن آن در الگوی ارزیابی آگاه باشد.

ج. تمرکز بر اولویت‌ها. سازمان‌ها اصولاً هدف‌های متنوعی را دنبال می‌کنند. اما این هدف‌ها اولویت‌های یکسان ندارند و برخی از آنها رجحان دارند، بنابراین اطلاعات عملکرد باید بر اولویت‌های سازمان‌های دولتی، یعنی هدف‌های کلیدی و حوزه‌های مهمی که بهبود آنها ضروری است، متمرکز باشد. این امر از طریق بهره‌گیری از اطلاعات مربوط به عملیات جاری سازمان اجرا می‌شود. دستگاه‌های دولتی باید بیاموزند که شاخص‌ها چگونه بر رفتار تأثیر می‌گذارند و از این شناخت در انتخاب و توسعه و بهبود عملکردشان بهره‌گیرند.

د. هم‌راستایی. نظام ارزیابی عملکرد باید نشانگر مؤثری باشد که نشان دهد سیستم و عناصر آن به درستی وظایف و تکالیف خود را انجام می‌دهند. این سیستم باید در راستای فرایند هدف‌گذاری و بازنگری عملکرد سازمان‌های دولتی باشد. سازمان‌ها دارای هدف‌های کلی‌اند که این هدف‌ها کلاً به نوبت خود تحت تأثیر رسالت‌ها و مأموریت‌های دولت هستند. عدم پیوند بین نظام هدف‌ها و راهبردها با نظام ارزیابی عملکرد در زمینه‌هایی که در صورت عدم توجه مناسب

به آنها، بیماری‌هایی در سازمان ایجاد و تشدید می‌شود، طبیعی است. انتظار می‌رود روح نظام ارزیابی عملکرد در تمام عناصر و فعالیت‌های سازمان ساری و جاری باشد.

هـ. توجه به محدودیت‌ها. چون دستیابی به هدف‌های برنامه (یا هدف‌های دستگاه اجرایی) به ابزارها (امکان‌ها) و محدودیت‌های موجود در راه رسیدن به هدف‌ها وابسته است، الگوی ارزیابی باید دارای محدودیت‌های مزبور نیز باشد، که این امر یا به صورت صریح یا به صورت ضمنی باید در نظر گرفته شود.

و. گسل‌نگری. سیستم ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی باید کل فعالیت‌های آنها را مورد توجه قرار دهد. سیستم‌هایی که تنها بر یک یا تعداد محدودی از فعالیت‌های سازمان متمرکز هستند به احتمال زیاد باعث تخریب فرایند ارائه خدمات خواهند شد، بنابراین تمرکز صرف مدیران بر یک بُعد باعث صدمه دیدن سایر ابعاد خواهد شد. متوازن و متعادل ساختن جوهره و رویکردهای نظام ارزیابی، اگر انجام شود، بهبود فرایند ارزیابی عملکرد سازمان و در نهایت، اثربخشی فعالیت‌ها را به همراه می‌آورد.

ز. توجه به نتایج برنامه‌ها. در الگوی ارزیابی باید به نتایج برنامه‌ها توجه شود. به عبارت دیگر، الگو باید از حالت ارزیابی عملکرد (مدیریتی) به ارزیابی اثربخشی تبدیل شود.

ح. پالایش نظام‌مند شاخص‌ها. خدمات عمومی دستگاه‌های دولتی هم تحت تأثیر عوامل درونی و بیرونی و هم در پی اعمال پیشنهادها استفاده‌کنندگان از خدمات به‌طور پیوسته در حال تغییرند.

بنابراین به تبع این تغییرات شاخص‌های عملکرد نیز باید اصلاح شوند. همچنین، انجام این اصلاحات در زمانی که تقاضا برای خدمات تغییر یافته یا برنامه‌های به اتمام رسیده باشد ضروری است. به عبارت دیگر انعطاف در شاخص‌ها از حیث متناسب بودن آنها با شرایط محیطی و همچنین هدف‌ها و مأموریت‌های دستگاه‌ها از اصول مهمی است که باید در طراحی نظام ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و کارکنان مورد توجه قرار گیرد.

ط. داشتن رویکرد سیستمی به ارزیابی عملکرد. در رویکرد سیستمی ارزیابی عملکرد برای تجزیه تحلیل نتایج به دست آمده، علاوه بر توجه به تعامل اجزای پدیده، به ارتباط‌های متقابل پدیده با پدیده‌های دیگر در محیط اطراف و نیز در داخل خود محیط توجه می‌شود و بدین ترتیب در این رویکرد سه مرحله در نظر گرفته می‌شود:

۱. تعیین یک مجموعه فراگیر به‌نحوی که آنچه باید تشریح شود، بخشی از آن باشد؛
۲. تشریح رفتار یا خواص مجموعه فراگیر؛

۳. تشریح رفتار یا خواص پدیده موردنظر برحسب نقش‌ها یا وظیفه‌های آن در مجموعه فراگیر.

براین اساس در الگوی ارزیابی باید به تعداد هدف‌ها (گاه متناقض) و روابط متقابل میان آنها توجه داشت، که در این حالت الگوی ارزیابی به سمت الگوهای چندمنظوره (با درنظر گرفتن هدف‌های مختلف) حرکت می‌کند و امکان بررسی شقوق مختلف نیل به هدف‌های مختلف، به وجود می‌آید.

ی. توجه به جنبه‌های پویایی الگوی ارزیابی. از آنجا که تأثیر متغیرها در طول یک برنامه ملی در طول زمان انجام گرفته است و تحلیل ایستای آن منجر به عدم کارایی تحلیل خواهد شد، ورود مشخصه‌های پویایی در الگوی ارزیابی می‌تواند ملاحظاتی مانند دوره بارآوری ملاحظات مربوط به انتظارهای شکل گرفته در طول یک برنامه را درنظر بگیرد.

ک. درنظر گرفتن تمهیدات قانونی و فرهنگی. یک نظام ارزیابی علاوه بر درنظر گرفتن مجموعه شرایط و عوامل برای انجام صحیح و کارآمد نتایج ارزیابی عملکرد باید باتوجه به زیرساخت‌های قانونی و فرهنگی موجود در جامعه و دستگاه‌ها به ارائه پیشنهادها لازم برای عملی کردن نتایج حاصل از ارزیابی نیز بپردازد.

براین اساس، این نظام باید با دو رویکرد را درنظر بگیرد: الف) عمل در وضعیت موجود؛ ب) حرکت به سمت وضعیت مطلوب و با ایجاد دو رویکرد راهکارهای اصلاحی کوتاه مدت (با شرط ثبات شرایط موجود) و بلندمدت (به همراه ارائه پیشنهاد برای تغییر شرایط نامناسب و ایجاد شرایط مناسب برای اثرگذاری ارزیابی) را در زمینه تغییرات لازم فرهنگی در زیرساخت فرهنگ سازمانی دستگاه‌های اجرایی و نیز تغییرات لازم قانونی و نهادی، برای مهیا کردن بستر مناسب برای اثربخشی و استفاده از نتایج ارزیابی ارائه کند.

ویژگی‌های شاخص‌های ارزیابی عملکرد

برای ارزیابی مهمترین پیش‌نیاز استخراج محورها، موضوع‌ها و عواملی هست که باید به‌عنوان شاخص‌های تحت بررسی سنجیده شوند. براین اساس، ارزیابی عملکرد کارآمد، ارزیابی‌ای است که در آن با انتخاب شاخص‌های کلیدی به بررسی و ارزیابی عملکرد پرداخته شود، زیرا انتخاب شاخص‌های عملکرد تأثیر عمده‌ای بر جهت‌گیری سازمان خواهد داشت. بنابراین پی بردن به فرایندهایی که می‌توانند دارای تأثیر مثبت باشند و انتخاب شاخص‌هایی که مبین آنها باشند ضروری است.

شاخص‌های عملکرد برای داشتن کارآمدی لازم، باید دارای ویژگی‌های زیر باشند:

۱. مرتبط با هدف‌های میان مدت، کوتاه مدت و هدف‌های آرمانی دستگاه باشد.

۲. به راحتی قابل تعریف باشند و درک آنها نسبتاً ساده باشد تا بدین وسیله ایجاد یک مجموعه شاخص‌های سازگار نیز میسر شود.

۳. شناخت و استفاده از آنها به سادگی امکان‌پذیر باشد.

۴. قابل مقایسه و به اندازه کافی دقیق باشند تا بدین وسیله امکان مقایسه نیز در طول زمان‌های مختلف میسر شود.

۵. باید قابلیت اندازه‌گیری مهم‌ترین ویژگی‌های سیستم را داشته باشند.

۶. از لحاظ آماری و اطلاعاتی معتبر باشند، به گونه‌ای که نتایج نادرست از آنها حاصل نشود.

۷. به وسیله این شاخص‌ها امکان مقایسه بین‌المللی عملکرد دستگاه نیز وجود داشته باشد (البته در شاخص‌هایی از این دست باید به تفاوت مکان‌ها، موقعیت‌ها و شرایط محیطی کشور با سایر کشورها توجه شود و این تفاوت‌ها مورد توجه قرار گیرد).

۸. به وسیله مدیران ارشد، حسابرسان و بازرسان قابل بررسی و ممیزی باشند. بررسی بی‌طرفانه عملکردها هنگامی امکان‌پذیر است که امکان تفسیر و تأویل آنها حداقل باشد و این امر به قابلیت ممیزی شاخص‌ها بستگی دارد.

۹. از لحاظ هزینه کارآمد باشند، به گونه‌ای که منافع حاصل از اطلاعات حاصله، از هزینه جمع‌آوری آنها بیش‌تر باشد.

۱۰. قابل استناد باشد. به گونه‌ای که مسئولیت‌پذیری برای دستیابی به عملکرد بهینه، مشخص باشد.

۱۱. قابلیت توضیح‌دهندگی روند و میزان تغییرات در دستگاه را داشته باشند، تا به وسیله اطلاعات حاصل از آن بتوان به دلایل تغییرات پرداخت.

۱۲. امکان بهبود و نوآوری در ارائه خدمات را میسر سازند.

۱۳. به روز باشند، به گونه‌ای که اطلاعات آنها قابلیت مصرف داشته باشد و با استفاده از اطلاعات حاصل از آنها بتوان به انجام اصلاحات، پشتیبانی و هدایت لازم اقدام کرد.

۱۴. باید قابلیت نشان دادن نقش دستگاه اجرایی و نیز نقش سایر دستگاه‌ها و نیروها را در نتایج حاصله داشته باشند.

مراحل ارزیابی عملکرد

آنچه درمورد ویژگی‌های نظام ارزیابی عملکرد گفته شد، مهم‌ترین ویژگی‌های یکی از مراحل نظام ارزیابی عملکرد است که

نقش محوری برای کارایی ارزیابی دارد. مراحل یک الگوی ارزیابی عملکرد، که انتخاب شاخص‌ها یکی از آنهاست، به شرح زیر است:

1. تدوین شاخص‌های ارزیابی، ویژگی شاخص‌ها در قسمت قبل شرح داده شد.
2. تدوین و تعیین معیارهای استاندارد عملکرد. وجود استاندارد برای شاخص‌های ارزیابی همواره مورد توجه سیستم‌های ارزیابی عملکرد بوده است. تدوین استانداردها به صورت واقعی به عوامل متعددی بستگی دارد و از این رو عملاً کاری دشوار و گاه غیرممکن است. از طرفی به کارگیری استاندارد نیز مستلزم پذیرش خطاهای ناشی از عدم انطباق محیط سازمانی مورد مطالعه با دیگر سازمان‌هاست. از این رو، ابزار مقایسه کاربرد فراوانی یافته است و نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند. به طور کلی، منظور از مقایسه در قدم اول، جستجوی بهترین روش‌های عملکرد در سازمان‌ها و شرکت‌های مشابه داخلی و خارجی است، و در قدم دوم مشاهده دقیق نقاط ضعف و شکاف موجود بین سازمان مورد مطالعه و سازمان الگو است. این مقایسه منجر به ارائه پیشنهادها و تکوین اندیشه‌های نو در راستای پرکردن این شکاف است که به کارگیری آن بهبود عملکرد سازمانی را به همراه خواهد داشت.
3. سنجش یا اندازه‌گیری عملکرد واقعی. قدم بعد اندازه‌گیری عملکرد هر سازمان در حوزه فعالیت آن است. در این مرحله دسناورد هر سازمان در ارتباط با هر شاخص مشخص می‌شود. اما باید توجه کرد که برای اینکه فعالیت‌ها و دستاوردهای سازمان در ارتباط با هر شاخص مشخص شود، باید ارزیابی‌کنندگان با دقت کامل نسبت به اندازه‌گیری شاخص‌ها اقدام کنند. تبحر و آموزش ارزیابی‌کنندگان می‌تواند میزان خطا را کاهش و ضریب اطمینان به نتایج ارزیابی را افزایش دهد.
4. مقایسه عملکرد با استانداردها. با به دست آوردن نتیجه حاصل از سنجش شاخص‌ها، بلافاصله موضوع مقایسه آنها با استانداردهای تعریف شده مطرح می‌شود. این مرحله امکان شناسایی نقاط ضعف و قوت فرصت‌ها و تهدیدها را فراهم می‌کند.
5. اطلاع رسانی به ارزیابی‌شونده. اطلاع واحد ارزیابی شونده از چگونگی تعریف شاخص و نتایج به دست آمده، زمینه رشد و توسعه واحد ارزیابی شونده را فراهم می‌کند. البته در مرحله اطلاع‌رسانی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی باید در نظر داشت که حمایت نهادهای تصمیم‌گیری و قانونگذاری از نتایج صحیح ارزیابی عملکرد، برای پذیرش این نتایج و اثرگذاری آن

در عملکرد آتی دستگاه اجرایی و بهبود عملکرد آن امری ضروری است. براین اساس، نقش نهادهای تصمیم‌گیری کشور که مسئول برنامه‌ریزی کارآمد برای کشور هستند؛ مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (برای استفاده از نتایج ارزیابی در برنامه‌های آتی)، هیأت دولت (برای حمایت از نتایج استخراج شده) و ... مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی آن به‌عنوان تنها نهاد قانونگذاری در کشور، بسیار مهم و حیاتی است.

6. آنچه در ادبیات نظری و تجربیات عملی در سطح جهان برای تأثیرگذاری نتایج ارزیابی عملکرد مورد تأکید است، حمایت و پشتیبانی بالاترین سطوح رهبری و مدیریت در هر کشور است، که برای تحقق بهبود عملکرد در برنامه‌های آتی، حمایت و پشتیبانی مدیریت کلان کشور امری ضروری است.

7. شناسایی راهکارهای بهبود. شناسایی راهکارهای بهبود و چگونگی انجام عملیات اصلاحی گام تکمیل‌کننده این فرایند است. در واقع هدف اصلی ارزیابی که بهبود عملکرد و توسعه ظرفیت‌های واحد ارزیابی شونده است، در این گام نهفته است. اجرای درست این مرحله نیاز به همکاری مداوم ارزیابی شونده و ارزیابی‌کننده دارد که این امر در نهایت (با تکیه بر مرحله قبل، یعنی حمایت مدیریت کلان جامعه از نتایج ارزیابی) می‌تواند به اثربخش شدن نظام ارزیابی عملکرد بینجامد.

تجربه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در برخی کشورهای جهان

بررسی نظام برنامه‌ریزی در کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که این کشورها در برنامه‌ریزی خود به فرایند نظارت و ارزیابی عملکرد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراحل برنامه‌ریزی توجه و براین اساس زمینه‌های قانونی و فرهنگی لازم را نیز برای تأثیرپذیری از نتایج ارزیابی عملکرد مهیا کرده‌اند.

در ژاپن، علاوه بر ممیزی تطبیقی و اقتصادی در مورد درآمدها، هزینه‌ها، نحوه تخصیص و مصارف بودجه در دستگاه‌های دولتی، در مورد کارایی اداری و اثربخشی عملکرد آنها نیز بررسی‌هایی انجام می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این نوع بررسی این است که صرفاً به ممیزی درآمدها و هزینه‌ها به صورت مجرد، محدود نمی‌شود و کار دولت را به‌عنوان یک برنامه‌ریز مورد مطالعه قرار می‌دهد و لذا حسابرسی فعالیت‌های دستگاه‌ها را به صورت جامع انجام می‌دهد. به عبارت دیگر، با گسترش حوزه حسابرسی از حسابرسی مدیریتی، به اثربخشی سیاست‌ها و استراتژی‌ها به ارزیابی عملکرد دولت نیز می‌پردازد. این نوع ارزیابی از دیدگاه‌های زیر صورت می‌گیرد:



الف. تشخیص متناسب بودن سیاست‌ها و سیستم‌های سازمان‌های دولتی؛

ب. تشخیص و تعیین اینکه سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها بدان گونه که در ابتدا مورد پذیرش قرار گرفته‌اند به اجرا درآیند؛

ج. تشخیص و تعیین کارایی و تناسب عملکرد و مؤثر بودن نتایج سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها.

در ایالات متحد آمریکا نیز با بررسی اثربخشی و کارایی سیاست‌های اجرا شده توسط دستگاه‌های اجرایی در این کشور، عملکرد دولت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در سال ۱۹۸۸ به دنبال تصویب قانونی در کنگره آمریکا، جایزه کیفیت ملی ریاست جمهوری آمریکا پایه‌گذاری شد. براین اساس، از آن به بعد سازمان‌های آمریکایی با معیار قرار دادن این الگو، عملکرد خود را ارزیابی می‌کنند. استفاده از الگوی مذکور دو پیامد اصلی برای سازمان‌های استفاده کننده در پی داشته است: اول اینکه رویکردی منظم را برای ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد در زمینه‌های مهمی چون مشتریان، کالاها و خدمات، منابع مالی عملیاتی و انسانی فراهم کرده است، و دوم اینکه برای مدیران این امکان فراهم شده است که شکاف‌های اصلی بین عملکرد انجام کار با مشتریان، شرکا، تأمین‌کنندگان و کارکنان را پیدا کنند.

ارزیابی عملکرد برطبق این الگو، براساس دسته‌ای از مفاهیم و ارزش‌های بنیادی ساخته شده است و تعریف‌کننده یک سیستم کیفیت، عناصر کلیدی تلاش برای بهبود کیفیت و اهمیت نسبی و روابط بین آنهاست. این معیارها تلاش‌های مدیریتی برای تحول دولت و بهبود عملکرد کلان را پشتیبانی می‌کنند و اساس یکپارچه کردن نیازمندی‌های عملکرد کلیدی در یک چارچوب نتیجه‌گرا هستند. مفاهیم و ارزش‌های بنیادی مطرح شده در این الگو عبارتند از: تأمین کیفیت براساس خواست مشتری، رهبری، یادگیری و بهبود مستمر، توسعه و مشارکت کارکنان، پاسخگویی سریع، توجه به کیفیت در طراحی، دید بلندمدت نسبت به آینده، مدیریت برمیانی شواهد، توسعه مشارکت، مسئولیت سازمانی و مدنی و نتیجه‌گرایی.

معیارهای مورد توجه در این الگو نیز عبارتند از:

۱. رهبری، که دربرگیرنده الف) رهبری سازمانی، ب) مسئولیت‌سازمانی و مدنی است؛
۲. برنامه‌ریزی راهبردی، که دربرگیرنده تدوین راهبرد است؛
۳. توجه به مشتری، که دربرگیرنده الف) شناخت مشتری و بازار، ب) برقراری ارتباط و رضایتمندی مشتری است؛
۴. توجه به اطلاعات و تحلیل آن، که دربرگیرنده الف) اندازه‌گیری عملکرد سازمانی، ب) تحلیل عملکرد سازمانی است؛

۵. توجه به منابع انسانی، که دربرگیرنده الف) نظام‌های کاری، ب) آموزش، پرورش و توسعه کارکنان، ج) سلامت و رضایتمندی کارکنان است؛
 ۶. توجه به مدیریت فرایند، که دربرگیرنده الف) فرایند تولید، ب) فرایند پشتیبانی، ج) فرایند مربوط به تأمین‌کنندگان و برقراری مشارکت‌هاست؛
 ۷. نتایج، که دربرگیرنده الف) نتایج حاصل از توجه به مشتری، ب) نتایج عملکرد مالی، ج) نتایج مربوط به منابع انسانی، د) نتایج مربوط به سایر دستگاه‌ها، ه) نتایج مربوط به اثربخشی سازمان است.
- به‌کارگیری این الگو در این کشور و اصلاح مستمر آن موجب بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی شده است.
- در سال‌های گذشته، آل گور معاون رئیس جمهور وقت، گروهی از خبرگان فرایند را مأمور بازرسی عملکردی ملی (NPR) برای تعیین اینکه چرا تعدادی از سازمان‌ها در بخش عمومی و خصوصی به نتایج موفق‌تری دست یافته‌اند، کرد. این گروه، پس از بررسی سازمان‌های خصوصی و عمومی دلیل توفیق سازمان‌های موفق را انجام فعالیت‌های زیر شرح دادند:

- الف. ایجاد و بروز نگر داشتن معیارهای عملکرد؛
 - ب. ایجاد مسئولیت محاسباتی برای عملکرد؛
 - ج. گردآوری و تحلیل داده‌های عملکرد؛
 - د. گزارش دهی و استفاده از اطلاعات عملکرد.
- همچنین مشخص شد که این سازمان‌ها ویژگی‌های زیر را دارند:
۱. پیشروان ارزیابی عملکرد هستند؛
 ۲. فرایند را به درون سازمان‌شان انتقال داده‌اند؛
 ۳. برنامه‌های استراتژیک و مسئولیت‌پذیری را به نحوی روشن به هم متصل کرده‌اند؛
 ۴. از سیستم‌های اثربخشی و جبران خدمات برخوردار بوده‌اند؛
 ۵. سیستم‌های اطلاعات مدیریت اثربخش داشته‌اند؛
 ۶. از نتایج اندازه‌گیری‌های عملکرد برای بهبود مداوم استفاده کرده‌اند.

با بررسی تجربه سایر کشورها نیز به‌وضوح مشخص می‌شود که کشورهایی که به فرایند ارزیابی پس از اجرا توجه، و بسترهای قانونی و فرهنگی لازم را برای استفاده از نتایج ارزیابی مهیا کرده‌اند، در طی کردن مسیر توسعه موفق بوده و هر سال نسبت به سال گذشته وضعیت بهتری داشته‌اند. در مقابل، کشورهایی که به این فرایند و اهمیت آن چندان توجه نکرده‌اند و برای انجام ارزیابی صحیح برنامه‌ها و همچنین استفاده از نتایج آن اقدامی نکرده‌اند، همچنان در

مسیر توسعه با چالش‌های عظیمی روبه‌رو بوده‌اند و همچنان در زمره کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه قرار دارند.

کاستی‌های نظام برنامه‌ریزی کشور

در بررسی وضعیت گذشته و موجود برنامه‌ریزی در کشور، کاستی‌های بنیادی در این فرایند قابل استخراج است. اینکه رویکرد برنامه‌های تدوین شده در قالب برنامه‌های توسعه و بودجه چه ویژگی‌هایی دارد، نکته‌ای است که توجه به آن بسیاری از مشکلات و نارسایی‌هایی را نشان خواهد داد که امروزه گریبانگیر اقتصاد کشور شده و همچون سدی عظیم (اما غیرقابل ادراک برای متولیان برنامه‌ریزی کشور) برسر راه توسعه کشور قرار دارد. با بررسی و توجه به ویژگی‌های برنامه‌های گذشته و دقت در نوع نگاه این برنامه‌ها به مفهوم توسعه، می‌توان به بسیاری از سئوال‌هایی که ذهن دلسوزان نظام تصمیم‌گیری و آحاد جامعه را به خود مشغول کرده است، پاسخ گفت و بدین وسیله راهنمای طی طریق در عرصه برنامه‌ریزی کشور شد.

در بررسی و کالبد شکافی مشکلاتی که در نظام برنامه‌ریزی^۱ در کشور وجود دارد، دو نکته اساسی را می‌توان به‌عنوان دلایل عدم توسعه ایران استخراج کرد:

اولین مسئله که بیاتگر بنیادی‌ترین و اصلی‌ترین کاستی نظام برنامه‌ریزی است، نبود نگرشی صحیح، واحد و هماهنگ به مفهوم توسعه در کشور است. با فقدان این نگرش زیربخش‌های نظام برنامه‌ریزی تعریف‌های متفاوتی از توسعه ارائه کرده‌اند و برای تحقق هدف‌های طراحی شده خود، به برنامه‌ریزی‌های مجزا و ناهماهنگ اقدام کرده‌اند و براین اساس نیز اقدام به عملیاتی کردن این برنامه‌ها می‌کنند.

امروز در ادبیات توسعه، مهم‌ترین پیش شرط توسعه یک کشور وجود مجموعه شرایط زیر دانسته می‌شود:

۱. یک گروه (یا داشتن توانایی برنامه‌ریزی) وجود داشته باشد؛
۲. این گروه تعریف صحیح، واحد و هماهنگی از توسعه ارائه کند؛
۳. این گروه حاکمیت یابد؛
۴. این گروه اقدام به نوشتن قوانین برنامه کند؛
۵. این قوانین به وسیله بسترسازی‌های مناسب در جامعه نهادینه شوند.

بنابراین، درک و برداشت مفهومی واحد از توسعه، برای برنامه‌ریزی امری ضروری است. اما با مرور تجربه برنامه‌ریزی در کشور عدم وجود تعریف صحیح، هماهنگ و واحدی از مفهوم توسعه و به تبع آن عدم هماهنگی در نحوه برنامه‌ریزی برای دستیابی به آن به وضوح مشخص می‌شود. این امر سبب شده است که دستگاه‌های

اولین مسئله که بیاتگر بنیادی‌ترین و اصلی‌ترین کاستی نظام برنامه‌ریزی است، نبود نگرشی صحیح، واحد و هماهنگ به مفهوم توسعه در کشور است

اجرای زیر مجموعه دولت، برای دستیابی به توسعه آرمانی در حوزه عملکرد خود، اقدام به تعریف شاخص‌هایی کنند و در برنامه‌ریزی نیز، با معیار قرار دادن شاخص‌های مذکور، بکوشند روند روبه رشدی برای شاخص‌های معرفی شده ایجاد کنند. اما نکته مهمی که در این دستگاه‌ها مورد توجه قرار نگرفته، این است که آیا برنامه‌ریزی انجام شده، یک برنامه‌ریزی صحیح و منطبق بر برداشت صحیحی از مفهوم توسعه بوده است؟ آیا شاخص‌های معرفی شده، شاخص‌های کارآمدی بوده و توان توضیح‌دهندگی میزان دستیابی به هدف‌های ترسیم شده را دارند یا خیر؟

واقعیت بررسی نتایج حاصل از عملکرد دستگاه‌های اجرایی در کشور، روشنگر بسیاری از کاستی‌هایی است که در سطح مدیریت اجرایی و برنامه‌ریزی کشور وجود دارد.

دومین مسئله‌ای که می‌توان در کالبدشکافی نظام برنامه‌ریزی ایران مطرح کرد این است که به فرض اینکه یک برنامه واحد، با اتفاق نظر و متناسب با شرایط کشور دارای هماهنگی لازم طراحی شده و برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شود (که این امر در تجربه برنامه‌ریزی کشور به وقوع نپیوسته است)، آیا در درون این برنامه اهرم‌های نظارتی و اصلاحی که تضمین‌کننده اثربخشی این برنامه و سیاست‌های زیرمجموعه آن باشد، پیش‌بینی شده است، آیا سازوکار مناسبی برای ایجاد تغییرات لازم و متناسب با شرایط پیش آمده، در برخی از بخش‌های برنامه پیش‌بینی شده است؟ به عبارت دیگر، آیا سازوکاری برای ارزیابی عملکرد برنامه و بنابراین عملکرد دستگاه‌های اجرا کننده برنامه در نظر گرفته شده است؟

درعصر حاضر باتوجه به تحولات شگرف دانش مدیریت، نظام ارزیابی عملکرد به‌عنوان یکی از فرایندهای مدیریت منابع انسانی و فیزیکی روز به روز اهمیت بیشتری می‌یابد. به‌طوری که امروزه از نظام ارزیابی عملکرد به‌عنوان ابزاری برای تحقق هدف‌ها و راهبردهای هر سازمان یاد می‌شود و فقدان نظام ارزیابی در ابعاد مختلف سازمان (اعم از ارزیابی در نحوه استفاده از منابع و امکان‌ها، عملکرد کارکنان، تحقق هدف‌ها و استراتژی‌ها) یکی از علایم بیماری‌های هر سازمان قلمداد می‌شود. بنابراین، هر سازمان به‌منظور آگاهی از میزان کمیت

و کیفیت فعالیت‌های خود، بالاخص در محیط‌های پیچیده و پویا، نیازمند نظام ارزیابی است و فقدان نظام ارزیابی در هر سازمان قطعاً نابودی و اضمحلال آن سازمان را به همراه خواهد داشت.

در دیدگاه سیستمی که از نوع نگرش تعاملی به برنامه‌ریزی استنتاج می‌شود، اساساً قوام و دوام یک سیستم منوط به وجود نظام ارزیابی و کنترل در آن است. در بررسی نقش عملکرد دولت نیز باید توجه داشت که دولت نیز به‌عنوان یک آبر سیستم دارای خرده سیستم‌های زیادی است که تحت عنوان دستگاه‌های دولتی مطرح‌اند و هر بخشی از وظایف دولت را برای تحقق مأموریت‌ها و رسالت‌ها و دستیابی به توسعه‌ای پایدار انجام می‌دهند و به عبارت دیگر به عاملیت دولت عهده‌دار قسمتی از برنامه‌های سالانه دولت هستند. پس این سیستم بزرگ نیز از این قاعده مستثنی نیست.

با بررسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مشاهده می‌شود که سازوکار مشخص و مناسبی برای نظارت و ارزیابی مشخص نشده است، به‌طوری که اولاً خرده نظام نظارت در این برنامه‌ها، تنها به نظارت پس از اتمام برنامه و آن هم به نظارت بودجه‌ای توجه داشته‌اند، و ثانیاً این نوع نظارت نیز جنبه تشریفاتی داشته و صرفاً جهت اطلاع بوده و رویکرد اصلاحی نداشته است، لذا براین اساس نیز هیچ سازوکار مشخصی برای تأثیرپذیری از نتایج فرایند نظارت و ارزیابی بودجه‌ای، در نظام برنامه‌ریزی پیش‌بینی نشده است.

با بررسی کم و کیف ارزیابی در کشور و نیز سازمان‌های مسئول این امر، مشخص می‌شود که اولاً خود دستگاه‌ها برای ارائه گزارش عملکرد سالانه، بررسی اجمالی بر عملکرد خود داشته‌اند. ثانیاً، سایر سازمان‌هایی نیز که مشمول نظارت و ارزیابی دستگاه‌های اجرایی در کشور هستند دارای وظایف نظارتی زیر هستند:

۱- نظارت بودجه‌ای

۲- نظارت اثربخشی و کارایی

پیرامون ارزیابی عملکرد توسط خود دستگاه‌ها باید عنوان کرد که گزارش‌های ارزیابی عموماً دربرگیرنده موارد توفیق دستگاه (که این توفیق تصور خود دستگاه است و بنا به دیدگاه برخی صاحب‌نظران اصلاً توفیق نیست) است و به مقوله ارزیابی عملکرد به مفهوم واقعی که دربرگیرنده فلسفه ارزیابی نوین است، نمی‌پردازد. همچنین پیرامون جایگاه و نقش سازمان‌هایی که وظیفه نظارتی دارند نیز می‌توان گفت بیشتر سازمان‌هایی که در کشور جزو دسته اول هستند و وظیفه نظارت بودجه‌ای را برعهده دارند عبارت‌اند از وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور، که هر یک از طریق نمایندگان خود بر نحوه تخصیص بودجه در هر سازمان نظارت می‌کنند. در این میان اداره‌کل امور ذی‌حسابی‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی نقش اصلی را ایفا

می‌کند و دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نیز بیشتر نقش نظارتی بر فعالیت‌های ذی‌حسابی‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی دارد و به گزارش‌هایی که پیرامون عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی به آنها ارسال می‌شود رسیدگی می‌کند. آنچه با بررسی تجربه ارزیابی در کشورهای موفق استخراج می‌شود، این است که این ارزیابی موجود در کشور، کارآمدی لازم برای ارزیابی توسعه‌ای دستگاه‌های اجرایی را ندارد و لزوماً باید نظامی جامع با معیارهای دیگری برای ارزیابی وجود داشته باشد که نظارت بودجه‌ای نیز زیرمجموعه و مرحله‌ای از آن باشد، نه این که نظارت بودجه‌ای تنها نظارت صورت گرفته در آن، و بدون اثرگذاری لازم باشد. در بین سازمان‌هایی که در کشور جزو دسته دوم هستند، نقش بنیاتی و تأثیرگذار ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی (که در قانون برنامه بودجه کشور نیز تصریح شده است) برطبق مصوبه سال ۱۳۵۱ برعهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شد که این وظیفه دو سال پس از تاریخ فوق (باتوجه به قانون استخدام کشوری) به موجب قانون، از سازمان برنامه و بودجه منتزع و به سازمان امور اداری و استخدامی کشور منتقل شد، و وظیفه تدوین آیین نامه مربوط به ارزیابی، به سازمان مذکور محول شد. ولی متأسفانه پس از گذشت سال‌ها و ادغام مجدد سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تنها

با بررسی برنامه‌های توسعه بعد از

انقلاب، مشاهده می‌شود که

سازوکار مشخص و مناسبی برای

نظارت و ارزیابی مشخص نشده

است، به‌طوری که اولاً خرده نظام

نظارت در این برنامه‌ها، تنها به

نظارت پس از اتمام برنامه و آن

هم به نظارت بودجه‌ای توجه

داشته‌اند، و ثانیاً این نوع نظارت

نیز جنبه تشریفاتی داشته و صرفاً

جهت اطلاع بوده و رویکرد

اصلاحی نداشته است

این‌نامه اجرایی آن در بهمن ماه ۱۳۸۱ به تصویب هیأت دولت رسیده است و هنوز هم سازوکار و نظام اجرایی مشخصی برای نهادینه کردن این امر در نظر گرفته نشده است. در حالی که انتظار می‌رفت در طی این سال‌ها نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی (که یکی از اصلی‌ترین وظایف این سازمان است) که دربرگیرنده زیر نظام‌های ارزیابی عملکرد^۱ مختص هر دستگاه بانوجه به شرایط داخلی و پیرامونی آن است تدوین شود.

البته ذکر این نکته نیز ضروری است که از نقطه نظر روش شناختی از آنجا که وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه، برعهده یک نهاد است، فرایند ارزیابی در کشور دچار مشکل خواهد بود و بالطبع نتایج ارزیابی عملکرد همان خواهد شد که امروزه به اسم گزارش‌های عملکرد توسط خود دستگاه‌ها و یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارائه می‌شود و چیزی غیر از تعریف و توجیه عملکرد نیست.

اساساً قوام و دوام یک سیستم منوط به وجود نظام ارزیابی و کنترل در آن است

الف - نظام ارزیابی عملکرد موجود در کشور

با بررسی نحوه نظارت و ارزیابی در کشور و نحوه استفاده از نتایج حاصل از آن نکات زیر استخراج می‌شود:

۱. به نظر می‌رسد نظام ارزیابی در کشور با رویکردی صحیح مورد توجه قرار نگرفته است و رویکرد غالب در آن نظارت بودجه‌ای بوده است. متأسفانه به رغم کاستی‌های اساسی نظارت بودجه‌ای موجود که در مقایسه با نظارت بودجه‌ای مطلوب بسیار فاصله دارد، نتایج حاصل از آن نیز برای اثرگذاری در عملکردها و برنامه‌ریزی‌های آتی مورد استفاده قرار نگرفته است.
۲. به نظر می‌رسد مجموعه نیروی انسانی مشغول در نظام ارزیابی و نظارت، دارای تخصص و کارآمدی لازم برای انجام ارزیابی مطلوب عملکرد نبوده‌اند و لذا ارزیابی در کشور با نگاهی غیرجامع و گاه نامناسب صورت گرفته است.
۳. تجربه نشان داده است که نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، تنها برای حذف یا بزرگنمایی عملکرد مدیر دستگاه مربوط مورد استفاده قرار گرفته است و بر این اساس ابزاری برای تبلیغ یا ملامت وی بوده است و متأسفانه به ندرت به سیاست‌ها و برنامه‌های اجرا شده در آن دستگاه، کاستی‌ها و

قوت‌های آن توجه شده یا تلاشی برای استخراج راهبردهایی برای برنامه‌های آتی صورت گرفته است.

۴. در اکثر مواقع گزارش‌های ارزیابی، گزارش‌های تعریف و تمجید نتایج به دست آمده بوده و بیشترین مورد استفاده آن تبلیغ عملکرد دستگاه مربوط و درج در گزارش‌های عملکرد سالانه (که توسط دستگاه تهیه می‌شود و به مقام‌های بالاتر ارائه می‌شود) بوده است. بنابراین چون گزارش‌ها جنبه توجیه و تبلیغ داشته است، کمتر به خلأها و کاستی‌های دستگاه و دلایل آن اشاره کرده است و به همین دلیل نیز قابلیت استفاده برای بهبود عملکرد دستگاه در دوره‌های بعد را نداشته است.

ب- وضعیت طرح‌های انجام شده در حوزه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی

با مطالعه طرح‌های انجام شده در دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که برای استخراج مبانی نظری و کاربردی نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی صورت گرفته است، مشخص می‌شود که رویکرد انتخابی رویکردی نبوده است که بتوان اولاً به وسیله مطالعات آن نظام جامعی برای برنامه‌ریزی در کشور طراحی کرد که دربرگیرنده فرایند ارزیابی نیز باشد و ثانیاً ضمانت اجرایی لازم برای این نظام را به وسیله پیشنهادها استخراج شده از این مطالعات تأمین کرد. براین اساس در دقت در حرکت‌هایی که در زمینه مذکور در دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی^۱ صورت گرفته است و در توجه به رویکرد غالب در تهیه گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، موارد زیر قابل بیان است:

۱. در رویکرد گذشته و موجود، نگاه غالب نگاه بخشی و خرد بوده است، در صورتی که رویکرد صحیح در یک نظام جامع باید با رویکرد کلان - توسعه‌ای که دربرگیرنده دیدگاه خرد نیز باشد انتخاب شود. همچنین در سال‌های گذشته نیز حرکت‌هایی برای استخراج شاخص‌های بهره‌وری صورت گرفت و براین اساس هیأت وزیران به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی تمام دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرد چرخه مدیریت بهره‌وری در سازمان خود مستقر کنند که به موجب این مصوبه تمامی دستگاه‌های اجرایی باید تا پایان شهریور ماه ۱۳۷۹ نسبت به طراحی شاخص‌ها، تحلیل عوامل، برنامه‌ریزی و اجرای مدیریت بهره‌وری اقدام می‌کردند (به رغم اینکه این حرکت نیز دارای رویکرد جامعی نبوده است). نتایج حاصل از این امر نیز در دستگاه‌ها رضایت بخش نبوده است.

۲. در رویکرد گذشته و موجود به نظر می‌رسد به شرایط پیرامون چندان توجهی نشده است و بیشتر به حوزه مدیریتی سازمان (آن هم اغلب به صورت محدود و توجه به مدیریت نیروی انسانی) توجه شده است؛ به طوری که به نقش دستگاه به عنوان یکی از عوامل مهم و تأثیرگذار در شرایط پیرامون توجه نشده است.

۳. در رویکرد گذشته و موجود، به نقش دستگاه اجرایی به عنوان یکی از نهادهای تأثیرگذار در حرکت کشور به سمت توسعه‌های هماهنگ توجه نشده، و سازمان نافته‌ای جدا یافته در نظر گرفته شده است. براین اساس به تعامل دستگاه‌ها و نیز نحوه هماهنگی آنها توجهی نشده است.

۴. به دلیل فقدان همه جانبه نگری و کلان‌نگری در رویکرد گذشته و موجود، مشخص نیست که تحلیل‌های به دست آمده از ارزیابی عملکرد در هر دستگاه، لزوماً تحلیل صحیح و عمل به آن تضمین‌کننده توسعه کشور باشد. از طرفی دیگر، سازوکار قانونی لازم برای ایجاد فضای مناسب برای تأثیرپذیری از نتایج ارزیابی در تحلیل‌ها و پیشنهادهای ارائه شده مشخص نیست، و لذا به دلیل عدم شفافیت در زمینه‌های مذکور، نهادهای مسئول پی‌گیری و اجرا، و نحوه انجام اصلاحات لازم و نظارت بر آنها، دقیقاً مشخص نیست که این امر ناشی از بی‌اطلاعی است یا نگاه غیرجامع تهیه‌کنندگان طرح‌های ارزیابی.

۵. در رویکرد گذشته و موجود به نظر می‌رسد به شرایط فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور و نحوه تعامل آنها با عرصه اقتصادی به درستی توجه نشده است. براین اساس شاخص‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی و نحوه تعامل آنها با عملکرد سازمان در دو عرصه ملی و بین‌المللی مورد توجه قرار نگرفته است؛ در صورتی که یکی از بزرگ‌ترین دلایل عدم اقبال بسیاری سیاست‌ها، عدم تطبیق با شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور و گاه تناقض در عرصه بین‌المللی بوده است.

۶. نوع مدیریت مورد قبول و ترویج یافته در رویکرد گذشته و موجود، مدیریت فعال بوده است؛ بدین معنی که حرکت بهینه در این نوع مدیریت پیش‌بینی آینده و آماده شدن برای آن و برداشتن گام‌هایی برای به حداقل رساندن تهدیدها و استفاده از فرصت‌های آینده بوده است. با اتخاذ این رویکرد، به نقش مدیریت دستگاه در ارزیابی، به عنوان تأثیرگذار در شرایط آینده و به عبارتی ساختن آینده، توجه نشده است و براین اساس معیار مدیر موفق در ارزیابی در رویکرد انتخابی، مدیر دارای پیش‌بینی صحیح و نه مدیر خلاق و سازنده آینده است. براین

اساس یکی از مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی در دستگاه اجرایی مورد توجه قرار نگرفته است.

تجربه ارزیابی عملکرد در سال‌های اخیر

در سال‌های اخیر علاوه بر گزارش‌هایی که توسط خود دستگاه‌ها پیرامون عملکرد هر سال، تهیه و ارائه می‌شود و نیز گزارش‌هایی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سازمان‌های ناظر بر بودجه این دستگاه‌ها ارائه می‌کنند، (که پیرامون این گزارش‌ها، مباحثی مطرح شد)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^{۱۱} نیز حرکتی در زمینه تهیه گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی زیر مجموعه دولت انجام داده است. مهم‌ترین ویژگی این گزارش‌ها، که عملکرد دستگاه‌های اجرایی را در یک دوره چهارساله (۱۳۷۹-۱۳۷۶) مورد ارزیابی قرار داده‌اند، در مقابل گزارش‌های مرسوم^{۱۲}، توجه به نقش دستگاه به عنوان یکی از دستگاه‌های تأثیرگذار بر توسعه کشور و انجام ارزیابی عملکرد آنها با رویکرد توسعه‌ای است. چارچوب تهیه این گزارش‌ها بر محورهای زیر استوار است:

الف. بررسی و ارزیابی عملکرد کمی به تفکیک قوانین برنامه و قوانین بودجه سالانه؛

ب. ارزیابی هدف‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و عملکرد مدیریت استراتژیک بخش؛

ج. بررسی چگونگی اجرای قوانین کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت، آیین نامه‌های مربوط؛

د. ارزیابی خلاقیت‌ها، نوآوری‌ها و ابتکارها.

هـ. جمع‌بندی اساسی‌ترین چالش‌های دیرپا و آینده دستگاه و راه‌حل‌های پیشنهادی.

با دقت در محورهای گزارش‌های تهیه شده و نیز مطالعه این گزارش‌ها (گرچه سطح این گزارش‌ها ایده‌آل نبوده است) مشخص می‌شود که محورها و چارچوب‌های مورد استفاده در گزارش‌ها تا حدود بسیار زیادی محورهای لازم برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را پوشش می‌دهند که این امر در گزارش‌های تهیه شده توسط خود دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های ناظرکننده مشاهده نمی‌شود.

ویژگی بارز برخی گزارش‌های تهیه شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، توجه به نقش و وظیفه اصلی دستگاه‌های اجرایی بوده است که در بسیاری از گزارش‌های خود دستگاه‌ها، این وظیفه به فراموشی سپرده شده است. این گزارش‌ها با چارچوبی که ذکر شد، علاوه بر بررسی عملکرد دستگاه در مقایسه با قوانین مصوب بودجه و برنامه توسعه، به بررسی نقش دستگاه در نظام برنامه‌ریزی کشور نیز پرداخته‌اند؛ به عبارتی دیگر با پرداختن به نقش دستگاه در تصویب

قوانین برنامه در کشور، به میزان کارآمدی و ناکارآمدی این نقش و نتایج حاصل از آن نیز اشاره شده است.

اما نکته قابل توجه و بیانگر نامناسب بودن فضای ارزیابی و انتقاد در کشور، این است که وقتی از تهیه کنندگان^{۱۲} این گزارش‌ها در مورد وضعیت ارزیابی عملکرد در دستگاه‌های اجرایی پرسیده می‌شود، آنها به اتفاق عنوان می‌کنند که در این دستگاه‌ها به مقوله ارزیابی عملکرد، به‌عنوان یک بخش مهم از فرایند برنامه‌ریزی پرداخته نشده است و اگر هم گزارش‌هایی در این دستگاه‌ها تهیه شده دارای دو ویژگی زیر است:

الف. اغلب گزارش‌های تهیه شده توسط دستگاه‌ها با رویکرد خرد و بخشی بوده است و به نقش و کارآمدی برنامه و استراتژی‌ها در تحقق هدف‌های ساختاری دستگاه توجه نشده است؛

ب. شاخص‌های مورد استفاده در تهیه گزارش‌های عملکرد توسط دستگاه‌ها، شاخص‌های کارآمدی نبوده و کارایی لازم برای توضیح توفیق یا عدم توفیق دستگاه در رسیدن به هدف‌های ساختاری را نداشته است و نیز در این گزارش‌ها اغلب به موارد توفیق دستگاه اشاره شده است و لذا با مطالعه این گزارش‌ها چنین استنباط می‌شود که گویی هیچ‌گونه کاستی و نقص در عملکرد دستگاه و حتی در نوع برنامه‌ریزی کشور وجود نداشته و روند طی شده روندی قابل قبول و مطلوب بوده است.

همچنین، نکته قابل توجه دیگر در مصاحبه با تهیه‌کنندگان گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، نحوه مواجهه دستگاه‌های اجرایی با این افراد و نیز خود این گزارش‌هاست. به گفته این مجریان، تعدادی از مجریان این گزارش‌ها که از کارشناسان زیرمجموعه همان دستگاهی بودند که آن را مورد ارزیابی قرار دادند^{۱۳}، یا پس از تهیه فضایی که نسبت به این افراد ایجاد شده بود، مجبور به خروج از دستگاه مربوط شدند یا در طی تهیه گزارش به دلیل به مخاطره افتادن موقعیت شغلی خود، ترجیح دادند گزارش را ناتمام رها کنند تا بدین وسیله موقعیت شغلی آنها تثبیت^{۱۴} شود.

نحوه مواجهه دستگاه‌های اجرایی با گزارش‌ها نیز در پاسخ‌های ارسالی آنها پیرامون گزارش‌ها به مرکز پژوهش‌ها، مواجهه تدافعی و زیرسؤال بردن نتایج ارزیابی (به جای استفاده از برخی نتایج صحیح این گزارش‌ها) بوده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در این مقاله گفته شد، نظام برنامه‌ریزی در کشور دارای کاستی‌های اساسی است که هزینه‌های تحمیل شده ناشی از این کاستی‌ها ضرورت ایجاد اصلاحات در این نظام را نمایان می‌سازد.

آنچه در نظام برنامه‌ریزی کشور مشخص است، عدم وجود تعریف صحیح، هماهنگ و واحدی از مفهوم توسعه در بین برنامه‌ریزان است که در سایه درک چندگانه‌ای از مفهوم توسعه (که گاه نیز متناقض است) هر یک از زیربخش‌های آن (دستگاه‌های اجرایی) تعریف مجزایی از آن دارند و براین اساس نیز اقدام به فعالیت‌های متناسب با این تعریف‌ها کرده‌اند.

در این نظام به یکی از مهم‌ترین زیربخش‌های آن یعنی فرایند ارزیابی و نظارت نیز توجه شایسته‌ای نشده است. رویکرد غالب ارزیابی در نظام برنامه‌ریزی کشور، رویکرد ارزیابی بودجه‌ای بوده است و سازمان‌های ناظر بر عملکرد نیز متناسب با این رویکرد، عموماً به ارزیابی تخصیص و مصرف بودجه در این دستگاه‌ها پرداخته‌اند.

بنابراین به‌نظر می‌رسد در خرده نظام ارزیابی و نظارت در کشور اولاً نگاه صحیحی به ارزیابی عملکرد وجود نداشته و ثانیاً نظام موجود دارای کارآمدی لازم برای ارزیابی نوین (با رویکرد بهبود عملکرد) نیست. براین اساس (و با توجه به این که گزارش‌های عملکرد برای ارائه به مقالات بالاتر بوده است) نتایج ارزیابی عموماً جهت توجیه و تعریف عملکرد دستگاه تهیه شده است و نتایج آن نیز عموماً برای تبلیغ عملکرد مدیریت عالی دستگاه بوده است.

اما گسترش نتایج کاستی‌های عملکرد دستگاهی اجرایی در کشور و بروز بحران‌های مختلف ناشی از عملکرد هر یک از دستگاه‌ها، نظام برنامه‌ریزی کشور را به ضرورت استخراج نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مطالعاتی در این زمینه انجام شده است. اما مطالعه طرح‌های انجام شده برای استخراج نظام ارزیابی عملکرد، شاخص‌های انتخاب شده، در دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باز هم بیانگر ناکارآمدی نتایج حاصل از این مطالعات است. به‌نظر می‌رسد این مطالعات با داشتن کاستی‌هایی چون رویکرد خرد، عدم توجه به شرایط پیرامون، عدم توجه به نقش مؤثر دستگاه در نظام برنامه‌ریزی، عدم همه‌جانبه‌نگری، عدم توجه به سازوکارهای لازم، عدم توجه به شرایط فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور، تأیید مدیریت فعال به‌عنوان مدیریت بهینه، کارآمدی لازم برای استخراج نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را نداشته باشند.

در شرایطی که ارائه گزارش‌های عملکرد توسط دستگاه‌های اجرایی و گزارش‌های بودجه‌ای توسط ناظران بودجه به‌صورت مرسوم در کشور ادامه دارد، در سال گذشته براساس مصوبه مجلس و آیین‌نامه داخلی آن، مرکز پژوهش‌های مجلس اقدام به تهیه گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کرد و رویکرد انتخاب در آن و چارچوب در نظر گرفته شده برای گزارش‌ها، امید تازه‌ای برای

5. Coordination

6. Integration

۷. نظام برنامه‌ریزی مجموعه‌ای است دربرگیرنده متولیان برنامه‌ریزی، محیط برنامه‌ریزی، رویکردهای برنامه‌ریزی، مرحله نظارت و ارزیابی و ...

۸. نظام ارزیابی عملکرد دارای ویژگی‌هایی است که عبارت‌اند از الف) شناسایی برنامه (ب) بیان منظور برنامه (ج) شناسایی داده‌ها، ستانده‌ها، کارایی و بهره‌وری برنامه‌ها (ه) تعیین معیارهایی برای اجرا (و) نظارت (ز) گزارش عملکرد (ح) تجزیه تحلیل و عمل به آن

۹. این امر در گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نیز طرح‌های پیرامون ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (که نمونه آن طرح طراحی نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور است که در دست تدوین است)، قابل مشاهده می‌باشد.

۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی براساس ماده ۲۳ آیین نامه داخلی مجلس، موظف شده است هر ساله عملکرد دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت را مورد ارزیابی قرار دهد و به کمیسیون‌های تخصصی مجلس جهت طرح در صحن علنی، ارائه کند. براین اساس این مرکز در دوره اول تهیه این گزارش‌ها، به ارزیابی عملکرد ۲۵ دستگاه اجرایی در دوره زمانی ۱۳۷۹-۱۳۷۶ پرداخت و در دوره جدید نیز در حال تهیه گزارش عملکرد برخی از دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۸۰ است.

۱۱. گزارش‌هایی که به صورت مرسوم توسط دستگاه‌های اجرایی برای گزارش عملکرد و نیز توسط سازمان‌های نظارت‌کننده بودجه آتی تهیه می‌شود.

۱۲. مصاحبه با تعدادی از مجریانی که گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را تهیه کرده‌اند.

۱۳. چون اطلاعات لازم برای ارزیابی بسیاری از دستگاه‌های اجرایی به صورت فراگیر وجود نداشته است می‌باید از کارشناسان همان دستگاه که دارای تخصص، شایستگی و بی‌طرفی کامل بودند استفاده می‌شد.

۱۴. چهار گزارش عملکرد به دلیل مذکور ناتمام رها شد و یک نفر از مجریان محترم نیز پس از تهیه گزارش از دستگاه مربوط استعفا کرد.

منابع

- ایکاف، راسل (۱۳۷۹). برنامه‌ریزی تعاملی، مدیریت هماهنگ با تحول برای ساختن آینده سازمان، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، نشر ماد.

نیل به سمت ارزیابی کارآمد در دل‌ها زنده کرد. نتایج حاصل از این گزارش‌ها نیز نه به صورت مطلوب و آرمانی، که به صورت قابل قبول زمینه‌های تحقق این امر را به وجود آورد. اما عدم وجود بستر مناسب برای اثرگذاری این گزارش‌ها منجر به عدم استفاده از این گزارش‌ها در دستگاه‌ها و پیدایش حالت تدافعی در برخی دستگاه‌ها نسبت به این گزارش‌ها شد، برخی از تهیه‌کنندگان این گزارش‌ها که شاغل در همان دستگاه اجرایی بودند نیز یا مجبور به ناتمام گذاشتن گزارش خود برای حفظ موقعیت شغلی و یا خروج از دستگاه مربوط شدند. مشاهده این امر نیز ضرورت انجام اصلاحات لازم در نظام برنامه‌ریزی کشور، لزوم دقت و حمایت مدیریت تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور برای مهیا کردن بستر مناسب برای تهیه گزارش‌های ارزیابی عملکرد مطلوب و اثرگذاری نتایج آن را نمایان می‌سازد.

در کشورهای توسعه یافته که عملکرد دستگاه‌های اجرایی در آنها مطلوب و مؤثر است، نظام نظارت و ارزیابی با انجام نظارت کارآمد و ارزیابی عملکرد این دستگاه‌ها، ضامن بهبود عملکرد است. برای مثال در ژاپن و آمریکا با در نظر گرفتن تمهیدات لازم زمینه مناسب برای انجام و اثرگذاری ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی (با رویکرد نوین) مهیا شده است.

این مقاله با بررسی کاستی‌های نظام برنامه‌ریزی (و به صورت مشخص، خرده نظام ارزیابی عملکرد) و با معرفی ویژگی‌های نظام کارآمد ارزیابی به مهم‌ترین پیش‌شرط‌های لازم برای تحقق آن اشاره کرد. اما بیان این نکته ضروری است که برای تحقق نظام مزبور مهم‌ترین شرط لازم، ایفای نقش کارآمد توسط نظام تصمیم‌گیری و قانونگذاری کشور است. همان‌طور که در مقاله به آن اشاره شد، شرط اثرگذاری نتایج ارزیابی عملکرد و حرکت به سمت عملکرد کارآمد، حمایت مدیریت کلان کشور از نتایج حاصل از ارزیابی است. با تکیه به این اصل، نقش نهادهای برنامه‌ریزی و نظارت‌کننده در کشور یکی از مهم‌ترین نقش‌های تضمین‌کننده بهبود عملکرد در دستگاه‌های اجرایی است. در این راستا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (با اتخاذ رویکرد نوین در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی)، دستگاه‌های اجرایی (با مهیا کردن بستر لازم برای تأثیرگذاری نتایج ارزیابی) و مجلس شورای اسلامی و به‌خصوص کمیسیون‌های تخصصی آن (با انجام نظارت لازم بر نحوه ارزیابی و اصلاح یا تصویب قوانین لازم) هر یک می‌توانند بستر ساز حرکت کشور به سمت توسعه‌ای همه جانبه باشند. ■

پی‌نوشت‌ها

1. Reactive
2. Inactive
3. Proactive
4. Interactive

- جداول و شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه سوم توسعه (اردیبهشت ۱۳۸۰). دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- طبرسا، غلامعلی (خردادماه ۱۳۸۱). بررسی الگوی مطلوب ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- _____ (خرداد ۱۳۸۱). رویکرد نوین شاخص‌سازی در فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دولتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- علیرضایی، محمدرضا (خرداد ۱۳۸۱). روش‌های نوین ارزیابی عملکرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مجموعه قوانین برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۸). ویرایش سوم، سازمان برنامه و بودجه سابق.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۷۶). کالبدشناسی یک برنامه توسعه، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس.
- مهربان، سعید (خرداد ۱۳۸۱). تاریخچه ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در ایران و جهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- نایی، حمیدرضا و صفری، سعید (شهریور ۱۳۷۹). معرفی یک الگوی مشهور ارزیابی عملکرد سازمانی، جایزه کیفیت ریاست جمهوری آمریکا، مجموعه مقالات دومین همایش بررسی ابعاد ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور.
- وحیدی، رضا قلی (شهریور ۱۳۷۹). الگو و ابزار ارزشیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، مجموعه مقالات دومین همایش بررسی ابعاد ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور.
- وهابی، بهرام (۱۳۸۰). طراحی الگوی ارزیابی رفتار اقتصادی دستگاه‌های اجرایی، سازمان سابق امور اداری و استخدامی کشور.