

چالش بهره‌وری در دولت

رحمت‌الله قلی‌پور^۱

چکیده: براساس سند چشم‌انداز کشور، مقرر است که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران که در حال حاضر (با استناد به آمارهای رسمی کشور) نهاده‌محور است، به اقتصاد دانش‌محور در سال ۱۴۰۴ تبدیل شود. ازجمله راهکارهای اصلی رسیدن به این هدف، ارتقای بهره‌وری است. این در حالی است که بهره‌وری دولت طی سال‌های گذشته وضعیت مناسبی نداشته است. با توجه به این مهم و چالش موجود در موضوع بهره‌وری دولت، نویسنده تلاش می‌کند که به بررسی این موضوع بپردازد و بهره‌وری را در چارچوب مفهومی نوین دولت تبیین کرده و وضعیت آن در دولت ایران را تحلیل کند. روش به‌کار گرفته‌شده در این پژوهش اسنادی است و نویسنده تلاش می‌کند با تحلیل‌های ثانویه در یافته‌های موجود، ضمن ترسیم و تحلیل وضعیت موجود بهره‌وری دولت در ایران، راه‌حل‌های بهبود آن را ارائه کند. این راه‌حل‌ها به‌طور عمده ساختاری و معطوف به اصلاح ساختار دولت و شیوه اداره سازمان‌های دولتی است.

واژه‌های کلیدی: بهره‌وری، راه‌حل‌های بهبود بهره‌وری، مدیریت دولتی نوین.

۱. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۰۱/۱۹

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۴/۰۶/۰۷

E-mail: rgholipor@ut.ac.ir

مقدمه

روز دوشنبه سوم آذر ۱۳۹۳ تمام چشم‌ها به وین دوخته شده بود، شهری که سومین دور مذاکرات قدرت‌های جهانی و ایران در آنجا برگزار می‌شد و روز پایانی ضرب‌العجل اعلام‌شده برای به نتیجه رسیدن مذاکرات است که اگر به نتیجه نرسد، به باور بسیاری از سیاستمداران و کارشناسان دولت ایران با چالش بسیار مهمی در اداره امور اقتصادی و اجتماعی خود مواجه خواهد شد. تمام تحلیل‌ها در دو سال گذشته بر این نکته متمرکز شد که علت ناکارآمدی دولت و ضعف در مدیریت آن به مسائل سیاست بین‌الملل و به‌طور مشخص به تحریم‌های بین‌المللی برمی‌گردد؛ اما آیا به‌واقع چنین است؟ آیا مشکلات اداره امور جامعه توسط دولت ناشی از متغیر یادشده است؟ آیا کاهش بهره‌وری در طول سال‌های پس از انقلاب ریشه در تحریم‌های چند سال گذشته دارد؟ باید گفت اگرچه تحریم‌ها اثر منفی بر اقتصاد ایران دارد، به باور برخی اقتصاددانان (سعید لیلاز، فرارو، ۶ آذر ۱۳۹۳)، اگر هم توافقی حاصل می‌شد در خوشبینانه‌ترین حالت تنها سرعت روند بهبود را ۱۰ درصد افزایش می‌داد. درمقابل، می‌توان با قاطعیت گفت این مدیریت است که وضعیت بحرانی را تشدید می‌کند یا بهبود می‌بخشد. این گروه معتقدند رکودی که بر کشور حاکم است پنج سال قبل از شروع تحریم‌ها آغاز شد. چه چیزی سبب آن شده است؟ یعنی بر اثر تحریم‌ها بوده است که طی این سال‌ها سالم‌ترین اقتصاد منطقه به فاسدترین آن تبدیل شده است؟ پاسخ این پرسش‌ها را باید در «سوء مدیریت» جست‌وجو کرد. اتفاقی که در این سال‌ها زیر سایه تحریم‌ها پنهان شده بود (لیلاز، فرارو، ۶ آذر ۱۳۹۳)؛ بنابراین آنچه باید محور توجه قرار گیرد، تحریم‌ها و مذاکرات برای برداشتن آن نیست که البته اگر چنین اتفاقی افتاد مبارک است، بلکه بهبود و ارتقای نظام مدیریت در بخش دولت است که مسئله حیاتی و ضروری است. اخیراً در همایشی به نام کنفرانس داووس که در دوی برگزار شد و پیش‌همایشی برای کنفرانس سال آینده در داووس بود، به این نتیجه رسیدند که نخستین چالش مسائل بشری مسئله مدیریت است (سریع‌القول، فرارو، ۲۷ آذر ۱۳۹۳). آمارهای ارائه‌شده در این اجلاس نشان می‌دهد که امروزه عامل مدیریت بیش از ۴۰ درصد از تأثیر را بر بهره‌وری فنی^۱ بر جای می‌گذارد. این رقم گویای آن است که با بهبود مدیریت، ۴۰ درصد هزینه‌ها را می‌توان کاهش داد و این یعنی همان بهبود بهره‌وری.

این در حالی است که امروز اداره دولت در ایران بسیار پرهزینه شده است. امور دولت در ایران با مبلغ گرانی اداره می‌شود و سقف هزینه‌های دولت در قبال عایدی آن بسیار بالاست. فشارهایی که امروزه به میزان هزینه‌های بخش عمومی وارد می‌شود این ضرورت را به‌وجود

آورده است که مدیران بخش عمومی هم‌زمان که پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان را تقویت می‌کنند، در جست‌وجوی راه‌هایی برای افزایش بهره‌وری باشند (لی و پری، ۲۰۰۲). از طرفی مؤسسه‌های دولتی در سال‌های اخیر ناکارا شناخته شده‌اند و برای کاهش هزینه‌هایشان تحت فشار قرار گرفته‌اند (کاروان و مارکلند، ۲۰۰۶). به باور نویسنده ریشه آن را باید در نظام اداره جست‌وجو کرد و سازوکار آن بهبود بهره‌وری است. باید به بهبود بهره‌وری دولت اندیشید تا دولت را کارآمد، کم‌هزینه و چابک ساخت. در این مقاله با رویکرد نهادی از دریچه ساختار و نهادسازی به بهبود بهره‌وری پرداخته می‌شود و در تلاش است به اثبات این ادعا بپردازد که راه بهبود بهره‌وری در بخش دولت اصلاح ساختارهاست.

مفهوم بهره‌وری

بهره‌وری در لغت به معنای قدرت تولید، بارور و مولد بودن به کار رفته است و در ادبیات فارسی به با فایده بودن و سودآوری معنا شده است (عمید، ۱۳۸۹: ۳۹۳). واژه بهره‌وری ترجمه‌ای از کلمه «Productivity» به معنای قدرت تولید، باروری و مولد بودن است. ریشه این واژه از فعل Produire در زبان فرانسه یا Produce در زبان انگلیسی گرفته شده است. بهره‌وری در ادبیات علمی یکی از مفاهیم اقتصادی شمرده می‌شود و به معنای بیشترین سود با بهره‌گیری از منابع به منظور ارتقای جامعه است (کاموس، ۲۰۰۷). بهره‌وری سخت‌تر کارکردن نیست، بلکه هوشمندانه کارکردن است. بهره‌وری معیاری برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و تعیین میزان موفقیت یا ناکامی در رسیدن به اهداف با توجه به مصرف منابع است.

در اغلب کشورها بهره‌وری به معنای میزان برون‌دادی که از طریق هر واحد درون‌داد کسب می‌شود را صفر فرض می‌کنند، اما تعریف بهره‌وری تنها براساس روابط بین برون‌داد و درون‌داد نیست و همچنین همه مباحثی که مردم در ذهنشان از خدمات دولتی دارند و درباره آن صحبت می‌کنند را دربر ندارد (لینا، پکولا، آکو و ملکاس، ۲۰۱۰: ۳۰۱).

مفاهیم بهره‌وری و کارایی بر تغییر کمیت تأکید می‌کند و فرض بر این است که هیچ تغییر کیفی صورت نمی‌گیرد. اگر بهره‌وری از طریق تولید بیشتر و به صورت کمی تعبیر و تفسیر شود، ممکن است زمینه را برای عیب و نقص در تولید فراهم کند و از کیفیت تکنیکی و وظیفه‌ای کار بکاهد. کیفیت تکنیکی به معنای کیفیت نتیجه نهایی ارائه خدمت است و کیفیت وظیفه‌ای کیفیت فرایند ارائه خدمت محسوب می‌شود. گامسون چهار نوع رابطه میان مصرف‌کننده و خدمت‌رسان معرفی کرد و بین آنها تفاوت‌هایی قائل شد.

- ارائه‌کننده خدمات، خدماتی را جدا و بدون توجه به مصرف‌کننده تولید می‌کند؛
- مصرف‌کننده خدمات را به‌صورت خودخدمتی فراهم می‌کند؛
- مصرف‌کننده و ارائه‌کننده، خدماتی را به‌صورت متعامل و متقابل برای همدیگر تولید می‌کنند؛

• مصرف‌کنندگان خدمات را میان خودشان تولید و مصرف می‌کنند.
بر اساس چهار نوع رابطه ذکرشده، گامسون (۱۹۹۸) به شکلی از رابطه بین آنها می‌رسد، مبنی بر اینکه بهره‌وری از ارائه‌کننده خدمت به‌دست می‌آید و مصرف‌کننده از نتیجه کار فراهم‌کننده خدمت استفاده می‌کند، در نتیجه تعاملی میان مصرف‌کننده و خدمت‌رسان شکل می‌گیرد (لینا و همکاران، ۲۰۱۰: ۳۰۴-۳۰۳).

سطوح بهره‌وری

بهره‌وری تنها برای بخش صنعت یا اقتصاد نیست. بهره‌وری در تمام بخش‌ها و در همه سطوح مطرح است. بلقیسی در مقاله خود با عنوان «بهره‌وری سازمان‌ها و روش‌ها»، بهره‌وری در خدمات دولتی را از نظر سطح تجزیه و تحلیل سیستم‌ها به چهار دسته زیر تقسیم می‌کند:

۱. بهره‌وری در سطح کارکنان (فردی)؛
۲. بهره‌وری در سطح سازمانی؛
۳. بهره‌وری در سطح کارکنان بخشی؛
۴. بهره‌وری در سطح کارکنان ملی.

بهره‌وری در سطح کارکنان به تجزیه و تحلیل، اندازه‌گیری و بهبود بهره‌وری نیروی انسانی اختصاص دارد. موضوع بحث آن ارتقا و بهبود بهره‌وری نیروی انسانی اعم از نیروی کار مستقیم یا نیروی کار غیرمستقیم است. بهره‌وری سازمانی، بهره‌وری نوعی سیستم سازمانی را مطالعه می‌کند و سرانجام در مبحث بهره‌وری ملی، بهره‌وری کل اقتصاد کشور به‌عنوان نوعی سیستم، تحلیل و ارزیابی می‌شود (بلقیسی، ۱۳۷۳).

در دسته‌بندی دیگر، سطوح بهره‌وری به‌صورت زیر دسته‌بندی شده است (ابطحی و کاظمی، ۱۳۷۳: ۳۲): سطح جهانی؛ سطح ملی؛ سطح بخش اقتصادی؛ سطح رشته تجاری؛ سطح سازمان؛ سطح گروه کار و سطح فردی.

قلی‌پور و حمیدیان (۱۳۸۸: ۵۵) نیز سطوح بهره‌وری را به شرح زیر تقسیم‌بندی کرده‌اند:

- بهره‌وری در سطح فردی؛
- بهره‌وری در سطح خانواده؛

- بهره‌وری در سطح گروه؛
- بهره‌وری در سطح سازمان؛
- بهره‌وری در سطح صنعت و تجارت؛
- بهره‌وری در سطح دولت
- بهره‌وری در سطح اقتصاد ملی.

فقیهی و موسوی کاشی نیز بهره‌وری را در سه سطح ملی، دولت و سازمان تقسیم می‌کنند. (فقیهی و موسوی کاشی، ۱۳۸۹).

با ملاحظهٔ دسته‌بندی‌های یادشده، می‌توان ادعا کرد که بهره‌وری در جامعهٔ چندبُعدی و چندسطحی است که سطوح مختلف در تعامل با یکدیگر بهره‌وری کل عوامل تولید را شکل می‌دهند. در این میان نقش دولت به‌منزلهٔ تسهیل‌کنندهٔ فرایند، ایجاد و افزایش بهره‌وری ممتاز است. پس بهره‌وری دولت و سازمان‌های دولتی نقش برجسته‌ای در نظام بهبود بهره‌وری کل دارند.

بهره‌وری دولتی

جامعهٔ بهره‌ور مبتنی بر دولت^۱ بهره‌ور است. زمانی می‌توان انتظار بهره‌وری در جامعه را داشت که دولت و مجموعهٔ اجزای آن بهره‌وری زیادی داشته باشند. دولت‌های بهره‌ور به‌درستی منابع را توزیع و بازتوزیع می‌کنند و در جامعه انگیزه و امید ایجاد خواهند کرد. بهره‌وری دولت برای فعالیت اقتصادی بخش خصوصی نیز مهم و تأثیرگذار است (لینا، ۲۰۱۰: ۳۰۱). اساساً دولتی بهره‌ور است که بنیان توسعه را شکل می‌دهد. مدیریت دولتی با بهره‌وری زیاد با به‌کارگیری روش‌های بهینهٔ استفاده از منابع، از ظرفیت‌های جامعه بیشترین استفاده را می‌کند. این موضوع با توجه با رویکرد جدید اندیشمندان مبنی بر آنکه بدون دخالت و حضور دولت، بازار به‌تنهایی از عهدهٔ خواسته‌های جامعه برنمی‌آید (پارکر، ۲۰۱۳: ۶۵۳)، اهمیت بیشتری خواهد یافت. ثورنهییل بهره‌وری در بخش دولتی را به سه دلیل مهم می‌داند؛ اول اینکه بخش عمدهٔ اشتغال در بخش دولتی است. دوم اینکه، بخش دولتی تأمین‌کنندهٔ اصلی خدمات در اقتصاد به‌ویژه خدمات بازرگانی و خدمات اجتماعی است که بر هزینهٔ نهاده‌ها و کیفیت نیروی کار بنگاه‌های اقتصادی تأثیر دارد. سوم اینکه، بخش دولتی مصرف‌کنندهٔ منابع مالیاتی است. تغییرات در بهره‌وری بخش دولتی ممکن است تأثیرات شایان توجهی بر اقتصاد کشور داشته باشد (ثورنهییل، ۲۰۰۶).

1. Government

بنیاد مفهومی بهره‌وری در دولت

آنچه در تعریف آمد بهره‌وری در مفهوم عام بود. این مفهوم بهره‌وری البته سابقه دیرینه‌ای به‌ویژه در بخش خصوصی و تجارت دارد و با شاخص‌هایی مانند کیفیت خدمات، اثربخشی استفاده از منابع و رضایت مشتریان سنجیده می‌شود (پارکر، ۲۰۱۳: ۶۵۴)؛ اما بهره‌وری در بخش دولت با توجه به ماهیت مراجعه‌کننده آن که شهروند به‌جای مشتری است، علاوه بر شاخص‌های یادشده، شاخص‌های دیگری مانند خدمات تجویز شده (قانونی)، بهبود رفاه عمومی و برآوردن نظر جامعه (همان) نیز مطرح است که ضمن آنکه سبب شده است این مفهوم را در دو بخش متفاوت جلوه دهد، سنجش آن را در بخش دولت پیچیده می‌کند. از این‌رو تفاوت اصلی بهره‌وری در بخش دولت با بخش خصوصی را در اندازه‌گیری آن می‌دانند. خدمات تولیدشده در بخش خصوصی را می‌توان با ارزش پولی آنها سنجید؛ چراکه این ارزش در بازار مشخص است، اما سازمان‌های دولتی، خدماتی را ارائه می‌کنند که برای فروش نیست و این موضوع آنها را در کل متفاوت و اندازه‌گیری را بسیار پیچیده می‌کند (زاهدی و کاخکی، ۱۳۹۱: ۷۳). شاید بتوان گفت که خاستگاه این تفاوت در این است که عملیات بخش دولت در درون نظام بوروکراسی انجام می‌شود، اما خدمات بخش خصوصی براساس ضرورت‌های بازار شکل می‌گیرد (ژاکلین، ۲۰۰۹). ثورنهییل (۲۰۰۶) به سه دلیل این نوع بهره‌وری را مهم و حیاتی می‌داند؛ نخست آنکه، دولت کارفرمای بزرگ است. دوم، دولت بزرگ‌ترین ارائه‌دهنده خدمات به بخش خصوصی، تجارت و جامعه است و سوم آنکه بخش دولتی مصرف‌کننده منابع مالیاتی است (لینا، ۲۰۱۰: ۳۰۱)؛ بنابراین تغییر در بهره‌وری بخش دولتی کاربردهای مشخصی برای اقتصاد جامعه دارد.

وضعیت بهره‌وری دولت در ایران

بهره‌وری دولت در ایران براساس آمار و داده‌های موجود در وضعیت رضایت‌بخشی نیست. با بررسی آماری وضعیت بهره‌وری ایران در سطح کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی، از این ادعا می‌توان دفاع کرد. نتایج بررسی رشد بهره‌وری کل عوامل تولید که در سال ۲۰۰۳ از سوی سازمان بهره‌وری آسیایی، تأمین مالی و مدیریت شده، به شرح جدول‌های ۱ تا ۳ است که به‌ترتیب رشد تولید ناخالص داخلی، رشد بهره‌وری کل عوامل و سهم رشد بهره‌وری کل عوامل از رشد تولید را در کشورهای شرکت‌کننده در بررسی نشان می‌دهد. سهم رشد بهره‌وری کل عوامل از رشد تولید (جدول ۲) نشان‌دهنده توان رقابت‌پذیری کشورهاست.

جدول ۱. درصد رشد اقتصادی برخی کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی (۱۹۹۸-۲۰۰۰)

سال	هند	اندونزی	ایران	ژاپن	کره	مالزی	بنگل	فیلیپین	سنگاپور	تایوان	تایلند	ویتنام
۱۹۹۸	۴/۶	-۱۳/۱	۲/۱	۰/۸۷	-۶/۳	-۷/۵	۳/۴	۰/۶	۱/۱	۴/۶	-۱۱/۴	۶/۳
۱۹۹۹	۶/۴	۰/۰	۲/۴	۰/۸۷	۱۰/۵	۵/۷	۴/۵	۷/۳	م.ن	۵/۴	۴/۱	۶/۰
۲۰۰۰	۶/۲	۴/۸	م.ن	۰/۸۷	م.ن	۸/۶	۶/۴	۵/۷	م.ن	م.ن	م.ن	۸/۷
میانگین دوره	۵/۷	-۲/۹	۲/۲	۰/۸۷	۲/۱	۲/۳	۴/۸	۳/۳	۱/۱	۵/۱	۳/۶	۷/۰

منبع: گزارش بررسی رشد بهره‌وری کل عوامل- سازمان بهره‌وری آسیایی ۲۰۰۴

جدول ۲. درصد رشد بهره‌وری کل عوامل در برخی کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی در

سال‌های ۱۹۹۸-۲۰۰۰

سال	ژاپن	اندونزی	ایران	ژاپن	کره	مالزی	بنگل	فیلیپین	سنگاپور	تایوان	تایلند	ویتنام
۱۹۹۸	۱/۲	-۱۴/۰	۰/۱	۰/۸	-۸/۵	-۸/۴	-۰/۲	-۱/۴	-۳/۴	-۰/۱	-۱۰/۹	۱/۸
۱۹۹۹	۳/۶	-۲/۸	-۰/۱	۰/۸	۸/۵	۲/۶	۰/۷	۲/۵	م.ن	۰/۶	۳/۳	۱/۱
۲۰۰۰	۳/۰	۱/۴	م.ن	۰/۸	م.ن	۳/۹	م.ن	۴/۷	م.ن	م.ن	م.ن	۴/۲
میانگین دوره	۲/۶	-۵/۱	۰/۰	۰/۸	۰/۰	-۰/۶	۰/۲	۱/۹	-۳/۴	۰/۲	-۳/۸	۲/۴

منبع: گزارش بررسی رشد بهره‌وری کل عوامل- سازمان بهره‌وری آسیایی ۲۰۰۴

جدول ۳. درصد رشد اقتصادی برخی کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی

(میانگین رشد سالانه GDP) در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۱۲

سال	ژاپن	اندونزی	ایران	ژاپن	کره	مالزی	بنگل	فیلیپین	سنگاپور	تایلند	ویتنام
۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵	۵/۱	۷/۶	۳/۷	۱/۷	۷/۶	۹/۲	۴/۹	۲/۵	م.ن	۸/۱	۸/۱
۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰	۵/۷	۰/۸	۴/۱	۰/۸	۵/۱	۴/۸	۴/۸	۴/۵	۵/۶	۰/۷	۶/۷
۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵	۶/۶	۴/۶	۶/۸	۱/۲	۴/۴	۴/۶	۳/۱	۴/۵	۴/۷	۵/۳	۷/۳
۲۰۰۵ تا ۲۰۱۲	۷/۳	۵/۸	۳/۳	۰/۴	۳/۵	۴/۷	۴/۳	۴/۹	۵/۷	۳/۶	۶/۰

منبع: گزارش بررسی رشد بهره‌وری کل عوامل- سازمان بهره‌وری آسیایی ۲۰۱۴

همچنین در گزارش جدید سازمان بهره‌وری آسیایی که در سال جاری منتشر شده است، این وضعیت را به شرح جدول ۴ نشان می‌دهد.

جدول ۴. بهره‌وری کل عوامل (TFP) در برخی کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی در سال‌های

۲۰۱۳-۲۰۰۰

سال	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
هند	۱/۲۳۲	۱/۲۶۳	۱/۳۲۴	۱/۳۹۶	۱/۴۱۴	۱/۴۱۳	۱/۴۱۳
ایران	۱/۲۳۱	۱/۲۱۸	۱/۲۳۱	۱/۲۸۹	۱/۲۹۷	۱/۱۹۴	۱/۱۹۴
سنگاپور	۱/۱۴۳	۱/۱۰۱	۱/۰۵۵	۱/۱۴۶	۱/۱۷۲	۱/۱۴۱	۱/۱۴۱
ژاپن	۱/۰۶۴	۱/۰۵۷	۱/۰۲۴	۱/۰۷۰	۱/۰۷۰	۱/۰۸۲	۱/۰۸۲
مالزی	۱/۱۲۴	۱/۱۴۲	۱/۰۸۷	۱/۱۱۸	۱/۱۳۷	۱/۱۵۱	۱/۱۵۱
تایلند	۱/۲۳۷	۱/۲۲۴	۱/۱۸۴	۱/۲۵۵	۱/۲۴۱	۱/۳۰۳	۱/۳۰۳
فیلیپین	۱/۱۲۳	۱/۱۲۷	۱/۱۱۰	۱/۱۶۰	۱/۱۴۵	۱/۲۱۴	۱/۲۱۴
کره	۱/۱۵۸	۱/۱۷۵	۱/۱۶۸	۱/۲۳۲	۱/۲۴۹	۱/۲۴۲	۱/۲۴۲
ویتنام	۱/۲۰۵	۱/۱۶۸	۱/۱۶۵	۱/۱۶۸	۱/۱۸۷	۱/۱۹۱	۱/۱۹۱
اندونزی	۱/۱۱۵	۱/۱۴۰	۱/۱۴۳	۱/۱۶۷	۱/۲۱۰	۱/۲۴۶	۱/۲۴۶

سال	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
هند	۱/۲۳۲	۱/۲۶۳	۱/۳۲۴	۱/۳۹۶	۱/۴۱۴	۱/۴۱۳	۱/۴۱۳
ایران	۱/۲۳۱	۱/۲۱۸	۱/۲۳۱	۱/۲۸۹	۱/۲۹۷	۱/۱۹۴	۱/۱۹۴
سنگاپور	۱/۱۴۳	۱/۱۰۱	۱/۰۵۵	۱/۱۴۶	۱/۱۷۲	۱/۱۴۱	۱/۱۴۱
ژاپن	۱/۰۶۴	۱/۰۵۷	۱/۰۲۴	۱/۰۷۰	۱/۰۷۰	۱/۰۸۲	۱/۰۸۲
مالزی	۱/۱۲۴	۱/۱۴۲	۱/۰۸۷	۱/۱۱۸	۱/۱۳۷	۱/۱۵۱	۱/۱۵۱
تایلند	۱/۲۳۷	۱/۲۲۴	۱/۱۸۴	۱/۲۵۵	۱/۲۴۱	۱/۳۰۳	۱/۳۰۳
فیلیپین	۱/۱۲۳	۱/۱۲۷	۱/۱۱۰	۱/۱۶۰	۱/۱۴۵	۱/۲۱۴	۱/۲۱۴
کره	۱/۱۵۸	۱/۱۷۵	۱/۱۶۸	۱/۲۳۲	۱/۲۴۹	۱/۲۴۲	۱/۲۴۲
ویتنام	۱/۲۰۵	۱/۱۶۸	۱/۱۶۵	۱/۱۶۸	۱/۱۸۷	۱/۱۹۱	۱/۱۹۱
اندونزی	۱/۱۱۵	۱/۱۴۰	۱/۱۴۳	۱/۱۶۷	۱/۲۱۰	۱/۲۴۶	۱/۲۴۶

منبع: سازمان بهره‌وری آسیایی ۲۰۱۵

داده‌های جدول‌های ۱ تا ۴ حرکت بهره‌وری و رشد آن را در کشور بسیار کند و ضعیف نشان

می‌دهد.

همچنین آمارهای بهره‌وری نیروی انسانی بخش دولت، گویای کاهش شدید بهره‌وری آن در بخش دولت است (قلی‌پور، ۱۳۹۲). سهم نیروی انسانی در فرایند بهره‌وری بسیار بالاست. اما به‌رغم تأکید در سیاستگذاری‌ها، عملکرد بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد ایران طی دهه‌های اخیر نشان داده است که توان بالقوه نیروی کار در فرایند تولید استفاده نشده و رشد زیادی نداشته است. جدول ۵، متوسط رشد سالانه بهره‌وری نیروی کار برخی کشورهای آسیایی براساس آمار سازمان بهره‌وری آسیا را نشان می‌دهد.

جدول ۵. متوسط نرخ رشد سالانه بهره‌وری نیروی انسانی در برخی کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی در سال‌های ۲۰۰۶-۱۹۹۵

سال	۴	آذربایجان	بنگلادش	بریتانیا	چین	ژاپن	مالزی	فیلیپین	هند	تایلند	ویتنام
۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵	۱/۲	۶/۵	۱/۹	۰/۷	۵/۱	۶/۴	-۰/۶	۵/۵	۸/۳	۵/۹	
۲۰۰۰ تا ۱۹۹۵	۳/۱	-۱/۵	۰/۶	۱/۴	۳/۶	۰/۷	۲/۴	۲	-۰/۳	۳/۴	
۲۰۰۶ تا ۲۰۰۰	۴/۵	۳/۸	۲	۱/۸	۳/۵	۱/۲	۱/۷	۲/۶	۳	۵/۱	

منبع: سازمان بهره‌وری آسیایی ۲۰۰۹ (درصد)

از آنجا که بهره‌وری کل عوامل در کشور و سهم آن در رشد اقتصادی اهمیت زیادی دارد، در زیر رشد شاخص‌های متوسط بهره‌وری کل عوامل، متوسط بهره‌وری نیروی کار و متوسط بهره‌وری سرمایه به نرخ ثابت (تورمزدایی نسبت به سال ۱۳۸۳) در برخی صنایع با یکدیگر مقایسه شده‌اند:

جدول ۶. شاخص‌های متوسط بهره‌وری کل عوامل، متوسط بهره‌وری نیروی کار و متوسط بهره‌وری سرمایه به نرخ ثابت (تورمزدایی نسبت به سال ۱۳۸۳) در برخی صنایع کشور

صنعت	سال	محصولات فلزی	محصولات کاغذی	صنایع غذایی	سرمایه‌گذاری	خودروسازی
بهره‌وری نیروی کار	۸۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	۸۸	۲۳۵	۷۱/۲	۷۹/۸	۵۶/۹	۹۴/۱
	۸۹	۱۸۹	۸۶/۵	۹۵/۹	۷۸/۶	۷۲/۲
	۹۰	۲۱۵	۱۰۱/۵	۶۹	۱۲۲/۲	۱۰۲/۳
	۹۱	۲۰۲	۱۰۲/۷	۵۲/۳	۱۲۶/۲	۸۵/۵
	۹۲	۱۶۲	۱۱۷/۴	۵۷/۳	۱۲۶/۵	۸۰/۷
بهره‌وری سرمایه	۸۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	۸۸	۱۱۰	۶۹/۳	۸۵	۸۴/۲	۱۲۲/۷
	۸۹	۷۹	۵۵/۵	۱۰۰/۱	۱۲۳/۲	۱۰۶/۴
	۹۰	۴۴	۸۶	۷۹/۴	۱۸۹/۵	۱۶۴/۴
	۹۱	۶۴	۱۴۷/۴	۶۳/۱	۱۹۹	۱۴۹/۳
	۹۲	۳۲	۱۵۶	۹۱/۱	۲۰۲/۳	۱۵۴
بهره‌وری کل عوامل	۸۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	۸۸	۲۵۵	۷۰/۴	۸۰/۳	۸۱/۲	۹۵/۱
	۸۹	۱۵۴	۶۹/۱	۹۱/۱	۹۲/۲	۷۳/۴
	۹۰	۱۸۹	۸۴/۲	۶۹/۹	۱۲۱/۵	۱۰۷/۵
	۹۱	۱۸۱	۹۶/۶	۵۶	۱۲۸	۹۰/۹
	۹۲	۱۵۸	۱۱۸/۶	۶۵/۸	۱۳۰/۶	۸۶/۸

ادامه جدول ۶.

صنعت	سال	فرآورده‌های نفتی	فلزات اساسی	ماشین‌آلات و تجهیزات	بانک	بیمه	پتروشیمی
بهره‌وری نیروی کار	۸۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	۸۸	۶۵/۸	۱۷۷	۹۸	۸۸	۱۰۷/۵	۶۵
	۸۹	۴۸/۵	۱۳۹	۶۲	۷۵/۵	۹۱/۸	۷۷/۸
	۹۰	۹۱/۲	۱۷۶	۱۰۳	۷۴	۱۰۴/۱	۹۸/۸
	۹۱	۱۳۶/۲	۱۷۳	۶۷	۹۵/۳	۷۸/۳	۱۲۴/۸
	۹۲	۱۳۸/۲	۱۴۳	۲۷	۹۹/۹	۱۰۶	۱۱۸/۶
بهره‌وری سرمایه	۸۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	۸۸	۸۴/۳	۲۱۶	۸۴	۸۲/۲	۱۱۱/۸	۸۱
	۸۹	۷۳/۹	۲۱۲	۱۲۷	۹۱/۷	۱۲۷/۳	۶۷/۷
	۹۰	۹۸/۶	۳۰۸	۱۱۰	۱۱۷/۷	۱۵۶/۵	۱۲۷/۴
	۹۱	۱۲۰/۲	۳۱۵	۹۹	۱۴۳/۲	۱۳۵/۳	۱۳۶/۶
	۹۲	۱۴۸/۵	۲۱۱	۱۰۸	۱۷۲/۳	۱۶۶/۶	۱۵۴/۶
بهره‌وری کل عوامل	۸۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
	۸۸	۷۲/۷	۱۷۷	۹۸	۸۹/۳	۱۰۴/۳	۷۳/۲
	۸۹	۸۵/۹	۱۵۷	۶۳	۷۹/۶	۹۶/۶	۷۲/۸
	۹۰	۹۵/۴	۲۰۸	۱۰۴	۸۱/۵	۱۱۰/۷	۱۲۳
	۹۱	۱۲۶/۴	۲۱۳	۶۹	۱۰۴/۳	۸۴/۱	۱۲۸/۱
	۹۲	۱۴۱/۱	۱۷۰	۲۹	۱۱۱/۸	۱۱۲/۹	۱۳۴/۹

منبع: سامانه ملی اندازه‌گیری شاخص‌های بهره‌وری ایران (irpmc.ir)

همان‌طور که مشاهده می‌شود، میزان بهره‌وری در صنایع مهم کشور نیز در دوره‌های مختلف دچار نوسان‌هایی شده و در برخی قسمت‌ها سیر نزولی داشته است. بررسی‌های یادشده، وضعیت نامناسب بهره‌وری در ایران به‌ویژه در بخش دولتی را بازگو می‌کند که چالش مهمی فراروی نظام اداری ایران است. به اعتقاد نگارنده عامل اصلی قرارگرفتن در این چالش، بهره‌وری خود دولت است که عاملی برای کندکردن وضعیت بهره‌وری در کل شده است. به‌منظور بررسی حرکت ملی بهره‌وری در کشور، شناسایی عوامل مؤثر بر این حرکت اهمیت دارد.

از نگاه نویسنده و با توجه به نتایج پژوهش‌های پیشین، مهم‌ترین و عمده‌ترین عوامل کاهش بهره‌وری منابع انسانی، نامتوازن بودن درآمد و هزینه نیروی کار است؛ یعنی همان عاملی که مهم‌ترین نقش را برای ایجاد انگیزه در نیروی کار ایفا می‌کند. مدیریت مشارکتی عامل دیگر در بهره‌وری است. زاهدی و کاخکی (۱۳۹۱) در پژوهشی نشان داده‌اند که توسعه نظام مشارکتی در سازمان، به شکل‌گیری گروهی از پیش‌برنده‌ها که به‌عنوان پیش‌برنده‌های جوهری و رویه‌ای نامیده می‌شوند، منجر شده است و این پیش‌برنده‌ها بهبود شاخص‌های بهره‌وری نیروی انسانی را به‌همراه خواهند داشت. عواملی دیگر همچون وجود تبعیض بین کارکنان (ناشی از ضعف مدیریت)، ناامنی شغلی، موفق نبودن یا بی‌میلی نسبت به برنامه‌ریزی‌های بلندمدت یا میان‌مدت (ضعف مدیریت)، مساعد نبودن محیط کاری، کم‌توجهی به نیازهای اولیه کارکنان، کنترل نکردن (بی‌ثباتی در برنامه‌های کنترلی)، ناهماهنگی رشته تحصیلی و شغلی، استفاده نکردن از تخصص‌ها در مشاغل مربوط (ضعف مدیریت)، بی‌برنامگی مدیریت، نبود کارآموزی (ضعف مدیریت)، بی‌کفایتی سرپرست، بی‌علاقگی به کار فعلی و انتقال پی‌درپی نیروی انسانی، تورم نیروی کار، فاصله حداقل حقوق کارکنان با خط فقر، تحمیل قراردادهای موقت به ۷۵ درصد از کارگران، استخدام دانش‌آموختگان دانشگاهی در مشاغل خدماتی، اخراج‌های گسترده کارگران که با تغییرات جدید در قانون کار شکل رسمی‌تر و قانونی‌تری یافته است، بر کاهش بهره‌وری نیروی انسانی در این بخش تأثیرگذار بوده است (ماهنامه خواندنی، ۱۳۸۸: ۳۷).

مرکز نوسازی و تحول اداری معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی در مهرماه سال ۱۳۸۷ در گزارش خود با عنوان «طرح استقرار نظام مدیریت بهره‌وری در استان‌ها»، مسائل زیر را به‌عنوان مسائل اساسی کشور در زمینه بهره‌وری برمی‌شمارد:

- نداشتن ساختار مناسب برای هدایت فعالیت‌های بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی؛
- رانت‌های اقتصادی و وضعیت نامناسب برای افزایش رقابت‌پذیری در کشور؛
- برخوردار نبودن از نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر مبنای عملکرد شاخص‌های بهره‌وری در بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصادی و در نتیجه نامناسب بودن موقعیت برای شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران؛
- ناامنی وضعیت برای سرمایه‌گذاری؛
- کارایی پایین در بهره‌وری از منابع و ثروت ملی؛
- ضعف برقراری نظام تشویق و تنبیه متناسب با عملکرد؛
- نهادینه‌نشدن فرهنگ بهره‌وری؛
- وابستگی درآمد ارزی کشور به صادرات نفت خام؛

- ضعف نظام تولید آمار به منظور فراهم آوردن زمینه اطلاعاتی مناسب برای محاسبه شاخص‌های بهره‌وری؛
 - کم‌رنگ‌بودن ارزش کار به دلیل درآمدهای کم‌زحمت یا بی‌زحمت.
- همچنین در پژوهش سازمان ملی بهره‌وری ایران در سال ۱۳۸۳، عوامل مؤثر درونی و بیرونی بهره‌وری به تفکیک و با اولویت صعودی - نزولی به شرح زیر ارائه شده است:
۱. عوامل مؤثر درونی: اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی؛ هماهنگی بین اجزای حکومت؛ جهت‌گیری سیاست‌های اقتصادی کشور؛ پی‌گیری جدی برنامه‌های توسعه توسط مجریان کشور؛ چشم‌انداز باثبات برای کشور؛ ثبات در ساختار مدیریت کشور؛ درجه امنیت داخلی؛ درصد رشد تورم؛ قانون کار و میزان سیاسی‌شدن امور در دستگاه‌های اجرایی.
 ۲. عوامل مؤثر بیرونی: فرایند جهانی‌شدن؛ امکان دستیابی به فناوری مدرن از راه افزایش حجم مبادلات تجاری با کشورهای دارای فناوری پیشرفته؛ ظهور مکاتبات جدید مدیریتی، استانداردها و مدل‌های کیفیت؛ وضعیت سیاسی منطقه؛ ضریب ریسک سرمایه‌گذاری خارجی؛ جهت‌گیری سیاست خارجی؛ بی‌ثباتی قیمت نفت در بازارهای جهانی؛ رشد اقتصادی کشورهای رقیب در منطقه و سیاست‌های جدید سازمان بهره‌وری آسیایی.
- حال با توجه به این بررسی‌ها و شناسایی عوامل تأثیرگذار، اقدامات چه بوده است؟ طی سال‌های گذشته برای بهبود بهره‌وری اقداماتی شده است که ازجمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

راه حل‌های سیاستی

در سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه‌های توسعه، در زمینه ارتقای بهره‌وری احکام و سیاست‌هایی به شرح زیر موجود است:

۱. سند چشم‌انداز

- دست‌یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب‌غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل؛
- برخورداری از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی.

۲. سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز: امور اقتصادی

به‌کارگیری سازوکارهای انگیزشی برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب و...)» (ماده ۲۹).

۳. سیاست‌های کلی قانون برنامه پنجم توسعه: امور اقتصادی

ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه (۲۱-۲).

۴. قانون برنامه دوم توسعه

برای نخستین‌بار در قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تبصره‌ای با شماره ۳۵ در نظر گرفته شد که براساس آن دستگاه‌های اجرایی مخیر شدند یک درصد از اعتبارات جاری خود را برای فعالیت‌های ارتقای بهره‌وری هزینه کنند. چون برای این تبصره آیین‌نامه‌ها و دستورالعملی تدوین و ابلاغ نشد، در عمل این تبصره در تعدادی از دستگاه‌های اجرایی به اجرا درنیامد و در تعدادی هم این اعتبار صرف پرداخت پاداش به شاغلان شد.^۱ اگرچه در ابتدای برنامه دوم انتظار می‌رفت با این تبصره الزاماتی برای ایجاد بستر برای ارتقای بهره‌وری فراهم شود، در عمل چنین نشد.

۵. قانون برنامه سوم توسعه

در برنامه سوم توسعه، هدف کمی مشخص یا سیاست صریح معینی درباره ارتقای بهره‌وری به کار گرفته نشد، ولی در لایه‌لای سیاست‌های عنوان‌شده، به موضوع بهبود بهره‌وری اشاره‌هایی شده بود. در فصل ساختار اداری و مدیریت (ماده ۱ بند «ب» مورد ۷) آمده است: «به‌منظور تصحیح و اصلاح نظام اداری و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تشکیل شورای عالی اداری پیشنهاد شده است. در فصل واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی (ماده ۹)، به‌منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی تأکید شده است.

۶. قانون برنامه چهارم توسعه

در ماده ۵ این قانون آمده است: «به‌منظور تحقق اهداف و شاخص‌های کمی ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید (بخش هفتم این قانون):

۱. در این زمینه یک سال بعد از اجرای تبصره، یکی از معاونان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گزارشی در این زمینه تهیه و یک نسخه آن را به سازمان ملی بهره‌وری ایران- سابق ارسال و علی‌القاعده باید در مرکز ملی بهره‌وری موجود باشد.

الف) تمام دستگاه‌های ملی و استانی مکلف‌اند در تدوین اسناد ملی، بخشی، استانی، سهم ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید مربوط را تعیین کنند و الزامات و راهکارهای تحقق آنها را برای تحول کشور از اقتصاد نهاده‌محور به اقتصاد بهره‌ورمحور با توجه به محورهای زیر مشخص کنند، به‌طوری‌که سهم بهره‌وری کل عوامل در رشد تولید ناخالص داخلی حداقل به ۳۱/۳ درصد برسد.

ب) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است نسبت به بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه شاخص‌های بهره‌وری و رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی اقدام کند و تخصیص منابع مالی برنامه چهارم توسعه و بودجه‌های سنواتی را با توجه به برآوردهای ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید و نیز میزان تحقق آنها به‌عمل آورد و نظام نظارتی فعالیت‌ها، عملیات و عملکرد مدیران و مسئولان را براساس ارزیابی بهره‌وری متمرکز کند؛

ج) به‌منظور تشویق واحدهای صنعتی کشاورزی و خدماتی دولتی و غیردولتی و در راستای ارتقای بهره‌وری با رویکرد ارتقای کیفیت تولیدات و خدمات و تحقق راهبردهای بهره‌وری در برنامه، به دولت اجازه داده می‌شود جایزه ملی بهره‌وری را با استفاده از الگوهای تعالی سازمانی طراحی و توسط سازمان ملی بهره‌وری ایران طی سال‌های برنامه چهارم به واحدهای بهره‌ور در سطوح مختلف اهدا کند.

۷. بهره‌وری در قانون برنامه پنجم توسعه

در ماده ۷۴ قانون برنامه پنجم، حکمی در زمینه ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی آمده است که متن آن به شرح زیر است:

«دولت موظف است سازوکارهای اجرایی لازم را به‌منظور ارتقای بهره‌وری تا پایان سال اول برنامه فراهم کند. همچنین دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری موظف‌اند براساس شاخص‌های استاندارد و دستورالعمل‌های بهره‌وری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نسبت به ارتقای بهره‌وری دستگاه و بخش خود اقدام و هرساله گزارش اقدام‌ها، اصلاحات و دستاوردهای آن را به معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ارائه کنند.

مشاهده می‌شود که از نظر سیاستی، سیاست‌های نسبتاً مناسبی برای ارتقای بهره‌وری دولت در طول سال‌هایی که دولت به‌صورت برنامه‌محور پیش رفته است در اختیار بوده است. از طرفی همواره فرصت‌ها و ظرفیت‌های بی‌استفاده‌ای در دولت وجود دارد که بستر مناسب را برای حرکت ملی بهره‌وری فراهم می‌آورد. ازجمله می‌توان به موارد مندرج در جدول ۷ اشاره کرد.

جدول ۷. محورها و ظرفیت‌های موجود در دولت

ردیف	محور	ظرفیت‌های موجود در دولت
۱	منابع انسانی	وجود منابع انسانی متخصص در داخل و خارج کشور
۲	اطلاعات	منابع اطلاعاتی قابل توجه در زمینه‌های گوناگون
۳	انرژی	منابع ارزان انرژی در دسترس
۴	سخت‌افزار	وجود تجهیزات و امکانات بی‌استفاده
۵	منابع طبیعی	وجود ذخایر معدنی متنوع
۷	موقعیت جغرافیایی	قرار گرفتن در موقعیت ژئوپلیتیک
۸	نظام‌ها	نظام‌های کارآمد اما پراکنده
۹	فرهنگ ملی-مذهبی	تأکیدات و عناصر قوی در فرهنگ بالقوه ملی-مذهبی

منبع: قلی‌پور، ۱۳۹۲: ۱۵۴

اما در کنار فرصت‌های یادشده، ضعف‌ها و چالش‌هایی نیز وجود دارد که سبب شده است بهره‌وری طی سال‌های گذشته سیر نزولی را در دولت آغاز کند. ازجمله آن می‌توان به عناصر زیر اشاره کرد:

۱. با توجه به اینکه سهم شایان توجهی از تولید ناخالص داخلی تحت مدیریت بخش عمومی و در وضعیت کمابیش انحصاری ایجاد می‌شود، در این حجم از فعالیت یا رقابت وجود ندارد یا اینکه بسیار کم‌رنگ است. این وضعیت سبب به‌وجود آمدن رانت در بخش دولتی می‌شود که از آن با عنوان «اقتصاد دولتی و دولت رانتی» یاد می‌شود و عاملی برای تنزل بهره‌وری است؛
۲. با توجه به منابع آماری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حدود ۸۵ درصد درآمد ارزی کشور از طریق صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی حاصل شده است. اداره بخش دولت با منابع نفتی انگیزه را برای کار بهتر و تلاش بیشتر هم در بخش خدمات و هم تولید از بین می‌برد. همین امر نشان می‌دهد انگیزه لازم برای کسب درآمد ارزی از محل صدور سایر کالاها نزد مدیران میانی و ارشد واحدهای اقتصادی بخش‌های دولتی و حتی خصوصی وجود نداشته است؛

۳. به دلیل سطح پایین ارتباط دولت، به‌ویژه روابط فنی و تجاری با کشورهای توسعه‌یافته، در دهه‌های گذشته بستر ارتقای بهره‌وری در کشور فراهم نشده است. در این زمینه پژوهشگران داخلی و خارجی پژوهش‌های گوناگونی اجرا کرده‌اند؛^۱
۴. الگوهای ارائه‌شده توسعه در کشور طی سال‌های متمادی عموماً نامتوازن و بدون در نظرگیری ظرفیت‌های فعلی و آینده هر منطقه بوده است که همین امر موجب ناکارآمدی سیستم در بخش‌های مختلف دولت شده است؛
۵. ساختار دیوان‌سالار و غیرچابک دولت با بدنه بسیار گسترده و غیرضروری موجب هدررفتن منابع به‌ویژه منابع انسانی شده و اداره دولت را پرهزینه کرده است. این ساختار خود عاملی برای کاهش کارایی، اثربخشی و بهره‌وری نظام‌های اداری دولت شده است.

حال با توجه به مجموعه فرصت‌ها و محدودیت‌های یادشده، راه حل چیست؟

راه حل‌های فنی و علمی

در موضوع راه‌حل‌ها، دیدگاه‌ها و نظریه‌های متفاوتی ارائه می‌شود. گروهی در قالب مدیریت بهره‌وری و چرخه بهبود آن، اداره کردن مجموعه فعالیت‌هایی را مد نظر قرار می‌دهند که به‌منظور ارتقای بهره‌وری صورت می‌پذیرد. در این دیدگاه بهبود را فرایندی بی‌پایان و مستمر می‌دانند. درواقع مدیریت بهبود بهره‌وری چرخه‌ای مشتمل بر قدم‌های اصلی اندازه‌گیری، تحلیل، برنامه‌ریزی و بهبود است که باید به‌طور مداوم تکرار شود (اسلامی کرم شاهلو، ۱۳۸۸: ۳۳). گروهی دیگر مدیریت بهره‌وری فراگیر را به‌صندلی سه‌پایه تشبیه کرده‌اند که سه پایه آن بر کیفیت؛ بهره‌وری فراگیر و نوآوری/ فناوری، بنا نهاده شده است و همگی اندازه و فاصله یکسانی دارند. به این معنا که به هر سه متغیر، توجه و تأکید یکسانی می‌شود. روی این سه‌پایه مشتری

۱. فهرستی از پژوهش‌ها و مطالعات انجام‌شده به شرح زیر است:

کمپجانی، اکبر؛ شاه‌آبادی، ابوالفضل (بهار ۱۳۸۰)، بررسی اثر فعالیت‌های R & D داخلی و خارجی (از طریق تجارت خارجی) بر بهره‌وری کل عوامل تولید، *پژوهشنامه بازرگانی*، شماره ۱۸.

Coe, D. T., E. Helpman. (1995). International R&D spillovers, *European Economic Review*, 39(5): 859-887.

Coe, D.T. and Helpman, E. (1997). North – South International R & D Spillovers. *The Economic Journal*, 107: 134- 149.

Matteucci, N. and A. Sterlacchinin. (2002). ICT, R & D and Productivity Growth: Evidence from Italian Manufacturing Firms. University Politecnica delle Marche, Ancona, Italy.

در مرکز توجه قرار دارد. این سه پایه به وسیله سه میله مدیریت، کارکنان و عرضه کنندگان به هم متصل می‌شوند. اگر یکی از میله‌ها نباشد، در نهایت صندلی به یک سمت حرکت می‌کند (ساعتی، علامه حائری و علوی، ۱۳۸۸: ۵۰).

در الگویی دیگر مربع بهره‌وری پیشنهاد می‌شود. این الگو چارچوبی را فراهم می‌کند تا بتوان موقعیت سازمان خود را در یکی از چهار حالت اشاره شده مشخص کرد (اسلامی کرم شاهلو، ۱۳۸۸: ۳۱).

مربع بهره‌وری	کارایی پایین (ضعیف)	کارایی بالا (خوب)
اثربخشی (دستیابی به هدف) بالا و قوی	اثربخش اما غیرکارا، (اتلاف قسمتی از منابع)	اثربخش و کارا، منطقه بهره‌وری (اهداف کسب شده و از منابع خوب استفاده شده است)
اثربخشی (دستیابی به هدف) پایین و ضعیف	غیراثربخش و غیرکارا، (اهداف کسب نشده و منابع در فرایندها تلف شده است)	کارا اما غیر اثربخش،

شکل ۱. مربع بهره‌وری

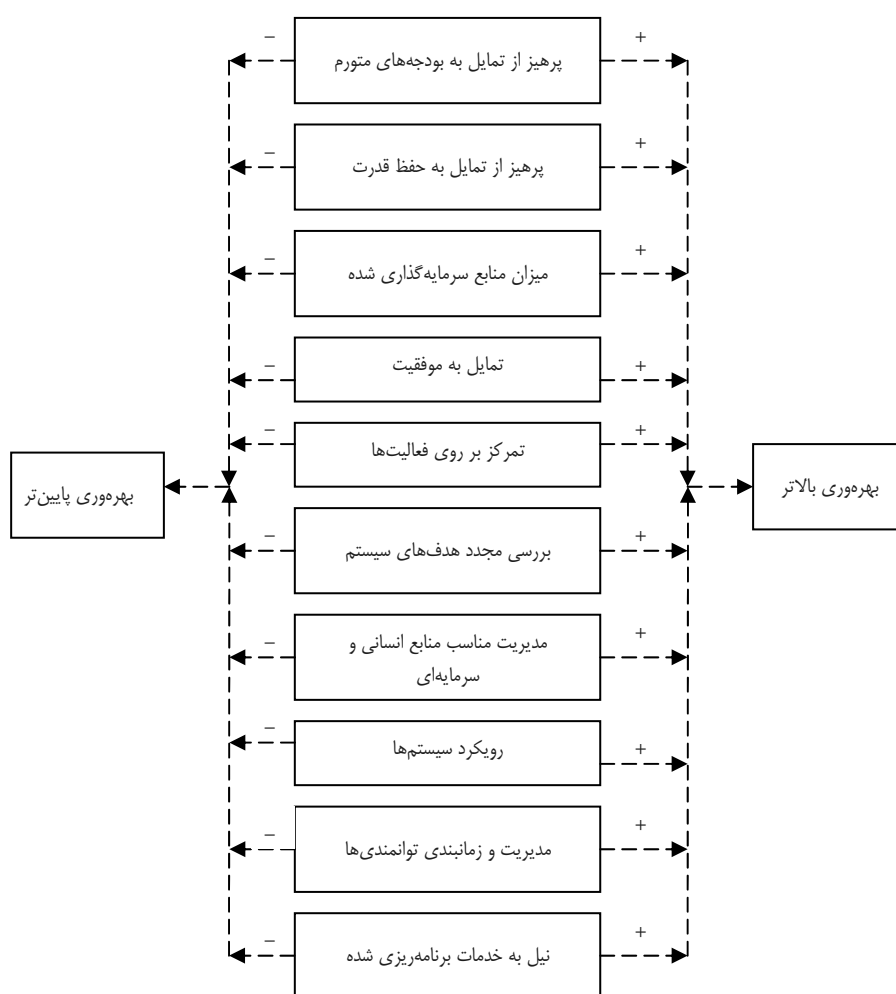
همان‌طور که مشاهده می‌شود راه‌حل‌های بهبود بهره‌وری بیشتر به شاخص‌ها و روش‌های بهبود در سطح بنگاه‌ها و شاخص‌های درون‌سازمانی معطوف است، اما این موضوع در سطح دولت چگونه است؟

مدلی برای بهره‌وری خدمات دولتی

راه‌حل بهبود بهره‌وری در بخش دولت را باید متناسب با عوامل تأثیرگذار بر بهره‌وری دولت تحلیل کرد. این عوامل را می‌توان در ابعاد رفتاری و ساختاری بررسی کرد. برای نمونه الوانی و همکارانش در پژوهشی رهبری معنوی را عاملی در بهبود اثربخشی و بهره‌وری سازمان می‌دانند. به باور آنان سازمان‌های بخش دولتی که در وضعیت عدم اطمینان فعالیت می‌کنند، نیازمند بهره‌گیری از راهبرد کنترل و هدایت درونی هستند. در صورت بهره‌گیری از این سازوکار، نظارت تا حد زیادی غیرضروری است و بدون نیاز به هزینه‌های کنترل بوروکراتیک و ارزش‌های شخصی، کارکنان را به انجام آنچه سازمان توقع و انتظار دارد، رهنمون می‌کند (الوانی، معمارزاده، البرزی و کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۳).

نالت و فارمر (۱۹۹۱)، سه ویژگی اساسی زیر را نام می‌برند که بر بهره‌وری خدمات دولتی تأثیر می‌گذارند:

- سیاسی: بودجه بر مبنای سیستم هزینه، اولویت و مقدم بودن حفظ قدرت، منابعی که تا کنون به سرمایه گذاری ها وارد شده اند؛
- راهبردی: تمایل به موفقیت، تمرکز بر فعالیت ها، بررسی دوباره اهداف سیستم؛
- عملیاتی: مدیریت مناسب منابع سرمایه ای و انسانی، رویکرد سیستم ها، مدیریت و زمان بندی توانمندی ها و قابلیت های کنونی سازمان، تلاش برای نیل به خدمات برنامه ریزی شده به بهترین شکل (نالت و فارمر، ۱۹۹۱: ۱۱).



شکل ۲. مدل بهره‌وری در خدمات دولتی

راه حل‌های ذکر شده که به دلیل رعایت اختصار بخشی از آن ارائه شده، بر اجزا و شاخص‌های سیستم توجه دارد که با بهبود آن، بهبود بهره‌وری نیز حاصل می‌شود؛ اما نویسنده به جای توجه بر اجزا، بر الگوی ساختاری دولت با الهام از اندیشه دولت خوب تأکید دارد. در این الگو بر مؤلفه‌ها، ویژگی‌ها، ابزار ساختاری مناسب و کارکردهای دولت به شرح جدول ۸ تأکید می‌شود.

جدول ۸. ویژگی‌های الگوی دولت خوب

مؤلفه‌ها	ویژگی‌ها	ابزار ساختاری مناسب	کارکردها
دولت مشارکت‌جو	- مدیریت مردم‌سالار؛ - شهروندمداری؛ - محوریت قانون؛ - مشارکت مردم در تصمیم‌گیری؛ - وجود تشکلهای مدنی قدرتمند؛ - رسانه‌های قوی و آزاد؛ - مدیریت برمبنای خواست اکثریت.	- ساختار ارگانیک و پویا به جای مکانیک و ایستا؛ - دولت غیرمتمرکز و نماینده؛ - آزادی عمل مدیران در اجرای قانون؛ - ساختار مسطح به جای ساختار سلسله‌مراتبی؛ - روابط باز و منعطف؛ - تصمیم‌گیری مشارکتی و مشورتی؛ - تفویض اختیار و قدرت؛ - طراحی حلقه‌های کیفیت؛ - حاکمیت مشترک در تمام سطوح تصمیم‌گیری.	- جامعه مرکب و مردم‌سالار؛ - افزایش آگاهی شهروندان نسبت به حقوق خود؛ - آزادی بیان؛ - تعامل و مشارکت شهروندان با دولت؛ - فرصت مساوی و واقعی برای ابراز عقیده؛ - افزایش اعتماد بین شهروندان و دولت؛ - استفاده اثربخش از منابع کمیاب؛ - تقویت نهادهای مدنی؛ - ایجاد هم‌نیروزی در نیروهای موجود جامعه.
دولت پاسخ‌گو	- مدیریت پاسخ‌گو؛ - پاسخ‌گویی شهروندی؛ - همراهی مسئولیت با قدرت؛ - نظارت صاحبان و مالکان اصلی (مردم)؛ - ممیزی‌های مالی و برنامه‌ای.	- نبود تمرکز و تفویض اختیار؛ - آزادی عمل مدیران؛ - کنترل محلی بر دیوان‌سالاری‌ها؛ - ساختار حرفه‌ای در دیوان‌سالاری‌ها؛ - توازن قدرت با مسئولیت؛ - نظارت‌های قوی تقنینی؛ - قوانین و مقررات روشن و شفاف؛ - پاسخ‌گویی غیر سلسله‌مراتبی؛ - پیوند مردم‌سالاری با دیوان‌سالاری.	- تقویت سرمایه اجتماعی و افزایش اعتماد عمومی؛ - کاهش فساد اداری؛ - پاسخ‌گویی نسبت به مردم؛ - تعامل مکرر شهروندان با دولت؛ - وسیع کردن دامنه انتخاب شهروندان؛ - شفافیت در رفتار دولت؛ - حسابرسی اجتماعی به منظور ایفای مسئولیت اجتماعی؛ - تضمین تأمین منافع مردم.

ادامه جدول ۸

مؤلفه‌ها	ویژگی‌ها	ابزار ساختاری مناسب	کارکردها
دولت عدالت‌محور	- مشارکت عادلانه؛ - دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت؛ - حق برابر شهروندی؛ - مدیریت متکی بر عدالت و انصاف.	- نظام‌های توزیع محلی؛ - نظام گزینش بر مبنای شایسته‌سالاری؛ - الگوی جامعه مرکب؛ - عدالت در روش‌ها؛ - عدالت در توزیع؛ - نظام بودجه‌بندی منعطف.	- توزیع مساوی خدمات دولتی؛ - حاکمیت اخلاق در خدمات دولتی؛ - تحقق عدالت اجتماعی؛ - تأمین حقوق فردی؛ - ایجاد فرصت‌های مساوی در جامعه؛ - کاهش تبعیض‌ها؛ - تضمین حقوق عادلانه برای شهروندان؛ - عدم پارتی‌بازی و رشوه‌خواری.
دولت کارآفرین و حرفه‌گرا	- مدیریت دولتی شایسته؛ - ترجیح سازوکارهای بازار بر سازوکارهای دیوان‌سالاری؛ - شفافیت در اهداف؛ - مشتری‌مداری.	- دولت کوچک و غیرمتمرکز؛ - نیروی انسانی حرفه‌ای؛ - دولت و سازمان‌های یادگیرنده؛ - تأکید بر ستاده به‌جای داده در ارزیابی عملکرد؛ - سازوکارهای بازار در مدیریت بخش عمومی.	- بهره‌وری بالای خدمات عمومی؛ - کاهش رفتار محتاطانه مدیریتی؛ - افزایش ریسک‌پذیری؛ - افزایش رفتارهای مبتکرانه و نوآور.
دولت اثربخش و بهبود	- مدیریت دولتی متعهد؛ - فزونی نیروهای تحول‌آفرین؛ - کیفیت و توان بالای نیروی انسانی؛ - مشارکت همه نیروها در هدف‌گذاری؛ - نگرش استراتژیک و تعیین دقیق استراتژی.	- نظام ارزیابی مستمر و پویا؛ - تعیین اهداف عملکرد؛ - روابط باز و منعطف میان کارگزاران دولت؛ - تأکید بر نتیجه به‌جای فرایند؛ - مسئولیت‌آفرینی اثربخش برنامه‌ها؛ - یگانگی اهداف؛ - ارزشیابی عملکرد جامع مدیریت.	- رضایتمندی شهروندان؛ - رفتار محترمانه با شهروندان؛ - بهبود مستمر فعالیت‌ها و عملکرد؛ - افزایش اعتماد؛ - کاهش فساد اداری؛ - گسترش ارتباط میان کارگزاران دولت؛ - رسیدگی به مشکل شهروندان؛ - استفاده اثربخش از منابع کمیاب.

منبع: مدل پیشنهادی نویسنده

این الگو را که نویسنده طی سال‌های گذشته ارائه کرده و به سنجش و ارزیابی خبرگان رسیده، امتیازاتی دارد. امتیازمحوری دولت در این الگو، جدایی قدرت اقتصادی از قدرت سیاسی است. این ویژگی کمک می‌کند تا از سیاست‌زدگی دستگاه بورکراسی کاسته شود و دولت

به‌صورت فنی و حرفه‌ای اداره شود. دولت با این ویژگی، مبتکر، کارآفرین و بهره‌ور خواهد بود و با نقش تنظیم‌کننده خود زمینه و بستر فعالیت و نقش‌آفرینی سایر بخش‌ها (بخش خصوصی و جامعه مدنی) را فراهم خواهد ساخت. این دولت تسهیل‌گر است و نه تصدی‌گر و چابکی و پویایی از ویژگی‌های آن است.

در راستای الگوی یادشده و با پذیرش آن می‌توان چارچوب و قالب ساختاری مناسبی از دولت ارائه کرد که با اتکال به آن بهره‌وری در دولت را بهبود بخشید. البته طراحی و اجرایی کردن این قالب ساختاری به زمان، هزینه و مدیریت حرفه‌ای نیاز دارد. در این راستا نکات زیر توصیه می‌شود:

- بازطراحی ساختار دولت با جهت‌گیری ساختاری مسطح، غیرمتمرکز، حرفه‌ای، ارگانیک و پویا به‌جای مکانیک و ایستا؛
- برقراری روابط و اطلاعات گسترده، باز، منعطف و دوسویه در بدنه دولت؛
- تفویض اختیار و اعطای آزادی عمل مدیران در اجرای قانون؛
- تنظیم قوانین شفاف دارای ارتباط منطقی و همسو با یکدیگر؛
- طراحی الگوی مشارکتی (همراه با شراکت) در روش‌های تصمیم‌گیری؛
- طراحی و برقراری حلقه‌های کیفیت؛
- طراحی الگوی کنترل محلی بر دیوان‌سالاری‌ها؛
- ایجاد توازن قدرت با مسئولیت؛
- طراحی الگوی نظارت تقنینی مبتنی بر ارزش دموکراتیک؛
- پاسخ‌گویی غیر سلسله‌مراتبی و پاسخ‌گویی به شهروندان؛
- نظام گزینش و انتصاب بر مبنای قابلیت‌های حرفه‌ای و نه سیاسی؛
- عدالت در روش‌ها و عدالت در توزیع؛
- طراحی نظام بودجه‌بندی منعطف؛
- تعیین اهداف عملکردی؛
- معماری منابع انسانی در جهت برخورداری از نیروی انسانی حرفه‌ای؛
- مسئولیت‌آداری اثربخش برنامه‌ها؛
- طراحی نظام ارزیابی عملکرد جامع مدیریت با تأکید بر ستاده به‌جای داده.

References

- Abtahi, H. & Kazemi, B. (2003). *Productivity*. Tehran: Institution of business researches and studies. (in Persian)

- Alvani, S.M, Memarzade Tehran, Gh, Alborzi, M. & Kazemi, H. (2013). Proposing of Spiritual Leadership Model in Iranian Bureaucracy. *Quarterly Journal of Public Administration*, 5(1): 21- 40. (in Persian)
- Amid, H. (2010). Amid Persian Dictionary. F. Ghorbanzade (Ed), Dehkhoda Dictionary, Tehran. (in Persian)
- Belgheisi, P. (1994). Organization Productivity and Analyzing the Methods. *Quarterly Journal of Public Administrational Change*, 8(9): 62-78. (in Persian)
- Bouckart, G. B. (1992). *Public Productivity in Retrospective. Public Productivity Handbook*. edited by: Holzer, united state.
- Camus, D. (2007). *The ONS Productivity Handbook, Chapter 9: Public Service Productivity*. Published with the permission of the Controller of Her Majesty's Stationery Office (HMSO).
- Coe, D.T. & Helpman, E. (1995). International R&D spillovers. *European Economic Review*, 39(5): 859-887.
- Coe, D.T. & Helpman, E. (1997). North – South International R & D Spillovers. *The Economic Journal*, 107(440): 134- 149.
- Economic Report and Monitoring of Operation in The Law of the 2nd Economic, Social and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (Ultra-division contexts). (2001). (in Persian)
- Eslami, K. & Shahlou, V. (2009). The Productivity Square and Productivity Improvement Management. *Journal of Quality Control*, 36: 30-34. (in Persian)
- Faghihi, A. & Mousavi Kashi, Z. (2011). The Model of Productivity measuring (effectiveness and efficiency) in Iranian Public Service. *Journal of Public Administration. Management faculty of Tehran university*, 2(4): 107- 126. (in Persian)
- Faghihi, A. & Mousavi Kashi, Z. (2013). Proposing of Spiritual Leadership Model in Iranian Bureaucracy. *Quarterly Journal of Public Administration*, 5(1): 21- 40. (in Persian)
- Gholipour, R. (2008). *Good Governance and Appropriate Model of the Government*. Center for Strategic Research, Tehran, Iran. (in Persian)
- Gholipour, R. (2013). *Challenges of Bureaucracy*. University of Tehran publications, Tehran, Iran. (in Persian)
- Gholipour, R. & Hamidian, M. (2009). *Recruitment and Productivity in Iran*. Center for Strategic Research, Tehran, Iran. (in Persian)

- Jaaskelainen, A. (2009). Identifying a suitable approach for measuring and managing public. *Proceedings of the European Conference on Intellectual Capital*, P. 271.
- Jaaskelainen, A. & Lonnqvist, A. (2009). Designing operative productivity measures in public services, VINE. *The journal of information and knowledge management systems*, 39(1): 55-67.
- Karwan, K.R. & Markland, R. E. (2006). Integrating service design principles and information technology to improve delivery and productivity in public sector operations: The case of the South Carolina DMV. *Journal of Operations Management*, 24(4): 347-362.
- Komijani, A. & Shahabadi, A. (2011). Survey of Internal and External R & D Effects (via Foreign Trade) on Total Factor Productivity. Bulletin of commercial. *Iranian Journal of trade studies*, (18): 211-230. (in Persian)
- Lee, G. & Perry, J.L. (2002). Are computers boosting productivity? Atest of the paradox in state governments. *Journal of PublicAdministration Research and Theory*, 12 (1): 77-102.
- Linna, P., Pekkola, S., Ukko, J. & Melkas, H. (2010). Defining and measuring productivity in the public sector: managerial perceptions. *International Journal of Public Sector Management*, 23(3): 300-320.
- National Iranian Productivity Organization. (2001). *Familiarity with Productivity Concepts*. (in Persian)
- National Iranian Productivity Organization. (2004). *Manual of Determining Strategies and Productivity Improvement Mechanisms for Country's Economic and Social and Cultural Divisions and Subdivisions* (Special Statement of 4th Development Plan Productivity Promotion. (in Persian)
- National Iranian Productivity Organization. (2004). *Report of Recognition of Productivity Public Situation towards Productivity Promotion Strategies in The Law of the 4th Economic, Social and Cultural DevelopmentPlan of the Islamic Republic of Iran*. (in Persian)
- Nollet, J. & Haywood-Farme, J. (1991). A Model of Productivity performance migrateon. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 62(6): 83-105
- Parker, D., Waller, K. & Xu, H. (2013). Private and public services: productivity. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 62(6): 652 – 664.

Readout of Decreasing Productivity in Iran. (2009). *Monthly journal of Khandani*. 8(57): 36-37.

Report of Economic Indicators of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran, 2011, No. 45- 57. (in Persian)

Saeed, M, Allame Haeri, F. & Alavi, S.A. (2009). Effective Factors on Productivity Rate and its Development via dedicated indexes codification and suggesting some solutions for its Improvement. *Monthly Journal of Quality Control*, (35): 46- 57. (in Persian)

The Law of the 4th Economic, Social and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran Ratified in 2004.

Thornhill, D. (2006). Productivity attainment in a diverse public sector. *paper presented at Seminar on Promoting Productivity in aDiverse Public Sector*, Dublin, 21 April.

Zahedi, Sh. & Kakhaki Ahmad, H. (2012). A Model for Explaining the Role of Participation in Public Sector Employees' Productivity Promotion. *Quarterly Journal of Public Administration*, 4(3): 69- 90. (in Persian)