



## فصلنامه علمی چشم‌انداز مدیریت دولتی

### Journal of Public Administration Perspective

**عنوان مقاله:** شناخت شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران با روش فراترکیب

**Article Title:** Understanding the Effective Environmental Conditions on the Ministerial Performance Evaluation: A Meta-Synthesis

**نویسندگان:** سیدمحمد رضا سیدی، حسن دانایی‌فرد، اسدالله گنجعلی، احمدعلی خائف‌الهی

**Autores:** Seyed Mohammad Reza Seyedi, Hassan Danaee Fard, Asadollah Ganjali, Ahmad Ali Khaef-Elahi

**روش رفرنس‌دهی به این مقاله:** سیدی، سید محمد رضا، دانایی‌فرد، حسن، گنجعلی، اسدالله و خائف‌الهی، احمدعلی (۱۳۹۸). شناخت شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران با روش فراترکیب. چشم‌انداز مدیریت دولتی، (۲) ۱۰، ۷۱-۹۳.

**To cite this article:** Seyedi, S.M.R., Danaee Fard, H., Ganjali, A., & Khaef-Elahi, A.A. (2019). Understanding the Effective Environmental Conditions on the Ministerial Performance Evaluation: A Meta-Synthesis. Journal of Public Administration Perspective, 10(2), 71-93.

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۰۴/۰۱

ناشر: ایران - تهران - دانشگاه شهید بهشتی - دانشکده مدیریت و حسابداری

**Publication Date:** 2019/June/22

**Publisher:** Iran - Tehran - Shahid Beheshti University - Faculty of Management & Accounting

شاپا چاپی: ۶۰۶۹-۲۲۵۱، شاپا الکترونیکی: ۴۱۵۷-۲۶۴۵

صص ۷۱ - ۹۳

## شناخت شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران با روش فراترکیب

سید محمدرضا سیدی<sup>۱</sup>، حسن دانایی‌فرد<sup>۲\*</sup>، اسدالله گنجعلی<sup>۳</sup>، احمدعلی خائف الهی<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۲. گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

۳. گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.

### چکیده

**هدف:** در ارزیابی عملکرد، بی‌اعتنایی به عوامل مؤثر اما خارج دسترس محیطی باعث تورش نتایج ارزیابی می‌شود. این عوامل در ارزیابی عملکرد مدیران عالی دولتی که در محیط گسترده‌تر و پویاتر عمل می‌کنند، اهمیت بیشتری دارد؛ بنابراین در این پژوهش با انتخاب وزیران به‌منزله مورد مطالعه بر «شناخت شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران» تمرکز شده است و از آنجاکه بررسی و جمع‌بندی یافته‌های مطالعات گذشته، گام مهمی در ترسیم تصویر جامعی از آن‌ها است فراترکیب آن‌ها مدنظر قرار گرفت.

**طراحی / روش‌شناسی / رویکرد:** فراترکیب، روشی کیفی و یکی از اقسام فرامطالعه است که یافته‌ها و نتایج مطالعات دیگر را که دارای موضوع‌های مشابه و مرتبطی هستند، تحلیل و جمع‌بندی و بینش جدید و ژرفی بر مبنای آن‌ها عرضه می‌کند.

**یافته‌های پژوهش:** مقولات هفت‌گانه محیطی‌ای که در ارزیابی عملکرد وزیران اثر می‌گذارد، عبارت است از شرایط سیاسی؛ گروه مدیریتی؛ شرایط حقوقی / اداری؛ وجهه عمومی؛ شرایط خط‌مشی؛ شرایط بین‌الملل و شرایط اقتصادی. **محدودیت‌ها و پیامدها:** با توجه به جمع‌بندی مبانی نظری جهانی در این پژوهش، برای استفاده از نتایج آن در بسترهای بومی باید به ویژگی‌های خاص جامعه هدف توجه کرد؛ همچنین اولویت‌بندی و وزن‌دهی شرایط یادشده به بهره‌برداری بهتر از آن‌ها کمک می‌کند.

**پیامدهای عملی:** توجه به شرایط مؤثر محیطی و تلاش بیشینه برای خنثی‌سازی آثار آن‌ها باعث افزایش صحت و دقت ارزیابی عملکرد می‌شود.

**ابتکار یا ارزش مقاله:** شرایط محیطی، عواملی بیرونی هستند که عملکرد و ارزیابی آن را دست‌خوش نوسان می‌کنند. بی‌اعتنایی به این شرایط در ارزیابی وزیران باعث تورش یافته‌ها می‌شود و ارزیابی دقیق عملکرد منوط به خنثی‌سازی این شرایط است. در این پژوهش برای اولین بار به گردآوری این شرایط در ارزیابی عملکرد وزیران پرداخته شده است.

**کلمات کلیدی:** ارزیابی عملکرد، شرایط محیطی، وزیر، وزیران، فراترکیب.

نوع مقاله: علمی.

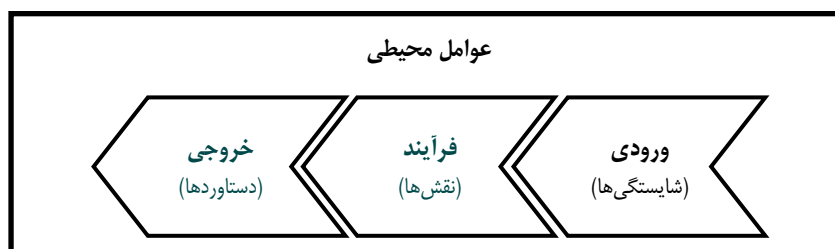
تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۷/۱۰/۳۰، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۸/۰۲/۲۱.

\* نویسنده مسئول.

E-mail addresses: smr.seyedi@modares.ac.ir; hdanaee@modares.ac.ir; ganjali@isu.ac.ir; khaef-aa@modares.ac.ir

## ۱. مقدمه

عملکرد در بخش عمومی، مفهوم مبهم، چندبُعدی و پیچیده‌ای است (Talbot, 2010)؛ اما ارزیابی عملکرد رهبران دولت، فراتر از آن است. نامزدهای سیاسی را می‌توان به‌سادگی بر اساس اقبال‌های انتخاباتی و رهبران احزاب را علاوه بر آن، بر اساس انسجام و قوت سازمان حزب ارزیابی کرد؛ اما چگونه می‌توان رهبری سران دولت، مانند وزیران را به‌طور نظام‌مند ارزیابی کرد؟ (Hart & Schelfhout, 2016). جالب‌توجه است که علی‌رغم اهمیت جایگاه وزیران، مطالعات درباره آن‌ها، توجه کمی را به خود جلب کرده و می‌توان گفت مطالعه وزیران و حرفه وزارت در دوران طفولیت است (Drabble, 2011; Cheong, 2009; Kocijan, 2014). در مبانی نظری از سه رویکرد به ارزیابی عملکرد یاد شده است: ۱. رویکرد مبتنی بر ورودی‌ها (ویژگی‌های شخصی)؛ ۲. رویکرد مبتنی بر فرآیندها (رفتارها) و ۳. رویکرد مبتنی بر خروجی‌ها (نتایج) (Rasouli & Salehi, 2016)؛ اما در کنار این سه رویکرد، عوامل محیطی و خارج از دسترسی نیز وجود دارد که عمیقاً در آن‌ها اثر می‌گذارد (شکل ۱).



شکل ۱. الگوی جامع ارزیابی عملکرد (Wang, 2009)

اهمیت جایگاه و میزان اثرگذاری مدیران عالی دولتی بر کسی پوشیده نیست؛ به‌گونه‌ای که کوچک‌ترین تصمیم آن‌ها می‌تواند آثار بزرگی برای آحاد جامعه داشته باشد؛ بنابراین به‌تبع نظارت بر عملکرد آن‌ها و سنجش و ارزیابی آن و اعطای بازخورد به آن‌ها که در مرز قلمروی مردم‌سالاری، سیاست و مدیریت کار می‌کنند، حائز اهمیت زیادی است. برخلاف این اهمیت، اغلب الگوهای ارزیابی عملکرد نیروی انسانی به عملکرد کارکنان سطوح عملیاتی می‌پردازد؛ تا جایی که بعضی، افسانه‌هایی برای عدم‌ضرورت ارزیابی عملکرد مدیران ساخته شده است (Hensey, 1998; Newman et al., 2001)؛ بنابراین پژوهشگرانی که در عرصه مدیریت دولتی فعالیت می‌کنند، طراحی مدلی برای ارزیابی عملکرد مدیران عالی دولتی را وجهه همت خویش قرار دادند. در این میان، تدوین مدل‌های ارزیابی عملکرد بر اساس شایستگی‌ها، نقش‌ها و دستاوردهای افراد، رایج‌تر است و کمتر به عوامل محیطی‌ای که عملکرد را تقویت یا تضعیف

می‌کند، پرداخته می‌شود. اهمیت عوامل محیطی در ارزیابی عملکرد به‌گونه‌ای است که بی‌توجهی به آن‌ها به راحتی می‌تواند عملکرد واقعاً موفق را برعکس نشان دهد؛ به‌علاوه توجه افراد به این عوامل در زمان خدمت و به‌تبع، تدارک واکنش‌های متقابل می‌تواند باعث تبدیل تهدید به فرصت شود؛ بنابراین، نظر به اهمیت جایگاه وزیران، به‌منزله دسته‌ای از مدیران عالی دولتی که رهبری و مدیریت سازمان‌های بزرگ و مؤثری به نام وزارت‌خانه‌ها را برعهده دارند و اهمیت عوامل بیرونی‌ای که ناخواسته، عملکرد آن‌ها یا نمود آن را تقویت یا تضعیف می‌کند، این پژوهش با هدف «شناخت شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران» (به‌منزله بخشی از الگوی جامع ارزیابی عملکرد آن‌ها) اجرا شد. شناخت این شرایط، علاوه بر کمک به ارزیابان در ارزیابی صحیح و فاقد اشتباه، به خود وزیران نیز در شناخت نیروهای محیط بیرونی و تدارک اقدامات متناظر در برابر آن‌ها، یاری می‌رساند. از آنجاکه بررسی و جمع‌بندی یافته‌های مطالعات گذشته، گام مهمی در ترسیم تصویر جامعی از آن‌ها است، این پژوهش در گام نخست، فراترکیب آن‌ها را مدنظر قرار داده است و قصد دارد با بررسی ژرف مطالعات گذشته، آن‌ها را واکاوی و از میان آن‌ها، الگوی جامعی را برای شرایط مؤثر محیطی وزیران عرضه کند.

## ۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در دهه‌های اخیر، مفهوم عملکرد به محور تحولات مدیریت دولتی بدل شده که حاکی از پیوند ارزش‌های اساسی مدیریت و کارایی است (Moynihan, 2008; Moynihan & Pandey, 2005). اساساً مدیریت برنامه‌ها یا مؤسسه‌ها، بدون سنجش‌های عملکرد، به پرواز با چشمان بسته تشبیه شده است؛ بدون هیچ ابزاری که نشان بدهد سازمان به کدام سو در حرکت است (Poister, 2003; Poister et al., 2015). عملکرد، چگونگی ادای وظایف، فعالیت‌ها و نتایج حاصل و ارزیابی، فرآیند سنجش، ارزش‌گذاری و قضاوت درباره آن است (Regulations on the Performance Evaluation of Iranian Departments, 2003). ارزیابی، نوعی اطلاعات متراکم است که با دلالت بر عملکرد گذشته و عبرت از آن، چراغ راه آینده می‌شود (Pourezzat, 2015). به عقیده پژوهشگران در این پژوهش، مورمن و همکاران (۱۹۸۹)، بهترین تعریف از ارزیابی عملکرد را ارائه کرده‌اند. به نظر آن‌ها «عملکرد شامل عاملی است که رفتاری را در موقعیتی می‌کند تا به نتایجی دست یابد». به نظر آن‌ها، ارزیابی عملکرد شامل ورودی (عامل)، فرآیند (رفتار) و خروجی (نتایج) است که این سه، تحت تأثیر شرایط محیطی (موقعیت) قرار دارند (Mohrman et al., 1989; Williams, 2002; Williams & Fletcher, 2003; Riley, 2009).

ارزیابی عملکرد در بخش عمومی، به دلیل ویژگی‌های خاص آن، از ارزیابی عملکرد در بخش خصوصی، دشوارتر است (Griliches, 1994 & 1998; Lovell, 2002; Jones, 1991, p. 40)؛ چراکه نه تنها معیارها و شاخص‌های آن بیشتر است، بلکه محیط گسترده و پویای آن، محدودیت‌ها، مسائل و موانعی دارد که در محصول آن، اثر زیادی می‌گذارد؛ به طوری که بدون توجه به آن‌ها نمی‌توان قضاوت دقیقی درباره عملکرد داشت (Talbot, 2010)؛ بنابراین نظام ارزیابی عملکرد باید این محدودیت‌ها را بشناسد و آثار آن‌ها را حذف کند یا به حداقل ممکن برساند (Pourezat & Seyyed Rezaei, 2017).

پتن<sup>۱</sup> (۱۹۸۴)، سودمندی اطلاعات برای تصمیم‌گیری را محور ارزیابی می‌داند و سه مانع را بر سر راه آن برمی‌شمارد: ترس‌های همراه با ارزیابی؛ غلبه وسیله بر هدف و جزم‌اندیشی درباره مدل‌ها یا معنای ارزیابی. گرینر (۱۹۹۶)، چهار مانع را در برابر گسترش و کاربست ارزیابی عملکرد برمی‌شمارد که عبارت‌اند از: موانع نهادی مانند بی‌اعتمادی به سنجش؛ موانع کارکردی مانند اعتقاد به عدم اعتبار و فایده ارزیابی عملکرد؛ موانع فنی مانند فقدان استاندارد و به موقع نبودن ارزیابی عملکرد و موانع مالی مانند نیاز به سرمایه‌گذاری معتنا به زمان و منابع در ارزیابی عملکرد (Greiner, 1996; Pollanen, 2005). دیویز<sup>۲</sup> (۱۹۹۹)، تله‌های ارزیابی عملکرد را شاخص‌های نامناسبی که روایی سازه ضعیفی دارد، استفاده از اطلاعات عملکرد به گونه‌ای که رابطه علی و معلولی آن با پیامدها مفروض انگاشته شود، استفاده از اطلاعات عملکرد برای مقاصد دیگر و جابه‌جایی هدف برمی‌شمارد. آمونس<sup>۳</sup> (۲۰۰۴)، موانع رایج در برابر بهبود بهره‌وری در بخش عمومی را به سه دسته کلی شامل موانع محیطی، سازمانی و فردی تقسیم می‌کند. موانع محیطی معمولاً در برابر همه فعالیت‌های بخش عمومی وجود دارد؛ مانند نبود فشار بازار. موانع سازمانی به درجات متنوع در بسیاری از سازمان‌های بخش عمومی دیده می‌شود؛ مانند فرآیند دیوان سالارانه جامعه‌پذیری و موانع فردی که از صفات، نگرش‌ها و رفتارهای افراد سرچشمه می‌گیرد و می‌تواند بر تمایل و توان مدیران دولتی برای بهره‌برداری از فرصت‌های بهبود بهره‌وری اثر بگذارد. تالبوت<sup>۴</sup> (۲۰۱۰)، چهار مسئله عمده را برای ارزیابی عملکرد در بخش عمومی برمی‌شمارد: ۱. واحد تحلیل: چه چیزی سنجیده یا تحلیل می‌شود؟ ۲. مسائل مفهومی: منظور از عملکرد چیست؟ چه چیزهایی مشمول و چه چیزهایی مستثنا هستند؟ ۳. مسائل فنی و ۴. مسائل سیاسی و ارزشی: ارزش‌های تکثرگرایانه و سیاست و در نتیجه اهداف فازی، مسائلی را درباره اینکه چه چیزی را باید سنجید، ایجاد می‌کنند.

---

1. Patton  
2. Davies  
3. Ammons  
4. Talbot

پورعزت و سیدرضایی<sup>۱</sup> (۲۰۱۷)، مسائل ارزیابی صحیح و عادلانه را به پنج بخش تقسیم کرده‌اند: مسائل ذاتی و فنی؛ مسائل رفتاری و فرهنگی؛ مسائل ساختاری و اداری؛ مسائل سیاسی و انتخاباتی و مسائل محیطی و زمینه‌ای. مسائل ذاتی به صعوبت نفس ارزیابی عملکرد، به‌خصوص تبدیل عملکرد کیفی به معیارهای کمی و مقایسه عملکردهای کیفی با یکدیگر می‌پردازد. مسائل رفتاری و فرهنگی درباره اموری مانند واکنش‌های افراد و ایجاد دودستگی بین کارمندان دارای عملکردهای ضعیف و قوی است. مسائل ساختاری و اداری معمولاً به مسائلی مانند جایگاه واحد ارزیابی عملکرد در سازمان و قدرت آن در دسترسی به اطلاعات می‌پردازد. مسائل سیاسی و انتخاباتی به آمارسازی دولت‌ها و بهترنشان‌دادن عملکردشان (از آنچه واقعاً هست) در نتیجه رقابت‌های سیاسی و انتخاباتی می‌پردازد و درنهایت مسائل محیطی و زمینه‌ای به شرایط محیطی مؤثر در عملکرد یا ارزیابی آن مربوط می‌شود. تفاوت مسائل محیطی با دسته‌های دیگر در آن است که مسائل دیگر تقریباً در انواع ارزیابی عملکرد (سازمان، گروه یا فرد) و انواع سطوح آن، ثابت است؛ اما مسائل محیطی، بسته به نوع و سطح، تغییر می‌کند. با توجه به این مسئله، هدف پژوهش حاضر، شناخت عوامل مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران است.

در ادامه برخی از برجسته‌ترین موارد پیشینه پژوهش ارائه شده است  
 کنی و رایس<sup>۲</sup> (۱۹۸۸)، ٹیکستون<sup>۳</sup> (۲۰۰۲، ۲۰۱۳)، اسکوفیلد<sup>۴</sup> (۲۰۰۸)، گیل<sup>۵</sup> (۲۰۰۹)، دربل<sup>۶</sup> (۲۰۱۱)، والتر<sup>۷</sup> (۲۰۱۳)، الگی<sup>۸</sup> (۲۰۱۴)، کسجیان<sup>۹</sup> (۲۰۱۴)، بالر و جیمز<sup>۱۰</sup> (۲۰۱۵) و برن برن و همکاران<sup>۱۱</sup> (۲۰۱۵، ۲۰۱۷)، همگی بر تأثیر شرایط محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران تأکید کرده‌اند. چونگ<sup>۱۲</sup> (۲۰۰۹) و دربل (۲۰۱۱)، عوامل موقعیتی را بخشی از عوامل مؤثر در موفقیت دیوان‌سالاران حرفه‌ای می‌دانند. از نظر آن‌ها، عوامل موقعیتی مانند محیط‌های سیاسی و ساختاری، مسائل و فرصت‌هایی را برای مدیران حرفه‌ای در مسیر دستیابی مؤثر به اهدافشان ایجاد می‌کنند. برای مثال، دسترسی به منابع، مجوزهای قانونی، قوانین و مقرراتی که بر کار مدیران حرفه‌ای حاکم است یا قلمروی خطمشی که آن‌ها در آن عمل می‌کنند، اثرگذاری در

- 
1. Pourezzat & Seyyed Rezaei
  2. Kenney & Rice
  3. Theakston
  4. Schofield
  5. Gill
  6. Drabble
  7. Walter
  8. Elgie
  9. Kocijan
  10. Buller & James
  11. Byrne et al.
  12. Cheong

تغییر را برای آن‌ها راحت‌تر یا سخت‌تر می‌کند. به نظر ریدل و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۱)، دوره‌های خدمت منصوبان سیاسی، بسیار کوتاه است و آن‌ها به‌طور متناوب، جایگاه خود را در دولت عوض می‌کنند. او نتیجه گرفت که این روند می‌تواند اثر مضر در کیفیت مدیریت عمومی داشته باشد. گرون<sup>۲</sup> (۲۰۱۰)، بر اهمیت نقش دفتر وزارتی در سازماندهی و مدیریت امور تأکید کرده است. گرون و اسلاتر<sup>۳</sup> (۲۰۱۲)، معتقدند بیشتر مشاوران ویژه می‌توانند مشارکت ویژه‌ای در اثربخشی وزیر داشته باشند. مشاوران ویژه که به‌منزله کارگزاران موقت نصب می‌شوند از وزیران پشتیبانی‌های سیاسی‌ای می‌کنند که کارگزاران دائم نمی‌توانند. وزیر مؤثر<sup>۴</sup> (۲۰۱۵) نیز بر اهمیت اهمیت مشاوران ارشد وزیر و دفتر خصوصی وی تأکید کرده است.

به نظر والتر (۲۰۱۳)، عملکرد رهبران ملی، اقتضایی است؛ یعنی به بخت‌های تاریخی، فرهنگ سیاسی‌ای که باید با آن درگیر شوند و فرازونشیب‌های نهادی که باید با آن‌ها مواجه شوند، وابسته است. الجی (۲۰۱۴) در پاسخ به این پرسش که چرا عملکرد وزیران در کشورهای مختلف، متنوع است و چرا در یک کشور نیز در طی زمان، متفاوت است، می‌گوید: «این به شخصیت وزیر، منابع دردسترس وی و زمینه‌ای که با آن مواجه می‌شود، بستگی دارد». به عقیده پژوهشگران، عملکرد رهبری را فعل‌وانفعال متغیرهای شخصی، نهادی و زمینه‌ای تعیین می‌کند. تبیین‌های زمینه‌ای بر اهمیت آثار موقعیتی رهبری تأکید می‌کنند. بستر رهبری ممکن است شامل رخدادهای متنوع یا پیش‌نادیده‌ای مانند بحران‌های اقتصادی، جنگ‌ها، فجایع طبیعی یا رسوایی‌ها باشد. متغیرهای زمینه‌ای با محیط نزدیک رهبر نیز رابطه دارند؛ مانند پشتیبانی مجلسی، خصوصیات هیئت دولت، ویژگی‌های خواسته‌های رأی‌دهندگان و شرایط زمانی (Kocijan, 2014).

مدل سیاست‌مداری برن و همکاران (Byrne et al., 2015 & 2017)، بر چگونگی تضمین مسئولیت و قدرت از طریق مدیریت حزب توسط رهبران سیاسی، پیروزی در جنگ آرا (تفوق و برتری در بحث و مجادلات سیاسی)، تدارک راهبرد موفق انتخاباتی و نمایش شایستگی حکمرانی تمرکز دارد. مدل سیاست‌مداری در مشارکت‌دادن ابعاد مختلف زمینه ساختاری در ارزیابی رهبری پیش‌تر رفته و شامل محدودیت انتخاباتی‌ای که احزاب و سیاست‌مداران با آن‌ها مواجه می‌شوند، نگرش‌های عمومی به خط‌مشی‌ها، موقعیت بین‌المللی و رابطه بین خط‌مشی و سیاست‌های خارجی و داخلی و عوامل اساسی اقتصادی می‌شود. به عقیده سیمونت<sup>۵</sup>، بخشی از شهرت بلندمدت رهبران ملی را موقعیتی که به ارث می‌برد، تعیین می‌کند. نتایج نشان می‌دهد

1. Riddell et al.  
2. Gruhn  
3. Gruhn & Slater  
4. Being an Effective Minister  
5. Simonton

که عواملی مانند تعداد سال‌های خدمت، تعداد سال‌های خدمت به‌منزله فرمانده جنگ، رسوایی اداری، ترور و ورود به منصب با شهرت «قهرمان جنگ» با بزرگی رهبران مرتبط است (Rottinghaus & Vaughn, 2017).

### ۳. روش‌شناسی

فرا ترکیب، روشی کیفی و یکی از اقسام فرامطالعه و به‌معنای تحلیل کیفی محتوای مطالعات اولیه است. فرا ترکیب، یافته‌ها و نتایج مطالعات دیگر را که دارای موضوع مشابه و مرتبطی هستند، تحلیل و جمع‌بندی می‌کند؛ بنابراین بر اساس مطالعات کیفی برگزیده و ارتباط آن‌ها با پرسش پژوهش شکل می‌گیرد. فرا ترکیب با تدارک نگرش نظام‌مند برای پژوهشگران، با ترکیب پژوهش‌های مختلف کیفی، موضوع‌ها و استعاره‌های اساسی و جدیدی را کشف می‌کند؛ بدین ترتیب، دانش موجود را ارتقا می‌دهد و دیدگاه جامع و گسترده‌ای را نسبت به موضوع پژوهش فراهم می‌کند. فرا ترکیب، مستلزم بازنگری دقیق و عمیق مطالعات گذشته و ترکیب نتایج آن‌ها است (Zimmer, 2006). هدف فرا ترکیب، ایجاد تفسیری نوآورانه و منسجم از یافته‌های کیفی است؛ زیرا پژوهش‌های متعدد و موردی به دلیل حرکت در چارچوب‌های ساختاری و رشته‌ای، قادر به عرضه چنین بینشی نیستند (Kamali, 2017). عرب و همکاران (۲۰۱۵)، فرآیندی هفت‌مرحله‌ای را به شرح زیر برای اجرای فرا ترکیب عرضه کرده‌اند که شیوه اجرای پژوهش حاضر زیل آن‌ها تبیین می‌شود:

الف) تعیین پرسش پژوهش: برای تعیین پرسش از عناصر متعددی مانند جامعه مورد مطالعه، چپستی، زمان و چگونگی استفاده می‌شود. در این پژوهش، هدف در تعیین پرسش، مؤثر بوده است؛ بنابراین، پرسش پژوهش عبارت است از: «شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران از نظر مطالعات گذشته چه بوده است؟».

ب) مرور نظام‌مند مطالعات: متن پژوهش‌های گذشته، داده‌های فرا ترکیب است؛ بنابراین پژوهشگر باید با انتخاب حداکثری دقیق‌ترین کلیدواژه‌هایی که معرف موضوع پژوهش است به جست‌وجوی فراگیر منابع مرتبط بپردازد. پژوهشگر در این مرحله با جست‌وجوی حداکثری کلیدواژه‌ها در منابع کتابخانه‌ای و الکترونیکی بین‌المللی و داخلی (اعم از کتابخانه «دانشگاه تربیت مدرس»، «وبگاه محقق گوگل»، «وبگاه گوگل»، «پایگاه اطلاعات نشریات کشور»، «پایگاه مجلات تخصصی نور»، «پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی»<sup>۵</sup> و «مرجع

1. scholar.google.com  
2. www.google.com  
3. www.magiran.com  
4. www.noormags.ir  
5. www.sid.ir



دانش»<sup>۱)</sup> به ۸۰ منبع دست یافت.

ج) جست‌وجو و انتخاب متون مناسب: پس از گردآوری فراگیر منابع، آن‌ها در سه مرحله پالایش می‌شود تا منابع اصلی پژوهش به دست آید: ۱. بررسی عنوان و کلیدواژه‌ها؛ ۲. بررسی چکیده و نتیجه‌گیری و ۳. بررسی تفصیلی متن مقاله. در پژوهش حاضر طی مراحل بالا به ۴۶ منبع مرتبط با موضوع پژوهش دست یافته شد.

د) استخراج اطلاعات متون: در این گام، یافته‌ها و اطلاعات پژوهش‌ها در جدول‌هایی دسته‌بندی می‌شود. این جدول‌ها شامل انواع شناسه‌ها و منابعی است که آن‌ها را معرفی کرده است. پژوهشگر برای این گام، جدولی را تشکیل داد که شامل ستون‌های الف- نام نویسندگان و سال پژوهش، ب- موضوع، ج- متن یافته و د- شناسه‌های مستخرج بود.

ه) تجزیه و تحلیل و ترکیب یافته‌های کیفی: در این گام، پژوهشگر به دنبال موضوع‌هایی است که در مطالعات موجود طی فراترکیب پدیدار می‌شود. وقتی این موضوع‌ها ظاهر شد و خود را نشان داد، پژوهشگر داده‌ها را طبقه‌بندی و مضامین و مفاهیم مشابه را در طبقاتی که آن‌ها را به بهترین شکل توصیف می‌کند، جای می‌دهد. این موضوع‌ها، اساس توضیحات، تبیینات، الگوها، نظریه‌ها یا فرضیه‌ها را عرضه می‌کند. در این پژوهش، ابتدا همه عوامل مستخرج از مطالعات به منزله شناسه اولیه اتخاذ شد؛ سپس با توجه به معنا و مضمونشان در مفاهیم مشابه، طبقه‌بندی شدند؛ سپس با بازخوانش طبقات مفاهیم، مقولات کلی از درون آن‌ها استخراج شد.

و) پایش کیفیت: پایش کیفیت از طریق جامعیت تعداد منابع، استفاده از منابع برجسته، شناسه‌گذاری در دو زمان متفاوت، استفاده از پژوهشگران شناسه‌گذار، ارائه تفصیلی یافته‌ها و تأیید خبرگان و صاحب‌نظران احراز شد.

ز) ارائه یافته‌ها: در این گام، یافته‌های ترکیبی در قالب جدول، نمودار و غیره ارائه می‌شود.

در این مطالعه برای اعتبار و اعتمادبخشی به داده‌ها از قابلیت اعتبار، انتقال‌پذیری، قابلیت اعتماد و قابلیت تأیید استفاده شد (لینکن و گوبا<sup>۲)</sup>، ابتدا تلاش شد برای اتقان کار، جست‌وجوی فراگیری صورت گیرد تا همه منابع مرتبط به دست آید. در ادامه به منظور رعایت قابلیت اعتبار پژوهش سعی شد منابعی مطالعه و بررسی شود که ارتباط مستقیمی با شرایط محیطی یادشده دارد؛ از سوی دیگر کوشیده شد با عرضه کامل یافته‌ها، انتقال‌پذیری یافته‌ها به محیط‌های دیگر تحقق یابد. برای دستیابی به قابلیت اعتماد، استادان و خبرگان ذی‌ربط، مراحل پژوهش را بازنگری کردند و پژوهشگران با آن‌ها درباره نتایج به توافق رسیدند. قابلیت تأیید نیز از طریق شناسه‌گذاری پژوهشگر همکار و شناسه‌گذاری پژوهشگر در دو زمان متفاوت حاصل شد.

1. www.civilica.com  
2. Lincoln & Guba

#### ۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

با توجه به ماهیت شرایط محیطی و دسته‌بندی یافته‌های پژوهش‌های پیشین با روش فراترکیب، چارچوب شرایط محیطی به ۷ مقوله و ۲۲ مفهوم به شرح جدول ۱، منتج شد.

جدول ۱. شرایط مؤثر محیطی در ارزیابی عملکرد وزیران

مقوله	مراجع	مفهوم	مراجع
		ثبات جایگاه	
		موفقیت در کسب آرا	Strangio et al., 2013; Gill, 2009; Schofield, 2008; Drabble, 2011; Byrne et al., 2015 & 2017; Smith et al., 2000; Walter, 2013
شرایط سیاسی		ساختار سیاسی	
		صعوبت موضوعات پیش رو	
		مخالفتان	
		کارمندان عالی‌رتبه	
تیم مدیریتی		مشاوران	Rhodes & Tiernan, 2013
		دفتر وزارتی	
		ترکیب کلی همکاران	
		دسترس به منابع	
شرایط حقوقی / اداری		قوانین و مقررات	-
		ارزیابی عملکرد وزیر	
		نظام پرورش وزیران	
وجهه عمومی		شهرت	-

مقوله	مراجع	مفهوم	مراجع
	Byrne et al., 2015 & 2017; Auer, 2008; Lee, 2010	نمایش شایستگی حکمرانی	
	Byrne et al., 2015 & 2017; Kocijan, 2014; Marsh & McConnell, 2010	نگرش‌های عمومی به خط‌مشی‌ها	
شرایط خط‌مشی	Riccucci, 1995; Cheong, 2009; Drabble, 2011	قلمروی خط‌مشی	-
	Byrne et al., 2015 & 2017	رابطه بین خط‌مشی و سیاست‌های داخلی	
	Byrne et al., 2015 & 2017	موقعیت بین‌المللی	
شرایط بین‌الملل	Byrne et al., 2015 & 2017	رابطه بین خط‌مشی و سیاست‌های خارجی	-
	Kenney & Rice, 1988; Kocijan, 2014	جنگ	
شرایط اقتصادی	Byrne et al., 2015 & 2017; Kenney & Rice, 1988; Kocijan, 2014	اقتصاد سالم	Smith et al., 2000

۱- شرایط سیاسی: سیاست، کوشش برای کسب یا حفظ یا کاربست قدرت در جهت هدف‌های گوناگون است. شرایط سیاسی نیز اوضاع و احتمالاتی است که پیرامون سیاست را فراگرفته و محاط بر آن است.

۱-۱- ثبات جایگاه: اینگراهام (۱۹۸۷)، روندهای نصب منصوبان سیاسی را بررسی کرد و نتیجه گرفت که دوره‌های خدمت آن‌ها، بسیار کوتاه بود و آن‌ها به‌طور متناوب، جایگاه خود را در دولت عوض می‌کردند. به نظر او، این روند، اثر مضرى در کیفیت مدیریت عمومی دارد. فارغ از این، طبیعی است که بنا بر ویژگی‌های خاص عرصه مدیریت دولتی، بازه زمانی اقدامات (از شروع تا ثمردهی)، طولانی‌مدت است و کسی در این عرصه می‌تواند به اهداف خود دست یابد و موفق باشد که مدت‌های طولانی‌تری را در منصب سپری کند؛ از سوی دیگر، ثبات جایگاه وزیر در چند دوره (و گاهی در دولت‌ها و مجلس‌های مختلف) نیز به‌منزله رضایت سیاست‌مداران از وی و موفقیت وی ارزیابی می‌شود.

۱-۲- موفقیت در کسب آرا: به میزان آرای که وزیر از مجلس کسب می‌کند، اشاره می‌کند. این عامل اگرچه در نظام‌هایی مانند جمهوری اسلامی ایران نیز تا حدودی مؤثر است، اما بیشتر در نظام‌هایی به چشم می‌آید که احزاب متکثر و متعددی دارند. در این نظام‌ها، موفقیت در کسب آرا، نشان‌دهنده توافق احزاب مختلف مجلس بر وزیر منظور است. در این فضا، موفقیت در کسب آرا و کسب آرای زیاد به‌معنای اجماع نمایندگان بر وزیر، شناخت وزیر از اولویت‌های نمایندگان و

آمادگی نمایندگان برای پشتیبانی از وزیر برای نیل به اهداف است (Rhodes & Tiernan, 2013).

۱-۳- ساختار سیاسی: به مجموعه نهادها و مراکزی که قدرت سیاسی را در دست دارند و کل واحدی را تشکیل می‌دهند، «ساختار سیاسی» گفته می‌شود. این کل، متأثر از تمامی خصلت‌ها و ویژگی‌هایی است که به جامعه مربوطه هویت می‌بخشد (Naghizade, 2000). وجود نهادهای موازی، وظایف هم‌پوشان یا متعارض دستگاه‌ها، خلأ وظایف، پراکندگی اختیارات و مسئولیت‌ها در نهادهای مختلف یا سهم‌خواهی نهادها از مواردی است که می‌تواند عملکرد وزیر را تضعیف کند.

۱-۴- صعوبت موضوعات پیش رو: طبیعی است که هر وزیر در دوران مسئولیت خود با موضوع‌هایی روبه‌رو می‌شود، اما موضوع‌های پیش روی وزارت‌خانه در طول زمان، هم‌سنگ نیست؛ بنابراین بسته به زمان انتصاب ممکن است موضوع‌های پیش روی وزیر، ساده یا سخت باشد (Ballard & Suedfeld, 1988). طبیعی است برای وزیری مانند وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، موضوعی مانند توسعه کمی دانشگاه‌ها از موضوع‌هایی مانند پیوند دانشگاه و جامعه، پیوند حوزه و دانشگاه یا تشکیل چرخه دانش تا فناوری و ثروت، ساده‌تر است.

۱-۵- مخالفان: به نظر مک‌کافری<sup>۱</sup> (۲۰۱۲)، مهارت‌ها و زمینه رهبری رهبران ملی برای ارزیابی موفقیتشان ضروری است؛ اما علوم سیاسی تاکنون آثار مخالفان را نادیده گرفته است. این موارد نشان می‌دهد دست‌یافت‌ها و شهرت اغلب رهبران موفق دولت، متأثر از مخالفان است. مخالفان قوی از چند جنبه می‌توانند عملکرد رهبر ملی را تقویت کنند. نفس وجود مخالف قوی بر اهمیت و بزرگی رهبر ملی می‌افزاید. علاوه‌براین، قدرت و تحرک مخالفان، متقابلاً باعث قدرت و تحرک رهبر ملی می‌شود؛ همچنین انتقادهای بی‌پروای مخالفان باعث می‌شود که فرد، اشکالات خود را بهتر ببیند و برای رفع آن‌ها تلاش کند.

۲- گروه مدیریتی: وزیر به‌تنهایی نمی‌تواند از عهده همه وظایف خود برآید؛ بلکه مدیریت عالی نیازمند گروه هماهنگ مدیریت است.

۲-۱- کارمندان عالی‌رتبه: کارمندان عالی‌رتبه، به تعبیر دیگر، همان گروه مدیریتی است. معاونان و مدیران ارشد وزارت‌خانه، فرماندهان ارشد وزارت‌خانه هستند و موفقیت وزیر بدون آن‌ها بی‌معنا است. به تعبیر ریدل<sup>۲</sup> (۲۰۱۳)، وزیران و کارمندان عالی‌رتبه بدون یکدیگر نمی‌توانند وجود داشته باشند.

۲-۲- مشاوران: وزیران از طریق نصب مشاور ویژه از نظر متخصصان استفاده می‌کنند. مشاوران دو فایده دارند: آن‌ها می‌توانند در جمع کردن بخش‌های جدای دولت مؤثر باشند تا بر حوزه

1. Mccaffrie

2. Riddell

ویژه‌ای از خطامشی کار کنند یا دیدگاه‌های بیرونی را درباره خطامشی بیاورند (Goats & Tsars: Ministerial and Other Appointments from Outside Parliament (Eighth Report of Session 2009, 2010). مشاوران ویژه از وزیران، پشتیبانی‌های سیاسی‌ای می‌کنند که کارگزاران دائم نمی‌توانند (Creating an Effective Ministerial Team: Ministers and Their Special Advisers, 2012; Gruhn & Slater, 2012).

۲-۳- دفتر وزارتی: دفتر وزارتی، دستگاه مادام‌الحمایه‌ای است که متشکل از گروه کوچکی از کارگزاران عالی‌رتبه است و به‌منزله مجرای بین وزیر و وزارت‌خانه و بین وزیر و دیگر بخش‌های نظام سیاسی فعالیت می‌کند.

۲-۴- ترکیب کلی همکاران: انتخاب کارمندان عالی‌رتبه در دست وزیر است؛ اما برخی مطالعات (The Impact and Effectiveness of Ministerial Reshuffles: Second Report of Session 2013, 2014) وی را تشویق می‌کنند که نه‌تنها عملکرد انفرادی آن‌ها را در نظر بگیرد، بلکه به بهترین ترکیب کلی افراد به‌منظور تشکیل گروه‌های مؤثر در وزارت‌خانه نیز توجه کند؛ به تعبیر دیگر، ناهماهنگی در رأس وزارت‌خانه‌ها می‌تواند دستورهای خطامشی را از مسیر بیرون براند. مؤثرترین وزیران، راه‌هایی را برای تشکیل گروه‌های کارای وزارتی می‌یابند (Being an Effective Minister, 2015).

### ۳- شرایط حقوقی / اداری

۳-۱- دسترس به منابع: اهمیت دسترس به منابع در پیشرفت بر کسی پوشیده نیست. وزارت‌خانه‌ای که درآمدزا است و می‌تواند بخشی از درآمد خود را صرف خود کند، طبیعتاً عملکرد بهتری دارد تا وزارت‌خانه‌ای که بخش اعظمی از وقت وزیر صرف تأمین حقوق ماهیانه نیروی انسانی آن می‌شود؛ البته منابع صرفاً به منابع مالی محدود نمی‌شود؛ بلکه منابع انسانی، فناوری، اطلاعات و دانش نیز در عملکرد وزیر مؤثر است (Drabble, 2011).

۳-۲- قوانین و مقررات: اگرچه دولت، مسئول اجرای مصوبات مجلس است، گاه ضعف قوانین، تعارض یا قدیمی‌بودن آن‌ها یا حتی محدودیت‌هایی که مجلس برای دولت یا وزیران آن تعیین می‌کند در عملکرد آن‌ها اثر می‌گذارد (Cheong, 2009).

۳-۳- ارزیابی عملکرد وزیر: یکی از عوامل مؤثر در عملکرد وزیر ارزیابی عملکرد وی دانسته شده است؛ به‌عبارت‌دیگر اگر دولت در سطح کلان خود دارای سامانه‌هایی برای ارزیابی عملکرد وزیران، اعطای هشدار انحراف از مسیر، اعطای بازخورد و پیشنهادهایی برای اصلاح باشد، عملکرد وزیران بهبود می‌یابد (Riddell et al., 1991; 15 & 2011).

۳-۴- نظام پرورش وزیران: اگر ساختار نظام سیاسی از طریق احزاب، نظام شایسته‌پروری، ارتقا در سلسله‌مراتب اداری یا راه‌های دیگر، فرآیندی را برای پرورش وزیران آینده، تعبیه کند، وزیران

با آمادگی و اطلاع، منصب وزارت را به‌دست می‌گیرند و در کار خود، موفق‌تر خواهند بود (Riddell et al., 1991 & 2011).

#### ۴- وجهه عمومی

۴-۱- شهرت: مطالعات زیادی درباره رابطه شهرت و عملکرد صورت گرفته است (Na'ami & Gholampoor, 2017; Hadizade Moghadam, 2016). شهرت از چند جنبه بر عملکرد اثر می‌گذارد: نخست، فرد مشهور سعی می‌کند با عملکرد خوب از تصویر مثبت خود در اذهان، دفاع و آن را تقویت کند؛ از سوی دیگر، نفس شهرت، شهرت می‌آورد؛ به‌طوری‌که فرد مشهور، حسب شهرت در جایگاهی، نصب و مسیر اشتغال بیشتر وی باز می‌شود.

۴-۲- نمایش شایستگی حکمرانی: نمایش شایستگی حکمرانی بدین معنا است که وزیر در ساختار حزب یا در پیشینه اجرایی خود به عموم مردم یا خواص نشان داده باشد که توان مدیریت وزارت‌خانه مربوط را دارد (Lee, 2010).

#### ۵- شرایط خطمشی

۵-۱- نگرش عمومی به خطمشی‌ها: اگرچه مردم در انتخاب وزیران، نقش مستقیمی ندارند، اما توجه وزیران به مسائل و خواست‌ها و تمایلات آن‌ها باعث می‌شود که نه‌تنها از نمایندگان مجلس، رأی بیشتری کسب کنند، بلکه پشتیبانی مردمی و رسانه‌ای از آن‌ها بیشتر شود (Marsh & McConnell, 2010).

۵-۲- قلمروی خطمشی: قلمروی خطمشی، اجزای نظام سیاسی‌ای است که به دور موضوع‌های اساسی، سازمان‌دهی شده است. شافریتز و بریک<sup>۱</sup> (۲۰۰۷)، قلمروهای خطمشی را به هشت بخش کلی تقسیم کرده‌اند: اقتصاد؛ آموزش؛ محیط‌زیست؛ رفاه؛ حقوق مدنی، خارجی و دفاعی، عدالت کیفری و سلامت. با این توضیح باید گفت که وزیر، هنگام اجرای خطمشی، علاوه بر قلمروی خطمشی خود، باید نظری نیز به قلمروهای دیگر خطمشی کند. وزیر بهداشتی که به دنبال ارتقای معیارهای سلامت در جامعه است، بدون یاری قلمروهای دیگر مانند قلمروی آموزش (وزارت‌خانه‌های آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فناوری)، قلمروی محیط‌زیست (وزارت‌خانه‌های رفاه (وزارت‌خانه‌های محیط‌زیست) و قلمروی رفاه (وزارت‌خانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی و ورزش و جوانان) نمی‌تواند به اهداف خود دست یابد.

۵-۳- رابطه بین خطمشی و سیاست‌های داخلی: وزیر وقتی می‌تواند خطمشی را به‌خوبی عملی کند که سیاست‌های بالادست آن با آن هم‌خوان و همراه باشد. برای مثال، وقتی سیاست‌های بالادست فرهنگی -خواست‌ها یا ناخواست‌ها- منجر به تعدد و تکثر نهادهای فرهنگی غیرپاس‌خگویی

1. Shafritz & Borick

شده است که حتی آثار خود را خنثی می‌کنند، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی نمی‌تواند خطامشی‌های فرهنگی خود را پیش ببرد (Byrne et al., 2015 & 2017).

#### ۶- شرایط بین‌الملل

۶-۱- موقعیت بین‌الملل: جایگاه کشور در عرصه منطقه‌ای و جهانی در عملکرد وزیران اثر می‌گذارد. این موقعیت می‌تواند عمومی یا خاص حیطة فعالیت هر وزیر باشد. موقعیت جغرافیایی، نزدیکی به قدرت‌های نوظهور، پیمان‌های منطقه‌ای، عضویت در سازمان‌های بین‌الملل و از همه ملموس‌تر، تحریم، عواملی است که می‌تواند در عملکرد وزیران اثر بگذارد (Byrne et al., 2015 & 2017).

۶-۲- رابطه بین خطامشی و سیاست خارجی: توجه به سیاست خارجی از لوازم موفقیت خطامشی‌های وزیران است. برای مثال، عضویت در «توافق کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای»، مانع ساخت نیروگاه‌های فسیلی تولید برق می‌شود و به تبع در تولید برق کشور اثر می‌گذارد؛ بنابراین وزیر نیرو در تأمین بدیهی‌ترین وظیفه خود که تأمین نیروی برق کشور است با مشکل مواجه می‌شود (Byrne et al., 2015 & 2017).

۶-۳- جنگ: از نظر کنی و رایس (۱۹۸۸)، شاید شناخته‌ترین رخدادی که با بزرگی رهبران ملی ارتباط دارد، جنگ است. جنگ نه تنها باعث تقویت حس همدلی اجتماعی و رفع راحت‌تر مشکلات می‌شود، بلکه سطح انتظارات مردم را نیز کاهش می‌دهد؛ از سوی دیگر، رهبران ملی برای رتق و فتق امور کشور، تلاش بیشتری می‌کنند و مجموع همه این‌ها در عملکرد رهبران ملی اثر می‌گذارد؛ بنابراین طبیعی است که «وزیر زمان جنگ بودن»، جزو افتخارات رهبران ملی بشمار آید.

۷- شرایط اقتصادی (اقتصاد سالم): از آنجا که اقتصاد، پیوند تنگاتنگی با معیشت مردم دارد، یکی از مهم‌ترین مسائل جامعه است. استقلال جامعه و قدرت مقاومت آن در مقابل حوادث طبیعی و اجتماعی، شکوه و عظمت جامعه در مقابل جوامع دیگر و ثبات سیاسی آن، بستگی به حل مشکلات و رفع کمبودهای اقتصادی آن دارد. در اقتصاد سالم، وزیر، دغدغه پرداخت حقوق و مزایای کارکنان را ندارد یا حق الزحمه طرح‌ها را به موقع پرداخت می‌کند. فارغ از این، در جامعه دارای اقتصاد سالم، از آنجا که مردم در امنیت و آسایش روانی به سر می‌برند، ارزیابی بهتری از عملکرد وزیران دارند (Kocijan, 2014).

#### ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نقش‌ها و نیازهای چندگانه تصدی مقام وزارت، منحصر به فرد، پیچیده و توان‌فرسا است (Cheong, 2009; Drabble, 2011; Rose, 1971). وزیران نه تنها از ناسازگاری تقاضاهای

آرمانی با تقاضاهای واقعی رنج می‌برند، بلکه انتظاراتی که از آن‌ها می‌رود نیز مبهم و متناقض است؛ زیرا آن‌ها، هم در مقام رهبر و هم منصوب سیاسی هیئت‌دولت، مسئولیت‌های گوناگونی دارند (Cheong, 2009) و هر اقدام آن‌ها می‌تواند نتایج بزرگی برای ذی‌نفعان گوناگونی داشته باشد که به‌ندرت منافع همسویی دارند (Drabble, 2011). نظر به اهمیت جایگاه وزیران به‌منزله دسته‌ای از مدیران ارشد کشور که در کنار رئیس‌جمهور، مسئولیت اداره کشور را برعهده دارند، پژوهشگران تصمیم گرفتند الگویی برای ارزیابی عملکرد آن‌ها تدوین کنند. مبانی نظری پژوهش نشان داد که الگوهای جامع ارزیابی عملکرد دارای سه بخش ورودی (شایستگی‌ها)، فرآیند (نقش‌ها) و خروجی (دستاوردها) است که در بستر شرایط محیطی جای دارد؛ بنابراین نظر به اهمیت شرایط محیطی و دسترس‌ناپذیر بودن آن‌ها، در این پژوهش با فراترکیب ۴۶ مرجع از پیشینه مطالعات، الگوی مشخص شده در شکل ۲ که شامل ۲۲ مفهوم و ۷ مقوله است، به‌دست آمد. مقوله‌های این مدل عبارت از شرایط سیاسی، گروه مدیریتی، شرایط حقوقی / اداری، وجهه عمومی، شرایط خط‌مشی، شرایط بین‌الملل و شرایط اقتصادی است. از این الگو نه‌تنها می‌توان در ارزیابی عملکرد وزیران بهره برد، بلکه ابزاری است که به آن‌ها، شرایط مؤثر در عملکردشان را نشان می‌دهد.

**پیشنهادهای:** با توجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. وزن‌دهی مقولات و مفاهیم: وزن‌دهی مقولات و مفاهیم مستخرج از پژوهش حاضر، اولویت آن‌ها را مشخص می‌کند. این کار می‌تواند با روش‌های متفاوتی مانند دلفی یا تحلیل سلسله‌مراتبی انجام شود؛
۲. طراحی الگوهای شایستگی‌محور، نقش‌محور و دستاوردمحور ارزیابی عملکرد وزیران: از آنجاکه نظام جامع ارزیابی عملکرد شامل چهار بخش ورودی‌ها (شایستگی‌ها)، فرآیندها (نقش‌ها)، خروجی‌ها (دستاوردها) و شرایط محیطی است، برای ترسیم نقشه جامع ارزیابی عملکرد وزیران توصیه می‌شود با بررسی مطالعات گذشته، الگوی شایستگی‌محور، نقش‌محور و دستاوردمحور ارزیابی عملکرد آن‌ها نیز تدوین شود.





## منابع

1. Ammons, D. N. (2004). *Productivity Barriers in the Public Sector*. In Marc Holzer & Seok-Hwan Lee (Eds.), *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Dekker.
2. Arab, S. M., Ebrahimzade Pezeshki, R., & Morovvati Sharifabadi, A. (2015). Designing a Meta-Synthesis Model of Factors Affecting Divorce by Systematic Review of Previous Studies. *Iranian Journal of Epidemiology*, 10(4), 10-22. (In Persian).
3. Auer, M. R. (2008). Presidential Environmental Appointees in Comparative Perspective. *Public Administration Review*, 6 (1), 68-80.
4. Ballard, E. J. & Suedfeld, P. (1988). Performance Ratings of Canadian Prime Ministers: Individual and Situational Factors. *Political Psychology*, 9(2), 291-302.
5. *Being an Effective Minister* (2015). UK: Institute for Government. Accessible at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/election-2015/being-effective-minister>.
6. Buller, J., & James, T. S. (2015). Integrating Structural Context into the Assessment of Political Leadership: Philosophical Realism, Gordon Brown and the Great Financial Crisis. *Parliamentary Affairs*, 68(1), 77-96.
7. Byrne, C., Randall, N., & Theakston, K. (2015). Evaluating British Prime Ministerial Performance: David Cameron in Political Time. Accessible at: [https://igs.berkeley.edu/sites/default/files/kevin\\_theakston.pdf](https://igs.berkeley.edu/sites/default/files/kevin_theakston.pdf)
8. Byrne, C., Randall, N., & Theakston, K. (2017). Evaluating British Prime Ministerial Performance: David Cameron's Premiership in Political Time. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), 202-220.
9. Cheong, J. (2009). Suggested Capacities for Minister's Success: An Empirical Approach Based on Saaty's AHP. *International Journal of Public Administration*, 32(2), 136-151.
10. Cleary, H., & Reeves, R. (2009). *The 'Culture of Churn' for UK Ministers and the Price We All Pay*. DEMOS Research Briefing. Accessible at: [https://www.demos.co.uk/files/Ministerial\\_Churn.pdf](https://www.demos.co.uk/files/Ministerial_Churn.pdf).
11. *Creating an Effective Ministerial Team: Ministers and Their Special Advisers* (2012). UK: London: The Institute for Government.
12. Davies, I. C. (1999). Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation*, 5(2), 150-159.
13. Drabble, S. (2011). *Ministerial Effectiveness: Literature Review; A Summary Review of the Literature*. UK: London: Institute for Government.
14. Elgie, R. (2014). Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives. *West European Politics*, 37(5), 1187-1188.
15. Gill, R. (2009). *Leadership in the Public Sector – Is It Different?*. Herefordshire: Research Focus: The Leadership Trust.
16. *Goats and Tsars: Ministerial and Other Appointments from Outside Parliament (Eighth Report of Session 2009–10)* (2010). House of Commons: Public Administration Select Committee, London: The Stationery Office Limited.
17. Greiner, J. M. (1996). Positioning Performance Measurement for the Twenty-First Century, pp. 11-50. In Arie Halachmi and Geert Bouckaert (Eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*. CT: Westport: Quorum Books.

18. Griliches, Z. (1994). Productivity, R&D, and the Data Constraint. *American Economic Review*, 84(1), 1-23.
19. Griliches, Z. (1998). *R&D and Productivity: The Econometric Evidence*. Chicago: University of Chicago Press.
20. Gruhn, Z. (2010). *Taking the Helm: Thoughts for Secretaries of State Taking Over a Department*. England: Institute for Government.
21. Gruhn, Z., & Slater, F. (2012). *Special Advisers And Ministerial Effectiveness*. England: Institute for Government.
22. Hadizade Moghadam, A., Amirkhani, T., & Abdolmaleki, M. (2016). Studying the Impact of Organizational Reputation on Organizational Citizenship Behavior (OCB). *Management Studies in Development and Evolution*, 25(81), 151-169. (In Persian).
23. Hahm, S. D., Jung, K., & Moon, M. J. (2004). Exploring the Linkage between Ministerial Leadership and Performance: How do the Locus and the Type of Leadership Influence Performance?. Prepared for the Conference on *Smart Practice Toward Innovation in Public Management*, June 15-17, 2004. University of British Columbia, Vancouver.
24. Heffernan, R. (2003). Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 347-372.
25. Hensey, M. (1998). Maximizing CEO Performance. *Journal of Management in Engineering*, 14(4), 25-27.
26. Ingraham, P. W., Thompson, J. R., & Eisenberg, E. F. (1995). Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where Are We Now in the Federal Government?. *Public Administration Review*, 55(3), 263-272.
27. Ingraham, P. W. (1987). Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointees, and the Bureaucracy. *Public Administration Review*, 47(5), 425-435.
28. Johansson, J., & Levine, S. (2013). Evaluating Prime-Ministerial Performance: The New Zealand Experience, pp. 291-317. In Paul Strangio, Paul 't Hart, & James Walter (Eds.), *Understanding Prime-Ministerial Performance; Comparative Perspectives*. London: Oxford.
29. Jones, L. P. (1991). *World Bank Discussion Papers: Performance Evaluation for Public Enterprises*. Washington: The World Bank.
30. Joyce, P. G. (1990). An Analysis of the Factors Affecting the Employment Tenure of Federal Political Executives. *Administration & Society*, 22(1), 127-145.
31. Jung, K., Moon, M., & Hahm, S. D. (2008). Exploring the Linkage Between Ministerial Leadership and Performance in Korea. *Administration & Society*, 40(7), 667-690.
32. Kamali, Yahya (2017). The Methodology of Meta Synthesis and Implications for Public Policy. *Politic*, 47(3), 721-736. (In Persian).
33. Kavanagh, D., & Richards, D. (2003). Prime Ministers, Ministers and Civil Servants in Britain. *Comparative Sociology*, 2(1), 175-195.
34. Kenney, P. J., & Rice, T. W. (1988). The Contextual Determinants of Presidential Greatness. *Presidential Studies Quarterly*, 18(1), 161-169.
35. Kocijan, B. (2014). *"Mindset Matters" Understanding Prime Ministers' Performance in Central and Eastern Europe*. PhD Thesis. Budapest: Hungary: Central European University.

36. Kwiatkowski, R. (2012). Politicians and Power: MPs in the UK Parliament, pp. 39-58. In A. Weinberg (Ed.), *The Psychology of Politicians*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
37. Laughrin, D. (2009). Swimming for Their Lives - Waving or Drowning? A Review of the Evidence of Ministerial Overload and of Potential Remedies for it. *The Political Quarterly*, 80 (3), 339-350.
38. Lee, Y.-T. (2010). Exploring High-performers' Required Competencies. *Expert Systems with Applications*, 37(1), 434-439.
39. Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
40. Lovell, C., Knox A. (2002). Performance Assessment in the Public Sector, pp. 11-36. In Kevin J. Fox (Ed.), *Efficiency in the Public Sector*. New York: Springer Science+Business Media.
41. Maranell, G. M. (1970). The Evaluation of Presidents: An Extension of the Schlesinger Polls. *The Journal of American History*, 57(1), 104-113.
42. Marsh, David, & McConnell, Allan (2010). Towards a Framework for Establishing Policy Success. *Public Administration*, 88(2), 564-583.
43. Marsh, Da., Richards, D., & Smith, M. J. (2000). Re-assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers. *Public Administration*, 78(2), 305-326.
44. Marsh, David, Richards, David, & Smith, Martin J. (2001). *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom Reinventing Whitehall?*. New York: Palgrave.
45. Mccaffrie, Brendan (2012). Understanding the Success of Presidents and Prime Ministers: The Role of Opposition Parties. *Australian Journal of Political Science*, 47(2), 257-271.
46. Mohrman, Jr., Allan, M., Resnick-West, Susan M., & Lawler, III Edward E. (1989). *Designing Performance Appraisal Systems: Aligning Appraisals and Organizational Realities*. San Francisco: Jossey-Bass.
47. Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing a Model of Public Sector Performance: How Does Management Matter?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
48. Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
49. Na'ami, A., & Gholampoor, A. (2017). Investigating Factor Structure of Social Responsibility, Customer Satisfaction, Organizational Reputation and Performance in Enterprises (Case study: Bank Shahr). *IUESA*, 5(17), 1-12. (In Persian).
50. Naghibzade, A. (2000). *Introduction to Political Sociology*. Tehran: SAMT. (In Persian).
51. Newman, J. F., Robinson, J., Tyler, L., Dunbar, D. M., & Zager, J. P. (2001). CEO Performance Appraisal: Review and Recommendations / Practitioner Application. *Journal of Healthcare Management*, 46(1), 21-37.
52. Patton, Michael Quinn (1984). Sneetches, Zax and Empty Pants: Alternative Approaches to Evaluation. Paper presented at the *Meeting of the California Postsecondary Conference on Evaluation* (February 1984). Accessible at: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED242068.pdf>
53. Paun, A. (2013). *Supporting Ministers to Lead; Rethinking the Ministerial Private Office*. England: Institute for Government.

54. Poister, Theodore H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
55. Poister, Theodore H., Aristigueta, Maria P., & Hall, Jeremy L. (2015). *Managing and Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations; An Integrated Approach*. San Francisco: Jossey-Bass.
56. Pollanen, R. M. (2005). Performance Measurement in Municipalities. *International Journal of Public Sector Management*, 18(1), 4-24.
57. Pourezzat, Aliasghar (2015). *Management through Performance Evaluation to Guide Progress of Society*. Tehran: Progress Model. (In Persian).
58. Pourezzat, Aliasghar, & Seyyed Rezaei, Mir Yaghoob (2017). *Performance Evaluation of Government and Administration*. Tehran: SAMT. (In Persian).
59. Rasouli, R., & Salehi, A. (2016). *Advanced Human Resources Management*. Tehran: Paiaam-e Noor University. (In Persian).
60. *Regulations on the Performance Evaluation of Iranian Departments* (2003). Iranian Management and Plan Organization (Cabinet act No. 44642/T 27701 H; date: 2003/01/18). (In Persian).
61. Rhodes, R. A. W., & Tiernan, Anne (2013). Organizational Capacity and Prime Ministerial Effectiveness: Observations from Australia. *63<sup>rd</sup> PSA Annual Conference, 'The Party's Over?'*. 25-27 March 2013, City Hall, Cardiff.
62. Riccucci, Norma M. (1995). "Execucrats," Politics, and Public Policy: What Are the Ingredients for Successful Performance in the Federal Government?. *Public Administration Review*, 55(3), 219-230.
63. Riddell, P. (2013). *Ministers and Mandarins; How Civil Servants and Politicians Can Work Better Together*. England: Institute for Government.
64. Riddell, P., Gruhn, Z., & Carolan, L. (1991). *The Challenge of Being a Minister: Defining and Developing Ministerial Effectiveness*. UK: Institute for Government.
65. Riddell, P., Gruhn, Z., & Carolan, L. (2011). *The Challenge of Being a Minister: Summary and Recommendations Paper*. UK: Institute for Government.
66. Riley, B. (2009). Improving individual performance: Effective Performance Management Systems for Small States. *Regional Caribbean Conference on Improving Public Service Performance in the OECS in Times of Crisis*, Saint Lucia: Rex Saint Lucian Hotel. [Powerpoint File]. Accessible at: <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/Da y2-Panel2-Beresford-Riley.ppt>
67. Rose, Richard (1971). The Making of Cabinet Ministers. *British Journal of Political Science*, 1(4), 393-414.
68. Rottinghaus, B., & Vaughn, J. S. (2017). Presidential Greatness and Political Science: Assessing the 2014 APSA Presidents and Executive Politics Section Presidential Greatness Survey. *PS: Political Science & Politics*, 50(03), 824-830.
69. Schofield, Carina Paine (2008). Key Challenges Facing Public Sector Leaders: Themes from the Ashridge Public Leadership Centre Essay Competition 2007. *The Ashridge Journal*. Accessible at: <https://pdfs.semanticscholar.org/428f/7039eff96ac492e7e789b1f95987ebbf02cc.pdf>
70. Shafritz, Jay M., & Borick, Christopher (2007). *Introducing Public Policy*. London: Longman.
71. Sheppard, Simon (1998). Ranking New Zealand's Prime Ministers. *Political Science*, 50 (1), 72-89.

72. Smith, Martin J., Richards, David, & Marsh, David (2000). The Changing Role of Central Government Departments, pp. 146-163. In R. A. W. Rhodes (Ed.), *Transforming British Government; Volume 2: Changing Roles and Relationships*. Great Britain: London: Macmillan Press LTD.
73. Strangio, Paul, 't Hart, Paul, & Walter, James (2013). Prime Ministers and the Performance of Public Leadership, pp. 1-28. In Paul Strangio, Paul 't Hart, & James Walter (Eds.), *Understanding Prime-Ministerial Performance; Comparative Perspectives*. London: Oxford.
74. 't Hart, Paul, & Schelfhout, David (2016). Assessing Prime-ministerial Performance in a Multiparty Democracy: The Dutch Case. *Acta Politica*, 51(2), 153-172.
75. Talbot, Colin (2010). *Theories of Performance; Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford: Oxford University Press.
76. *The Impact and Effectiveness of Ministerial Reshuffles: Second Report of Session 2013-14* (2013). House of Commons: Political and Constitutional Reform Committee, London: The Stationery Office Limited.
77. Theakston, Kevin (2002). Political Skills and Context in Prime Ministerial Leadership in Britain. *Politics & Policy*, 30(2), 283-323.
78. Theakston, Kevin (2013). Evaluating Prime-Ministerial Performance: The British Experience, pp. 221-242. In Paul Strangio, Paul 't Hart, & James Walter (Eds.), *Understanding Prime-Ministerial Performance: Comparative Perspectives*, Oxford University Press.
79. Walter, James (2013). Personal Style, Institutional Setting and Historical Opportunity: Prime-Ministerial Performance in Context, pp. 33-56. In Paul Strangio, Paul 't Hart, & James Walter (Eds.), *Understanding Prime-Ministerial Performance; Comparative Perspectives*. London: Oxford.
80. Wang, XiaoHu (2009). *Performance Analysis for Public and Nonprofit Organizations*. London: Jones & Bartlett Publishers.
81. Williams, Richard, & Fletcher, Clive (2003). Performance Management and Organizational Effectiveness, pp. 135-158. In Ivan T. Robertson, Militza Callinan, & Dave Bartram (Eds.), *Organizational Effectiveness: The Role of Psychology*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
82. Williams, Richard S. (2002). *Managing Employee Performance: Design and Implementation in Organizations*. USA: Thomson.
83. Zimmer, Lela (2006). Qualitative Meta-Synthesis: A Question of Dialoguing with Texts. *Methodological Issues in Nursing Research*, 53(3), 311-318.



## Understanding the Effective Environmental Conditions on the Ministerial Performance Evaluation: A Meta-Synthesis

Seyed Mohammad Reza Seyedi<sup>1</sup>, Hassan Danaee Fard<sup>2\*</sup>,  
Asadollah Ganjali<sup>3</sup>, Ahmad Ali Khaef-Elahi<sup>2</sup>

1. Ph.D. Student, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

2. Public Administration Department, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

3. Commercial Management Department, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

### Abstract

**Purpose:** In performance evaluation, inattention to effective but out-of-access environmental factors causes results bias. These factors are more important in performance evaluation of top administrators who operate in a broader, more dynamic environment. Therefore, this study addressed ministers as case-study and concentrated on understanding effective environmental conditions on ministerial performance evaluation; and since literature findings analysis is an important step to draw up a comprehensive picture of it, the researcher decided to analyze them through meta-synthesis

**Design/Methodology/Approach:** Meta-synthesis is a qualitative method and a part of meta-study method that analyzes results of literature -those have relevant subjects- and delivers a deep and insight into them.

**Research Findings:** Seven environmental factors affecting ministerial performance evaluation are political conditions, management team, legal/administrative conditions, public image, policy conditions, international conditions and economic conditions.

**Limitations & Consequences:** Regarding review of global foundations in this study, it is important to consider the specific characteristics of the target population in order to use its results in native contexts. In addition, prioritizing and weighting these conditions helps to make them better utilized.

**Practical Consequences:** Considering the effective environmental conditions and the maximum effort to neutralize their effects increases the accuracy of the performance evaluation.

**Innovation or Value of the Article:** Environmental conditions are external factors that make performance and its' evaluation fluctuate. Inattention to these conditions in the ministerial performance evaluation leads to bias; and accurate performance evaluation depends on neutralizing these conditions. This article is the first to compile these conditions in ministerial performance evaluation.

**Keywords:** performance evaluation, environmental conditions, minister, ministers, meta-synthesis

**Paper Type:** Research paper

---

Received: Dec. 24, 2018, Accepted: May 11, 2019.

\* Corresponding author.

E-mail addresses: smr.seyedi@modares.ac.ir; hdanaee@modares.ac.ir; ganjali@isu.ac.ir; khaef-aa@modares.ac.ir