

بهبود بهره‌وری در بخش خدمات عمومی

ترجمه: گروه مترجمان

تلخیص: مریم رفتاری - احمد رضا اشرف العقلائی

مقدمه:

امروزه نقش خدمات عمومی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رو به افزایش است و این امر بدلیل آن است که مردم خواهان استانداردهای اجتماعی و خدمات بهتر می‌باشند. افزایش اهمیت و میزان خدمات عمومی، افزایش انتظارات از دولت در جهت کارآتر و مؤثرتر بودن، افزایش کلان هزینه‌های اداره امور عمومی و کسریهای سرسام‌آور بودجه دولت، بعضی از دلایلی هستند که توجه همگان را به نیاز برای ارتقاء بهره‌وری بخش خدمات عمومی جلب نموده است.

نقش خدمات عمومی در توسعه اجتماعی و اقتصادی و توزیع امکانات رفاهی، بیشتر از آنچه که تاکنون گفته شده، اهمیت دارد. فقدان خدمات کارآ و مؤثر نه تنها باعث تقلیل کیفیت زندگی می‌شود، بلکه از ارتقاء بهره‌وری در بخشهای دیگر اقتصادی نیز جلوگیری می‌نماید و باعث ازدیاد بیهودگیها و نابرابریها اجتماعی و بوجود آمدن مسائل جدی و خطیر سیاسی می‌گردد. این امر برای کشورهای در حال توسعه و صنعتی و همچنین کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار و کشورهای سوسیالیستی واقعیتی ملموس است.

عدم توازن در بهره‌وری در بین بخشهای تولیدی و خدماتی، بطور فزاینده‌ای توجه اقتصاددانان، مدیران و سرپرستان و سیاستمداران را به خود جلب نموده است. در طی چند سال اخیر، نگرانی مربوط به عملکرد خدمات عمومی در بسیاری از کنفرانسها و سمپوزیومها ملی و بین‌المللی و همینطور در مطالعات و کتب و نشریات مختلف مورد بحث قرار گرفته است.

سازمانها و مؤسسات مختلف بین‌المللی، بطور فزاینده‌ای در افزایش اثربخشی خدمات عمومی فعال شده‌اند. نوشته حاضر، چکیده‌ای از مقاله منتشر شده از سوی شاخه توسعه مدیریت سازمان بین‌المللی کار در جهت نگرش به فعالیتها، مسائل و مشکلات، اضطرابها، مفاهیم و تجربه عملی در سنجش بهره‌وری می‌باشد و کوششهای عمده را در بهبود عملکرد مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد، در این مرحله، هدف اصلی، ارائه توصیه‌های قبلی نیست بلکه ارائه مقاله‌ای قابل درک و پرمعنی شامل: دوره‌ای از تجربیات موفق در ارتقاء

بهره‌وری و طرح بعضی از مشکلات عمده‌ای که نیاز به تحقیق و توجه بیشتری دارند، می‌باشد.

در این مقاله، خدمات عمومی به عنوان « هر نوع خدمتی که هم بخش عمومی و هم خصوصی به عموم مردم ارائه می‌دهند»، آمده است.

مالکیت یک سازمان خدماتی - خواه دولت باشد و خواه بخش خصوصی - ماهیت خدمات عمومی را تعریف نمی‌کند و یا آن را تغییر نمی‌دهد. به عنوان مثال، خدمات عمومی برای تمام مواردی همچون بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، حمل و نقل و ارتباطات، تأمین آب بهداشتی و غیره، می‌تواند بوسیله شرکت‌های دولتی و خصوصی ارائه گردد. مفهوم «عمومی بودن» این خدمات همچنان بدون تغییر باقی می‌ماند و این درحالی است که مفاهیم کارآئی و اثربخشی و همچنین عدالت در توزیع آنها نیز می‌تواند تغییر نماید.

همانطور که در پیش گفته شد، این چکیده از مقاله‌ای تحت عنوان «بهبود بهره‌وری در خدمات عمومی» مشکلات و چالشها، نوشته ژوزف پروکوپنکو (Joseph Prokopenko) از انتشارات سازمان بین‌المللی کار، بخش آموزش، شاخه بهبود مدیریت، چاپ ژنو در سال ۱۹۸۹ می‌باشد.

مزایای بهبود بهره‌وری خدمات عمومی:

تا اواسط دهه ۱۹۷۰، تقریباً تمامی تحلیلهای بهره‌وری و تلاشهای به عمل آمده برای بهبود آن در زمینه کشاورزی و صنعت متمرکز می‌شد. لکن بتدریج با شناخت بهتر نقش مهم بخش خدمات در اقتصاد، تأکید بیشتری بر این بخش گذاشته شد و مطالعاتی روی این بخش صورت پذیرفت. آمارهای منتشر شده از سال ۱۹۶۵ تا سال ۱۹۸۵، همه و همه نشاندهنده افزایش نقش خدمات عمومی در تولید ناخالص ملی بوده است لکن در کشورهای در حال توسعه، سهم بخش خدمات در تولید ناخالص ملی، اگرچه رشد داشته، ولی نسبت به کشورهای توسعه یافته بسیار کمتر بوده است.

بهبود بهره‌وری در خدمات، نقش مهمی در اداره امور ایفا می‌کند و بدلیل تأثیری که بر تمامی جوانب اقتصادی می‌گذارد، از اهمیت خاصی برخوردار است. در همین حال، رشد سریع بخش دولتی حاکی از آن است که اقتصادی بودن نتایج فعالیت خدمات دولتی بیشتر مورد توجه قرار گرفته بود و هم اکنون تأکید روزافزونی جهت بهبود کارآئی و بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی نظیر امور مالی، واگذاری امور تولیدی به بخش خصوصی، محدود کردن انحصارات، حمایت از رقابت، وضع و تقویت حقوق مالکیت و نظایر آن وجود دارد. خدمات عمومی تنها منحصر به وظایفی همچون جمع‌آوری زباله‌ها، حمل مرسوله‌های پستی، آتش‌نشانی یا احداث خط آهن نمی‌شود، بلکه وظایف گسترده‌ای مانند تأمین اقتصادی افراد مسن، تأمین غذا، دفاع از ملت در برابر تهدیدهای خارجی، پوشاک عموم، تولید کالاهای تولیدی و حفاظت از محیط زیست را

نیز شامل می‌شود. البته ارائه خدمات بخصوص توسط بخش خصوصی به معنای عدم وجود نقش حاکمیتی دولت نیست، بلکه بدین معناست که دولت بایستی قوانین اساسی را وضع و چارچوبی فراهم نماید تا خدماتی که بصورت خصوصی ارائه می‌شوند، پاسخگوی نیازهای مردم باشند.

برای اینکه بتوان بهره‌وری و امکانات بهبود آن را در خدمات عمومی مورد سنجش قرارداد، ابتدا باید موانع اصلی موجود بر سر راه بهره‌وری را بررسی نمود.

موانع اصلی بر سر راه عملکرد اثربخش خدمات عمومی:

۱- موانع سیاسی:

بخش خدمات عمومی مستقیماً تحت تأثیر فشارهای حاکم اقتصادی - اجتماعی درون هر کشور قرار دارد. موانع سیاسی بهره‌وری معمولاً ناشی از معیارهایی است که گروه‌های سیاسی حاکم تعیین می‌کنند و چون زیردستان از اولویتهای مافوق پیروی می‌نمایند، لذا انگیزه‌ای برای افزایش بهره‌وری ندارند. بسیاری از اهداف سیاسی چارچوبی نسبتاً کوتاه‌مدت دارند و حال آنکه بهبود بهره‌وری نیازمند تلاشهای مستمر بلندمدت و مدیریتی است که البته اغلب فراتر از دوره تصدی مسئولان می‌باشد. همچنین تعدد اهداف و مشخص نبودن اولویتهای، اهداف عالی اجتماعی را در ابهام قرار می‌دهد، و نهایتاً بهانه‌ای برای عملکرد ضعیف می‌گردد. بی‌ثباتی در ساختار سیاستها و اشتغال از موانع دیگر سیاسی موجود بر سر راه بهبود بهره‌وری است.

۲- ساختارهای تشکیلاتی:

ساختارهای سردرگم تشکیلاتی نیز از عوامل محدودکننده بهره‌وری است، در طی دهه‌های اخیر، کیفیت و اندازه مؤسسات عمومی رشد بی‌حد و حسابی داشته و در این اثنا، ساختارهای پیچیده تشکیلاتی سبب ایجاد ادازاتی با صف و ستاد متعدد و مقررات اداری انبوهی شده است. این وضع سبب افزایش زمان لازم برای برداشتن گامهای ضروری در جهت اجرای مأموریتهای اصلی مؤسسه می‌شود. تصمیمگیری بیش از حد متمرکز نیز را از طریق افزایش زمان لازم برای انجام یک وظیفه، که خواه منشاء آن در دردهای بالا و یا در رده‌های پایین باشد، بهره‌وری را کاهش می‌دهد. تصمیمگیری متمرکز اغلب مشکلاتی در پاسخگویی سریع به وضعیتهای جدید ایجاد می‌کند.

۳- فرآیند بودجه:

در بسیاری از کشورها فرآیند بودجه نوعاً مانع قدرتمند دیگری در بهره‌وری خدمات عمومی است. از آنجا که سنجش بهره‌وری بندرت در به تائید رساندن بودجه و تأمین نیازهای پرسنلی مورد استفاده قرار می‌گیرد، معمولاً بودجه فعلی «به عنوان پایه در نظر گرفته می‌شود و در ازاء خدمات بیشتر مقداری بر آن افزوده

می‌گردد، حال آنکه بهبود بهره‌وری اغلب نیاز به صرف منابع بیشتر ندارد. البته باید متذکر شد که معمولاً قدرت و حقوق و مزایای مدیران را میزان بودجه و تعداد کارکنان تعیین می‌کند.

۴- سیاستهای ضعیف پرسنلی:

در بخش خدمات عمومی، مشخصاً سیاستهای پرسنلی مبتنی بر ملاحظات سیاسی هستند. مدیریت دولتی در محدودیتهایی نظیر قوانین و مقررات منسوخ و متناقض، روشهای کهنه، طرحها و طبقه‌بندیهای شغلی قدیمی، پاداشهای غیرواقعی و فساد آفرین و غیره قرار می‌گیرد. مقررات خشک و تغییر ناپذیر، باعث محدود شدن تخصیص منابع می‌گردد، زیرا بسیاری از تصمیمگیرهای پرسنلی خارج از حیطه اختیار مدیران صف قرار دارد. در بسیاری از کشورها در استخدام، ارتقاء و اعطاء فرصتها و مزایای شغلی در بخش خدمات عمومی، موارد زیادی از پارتی بازی، خویشاوندگرایی و رفیق‌بازی وجود دارد که بطور حیرت‌انگیزی بهره‌وری و به همان میزان روحیه کارکنان را پایین آورده است.

۵- فقدان اختیارات و عدم وجود خودمختاری:

مدیران دولتی در مقایسه با بخش خصوصی، از اختیارات کمتری جهت تصمیمات مالی و پرسنلی برخوردارند، زیرا مقامات بالادست آنها، اختیارات را به وضوح تعریف نکرده‌اند. در اکثر کشورهای سوسیالیستی، تا این اواخر که تجدید ساختار صورت گرفت، تقریباً تمامی قدرت اقتصادی در سطح وزارتی متمرکز شده بود. حتی کم‌اهمیت‌ترین تصمیمات مالی مستلزم تأییدیه‌های مختلف بود و اکثراً بدلیل اینکه دولت دارای پول نقد نبود، اجرای آن به تعویق می‌افتاد.

۶- عدم وجود پاسخگویی:

اگرچه بخش عمومی طبیعتاً بیشتر از بخش خصوصی در قبال مردم پاسخگو می‌باشد، لکن درحقیقت - به ویژه - در کشورهای در حال توسعه، ابزاری برای مطرح کردن پاسخگویی خدمات عمومی برای مردم وجود ندارد.

۷- عدم وجود سنجش بهره‌وری:

اعطای خودمختاری بدون سنجش توان پاسخگویی و بهره‌وری باعث بروز فساد می‌شود. در حال حاضر تعداد کمی از سازمانهای عهده‌دار خدمات عمومی به سنجش عملکرد خود (آن طور که باید) می‌پردازند. یکی از موانع موجود بر سر راه سنجش بهره‌وری، فقدان دانش لازم درخصوص نحوه اندازه‌گیری تولیدات

(کالا، ستاده و هزینه‌ها، شاخصهای عملکرد صحیح، نیازها و انتظارات شهروندان و غیره) می‌باشد. البته اگر مدیریتی اقدام به ارائه گزارش در مورد کاهش بهره‌وری نماید، تواناییهای مدیریتی خود را زیر سؤال می‌برد و اگر افزایش بهره‌وری را گزارش نماید، ممکن است منابع او را به جای دیگری انتقال دهند. بنابراین معمولاً تلاشی در جهت استفاده و بهبود روشهای سنجش عملکرد نمی‌شود.

۸- عدم وجود اطلاعات

۹- مقاومت در برابر تغییر

۱۰- فقدان رقابت در بخش عمومی

از موانع دیگر موجود در سر راه رشد و بهبود بهره‌وری هستند.

دلایل نیاز به سنجش بهره‌وری در بخش خدمات عمومی :

نیاز به سنجش بهره‌وری در بخش خدمات عمومی موضوعی است که بدلیل رشد خدمات و اداره امور عمومی و نگرانی عموم از هزینه‌های رو به افزایش، از اهمیت خاصی برخوردار شده است. دلایلی که جهت سنجش بهره‌وری وجود دارند عبارتند از :

- کمک شایان به هدفگذاری،

- کمک به انتخاب مقرون به صرفه‌ترین منابع،

- کمک به شناسایی مسؤلیتهای مدیریتهای اثربخش، و مطالعات فرسنگی

- کمک به یافتن ابزارهای شناخت روشهای آموزش مدیران.

۱- برخی اصول سنجش بهره‌وری :

برخی از نگرشها و اصول سنجش و ارزشیابی کارایی، اثربخشی و تعادل بین داده و ستاده عبارتند از:

- سنجش کارایی

- سنجش اثربخشی

- سنجش عدالت و برابری

- سنجش ستاده (بازده)

- سنجش داده.

استراتژیهای اصلی در بهبود بهره‌وری:

رشد بهره‌وری به ویژه در بخش عمومی شاید به دلیل فقدان رقابت، اهداف سوددهی و ماهیت محیط بخش دولتی، روند کندی داشته است. اکثر کشورهای جهان به منظور بهبود بهره‌وری در حال انجام برنامه‌های اصلاحی عمده‌ای (که معمولاً تعدیل تشکیلاتی نامیده می‌شود) هستند. اهم این اقدامات عبارتند از: آزاد سازی تجاری، کاهش اندازه بخش دولتی عریض و طویل و فاقد بهره‌وری، عدم تمرکز، ارتقاء پاسخگویی دولت و اعطای استقلال اداری، خصوصی سازی، ارائه آموزشهای اقتصادی و بهسازی کارکنان، بهبود سیاستهای کلی و برنامه‌های ریاضت اقتصادی (کاهش سطح زندگی مردم به منظور دستیابی به اهداف مطلوب).

همه این اقدامات به عنوان بخش مهمی از استراتژیهای بهبود بهره‌وری تلقی می‌شوند. موانع موجود بر سر راه بهبود بهره‌وری شامل یک طیف کلی از فعالیتهای بخش عمومی نظیر مدیریت، ساختار و تشکیلات مؤسسات دولتی، محیط فیزیکی کار و همچنین عوامل بیرونی مانند محیط سیاسی و اجتماعی می‌شوند.

نگرشهای مدیریتی به بهبود بهره‌وری:

برنامه‌های بسیار موفقیت‌آمیز بهبود بهره‌وری در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی در چندین کشور (سنگاپور، ژاپن، هنگ کنگ، فیلیپین، کره جنوبی و برخی کشورهای اروپایی و ایالات متحده و کانادا) به اجرا درآمده و تجربه نشان داده است که ارتقاء بهره‌وری در بخش خدمات عمومی، در سطحی منحصرنفرود و در مسیرهایی مشخص حرکت می‌کند که برخی از اینها عبارتند از:

- ایجاد تغییر و تحول در سبکهای مدیریتی،
- بالا بردن سطح آگاهی و آموزش و بهسازی مدیران،
- بهبود فعالیتهای مرتبط با بهره‌وری،
- کار گروهی و مشارکت به طرق گوناگون،
- ارائه طرحهای انگیزشی بهره‌وری،

- توسعه و گسترش نهادهای بهبود بهره‌وری مشتمل بر فعالیتهای شبکه‌ای بین‌المللی.

چنانچه خواهان افزایش بهره‌وری باشیم، بایستی کلیه سطوح مدیریت، از سبک مدرن و آزاد مدیریتی تبعیت و از اعمال روشهای منسوخ و سلطه‌گرایانه خودداری نماییم، روشی آزاد منشانه و مشارکتی در پیش گیریم و تفویض اختیار را ملحوظ نظر قرار دهیم. مدیران باید بیاموزند که به زیردستهای خود اعتماد کنند و به

آنها استقلال بیشتری بدهند.

در چنین مواردی، بهبود، هماهنگی، حذف دوباره کاری، جلوگیری از اتلاف منابع و پیچیده کردن مراحل انجام کار و عدم گرایش به داشتن کارکنان زیاد باید مدنظر قرار گیرد.

ایجاد شرایط قابل قبول برای مشارکت کارکنان بخش عمومی و دخالت ایشان در روند تصمیمگیری به عنوان عنصر مهمی از هر سبک مدیریتی کارآ، به ویژه در فعالیتهای شخصی - محسوب می‌گردد.

گفته می‌شود که برنامه‌های بهبود بهره‌وری شامل عناصر کلیدی زیر است:

۱- اهداف روشن و برنامه بهره‌وری هماهنگ،

۲- پیوستگی فعالیتهای بهره‌وری،

۳- نقطه مرکزی مسئولیت،

۴- مقایسه و سنجش نتایج،

۵- نشان دادن تعهد و علاقه از سوی مقامات رده بالا،

۶- نقش و اهمیت نگرشهای مدیریتی،

۷- پاسخگویی مدیریت در قبال بهبود بهره‌وری،

۸- افزایش آگاهی از بهره‌وری در تمامی سطوح سازمان،

۹- ارتباطات و آموزش،

۱۰- مشارکت و عوامل انگیزشی کارکنان .

در خصوص ایجاد انگیزه در کارکنان باید گفت که چنانچه برای عملکرد واقعی کارکنان پاداشی در نظر گرفته شود، آنها بهتر و بیشتر کار خواهند کرد. مدیران باید بدانند که از آنها و واحد تحت نظرشان چه انتظاری می‌رود و بایستی در قبال دستیابی به اهداف مشخص شده پاسخگو باشند. همچنین کارکنان باید از اهداف و مسئولیتهای خود کاملاً آگاه باشند و عوامل انگیزشی مالی، تشویق گروهی بجای اعطای پاداش به تک تک افراد، تغییر نظام استخدام، ارتقاء و حتی انتقال کارکنان، همه و همه در بالا بردن روحیه افراد مؤثر هستند.

در خاتمه لازم به ذکر است که در این چکیده سعی شده است که مشکلات و موانع و همچنین راههای بهبود بهره‌وری در بخش خدمات عمومی توصیف شود. بایستی علیرغم موانع و مشکلات موجود، سطوح و روند بهره‌وری، تجزیه و تحلیل و مورد سنجش قرار گیرد. البته این خلاصه نویسی به هیچ عنوان نمی‌تواند بطور کامل و تفصیلی به امور مربوط به بهره‌وری در بخش خدمات عمومی بپردازد و تنها به عنوان عاملی برای ترغیب و تهییج خوانندگان گرامی برای مطالعه کامل و دقیق نشریه «بهبود بهره‌وری در بخش خدمات عمومی» می‌باشد.