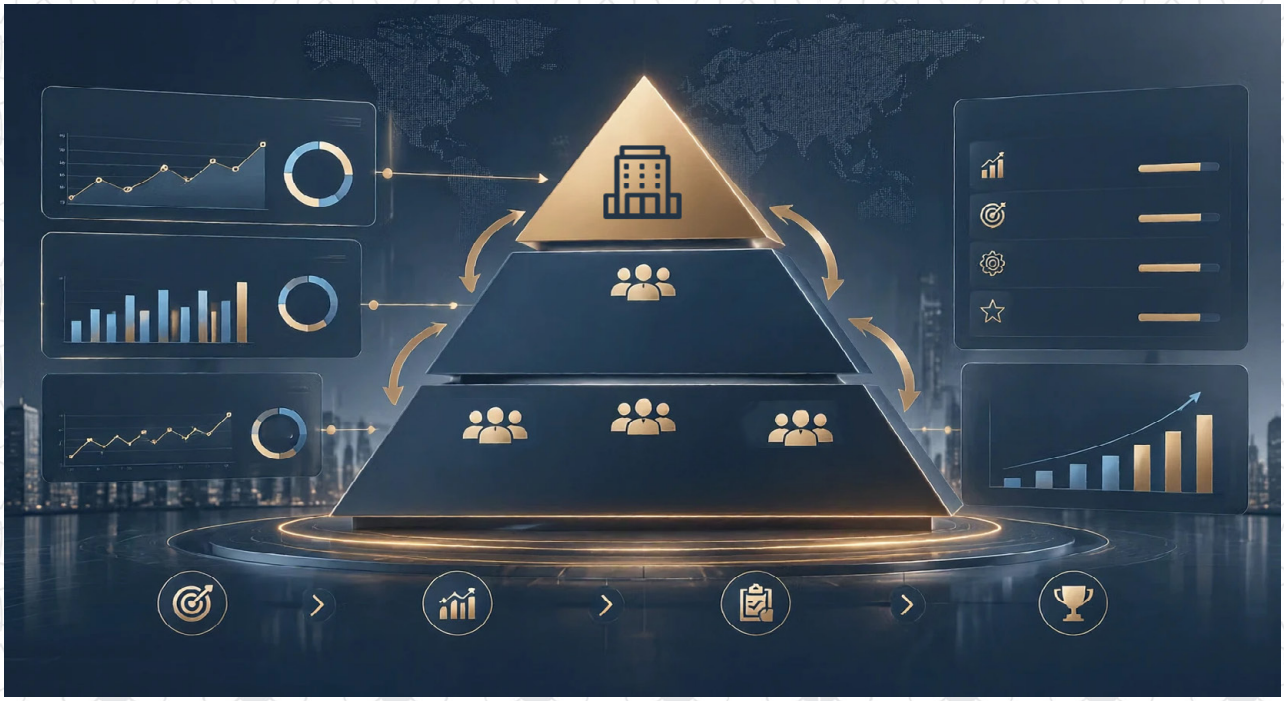
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات مدیریت
مسلسل: ۲۲۰۶۱ ■ آذر ۱۴۰۵

آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی (موضوع ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت)



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۹/۱
Publish Date : 2026/11/22

عنوان: آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی درخصوص اسـتقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی (موضوع ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

تهیه و تدوین (Author) : علی فتحی‌پور

واژه‌های کلیدی: مدیریت عملکرد ، ارزیابی عملکرد مدیران، مدیریت عملکرد سه‌سطحی ، ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم، نظام اداری

ناشـر: مرکزپژوهش‌های مجلس شـورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22061
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12084.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل:۲۲۰۶۱
کـد موضـوعی: ۲۹۰

عنوان: آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی (موضوع ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

نوع گـزارش: طرح/ لایحه☐، نظارتی■، راهبردی☐، پیش‌نویس قانونی☐
نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)، مطالعات حکمرانی (گروه ابزارهای حکمرانی)
مدیرمطالعه: سیدمجتبی شهرآئینی
اظهار نظر کنندگان : مهدی خسروی (گروه سیاست پژوهشی و آزمایشگاه حکمرانی دفتر مطالعات حکمرانی)، حیدر نجفی رستاقی (گروه ابزارهای حکمرانی دفتر مطالعات حکمرانی)، ابوالفضل میرفخرالدینی (گروه حقوق اداری و نهادهای سیاسی دفتر مطالعات حقوقی)
ناظران علمی : مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور
ناظران علمی خارج از مرکز: امید ابراهیمی (معاون امور مدیریت عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور)، سیدعلیرضا سجادیه (عضو هیئت‌علمی دانشکدگان مدیریت دانشگاه تهران)
همکار: سیدمجتبی شهرآئینی
گرافیک و صفحه آرایی : ساجده زارع‌مرزی، نرگس گلچین آرانی
ویراستارادبی : اکرم وحدانی‌فر
تاریخ شروع مطالعه : ۱۴۰۴/۱۰/۱۵

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

فهرست مطالب

چکیده ۵
خلاصه مدیریتی ۶
۱. مقدمه ۸
۲. مبانی نظری و پیشینه ۹
۲-۱. مبانی نظری ۹
۲-۲. پیشینه پژوهش ۱۲
۲-۳. پیشینه قوانین، مقررات و اقدامات اجرایی ۱۴
۳. آسیب‌شناسی استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی ۱۹
۳-۱. ریشه‌شناسی و چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح سازمان ۱۹
۳-۲. ریشه‌شناسی و چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران ۲۰
۳-۳. ریشه‌شناسی و چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح کارمندان ۲۲
۳-۴. ریشه‌ها و چالش‌های نهادی و تقسیم کار و متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد ۲۴
۳-۵. آسیب‌شناسی متن و نارسایی‌های قانونی ۲۴
۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی ۲۸
۴-۱. پیشنهادهایی به‌منظور بهبود نظام مدیریت عملکرد در سطح سازمان ۲۸
۴-۲. پیشنهادهایی به‌منظور بهبود نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران ۲۹
۴-۳. پیشنهادهایی به‌منظور بهبود نظام مدیریت عملکرد در سطح کارمندان ۳۰
۴-۴. پیشنهادهایی در خصوص متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی ۳۱
۴-۵. پیشنهادهای تقنینی ۳۱
منابع و مآخذ ۳۳

فهرست جداول

جدول ۱. تفاوت مدیریت و ارزیابی عملکرد ۱۱
جدول ۲. پیشینه پژوهشی در خصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دولت ۱۳
جدول ۳. قوانین و سیاست‌های مرتبط با استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی ۱۵
جدول ۴. مقررات حوزه استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی به همراه نکات کلیدی ۱۶
جدول ۵. عناوین دفاتر مسئول استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در وزارتخانه‌ها ۱۸
جدول ۶. مقایسه نمرات ارزیابی دستگاهی و نمرات ارزیابی کارکنان در برخی دستگاه‌های اجرایی ۲۲
جدول ۷. دستگاه‌های اصلی ۱۰ درصد برتر و ۱۰ درصد انتهایی طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ ..... ۲۶
جدول ۸. پیش‌نویس اصلاح ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت ۳۲
جدول ۹. خلاصه پیشنهادها و توصیه سیاستی ۳۲

فهرست شکل

شکل ۱. الگوی فرایند مدیریت عملکرد ویلیام دمینگ (PDCA) ۱۰



آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی (موضوع ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

چکیده

استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی از الزامات اساسی بهبود نظام اداری و ارتقای کارآمدی دولت است. علی‌رغم تلاش‌های گذشته و تأکید مجدد در ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، بخش‌هایی از این نظام، به‌خصوص در سطح مدیران و کارمندان، تاکنون با موفقیت پیاده‌سازی نشده است و تکرار رویکردهای پیشین بدون آسیب‌شناسی ریشه‌ای، احتمال موفقیت طرح‌های جدید را کاهش خواهد داد.

موانع جدی در مسیر استقرار این نظام وجود دارد: در سطح سازمانی، تکمیل چرخه مدیریت عملکرد همراه با حمایت سیاسی و ارائه بازخورد مناسب برای ارتقای جایگاه ارزیابی ضروری است. در سطح مدیران، پیوند میان عملکرد مدیر و سازمان ضعیف است و نتایج به‌درستی ثبت نمی‌شود. در سطح کارمندان، استفاده از مدل‌های غیربومی، اثربخشی را به‌شدت کاهش داده است. همچنین، ماده (۱۱۰) برنامه هفتم دچار کاستی‌هایی نظیر ابهام در تشویق و برخورد انضباطی و نادیده گرفتن سطوح مدیران و کارمندان است.

برای حل این چالش‌ها، استقرار نظام مدیریت عملکرد با تأکید بر رؤسای دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد می‌شود که نیازمند تمرکز نهاد ریاست‌جمهوری جهت توافق روی اهداف، ارزیابی، ثبت داده‌ها و رتبه‌بندی مدیران با استفاده از ظرفیت کارشناسی سازمان اداری و استخدامی است. در سطح سازمانی، لازم است شاخص‌ها با تأکید بیشتری بر تکالیف برنامه هفتم (به‌عنوان حلقه اتصال عملکردی) تعیین شود. در سطح کارمندان نیز با کاهش قواعد بیرونی، به دستگاه‌ها اختیار کافی برای بومی‌سازی مدیریت عملکرد و اعمال پاداش و جریمه داده شود. درنهایت، خلأها و ابهامات ماده (۱۱۰) در صورت امکان با اصلاح قانون و در درجه بعدی، با تدوین آیین‌نامه‌های دقیق برطرف شود.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

یکی از مهم‌ترین الزامات تحقق اهداف دولت، ارتقای کارایی آن و بهبود عملکرد نظام اداری، استقرار یک «نظام مدیریت عملکرد» منسجم و کارآمد در سه سطح «سازمان»، «مدیران» و «کارمندان» است. در چنین نظامی باید چرخه کامل مدیریت عملکرد، شامل تعیین اهداف مشخص برای هر سطح، سنجش میزان تحقق آنها، شناسایی عوامل مؤثر بر عدم تحقق اهداف و ارائه بازخورد حرفه‌ای و اصلاحگر به‌طور مستمر و ساختاریافته اجرا شود تا امکان بهبود واقعی عملکرد فراهم آید.

با وجود تلاش‌های قانونی و اجرایی متعدد طی دو دهه گذشته جهت طراحی و استقرار این نظام، نتایج به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که علی‌رغم ساختارمندی و کیفیت مناسب ارزیابی در سطح سازمانی و دستگاهی، اقدامات صورت‌گرفته در سطح مدیران و کارمندان کفایت و تأثیر لازم را نداشته و نظام مدیریت عملکرد در این سطوح به‌طور مؤثر پیاده‌سازی نشده است؛ همین موارد سبب شده است تا بار دیگر ضرورت استقرار و بهبود این نظام این بار در ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت کشور مورد تأکید قرار گیرد.

بااین‌حال، تجربه گذشته نشان داده است که صرف تکرار تکالیف قانونی، بدون آسیب‌شناسی دقیق و همه‌جانبه اقدامات و کاستی‌های پیشین، نمی‌تواند به نتایجی متفاوت منجر شود. تکرار رویکردهای قبلی، احتمالاً به تکرار همان نتایج خواهد انجامید. ازاین‌رو، تحلیل ریشه‌ای مشکلات، فهم شکاف‌های ساختاری، فرایندی، قانونی و اجرایی، و شناسایی عوامل بازدارنده، پیش‌شرط ضروری برای هر اقدام جدید در مسیر اصلاح و استقرار واقعی این نظام است.

نقطه‌نظرات/ یافته‌های کلیدی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در هریک از سه سطح سازمان، مدیران و کارمندان، چالش‌ها و موانع مشخصی وجود دارد که مانع از استقرار مؤثر نظام مدیریت عملکرد می‌شود. در سطح سازمانی، علی‌رغم اقداماتی که با هدف ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها توسط سازمان اداری و استخدامی انجام می‌شود، کامل نبودن چرخه مدیریت عملکرد و فقدان بازخورد مؤثر به دستگاه‌ها، منجر به آن شده است که تلاش‌ها تأثیر ویژه‌ای در تغییر تصمیمات و بهبود عملکرد دستگاه‌ها نداشته باشد. در سطح مدیران، نبود پیوند واقعی نتایج عملکرد سازمان با عملکرد مدیران، ثبت نکردن نتایج کلیدی عملکردی و فقدان پشتیبانی سیاسی جهت استقرار نظام مدیریت عملکرد در این سطح، اثربخشی آن را به‌شدت کاهش داده است. همچنین در سطح کارمندان، تجویز مدل‌های نامتناسب و غیربومی، موجب شده است این نظام با واقعیت‌های حرفه‌ای و ساختاری هر دستگاه سازگار نبوده و صرفاً تکلیف زائد اداری باشد.

علاوه‌بر این، در سطح کلان دولت نیز ضعف‌هایی در نهاد متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد مشاهده می‌شود. ازجمله این چالش‌ها، فقدان حمایت مؤثر سیاسی، نبود اختیارات کافی در بازخورد به دستگاه‌ها، ضعف در توان کارشناسی و محدودیت ابزارهای اجرایی است که عملاً امکان هدایت، نظارت و پشتیبانی مؤثر از اجرای این نظام را کاهش می‌دهد.

در سطح تقنینی نیز تحلیل‌ها نشان می‌دهد، ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت دارای کاستی‌های مهمی است؛ این کاستی‌ها شامل تمرکز صرف بر سطح سازمانی و نادیده گرفتن نقش عملکرد مدیران و کارمندان، ابهام در حیطه شمول دستگاهی، ابهام در تعریف خدمت، فقدان ارتباط مؤثر حقوقی با قوانین پیشین حوزه مدیریت عملکرد و کلی‌نگری در طراحی سازوکارهای تشویق و برخورد انضباطی با دستگاه‌هاست. وجود چنین نواقصی می‌تواند اثربخشی این ماده را تحت تأثیر قرار دهد و مانع تحقق اهداف قانونگذار در حوزه ارتقای کارایی دولت شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد اصلی گزارش، استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی با تمرکز روی مدیران در سطح رؤسای دستگاه‌های اجرایی است؛ به‌طوری‌که هنگام انتصاب یا به‌صورت سالانه، اهداف کلیدی دستگاه‌ها با آن‌ها مورد توافق قرار گیرد و در انتهای دوره براین‌اساس سنجیده و رتبه‌بندی شوند و بازخوردهای مؤثر به آنها داده شود. همچنین درخصوص متولی استقرار این نظام، به‌خصوص در سطح مدیران ارشد، پیشنهاد می‌شود به‌دلیل اهمیت پشتیبانی مؤثر سیاسی، مرکزی با هدف ارزیابی و رتبه‌بندی مدیران ارشد دولتی، در نهاد ریاست‌جمهوری تشکیل شود.

در سطح سازمانی و دستگاهی، پیشنهاد می‌شود شاخص‌گذاری با تأکید بیشتر روی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت (به‌عنوان حلقه اتصال عملکردی) انجام گیرد و جلسات هم‌فکری کارشناسی با خبرگان بیش‌ازپیش پیگیری شود تا خلأهای تخصصی در ارزیابی دستگاه‌های اجرایی تا جای ممکن کاهش پیدا کند. همچنین لازم است تا نظرات مردم در قبال خدمات دریافتی از دستگاه‌ها وزن بیشتری پیدا کند و علاوه‌بر این، مانور رسانه‌ای و جریان‌سازی بیشتری درخصوص نتایج ارزیابی دستگاه‌های اجرایی صورت گیرد. همچنین، برای قضاوت و مقایسه بهتر در سطح دستگاهی، لازم است تا ثبات نسبی روی شاخص‌ها کلیدی برقرار شود و این شاخص‌ها مورد وفاق و توجه دولت و مجلس قرار گیرد.

در سطح کارمندان، باید قاعده‌گذاری بیرونی محدود شده، برخی اختیارات کلی به دستگاه‌ها در زمینه اعمال پاداش و جریمه مؤثر برای کارمندان داده شود و تا جای ممکن تلاش‌های دستگاه‌ها برای استقرار این نظام به‌صورت بومی و اقتضایی در دستگاه خود به رسمیت شناخته شود.

در حوزه قانونی، برخی از ابهامات، نارسایی‌ها و خلأهای موجود در متن ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم توسعه درصورت امکان باید اصلاح شود، اما به‌صورت کلی، با تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی دقیق و جامع، تا حدودی امکان پر کردن خلأهای قانونی وجود دارد.

۱. مقدمه

استقرار نظام مدیریت عملکرد در دستگاه‌های اجرایی، صرفاً تکلیف اداری یا الزام قانونی نیست؛ بلکه یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق حکمرانی کارآمد، ارتقای بهره‌وری و پاسخ‌گویی سازمانی به شمار می‌رود. در وضعیتی که منابع عمومی محدود است و انتظارات جامعه از دولت افزایش می‌یابد، مدیریت عملکرد مؤثر می‌تواند تحقق اهداف دولت را بهبود بخشد. به‌منظور استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی، طی سالیان گذشته و به‌ویژه بعد از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ [۱]، اقداماتی صورت گرفته، ولی آن‌طورکه باید در استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطوح مختلف موفق نبوده و به همین دلیل بهبود و استقرار این نظام بار دیگر در ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت[۱] [۲] مورد تأکید قرار گرفته است. با توجه به اینکه بررسی و آسیب‌شناسی اقدامات قبلی، لازمه موفقیت در استقرار این نظام است، این پژوهش سعی در پوشش این خلأ دارد.

گزارش حاضر در آغاز به تبیین مفاهیم پایه، چارچوب نظری و ابعاد مختلف استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی می‌پردازد و تلاش می‌کند با اتکا به ادبیات موضوع، تصویری روشن از منطق شکل‌گیری و کارکردهای این نظام در بخش عمومی ارائه دهد. در همین راستا، مهم‌ترین یافته‌های پژوهش‌های پیشین درباره چالش‌ها، الزامات و ملاحظات استقرار نظام‌های مدیریت عملکرد در بخش دولتی مرور و جمع‌بندی می‌شود تا زمینه‌ای تحلیلی برای بررسی وضعیت موجود فراهم آید.

در ادامه، پیشینه اجرایی نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در نظام اداری بررسی و مجموعه قوانین، مقررات، اسناد بالادستی و دستورالعمل‌های مرتبط شناسایی و تحلیل می‌شود. این بخش با هدف ترسیم تصویری جامع از چارچوب حقوقی و نهادی حاکم بر نظام مدیریت عملکرد فعلی تنظیم شده است و تلاش دارد نحوه استقرار و اجرای این نظام در ساختار اداری را تبیین کند.

بخش سوم گزارش که عبارت است از آسیب‌شناسی، به تفکیک هریک از سطوح نظام مدیریت عملکرد، ریشه‌ها و عوامل مؤثر بر تحقق نیافتن کامل اهداف و کارکردهای مورد انتظار تحلیل می‌شود. همچنین نارسایی‌های قانونی آسیب‌هایی که در متن ماده (۱۱۰) قرار دارد، نقد و بررسی می‌شود و پس از آن، یکی از مؤلفه‌های اساسی نظام مدیریت عملکرد، یعنی سازوکارهای مرتبط با پاداش‌دهی و برخوردهای انضباطی مبتنی‌بر نتایج عملکرد، به‌طور ویژه واکاوی می‌شود. در این بخش، میزان پیوند میان نتایج ارزیابی عملکرد با نظام‌های انگیزشی و انضباطی بررسی و نقاط قوت و ضعف سازوکارهای موجود تحلیل می‌شود.

درنهایت، با اتکا به یافته‌های حاصل از آسیب‌شناسی وضعیت موجود، مجموعه‌ای از پیشنهادهای اصلاحی و سیاستی به‌منظور ارتقای کارآمدی، اثربخشی و انسجام نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی ارائه می‌شود. این پیشنهادها با هدف بهبود فرایندهای اجرایی، تقویت سازوکارهای انگیزشی و ارتقای همسویی میان اهداف سازمانی و عملکرد مدیران تدوین‌شده‌اند.

لازم به ذکر است در این پژوهش، از رویکرد کیفی با استفاده از روش‌های مرور نظام‌مند اسناد[۲] و تحلیل محتوای کیفی استفاده شده است. منابع و اسناد بر اساس معیارهای ارتباط موضوعی، اعتبار قانونی و به‌روز بودن انتخاب شده‌اند. فرآیند تحلیل محتوای قوانین و اسناد، از طریق کدگذاری و استخراج مضامین کلیدی انجام گرفت. همچنین، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با هدف غنای یافته‌ها صورت پذیرفت.

۱. ماده (۱۱۰): به‌منظور ارتقای نظام مدیریت عملکرد مشتمل‌بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارکنان، مطابق مصوبه هیئت‌وزیران که حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ می‌گردد؛ وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و تمامی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت (نظیر خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی و ثبت احوال) زیرمجموعه قوه مجریه به تفکیک سطوح ملی و استانی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور براساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام‌شده، سرعت ارائه و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، به‌صورت سالانه ارزیابی و براساس نمره، رتبه‌بندی می‌شوند و گزارش آن حداکثر تا پایان خرداد سال بعد به‌صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس‌جمهور به اطلاع مردم می‌رسد.
دستگاه‌های اجرایی و واحدهای استانی جزو ده درصد (۱۰٪) بالای رتبه‌بندی، مورد تشویق و ده درصد (۱۰٪) انتهایی مورد برخورد انضباطی قرار گیرند.

2. Documentary Review

۲. مبانی نظری و پیشینه

۲-۱. مبانی نظری

۲-۱-۱. تعریف عملکرد

کلمه عملکرد به‌صورت گسترده در همه زمینه‌ها و قلمروهای مدیریت مورد استفاده قرار گرفته است. در قلمرو کنترل مدیریت[1] اصطلاحاتی مانند مدیریت عملکرد،[2] اندازه‌گیری عملکرد،[3] ارزشیابی عملکرد،[4] ارزیابی عملکرد[5] و سنجش عملکرد[6] با وجود این رواج، اغلب به‌صورت تعریفی جامع و دقیق که گستره کامل این مفهوم را پوشش دهد، به‌صراحت توسط پژوهشگران تدوین نشده است. این امر موجب شده است تا «عملکرد» گاه به‌مثابه مفهومی انتزاعی تلقی شود که برداشت‌های گوناگونی از آن وجود دارد و هر فرد یا سازمان، برداشت خاص خود را در ذیل آن قرار می‌دهد [۳]. همچنین، برخی از صاحب‌نظران برای درک مفهوم عملکرد به تبیین چیستی عملکرد ضعیف پرداخته‌اند. از نظر آنها اگر فرد، تیم یا سازمان بتواند عملکرد ضعیف را تعریف کند و چگونگی مواجهه با آن را یاد بگیرد، قادر خواهد بود نتایج مورد انتظار را کسب کند [۴].

۲-۱-۲. تعریف مدیریت عملکرد

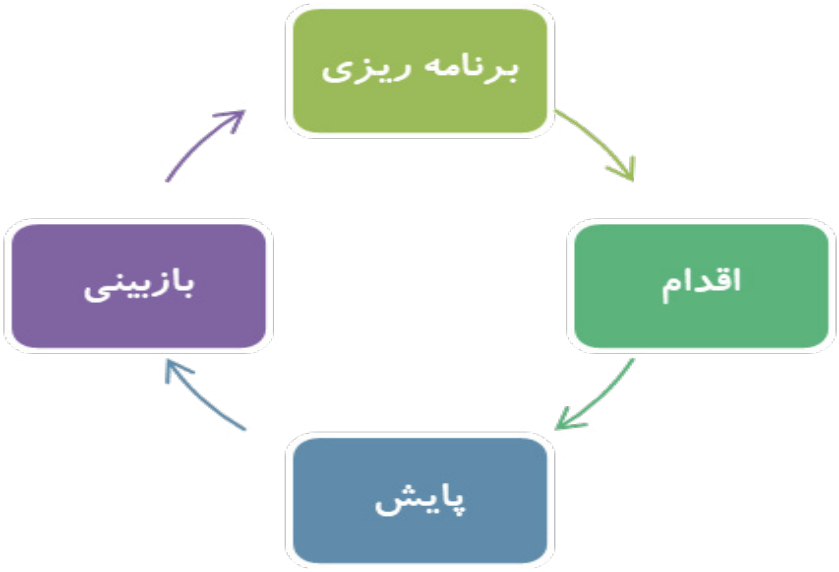
مدیریت عملکرد به مجموعه‌ای از فرایندهای نظام‌مند و مستمر در حوزه مدیریت منابع انسانی گفته می‌شود که با هدف هدایت، بهبود و توسعه عملکرد کارکنان در راستای تحقق اهداف و راهبردهای سازمان طراحی و اجرا می‌شود. این رویکرد بر همسوسازی اهداف فردی و سازمانی، تعیین انتظارات عملکردی روشن، تقویت ارتباطات کاری، و فراهم کردن بستر مناسب برای رشد و توسعه شایستگی‌های کارکنان تأکید دارد. در مدیریت عملکرد تلاش می‌شود از طریق ایجاد چارچوبی یکپارچه برای برنامه‌ریزی، هدایت و بازبینی عملکرد، زمینه ارتقای اثربخشی فردی و سازمانی فراهم شود و ظرفیت‌های انسانی سازمان به شکلی هدفمند در جهت تحقق مأموریت و اهداف راهبردی به کار گرفته شود [۵]. بنا به تعریف ویلیام دمینگ[7]، مدیریت عملکرد فرایندی طبیعی از مدیریت به‌منظور توسعه کارکنان و ارتقا و بهبود عملکرد سازمان است که دربرگیرنده این مراحل است:

- **برنامه‌ریزی:** تصمیم‌گیری درخصوص آنچه باید انجام گیرد و چگونگی انجام آن. هدف اصلی در اینجا توافق بر سر اهداف و نیازمندی‌های شایستگی و تدوین برنامه توسعه و بهسازی فردی، برنامه بهبود عملکرد و توافق‌های عملکردی[8] است.
- **اقدام:** عبارت است از انجام برنامه‌ها و فعالیت‌ها برای دستیابی به اهداف مورد انتظار.
- **پایش کردن:** بررسی و کنترل مستمر آنچه انجام شده است و نیز سنجش سنجه‌ها به‌منظور ارزیابی پیشرفت در تحقق برنامه.
- **بازبینی کردن:** عبارت است از ارزشیابی پیشرفت‌ها و موفقیت‌ها و درنهایت تدوین برنامه‌های عملیاتی و توافق بر آنها.

تقدم و تأخر فعالیت‌ها در شکل ۱ نشان داده شده است [۳].

1. Management Control Areas
2. Performance Management
3. Performance Measurement
4. Performance Evaluation
5. Performance Appraisal
6. Performance Assessment
7. William Deming
8. Performance Agreement

شکل ۱. الگوی فرایند مدیریت عملکرد ویلیام دمینگ (PDCA) [۶]



در مرحله برنامه‌ریزی از فرایند مدیریت عملکرد، هم باید به شاغل و هم شغل توجه کرد؛ ازاین‌رو محصول مرحله برنامه‌ریزی در مدیریت عملکرد دو نوع برنامه است: برنامه عملکردی و برنامه توسعه و بهسازی فردی که به‌صورت مشترک توسط مدیر و کارمند تدوین می‌شود. از آنجایی که این برنامه‌ها در واقع بیانگر توافق مدیر و کارمند در یک بازه زمانی مشخص است به آنها توافقات عملکردی و توافقات توسعه‌ای نیز گفته می‌شود. چارچوب مدیریت عملکرد از طریق همین توافقات عملکردی و توسعه‌ای است که به اجرا گذاشته می‌شود[۷].

۳-۱-۲. تفاوت مدیریت عملکرد و ارزیابی عملکرد

مدیریت عملکرد و ارزیابی عملکرد دو مفهوم نزدیک اما متمایز در حوزه مدیریت منابع انسانی‌اند که گاه به‌اشتباه به‌جای یکدیگر به کار می‌روند. ارزیابی عملکرد بیشتر به‌عنوان ابزاری برای سنجش دوره‌ای عملکرد کارکنان و میزان تحقق اهداف شغلی آنان مورد استفاده قرار می‌گیرد، درحالی‌که مدیریت عملکرد نظامی جامع، یکپارچه و مستمر برای هدایت، بهبود و توسعه عملکرد کارکنان در راستای اهداف سازمانی محسوب می‌شود. به بیان دیگر، ارزیابی عملکرد معمولاً بخشی از نظام گسترده‌تر مدیریت عملکرد است و تمرکز اصلی آن بر اندازه‌گیری نتایج و عملکرد گذشته کارکنان قرار دارد [۵]. از نظر ماهیت و زمان‌بندی نیز این دو مفهوم تفاوت‌های قابل توجهی دارند. ارزیابی عملکرد غالباً در قالب جلسات رسمی سالانه یا دوره‌ای انجام می‌شود که طی آن عملکرد کارکنان براساس شاخص‌های از پیش تعیین شده سنجیده می‌شود و معمولاً با رتبه‌بندی یا امتیازدهی همراه است. در مقابل، مدیریت عملکرد فرایندی مستمر و پویا به شمار می‌آید که شامل تعیین اهداف، پایش مستمر عملکرد، ارائه بازخوردهای منظم، مربی‌گری و برنامه‌های توسعه فردی می‌شود. در این رویکرد، تعامل و گفت‌وگوی مستمر میان مدیر و کارکنان اهمیت زیادی دارد و تمرکز صرفاً بر ارزیابی نتایج نیست، بلکه بهبود مستمر عملکرد، یادگیری سازمانی و افزایش اثربخشی کارکنان نیز مورد توجه قرار می‌گیرد [۸].

در رویکرد سنتی ارزیابی عملکرد، این فرایند اغلب به‌صورت سیستمی نسبتاً دیوان‌سالارانه و از بالا به پایین اجرا می‌شود و مسئولیت اصلی آن بر عهده واحد منابع انسانی قرار دارد. در چنین شرایطی، ارزیابی عملکرد بیشتر به‌عنوان فعالیت اداری، و کمتر به‌عنوان بخشی از وظایف روزمره مدیران در نظر گرفته می‌شود. در نتیجه، برنامه‌های ارزیابی عملکرد گاهی به‌صورت جزیره‌ای و جدا از سایر کارکردهای مدیریت منابع انسانی اجرا می‌شوند و ارتباط مستقیم و مؤثری با نیازهای واقعی کسب‌وکار برقرار نمی‌کنند. این امر

می‌تواند موجب شود مدیران صفی این فرایند را فعالیتی زمان‌بر و کم‌فایده تلقی کنند [۳]. در مقابل، در نظام مدیریت عملکرد نقش مدیران بسیار پررنگ‌تر است و مشارکت فعال آنان یکی از ویژگی‌های اساسی این رویکرد محسوب می‌شود. مدیریت عملکرد تلاش می‌کند عملکرد کارکنان را به‌طور مستمر هدایت کند و توسعه دهد و میان اهداف فردی و اهداف راهبردی سازمان هم‌راستایی ایجاد کند. در این رویکرد، به‌جای تمرکز صرف بر توصیف و تحلیل عملکرد گذشته کارکنان، توجه اصلی به این موضوع معطوف است که کارکنان برای دستیابی به اهداف شغلی خود چه اقداماتی باید انجام دهند، با چه چالش‌هایی روبه‌رو هستند و چگونه می‌توان از طریق توسعه دانش، مهارت‌ها و توانایی‌های آنان زمینه بهبود عملکرد و یادگیری مستمر را فراهم کرد [۹].

درمجموع می‌توان گفت ارزیابی عملکرد رویکردی بیشتر گذشته‌نگر و مبتنی‌بر سنجش عملکرد است، درحالی‌که مدیریت عملکرد رویکردی آینده‌نگر، توسعه‌محور و فرایندی محسوب می‌شود. به همین دلیل بسیاری از سازمان‌های امروزی تلاش می‌کنند ارزیابی عملکرد را در قالب یک نظام جامع مدیریت عملکرد ادغام کنند تا علاوه‌بر سنجش عملکرد کارکنان، زمینه بهبود مستمر، توسعه قابلیت‌ها و افزایش اثربخشی منابع انسانی نیز فراهم شود [۸]. تفاوت‌های اصلی میان ارزیابی عملکرد و مدیریت عملکرد در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱. تفاوت مدیریت و ارزیابی عملکرد

مؤلفه مقایسه	مدیریت عملکرد[2]	ارزیابی عملکرد[1]
ماهیت فرایند	فرایندی جامع و مستمر برای مدیریت و بهبود عملکرد	فعالیتی مقطعی برای سنجش عملکرد
جهت جریان ارزیابی	تعاملی و مشارکتی بین مدیر و کارکنان	عمدتاً از بالا به پایین توسط مدیر
زمان‌بندی	فرایندی پیوسته با بازخوردهای منظم	معمولاً سالانه یا در دوره‌های مشخص
هدف اصلی	بهبود عملکرد آینده و توسعه کارکنان	سنجش و قضاوت درباره عملکرد گذشته
تمرکز اصلی	توسعه، یادگیری و بهبود مستمر	رتبه‌بندی و امتیازدهی افراد
نوع شاخص‌ها	توجه به شاخص‌های کیفی علاوه‌بر خروجی‌های کمّی	تأکید صرف بر شاخص‌های کمّی
ارتباط با پاداش	تمرکز بیشتر بر هم‌راستایی اهداف فردی و سازمانی	غالباً مبنای تصمیم‌های اداری مانند پرداخت و ارتقا
ابزارها	گفت‌وگوهای عملکردی، مربی‌گری و بازخورد مستمر	فرم‌ها و گزارش‌های ارزیابی رسمی
جهت‌گیری زمانی	آینده‌نگر (بهبود و توسعه عملکرد)	گذشته‌نگر (ارزیابی عملکرد انجام شده)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۱-۲. مدیریت عملکرد سه‌سطحی

نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در بخش دولتی به چارچوبی اشاره دارد که ارزیابی و بهبود عملکرد را به‌صورت هم‌زمان در سه سطح اصلی دنبال می‌کند: سطح دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، سطح مدیران، و سطح کارکنان. در این رویکرد، عملکرد سازمانی، مدیریتی و فردی به‌صورت به‌هم‌پیوسته مورد سنجش قرار می‌گیرد تا اطمینان حاصل شود اهداف کلان دولت از طریق عملکرد مؤثر سازمان‌ها و رفتار حرفه‌ای کارکنان تحقق می‌یابد. در واقع، این نظام تلاش می‌کند میان اهداف راهبردی دستگاه‌های اجرایی، مسئولیت‌های مدیریتی و فعالیت‌های روزمره کارکنان ارتباط منطقی برقرار کند و زنجیره‌ای منسجم از پاسخ‌گویی و بهبود عملکرد ایجاد کند [۸].

در سطح سازمان یا دستگاه دولتی، مدیریت عملکرد بر این سؤال متمرکز است که: «این سازمان دولتی تا چه حد در تحقق مأموریت، اهداف برنامه‌ای و ارائه خدمات عمومی اثرگذار است؟» در این سطح، معمولاً از شاخص‌های خروجی و پیامد استفاده می‌شود (حجم خدمات ارائه شده، کیفیت خدمات، رضایت شهروندان، کارایی مالی، زمان ارائه خدمت و...). گزارش‌های سیاستی بانک جهانی

1. Performance Appraisal
2. Performance Management

درباره مدیریت عملکرد در دولت‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از کشورها نظام‌هایی را مستقر کرده‌اند که در آن، برای هر دستگاه اجرایی «اهداف قابل اندازه‌گیری» تعریف و تحقق آنها به‌طور دوره‌ای پایش می‌شود [۱۰]. این ارزیابی پیامدهای مهمی برای بودجه‌ریزی، تصمیم درباره اصلاح ساختار، و پاسخ‌گویی عمومی دارد. براساس همین ادبیات، عملکرد سطح سازمان زمانی معنادار است که با سطوح پایین‌تر پیوند داشته باشد؛ یعنی نتایج سازمان، حاصل رفتار و تصمیم‌های مدیران و کارکنان باشد و این پیوند در قالب اهداف و شاخص‌های رسمی تعریف شده باشد [۱۱].

در سطح مدیران، نظام مدیریت عملکرد بر نقش رهبری، برنامه‌ریزی، هدایت منابع انسانی و تحقق اهداف واحدهای سازمانی تمرکز دارد. ارزیابی عملکرد مدیران معمولاً بر مبنای شاخص‌هایی مانند تحقق اهداف عملیاتی، کیفیت تصمیم‌گیری، مدیریت منابع، ارتقای بهره‌وری و توانایی ایجاد انگیزه و هماهنگی در تیم‌های کاری انجام می‌شود. پژوهش‌های حوزه مدیریت عملکرد در بخش عمومی نشان می‌دهد که حتی اگر نظام شاخص‌های سازمانی و ارزیابی کارکنان طراحی شده باشد، بدون نقش فعال مدیران در تعیین اهداف و پیگیری نتایج، نظام عملکرد عملاً به یک کار اداری و صوری تبدیل خواهد شد [۱۲]. مدیران نقش حلقه واسط را دارند؛ ازیک‌سو نماینده انتظارات سطح سازمان و دولت‌اند و ازسوی‌دیگر مسئول حمایت، توسعه و ارزیابی کارکنان خود. در نظام‌های موفق مدیریت عملکرد، برای مدیران نیز شاخص‌های مشخص تعریف می‌شود؛ ازجمله میزان تحقق اهداف واحد، کیفیت تصمیم‌گیری، توان ایجاد انگیزش در کارکنان، مدیریت تغییر و حمایت از نوآوری و یادگیری در سازمان [۱۰].

سطح سوم، کارکنان دولت هستند. در این سطح، مدیریت عملکرد بر رفتار و نتایج فردی تمرکز دارد؛ یعنی اینکه هر کارمند چه وظایفی بر عهده دارد، چه اهداف شغلی مشخص و قابل اندازه‌گیری برای او تعریف شده است، عملکرد او با چه شاخص‌هایی و در چه دوره‌هایی ارزیابی می‌شود و چه نوع بازخورد، پاداش، آموزش و فرصت توسعه‌ای براساس این ارزیابی به او داده می‌شود. ادبیات مدیریت منابع انسانی در بخش عمومی تأکید می‌کند که همسویی اهداف فردی با اهداف واحد و سازمان یکی از کلیدی‌ترین عوامل موفقیت نظام مدیریت عملکرد است؛ به این معنا که کارمند بداند انجام خوب وظایفش، چگونه به تحقق اهداف واحد و دستگاه و درنهایت به نتایج مورد انتظار دولت کمک می‌کند [۱۳]. در غیر این صورت، ارزیابی عملکرد فردی به فرایندی صوری و گاهی تنش‌زا تبدیل می‌شود که نه برای کارمند معنا دارد و نه برای سازمان ارزش ایجاد می‌کند. برخی بررسی‌ها در حوزه مدیریت عملکرد نشان می‌دهند که وقتی ارزیابی فردی با گفت‌وگوی منظم مدیر و کارمند، تعیین اهداف مشترک، و برنامه‌های توسعه مهارت همراه می‌شود، احتمال تأثیر مثبت آن بر عملکرد کلی سازمان بسیار بیشتر است تا صرفاً بیان یک‌طرفه اهداف و ارزیابی سالانه [۱۴].

درمجموع، مزیت اصلی نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دولت، ایجاد هم‌ترازی و پیوند میان عملکرد سازمانی، مدیریتی و فردی است. این هم‌ترازی باعث می‌شود که اهداف و شاخص‌های عملکردی در سراسر سازمان‌های دولتی به‌صورت یکپارچه تعریف شوند و فرایند پاسخ‌گویی و بهبود عملکرد تقویت شود. همچنین چنین نظامی امکان شناسایی دقیق‌تر نقاط قوت و ضعف، ارتقای شفافیت در ارزیابی‌ها و طراحی سیاست‌های توسعه منابع انسانی مبتنی‌بر شواهد را فراهم می‌کند [۱۵].

۲-۲. پیشینه پژوهش

در ادامه، مروری بر مهم‌ترین پژوهش‌های مرتبط با نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در بخش دولتی ایران صورت می‌گیرد. گفتنی است که تاکنون مطالعات جامعی که به‌طور خاص به بررسی یکپارچه این نظام در سطح کلان دولتی پرداخته باشد، صورت نگرفته است. اغلب تحقیقات موجود، یا بر ابعاد سازمانی مدیریت عملکرد تمرکز داشته‌اند یا به بررسی عملکرد در سطح فردی، اعم از کارکنان و مدیران، پرداخته‌اند. این رویکردها اگرچه ارزشمندند، تصویر کاملی از تعاملات و تأثیرات متقابل سطوح مختلف در نظام مدیریت عملکرد ارائه نمی‌دهند.

جدول ۲. پیشینه پژوهشی درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دولت

سال پژوهش	پژوهشگران	عنوان	یافته‌های کلیدی
۱۳۹۴	صیدی و سهرابی	آسیب‌شناسی نظام ارزشیابی عملکرد کارکنان سازمان‌های دولتی	فقدان وجود نظام بازخورد مؤثر در نظام ارزشیابی عملکرد فعلی، عدم اعتقاد و اعتماد مدیران دولتی به نظام ارزشیابی عملکرد، نهادینه نشدن نظام ارزیابی عملکرد در سازمان‌های دولتی، تحمیلی بودن شاخص‌ها و شیوه ارزیابی به سازمان‌ها [۱۶].
۱۴۰۱	میراحمدی، خراسانی، نظرپور و شمس	سنتز پژوهشی نظام ارزیابی عملکرد منابع انسانی ایران؛ طراحی یک الگو	لزوم جلب حمایت و تعهد مدیر عالی سازمان قبل از اجرای برنامه ارزیابی عملکرد، لزوم شناسایی خلأهای موجود در حوزه قوانین و شیوه‌نامه‌های موجود، لزوم اطلاع اولیه و توجیه مدیران و کارمندان در زمینه شاخص‌ها، اعمال نتایج ارزیابی در ارتقا و انتصاب یا تنزل مدیران [۱۷].
۱۳۹۷	قلی‌پور، زنده‌دل و همکاران	ارائه تجارب نظام مدیریت عملکرد کارکنان در یک نهاد دولتی	چالش در پذیرش تحولات سازمانی، عدم آمادگی یا همراهی کامل برخی مدیران و کارکنان با فرایند تغییر، ناهماهنگی نظام مدیریت عملکرد با سطح بلوغ و فرهنگ حاکم بر سازمان، تردید یا بی‌اعتمادی برخی ارزیابی‌کنندگان نسبت به فرایند ارزیابی، و نیز درک ناکافی از اهداف و کارکردهای نظام ارزیابی [۱۸].
۱۴۰۴	دهقان‌پور و احمدآبادی	آسیب‌شناسی نظام ارزیابی عملکرد کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی کشور و ارائه راهکارهایی برای تحول	لزوم برخورد با دستگاه‌ها براساس سطح بلوغ سازمانی، طراحی مدل بومی ارزیابی داخل هر سازمان، گره زدن بخشی از عملکرد مدیران و کارمندان به عملکرد سازمان، برون‌سپاری ارزیابی عملکرد به مؤسسه‌های ارزیابی بخش خصوصی، ایجاد سامانه‌ای متمرکز، جامع و برخط برای نظام ارزیابی عملکرد کارکنان دستگاه‌های اجرایی و ایجاد میثاق‌نامه‌ای با کارکنان و مدیران درخصوص شاخص‌های ارزیابی [۱۸].
۱۴۰۰	غنی‌زاده، نوری و همکاران	آسیب‌شناسی نظام مدیریت عملکرد سازمان‌های بخش دولتی ایران	تأکید بیش از اندازه به بخش ارزیابی از چرخه مدیریت عملکرد، کپی‌برداری صرف از مدل‌های ارزیابی کشورهای غربی، لزوم تعامل با خبرگان داخل و خارج از دولت برای دقیق‌تر شدن مدیریت عملکرد (چه در تدوین شاخص‌ها و چه در پیشنهادهای بهبود به دستگاه‌ها)، بازنگری و به‌روزرسانی ضوابط مدیریت عملکرد، به اشتراک گذاشتن تجارب موفق برخی از دستگاه‌ها در زمینه مدیریت عملکرد [۱۹].
۱۴۰۲	فاطمی	ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی	لزوم ایجاد موافقت‌نامه‌های عملکردی برای سنجیدن عملکرد مدیران شرکت‌های دولتی لزوم آمادگی دولت برای تحمل هزینه‌های سیاسی جهت ارزیابی دقیق و مؤثر مدیران [۲۰].

مأخذ: همان.

۳-۲. پیشینه قوانین، مقررات و اقدامات اجرایی

بعد از انقلاب اسلامی، درحالی‌که برخی دستگاه‌های اجرایی سازوکارهای داخلی برای ارزیابی عملکرد در سطح محدود و غیرهمسان به کار گرفته بودند، نخستین گام‌ها در استقرار نظام مدیریت عملکرد یکپارچه در دولت، به اقدامات مربوط به تقدیر از کارمندان نمونه و با عملکرد موفق بازمی‌گردد. این روند در قالب جشنواره شهید رجایی و براساس تصویب‌نامه مربوط به تقدیر از کارمندان نمونه در دستگاه‌های مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت در سال ۱۳۷۵ آغاز شد [۲۱].

پس از آن و در سال ۱۳۸۱، با تصویب آیین‌نامه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور توسط هیئت وزیران [۲۲]، چارچوب جدیدی برای ارزیابی‌ها شکل گرفت. در ادامه، طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴، ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در دو بُعد شاخص‌های عمومی و اختصاصی انجام شد و علاوه‌بر انتخاب کارمندان نمونه، از دستگاه‌های برتر نیز در جشنواره شهید رجایی تقدیر به عمل آمد. با تغییر دولت و تحولات ایجاد شده در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تا اواخر دهه ۱۳۹۰ اقدام مؤثری برای استمرار استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح دولت انجام نشد. بااین‌حال، به‌موازات این وقفه، از سال ۱۳۸۶ و با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و سپس ابلاغ آیین‌نامه اجرایی مواد (۸۱) و (۸۲)،[1] روند منظم و ساختاریافته‌ای برای استقرار نظام مدیریت عملکرد از اوایل دهه ۱۳۹۰ مجدداً آغاز و ارزیابی سالانه عملکرد دستگاه‌های اجرایی تقریباً به‌صورت منظم اجرا شد [۲۳].

هرچند تا سال ۱۳۹۹، نتایج ارزیابی انتشار عمومی پیدا نمی‌کرد و صرفاً در قالب گزارش‌هایی به رئیس‌جمهور تقدیم می‌شد، از سال ۱۴۰۰ نتایج دستگاه‌ها در سامانه دولت‌سنج[2] انتشار پیدا می‌کند. در این فرایند، دستگاه‌هایی که عملکرد مطلوبی از خود نشان داده‌اند، در جشنواره شهید رجایی که هم‌زمان با هفته دولت برگزار می‌شود، مورد تقدیر قرار گرفته‌اند.[3] همچنین، شاخص‌های ارزیابی عملکرد نیز به‌صورت دوره‌ای و با همکاری بخش‌های ذی‌ربط در داخل دستگاه‌های اجرایی یا حتی محافل اندیشکده‌ای و دانشگاهی، در جهت افزایش کیفیت توسط سازمان اداری و استخدامی بازنگری شده و بهبود یافته است. گفتنی است، اگرچه سازمان اداری و استخدامی در فرایند تعیین شاخص‌های کلی ارزیابی با نهادهای متولی و مرتبط همکاری می‌کند و متولی اصلی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی است، در حوزه مشخص سنجش و ارزیابی میزان الکترونیکی شدن خدمات دستگاه‌ها، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌موجب یک مصوبه از شورای اجرایی فناوری اطلاعات به‌صورت مستقل ارزیابی می‌شود و رتبه‌بندی‌ای از دستگاه‌های اجرایی انجام می‌دهد [۲۴]. پیشینه قوانین و سیاست‌های مرتبط با استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی به‌منظور بهبود ارائه خدمات در جدول ۳ نشان داده شده است.

جدول ۳. قوانین و سیاست‌های مرتبط با استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی

عنوان	تاریخ	متن
سیاست‌های کلی نظام اداری	۱۳۸۹	بند «۶»: رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی.
		بند «۱۲»: توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.
		بند «۱۵»: توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی.
		بند «۱۷»: خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم.

۱. ماده (۸۱): دستگاه‌های اجرایی مکلفند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل‌بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به مورد اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های نوبه‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش نمایند.

ماده (۸۲): سازمان موظف است استقرار نظام مدیریت عملکرد را در سطح کلیه دستگاه‌های اجرایی پیگیری و نظارت نموده و هر سال گزارشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارزشیابی آنها در ابعاد شاخص‌های اختصاصی و عمومی و نحوه اجرای احکام این قانون را براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تهیه و به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۲. سکوی مدیریت عملکرد نظام اداری (معنا)

۳. تقدیر از کارمندان و بازنشستگان نمونه به‌مرور از جشنواره شهید رجایی حذف شد.

عنوان	تاریخ	متن
قانون برنامه پنج‌ساله هفتم جمهوری اسلامی	۱۴۰۳	بند «الف» ماده (۱۸): سازمان مکلف است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمت و محصول اقدام نماید؛ به‌نحوی‌که پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات براساس فعالیت‌ها (محصولات و خدمات) متناسب با قیمت تمام شده و حجم فعالیت صورت گیرد.
		ماده (۱۱۰): به‌منظور ارتقای نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیران و کارکنان، مطابق مصوبه هیئت‌وزیران که حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ می‌گردد؛ وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و تمامی دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت (نظیر خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی و ثبت احوال) زیرمجموعه قوه مجریه به تفکیک سطوح ملی و استانی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور براساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده، سرعت ارائه و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، به‌صورت سالانه ارزیابی و براساس نمره، رتبه‌بندی می‌شوند و گزارش آن حداکثر تا پایان خرداد سال بعد به‌صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس‌جمهور به اطلاع مردم می‌رسد. دستگاه‌های اجرایی و واحدهای استانی جزو ده درصد (۱۰٪) بالای رتبه‌بندی، مورد تشویق و ده درصد (۱۰٪) انتهایی مورد برخورد انضباطی قرار گیرند.
قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۳۸۶	ماده (۲۸): دولت مکلف است به‌منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقا، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به‌عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.
		بند «۳» ماده (۴۸): کارمندان رسمی در یکی از حالات ذیل از خدمت در دستگاه اجرایی منتزع می‌گردند: ـ بازخریدی به‌دلیل کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد کارمند در سه سال متوالی یا چهارسال متناوب.
		بند «۲» ماده (۴۹): تمدید قرارداد کارمندان پیمانی منوط به تحقق شرایط ذیل می‌باشد: ـ کسب نتایج مطلوب از ارزیابی عملکرد و رضایت از خدمات کارمند.
		ماده (۸۱): دستگاه‌های اجرایی مکلفند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، با استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل‌بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری را در واحدهای خود به مورد اجرا گذاشته و ضمن تهیه گزارش‌های نوبه‌ای و منظم، نتایج حاصل را به سازمان گزارش نمایند.
		ماده (۸۲): سازمان موظف است استقرار نظام مدیریت عملکرد را در سطح کلیه دستگاه‌های اجرایی پیگیری و نظارت نموده و هر سال گزارشی از عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارزشیابی آنها در ابعاد شاخص‌های اختصاصی و عمومی و نحوه اجرای احکام این قانون را براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تهیه و به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

مأخذ: همان.

ارزیابی عملکرد در سطح مدیران و کارمندان، با ابلاغ دستورالعمل اجرایی ارزیابی عملکرد کارمندان در سال ۱۳۹۰ به‌صورت یکپارچه اجرایی‌سازی شده است [۲۵]. این ارزیابی با تکمیل فرمی در ابتدای سال که در آن اهداف و انتظارات سالانه از مدیر و کارمند عنوان می‌شود و به تأیید فرد می‌رسد، شروع شده، سنجش نهایی عملکرد در انتهای سال و نمره‌دهی توسط مدیر بلافصل انجام می‌شود و درصورتی‌که کارمند یا مدیر نمره عملکرد پایین‌تر از ۵۰ درصد در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب داشته باشد باید بازخرید شود [۲۶]. البته که در یک بخشنامه اصلاحی در سال ۱۳۹۷ این کف عملکردی به ۷۵ درصد رسیده است [۲۷]. همچنین، درصورتی‌که کارمند یا مدیری قصد ارتقا داشته باشد، لازم است نمره ارزیابی عملکردش در سال گذشته بالای ۸۵ درصد باشد [۲۵]. با اینکه در سال ۱۳۹۶ بخشنامه دیگری برای ارزیابی عملکرد کارمندان و مدیران صادر شده [۲۸]، در عمل تفاوت زیادی با شیوه قبلی در ارزیابی عملکرد مدیران و کارمندان به وجود نیامده است.

جدول ۴. مقررات حوزه استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی به همراه نکات کلیدی

ردیف	عنوان	شماره	تاریخ	مرجع تصویب	نکات کلیدی
۱	تصویب‌نامه تقدیر از کارمندان نمونه کلیه دستگاه‌های مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت	۱/دش/۷۰۴۷	۱۳۷۵/۵/۲۳	شورای‌عالی اداری	– تشکیل کمیته انتخاب کارمند نمونه دستگاه، – بیان ویژگی‌های کارمند نمونه، – بیان چند ویژگی اختصاصی برای مدیران نمونه، – معرفی و تقدیر از کارمندان نمونه دولت و هر دستگاه.
۲	آیین‌نامه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور	۲۷۷۰۱/ت۴۴۶۴۲ هـ	۱۳۸۱/۱۰/۱۸	هیئت وزیران	– معرفی ابعاد عمومی و اختصاصی جهت ارزیابی دستگاه‌ها، – ابلاغ سالانه شاخص‌ها، خوداظهاری و سنجش عملکرد و رتبه‌بندی دستگاه‌ها، – معرفی و تقدیر از دستگاه‌های برتر.
۳	آیین‌نامه اجرایی بند «۳» ماده (۴۸) قانون مدیریت خدمات کشوری	۴۳۹۱۵/ت۲۳۱۳۲۷	۱۳۸۸/۱۱/۲۱ (اصلاحی: ۱۳۹۷/۱۱/۲۸)	هیئت وزیران	بازخرید کارمندان با نتایج عملکردی ضعیف با کسب امتیاز کمتر از ۷۰ درصد طی سه سال متوالی یا چهار سال متناوب.
۴	آیین‌نامه اجرایی مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری	۴۴۳۲۷/۴۲۲۵	۱۳۸۹/۱/۱۴	هیئت وزیران	– تعیین برنامه راهبردی سالانه توسط دستگاه‌های اجرایی، استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی براساس دستورالعمل‌ها در دو بُعد شاخص‌های عمومی و اختصاصی با مسئولیت دفاتر مدیریت عملکرد زیر نظر رئیس دستگاه. – ایجاد نظام یکپارچه جمع‌آوری داده‌ها، ایجاد پاسخ‌گویی در برابر عملکرد، رفع نقاط ضعف، ارتقای بهره‌وری و بهبود عملکرد با استفاده از نتایج ارزیابی عملکرد. – تکالیف معاونت توسعه مدیریت: تدوین شاخص‌های عمومی و مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی دستگاه، گزارش ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، ایجاد سامانه جامع نظام مدیریت عملکرد، مشخص کردن موفقیت دستگاه‌ها و نحوه تشویق.
۵	دستورالعمل اجرایی استقرار نظام مدیریت عملکرد	۲۰۰/۲۷۹۱۱	۱۳۸۹/۵/۲۸	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	تدوین برنامه سالانه توسط دستگاه و ابلاغ به تمامی سطوح، استقرار نظام ارزیابی عملکرد به‌عنوان زیر نظام مدیریت عملکرد در سه سطح سازمان، مدیران و کارمندان توسط دستگاه، امضای توافق‌نامه‌هایی با مدیران واحدها به‌منظور ایجاد پاسخ‌گویی، نتایج ارزیابی عملکرد مبنای پرداخت فوق‌العاده کارایی (براساس دستورالعمل بند «۶» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری).
۶	دستورالعمل اجرایی ارزیابی عملکرد کارمندان	۲۰۰/۱۱۹۴۲	۱۳۹۰/۵/۲۲	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	ابلاغ سالانه شاخص‌های مدیران و کارمندان توسط دستگاه، امضای تفاهم‌نامه با ارزیابی‌شوندگان، سه فرم پیوست برای ارزیابی مدیران میانی، عملیاتی و پایه و کارمندان. کسب حداقل ۸۵ درصد حداکثر امتیازات در سال قبل برای هرگونه ارتقای شغلی کارمندان الزامی است. برای ارتقای مدیران این نمره در دو سال قبل باید بالای ۸۵ باشد.
۷	دستورالعمل ارزیابی عملکرد دستگاه‌های استانی بر مبنای میزان تکریم ارباب رجوع	۲۰۰/۲۰۸۲۴	۱۳۹۰/۸/۲۳	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	سنجش سالانه میزان رضایت ارباب رجوع از ادارات کل استانی توسط استانداری استان و ارسال نتایج به امور مدیریت عملکرد معاونت سرمایه انسانی.

ردیف	عنوان	شماره	تاریخ	مرجع تصویب	نکات کلیدی
۸	بخشنامه استقرار سامانه نظام مدیریت عملکرد در دستگاه‌های ملی	۲۰۰/۹۰/۳۰۳۸۳	۱۳۹۰/۱۱/۲۶	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	هماهنگی وزارتخانه، معاونت یا سازمان وابسته به رئیس‌جمهور با امور مدیریت عملکرد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی برای استقرار سامانه جامع مدیریت عملکرد در واحد ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات.
۹	بخشنامه تشکیل کمیته ارزیابی عملکرد کارمندان	۲۱۰/۹۱/۲۹۲۴۳	۱۳۹۱/۷/۸	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	تشکیل کمیته ارزیابی عملکرد کارمندان به‌منظور رسیدگی به شکایات احتمالی درخصوص نتایج ارزیابی عملکرد. اعضای کمیته به پیشنهاد دفاتر مدیریت عملکرد دستگاه‌ها و تصویب در شورای تحول اداری دستگاه منصوب می‌شوند.
۱۰	بخشنامه وظایف و ضوابط سامان‌دهی دفاتر مدیریت عملکرد	۲۱۰/۹۱/۳۶۷۷۳	۱۳۹۱/۹/۱۳	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	وظایف دفاتر مدیریت عملکرد: استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دستگاه‌ها، همکاری در تدوین برنامه‌های راهبردی، کمک در تدوین شاخص‌های اختصاصی، پیگیری برای اجرای بازخوردهای بعد ارزیابی، ایجاد پیوند سامانه مدیریت عملکرد دستگاه با سامانه سازمان اداری و استخدامی، بازرسی مستمر و سنجش مطابقت عملکرد، سنجش میزان رضایت مردم، ارتباط با سازمان بازرسی، کشف مفاسد اداری، بررسی پرونده‌های واصله از مراجع نظارتی.
۱۱	دستورالعمل ارزشیابی عملکرد مدیران و کارمندان	۱۳۰۸۱۸۶	۱۳۹۶/۵/۱۰	سازمان اداری و استخدامی کشور	بیان اهداف و مراحل ارزشیابی عملکرد سالانه مدیران و کارمندان، واحد منابع انسانی دستگاه‌ها مسئول عملیاتی‌سازی ارزشیابی عملکرد سالانه.
۱۲	مصوبه یازدهمین جلسه شورای اجرایی فناوری اطلاعات	۲۰۰/۱۰۳۶	۱۳۹۷/۱/۲۷	شورای اجرایی (عالی) فناوری اطلاعات	تکلیف دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات به ارزیابی مستمر کیفیت خدمات الکترونیک دستگاه‌ها.
۱۳	آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۱۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت	۱۴۳۱۸۳/ت۶۴۵۰۰هـ	۱۴۰۴/۸/۷	هیئت وزیران	– تشکیل دو کمیته پرداخت مبتنی‌بر عملکرد (با مسئولیت سازمان اداری و استخدامی) و بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد (با مسئولیت سازمان برنامه و بودجه) ذیل کارگروه نظام بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی‌بر عملکرد. – مسئول راهبری الگوی نظام مدیریت عملکرد برنامه در هر دستگاه، ایجاد زیرساخت فناورانه برای سنجش برخط عملکرد، پایش و گزارشگری شاخص‌های عملکردی برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی است. – تکلیف سازمان اداری و استخدامی به ارزیابی عملکرد در سطوح سازمانی، واحدی و فردی درخصوص عمل به برنامه سالانه و ارائه گزارش جهت استفاده در بودجه سنواتی. – تکلیف دستگاه سیاستگذار به تدوین و به تأیید کارگروه رساندن چارچوب مدیریت عملکرد در سطوح سازمانی، واحدی و فردی واحدهای مجری منتخب برای استقرار پرداخت مبتنی‌بر عملکرد. – پرداخت به کارکنان براساس میزان عمل به اهداف توافق شده.

مأخذ: همان.

بخشنامه‌های ذکر شده برای ارزیابی مدیران، شامل مدیران حرفه‌ای و آن هم از سطح مدیران میانی به پایین بوده و جهت ارزیابی عملکرد مدیران سیاسی (مدیران موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری)[۱] و مدیران ارشد (مدیران موضوع بند «الف» ماده (۱) دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای)[۲] به‌طور مشخص تاکنون هیچ قانون و مقرره‌ای وضع نشده است و در دولت‌های مختلف نیز سابقه اقدام رسمی و شفافی که اطلاع‌رسانی عمومی شده باشد دراین‌خصوص وجود ندارد. هرچند بررسی‌ها نشان می‌دهد در دولت سیزدهم تلاش‌هایی برای ارزیابی عملکرد برخی مدیران سیاسی صورت گرفته است که کارنامه عملکردی برای استانداران و تعدادی از وزرا تهیه شود، ولی این تلاش‌ها هیچ‌گاه استقرار کامل نیافته یا انتشار عمومی پیدا نکرده و در حد همان نسخه‌های اولیه باقی مانده است.

درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی، متولی تصویب و ابلاغ شاخص‌ها و ارزیابی دستگاه‌ها، سازمان اداری و استخدامی است. همچنین پیاده‌سازی نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در داخل دستگاه‌های اجرایی و در میان سازمان‌های تابعه و سطح واحدها و کارمندان و ارتباط با سازمان اداری و استخدامی دفاتر پاسخ‌گویی و رسیدگی به شکایات با تغییر عنوان و اضافه کردن مدیریت عملکرد، مسئول این کارند [۲۹]. همچنین فرایند عملیاتی اجرایی ارزیابی کارمندان نظیر تهیه و پیگیری فرم‌های ارزیابی بر عهده معاونت سرمایه انسانی یا عناوین مشابه دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده است [۲۸].

جدول ۵. عناوین دفاتر مسئول استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در وزارتخانه‌ها

ردیف	نام دستگاه	متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی
۱	وزارت امور اقتصادی و دارایی	مرکز بازرسی، مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات و هماهنگی هیئت‌های تخلفات اداری
۲	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	دفتر مدیریت عملکرد
۳	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	دفتر بازرسی، ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات
۴	وزارت دادگستری	دفتر مدیریت عملکرد و بازرسی
۵	وزارت صنعت، معدن و تجارت	دفتر مدیریت عملکرد
۶	وزارت کشور	مرکز مدیریت عملکرد، بازرسی و امور حقوقی
۷	وزارت نیرو	دفتر بازرسی و مدیریت عملکرد
۸	وزارت ورزش و جوانان	دفتر مدیریت عملکرد، بازرسی و رسیدگی به شکایات
۹	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مرکز بازرسی، نظارت مدیریتی و پاسخ‌گویی به شکایات
۱۰	وزارت آموزش و پرورش	اداره کل ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات
۱۱	وزارت جهاد و کشاورزی	دفتر بازرسی، ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات
۱۲	وزارت راه و شهرسازی	دفتر مدیریت عملکرد و حقوق شهروندان
۱۳	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات
۱۴	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	دفتر مدیریت عملکرد
۱۵	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	دفتر مدیریت عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات
۱۶	وزارت نفت	دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات

مأخذ: همان.

۱. ماده (۷۱): سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند:
الف) رؤسای سه قوه،
ب) معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان،
ج) وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس‌جمهور،
د) استانداران و سفرا،
هـ) معاونین وزرا.

۲. مدیران ارشد: آن دسته از مدیرانی می‌باشند که وظیفه سیاستگذاری، خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان، هدایت و نظارت عالیه بر عملکرد دستگاه را در واحدهای ستادی به عهده دارند.

در سال‌های اخیر و بعد از ابلاغ برنامه هفتم پیشرفت با تصویب ماده (۱۱۰) آن، مجدداً موضوع استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دستور کار قرار گرفته است. هرچند مطابق بررسی‌های انجام شده، اقدام مؤثری به پشتوانه این ماده قانونی رخ نداده و صرفاً آیین‌نامه ماده (۱۱۰) در فرایند تصویب هیئت وزیران است [۳۰].

یکی از نکاتی که در بررسی وضع وجود استقرار نظام مدیریت عملکرد باید به آن توجه شود، نظام پرداخت مبتنی‌بر عملکرد است. درست است که بخش‌های مختلف منابع انسانی درهم‌تنیدگی و وابستگی بسیاری دارند، ولی موضوع پرداخت مبتنی‌بر عملکرد به‌عنوان یکی از زیرنظام‌های مدیریت عملکرد بوده و طبق چرخه مدیریت عملکرد، بعد از ارزیابی عملکرد، موضوع بازخورد دادن مطرح است که پرداخت مبتنی‌بر عملکرد در آن جای دارد [۶]. پرداخت مبتنی‌بر عملکرد تا اواخر دهه ۱۳۹۰ صرفاً در حد بخشنامه و آیین‌نامه ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری باقی مانده و به شکل اجرایی پیاده‌سازی نشده است. از سال ۱۳۹۷ موضوع پرداخت مبتنی‌بر عملکرد در تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی قرار گرفت[۱] و تا سال ۱۴۰۰ سالانه پیاده‌سازی نظام پرداخت مبتنی‌بر عملکرد مورد تأکید قانون بودجه قرار گرفت[۲] [۳۱]، ولی در عمل اتفاق ویژه‌ای در سطح دستگاه‌ها به این واسطه رخ نداده و به‌دلیل این شکست در اجرا از دستور کار خارج شده است. مجدداً در ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم[۳] تکلیف به موضوع پرداخت مبتنی‌بر عملکرد انجام شده و با توجه به عزم دولت چهاردهم به شکل جدی در دستور کار قرار گرفته است؛ اما این اقدامات نیز در حد ابلاغ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۱۸) باقی مانده است [۳۲] و بررسی‌ها نشان می‌دهد تاکنون پرداخت مؤثری براساس عملکرد صورت نگرفته و دولت به دنبال اجرایی‌سازی آن است.

۳. آسیب‌شناسی استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی

استقرار کامل و اثربخش نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی با در نظر گرفتن تنوع دستگاه‌ها و مدیران، با چالش‌های ذاتی و ساختاری متعددی روبه‌رو است. یکی از این چالش‌های اساسی، تفسیرپذیری اهداف و در موارد زیادی، انتظارات غیرشفاف است که فرایند مدیریت عملکرد را مختل می‌کند. علاوه‌بر این، غالباً در سازمان‌ها و نهادها، بدبینی نسبت به تجویزهای بیرونی برای ارزیابی عملکرد و مداخله در فرایندهای داخلی دستگاه مشاهده می‌شود. این رویکرد بدبینانه، که گاه ناشی از تجربه‌های ناموفق گذشته یا درک نشدن صحیح اهداف این مداخلات است، باعث می‌شود که تلاش‌ها برای استقرار نظام مدیریت عملکرد، حتی اگر با نیت خیر انجام شوند، نتایج مثبتی به بار نیاورند و با مقاومت پنهان یا آشکار مواجه شوند. همچنین تجویز نسخه‌ای واحد برای ارزیابی همه دستگاه‌ها و تمام سطوح مدیریتی و کارمندی یکی دیگر از انتقادات کلی وارد بر تلاش‌ها برای استقرار نظام‌های مدیریت عملکرد فعلی است؛ این رویکرد که نادیده گرفتن تفاوت‌های ماهوی میان واحدها، وظایف و سطوح مختلف سازمانی است، انعطاف‌پذیری لازم را ندارد و نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای متنوع و خاص هر بخش باشد. در ادامه به‌تفکیک سه سطح سازمان، مدیران و کارمندان و همچنین متولی استقرار این نظام به آسیب‌شناسی وضع موجود و ریشه‌یابی چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد پرداخته و درنهایت نارسایی‌های قانونی ماده (۱۱۰) برنامه هفتم پیشرفت تحلیل و بررسی می‌شود.

۳-۱. ریشه‌شناسی و چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح سازمان

به‌صورت کلی باید اذعان داشت که نظام مدیریت عملکرد در سطح سازمانی به‌طور کامل پیاده نشده و علی‌رغم وجود چارچوب‌ها و شاخص‌های مدیریت عملکرد مطلوبی که توسط سازمان اداری و استخدامی تدوین شده است، تکمیل نشدن چرخه مدیریت عملکرد

۱. تبصره «۲۰» قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹.
۲. تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۰.
۳. بند «الف» ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت: سازمان مکلف است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمت و محصول اقدام نماید؛ به‌نحوی‌که پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات براساس فعالیت‌ها (محصولات و خدمات) متناسب با قیمت تمام شده و حجم فعالیت صورت گیرد.

و بازخورد مؤثر دادن به دستگاه‌ها، به چالشی اساسی بدل شده است. اصلی‌ترین تلاش‌ها در سطح دستگاهی در قالب جشنواره شهید رجایی، که سالانه در هفته دولت برگزار می‌شود، تبلور پیدا می‌کند که شناخته شده نبودن دستگاه‌های برتر که هرساله با بررسی عملکرد دستگاهی معرفی می‌شوند، چه در بین مردم، خبرگان و حتی مدیران دولتی، مؤلفه دیگری است که اهمیت اقدامات در جهت ارزیابی دستگاهی را زیر سؤال می‌برد.

یکی دیگر از انتقادات در سطح سازمانی، تعداد قابل توجه جوایز، لوح‌های تقدیر و عناوینی نظیر دستگاه برتر است که در بخش‌های گوناگون اعطا می‌شود و به‌تدریج باعث کاهش اعتبار و ارزش واقعی این تقدیرها شده است. این رویکرد، که به‌جای تمرکز بر دستاوردهای برجسته و استثنایی، به پراکندگی تقدیرها منجر شده، اعتبار کلی نظام مدیریت عملکرد در سطح دستگاهی را خدشه‌دار می‌کند. هرچند برخی موضوعات نظیر ارزیابی دستگاه برتر در صرفه‌جویی انرژی، دستگاه برتر در عمل به برنامه تحول اداری، دستگاه برتر در اقناع افکار عمومی و... اهمیت دارند، ولی گنجاندن همه آنها در یک برنامه و کنار هم قرار گرفتن با دستگاه‌های برتر اصلی، اهمیت و نسبت جوایز با یکدیگر را زیر سؤال می‌برد. علاوه‌بر این، نادیده گرفتن یا کم‌اهمیت شمردن نظرات و تجربیات مستقیم شهروندان، که به‌عنوان اصلی‌ترین دریافت‌کنندگان خدمات دولتی، بهترین معرف عملکرد دستگاه‌ها هستند، خلأ جدی در فرایند ارزیابی محسوب می‌شود.

انتقاد جدی دیگر، پیگیری نکردن پیشنهادهای اصلاحی برای بهبود عملکرد دستگاه‌هاست؛ به‌طوری‌که جشنواره شهید رجایی به رویدادی سالانه تبدیل شده است که پس از پایان مراسم، تا حد زیادی فراموش می‌شود و رویه‌ای دائمی نیست. گویا هر سال صرفاً از وضع موجود دستگاه‌ها عکسی گرفته و در جشنواره نشان داده می‌شود، بدون اینکه تأثیر آن در بهبود عملکرد دستگاهی پیگیری شود و حتی این عکس برای سازمان‌ها اهمیت داشته باشد و در تکاپو باشند تا سال آینده تصویر بهتری از خود دریافت کنند.

مشکلات فراوان دیگری در استقرار مدیریت عملکرد در سطح سازمان‌ها و دستگاه‌ها وجود دارد؛ تعدادی از آنها از ماهیت بین‌بخشی و چندوجهی موضوعات و مسائل کشور نشئت می‌گیرد که جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها را دشوار می‌سازد. علاوه‌بر این، نبود شفافیت در تعیین دقیق مأموریت‌ها و اهداف سازمانی و فقدان اولویت‌بندی مشخص و توافق روی اهداف کلیدی دستگاه‌ها، زمینه را برای عدم استقرار مناسب نظام مدیریت عملکرد سازمانی فراهم می‌کند و به ایجاد انحراف از آن منجر می‌شود.

۲-۳. ریشه‌شناسی و چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران

در بخش مربوط به استقرار نظام مدیریت عملکرد مدیران، بررسی‌ها نشان می‌دهد علی‌رغم اهمیت بسیار بالای عملکرد مدیران دولتی و تأثیر آن روی سایر بخش‌ها و نقش واسط و کلیدی داشتن در نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی، مدیریت عملکرد در سطح مدیران از جایگاه لازم برخوردار نیست [۳۳]. یکی از شاخصه‌های اهمیت نداشتن عملکرد مدیران و تلاش برای ارزیابی آن در مراسم تودیع و معارفه و هنگام تغییر مدیران خودش را نشان می‌دهد؛ جایی که معمولاً صحبتی درخصوص عملکرد نمی‌شود و جایگاه این موضوع در ارتقا، انتصاب یا عزل مدیران کم‌رنگ است. افزون‌بر این، در حال حاضر سازوکار مشخص و مستقلی برای مدیریت عملکرد مدیران دولتی وجود ندارد و تفکیک خاصی میان مدل ارزیابی مدیران و سایر کارمندان دیده نمی‌شود؛ موضوعی که ممکن است موجب کاهش کارآمدی، تضعیف پاسخ‌گویی و نبود تمرکز بر بهبود عملکرد مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی شود. بررسی عمیق و آسیب‌شناسانه ریشه‌های استقرار نیافتن کامل و اثربخش نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران دولتی کشور، نشان‌دهنده وجود چالش‌های بنیادینی است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

یکی از مسائل به نحوه هدف‌گذاری عملکردی بازمی‌گردد. در بسیاری از موارد، اهداف برای مدیران به‌صورت یک‌طرفه تعیین می‌شود و دیدگاه‌ها، محدودیت‌ها و ظرفیت‌های مجریان در فرایند شکل‌گیری این اهداف مورد توجه قرار نمی‌گیرد. این وضعیت سبب می‌شود هدف‌گذاری‌های عملکردی از واقعیت‌های اجرایی فاصله بگیرد و مدیران امکان تأمین الزامات لازم برای تحقق آنها را نداشته باشند.

پیامد چنین رویکردی، ایجاد فشارهای غیرواقع‌بینانه، و تضعیف انگیزه و پاسخ‌گویی مدیران است.

از دیگر چالش‌های اساسی برای استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران، محدودیت اختیارات مدیریتی در زمینه‌های کلیدی نظیر منابع انسانی و بودجه است. مدیران در بسیاری از دستگاه‌های دولتی از اختیار لازم برای اعمال تصمیمات مؤثر در حوزه‌هایی چون پرداخت پاداش یا اعمال تنبیه، جذب و به‌کارگیری نیرو، تغییر محسوس در حقوق و مزایا و اصلاح ساختارهای سازمانی برخوردار نیستند. این کمبود اختیار موجب می‌شود امکان تحقق اهداف عملکردی کاهش یابد و مسئولیت‌پذیری مدیران تضعیف شود. در چنین شرایطی، مدیران گاه در قبال نتایج عملکردی به فرافکنی روی می‌آورند، زیرا ابزار و اختیارات لازم برای اثرگذاری مستقیم بر عوامل مؤثر بر عملکرد در اختیار آنان نیست. فقدان تناسب میان اختیارات و انتظارات عملکردی، عملاً مانع شکل‌گیری نظام پاسخ‌گویی و ارزیابی مؤثر در سطح مدیریتی می‌شود.

یکی از پیچیدگی‌های اساسی در ارزیابی مدیران، به‌ویژه مدیران عالی، ماهیت بلندمدت آثار اقدامات آنان است. بسیاری از تصمیمات و اقدامات اجرایی که امروز توسط مدیران اتخاذ می‌شود، پیامدهای خود را در بازه‌های زمانی طولانی‌مدت، گاه چندین سال پس از اجرای اولیه، نمایان می‌سازد. این خصوصیت، فرایند ارزیابی عملکرد را با چالش جدی مواجه می‌کند؛ زیرا سنجش اثربخشی واقعی اقدامات در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست و ارزیابی‌های معمول و دوره‌ای قادر به ثبت و سنجش تأثیرات بلندمدت نیستند.

چالش دیگر، پدیده بی‌ثباتی مدیران است. این وضعیت که با تغییرات مکرر و کوتاه‌مدت در رأس هرم مدیریتی، به‌ویژه در سطح وزرا و معاونان، رخ می‌دهد، اساساً مانع از شکل‌گیری و استقرار یک نظام مدیریت عملکرد معنادار می‌شود. به‌عنوان مثال، در دهه اخیر، وزارتخانه‌ای مانند آموزش و پرورش شاهد تغییرات متعدد در رأس مدیریت خود بوده است؛ به‌طوری‌که میانگین عمر تصدی وزیر آن به حدود دو سال رسیده است. در چنین شرایطی، فرصت کافی برای تدوین، اجرا و مشاهده نتایج عملکرد پایدار و قابل ارزیابی برای مدیران فراهم نمی‌آید.

نکته دیگر، تأثیرگذاری گسترده و گاه غیرقابل پیش‌بینی عوامل محیطی است. این عوامل که خارج از حیطه کنترل مستقیم مدیران قرار دارند، می‌توانند به‌شدت بر نتایج عملکردی تأثیر بگذارند [۳۳] و فرایند مدیریت عملکرد را بسیار دشوار کنند. عواملی چون تحولات اقتصادی ناگهانی، تغییرات سیاسی داخلی و بین‌المللی، بلایای طبیعی یا حتی تغییرات در قوانین و مقررات بالادستی، همگی می‌توانند برنامه‌ها و اهداف تعیین شده را تحت‌الشعاع قرار دهند. در چنین شرایطی، سنجش دقیق میزان موفقیت یا شکست مدیر در دستیابی به اهداف، با لحاظ کردن این متغیرهای محیطی، امری پیچیده و نیازمند دقت فراوان است.

یکی از چالش‌های مهم در استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران، وجود انتظارات و توقعاتی فراتر از اهداف تعیین شده در چارچوب قانونی و نظام ارزیابی رسمی است. گاهی مدیران ازسوی مقامات مافوق، نهادهایی نظیر مجلس شورای اسلامی یا معاونت‌های ستادی رئیس‌جمهور، با درخواست‌ها و انتظاراتی مواجه می‌شوند که خارج از شرح وظایف مصوب و اهداف عملکردیِ تعریف شده برای آنها یا در حیطه وظایف آنهاست، ولی فاقد اولویت اصلی است. این توقعات اضافی، که ممکن است جنبه‌های سیاسی، اجتماعی، یا اولویت‌های خاص نهادهای ناظر را منعکس کنند، فشار مضاعفی بر مدیران وارد می‌آورند. ارزیابی عملکرد در چنین شرایطی با پیچیدگی روبه‌رو می‌شود؛ زیرا سنجش میزان دستیابی به اهداف قانونی، درحالی‌که فشارهایی برای تحقق انتظارات خارج از چارچوب نیز وجود دارد، دشوار می‌شود.

یکی از موانع جدی در استقرار نظام مدیریت عملکرد مدیران، فقدان اراده سیاسی کافی برای پیگیری نتایج و اجرای اصلاحات لازم است. دولت‌ها و نهادهای مسئول اغلب از تحمل هزینه‌های سیاسی مرتبط با ارائه بازخورد صادقانه و قاطع در قبال عملکرد نامناسب مدیران اجتناب می‌کنند [۲۰]. این اجتناب ممکن است ناشی از نگرانی‌هایی نظیر ایجاد نارضایتی در میان مدیران، جلوگیری از بحران‌های سیاسی یا حفظ ثبات ظاهری در بدنه مدیریتی باشد.

۳-۳. ریشه‌شناسی و چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح کارمندان

انتقاد کلی وارد بر نظام مدیریت عملکرد فعلی در سطح کارمندان، تبدیل شدن این فرایند از ابزاری راهبردی برای توسعه فردی و ارتقای بهره‌وری و عملکرد سازمانی، به تکلیفی اداری صرفاً تشریفاتی و بوروکراتیک است. در این وضعیت، تمرکز از شناسایی فرصت‌های رشد، ارائه بازخورد سازنده و همسوسازی اهداف فردی با اهداف سازمانی منحرف، و فقط بر تکمیل فرم‌ها و مستندسازی‌های بی‌محتوا متمرکز می‌شود. این رویکرد نه‌فقط اثربخشی مدیریت عملکرد را از بین می‌برد، بلکه به بی‌انگیزگی کارمندان و بی‌اعتمادی به فرایندهای مدیریت عملکرد منجر می‌شود.

یکی دیگر از نقاط ضعف اساسی در نظام فعلی مدیریت عملکرد کارمندان، ماهیت صرفاً سالانه و با تأخیر زیادِ ارائه بازخوردهاست. این فاصله زمانی طولانی میان عملکرد واقعی کارمند و دریافت بازخورد، اثربخشی فرایند مدیریت عملکرد را به‌شدت مخدوش می‌کند. بازخورد دیرهنگام، توانایی کارمند برای درک اشتباهات، اصلاح آنها و تکرار موفقیت‌ها را محدود می‌کند و از نقش تربیتی و توسعه‌ای مدیریت عملکرد می‌کاهد. در نتیجه، ارزیابی سالانه به‌جای آنکه ابزاری برای بهبود مستمر باشد، به گزارشی گذشته‌نگر و اغلب کم‌فایده تبدیل می‌شود.

شکاف فاحش میان نتیجه ارزیابی عملکرد کارمندان و نتیجه عملکرد کلی سازمان (به‌عنوان نمونه می‌توان این اختلاف را در جدول ۶ که مربوط به برخی از دستگاه‌های اجرایی است مشاهده کرد)، نشان‌دهنده نبود اتصال واقعی و اثربخشِ معیارهای ارزیابی فردی به نتایج و اهداف کلان سازمانی است. این وضعیت حاکی از آن است که نظام مدیریت عملکرد نتوانسته است به‌درستی، میزان مشارکت و تأثیرگذاری واقعی کارکنان و مدیران را در دستیابی به اهداف استراتژیک سازمان منعکس کند و ارزیابی‌ها بیشتر جنبه تشریفاتی یافته و از هدف اصلی خود دور افتاده است.

جدول ۶. مقایسه نمرات ارزیابی دستگاهی و نمرات ارزیابی کارکنان در برخی دستگاه‌های اجرایی

	ستاد وزارت آموزش و پرورش		ستاد سازمان امور مالیاتی		سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور		ستاد وزارت امور اقتصاد و دارایی		ستاد گمرک	
سال	نمره ارزیابی سازمان	نمره ارزیابی کارمندان	نمره ارزیابی سازمان	نمره ارزیابی کارمندان	نمره ارزیابی سازمان	نمره ارزیابی کارمندان	نمره ارزیابی سازمان	نمره ارزیابی کارمندان	نمره ارزیابی سازمان	نمره ارزیابی کارمندان
۱۴۰۰	۶۷	۹۷.۱۸	۷۸.۸	۹۸.۴۳	۷۶.۴	۹۰.۵	۷۲.۵	۹۱.۶	۶۹	۹۳.۸
۱۴۰۱	۷۷.۲	۹۶.۸۵	۸۴.۳	۹۸.۱۸	۷۵	۹۰	۸۴.۲	۹۱.۱	۷۳.۶	۹۴.۸
۱۴۰۲	۷۴.۵	۹۷.۵۹	۸۳.۲	۹۸.۶	۶۳.۶	۹۰.۷۵	۸۰.۹	۹۴.۳	۷۸.۷	۹۵.۷
۱۴۰۳	۵۵	۹۷.۱۱	۷۴	۹۸.۱۸	۴۵.۸۱	۹۱.۵	۸۲	۹۱.۸	۷۳.۹	۹۶.۸

مأخذ: همان.

یکی از موانع کلیدی در اثربخشی نظام مدیریت عملکرد، فقدان یکپارچگی و همسویی میان این نظام با سایر زیرنظام‌های حیاتی منابع انسانی، ازجمله حقوق و دستمزد، آموزش، انتصابات و ارتقاست. در حال حاضر، نظام مدیریت عملکرد به‌صورت جزیره‌ای عمل می‌کند و نتایج آن به‌طور مؤثر در فرایندهای کلیدی دیگر مانند تعیین پاداش، برنامه‌ریزی آموزش‌های هدفمند، تصمیم‌گیری برای انتصابات و تعیین مسیر شغلی و ارتقای کارکنان لحاظ نمی‌شود. هرچند تلاش شده است تا نتایج عملکردی مؤثر واقع شود، به‌دلیل عدم اتخاذ تصمیمات با پشتوانه کارشناسانه، اگر صرفاً گفته نشود اقدامات مخرب، اقدامات بی‌اثری صورت گرفته است؛ به‌عنوان مثال

تا سال ۱۳۹۶، به‌موجب ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «۳» ماده (۴۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، اگر کارمندان در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب نمره ارزیابی عملکرد زیر ۵۰ درصد دریافت می‌کردند، باید بازخرید می‌شدند[۲۶]. در سال ۱۳۹۶ با تصویب هیئت وزیران و اصلاح ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی مذکور، مقرر شد تا کف عملکرد ۵۰درصدی به ۷۵ درصد ارتقا پیدا کند[۲۷] تا درصورتی‌که عملکرد کارمندان در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب کمتر از ۷۵ درصد باشد بازخرید شوند. ولی اتفاقی که با این تشدید گره زدن نادرست عملکرد به اخراج کارمندان رخ داد، بهبود عملکرد یا اخراج کارمندان ضعیف نبود، بلکه با توجه به وجود تعارفات اداری و نبود فرهنگ برخورد سخت با کارکنان ضعیف به افزایش غیرواقعی میانگین نمرات ارزیابی عملکرد کارمندان منجر شد.

یکی دیگر از چالش‌های اساسی در نظام مدیریت عملکرد، تکیه صرف بر نتایج پایانی سال و نادیده گرفتن ثبت و ارزیابی مستمر فعالیت‌های کلیدی و دستاوردهای کارکنان در طول سال است. این رویکرد، فرصت بازخورد به‌موقع، شناسایی نقاط قوت و ضعف در حین انجام کار و ایجاد فرصت‌های یادگیری و بهبود را از بین می‌برد. در نتیجه، ارزیابی نهایی به‌جای آنکه منعکس‌کننده فرایند پویا و مستمر باشد، به ارزیابی‌ای ناقص و عمدتاً براساس حافظه یا مستندات پراکنده تبدیل می‌شود که دقت و اعتبار آن را به‌شدت کاهش می‌دهد.

علاوه‌بر این، فقدان سیستم یکپارچه مدیریت عملکرد در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی، مانع از شکسته شدن مؤثر اهداف کلان سازمانی به اهداف خُرد واحدهای سازمانی و فردی می‌شود. بسیاری از فرایندها همچنان به‌صورت دستی و سنتی انجام می‌شود و معیارهای سنجش عملکرد نیز اغلب شفاف، قابل اندازه‌گیری یا مرتبط با نتایج واقعی نیستند.

یکی دیگر از آسیب‌های نظام مدیریت عملکرد کارمندان، مربوط به تکالیف با جزئیات از بیرون دستگاه‌ها برای استقرار این نظام است و مقاومت مشاهده شده در برابر استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دستگاه‌ها، ریشه در ماهیت تحمیلی و قاعده‌گذاری از بیرون دارد که فاقد توجه کافی به شرایط، مسائل و واقعیت‌های منحصربه‌فرد هر سازمان و هر کارمند است. مدیران به‌طور روزمره با چالش‌ها و مسائل خاص کارکنان خود درگیرند و از نزدیک در جریان جزئیات و شرایط فردی آنها قرار دارند. اعمال قواعد کلی و یکسان از خارج، بدون در نظر گرفتن این ظرافت‌ها و ندادن آزادی عمل کافی به مدیران برای انطباق فرایندها با مقتضیات واحد خود، نه‌فقط اثربخشی نظام مدیریت عملکرد را کاهش می‌دهد، بلکه به مقاومت و بی‌انگیزگی در میان مدیران و کارکنان منجر می‌شود.

علاوه‌بر انتقادات مطرح شده، استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح کارمندان با چالش‌های مهمی روبه‌رو است؛ ازجمله تضاد میان حقوق و مزایای پایه پایین و انتظارات کارکنان مبنی‌بر دریافت کارانه و پرداخت‌های خارج از حکم به‌عنوان حق خود، در مقابل تلاش برای پیوند زدن نتایج ارزیابی عملکرد به این دریافتی‌ها. در این وضعیت، بیشتر مدیران برای اینکه به گمان خود حق کارکنان را پایمال نکنند یا وجهه خود را بین آنها از دست ندهند یا با آنها درگیر نشوند، تصمیم به تداوم ارزیابی‌های صوری و تشریفاتی گرفته‌اند.

یکی از چالش‌ها در استقرار موفق نظام مدیریت عملکرد، نگاه غالباً منفی و تنبیهی کارکنان به مفهوم ارزیابی عملکرد است. این نگرش که ریشه در تجربیات گذشته، برداشت‌های نادرست از ارتباط بین ارزیابی و پیامدهای تنبیهی، و نبود شفافیت در فرایند دارد، به مقاومت، همکاری نکردن، و درنهایت ناکارآمدی نظام ارزیابی منجر می‌شود. درک و پذیرش این واقعیت که ارزیابی عملکرد در اصل ابزاری برای شناسایی نقاط قوت، توسعه فردی و حرفه‌ای، و همسوسازی اهداف فردی با اهداف سازمانی است، نه‌فقط فرایندی تنبیهی، بلکه امری ضروری است.

علاوه‌بر این، استقرار کامل و اثربخش نظام مدیریت عملکرد در سطح کارمندان با چالش ذاتی درخصوص سوگیری‌های شناختی ارزیابان بر نتایج ارزیابی‌ها مواجه است. این سوگیری‌ها، ازجمله اثر هاله‌ای (که یک ویژگی مثبت یا منفی فرد بر قضاوت کلی او غالب می‌شود)، تأثیر روابط شخصی (که به جانب‌داری یا سخت‌گیری نامتناسب منجر می‌شود) و گرایش به مرکزگرایی (تمایل به دادن نمرات متوسط و یکسان به اکثر کارکنان)، باعث می‌شوند که دستیابی به ارزیابی عملکرد به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین زیرنظامات

مدیریت عملکرد با دقت ۱۰۰ درصدی و عینیت کامل امری دست‌نیافتنی به‌نظر برسد.

۴-۳. ریشه‌ها و چالش‌های نهادی و تقسیم کار و متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد

در نهاد متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در کشور نیز مشکلاتی وجود دارد. ماده (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان اداری و استخدامی را مسئول پیگیری و نظارت بر استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی در دستگاه‌های اجرایی معرفی کرده است. همچنین به‌نظر، ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم نیز تأکید روی ارزیابی دستگاه‌ها توسط این سازمان دارد، ولی در مواردی مشاهده شده است برخی از دستگاه‌های دیگر مداخلاتی در این وظیفه دارند؛ به‌عنوان مثال می‌توان به ارزیابی و رتبه‌بندی دستگاه‌ها در میزان الکترونیکی شدن خدمات توسط وزارت ارتباطات اشاره کرد[۲۴]. همچنین با توجه به تأکید ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم به ارزیابی شرکت‌ها، مسئولیت وزارت امور اقتصاد و دارایی دراین‌خصوص محل ابهام است.

هرچند در زمان تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری، تفکیکی میان سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه وجود نداشته است، در حال حاضر، سیطره سازمان برنامه و بودجه روی برخی از اهرم‌های کلیدی جهت استقرار نظام مدیریت عملکرد، نظیر هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی تحقق اهداف و برنامه‌ها چالش‌هایی را ایجاد کرده است، گفتنی است که بعد از ابلاغ قانون برنامه هفتم پیشرفت، مرکز ملی نظارت و ارزیابی عملکرد سازمان برنامه و بودجه برای تحقق ماده (۱۸) برنامه هفتم نیز ایجاد شده است.

در سطح مدیران، علی‌رغم صورت نگرفتن اقدام جدی، در برهه‌هایی تلاش‌هایی توسط دفتر رئیس‌جمهور برای ارزیابی مدیران ارشد صورت گرفته و این مورد نیز بسترساز تعارضاتی با تلاش‌های سازمان اداری و استخدامی شده است.

در سطح کارمندان و درون سازمان‌ها، متولی اصلی، دفاتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات هستند. هرچند عنوان «مدیریت عملکرد» به این واحدها افزوده شده، ماهیت اصلی فعالیت‌ها، رویکردها و قواعد حاکم بر آنها، همچنان رنگ‌وبوی مچ‌گیری و ارزیابی‌های سنتی را دارد. این عناوین کهنه و رویکردهای قدیمی که در نام‌گذاری آنها نیز مشهود است (جدول ۵)، باعث می‌شود که فرایند مدیریت عملکرد، به‌جای آنکه ابزاری برای توسعه و بهبود مستمر کارکنان و سازمان باشد، به ابزاری برای کنترل، سرزنش و یافتن خطا تبدیل شود و این رویکرد سنتی، یکی از موانع بر سر راه پیاده‌سازی مؤثر مدیریت عملکرد برای کارمندان است.

۵-۳. آسیب‌شناسی متن و نارسایی‌های قانونی

۱-۵-۳. آسیب‌شناسی محتوایی ماده (۱۱۰)

در متن قانون، هرچند ابتدا از مفهوم «مدیریت عملکرد» سخن گفته شده است تا رویکردی نوین، توسعه‌محور و مبتنی‌بر بهبود مستمر القا شود، در ادامه دوباره از واژه «ارزیابی» استفاده شده است؛ اصطلاحی که با رویکردهای قدیمی، کنترل‌محور و مچ‌گیرانه پیوند خورده است[۲].

علاوه‌بر این، در متن این ماده، هیچ‌گونه تصریحی درباره متولی و مسئول اصلی اجرای آن وجود ندارد؛ درحالی‌که از سابقه موضوع و ساختار قانون چنین برداشت می‌شود که منظور احتمالاً سازمان اداری و استخدامی کشور است، بااین‌حال، نبودِ اشاره روشن و رسمی، به آشفتگی در زمینه استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی و حیطه وظایف و اختیارات دستگاه‌ها، به‌خصوص سازمان برنامه و بودجه، دراین‌باره دامن می‌زند[۲].

در ابتدای این ماده، قانونگذار از «ارزیابی سه‌سطحی» سخن می‌گوید و انتظار می‌رود تکالیفی متناسب برای مدیریت عملکرد در سطوح سازمان، مدیران و کارمندان مشخص شود؛ اما در ادامه، صرفاً برای ارزیابی در سطح سازمان تکلیف‌گذاری شده است و دو

سطح دیگر کاملاً مغفول مانده‌اند [۲]. درمجموع نیز در متن قانون برنامه هفتم پیشرفت، تصریح روشنی درباره ارزیابی و مدیریت عملکرد مدیران و کارمندان وجود ندارد؛ بنابراین، اگر قرار است اقدامی در این حوزه انجام شود، تنها مسیر قانونی قابل اتکا، طراحی و بهره‌گیری از ظرفیت آیین‌نامه این ماده است تا خلأهای موجود جبران شود و چارچوب مشخصی برای مدیریت عملکرد سطح مدیران و کارمندان فراهم آید.

۲-۵-۳. آسیب‌شناسی حیطه شمول دستگاهی قانون

در این ماده، دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه نام برده شده‌اند و فقط سازمان ثبت اسناد خارج از این قوه مشمول این ماده شده است. درصورتی‌که براساس نظام فعلی مدیریت عملکرد، دستگاه‌های دیگری مانند سازمان پزشکی قانونی، که خارج از قوه مجریه‌اند، نیز براساس مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری ارزیابی می‌شوند.

ابهام دیگر، دستگاه‌هایی است که شمول آنها مستلزم تصریح یا ذکر نام است؛ مانند بانک مرکزی، شرکت ملی نفت و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و... که مشخص نیست این قانون درخصوص آنها اعمال می‌شود یا خیر.

۳-۵-۳. آسیب‌شناسی حیطه شمول موضوعی قانون

قانون روی ارزیابی دستگاه‌ها براساس خدمات تأکید کرده است؛ پرسش اول این است که تعریف دقیق خدمت چیست و آیا خدماتی را که بین دستگاه‌ها و درون دولت است[۱] هم شامل می‌شود یا خیر؟ ابهام دیگر این است که عملکرد دستگاه‌ها درخصوص اهدافی که در حیطه سیاستگذاری، نظارت و مسائل دیگر (نظیر عمل به تکالیف خود برنامه هفتم) وجود دارد هم در این ارزیابی‌ها باید لحاظ شود یا خیر؟ همچنین گفتنی است بسیاری از شاخص‌های مطرح شده نظیر کیفیت خدمات، میزان رضایت‌مندی مردم از کیفیت خدمات، سرعت و میزان الکترونیکی شدن خدمات در شاخص‌های سنجش سالانه دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان اداری و استخدامی وجود دارد.

درمجموع، به‌نظر می‌رسد مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی، از جامعیت، کیفیت و دقت بالاتری برخوردار است. ازاین‌رو، لازم است تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، با رویکرد هم‌افزایی و با استناد به مواد مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آنها انجام پذیرد. شایان ذکر است، درحالی‌که قانونگذار در مواد مختلف برنامه هفتم بر رعایت احکام قانونی پیشین تأکید داشته است، در ماده (۱۱۰) با وجود سابقه فعالیت و استقرار نظام‌های مدیریت عملکرد بر مبنای مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، هیچ اشاره‌ای به این مواد نشده و صرفاً به «قانون تسهیل صدور مجوزها» استناد شده است. نبود تصریح قانونی و فقدان ارتباط حقوقی بین این مواد، به اذعان کارشناسان سازمان اداری و استخدامی، چالش‌های جدی در مسیر تصویب آیین‌نامه ماده (۱۱۰) ایجاد کرده است؛ به‌گونه‌ای‌که با گذشت حدود دو سال از ابلاغ قانون برنامه هفتم، تصویب آیین‌نامه‌ای که باید ظرف ۶ ماه نهایی می‌شد، همچنان در وضعیت بلاتکلیفی قرار دارد.

۴-۵-۳. آسیب‌شناسی تکلیف قانونی تشویق و تنبیه ۱۰ درصد بالا و ۱۰ درصد انتهایی

بازخورد مناسب یکی از اجزای اصلی چرخه مدیریت عملکرد است و نبود آن استقرار این نظام را بی‌معنا می‌کند. هرچند در حال حاضر، بازخورد مؤثری نسبت به عملکرد در هیچ‌یک از سطوح سازمان، مدیران و کارمندان وجود ندارد و اینکه برای بهبود این روند، عملکرد مثبت تشویق شده، عملکرد ضعیف با بازخورد مناسب و تنبیه روبه‌رو شود، هدف بسیار خوبی است؛ لذا این موضوع دارای ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های بسیاری است و برخورد ساده‌انگارانه، سطحی و تقلیل‌یافته با آن، نه‌فقط به بهبود عملکرد منجر نمی‌شود،

۱. خدمات دولت به دولت (G2G)، شامل تعاملات، تبادل اطلاعات و همکاری‌های الکترونیکی میان سازمان‌ها، نهادها و سطوح مختلف حاکمیتی است که به‌منظور افزایش کارایی، یکپارچه‌سازی خدمات و تسهیل تصمیم‌گیری‌های کلان در نظام اداری صورت می‌گیرد.

بلکه می‌تواند گره‌های کور دیگری را در نظام اداری ایجاد کند. در ادامه چند چالش کلی در رابطه با هدف تشویق و برخورد انضباطی که در ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت به آن اشاره شده است، بیان می‌شود:

- تشویق و به‌خصوص برخورد انضباطی تعریف دقیق و مشخصی ندارد؛ کما اینکه در گزارش اظهارنظر مرکز پژوهش‌های مجلس درمورد لایحه پیشنهادی برنامه هفتم بیان شده است: «منظور از عبارت برخورد انضباطی مشخص نبوده و واجد ابهام است» [۳۰] و کماکان این ابهام باقی است.
- نوع، تعداد خدمات و مخاطبین دستگاه‌های اجرایی بسیار متفاوت است و مقایسه، رتبه‌بندی و برخورد مشابه با آنها چالش‌هایی ایجاد می‌کند.
- تغییر مداوم شاخص‌ها و وزن شاخص‌ها سبب کم و زیاد شدن و اختلافات نتایج عملکردی دستگاه می‌شود و بعد از گذشت حدود پنج سال از انتشار شاخص‌های عملکردی، همچنان در برخی از موضوعات و دستگاه این شاخص‌ها به ثبات نرسیده است.[۱]
- برخی از شاخص‌های سنجش عملکرد مبتنی‌بر گزارش‌های بین‌المللی است که هر چهار سال منتشر و در برخی از دستگاه‌ها به‌سبب این موضوع، پرش‌های عملکردی مشاهده می‌شود.
- اختیارات و امکاناتی که مجری این ماده قانونی برای تشویق و تنبیه دستگاه‌ها (به‌خصوص دستگاهی مانند سازمان ثبت که در قوه مجریه نیست) دارد محل ابهام است.
- نبود فرهنگ سیاسی برخورد سخت و بازخورد مؤثر دادن در قبال عملکرد که باید برای فرهنگ‌سازی آن تلاش شود.

براساس تعداد دستگاه‌های هدف‌گذاری شده در ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، ۱۰ درصد بالای رتبه‌بندی و ۱۰ درصد انتهای رتبه‌بندی هدف تشویق یا برخورد انضباطی هستند. طبق بررسی گزارش‌های منتشر شده سازمان اداری و استخدامی در رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی کشور [۳۴]، [۳۵]، [۳۶] و [۳۷]، سالانه عملکرد ۲۷ دستگاه اصلی[۲] بررسی و ارزیابی می‌شود. اگر این تعداد ملاک عمل باشد، تقریباً باید گفت که تعداد سه دستگاه ابتدایی و سه دستگاه انتهایی باید تشویق شود یا با آن برخورد انضباطی صورت گیرد. در ادامه لیست این دستگاه‌ها در چهار سال اخیر استخراج و در جدول ۷ نشان داده شده است.

جدول ۷. دستگاه‌های اصلی ۱۰ درصد برتر و ۱۰ درصد انتهایی طی سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳

	سال ۱۴۰۰	سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۳
سه دستگاه برتر	۱. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ۲. وزارت نیرو، ۳. وزارت کشور.	۱. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ۲. سازمان انرژی اتمی، ۳. وزارت نیرو.	۱. وزارت نفت، ۲. وزارت نیرو، ۳. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.	۱. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ۲. وزارت دادگستری، ۳. سازمان ملی استاندارد.
سه دستگاه انتهایی	۲۳. سازمان حفاظت محیط زیست، ۲۴. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ۲۵. بانک مرکزی.	۲۴. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۲۵. معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، ۲۶. بانک مرکزی.	۲۳. بانک مرکزی، ۲۴. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۲۵. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.	۲۵. بنیاد ملی نخبگان، ۲۶. بانک مرکزی، ۲۷. وزارت آموزش و پرورش.

مأخذ: همان.

۱. به‌عنوان مثال، در سال‌های ابتدایی انتشار شاخص‌ها، براساس سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، شاخص رسیدن سهم تعاونی‌ها از اقتصاد کشور به ۲۵ درصد به‌عنوان یکی از شاخص‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با وزن بسیار بالا تعیین شده و در همان سال به ناگاه رتبه این وزارتخانه را بسیار پایین آورد و در سال‌های بعد با تعدیل وزن این شاخص، نمرات ارزیابی این وزارتخانه نرمال‌تر شد.

۲. هرچند به‌دلیل ابهامات در شمول برخی از دستگاه‌ها در این ارزیابی‌ها، تعداد دستگاه‌های ارزیابی شده طی چهار سال اخیر بین ۲۵ تا ۲۷ دستگاه متغیر بوده است.

مطابق جدول ۷، یکی از نکات جالب توجه، ثابت بودن نسبی دستگاه‌های انتها و ابتدای لیست است؛ به‌طوری‌که در چهار سال اخیر، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح سه بار در جایگاه اول قرار گرفته، وزارت نیرو سه سال در ۱۰ درصد بالای رتبه‌بندی حضور داشته و بانک مرکزی هر چهار سال جزء ۱۰ درصد انتهایی لیست قرار گرفته است.[۱]

یک سؤال مهم و قابل تأمل این است که منظور از تشویق یا برخورد انضباطی با دستگاه دقیقاً چیست؟ یعنی با توجه به نتایج ارزیابی سال ۱۴۰۳، که وزارت آموزش و پرورش در جایگاه انتهایی قرار گرفته، باید بودجه عمرانی یا بودجه جاری‌اش دچار خدشه شده باشد یا منظور، تشویق و برخورد انضباطی با رئیس دستگاه یا حدود یک میلیون کارمند آن است؟

اگر منظور از تشویق و برخورد انضباطی با دستگاه، مدیران آن، به‌ویژه رئیس دستگاه باشد، این موضوع ظرافت‌ها و ملاحظاتی دارد که حتماً باید در تدوین آیین‌نامه لحاظ شود. تعداد زیادی از این ملاحظات در بخش چالش‌های استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران عنوان شده است که باید برای آنها تدبیر شود، علاوه‌بر آن موارد، دو نکته مهم نیز باید مورد توجه قرار گیرد:

با فرض ذهنی اعمال شدن و پافشاری روی تشویق و برخورد انضباطی مؤثر برای دستگاه‌ها و مدیران ارشد آنها، دیگر کسی تمایل به قبول مسئولیت دستگاه ضعیف ندارد و تمایل برای گرفتن مسئولیت دستگاه با عملکرد بالا هم افزایش پیدا می‌کند. بنابراین یکی از ضرورت‌های مهم، نه توجه به رتبه دستگاه در بازخورد دادن، بلکه درصد پیشرفت یا تنزل عملکرد آن است.

نکته دیگر، برقراری تناظر بین عملکرد دستگاه و رئیس و مدیران آن است؛ با توجه به بی‌ثباتی‌های شایع مدیریتی و اینکه در برخی از دستگاه‌ها، عمر مدیریتی رئیس دستگاه به یک سال هم نمی‌رسد، اگر عملکرد دستگاه ماحصل اقدامات مدیر قبلی باشد چه اتفاقی رخ می‌دهد؟ و چه کسی باید مورد برخورد انضباطی قرار بگیرد؟ در اینجا باید حتماً هنگام انتصاب یا در ابتدای هر سال، اهداف مورد انتظار به‌صورت شفاف به اطلاع رئیس دستگاه برسد و مورد قبول او واقع شود.

با فرض اینکه منظور از تشویق و برخورد انضباطی با دستگاه‌ها، اعمال آن روی کارمندان باشد، باید گفت که چالش اولیه، نبود استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی است؛ به‌طوری‌که سهم کارمندان از نتیجه کسب شده توسط دستگاه مشخص نیست. همچنین ایده‌هایی نظیر پرداخت مبتنی‌بر عملکرد که بازخورد مؤثر دادن به کارمندان را در نظر دارد، بنا به ایرادات پیاده‌سازی در یک دهه گذشته به شکست منجر شده است؛ ازجمله این ایرادات:

- توجه صرف روی شاخص‌های مالی و صرفه اقتصادی به‌عنوان عامل انگیزاننده نیروی انسانی؛
- پیاده‌سازی طرح پرداخت مبتنی‌بر عملکرد در موارد نامرتبط برای کارمندان ستادی و دستگاه‌هایی با فعالیت‌های غیرکمّی مانند ادارات فرهنگ و ارشاد، عاملی برای شکلی شدن و از بین رفتن اثر آن؛
- فقدان پیگیری و پشتیبانی برای رفع ایرادات اجرایی طرح و متوقف شدن تلاش‌ها در حد چند بخشنامه؛
- مشکلات معیشتی کارمندان و عدم کفاف حقوق پایه برای رفع نیازهای اولیه زندگی و پیچیده شدن این موضوع با اعمال طرح‌های پرداخت مبتنی‌بر عملکرد؛ ضمن اینکه بند «۶» سیاست‌های کلی نظام اداری علاوه‌بر موضوع پرداخت مبتنی‌بر عملکرد، به لزوم توجه به حداقل معیشت کارکنان نیز اشاره دارد.

۱. به گفته کارشناسان، یکی از دلایل رتبه پایین برخی از دستگاه‌ها، جدی نگرفتن ارزیابی‌های سازمان اداری و استخدامی و همکاری نکردن و بی‌توجهی به بارگزاری صحیح مستندات است که با جدی شدن پاداش و تنبیه، دقت و کیفیت رتبه‌بندی دستگاه‌ها نیز از این نظر بهبود پیدا می‌کند.

۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی

به‌منظور ارائه پیشنهادهای مؤثر در بهبود استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی، ابتدا باید به این نکته توجه داشت که نظام‌های مدیریت عملکرد ماهیتی ایستا ندارند و نمی‌توان آنها را برای بلندمدت بدون بازنگری استفاده کرد. ازاین‌رو، ضروری است به‌صورت دوره‌ای، خلأها و کاستی‌های سیستم شناسایی و اصلاح شوند [۴]. همچنین، توصیه می‌شود هرگونه اقدام در راستای استقرار یا اصلاح نظام مدیریت عملکرد، پیش از تعمیم سراسری، به‌صورت پایلوت پیاده‌سازی شود تا ضمن کاهش خطاهای احتمالی، اثربخشی و کارآمدی آن در عمل ارزیابی شود. در ادامه، پیشنهادهایی به تفکیک سه سطح مدیریت عملکرد و همچنین درخصوص متولی استقرار این نظام مطرح می‌شود.

۴-۱. پیشنهادهایی به‌منظور بهبود نظام مدیریت عملکرد در سطح سازمان

به‌منظور بهبود کیفیت شاخص‌های ارزیابی در سطح دستگاهی و سازمانی این پیشنهادها مطرح است:

- شاخص‌گذاری با تأکید بیشتر روی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت (به‌عنوان حلقه اتصال عملکردی در سه سطح)؛
- سعی در ایجاد ثبات نسبی و تغییر نکردن شاخص‌های کلیدی سنجش عملکرد دستگاه‌ها حداقل تا پایان برنامه هفتم پیشرفت؛
- استفاده از ظرفیت سامانه فوریت‌های اداری (فواد) و نظرات مردمی برای ارزیابی بهتر کیفیت خدمات ارائه شده به مردم؛
- استفاده از گزارش‌های کارشناسی مراکز پژوهشی نظیر مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در میزان عمل به تکالیف برنامه هفتم پیشرفت؛ به‌عنوان مثال این گزارش برای سال اول برنامه منتشر شده و حتی رتبه‌بندی نیز نسبت به دستگاه‌ها صورت گرفته است [۳۸]؛
- تقویت جلسات هم‌اندیشی با خبرگان برای ارتقای کیفیت شاخص‌ها؛
- تلاش بیشتر سازمان اداری و استخدامی برای بیان زحمات و دقت شاخص‌های وضع شده و رفع شبهات و پیش‌فرض‌های ذهنی مردم و خبرگان درخصوص شاخص‌گذاری‌های غیرکارشناسی توسط سازمان.

برای ارتقای جایگاه و اهمیت مدیریت عملکرد در سطح سازمانی، پیشنهاد می‌شود جشنواره شهید رجایی با مانور رسانه‌ای گسترده‌تری معرفی و پوشش داده شود؛ همانند جریان‌سازی موفق «جشنواره فیلم فجر» که برای ۱۰ روز به موضوع اصلی رسانه‌ها تبدیل و ابعاد مختلف آن تحلیل و نظرسنجی می‌شود و توجه عموم را به خود جلب می‌کند، جشنواره شهید رجایی نیز از این ظرفیت بالقوه برخوردار است. با توجه به اینکه نتایج و تأثیرات جشنواره شهید رجایی بر زندگی روزمره مردم بسیار ملموس‌تر و حیاتی‌تر است، می‌توان با رویکردی رسانه‌ای هوشمندانه، اهمیت آن را بیش‌ازپیش برجسته ساخت و توجه عمومی و مدیران را به این حوزه جلب کرد. یکی از خلأهای مهم در چرخه مدیریت عملکرد سازمانی، نبود توجه کافی و پیگیری مؤثر پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده به دستگاه‌هاست. رفع این نقیصه، نیازمند تخصیص نیروی انسانی متمرکز و همچنین به‌کارگیری ابعاد رسانه‌ای مناسب است؛ علاوه‌بر این، همراهی و اقناع اندیشکده‌ها و مراکز پژوهشی در پیگیری و حمایت از اصلاحات مورد نیاز، می‌تواند به اثربخشی و پایداری نتایج کمک کند.

برای ایجاد اهمیت و ارزش بیشتر برای جوایز دریافتی سالانه، پیشنهاد می‌شود تعداد جوایز جشنواره شهید رجایی با هر عنوانی کاهش یابد و براساس تکلیف قانونی تشویق ۱۰درصدی دستگاه، درنهایت فقط از سه دستگاه تقدیر شود. علاوه‌بر این، پیشنهاد می‌شود یک جایزه تحت عنوان تحول فراتر از انتظار ایجاد شود که لزوماً هر سال هم داده نشود و در کنار آن نشان‌های رسمی از

رئیس‌جمهور و پاداش‌های مالی کلان برای دستگاه برگزیده در نظر گرفته شود تا بالاترین سطح تقدیر عملکرد دستگاهی لقب بگیرد.

۲-۴. پیشنهادهایی به‌منظور بهبود نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران

پیشنهاد اصلی این گزارش، تمرکز دولت و مجلس بر استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران، به‌ویژه رؤسای دستگاه‌های اجرایی است؛ به این معنا که مدیریت عملکرد در سایر سطوح باید از طریق اعمال مؤثر و هدفمند قواعدی در لایه مدیریت عالی دستگاه‌ها طراحی و هدایت شود. در واقع، با استقرار سازوکاری منسجم برای ارزیابی و پاسخ‌گویی رؤسای دستگاه‌های اجرایی، آنها برای تحقق اهداف و بهبود عملکرد به‌صورت داوطلبانه به‌سمت استقرار این نظام در سطح کارمندان و مدیران داخلی سوق می‌یابند و از این طریق می‌توان نظام مدیریت عملکرد را به‌صورت یکپارچه در سراسر سازمان نهادینه کرد. در ادامه به چند پیشنهاد و نکته به‌منظور استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح مدیران اشاره می‌شود:

یکی از الزامات اساسی برای استقرار نظام مدیریت عملکرد مدیران، وجود اراده سیاسی به‌منظور ارزیابی واقعی و مؤثر است و تا هنگامی که این اراده وجود نداشته باشد، با اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌ها اتفاق جدی در این حوزه رقم نمی‌خورد.

یکی از چالش‌ها، نامتناسب بودن نتایج عملکرد رئیس دستگاه و مدیران عالی آن با خود دستگاه است که باید به‌طور جدی بازبینی شود. پیشنهاد می‌شود نمره و نتیجه ارزیابی رئیس دستگاه دقیقاً متناظر با عملکرد همان دستگاه تعیین شود و ارزیابی مدیران سطوح مختلف نیز براساس جایگاه سازمانی، ضریبی از عملکرد دستگاه باشد. همچنین برای تقویت پاسخ‌گویی و ایجاد تناظر شفاف میان اهداف دستگاه و مسئولیت رئیس آن، با توجه به تغییرات مدیریتی و تأثیر متغیرهای فرادستگاهی، پیشنهاد می‌شود تفاهم‌نامه عملکردی میان رؤسای دستگاه‌های اجرایی با مقام مافوق منعقد شود. همچنین در لایه وزارتخانه، هنگام رأی اعتماد، وزرا مکلف به ارائه تفاهم‌نامه عملکردی خود با رئیس‌جمهور شوند تا مورد توافق مجلس نیز قرار بگیرد. این تفاهم‌نامه باید مبتنی‌بر اهداف برنامه هفتم پیشرفت باشد و در آن تکالیف شفاف [۳۰]، مشخص، کمّی، اولویت‌دار و معیارهای روشن موفقیت یا عدم موفقیت تعیین شود.

در همین راستا، با توجه به لزوم ارزیابی و بازخورددهی به وزرا براساس شاخص‌های کلیدی عملکردی دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌شود کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی تعامل نزدیک‌تری با سازمان اداری و استخدامی کشور داشته باشند تا ارزیابی وزرا به دور از عوامل سلیقه‌ای، سیاسی و هیجانی شکل گیرد و روی شاخص‌های عملکردی متمرکز شود.

نکته دیگر، درخصوص ارزیابی مدیران، به‌ویژه رؤسای دستگاه‌ها، این است که وظایف جاری که به‌صورت خودکار و بدون نیاز به دخالت مستقیم رئیس دستگاه انجام می‌شوند، نباید بخش اصلی ارزیابی عملکرد مدیران را تشکیل دهند. تمرکز اصلی باید بر وظایفی باشد که نیازمند تصمیم‌گیری، هدایت و نظارت مدیرند.

با هدف تحقق پاسخ‌گویی مؤثر در قبال عملکرد، واگذاری اختیارات لازم به رؤسای دستگاه‌های اجرایی، اعم از اختیارات بودجه‌ای و همچنین اختیار اعمال پاداش و تنبیه برای کارمندان، امری ضروری است. این اقدام باید در راستای برنامه‌های اصلی و توافق شده صورت گیرد تا رؤسای دستگاه‌ها بتوانند به‌طور فعالانه مسئولیت عملکرد سازمان خود را بپذیرند و سازوکارهای لازم را برای تشویق و ارزیابی کارکنان به کار گیرند.

به‌منظور ارزیابی مدیران حرفه‌ای[۱] درون دستگاه‌ها، باید تا جای ممکن مداخلات بیرونی کم‌رنگ‌تر شود و دستگاه در این زمینه دارای اختیار عمل باشد.

یکی از پیشنهادهای مؤثر برای ارتقای نظام مدیریت عملکرد مدیران، بهره‌گیری از ظرفیت‌های ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات

۱. مدیران موضوع ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری.

کشوری است. براین‌اساس، می‌توان با ایجاد و توسعه یک بانک اطلاعاتی جامع، اطلاعات مربوط به عملکرد مدیران را به‌صورت نظام‌مند ثبت و نگهداری کرد. در این بانک، اقدامات مؤثر، پروژه‌های کلیدی و دستاوردهای هر مدیر در دوره مسئولیت وی ثبت و مستندسازی می‌شود. این اقدام موجب افزایش اهمیت نتایج عملکرد مدیران، ایجاد زمینه ارزیابی دقیق‌تر و مقایسه بین مدیران مختلف در یک پست، بهبود نظام ارتقا و انتصاب مدیران و ارتقای شفافیت عملکردی می‌شود.

با توجه به رویکرد کشور در واگذاری اختیارات بیشتر به استانداران و امکان مقایسه مؤثر میان عملکرد استان‌ها، همچنین با استناد به قسمت پایانی ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت که بر مقایسه واحدهای استانی تأکید دارد، پیشنهاد می‌شود در آیین‌نامه اجرایی این ماده، سازوکاری برای ارزیابی و رتبه‌بندی استانداران براساس میزان ارتقای خدمات ارائه شده در استان‌ها طراحی شود. بر مبنای نتایج این رتبه‌بندی، استانداران برتر تشویق و تقدیر شوند و در مقابل، استانداران ضعیف مشمول اقدامات اصلاحی و برخوردهای انضباطی مناسب شوند.

۳-۴. پیشنهادهایی به‌منظور بهبود نظام مدیریت عملکرد در سطح کارمندان

هدف اصلی از مدیریت عملکرد کارکنان، ارتقا و بهبود مستمر عملکرد آنهاست. استقرار نظام مدیریت عملکرد در این سطح نباید صرفاً در پاسخ به تکالیف یا فشارهای بیرونی انجام شود، چراکه در این صورت نتیجه‌ای جز تکرار وضع موجود و ظاهری شدن این نظام در پی نخواهد داشت. ازاین‌رو، لازم است دستگاه‌های اجرایی در پیاده‌سازی نظام مدیریت عملکرد برای کارمندان خود از آزادی و اختیار کافی برخوردار باشند و خلاقیت و ابتکار عمل آنها در این زمینه به رسمیت شناخته و حمایت شود. همچنین، همان‌گونه که پشتیبانی سیاسی رئیس‌جمهور برای استقرار نظام مدیریت عملکرد در سطح دستگاه‌ها و رؤسای آنها ضروری است، استقرار مؤثر این نظام در سطح داخلی و کارمندان نیز نیازمند حمایت جدی و اعتقاد عمیق رئیس هر دستگاه است و این امر زمانی به‌طور واقعی محقق می‌شود که طراحی و اجرای نظام مدیریت عملکرد با توجه به ویژگی‌ها و شرایط بومی و در راستای رفع نیازهای واقعی هر دستگاه صورت گیرد. گفتنی است، تجربه‌های موفقی از استقرار خودجوش یک نظام مدیریت عملکرد برای کارمندان وجود دارد که به‌عنوان نمونه می‌توان به شرکت ملی پست اشاره کرد. این شرکت در اواخر دهه ۱۳۹۰، برخی از پاداش‌های خارج از حکم کارمندان نامه‌رسان[۱] خود را طی فرایندی براساس یک مدل بومی، به عملکرد گره زد. براین‌اساس، تعداد استاندارد ۷۰ مرسوله در روز برای هر کارمند نامه‌رسان هدف‌گذاری می‌شود و اگر این تعداد افزایش یافت، کارمند پاداش دریافت می‌کند و اگر کمتر از این تعداد شد، دریافتی حکم کارمند بدون تغییر به او داده خواهد شد. نتیجه این اقدامات به ارتقای نمره عملکردی شرکت ملی پست از سال ۱۳۹۸ تا سال ۱۴۰۳ براساس ارزیابی‌های دستگاهی سازمان اداری و استخدامی منجر شده است.[۲]

درخصوص بازخوردهای عملکردی در سطح کارمندان، پیشنهاد می‌شود به‌جای آنکه ملاک سه سال ارزیابی غیرواقعی برای اخراج و بازخرید کارمندان با عملکرد ضعیف تعیین شود، سهمیه سالانه به فراخور نوع دستگاه (مثلاً به اندازه یک درصد تعداد کارمندان) برای اخراج کارمندان در اختیار عالی‌ترین مقام دستگاه مشروط بر تأیید شورای تحول اداری دستگاه تعیین شود تا فرایند خروج کارمندان با عملکرد ضعیف سریع‌تر و به شکل واقعی دنبال شود و همچنین کارمندان را اندکی در قبال عملکرد خود حساس کند.

همچنین برای تشویق کارمندان، بهتر است تمرکز صرف بر پاداش‌های مادی کنار گذاشته شود و انواع دیگر مشوق‌ها نیز مورد توجه قرار گیرد؛ احساس اثرگذار بودن، دیده شدن توسط مدیران و قدردانی واقعی، نقش پررنگ‌تری در تشویق افراد دارد. در همین راستا، پیشنهاد می‌شود اختیار لازم به سطوح مختلف مدیریتی داده شود تا بتوانند با ایجاد امکان دورکاری، انعطاف در ساعات کاری و...

۱. شرکت ملی پست دارای ۱۱ هزار کارمند است که از این تعداد حدود ۶۰ درصد در جایگاه نامه‌رسان فعالیت می‌کنند و این طرح مدیریت عملکرد برای این افراد پیاده‌سازی شده است.
۲.سکوی مدیریت عملکرد نظام اداری (معنا)

زمینه رضایت و انگیزه بیشتر کارمندان را فراهم کنند. همچنین، پیشنهاد می‌شود تا یک پژوهش جامع درخصوص عوامل انگیزاننده یا مخل انگیزه کارمندان دولتی در نظام اداری ایران انجام شود تا پاداش‌ها براساس نیازهای واقعی کارمندان شکل گیرد.

۴-۴. پیشنهادهایی درخصوص متولی استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی

در سطح دستگاهی و مدیران ارشد باید اذعان داشت که علی‌رغم دقت‌های کارشناسی سازمان اداری و استخدامی و تلاش‌های آن، متأسفانه ارزیابی‌ها و نتایج ارائه شده از عملکرد دستگاه‌ها نه برای بسیاری از مدیران و نه حتی در برخی موارد برای خود رئیس‌جمهور جدی تلقی نمی‌شود. برای رفع این چالش، با توجه به اینکه مدیریت و ارزیابی عملکرد ازجمله کارکردهای اداری است و براساس اصل (۱۲۶) قانون اساسی مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور به‌طور مستقیم بر عهده شخص رئیس‌جمهور است و می‌تواند آن را به عهده دیگری بگذارد [۳۹]، پیشنهاد می‌شود مرکزی ذیل رئیس‌جمهور بر حوزه مدیران ارشد متمرکز و رسیدگی به عملکرد مدیران سیاسی و رؤسای دستگاه‌های اجرایی را عهده‌دار شود. این مرکز می‌تواند ذیل معتبرترین دستیار یا معاون رئیس‌جمهور شکل گیرد تا هم برای مدیران دولتی و هم برای خود رئیس‌جمهور اهمیت این موضوع مسجل شود؛ به‌عنوان مثال در هرکدام از دولت‌ها، یکی از بخش‌های دفتر پیگیری‌های ویژه، دستیار ویژه رئیس‌جمهور، مرکز بررسی‌های استراتژیک، معاونت اجرایی و... حائز اهمیت بیشتری برای رئیس‌جمهورِ وقت است و این قابلیت وجود دارد که موضوع ارزیابی مدیران ارشد و ارائه نتایج دوره‌ای به آنها سپرده شود و منع قانونی در این زمینه وجود ندارد. همچنین این بخش می‌تواند از ظرفیت‌های کارشناسی و یافته‌های تخصصی سازمان اداری و استخدامی درخصوص شاخص‌گذاری و سنجش آنها استفاده کند.

در سطح کارشناسی، یکی از جنبه‌های مغفول برای ارتقای نظام مدیریت عملکرد، ایجاد جذابیت شغلی در این حوزه است. این موضوع هم در سطح سازمان اداری و استخدامی و هم در پست‌های مرتبط در دستگاه‌های اجرایی، حائز اهمیت است و پرداختن به آن و جذب نیروهای توانمندتر و متخصص‌تر می‌تواند کیفیت اجرای نظام مدیریت عملکرد را بهبود بخشد و به شکل‌گیری تیم‌هایی حرفه‌ای و اثرگذار در این حوزه منجر شود [۱۹]. همچنین با در نظر گرفتن حجم قابل توجه کار و ظرفیت‌های بالقوه در حوزه مدیریت عملکرد، به‌ویژه در راستای افزایش دقت و پیگیری مؤثر پیشنهادهای بهبود عملکردی دستگاه‌ها، تخصیص نیروی انسانی بیشتر برای این کار ضروری به‌نظر می‌رسد. این امر به‌طور خاص برای سازمان اداری و استخدامی اهمیت دارد تا بتواند با تمرکز و توانایی بیشتری، پیگیری موضوعات مربوط به بهبود عملکرد را در سطح دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار شود.

۴-۵. پیشنهادهای تقنینی

با توجه به انتقادها و نکات مطرح شده درخصوص ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، متن پیشنهادی برای اصلاح این ماده قانونی با رعایت این نکته که اصلاحات پیشنهادی به قلب ماهیت ماده منجر نشود و صرفاً آن را ارتقا دهد، به این شرح است:

جدول ۸. پیش‌نویس اصلاح ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت

ماده (۱۱۰): به‌منظور ارتقای نظام مدیریت عملکرد ~~مشتمل‌بر ارزیابی عملکرد~~ **در سه سطح** سازمان، مدیران و کارکنان، مطابق مصوبه هیئت‌وزیران که حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون ابلاغ می‌گردد؛ **سازمان اداری و استخدامی موظف است** وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و تمامی دستگاه‌های **اجرایی** ارائه‌دهنده خدمت (نظیر خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی، بهزیستی، کشاورزی، بانکی، مالیاتی و ثبت احوال) زیرمجموعه قوه مجریه به تفکیک سطوح ملی و استانی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور براساس شاخص‌های سنجش کیفیت خدمات، قیمت تمام شده، سرعت ارائه و میزان الکترونیکی شدن خدمات و همچنین میزان رضایت‌مندی مردم از دریافت خدمات با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار **و مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری** به‌صورت سالانه ارزیابی و ~~براساس نمره~~، رتبه‌بندی ~~می‌شوند~~ **نماید** و گزارش آن **را** حداکثر تا پایان خرداد سال بعد به‌صورت شفاف، ضمن ارائه به رئیس‌جمهور به اطلاع مردم ~~می‌رسد~~ **برساند**.

دستگاه‌های اجرایی و واحدهای استانی جزو ده درصد (۱۰٪) بالای رتبه‌بندی، مورد تشویق و ده درصد (۱۰٪) انتهایی، مورد برخورد انضباطی قرار می‌گیرند. **همچنین لازم است زمینه اتصال عملکرد رؤسای دستگاه‌های اجرایی و عملکرد دستگاه‌ها با استفاده از ابزار تفاهم‌نامه عملکردی توسط دولت فراهم گردد.**

مأخذ: همان.

جدول ۹. خلاصه پیشنهادها و توصیه سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۱		*	تمرکز نهاد ریاست‌جمهوری بر حوزه مدیران ارشد با هدف رسیدگی به عملکرد مدیران سیاسی و رؤسای دستگاه‌های اجرایی		نهاد ریاست‌جمهوری	سازمان اداری و استخدامی	میان‌مدت	
۲		**	تصویب آیین‌نامه ماده (۱۱۰) برنامه هفتم پیشرفت		هیئت وزیران	سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه	کوتاه‌مدت	
۳		**	ایجاد و توسعه بانک اطلاعاتی مدیران و به‌روزرسانی مداوم اطلاعات فردی و عملکردی		سازمان اداری و استخدامی	دستگاه‌های اجرایی	میان‌مدت	
۴		**	ایجاد سازوکاری برای ارزیابی و رتبه‌بندی استانداران براساس میزان ارتقای خدمات ارائه شده در استان‌ها		نهاد ریاست‌جمهوری	سازمان اداری و استخدامی	میان‌مدت	
۵	*		ایجاد ثبات نسبی و عدم تغییر شاخص‌های کلیدی سنجش عملکرد دستگاه‌ها		سازمان اداری و استخدامی	دستگاه‌های اجرایی	کوتاه‌مدت	
۶		**	شاخص‌گذاری با تأکید بیشتر روی تکالیف برنامه هفتم پیشرفت (به‌عنوان حلقه اتصال عملکردی در سه سطح)		سازمان اداری و استخدامی	دستگاه‌های اجرایی	کوتاه‌مدت	

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم*	اصلاح**						
۷		**	پوشش و جریان‌سازی گسترده‌تر رسانه‌ای جشنواره شهید رجایی		سازمان اداری و استخدامی	صدا و سیما	کوتاه‌مدت	
۸		**	کاهش تعداد عناوین جوایز اعطایی در جشنواره شهید رجایی		سازمان اداری و استخدامی		کوتاه‌مدت	
۹		**	اختصاص نیرو و ظرفیت کارشناسی بیشتر در حوزه مدیریت عملکرد		سازمان اداری و استخدامی	سازمان برنامه و بودجه	کوتاه‌مدت	
۱۰		**	انجام پژوهش جامع درخصوص عوامل انگیزاننده یا مخل انگیزه کارمندان دولتی در نظام اداری ایران		مرکز پژوهش‌های مجلس	سازمان اداری و استخدامی	میان‌مدت	

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
مأخذ: همان.

منابع و مآخذ

[۱] قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)، مجلس شورای اسلامی.
[۲] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، (۱۴۰۳)، مجلس شورای اسلامی.
[۳] آرمسترانگ، مایکل (۱۳۹۰)، مدیریت عملکرد راهبردهای کلیدی و راهنمای عملی، ترجمه سعیدصفری و امیر وهابیان، چاپ چهارم انتشارات جهاد دانشگاهی.
[۴] پورعزت، علی‌اصغر، بهاره ماه‌بانویی و سایر نویسندگان (۱۴۰۰)، سیستم ارزشیابی عملکرد دوره‌ای (ساعد) حکمرانی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران.
[5] Aguinis, H. (2019). Performance Management, 4th ed., Chicago Business Press. https://www.researchgate.net/publication/334527606_Performance_Management/
[6] Deming, W. E. (1986). Out of the Crisis. MIT Press.
[۷] رضائیان، علی و اسدالله گنجعلی (۱۳۹۰)، مدیریت عملکرد؛ چیستی، چرایی و چگونگی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه امام صادق(ع).
[8] Armstrong, M. (2021). Armstrong's Handbook of Performance Management. Kogan Page.
[۹] طبرسا، غلامعلی و داوود غفوری (۱۳۸۷)، «بررسی و تجزیه و تحلیل میزان اثربخشی نظام ارزیابی عملکرد جدید کارکنان دولت (مورد مطالعه در ستاد مرکزی وزارت امور اقتصادی و دارایی)»، مدرس علوم انسانی، دوره ۱۲، شماره ۴ (پیاپی ۵۹)، (پژوهش‌های مدیریت در ایران)صص. ۲۲۵-۱۹۹.
SID. https://sid.ir/paper/6824/fa/
[10] World Bank. (2021). Performance Management in the Public Administration: Seven Success Factors. Washington, DC: World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/216271624867473714/pdf/Performance-Management-in-the-Public-Administration-Seven-Success-Factors.pdf/
[11] Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity.
[12] Moynihan, D. P. (2008). The Dynamics of Performance Management. Georgetown University Press.
[13] Pynes, J. E. (2013). Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations.
[14] De Waal, A. (2010). "Achieving High Performance in the Public Sector: What Works?" Public Finance & Management, Vol. 10, No. 2, pp. 313–340.

[15] OECD (2017). Performance Budgeting and Performance Management in the Public Sector. OECD Publishing.
[۱۶] صیدی، محسن و روح‌اله سهرابی (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی نظام ارزشیابی عملکرد کارکنان سازمان‌های دولتی»، کنفرانس بین‌المللی پژوهش‌های نوین در مدیریت، اقتصاد و حسابداری.
SID. https://sid.ir/paper/866092/fa/
[۱۷] میراحمدی، خالد و همکاران (۱۴۰۱)، «سنتز پژوهشی نظام ارزیابی عملکرد منابع انسانی ایران؛ طراحی یک الگو»، نشریه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، سال چهاردهم، شماره ۱ (پیاپی ۴۷).
[۱۸] دهقان‌پور فراشاه، علیرضا، افسانه دهقان‌پور فراشاه و رویا احمدآبادی (۱۴۰۴)، «آسیب‌شناسی نظام ارزیابی عملکرد کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی کشور و ارائه راهکارهایی برای تحول»، مطالعات منابع انسانی، دوره ۱۵، شماره ۲، ۸۶-۱۱۶.
doi: 10.22034/jhrs.2025.493358.2335
[۱۹] غنی‌زاده، عبدالرضا، روح‌اله نوری، اکبر حسن‌پور و یوسف وکیلی (۱۴۰۰)، «آسیب‌شناسی نظام مدیریت عملکرد سازمان‌های بخش دولتی ایران»، مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۱۰، شماره ۱، (پیاپی ۳۷)، ۴۷-۶۶.
doi: 10.30473/ipom.2021.59274.4391
[۲۰] فاطمی، سیدمحمدحسین (۱۴۰۲)، «شرکت‌های دولتی (۵): ارزیابی عملکرد»، مرکز پژوهش‌های مجلس، مطالعات بخش عمومی.
https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1791539/
[۲۱] تصویب‌نامه شماره ۷۰۴۷/دش/۱ مورخ ۱۳۷۵/۵/۲۳ شورای‌عالی اداری.
[۲۲] تصویب‌نامه شماره ۴۴۶۴۲/ت۲۷۷۰۱ هـ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۸ هیئت وزیران.
[۲۳] تصویب‌نامه شماره ۴۴۳۲۷/۴۲۲۵ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۴ هیئت وزیران.
[۲۴] تصویب‌نامه شماره ۲۰۰/۱۰۳۶ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۷ شورای اجرایی (عالی) فناوری اطلاعات.
[۲۵] بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۱۹۴۲ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۲ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.
[۲۶] تصویب‌نامه شماره ۲۳۱۳۲۷/ت۴۳۹۱۵ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ هیئت وزیران.
[۲۷] تصویب‌نامه شماره ۱۵۹۹۲۰ / ت ۵۴۸۳۴ هـ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ هیئت وزیران.
[۲۸] بخشنامه شماره ۱۳۰۸۱۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور.
[۲۹] بخشنامه شماره ۲۱۰/۹۱/۳۶۷۷۳ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۳ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.
[۳۰] عبدالحسین‌زاده، محمد و همکاران (۱۴۰۴)، «ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۲۳- نظام اداری»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۲۱۰۵۴.
[۳۱] قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (۱۳۹۶)، مجلس شورای اسلامی.
[۳۲] تصویب‌نامه شماره ۱۴۳۱۸۳/ت۶۴۵۰۰هـ مورخ ۱۴۰۴/۸/۷ هیئت وزیران.
[۳۳] سیدی، سیدمحمدرضا، حسن دانایی فرد، اسداله گنجعلی و احمدعلی خائف‌الهی (۱۳۹۸)، «شناخت شرایط مؤثر محیطی در ارزشیابی عملکرد وزیران با روش فراترکیب»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، دوره ۱۰، شماره ۲،صص. ۹۳-۷۱.
SID. https://sid.ir/paper/387774/fa/
[۳۴] سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۱)، گزارش ارزیابی عملکرد دولت در سال ۱۴۰۰.
[۳۵] سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۲)، گزارش ارزیابی عملکرد دولت در سال ۱۴۰۱.
[۳۶] سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۳)، گزارش ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در سال ۱۴۰۲.
[۳۷] سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۴)، گزارش ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در سال ۱۴۰۳.
[۳۸] اکبری، مصطفی و همکاران (۱۴۰۱)، «ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۲۱۱۵۱.
[۳۹] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸).

عنوان: آسیب‌شناسی و تحلیل نظارتی درخصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی (موضوع ماده (۱۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت)

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22061
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12084.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

Pathology and Regulatory Analysis Concerning the Establishment of a Three-Level Performance Management System (Subject of Article (110) of the Seventh National Development Plan)

Ali Fathipour

Abstract

The establishment of a three-tier performance management system is a fundamental prerequisite for improving the administrative system and enhancing government efficiency. Despite past efforts and the renewed emphasis in Article (110) of the Seventh National Progress Development Plan, certain components of this system—particularly at the managerial and employee levels—have not yet been successfully implemented. Repeating previous approaches without conducting a root-cause analysis will only diminish the likelihood of success for new initiatives.

There are serious obstacles along the path of establishing this system: at the organizational level, completing the performance management cycle, coupled with political support and appropriate feedback, is essential for elevating the status of performance evaluation. At the managerial level, the linkage between the manager's performance and the organization remains weak, and outcomes are not properly recorded. At the employee level, the reliance on non-indigenous models has severely undermined effectiveness. Furthermore, Article (110) of the Seventh Development Plan suffers from certain shortcomings, such as ambiguity regarding incentives and disciplinary actions, as well as the oversight of specific managerial and employee tiers.

To address these challenges, the establishment of a performance management system with a primary focus on the heads of executive bodies is proposed. This requires the focused involvement of the Presidential Office to reach a consensus on objectives, evaluation, data recording, and the ranking of managers, leveraging the expert capacity of the Administrative and Employment Affairs Organization. At the organizational level, indicators must be formulated with a stronger emphasis on the mandates of the Seventh Development Plan (serving as the functional connecting link). At the employee level, by reducing external rules, executive bodies should be granted sufficient autonomy to localize performance management and apply rewards and penalties accordingly. Finally, the gaps and ambiguities of Article (110) should be addressed through legislative amendments where possible, and secondarily, through the formulation of precise executive bylaws.

Key words:

1. Performance Management
2. Managers, Performance Evaluation
3. Three-Level Performance Management
4. Article (110) of the Seventh Development Plan
5. Administrative Syst

گزیده سیاستی

برای استقرار نظام مدیریت عملکرد سه‌سطحی باید تمرکز روی اجرایی‌سازی این نظام در سطح رؤسای دستگاه‌های اجرایی باشد و خلاقیت و اختیار هر دستگاه جهت استقرار این نظام در سطح کارمندان به رسمیت شناخته شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب‌سایت: rc@majles.ir