

به کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن (BSC) در ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری

سیدمحمد میرمحمدی*، محمدمهدی ایزدخواه**

چکیده

نظام اداری، مجموعه‌ای از اصول، ارزش‌ها، هدف‌ها، سیاست‌ها، سرمایه‌های انسانی و امکانات مادی برای مدیریت نظام جمهوری اسلامی ایران است که در جهت ایجاد هماهنگی از طریق فعالیت‌های مدیریتی (برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل) بین بخش‌های مختلف جامعه و تحقق آرمان‌ها و هدف‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور فعالیت می‌کند.

به نظر می‌رسد مدل کارت امتیازی متوازن یا BSC با دارا بودن قابلیت ارزیابی و اجرای استراتژی‌ها و برنامه‌ها در یک سازمان می‌تواند کمک شایانی به کنترل و اجرای برنامه‌ها در تحول نظام اداری کند. هم‌اکنون سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی بسیاری در دنیا، به منظور ارزیابی عملکرد و همچنین اجرای استراتژی‌های خود از مدل کارت امتیازی متوازن بهره می‌گیرند. بدیهی است که سیاست‌های کلی نظام اداری نیز همان‌طور که از اسم آن برمی‌آید خود یک نظام و یک سیستم است و به منظور اجرای آن بایستی سازمان یا سازمان‌های زیادی با یکدیگر بر طبق یک برنامه حرکت کنند. بنابراین، برای این نظام (سیستم) می‌توان خرده نظام (خرده سیستم) برنامه‌ریزی، خرده سیستم اجرای برنامه و خرده سیستم ارزیابی برنامه طراحی نمود.

در این مقاله با بررسی کامل بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری، عوامل کلی‌تر این بندها را استخراج کرده و هر یک از این عوامل را به‌عنوان یک هدف در یکی از ابعاد چندگانه مدل کارت امتیازی متوازن قرار داده‌ایم. در نهایت با استفاده از تکنیک AHP اهمیت و وزن هر یک از ابعاد و اهداف آن استخراج گردیده است.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های کلی نظام اداری؛ کارت امتیازی متوازن؛ نقشه استراتژی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۶/۱، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۱/۵/۱۵.

* دانشیار، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول).

E-mail: yaremardom@yahoo.com

** دانشجوی دکتری، دانشگاه سمنان.

۱. مقدمه

امروزه با اطمینان می‌توان گفت که تردیدی در خصوص ضرورت اصلاح نظام اداری وجود ندارد؛ سیستمی که برای خدمت‌رسانی به شهروندان طراحی شده اما در کشور ما در عمل، باعث دردسرهای زیاد و همچنین محلی برای صرف هزینه‌های کلان و بدون بازگشت بوده است. با ابلاغ سیاست‌های ۲۶ گانه اصلاح نظام اداری از سوی مقام معظم رهبری، این امید به‌وجود آمد که می‌توان با تکیه بر این سیاست‌ها و تدوین راه‌حل‌های صحیح در اصلاح سیستم یادشده، اقداماتی انجام داد. هدف از ابلاغ این سیاست‌ها به دستگاه‌های ذیربط این بود که به‌عنوان یک برنامه استراتژیک سرلوحه فعالیت‌ها قرار گیرد. بدیهی است هر برنامه‌ای نیاز به نظارت دارد و در این برنامه توجه به نتایج سبب می‌شود تا ارزیابی درستی از وظایف و کارکردهای افراد و دستگاه‌ها به‌عمل آمده و با اقدامات به‌هنگام از اتلاف منابع وامکانات جامعه جلوگیری به‌عمل آید.

سیاست‌های کلی نظام اداری دارای موضوعات متنوعی است که در آن نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی، عدالت محوری، شایسته‌سالاری، دانش‌گرایی در زمینه‌های مختلف سازمانی و فردی، چابک‌سازی سازمان‌ها، انعطاف‌پذیری، اثربخشی و کارایی فرایندها، توسعه نظام اداری الکترونیک، خدمات رسانی برتر، شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق مردم از طریق انتقال اطلاعات صحیح، قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، نهادینه‌سازی وجدان کاری، کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل نظام اداری، حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ بهبود مستمر، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی، مورد تأکید قرار گرفته است. با توجه به این امر، ترسیم نقشه استراتژی جهت مشخص کردن سلسله مراتب اهداف سیاست‌های کلی نظام اداری، مشخص کردن ابعاد نقشه استراتژی ترسیم شده، تعیین اهداف موجود در هر یک از ابعاد و شاخص‌های ارزیابی عملکرد برای هر یک از اهداف، ضرورت دارد. بدین‌منظور ابزار مناسبی مورد نیاز است. در خصوص انتخاب ابزار مناسب باید به این نکته توجه داشت که در دو دهه اخیر موضوع‌هایی مانند یادگیری سازمانی، خلق دانش و ظرفیت نوآوری، به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده مزیت رقابتی مورد توجه قرار گرفته‌اند و این تمرکز به دلیل ظهور جهانی‌سازی، تشدید رقابت، و پیشرفت بی‌سابقه تکنولوژی به‌خصوص در زمینه ارتباطات و اطلاعات بوده است [۱]. تمرکز بر این مباحث، باعث شده است که امروزه تمامی شرکت‌ها در فضای رقابتی کنونی برای دستیابی موفق به اهداف ذی‌نفعان و برای اجرای استراتژی‌های سازمان، به‌کارگیری سیستم مدیریت و اندازه‌گیری عملکرد^۱ را الزامی بدانند.

یکی از مدل‌هایی که امروزه به‌منظور ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و سیستم‌ها استفاده می‌شود، مدل کارت امتیازی متوازن یا BSC^۱ است که قابلیت ارزیابی یک سازمان یا سیستم از جهت‌های گوناگون را دارد. هم‌اکنون سازمان‌های دولتی و غیر انتفاعی بسیاری در دنیا، به‌منظور ارزیابی عملکرد و همچنین اجرای استراتژی‌های خود از مدل کارت امتیازی متوازن بهره می‌گیرند.

باتوجه به این امر در این مقاله نیز مدل کارت امتیازی متوازن برای ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری، مورد استفاده قرار گرفته است.

مسئله‌ای که مطرح می‌شود این است که مدل کارت امتیازی متوازی شامل چهار بعد مالی، مشتری، فرایندهای داخلی و رشد و یادگیری است که این ابعاد تناسب چندانی با سیاست‌های کلی نظام اداری ندارد. پاسخی که می‌توان داد این است که بر طبق نظر نورتون و کاپلان سازمان‌هایی که از کارت امتیازی متوازن استفاده می‌کنند باید آن را با محیط خاص خودشان و همچنین، فرایندهای درونی خود هماهنگ سازند. لذا، هیچ لزومی ندارد که سازمان تمام ابعاد BSC را در نظر بگیرد و حتی می‌تواند بر اساس نیاز، بعدی را به آن‌ها افزوده و از آن بکاهد. [۱۷:۳۳]. باتوجه به این امر در این مقاله، مدل یادشده مبنای پژوهش قرار خواهد گرفت و ترسیم نقشه استراتژی سیاست‌های کلی نظام اداری، تعیین ابعاد الگوی مدیریت عملکرد، تعیین اهداف استراتژیک موجود در هر یک از ابعاد و تعیین وزن هر یک از هدف‌های استراتژیک، از هدف‌های این مطالعه محسوب می‌شود.

۲. مبانی نظری و پیشینه

نظام اداری. اداره عبارت از مجموعه فعالیت‌هایی است که به وسیله آن، مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی نامیده می‌شود، نظم عمومی را برقرار می‌سازند و نیازهایی را که متضمن نفع عمومی است، برآورده می‌کنند [۶:۵]. تعریف‌های زیادی برای نظام اداری ارائه شده است که اینجا به چند مورد اشاره می‌شود.

– نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف، بستر مناسب را برای حل مسائل و مشکلات مردم و حسن جریان امور عمومی فراهم می‌کند [۴].

– نظام اداری (با هر سطح از نظامندی)، خود محصور در نظامی بزرگتر به‌عنوان نظام جمهوری اسلامی بوده و مقصود و فلسفه وجودی آن به نظام فراگیر و شامل (نظام جمهوری اسلامی)

1. Balanced ScoreCard

برمی‌گردد. مأموریت و رسالت آن عبارت است از مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌ها و اصول و سیاست‌های کلی نظام [۴].

در کل، نظام اداری خرده نظامی از جمهوری اسلامی است که مأموریت آن، مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌ها و اصول و سیاست‌های کلی نظام است. در واقع نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف جامعه، بستر مناسب جهت تحقق امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی (حسب قانون اساسی و قوانین جاری کشور) را فراهم می‌کند [۱۰].

نظام اداری و اجرایی هر کشوری معرف شکل و ساختار آن جامعه است و به‌طور قطع، نوع نگرش به این نظام در هر جامعه تفاوت دارد. در سطح کلان (فراسازمانی) می‌توان گفت نظام اداری و اجرایی کشور، ساختار برنامه‌ریزی شده، سازماندهی شده و نهادینه شده‌ای از نهادها، سازمان‌ها، تاسیسات و شالوده‌های اداری و تشکیلاتی است که مجموعه وظایف، تکالیف، عملیات و برنامه‌های دولت را به‌منظور اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله مقاصد و هدف‌های معین به اجرا در می‌آورد. در حقیقت، نظام اداری، ابزاری جهت تحقق هدف‌های هر نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است و موفقیت هر کشور در استفاده بهینه از منابع داخلی که با اجرای برنامه‌های توسعه و پیشرفت اجتماعی و اقتصادی به‌دست می‌آید، تنها از طریق دستگاه اداری کارآمد و اثربخش امکان‌پذیر است. از سوی دیگر، در سطح سازمانی، نظام اداری در برگیرنده کلیه‌ساز و کارها، روش‌ها و نهادهایی است که نظام مدیریتی آن سازمان با به‌کارگیری آن‌ها بر عملکرد مجموعه تشکیل‌دهنده سازمان نظارت نموده و آن را در جهت تامین اهدافش رهبری می‌کند. به‌عبارت دیگر، نظام اداری همچون اهرمی در دست مدیریت سازمان است که با به‌کارگیری مجموعه‌ای از ابزارها در جهت بهبود عملکرد بدنه سازمان به‌کار می‌آید و نظارت بر این عملکرد را به عهده دارد [۳].

ضرورت تحول در نظام اداری و تدوین برنامه راهبردی در این زمینه. تحول در نظام اداری هم به‌عنوان تسهیل‌کننده و بستر ساز اجرای برنامه‌های توسعه و هم به‌عنوان زیرساخت و الزامات تحقق چشم‌انداز ۲۰ ساله ضرورتی انکارناپذیر است. گرچه خط‌مشی‌گذاران و برنامه‌ریزان در طول برنامه‌های اول تا پنجم به این مهم توجه داشته‌اند لیکن به‌علت بهره‌گیری از رویکردهای بعضاً غیرمنطبق بر نظام اسلامی، بیشتر اوقات بر کارایی صرف توجه داشته و از توجه کافی به فرایندها و اثربخشی نظام اداری و خدمت‌رسانی مطلوب که جوهره نظام جمهوری اسلامی است، غافل شده‌اند. در این مسیر گرچه سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله به دولت و

مجلس ابلاغ شده است؛ حاصل برنامه‌ها و اجرای آن‌ها کاملاً منطبق بر آن‌ها نبوده است. ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری در سال ۱۳۸۹ که از جامعیت فراوانی برخوردار است، فرصتی گرانقدر برای خطامشی‌گذاران و مجریان و مسئولان، فراهم آورده است که به تصحیح و تکمیل آنچه در گذشته صورت گرفته، بپردازند و برای آینده نیز در تحقق چشم‌انداز چراغ راه محکمی را داشته باشند.

بنابراین، برنامه‌های تحول نیز باید سمت و سویی دقیقاً منطبق بر این سیاست‌های کلی بیابند و با پایش منطقی و دائمی، سیاست‌های کلی نظام اداری را تحقق بخشند.

نظارت و ارزیابی در حقوق اداری. نظارت، عبارت است از تطبیق فعالیت‌های یک موسسه با هدف‌های تعیین شده؛ طبق موازین قانونی. همچنین انطباق فعالیت‌های مردم با موازین قانونی و نظام اجتماعی، کنترل نامیده می‌شود؛ چنانکه اقدامات پلیس یا مامور گمرک بر عدم ارتکاب جرایم و قاچاق کالا نوعی کنترل است، ولی این نوع کنترل معادل "تفتیش" و "بازرسی" است و کنترل به معنای خاص، محسوب می‌شود که از کنترل به معنای عام جداست. بازرسی یا کنترل به معنای خاص، یکی از انواع کنترل به معنای عام است [۹:۴۰].

به‌طور کلی یکی از اختیارات اداری قوه مجریه، اعمال نظارت بر فعالیت‌های اداری است که به موجب آن اعمال حقوقی ادارات در راستای قانون انجام گیرد و هیچ سازمان و مامور اداری از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات اعطایی خارج نشود. کنترل دستگاه اداری هر کشور چهار هدف را دنبال می‌کند:

- تامین این هدف که دستگاه اداری در چهارچوب قانون و مقررات معتبر انجام وظیفه کند.
- اختیار تشخیص دستگاه اداری و مجریان آن‌ها منطبق با اختیارات و وظایف قانونی اعطایی به آن‌ها باشد.

- اختیار و قدرت قانونی اعطایی به سازمان‌ها و کارگزاران در جهت منافع عمومی به‌کار رود.
- سوء استفاده از اختیار و قدرت قانونی، منع و در صورت وارد شدن خسارت به مردم، خسارت زیان دیده از عمل نادرست اداری جبران شود [۱۳:۸۵].

همچنین کنترل بر دستگاه‌های اداری به دو صورت انجام می‌گیرد: [۱۰:۳۸]

۱. نظارت بر دستگاه‌های اداری به وسیله عوامل محیطی مانند مردم، مجلس، احزاب و قوه قضائیه

۲. نظارت به‌وسیله مدیران دستگاه‌های اداری.

نظارت بیرونی چنانچه به‌وسیله دولت، نهادها، قوای مقننه و قضائیه یا غیره انجام شود موجب می‌شود که قدرت تصمیم‌گیری در راس سلسله مراتب سازمان متمرکز و برای نظارت درونی از قوانین و مقررات بیشتری بهره‌گیری شود. به‌منظور اعمال نظارت بیرونی دو راه وجود دارد:

۱. قدرتمندترین تصمیم‌گیرنده را مسئول اقدام‌های سازمان بدانند.

۲. استانداردهای بسیار روشنی را در قالب قوانین و مقررات برقرار کنند.

راه نخست، ساختاری متمرکز می‌سازد و مدیریت کنترل را از نزدیک و مستمر اعمال می‌کند و راه دوم به هماهنگی و سازماندهی آن می‌انجامد، با توجه به راه نخست و نظام کنترل درونی مدیریت می‌توان گفت که اعمال کنترل بیرونی ارتباط نزدیک و معنی‌داری با کنترل درونی یعنی مسئولیت‌کنترلی مدیر دارد.

با در نظر داشتن نقش قوانین و مقررات در گزینش راه اول و نیز استانداردهای روشن در قالب قوانین با‌عنوان راه دوم اعمال نظارت بیرونی نقش و اهمیت قانون را در نظام کنترل آشکار می‌کند [۹:۴۲].

کارت امتیازی متوازن (BSC). موضوع اصلی در تمام تجزیه‌وتحلیل‌های سازمانی، عملکرد است و بهبود آن مستلزم اندازه‌گیری است و از این‌رو سازمانی بدون سیستم ارزیابی عملکرد قابل تصور نیست [۲:۴۱].

مسئله عملکرد سازمان (عامل مورد بررسی و روش ارزیابی) سالیان زیادی است که پژوهش‌گران و کاربران را به چالش وا داشته است. سازمان‌های تجاری در گذشته از شاخص‌های مالی به‌عنوان تنها ابزار ارزیابی عملکرد استفاده می‌کردند تا این‌که نورتون و کاپلان در اوایل دهه ۱۹۸۰ پس از بررسی و ارزیابی سیستم‌های حسابداری مدیریت، بسیاری از ناکارایی‌های این اطلاعات را برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها نمایان ساختند که این ناکارایی ناشی از افزایش پیچیدگی سازمان‌ها و رقابت بازار بود [۱۶:۶۸]. بنابراین، این دو نفر بیان داشتند که استفاده از سیستم‌های ارزیابی عملکرد^۱ که تنها بر شاخص‌های مالی متکی هستند می‌تواند موجب بروز مشکلاتی برای سازمان شود [۱۱].

بدین ترتیب که استفاده صرف از شاخص‌های مالی که با استراتژی‌های سازمان ارتباط ندارند، ممکن است منجر به تضاد با هدف‌های استراتژیک سازمان و پدید آمدن مشکلاتی در تدوین استراتژی شوند. به‌عنوان مثال افراط در استفاده از "نرخ برگشت سرمایه" می‌تواند به بهبودهای کوتاه‌مدت منجر شود. معیارهای سنتی، نظیر کارایی هزینه و مطلوبیت، ممکن است باعث فشار آمدن به مدیران در جهت توجه به نتایج کوتاه‌مدت شده و در نتیجه هیچگونه حرکتی به سمت

بهبود صورت نگیرد. همچنین شاخص‌های مالی، گزارش دقیقی درباره هزینه فرایندها، محصولات و مشتریان نمی‌دهند و تنها بر فرایند کنترل بخشی به جای کل سیستم تاکید دارند. شاخص‌های مالی قادر به تشخیص هزینه‌های کیفی به شکل دقیق و مناسب نیستند و تنها تولید بیشتر را تشویق می‌کنند [۸:۱۷۱].

نورتن و کاپلان برای طراحی سیستم اندازه‌گیری عملکرد شرایطی را مطرح کرده‌اند که فراهم کردن آن‌ها به عملکرد عالی در محیط پر تلاطم و رقابتی امروز منجر خواهد شد. این شرایط عبارتند از:

۱. سیستم باید به استراتژی سازمان متصل باشد.
۲. سیستم بایستی از شاخص‌های مختلف - داخلی و خارجی، مالی و غیرمالی، توانمند سازها و نتایج - برای رسیدن به نگرشی متوازن و برقراری ارتباطات علی برای رسیدن به موفقیت تجاری استفاده کند.
۳. سیستم و شاخص‌های آن باید مناسب اندازه سازمان باشد به عبارتی ساده در استفاده و در دسترس باشد.
۴. سیستم باید قابلیت ادغام در هر سطح از سلسله مراتب و هم‌تراز با کارکردهای سازمانی را داشته باشد.
۵. کارمندان باید در تدوین استراتژی‌ها و تعیین شاخص‌های مناسب عملکرد دخالت داده شوند.
۶. زیرساختارهای شرکت باید مشوق رفتارهای شایسته و حامی سیستم اندازه‌گیری عملکرد باشد.
۷. اثربخشی سیستم ارزیابی عملکرد سازمان باید به‌طور متناوب مورد بازنگری قرار گرفته و بهبودهای لازم انجام شود.

BSC ابزاری به‌منظور ارزیابی عملکرد. کارت امتیازی متوازن چارچوبی برای تشریح فعالیت‌های سازمان از چهار جنبه مختلف است که این کار از طریق تعدادی شاخص صورت می‌گیرد [۱۹]. برخی سازمان‌ها از این روش نه تنها برای ارزیابی عملکرد، بلکه به‌عنوان چارچوبی برای تدوین و فرموله کردن راهبرد و ارتباطات و کنترل نحوه اجرای استراتژی‌های خود استفاده می‌کنند.

چهار بعد BSC طبق نظر کاپلان و نورتن شامل بعد مالی، بعد مشتری، بعد فرایندهای داخلی و بعد رشد و یادگیری است ولی سازمان‌هایی که از کارت امتیازی متوازن استفاده می‌کنند باید آن را با محیط خاص خودشان و همچنین فرایندهای درونی خود هماهنگ سازند. لذا، هیچ لزومی ندارد که سازمان تمام ابعاد BSC را در نظر بگیرد و حتی می‌تواند بر اساس نیاز، بعدی را به آن‌ها افزوده و از آن بکاهد [۱۷:۳۳].

این مدل، هدف‌ها و راهبرد را به‌عنوان مرکز کنترل عملیات سازمان قرار می‌دهد. این کار از طریق ترجمه هدف‌های سازمان به شاخص‌های کلیدی موفقیت در چهار بعد چارچوب BSC و ترجمه استراتژی به هدف‌ها و از طریق ابزاری به نام نقشه استراتژی^۱ صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر نقشه استراتژی ابزاری است که میان استراتژی و هدف‌های سازمان از یک سو و میان فرایندها و سیستم‌هایی که به پیاده‌سازی استراتژی کمک می‌کنند از سوی دیگر، ارتباط برقرار می‌کند. کاپلان و نورتون می‌گویند نقشه استراتژی در واقع تصویر مشهودی از استراتژی‌های سازمان را به مدیران ارشد ارائه، تشریح و اجرای آن را در سطح عملیاتی سازمان ساده و نهایتاً چگونگی خلق ارزش را نمایان می‌کند [۱۸:۳۷].

باتوجه به اهمیت نظام اداری در رشد و پیشرفت کشور و ضرورت ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری، و قابلیت‌های کارت امتیازی متوازن در این پژوهش از این ابزار به‌منظور ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری استفاده می‌شود. از این‌رو هدف‌های اصلی این پژوهش عبارتند از:

- ترسیم نقشه استراتژی سیاست‌های کلی نظام اداری؛
- تعیین ابعاد الگوی مدیریت عملکرد؛
- تعیین هدف‌های استراتژیک موجود در هر یک از ابعاد؛
- تعیین وزن هر یک از هدف‌های استراتژیک.

۳. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از آنجا که با هدف ترسیم نقشه هدف‌های استراتژی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری صورت گرفته است، از نظر هدف کاربردی و از بعد نحوه گردآوری اطلاعات در زمره پژوهش‌های توصیفی - پیمایشی قرار می‌گیرد. در این پژوهش به‌منظور شناسایی مولفه‌های موجود در سیاست‌های کلی نظام اداری، پس از مطالعه و بررسی موشکافانه این سیاست‌ها، فهرست ابتدایی از مجموعه عوامل و مولفه‌های موجود در آن تهیه شد. سپس با مصاحبه، مشورت و اجرای روش دلفی میان تنی چند از متخصصان در حوزه مربوط، مولفه‌های نهایی تکمیل شد. این موارد به‌عنوان گزینه‌های پیشنهادی در پرسشنامه قرار گرفت که در آن متخصصان به یک سوال پاسخ می‌دادند:

این که هر یک از بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری را در راستای رسیدن به کدامیک از مضامین می‌بینند؟ (نتایج در جدول شماره ۱ نشان داده شده است)

جامعه آماری اجرای دلفی، در این پژوهش ۷ نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاهها بوده است^۱ که در مرحله اول نظر آنها در خصوص مضامین استراتژیک استخراج شده از ۲۶ بند سیاستهای کلی نظام اداری گرفته شد. در مرحله دوم نظر آنها پیرامون نقشه اهداف استراتژیک، استخراج شده از مضامین استراتژیک، گرفته شد و در مرحله سوم نظرات آنان از طریق پرسشنامه‌ای که از تکنیک AHP بهره می‌گرفت، به منظور استخراج وزن هر یک از اهداف نقشه استراتژی گرفته شد.

۴. یافته‌های تحقیق

اهداف استراتژیک سیاستهای کلی نظام اداری. نتایج اولیه که حاصل مصاحبه با متخصصان بوده است، ما را به عواملی کلی به عنوان مضامین موجود در سیاستهای کلی نظام اداری رساند که شامل این موارد بود:

- فرهنگ اداری و خدمت رسانی
 - عدالت محوری
 - جذب و حفظ حرفه ای کارکنان
 - بهبود ساختارها و فرایندها
 - بهبود فناوری ها
 - هماهنگی دستگاه ها و نهادهای اجرایی
 - بهبود خدمت رسانی
 - حفظ حقوق مردم
 - توجه به استحکام خانواده
 - تنظیم روابط اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و رفاهی
 - ایجاد زمینه رشد معنوی، علمی و تخصصی منابع انسانی
 - حفظ کرامت و عزت و تامین معیشت کارکنان
- این عوامل در پرسشنامه قرار گرفت و متخصصان و صاحب نظران پیرامون آن پاسخهایی را دادند که نتایج حاصل از آن، در جدول زیر ملاحظه می‌شود. برای مثال، موارد ۱، ۲ و ۳ از مضامین سیاستهای کلی نظام اداری با هدف فرهنگ‌سازی آمده است که البته شماره این بندها در متن ابلاغی، به ترتیب ۱، ۲۰ و ۲۱ بوده است.

۱. این اعضا عبارتند از: دکتر سید مهدی الوانی، دکتر علی اصغر پورعزت، دکتر داود حسین پور، دکتر علی دیواندری، دکتر علی رضائیان، دکتر سید محمد میر محمدی، دکتر حامد وارث.

جدول ۱. تحلیل مضامین بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری و استخراج مضامین مشترک میان بندها

| ردیف | شماره بند | بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری | مضامین |
|------|-----------|---|------------------------------------|
| ۱ | ۱ | نهادینه سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی | فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی |
| ۲ | ۲۰ | قانونگرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب‌رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها | |
| ۳ | ۲۱ | نهادینه سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال | |
| ۴ | ۲۶ | حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ و بهبود مستمر به‌منظور پویایی نظام اداری | |
| ۵ | ۲ | عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی | عدالت محوری |
| ۶ | 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 | |
| ۷ | ۱۳ | عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری | |
| ۸ | ۳ | بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیر حرفه‌ای | جذب و حفظ حرفه‌ای کارکنان |
| ۹ | ۴ | دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران | |
| ۱۰ | ۷ | زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه یافته و مناطق محروم | |
| ۱۱ | ۱۰ | چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی ساختار تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز | بهبود ساختارها و فرایندها |
| ۱۲ | ۱۱ | انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری | |
| ۱۳ | ۱۲ | توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری | |
| ۱۴ | ۱۶ | دانش‌بنیان کردن نظام اداری از طریق به‌کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، با ابتناء بر ارزش‌های اسلامی | |
| ۱۵ | ۲۴ | ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام موثر پیشگیری و برخورد با تخلفات | |
| ۱۶ | ۲۵ | کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات | بهبود فناوری‌ها |
| ۱۷ | ۱۵ | توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی | |
| ۱۸ | ۱۴ | کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به‌منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز | هماهنگی دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی |
| ۱۹ | ۱۷ | خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم | بهبود خدمت‌رسانی |
| ۲۰ | ۱۹ | زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری | |
| ۲۱ | ۲۳ | حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری | حفظ حقوق مردم |
| ۲۲ | ۱۸ | شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح | |
| ۲۳ | ۵ | ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و به‌سازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان | اهداف غایی |
| ۲۴ | ۸ | حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آن‌ها | |
| ۲۵ | ۲۲ | تنظیم روابط و مناسبات اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه | |
| ۲۶ | ۹ | توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری | |

این مضامین کلی، اهداف استراتژیک سیاست‌های کلی نظام اداری هستند. این اهداف می‌توانند با یک سلسله مراتب منطقی به اهداف موجود در نقشه استراتژی تبدیل شوند.

نقشه اهداف استراتژیک سیاست‌های کلی نظام اداری (نقشه استراتژی). شالوده و مبنای کارت امتیازی متوازن را نقشه استراتژی تشکیل می‌دهد که به گفته کاپلان و نورتون، پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز کارت امتیازی متوازن مبتنی بر آن است؛ یعنی ترسیم دقیق روابط علی و معلولی^۱ بین اهداف استراتژیک سازمان در چند بعد. به عبارتی این نقشه، فرایند تبدیل دارایی‌های نامشهود را به نتایج مشهود، تشریح می‌کند [۶:۱۸۱].

این ابزار به کارکنان سازمان یک نگاه مستقیم و روشن می‌دهد تا بدانند چگونه فعالیت‌هایشان به اهداف جامع سازمان متصل شده، و آن‌ها را در جهت انجام هرچه بهتر اقداماتشان هماهنگ می‌کند.

به اعتقاد مبدعان کارت امتیازی متوازن، بهترین راه ترسیم نقشه استراتژی استفاده از رویکرد بالا به پایین است. این رویکرد با بررسی هدف و مقصد سازمان آغاز شده و به ترسیم راه‌های دستیابی به مقصد مورد نظر می‌پردازد. قرار دادن هدف‌ها در هر یک از ابعاد بدان معناست که پس از یک دوره خواهیم توانست میزان دستیابی به آن هدف را مورد ارزیابی قرار دهیم. نقشه استراتژی همان قدر که به اجرای استراتژی کمک می‌کند، در ارزیابی عملکردمان برای رسیدن به اهداف نیز کاربرد دارد.

نقشه استراتژی پیشنهادی استخراج شده، به‌عنوان نقشه راه رسیدن به اهداف استراتژیک سیاست‌های کلی نظام اداری که بر پایه اهداف استخراج شده از نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران بنا شده است در شکل زیر آمده است.



شکل ۱. نقشه اهداف استراتژیک سیاست‌های کلی نظام اداری

وزن دهی به هدف‌ها. الگوی فرایند تحلیل سلسله مراتبی^۱ (AHP). پس از دریافت نظرات متخصصین پیرامون مضامین استراتژیک اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین پیرامون نقشه اهداف استراتژیک استخراج شده از درون این مضامین، پرسشنامه دیگری در اختیار متخصصین قرار گرفت که در آن خواسته شده بود که وزن هر یک از ابعاد و اهداف را با استفاده از تکنیک فرایند تحلیل سلسله مراتبی و از طریق مقایسات زوجی مشخص کنند.

فرایند تحلیل سلسله مراتبی یکی از روش‌های تصمیم‌گیری است. علت سلسله مراتبی خواندن این روش آن است که ابتدا باید از اهداف و استراتژی‌های سازمان در راس هرم شروع کرد و با گسترش آن‌ها معیارها را شناسایی کرد تا به پایین هرم برسیم. اساس این روش تصمیم‌گیری بر مقایسات زوجی^۲ نهفته است. تصمیم‌گیری با فراهم آوردن درخت سلسله مراتب تصمیم آغاز می‌شود. درخت سلسله مراتب تصمیم، عوامل مورد مقایسه و گزینه‌های رقیب مورد ارزیابی در تصمیم را نشان می‌دهد. سپس یک سری مقایسات زوجی انجام می‌گیرد. این مقایسات وزن هر یک از عوامل را در راستای گزینه‌های رقیب مشخص می‌سازد. در نهایت منطق AHP به گونه‌ای ماتریس‌های حاصل از مقایسات زوجی را با همدیگر تلفیق می‌سازد که

1. Analytic hierarchy process

2. pair-wise

تصمیم بهینه حاصل آید. AHP در آغاز برای تصمیم‌گیری‌های انفرادی در یک محیط متلاطم و فازی ارائه شد. سپس در دهه هشتاد به چگونگی استفاده از آن پرداخته شد. AHP در تصمیم‌گیری‌های گروهی باعث خواهد شد که نه تنها مزایای فنون تصمیم‌گیری گروهی حفظ شود بلکه معایب آن‌ها (همانند سرعت هزینه و تک فکری) بر طرف شود [۲۱:۱۲].

جدول ۲. پرسشنامه AHP به منظور استخراج وزن هر یک از ابعاد و اهداف^۱

| | |
|--|--|
| فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی | فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی |
| عدالت محوری | عدالت محوری |
| جذب و حفظ حرفه‌ای کارکنان | جذب و حفظ حرفه‌ای کارکنان |
| بهبود ساختارها و فرایندها | بهبود ساختارها و فرایندها |
| بهبود فناوری‌ها | بهبود فناوری‌ها |
| هماهنگی دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی | هماهنگی دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی |
| بهبود خدمت‌رسانی | بهبود خدمت‌رسانی |
| حفظ حقوق مردم | حفظ حقوق مردم |
| توجه به استحکام خانواده | توجه به استحکام خانواده |
| تنظیم روابط اداری بر اساس امنیت، روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و ایجاد زمینه رشد معنوی، علمی و تخصصی منابع انسانی | تنظیم روابط اداری بر اساس امنیت، روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و ایجاد زمینه رشد معنوی، علمی و تخصصی منابع انسانی |
| حفظ کرامت، عزت و تامین معیشت کارکنان | حفظ کرامت، عزت و تامین معیشت کارکنان |

در نهایت، پس از تحلیل این پرسشنامه، می‌توان وزن و اهمیت هر یک از ابعاد و اهداف را به صورت زیر در نظر گرفت.

۱. روش تکمیل پرسشنامه: در این پرسشنامه مضمون مطرح شده در هر سطر با مضمون‌های ستون‌ها مقایسه می‌شود، اگر مضمون سطر وزن بیشتری نسبت به مضمون ستون داشته باشد در تقاطع دو مضمون عدد ۱ و در غیر اینصورت در تقاطع دو مضمون عدد ۲ درج می‌شود. این کار فقط در منطقه سفید انجام می‌شود.

جدول ۳. ابعاد، اهداف و وزن اهداف

| وزن اهداف | اهداف | ابعاد |
|-----------|--|------------------|
| ۰/۰۸ | حفظ کرامت و عزت و تامین معیشت کارکنان | اهداف غایی |
| ۰/۰۸ | ایجاد زمینه رشد معنوی، علمی و تخصصی منابع انسانی | |
| ۰/۰۶ | تنظیم روابط اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و رفاهی | |
| ۰/۱۱ | توجه به استحکام خانواده | |
| ۰/۰۵ | حفظ حقوق مردم | اهداف خدمت رسانی |
| ۰/۰۷ | بهبود خدمت رسانی | |
| ۰/۰۷ | هماهنگی دستگاه ها و نهادهای اجرایی | اهداف فرایندی |
| ۰/۱۱ | بهبود فناوری ها | |
| ۰/۰۹ | بهبود ساختارها و فرایندها | |
| ۰/۱۱ | جذب و حفظ حرفه ای کارکنان | |
| ۰/۰۹ | عدالت محوری | اهداف زیرساختی |
| ۰/۰۹ | فرهنگ اداری و خدمت رسانی | |

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

باتوجه به اینکه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری هیچ پژوهشی در این باره بر مبنای کارت امتیازی متوازن که معمولاً در کسب و کارها کاربرد داشته است، به عمل نیامده؛ از این رو، این تحقیق، پژوهشی نوآورانه محسوب می‌شود.

کارت امتیازی متوازن از طریق ترسیم نقشه استراتژی، برای مدیران شرایطی فراهم می‌سازد تا بتوانند چهارچوبی جامع برای تفسیر و ترجمان چشم‌انداز و استراتژی شرکت در قالب مجموعه‌ای از هدف‌ها از سطوح زیرساختی سازمان تا هدف‌های نهایی آن ارائه دهند. به عبارت دیگر نقشه استراتژی به مدیران این بینش را عرضه می‌کند که آنان زیرساختی‌ترین فعالیت‌ها را تشخیص داده تا با بهبود آن‌ها به سمت تحقق اهداف نهایی سازمان پیش روند.

در این مقاله موفق شدیم با برقراری چند مرحله ارتباط با متخصصین مطرح در حوزه نظام اداری، این نقشه را از درون بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری استخراج کنیم، باشد تا سرلوحه فعالیت مدیران قرار گرفته و قدمی باشد در راه تحول نظام اداری کشور.

از جمله مزایای کارت امتیازی متوازن برای سازمان‌های دولتی موارد زیر می‌باشد:

- کمک به برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک
- تغییر برنامه‌های استراتژیک از یک شکل نوشتاری و مجلدهای قطور که شاید حجم آن برای برخی سازمان‌ها جذابیت نیز داشته باشد به یک سری گام‌های عملیاتی مختصر و رویت نتایج اجرای آن به صورت روزانه

- ایجاد چارچوبی که نه تنها ارزیابی عملکرد دقیق را امکان پذیر می سازد که به برنامه ریزان نشان می دهد که چه چیزی را ارزیابی و اندازه گیری کنند و چه چیزی را رها سازند

- مدیران ارشد را توانمند می سازد تا بتوانند استراتژی های خود را با موفقیت اجرا کنند

- ارتباط بین چشم انداز و اهداف بلند مدت استراتژیک به اهداف کوتاه مدت عملیاتی، برنامه های کاری و بودجه.

در این پژوهش یکی از مهمترین مراحل استقرار مدل کارت امتیازی متوازن، یعنی ترسیم نقشه استراتژی اجرای سیاست های کلی نظام اداری صورت پذیرفت. به نظر می رسد با ابلاغ این نقشه استراتژی به سازمان های دولتی، عمومی و دیگر سازمان هایی که مخاطب آن محسوب می شوند می توان از آن سازمان ها، برنامه هایی جهت نائل آمدن به هر یک از اهداف موجود در نقشه استراتژی طلب کرد.

معمولاً پس از ترسیم نقشه استراتژی، شاخص یا سنجه هایی را برای ارزیابی میزان تحقق هر یک از اهداف تعیین می کنند. محققین بعدی می توانند با محور قرار دادن اهداف موجود در نقشه استراتژی استخراج شده شاخص های ارزیابی را استخراج و تدوین کنند. برای مثال کار چندان پیچیده ای نخواهد بود که برای اندازه گیری میزان نقش مردم، شاخص هایی تعیین شود. البته تعیین شاخص برای اندازه گیری وضعیت برخی دیگر از این اهداف، همچون عدالت محوری کار سختی خواهد بود. اما امروزه برای اندازه گیری وضعیت مفاهیم پیچیده ای چون فرهنگ سازمانی، پرسشنامه ها و ابزارهایی تهیه شده است که می توان به جرات گفت برای هر یک از مضامین دیگر نیز می توان ابزارهایی به عنوان شاخصی برای اندازه گیری وضعیت آن - هر چند نه چندان دقیق - تهیه کرد.

منابع

۱. آذر، عادل. علی پور. درویشی زهرا، (۱۳۸۷)، بهبود سیستم کارت امتیازی متوازن بر اساس منطق فازی، سومین کنفرانس مدیریت عملکرد.
۲. رحیمی، غفور، (۱۳۸۵). ارزیابی عملکرد و بهبود مستمر سازمان، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۷۳
۳. رونق، یوسف، (۱۳۸۹)، قانون مدیریت خدمات کشوری، نظام اداری و اجرایی و سیاست‌های اجرایی کلی نظام اداری، نشریه منابع انسانی، شماره ۸
۴. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، (۱۳۷۸)، بررسی و شناخت نظام اداری کشور، انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور
۵. طبرسا، غلامرضا، (۱۳۸۷)، بررسی و تبیین نقش اقتضانات استراتژیک در انتخاب الگوی ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی، مجموعه مقالات دومین جشنواره شهید رجایی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، تهران، سازمان امور اداری و استخدامی کشور
۶. عبدالحمید، محمد، حقوق اداری: جلد اول.
۷. کاپلان، رابرت. نورتن، دیوید، (۱۳۸۴)، نقشه استراتژی (تبدیل دارایی‌های نامشهود به پیامد مشهود)، ترجمه: اکبری، حسین،، سلطانی، مسعود،، ملکی امیر. چاپ اول، تهران، گروه پژوهشی صنعتی آریانا
۸. کریمی، تورج، (۱۳۸۵)، مدل‌های نوین ارزیابی عملکرد سازمان، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۷۱
۹. میرمحمدی، سید محمد. (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، انتشارات سمت
۱۰. میرمحمدی، سید محمد. حسن پور، اکبر، (۱۳۹۰)، نظام اداری ایران: تحلیلی بر مسائل، مشکلات و چالش‌ها، نشریه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸
11. Administrative and Employment Affairs Organization. (2002). *Report of administrative reform* : 6-11.
12. Albrow, M. (1980). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press
13. Darrell, R., Barbara, B. http://www.bain.com/management_tools
14. Dahi, R. and C. Lindbloom. (1952). *Politics, Economic and Welfare*. N.Y, Harper Torch Books
15. Ghalayini, A.M., Noble, J.S. and Crowe, T.J. (1997). An Integrated Dynamic performance Measurement system for Improving Manufacturing competitiveness. *International Journal of Production Economics*, 48: 25-207.
16. Kaplan, R.S., Norton, D. (1992). The Balanced scorecard: Measures that Drive performance. *Harvard Business Review*: 9-71.
17. Kaplan, R.S., Norton, D.P. (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*, 74(1): 75-87.
18. Kaplan, R.S., Norton, D.P. (2004). *Strategy maps, converting intangible assets into tangible outcomes*. Harvard Business School Press, Boston
19. Kaplan, R.S., Norton, D.P. (2006). *Translating Strategy in to Action: The Balanced Scorecard*. Harvard college.
20. Neely, A.D., Gregory, M., Platts, K.W. (1995). Performance Measurement system Design: a literature Review and Research Agenda. *International Journal of Operations & Production Management*, 15:116-80.

21. Saaty, T.L. (1999). *Fundamentals of the analytic network process*. Kobe, ISAHP; pp. 12–14.