

در جست و جوی راه

نوشته: دکتر ناصر میرسپاسی

مقدمه

این مقاله به چگونگی افزایش بهره‌وری در سازمان‌های دولتی، به ویژه سازمان‌های اداری و خدماتی که ماهیتاً با سازمان‌های بخش خصوصی متفاوت‌اند می‌پردازد. ادعای نگارش حاضر این است که بهره‌وری در سازمان‌های دولتی وسیله، و در سازمان‌های بخش خصوصی معمولاً هدف است.

شاید برای بسیاری از صاحب‌نظران مقوله بهره‌وری، عنوان این مقاله (در جست‌وجوی راه) نامناسب جلوه کند، زیرا در دهه اخیر آن‌قدر مطلب در زمینه بهره‌وری و شیوه‌های طرح‌ریزی و به کارگیری تدابیر مدیریتی جهت افزایش بهره‌وری در متون مدیریت مطرح شده است که شاید برخی بگویند «راه پیدا است، کافی است در این راه قدم گذاشت.»

به نظر نگارنده، راه افزایش بهره‌وری در سازمان‌های دولتی، که در آن تأکید خاصی بر مسئولیت‌های اجتماعی و ارزش‌های اخلاقی است - آن هم در شرایطی که فشار اقتصادی زندگی عرصه را بر کارکنان دولت تنگ کرده است - چندان شناخته شده نیست.

مشکلات افزایش بهره‌وری در دستگاه‌های دولتی - که بیشتر سیاسی‌اند تا اقتصادی - متعدد است. در این مقاله سعی شده است به پاره‌ای از مشکلات با استفاده از تحلیل‌های نظری و پاره‌ای از تحقیقات میدانی پرداخته شود. شاید بتوان گفت علت اصلی طرح مشکلات بهره‌وری در همه سازمان‌ها، از جمله سازمان‌های دولتی، مبهم بودن خود کلمه بهره‌وری است. زیرا در متون و گزارش‌های تحقیقی موجود، ده‌ها تعریف از بهره‌وری با مفاهیم مختلف ارائه شده است. این ابهام در

مفهوم، خود عامل عمده‌ بازدارنده‌ای در راه شناخت و به‌کارگیری تدابیر مربوط به مقوله بهره‌وری است. بسیاری نشانه‌هایی که ما را متوجه اهمیت بهره‌وری در بخش دولتی می‌کنند و مشکلاتی را که در این راه وجود دارند نشان می‌دهند. از جمله این نشانه‌ها نارضایتی مراجعان به دستگاه‌های دولتی انجام نگرفتن خدمات مورد نیاز آنها و تأخیرهای طولانی در پاسخ‌گویی به نیاز آنهاست، هرچند که با هزار سفارش و توصیه باشد یا انگیزه‌های دیگری برای متصدیان مربوطه ایجاد کنند. همین‌طور تعداد بی‌شماری از کارکنان که سرگردان و بی‌هدف در اتاق‌های مختلف دستگاه‌های اداری در حرکت‌اند، و یا بسیاری از میزهای خالی از متصدی و بسیاری نشانه‌های دیگر.

از سوی دیگر اطلاعاتی از رسانه‌های جمعی دریافت می‌شود که مثلاً "ساعت کار رسمی هفتگی سازمان‌ها ۵۲ ساعت است (۲۴ ساعت رسمی، به‌علاوه ۸ ساعت اضافه‌کار هفتگی)، ولی در عمل فقط ۷ ساعت و ۸ دقیقه کار مفید انجام می‌گیرد؛ به تعبیر دیگر، کارکنان چنین سازمان‌هایی در هفته حتی کم‌تر از ۸ ساعت اضافه‌کاری دریافتی کار می‌کنند. حتی ادعا شده است که متوسط کارکنان دولت یک ساعت و کارکنان صنعت حداکثر دو ساعت است. در حالی که میانگین کار مفید در انگلیس ۶ ساعت و ۱۵ دقیقه، در پرتغال ۸ ساعت و ۲۰ دقیقه، و در مجموعه کشورهای اروپایی ۷ ساعت و ۲۰ دقیقه است. حال ساعات کار مفید در ژاپن و کره جنوبی، که مراتب از اروپا نیز بالاتر است، جای خود دارد.^۱

از آن سو هم باید در نظر داشت که دستگاه‌های دولتی در کل، و نظام اداری کشور خودمان به طور خاص، محدودیت‌ها و موانع چشم‌گیری برای اعمال مدیریت مؤثر در افزایش بهره‌وری دارند که بدون توجه به این محدودیت‌ها، ممکن است پایین بودن سطح بهره‌وری تا میزان اشاره شده ما را کاملاً مأیوس و ناامید سازد. در این که بهره‌وری در سازمان‌های دولتی در سطحی بسیار پایین قرار دارد چندان اختلاف نظر نیست ولی آنچه که مورد اختلاف نظر است علل پایین بودن بهره‌وری، به ویژه بهره‌وری منابع انسانی، است. و تبعاً این عدم شناخت، مانع پیدا کردن راه‌حل‌های مناسب برای این معضل اداری دستگاه‌های دولتی کشور می‌شود.

عامل عمده دیگری که پیدا کردن راه افزایش بهره‌وری را دشوار می‌سازد، سیاسی بودن دستگاه‌های دولتی است، که ایجاب می‌کند اثربخشی سازمان‌ها بیش از کارآیی شان مورد تأکید باشد.

به عبارت دیگر، گاه لازم است که بعضی از خدمات اجتماعی با هر قیمت ممکن انجام شود و اقتصادی بودن یا نبودن این گونه اقدامات چندان مورد نظر و توجه نباشد.

از سوی دیگر، پاره‌ای از اقداماتی که منجر به رشد و توسعه اقتصادی می‌شوند ممکن است عامل بازدارنده‌ای در توسعه اجتماعی و ایجاد فضای سالم اجتماعی باشند.^۲

درباره تعارض سیاست‌ها و تدابیر توسعه اقتصادی و اجتماعی اخیراً اظهار نظرهای بسیار عمیق و قابل توجهی ارائه شده است که فرصت اشاره به آن‌ها در این مقاله نیست.^۳

توصیه مهم مقاله حاضر این است که چون چاره‌های موردی اعمال شده در زمینه افزایش بهره‌وری دیگر کارساز نیست، بنابراین باید در جست‌وجوی راه‌های نو بود و در اعمال آن‌ها جسارت به خرج داد.

با عنایت به هدف فوق لازم است ابتدا تعاریفی از بهره‌وری ارائه شود و به شاخص‌هایی که عملکردهای غیرکمی اداری و خدماتی را بتوان با آن سنجید، اشاره کرد، سپس نظریه ویژه‌ای پرداخت که تاکنون چندان به آن توجه نشده است و سپس تدابیری نو برای افزایش بهره‌وری سازمان‌های دولتی ارائه کرد. ارائه و پیاده کردن راه‌هایی که تاکنون به کار گرفته نشده و یا حتی شناخته شده نباشند اقدامی در حوزه مدیریت استراتژیک به شمار می‌آید. طبعاً اعمال آن‌ها بدون ریسک نخواهد بود.

با عنایت به مقدمه‌ای که در مورد مسائل و مشکلات بهره‌وری آمد، لازم است ابتدا تعاریف متداولی را که از این واژه شده است بیان کرد و مفهومی را که عمدتاً مورد نظر مقاله حاضر است مشخص نمود، و سپس توصیه‌های مورد نظر را در چارچوب این تعریف ارائه کرد.

تعریف بهره‌وری

در اغلب تعاریفی که از بهره‌وری شده، این مفهوم با اثربخشی^۴ و کارایی^۵ مرتبط دانسته شده است، لذا لازم است ابتدا تعریفی از این دو واژه ارائه شود، آنگاه در تحلیل نهایی مشخص شود که چرا در شرایطی که اثربخشی بر کارایی تقدم دارد، اعمال تدابیر مدیریتی برای افزایش بهره‌وری دشوار است.

۱- «کارایی» عبارت است از نسبت برون‌داد واقعی^۶ به برون‌داد مورد انتظار (استاندارد)^۷. به عنوان

مثال، اگر استاندارد کار در یک شغل ۱۸۰ واحد کار در ساعت یا روز باشد و یک کارمند ۱۲۰ واحد کار در ساعت یا روز انجام دهد، کارآیی این کارمند برابر است با $0/667 = \frac{120}{180}$ یا حدوداً ۶۷ درصد.

۲- «اثربخشی» عبارت است از میزان تحقق اهداف و انجام موفقیت‌آمیز مأموریت. بنابر تعاریف فوق، نتایج به دست آمده از مجموع اقدامات انجام شده، اثربخشی، و مطلوبیت به کارگیری منابع در به دست آوردن نتایج حاصل، کارآیی نامیده می‌شود؛ به تعبیر دیگر، اثربخشی عبارت است از عملکرد و کارآیی مطلوبیت در تخصیص منابع.

باتوجه به دو تعریف فوق، می‌توان گفت کارآترین روش انجام هر کار همیشه اثربخش‌ترین راه نیست و در مواردی که تحقق هدف اهمیت بیشتری دارد - مانند بسیاری از خدمات عمومی - کارآیی در تقدم بعدی قرار می‌گیرد.

۳- «بهره‌وری»^۸. اولین بار در سال ۱۷۶۶ میلادی در مقاله‌ای که Qmesnay امریکایی نوشت مطرح شد و در سال ۱۸۸۳ میلادی، Littre آن را در مقاله‌ای تحت عنوان «علاقه به تولید»^۹ به کار برد. با این حال، تا اواسط قرن حاضر (۱۹۵۰) در مفهومی که فعلاً در دنیا مطرح است به کار نرفته بود. در سال ۱۹۵۰ سازمان همکاری اقتصادی اروپا (OECD) تعریف رسمی زیر را از بهره‌وری ارائه داد: «بهره‌وری عبارت است از پارامتری که از تقسیم برون‌داد به یکی از عوامل تولید به دست می‌آید.» با این تعریف می‌توان از بهره‌وری سرمایه، بهره‌وری مواد اولیه، و غیره صحبت به میان آورد و برحسب این که محصول (برون‌داد) در ارتباط با سرمایه به کار رود، یا مواد اولیه، یا سایر عوامل تولید، مربوط به آن عامل خاص می‌شود.^{۱۰}

با آن که در تعریف بهره‌وری مفاهیم متعددی مطرح شده است، ولی تعیین شاخص‌های پذیرفته شده در اندازه‌گیری بهره‌وری، به ویژه در مورد خدمات اداری و اجتماعی دشوارتر به نظر می‌آید.^{۱۱} به عنوان مثال، ادعا شده است که: «کارآیی + اثربخشی = بهره‌وری» و شاخص اندازه‌گیری بهره‌وری نسبتی است از تابع اثربخشی بر تابع کارآیی، که در این رابطه کیفیت و کمیت هر دو مطرح خواهند بود:

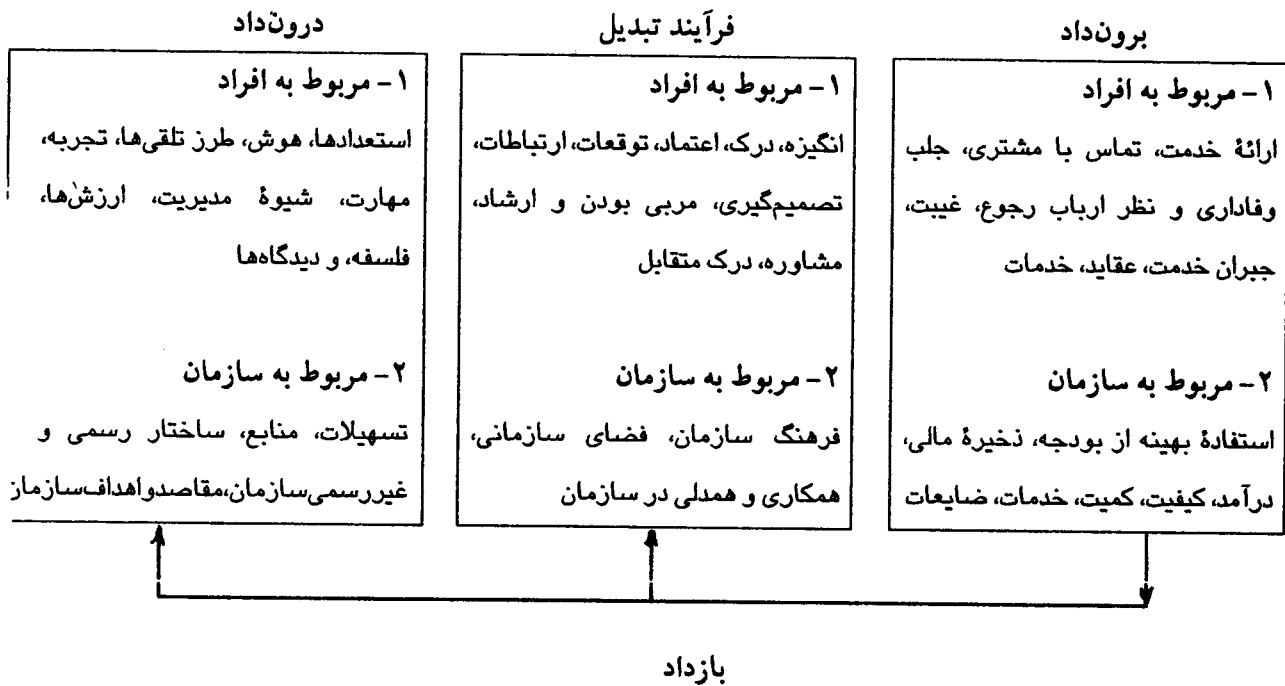
$$\text{شاخص بهره‌وری} = \frac{f(\text{اثر بخشی})}{f(\text{کارایی})}$$

نگرش به بهره‌وری در چارچوب پیشنهادات مقاله حاضر نگرشی سیستمی است. در این نگرش کلیه عوامل سازمانی به عنوان یک سیستم مورد تأکید است. همان‌گونه که معمولاً گفته می‌شود، یک سیستم متشکل از چهار عنصر اصلی است: درون‌داد، که عوامل علی نیز نامیده شده است؛ فرآیند تبدیل^{۱۲}، که عوامل واسطه یا پروسه نیز به آن می‌گویند؛ برون‌داد، که نتیجه نهایی یا عملکرد نیز گفته شده است؛ و بالاخره باز داد^{۱۳}، که مکانیسم کنترل و تنظیم نیز نامیده می‌شود. اشکال متعارف در محاسبه بهره‌وری این است که اغلب نقش فرآیند تبدیل نادیده گرفته می‌شود و صرفاً "نسبت عوامل محدود برون‌داد به درون‌داد محاسبه می‌شود.

برای آن که نقش فرآیند تبدیل درون‌داد به برون‌داد روشن شود و برای توجیه بیشتر توصیه‌هایی که در مقاله شده است آشنایی بیشتری از این عوامل به دست آید، بی‌مناسبت نیست که به عوامل عمده این سه عنصر بهره‌وری در سازمان به عنوان یک سیستم اشاره شود. برای جلوگیری از طول کلام ویژگی‌های این سیستم صرفاً" به صورت یک نمودار ساده ارائه می‌شود. (نمودار ۱)

در محاسبه بهره‌وری با استفاده از نسبت برون‌داد به درون‌داد، ملاحظه می‌شود که با توجه به نمودار شماره یک، بسیاری از متغیرهای حساس که به عنوان بخشی از متغیرهای درون‌داد، و بخشی از متغیرهای برون‌داد، و تقریباً" تمام فرآیند تبدیل، نادیده گرفته می‌شود و این خطا در محاسبه بهره‌وری خدمات اداری بیش از تولیدات صنعتی وجود دارد.

توصیه عمده مقاله حاضر توجه به فرآیند تبدیل است، که البته این فرآیند برحسب این که استراتژی سازمان در درازمدت یا میان مدت چه باشد، نقش‌های متفاوت خواهد داشت.



نمودار ۱ - نگرش سیستمی به عوامل بهره‌وری در سازمان

استراتژی سازمان و بهره‌وری

در قلمروی مدیریت استراتژیک، برای سازمان‌ها برحسب اهداف و مقاصد مورد نظرشان، چهار نوع استراتژی می‌توان قایل شد. و برحسب این که کدام استراتژی انتخاب شود، جایگاه بهره‌وری به شکل خاصی تبیین می‌شود (نمودار شماره ۲).

با این که در هر یک از انواع استراتژی‌هایی که در نمودار ۲ مطرح شده‌اند به بهره‌وری توجه شده است، ولی در همه استراتژی‌ها تأکید بر بهره‌وری یک‌سان نیست. به عنوان مثال، اگر استراتژی تأکید بر توسعه و گسترش فعالیت‌ها و وظایف داشته باشد، در این شرایط ریخت و پاش و بعضاً "حیف و میل و حتی در مواردی سوءاستفاده از موقعیت‌ها و اموالی که در اختیار است غیرقابل اجتناب می‌شود. در این حالت، هدف اصلی تحقق اهداف استراتژیک است و این امر معمولاً در سازمان‌های دولتی بیش از سازمان‌های خصوصی مطرح است^{۱۴} زیرا عمدتاً در دستگاه‌های خدماتی دولتی که هدف‌های اجتماعی و منافع جمعی را دنبال می‌کنند، تحقق اهداف - که اثربخشی تعریف شده است -

بر کارآیی تقدم دارد. فعالیت‌ها و تلاش‌هایی که مثلاً "سازمان محیط زیست، شهرداری‌ها، یا مراکز پژوهش انجام می‌دهند، از این دسته به شمار می‌آیند. بنابراین، میزان تأکید بر بهره‌وری برحسب نوع استراتژی و نوع فعالیت سازمان‌های دولتی امری اقتضایی تلقی می‌شود.

<p>۲- استراتژی بهبود کیفی تأکید بر به‌سازی و بهبود عملکردها و افزایش کیفیت کار</p>	<p>۱- استراتژی گسترش^{۱۵} تأکید توسعه فعالیت‌ها و ایجاد وظایف و فعالیت‌های جدید</p>
<p>۴- استراتژی کوچک کردن^{۱۶} تأکید بر کاهش وظایف و فعالیت‌های سازمان</p>	<p>۳- استراتژی بهره‌وری تأکید بر افزایش بهره‌وری و نسبت کار مورد نظر به هزینه آن</p>

نمودار ۲- نمایش چهار نوع استراتژی

شکل اندازه‌گیری بهره‌وری در نظام‌های اداری

به فرض این که استراتژی انتخابی تأکید بر بهره‌وری داشته باشد، در بخش دولتی و به ویژه آن بخش از دولت که به اصطلاح مرکز هزینه^{۱۷} به حساب می‌آید و به ازای بودجه ثابت و از پیش تعیین شده‌ای انجام مأموریت خاصی مورد انتظار است، اندازه‌گیری بهره‌وری با هر یک از شاخص‌ها و نسبت‌هایی که اشاره شد خالی از اشکال نیست، چرا که اندازه‌گیری بهره‌وری با هر یک از شاخص‌ها و دشوارتر اندازه‌گیری درون‌دادهاست. از آن گذشته، در شرایطی که مبلغ ثابت و از پیش تعیین شده‌ای (تخصیص اعتبار) برای انجام یک مأموریت خاص وجود دارد و سازوکار مدیریتی دقیقی هم رابطه نسبت کار انجام شده به منابع صرف شده را تعریف نکرده باشد، طبعاً "چندان انتظار بهره‌وری نمی‌توان داشت.

کمبود مهارت انگیزه کار

با این که معمولاً هر نظام اداری متشکل از چهار عنصر است - قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات، سیستم‌ها و روش‌ها، و بالاخره منابع انسانی (مدیران، کارشناسان، کارکنان) - ولی پایه حرکت‌های بهره‌وری در منابع انسانی نهفته است و شاید بتوان ادعا کرد که افزایش بهره‌وری در هر سازمان - اعم از تولیدی، خدماتی، و اداری - در گرو داشتن مدیران، کارشناسان، و کارکنانی ماهر، توانمند، و با انگیزه است.

در مطالعه رفتار کاری انسان در طی قرن حاضر نظریه‌های متعددی مطرح شده‌اند. اما آخرین نظریه‌ای که مورد توجه محافل علمی و مدیران اجرایی قرار گرفته است، جامع‌نگری یا سیستم‌نگری به رفتار کاری انسان است. و این توجه عمدتاً از سوی مدیرانی اعمال می‌شود که نقش تعیین‌کننده و تحول به عهده آن‌ها گذاشته شده است. پروفیسور ادوارد دمینگ، که پدر مدیریت مشارکتی ژاپن نامیده شده است، کتاب خود را با این پاراگراف آغاز می‌کند:

ما همه با اعتماد به نفس، شأن و منزلت، اشتیاق درون‌زا و

مشتاق یادگیری متولد شده‌ایم، ولی سیستم‌های مدیریتی

همه این‌ها را نابود می‌کند.^{۱۸}

مقایسه اطلاعات نمودار ۳ شاید شاهدهی برای ادعای دمینگ باشد.

اطلاعات نمودار ۳ نشان می‌دهند که در خلال ده سال مورد مطالعه، هزینه حقوق و مزایا در

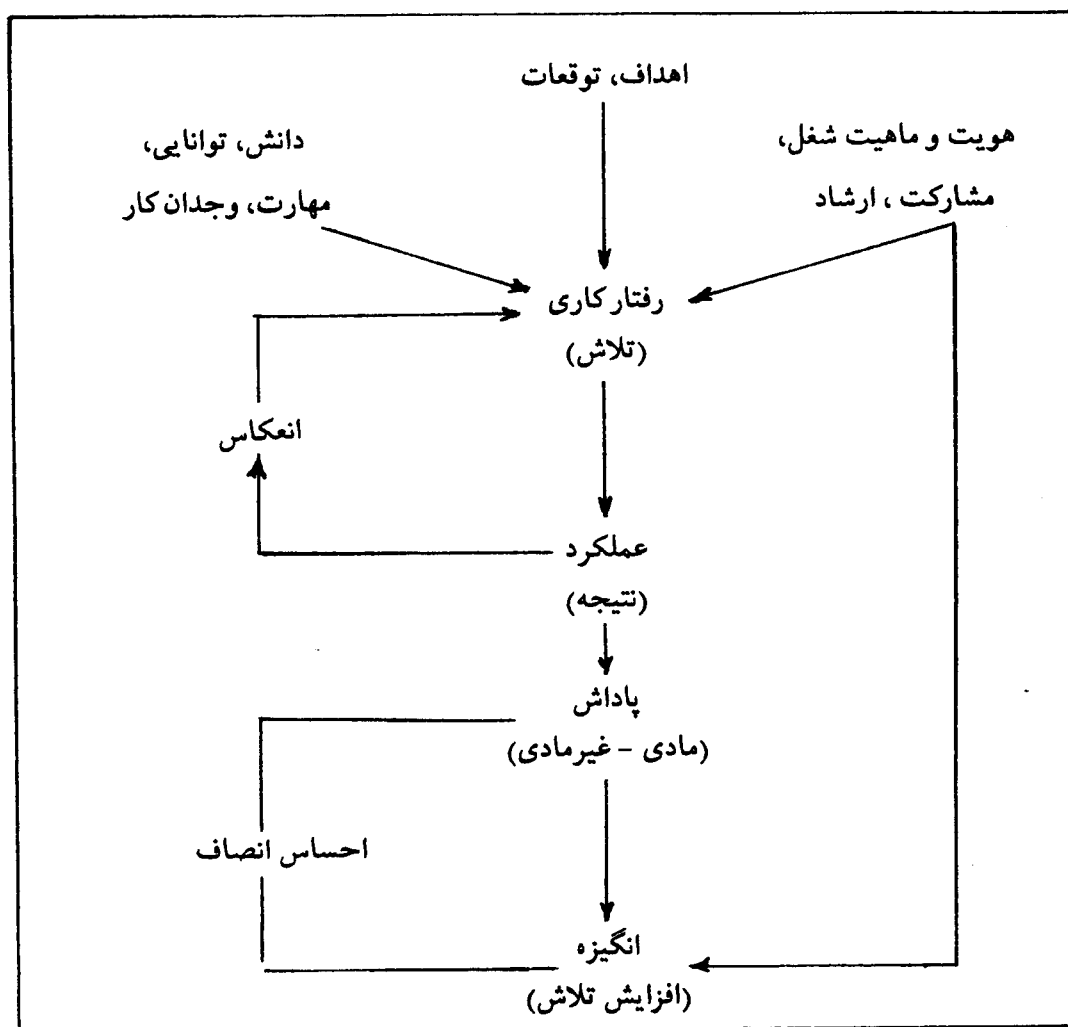
امریکا و ژاپن تقریباً با نرخ یک سانی افزایش یافته است، در حالی که تغییرات بهره‌وری نیروی کار

تفاوت فاحشی را نشان می‌دهد.^{۱۹}

نام کشور	حقوق و مزایا	بهره‌وری نیروی کار	هزینه‌های نیروی کار در واحد محصول
امریکا	٪۸۸	٪۲	٪۶۱۷
ژاپن	٪۸۱	٪۷۳	٪۰۱۸

نمودار ۳ - متوسط تغییرات بهره‌وری نیروی کار در واحد محصول در فاصله سال‌های ۱۹۷۳ - ۱۹۸۴

به عقیده نگارنده، این تفاوت عمدتاً "بیش از این که ریشه مهارتی داشته باشد، ریشه انگیزه‌ای و رفتاری دارد، منتها این انگیزه ناشی از محرک‌های درون‌زا است، نه محرک‌های برون‌زا. همان‌گونه که الگوی جامع‌نگر رفتارکاری (نمودار ۴) نشان می‌دهد، در نظام اداری کشور ما تنها به پاداش مادی به عنوان عامل انگیزه توجه می‌شود، که البته در شرایط فعلی اقتصادی جامعه عامل بسیار مهمی به حساب می‌آید، اما به این نکته کم‌تر توجه می‌شود که عامل انگیزه کار فقط محرک‌ها اقتصادی نیستند.



نمودار ۴ - الگوی نگرش رفتاری به عملکرد افراد^{۲۰}

چنان‌که از نمودار ۴ پیداست، عوامل اولیه‌ای که در جهت دادن به تلاش انسان برای انجام کار

نقش تعیین‌کننده دارند - مشخص بودن هدف و توقعات، طراحی ساختار شغلی به نحوی که هویت و ماهیت وظایف برانگیزاننده باشد، مشارکت دادن کارکنان حتی در طراحی وظایف خود^{۲۱}، ارشاد و هدایت افراد به جای کنترل و مهار کردن آنان^{۲۲} و انتخاب متناسب افراد با شغل مورد نظر و حتی تناسب شخصیتی افراد با فرهنگ سازمانی و ماهیت وظایف محوله^{۲۳} از جمله اقدامات مدیریتی عمده در ایجاد انگیزه کاری و افزایش میزان بهره‌وری سازمان به شمار می‌آید که معمولاً کم‌تر به آن توجه می‌شود.

در مورد تأثیر پاداش‌های مادی در مقایسه با پاداش‌های غیرمادی، علی‌رغم تمام فشارهای اقتصادی و تورمی که در جامعه وجود دارد، هنوز به طور قاطع نمی‌توان ادعا کرد که پاداش‌های مادی برانگیزاننده‌ترند. تحقیقاتی که اخیراً^{۲۴} در دانشگاه‌ها انجام شده تا حدی این ادعا را تایید می‌کند؛ از جمله تحقیقی که یکی از دانش‌جویان کارشناسی ارشد که خود کارمند وزارت امور اقتصادی و دارایی است، انجام داده است شاهد این ادعاست.

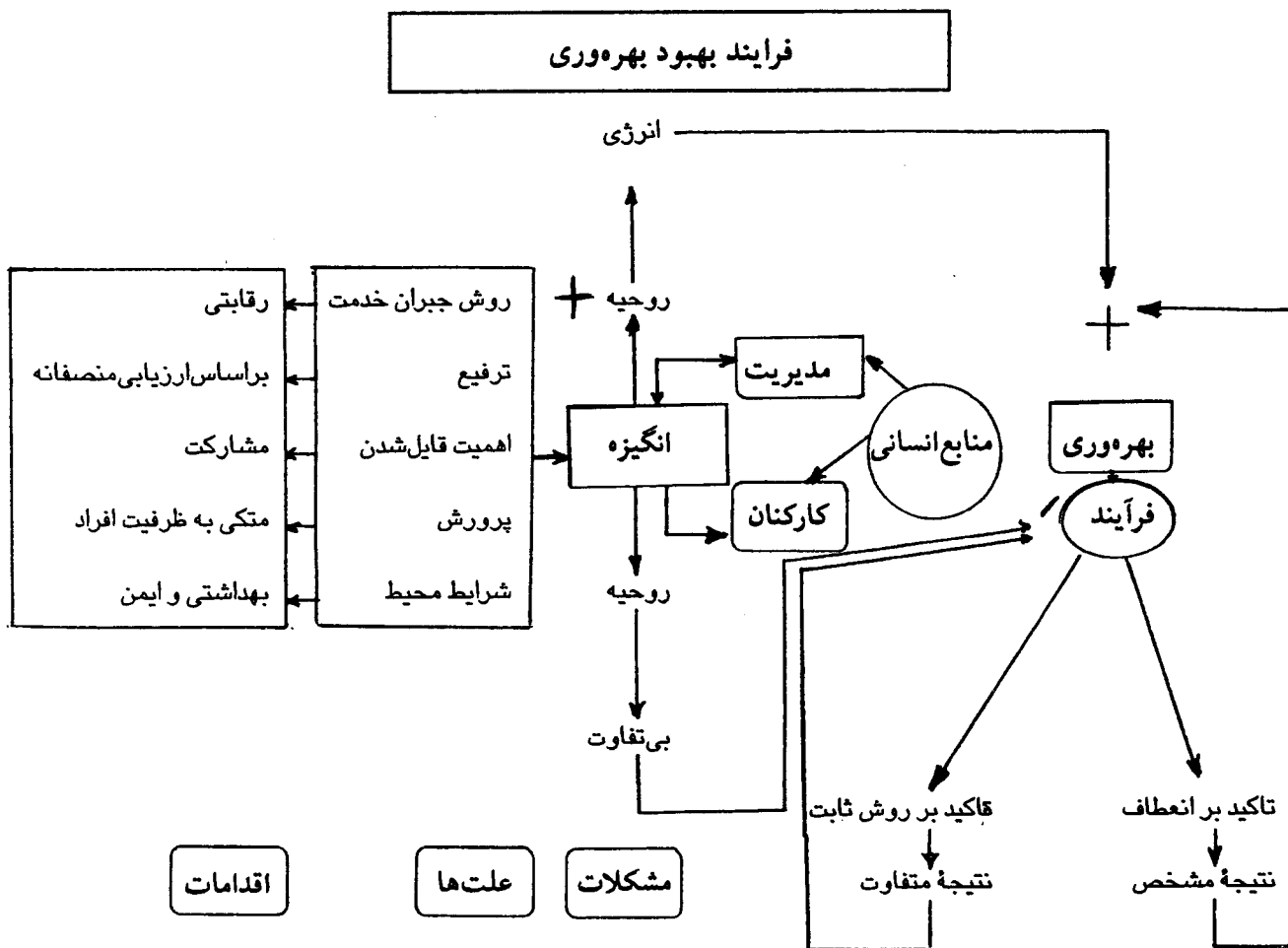
جمع	بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد	عوامل انگیزشی
٪۱۰۰	٪۶۹	٪۱۹	٪۱۲			امکان‌های رفاهی
٪۱۰۰	٪۵۹	٪۲۶	٪۱۳	٪۱		تناسب حقوق و مزایا با وظایف
٪۱۰۰	٪۱۳	٪۳۸	٪۴۴	٪۴	٪۱	ترقی و پیش‌رفت براساس لیاقت و کاردانی
٪۱۰۰	٪۹	٪۲۸	٪۴۲	٪۱۷	٪۴	مطابقت مدارک تحصیلی و شغل
٪۱۰۰	٪۴	٪۱۷	٪۶۲	٪۱۶	٪۱	میزان اختیار در انجام وظایف

نمودار ۵- مقایسه عوامل انگیزشی در کارکنان وزارت امور اقتصادی و دارایی

با این که به روایی و پایایی نمودار ۵ - که متکی به تحقیقی برای پایان‌نامه کارشناسی ارشد است - چندان مورد اعتماد نیست، ولی حداقل شاهدی است که نشان می‌دهد که در وزارت‌خانه‌ای مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی، که وظایف مستمر مدیران و کارکنان آن با پول و درآمد و مالیات و غیره مربوط است، عکس‌العمل کارکنان به پرسشنامه تحقیق چه گونه بوده است.^{۲۴}

الگوی دیگری که بهتر می تواند علل پایین بودن بهره‌وری را در دستگاه‌های دولتی - حداقل در دو مقوله نبود انگیزه کار و بوروکراتیک بودن بیش از حد دستگاه‌های دولتی - مشخص کند، نمودار ۶ است.

بنا به تحلیلی که در شماره ۶ به عمل آمده است، عواملی که باعث روحیه مثبت کاری می شوند، ضمن تأکید بر اهمیت جبران خدمت - در چهارچوب رقابتی - بقیه موارد عمدتاً "جنبه روانی و غیرمادی دارد."



- ۱- منابع انسانی بدون انگیزه سیستم مدیریت منابع انسانی تغییر سیستم منابع انسانی
فاقد کارایی است تجدید ساختار
- ۲- روش‌های کاملاً بوروکراتیک قوانین مقررات بیش از حد

نمودار ۶- فرآیند بهبود بهره‌وری و ایجاد روحیه مثبت کاری

طرحی نو در اندازیم

شواهدی کافی نشان می‌دهند که تلاش‌هایی که در چند سال اخیر در دستگاه‌های دولتی برای افزایش و بهبود بهره‌وری براساس این پیش‌فرض به عمل آمده که مشکل کارکنان دولت صرفاً کمبود حقوق است، چندان موفق نبوده‌اند. این عدم موفقیت احتمالاً ناشی از آن است که یا تشخیص غلط است و یا مقدار (Doze) داروی تجویز شده آن قدر پایین بوده است که کوچک‌ترین تأثیری در بهبود بیماری نداشته است - اگر نگوئیم بیماری را تشدید هم کرده است.

بنابراین، شاید راه تازه‌ای لازم باشد؛ این راه تازه به نظر نگارنده طرحی بنیادی در تحول نظام اداری است که باید با توجه به استراتژی‌های در نظر گرفته شده در برنامه‌های پنج ساله توسعه شکل بگیرد. زیرا،

اولاً: کشور ما در حال توسعه است و اگر الگوی توسعه صحیحی برای آن انتخاب شود، نظام اداری باید در راستای این الگوی توسعه، یا به تعبیری در جهت تحقق اهداف توسعه، تحول پیدا نماید. در این جهت باید به امر بهره‌وری در نظام اداری، به مجموعه‌ای که در آن اثربخشی بر کارآیی تقدم دارد توجه شود. طبیعی است که با استفاده بهینه از منابع، در صورتی که الگوی انتخابی توسعه اجازه دهد، کاهش فعالیت‌های اجرایی دولت از حیث و میل منابع تا حدی خواهد کاست. این سیاست طبعاً تأثیر قابل ملاحظه‌ای در بهره‌وری ملی نیز خواهد داشت.

ثانیاً: در الگوی تحول نظام اداری ۱- چارچوب‌های ساختار سازمانی وزارت‌خانه‌ها و وظایف و مسئولیت‌های آنها (حتی در صورت امکان، در کاهش تعداد وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی) با مطالعات کارشناسی دقیق مشخص شود.

۲- طراحی تحول ساختاری قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات اداری، سیستم‌ها و روش - به ویژه در امور استخدام، انتصاب، آموزش، حقوق و مزایا و امکانات رفاهی - با انعطاف کافی طوری باشد که دگرگونی قابل ملاحظه‌ای بوروکراتیک کهنه دولت ایجاد شود.^{۲۵}

۳- در طراحی مشاغل و در چارچوب ساختارهای سازمانی، رعایت نقش ماهیت وظایف در ایجاد علاقه به کار و پرداخت حقوق و مزایا بر مبنای وظایف، انعطاف لازم پیش‌بینی شود.^{۲۶}

۴- در ارتباط با حقوق و مزایا که در شرایط فعلی «ابزار عمده مدیریتی و انگیزشی به حساب

می آید» باید این نظریه اعمال شود.

«آن قدر که چگونگی پرداخت حقوق و مزایا اهمیت دارد

مقدار آن در تقویت روحیه کارکنان اهمیت ندارد.»

فقط از این طریق است که کارکنان در سیستم جبران خدمت خود احساس انصاف خواهند کرد.

۵- نظام ارزش‌یابی کارکنان دولت، که بر مبنای نظریه مدیریت عملکرد طراحی شده است، با ساختار تشکیلاتی و مقرراتی نظام اداری موجود سازگار نیست. بنابراین، قابلیت انعطاف ساختارها و مقررات اداری باید اعمال این نظام ارزش‌یابی را ممکن سازد. در این روش ارزش‌یابی، هدف اصلی پرورش مدیران و کارکنان دولت است، نه کنترل و بازخواست کردن آنها. به نظر نگارنده تا زمانی که ساختار نظام اداری به وضع موجود باشد، امکان به کارگیری نظام ارزش‌یابی ابلاغ شده عملی نخواهد شد.

ضمناً "توصیه نگارنده دز زمینه ارزشیابی مدیران و کارکنان دولت این است که در سیستم ارزش‌یابی، بر شایستگی‌ها، فرآیند نحوه انجام وظیفه و سنجش عملکرد فردی کارکنان در چارچوب ضوابط و معیارهایی در نظر گرفته شود که کار گروهی، مشارکت، و همکاری را تقویت کند.

برای تحقق این فکر، می‌توان ارزش‌یابی کارکنان دولت، دو امتیاز دیگر به امتیاز عملکرد

فردی اضافه کرد:

۱- عملکرد واحد سازمانی که معرف کار دست‌جمعی کارکنان در یک واحد اداری است.

۲- عملکرد کل سازمان که معرف هم‌کاری و هم‌آهنگی واحدهای مختلف سازمان است.

به عقیده نگارنده، تا زمانی که عملکرد سازمان‌های دولتی مورد ارزیابی قرار نگیرد و مسئولان سازمان‌ها در مقابل عملکرد سازمان مسئول و ترغیب و تشویق نشوند، هیچ مدیری با ارزش‌یابی واقعی واحدهای سازمانی و پرسنل زیرمجموعه خود به طور جدی برخورد نخواهد کرد.

البته ظاهراً "سازمان برنامه و بودجه مسئولیت ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی را نسبت به اهداف برنامه‌های توسعه به عهده دارد، ولی قاعدتاً خود دولت نمی‌تواند و نباید حساب‌رس عملکرد خود باشد، بلکه چنین مسئولیتی باید به خارج از حوزه فعالیت دولت سپرده

شود.^{۲۷}

۶- ایجاد فرهنگ مشارکت در نظام اداری و کاهش فشارهای سلسله‌مراتبی بوروکراتیک به منظور پرورش منابع انسانی بخش دولتی، که متأسفانه در شرایط فعلی یک مجموعه دو میلیون نفری را تشکیل داده است. در ایجاد فرهنگ مشارکت و همکاری می‌توان از نظام ارزش‌یابی مدیران و کارکنان به شیوه‌ای که در بند ۵ اشاره شد کمک گرفت.

۷- برنامه‌ریزی آموزشی بر مبنای نیاز (پس از تغییر ساختار سازمانی و مشاغل) و اجرای آموزش‌ها در درون خود سازمان‌ها با مشارکت فعال مدیران در امر آموزش و پرورش با تأکید بر این فرض که کم‌کاری و تأمین بودن سطح بهره‌وری کارکنان دولت بیش‌تر مربوط به بی‌میلی به کار است تا بلد نبودن کار.

۸- انتخاب و انتصاب مدیران ارشد توانا و هنرمند. زیرا کار رهبری سازمانی همان اندازه که علمی و تجربی است، هنری نیز هست و این کار از هر کس ساخته نیست. ایجاد و تقویت نظام شایستگی از مهم‌ترین اقدام‌ها در چارچوب تحول نظام اداری به شمار می‌آید. ایجاد ضوابط مشخص در انتخاب و انتصاب مدیران، به ویژه مدیران ارشد، لازمه تقویت سطح بهره‌وری است.

۹- به کارگیری نظریه مدیریت کیفیت جامع TQM در تمام ابعاد نظام اداری - با توجه به این که تأکید آن بر ارباب رجوع است - به ویژه در حوزه مدیریت منابع انسانی که اخیراً در کشورهای توسعه یافته کاملاً مورد توجه قرار گرفته است. این نظریه عمدتاً بر کیفیت در تمام ابعاد سازمان‌ها در راستای پاسخگویی به مشتری و ارباب رجوع تأکید دارد.^{۲۸}

۱۰- و بالاخره اعمال تحولات و تغییرات لازم با رعایت این نکته که در مدیریت دولتی باید توازن بین هدف‌های اقتصادی و اجتماعی در نظر گرفته شود، و همین پدیده است که نظام اداری را بیش‌تر سیاسی می‌سازد تا اقتصادی.

خلاصه مطلب

بهره‌وری و محاسبه شاخص‌های آن در بخش دولتی به لحاظ نقش ارشادی و اجتماعی دولت با سازمان‌های تولیدی و خدمات خصوصی کاملاً متفاوت است و نمی‌توان توقع داشت که دولت بتواند به راحتی به میزان بهره‌وری سازمان‌های خود بیفزاید، زیرا این سازمان‌ها بیشتر سیاسی‌اند تا اقتصادی. به لحاظ اهمیت نقش دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، باید به تدریج در ساختارهای نظام اداری - به‌ویژه در امر مدیریت منابع انسانی سازمان‌های دولتی، متناسب با وظایف و مأموریت‌های سازمان‌های انعطاف لازم را به وجود آورد تا علاوه بر ابزارهای انگیزشی مادی، از طرق دیگر نیز کارکنان دولت را نسبت به شغل و نقش خود علاقه‌مند کرد. انجام این تحول، که نگارنده آن را تحول فرهنگ سازمان‌های دولتی می‌نامد، در کوتاه‌مدت مقدور نیست، بلکه نیاز یک برنامه ریزی جامع با نگرش سیستمی - اقتضایی دارد که در آن در تمام ابعاد نظام اداری تحول به وجود آید و ابعاد این تحول آنچنان پی‌گیری شود که فرهنگ سازمان‌های دولتی را نیز متحول سازد.

در تحلیل نهایی ادعای نگارنده این است که تا وقتی انسان به اهداف و وظایفی که عهده‌دار می‌شود معتقد نباشد، هر مقدار پرداخت مالی نمی‌تواند کارکنان را تا بیش‌ترین امکان به تلاش و کار دل‌سوزانه وادارد؛ و تا وقتی باورها همسو نشود، پرداخت حقوق و مزایای بیشتر مسکن‌هایی کم‌دوام خواهند بود.

۱. در روزنامه همشهری شماره ۹۵۶ ضمن اشاره به این آمارها ادعا شده است که ۲۳ میلیون ساعت وقت تلف شده روزانه برای ۲ میلیون کارمند دولت در ایران وجود دارد.

۲. نمونه‌هایی از این تعارض عبارت است از به کارگیری تکنولوژی خودکار و پیش‌رفته که منجر به افزایش کیفیت و سرعت کار می‌شود، ولی در عین حال باعث بی‌کاری عده زیادی می‌شود. مثال دیگر، ادغام و درهم آمیختن شرکت‌های کوچک و متوسط به منظور ایجاد شرکت‌های بزرگ با توان مالی، تکنولوژی و دانش فنی سطح بالا و قابل رقابت است، در حالی که معمولاً پرسنل مازاد ایجاد می‌کند و نهایتاً اشتغال در سطح کلان اقتصادی را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، بعضی قوانین حمایتی در جهت عدالت اجتماعی ممکن است مانع افزایش بهره‌وری و توسعه اقتصادی شود.
۳. برای اطلاع بیشتر در این زمینه به مقاله زیر مراجعه شود.

Marnix Krop, "Productive Employment and Environmental Balance, Development", 1994, 4 Jurnal of SID

4. Effectiveness
5. Efficiency
6. Actual Output
7. Standard output expected
8. Productivity
9. Faculty to Produce

۱۰. برای آشنایی بیشتر با سابقه تاریخی مفهوم «بهره‌وری» به منبع زیر مراجعه شود:

Sumanth, David. J., **Productivity Engineering and Management**, New York McGraw-Hill, Book Company, 1985, pp.3-9

۱۱. به منبع زیر مراجعه شود.

Swith, Elizabeth A., **The Productivity Manual**, Culf Publishing Company, Texas, Houston, 1990, pp. 5-7

این کتاب و اغلب کتاب‌هایی که در زمینه بهره‌وری تألیف شده‌اند در مورد معرفی شاخص اندازه‌گیری بهره‌وری با دشواری مواجه شده‌اند. در کتاب آیین نامه بهره‌وری (**Productivity Mannual**) از دیدهای مختلف حرفه‌ای شاخص‌های مختلفی برای اندازه‌گیری بهره‌وری عنوان شده است، از جمله:

الف - از نظر عمومی، انرژی خروجی، سرمایه خروجی، انرژی ورودی، سرمایه ورودی

ب - از نظر حسابداری، سود، فروش، فروش، سرمایه ثابت، سرمایه ثابت

ج - از نظر مهندسی، برون‌داد واقعی، کار مفید، برون‌داد مورد انتظار، انرژی مصروفه

د - از نظر سازمان، نتیجه کار، کار انجام شده، نفر ساعت، تلاش صرف شده

ه - از نظر مدیریت، نتایج کار مدیران، هزینه کار مدیران

12. Throughput
13. Feedback

۱۴. مراجعه شود به مقاله نگارنده تحت عنوان «آیا در مدیریت دولتی، اثر سنجشی بر کارآیی تقدم دارد؟» در مجله مدیریت دولتی، شماره ۱.

15. Expansion

16. Redirection

17. Cost Center

۱۸. به منبع زیر مراجعه شود:

Walfon, Mary, **Deming Management At Work**, N.Y Putman's Sons, 1990.

۱۹. معاونت اقتصادی و برنامه ریزی بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، (ترجمه) راهنمای جامع بهره‌وری؛ ۱۳۷۴، صص. ۲۲ و ۲۳.

۲۰. به منبع زیر مراجعه شود:

Steers, Richard M. and Porter, Lyman W. **Motivation and Work Behavior**, N., McGraw-Hill, 1987.

۲۱. مراجعه شود به کتاب راهنمای جامع بهره‌وری، معاونت اقتصادی و برنامه ریزی بنیاد، فصل هشتم، کتاب؛ همچنین مقاله نگارنده تحت عنوان «نقش کارکنان در تصمیم‌گیری مدیران» مدیریت دولتی، شماره ۳.

۲۲. مراجعه شود به مقاله نگارنده: «مدیریت یا کنترل»، اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۰.

۲۳. مراجعه شود به مقاله نگارنده: «تأثیر متقابل شخص، شغل، و سازمان»، اقتصاد و مدیریت، شماره ۱۵.

۲۴. افسانه افتخار «بررسی اتلاف وقت و سوء استفاده آگاهانه از وقت اداری توسط پرسنل وزارت امور اقتصادی و دارایی و تاثیر آن بر کارآیی سازمان»، پایان‌نامه تحصیلی کارشناسی ارشد، ۱۳۷۵.

۲۵. این توصیه‌ها را در بدو طراحی جهاد سازندگی به عنوان یک وزارت‌خانه به بعضی از مسئولان این دستگاه مطرح کردم که متأسفانه این وزارت‌خانه هم دنباله‌روی بقیه وزارت‌خانه‌ها شد و به تدریج از کارآیی آن به طور چشم‌گیری کاسته شد.

۲۶. برای آشنایی بیشتر با قابل انعطاف کردن ساختار منابع انسانی، رجوع کنید به مقاله این جانب در محله تدبیر، شماره ۴۶.

۲۷. در این زمینه نگارنده معتقد است که سازمانی شبیه دیوان محاسبات باید چنین وظیفه‌ای را به عهده داشته باشد و مسئولان چنین دفتری از کارشناسان خارج از حوزه قوه مجریه باشند. شاید مناسب باشد در این زمینه از استادان دانشگاه نیز استفاده شود.

۲۸. برای آشنایی با نظریه جدید TQHRM به مقاله زیر مراجعه شود:

Cardy, R.L. and Dobbins, G.H., **Human Resouce Management Total Quality Organizational Environment: Shifiting from a Traditional to a TQHRM Approach**, *Journal of Quality Management*, Vol.1, 1996.