

تنگناهای کاربرد مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی

دکتر سیدمهدی الوانی

چکیده

در زمینه بهره‌گیری از مدیریت کیفیت جامع (Total Quality Management/ TQM) در بخش خصوصی، مقالات متعدد و متنوعی نوشته شده است. اما در مورد کاربرد آن در بخش دولتی کمتر نوشته‌ای به چشم می‌خورد. اگر مدیریت کیفیت جامع را به شکل سنتی آن که در نظریات ادواردز دمنینگ (Edwards Deming) مطرح شده است در نظر آوریم، به سادگی نمی‌توان از آن در بخش دولتی استفاده کرد. اولین مشکل در این راه تأکید مدیریت کیفیت جامع سنتی بر کالا و محصول است که در مدیریت دولتی به جای آن توجه بر خدمت متمرکز است. همچنین تعریف مشتری در بخش خصوصی کاملاً متفاوت با بخش دولتی است. از سوی دیگر، مدیریت کیفیت جامع تمرکز بر درون‌دادها و فرایند سیستم دارد در حالی که در بخش دولتی بیشتر نتیجه و حاصل کار مدنظر است. همچنین عطف توجه به کیفیت و غفلت از سایر جنبه‌های سطوح در فعالیت‌های بخش دولتی دشواری‌هایی را در کاربرد مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی به وجود می‌آورد که قابل تأمل است. موضوع سنجش کیفیت خدمات در بخش دولتی نیز مشکلی است که به هنگام کاربرد مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی با آن روبه‌رو خواهیم شد.

سازگار کردن مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی مستلزم ایجاد تغییراتی در پاره‌ای از جنبه‌های TQM است، اگرچه چارچوب‌های اصلی آن را می‌پذیریم. در این مدیریت تعدیل شده باید شهروندان را جایگزین مشتریان کنیم، کنترل و نظارت بر عملکرد را با وسواس خاص مدنظر قرار دهیم، بهبود مستمر و مشارکت را از ابعاد اصلی این مدیریت به شمار آوریم، و برای سنجش کیفیت شیوه متفاوتی را عرضه کنیم.

مقدمه

اصول بنیادین مدیریت کیفیت جامع

مدیریت کیفیت جامع در بستر مهندسی صنعتی و سازمان‌های تولیدی و بازرگانی شکل گرفت و کاربردهای اولیه آن در خطوط مونتاژ و فرایندهای تولید صنعتی بود. ادواردز دمینگ آماردان آمریکایی را پایه‌گذار مدیریت کیفیت دانسته‌اند. دیدگاه‌های وی در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم در ژاپن به گونه‌ای فراگیر به کار گرفته شد و موجب توسعه صنعتی در این کشور گردید. شکوفایی صنعت ژاپنی توجه سایر کشورهای صنعتی را به شیوه‌های مدیریت در ژاپن و تأکید آن بر کیفیت جلب کرد و مدیریت کیفیت جامع در این برهه از زمان گسترشی جهانی یافت. در تقلید از مدیریت کیفیت جامع، کشورها دچار خطاهای گوناگونی شدند. برای مثال، برخی از آنها بخشی جزئی از مدیریت کیفیت جامع مانند حلقه‌های کیفیت (Quality Circles) یا سیستم پیشنهادها را پذیرفتند و کوشیدند تا با استفاده از آنها به هدف‌های کیفیت بخش دست پیدا کنند که خود پیداست در این راه کامیاب نشدند. اما این تجربه‌ها سبب شد تا کشورهای صنعتی در به کارگیری مدیریت کیفیت جامع منسجم و یکپارچه اقدام و از این طریق منافع زیادی تحصیل کنند.

اصول اولیه و سنتی مدیریت کیفیت جامع بیشتر متوجه کالا و محصول است و بر اساس این دو موضوع شکل گرفته است. اولین و مهمترین اصل، اهمیت قائل شدن برای مشتری است که نظر وی تعیین کننده و شاخص کیفیت محسوب می‌شود. کالایی ممکن است تمامی شرایط کیفیت را احراز کرده باشد اما اگر مشتری آن را از نظر قیمت، جذابیت و مرغوبیت نپسندد، آن کالا کیفیت لازم را ندارد.

دومین اصل مدیریت کیفیت جامع آن است که کیفیت محصول باید در ابتدای فرایند تولید مورد توجه قرار گیرد. این

بخش خصوصی نیز از آن استقبال فراوانی کرده‌اند. اغلب شرکت‌های بزرگ از آن بهره گرفته‌اند و این امر موجبات توفیق آنها را در عرصه رقابتی امروز فراهم آورده است. اثربخشی مدیریت کیفیت جامع در بخش خصوصی، زمینه‌ای را به وجود آورده که مدیران دولتی آن را درمانی برای ناکارآمدی نظام دولتی در نظر می‌گیرند و می‌کوشند تا به هر ترتیب از آن استفاده کنند. نهضت مدیریت دولتی جدید و مدیریت‌گرایی نیز این گرایش را تشدید کرده است، زیرا در این نهضت بهره‌گیری از شیوه‌های موفق بخش خصوصی در مدیریت دولتی مورد تأکید است و تجویز می‌شود. مدیران عالی بخش دولتی که در پی ایجاد تحول در بخش دولتی و اجرای اصلاحات هستند به مدیریت کیفیت جامع توجه دارند و آن را ابزاری جهت نیل به مقاصد توسعه می‌دانند. به زعم آنان اگر مدیریت کیفیت جامع در بخش خصوصی به نیازها پاسخ داده است در بخش دولتی نیز مفید خواهد افتاد. طرفداران مدیریت‌گرایی نیز استفاده از این ابزار بخش خصوصی را در دولت مغتنم و آن را عاملی برای ارتقای بهره‌وری می‌دانند (هیوز، ۱۳۷۹).

اما در واقعیت چنین نخواهد بود. مدیریت کیفیت جامع با جهت‌گیری خصوصی و صنعتی به صورت خالص و در شکل اولیه خود قابل تطبیق با ساختار و عملکردهای بخش دولتی نیست و ظرفیت‌های آن در بخش دولتی تحقق پیدا نخواهد کرد. البته کاربرد مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی یک ضرورت است اما برای این امر باید اصلاحات و تعدیلات لازم در آن صورت گیرد تا با خصوصیات منحصر به فرد بخش دولتی سازگاری پیدا کند و جوابگوی نیازهای آن شود. در این مقاله مشکلات به کارگیری مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی و راه‌های تطبیق آن با خصوصیات بخش دولتی بررسی خواهد شد.

فرایندها و درون‌دادهاست. کیفیت حالتی ایستا نیست، بلکه هدفی دایم‌التغییر است که براساس نیازهای مشتریان شکل‌های مختلف به خود می‌گیرد. همچنان‌که انتظارات مشتریان تغییر می‌یابد، کیفیت نیز باید تغییر یابد. کالای مرغوب امروز مسلماً کالایی با کیفیت برای روز بعد نخواهد بود. بنابراین، مدیران باید همواره در پی بهبود و بهتر شدن باشند. این بهبود باید متمرکز بر فرایندها و درون‌دادها باشد که مستقیماً تحت کنترل مدیریت‌اند. بهبود کیفیت باعث جلب نظر مشتریان و وفاداری آنان به محصول می‌شود. مدیریت باید از تأکید بر برون‌دادهایی مانند سود، دست بردارد زیرا سود، موضوعی کوتاه‌مدت است که تأکید بر آن مدیریت را از توجه به کیفیت و رضایت مشتریان باز می‌دارد. مدیریت باید بداند که بهبود مستمر در محصول، رضایت مشتریان و سودآوری بلندمدت را تحقق می‌بخشد.

این اصل با منطق مدیریت نوین دولتی مغایرت دارد که در پی سنجش و بهبود برون‌دادها و توجه جدی به نتایج است. بودجه‌بندی برنامه‌ای، بودجه بندی بر مبنای صفر، و پرداخت بر مبنای عملکرد تماماً بر نتایج تأکید دارند و از توجه به فرایندها و درون‌دادها غفلت می‌ورزند.

ششمین اصل مدیریت کیفیت جامع، مشارکت قوی کارکنان را طلب می‌کند. از آنجاکه کیفیت وابسته به کار دقیق و توأم با علاقه کارکنان است، هرگاه آنان خود را در فرایند اجرای امور و مدیریت آن سهیم ندانند، این موضوع مهم تحقق نخواهد یافت. مدیران و کارکنان باید در فضایی مشحون از تفاهم، صمیمیت، و آزادی با هم کار کنند و از امکان بروز اشتباه در اجرای کارها واهمه نداشته باشند. مشارکت موجب می‌شود تا کارکنان

شیوه موجب می‌شود تا از کارهای اضافی در انتهای فرایند مانند تغییر در طراحی محصول، کنترل‌های اضافی و سایر هزینه‌های زائد جلوگیری شود. اصولاً در مدیریت کیفیت جامع تلاش می‌شود تا از کنترل‌های زیاد خودداری شود و مسئولیت کیفیت بر عهده کسانی باشد که در مراحل اولیه طراحی و تولید دخالت دارند.

سومین اصل مدیریت کیفیت جامع سنتی، پیشگیری از ایجاد تفاوت با الگوی کیفیت تعیین شده است. دمنینگ معتقد است هرگونه اختلاف با فرم‌های معین شده، کیفیت را دچار افت می‌کند. نمودارهای کنترل فرایند از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت کیفیت جامع است؛ این نمودارهای انحراف از کیفیت مطلوب را مشخص و با تحلیل آنها امکان بهبود کیفیت را فراهم می‌کنند.

چهارمین اصل، توجه به سیستم‌های سازمانی در مدیریت کیفیت جامع است. کیفیت، حاصل کار انسان در سیستم‌های سازمانی است اما تنها تلاش انسان نیست که موجب تولید باکیفیت می‌شود. وقتی کیفیت افت می‌کند باید مشکل را در سیستم جستجو کنیم نه آنکه ذهن خود را متوجه خطاهای انسانی سازیم. سیستم منظم و برنامه‌ریزی شده قادر است تمام افراد را به کار با کیفیت برانگیزد و طوری آنها را کنترل کند که همگی در جهت هدف‌های کیفیت محصول حرکت کنند. از آنجا که مدیریت بر مبنای هدف به سنجش‌های فردی تأکید دارد. در مدیریت کیفیت جامع که با دیدی سیستمی به مسائل نگاه می‌کند، باید تمام تکنیک‌های مدیریت بر مبنای هدف کنار نهاده شوند.

پنجمین اصل در مدیریت کیفیت جامع، بهبود مستمر در

احساس کنند فضایی حمایتی دارند و با فراغت خاطر نیروهای خلاق خود را در جهت بهبود و ارتقای کیفیت شکوفا کنند.

مشارکت همچنین سبب می‌شود تا موانع ارتباطی به حداقل برسد و کارکنان و مدیران بتوانند در محیطی باز با یکدیگر ارتباط سازنده‌ای داشته باشند. گروه‌های کوچک‌کاری، ساختارهای ماتریسی، و حلقه‌های کیفیت ساختارهای مناسب برای ایجاد این نوع ارتباطات اثربخش هستند، که از آثار منفی سلسله مراتب سازمان‌های سنتی و موانع ارتباطی به‌طور چشمگیری جلوگیری می‌کنند.

هفتمین اصل در مدیریت کیفیت جامع، تعهدکل سازمان به کیفیت است. کیفیت باید هدف مشترک تک تک اعضای سازمان باشد. هدف‌های کیفیت زمانی تحقق می‌یابد که مدیریت بتواند فرهنگی را در سازمان ایجاد کند که همه اعضای سازمان تولید با کیفیت و تلاش دائم در جهت ارتقای آن را با ارزش بدانند و احساس کنند قلباً ملزم به رعایت این ارزش هستند. اصول مدیریت کیفیت جامع انسان‌های پویا، خلاق، پراکنجه، و پرتلاش را می‌طلبد. هر روز بهتر شدن و روش‌های پیشین خود را زیر سؤال بردن برای نیل به کیفیت بهتر تنها در پرتو فرهنگی قوی میسر است که در آن کیفیت مقوله‌ای ارزشمند شناخته شود. برای ایجاد چنین فرهنگی همه اعضای سازمان از بالا تا پایین باید بکوشند؛ نقش مدیریت در این میان نقشی اساسی و تعیین کننده است.

مشکلات کاربرد مدیریت کیفیت جامع در دولت

مدیریت کیفیت جامع در شکل اولیه و سنتی خود با ساختار دولت هماهنگی چندانی ندارد. به‌کارگیری مدیریت کیفیت

جامع در بخش دولتی مشکلات مختلفی را به همراه خواهد داشت: اولین مشکل مسئله کالا در برابر خدمات است. مدیریت کیفیت جامع برای کالا تنظیم شده است و زمانی که بخواهیم از آن برای خدمات دولتی استفاده کنیم مسلماً با مشکلاتی روبه‌رو خواهیم شد. که یکی تعریف مشتری برای بخش عمومی و دولت است. اصولاً مشتری در این بخش کیست و چه ویژگی‌هایی دارد. در بخش خصوصی مشتری به‌سادگی قابل تعریف است اما در بخش عمومی این تعریف ساده نیست. تأکید بر داده‌ها و فرایندها به جای توجه بر نتایج، مشکل دیگری است که در راه استفاده از مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی وجود دارد. موضوع یکسانی فرهنگی نیز خصوصیت دیگری است که بهره‌گیری از مدیریت کیفیت جامع را در بخش دولتی با مشکل مواجه می‌کند. اکنون به توضیح این مشکلات می‌پردازیم:

خدمات به جای کالا

مدیریت کیفیت جامع در اصل برای فرایندهای تولیدی شکل گرفته است و کاربرد آن در دولت که خدمت دهنده است مشکلاتی را دربر دارد. خدمات دولتی به‌طور همزمان تولید می‌شوند و مورد استفاده قرار می‌گیرند و از این جهت با فرایند تولید که در آن، میان تولید و مصرف فاصله‌ای هست تفاوت دارد. در خدمات دولتی یکسانی خدمات دشوار است و دریافت کننده خدمت، آن را نه تنها براساس نتایج حاصل بلکه برپایه نحوه برخورد، رفتار، و ظواهر ارائه دهنده ارزیابی می‌کند. اگر مأمور دولت خدمت مؤثری بکند اما با ترشرویی و بدخلقی، این شیوه رفتار مسلماً موجب رضایت

می‌آید و بدین ترتیب تعریف مشتری از اهمیت بالایی برخوردار است. در بخش دولتی راجع به تعریف مشتری و اینکه به چه کسی مشتری می‌گوییم، تاکنون کار چندانی نشده است و در این مورد دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. فرضاً در مورد اینکه مشتری سازمان مسکن و شهرسازی کیست، اتفاق نظری وجود ندارد. آیا انبوه سازان، متقاضیان زمین، طرفداران محیط زیست، مهندسان ساختمانی، و معماران مشتری این سازمان دولتی محسوب می‌شوند؟ اگر همه این افراد مشتری هستند، کدام یک اهمیت بیشتری دارد؟ سازمان مسکن و شهرسازی در پاسخ به انتظارات متفاوت و گاهی متعارض این مشتریان با چه اولویت و چگونه باید عمل کند؟ در سایر بخش‌های دولتی مانند بخش صنعت یا درمان و بهداشت نیز وضعیت به همین ترتیب پیچیده و مبهم است؛ طبقات و گروه‌های مختلف مردم انتظارات متفاوت از این بخش‌ها دارند.

سازمان‌های دولتی علاوه بر اینکه نسبت به مشتریان مستقیم و بلافاصله خود تعهداتی دارند، نسبت به مشتریان غیرمستقیم خود نیز مسئول و متعهد هستند. فرضاً ممکن است سازمانی نظر مشتریان مستقیم خود را جلب کند، اما این جلب نظر به بی‌توجهی نسبت به نظریات مشتریان غیرمستقیم و عامه مردم بینجامد. این مشکل در بخش خصوصی کمتر ایجاد می‌شود اما در بخش دولتی غالباً رخ می‌دهد و تعریف مشتری خاص را مشکل می‌کند.

میان مشتریان مستقیم و مشتریان نهایی و غیرمستقیم (کلیه شهروندان و عامه مردم)، درمورد خدماتی که مورد نیاز تمامی شهروندان نیست، امکان بروز تعارض و تضاد بیشتری وجود

مراجعه‌کنندگان نخواهد شد و در اثربخشی خدمت او تردید می‌شود.

اصولاً سنجش کیفیت خدمات بسیار پیچیده‌تر از سنجش کیفیت کالاهاست. این اصل مدیریت کیفیت جامع که باید تفاوت میان الگوهای کیفیت و عملکردهای سیستم را کاهش داد، در مورد خدمات دولتی بسیار مشکل به اجرا در می‌آید. در صنعت و تولیدات صنعتی، کاربرد نمودارهای کنترل کیفیت با معیارها و استانداردهای مشخص و عینی آسان است، اما در مورد خدمات دولتی که معیارهای آن خیلی دقیق و مشخص نیست و گاهی متعارض هم هستند کاربرد الگوهای کنترل کیفی ساده نیست. به عنوان مثال، برای معلم یا مددکار اجتماعی، یا محقق امور شهری، تعیین الگوهای کیفی واحد و مشخصی برای فرایند کار هریک امکان‌پذیر نیست تا وی بتواند تمام مراحل عملکردها و وظایف خود را با معیارهای عینی و روشن بسنجد.

خلاصه آنکه در بخش خصوصی با سهولت بیشتر می‌توان برای کالاها معیار سنجش تعیین کرد درحالی که در بخش دولتی وضعیت چنین نیست؛ مشتریان متعدد و متنوع از یک سو علایق و انتظارات گوناگون و متفاوت از سوی دیگر موجب می‌شود تا تعیین معیارهای سنجش خدمات با دشواری‌هایی روبه‌رو باشد و نتوان از مدیریت کیفیت جامع به سبک و سیاق بخش خصوصی در بخش دولتی بهره برد.

مشکل تعریف مشتری در بخش دولتی

در مدیریت کیفیت جامع، اهمیت قایل شدن برای مشتری و توجه به دیدگاه‌ها و خواست‌های وی از اصول اساسی به شمار

درمورد خدمات دریافتی بسیار دشوار شود. درچنین حالتی رضایت و خشنودی مشتریان مسئله دشواری است که به سادگی قابل حصول نیست (Farquhar, 1993).

تأکید بر درون دادها و فرایندها در دولت

اصولاً دولت‌ها و سازمان‌های دولتی تأکید نسبتاً کمی برنتایج دارند، زیرا اولاً نتایج به سادگی قابل سنجش نیستند و از نظر سیاسی محل تعارض هستند، ثانیاً نمایندگان بیشتر به منابع مصروفه مانند بودجه و مسائل مالی تأکید دارند و کارگزاران بخش عمومی نیز قدرت خود را در کنترل منابعی مانند نیروی انسانی می‌دانند، و بالاخره توجه قوانین و مقررات معطوف به فرایند اجرای امور است. باتوجه به این جهت‌گیری در دولت، نتایج مورد غفلت قرار گرفته است و عارضه‌ای ایجاد می‌شود که آن را «جابه‌جایی هدف» می‌دانند. در این عارضه، کوشش‌ها به جای آنکه به نتیجه و هدف متمرکز شوند بر درون دادها و فرایندها متمرکز می‌یابد و در این میان هدف اصلی فراموش می‌شود.

در مدیریت کیفیت جامع، بر بهبود و اصلاح مستمر درون دادها و فرایندها تأکید می‌شود و برون دادها را حاصل آنها می‌دانند. اما باید توجه داشت که در نظام دولتی توجه بر درون دادها و فرایندها همان مشکلاتی را ایجاد می‌کند که در نظام بخش خصوصی توجه بر برون دادها به وجود می‌آورد. در بخش خصوصی اگر توجه هدف به سود، جابه‌جایی هدف ایجاد کند توجه بر فرایندها و درون دادها در بخش دولتی هم جابه‌جایی هدف به وجود می‌آورد. بنابراین، کاربرد اصول مدیریت کیفیت جامع به سبک بخش خصوصی در بخش دولتی

دارد. از این گذشته، مسئله کیفیت در بخش دولتی رابطه‌ای با قیمت ندارد. در بخش خصوصی کالای با کیفیت بالا قیمت بالایی دارد و کسانی که مایل‌اند از خدمات کالاهای مرغوب‌تر استفاده کنند قیمت بالاتری نیز می‌پردازند. اما در بخش دولتی استفاده‌کنندگان مستقیم می‌خواهند خدماتی با کیفیت بالا در اختیارشان قرار گیرد درحالی که عموم افراد جامعه یعنی مالیات‌دهندگان مایل‌اند حداقل هزینه‌ها برای خدمات صرف شود. در چنین وضعیتی تعارض بین این دو گروه اجتناب‌ناپذیر است.

در بخش دولتی مشکل بررسی عملکرد دولت از طریق نظرسنجی از شهروندان نیز وجود دارد. زیرا نظر شهروندان درمورد خدمات دولتی بیشتر متوجه نتایج عینی و زودرس آنهاست و به نتایج آتی و دراز مدت خدمات توجهی ندارند. دیدگاه شهروندان تحت تأثیر تبلیغات سیاسی، و ایدئولوژی‌های حاکم تغییر می‌کند و نمی‌توان به‌عنوان تنها منبع موثق اطلاعات به این نوع دیدگاه‌ها تکیه کرد. البته نظرسنجی از شهروندان به‌عنوان یکی از ارکان اطلاعاتی می‌تواند به همراه سایر سنجش‌ها مورد استفاده قرار گیرد و نتایج مثبتی نیز به دست دهد. اما این نکته نیز قابل توجه است که نمی‌توان به درستی دریافت که نظر کدام یک از شهروندان برای کدام دسته از خدمات صائب است (Skelcher, 1992).

سازمان‌های دولتی مجموعه‌ای متنوع از خدمات را به گروه‌های متعددی از شهروندان ارائه می‌کنند که انتظارات و توقعات متفاوتی دارند. این تنوع و تعدد خدمات و تفاوت دیدگاه‌های خدمت‌گیرندگان باعث می‌شود مصالحه و سازش

مدیریت کیفیت جامع بخش خصوصی و صنعتی نمی‌تواند در بخش دولتی کارساز باشد و قبل از آنکه کمک‌کننده باشد آسیب رساننده خواهد بود. این شیوه، با تمرکز بر نیازهای خاص مشتریان مستقیم، مسلماً نمی‌تواند جوابگوی نیازهای شهروندانی باشد که مستقیماً با ما روبه‌رو نیستند. مدیریت کیفیت جامع بخش خصوصی با تأکید بر درون دادها و یکسانی برون دادها و ضرورت هم شکلی فرهنگی، به جنبه‌هایی توجه می‌کند که در بخش دولتی امکان چنین جهت‌گیری‌هایی موجود نیست. بنابراین، باید برای اصلاح مدیریت کیفیت جامع و کاربرد آن در بخش دولتی راه‌حل‌هایی پیش‌بینی و اجرا کنیم. در اینجا پرسش اصلی این است که الگوی مناسب مدیریت کیفیت جامع بخش دولتی چیست؟ این الگو باید به بازخور مشتریان خود که شهروندان و افراد جامعه هستند ازجای قابل باشد. همچنین الگوی مذکور باید فرایند اقدام‌ها و فعالیت‌ها را در بخش دولتی نظارت کند و بر بهسازی مستمر سازمان و مشارکت کارکنان تأکید و خدمت‌مداری را جایگزین کالامداری کند. البته مشتریان در بخش دولتی را باید با توجه به وظایف هر واحد دولتی در نظر گرفت و به این صورت مشکل مبهم بودن مشتری را تخفیف داد (Rago, 1994).

الگوی مدیریت کیفیت جامع بخش دولتی باید با معیارهای دیگری که مصلحت عامه شاخص اصلی آن است به سنجش کیفیت خدمات پردازد و انتظارات عامه مردم را ملاک اصلی ارزیابی‌های نظام دولتی قرار دهد. مفید بودن برای عامه مردم بهترین ملاک برای سنجش کیفیت خدمات بخش دولتی است.

در این بخش، به توصیف ویژگی‌های مدیریت کیفیت

مثمرتر نخواهد بود و از جهت شکلی با اصول مدیریت دولتی نوین نیز در تعارض قرار می‌گیرد.

مشکل فرهنگ دولتی

در مدیریت کیفیت جامع، ایجاد فرهنگی قوی، منسجم و پایدار نسبت به کیفیت برای بقای سیستم ضروری است. برای ایجاد، صیانت، و درونی ساختن چنین فرهنگی لازم است مدیریت به‌طور مستمر و با عزمی راسخ تلاش کند. اما در بخش دولتی مدیران سریع‌تر از بخش خصوصی تغییر می‌یابند، نیروهای سیاسی و خارجی بر سازمان تأثیر فراوان دارند، و فرهنگ موجود بخش دولتی فرهنگی ضعیف‌تر از فرهنگ بخش خصوصی است. بدین ترتیب این اصل مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی مصداق ندارد.

به‌طور خلاصه، مدیریت کیفیت جامع به‌صورت سنتی نمی‌تواند در بخش دولتی چندان مفید واقع شود. توجه این مدیریت بر نیازها و انتظارات مشتریان مستقیم، به جای توجه بر عامه مردم و شهروندان، تمرکز بر اصلاح فرایندها و برون دادها به جای توجه به نتایج، و لزوم یکسانی فرهنگ به جای تنوع و ناهمگونی فرهنگی، از زمره مواردی است که کاربرد مدیریت کیفیت جامع سنتی بخش خصوصی را در بخش دولتی مواجه با مشکل می‌کند. برای حل این مسائل لازم است اصلاحاتی در اصول مدیریت کیفیت جامع صورت گیرد و این مدیریت برای تطبیق با شرایط مدیریت دولتی و بخش دولتی تعدیل شود.

مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی

با توجه به مطالبی که گفته شد، ملاحظه می‌شود به‌کارگیری

جامع بخش دولتی می‌پردازیم:

دریافت بازخور از شهروندان

سازمان‌های دولتی به‌عنوان خادمان مردم ایجاد شده‌اند و باید از انتظارات و توقعات مردم آگاه باشند، با سازوکارهای هشداردهنده مشکلات را سریعاً احساس کنند و درمقابل آنها واکنش مناسب و سازنده نشان دهند. مشتریان مستقیم و غیرمستقیم سازمان‌های دولتی از نتایج مستقیم و غیرمستقیم مؤسسات و سازمان‌های دولتی بهره‌مند می‌شوند و سازمان‌ها باید با سازوکارهای معرفی شده در مدیریت کیفیت جامع بخش خصوصی بازخورهای لازم را دریافت کنند و برای بهبود فعالیت‌های خود از این اطلاعات بهره‌گیرند (Wisniewski, 1996).

ارزیابی عملکردها و فعالیت‌ها

برخی از فعالیت‌های بخش دولتی را می‌توان عیناً مانند فعالیت‌های بخش خصوصی با معیارهای مدیریت کیفیت جامع سنجید و ارزیابی کرد و برخی دیگر را که جنبه کیفی و عمومی دارد با معیارهای رضایت شهروندان و شاخص‌های مصلحت عامه می‌سنجند. عملیات دولت دارای یک سلسله نتایج زودرس است که در اختیار مصرف‌کنندگان و مراجعان مستقیم مؤسسات و سازمان‌های دولتی قرار می‌گیرد و همچنین پیامدهای بلندمدت و غیرمستقیم دارد که تمامی جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. فرضاً فارغ‌التحصیلان هر دانشگاه نتایج و فراورده‌های مستقیم آن محسوب می‌شوند ولی آثار این افراد بر وضعیت اقتصادی، فنی، و فرهنگی جامعه نتایج غیرمستقیم و دوربرد آن دانشگاه است. در بخش خصوصی،

ارزیابی آثار غیرمستقیم چندان مدنظر نیست درحالی که در بخش دولتی پیامدهای فعالیت‌های هر سازمانی اهمیت فراوان دارد و مضافاً برای بخش دولتی مهم است که تأثیرات سازمان‌های خود را بر یکدیگر بدانند و از این نظر نیز سازمان‌ها را ارزیابی کند. برای دولت، بهینه‌سازی جزئی فاقد اهمیت است و تلاش‌ها باید درجهت بهینه‌سازی کل در ساختار کیفیت کشور باشد. هم‌افزایی زمانی حاصل می‌شود که عملکردها و فعالیت‌ها در هر سازمان، همراه و متوازن با دیگر سازمان‌ها، براساس خط‌مشی کلی و هماهنگی‌کننده‌ای باشد.

خدمت‌مداری

مدیریت کیفیت جامع در بخش خصوصی بیشتر کالا مدار است درحالی که هدف در بخش دولتی عمدتاً ارائه خدمت است و سازمان‌ها خدمت‌مدار هستند. در چنین شرایطی باید روش‌های سنجش خدمات جایگزین روش‌های سنجش کالا و فراورده‌ها در بخش خصوصی و تولیدی شود. یکی از اندیشمندان مدیریت (Parasuraman, 1998) برای سنجش خدمات پنج بُعد قائل شده است:

اول) امکانات و تسهیلات ملموس و عینی سازمان مانند تجهیزات، وسائل ارتباطی و نیروی انسانی موجود در آن؛ دوم) توانمندی سازمان در اجرای خدمات صحیح و مطلوب مانند میزان تخصص و توانمندی‌های فنی سازمان در ارائه خدمات به مشتریان؛ سوم) پاسخگویی و حساسیت سازمان نسبت به انتظارات مشتریان و در این بُعد، سازمانی موفق ارزیابی می‌شود که یاری رسان و مددکار مراجعان خود باشد و نهایت همکاری را با آنان در اجرای درخواست‌هایشان داشته باشد؛ چهارم) دانش و ادب و نحوه برخورد کارکنان سازمان با

دارد و همیشه می‌توان به شیوه‌ها و روش‌های بهتری برای عمل دست یافت، تلاش خواهیم کرد هر روزمان بهتر از دیروز باشد و این همان اصل بهبود مستمر مدیریت کیفیت جامع است.

مشارکت کارکنان و توانمندسازی آنان

مشارکت کارکنان و توانمندسازی آنان اصل مهمی در مدیریت کیفیت جامع بخش دولتی محسوب می‌شود و اگر بتوانیم بر مشکلات اجرایی آن غلبه کنیم بهترین شیوه برای رهبری سازمان‌های دولتی خواهد بود. سازوکارهای مختلفی برای مشارکت کارکنان در بخش خصوصی ارائه شده است که شاید بتوان از برخی از آنها مانند حلقه‌های کیفیت و نظام پیشنهادها در بخش دولتی نیز استفاده کرد. نکته مهم در بخش دولتی این است که اگر مدیران بتوانند هدف‌های سازمان را که تماماً و در غایت خدمت به مردم و جامعه است برای کارکنان شفاف و روشن سازند و بدین ترتیب آرمان مشترکی را برای آنان ترسیم و تبیین کنند، مسلماً مشارکت قلبی آنان را جلب خواهند کرد و این مزیتی است که در سازمان‌های بخش خصوصی کمتر وجود دارد.

نکاتی که برای سازگار کردن مدیریت کیفیت جامع بخش خصوصی در بخش دولتی عنوان شد تغییری در ماهیت آن ایجاد نمی‌کند و بر مدیران دولتی است که با الهام از ایده‌های بنیادین و اساسی مدیریت کیفیت جامع راه‌حل‌های سازگاری آن را با بخش تحت نظر خود پیدا کنند و بکوشند تا روح بهسازی، بهینه‌شدن، و ارتقای کیفیت را که ویژگی و خصیصه اصلی مدیریت کیفیت جامع است در کالبد سازمان‌های خود بدمند و این میسر نیست مگر به همت مدیرانی توانا و فرهیخته در مدیریت دولتی. □

ارباب رجوع و توانایی آنان در ایجاد فضای اطمینان و اعتماد با مشتریان؛ و پنجم) توجه و حرمت نهادن به مشتریان و ابراز صمیمیت و همدردی با آنان است. توجه خاص به هر مرجع و نیز تلقی کردن هر فرد به عنوان انسانی ارزشمند، از ویژگی‌های این بُعد است. به طور خلاصه می‌توان گفت که سهولت دسترسی به خدمات، قابل اعتماد به خدمت دهنده، پاسخگو بودن، امنیت خدمات دریافتی، درک ارباب رجوع از شاخص‌های عمده سنجش کیفیت خدمات هستند.

کل نگر و توجه به کلیه جوه سیستمی سازمان

توجه به درون‌دادها و فرایند یا توجه به نتایج و برون‌دادها، به تنهایی نمی‌تواند در بخش دولتی مفید باشد. همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، مدیریت کیفیت جامع سنتی از این نظر دچار نوعی یک بعد اندیشی شده است و این مسئله باید در مدیریت کیفیت جامع سازگار شده با بخش دولتی، رفع شود. مؤسسات دولتی باید از نظر درون‌دادها، فرایند، و برون‌دادها ارزیابی شوند و مقوله کیفیت خدمات از جمیع جهات مورد توجه واقع شود.

بهبود و بهسازی مستمر

جهان اطراف سازمان‌ها در حال تحولی شتابان است و اگر سازمان‌ها نتوانند خود را همپای این تغییرات به پیش برانند محکوم به زوال اند. بهبود مستمر ویژگی مدیریت کیفیت جامع، در بخش دولتی نیز کاربرد دارد و باید برای مدیران درونی شود که امروز سازمان باید بهتر از دیروز آن باشد؛ و دلبسته شدن به وضعیت موجود مهلک‌ترین آسیب سازمانی در عصر ماست. اگر بپذیریم که همواره جا برای بهبود و پیشرفت وجود

منابع

- هیوز، آون. مدیریت دولتی نوین، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی؛ دکتر غلامرضا معمارزاده طهران؛ و دکتر سهراب خلیلی شورینی، تهران، مروارید، ۱۳۷۹.
- Farquhar, C.R., "Focusing on the Customer", *Canadian Business Review*, 20, 1993.
- Parasurman, A., et al., "SERVQUAL", *Journal of Retailing*, 64, 1988.
- Rago, W.V. "Adapting T.Q.M. to Government: Another Point of View", *PAR*, 54, 1994.
- Skelcher, C., "Improving the Quality of Local Public Services", *Service Industries Journal*, 12, 1992.
- Swiss, J.E., "Adapting T.Q.M. to Government", *PAR*, 52, 1992.
- Wisniewski, M., "Measuring Service Quality in the Public Service", *Total Quality Management*, 7, 1996.