



## Explaining the status of participation of experts and NGO's in Iran's public sector performance management

### Seyed Mohammad Moghimi

Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: moghimi@ut.ac.ir

### Ali Asghar Pourezzat

Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: pourezzat@ut.ac.ir

### Meisam Latifi

Associate Prof., Department of Islamic Studies and Public Administration, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. E-mail: latifi@isu.ac.ir

### Omid Ebrahimi\*

\*Corresponding Author, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: o.ebrahimi@alumni.ut.ac.ir

## Abstract

**Objective:** Participative governance takes place in a context surrounded by commonalities, and without consideration, participation will be difficult to reach. The purpose of this study is to investigate the current situation of experts' participation and non-governmental organizations of Iran working on performance management in the public sector.

**Methods:** The research method is qualitative and the current situation is modeled based on the Glaser approach one of the Grounded theory strategies. In this regard, semi-structured interviews were conducted with 21 evaluators, evaluation managers and experts who participated in the performance management process in public organizations. The data were coded after implementation and modeled based on Glaser's 6Cs coding family.

**Results:** From the analysis of the interviews, 388 codes, 81 concepts and 24 categories emerged. "Non-participation of experts and NGO's" was introduced as the core category and the categories of "lack of participation infrastructure", "lack of confidence in effectiveness", "conflict of interests of experts" and "arrogance of bureaucracy" as causes, "structural weakness of participation", "conflict of bureaucrats' interests" and

"office latency" as covariance, "roots of non-participation", "political contraction" and "symbol attraction" as context, "lack of expert network development", "complexity of government operations" and "lack of integration in governance" as conditions, "expertise vacuum", "bureaucratic routine", "island attitude to evaluation", "managers' non-accountability" and "lack of social participation" as a contingency, "effectiveness challenge", "the gap between analysts and policymakers", "administrative blindness", "administrative entropy" and "expert incapacity" were introduced as consequences of non-participation of experts and NGO's.

**Conclusion:** analysing the effective components comprehensively, the current state of experts' participation and non-governmental organizations working on performance management public sector from the perspective of three expert and informed groups, is analysed and presented in the form of an article model. The authors' suggested solutions, based on the counted categories, can pave the way for improving the level of experts' participation and non-governmental organizations working on performance management in the public sector.

**Keywords:** Participation, Performance Management, Public Sector organizations, Experts, Non-Governmental Organizations.

**Citation:** Moghimi, Seyed Mohammad; Pourezzat, Ali Asghar; Latifi, Meisam & Ebrahimi, Omid (2021). Explaining the status of participation of experts and NGO's in Iran's public sector performance management. *Journal of Public Administration*, 13(1), 3-28. (in Persian)

---

Journal of Public Administration, 2021, Vol. 13, No.1, pp. 3-28

DOI: 10.22059/JIPA.2020.306648.2779

Received: July 20, 2020; Accepted: September 12, 2020

Article Type: Research-based

© Faculty of Management, University of Tehran



## ارائه مدلی جامع از مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش

### عمومی

سیدمحمد مقیمی

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: moghimi@ut.ac.ir

علی اصغر پورعزت

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: pourezat@ut.ac.ir

میثم لطیفی

دانشیار، گروه معارف اسلامی و مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: latifi@isu.ac.ir

امید ابراهیمی\*

\* نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: o.ebrahimi@alumni.ut.ac.ir

### چکیده

**هدف:** حکمرانی مشارکتی، بدون توجه به مقوله‌های مشترک زمینه‌ای آن به سختی اتفاق خواهد افتاد. این مطالعه تلاش دارد با واکاوی وضعیت موجود، به تبیین پیش‌زمینه‌ها و چالش‌های مشارکت خبرگانی کمک کند و با ایجاد تصویری جامع از متغیرهای مؤثر بر این مشارکت، زمینه تحقق اقدامات متعالی در حوزه مشارکت خبرگانی را فراهم سازد.

**روش:** روش پژوهش، کیفی و وضعیت موجود با رویکرد گلگیری از راهبرد نظریه داده‌بنیاد، مدل‌سازی شده است. با ۲۱ نفر از ارزیابان، مدیران ارزیابی و خبرگانی که در فرآیند مدیریت عملکرد سازمان‌های دولتی مشارکت غیررسمی داشته‌اند، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته انجام و داده‌ها، کدگذاری و بر اساس خانواده کدهای شش‌سی، مدل‌سازی شد.

**یافته‌ها:** از تحلیل مصاحبه‌ها، ۳۸۸ کد، ۸۱ مفهوم و ۲۴ مقوله ظهور یافت. «عدم مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد»، به‌منزله پدیده محوری معرفی شد و مقوله‌های «فقدان زیرساخت مشارکت»، «بی‌اعتمادی به اثربخشی»، «تعارض منافع خبرگان» و «نخوت بوروکراسی» به‌منزله علل، «ضعف سازه‌های مشارکت»، «تعارض منافع بوروکرات‌ها» و «تهفتگی اداره» به‌منزله تغییرات همگام، «ریشه‌های عدم مشارکت»، «انقباض سیاسی» و «جاذبه نماد» به‌منزله زمینه، «عدم توسعه شبکه خبرگانی»، «پیچیدگی عملیات دولت» و «عدم یکپارچگی در حکمرانی» به‌منزله شرایط، «خلاء خبرگی»، «روزمرگی بوروکراتیک»، «نگرش جزیره‌ای به ارزیابی»، «عدم پاسخگویی مدیران» و «خلاء مشارکت اجتماعی» به‌منزله اقتضائات، «چالش اثربخشی»، «شکاف تحلیلگران و مجریان خط‌مشی»، «نابینایی اداری»، «آنتروپی اداری» و «عدم توانمندی خبرگان» به‌منزله پیامدهای عدم مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد معرفی شدند.

**نتیجه‌گیری:** در این پژوهش با تحلیل مؤلفه‌های مؤثر، وضعیت موجود مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی از نگاه سه مجموعه خبره و مطلع نسبت به فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، واکاوی و در قالب مدل مقاله ارائه شده است. راهکارهای پیشنهادی نگارندگان براساس مقوله‌های احصا شده، می‌تواند زمینه‌ساز ارتقاء سطح مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی باشد.

**کلیدواژه‌ها:** مشارکت، مدیریت عملکرد، سازمان‌های دولتی، خبرگان، تشکل‌های مردم‌نهاد.

**استناد:** مقیمی، سیدمحمد؛ پورعزت، علی‌اصغر؛ لطیفی، میثم و ابراهیمی، امید (۱۴۰۰). ارائه مدلی جامع از مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی. *مدیریت دولتی*، ۱۳(۱)، ۳-۲۸.

## مقدمه

مدیریت دولتی مشارکت‌جویانه پیوند مستقیمی با مردم‌سالاری مشارکت‌جویانه دارد. مشارکت‌جویی، فرآیندی است که می‌تواند هم در گذر زمان شهروندان را رشد دهد و هم ظرفیت قضاوت عملی و هنر زندگی با دیگران را در بستر نبود توافق پرورش دهد (اسمیت و هانتسمن، ۱۹۹۷). برای خلق تغییرات مثبت در جامعه، دولت به‌مثابه نقطه کانونی، نوآوری اجتماعی را آغاز می‌کند، مرزهای خود را باز کرده و تبادل با محیط را برمی‌انگیزد. این تبادل با انتشار دانش سازمانی تغذیه می‌شود (اشمیتور، پیلر، بوجر و هیلگرز، ۲۰۱۹). در این بین تشکیل شبکه‌ها از نقطه نظرهای مختلف شرط اصلی نشر ایده‌ها و دانش هستند (مقیمی و علم‌بیگی، ۱۳۹۱). برای نیل به این مهم، جامعه‌ای با هدف توسعه پایدار نمی‌تواند فعالیت سازمان‌های غیردولتی را نادیده بگیرد (مقیمی و علم‌بیگی، ۲۰۱۲). بدیهی است؛ قبل از پذیرش این نقش‌ها و سهم فعال در روند توسعه، سازمان‌های مردم‌نهاد باید قابلیت‌ها و ظرفیت‌های لازم در جنبه‌های مختلف سازمانی خود را بهبود بخشند (مقیمی، ۲۰۰۷).

نظارت‌های درونی و بیرونی، به دو دسته کلی قابل تجزیه‌اند؛ الف) نظارت همگانی که از طرف مردم، جامعه و نهادهای مدنی بر عملکرد دولت‌مردان و شیوه اداره جامعه صورت می‌گیرد؛ ب) نظارت حکومت که به وسیله حکومت و دستگاه‌های وابسته به آن بر امور مختلف اقتصادی، سیاسی، نظامی و اجتماعی اعمال می‌شود (عیوضی، ۱۳۹۱). توجه به سه جنبه مهم در طراحی ارزیابی، به‌صورت بالقوه می‌تواند به شیوه‌های مشارکتی و تحول‌گرا در ارزیابی منجر شود؛ اول توجه بیشتر به متغیرهای زمینه‌ای ارزیابی، دوم توسعه نقش ارزیابان و متفکران محلی، نه تنها در نقش اصلاح‌گران و یا گردآورندگان داده، بلکه در فرآیندهای معرفت‌شناختی مرکزی که هدایت‌گر و تعیین‌کننده فرآیند ارزیابی هستند و سوم تخصیص فضای بیشتری در فرآیند ارزیابی به مشورت و تصمیم‌گیری جمعی (ام‌باوا و داهلر-لارسن، ۲۰۱۹).

در مجموع و با لحاظ تعداد زیاد خطامشی‌ها، طرح‌ها، تصمیم‌ها و برنامه‌های عملیاتی و اجرایی دولت‌ها، نظارت، بازرسی و کنترل این همه موجودیت متنوع و پیچیده امکان‌پذیر نخواهد بود مگر در متن یک سیستم اجتماعی منسجم (پورعزت، ۱۳۹۶، ص. ۱۹۷). علیرغم تأکید بر ضرورت "مشارکت‌جویی در حکمرانی" در اسناد بالادستی گوناگون همچون قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و به‌خصوص برنامه جامع اصلاح نظام اداری-دوره دوم (۱۳۹۷-۱۳۹۹) که در آن موضوع "تدوین و استقرار نظام نظارت مردم و تشکل‌ها بر عملکرد و خدمات دولتی و ارائه گزارش‌های سالانه" به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است، تاکنون در مبانی نظری و حقوقی و سازوکار اجرایی فرآیند مدیریت عملکرد، هیچ نقش رسمی برای عامه مردم، خبرگان و تشکل‌ها در فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در نظر گرفته نشده است. این مطالعه تلاش دارد تا با واکاوی مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، تبیین پیش‌زمینه‌ها و چالش‌های این مشارکت، با ایجاد تصویری جامع از متغیرهایی که بر این مشارکت تأثیرگذار هستند، زمینه‌های تحقق اقدامات متعالی در این خصوص را فراهم سازد و با ارائه بسته‌های پیشنهادی در حوزه اصلاح و بهبود فضای مشارکت خبرگانی در مدیریت

عملکرد بخش عمومی کشور، متولیان و علاقمندان این حوزه را با ابعاد گوناگون و مقوله‌های درهم‌تنیده موضوع، بیش از پیش آشنا گرداند.

### پیشینه نظری پژوهش

با نگاهی تاریخی به جایگاه مردم‌محوری و مدیریت دولتی مشارکت‌جویانه در نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی می‌توان دید که در «رویکرد سنتی به اداره»، با افزایش اندازه حکومت بوروکراتیک، فضای انتخاب آزاد برای مردم محدود می‌شود؛ زیرا بوروکراسی، آزادی افراد را محدود و فراگرد انتخاب عمومی را خدشه‌دار می‌ساخت. در این امتداد دنهارت و دنهارت (۲۰۰۰) نیز بر این باورند که بوروکراسی‌ها، سیستم‌های بسته‌ای هستند که مشارکت شهروندی را محدود می‌کنند و نادیده گرفتن شهروندان، یکی از ویژگی‌های بوروکراسی سنتی است. تأکید «رویکرد مدیریت دولتی نوین» بر فاصله گرفتن از بوروکراسی سنتی و انعطاف‌پذیر ساختن اداره امور کارکنان و برون‌سپاری را می‌توان به‌نوعی نزدیک شدن به مدیریت دولتی مشارکت‌جویانه تلقی کرد. ویژگی مهم مکتب مدیریت دولتی نوین، جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به‌دست آنان است (نرگسیان، ۱۳۸۷)، اما اتکای بیش‌ازحد این رویکرد به سبک‌های مدیریت در بخش خصوصی، احیای عقاید تیلور با تأکید بر کنترل هزینه‌ها و اندازه‌گیری مکانیکی عملکرد و اهداف و سیاست‌زدگی و زمینه‌سازی بازگشت سیستم تراج، عقب‌نشینی‌های قابل ذکر مدیریت دولتی نوین در این حوزه است (پورعزت، ۱۳۹۶، ص. ۲۶۳-۲۶۴). رویکرد «حکمرانی خوب»، معطوف به اتخاذ راهبردهای اصلاحی وسیعی برای تقویت نهادهای جامعه مدنی و توسعه حکومت‌های پاسخگوتر، حساب‌پس‌ده‌تر و دموکراتیک‌تر است. در این رویکرد، حکمرانی، فرآیندها و ساختارهای نشست گرفته از جامعه مدنی و کنش‌گران غیررسمی است که در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مشارکت دارند (اسکولانگه، ۲۰۰۹). هرچند رؤیاهای حکمرانی خوب در مطالعه حکومت و اداره دولت تاکنون تعبیر نشده است (فرازمند، ۲۰۱۷). در هر حال، گسترش نابرابری‌ها و تعمیق بی‌اعتمادی به دولت، فضای مدیریت عمومی را به سمت مدل جدیدی از مدیریت دولتی سوق داد که در آن، مدیران بخش دولتی در جامعه‌ای پیچیده و متنوع، نه فقط مدیریت، که حکمرانی کنند. در این مکتب، که با عناوینی مثل خدمات عمومی نوین<sup>۱</sup>، مدیریت ارزش عمومی<sup>۲</sup> و سیاست مدنی جدید<sup>۳</sup> به‌کار می‌رود، شهروندان فقط مشتری یا رأی‌دهنده<sup>۴</sup> در انتخابات مختلف نیستند؛ بلکه در خط‌مشی‌گذاری به‌منزله شریک برای بخش دولتی/ عمومی و همکار برای مدیران دولتی محسوب می‌شوند (سو<sup>۵</sup>، ۲۰۱۸)؛ در رویکرد «خدمات دولتی نوین» که دنهارت آن را در امتداد رویکردهای دموکراتیک‌تر و انسان‌گرایانه‌تر به اداره دولت، با تأکید بر حقوق شهروندی پی‌ریزی کرد، چنین فرض می‌شود که هریک از احاد جامعه در مقام یک شهروند مشارکت‌طلب و فعال می‌تواند فراگرد

<sup>1</sup> New Public Services (NPS)

<sup>2</sup> public value management

<sup>3</sup> new civic politics

<sup>4</sup> customers or voters

<sup>5</sup> Su

حکمرانی را فرای منافع شخصی خود، به‌سوی منافع جمعی و عمومی سوق دهد. در واقع مفهوم محوری در این رویکرد، نفع عمومی است. دولت‌ها نمی‌توانند به‌تنهایی ارزش عمومی خلق کنند بلکه با اتکا به شبکه وسیع‌تری از نهادها، بازیگران و فرهنگ این امر میسر است (دانایی‌فرد، ۱۳۹۷، ۱۷۰-۲۲۰). در این رویکرد بر موارد ذیل تأکید می‌شود: اول اینکه کارگزاران اداره باید شهروندان را صرفاً با همان منزلت شهروندی به حساب آورند؛ دوم اینکه به‌جای تأکید بر کارایی بر مسئولیت‌پذیری تأکید کرده و اعتماد خود را به شهروندان افزایش دهند و سوم اینکه با عزم حل مسائل واقعی مردم، زمینه مشارکت فعال آنان را نیز فراهم آورند (دنهارت و دنهارت<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰).

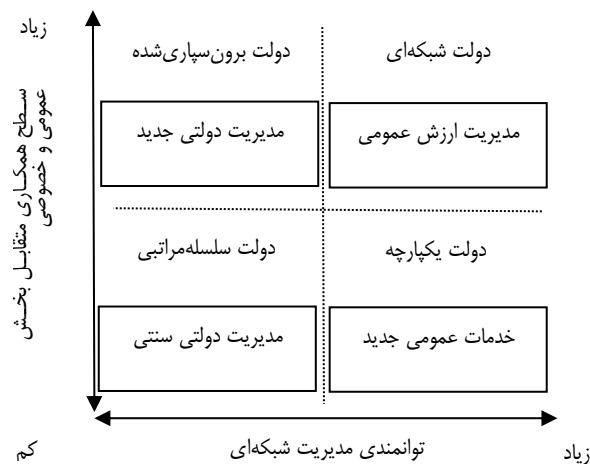
گسترش آگاهی‌های عمومی و فردی به خود، جامعه و گسترده شدن توانمندی‌ها در میان بخش‌ها و قشرهای مختلف جامعه باعث شده است که بسیاری از ساختارهای سنتی بر هم خورده و اشکال جدیدی از تعاملات به‌وجود آید و کشورها را به‌سوی جوامع شبکه‌ای با شاخصه‌های وابستگی متقابل، جهت دهد. این امر حکمرانی را نیز دستخوش تغییراتی کرده و به پیدایش حکمرانی شبکه‌ای منجر شده است که در آن سیاست‌گذاری و اداره امور عمومی نه تنها از طریق دولت، بلکه از طریق تعامل میان بازیگران مختلف صورت می‌گیرد (دقتی، یعقوبی، کمالیان و دهقانی، ۱۳۹۸). ویژگی‌های این رویکرد جدید به حکمرانی را می‌توان در چهار دسته کلی «ارتقای هماهنگی، انسجام و یکپارچگی»، «تقویت ارتباطات، ایجاد اعتماد و افزایش مشارکت»، «افزایش یادگیری خط‌مشی» و «تسهیل پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها» جای داد (کریم‌میان، محمدی، قاضی‌نوری و ذوالفقارزاده کرمانی، ۱۳۹۸). عصر کنونی، عصر مسائل و مشکلاتی است که راه حل واحدی برای آن‌ها وجود ندارد. بر اساس نظریه هم‌شکل‌گردانی<sup>۲</sup>، باید برای مسائل پیچیده راه حل پیچیده جستجو کرد. دانایی‌فرد (۱۳۹۷)، در تبیین مفهوم "حکمرانی شبکه‌ای"<sup>۳</sup>، آن را تجلی تأثیر چهار روند تأثیرگذار رشد دولت شخص ثالث<sup>۴</sup>، دولت یکپارچه<sup>۴</sup>، انقلاب دیجیتال و رشد تقاضای شهروندان برای کنترل بیشتر بر زندگی خود می‌داند که شکل بخش‌های دولتی را در سراسر عالم تغییر داده است: وی در تبیین مدل ارائه شده در شکل ۱، بیان می‌دارد که در صورتی که دولت در کنار برقراری رابطه متقابل مبتنی بر اعتماد بالا با بخش خصوصی، قابلیت‌های مدیریت شبکه‌ای بالایی هم داشته باشد، تحقق ارزش عمومی از طریق دولت شبکه‌ای محقق می‌شود و مدیریت ارزش عمومی ابزار اجرایی این دولت خواهد بود.

<sup>1</sup> Denhardt & Denhardt

<sup>2</sup> isomorphism

<sup>3</sup> third-party government

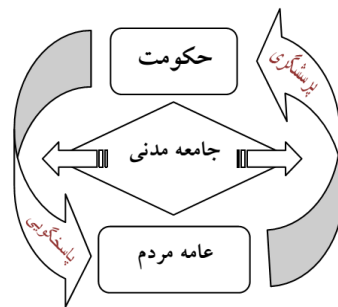
<sup>4</sup> joined-up government



شکل ۱. مدل‌های دولت در پیوند با نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی

منبع: دانایی‌فرد (۱۳۹۷)

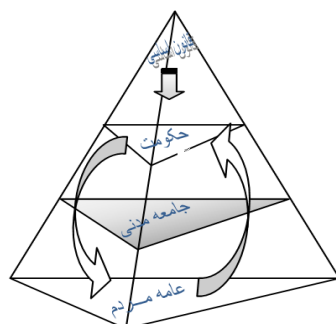
نوع رابطه حکومت و مردم می‌تواند پیامدهایی مانند اعتماد عمومی، رضایت عمومی، مشروعیت و شکاف اجتماعی را به دنبال داشته باشد (رهنورد، علی‌پور، دهدار و خلیلی، ۱۳۹۸). حجاریان، پورعزت، قلی‌پور و حجاریان (۱۳۹۰)، با ارائه مدلی، نقش کاتالیزوری جامعه مدنی در تسهیل رابطه پرسش‌گری و پاسخ‌گویی در سیستم حکمرانی را تبیین کرده‌اند (شکل ۲).



شکل ۲. نقش کاتالیزوری جامعه مدنی

منبع: حجاریان، پورعزت، قلی‌پور و حجاریان (۱۳۹۰)

رویکرد نظارت عمومی جدید، شهروندان و جامعه مدنی را با مقامات دولتی بر پایه ارزش‌های دموکراتیک مقایسه می‌کند. در این دیدگاه، شهروندان و جامعه مدنی، بخش جدایی‌ناپذیر از فرایند نظارتی در نظر گرفته می‌شوند (پورحسن و فرجوند، ۱۳۹۸ به نقل از اوسبورن، ۲۰۰۶). در این راستا و با توجه به مبانی نظری، مدل «هرم مهار و موازنه قدرت» ارائه شده است (شکل ۳). براساس این مدل، قانون اساسی در رأس هرم و نهادهای سه‌گانه حکومت، جامعه مدنی و عامه مردم به ترتیب پس از آن قرار گرفته‌اند. در این مدل نیز جامعه مدنی به مثابه تسهیل‌گر رابطه پرسش‌گری عامه مردم و پاسخ‌گویی حکومت قرار دارد.



شکل ۳. هرم مهار و موازنه قدرت

منبع: حجاریان، پورعزت، قلی‌پور و حجاریان (۱۳۹۰)

حجاریان، پورعزت، قلی‌پور و حجاریان (۱۳۹۰)، پس از ارائه مدل فوق، اذعان دارند که زمینه‌سازی اجرای این مدل در سطح ملی نیازمند مطالعات و تحقیقات میدانی وسیع‌تری است.

### پیشینه تجربی پژوهش

بر اساس نتایج مطالعات تطبیقی انجام شده در برخی از کشورها مانند استرالیا، کره جنوبی، ژاپن، بلژیک، برزیل، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، آفریقای جنوبی، فرانسه و کانادا، مدیریت عملکرد، پنج هدف اصلی پاسخ‌گویی در برابر عملکرد، بهبود عملکرد، تحقق اهداف، پرداخت مبتنی بر عملکرد و تشویق و تنبیه را دنبال می‌کند (رفیغ‌زاده، میرسپاسی و آذر، ۱۳۹۵). فائوره، کراسوس، گاردی و ماورل<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی، مدیریت عملکرد در بخش دولتی فرانسه را بررسی کرده‌اند. بر این اساس، تا مدت‌ها ارزیابی عملکرد در بخش دولتی شامل مفهوم و تعریفی کلی بوده و عنوان یک سیستم یا مدل مدیریت تعریف نشده است ... در همین راستا تحقیقات مختلف نشان داده‌اند که «تأثیر عملکرد دولت بر مردم و زندگی آنها» مفهوم مهم و کلیدی در سیستم‌های مدیریت عملکرد موجود دنیا و خود به تنهایی نشان‌دهنده معیار اصلی ارزیابی عملکرد دولت‌ها است. هوپ‌سر<sup>۲</sup> (۲۰۱۴)، نیز در تحقیقی با عنوان «قراردادهای عملکردی، ابزار مدیریت عملکرد در بخش دولتی کنیا»، بیان می‌کند که قراردادها یا توافقات عملکردی که در بخش دولتی به کار می‌روند، استانداردهای عملکردی را تعیین می‌کنند. اجرای این تفاهم‌نامه‌ها در تعداد زیادی از کشورها از قبیل فرانسه، پاکستان، آفریقای جنوبی، استرالیا، کانادا، مالزی، کره جنوبی، غنا و هند با موفقیت همراه بوده است. از نگاه پیترز<sup>۳</sup> (۲۰۱۵)، در پژوهشی با عنوان «بررسی ظرفیت سیاست در بخش عمومی»، مهم‌ترین ابعاد مدیریت عملکرد بخش عمومی، توان سیاسی در جامعه و عوامل خارجی مؤثر، گروه‌های تأثیرگذار، احزاب سیاسی یا همه عوامل خارج از بخش دولت به‌عنوان

<sup>1</sup> Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C.

<sup>2</sup> Hope Sru

<sup>3</sup> Peters



بازیگران در تلاش برای تأثیرگذاری بر سیاست‌ها هستند. نتایج تحقیقات سون و ون‌رایزن<sup>۱</sup> (۲۰۱۴) نیز که با هدف «بررسی و مقایسه مدل‌های مدیریت عملکرد و ارتباط آن با نتایج به‌دست آمده در بخش دولتی» انجام شده است، نشان می‌دهد که داده‌های جمع‌شده از سیستم‌های ارزیابی عملکرد باید از طریق کانال‌های بازخوردی از قبل ایجادشده و متمرکز گزارش داده شود (محمدی، شریف‌زاده، حسین‌پور و رضایی‌منش، ۱۳۹۶).

تجربیات کشورهای مختلف نشان می‌دهد که سازمان‌های غیردولتی و انجمن‌های حرفه‌ای، معمولاً ظرفیت‌های مناسبی از منابع و مهارت‌های لازم را برای انجام نظارت و ارزیابی بیرونی خط‌مشی‌های عمومی در اختیار دارند. البته باید توجه داشت که این سازمان‌ها نیز نیاز به محیطی توانمندساز برای مشارکت در نظارت و ارزیابی دولت دارند. لذا وجود فرهنگ مشارکت و گشودگی دولت در زمینه داده‌ها و اطلاعات، مسأله‌ای مهم است که نباید از آن غفلت شود (گزارش کنفرانس نظارت و ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی، ۲۰۱۵). سیمونوفسکی و همکاران (۲۰۱۹) در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی عوامل زمینه‌ای در استراتژی‌های مشارکت شهروندان: تجزیه و تحلیل تطبیقی شهرهای هوشمند سوئد و بلژیک»، پنج عامل مهم شهر هوشمند، محرک‌های مشارکت (تمایل شورای شهر و مجریان، رقابت شهری، چالش‌های شهری و...)، درجه تمرکز (میزان هماهنگی مشارکت بین ذینفعان)، الزامات قانونی و ویژگی‌های شهروندان (بلوغ شهروندان) را در جلب مشارکت شهروندان مؤثر دانسته‌اند. هلند نیز تجارب زیادی در زمینه خط‌مشی‌گذاری مشارکتی در سطوح محلی دارد. در شهرهایی مثل آیندهون<sup>۲</sup> و گرونینگن<sup>۳</sup>، دولت محلی ابتکار عمل را در دست دارد و خط‌مشی‌گذاری مشارکتی با این فرض عمل می‌کند که شهروندان و سایر ذینفعان در مراحل اولیه نقش فعالی در روند سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند (میشل و دی‌گراف، ۲۰۱۰). در آلمان علی‌رغم این که یک نظام ارزیابی نهادی خط‌مشی وجود ندارد، اما فرهنگ ارزیابی در این کشور در سطح بالایی قرار دارد. برای مثال انجمن ارزیابی آلمان<sup>۴</sup> و هفته نامه ارزیابی<sup>۵</sup> نقش برجسته‌ای در این زمینه ایفا می‌کنند (لوزارو، ۲۰۱۵)؛ در انجمن ارزیابی آلمان اشخاص، سازمان‌ها و مؤسسات با همکاری یکدیگر، استانداردهایی برای ارزیابی تدوین کرده‌اند. به‌طور خلاصه، مهمترین ارزیابی از خط‌مشی‌های عمومی آلمان، خارج از سازمان‌های عمومی و به وسیله مطبوعات، رسانه‌های گروهی، افراد، پژوهشگران و گروه‌های غیردولتی به عمل می‌آید.<sup>۶</sup> مشاوره با مردم در امر سیاست‌گذاری، یک وظیفه قانونی برای مقامات محلی اسکاتلند است، به‌دلیل ناکارآمدی اشکال "سنتی" مشارکت عمومی مانند جلسات عمومی برای درگیر کردن شهروندان، تحولات فناوری اطلاعات و ارتباطات منجر به گمانه‌زنی در مورد تأثیر فناوری بر مشارکت شهروندان در انواع مشارکت‌ها شده است. مشارکت الکترونیکی، می‌تواند طیف وسیع‌تری از مشارکت‌کنندگان را از طریق مکانیسم‌های "آفلاین" جذب کند (تات، ۲۰۱۰). در تایلند،

<sup>1</sup> Sun & Van Ryzin

<sup>2</sup> Eindhoven

<sup>3</sup> Groningen

<sup>4</sup> DeGEval

<sup>5</sup> Zeitschrift

جدای از انتخاب نمایندگان محلی که از سوی شهروندان انجام می‌گیرد، اصلی‌ترین نقطه ورود به مشارکت شهروندان، تهیه برنامه توسعه محلی<sup>۱</sup> است. در فراگرد برنامه‌ریزی توسعه محلی، مقامات محلی موظف هستند انجمن‌های مدنی را در سطح همه مناطق و محلات ایجاد کنند (سوبویز، ۲۰۱۸). رواندا<sup>۲</sup> نیز در سال‌های اخیر، در امتداد اجرای برنامه‌های تقویت مشارکت شهروندی و به منظور تحقق این مهم، فعالیت‌هایی را با تمرکز بر سازمان‌های جامعه مدنی<sup>۳</sup> و یا مردم‌نهاد و آحاد شهروندان اجرا نمود که عبارتند از: ایجاد ظرفیت در CSOها که در واقع، حلقه واسط شهروندان و مقامات دولتی محسوب می‌شوند، توسعه ظرفیت سازمانی CSOها، کمک‌های مالی به CSOها، مشاوره با شهروندان، برنامه اقدام به‌سازی خدمات<sup>۴</sup> و انتشار بودجه ملی (پروتیک، نیکولاس، برمان و اسلوان، ۲۰۱۸).

همان‌گونه که اشاره شد، تجارب موفق در زمینه مشارکت خبرگانی، مبتنی بر شناخت ظرفیت‌های موجود برای انجام نظارت و ارزیابی بیرونی شکل می‌گیرد. امری که در کشور ما بدان پرداخته نشده است و مطالعه جامعی که بتواند با رویکرد آسیب‌شناسانه، تصویری از وضعیت موجود مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی کشور ارائه دهد، یافت نشد. مدل‌های نظری پیشنهادی مرتبط با این موضوع نیز، اگرچه آرمان‌شهرهایی مشارکت‌محور را ترسیم کرده‌اند اما عدم توجه به وضع موجود و مسیر پیش رو برای نیل به این آرمان‌شهرها، می‌تواند چالش‌های متعددی را در مسیر تحقق حکمرانی مشارکت‌محور در زمینه مدیریت عملکرد بخش عمومی، به همراه داشته باشد.

## روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش براساس پیاز تحقیق ساندرز، در زمره پژوهش‌های تفسیری با رویکرد استقرایی است که از استراتژی داده‌بنیاد با رویکرد گلیزری یا ظهوریابنده استفاده کرده است. پژوهش کیفی، افق زمانی آن تک‌مقطعی و روش گردآوری داده‌ها نیز مصاحبه می‌باشد (ساندرز، لویس و تورن‌هیل، ۲۰۱۶، ص. ۱۰۸). شما هنگامی به سراغ استفاده از نظریه‌پردازی داده‌بنیاد می‌روید که نیازمند یک نظریه یا تبیین کلی (اجمالی) از یک فرآیند هستید (دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۸۶). در این پژوهش، کاربست دوم؛ یعنی تبیین فرآیند مشارکت خبرگانی در مدیریت عملکرد بخش عمومی مبنای انتخاب استراتژی پژوهش بوده است. در مقایسه بین رویکردهای مختلف استراتژی داده‌بنیاد نیز از آنجا که رویکرد ظاهرشونده نسبت به رویکرد نظام‌مند، الگوهای متنوع‌تری را جهت تلفیق داده‌ها ارائه می‌دهد و به جای تحمیل نظریه به داده‌ها، نظریه را از بطن داده‌ها کنکاش می‌کند، برای این پژوهش انتخاب شد تا نگارندگان را در تبیین فرآیند با استفاده از داده‌ها راهنمایی کند. به طور کلی، دو فراگرد اصلی کدگذاری در رویکرد ظاهرشونده، شامل کدگذاری واقعی<sup>۵</sup>

<sup>1</sup> local development plan

<sup>2</sup> Rwanda

<sup>3</sup> Civil Society Organizations (CSO)

<sup>4</sup> Service improvement action plan

<sup>5</sup> Substantive coding

(کدگذاری باز<sup>۱</sup> و کدگذاری انتخابی<sup>۲</sup>) و کدگذاری نظری<sup>۳</sup> می‌باشد (ساغروانی مرتضوی، لگزریان و رحیم‌نیا، ۱۳۹۳). گلنزر (۱۹۷۸) به کدگذاری نظری در فراگرد کدگذاری محوری اشاره دارد؛ از دیدگاه او، این کدها، پیش‌نیاز کدگذاری محوری هستند زیرا داستان گسسته شده را دوباره به یکدیگر پیوند می‌دهد. در این خصوص گلنزر، چهل خانواده کدبندی نظری ارائه داده است (محمدپور، ۱۳۹۸، ص. ۲۹۶) که در این پژوهش از خانواده کد شش‌سی<sup>۴</sup> استفاده شده است.

برای جمع‌آوری داده‌هایی که به‌طور معمول به‌صورت کیفی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند، از مصاحبه‌های غیراستاندارد (نیمه‌ساختاریافته و عمیق) استفاده می‌شود. همچنین با دسته‌بندی اهداف پژوهش به‌صورت تشریحی، اکتشافی و توصیفی، در یک مطالعه تشریحی، بیشتر از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده می‌شود (ساندرز، لوییس و تورن‌هیل، ۲۰۱۶، ص. ۳۲۱). لذا در این پژوهش، از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته برای مصاحبه با ۲۱ نفر از ارزیابان، مدیران ارزیابی و خبرگانی استفاده شد که به‌صورت غیررسمی در فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور مشارکت داشته‌اند. برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان نیز از روش نمونه‌گیری غیرتصادفی هدفمند(قضاوتی) و گلوله‌برفی استفاده شد. لازم به ذکر است که در انتخاب مصاحبه‌شوندگان تلاش شد در بخش ارزیابان، افراد انتخاب شده توان توصیف، تحلیل و آسیب‌شناسی فرآیند ارزیابی را دارا باشند. در انتخاب مدیران، مرتبط بودن حوزه مدیریت افراد با فرآیند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی معیار انتخاب قرار گرفت و خبرگان نیز بر مبنای سابقه مشارکت (غیررسمی) در فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نیز توان توصیف، تحلیل و آسیب‌شناسی فرآیند ارزیابی انتخاب شدند. لازم به ذکر است که مشارکت تجربه شده خبرگانی که در این پژوهش به‌عنوان مصاحبه‌شونده انتخاب شده‌اند، کاملاً غیررسمی، قائم به فرد و براساس احساس نیاز شخص ارزیاب و در قالب مشاوره مقطعی با برخی از خبرگان در زمینه عملکرد تعداد محدودی از دستگاه‌های اجرایی اتفاق افتاده است (بدون پشتوانه تئوریک و حقوقی، خارج از سازوکار رسمی و حتی حمایت سازمانی). فرآیند انجام مصاحبه‌ها تا جایی ادامه پیدا کرد که اشباع نظری حاصل شد و مفاهیم مرتبط با پدیده مشارکت خبرگانی، تکراری شد (مصاحبه شانزدهم). برای اطمینان، پنج مصاحبه دیگر انجام شد. بررسی نتایج مصاحبه‌های متأخر، حاکی از آن بود که مطلب جدیدی به سایر داده‌های حاصل از مصاحبه‌های قبلی اضافه نشده است. سپس داده‌ها، پیاده‌سازی و دو مرحله کدگذاری (کدگذاری باز و کدگذاری انتخابی) انجام شد. برای اجرای ممیزی پژوهشی نیز که روایی و پایایی داده‌ها را تضمین می‌کند، از معیارهای جدول ۱ استفاده شد:

<sup>1</sup> Open coding

<sup>2</sup> Selective coding

<sup>3</sup> Theoretical coding

<sup>4</sup> 6C: Causes, Context, Covariance, Conditions, Contingency, Consequences

## جدول ۱. معیارهای تأمین اعتبار پژوهش

منبع: دانایی‌فرد و مظفری (۱۳۸۷)

معیار	توضیح معیار و اقدام محقق
حساسیت پژوهشگر	<ul style="list-style-type: none"> <li>• محققان به واسطه تجربه زیسته خود در فرآیند مدیریت عملکرد، با شناخت از سوابق و توانمندی افراد، کوشیده‌اند با استفاده از روش‌های نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی، افرادی را برای مصاحبه انتخاب کنند که ضمن شناخت کافی، توان توصیف، تحلیل و آسیب‌شناسی فرآیند ارزیابی را دارا باشند.</li> <li>• مصاحبه‌ها به دقت ضبط، پیاده‌سازی و کدگذاری شدند.</li> <li>• از آنجا که در استراتژی داده‌بنیاد، رویکرد ظاهرشونده در مقایسه با رویکرد نظام‌مند، الگوهای گسترده‌تر و متنوع‌تری را جهت تلفیق داده‌ها ارائه می‌دهد و به جای تحمیل نظریه به داده‌ها، نظریه را از بطن داده‌ها کنکاش می‌کند، از این رویکرد استفاده شد.</li> </ul>
انسجام روش‌شناسی	<ul style="list-style-type: none"> <li>• این پژوهش به دنبال توصیف وضعیت "مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد" در فرآیند مدیریت عملکرد است، بنابراین از استراتژی داده‌بنیاد استفاده می‌کند.</li> <li>• از آنجا که پژوهش کیفی و با هدف تشریحی است از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده می‌کند.</li> <li>• محققان سعی کرده‌اند سؤال‌های پژوهش را در مصاحبه‌ها به نحوی تقویت کنند تا همه اجزای روش تحقیق، دارای انسجام باشد.</li> </ul>
متناسب بودن نمونه	<ul style="list-style-type: none"> <li>• سعی شده است در انتخاب نمونه‌های آماری، کسانی مورد مصاحبه قرار گیرند که اشراف کافی به موضوع پژوهش داشته باشند. اشباع در مصاحبه شانزدهم مؤید این امر می‌باشد. در انتخاب مصاحبه‌شوندگان تلاش شد؛</li> <li>• ارزیابان، توان تبیین و آسیب‌شناسی فرآیند ارزیابی را دارا باشند؛</li> <li>• حوزه مدیریت مدیران، با فرآیند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط باشد؛</li> <li>• و خبرگان نیز ضمن شناخت فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی، توان توصیف، تحلیل و آسیب‌شناسی فرآیند ارزیابی را داشته باشند.</li> </ul>
گردآوری و تحلیل همزمان داده‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تحلیل داده‌ها از هفتمین مصاحبه شروع و حالت رفت و برگشتی بین داده‌ها و تحلیل منجر به استخراج کدهای قابل قبول شد.</li> </ul>
اندیشیدن نظری	<ul style="list-style-type: none"> <li>• سعی شده است با نگاهی خرد و کلان با داده‌ها مواجه شود و ضمن بازبینی چندباره داده‌ها و کدها، پژوهش به سمت اندیشه نظری سوق یابد.</li> </ul>
شکل‌دهی نظریه	<ul style="list-style-type: none"> <li>• سعی شده است با رعایت نگاه خرد و کلان به داده‌ها، جامعیت، منطقی بودن و سازگاری درونی مدل تقویت شود.</li> </ul>

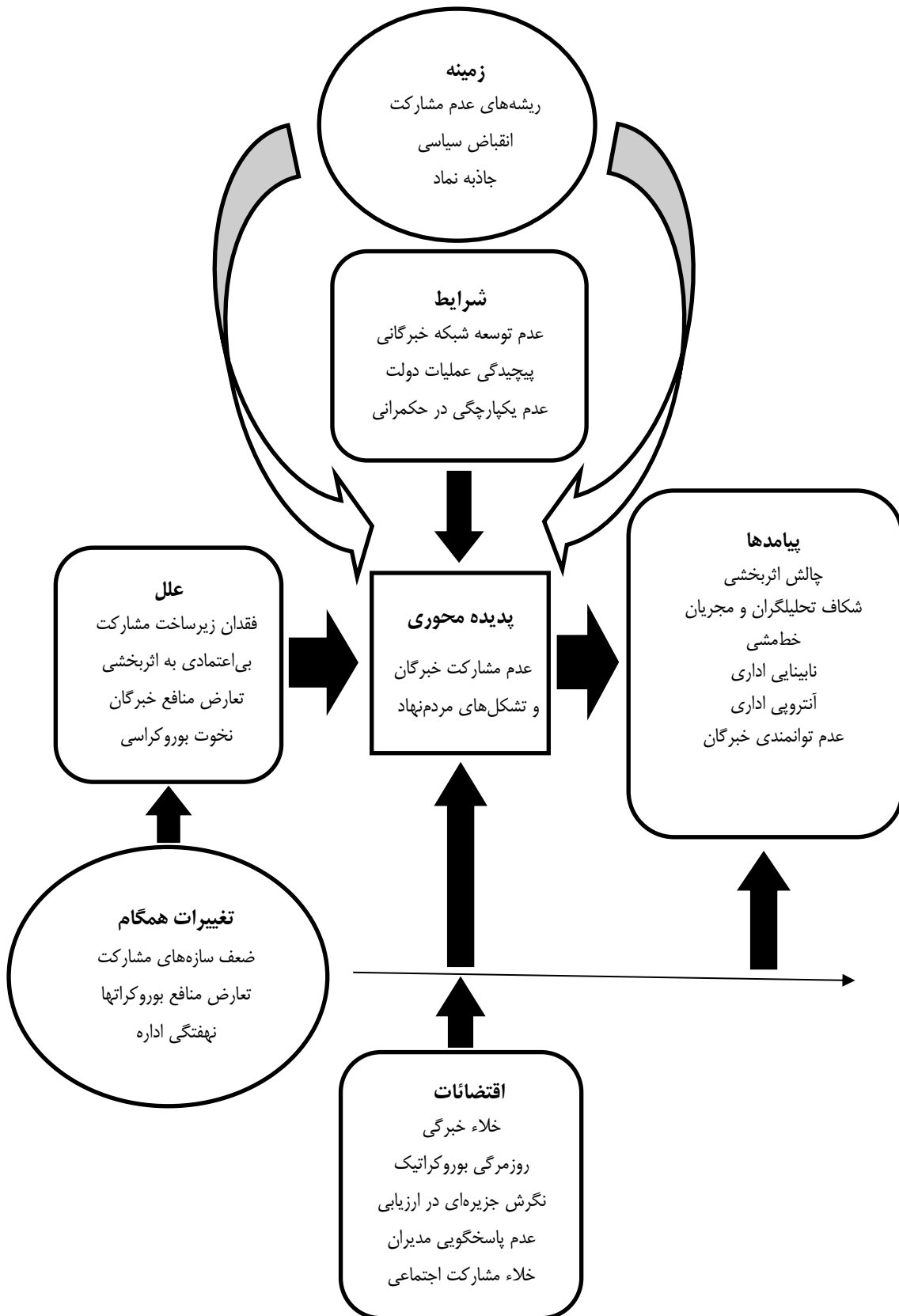
## یافته‌های پژوهش

در پژوهش حاضر، از تحلیل مصاحبه‌ها ۳۸۸ کد، ۸۱ مفهوم و ۲۴ مقوله ظهور یافت. همان‌گونه که در تبیین هدف پژوهش اشاره شد؛ این مطالعه تلاش دارد با تبیین پیش‌زمینه‌ها و چالش‌های مشارکت خبرگانی، از طریق ایجاد تصویری جامع از متغیرهای مؤثر بر این مشارکت، زمینه تحقق اقدامات متعالی در این زمینه را فراهم سازد. در واقع مسأله‌ای که این پژوهش به دنبال توصیف آن است، "مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد" است و از آنجا که مصاحبه‌شوندگان بر "عدم مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد" در سازوکار رسمی مدیریت عملکرد بخش عمومی تأکید و اجماع داشتند، این مقوله به عنوان پدیده محوری انتخاب و سایر مقوله‌ها حول آن، و مبتنی بر خانواده کدهای شش‌سی، تعریف شدند. در جدول ۲ نتایج کدگذاری بر اساس این خانواده کدها نشان داده شده است.

## جدول ۲. نتایج کدها بر اساس خانواده کدهای شش‌سی

ردیف	مؤلفه‌های ۶ سی	کدگذاری انتخابی	کدگذاری باز
۱	علل	فقدان زیرساخت مشارکت	موانع قانونی، آشفتگی قوانین، اعمال سلیقه‌های قانون، بی‌اطلاعی خبرگان از فرآیند ارزیابی، فقدان زیرساخت تعامل با خبرگان، عدم مستندسازی دانش ارزیابی، عدم استانداردسازی محتوای مشارکت، نارسایی مدل مالی مشارکت، ضعف ساختار انگیزشی نهاد نظارت
		بی‌اعتمادی به اثربخشی	بی‌اعتمادی خبرگان به اثربخشی ارزیابی، بی‌اعتمادی مجریان به اثربخشی مشارکت
		تعارض منافع خبرگان	رابطه خبرگان با دستگاه، منافع خبرگان در دستگاههای اجرایی، ترس خبرگان از دستگاههای اجرایی
۲	تغییرات همگام	نخوت بوروکراسی	اعتماد به نفس کاذب ارزیابان رسمی، کسالت بدنه دولت، انحصارطلبی بخش دولتی
		ضعف سازه‌های مشارکت	نارسایی مدل ارزیابی، عدم ارائه بازخورد مشارکت، فقدان ارزیابی ارزیابان، مدیریت ساختار انگیزشی خبرگان، اعتباربخشی به مشارکت، هویت مشارکت
		تعارض منافع بوروکراتها	تعارض منافع مجریان، تعارض منافع مدیران نهاد نظارتی، تعارض منافع ارزیابان نهاد نظارتی، بی‌ثباتی مدیریتی
۳	زمینه	نهفتگی اداره	پنهان کاری مجریان، فقدان شفافیت، عدم دسترسی خبرگان به اطلاعات عملکردی
		ریشه‌های عدم مشارکت	استفاده ابزاری از خبرگان، فقدان فرهنگ مشارکت در مجریان، ساخت انگیزشی خبرگان، ضعف فرهنگ مشارکت در خبرگان، ضعف اخلاقی خبرگان، ضعف انگیزه‌های ملی
		انقباض سیاسی	گرایش‌های سیاسی، سیطره سیاست بر مشارکت
۴	شرایط	جاذبه نماد	کشش پایین نام سازمان اداری و استخدامی کشور
		عدم توسعه شبکه خبرگانی	وسعت دایره عملکرد دولت، عدم ارتباط ارگانیک نهاد ارزیاب با خبرگان، خلاء خبرگانی در سطح استانها، عدم شناخت از خبرگان مؤثر، ضرورت شناسایی خبرگان حوزه‌های تخصصی، فقدان شبکه خبرگانی
		پیچیدگی عملیات دولت	پیچیدگی سیستم اداری، تنوع عملیات دولت
۵	اقتضانات	عدم یکپارچگی در حکمرانی	حکمرانی جزیره‌ای، فقدان یکپارچگی حکمرانی در ارزیابی
		خلاء خبرگی	فردمحوری ارزیابی، عدم اشراف عملکردی کارشناسان ارزیاب، خلاء خبرگی در ارزیابی تخصصی، بی‌کفایتی مدیران
		روزمرگی بوروکراتیک	خلاء تفکر راهبردی، فقدان کلان‌نگری در تدوین شاخص، عدم ارزیابی جهت‌گیری‌های کلان دولت، حجم بالای کار روزمره در سازمان
۶	پیامدها	نگرش جزیره‌ای در ارزیابی	وابستگی متقابل عملکرد دستگاهها به یکدیگر، ضرورت نگاه و ارزیابی بین بخشی، نگاه بخشی و منطقه‌ای در مقابل نگاه سیستمی
		عدم پاسخگویی مدیران	عدم پاسخگویی مدیران در اجرای قانون، عدم پاسخگویی دستگاهها، عدم ارزیابی کیفیت ارزیابی
		خلاء مشارکت اجتماعی	عدم مشارکت خدمت‌گیرندگان، عدم مشارکت ذینفعان
۶	پیامدها	چالش اثربخشی	ارزیابی غیرمؤثر، چالش مشروعیت خودارزیابی، عدالت ارزیابی
		شکاف تحلیلگران و مجریان خط‌مشی	تفاوت داده‌های ورودی خبرگان و مجریان، تفاوت بین خبرگان و مجریان
		نابینایی اداری	پنهان کاری واقعیات عملکردی از مدیران، خودارزیابی غیرواقعی دستگاهها، سوء استفاده دستگاهها از ناآگاهی کارشناسان سازمان، عدم اشراف تخصصی ارزیابان
۶	پیامدها	آنتروپی اداری	عدم یادگیری از محیط، انباشت نارسایی‌ها
		عدم توانمندی خبرگان	خلاء شناخت خبرگان از فرآیند اجرا، فقدان تفکر حل مسأله، ضعف دانش اقتصاد سیاسی، ضعف مهارت انسانی، عدم روزآمدی

شکل ۴، مدلی از وضع موجود مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در در مدیریت عملکرد بخش عمومی کشور را نمایش داده و در ادامه هر کدام از مقوله‌ها تشریح شده است.



شکل ۴. مدل مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی

## بحث

**علل:** علل<sup>۱</sup>، منعکس کننده دلایلی برای وقوع مقوله محوری است (محمدی شهرودی، رحیم‌نیا، ملک‌زاده و خوراکیان: ۱۳۹۸).

**فقدان زیرساخت مشارکت:** زیرساخت مشارکت به سیستمی متشکل از اجزاء متعاملی اشاره دارد که ظرفیت مورد نیاز برای تعامل و مشارکت خبرگان را فراهم می‌سازد. در این بین مقوله «فقدان زیرساخت تعامل با خبرگان» بیشترین اهمیت را از نگاه مصاحبه‌شوندگان دارا است که خود مفاهیمی چون نارسایی زیرساخت فیزیکی (از جمله بستر فن‌آوری اطلاعات و توسعه ابزارهای متناسب مدیریت دانش در این حوزه)، عدم طراحی رویدادهایی برای هم‌اندیشی با خبرگان و تشکل‌های تخصصی، فقدان ساختار مشارکت و سازوکار بازخورد به خبرگان را شامل می‌شود. «استانداردسازی محتوای مشارکت» مقوله دیگری است که بر فقدان معیارها و استانداردهایی برای نظرات کارشناسی و داده‌کاوی نظرات براساس این معیارها تأکید می‌کند. «عدم اطلاع خبرگان از فرآیند ارزیابی» به عنوان مقوله‌ای دیگر در چارچوب فقدان زیرساخت مشارکت، دلیل دیگری بر عدم مشارکت خبرگان را نمایان می‌سازد. «عدم طراحی ساختار انگیزشی» برای ارزیابان فعال در سازمانهای اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور و فقدان «مدل مالی مشخصی برای مشارکت خبرگان و تشکل‌ها»، دو مقوله‌ای هستند که غفلت نسبت به طراحی پیش‌نیازهای انگیزشی دوطرف متعامل در فرآیند مشارکت را تبیین می‌نماید. در نهایت هم مقوله «موانع قانونی» به مواردی چون محدودیت‌های قانونی، ابهام قوانین و آشفتگی حقوقی، به‌عنوان بستری برای اعمال سلیقه‌ای قانون در این زمینه اشاره می‌کند.

**بی‌اعتمادی به اثربخشی:** علت مهم عدم مشارکت خبرگان در فرآیند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی که بیشترین بسامد را در بیان مصاحبه‌کنندگان داشته است، مسأله اثربخشی ارزیابی عملکرد دولت است. بر همین اساس به عنوان مهم‌ترین انگیزه برای مشارکت خبرگان، اطمینان از اثربخشی و و ارائه بازخورد از تأثیر ارزیابی به خبرگان (مشاهده تغییر رفتار دولت) مورد تأکید بسیاری از مصاحبه‌شوندگان بوده است. لذا عدم ارائه بازخورد درخصوص تغییر رفتار دستگاه‌ها در اثر مشارکت خبرگان به آنها و انگاره ذهنی نمایشی و صوری بودن ارزیابی، موجب بی‌اعتمادی به اثربخشی و عدم مشارکت خبرگان شده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این خصوص اظهار می‌دارد:

«مهمترین چالش وضعیت موجود، ارزیابی نیست بلکه تأثیرگذاری و اهمیت آن برای دستگاه است. خبرگان همین قدر که ببینند در نقطه‌ای از حکمرانی منشاء اثر بوده‌اند، احساس رضایت دارند. باید برای آنها ملموس باشد که اگر مشارکت کنند، مأموریتی که برای دستگاه در نظر گرفته‌شده، محقق می‌شود یا خدمت‌رسانی به مردم بهبود می‌یابد و یا در تغییر مدیران ناکارآمد مؤثر است.»

<sup>1</sup> Causes

**تعارض منافع خبرگان:** ارتباط رسمی و غیررسمی بخشی از خبرگان و تعلق آنها به این ارتباط موجب می‌شود تا در صورتی که مشارکت خبرگان منجر به افشای هویت آنها در برابر دستگاه ارزیابی‌شونده شود، با محافظه‌کاری از مشارکت در ارزیابی کناره‌گیری نمایند.

**نخوت بوروکراسی:** آخرین مقوله‌ای که به عنوان یکی از علل اصلی عدم مشارکت خبرگان مطرح شده است، در قالب عبارت «نخوت بوروکراسی» بیانگر اعجاب، تبختر و تنبلی بوروکراتها در برابر خبرگان و تشکلهای تخصصی است. توضیح بیشتر آنکه بر اساس بیان مصاحبه‌شوندگان، اعتماد به نفس کاذب در کارشناسان متولی ارزیابی موجب شده است ضمن تعامل از بالا به پایین با جامعه خبرگانی، با انحصارطلبی مانعی بر سر مشارکت آنها ایجاد و به دلیل کسالت و فرار از مسئولیت بیشتر به واسطه مشارکت خبرگان، در برابر این تغییر مقاومت کنند.

**تغییرات همگام:** تغییرات همگام یا عوامل وابسته به علل<sup>۱</sup>، به این معنی است که مقولات با هم ارتباط دارند و در برخی موارد به هم وابسته هستند، یعنی به وجود یکدیگر نیاز دارند (وان‌آلبرتی و الهتایت، ۲۰۱۰). این عوامل به نوعی با علل اصلی مقوله محوری ارتباط دارند و پشتیبان آن علل می‌باشند (محمدی‌شهرودی، رحیم‌نیا، ملک‌زاده و خوراکیان: ۱۳۹۸).

**ضعف سازه‌های مشارکت:** به عنوان تقویت‌کننده علل اصلی پدیده‌محوری می‌توان در قالب ضعف سازه‌های مشارکت، به عدم اعتباربخشی به مشارکت خبرگان و تشکل‌ها در فرآیند ارزیابی اشاره کرد که چون با ابزارهایی مثل رتبه‌بندی، جایزه و ... اعتبار رسمی برای مشارکت تدارک نمی‌شود، علل عدم مشارکت از جمله فقدان زیرساخت مشارکت تقویت می‌شود. در وضع فعلی، عدم هویت‌بخشی به مشارکت و ارائه ندادن بازخورد مشارکت، موجب پشتیبانی بیشتر از علل عدم مشارکت می‌شود. در این راستا یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید: «حضور و مشارکت در کل فرآیند ارزیابی از تدوین تا ارزیابی شاخصها منجر به با هویت شدن و با مفهوم شدن کار برای خبرگان می‌شود». از سوی دیگر از آنجا که ارزیابی‌های انجام شده نیز در حلقه دیگری مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد، در نظام انگیزشی موجود، انگیزه کافی برای متولیان برای بهبود و تقویت روایی ارزیابی ایجاد نمی‌شود. از سوی دیگر نارسایی مدل ارزیابی موجود و عدم مدیریت ساختار انگیزشی خبرگان به تقویت علل مذکور برای عدم مشارکت خبرگان می‌انجامد.

**تعارض منافع بوروکراتها:** این مقوله به عنوان پشتیبانی‌کننده از علل عدم مشارکت، از ابعاد گوناگون مورد توجه مصاحبه‌شوندگان بوده است؛ یکی از این موارد، تعارض منافع با شفافیت عملکرد است. موضوع دیگر تقدم منافع فردی بر مصالح ملی است. موضوع دیگر تلاش کارشناسان برای محافظت از مدیران در برابر نقدهای عملکردی است. بعد دیگر، تعارض منافع متولیان ارزیابی داخل دستگاه‌های اجرایی در تعامل دوگانه با مدیریت فرآیند ارزیابی در دولت از یک سو و تعامل با دفاتر تخصصی درون دستگاه از سوی دیگر است. موضوع بعدی ارتباط برخی از ارزیابان با دستگاه‌ها است که به شکل ناخودآگاه و در برخی موارد خودآگاه، از علل عدم مشارکت پشتیبانی می‌کند و در نهایت می‌توان به عدم ثبات

<sup>1</sup> Covariance



مدیران اشاره کرد که مانع مهمی برای ریسک‌پذیری و طراحی برنامه‌های راهبردی برای بهبود عملکرد به‌شمار می‌آید و به تقویت علل عدم مشارکت منجر خواهد شد.

**نهفتگی اداره:** در نهایت با الهام از مدل پنجره جو-هری، ساختار غیرشفاف، بسته بودن و نظارت‌گریزی دستگاه‌های اجرایی، باعث می‌شود تا علیرغم اشراف بی‌بدیل دستگاه بر واقعیات عملکردی خود، با پنهان‌کاری و فقدان شفافیت، تصویری غیرواقعی در قالب خودارزیابی دستگاه (به عنوان مرحله اول فرآیند ارزیابی عملکرد) ارائه شود و به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات عملکردی، در عمل موجودیتی که بتواند با دقت و صحت بالا درستی شاخص و گزارش عملکرد خودارزیابی را تأیید کند، وجود نخواهد داشت. در نتیجه ناحیه پنهان (نهفته یا خصوصی) در پنجره شناختی دستگاه گسترده‌تر می‌شود و نهفتگی بر ارزیابی دستگاه سایه می‌افکند و به تقویت علل عدم مشارکت منجر خواهد شد.

**زمینه:** از زمینه<sup>۱</sup>، می‌توان به محیطی که موضوع پژوهش در آن قرار گرفته است، نام برد (وان آلبرتی و الهتایت، ۲۰۱۰). **ریشه‌های عدم مشارکت:** همان‌گونه که در تعریف زمینه مورد اشاره قرار گرفت، «ریشه‌های عدم مشارکت» بیانگر زمینه‌های فرهنگی، سیاسی، تاریخی و اقتصادی است که عدم مشارکت در این زمینه محقق شده است. یکی از مهم‌ترین مقوله‌ها در این بخش، تحت عنوان «فقدان فرهنگ مشارکت در مجریان»، بر ضرورت فرهنگ‌سازی در دستگاه‌های اجرایی تأکید دارد تا انگاره ذهنی مجریان در خصوص خبرگان از عامل مزاحم به همکاری استراتژیک برای بهبود عملکرد ارتقا یابد که البته شاید پیش‌نیاز این موضوع تغییر نگرش مدیران از ارزیابی عملکرد به مدیریت عملکرد با هدف رفع نارساییها و بهبود عملکرد باشد. یکی دیگر از ریشه‌های عدم مشارکت، حافظه تاریخی خبرگان در موضوع مشارکت است که به سوءظن برخی از آنها نسبت به نیت مشارکت‌جویان منجر شده است. این موضوع که در قالب مقوله «استفاده ابزاری از خبرگان» بیان شده است، به سابقه بهره‌گیری صوری از خبرگان برای تأمین پشتوانه علمی خواسته‌های برخی از مدیران اشاره دارد. «ساخت انگیزشی خبرگان»، بر عدم ارضای انگیزه‌های درونی خبرگان در بستر این مشارکت به عنوان دلیل مهمی بر بی‌میلی آنها برای مشارکت در این فرآیند تأکید دارد. مقوله‌های بعدی تحت عنوان «ضعف فرهنگ مشارکت در خبرگان»، «ضعف انگیزه‌های ملی» و «ضعف اخلاقی خبرگان»، به برخی ریشه‌های فرهنگی عدم مشارکت خبرگان اشاره دارند که البته در موارد نادر، در بیان مصاحبه‌شوندگان آمده است. در مجموع به باور اغلب مصاحبه‌شوندگان، عموم خبرگان در مشارکت‌هایی از این دست، دغدغه حل مسأله‌ای عمومی را دارند که عدم تحقق این امر، زمینه‌ساز کاهش سطح مشارکت آنان خواهد شد.

**انقباض سیاسی:** این مقوله بیانگر این امر است که سیطره سیاست بر موضوع مشارکت مانع از بهره‌گیری از ظرفیت‌های خبرگانی در وسعت ملی و فارغ از گرایش‌های سیاسی شده است. در دولت‌های مختلف به فراخور سوگیری سیاسی دولت، بخش قابل توجهی از ظرفیت ملی خبرگانی، معطل و بلااستفاده رها شده است.

<sup>1</sup> Context

**جاذبه نماد:** نام سازمان اداری و استخدامی کشور که به حسب تکلیف قانونی متولی اصلی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور است، از جاذبه لازم برای شکل‌دهی شبکه ارتباطی وسیع با جامعه خبرگانی برخوردار نیست و این موضوع نیز از زمینه‌های عدم مشارکت خبرگانی در فرآیند ارزیابی عملکرد دانسته شده است.

**شرایط:** شرایط<sup>۱</sup> به متغیرهای مداخله‌گری اشاره دارد که قبل از ظهور پیامدها یا مقوله محوری پدید آمده و نتایج را شکل می‌دهند و اغلب، بین مقوله محوری و پیامدها مداخله می‌کنند (محمدی‌شهرودی، رحیم‌نیا، ملک‌زاده و خوراکیان: ۱۳۹۸). به عبارت دیگر، شرایط به آنچه روی موضوع مورد مطالعه و مقوله محوری اثر می‌گذارد، اشاره دارد (وان‌آلبرتی و الهتایت، ۲۰۱۰).

**عدم توسعه شبکه خبرگانی:** این مقوله به این امر اشاره دارد که از یک سو به دلیل خلاء وجود تشکلهای تخصصی در سطح کشور در همه حوزه‌های تخصصی، شبکه خبرگانی برای پاسخ به مسائل متنوع این حوزه شکل نگرفته است و از سوی دیگر مدیریت بخش دولت نیز با تشکل‌ها و خبرگان موجود رابطه مشخصی برقرار نکرده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان، موضوع را این‌گونه تبیین کرده است: «مهمترین مشکل شکل نگرفتن شبکه نخبگانی است که من برای پاسخ سوالاتم نمیدانم کجا باید مراجعه کنم. خبرگان هم می‌آیند و می‌روند ولی دانش آنها جایی رسوب نمیکنه. لذا اولویت اول شکل‌دهی شبکه نخبگانی است. امور مدیریت عملکرد با توجه به ارتباطات گسترده و چندجانبه باید این شبکه را شکل دهد».

**عدم یکپارچگی در حکمرانی:** این مقوله بیانگر عدم یکپارچگی حکمرانی در فرآیند ارزیابی است؛ از یک سو، ابزارهای اعمال حاکمیت همچون نظامات ارتقا، جبران خدمت، بودجه و ... به شکلی هم‌افزا با هدف به رفتار درآوردن دستگاه‌های اجرایی در جهت مأموریت‌های اصلی هر دستگاه - که در قالب شاخص‌های ارزیابی عملکرد نمایان شده‌اند - مورد استفاده قرار نمی‌گیرند و از سوی دیگر نهادهای حکمران در این حوزه همچون سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور، مجمع تشخیص مصلحت نظام، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و ... همسویی و یکپارچگی حاکمیت در نظارت و ارزیابی را به نمایش نگذاشته‌اند.

**پیچیدگی عملیات دولت:** با توجه به تعدد و تنوع سازمان‌ها، خط‌مشی‌ها، مجریان و پیچیدگی‌های ساختاری و ارتباطی آنها، ارزیابی عملکرد در بخش دولتی به یکی از پیچیده‌ترین امور حاکمیتی بدل شده و نظام اداری را به عنوان سیستمی بسیار پیچیده معرفی کرده است.

**اقتضائات:** اقتضائات<sup>۲</sup> عواملی هستند که رابطه میان علل و مقوله محوری و همچنین رابطه میان مقوله محوری و پیامدها (نتایج) را تحت تأثیر قرار داده و آنها را تعدیل می‌کنند (محمدی‌شهرودی، رحیم‌نیا، ملک‌زاده و خوراکیان: ۱۳۹۸).

<sup>1</sup> Conditions

<sup>2</sup> Contingency

**خلاء خبرگی:** قانون گذار که در چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری، مسئولیت تدوین و ارزیابی شاخص‌های اختصاصی دستگاه‌های اجرایی را به سازمان اداری و استخدامی کشور (با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور) سپرده است، کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور را بازوی خبرگی و کارشناسان سازمان اداری و استخدامی کشور را مدیر فرآیند ارزیابی تلقی کرده است. اما گذر زمان و حکمرانی در عمل روشن ساخت که این دو بازیگر نه مدیران مناسبی برای این فرآیند بوده‌اند و نه در ایفای نقش خبرگی توفیق چشمگیری داشته‌اند. عدم ارتباط ارگانیک کارشناسان سازمان برنامه و بودجه با واقعیات عملکردی دستگاه‌های اجرایی و حضور بسیار کم‌رنگ در مجامع تخصصی حوزه خود، فاصله روزافزونی بین آنها و واقعیات اجرایی رقم زده است و دستگاه‌های اجرایی (به عنوان پیشنهاددهنده شاخص‌های اختصاصی ارزیابی عملکرد خود)، با بهره‌گیری از این خلاء راهبردی، مانع از روشن شدن عملکرد واقعی خود در فرآیند تدوین و ارزیابی عملکرد می‌شوند. در واقع این خلاء، تأثیر علل مورد اشاره پدیده محوری را تقویت و تأثیر عدم مشارکت بر پیامدهای نامطلوب آن را تشدید می‌کند.

**روزمرگی بوروکراتیک:** روزمرگی و حجم بالای فعالیت‌های روزانه در سازمان‌هایی که متولی ارزیابی هستند، مانع تفکر و تدبیر راهبردی می‌شود. در صورتی که برای این موضوع چاره‌اندیشی نشود، تأثیر علل بر پدیده محوری عدم مشارکت و در نهایت، بروز پیامدهای نامطلوب آن را تشدید خواهد کرد. به عنوان نمونه، شاخص‌ها براساس اهداف میانی و سطح پایین و بدون در نظر گرفتن جهت‌گیری‌های کلان و اثربخشی برنامه‌ها، تنظیم و ارزیابی خواهند شد.

**نگرش جزیره‌ای در ارزیابی:** در نگاه کلان، دستگاه‌ها وظیفه مستقلی ندارند و ناچار به نگاه بین‌دستگاهی و بین‌بخشی هستیم. در این راستا دو آفت مهم نگاه بخشی و نگاه منطقه‌ای، عامل تضعیف نگرش سیستمی بوده‌اند. نگاه جزیره‌ای دستگاه‌ها هم باعث می‌شود ورود خبرگان به عملکرد و ارزیابی آنها محدود شود.

**عدم پاسخگویی مدیران:** یکی دیگر از اقتضات پدیده محوری عدم مشارکت، «عدم پاسخگویی مدیران» است. به عنوان نمونه یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان می‌دارد: «خود کیفیت ارزیابی، ارزیابی نمی‌شود و چون ارزیابی برای کیفیت کار خود به جایی پاسخ‌گو نیست، به دنبال بهبود کار خود با سازوکارهایی مثل مشارکت خبرگان نیست». از سوی دیگر این «عدم مشارکت» با مقوله «عدم پاسخگویی مدیران» تشدید می‌شود و پیامدهای نامطلوب‌تری به همراه خواهد داشت.

**خلاء مشارکت اجتماعی:** توجه به این مقوله می‌تواند، علل پدیدآورنده مقوله محوری را تا حدودی کنترل کرده و منجر به پیامدهای مثبتی شود. توجه به بخش خصوصی و مردم که ارباب رجوع دستگاه‌ها هستند با چارچوبی که بایستی تدوین شود، می‌تواند نظرات آنها را کارشناسی و هدفمند سازد. در هر حوزه‌ای، شبکه‌ای از ذینفعان داریم که هر کدام با سوگیری خودشان ارزیابی می‌کنند؛ گرفتن گزارش از همه ذینفعان و متوازن ساختن ارزیابی‌های متعدد و متعارض آنها، ضمن تعدیل علل عدم مشارکت، پیامدهای منفی این پدیده را کاهش خواهد داد. با این وجود، رضایت خدمت‌گیرندگان نظام اداری، هنوز جایگاه بایسته خود در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی را پیدا نکرده است.

**پیامدها:** پیامدها<sup>۱</sup>، اشاره به خروجی‌هایی دارد که به عنوان برون‌داد مقوله محوری قلمداد می‌شوند (محمدی‌شهرودی، رحیم‌نیا، ملک‌زاده و خوراکیان: ۱۳۹۸). آنچه به عنوان پیامدهای عدم مشارکت خبرگان تلقی می‌شود، بر اساس اظهارات مصاحبه‌شوندگان، عبارتند از:

**چالش اثربخشی:** این مقوله به‌عنوان نخستین پیامد، در اثر محدودیت ارزیابی دولت توسط خود دولت - که به نوعی خودارزیابی است - بروز می‌کند. در واقع در سازوکار موجود، تشخیص بیماری، ارائه درمان و اصلاح را از خود بیمار می‌خواهیم؛ در حال حاضر اصلاح نظام اداری را یا دولت انجام می‌دهد و یا دولت کارفرما است. بنابراین هر اصلاحی که سخت باشد، به نحوی از انحاء کنار گذاشته خواهد شد. پدیده محوری عدم مشارکت، این پیامد منفی را آشکارا نمایان می‌سازد و با زیر سؤال بردن مشروعیت سازوکار ارزیابی، چالش اثربخشی را به میان می‌کشد.

**شکاف تحلیلگران و مجریان خط‌مشی:** در توضیح این پیامد می‌توان گفت؛ عدم مشارکت موجب خواهد شد که خبرگان به‌واسطه تفوق دانشی نسبت به موضوع و مجریان به‌سبب دسترسی به اطلاعات عملکردی، بر اساس تحلیل داده‌های متفاوت، دنیای متفاوتی برای خود سامان دهند.

**نابینایی اداره:** افزایش چشم‌ها به بهبود می‌انجامد و با مشارکت خبرگان، سطح شناخت سازمان از دستگاهها، با دقت و سرعت بالا خواهد یافت. لذا با الهام از مدل پنجره جو-هری می‌توان گفت؛ به‌واسطه عدم مشارکت مؤثر خبرگان در ارزیابی، بازخور لازم برای ارتقاء خودآگاهی دولت حاصل نمی‌شود و سطح نابینایی دولت در پی عدم مشارکت خبرگان، توسعه می‌یابد.

**آنتروپی<sup>۲</sup> اداری:** از یک سو عدم ثبات مدیران موجب خواهد شد در پی یادگیری و اصلاح بنیادین در عملکرد نباشند، از سوی دیگر وقتی به‌جای حقایق، آنچه مدیران دوست دارند به آنها منتقل می‌شود، اشکالات انباشته شده و با ناتوانی بدنه نسبت به اصلاح نارسایها، به سمت فریادی در نظام اداری پیش خواهیم رفت. در واقع چون سیستم از ارزیابی خود ناتوان است، با عدم مشارکت خبرگان در فرآیند ارزیابی و در اثر دریافت انرژی کمتر از محیط خبرگانی، سیستم به سمت کپولت و از هم‌گسیختگی سوق می‌یابد.

**عدم توانمندی خبرگان:** با عنایت به نارسایی نظام آموزش عالی در تربیت متخصصان کارکردی در حوزه‌های متنوع حکمرانی، مجموعه‌های خبرگانی در صورت عدم مشارکت در فرآیند ارزیابی، به‌واسطه خلاء شناخت از فرآیند اجرا، ضعف شناختی نسبت به نظام مسائل اجرایی، ضعف دانش اقتصاد سیاسی، ضعف مهارت انسانی و عدم روزآمدی، به افول و فرسایش متمایل شده و به ضعف در توانمندی و بی‌انگیزگی سوق خواهند یافت.

<sup>۱</sup> Consequences

آواژه آنتروپی (Entropy) حاکی از تمایل سیستم‌ها به کپولت و بی‌نظمی است. سیستم‌های بسته به مرور زمان از هم گسیخته می‌شوند، زیرا انرژی یا داده جدید از محیط دریافت نمی‌کنند، ولی سیستم‌های باز آنتروپی منفی دارند؛ یعنی می‌توانند خود را ترمیم کرده با حفظ ساختار خود زنده بمانند و حتی با وارد کردن انرژی اضافی یعنی ورود انرژی بیش از صدور آن رشد می‌کنند.

## بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش تلاش شده است با تحلیلی جامع از مؤلفه‌های مؤثر، وضعیت موجود مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در مدیریت عملکرد بخش عمومی از نگاه سه مجموعه خبره و مطلع نسبت به فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور (شامل مدیران ارزیابی، کارشناسان ارزیاب سازمان‌های اداری و استخدامی و برنامه و بودجه کشور و متخصصان بخشی که تاکنون به صورت غیررسمی و در نقش مشاور در ارزیابی دستگاه‌های اجرایی همکاری داشته‌اند)، واکاوی و در قالب مدل مقاله، ارائه شود. براساس مدل استخراج شده، وجود دلایل فقدان زیرساخت لازم برای مشارکت، بی‌اعتمادی به اثربخشی مشارکت، تعارض منافع خبرگان و اعجاب و تبختر نظام بوروکراتیک (نخوت بوروکراسی) با پشتیبانی و تقویت عواملی چون ضعف سازه‌های لازم برای مشارکت، تعارض منافع بوروکرات‌ها و ساختار غیرشفاف و نظارت‌گریزی سازمان‌های دولتی (نهفتگی اداره)، موجب بروز پدیده عدم مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد در فرآیند مدیریت عملکرد بخش عمومی کشور شده است. این امر در زمینه محیطی رخ داده که در آن فرهنگ مشارکت در وضعیت نامناسبی است و ریشه‌های تاریخی و سیاسی چون استفاده ابزاری از خبرگان، سیطره سیاست بر مشارکت و کشش پایین نام سازمان اداری و استخدامی برای جلب مشارکت خبرگانی، به تعمیق بیشتر مسأله انجامیده است. لذا در کنار پیچیدگی ذاتی عملیات دولت، در شرایطی که شبکه خبرگانی به خوبی توسعه نیافته و ابزارهای حکمرانی و نهادهای حکمران فاقد یکپارچگی لازم هستند، خلاء خبرگی و فقدان نگرش سیستمی در نهاد ارزیاب و درگیری آن با روزمرگی‌های اداری، همچنین عدم پاسخگویی مدیران در خلاء مشارکت اجتماعی و نظارت بر ارزیابی‌ها، مزید بر علت شده و پیامدهای ناگواری چون از دست رفتن مشروعیت و به چالش کشیده شدن اثربخشی ارزیابی، فاصله‌گذاری بین خبرگان و مجریان، ناتوانی دولت در رصد نارسایی‌های عملکردی و آنتروپی مثبت در نظام اداری را به ارمغان آورده و با جداشدن خبرگان از زمینه اجرای خطمشی‌ها، به افول در انگیزه‌ها و توانمندی آنان انجامیده است.

از محدودیت‌های این پژوهش، در مرحله جمع‌آوری داده‌ها و مصاحبه با مدیران و ارزیابانی بود که بایستی براساس سوابق همکاری و شناخت از فرآیند موجود ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی، بدون سوگیری وضع موجود را توصیف کنند؛ امری که در برخی موارد به تعارض منافع مصاحبه‌شوندگان انجامیده و مصاحبه را با پیچیدگی‌ها و دشواری‌های خاص خود روبرو ساخته است. در این راستا تلاش شده است مصاحبه‌کننده با استفاده از تجربه زیسته خود با مصاحبه‌شوندگان در فرآیند ارزیابی عملکرد، با تدارک فضایی صمیمانه، ضمن جلب اعتماد، توصیف جامع و مانعی از فرآیند ارزیابی احصاء کند. محدودیت دیگر گستردگی دامنه پژوهش است که بیش از ۱۰۰ دستگاه اجرایی را در سطح ۳۱ استان دربر می‌گیرد؛ برای تعدیل تأثیر این محدودیت نیز سعی شده است تا مدیران، ارزیابان و خبرگان از حوزه‌های متنوع انتخاب و با مدیران برتر از استان‌های مختلف نیز مصاحبه شود. نگارندگان با در نظر گرفتن اقدامات صورت‌گرفته و براساس نظرات مصاحبه‌شوندگان (که ضمن اشراف بر فرآیند اجرایی ارزیابی عملکرد، در زمره صاحب‌نظران این حوزه قرار دارند)، موارد ذیل را به عنوان پیشنهادها مستخرج از این پژوهش مطرح می‌سازند:

پیشنهاد اول: همان‌گونه که به‌عنوان یکی از علل عدم مشارکت خبرگانی ذیل مقوله «فقدان زیرساخت مشارکت» و در قالب مقوله «موانع قانونی» به مواردی چون محدودیت‌های قانونی، ابهام قوانین و آشفتگی حقوقی، به‌عنوان زمینه‌ای برای اعمال سلیقه‌ای قانون در امر مشارکت خبرگانی اشاره شد، پیشنهاد می‌شود سازمان اداری و استخدامی کشور ضمن پایش، احصاء و تنقیح قوانین ناظر بر مشارکت خبرگان در فرآیند مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی، مقدمات لازم را برای تدارک زیرساخت قانونی این مشارکت فراهم سازد.

پیشنهاد دوم: در چارچوب تغییرات همگام، از نارسایی مدل ارزیابی به‌عنوان یکی از سازه‌های اثرگذار بر مشارکت خبرگان یاد شده است. پیشنهاد می‌شود امور مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی، برای تدارک مشارکت پایدار خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد، ضمن آسیب‌شناسی مدل موجود ارزیابی عملکرد با توجه به اقتضات مشارکت خبرگانی، بازطراحی مدل ارزیابی را در دستور کار خود قرار دهد.

پیشنهاد سوم: با بررسی «ریشه‌های عدم مشارکت» در چارچوب زمینه‌های عدم مشارکت، یکی از مهم‌ترین مقوله‌ها در این بخش، «فقدان فرهنگ مشارکت در مجریان» ارزیابی شده است. در این زمینه پیشنهاد می‌شود امور مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی که خود متولی موضوع استراتژیک فرهنگ سازمانی در نظام اداری است، با طراحی دقیق و اجرای برنامه‌های بلندمدت و اثربخش، برای تغییر انگاره ذهنی مجریان به‌گونه‌ای اقدام نماید تا حضور خبرگان در فرآیند ارزیابی عملکرد، به‌عنوان عاملی راهبردی در جهت بهبود عملکرد در بین مدیران دستگاه‌های اجرایی ادراک شود.

پیشنهاد چهارم: در بحث اشاره شد که بر اساس یافته‌های پژوهش، یکی از شرایط مؤثر بر مقوله محوری «عدم مشارکت خبرگان و تشکل‌های مردم‌نهاد»، توسعه نیافتگی شبکه خبرگانی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود سازمان اداری و استخدامی کشور برای شکل‌دهی به شبکه خبرگانی برای مشارکت در فرآیند ارزیابی عملکرد، در دو سطح ذیل اقدام کند:

الف) در سطح حاکمیت با رویکرد حکمرانی یکپارچه؛ تشکیل کارگروه‌های تخصصی در حوزه‌های عملکردی دستگاه‌های اجرایی ارزیابی‌شونده، متشکل از نمایندگان نهادهای حاکمیتی که وظیفه‌ای در ارزیابی سازمان‌های دولتی دارند<sup>۱</sup> (با هدف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت بر فرآیند مدیریت عملکرد، با راهبری سازمان اداری و استخدامی کشور)؛  
ب) در سطح ملی با ساماندهی تعامل همه خبرگان حوزه‌های عملکردی با متولیان ارزیابی عملکرد (جزئیات این بند، در قالب پیشنهادات بعد تبیین شده است)؛

پیشنهاد پنجم: براساس یافته‌های پژوهش، «پنهان‌کاری مجریان»، «فقدان شفافیت» و «عدم دسترسی خبرگان به اطلاعات عملکردی»، در قالب مقوله «نهفتگی اداره» به تقویت علل عدم مشارکت منجر شده‌اند. پیشنهاد می‌شود امور

<sup>۱</sup> نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان برنامه و بودجه کشور، کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و ...

مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور، با طراحی پلتفرم مناسب برای انتشار داده‌های ارزیابی عملکرد با رعایت استانداردهای شفافیت و انتشار داده‌باز<sup>۱</sup> رفع این موانع را وجهه همت خود قرار دهد؛ نگارندگان معتقدند، مفاهیم شفافیت و داده‌باز<sup>۲</sup>، هردو بایستی در سازوکار انتشار تدارک شوند، اما در گام اول پیشنهاد می‌شود انتشار داده‌باز در اولویت سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گیرد و پس از نائل شدن به سطح کیفی قابل قبول در این بخش<sup>۳</sup>، موضوع شفافیت در دستور کار قرار گیرد.

پیشنهاد ششم: در امتداد پیشنهاد قبل، انتشار مستمر و منظم داده‌ها و مستندات ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در هریک از مراحل فرآیند مدیریت عملکرد در دستور کار امور مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گیرد؛ به‌گونه‌ای که دسترسی عمومی به موارد ذیل در طی فرآیند امکان‌پذیر باشد و در هر مرحله با دریافت و جمع‌بندی نظرات خبرگان، اصلاحات لازم اعمال و بازخورد اعمال اصلاحات مدنظر مشارکت‌کنندگان، در دسترس عموم قرار گیرد:

<sup>۱</sup> تعاریف متعددی از داده باز وجود دارد که هریک به برخی ویژگی‌های آن اشاره دارند، اما وجه مشترک همه این تعاریف، رایگان بودن داده، عدم محدودیت در موارد استفاده و رعایت استاندارد فنی در انتشار داده است. در توضیح این بند به اختصار یکی از معتبرترین اسناد پایه‌ی داده باز تحت عنوان «منشور بین‌المللی داده باز (Open Data Charter)» معرفی می‌شود؛ هر داده‌ای که از اصول ۶گانه‌ی این منشور پیروی کند، باز محسوب می‌شود:

#### اصل اول: باز بودن داده به صورت پیش فرض

«پیش فرض بودن» یعنی زمانی که داده تولید می‌شود، آن داده باز است. ضمن آن که حریم خصوصی داده‌ها هم باید رعایت شود.

#### اصل دوم: به هنگام و جامع بودن

داده‌ها بدون تأخیر و تغییر منتشر شده و باکیفیت و جامع باشند.

#### اصل سوم: قابلیت دسترسی و استفاده

این دسترسی باید در یک پورتال واحد انجام شود تا تمام داده‌ها در یک جا قرار گیرند و اصطلاحاً جزیره جزیره نباشند. از همه مهم‌تر، داده‌ها باید در فرمت‌های مختلف (CSV, XLS, TXT) منتشر شده تا کاربران مشکلی برای ویرایش داده‌ها نداشته باشند.

#### اصل چهارم: قابلیت قیاس و هم‌کنش پذیری

داده‌ها نباید کلی بوده و باید به قسمت‌های کوچک‌تر مثل تقسیمات جغرافیایی، زمانی و... تقسیم شوند. به‌طور معمول داده‌ها توضیحاتی دارند که باید توضیح داده شوند. داده‌ها باید در فرمت‌هایی مثل CSV منتشر شوند که قابلیت ماشین‌خوان بودن را داشته باشند.

#### اصل پنجم: برای حکمرانی بهتر و مشارکت شهروندان

بهترین راه برای جلوگیری از فساد در دولت‌ها و حکومت‌ها نظارت شهروندان است. پیش‌نیاز این کار انتشار داده‌هاست.

#### اصل ششم: برای توسعه و نوآوری فراگیر

زمانی که داده‌ها منتشر می‌شوند شهروندان می‌توانند آن‌ها را مشاهده و بررسی کنند. اگر مشکلی بود برای آن راه‌حل بدهند، راه‌حل‌های موجود را نقد کرده و برای چالش‌های فعلی در هر سطحی بتوانند ایده‌ای مطرح کنند (<https://opendatacharter.net>).

<sup>۲</sup> برای بررسی مقایسه‌ای مفاهیم شفافیت و داده‌باز، به پورتال اندیشکده شفافیت برای ایران به آدرس [www.tp4.ir](http://www.tp4.ir) مراجعه شود.

<sup>۳</sup> پیشنهاد نگارندگان برای سطح کیفی قابل قبول در این بخش، رسیدن به سطح سوم استاندارد ۵ سطحی کیفیت داده‌های باز معروف به «داده‌های ۵ ستاره (5 Satar Data)» است. برای بررسی بیشتر به آدرس [5SatarData.info](http://5SatarData.info) مراجعه شود.

- شاخص‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی؛
- شاخص‌ها و اهداف ابلاغی به دستگاه‌های اجرایی برای ارزیابی؛
- عملکرد، داده‌ها و مستندات خودارزیابی دستگاه‌ها پس از پایان فرآیند خودارزیابی؛
- ارزیابی اولیه و نهایی عملکرد دستگاه‌ها؛
- گزارش آسیب‌شناسی عملکرد نهایی دستگاه‌ها؛
- برنامه بهبود دستگاه‌ها براساس آسیب‌شناسی صورت گرفته؛
- گزارش اجرای اقدامات ناظر به برنامه بهبود.

پیشنهاد هفتم: براساس یافته‌های پژوهش، یکی از علل ظهور پدیده محوری، «بی‌اطلاعی خبرگان از فرآیند ارزیابی عملکرد» است. لذا پیشنهاد می‌شود امور مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور، با طراحی پیوست رسانه‌ای انتشار؛ همزمان با انتشار داده‌های ارزیابی، ضمن اطلاع‌رسانی مؤثر، با فراخوان مستمر از خبرگان، زمینه مشارکت را فراهم سازد.

پیشنهاد هشتم: اشاره شد که یکی از مصادیق ضعف در سازه‌های مشارکت، عدم اعتباربخشی به مشارکت خبرگان و تشکل‌ها در فرآیند ارزیابی است. در این خصوص امور مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی می‌تواند با سازوکارهایی چون رتبه‌بندی، تقدیر و اعطای جایزه به مؤثرترین مشارکت‌ها، به رفع این نقیصه اقدام کند.

پیشنهاد نهم: عدم مستندسازی دانش ارزیابی به‌عنوان یکی از علل ظهور پدیده محوری، در چارچوب مقوله «فقدان زیرساخت مشارکت» بروز می‌یابد. در این راستا پیشنهاد می‌شود امور مدیریت عملکرد و ارتقاء فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور با ایجاد یک بانک اطلاعاتی جامع؛ ضمن ذخیره‌سازی برنامه‌ها، گزارش‌های عملکرد، نتایج ارزیابی‌ها و دیدگاه‌های خبرگان، طراحی یک سیستم جامع مدیریت دانش ارزیابی عملکرد در بخش دولتی را در دستور کار خود قرار دهد.

## منابع

- الوانی، دکتر سید مهدی، دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و اعتماد عمومی. فصلنامه دانش مدیریت، ۵۵.
- برنامه اصلاح نظام اداری - دوره دوم (۱۳۹۷ - ۱۳۹۹).
- پورحسن، سمیه، فرجوند، اسفندیار (۱۳۹۸). بررسی نقش رسانه‌های اجتماعی بر مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌بندی مشارکتی. مدیریت دولتی، ۱۱(۳)، ۳۵۵ - ۳۷۶.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۶). مبانی مدیریت دولتی. تهران: انتشارات سمت.
- حجاریان، عقیقه، پورعزت، علی‌اصغر، قلی‌پور، آرین، حجریان، مسعود (۱۳۹۰). بررسی جایگاه عامه مردم در سیستم مهار و موازنه قدرت. فصلنامه مطالعات مدیریت بهبود و تحول؛ سال بیست و یکم، شماره ۶۴.



- دانایی فرد، حسن (۱۳۹۷). *نهیضت‌های مدیریتی در بخش دولتی*. تهران: انتشارات سمت.
- دانایی فرد، حسن، امامی، سیدمجتبی (۱۳۸۶). *استراتژی‌های پژوهش کیفی: تأملی بر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد*. *اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)*، ۱(۲)، ۶۹ - ۹۷.
- دانایی فرد، حسن، مظفری، زینب (۱۳۸۷). *ارتقاء روایی و پایایی در پژوهش‌های کیفی مدیریتی: تأملی بر راهبردهای ممیزی پژوهش*. *پژوهش‌های مدیریت*، ۱(۱)، ۱۳۱ - ۱۶۲.
- دقتی، عادل، یعقوبی، نورمحمد، کاملیان، امین رضا، دهقانی، مسعود (۱۳۹۸). *ارائه الگوی توسعه مرحله ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از رویکرد فراترکیب*. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۲)، ۲۰۳ - ۲۳۰.
- رفیع زاده، علاءالدین، میرسپاسی، ناصر، آذر، عادل (۱۳۹۵). *ارائه مدل مدیریت عملکرد در سطح دولت*. *فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۴(۴)، ۸۱ - ۱۰۰.
- رهنورد، فرج‌اله، علیپور، حسین، دهدار، فرزین، خلیلی، حیدر (۱۳۹۸). *چارچوب رابطه حکومت و مردم در ایران: رویکرد نهادی*. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۱)، ۲۷ - ۴۶.
- ساغروانی، سیما، مرتضوی، سعید، لگزیان، محمد، رحیم‌نیا، فریبرز (۱۳۹۳). *تحلیل نظریه به داده‌ها یا ظهور نظریه از داده‌ها: نظریه‌پردازی در علوم انسانی با روش‌شناسی نظریه داده‌بنیاد*. *پژوهش‌نامه مبانی تعلیم و تربیت*، ۴(۱)، ۱۵۱ - ۱۷۰.
- عیوضی، محمدرحیم، باب‌گوره، سید حسام‌الدین (۲۰۱۲). *تحول مفهوم شهروندی و ظهور شهروند جهانی*. *فصلنامه سیاست*، ۳(۴۲)، ۱۸۷ - ۲۰۵.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- کریم‌میان، زهره، محمدی، مهدی، قاضی‌نوری، سیدسپهر، ذوالفقارزاده کرمانی، محمدمهدی (۱۳۹۸). *طبقه‌بندی ویژگی‌های حکمرانی از طریق شبکه‌های خط‌مشی با استفاده از روش فراترکیب*. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۳)، ۳۷۷ - ۴۰۲.
- محمدرپور، احمد (۱۳۹۸). *صد روش: زمینه‌های فلسفی و رویه‌های عملی در روش‌شناسی کیفی*. قم: لوگوس.
- محمدی‌شهرودی، حامد. رحیم‌نیا، فریبرز. ملک‌زاده، غلامرضا. خوراکیان، علیرضا (۱۳۹۸). *ارائه الگوی تاب‌آوری سازمانی در شرکت‌های تولیدی با رویکرد داده‌بنیاد*. *پژوهش‌های مدیریت عمومی*، ۱۲(۴۳)، ۱۱۱ - ۱۳۴.
- محمدی، محمد، شریف‌زاده، فتاح، حسین‌پور، داود، رضایی‌منش، بهروز (۱۳۹۶). *طراحی الگوی مدیریت عملکرد دولت مبتنی بر نقش هر یک از بازیگران مؤثر*. *فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۶(۱)، ۸۳ - ۱۰۰.
- مقیم، سیدمحمد، علم بیگی، امیر (۲۰۱۳). *بررسی نقش عملکرد شبکه‌های NGOs محیط زیستی بر اقدامات کارآفرینانه در NGOs محیط زیستی ایران*. *محیط‌شناسی*، ۳۹(۱)، ۶۳ - ۷۲.
- نرگسیان، عباس (۱۳۸۷). *نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی*. *فرهنگ مدیریت*، ۴(۱۷)، ۱۵۷ - ۱۹۵.

## References

- Alvani, S. M., & danayeeferd, H. (2001). Public management and Public trust. *Management knowledge*, 55. (in persian)
- Conference Report and Follow-up Actions for ReSPA in the area of Monitoring and Evaluation (2015), *Monitoring and Evaluation of Public Policies*
- Danaeefard, H. (2018). *Managerial Movements in Public Sector*. Tehran: Samt. (in persian)
- Danaeefard, H. Emami, S. M. (2007). Qualitative Research Strategies: A Reflection on Grounded theory. *Strategic Management Thought (Management Thought)*, 1 (2), 69-97. (in persian)
- Danaeefard, H., Mozaffari, Z. (2008). Promoting validity and reliability in qualitative managerial researches: A reflection on research audit strategies. *Management Research*, 1(1), 131 - 162.
- Dariani, M. A., Rafizadeh, A. (2005). A Comparative Study of Performance Evaluation Models. *Proceedings of the Second National Conference on Performance Management*, Tehran: Management and Planning Organization. (in persian)
- Deghati, A., Yaghoubi, N.M., Kamalian, A.R., & Dehghani, M. (2019). Presenting a Phased Development Pattern of Network Governance Using a Meta-synthesis Approach. *Journal of Public Administration*, 11(2), 203-230. (in Persian)
- Denhardt, Robert B and Denhardt, Janet Vinzant. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6
- Esko, Lange, F. (2009); *Urban Governance: An Essential Determinant of City Development?*, World Vision Institute for Research and Development, Bonn, University of Bonn . Department of Geography, A Study Based on the Diploma Thesis.
- Eivazi, M. R., BabGore, S. H. (2012). The evolution of the concept of citizenship and the emergence of a global citizen. *Politics Quarterly*. 42(3), 187 - 205. (in persian)
- Farazmand, A. (2017). Governance reforms: The good, the bad, and the ugly; and the sound: Examining the past and exploring the future of public organizations. *Public Organization Review*, 17(4), 595 - 617.
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C. (2015). Performance management in the local public sector in France: an administrative rather than a political model. *International review of administrative sciences*, 81(4), 672 - 693.
- Glaser, B. (1978). *Theoretical sensitivity*. Mill Valley: Sociological Press.
- Glaser, B. G. (1992). *Emergence vs. Forcing: Basics of grounded theory analysis*. Mill Valley: Sociological Press.
- Hajarian, A., Pourezat, A. A., Gholipour, A., Hajarian, M. (2011). Investigating the position of the people in the system of restraint and balance of power. *Management Studies in development and Evaluation*, 18(64), 19 – 53. (in persian)
- Hope Sru, K. R. (2014). Performance contracting as a performance management tool in the public sector in Kenya: Lessons of learning. *Teaching Public Administration*, 31(2), 204 - 217.

- Karimmian, Z., Mohammadi, M., Ghazinoori, S.S., & Zolfagharzadeh Kermani, M.M. (2019). Classification of Governance Features through Policy Networks Using Meta-synthesis Method. *Journal of Public Administration*, 11(3), 377-402. (in Persian)
- Kwok, S. M., & Tam, D. M. (2011). Challenges of appraising intangible outcomes with unclear objectives: performance management issues in local government in Ontario. *Public Organization Review*, 11(3), 297 - 306.
- Lázaro, B. (2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. *Programme for Social Cohesion in Latin America*.
- Mbava, N. P., & Dahler-Larsen, P. (2019). Evaluation in African contexts: The promises of participatory approaches in theory-based evaluations. *African Evaluation Journal*, 7(1), 1-9.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Moghipi, S. M. (2007). The relationship between environmental factors and organizational entrepreneurship in non-governmental organizations (NGOs) in Iran. *Iranian Journal of Management Studies*, 1(1), 39 - 55.
- Moghipi, S. M., & Alambeigi, A. (2012). Organizational learning As the Requirement of forming Enviropreneurship in Environmental Non-governmental Organizations (NGOs) in Iran. *Journal of Environmental Research*, 6(2), 409 - 416.
- Moghipi, S. M., & Alambeigi, A. (2012). Government Facilitator Roles and Ecopreneurship in Environmental NGO's. *Journal of Environmental Research*, 6(3), 635 - 644. (in persian)
- Mohammadi, M., Sharif Zadeh, F., Hoseinpour, D., RezaeiManesh, B. (2018). Designing a Government Performance Model Based on the Roles of Each of the Effective Actors. *Journal of Public Organizations Management*, 6(1), 83 – 100. (in persian)
- Mohammadi, S., Rahimnia, F., Malekzade, Gh., Khorakian, A. (2018). Presentation of Organizational Resilience Pattern in Manufacturing Companies with Using the Grounded Theory Approach Hamed. *Public Management Researches*, 12(43), 111 - 134. (in persian)
- Mohammadpour, A. (1398). *Anti-method: Philosophical contexts and practical procedures in qualitative methodology*. Qom: Logos. (in persian)
- Nargesian, A. (2008). A look at the evolution of public administration. *Management Culture*, 4(17), 157 - 195. (in persian)
- Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219 - 228.
- Poorhasan, S., & Frajvand, E. (2019). Surveying the Role of Social Media on Citizens' Participation in the Participatory Budgeting Process. *Journal of Public Administration*, 11(3), 355-376. (in Persian)
- Pourezat, A. A. (2017). *Essentials of Public Administration*. Tehran: Samt. (in persian)
- Protik, A. E., Nichols-Barrer, I., Berman, J., & Sloan, M. (2018). Bridging the information gap between citizens and local governments: Evidence from a civic participation strengthening program in Rwanda. *World Development*, 108, 145-156.
- Rafiezadeh, A., Mirsepasi, N., Azar, A. (2016). Design Model of Performance Management at the State Level. *Journal of Public Administration*. 4(4), 81 - 100. (in persian)

- Rahnavard, F., Alipour, H., Dehdar, F., Khalili, H. (2019). The Framework of Government-Citizen Relationship in Iran: An Institutional Approach. *Journal of Public Administration*, 11(1), 27- 46. (in Persian)
- Saunders, M., Lewis P., Thornhill A. (2016). *Research methods for business students (Seventh)*, 7th ed. Pearson Education.
- Saghravani, S., Mortazavi, S., Legzian, M., RahimNia, M. (2014). Imposing theory on data or emerging theory from data: Theorizing in the humanities with the methodology of grounded theory. *Journal of Fundamentals of Education*, 4(1), 151 - 170. (in persian)
- Schmidhuber, L., Piller, F., Bogers, M., & Hilgers, D. (2019). Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. *R&d Management*, 49(3), 343 - 355.
- Simonofski, A., Vallé, T., Serral, E., & Wautelet, Y. (2019). Investigating context factors in citizen participation strategies: A comparative analysis of Swedish and Belgian smart cities. *International Journal of Information Management*, 102011.
- Smith, G. E., & Huntsman, C. A. (1997). Reframing the metaphor of the citizen-government relationship: A value-centered perspective. *Public Administration Review*, 57(4), 309 - 318.
- Su, C. (2018). Managed participation: City agencies and micropolitics in participatory budgeting. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(4), 76 - 96.
- Suebvises, P. (2018). Social capital, citizen participation in public administration, and public sector performance in Thailand. *World Development*, 109, 236-248.
- Sun, R., & Van Ryzin, G. G. (2014). Are performance management practices associated with better outcomes? Empirical evidence from New York public schools. *The American Review of Public Administration*, 44(3), 324 - 338.
- Tait, E. J. (2010). *An analysis of eParticipation in Scottish local authorities*. A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements of The Robert Gordon University for the degree of Doctor of Philosophy. Available from OpenAIR@RGU. [online]. Available from: <http://openair.rgu.ac.uk>
- Voets, J., Van Dooren, W., & De Rynck, F. (2008). A framework for assessing the performance of policy networks. *Public management review*, 10(6), 773 - 790.
- Von Alberti-Alhtaybat, L., & Al-Htaybat, K. (2010). Qualitative accounting research: an account of Glaser's grounded theory. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 7(2), 208 - 226.