

تحلیله بر گزارش بهره‌وری شرکت‌های دولتی

محمدهادی قاسمی^۱

چکیده

ضرورت توجه به ارتقای بهره‌وری و نقش مهم آن در توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور همواره برای سیاست‌گذاران و حکمرانان روشن بوده و کمابیش در بیشتر برنامه‌های کلان و اسناد بالادستی مورد توجه قرار گرفته است. ارتقای بهره‌وری در کشوری مانند ایران که به‌صورت مستمر در معرض تهدیدهای بیرونی و چالش‌های درونی استفاده از منابع مالی و غیرمالی است، به‌جز تصویب قانون و ایجاد الزامات قانونی، به‌باور عمیق کارگزاران نظام و مدیران ارشد اجرایی کشور و طراحی سازوکارهایی برای نظارت و پایش پیوسته بهره‌وری نیاز دارد. تردیدی نیست که توجه به بهره‌وری، بهره‌گیری درست از منابع و اتخاذ تدابیری برای ارزیابی اثربخشی اقدامات و تصمیمات کلان کشور و افزایش کارایی دولت، مانع از بروز برخی بحران‌ها و کمبودها می‌شود که امروز گریبان‌گیر جامعه ایرانی است. پرواضح است که حتی در صورت تغییر وضعیت تجاری و اقتصادی ایران در بعد بین‌المللی و ایجاد گشایش‌های بین‌المللی برای اقتصاد کشور، رقابت‌پذیری در بازارهای پویای جهان و بهره‌مندی عادلانه همه اعضای جامعه از مواهب رشد اقتصادی، الزاماً مبتنی بر بهره‌وری است. سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی وظایفی در قبال ارتقای بهره‌وری خود و بخش‌های در اختیار دارند و در این میان، سازمان ملی بهره‌وری به‌عنوان متولی حرکت بهره‌وری در کشور، نیازمند ساختاری قدرتمند و انعطاف‌پذیر با شرایط کنونی کشور است و باید ابزارهای لازم را برای تدوین برنامه‌های بهره‌وری، پایش و نظارت درست آن‌ها در اختیار داشته باشد. این گزارش ضمن بررسی وضعیت بهره‌وری دولت و اقدامات سازمان ملی بهره‌وری، نگاهی کارشناسی به گزارش اخیر منتشرشده این سازمان در خصوص بهره‌وری شرکت‌های دولتی دارد.

واژگان کلیدی: بهره‌وری، شرکت‌های دولتی، رشد اقتصادی، سازمان ملی بهره‌وری.

مقدمه

سازمان ملی بهره‌وری ایران در سال ۱۳۷۷ تأسیس شد و پس از بارها جابه‌جایی، ادغام و انحلال، از سال ۱۳۹۵، به‌عنوان دستگاه تابع در ذیل سازمان اداری و استخدامی کشور فعالیت می‌کند. حضور این سازمان در نظام اداری کشور، فرصت ترویج، تسهیلگری و نظارت بر ایجاد ساختار تخصصی بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و خلق برنامه‌های اختصاصی

ارتقای بهره‌وری با رویکرد بهبود مستمر را پدید آورد. طبیعی است تأسیس ساختاری در قالب سازمان ملی با حدود ۷۰ کارمند و بودجه‌ای کمتر از ۲۰ میلیارد تومان (فرزین، ۱۴۰۰) نمی‌تواند اهداف ترسیم‌شده قانونی برای ارتقای بهره‌وری کشور را به‌خوبی دنبال کند و منجر به خلق یک‌سوم رشد اقتصادی ناشی از بهره‌وری شود. ازاین‌رو اگر مجموعه مدیران و برنامه‌ریزان دولت اهتمامی به رشد

چالش‌ها از جمله فقدان نیروی متخصص و خبره در درون سازمان‌ها، موانع جذب نیروهای برون‌سازمانی، فقدان شرکت مجرب و پاسخ‌گو به نیازهای همه دستگاه‌های اجرایی، موانع اجرایی تخصیص منابع، فقدان راهنما و آیین‌نامه‌های اجرایی شفاف و واضح برای دستگاه‌ها و... وجود داشت. سازمان ملی بهره‌وری، سازمان دولتی با مأموریت‌های مصوب بود. در نتیجه، جز ایفای مأموریت‌هایی که در سال‌های گذشته به هر دلیل به تأخیر افتاده بود، راهی وجود نداشت، اما سرعت دادن به این مأموریت‌ها مستلزم پیمودن مسیری چندلایه و رویکردی همه‌جانبه بود. نخستین گام در این مسیر، باور این مهم بود که تا مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی به مقوله بهره‌وری ملتزم و معتقد نشوند و به‌ضرورت تغییرهای پیش رو ایمان نیاورند، هیچ اتفاقی نمی‌افتد.

در فاصله سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، نشست‌هایی با حضور وزرا و دیگر اعضای کابینه دولت وقت در دستگاه‌های تابع تشکیل شد. در بیشتر این جلسات، شماری از مدیران، معاونان و نیز نمایندگان واحدهای تابع حضور داشتند. آرام‌آرام مقوله بهره‌وری در اذهان مدیران طرح شد و الزاماتی که در قالب بخش‌نامه‌ها ابلاغ می‌شد، مورد توجه قرار گرفت. در این میان، سازمان ملی بهره‌وری با توجه به جایگاه و استعداد نیروی انسانی خود، سعی بر آن داشت تا برنامه‌ریزی، تدوین برش برنامه‌های ارتقا و توسعه بهره‌وری و پایش این برنامه‌ها را به خود دستگاه‌های اجرایی واگذار کند و با تعریف ساختاری با نام «کمیته بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی» در سطح وزارتخانه‌ها برای دستگاه‌های ملی و

ارتقای بهره‌وری نداشته باشند، این سازمان معجزه خاصی نمی‌کند و بیشتر اقدامات آن در سطح صدور بخش‌نامه‌ها و ابلاغ قوانین باقی می‌ماند و در عمل، بهره‌وری مورد نظر محقق نمی‌شود. سازمان ملی بهره‌وری به‌مثابه پیشران حرکت بهره‌وری کشور معرفی شده، اما واقعیت این است که این سازمان به‌تنهایی اهداف قانونی و مورد انتظار را محقق نمی‌کند و این مأموریت یا ضرورت باید با همراهی تمام بخش‌ها و نهادهای دولتی و وابسته به دولت به‌صورت هم‌افزا دنبال شود تا بتوان شاهد رسیدن به جایگاه شایسته برای اقتصاد و کاهش هزینه‌های دولت و بهره‌ور کردن آن بود.

شاید در ابتدا این سازمان برای ایفای مأموریت ماده ۷۹ قانون برنامه پنجم توسعه که از ابتدای دهه ۱۳۹۰ به آن واگذار شد، آمادگی لازم را نداشت. مطابق با این ماده قانونی و متعاقب آن، با تدوین و تصویب برنامه جامع بهره‌وری کشور در سال ۱۳۹۴، سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌عنوان متولی حرکت بهره‌وری در کشور شناخته شد. به‌ویژه با استناد به تکالیف مندرج در ماده ۵ قانون برنامه ششم توسعه، این سازمان مسئول سازمان‌دهی برنامه ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی کشور ۶ ماه پس از ابلاغ قانون و تولید گزارش‌های سالانه بهره‌وری مبتنی بر یافته‌های آماری از دستگاه‌های ذی‌ربط شد، اما بیشتر دستگاه‌ها برای چنین مأموریتی مبتنی بر ایجاد کمیته درون‌سازمانی بهره‌وری، مسئله‌شناسی و ارائه برنامه به انضمام راهبردهای پیشنهادی آماده نبودند. بر سر راه تدوین این برنامه‌ها، مجموعه‌ای از

اقدامات دستگاه‌ها صورت گرفت و سازوکارهایی برای ارائه و تأیید گزارش‌ها ایجاد شد. بیانات رهبر گران‌قدر انقلاب اسلامی در پیام نوروزی و حمایت رئیس‌جمهوری محترم در خصوص بهره‌وری، بار دیگر کلیدواژه بهره‌وری را در اذهان مدیران پررنگ کرد و نگاه‌ها به سمت سازمان ملی بهره‌وری معطوف شد تا در دوره جدید، نقش‌آفرینی این سازمان و برنامه‌ریزی آن برای رسیدن به رشد اقتصادی مبتنی بر بهره‌وری و بهبود وضعیت کنونی را شاهد باشیم. آنچه در این گزارش ارائه می‌شود، بررسی سیر تاریخی موضوع بهره‌وری در دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، اقدامات انجام‌شده و تمرکز بر گزارش اخیر سازمان ملی بهره‌وری در خصوص وضعیت بهره‌وری شرکت‌های دولتی است. در این گزارش سعی شده است در کنار مرور مسائل و چالش‌های پیش روی سازمان ملی بهره‌وری برای ایجاد تغییر و تحول مقبول در وضعیت بهره‌وری دستگاه‌های دولتی، آسیب‌شناسی و نقدی هم بر اقدامات انجام‌شده این سازمان تاکنون ارائه شود و در انتها، پیشنهادها و راهکارهایی برای اصلاح و بهبود وضعیت فعلی و تسریع در رسیدن به اهداف قانون در موضوع بهره‌وری بیان شود.

۱- وضعیت بهره‌وری در سطح ملی و بخشی

بهبود وضعیت رفاه مردم بستگی زیادی به رشد اقتصادی دارد. رشد اقتصادی از دو طریق الف- افزایش کمی نهاده‌ها و عوامل تولید (مانند سرمایه‌گذاری جدید) و ب- ارتقای بهره‌وری (استفاده بهتر از منابع برای دستیابی به خروجی‌های بیشتر) حاصل می‌شود. اغلب

عنوان مشابه «کمیته بهره‌وری استان» در سطح مدیریت واحدهای اجرایی استانی، عمده وظایف و اختیارات تدوین، تصویب و اجرای برنامه‌های بهره‌وری را واگذار کرد و خود به‌عنوان همکار یا دریافت‌کننده گزارش‌ها و خوداظهاری دستگاه‌های اجرایی در خصوص بهره‌وری، امکان نقش‌آفرینی بیشتری نداشت. در قانون تصریح شده بود که تصویب برنامه‌های بهره‌وری دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی باید با نظارت و تأیید سازمان ملی بهره‌وری باشد، اما در عمل فرصت ۶ ماهه قانونی داده‌شده به دستگاه‌ها و تنوع مأموریت‌های وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به‌گونه‌ای بود که شناخت وظایف ذاتی ایشان و بررسی عملکرد سنوات گذشته و درنهایت، طرح‌ریزی برای بهبود و ارتقای بهره‌وری نیازمند داشتن شبکه‌ای از متخصصان در حوزه‌های مختلف بود که این امکان به‌صورت متمرکز برای سازمان ملی بهره‌وری فراهم نبود. از این‌رو دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی بعضاً آنچه را باید به‌عنوان وظیفه ذاتی و مستمر خود انجام می‌دادند، در قالب برنامه‌های بهره‌وری تعریف کردند و در عمل، ارتقای بهره‌وری به معنای اصلی آن رخ نداد و سازمان ملی بهره‌وری نیز توان نظارت، صحت‌سنجی و ارزیابی دقیق و کارشناسانه این اقدامات را در اختیار نداشت و رشد عمده‌ای در بهره‌وری و نتایج حاصل از آن در بعد اقتصادی و... برای دولت حاصل نشد.

از نیمه دوم سال ۱۴۰۰ و با تغییر دولت و ایجاد تغییرات در مدیریت سازمان ملی بهره‌وری، اقدامات اولیه نسبتاً خوبی در خصوص مسئله‌شناسی، آسیب‌شناسی برنامه‌های بهره‌وری و شفاف‌سازی

می‌دهد. با توجه به تأثیرات عمده بخش نفت و گاز بر عملکرد اقتصاد ایران، در این نمودار، شاخص‌های بهره‌وری به تفکیک کل اقتصاد و اقتصاد بدون نفت نشان داده شده است. بر این اساس، مقدار شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید در کل اقتصاد (برحسب ساعات اشتغال) در سال ۱۳۹۰، ۱۰۷ بوده که در سال ۱۴۰۰، به ۱۰۰ کاهش یافته است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این شاخص در دهه گذشته دارای نوسانات شایان توجهی بوده است. چنانچه تأثیر مستقیم نوسانات تولید نفت بر شاخص بهره‌وری کل (برحسب ساعات اشتغال) حذف شود، مشاهده می‌شود سطح شاخص در اقتصاد بدون نفت از ۱۰۷ در سال ۱۳۹۰، به ۱۰۴/۳ در سال ۱۳۹۹ رسیده است. این موضوع نشان می‌دهد افت شاخص بهره‌وری کل در بخش نفت و گاز بیش از دیگر بخش‌های اقتصادی بوده است. همچنین، در این نمودار، وضعیت شاخص‌های بهره‌وری کل عوامل تولید برحسب موجودی سرمایه و تعداد شاغلان (مبنای هدف‌گذاری بهره‌وری در جدول شماره ۲ ماده ۳ برنامه ششم توسعه) نیز نشان داده شده است. مشاهده می‌شود روند شاخص برحسب تعداد شاغلان تا حد زیادی با روند آن برحسب ساعات اشتغال مشابهت دارد. همچنین، محاسبات سازمان ملی بهره‌وری حاکی است که رشد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (برحسب ساعات اشتغال) در سال ۱۴۰۰، برابر ۱/۱ درصد برآورد می‌شود که نشان‌دهنده بهبود این شاخص نسبت به سال ۱۳۹۹ است. رشد شاخص

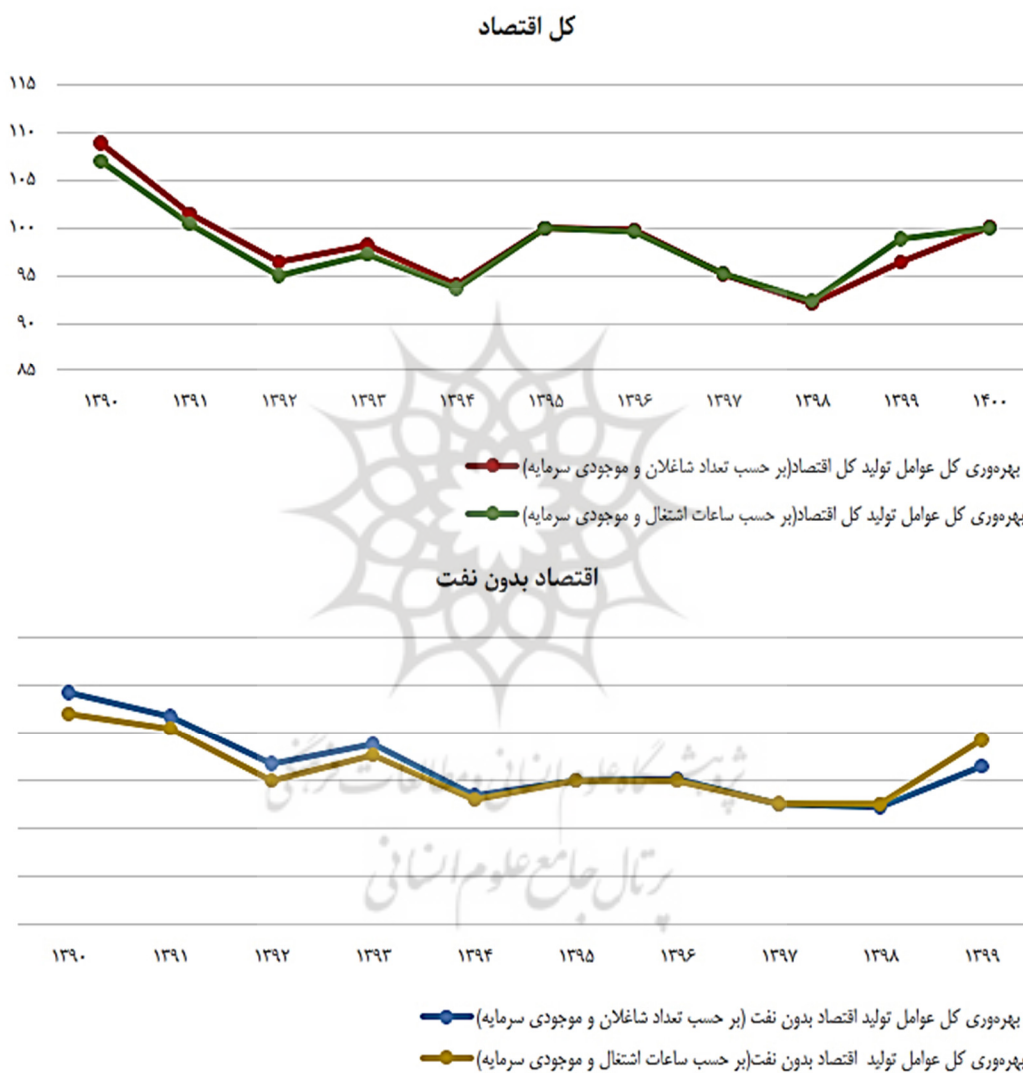
کشورهای توسعه‌یافته و در حال رشد با توجه به محدودیت‌های ایجاد رشد اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری‌های جدید و در نتیجه، عدم تأمین اهداف رشد از این مسیر، به تقویت عوامل مؤثر بر ارتقای بهره‌وری روی آورده‌اند. بهره‌وری به مفهوم استفاده کارا و اثربخش از نهاده‌ها و عوامل تولید، عنصری محوری در تحقق «رشد فراگیر» و نقطه کانونی در تحقق «پیشرفت» شناخته می‌شود. شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید بنا به تعریف، برابر با نسبت ارزش ستانده (ارزش افزوده یا ستانده ناخالص) به ارزش عوامل تولید (نیروی کار، سرمایه و مصارف واسطه) است. به عبارت دیگر، بهره‌وری منعکس‌کننده توانایی تولید خروجی (ستانده) بیشتر با ترکیب بهتر از ورودی‌ها (نهاده‌ها) است. این مفهوم نشان می‌دهد کشور (یا بخش یا صنعت)، منابع (نهاده‌ها/ورودی‌ها) در اختیار خود مانند نیروی کار، مواد، ماشین‌آلات، منابع طبیعی و دانش را به چه اندازه به صورت کارا و اثربخش به کالاها و خدمات (خروجی‌ها/ستانده‌ها) تبدیل می‌کند. در ایران نیز تحقق رشد اقتصادی از محل بهره‌وری همواره به عنوان یکی از اهداف مهم برنامه‌های توسعه کشور مطرح بوده است؛ به طوری که در برنامه ششم توسعه سهمی برابر با ۸/۲ از رشد اقتصادی ۸ درصدی، هدف برنامه برای بهره‌وری تعیین شده است. دولت سیزدهم نیز هدف خود را تحقق ۵/۳ درصد از رشد اقتصادی از محل بهره‌وری اعلام کرده است.^۱

نمودار شماره ۱، روند تغییرات شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید را در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۰ نشان

۱. سخنرانی رئیس محترم جمهوری هنگام تقدیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به مجلس شورای اسلامی.

یادشده برحسب تعداد شاغلان نیز در سال ۱۴۰۰، برابر با ۳/۸ درصد برآورد می‌شود. اختلاف بین رشد شاخص کل برحسب تعداد و ساعات کارکرد شاغلان را می‌توان تا حد زیادی به افزایش ساعات کارکرد شاغلان نسبت به سال ۱۳۹۹ (به علت عبور از شرایط بحرانی کرونا) نسبت داد.

نمودار ۱- روند شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید در کل اقتصاد و اقتصاد بدون نفت (دوره ۱۳۹۰-۱۴۰۰)

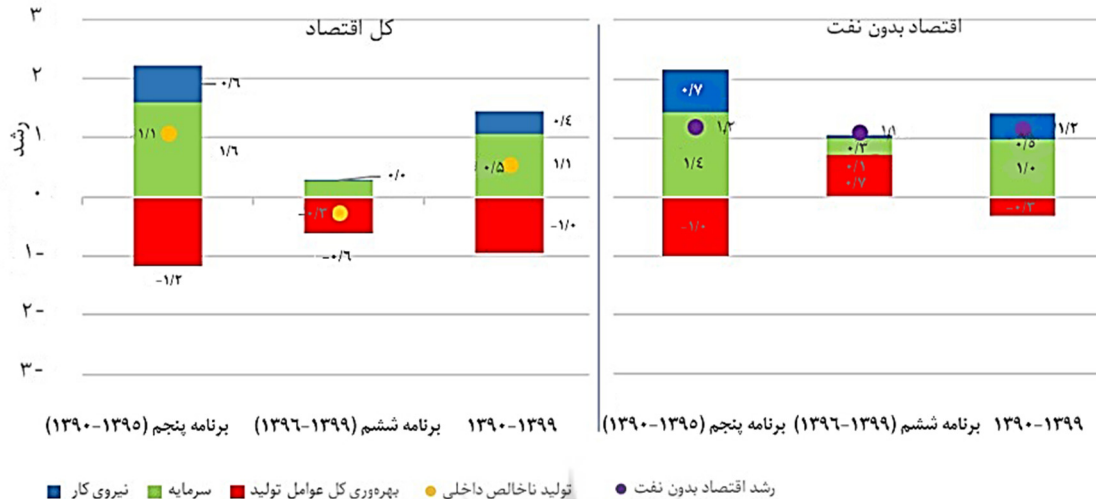


مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران (۱۴۰۱ الف).

۱۳۹۰، فاصله زیادی دارد. این موضوع بیان می‌کند که براینده تغییرات فنی و ساختاری در اقتصاد ایران در دهه گذشته مثبت نبوده و موجب رشد مبتنی بر بهره‌وری نشده است.

باید توجه کرد به‌رغم عبور از شرایط بحرانی ناشی از تحریم‌های ظالمانه و نیز همه‌گیری کرونا، سطح بهره‌وری اقتصاد ایران هنوز در سطح آن در آغاز برنامه ششم توسعه قرار دارد و با سطح پیشینه آن در سال

نمودار ۲- سهم عوامل تولید از رشد تولید ناخالص داخلی در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و دهه ۱۳۹۰ (برحسب درصد)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران (۱۴۰۱ الف).

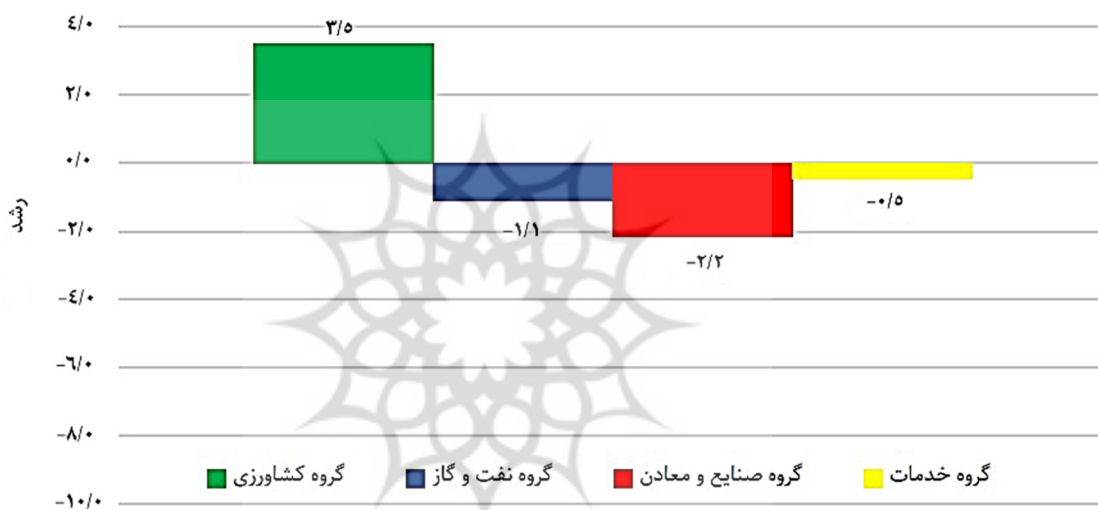
اقتصاد بدون نفت حاصل رشد تشکیل سرمایه خالص، ساعات اشتغال و بهره‌وری کل عوامل تولید به ترتیب برابر با ۱/۴، ۰/۷ و منفی ۱ درصد بوده است. در برنامه ششم توسعه، ۰/۷ واحد درصد از رشد ۱/۱ درصدی، از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید حاصل شده است که با توجه به محدود شدن رشد عوامل تولید، سهم عمده‌ای از رشد اقتصاد بدون نفت را تشکیل می‌دهد. در سال‌های اخیر به دلیل کاهش شدید (و حتی منفی) در تشکیل سرمایه خالص، رشد سرمایه‌محور اقتصاد ایران در حال محدود شدن به مقادیر زیر ۱ درصد است. با این وصف، در صورت عدم تغییر در مسیر اقتصاد ایران و تحقق نیافتن سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی بخش‌های مختلف، احتمالاً اقتصاد ایران در بلندمدت رشدهای اقتصادی بسیار محدود را تجربه می‌کند. با توجه به متوسط رشد اقتصادی

نمودار شماره ۲، رشد اقتصادی به تفکیک عوامل (رشد عوامل تولید و رشد بهره‌وری کل) را در دهه ۱۳۹۰ نشان می‌دهد. مطابق با نمودار، در کل اقتصاد در برنامه پنجم توسعه، ۱/۶ واحد درصد رشد از محل سرمایه‌گذاری بوده و رشد ساعات کار شاغلان نیز ۰/۶ واحد درصد به رشد تولید ناخالص داخلی افزوده است. براین اساس، سهم بهره‌وری کل عوامل تولید در رشد اقتصادی برنامه پنجم برابر با منفی ۱/۲ درصد بوده است. در ۴ سال طی شده از برنامه ششم توسعه (تا پایان سال ۱۳۹۹) نیز تولید ناخالص داخلی با متوسط رشد سالانه منفی ۰/۳ درصدی مواجه بوده است. در دوره یادشده، متوسط رشد سالانه شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید برابر با منفی ۰/۶ درصد بوده است. این نمودار نشان می‌دهد در برنامه پنجم، عملکرد اقتصاد بدون نفت بسیار شبیه به کل اقتصاد بوده و رشد ۱/۲ درصدی

چهارگانه فعالیت‌های اقتصادی (کشاورزی، نفت و گاز، صنایع و معادن و خدمات)، همگن و یکنواخت نیست. بر اساس این نمودار، متوسط رشد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید بخش کشاورزی در دهه ۱۳۹۰، مثبت و در سه بخش دیگر شامل صنایع و معادن، خدمات و نفت و گاز منفی بوده است.

کشورهای با درآمد متوسط و پایین، با ادامه این روند، ایران به سطح کشورهای دارای درآمد پایین تنزل می‌یابد. در نمودار شماره ۳، رشد شاخص‌های بهره‌وری بخش‌های مختلف اقتصاد ایران در دهه ۱۳۹۰ نشان داده شده است. بر اساس این نمودار، رشد شاخص بهره‌وری کل در سطح گروه‌های

نمودار ۳- رشد شاخص بهره‌وری کل عوامل گروه‌های چهارگانه اقتصادی در دهه ۱۳۹۰ (برحسب درصد)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران (۱۴۰۱ الف).

یکپارچه و هم‌گرا بوده که مستلزم هم‌افزایی ظرفیت بخش دولتی و خصوصی است.

با عنایت به گزارش آماری فوق، متذکر می‌شود بهبود در وضعیت بهره‌وری کشور نیازمند تحول در نگرش سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری برای حذف عوامل بازدارنده رشد مبتنی بر بهره‌وری (ازجمله بی‌ثباتی اقتصاد کلان، محیط نهادی نامساعد، ناکارایی بازارهای نیروی کار و محصول و توسعه‌نیافتگی بازار مالی) و تقویت عوامل پیش‌برنده بهره‌وری (ازجمله توسعه زیست‌بوم نوآوری، ارتقای کیفیت سرمایه انسانی، به‌کارگیری مناسب فناوری در فرایند تولید و توسعه زنجیره‌های ارزش اولویت‌دار) در چهارچوبی

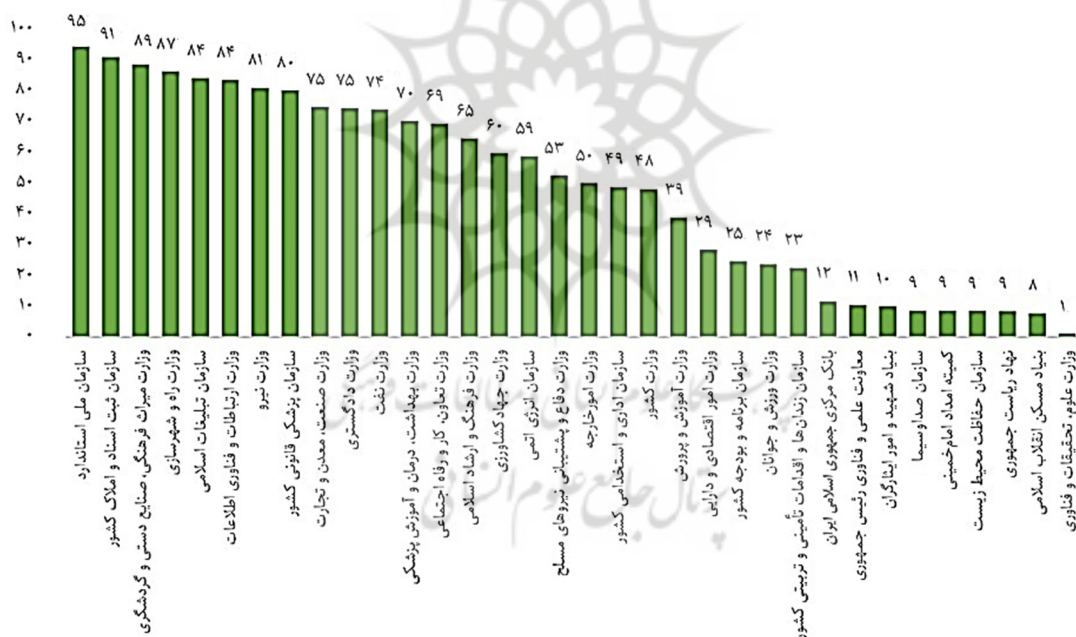
۲- استقرار چرخه بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی

فرصت پیش‌آمده در قانون برنامه ششم توسعه به‌ویژه مواد ۳ و ۵ این قانون، بستر مناسبی را برای پر کردن خلأ چهارچوب سیاست‌گذاری برای ارتقای بهره‌وری ملی و پاسخ به این پرسش که چگونه می‌توان نظام اجرایی و اداری کشور را در راستای نیل به اهداف یادشده هماهنگ و همراه کرد،

در قالب بند «و» تبصره ۱۸، در قانون بودجه کل کشور با تأکید بیشتری دیده شده است. براین اساس، سازمان ملی بهره‌وری ایران، کمیته‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی کشور را برای استقرار چرخه بهره‌وری و تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی ارتقای بهره‌وری در راستای دستیابی به اهداف بهره‌وری در قانون برنامه ششم توسعه راهبری می‌کند. نتایج عملکرد دستگاه‌های ملی در استقرار چرخه بهره‌وری در نمودار شماره ۴ و میزان تحقق برنامه‌های مصوب ارتقای بهره‌وری آن‌ها در نمودار شماره ۵ نشان داده شده است.

فراهم آورد. با هدف انگیزش بیشتر از پیش دستگاه‌های اجرایی در همراهی با حرکت بهره‌وری آغاز شده در کشور، برای نخستین بار در سال ۱۳۹۹، جزء ۱ بند تبصره ۲۱ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و در سال ۱۴۰۰ نیز، جزء ۱ بند ج تبصره ۲۰ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور به تصویب رسید که موجبات عزم بالاتر دستگاه‌های اجرایی را در پیشبرد استقرار چرخه بهره‌وری و عملیاتی کردن اقدامات ابلاغی آنان فراهم کرد. در سال پیش رو، این الزام قانونی

نمودار ۴- درصد استقرار دور اول چرخه بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۰ (برحسب درصد)

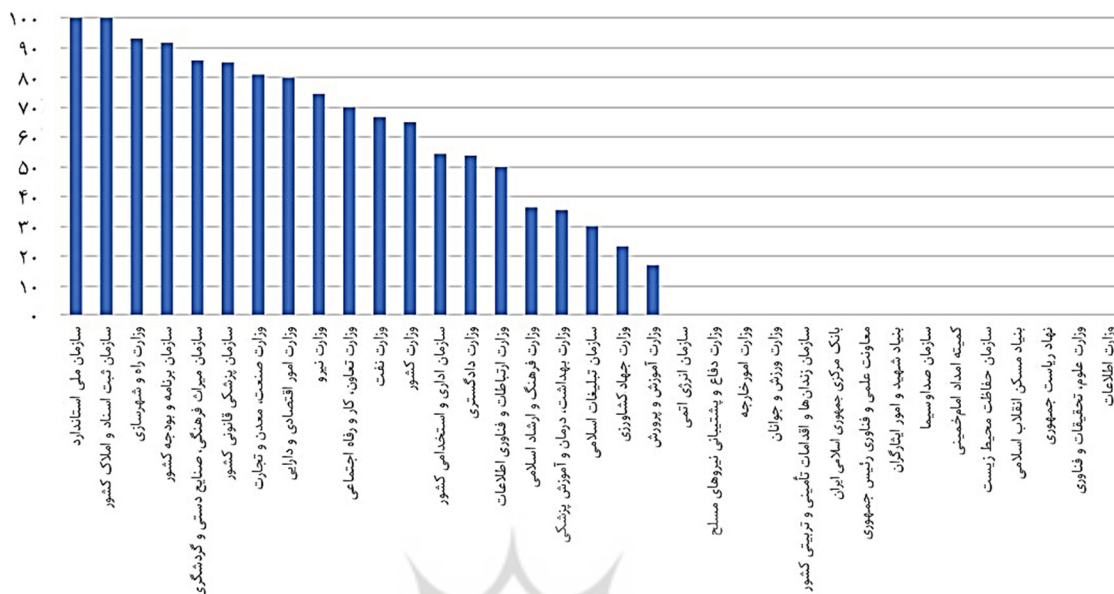


مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران (۱۴۰۱ الف).

باقی مانده به دلایلی از قبیل حمایت کمتر از حد مطلوب مدیران ارشد، فعال نبودن کمیته بهره‌وری دستگاه، اولویت پایین موضوع بهره‌وری در نگرش مدیریت و برنامه‌ریزی دستگاه، از حرکت ملی بهره‌وری عقب مانده‌اند.

همان‌طور که در نمودار شماره ۴ نشان داده شده است، ۳۳ دستگاه ملی مکلف در برنامه ششم، موفق به تحقق هدف مورد نظر برنامه نشده‌اند، اما از میان آن‌ها، ۸ دستگاه پیشرفت خوبی در راستای هدف داشته‌اند و ۱۱ دستگاه دارای وضعیتی متوسط هستند. ۱۴ دستگاه

نمودار ۵- درصد پیشرفت اقدامات مصوب بهره‌وری به تفکیک دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۰ (برحسب درصد)



مأخذ: سازمان ملی بهره‌وری ایران (۱۴۰۱ الف)

۳- وضعیت بهره‌وری شرکت‌های دولتی

بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۰، شرکت‌های دولتی موظف شده‌اند که ضمن استقرار چرخه بهره‌وری، نسبت به ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده به سازمان ملی بهره‌وری برای محاسبه بهره‌وری شرکت‌ها توسط این سازمان اقدام کنند. سازمان برنامه و بودجه نیز مکلف شده است که پرداخت پاداش اعضای هیئت‌مدیره این شرکت‌ها را برحسب شاخص بهره‌وری محاسبه شده سازمان ملی بهره‌وری پرداخت کند. این کار برای نخستین بار در سال ۱۴۰۰ انجام شد. از میان ۳۷۹ شرکت دولتی مشمول این قانون (همه شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست شماره ۳ قانون بودجه به استثنای شرکت‌های در حال تسویه یا غیرفعال و بانک‌های دولتی) تا پایان سال ۱۴۰۰، ۲۰۴ شرکت اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی خود را ارائه دادند و سازمان ملی بهره‌وری

محاسبات شاخص‌های بهره‌وری را انجام داد. رشد شاخص بهره‌وری چندعاملی نهاده نیروی کار (مصرف واسطه با اطلاعات موجود)، با دقت نسبتاً بالایی تغییرات کلی بهره‌وری شرکت‌های دولتی را می‌سنجد. نتایج گزارش نشان می‌دهد در شرکت‌های نفتی، این شاخص در هر دو سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ دارای رشد منفی به ترتیب ۳۱/۶ و ۶/۵ درصد مواجه بوده است در حالی که در شرکت‌های غیرنفتی در سال ۱۳۹۸، شاهد رشد ۰/۴ درصد نسبت به سال پیش از آن بوده‌ایم. در سال ۱۳۹۹، این شاخص ۷/۹ درصد رشد داشته است. میانگین رشد ۲ ساله این شاخص در شرکت‌های نفتی و غیرنفتی به ترتیب منفی ۲۰ و ۴/۱ درصد بوده است. بنا بر نتایج، رفتار این شاخص در سطح فعالیت‌های غیرنفتی و در سطح کل اقتصاد (متأثر از عملکرد شرکت‌های نفتی) کاملاً با یکدیگر متفاوت است؛ به طوری که رشد این شاخص در

پژوهش اشاره شده است در دهه‌های اخیر، سازمان‌های دولتی انگلیس به سمت به‌کارگیری مدل تعالی حرکت کرده‌اند. پژوهشگران در این مطالعه به بررسی نتایج حاصل از به‌کارگیری این مدل در بخش دولتی پرداختند. این مطالعه در ۱۱۹ سازمان دولتی انجام شد. نتایج مطالعه نشان داد به‌کارگیری مدل تعالی در بخش دولتی باعث بهبود عمده‌ای در حوزه اقدامات منابع انسانی، رهبری سازمان و کیفیت خدمات می‌شود. تورنپیل در خصوص اهمیت بهره‌وری در بخش دولتی سه دلیل عمده ارائه کرده است. نخست اینکه، بخش عمده اشتغال در بخش دولتی است. دوم اینکه، بخش دولتی تأمین‌کننده اصلی خدمات در اقتصاد به‌ویژه خدمات بازرگانی و اجتماعی است که بر هزینه‌ها و کیفیت نیروی کار بنگاه‌های اقتصادی تأثیر دارد. سوم اینکه، بخش دولتی مصرف‌کننده منابع مالیاتی است. به‌زعم تورنپیل، تغییرات در بهره‌وری بخش دولتی ممکن است آثار زیادی بر اقتصاد هر کشور داشته باشد. در بخش دولتی، خدمات در چهارچوب قوانین و مقررات دولتی ارائه می‌شود و بعضی از نیازها و انتظارات مشتریان ممکن است با مصالح سیاسی و اقتصادی سازگاری نداشته باشد، اما تغییر شرایط جهانی، بهبود بهره‌وری و افزایش رضایت مشتریان، موفقیت این قبیل سازمان‌ها را الزام‌آور ساخته است. باین‌حال، بخش دولتی همواره در بهبود بهره‌وری خود با موانع اساسی مواجه بوده است (Thornhill, 2006). مطالعات مورگان و انگلند، آزرورن و پلاسترایک و کافمن در زمینه موانع

شرکت‌های دولتی غیرنفتی و کل اقتصاد بدون نفت به ترتیب ۴/۱ و ۱/۲ درصد است، اما در مجموع، کل فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی رشد منفی ۱۸/۵ درصد و کل اقتصاد رشد ۰/۳ درصد را نشان می‌دهد (سازمان ملی بهره‌وری، ۱۴۰۱ ب).

۴- نگاهی ویژه به گزارش بهره‌وری شرکت‌های دولتی

با مروری در مفاهیم بهره‌وری سازمان‌های دولتی، متوجه می‌شویم که بهره‌وری به‌عنوان دیدگاه فکری، به مفهوم هوشمندانه کار کردن و طرز تفکری برای تداوم پیشرفت و بهبود هر آنچه وجود دارد، است (Smith, 1990). بهره‌وری برخلاف تصور بسیاری، صرفاً معیاری اقتصادی و مالی نیست. بهره‌وری در عمق معنای خویش، نگرشی برای عقلایی کردن فعالیت‌هاست. با این نگرش، بهره‌وری به این معنی است که سازمان‌ها می‌توانند کارها و فعالیت‌های خود را هر روز بهتر از پیش به انجام برسانند (Prichard, 1991). هدف از بهبود بهره‌وری، به حداکثر رساندن استفاده بهینه از منابع، کاهش هزینه‌های انجام دادن کار، گسترش بازارها، افزایش اشتغال، کوشش برای افزایش دستمزدهای حقیقی به‌جای دستمزدهای اسمی و بهبود معیارهای زندگی است (رادفر و کیانی، ۱۳۹۲).

با مروری بر ادبیات موجود در سنجش بهره‌وری سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی، تنوع زیادی در شاخص‌ها و نحوه سنجش مشاهده می‌شود. برای مثال، پرابو و همکارانش، پژوهشی با عنوان بررسی تعالی کسب‌وکار در بخش دولتی انجام دادند. در این



ماوسون و همکارانش و نمازی نیز در مقاله خودشان به این نکته اشاره می‌کنند که تغییر در منابع در دسترس، تغییر در انتظارات و نیازهای مشتریان و نوآوری در محصولات به صورت مداوم در بهره‌وری سازمان‌ها و فرایندها ضرورت دارد. بهبود بهره‌وری باید روی خلق ارزش نسبت به حداقل داده‌ها متمرکز شود (Namazi, 2009, pp. 34-45). تولشن نیز انجام دادن کارها به صورت درست (بدانیم که چگونه آن کار را انجام دهیم) و به طور دائمی از طریق بهبود فرایند تولید، توزیع و تحویل محصول و خدمات را در اغلب موارد راهی مؤثر می‌داند. این در حالی است که همین حداقل کردن زمان، تأثیر منفی بر محیط‌های داخلی و بیرونی سازمان می‌گذارد. ارتباطات سازمانی به‌عنوان عوامل تعیین‌کننده در بهبود کارایی، همیشه در مرکز توجه بوده و توانایی نیروی انسانی و راه‌های استفاده از استعدادهایشان در خلق ایده‌های جدید برای توسعه فناوری و بهبود بهره‌وری مورد بررسی قرار گرفته است (Tolentino, 2004, pp. 13-14). میرسپاسی و دیگران، پژوهشی را با عنوان «شناسایی معیارهای تعالی سازمانی در بخش دولتی» به انجام رسانده‌اند. هدف این پژوهش، طراحی مدل تعالی سازمانی و شناسایی ابعاد تعالی در بخش دولتی ایران است تا با این مدل بتوان میزان بهبود و تعالی عملکرد را در سازمان‌های بخش دولتی اندازه‌گیری کرد. در این مطالعه، با استفاده از رویکرد تحلیل محتوا به مطالعه متون تخصصی و مدل‌های مختلف تعالی سازمانی پرداخته و ابعاد تعالی سازمانی در بخش دولتی شناسایی شده است. داده‌های تحقیق از بخش

بهره‌وری بخش دولتی حاکی از موانعی از قبیل موانع مربوط به منابع داخلی، موانع مربوط به تجربه و دانش، موانع قانونی و موانع مدیریتی و سیاسی است (Kaufman, 2001, pp. 18-42).

آموز، در مطالعه‌ای فراگیر، موانع بهره‌وری بخش دولتی را در سه دسته طبقه‌بندی کرده است. ۱- موانع و مشکلات محیطی: این موانع تقریباً در همه فعالیت‌های بخش دولتی مشترک و ناشی از ماهیت فعالیت‌های بخش دولتی است. از این موانع می‌توان به نبود فشارهای بازار رقابتی (انحصاری بودن)، وجود فشارهای سیاسی تأثیرگذار بر تصمیم‌گیری، محافظه‌کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود، کم‌اهمیت بودن موضوع بهره‌وری در مقابل علایق سیاسی، محدودیت منابع دولتی، عمل‌زدگی و سطحی‌نگری و وجود قوانین و مقررات محدودکننده اشاره کرد. ۲- موانع و مشکلات سازمانی: موانعی که با درجات متفاوت در اغلب سازمان‌های بخش دولتی وجود دارد و میزان تأثیرگذاری آن‌ها در بهره‌وری، از سازمانی به سازمان دیگر فرق می‌کند. این موانع شامل فرایند بوروکراسی، فقدان سیستم مناسب پاداش، نبود سیستم حساس‌رسی هزینه، کمبود کارکنان تحلیلگر، نبود نظام پاسخ‌گویی، کمبود فعالیت‌های تحقیق و توسعه و... است. ۳- موانع و مشکلات فردی: موانعی که از ویژگی شخصیتی، نگرش و رفتار مدیران نشئت می‌گیرد. از این موانع می‌توان به کنترل ناکافی زمان و کار توسط مدیران، آشفتگی ذهنی مدیران، کافی نبودن تعهد مدیریت نسبت به بهره‌وری و فقدان ریسک‌پذیری مدیران اشاره کرد (Ammons, 2004).

مدیریت منابع سازمانی و مدیریت ارتباط با شهروندان و حفظ کرامت انسانی آنهاست (میرسپاسی و همکاران، ۱۳۹۱، صص ۶-۱). در جدول شماره ۱، موانع بهره‌وری بخش دولتی برگرفته از ادبیات پژوهش مشاهده می‌شود.

دولتی و به روش نمونه‌گیری قضاوتی هدفمند، جمع‌آوری و با استفاده از روش تحلیل عاملی اکتشافی، ابعاد اصلی مدل، تحلیل و شناسایی شده است. نتایج تحقیق نشان داده است که مدل تعالی سازمانی در بخش دولتی دارای دو محور اصلی

جدول ۱- موانع بهره‌وری بخش دولتی، استخراج شده از مطالعات و ادبیات بهره‌وری موجود

فقدان فشارهای بازار	موانع محیطی
عوامل سیاسی که تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار می‌دهند	
افق دید کوتاه‌مدت سیاست مداران و مدیران عالی	
اولویت‌های حاکم بر وضعیت موجود	
تمرکز روی ستاده‌ها به جای نتایج (پیامدها)	
شکاف بین طرح‌ریزی و اجرا	
اطلاعات ناقص از عملکرد	
فقدان پاسخگویی مناسب	موانع سازمانی
سیستم‌های ناکافی حسابداری - هزینه	
سنجش / ارزیابی نامناسب عملکرد	
سختگیری بوروکراتیک شامل تمرکز شدید روی قوانین و رویه‌ها	
کافی نبودن فعالیت‌های تحقیق و توسعه	

مأخذ: کریمی شهابی و همکاران (۱۳۹۵)، صص ۱۰-۱.

اقتصاد و چه نقش غیرمستقیمشان در ارائه خدمات، کلیدی است و یکی از مسائلی که از گذشته تاکنون درباره این شرکت‌ها وجود داشته، کمبود شفافیت در عملکرد، گزارش‌دهی و پاسخ‌گویی آنهاست. با توجه به گزارش اخیر سازمان ملی بهره‌وری، از میان ۳۷۹ شرکت دولتی (۳۶۸ شرکت، ۹ بانک و شرکت بیمه و ۲ مؤسسه غیرانتفاعی وابسته به دولت)، ۲۰۴ شرکت، اطلاعات کامل (صورت‌های مالی حسابرسی شده) خود را در اختیار سازمان ملی بهره‌وری قرار داده‌اند و حدود ۱۳۰ شرکت دولتی تا

یکی از اهداف مهم دولت سیزدهم، تحقق رشد اقتصادی ۳/۵ درصدی از محل بهره‌وری است که گام بلندی در راستای اصلاح ساختارهای اقتصادی کشور است و در بلندمدت موجب رفاه عمومی می‌شود. شرکت‌های دولتی یکی از موجودیت‌هایی است که در حوزه بهره‌وری کشور نقش بسزایی دارند؛ به طوری که حدود ۲۳۰۰ همت از بودجه عمومی کشور به این شرکت‌ها اختصاص دارد در صورتی که بودجه دولت حدود ۱۳۰۰ همت است. از این رو نقش شرکت‌های دولتی چه به لحاظ نقش مستقیمشان در

محرك ارتقای بهره‌وری شرکت‌های دولتی است. بر اساس گزارش سازمان ملی بهره‌وری، بهره‌وری شرکت‌های نفتی دولتی در سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۹، منفی ۲۰ درصد بوده است که بخشی از آن، به تحریم‌ها برمی‌گردد. رشد شاخص بهره‌وری شرکت‌های غیرنفتی دولتی هم ۱/۴ درصد برآورد شده است که این رشد به‌رغم افزایش نهاده‌های تولید در شرکت‌های دولتی، حاصل افزایش عمده ستانده بوده است. به بیان دیگر، افزایش بهره‌وری از محل کاهش هزینه‌ها نبوده است. همچنین، با توجه به وجود تورم، لازم است ارزش‌داری‌های شرکت‌های دولتی به‌روز شود. از سویی، یکی از زمینه‌های قابل بهبود در سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی، بهنگام‌سازی ارزش‌داری‌های ثابت شرکت‌هاست. در ارزیابی سازمان ملی بهره‌وری سعی شده است اثرگذاری دو عامل تورم و قیمت‌گذاری دستوری تا حد زیادی کاهش داده شود؛ زیرا این دو عامل باعث شده است داده‌های مالی این شرکت‌ها واقعی نباشد. با توجه به گزارش منتشرشده از وضعیت بهره‌وری شرکت‌های دولتی و نظر به اینکه بخش عمده رکود بهره‌وری کشور و ائتلاف منابع در این شرکت‌ها صورت می‌پذیرد، در این بخش از گزارش به بررسی وضعیت شاخص‌های بهره‌وری ۲۰۴ شرکت دولتی (از میان ۳۷۹ شرکت دولتی مشمول ارزیابی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹) می‌پردازیم. بر اساس گزارش منتشرشده سازمان ملی بهره‌وری، شرکت‌های مورد بررسی عمدتاً در بخش‌های استخراج و پالایش نفت و گاز، تولید و توزیع آب، برق و گاز، صنعت،

به امروز اطلاعات خود را ارائه نکرده و سایر شرکت‌ها اطلاعات مدنظر را به صورت کامل ارائه نداده‌اند؛ البته طبق قانون بودجه ۱۴۰۱، برای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی که گزارش صورت‌های مالی خود را در اختیار سازمان ملی بهره‌وری قرار نداده‌اند، مجازات ۶ ماه تا ۲ سال حبس در نظر گرفته شده است.

بر اساس گزارش یادشده، شاخص بهره‌وری مجموع شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۹، به‌طور متوسط سالانه ۲۰ واحد درصد کاهش یافته است. این کاهش عمدتاً از طرفی ناشی از عملکرد شرکت‌های دولتی فعال در حوزه استخراج و پالایش نفت و از طرف دیگر، به دلیل تحریم‌های اعمال‌شده بر کشور بوده است. میانگین جبران خدمات فرد در شرکت دولتی، ۷/۲ برابر فردی است که در بنگاه اقتصادی فعال است. جبران خدمات هریک از کارکنان شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۹، حدود ۲۱۹ میلیون تومان بوده است. این در حالی است که حقوق و دستمزد کارکنان در کل اقتصاد، سالانه حدود ۸۲ میلیون تومان است. در واقع، حقوق و دستمزد سرانه شرکت‌های دولتی حدود ۲/۵ برابر میانگین دریافتی کارکنان حقوق‌بگیر در کل اقتصاد ایران است که این شکاف تأمل‌برانگیز است. شرکت‌های دولتی بخش بزرگی از اقتصاد کشور را تشکیل می‌دهند؛ به‌طوری‌که سهم این شرکت‌ها به‌استثنای شرکت‌های استخراج نفت و گاز در تولید ناخالص داخلی کشور بدون نفت ۵/۴ درصد است. براین‌اساس، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی موتور

۴/۱ درصدی در شاخص بهره‌وری شرکت‌های غیرنفتی، حاصل افزایش ۱۶/۳ درصدی ستانده بوده است. باین حال، میزان نهاده‌های تولید شرکت‌های دولتی نیز در این ۲ سال، ۱۱/۸ درصد رشد داشته که موجب کاهش تأثیر افزایش ستانده در افزایش بهره‌وری شده است. در خصوص شرکت‌های نفتی، رشد منفی ۲۰ درصدی شاخص، ناشی از اثر ترکیبی کاهش ۱۷/۸ درصدی ستانده و افزایش ۲/۸ درصدی نهاده‌های تولید بوده است (سازمان ملی بهره‌وری، ۱۴۰۱ ب).

۵- ملاحظات درباره گزارش منتشر شده از بهره‌وری شرکت‌های دولتی

– عدم توجه به ماهیت ترکیبی شرکت‌های دولتی در بعد تجاری و حاکمیتی در گزارش به صورت توأمان: شرکت‌های دولتی به صورت مستقیم (از طریق تولید و عرضه کالا و خدمات) و غیرمستقیم (از طریق فراهم کردن زیرساخت‌های سخت و نرم برای فعالیت اقتصادی)، سهم مهمی در اقتصاد ملی ایفا می‌کنند. این نهادهای اقتصادی با توجه به ماهیت و ساختار حقوقی خود به عنوان بازوی دولت برای پیگیری برخی اهداف عمومی و توسعه‌ای که در محیط تجاری و رقابتی به صورت کارا تر (نسبت به سازمان‌های عمومی غیرشرکتی) ارائه‌پذیر هستند، فعالیت می‌کنند. نکته مهم درباره فعالیت شرکت‌های دولتی، لزوم توجه به ماهیت ترکیبی تجاری-حاکمیتی این نهادهای عمومی در فرایند سنجش و ارزیابی عملکرد آن‌هاست. شرکت‌های دولتی از سویی با توجه به مأموریت‌های قانونی محول، دستگاه اجرایی شمرده می‌شوند و از سوی دیگر، موجودیت‌هایی

استخراج معدن، حمل‌ونقل، بازرگانی، ارتباطات، فعالیت‌های حرفه‌ای و فنی و فعالیت‌های مالی (به‌غیر از بانک‌ها) مشغول فعالیت هستند. گفتنی است، بقیه شرکت‌هایی که اطلاعات لازم برای سنجش بهره‌وری را در اختیار سازمان ملی بهره‌وری قرار نداده‌اند، به‌طور عمده زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی، وزارت دفاع، سازمان انرژی اتمی و وزارت صنعت، معدن و تجارت بوده‌اند (سازمان ملی بهره‌وری، ۱۴۰۱ ب).

نتایج ارزیابی بیان‌کننده آن است که رشد شاخص بهره‌وری چندعاملی نیروی کار-مصارف واسطه (نسبت ستانده ناخالص به قیمت ثابت به ترکیب نیروی کار و مصارف واسطه به قیمت ثابت) که در حال حاضر با توجه به فقدان اطلاعات بهنگام درباره سرمایه، کامل‌ترین شاخص بهره‌وری قابل ارزیابی در شرکت‌های دولتی است، در شرکت‌های نفتی در هر دو سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ دارای رشد منفی به ترتیب برابر با ۳۱/۶ و ۶/۵ درصد بوده است. این در حالی است که در شرکت‌های غیرنفتی در سال ۱۳۹۸، شاهد رشد ۰/۴ درصدی شاخص یادشده بوده‌ایم. در سال ۱۳۹۹ نیز این شاخص ۷/۸ درصد رشد داشته است. در مجموع، میانگین رشد ۲ ساله شاخص بهره‌وری چندعاملی در شرکت‌های نفتی و غیرنفتی به ترتیب منفی ۲۰ و ۴/۱ درصد و در کل شرکت‌های دولتی، منفی ۱۸/۵ درصد است. کاهش ۱۸/۵ درصدی شاخص بهره‌وری مجموع شرکت‌های دولتی، حاصل اثر ترکیبی کاهش ۱۲/۹ درصدی ستانده و به‌طور هم‌زمان، افزایش ۶/۸ درصدی نهاده‌های مورد استفاده در تولید شرکت‌های دولتی بوده است. از سوی دیگر، رشد

این گزارش شامل دو سنجه الف- شاخص بهره‌وری نیروی کار برحسب ارزش افزوده و ب- شاخص بهره‌وری چندعاملی نیروی کار-مصارف واسطه برحسب ستانده است. با توجه به محدودیت‌های اطلاعاتی، در حال حاضر اندازه‌گیری نهاده سرمایه در سطح شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر نیست. بنابراین، از میان سنجه‌های متداول بهره‌وری، در گزارش حاضر از سنجه‌های بهره‌وری که در آن‌ها نهاد سرمایه به کار رفته‌اند، استفاده نشده است.

- عدم امکان مقایسه دقیق شرکت‌ها با یکدیگر:

عدم توجه به کیفیت ستانده‌های خروجی در صورتی که در قیمت‌های نسبی منعکس نباشند، ممکن نبودن مقایسه میان شرکت‌ها، عدم پوشش ستانده‌های غیر ملموس یا جمعی و نیز تأثیرپذیری از شرایط اقتصادی، سیاسی و طبیعی از محدودیت‌های رویکرد مورد استفاده در این گزارش است.

- عدم امکان محاسبه نهاده سرمایه شرکت‌های

دولتی: اطلاعات گزارش شده در صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی به دلایل زیر از کیفیت لازم برای محاسبه نهاده سرمایه (به شکل موجودی یا خدمات سرمایه مولد) برخوردار نیست.

- ارزش دارایی‌های ثابت شرکت‌ها در ترازنامه به روز نیست و در بسیاری موارد، آخرین تجدید ارزیابی دارایی‌ها به پیش از دهه ۱۳۹۰ بازمی‌گردد. این موضوع با توجه به نرخ تورم بالا در سال‌های گذشته، ارزش دارایی‌های ثابت و هزینه‌های استهلاک دارایی‌ها را غیرواقعی نشان می‌دهد.

- عمر مفید دارایی‌ها و الگوهای عمر-ارزش دارایی‌ها با توجه به قواعد و مقررات مورد پذیرش مالیاتی تنظیم شده‌اند

با ماهیت تجاری هستند که باید به سودآوری و خودگردانی نیز توجه داشته باشند. بنابراین، برخلاف شرکت‌های خصوصی، شرکت‌های دولتی افزون‌بر اهداف تجاری (که اغلب به‌خوبی در نتایج مالی منعکس می‌شوند)، دارای اهداف و مأموریت‌های ناظر به منافع عمومی نیز هستند. برای همین، در کنار جنبه‌های تجاری، باید جنبه‌های حاکمیتی که ممکن است به درستی در نتایج مالی منعکس نشود، در فرایند ارزیابی مورد توجه قرار گیرد. در نتیجه، ارزیابی هم‌زمان عملکرد تجاری (مالی) و عملکرد حاکمیتی (منبعث از مأموریت‌های حاکمیتی) شرکت‌های دولتی دارای اهمیت است. بعد دوم در گزارش سازمان ملی بهره‌وری دیده نشده است و به علت فقدان اطلاعات جامع و شایان اتکا از دستاوردها و اهداف شرکت‌های دولتی، گزارش فعلی تنها بر سنجش کارایی شرکت‌ها (بعد تجاری عملکرد شرکت‌های دولتی) متمرکز است و نتایج اثربخشی و میزان تحقق اهداف را به‌رغم اهمیت در برنمی‌گیرد.

- کامل نبودن پوشش سنجه‌ها و شاخص‌های بهره‌وری

در گزارش منتشر شده: در این گزارش، تمرکز بر سنجش بهره‌وری (به‌طور مشخص، کارایی شرکت‌های دولتی) است. این سنجه‌ها به شکل نسبت ستانده فیزیکی (کالا و خدمات تولیدشده) به نهاده فیزیکی (منابع اقتصادی مورد استفاده در تولید) تعریف می‌شود که ستانده/نهاده می‌تواند شامل یک یا چند محصول/عامل تولید باشد. این گزارش بیشتر مقایسه رشد بهره‌وری هر شرکت دولتی در طول زمان است و کمتر از شاخص‌های بهره‌وری برای تجزیه و تحلیل بهتر شرکت‌های دولتی استفاده شده است. در بین سنجه‌های بهره‌وری متداول، سنجه‌های مورد استفاده در

۳- ایجاد وحدت رویه برای راهبری موضوع بهره‌وری در واحدهای اجرایی استان‌ها.

۴- تشکیل کمیته بهره‌وری در سطح ستاد دستگاه‌های اجرایی و در استان‌ها با اعلام وظایف و ترکیب اعضای کمیته.

این اقدام اندکی فضای بهره‌وری در دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی را از حالت انتزاعی و کلی‌گویی به سمت عملیاتی کردن بهره‌وری هدایت کرد، اما در این میان، نقش‌آفرینی سازمان ملی بهره‌وری کم‌رنگ و فاقد قدرت لازم برای الزام‌آور کردن اقدامات بهره‌ورانه و ارائه گزارش‌های اصیل و درست در این حوزه برای دولت بود.

شاید یکی از مهم‌ترین اقدامات سازمان ملی بهره‌وری در سال‌های اخیر، عضویت و حضور فعال در کمیسیون‌های فرعی مختلف اقتصادی دولت بوده است که وظیفه بررسی طرح‌ها و پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی کشور در زمینه اقتصادی را برای تصویب در هیئت وزیران به عهده دارد. از سوی دیگر، با تغییر دولت و روی کار آمدن دولت سیزدهم، نزدیک‌تر شدن تعاملات سازمان با دفتر هیئت دولت و کمیسیون‌های مرتبط و ارائه نظرات تخصصی و فنی با رویکرد بهره‌وری سبب شکل‌گیری سطحی از شناخت نسبت به این حوزه و اهمیت آن شده است که پیش‌تر وجود نداشت. در ماه‌های پایانی دولت دوازدهم و خرداد سال ۱۴۰۰، معاون اول رئیس‌جمهوری، ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی بند ج تبصره ۲۰ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور را ابلاغ کرد. با تغییر دولت و روی کار آمدن دولت سیزدهم، طرح موضوع بهره‌وری در ضوابط

که در بسیاری موارد، با الگوهای واقعی عمرارزش و عمرکارایی دارایی‌ها (که طبیعتاً باید در محاسبه موجودی سرمایه مولد به کار روند) سازگاری ندارند.

۶- اقدامات سازمان ملی بهره‌وری در سال‌های اخیر

فقدان رد پای از بهره‌وری در تصمیمات کلیدی اقتصادی کشور، همواره یکی از دغدغه‌های اصلی و اولویت‌دار سیاست‌گذاران این حوزه بوده است. در مسیر قانونی و الزامی کردن بهره‌وری، از سال ۱۳۹۵ اقداماتی صورت گرفته است، اما این اقدامات بیشتر در حوزه ابلاغ قوانینی از نوع توصیه بوده است تا ضرورت آغاز فعالیت‌ها و اقدامات الزام‌آور. در بند الف ماده ۵ قانون برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۵) دو بخش عمده مشاهده می‌شود. ۱- مکلف کردن همه دستگاه‌های اجرایی کشور به اجرایی کردن چرخه بهره‌وری و ۲- ارائه آیین‌نامه اجرایی کردن ماده فوق. همچنین، در برنامه نهم سند اصلاح نظام اداری کشور (۱۳۹۶)، دو مقوله در خصوص بهره‌وری درج شده است. ۱- تدوین چهارچوب چرخه بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و ۲- لزوم سنجش بهره‌وری در دستگاه‌ها. در سال ۱۳۹۹، رئیس سازمان اداری و استخدامی وقت در جایگاه معاون رئیس‌جمهوری، بخش‌نامه‌ای صادر کرد که بر اساس آن، دستگاه‌های اجرایی باید اقدامات زیر را انجام می‌دادند.

- ۱- سامان‌دهی کمیته‌های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری.
- ۲- افزایش اثربخشی اقدامات و برنامه‌های مرتبط با موضوع بهره‌وری در سطح ملی و راهبری حرکت بهره‌وری.

۱۷) با حداکثر تا ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای ابلاغی (به استثنای فصول ۱ و ۶).

۲- ضرورت تدوین برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و واحدهای تابع تا پایان خرداد سال ۱۴۰۱ و اخذ تأییدیه سازمان ملی بهره‌وری ایران (بند «و» تبصره ۱۸).

همچنین، با تلاش‌های سازمان ملی بهره‌وری و گروه مدیریتی جدید این سازمان، آیین‌نامه اجرایی بند «و» تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کشور در خرداد جاری ابلاغ شد. رئوس مفاد آیین‌نامه یادشده از قرار زیر است.

۱- تمام شرکت‌های دولتی که بیش از ۵۰ درصد سهام ایشان در اختیار دولت است، مشمول این آیین‌نامه خواهند بود.

۲- اهتمام به تشکیل کمیته بهره‌وری دستگاه‌ها در سطح ستاد و استان و پیگیری برنامه‌های ارتقای بهره‌وری.

۳- الزام دستگاه‌های اجرایی به هماهنگی با سازمان ملی بهره‌وری و درج برنامه ارتقای بهره‌وری در موافقت‌نامه‌های دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور.

۴- امکان هزینه‌کرد از اعتبارات جاری به‌غیر از فصول ۱ و ۶ تا سقف ۳ درصد برای برنامه‌های بهره‌وری.

۵- امکان تخصیص اعتبار بند فوق با تأیید سازمان ملی بهره‌وری برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در ستاد و کمیته استانی بهره‌وری با ریاست استانداران در استان‌ها.

اجرائی قانون بودجه سال ۱۴۰۱، در دستور کار قرار گرفت. بر اساس آیین‌نامه اجرایی بند ج تبصره ۲۰ قانون بودجه سال ۱۴۰۰، تکالیفی به شرح زیر برای دستگاه‌های اجرایی تعیین شد که این تکالیف الزاماتی را نیز به همراه داشت.

۱- ضرورت تدوین سیاست‌های ارتقای بهره‌وری.

۲- تکلیف برای تهیه برش استانی برنامه‌های ارتقای بهره‌وری تا پایان تیر سال ۱۴۰۰.

۳- ضرورت اجرای برنامه‌های عملیاتی ارتقای بهره‌وری با حداکثر تا ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای ابلاغی (به استثنای فصول ۱ و ۶).

۴- مشمولیت شرکت‌های دولتی.

۵- تخصیص اعتبار برنامه ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی استانی منوط به ارسال گزارش پیشرفت اجرای برنامه‌های عملیاتی ارتقای بهره‌وری توسط کمیته بهره‌وری استان و تأیید آن از سوی سازمان ملی بهره‌وری.

صدور این آیین‌نامه در ماه‌های پایانی دولت اقدامی مناسب، اما دیرهنگام بود و با تغییر دولت و جابه‌جایی بخشی از مدیران، نتوانست جایگاه مناسبی را برای بهره‌وری و رشد اقتصادی مرتبط با آن ایجاد کند. اندکی بعد از روی کار آمدن دولت جدید، در ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (بند «و» تبصره ۱۸) نیز مفاد زیر پیش‌بینی شد تا تداوم روند تثبیت موضوع بهره‌وری به‌عنوان دغدغه‌ای برای مدیران کشور، ادامه داشته باشد.

۱- ضرورت پیش‌بینی اعتبار برنامه ارتقای بهره‌وری توسط دستگاه‌های اجرایی (ماده

ورود موفق‌تری هم در برنامه‌ریزی و پایش موضوع بهره‌وری داشته باشد.

۶- تجهیز منابع مالی برای ایفای مسئولیت‌های

تازه: نباید اعتبارات ریالی برای سازمان‌ها و نهادها از نخستین دغدغه‌های مدیران باشد و بهره‌وری نیروی انسانی و توانمندی خود مدیر، استفاده از منابع غیرمالی و فنون مدیریت است. تا مهارت هزینه‌کرد اعتبارات تخصیص داده‌شده. در خصوص این سازمان، بازنگری در اعتبارات آن برای باز گذاشتن دست سازمان در استفاده از بخش خصوصی، شرکت‌های دانش‌بنیان و دانشگاه‌های فعال در حوزه بهره‌وری و... ضروری است. کمبود نیروی متخصص با خرید خدمت تخصصی از مراکز غیردولتی مانند دانشگاه‌ها، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌ها جبران می‌شود. این موضوع نیازمند تقویت پایه اعتبارات بودجه‌ای آن سازمان است.

۷- قوانین و آیین‌نامه‌های اثربخش: هر چقدر مبادی

قانونی بهره‌وری و الزامات دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی از طریق قانون بیشتر باشد، می‌توان امید بیشتری به موفقیت این قوانین و آیین‌نامه‌ها داشت، اما به نظر می‌رسد سازمان باز هم مسیر مدیران گذشته آن را طی می‌کند و اکتفا به صدور قانون و آیین‌نامه و عدم یا کمبود درج ضمانت‌های اجرایی محکم برای آن، سرنوشت بهره‌وری را با تحول جدی مواجه نمی‌کند. آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌ها باید شفاف‌تر و واضح‌تر نقش دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی را نمایان کنند و در حوزه‌های مشترک بین

۶- الزام ارائه گزارش شرکت‌های دولتی در خصوص وضعیت برنامه‌های بهره‌وری ایشان در مقاطع ۶ ماهه.

۷- تمرکز بیشتر بر بهره‌وری شرکت‌های دولتی با توجه به گردش مالی و عملیات کاری ایشان.

۷- آسیب‌شناسی وضعیت فعلی سازمان ملی

بهره‌وری

تلاش‌های سازمان ملی بهره‌وری در دولت جدید و اهتمام به پیگیری موضوع بهره‌وری از میزان عملیات آن سازمان در تدوین قانون و ارائه آیین‌نامه‌های اجرایی تا برگزاری دوره‌های آموزشی ترویج بهره‌وری برای دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استانی، رایزنی با وزرا و افزایش برنامه‌های رسانه‌ای و ترویجی مشهود است، اما با توجه به سابقه قبلی موضوع بهره‌وری و مشکلاتی که در گذشته گریبان‌گیر سازمان ملی بهره‌وری بوده، مسیر ترسیم‌شده مدیران عالی آن سازمان با چالش‌ها و فرازونشیب‌هایی روبه‌روست. بخشی از این چالش‌ها به شرح زیر است.

۸- تغییر در ساختار سازمانی: ساختار تشکیلاتی

سازمان ملی بهره‌وری ساختاری نسبتاً کوچک با پست‌های سازمانی تخصصی محدود است. این ساختار نیازمند بازبینی و بازنویسی است. با تعداد کم پست تخصصی نمی‌توان انتظار داشت این سازمان در همه حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و... وارد شود و



سمتی می‌روند که عملاً بهره‌وری کل را برای دولت محقق نخواهند کرد.

- **تدوین برنامه‌های اثربخش و مبتنی بر واقعیت:**

اگر قرار باشد برنامه‌هایی که وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی تهیه می‌کنند با کمک مشاوران بیرونی انجام شود، هزینه‌های زیادی به ایشان تحمیل می‌شود که برخی از این هزینه‌های ریالی سر باز می‌زنند. برخی نیز دادن داده‌های دولتی و زیربوم اطلاعات فرایندها و فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی را برای تهیه برنامه و برش بهره‌وری، مخالف اصول حفاظت از داده‌ها و صیانت از اطلاعات دولتی می‌دانند که در هر صورت، تدوین برنامه‌ها به درستی انجام نمی‌شود. از طرفی، مطابق با قانون، این دستگاه‌ها و شرکت‌ها ملزم شده‌اند که برنامه‌های خود را به تأیید سازمان ملی بهره‌وری برسانند. پس در این میان شکافی ایجاد می‌شود و سازمان یا با این دستگاه‌ها و شرکت‌ها وارد چالش جدی برای اصلاح برنامه‌ها می‌شود که هزینه‌های اداری و زمانی زیادی را از سازمان می‌گیرد یا در صورت سهل‌گیری، برنامه‌هایی مصوب می‌شود که در وراي آنها، واقعاً بهره‌وری نقش نخست را ندارد. در هر دو حالت، انرژی سازمان تلف می‌شود و رسیدن به دستاوردهای لازم هم متصور نیست.

- **ضعف اعتبارات بهره‌وری در قانون بودجه:**

قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱، تخصیص حداکثر تا ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها به اجرای برنامه ارتقای بهره‌وری بیان

آنها نباید خلأ قانونی وجود داشته باشد؛ به گونه‌ای که سازمان‌ها و دستگاه‌ها، تکالیف قانونی را بر گردن دیگری بیندازند و در عمل کاری از پیش نرود.

- **توازن در الزام دستگاه‌ها به تشکیل**

ساختارهای بهره‌وری و میزان حمایت و

پاسخ‌گویی سازمان ملی بهره‌وری: استفاده از

ظرفیت تشکیل کمیته‌های بهره‌وری با ریاست

بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و

در استان‌ها، با ریاست استانداران، بازوی کمکی

سازمان ملی بهره‌وری است، اما اعمال فشار و

مطالبه‌گری از این کمیته‌ها برای ارسال

گزارش‌های فصلی و ۳ ماهه پیامدهایی نیز به

همراه دارد. تشکیل کمیته‌ها دستاورد مهمی

است، اما در آینده، سازمان ملی بهره‌وری را با

موجی از مطالبه روبه‌رو می‌کند. مطالبه اول

اینکه، عموم کمیته‌ها هنوز به درستی نمی‌دانند از

کجا باید شروع کنند و در غیاب دستورالعمل

روشن و پیش‌برنده، نمی‌توان ایشان را به سمت

مسئله‌شناسی و اولویت‌گذاری هدایت کرد.

مطالبه دوم اینکه، این کمیته‌ها به کمک‌های

کارشناسی در فرایند احصای چالش‌های خود و

تدوین برنامه‌های بهره‌وری نیاز دارند و از این رو

نیازمند مشارکت مدیران و کارشناسان سازمان

ملی در فرایند تدوین برنامه‌های ارتقای

بهره‌وری هستند. در غیر این صورت یا امور

موظفی خود را به عنوان برنامه بهره‌وری طرح و

مصوب می‌کنند یا با انحراف از اهداف اصلی، به



داده‌اند، متأسفانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، تبصره مربوط به بهره‌وری حذف شده است. اگر این موضوع در مجلس شورای اسلامی تصویب شود، عملاً ابزارهای اعمال قدرت سازمان ملی بهره‌وری یکی پس از دیگری از دست می‌رود و نمی‌توان انتظار نقش فعال و کنشگر در عرصه بهره‌وری را برای آن سازمان داشت.

فقدان سازوکار نظارتی میدانی و مؤثر: ابزار نظارتی - سازمان ملی بهره‌وری کم‌رنگ یا دارای نقص محاسباتی است. گروه مدیریتی جدید این سازمان در فرصت کم استقرار، اقدامات اولیه و زیربنایی خوبی انجام داده‌اند، اما باید به فکر سازوکار نظارتی دقیق‌تری در کنترل حرکت دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی باشند. در حال حاضر کمیته‌های بهره‌وری که برگرفته از متن خود دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها هستند، گزارش‌هایی را ارائه می‌دهند که راستی‌آزمایی آن‌ها نیازمند تلاش بیشتر است. شاید این گزارش‌ها فاقد گزاره‌های کذب و غلط باشد، اما حاوی کج‌فهمی از بهره‌وری و اهداف ترسیم‌شده برای آن است. از این رو سازمان ملی بهره‌وری در کنار ایجاد سازوکارهای کمی کنترل وضعیت برنامه‌های بهره‌وری، باید به فکر تولید و استقرار سازوکارهای کیفی برای پایش بهره‌وری باشد. در صورت رعایت گزاره‌های کمی قانونی مانند هزینه‌کرد تا ۳ درصد از اعتبارات، داشتن برنامه ارتقای بهره‌وری و...، اگر اهداف این برنامه از نظر کیفی درست ترسیم نشده باشد، کمکی به مشکل بهره‌وری کشور نمی‌کند و

شده است، اما این عبارت که دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها می‌توانند حداکثر تا ۳ درصد اعتبارات هزینه‌های خود را به‌جز فصول ۱ و ۶، برای برنامه‌های بهره‌وری اختصاص دهند، یعنی اینکه دستگاه می‌تواند صفر درصد از اعتبار خود را برای بهره‌وری هزینه کند. به عبارت دیگر، این بند بیشتر توصیه و مجاز بودن هزینه‌کرد را بیان می‌کند تا الزام به انجام دادن آن را. از این رو برخی مدیران با صفر کردن این عدد، عملاً راه را برای فرار از مسئولیت خود در حوزه اجرای برنامه‌های ارتقای بهره‌وری و ایجاد چرخه بهره‌وری باز می‌گذارند. این خلأ باید در اصلاحیه‌های بعدی برطرف شود.

حذف اتصال بودجه دستگاه‌ها به بهره‌وری:

حذف تبصره مربوط به بهره‌وری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جای تعجب بسیار دارد. موضوع بهره‌وری در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ لحاظ شده بود و بر این اساس، عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در راستای استقرار چرخه بهره‌وری و سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی به‌عنوان دو رکن مهم قوانین بودجه سال، ولو به صورت ضعیف و بر اساس خوداظهاری مورد ارزیابی و پایش قرار می‌گرفت. با اینکه رهبر معظم انقلاب اسلامی و رئیس‌جمهوری تأکیدات زیادی در خصوص اهمیت بهره‌وری در کشور داشته و موضوع بهره‌وری را همواره در اولویت امور سیاست‌گذاری دستگاه‌های اجرایی قرار

برای تبادل تجربیات، خود چالش به شمار می‌آید. دستگاه‌ها در مستندسازی کم‌تجربه یا فاقد تجربه‌های لازم بر اساس استانداردهای بهره‌وری هستند. این ضعف دانشی با ایجاد شبکه ارتباطی پایدار و تغذیه علمی و عملی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی تا حد زیادی برطرف می‌شود و چرخه مدیریت دانش از سوی سازمان ملی بهره‌وری به سمت دستگاه‌های اجرایی شکل می‌گیرد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

برای پیشرفت بهتر و تسریع در رسیدن به اهداف ترسیم‌شده قانونی برای بهره‌وری کشور، پیشنهادها زیر شایان تأمل و با توجه به کاربردی و امکان‌پذیر بودن این موارد به‌عنوان راهکاری برای برون‌رفت از رکود فعلی وضعیت بهره‌وری دولت و سرعت‌بخشی به روند ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی، شایان استفاده است.

– **تقویت نظام خدمات مشاوره بهره‌وری:** با شکل‌گیری حرکت ملی بهره‌وری در سطح سازمان‌های اجرایی، بخش عمومی و شرکت‌های خصوصی، نیاز به دریافت خدمات مشاوره برای استقرار چرخه بهره‌وری و نیز تدوین برنامه‌های بهره‌وری، شتاب و گستره بیشتری یافته است. در این شرایط، نیاز به بهره‌مندی از خدمات مشاوره برای اطمینان از روند حرکت در سازمان‌ها و نیز پاسخ‌گویی به مسائل و نیازهای فنی کارشناسان بیش از گذشته احساس می‌شود. در چنین شرایطی، معمولاً شرکت‌ها و افراد زیادی در بازار

دستگاه‌ها به سمت گزارش‌سازی و مستندسازی حرکت می‌کنند تا ارتقای کیفی بهره‌وری.

– **کم‌توجهی عموم مدیران دستگاه‌های اجرایی به تکالیف قانونی بهره‌وری:** تردیدی نیست که اگر الزامات قانونی و پیگیری‌های سازمان ملی بهره‌وری پیوسته و با اهتمام کافی نباشد، واداشتن مدیران دستگاه‌های اجرایی جز در موارد معدود، به‌سختی امکان‌پذیر است و به‌رغم تأکیدات قانونی، این روند همچنان در برخی دستگاه‌ها بسیار کند پیش می‌رود. باید این کم‌توجهی با برنامه‌های ترویجی و پس از آن، با پیگیری ترک فعل مدیران ترمیم شود.

– **محدودیت دستگاه‌ها در جذب نیروهای تخصصی خبره:** چالش جذب نیرو در کمیته‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و اصرار برای به‌کارگماری نیروهای داخلی و تکیه بر آموزش و توانمندسازی آنان، سبب طولانی شدن زمان اجرا در مجموعه دستگاه‌ها و کاهش حجم فعالیت‌های مشاوره‌ای و آموزشی در سازمان ملی بهره‌وری ایران می‌شود. جذب نیروهای تخصصی و خبره در هر دستگاه و شرکت دولتی، به فرایند استقرار چرخه بهره‌وری سرعت زیادی می‌دهد. سازمان ملی بهره‌وری در این خصوص باید تصمیم متمرکزی اتخاذ و از طریق سازمان اداری و استخدامی اجرا کند.

– **دانش کم مستندسازی و محدودیت ابزارهای تبادل دانش در میان ذی‌نفعان:** فقدان نظامی برای تعامل دستگاه‌ها و کارشناسان با یکدیگر

بالا می‌برد و از سوی دیگر، تضمینی برای اجرای بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های خود ایجاد می‌کند. واقعیت این است که تا منابع انسانی اراده‌ای برای افزایش بهره‌وری نداشته باشند، حتی فشارهای مدیریتی نیز اثربخشی چندانی در ایجاد چرخه‌های بهره‌وری و ارتقای آن ندارد.

- اعتماد به مدیران و متخصصان جوان در نظام

تصمیم‌سازی: سازمان ملی بهره‌وری ایران محصول برنامه پنجم توسعه کشور است و بنابراین، سازمانی ذاتاً نوپاست. استفاده از مدیران متخصص جوان در پست ریاست سازمان و معاونت‌های آن از جمله دستاوردهای دولت سیزدهم است که در صورت توسعه و تداوم این کار در حوزه بهره‌وری به دو سبب به نتایج رضایت‌بخشی منجر می‌شود. نخست اینکه، سازمان تکالیف سنگین و مهمی دارد و از این رو نیازمند مدیران سخت‌کوش، باانرژی، پویا و متعهد است. دوم، پیشبرد منظومه بهره‌وری یعنی باور، تفکر، برنامه و التزام به آن در دستگاه‌ها و شرکت‌ها. این مهم بیش از هر چیز به نیروهایی یادگیرنده و یاددهنده در سازمان ملی بهره‌وری نیازمند است. اعتماد به مدیران جوان و متخصص و انتصاب ایشان در پست‌های سازمانی مدیریتی، سرعت رسیدن به اهداف آن سازمان را دوچندان می‌کند.

- استفاده از ظرفیت ارزیابی عملکرد دستگاه‌های

دولتی: ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و برخی از شرکت‌های دولتی، سالانه در قالب جشنواره شهید رجایی برگزار می‌شود. این ارزیابی عملکرد دارای ۱۰۰۰ امتیاز برای شاخص‌های عمومی و ۱۰۰۰ امتیاز برای

روبه‌رشد خدمات مشاوره حضور می‌یابد که انتخاب واجدان صلاحیت را برای متقاضیان دشوار می‌کند. از این رو سازمان ملی بهره‌وری در رویکردی ترویجی-آموزشی و در نقش تسهیلگر ارتباطی در این بازار، می‌تواند با صدور گواهی‌نامه‌های تأیید صلاحیت و پایش مستمر واجدان شرایط، نظام خدمات مشاوره‌ای بهره‌وری را در کشور تقویت کند.

- ضرورت اصلاح رویه‌ها و استانداردهای

گزارش‌گیری و ارزیابی عملکرد: برای بهبود در وضعیت بهره‌وری شرکت‌های دولتی، جاری‌سازی اصول و قواعد حاکمیت شرکتی در سطح شرکت‌های دولتی، کارآمدترین بستر برای ارتقای بهره‌وری و کارایی در این شرکت‌هاست. در میان اصول حاکمیت شرکتی، ارتقای پاسخ‌گویی از طریق ایجاد نظام مدیریت عملکرد اثربخش در سطح دولت و اجرایی کردن «قرارداد مدیریت» با مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره و نیز افزایش شفافیت از طریق بهبود استانداردهای گزارش‌گیری مالی و عملکردی شرکت‌های دولتی، نخستین گام در مسیر اعمال حاکمیت شرکتی است که راه را برای پیاده‌سازی دیگر قواعد راهبری شرکتی هموار می‌کند. از این رو پیشنهاد می‌شود در نخستین گام از این فرایند، رویه‌ها و استانداردهای گزارش‌گیری و ارزیابی عملکرد در شرکت‌های دولتی اصلاح شوند.

- طراحی نظام انگیزشی مناسب برای ارتقای

بهره‌وری: سازمان ملی بهره‌وری با طراحی نظام‌های انگیزشی و ارائه آن‌ها به سازمان اداری و استخدامی کشور برای تدقیق و ابلاغ، از سویی انگیزه سرمایه انسانی دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی را



به اهداف ترسیم‌شده برای بهره‌وری و ارتقای آن در دولت باشد.

- تعیین تکلیف پست‌های سازمانی مرتبط با بهره‌وری در دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی: در ساختار بیشتر دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی، پست سازمانی‌ای با عنوان بهره‌وری وجود ندارد. فقدان این پست باعث می‌شود برنامه‌های پیشنهادی بهره‌وری درست تدوین نشوند یا از کیفیت لازم برخوردار نباشند. همچنین، هنگام اجرا نیز این برنامه‌ها با نظارت متخصصان به پایان نمی‌رسد. پیشنهاد می‌شود سازمان ملی بهره‌وری به صورت متمرکز مجوزهایی را برای دستگاه‌های اجرایی در راستای جذب متخصصان بهره‌وری یا تبدیل پست‌های کنونی غیرضروری به پست‌هایی با عناوین بهره‌وری، از سازمان اداری و استخدامی مطالبه کند. هر چقدر توان کارشناسی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی تقویت شود، اهتمام به بهره‌وری و انجام دادن برنامه‌های مرتبط با آن بیشتر می‌شود.

- استفاده توأمان از ابزارهای قانونی، ترویجی و آموزشی: واقعیت این است که بخش مهمی از ایفای کارکرد ترویجی و راهبری سازمان به باور همه ذی‌نفعان نیاز دارد. تصویر سازمانی کند و غیربهره‌ور در ذهن کارکنان دولت، رؤسای دستگاه‌های اجرایی و...، کارشناسان و مدیران اجرایی سازمان‌ها، رسانه‌ها، دانشگاهیان و فعالان حوزه و... مهم‌ترین مانع برای آغاز راهی دشوار و سخت است. گام نخست در شکستن این تصویر قدیم و دیرپا و ایجاد ذهنیتی تازه در میان مخاطبان، مانند هر تغییری، به شمایل و ابزارهایی نیاز

شاخص‌های اختصاصی است. این ارزیابی سالانه با مدیریت سازمان اداری و استخدامی در بعد ملی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در بعد استانی انجام می‌شود. از این ظرفیت می‌توان به‌عنوان اهرم فشار و نقطه قوتی برای برنامه‌های بهره‌وری استفاده کرد. در ۱۰۰۰ امتیاز شاخص‌های عمومی می‌توان امتیاز مناسبی را به بهره‌وری اختصاص داد. با توجه به اینکه این ارزیابی، ارزیابی مدیران دستگاه‌ها هم به شمار می‌آید، باعث می‌شود اهتمام مدیران به مقوله بهره‌وری بیش‌ازپیش باشد و حرکت به سمت ارتقای بهره‌وری با شتاب بیشتری ادامه داشته باشد. همچنین، با توجه به اینکه در این ارزیابی، دستگاه‌ها سطح‌بندی می‌شوند و برخی از امتیازات رفاهی و پاداش‌ها منوط به رسیدن به امتیازات لازم است، ناخواسته کارکنان و سرمایه‌های انسانی دستگاه‌ها و شرکت‌ها هم بیشتر با بهره‌وری مأنوس می‌شوند و در کسب امتیاز بیشتر و رسیدن به مزایای آن، تلاش دوچندان می‌کنند.

- شبکه‌سازی و بهره‌مندی از سرمایه اجتماعی غیردولتی: با سیاست دولت در کوچک و چابک‌سازی، بخشی از وظایف دولتی باید به بخش خصوصی واگذار شود. در خصوص بهره‌وری نیز بخشی از آن در دل دولت و بخشی دیگر را می‌توان در پرنگ‌تر کردن نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، نهادهای نظارتی مردمی، انجمن‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در حوزه بهره‌وری و... دنبال کرد. شبکه‌سازی و استفاده از سرمایه اجتماعی خارج از دولت هنوز به‌طور جدی در دستور کار سازمان ملی بهره‌وری قرار نگرفته است. استفاده از این ظرفیت می‌تواند یاریگر خوب و مناسبی برای نظارت و رسیدن

یکسانی برای برنامه‌های ارتقای بهره‌وری در نظر گرفته است. با شناسایی موانع و مسائل پیش روی ارتقای بهره‌وری دولت، این قالب‌ها به‌روزرسانی و متناسب با اهداف مورد نظر بازتعریف می‌شوند.

- تدوین مدبرانه برنامه‌های ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی: برنامه‌های ارتقای بهره‌وری بسیاری از شرکت‌ها و برخی از وزارتخانه‌ها و برش استانی آن هنوز تدوین نشده یا به‌طور کامل به خود مجریان واگذار شده است. این برنامه‌ها باید با رویکرد دولت جدید و اهداف رشد اقتصادی بازبینی شوند. با نگاهی به برنامه‌های تدوین شده که محصول تیم مدیریتی جدید سازمان و برخی محصول تیم مدیریتی دوره پیش است، ملاحظه می‌شود که برخی از این برنامه‌ها سطحی، فاقد سنجه‌های درست برای نظارت، کلی و ناهم‌گراست. برنامه‌های یادشده باید هم‌گرایی لازم را داشته باشند و در کنار هم، حوزه‌های مشترک بین دستگاه‌های اجرایی را نیز پوشش دهند. عمده برنامه‌های تدوین شده کنونی مرتبط با یک وزارتخانه یا شرکت دولتی است و حوزه‌های مشترک بین چند وزارتخانه و سازمان را شامل نمی‌شود در صورتی که بخشی از مسائل و مشکلات کشور در موضوع بهره‌وری، کارایی و اثربخشی، به حوزه‌هایی برمی‌گردد که دارای چند متولی هستند یا اینکه یک متولی باید با چند سازمان و نهاد دیگر در تعامل باشد.

- لزوم توجه ویژه‌تر به موضوع بهره‌وری در شرکت‌های دولتی: واقعیت این است که در سطح دستگاه‌های اجرایی، عملیات واقعی ارتقای بهره‌وری معطوف به شرکت‌های تابع است و وزارتخانه‌ها در

دارد. سازمان ملی بهره‌وری باید با هدف فرهنگ‌سازی و ایجاد ظرفیت تازه و نگاه نو به بهره‌وری، هم دستگاه‌های اجرایی را اقناع کند و هم افکار عمومی را به سمت مطالبه‌گری و حساس بودن نسبت به بهره‌وری سوق دهد. این موضوع به‌نوعی برندسازی و ایجاد جایگاه مؤثر برای موضوع بهره‌وری در جامعه است.

- کمک به چرخه انتقال تجربه‌ها و ارتقای مهارت و دانش فعالان این حوزه: با راه‌اندازی شبکه ملی بهره‌وری، برگزاری دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی، به‌تدریج انتقال تجربه‌ها و ارتقای مهارت فعالان حوزه بهره‌وری چه در بخش دولتی و چه دیگر بخش‌ها شکل می‌گیرد. هم‌اکنون هم این شبکه به‌صورت ناقص فعال شده است، اما اهتمام ویژه برای توسعه و هوشمندی این شبکه، کمک بسیار خوبی به سازمان ملی بهره‌وری می‌کند و بخشی از نیازهای دستگاه‌های اجرایی و حتی بخش خصوصی را از طریق این شبکه تأمین می‌کند.

- شناسایی موانع ارتقای بهره‌وری و تغییر قالب برنامه‌های ارتقای بهره‌وری: شناسایی موانع و عوامل ایجادکننده عدم کارایی، اثربخشی و رقابت‌پذیری در دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی با تمرکز بر واحدهای اقتصادی، رسیدن به اهداف قانونی در حوزه بهره‌وری را تسریع می‌کند. بعد از تحلیل و ریشه‌یابی عوامل شکل‌گیری مسائل بهره‌وری، با تمرکز بر هر مسئله، راه‌حل، اقدام همراه با تعریف راهبرد، سیاست و مجری آن اقدام و نیز شاخص‌های کلیدی عملکرد برای پایش مستمر اقدام نیز تعریف می‌شود. سازمان ملی بهره‌وری، قالب‌های نسبتاً

- نقش ستاد سیاست‌گذاری، مسئولیت راهبری برنامه‌ها را بر عهده دارند. مادامی‌که شرکت‌های دولتی که برخلاف دستگاه‌های اجرایی، تراز مالی و اقتصادی در آنها معنادار است، به بهره‌وری متعهد نشوند و نتوانند در عملکرد مدیران خود، شاخص میزان بهره‌ورتر شدن شرکت‌ها را لحاظ کنند، در عمل اتفاق عمده‌ای در این حوزه روی نمی‌دهد. برآورد می‌شود که حدود ۳۷۹ شرکت دولتی در ایران وجود دارد که بخشی از آنها در قالب برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی می‌توانند وارد فرایند بهره‌وری شوند و بخشی نیز به‌طور مستقل در تعامل با سازمان ملی بهره‌وری می‌توانند به ارتقای بهره‌وری خود اهتمام داشته باشند.
- برای بهبود وضعیت بهره‌وری در ایران با توجه به وضعیت موجود و تجربه کشورهای موفق، توصیه‌های سیاستی زیر به‌عنوان پیش‌رانهایی برای تسریع در رسیدن به اهداف بهره‌وری پیشنهاد می‌شود.
- اتصال نظام جبران خدمات، تخصیص بودجه، ارتقا و انتصاب مدیران و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی با عملکرد بهره‌وری آنها.
- هدایت و تخصیص تسهیلات نوآوری و فناوری و حمایت شرکت‌های دانش‌بنیان در راستای توسعه زیست‌بوم نوآوری بهره‌ور.
- تقویت ساختار بهره‌وری در کشور در سطح ملی و دستگاهی.
- ترویج و فرهنگ‌سازی بهره‌وری در رسانه ملی و رسانه‌های اجتماعی، آموزش و پرورش و آموزش عالی و ...
- ایجاد زمینه مناسب برای مشارکت بخش خصوصی و نهادهای مردمی در ارتقای بهره‌وری و پیش‌بینی سازوکار تشویقی در قوانین و مقررات.
- حذف قیمت‌گذاری غیرواقعی و دستوری کالا و خدمات در راستای تشدید رقابت و ارتقای بهره‌وری.
- نهادینه‌سازی رویکرد سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مسئله‌محور در نظام حکمرانی اقتصادی برای استقرار اثربخش چرخه بهره‌وری.
- مولدسازی و افزایش بهره‌وری دارایی‌های دولت و نظارت فعال بر آنها، افزایش بازدهی سرمایه‌های دولت، تخصیص سرمایه‌های دولتی با بهره‌وری بیشتر، ایجاد بسترهای مؤثر برای سازمان‌دهی و تخصیص دوباره سرمایه‌گذاری دولتی در صنایع و بخش‌های مهم و حیاتی.
- تحول و بازاریابی ساختار و آمایش صنایع کشور برای افزایش بهره‌وری از طریق اقداماتی مانند ارتقای فناوری تولید، بهبود سیاست‌های پشتیبانی از شرکت‌ها، شکل‌دهی و حمایت از خوشه‌های صنعتی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط و ایجاد نهادهای مالی سرمایه‌گذاری.

منابع

- رادفر، رضا و ندا کیانی (۱۳۹۲). «شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر بهره‌وری سازمان با
- توجه مؤثر به ارتقای بهره‌وری در تدوین برنامه هفتم توسعه کشور و سند تحول دولت مردمی.

- Namazi, M. (2009). *Performance Focused AB*. Cost Management informs Global, 34-45.
- Prichard. R.D. (1992). *Handbook of industrial and organizational psychology (2nd ed.)*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.
- Smith, E.A. (1990). *The Productivity Manual: Methods and Activities for involving employees*. In *productivity improvement: Houston*. Gulf publishing company.
- Thornhill, D. (2006). *Productivity attainment in a diverse public sector*. Paper presented at Seminar on Promoting Productivity in a Diverse Public Sector, Dublin, 21 April.
- Tolentino, A.L. (2004). *New Concepts of productivity and its improvement*. Paper presented at the European productivity network seminar, A reviewer of productivity improvement in Europe in the past 5 years, issues & scope for the future”, Budapest, 13-14.
- استفاده از مدل دیماتل»، فصلنامه مدیریت بهره‌وری. ۷ (۲۵)، صص ۱۱۱-۱۳۰.
- سازمان ملی بهره‌وری (۱۴۰۱ الف). گزارش چکیده وضعیت بهره‌وری در ایران. تهران: نشر سازمان ملی بهره‌وری ایران.
- سازمان ملی بهره‌وری (۱۴۰۱ ب). گزارش وضعیت بهره‌وری در شرکت‌های دولتی. تهران: نشر سازمان ملی بهره‌وری ایران.
- فرزین، علیرضا (۱۴۰۰). حرکت ملی بهره‌وری: کارنامه سازمان ملی بهره‌وری ایران طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰. تهران: سازمان ملی بهره‌وری ایران.
- میرسپاسی، ناصر، غلامرضا معمارزاده، اکبر عالم تبریز، رضا نجف‌بیگی و مهدی علی‌زاده (۱۳۹۱). «شناسایی معیارهای تعالی سازمانی در بخش دولتی»، فصلنامه مدیریت توسعه و تحول. ۴ (۱۱)، صص ۶-۱.
- کریمی شهابی، اسداله. معمارزاده طهران، غلامرضا. الوانی، سید مهدی و مدیری، محمود. (۱۳۹۵). شناسایی موانع بهره‌وری سازمان‌های دولتی ایران. فصلنامه مدیریت توسعه و تحول. ویژه‌نامه، صص ۱۰-۱.
- Ammons, D. N. (2004). *Productivity barriers in the public sector*. In: Holzer, M., ed. *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Dekker.
- Kaufman, H. (2001). *Major players: Bureaucracies in American government*. *Public Admin. Rev.* 61(1):18-42.