

شناخت علل پایین بودن سطح بهره‌وری

دکتر حسین کدخدائی

حرکت و رشد اقتصادی نشانه بهره‌وری و سطح بهره‌وری بیانگر ابعاد رشد و توسعه یافتگی اقتصاد است. بهره‌وری سیستم اداری به عنوان یکی از شاخصهای عملکرد مدیریتی، یکی از نشانه‌های توسعه یافتگی است. به منظور بررسی علل سطح ضعیف بهره‌وری نظام اداری، مطالعه عوامل مؤثر در بهره‌وری در سطح کلان ضروری است.

پایین بودن سطح بهره‌وری و عدم رشد کافی آن یک مسئله پیچیده و متأثر از عوامل متعدد است. پدیده‌ها و ساختار اقتصادی و مدیریتی در این رابطه از نقش اساسی برخوردارند. در گروه اول با عنوان ساختار اقتصادی زیر مجموعه‌هایی چون: وابستگی اقتصادی، ساختار اقتصاد و توزیع غیربهرینه فعالیت‌های اقتصادی، ساختار مالی غیربهرینه، نوسانپذیری پارامترهای کلان و فقدان تکنیک‌های پیشرفته تثبیت و جلوگیری از نوسان، تورم و روند روز افزون هزینه، تنزل تدریجی ارزش پول و ارزش کم‌رنگ کار اقتصادی، قیمتگذاری حسابداری و اداری، مجموعه پیچیده خطرپذیری (Risk)، مهاجرت و رشد جمعیت به عنوان تنگناهای ساختار اقتصادی مؤثر در سطح ضعیف بهره‌وری شناخته می‌شوند. در این زمینه، عوامل دیگری مانند عدم بهره‌برداری مطلوب از منابع، نارسایی تغذیه، رشد انگل گونه بخش خدمات، نرخ بیسوادی، سطح ضعیف درآمد سرانه و فقدان استراتژی توسعه نیز در بهره‌وری تأثیر دارند.

در گروه دوم یا فرآیند مدیریت پدیده‌هایی چون استفاده غیربهرینه از منابع انسانی، عدم استفاده از تکنیک‌های مدیریت علمی، ساختار نامتناسب و نوسانپذیری مقررات، خلأ اطلاعاتی، ضعف ابعاد نظارتی، طیف محدود انگیزه و وجود سازمانهای موازی در سطح بهره‌وری تأثیر منفی می‌گذارد.

با نگرش به بهره‌وری به منزله شاخص کارایی مدیریت، شناخت عوامل مؤثر در سطح درآمد و هزینه چگونگی رشد ناکافی سطح بهره‌وری در مؤسسات را آشکار می‌سازد. کشورهای توسعه یافته، در اثر شناسایی این عوامل و ایجاد پویایی و تغییر مطلوب در آنها، قادر شده‌اند به نرخ بهره‌وری بالا و قابل قبولی دست یابند.

عدم رشد کافی بهره‌وری در سطح کلان عوارض و پیامدهایی چون تشدید وابستگی، عدم توسعه اقتصادی، گسترش بی‌رویه ضایعات، عدم پویایی تصمیمات مالی، پولی و اقتصادی و نرخ پایین سرمایه‌گذاری را به دنبال دارد که این عوامل به نوبه خود نابرابریهای اجتماعی و فرهنگی و ضعف بهره‌وری منابع انسانی را تشدید می‌کند.

بهره‌وری از دیدگاه کلان

از دیدگاه کلان بهره‌وری به نارسائیهای زیربنایی ارتباط پیدا می‌کند. این نارسائیها را تنگناهایی چون ساختار غیربهرینه

اقتصادی، مالی و مدیریتی تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر، زمانی که عوامل و متغیرات برونزا نارسا و ناکافی باشند تاثیر مدارهای توسعه نیافتگی اقتصاد در بهره‌وری به صورت باز دارنده خواهد بود.

پدیده‌های کلان مؤثر در بهره‌وری، به شرح عناوین مندرج در جدول شماره ۱، در ادامه تشریح شده است.

جدول شماره ۱ - پدیده‌های کلان مؤثر در بهره‌وری

ردیف	پدیده‌های کلان مؤثر در بهره‌وری
۱	درجه وابستگی اقتصادی
۲	ساختار اقتصاد و توزیع فعالیتهای اقتصادی (استراتژی توسعه)
۳	ساختار مالی
۴	نوسانات پارامترهای کلان (بهره - تورم - نرخ ارز - مقررات)
۵	تورم و روند روزافزون هزینه
۶	ارزش پول و کار اقتصادی
۷	روش قیمت گذاری اقلام، کالاها، خدمات، اوراق بهادار
۸	مجموعه پیچیده خطرپذیریهای موجود در اقتصاد
۹	مهاجرت و رشد جمعیت

(۱) وابستگی اقتصادی شدت وابستگی اقتصادی به بروز مشکلاتی چون زمانبندی طولانی تولید، نوسان هزینه تولید و تجدید مقررات بازرگانی می‌انجامد. این عوامل در مجموع، سطح هزینه‌ها را افزایش و متقابلاً سطح بهره‌وری را تقلیل می‌دهد. وابستگی اقتصادی، حفظ و کنترل سطح هزینه را در موقعیت نامناسب قرار داده از طریق مخاطراتی مانند خطرپذیری کشور (Country Risk)، ریسک تقلب (Fraud Risk) و ریسک سیاسی (Political Risk) ریسک و هزینه کل واردات را افزایش می‌دهد. در یک بیان خلاصه، استفاده از مواد خام، کالا و تکنولوژی وارداتی ممکن است موجب کاهش سطح بهره‌وری شود.

(۲) ساختار اقتصاد و توزیع فعالیتهای اقتصادی در شکل بهینه، فعالیتهای اقتصادی به طور عمده در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گیرد. هم اکنون در اقتصاد ما نزدیک به ۸۵ درصد از فعالیتهای اقتصادی در اختیار بخش عمومی و دولتی است و این وضعیت، هزینه‌های بهره‌برداری از سیستم تولید و توزیع را افزایش می‌دهد. به همین دلیل با تداوم تمرکز فعالیتها در بخش دولتی، پیش بینی روند روزافزون بودجه جاری غیرواقع بینانه نمی‌باشد. مطابق یک بررسی، ساختار اقتصادی متمرکز به افزایش هزینه‌های جاری دامن زده است.^(۱)

(۳) ساختار مالی ساختار مالی در هر شکل اعم از بانک محور یا بازار محور^(۲)، زیرمجموعه‌ای از پیکره و ساختار

اقتصادی تلقی می‌شود. علاوه بر نحوه توزیع، فعالیتهای مالی، ترکیب مالکیتی سیستم مالی در رقابت و کارایی اقتصادی نقش اساسی دارد. اگر ساختار مالی دارای شکل بهینه و از تنوع ابزار و بازار برخوردار باشد هزینه کل فرایند تأمین مالی و ریسک آن تقلیل می‌یابد.

(۴) نوسانات پارامترهای کلان اقتصادی - از آغاز دهه هفتاد میلادی که نظام ارزی شناور برقرار شد نوساناتی در کلیه پارامترهای کلان در سطح بین‌الملل و اقتصاد داخلی کشورها به وجود آمد. این نوسانات ابتدا در برگیرنده نرخ مبادله ارزها بود و سپس به نرخ بهره، نرخ تورم و مقررات اقتصادی عمومیت یافت. نوسانپذیری عوامل مزبور انواع فعالیتهای اقتصادی را تحت تأثیر قرار داده و این تأثیرات در مطالعات مختلف ارزیابی شده است.^(۱) وجود نوسانات، ریسک را تشدید می‌کند به صورتیکه براساس تحقیقات جدید و متون سرمایه‌گذاری پیشرفته، اندازه‌گیری نوسانات بازده واقعی از بازده مورد انتظار یکی از مناسب‌ترین روشهای محاسبه ریسک تلقی می‌شود.^(۲)

عدم استفاده بهینه و معطل ماندن منابع مالی یکی از آثار اجتناب ناپذیر عدم ثبات پارامترهای اقتصادی است. در غالب اقتصادهای توسعه یافته، این مشکل در بازاری تحت عنوان بازار تأمین اطمینان (Hedging Market) برطرف شده است. برخی از مکانیسمهای که در مقابله با شرایط و پارامترهای نوسانپذیر طراحی و به کارگیری شده عبارتند از: الف) تنوع‌پذیری در تأمین مالی و سرمایه‌گذاری (diversification-Portfolio Management) که آسیب‌پذیری و ریسک سیستم اقتصادی و مؤسسات را تقلیل می‌دهد. ب) سیستم انتقال دیون (Factoring): واگذاری دیون و اسناد دریافتی از نوع غیرقابل وصول یا مشکوک الوصول که از معطل ماندن منابع مالی جلوگیری می‌کند.

پ) بازارسازان (Market Makers) که با پر کردن خلأهای عرضه یا تقاضا، روند یکنواخت و عاری از هرگونه نوسانات شوک‌آمیز در بازارها را امکان‌پذیر می‌کند. شما تنوع ابزار و بازار در فعالیتهای اقتصادی در برگیرنده انواع بازار رسمی شامل بازارهای اولیه، ثانویه، بازارهای سوم (بازار خارج از بورس) و چهارم (بازار معاملاتی مؤسسات سرمایه‌گذاری بزرگ)، که انتقالات سرمایه در ابعاد مختلف را تسهیل می‌کند.

ث) سیستمهای مشاوره مانند مشاور سرمایه‌گذاری (Investment Advisor) که به توزیع اطلاعات مفید و مؤثر و مورد لزوم برای تصمیم‌گیری آگاهانه می‌انجامد.

ج) شفافیت اطلاعاتی (Information disclosure) که با فراهم کردن انواع اطلاعات در مقاطع زمانی مختلف و، به ویژه، به دنبال وقوع هر تحول مهم، دسترسی به اطلاعات دقیق، صحیح و به هنگام را امکان‌پذیر می‌کند.

چ) بازارهای سلف و قراردادهای آتی (Future Market) که برای کالاهای، خدمات، ارز و اوراق دلار، تثبیت قراردادی شاخصهای تشکیل دهنده قیمت را تسهیل می‌کند.

این گونه تدابیر تثبیت‌کننده، امکان پیش‌بینی روند قیمت و حاشیه سود را میسر کرده و نوسانات قیمت تمام شده را به حداقل می‌رساند.

(۵) تورم و روند روزافزون هزینه - همان گونه که در بحث نوسانپذیری پارامترها اشاره شد تورم یکی از نوسان‌پذیرترین

۱- نوسانات با عناوین Variability و Volatility مطرح شده. ر.ک. به:

Modern Development in Investment Management, 1978

۲- ر.ک. به جهانیان و پاسایان، بورس اوراق بهادار ص ص ۳۱-۵۳، رابطه ریسک به صورت $\delta^2 = \sum \frac{(R_i - R)^2}{N - 1}$ داده شده که R_i و R بازده واقعی و بازده مورد انتظار ۳ می‌باشند.

عوامل اقتصاد کلان در چند دهه گذشته بوده است. نوسانپذیری تورم در شرایطی که تحول مقرراتی یا تزریق ناگهانی بلوکهای عظیم پولی به اقتصاد صورت می‌گیرد به شکل تورم غیرمنتظره، (Unexpected Inflation) سطح قیمتها را با افزایش ناگهانی مواجه می‌کند و به جنبه روانی تورم دامن می‌زند. اگر تورم در سطح معتدل و تحت کنترل باشد به عنوان پدیده عمومی اقتصاد جهانی پذیرفتنی است ولی این پدیده در موقعیت مواجهه با تورم از نوع حاد (بیشتر از ۲۰ درصد)، مزمن و غیرمنتظره، به صورت یک داستان مکرر اقتصاد را در دام تورم گرفتار می‌کند. سیاستهای پولی انقباضی در صورت افزایش نیافتن مجدد نقدینگی سرگردان مهار تورم را امکان پذیر سازد ولی ساختار بودجه، به ویژه جریان نامتعادل اعتبارات و اگذاری، به شوکهای تورمی دامن زده از تثبیت سطح هزینه جلوگیری می‌کند.^(۱)

(۶) ارزش پول و کار اقتصادی نوسانپذیری پارامترها، سیستم پشتوانه پولی شناور و تورم غیرمنتظره، از زمینه‌های کاهش ارزش پول به شمار می‌آیند. در اثر افت تدریجی ارزش پول، کار اقتصادی و مولد و سرمایه‌گذاریهای دیربازده، مزیت انگیزشی خود را از دست می‌دهد و فعالیتهای زود بازده، به ویژه سفته بازی و بورس بازی، جای کار اقتصادی را می‌گیرد. تداوم این وضعیت، فرهنگ کار را متحول می‌کند و تصور عمومی از کار اقتصادی را دگرگون می‌سازد. معمولاً کار اقتصادی و مولد با امکان تثبیت سطح هزینه (یا تقلیل تورم) پر رونق می‌شود و یکی از عوامل تعیین کننده در این تثبیت هزینه نرخ دستمزد است. تثبیت دستمزد با نوسانات مکرر و مداوم ارزش پول سازگاری ندارد و عوامل مؤثر نیروی کار در موقعیت شناوری ارزش پول، دقت و دانش خود را در ازای دریافتی ثابت در اختیار نمی‌گذارند. در موقعیت نوسان منفی ارزش پول و کار اقتصادی امکان بروز پدیده دیگری تحت عنوان لُمن (Lompan) در جامعه قوت می‌گیرد که اثر آن بخشی از نیروهای جامعه به زندگی انگلی و مفتخواری و فاقد اثر بودن در تولید اجتماعی روی می‌آورد و از کار اقتصادی گریزان است.

(۷) روش قیمت گذاری اقلام، کالاها، خدمات، اوراق بهادار. روش قیمت گذاری، به ویژه قیمت گذاری اداری و بدون در نظر گرفتن نوسانات پارامترهای اقتصاد، ممکن است به طور اجتناب ناپذیر آثار زیانباری برای صنایع به دنبال داشته باشد. اگر در روش قیمت گذاری کلیه عوامل اثر گذار در نظر گرفته نشود امکان اختلال در نظام توزیع، تقلیل تولید و بازدهی قوت می‌گیرد. قیمت گذاری اداری تعبیر دیگر اتکا به سود حسابداری است که سود غیراقتصادی و غیرواقع بینانه است. در قیمت گذاری اداری مبنای ارزش واحد اقلام و اوراق بهادار، ارزش خالص داراییها پس از کسر بدهیها) است. به علت غیر واقعی بودن ارزش دفتری داراییها در ترازنامه، ارزش خالص نیز فاقد روایی کافی بوده و ارزش گذاری به قیمت ثابت برای یک دوره، به علت نوسانات تغییر تدریجی ارزش داراییها، روشی دوام پذیر و قابل قبول تلقی نمی‌شود.

(۸) مجموعه پیچیده ریسکهای موجود در اقتصاد - انواع خطراتی که سرمایه گذاریها، فعالیتهای اقتصادی و به طور کلی هر نوع عملیات را تهدید می‌کنند در جدول شماره ۲ ذکر شده است.

جدول شماره ۲- انواع مخاطرات فعالیتها

ردیف	انواع ریسک
۱	ریسک قضا و قدر Acts of God
۲	ریسک تورم (قدرت خرید) Inflation (Purchasing Power) Risk
۳	ریسک مالی Financial Risk
۴	ریسک اشتباهات مدیریتی Management Error Risk
۵	ریسک قصور یا اهمال default Risk
۶	ریسک ورشکستگی Failure Risk
۷	ریسک نوسانات نرخ بهره Interest Rate Risk
۸	ریسک نوسانات نرخ ارز Foreign Exchange Fluctuation Risk
۹	ریسک تجدید سرمایه گذاری Reinvestment Risk
۱۰	ریسک کشور Country Risk
۱۱	ریسک سیستماتیک و غیر سیستماتیک (Systematic Risk & unsystematic Risk)
۱۲	ریسک فعالیت (صنعت یا محصول) Business (Industry or Product) Risk
۱۳	ریسک بازار Market Risk
۱۴	ریسک سیاسی Political Risk
۱۵	ریسک تجاری Commercial Risk
۱۶	ریسک نقدینگی Liquidity (Funding) Risk
۱۷	ریسک اعتبار Credit Risk
۱۸	ریسک انحرافات اطلاعاتی (moral hazard) Information asymmetries (moral hazard)
	Risk

مأخذ:

Francis, J.C., Management of Inve

وجود ریسکهای متعدد که یکی از عوامل اثرگذار بر سطح هزینه می باشد پدیده ای با عنوان مجموعه بفرنج ریسک (The Complex bundle) را به وجود می آورد. این پدیده بفرنج در کشورهای در حال توسعه اجزای ریسک بیشتری را در بر می گیرد، of risks به عبارت دیگر این مجموعه ریسک به عنوان یک هزینه بالقوه در بسیاری از فعالیتهای اقتصادی وجود دارد. کشورهای توسعه یافته برخی از این ریسکها را حذف کرده اند، تأثیرگذاری آنها را شدیداً کاهش داده و به حدود صفر رسانده اند و بقیه موارد را توزیع و تقلیل کرده اند، به طوری که در سایه وجود بازار تامین اطمینان، نقدینگی اوراق بهادار و سایر دارائیهها چندان دستخوش ریسکهای موجود نمی شود.

(۹) مهاجرت و رشد جمعیت یکی از پدیده های مهم اثرگذار در بهره وری کل اقتصاد، رشد جمعیت و پدیده نوسانپذیری ترکیب جمعیتی است که در نتیجه مهاجرت های بی رویه به وجود می آید. نوسانپذیری جمعیتی با ایجاد عدم تعادل و افزایش موضعی در ترکیب جمعیت که به بزرگتر شدن شهرها می انجامد پیش بینی و ارزیابی کمی را دشوار کرده، به علت نوسان کاذب در تقاضای برخی اقلام و خدمات، سطح هزینه ها را بالا می برد. این وضعیت در کشورهای در حال توسعه که

مشکلات ساختاری مانند مشکلات حمل و نقل، راه، و نارسایی در امکانات بسته بندی و انبار دارند بیشتر نمایان است. به عنوان مثال، یکی از عوارض اجتناب ناپذیر مهاجرت های بی رویه، پدیده لمپنیسم است که به صورت یک بیماری و ویروس، جامعه را از فرهنگ کار اقتصادی تهی می سازد.

ساختار اقتصادی و بهره وری

با توجه به نقش پارامترهای کلان در سطح بهره وری و وجود بسیاری از پارامترهای اقتصادی در این عوامل کلان، بهره وری در درصد بالایی به ساختار اقتصادی ارتباط دارد. در ساختارهای اقتصادی از نوع توسعه نیافته بار هزینه فعالیت های جاری اقتصاد عمدتاً بر عهده بخش دولتی قرار دارد. پژوهش انجام شده در سال ۱۳۷۴ این وضعیت را مورد تأیید قرار داد (جدول شماره ۳) (۱)

همانگونه که در جدول شماره ۳ مشاهده می شود به استثناء درآمد و خدمات محصولات، استفاده از منابع بودجه ای، یکی از عمده ترین منابع تأمین مالی مؤسسات را تشکیل می دهد. به بیان روشن تر غالب مؤسسات در شکل مؤسسات انتفاعی بخش اساسی نیازهای مالی خود را از طریق بودجه تأمین می کنند.

جدول شماره ۳- منابع تأمین بودجه

ردیف	روش تأمین مالی	تعداد درصد مؤسسات استفاده کننده از روش تأمین مالی
۱	استقراض (وام - اعتبار)	۳۶ درصد از مؤسسات
۲	قرضه*	۴/۵
۳	سهام	۹
۴	پیش فروش (کالا - خدمات)	۱۸
۵	فروش دارائیه	۶۴
۶	درآمد محصولات - خدمات	۹۱
۷	اجاره	۶۴
۸	واگذاری بخشی از عملیات (قراردادی)	۲۷
۹	استفاده از سود تقسیم نشده	۴/۵
۱۰	" ذخایر و اندوخته ها	۲۳
۱۱	فروش دانش تکنیکی	۳۶
۱۲	مشارکت بانکی	۲۳
۱۳	دریافتی در بودجه کشور	۶۴
۱۴	سایر منابع	۸۲

منبع: پژوهش انجام شده در دوره کارشناسی ارشد در مرکز آموزش مدیریت دولتی غرب کشور (۱۳۷۴)

* مورد انتشار قرضه (ارواق مشارکت) مربوط به شهرداری است.

۱- این بررسی در تعداد محدودی از مؤسسات (۲۲ سازمان) انجام شد و یک تصویر نسبی از روش های تأمین مالی در سازمانها را نشان می دهد.

این وضعیت میزان اتکاء مؤسسات تولیدی خدماتی را به منابع مالی در اختیار بخش عمومی نشان می‌دهد وجود این منبع تأمین مالی نیاز مؤسسات به درآمد زایی و توجه به مبانی کارآیی را در حداقل حفظ کرده و آثار دیگری چون کاهش نسبی تشکیل سرمایه یا عدم تحرک و پویایی در تولید کل و سرانه، گسترش بی‌رویه خدمات، عدم تناسب بین سیاستهای پولی و بانکی، توزیع نامتعادل درآمد و حجم وسیع نقدینگی را به دنبال خواهد داشت.

ساختار مدیریتی و بهره‌وری

ساختار مدیریتی به یک تعبیر تنظیم کننده و خط مشی گذار ساختار و تشکیلات اقتصادی است و به تعبیر دیگر، خود زیرمجموعه‌ای از کل ساختار اقتصادی به شمار می‌آید. حدود و نحوه عمل دستگاههای اداری اجرایی از شاخصهای چون دخالت مؤثر بخش عمومی، تناسب فعالیت با درآمد و گسترش متناسب وظایف قابل ارزیابی است. ساختار مدیریتی توزیع متعادل فعالیتها و آثار مالی و اقتصادی آنها را تسهیل می‌کند و از این طریق کارآیی و سطح بهره‌وری را افزایش می‌دهد. تمرکز فعالیتها در یک بخش به افزایش هزینه‌های مالی، اداری و عملیاتی منجر می‌شود و، با توجه به دستیابی نسبتاً آسان مؤسسات دولتی به اعتبارات و تسهیلات بانکی، هزینه‌های مالی این گونه مؤسسات را به شکل بی‌رویه‌ای افزایش می‌دهد. این وضعیت، به رغم گسترش تولید و خدمات، الزاماً به حفظ و رشد کارایی در سطح مطلوب نمی‌انجامد.

بوروکراسی، که به لحاظ نظری از مؤثرترین زمینه‌های ساختاری و رشد سازمانهاست، در صورت برخورداری نبودن از عناصر و وظایف اصلی، مشکلات مضاعفی را فراهم مدیریت قرار می‌دهد. این پدیده در عین برخورداری از نقاط قوتی چون پیش‌بینی و ثبات و رفتار عقلایی و سازمان یافته، ممکن است با آثار منفی و مشکل‌زا مانند جمود شخصیت و جا به جایی اهداف قرین باشد. بررسی انجام شده در سال ۱۳۷۵ مشخص کرد که بوروکراسی در نظام اداری ایران از بعضی جهات به مشکلاتی رو به رو می‌باشد. این وضعیت در جدول شماره ۴ به تصویر درآمده است.

جدول شماره ۴- ارزیابی بوروکراسی در سازمانها

بررسی جنبه‌های مختلف بوروکراسی	
جنبه‌ها	زمینه‌ها و موارد مواجه با نارسایی
عناصر بوروکراسی	سلسله مراتب، قابلیت‌های حرفه‌ای (تخصص‌ها)*، جنبه‌های شغلی و رفتاری، مقررات*، اختیار و قدرت قانونی*
وظایف بوروکراسی	تخصص‌گرایی*، ساختار، پیش‌بینی و ثبات*، رفتار عقلایی*، دموکراسی و مردم سالاری*
جنبه‌های منفی	خشکی و انعطاف‌پذیری، جمود شخصیت، جابه‌جایی اهداف*، محدودیتهای طبقه‌بندی، ساختار سلسله‌مراتبی، هزینه کنترلها و نظارتها*، نگرانی و اضطراب
عوارض کلان*	تقلیل ظاهری بیکاری پنهان، کم‌کاری و افت بازده، تقلیل سطح کیفی کار مولد در سازمانها، ایجاد رقابت ناسالم در کارکنان هم‌رده، مشکلات مدیریتی، کاهش سطح بهره‌وری، نارضایتی عمومی از سازمانها (تنشهای فرهنگی - اجتماعی)، افزایش سطح هزینه‌ها و قیمت‌ها

ماخذ - پژوهش انجام شده در مرکز آموزش مدیریت دولتی سمنان - ۱۳۷۵، * موارد دچار نارسایی

مسائل مدیریتی مؤثر بر سطح بهره‌وری در جهان در حال توسعه در بوروکراسی خلاصه نمی‌شود. براساس مطالعات، مسائل عمومی سیستم اداری کشورهای در حال توسعه در موارد زیر مشخص شده است:

(الف) تقلیدی بودن ساختار سازمانی، تشکیلاتی و مدیریتی

(ب) بازدهی کم و نامؤثر بودن نظام اداری در اشکالی چون تورم پرسنلی در رده‌های پایین، نارسایی و ضعف تخصصی، ضعف نسبی نظام آموزش عالی در تربیت کادر متخصص، روحیه کسب مدرک، فقدان انگیزش، نبودن نظام‌های مؤثر ارزشیابی و کنترل، حقوق و دستمزد، تشویق و تنبیه.

(پ) جایگزین هدفهای فردی به جای اهداف عمومی

(ت) نظام غیربهرینه منابع انسانی، نمادهایی چون حاکمیت رابطه به جای ضابطه، تأکید ظاهری بر اجرای مقررات، فقدان نظام آزمون و سنجش استاندارد و آزمونهای معتبر روانشناسی و علاقه سنجی، مدارک تحصیلی به منزله پروانه ورود به خدمات.

(ث) انحراف پذیری در انجام دادن وظایف، استفاده غیراصولی از مقام و موقعیت، پیچیدگی قوانین و بوروکراسی عریض و طویل، ناآگاهی عمومی از حقوق خود، فقر مادی و عدم همپایی حقوق با هزینه.

(ج) سخن پراکنی و عمل‌گریزی، فقدان برنامه‌های استراتژیک.

(چ) موارد خاص دیوانسالاری - انباشت بی‌حد اختیارات، سازمانهای غول آسا با بهره‌گیری از تخصصهای فنی و استفاده از قوانین و مقررات دولتی، فقدان نظامهای پیشرفته کنترل و نظارت نظام اداری بیمار.

(ح) احاطه غیرسازمانی؛ تسلط قالبهای غیررسمی و پیش‌بینی نشده بر سازمان.

(خ) روحیه تقدیرگرایی در اشکال اعتقاد به سرنوشت محتوم، روحیه انفعالی و عدم تحرک و تلاش. اینگونه ابتلائات مشترک نظام اداری کشورهای در حال توسعه در یک بررسی در سطح خرد مورد ارزیابی قرار گرفت که نتیجه به شرح جدول شماره ۵ حاصل شد.

جدول شماره ۵ - نارسائیهای نظام اداری

ردیف	عنوان عوامل مورد بررسی	موارد مثبت مشاهده شده
۱	ساختار نامتناسب و غیرپاسخگو	۶۰ درصد
۲	بازدهی کم و ناکافی	۵۰٪
۳	جابه‌جایی هدفهای فردی و عمومی	۴۰٪
۴	ضعف ضابطه‌گرایی	۴۰٪
۵	انحراف پذیری	۴۰٪
۶	سخن پراکنی و عمل‌گریزی	۶۵٪
۷	موارد خاص دیوانسالاری	۶۵٪
۸	احاطه غیر سازمانی	۵۵٪
۹	انفعالی محوری	۶۵٪

عوامل زیر مجموعه نارسائیهای موضوع جدول شماره ۵ به شرح زیر توضیح داده شده است:

الف - ساختار نامتناسب و غیرپاسخگو در مشاهدات مختلف با عناوین انضباط کلاسیکی، جوابگو نبودن با شرایط تحول یافته، بعضاً وجود مدیریت از نوع ماشین امضا، موارد ناهماهنگ با فرهنگ اسلامی.

ب - بازدهی کم؛ در تعبیر، ضعف تخصصی، رابطه‌مندی، مدرک گرایی، تخصیص نامناسب و تاراج مشاغل، فقدان نظام ارزشیابی تشویق و تنبیه پویا، رواج روش آزمون و خطا.

پ) جابه جایی هدفها؛ تقدم منفعت گرایی شخصی بر سازمانی، تلقی غیراصولی از مواضع و موقعیت‌های سازمانی (سکوری پرتاب)، رفتار سازمانی افراط تفریطی.

ت) ضعف ضابطه گرایی قابل مشاهده در زمینه‌های رابطه گرایی، فرهنگ توصیه، ارزشیابی، جذب و ارتقاء سلیقه‌ای.

ث) انحراف پذیری، تورم پرسنلی در رده‌های میانی و اجرایی، پیچیدگی بعضی مقررات جاری، پیچ و خمهای بوروکراسی.

ج) عمل گریزی، اصرار بر توجیه بیانی تا عملی، سخنرانهای رادیکالی به منظور ارائه منش مترقیانه، کلی گویی و ارائه آمار و ارقام غیرواقعی.

چ) موارد خاص دیوانسالاری، سازمانهای موازی، نظامهای غیرمکانیزه یا نیمه مکانیزه با رواج کاغذ بازی، توزیع نامناسب اختیارات امکانات و نیروی انسانی.

ح) احاطه غیرسازمانی، تشکلهای قومی، صنفی، مسلکی و سایر انواع، بعضی تشکلهای غیررسمی مغایر با اهداف سازمانی.

خ) انفعالی محوری - تجلی تقدیرگرایی در اشکال مختلف: ضدیت با تغییر و تحول، عدم امنیت شغلی، تقابل فکری با برنامه‌ریزی.

یکی دیگر از اشکال ارزشیابی بهره‌وری در مدیریت تئوری Z است، این نظریه که بر اساس دیدگاه Ouchi مطرح شد با تلفیقی از مدیریت ژاپنی و مدل غربی، هفت متغیر مشترک را به عنوان مبانی ساختار مدیریتی عنوانی می‌کند:

۱) ساختار سازمانی (Structure)، ۲) استراتژی سازمانی (Strategy)، ۳) سیستم‌های اطلاعاتی (Systems)، ۴) مهارتهای عمده سازمانی (Skills)، ۵) سبک مدیریت (Style)، ۶) بافت نیروی انسانی (Staff)، ۷) اهداف غائی (Superordinate goals) وضعیت بهره‌وری در نظام اداری ایران نیز از پارامترهای هفتگانه مزبور قابل ارزیابی است. با توجه به تحقیق انجام شده که در خصوص ۹ مورد مشترکات نظام اداری جهان در حال توسعه به عمل آمد، در میان عوامل هفتگانه (S7)، نظام اداری ایران با مشکلاتی در متغیرهای شماره ۱، ۳، ۴، ۵ و ۶ روبرو می‌باشد به عبارت بهتر، افزایش بهره‌وری نظام اداری ما نیاز به تجدید ارزیابی و بازنگری متغیرات مزبور دارد.

با توجه به پژوهشهای مورد اشاره، پدیده‌های مدیریتی تاثیر گذار در سطح ضعیف بهره‌وری را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

(۱) استفاده غیربهبهینه از منابع انسانی - نظام منابع انسانی در شکل مطلوب از نظامهای برنامه‌ریزی و تأمین، بهسازی، و نگهداری منابع انسانی تشکیل می‌شود که هر یک به نوعی در افزایش کارآیی منابع انسانی فعال و افزایش بهره‌وری نقش به سزا دارند.

بوروکراسی نارسا، تورم پرسنلی و نیروی انسانی متخصص و مورد نیاز از یک سو، و خلأهای اطلاعاتی و تجربی بعضی مدیران از سوی دیگر تضعیف شدید بهره‌وری دامن زده است. در واقع استفاده غیربهبینه از منابع انسانی، ناشی از دو مؤلفه اساسی ساختار سازمانی و عدم کارایی مدیریتی است.

(۲) **عدم استفاده از تکنیکهای مدیریت علمی** - مکتب مدیریت علمی از اوایل قرن بیستم تحول جدیدی در علم و تکنیکهای اداره سازمان به وجود آورد. کاربرد مکانیسم مدیریت علمی در کشورهای در حال توسعه با مشکلات جدی رو به رو بوده است و قسمتی از مسئله به نبودن تجهیزات ارزیابی کمی و ضعف قابلیت‌های علمی در رده‌های سرپرستی و میانی ارتباط پیدا می‌کند. اجرای امور از محمل و بار علمی نسبتاً ضعیف برخوردار است و این وضعیت فرآیند ارزیابی و نظارت را دشوار می‌کند.

(۳) **ساختار نامناسب و نوسانپذیری مقررات** - اگرچه مقررات در نظام اداری، متناسب با تحولات تغییر می‌کند نوسانپذیری زیاد عنصر مقررات ممکن است آثار سوء و عدم اطمینان به دنبال داشته باشد. نامتناسب بودن ساختار مقررات به ایجاد دو عارضه اجتناب ناپذیر (۱) محدودیت رشد و (۲) بروز اختلالات می‌انجامد. هر دو عارضه، بهره‌وری را شدیداً تحت تأثیر قرار می‌دهد. ناپایداری تغییرات سریع مقررات و دستورالعملها یکی از معضلات اساسی کشورهای در حال توسعه شناخته شده است. (۱)

(۴) **خلأ اطلاعاتی** - فقدان اطلاعات دقیق و به هنگام از مسائل مؤثر در سطح بهره‌وری است. این معضل به طور مستقیم مدیران را در خلأ اطلاعاتی قرار می‌دهد و امکان تصمیمگیری آگاهانه را از آنان سلب می‌کند. در نتیجه این وضعیت، پدیده‌ای با عنوان تحمل ابهام در محیط شکل گرفته و شفافیت اطلاعاتی در ابعاد مورد لزوم متصور نمی‌باشد. نارسائی نظام اطلاعات مدیریتی (MIS) مهمترین عامل باز دارنده در رشد و توسعه سازمانی و افزایش بهره‌وری است. در بین آثار و پیامدهای خلأ اطلاعاتی، می‌توان از ارتشا و کلاهبرداری سه میلیارد تومانی یک شرکت تولید پوشاک نام برد که از طریق انتشار ترازنامه غیرواقعی و سوءاستفاده از اطلاعات انجام شد. (۲)

(۵) **ضعف ابعاد نظارتی** - بخشی از نظارت به عهده کنترل‌های داخلی در سازمان است و قسمتی دیگر را مبادی خارج از سازمان، از جمله سازمانهای حسابرسی و بازرسی، انجام می‌دهند. در کشورهای در حال توسعه به علت بهره‌برداری ناکافی از تکنیک‌های مدیریت علمی و ضابطه‌مندی ضعیف فعالیتها، کنترل و بازرسی با دشواریهایی مواجه است و به گفته کارشناسان برای بهره‌برداری از یک نظام نظارتی پیشرفته خلأهایی وجود دارد. (۳) هر دو بخش کنترل‌های داخلی و خارجی سازمان با نارسائی تخصصی و عدم کفایت قابلیت‌های ضروری مواجه می‌باشد و این وضعیت ابعاد نظارتی را در حداقل شرایط لازم قرار می‌دهد.

(۶) **طیف محدود انگیزه** - تنوع انگیزه به عنوان مشوق فعالیت در سازمان به افزایش بهره‌وری منجر می‌شود. انگیزه‌هایی که مبتنی بر حصول هدفهای شخصی و همخوانی آنها هدفهای سازمانی است سازمان را به جانب رشد و باروری سوق می‌دهد. در نظام اداری توسعه نیافته، انگیزه‌ها محدود و اثربخشی آنها ضعیف است. از جهت سلسله نیازها، به ویژه نیازهای اولیه (دیدگاه مزلو)، معمولاً قسمتی از نیازهای کارکنان بدون پاسخ می‌ماند و از زاویه عوامل انگیزشی محیطی (نوع

دوم متغیرات انگیزشی در نظریه هرزبرگ) سازمانها در حداقل قرار دارند. نگرش به منابع انسانی عمدتاً بر محور تئوری X مک گریگور قرار دارد و توجه به منابع انسانی براساس تئوری Y (موجودیت رشدگرا، مسئولیت پذیر و دارای قابلیت خودکنترلی) از جایگاه لازم برخوردار نیست.

(۷) سازمانهای موازی - سازمانهای موازی علاوه بر اجرای یک مأموریت یکسان باعث ایجاد هزینه‌های مضاعف در فرآیند تولید و توزیع می‌شوند. بالا رفتن سطح هزینه، تنها اثر فعالیت سازمانهای موازی نیست بلکه اختلال در سیستم مدیریت، ایجاد تنش بین کارکنان هم‌رده، افت سازمانی عملیات، و احاطه سازمانهای غیررسمی را به دنبال دارد.

زمینه‌های بهره‌وری ضعیف

طبق گزارش اخیر بانک جهانی در بین ۲۰۰ کشور مختلف جهان، لوکزامبورک با درآمد سرانه ۴۱،۰۰۰ دلار در سال در رده اول و موزامبیک با درآمد سرانه معادل ۸۰ دلار در سال فقیرترین کشور جهان می‌باشد.^(۱) در بخش کشورهای توسعه یافته نظامهای پولی پیشرفته مانند کارت پول پیشرفته مانند کس، جابه جایی پول از یک کارت به کارت دیگر بدون استفاده از بانک یا واسطه را امکان پذیر ساخته و تسهیلات شگرفی در ابعاد تجاری ایجاد کرده است.^(۲) در حالی که اینگونه ویژگیهای درآمدی و تسهیلاتی در جهان توسعه یافته وجود دارد بررسیهای دامنه دار در مورد چگونگی رشد و توسعه فعالیتها، پیش‌بینی وضعیت آتی سازمانها و شرکتها را از طریق ارزیابی معیارهای کمی غیر قابل اطمینان می‌داند و به منظور حصول اطمینان از روند سالم فعالیتها بررسی عوامل غیر کمی مانند اشتباهات و غفلتهای مدیران، سوءاستفاده‌ها، تجارب مدیریتی و تخصصی (متناسب با نوع فعالیت سازمان) و لیاقت و شایستگی مدیران لازم می‌شمارد.^(۳)

بنابراین تاثیر درآمد سرانه در سطح بهره‌وری به عنوان یک عامل اقتصادی قابل انکار نمی‌باشد. به بیان روشنتر، ابتدا رفع معضلات زیربنایی و سپس مرتفع ساختن موانع نظام اداری، افزایش سطح کارایی و بهره‌وری را به ارمغان خواهد آورد. آنچه در این مورد شایان اهمیت است در یک گام ضروری آزادسازی فعالیتهای تولیدی از احاطه مستقیم بخش دولتی، تقلیل بار مالی دولت و ایجاد اصلاحات بنیانی در تشکیلات اداری و اجرایی به صورت بازسازی نظام اداری، تحول در بهره‌وری را به دنبال خواهد داشت. در این مورد ابزارهایی مانند حجم عظیم درآمد ارزی، سیاستهای پولی و اعتباری، تشکیلات گسترده اداری، مالی و اجرایی، قدرت قانونگذاری، بودجه و سیاستهای مالی، شرکتها و مؤسسات مشاوره فنی که به عنوان ابزارهای در اختیار دولت شناخته شده‌اند مورد بازنگری کامل قرار می‌گیرند. گامهای دیگری چون تجدید نظر و ساده سازی مقررات، ایجاد استانداردهای فنی، اجرایی، نظارتی و ضوابط انتخاب مدیران، تقویت احساس مسئولیت جمعی، پی افکنی هنجارهای نوین اجتماعی و بازنگری در نظامهای خدمات رسانی تحول اساسی در ساختار نظام اداری و رشد بهره‌وری را تسریع می‌کند.

خلاصه

سطح بهره‌وری نشان دهنده ابعاد رشد و توسعه یافتگی اقتصاد و پایین بودن سطح بهره‌وری ناشی از عوامل متعدد می‌باشد. این عوامل را به دو گروه پدیده‌های اقتصادی و مدیریتی می‌توان دسته بندی کرد. عدم رشد کافی بهره‌وری عوارض و

پیامدهایی چون تشدید وابستگی و گسترش نابرابریهای اجتماعی و فرهنگی به دنبال خواهد داشت. نارسائیهای مختلف نظام اداری زمینه ساز سطح ضعیف بهره‌وری است. و در این مورد ساختار نامناسب و برخی عوامل غیرساختاری در دستگاهها به تشدید این وضع دامن می‌زنند. برای ارتقاء بهره‌وری در نظام اداری، استفاده بهینه از منابع انسانی، تکنیکهای مدیریت علمی، ایجاد و تثبیت ساختار مناسب مقرراتی، رفع خلأهای اطلاعاتی، گسترش طیف انگیزه‌ها، برچیدن سازمانهای موازی و در نهایت گسترش ابعاد نظارتی ضروری به نظر می‌رسد.

منابع:

- 1) Brightman, John; "Caxhless Society" in *Ericsson conncxlon The International Communication Magazine* Sept.96 PP7-11
- 2) Francis, J, Clark; *Management of Investment*, Mcerawhill, 1988
- 3) Haugen, R.A, *Modern Investment Theory*, Prentice Hall, Englewood cliffs, N.J, Illinois, 1986.
- 4) Lev, B. *financial Statement Analysis, A New approach*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1974, P.138
- 5) Iorle, J & Breal R.; *Modern Development in Investment Management*, 1978, PP 669-83: The Dryden Press Illinois.
- 6) Rybczinski, T. "Financial Risk & Public Policy" *The Royal bank of Scotland Review*, 1985.

۷- اطلاعات: شماره ۲۰۷۷۶-۷۵/۳/۹ ص ۷

" ۲۰۹۳۵-۷۵/۹/۱۸ ص ۳

" ۲۰۹۴۱-۷۵/۹/۲۶ ص ۷

" ۲۱۰۲۵-۷۶/۱/۲۵ ص ۱۴

" ۲۱۰۳۰-۷۶/۱/۳۱

" ۲۱۰/۳۴-۷۶/۲/۴

" ۲۱۰۳۸-۷۶/۲/۱۰

۸- الوانی، سیدمهدی؛ نظامهای اداری تطبیقی، دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۳، ص ص ۶۱-۶۹.

۹- ایران، شماره ۶۲۵-۷۶/۱/۱۷ و شماره ۶۴۲-۷۶/۲/۷

۱۰- جهان اقتصاد، شماره ۷۵۰-۷۵/۱۰/۱

۱۱- جهانخانی، پارسائیان؛ بورس اوراق بهادار، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۷۴، ص ص ۳۱-۵۳

۱۲- عظیمی ارانی، حسین؛ مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، نشرنی، ۱۳۷۱؛ ص ص ۸۵-۲۲۴

۱۳- کهن، گوئل، تئوریهای سازمان و مدیریت، تهران، مؤسسه اطلاعات، ۱۳۶۸.

۱۴- کیهان شماره ۱۵۵۱۴-۷۴/۹/۱۳ ص ۵، کیهان مورخه ۷۶/۱/۳۱

۱۵- میرسپاسی، ناصر، مدیریت منابع انسانی، نگرش نظام گرا، نقش جهان، ۱۳۶۳.

۱۶- همشهری، شماره ۱۱۳۱-۷۵/۹/۷، ص ۶ و شماره ۱۲۲۸-۷۶/۱/۲۱- ضمیمه «بورس».