



مرکز آموزش مدیریت دولتی
معاونت پژوهشی

نوع گزارش: گزارش سیاستی

عنوان گزارش:

**شناسایی و شاخص بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی - بحرانی و ارائه مدل
کلان امتیازدهی ویژه ایران**

خردادماه ۱۴۰۵





شناسه:

عنوان: شناسایی و شفاف‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بمرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

معاونت: پژوهشی

تهیه کننده: علی مهدی

ناظر علمی: معاونت پژوهشی

شماره گزارش: ۶۴

تاریخ ارائه: فرورداد ۱۴۰۵

فهرست مطالب

۵.....	خلاصه مدیریتی
۶.....	مقدمه
۷.....	یافته ها
۷.....	بررسی محدودیت ها و کاستی های نظام های موجود ارزیابی عملکرد در بخش عمومی در شرایط جنگی و بحرانی
۹.....	شناسایی و تحلیل تجارب موفق بین المللی در ارزیابی عملکرد در شرایط بحران، جنگ و شرایط فوق العاده
۱۰.....	بررسی تجربیات داخلی ایران در مدیریت بحران و ارزیابی عملکرد سازمان ها در شرایط خاص
۱۳.....	تدوین مجموعه ای از شاخص ها و معیارهای پویا برای شناسایی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی
۱۴.....	طراحی مدل کلان امتیازدهی ویژه برای ارزیابی عملکرد دستگاه ها، مدیران و واحدهای عملیاتی در شرایط بحرانی
۲۳.....	منابع



خلاصه مدیریتی

هدف اصلی این گزارش سیاستی، طراحی و تدوین یک نظام جامع و متناسب با شرایط ویژه ایران برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها، مدیران و واحدهای اجرایی در شرایط جنگی و بحران‌های چندبعدی است. با توجه به وضعیت امروزی کشور که با مجموعه‌ای از چالش‌ها و تهدیدات امنیتی، اقتصادی و اجتماعی مواجه است، نظام‌های ارزیابی عملکرد فعلی که عمدتاً برای شرایط عادی و پایدار توسعه یافته‌اند، قادر به پاسخگویی مؤثر به نیازهای مدیریت بحران و جنگ نیستند. بنابراین، ضرورت طراحی رویکردی نظام‌مند، انعطاف‌پذیر و تخصصی به منظور ارتقای تاب‌آوری نهادی، تصمیم‌گیری سریع و مؤثر و شناسایی عملکردهای برجسته در شرایط اضطراری بیش از پیش احساس می‌شود.

شرایط امروز ایران که ترکیبی از فشارهای داخلی و خارجی، بحران‌های طبیعی، تحریم‌ها و شرایط خاص ناشی از بحرانی مانند همه‌گیری‌های بیماری‌های واگیردار است، نیازمند یک نظام ارزیابی عملکرد پویا و همه‌جانبه است. نظام‌های سنتی ارزیابی در ایران بیشتر متکی بر شاخص‌های کمی و معیارهای ثابتی هستند که در شرایط عدم قطعیت، سرعت عمل و منابع محدود، ناکارآمد و همراه با محدودیت‌های جدی‌اند. این گزارش با بهره‌گیری از تحلیل تجارب موفق بین‌المللی و داخلی، تلاش دارد معیارها و شاخص‌های متناسب با شرایط ایران و طبیعت خاص بحران‌های جنگی و چندبعدی را استخراج و مدل کلان امتیازدهی منعطفی را برای بهبود کیفیت و دقت ارزیابی ارائه دهد.

تدوین چنین گزارشی از اهمیت حیاتی برخوردار است زیرا نه تنها نظام ارزیابی عملکرد را به سمت پویا شدن و بومی‌سازی سوق می‌دهد، بلکه با ایجاد سازوکارهای نظام‌مند جهت مستندسازی درس‌آموخته‌ها و پیوند نتایج ارزیابی به سیاست‌های تشویقی و اجرایی، می‌تواند انگیزه مدیریت بحران را افزایش داده و یادگیری سازمانی را تسهیل نماید. این چارچوب پیشنهادی در نهایت می‌تواند به شکل مؤثری به بهبود تاب‌آوری، هماهنگی میان دستگاه‌ها و تداوم خدمات عمومی در شرایط بحران و جنگ کمک کند و زمینه‌ساز مدیریتی کارآمدتر و اثرگذارتر در نظام حکمرانی ایران باشد.

مقدمه

نظام‌های ارزیابی عملکرد در بخش عمومی عموماً با فرض شرایط باثبات طراحی شده‌اند و بنابراین در مواجهه با وضعیت‌های جنگی و بحران‌های پیچیده (مانند جنگ‌های ترکیبی، اختلالات زیرساختی و فروپاشی‌های مقطعی زنجیره تأمین) توان کافی برای شناسایی دقیق عملکردهای ممتاز، شاخص‌بندی پویا و امتیازدهی عادلانه ندارند. در ایران نیز با وجود برخی پیشرفت‌ها، الگوهای موجود همچنان از محدودیت‌هایی مانند اتکا به شاخص‌های مناسب محیط‌های عادی، نبود چارچوب استاندارد و یکپارچه بین دستگاه‌ها، ضعف در مستندسازی تجربه‌ها و تبدیل آن‌ها به دانش سازمانی، و فقدان مدل کلان هماهنگ برای ارزیابی بازیگران کلیدی در شرایط ویژه رنج می‌برند. تداوم این خلأ می‌تواند به کاهش انگیزش نیروهای عملیاتی، فرسایش سرمایه انسانی، تضعیف تصمیم‌سازی و کندی بازایی سازمانی پس از بحران منجر شود. ازاین‌رو، طراحی و استقرار یک الگوی علمی، بومی‌سازی شده و قابل اجرا برای شناسایی، ارزیابی و امتیازدهی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی، به‌عنوان ضرورتی برای ارتقای تاب‌آوری نهادی و تقویت توان پاسخ‌دهی دولت در برابر بحران‌های چندبعدی مطرح است. در مجموع، این وضعیت نشان‌دهنده ضرورت بازطراحی رویکردهای ارزیابی با تأکید بر شاخص‌های پویا، مدل‌های یکپارچه و سازوکارهای یادگیری سازمانی در سطح ملی است. این گزارش، با علم به اهمیت این موضوع و لزوم توجه مسأله محوره‌انه بدان، چها رگزاره اصلی زیر را در نظر دارد.

دستگاه‌های اجرایی چارچوب واحدی برای مستندسازی، امتیازدهی، و تبدیل عملکردهای ممتاز به بانک تجربه ملی در اختیار ندارند.

الگوی فعلی ارزیابی عملکرد در ایران فاقد سازوکار تشخیص عملکردهای استراتژیک، اثرگذار و فداکارانه در شرایط جنگی و بحرانی است.

هیچ مدل کلان امتیازدهی ویژه که قابلیت هم‌راستایی با شرایط ملی، تهدیدات پیچیده و محدودیت‌های عملیاتی داشته باشد، تدوین نشده است.

شاخص‌های موجود انعطاف‌پذیری لازم برای محیط‌های پرتلاطم را ندارند.

اهداف

۱ بررسی ضعف‌ها و محدودیت‌های نظام‌های فعلی ارزیابی عملکرد در بخش عمومی هنگام مواجهه با جنگ و بحران‌های

۲ مطالعه و استخراج تجربیات موفق بین‌المللی در ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و مدیران در شرایط بحران یا جنگ و بررسی امکان به‌کارگیری این الگوها در ساختار حکمرانی ایران

۳ تحلیل تجربیات داخلی کشور در مدیریت بحران و نحوه ارزیابی عملکرد در شرایط خاص، با هدف شناسایی نقاط قوت، ضعف‌ها و درس‌آموخته‌های قابل استفاده.

۴ طراحی شاخص‌ها و معیارهایی برای شناسایی عملکردهای برجسته در شرایط بحرانی

۵ طراحی یک مدل کلان امتیازدهی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و مدیران در شرایط بحران

۶ ارائه یک بسته سیاستی و اجرایی برای کمک به سیاست‌گذاران در طراحی و اجرای نظام ارزیابی عملکرد در شرایط جنگی و بحرانی، با هدف افزایش تاب‌آوری نهادی و بهبود تصمیم‌گیری مدیریتی

یافته‌ها

بررسی محدودیت‌ها و کاستی‌های نظام‌های موجود ارزیابی عملکرد در بخش عمومی در شرایط جنگی و بحرانی

این شاخص‌ها در شرایط عادی می‌توانند معیار مناسبی برای سنجش عملکرد سازمان‌ها باشند، اما در شرایط بحران که با عدم قطعیت، فشار زمانی، محدودیت منابع و نیاز به تصمیم‌گیری سریع همراه است، این شاخص‌ها نمی‌توانند کیفیت واقعی عملکرد مدیریتی را منعکس کنند (Sundelius, 2017 & Boin, Hart, Stern). برای مثال، در جریان بحران طوفان کاترینا در آمریکا (۲۰۰۵)، گزارش‌های تحلیلی نشان دادند که بسیاری از سازمان‌های دولتی بر اساس شاخص‌های رسمی عملکرد، در وضعیت قابل قبول ارزیابی شده بودند. اما در عمل به دلیل ضعف در هماهنگی بین‌سازمانی و کندی تصمیم‌گیری، عملکرد مؤثری در مدیریت بحران نداشتند. این مسئله نشان داد که نظام‌های سنتی ارزیابی عملکرد قادر به سنجش مؤلفه‌هایی مانند توان هماهنگی بین‌سازمانی، سرعت واکنش و مدیریت شرایط عدم قطعیت نیستند (Boin et al., 2017). مشکل مشابهی در نظام‌های اداری بسیاری از کشورها نیز مشاهده شده است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در گزارش‌های مربوط به حکمرانی در شرایط بحران تأکید می‌کند که شاخص‌های ارزیابی عملکرد در شرایط

اضطراری باید بر عواملی مانند تاب‌آوری نهادی، ظرفیت یادگیری سازمانی، انعطاف مدیریتی و استمرار خدمات عمومی تمرکز داشته باشند، در حالی که بسیاری از نظام‌های اداری همچنان از شاخص‌های سنتی استفاده می‌کنند.

در نظام اداری ایران نیز بخش قابل توجهی از نظام‌های ارزیابی عملکرد بر پایه چارچوب‌هایی طراحی شده‌اند که بیشتر برای سنجش عملکرد در شرایط باثبات مناسب هستند. برای مثال در فرآیندهای ارزیابی دستگاه‌های اجرایی، شاخص‌هایی مانند تحقق اهداف برنامه‌ای، رعایت فرآیندهای اداری و اجرای دقیق دستورالعمل‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد. در حالی که در شرایط بحرانی، موفقیت مدیریتی ممکن است در قالب اقداماتی مانند تصمیم‌گیری سریع، بسیج منابع، ابتکار در حل مسائل و هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف نمود پیدا کند؛ اما این نوع عملکردها در بسیاری از موارد در چارچوب‌های رسمی ارزیابی ثبت نمی‌شوند (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۹۸). به عنوان مثال، در برخی بحران‌های طبیعی در کشور، مانند سیلاب‌های گسترده سال ۱۳۹۸، بسیاری از اقدامات مؤثر در سطح مدیریت محلی و میدانی از طریق ابتکارات مدیریتی و هماهنگی میان نهادهای مختلف انجام شد. با این حال، بخش قابل توجهی از این تجربیات به دلیل نبود سازوکارهای رسمی برای مستندسازی و ارزیابی عملکرد در شرایط بحران، در نظام‌های رسمی ارزیابی عملکرد منعکس نشد و به دانش سازمانی تبدیل نگردید.

یکی دیگر از محدودیت‌های مهم نظام‌های موجود ارزیابی عملکرد، ضعف در توجه به ابعاد شبکه‌ای و بین‌سازمانی مدیریت بحران است. بحران‌های معاصر معمولاً ماهیتی پیچیده و چندبخشی دارند و مدیریت آن‌ها نیازمند همکاری نزدیک میان سازمان‌های مختلف است. با این حال، بسیاری از نظام‌های ارزیابی عملکرد همچنان بر عملکرد درون‌سازمانی تمرکز دارند و شاخص‌های محدودی برای سنجش کیفیت تعاملات بین دستگاهی در نظر گرفته‌اند (Keller, & Ansell, Boin, 2010). برای نمونه، در مدیریت بحران‌های بهداشتی مانند همه‌گیری کووید-۱۹، موفقیت کشورها تا حد زیادی به میزان هماهنگی میان نهادهای مختلف از جمله وزارت بهداشت، نهادهای اجرایی، دستگاه‌های امنیتی و نهادهای محلی وابسته بود. در کشورهایی که نظام ارزیابی عملکرد به ابعاد شبکه‌ای حکمرانی توجه بیشتری داشت، امکان مدیریت هماهنگ‌تر بحران فراهم شد. علاوه بر این، یکی از کاستی‌های مهم در بسیاری از نظام‌های ارزیابی عملکرد، فقدان سازوکارهای نظام‌مند برای ثبت و انتقال تجربیات مدیریتی در بحران‌ها است. در ادبیات مدیریت بحران، ابزارهایی مانند گزارش‌های پس از عملیات (After Action Review) و نظام‌های ثبت تجربیات بحران به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای یادگیری سازمانی معرفی شده‌اند (Boin et al., 2017). این ابزارها به سازمان‌ها کمک می‌کنند تا عملکردهای موفق یا ناموفق را تحلیل کرده و از آن‌ها برای بهبود آمادگی در بحران‌های آینده استفاده کنند.

در مجموع، بررسی مطالعات نظری و تجربیات عملی نشان می‌دهد که نظام‌های سنتی ارزیابی عملکرد در بخش عمومی با چند محدودیت اساسی در مواجهه با شرایط جنگی و بحران‌های پیچیده مواجه هستند. این محدودیت‌ها شامل عدم انطباق شاخص‌ها با شرایط بحرانی، ضعف در انعطاف نهادی، توجه محدود به هماهنگی بین‌سازمانی و نبود سازوکارهای مؤثر برای یادگیری سازمانی از تجربیات بحران است. از این رو، بازنگری در چارچوب‌های ارزیابی عملکرد و طراحی شاخص‌های اقتضایی برای شرایط جنگی و بحرانی می‌تواند گامی مهم در ارتقای کارآمدی مدیریتی و تقویت تاب‌آوری نهادی در نظام اداری کشور باشد.

شناسایی و تحلیل تجارب موفق بین‌المللی در ارزیابی عملکرد در شرایط بحران، جنگ و شرایط فوق‌العاده

مطالعات حوزه مدیریت بحران نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین تحولاتی که در نظام‌های مدیریتی کشورهای مختلف رخ داده، حرکت از نظام‌های سنتی ارزیابی عملکرد به سمت رویکردهای انعطاف‌پذیر و اقتضایی است. در این رویکردها، ارزیابی عملکرد صرفاً بر تحقق برنامه‌های از پیش تعیین شده تمرکز ندارد، بلکه بر عواملی مانند سرعت واکنش سازمانی، کیفیت تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت، توان هماهنگی بین‌سازمانی و حفظ تداوم خدمات عمومی تأکید می‌شود (Boin et al., 2017). برای نمونه، در ایالات متحده پس از تجربه بحران‌های بزرگ مانند حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و طوفان کاترینا در سال ۲۰۰۵، اصلاحات مهمی در نظام مدیریت بحران و ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی انجام شد. یکی از مهم‌ترین ابزارهای مورد استفاده در این کشور، نظام است. در این نظام، پس از وقوع بحران یا عملیات اضطراری، عملکرد سازمان‌ها و مدیران به‌طور نظام‌مند بررسی می‌شود و نقاط قوت، ضعف و درس‌های آموخته‌شده استخراج می‌گردد. این فرآیند کمک می‌کند که تجربیات بحران به دانش سازمانی تبدیل شده و در بحران‌های آینده مورد استفاده قرار گیرد (Garayev, 2011 & Kapucu). نمونه دیگری از تجربیات موفق را می‌توان در نظام مدیریت بحران اتحادیه اروپا مشاهده کرد.

در این چارچوب، ارزیابی عملکرد در شرایط بحران به‌طور ویژه بر هماهنگی شبکه‌ای میان سازمان‌ها و کشورها تمرکز دارد. در بحران‌هایی مانند همه‌گیری کووید-۱۹، اتحادیه اروپا از سازوکارهایی برای سنجش میزان همکاری میان نهادهای مختلف، سرعت تبادل اطلاعات و توان بسیج منابع استفاده کرد. این تجربه نشان داد که در بحران‌های پیچیده، عملکرد موفق تنها به کارآمدی یک سازمان وابسته نیست، بلکه به کیفیت تعامل میان مجموعه‌ای از نهادها بستگی دارد. در برخی کشورها مانند سنگاپور و کره جنوبی نیز نظام‌های ارزیابی عملکرد در شرایط بحران بر مبنای مفهوم تاب‌آوری نهادی طراحی شده‌اند. در این کشورها شاخص‌هایی مانند آمادگی سازمانی، ظرفیت مدیریت ریسک، توان بازیابی سریع پس از بحران و توان یادگیری سازمانی در ارزیابی عملکرد مدیران مورد توجه قرار می‌گیرد. برای مثال، در بحران همه‌گیری کووید-۱۹، دولت کره جنوبی عملکرد نهادهای اجرایی را بر اساس شاخص‌هایی مانند سرعت شناسایی بحران، کیفیت هماهنگی میان نهادهای بهداشتی و توان مدیریت اطلاعات عمومی مورد ارزیابی قرار داد (Demchak, & Comfort, Boin, 2010). علاوه بر این، در بسیاری از کشورها تلاش شده است که ارزیابی عملکرد در شرایط بحران با سازوکارهای انگیزشی و مدیریتی نیز پیوند داده شود. برای مثال در برخی نظام‌های مدیریتی، مدیران یا سازمان‌هایی که در شرایط بحرانی عملکرد برجسته‌ای از خود نشان می‌دهند، در فرآیندهای ارتقای مدیریتی، تخصیص منابع یا نظام‌های تشویقی مورد توجه قرار می‌گیرند. این رویکرد می‌تواند نقش مهمی در تقویت انگیزش سازمانی و تشویق مدیران به اتخاذ تصمیم‌های مؤثر در شرایط پیچیده داشته باشد (Halligan, 2008 & Bouckaert).

بررسی این تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که چند اصل کلیدی در طراحی نظام‌های ارزیابی عملکرد در شرایط بحران مشترک است. نخست، ضرورت استفاده از شاخص‌های اقتضایی و انعطاف‌پذیر که بتوانند با شرایط متغیر بحران سازگار شوند. دوم، توجه به ابعاد بین‌سازمانی و شبکه‌ای مدیریت بحران به جای تمرکز صرف بر عملکرد یک سازمان. سوم، ایجاد

سازوکارهای مستندسازی و انتقال تجربیات بحران برای تقویت یادگیری سازمانی. و چهارم، پیوند دادن نتایج ارزیابی عملکرد با نظام‌های انگیزشی و تصمیم‌سازی مدیریتی.

بر این اساس، مطالعه و تحلیل این تجارب می‌تواند مبنای مهمی برای استخراج الگوها و شاخص‌های قابل استفاده در نظام اداری ایران فراهم کند. البته بدیهی است که انتقال مستقیم این الگوها امکان‌پذیر نیست و لازم است با در نظر گرفتن ویژگی‌های ساختار حکمرانی، نظام اداری و شرایط نهادی کشور، فرآیند بومی‌سازی شاخص‌ها و سازوکارهای ارزیابی عملکرد در شرایط جنگی و بحرانی انجام شود. چنین رویکردی می‌تواند به طراحی یک چارچوب عملیاتی و قابل اجرا برای شناسایی و امتیازدهی عملکردهای ممتاز در شرایط خاص کمک کند.

بررسی تجربیات داخلی ایران در مدیریت بحران و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها در شرایط

یکی دیگر از محورهای اصلی این گزارش، بررسی و تحلیل تجربیات داخلی کشور در زمینه مدیریت بحران و نحوه ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و مدیران در شرایط خاص است. اهمیت این بخش از آن جهت است که طراحی هرگونه الگوی سیاستی یا مدیریتی برای کشور، علاوه بر بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی، باید بر پایه شناخت دقیق ظرفیت‌ها، محدودیت‌ها و ویژگی‌های نهادی نظام اداری داخلی نیز استوار باشد. به همین دلیل، مطالعه تجربیات داخلی می‌تواند به استخراج درس‌آموخته‌ها و شناسایی ظرفیت‌های بومی برای طراحی یک مدل عملیاتی و قابل اجرا کمک کند. در ادبیات مدیریت دولتی ایران نیز تأکید شده است که سیاست‌ها و الگوهای مدیریتی زمانی اثربخش خواهند بود که با بستر نهادی و ساختار اداری کشور سازگاری داشته باشند (الوانی، ۱۳۹۶؛ رضائیان، ۱۳۹۷).

در سال‌های اخیر، کشور ایران با انواع مختلفی از بحران‌ها و شرایط فوق‌العاده مواجه بوده است؛ از جمله بلایای طبیعی گسترده مانند زلزله‌ها و سیلاب‌ها، بحران‌های بهداشتی نظیر همه‌گیری کووید-۱۹، و همچنین شرایط ناشی از فشارهای اقتصادی و تحریم‌ها. هر یک از این موقعیت‌ها، آزمونی عملی برای سنجش ظرفیت مدیریتی و کارآمدی نظام اداری در مواجهه با شرایط پیچیده و غیرعادی به شمار می‌آیند. پژوهش‌های داخلی در حوزه مدیریت بحران نیز نشان می‌دهد که ایران به دلیل قرارگیری در معرض انواع مخاطرات طبیعی و انسانی، تجربه‌های متعددی در مدیریت شرایط اضطراری داشته است که می‌تواند منبع مهمی برای استخراج درس‌آموخته‌های مدیریتی باشد (نقیب‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹).

برای نمونه، در مدیریت سیلاب‌های گسترده سال ۱۳۹۸ در برخی استان‌های کشور، مجموعه‌ای از دستگاه‌های اجرایی، نیروهای نظامی و نهادهای محلی به‌طور هم‌زمان در فرآیند مدیریت بحران مشارکت داشتند. این تجربه نشان داد که در بسیاری از موارد، توان بالایی برای بسیج منابع، مشارکت میان دستگاهی و حضور میدانی مدیران وجود دارد. نقش استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و دستگاه‌های اجرایی در هماهنگی عملیات امدادرسانی و مدیریت منابع محلی از جمله نقاط قوت این تجربه محسوب می‌شود. گزارش‌های تحلیلی منتشر شده درباره این سیلاب‌ها نیز نشان می‌دهد که همکاری میان نهادهای مختلف و بسیج سریع منابع از ویژگی‌های مهم مدیریت این بحران بوده است، هرچند ضعف‌هایی در زمینه هماهنگی

نهادی و نظام ارزیابی عملکرد نیز مشاهده شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹؛ سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۴۰۱). با این حال، تحلیل این رویدادها نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، نبود سازوکارهای منسجم برای ثبت و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها باعث شده است که بخش قابل توجهی از تجربیات مدیریتی به‌صورت نظام‌مند مستندسازی نشود.

نمونه دیگر را می‌توان در مدیریت همه‌گیری کووید-۱۹ مشاهده کرد. در این بحران، همکاری میان نهادهای مختلف از جمله وزارت بهداشت، ستاد ملی مقابله با کرونا، استانداری‌ها و دستگاه‌های اجرایی شکل گرفت. این تجربه نشان داد که ظرفیت‌هایی مانند تشکیل ساختارهای تصمیم‌گیری سریع، استفاده از ظرفیت‌های بین‌بخشی و مشارکت نهادهای مختلف در کشور وجود دارد. با این حال، بررسی‌های انجام شده در حوزه حکمرانی بحران در ایران نشان می‌دهد که ارزیابی عملکرد مدیران و سازمان‌ها در این شرایط عمدتاً به‌صورت موردی و غیرسیستماتیک انجام شده و چارچوب مشخصی برای سنجش شاخص‌هایی مانند کیفیت تصمیم‌گیری، سرعت واکنش سازمانی یا میزان هماهنگی بین‌نهادی وجود نداشته است (حسینی و کریمی، ۱۳۹۹؛ زاهدی و همکاران، ۱۴۰۰).

از منظر مطالعات مدیریت دولتی در ایران، یکی از چالش‌های اساسی نظام اداری کشور در حوزه مدیریت بحران، فقدان نظام منسجم یادگیری سازمانی است. بسیاری از تجربیات مدیریتی در شرایط بحرانی، به دلیل نبود سازوکارهای نظام‌مند برای ثبت و تحلیل آن‌ها، به دانش قابل انتقال در سطح نظام اداری تبدیل نمی‌شوند. به بیان دیگر، هر بحران تا حد زیادی به‌صورت یک تجربه مستقل مدیریت می‌شود و سازوکارهای نهادی کافی برای انتقال درس‌آموخته‌ها به بحران‌های بعدی وجود ندارد (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۹۸).

از سوی دیگر، نظام‌های موجود ارزیابی عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور عمدتاً بر شاخص‌های برنامه‌ای و اداری تمرکز دارند و کمتر به ارزیابی عملکرد مدیران در شرایط غیرعادی توجه کرده‌اند. مطالعات انجام شده درباره نظام مدیریت عملکرد در بخش دولتی ایران نشان می‌دهد که شاخص‌های رسمی ارزیابی بیشتر بر تحقق برنامه‌ها و شاخص‌های کمی تمرکز دارند و مؤلفه‌هایی مانند ابتکار مدیریتی، تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت و توانایی هماهنگی بین‌سازمانی کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند (سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۴۰۰؛ رضائیان، ۱۳۹۷).

با وجود این چالش‌ها، بررسی تجربیات داخلی نشان می‌دهد که ظرفیت‌های مهمی نیز در نظام مدیریتی کشور وجود دارد. از جمله این ظرفیت‌ها می‌توان به ساختارهای مدیریتی چندسطحی، تجربه مدیریتی در مواجهه با بحران‌های مختلف، شبکه گسترده نهادهای اجرایی و ظرفیت بسیج منابع انسانی و سازمانی اشاره کرد. بسیاری از گزارش‌های ملی در حوزه مدیریت بحران نیز تأکید می‌کنند که توان بسیج سریع منابع و مشارکت سازمان‌های مختلف یکی از نقاط قوت نظام مدیریتی کشور در شرایط اضطراری محسوب می‌شود (سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۴۰۱).

در مجموع، تحلیل تجربیات داخلی نشان می‌دهد که نظام مدیریتی کشور از یک سو دارای ظرفیت‌های عملی قابل توجه در مدیریت بحران است و از سوی دیگر با چالش‌هایی مانند نبود چارچوب‌های نظام‌مند ارزیابی عملکرد در شرایط خاص، ضعف در مستندسازی تجربیات و محدودیت در سازوکارهای یادگیری سازمانی مواجه است. بنابراین، بهره‌گیری از

شناسایی و شاخص‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

درس‌آموخته‌های این تجربیات می‌تواند زمینه مناسبی برای طراحی یک مدل عملیاتی فراهم کند که ضمن بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی، با ویژگی‌های نهادی و ساختار حکمرانی کشور نیز سازگار باشد.

شکل ۱: تطبیق عملکردی مدیریت بحران در ایران و کشورهای پیشرو

تجارب داخلی ایران	رویکرد ارزیابی عملکرد	تجارب بین‌المللی
حرکت از ارزیابی‌های سنتی برنامه‌محور به سمت رویکردهای انعطاف‌پذیر و اقتضایی با تأکید بر سرعت واکنش، کیفیت تصمیم‌گیری و مدیریت عدم قطعیت	سازوکارهای ارزیابی پس از بحران	تمرکز بیشتر بر شاخص‌های اداری و برنامه‌ای و توجه محدود به شاخص‌های ارزیابی عملکرد در شرایط غیرعادی
استفاده از نظام‌های رسمی برای بررسی عملکرد پس از بحران و استخراج نقاط قوت، ضعف و درس‌آموخته‌ها	سطح هماهنگی بین‌سازمانی	نبود سازوکارهای منسجم و نظام‌مند برای ثبت و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها پس از بحران
تأکید بر مدیریت شبکه‌ای و همکاری میان سازمان‌ها و نهادهای مختلف در فرایند مدیریت بحران	شاخص‌های ارزیابی در شرایط بحران	وجود ظرفیت همکاری میان دستگاه‌ها، اما همراه با چالش‌هایی چالش‌هایی در هماهنگی نهادی و یکپارچگی تصمیم‌گیری
استفاده از شاخص‌هایی مانند آمادگی سازمانی، ظرفیت مدیریت ریسک، سرعت واکنش، توان بازیابی و یادگیری سازمانی	سازوکارهای یادگیری سازمانی	تمرکز بیشتر بر تحقق مأموریت‌ها و شاخص‌های کمی و توجه کمتر به مؤلفه‌هایی مانند ابتکار مدیریتی و هماهنگی بین‌نهادی
وجود نظام‌های مستندسازی و انتقال تجربیات بحران برای استفاده در بحران‌های آینده	پیوند ارزیابی عملکرد با نظام انگیزشی	ضعف در مستندسازی تجربیات و انتقال درس‌آموخته‌ها در سطح نظام اداری
استفاده از نتایج ارزیابی عملکرد برای ارتقای مدیریتی، تخصیص منابع و نظام‌های تشویقی	ظرفیت‌های عملیاتی	ارتباط محدود میان عملکرد مدیران در شرایط بحران با نظام‌های ارتقا و تشویق مدیریتی
وجود چارچوب‌های نهادی مشخص و سازوکارهای استاندارد برای مدیریت و ارزیابی عملکرد در بحران	چالش‌های اصلی	توان بالای بسیج منابع انسانی و سازمانی و تجربه مدیریتی در مواجهه با بحران‌های متعدد
پیچیدگی هماهنگی میان نهادهای متعدد و مدیریت بحران‌های گسترده و چندبعدی		نبود چارچوب نظام‌مند ارزیابی عملکرد در شرایط بحرانی و ضعف در سازوکارهای یادگیری سازمانی

مقایسه تجارب بین‌المللی و داخلی نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها ارزیابی عملکرد در شرایط بحران به سمت رویکردهای انعطاف‌پذیر، یادگیرنده و مبتنی بر شاخص‌های اقتضایی حرکت کرده است؛ به گونه‌ای که مؤلفه‌هایی مانند سرعت واکنش، کیفیت تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت، هماهنگی بین‌سازمانی، مدیریت ریسک و توان بازیابی سازمانی به عنوان معیارهای کلیدی ارزیابی عملکرد در نظر گرفته می‌شوند. همچنین وجود سازوکارهای نظام‌مند برای تحلیل عملکرد پس از بحران و مستندسازی درس‌آموخته‌ها، به تقویت یادگیری سازمانی و بهبود آمادگی برای بحران‌های آینده کمک می‌کند.

در مقابل، در تجارب داخلی هرچند ظرفیت‌های قابل توجهی در زمینه بسیج منابع، حضور میدانی مدیران و تجربه عملی در مواجهه با بحران‌های متعدد وجود دارد، اما ارزیابی عملکرد مدیران و دستگاه‌ها در شرایط بحرانی هنوز عمدتاً بر شاخص‌های اداری و برنامه‌ای متمرکز است و سازوکارهای منسجم برای مستندسازی تجربیات، تحلیل عملکرد و بهره‌برداری نظام‌مند از درس‌آموخته‌ها کمتر توسعه یافته است.

بر این اساس، به نظر می‌رسد طراحی یک چارچوب بومی برای شناسایی و شاخص‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی، با بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی و انطباق آن با ویژگی‌های نظام اداری کشور، می‌تواند گامی مهم در جهت تقویت کارآمدی مدیریتی، ارتقای یادگیری سازمانی و افزایش تاب‌آوری نظام حکمرانی در مواجهه با بحران‌ها باشد.

تدوین مجموعه‌ای از شاخص‌ها و معیارهای پویا برای شناسایی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی

اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که الگوهای رایج ارزیابی عملکرد، عمدتاً برای شرایط عادی و باثبات طراحی شده‌اند و در مواجهه با بحران‌ها، جنگ، تهدیدات امنیتی، اختلال در زیرساخت‌ها و شرایط شدید عدم قطعیت، توان کافی برای سنجش واقع‌بینانه عملکرد مدیران و دستگاه‌ها را ندارند. در چنین شرایطی، ممکن است سازمانی که نتوانسته تمامی اهداف برنامه‌ای خود را محقق سازد، اما توانسته است خدمات حیاتی را حفظ کرده، از گسترش بحران جلوگیری کند و هماهنگی بین دستگاهی را ارتقا دهد، در عمل عملکردی موفق‌تر و اثربخش‌تر از سازمانی داشته باشد که صرفاً شاخص‌های کمی از پیش تعیین‌شده را محقق کرده است. در ادبیات نوین مدیریت بحران و حکمرانی تاب‌آور، تأکید می‌شود که ارزیابی عملکرد در شرایط بحرانی باید مبتنی بر رویکردی اقتضایی، انعطاف‌پذیر و چندبعدی باشد (بوین و همکاران، ۲۰۱۷). بر این اساس، شاخص‌های ارزیابی باید بتوانند کیفیت عملکرد سازمان‌ها را در شرایط فشار، کمبود منابع، اختلال اطلاعاتی و تغییر سریع محیطی اندازه‌گیری کنند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز در گزارش‌های حکمرانی بحران تأکید می‌کند که نظام‌های ارزیابی موفق، صرفاً بر خروجی‌های کمی تمرکز ندارند، بلکه ظرفیت سازمان‌ها برای سازگاری، یادگیری، تداوم خدمات و بازیابی پس از بحران را نیز ارزیابی می‌کنند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۲۱). بر همین مبنا، مجموعه شاخص‌های پیشنهادی در این گزارش، بر چند محور کلیدی استوار است:

جدول ۱: محورهای اصلی شاخص‌های پیشنهادی برای ارزیابی عملکرد در شرایط جنگی و بحرانی

محور شاخص	ابعاد ارزیابی	کاربرد در شرایط بحران
سرعت و کیفیت تصمیم‌گیری	سرعت واکنش، دقت تصمیم، توان تصمیم‌گیری در شرایط ابهام	سنجش توان مدیریتی در شرایط فشار زمانی و اطلاعات ناقص
نوآوری و ابتکار عملی	استفاده خلاقانه از منابع، طراحی راه‌حل‌های جایگزین	ارزیابی توان سازمان در جبران محدودیت‌ها و کمبودها
مدیریت ریسک و پیش‌بینی	شناسایی تهدیدها، کاهش آسیب‌پذیری، پیشگیری	کاهش خسارات و افزایش آمادگی سازمانی
تداوم خدمات عمومی	حفظ خدمات حیاتی و پایداری عملیات	جلوگیری از اختلال در خدمات اساسی کشور
هماهنگی بین‌سازمانی	تعامل و هم‌افزایی میان دستگاه‌ها	افزایش انسجام و کاهش موازی‌کاری
توان بازیابی سازمانی	بازگشت سریع به شرایط پایدار	سنجش تاب‌آوری نهادی و عملیاتی
یادگیری و مستندسازی	ثبت تجربیات و انتقال درس‌آموخته‌ها	ارتقای آمادگی برای بحران‌های آینده

تجارب بین‌المللی نیز نشان می‌دهد که کشورها و سازمان‌های موفق در مدیریت بحران، معمولاً از شاخص‌های پویا و اقتضایی برای ارزیابی عملکرد استفاده می‌کنند. برای نمونه، پس از طوفان کاترینا در ایالات متحده، ضعف دستگاه‌های اجرایی نه صرفاً بر اساس میزان تحقق برنامه‌ها، بلکه بر مبنای کندی تصمیم‌گیری، ضعف هماهنگی و ناتوانی در مدیریت اطلاعات مورد نقد قرار گرفت. در مقابل، در مدیریت بحران همه‌گیری کرونا در برخی کشورها، شاخص‌هایی مانند سرعت بسیج منابع، حفظ خدمات درمانی، هماهنگی نهادی و توان ارتباط‌گیری با افکار عمومی، به عنوان معیارهای اصلی موفقیت مورد توجه قرار گرفتند. در تجارب داخلی نیز نمونه‌هایی از این ضرورت قابل مشاهده است. در جریان سیلاب‌های گسترده سال ۱۳۹۸، برخی استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی علی‌رغم محدودیت شدید امکانات، به دلیل حضور میدانی مدیران، سرعت تصمیم‌گیری، بسیج منابع محلی و هماهنگی میان نهادها، عملکرد موفق‌تری نسبت به سایر بخش‌ها داشتند. همچنین در دوران همه‌گیری کرونا، برخی سازمان‌ها توانستند با استفاده از خدمات غیرحضوری، بازطراحی فرآیندها و ایجاد هماهنگی میان‌بخشی، پایداری خدمات عمومی را حفظ کنند؛ موضوعی که نشان می‌دهد ارزیابی عملکرد در بحران نمی‌تواند صرفاً بر شاخص‌های اداری متعارف متکی باشد. از منظر کاربردی، طراحی این شاخص‌ها می‌تواند چند کارکرد مهم برای نظام اداری کشور داشته باشد. نخست، امکان شناسایی دقیق مدیران و دستگاه‌های موفق در شرایط بحرانی را فراهم می‌کند و زمینه را برای ایجاد نظام‌های تشویقی و انگیزشی عادلانه‌تر مهیا می‌سازد. دوم، به تولید بانک تجربیات مدیریتی و انتقال دانش بحران در سطح ملی کمک می‌کند. سوم، موجب تقویت فرهنگ یادگیری سازمانی و آمادگی نهادی برای بحران‌های آینده خواهد شد. چهارم، این شاخص‌ها می‌توانند مبنایی برای اصلاح نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و حرکت به سمت حکمرانی تاب‌آور و بحران‌محور باشند. در مجموع، تدوین شاخص‌های پویا و اقتضایی برای شناسایی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی، نه تنها یک ابزار ارزیابی مدیریتی، بلکه بخشی از زیرساخت حکمرانی بحران و ارتقای تاب‌آوری ملی محسوب می‌شود؛ زیرا این شاخص‌ها می‌توانند ظرفیت واقعی نظام اداری را در مدیریت شرایط پیچیده، پرمخاطره و غیرقابل پیش‌بینی آشکار سازند و زمینه‌ساز تصمیم‌گیری مؤثرتر در سطوح مختلف حکمرانی باشند.

طراحی مدل کلان امتیازدهی ویژه برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، مدیران و واحدهای عملیاتی در شرایط بحرانی

برای پوشش هدف پنجم گزارش، یعنی طراحی یک مدل کلان امتیازدهی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و مدیران در شرایط جنگی و بحرانی، ابتدا تلاش شد مجموعه‌ای از مطالعات نظری و تجربی مرتبط با ارزیابی عملکرد در شرایط بحران بررسی شود. در این راستا ادبیات مدیریت بحران، مدل‌های ارزیابی عملکرد در بخش عمومی، و همچنین تجارب برخی کشورها در مدیریت شرایط فوق‌العاده مورد مطالعه قرار گرفت. علاوه بر این، شاخص‌ها و معیارهایی که در پژوهش‌های داخلی و بین‌المللی برای سنجش عملکرد سازمان‌ها در شرایط عدم قطعیت و فشار زمانی مورد استفاده قرار گرفته‌اند نیز مرور و تحلیل شد.

در کنار این مطالعات، برخی از تجربیات داخلی مرتبط با مدیریت بحران و نحوه عملکرد دستگاه‌ها در شرایط خاص نیز بررسی گردید تا ظرفیت‌ها، محدودیت‌ها و نیازهای نظام اداری کشور بهتر شناخته شود. نتیجه این بررسی‌ها نشان داد که برای ارزیابی عملکرد در شرایط بحرانی، لازم است مدلی طراحی شود که علاوه بر سنجش نتایج عملکرد، بتواند عواملی مانند سرعت تصمیم‌گیری، توان هماهنگی میان دستگاه‌ها، مدیریت منابع محدود و میزان تاب‌آوری سازمانی را نیز در نظر بگیرد. بر همین اساس، فرآیندی مرحله‌ای برای طراحی و اجرای یک مدل کلان امتیازدهی تدوین شد که می‌تواند مبنایی برای ارزیابی عملکرد در چنین شرایطی قرار گیرد.

در گام نخست، لازم است دامنه و چارچوب ارزیابی مشخص شود. در این مرحله نوع بحران و ویژگی‌های آن تعیین می‌شود، زیرا شرایط جنگی، بحران‌های امنیتی، بلایای طبیعی یا بحران‌های بهداشتی هر یک الزامات مدیریتی متفاوتی دارند. همچنین سطح ارزیابی نیز در این مرحله مشخص می‌شود؛ به این معنا که ارزیابی ممکن است در سطح دستگاه‌های اجرایی، مدیران ارشد، واحدهای عملیاتی یا حتی شبکه‌های همکاری میان سازمان‌ها انجام گیرد. مشخص شدن دقیق این دامنه کمک می‌کند شاخص‌های ارزیابی به شکل هدفمند و متناسب با شرایط طراحی شوند. در مرحله بعد، شاخص‌ها و معیارهای ارزیابی عملکرد استخراج و بومی‌سازی می‌شوند. برای این منظور، ابتدا شاخص‌هایی که در ادبیات مدیریت بحران و مطالعات ارزیابی عملکرد مطرح شده‌اند شناسایی شده و سپس با توجه به شرایط مدیریتی و نهادی کشور بازنگری و تنظیم می‌شوند. این شاخص‌ها باید بتوانند ابعاد مختلف عملکرد مدیریتی در شرایط بحران را پوشش دهند. از جمله مهم‌ترین محورهایی که در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرند می‌توان به سرعت و کیفیت تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت، توان بسیج منابع و مدیریت محدودیت‌ها، میزان هماهنگی و همکاری میان سازمان‌ها، حفظ تداوم خدمات عمومی، میزان نوآوری در حل مسائل، مدیریت ریسک و جلوگیری از تشدید بحران، توان بازسازی سازمانی و همچنین ثبت و انتقال تجربیات مدیریتی اشاره کرد. برای هر یک از این محورهای اصلی نیز معیارهای مشخص و قابل اندازه‌گیری تعریف می‌شود تا ارزیابی عملکرد بر پایه شاخص‌های روشن و قابل مقایسه انجام گیرد. پس از تعیین شاخص‌ها، در مرحله بعدی نظام وزن‌دهی و امتیازدهی طراحی می‌شود. در شرایط بحران همه شاخص‌ها اهمیت یکسانی ندارند و میزان اهمیت هر یک از آن‌ها ممکن است در مراحل مختلف بحران متفاوت باشد. برای مثال در مراحل اولیه بحران، سرعت واکنش و هماهنگی میان دستگاه‌ها نقش تعیین‌کننده‌تری دارند، در حالی که در مراحل بعدی مانند بازسازی و بازگشت به وضعیت عادی، شاخص‌هایی مانند تاب‌آوری سازمانی و یادگیری سازمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند. بنابراین در این مرحله برای هر شاخص وزن مشخصی در نظر گرفته می‌شود و سپس برای هر معیار، دامنه‌ای از امتیازات تعریف می‌شود تا بتوان بر اساس آن عملکرد دستگاه‌ها یا مدیران را به شکل کمی ارزیابی کرد.

در گام بعد، فرآیند گردآوری داده‌ها و ارزیابی عملکرد انجام می‌شود. داده‌های مورد نیاز برای ارزیابی می‌تواند از منابع مختلفی تأمین شود؛ از جمله گزارش‌های عملیاتی دستگاه‌ها، گزارش‌های میدانی، داده‌های سامانه‌های مدیریت بحران، ارزیابی‌های کارشناسی و همچنین نظرات نیروهای عملیاتی یا ذی‌نفعان. استفاده از ترکیب این منابع کمک می‌کند ارزیابی عملکرد صرفاً بر پایه گزارش‌های رسمی نباشد و تصویر دقیق‌تری از نحوه عملکرد واقعی سازمان‌ها در شرایط بحران به دست آید.

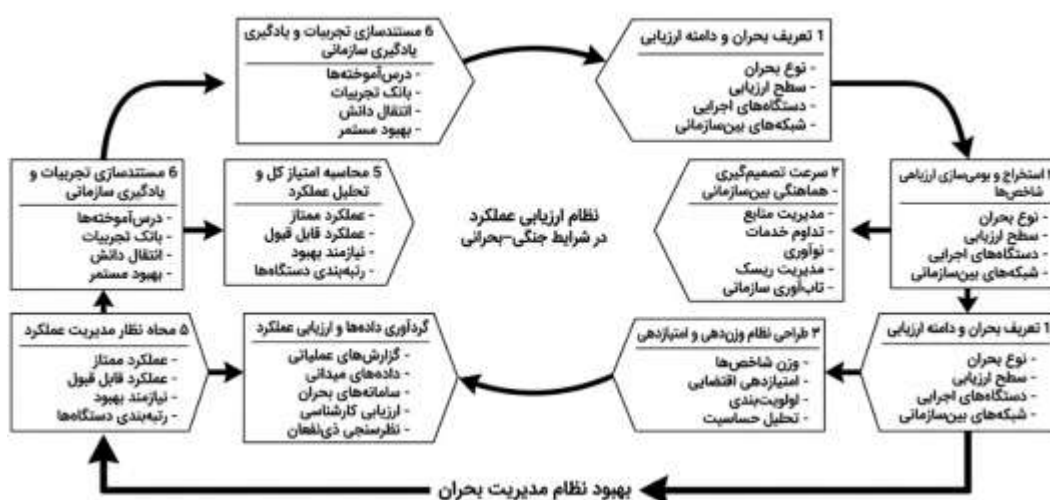
شناسایی و شفاف‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

پس از جمع‌آوری داده‌ها، مرحله محاسبه امتیاز کل عملکرد انجام می‌شود. در این مرحله امتیاز هر شاخص بر اساس وزن تعیین شده محاسبه شده و در نهایت امتیاز کلی عملکرد برای هر دستگاه، مدیر یا واحد عملیاتی به دست می‌آید. این امتیازها امکان مقایسه عملکرد میان دستگاه‌های مختلف را فراهم می‌کند و بر اساس آن می‌توان سطوح مختلف عملکرد را مشخص کرد. به طور معمول نتایج ارزیابی می‌تواند در قالب چند سطح مانند عملکرد ممتاز، عملکرد قابل قبول و عملکرد نیازمند بهبود طبقه‌بندی شود. چنین طبقه‌بندی‌ای می‌تواند مبنایی برای سیاست‌های تشویقی، ارتقای مدیریتی یا حتی اصلاح فرآیندهای مدیریتی در دستگاه‌ها قرار گیرد.

در نهایت، یکی از مهم‌ترین بخش‌های این مدل به مرحله مستندسازی تجربیات و تقویت یادگیری سازمانی مربوط می‌شود. در این مرحله نتایج ارزیابی عملکرد مورد تحلیل قرار می‌گیرد و تجربیات موفق یا چالش‌های مدیریتی ثبت می‌شود. این اطلاعات می‌تواند در قالب یک بانک اطلاعاتی یا پایگاه ملی تجربیات مدیریت بحران ذخیره شده و در بحران‌های بعدی مورد استفاده قرار گیرد. ایجاد چنین سازوکاری باعث می‌شود که تجربیات مدیریتی به مرور زمان انباشته شده و به تقویت ظرفیت نهادی کشور در مدیریت بحران‌های آینده کمک کند.

بر این اساس، مدل پیشنهادی را می‌توان به صورت یک چرخه پیوسته در نظر گرفت که از تعیین چارچوب ارزیابی آغاز می‌شود، با استخراج شاخص‌ها و طراحی نظام امتیازدهی ادامه می‌یابد، سپس از طریق گردآوری داده‌ها و محاسبه امتیاز عملکرد تکمیل می‌شود و در نهایت با مستندسازی تجربیات و انتقال درس‌آموخته‌ها به بهبود مستمر نظام مدیریت بحران منجر می‌شود. این چرخه با بازگشت دوباره به مرحله نخست، امکان اصلاح و تکامل تدریجی نظام ارزیابی عملکرد در شرایط بحرانی را فراهم می‌کند.

شکل ۲: مدل کلان امتیازدهی عملکرد در شرایط بحرانی و جنگی



مدل ارائه شده یک چارچوب جامع برای سیستم ارزیابی عملکرد در شرایط جنگی-بحرانی است که با هدف بهبود نظام مدیریت بحران طراحی شده است. این مدل شش مرحله اصلی را در بر می‌گیرد که به صورت چرخشی و با بازخوردهای مداوم برای تقویت یادگیری سازمانی عمل می‌کنند.

مرحله نخست: تعریف بحران و دامنه ارزیابی در ابتدا، نوع بحران (مثلاً طبیعی، انسانی، نظامی)، سطح ارزیابی (عملیاتی، تاکتیکی، استراتژیک)، دستگاه‌های اجرایی ذینفع و شبکه‌های بین‌سازمانی مرتبط شناسایی و تعریف می‌شوند. این مرحله پایه‌ای برای تعیین حوزه و محدوده ارزیابی فراهم می‌کند.

مرحله دوم: استخراج و بومی‌سازی شاخص‌های ارزیابی در این گام، شاخص‌های کلیدی عملکرد متناسب با نوع بحران، سطح ارزیابی، دستگاه‌های اجرایی و شبکه‌های بین‌سازمانی استخراج و بومی‌سازی می‌شوند. این شاخص‌ها باید قابلیت اندازه‌گیری و رصد داشته باشند. همچنین در این مرحله به سرعت تصمیم‌گیری، هماهنگی بین‌سازمانی، مدیریت منابع، تداوم خدمات، نوآوری، مدیریت ریسک و تاب‌آوری سازمانی نیز توجه می‌شود.

مرحله سوم: طراحی نظام وزن‌دهی و امتیازدهی برای هر یک از شاخص‌های تعریف‌شده، وزن مشخصی در نظر گرفته می‌شود تا اهمیت نسبی آنها در ارزیابی نهایی مشخص گردد. امتیازدهی اقتضایی بر اساس شرایط خاص بحران انجام می‌شود و اولویت‌بندی فعالیت‌ها صورت می‌گیرد. تحلیل حساسیت نیز به منظور بررسی تأثیر تغییرات در وزن‌ها و امتیازات بر نتایج ارزیابی انجام می‌شود.

مرحله چهارم: گردآوری داده‌ها و ارزیابی عملکرد – در این مرحله، داده‌های مورد نیاز از طریق گزارش‌های عملیاتی، داده‌های میدانی، سامانه‌های بحران، ارزیابی کارشناسی و نظرسنجی از ذی‌نفعان جمع‌آوری می‌شود. سپس با استفاده از این داده‌ها، عملکرد دستگاه‌ها و فرآیندها در مواجهه با بحران ارزیابی می‌گردد.

مرحله پنجم: محاسبه امتیاز کل و تحلیل عملکرد – امتیازات حاصل از ارزیابی هر شاخص، با توجه به وزن‌های تعیین‌شده، جمع‌آوری و امتیاز کل محاسبه می‌شود. عملکرد بر اساس چهار سطح ممتاز، قابل قبول، نیازمند بهبود و رتبه‌بندی دستگاه‌ها دسته‌بندی و تحلیل می‌گردد. این تحلیل نقاط قوت و ضعف را مشخص می‌کند.

مرحله ششم: مستندسازی تجربیات و یادگیری سازمانی در این گام، درس‌آموخته‌ها از بحران فعلی استخراج، تجربیات موفق و ناموفق مستندسازی و در یک بانک تجربیات ذخیره می‌شوند. انتقال دانش به سایر بخش‌ها و ترویج بهبود مستمر از اهداف اصلی این مرحله است.

این چرخه به صورت مداوم تکرار می‌شود تا نظام مدیریت بحران به طور پیوسته بهبود یابد و سازمان‌ها آمادگی بیشتری برای مقابله با بحران‌های آتی داشته باشند. تمرکز بر یادگیری سازمانی و بازخورد مستمر، از ویژگی‌های بارز این مدل است که آن را به ابزاری قدرتمند برای افزایش تاب‌آوری و کارایی در شرایط اضطراری تبدیل می‌کند.

در مجموع این چارچوب فراتر از یک ابزار سنجش، یک زیست‌بوم هوشمند و پویای یادگیری راهبردی در شرایط عدم قطعیت است که با رویکردی مبتنی بر هدایت و پایش، بحران را از یک تهدید ایستا به موتور محرک تکامل نهادی تبدیل

شناسایی و شفاف‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

می‌کند. معماری این نظام بر پایه پیوند ساختاری میان داده‌محوری عملیاتی و مدیریت دانش بنا شده و با عبور از ارزیابی‌های سنتی، بر مؤلفه‌های حیاتی نظیر تاب‌آوری سازمانی، بومی‌سازی شاخص‌های اقتصادی و وزن‌دهی پویا تمرکز دارد. به طوری که با ایجاد یک چرخه بازخوردی مستمر، نه تنها عملکرد دستگاه‌ها را در سطوح مختلف از میدان تا ستاد تنظیم دقیق می‌کند، بلکه با تبدیل تجربیات زیسته به حافظه راهبردی، آمادگی پاسخگویی سازمان را از سطح انفعالی به سطح پیش‌بینی‌گری و مدیریت پیش‌دستانه ارتقا داده و بدین ترتیب، پایداری ملی را در پیچیده‌ترین موقعیت‌های نبرد تضمین می‌نماید.

با این اوصاف و در تبیین فلسفه وجودی این ساختار باید اشاره کرد که مدیریت بحران در جوامع مدرن از یک رویکرد صرفاً واکنشی و فیزیکی به سمت یک دانش مبتنی بر داده و تحلیل‌های دقیق سیستمی حرکت کرده است. نخستین گام در این مسیر درک ماهیت بحران به عنوان یک پدیده چندبعدی است که تمام ارکان یک سازمان یا جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. زمانی که از ابعاد عملکرد سخن به میان می‌آید در واقع در حال پی‌ریزی شالوده‌ای هستیم که مشخص می‌کند موفقیت در مواجهه با شرایط اضطراری تنها با یک معیار واحد سنجیده نمی‌شود بلکه مجموعه‌ای از متغیرهای درهم‌تنیده است که خروجی نهایی را رقم می‌زند. این ابعاد به ما کمک می‌کنند تا از نگاه تک‌بعدی پرهیز کرده و تمام زوایای پنهان یک عملیات امدادی یا مدیریتی را در نظر بگیریم.

در سطحی عمیق‌تر طراحی شاخص‌ها به عنوان بازوان اجرایی این مدل نقشی کلیدی در تبدیل مفاهیم کیفی به داده‌های کمی ایفا می‌کنند. وقتی از سرعت واکنش صحبت می‌شود منظور تنها ثانیه‌ها و دقیقه‌ها نیست بلکه چابکی کل سیستم در تصمیم‌گیری و اعزام منابع است. در کنار آن اثربخشی عملیات به ما می‌گوید که آیا این سرعت عمل منجر به نتیجه مطلوب شده است یا خیر. هماهنگی نهادی نیز به عنوان یکی از پیچیده‌ترین شاخص‌ها بیانگر میزان همسویی دستگاه‌های مختلف و جلوگیری از موازی‌کاری است که در زمان بحران می‌تواند به اندازه خود حادثه آسیب‌زا باشد. همچنین تاب‌آوری سازمانی نشان‌دهنده ظرفیت بازگشت به حالت اولیه و حفظ ساختار در زیر فشارهای شدید است که این مجموعه شاخص‌ها در کنار هم بدنه اصلی ارزیابی را تشکیل می‌دهند.

شکل ۳: چارچوب ارزیابی عملکرد در شرایط بحران، شاخص‌ها، وزن‌دهی و طبقه‌بندی امتیازات



در تحلیل نهایی و جمع‌بندی این مدل ساختاریافته باید بر این حقیقت صحنه گذاشت که عبور از مراحل وزن‌دهی و امتیازدهی صرفاً یک تمرین ریاضی نیست بلکه تلاشی برای برقراری عدالت سازمانی و ارتقای بهره‌وری است. فرمول محاسبه امتیاز کل که از حاصل ضرب وزن در امتیاز هر شاخص به دست می‌آید عدالتی را برقرار می‌کند که در آن تلاش‌های حیاتی و تاثیرگذار به درستی دیده می‌شوند. این تجمیع داده‌ها به مدیران ارشد این امکان را می‌دهد که تصویری پانورامیک و دقیق از وضعیت موجود داشته باشند و بدانند که نقاط بحرانی عملکردی در کدام بخش‌ها نهفته است. در واقع این امتیاز نهایی زبانی مشترک میان لایه‌های عملیاتی و لایه‌های تصمیم‌گیر ایجاد می‌کند تا درک واحدی از کیفیت پاسخگویی به بحران شکل بگیرد.

مرحله طبقه‌بندی عملکرد که خروجی‌ها را در سه سطح ممتاز و قابل قبول و ضعیف قرار می‌دهد نقشی حیاتی در روانشناسی سازمانی و اصلاح رفتارها دارد. عملکرد ممتاز نه تنها به عنوان یک الگو معرفی می‌شود بلکه استانداردهای جدیدی را برای کل مجموعه تعریف می‌کند. در مقابل شناسایی عملکرد ضعیف به معنای مچ‌گیری نیست بلکه به معنای یافتن حفره‌های امنیتی و عملیاتی است که باید از طریق آموزش یا بازنگری در منابع ترمیم شوند. این طبقه‌بندی دقیق اجازه می‌دهد که منابع محدود در زمان‌های آینده به شکلی هدفمندتر تخصیص یابند و برنامه‌های بهبود بر اساس نیازهای واقعی و نه بر اساس حدس و گمان تدوین گردند.

بخش پایانی این چرخه که به پاداش و سیاست‌گذاری ختم می‌شود در واقع تضمین‌کننده پایداری و رشد کل سیستم در بلندمدت است. سیاست‌گذاری‌های برخاسته از این ارزیابی‌ها منجر به نوآوری در روش‌ها و ابزارها می‌شود و پایداری خدمات را در سخت‌ترین شرایط تضمین می‌کند. تاکید بر پایش مداوم داده‌ها و اعتبارسنجی آن‌ها در طول مسیر باعث می‌شود که این مدل به یک چرخه خوداصلاح‌گر تبدیل شود که در آن هر بحران جدید فرصتی برای تست کردن فرضیات قبلی و بهبود آن‌ها فراهم می‌آورد. به طور کلی می‌توان نتیجه گرفت که پیاده‌سازی چنین الگوی دقیقی باعث می‌شود که سازمان‌ها از حالت تدافعی خارج شده و با رویکردی پیش‌دستانه و مبتنی بر دانش به استقبال چالش‌های آینده بروند و در نهایت امنیت و آرامش بیشتری را برای جامعه به ارمغان بیاورند.

شناسایی و شفاف‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

جدول ۱: خلاصه نظام شناسایی و شاخص‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

محرور اصلی	مؤلفه‌های احصا شده بر اساس تحلیل مضمون	شاخص‌های شناسایی عملکرد ممتاز	مدل امتیازدهی ویژه در ایران	خروجی مورد انتظار
شناسایی عملکرد ممتاز	سرعت و کیفیت واکنش	سرعت تصمیم‌گیری، دقت اقدام، کاهش خسارت	امتیاز بیشتر برای واکنش سریع و اثربخش در ساعات اولیه بحران	تفکیک مدیران و نهادهای کارآمد
هماهنگی بین‌سازمانی	انسجام عملیاتی	میزان هماهنگی دستگاه‌ها، کاهش موازی‌کاری، فرماندهی واحد	ضریب ویژه برای همکاری فرابخشی و مدیریت شبکه‌ای	افزایش انسجام ملی در بحران
مدیریت منابع	بهره‌وری در شرایط محدودیت	توزیع عادلانه منابع، مدیریت لجستیک، کنترل کمبودها	امتیازدهی بر اساس کارایی مصرف منابع در شرایط تحریم یا جنگ	جلوگیری از هدررفت منابع حیاتی
تداوم خدمات عمومی	پایداری عملکرد دستگاه‌ها	استمرار خدمات درمانی، امنیتی، معیشتی و زیرساختی	وزن بالاتر برای حفظ خدمات حیاتی کشور	حفظ ثبات اجتماعی و امنیت عمومی
نوآوری و ابتکار	خلاقیت مدیریتی	ارائه راهکار جدید، تصمیم خلاقانه، استفاده از ظرفیت مردمی	اختصاص امتیاز ویژه به نوآوری در شرایط اضطرار	تقویت مدیریت منعطف و مسئله‌محور
تاب‌آوری سازمانی	توان بازگشت و استمرار	سرعت بازیابی، کاهش اختلال، آمادگی مجدد	سنجش میزان تحمل سازمان در برابر فشار بحران	افزایش آمادگی بلندمدت دستگاه‌ها
مدیریت افکار عمومی	اطلاع‌رسانی و اعتمادسازی	شفافیت، اقناع افکار عمومی، کنترل شایعات	امتیازدهی بر اساس میزان اعتماد و آرامش اجتماعی ایجاد شده	کاهش تنش و بی‌ثباتی اجتماعی
نظام وزن‌دهی پویا	تعیین اهمیت شاخص‌ها	تغییر اولویت‌ها بر اساس نوع بحران	وزن بیشتر برای امنیت، سلامت و پایداری ملی در شرایط جنگی	انعطاف‌پذیری مدل ارزیابی
جمع‌آوری داده	ارزیابی میدانی	گزارش عملیاتی، داده‌های سامانه‌ای، بازخورد مردمی	ترکیب داده‌های کمی و کیفی برای کاهش خطا	ارزیابی واقعی و غیرصورى
محاسبه امتیاز نهایی	طبقه‌بندی عملکرد	ممتاز، قابل قبول، نیازمند بهبود، ضعیف	فرمول ترکیبی امتیاز $\times$ ضریب بحران $\times$ وزن شاخص	رتبه‌بندی دقیق عملکرد دستگاه‌ها
نظام تشویق و سیاست‌گذاری	بهره‌برداری از نتایج	پاداش، ارتقاء، اصلاح ساختارها	اتصال نتایج ارزیابی به نظام اداری و تصمیم‌سازی کلان	تقویت انگیزش و اصلاح حکمرانی
مستندسازی و یادگیری	انتقال تجربه	ثبت درس‌آموخته‌ها و تجربیات موفق	ایجاد بانک ملی دانش مدیریت بحران	افزایش آمادگی کشور برای بحران‌های آینده

شناسایی و شفاف‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

بررسی ابعاد مختلف جدول ارائه شده نشان می‌دهد که طراحی یک نظام جامع برای شناسایی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی نیازمند رویکردی چندبعدی و پویا است که بتواند همزمان جنبه‌های عملیاتی، مدیریتی و راهبردی عملکرد سازمان‌ها را مورد ارزیابی قرار دهد. در این چارچوب، نخستین گام در هر نظام ارزیابی مؤثر، تعریف دقیق ماهیت بحران و تعیین دامنه ارزیابی است؛ زیرا نوع بحران، گستره جغرافیایی و سطح تهدید به طور مستقیم بر نوع شاخص‌ها و نحوه سنجش عملکرد تأثیر می‌گذارد. در واقع، در شرایط جنگی یا بحران‌های پیچیده، نمی‌توان از شاخص‌های ثابت و از پیش تعیین شده استفاده کرد، بلکه لازم است شاخص‌ها متناسب با شرایط و اقتضائات محیطی طراحی شوند تا بتوانند تصویری واقعی از میزان کارآمدی سازمان‌ها ارائه دهند.

در مرحله بعد، تمرکز اصلی نظام ارزیابی بر شناسایی شاخص‌های کلیدی عملکرد ممتاز قرار می‌گیرد. شاخص‌هایی مانند سرعت واکنش، کیفیت تصمیم‌گیری، میزان هماهنگی میان دستگاه‌ها، کارآمدی در مدیریت منابع و توانایی حفظ تداوم خدمات عمومی از جمله مهم‌ترین معیارهایی هستند که می‌توانند میزان موفقیت سازمان‌ها در مدیریت بحران را نشان دهند. این شاخص‌ها در شرایط جنگی اهمیت دوچندان پیدا می‌کنند، زیرا هرگونه تأخیر در تصمیم‌گیری یا ضعف در هماهنگی می‌تواند پیامدهای گسترده‌ای در سطح ملی ایجاد کند. از این رو، مدل پیشنهادی تلاش می‌کند عملکرد سازمان‌ها را نه صرفاً بر اساس اجرای وظایف اداری، بلکه بر اساس میزان اثرگذاری واقعی آنها در کاهش خسارات و مدیریت بحران ارزیابی کند.

یکی از مهم‌ترین بخش‌های این مدل، طراحی نظام وزن‌دهی پویا برای شاخص‌ها است. در این نظام، هر شاخص بر اساس اهمیت آن در شرایط خاص بحران دارای ضریب متفاوتی می‌شود. برای مثال، در شرایط جنگی یا تهدیدات امنیتی، شاخص‌هایی مانند حفظ امنیت، تداوم خدمات حیاتی و سرعت واکنش دارای وزن بالاتری نسبت به سایر شاخص‌ها خواهند بود. این رویکرد باعث می‌شود نظام ارزیابی از حالت ایستا خارج شده و بتواند خود را با تغییر شرایط تطبیق دهد. همچنین استفاده از داده‌های ترکیبی شامل گزارش‌های عملیاتی، اطلاعات سامانه‌های مدیریت بحران و بازخوردهای میدانی موجب می‌شود ارزیابی‌ها از دقت و اعتبار بیشتری برخوردار شوند و احتمال خطا یا سوگیری در نتایج کاهش یابد.

شناسایی و شفاف‌بندی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی – بحرانی و ارائه مدل کلان امتیازدهی ویژه در ایران

در مرحله محاسبه امتیاز نهایی، امتیازات به دست آمده از شاخص‌های مختلف با در نظر گرفتن ضرایب بحران و وزن شاخص‌ها تجمیع می‌شوند و بر اساس آن عملکرد دستگاه‌ها در سطوح مختلفی مانند ممتاز، قابل قبول، نیازمند بهبود و ضعیف طبقه‌بندی می‌شود. این طبقه‌بندی علاوه بر اینکه امکان شناسایی دقیق سازمان‌ها و مدیران موفق را فراهم می‌کند، زمینه مناسبی برای اصلاح نقاط ضعف و ارتقای ظرفیت‌های مدیریتی نیز ایجاد می‌نماید. در واقع، هدف از این نظام صرفاً رتبه‌بندی دستگاه‌ها نیست، بلکه ایجاد یک چرخه یادگیری سازمانی است که در آن تجربه‌های موفق و ناموفق به صورت نظام‌مند ثبت و تحلیل شوند.

از منظر راهبردی، اتصال نتایج ارزیابی به نظام تشویق، ارتقا و سیاست‌گذاری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. هنگامی که عملکردهای ممتاز به طور شفاف شناسایی شده و با پاداش‌های سازمانی و فرصت‌های ارتقای مدیریتی همراه شوند، انگیزه مدیران و کارکنان برای ارائه عملکرد بهتر در شرایط دشوار افزایش می‌یابد. در کنار آن، مستندسازی تجربیات و ایجاد بانک ملی دانش مدیریت بحران نیز نقش مهمی در ارتقای آمادگی کشور برای مواجهه با بحران‌های آینده دارد، زیرا تجربیات به دست آمده از هر بحران می‌تواند به عنوان منبعی ارزشمند برای بهبود سیاست‌ها و برنامه‌های آینده مورد استفاده قرار گیرد.

در مجموع، جدول ارائه شده نشان می‌دهد که نظام شناسایی و امتیازدهی عملکردهای ممتاز در شرایط جنگی و بحرانی در ایران باید بر پایه سه اصل اساسی طراحی شود: انعطاف‌پذیری در شاخص‌ها، ارزیابی مبتنی بر واقعیت‌های میدانی و پیوند نتایج ارزیابی با سیاست‌گذاری و یادگیری سازمانی. چنین نظامی می‌تواند به شکل مؤثری به ارتقای تاب‌آوری نهادی، افزایش کارآمدی دستگاه‌های اجرایی و تقویت توان مدیریتی کشور در مواجهه با بحران‌های پیچیده کمک کند و زمینه را برای مدیریت مؤثرتر چالش‌های آینده فراهم سازد.

منابع

- الوانی، سیدمهدی. (۱۳۹۶). مدیریت عمومی. تهران: نشر نی.
- دانایی فرد، حسن، و الوانی، سیدمهدی. (۱۳۹۸). مدیریت دولتی نوین و تحول در نظام اداری. تهران: انتشارات سمت.
- رضائیان، علی. (۱۳۹۷). مبانی سازمان و مدیریت. تهران: انتشارات سمت.
- زاهدی، محمدجواد، موسوی، علی، و رضایی، مهدی. (۱۴۰۰). بررسی نقش هماهنگی بین‌سازمانی در مدیریت بحران در ایران. فصلنامه پژوهش‌های مدیریت دولتی، ۱۳(۱)، ۱۱۹-۱۴۰.
- سیدمحمد حسینی، و محمد کریمی. (۱۳۹۹). تحلیل چالش‌های حکمرانی بحران در ایران با تأکید بر سیلاب‌های ۱۳۹۸. فصلنامه مدیریت بحران، ۲۸(۲)، ۵۵-۷۶.
- سازمان اداری و استخدامی کشور. (۱۴۰۰). گزارش نظام مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی. تهران: سازمان اداری و استخدامی کشور.
- سازمان مدیریت بحران کشور. (۱۴۰۱). گزارش ملی مدیریت بحران و تاب‌آوری در ایران. تهران: وزارت کشور.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۹). گزارش ارزیابی عملکرد مدیریت بحران در سیلاب‌های سال ۱۳۹۸ و ارائه پیشنهادها اصلاحی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- نقیب‌زاده، احمد، و همکاران. (۱۳۹۵). مدیریت بحران در سازمان‌های دولتی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، مهدی. (۱۳۹۸). مدیریت بحران در سازمان‌های دولتی. تهران: سمت.
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Hart, P. 't, & Kuipers, S. (2019). *The Crisis Approach to Public Management*. Cambridge University Press.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Comfort, L., Boin, A., & Demchak, C. (2010). *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*. University of Pittsburgh Press.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*.
- OECD (2021). *Strengthening Public Sector Leadership and Capability in Times of Crisis*. OECD Publishing.
- OECD (2021). *Strengthening the Governance of Critical Risks*. OECD Publishing.