

## انطباق مدیریت کیفیت فراگیر در مؤسسات دولتی<sup>۱</sup>

ترجمه دکتر مهدی ایران‌نژاد پاریزی

آیا «مدیریت کیفیت فراگیر» برای سازمانهای بخش عمومی مفید است؟ «جیمز سوس» استدلال می‌کند که الگوی مرسوم «مدیریت کیفیت فراگیر»، پیشنهادی از سوی «ادواردز دمینگ» (Edwards Deming) و دیگران به دلایل گوناگون در سازمانهای دولتی به خوبی کار نمی‌کند. در میان عواملی که سودمندی «مدیریت کیفیت فراگیر» را برای واحدهای دولتی محدود می‌کند، می‌توان به تأکید نظام مزبور بر تولیدات به جای خدمات، بر گروههای مشخص مصرف‌کننده، درون دادها و فرآیندها به جای نتایج، بر فرهنگ سازمانی که قالب فکری مشخص و از پیش تعیین شده‌ای درباره کیفیت دارد، اشاره کرد. در هر حال، اگر الگوی اصلاح شده «مدیریت کیفیت فراگیر» بپایه شود، «سوس» امید بیشتری برای کمک (به بهبود سازمانهای دولتی) دارد. تعدیل ویژگیهای عمده مدل مرسوم، یعنی اصلاح «مدیریت کیفیت فراگیر» روی بازخور از باب رجوع، نظارت بر عملکرد، بهبود مستمر و اشتراک مساعی کارکنان، تأکید می‌نماید.

طی ده سال اخیر، «مدیریت کیفیت فراگیر»، تأثیر عمده‌ای روی عملیات مدیریت در مؤسسات انتفاعی (Business) داشته و به وسیله شرکت‌های بزرگی چون جنرال موتورز (General Motors) و موتورولا (Motorola) و زیراکس (Xerox) مورد قبول قرار گرفته است. اخیراً، تسری و بسط و توسعه مدیریت کیفیت فراگیر به بسیاری از سازمانهای دولتی آغاز گردیده و حتی به وسیله «بوش» رئیس جمهوری سابق آمریکا مورد تأیید واقع شده است. وی می‌گوید:

ارزایی مجدد شیوه رهبری ما مستلزم تعهد یک سازمان به «مدیریت کیفیت فراگیر» و اصل بهبود مستمر است... اصول بهبود کیفیت، در بخش عمومی نیز همانند مؤسسات خصوصی کاربرد دارد.<sup>۱</sup>

چنین تأیید و صحت‌مشتافانه‌ای توصیه می‌کند که «مدیریت کیفیت فراگیر» می‌تواند با اصلاحات جزئی از بخش خصوصی به بخش عمومی انتقال یابد. این پیشنهادها درست نیست. «مدیریت کیفیت فراگیر» اگر به طور اساسی اصلاح شود تا با ویژگیهای منحصر

1- Adapting Total Quality Management (TQM) to Government.

به فرد سازمانهای دولتی مناسب باشد، می تواند نقش سودمندی را در دولت ایفا کند. این مقاله سعی دارد تا برای تغییر فرم اصلی «مدیریت کیفیت فراگیر» که مناسب با مؤسسات خصوصی است، به شکلی که در بخش عمومی موفقیت آمیز باشد اصلاحات لازم را توصیه نماید.

فراگیر، مانند مجامع کیفی<sup>۲</sup> (Quality Circles) را به وجود آوردند و سعی کردند که آن را یک فن ابتدایی و جداگانه و مستقل برای رسیدن به کیفیت بدانند. در هر حال، در اواسط دهه ۱۹۸۰ بسیاری از شرکتهای آمریکایی از طریق تلفیق سیستمهای مختلف کیفیت را تشویق کردند.

### سابقه مدیریت کیفیت فراگیر در مؤسسات انتفاعی

استفاده از «مدیریت کیفیت فراگیر» در بخش عمومی مستلزم اصلاح آن است، زیرا نا محدودی زیادی ساخته و پرداخته کنترل کیفی آماری و مهندسی صنعتی می باشد. تقریباً تمام کاربردهای اولیه آن در صنایع خط مونتاژ و فرایندهای «روتین» بوده است. «مدیریت کیفیت فراگیر» در اصل به وسیله آمریکاییان به نام ادواردز دمنینگ توسعه یافته و نگرش او به طور مشتاقانه در ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم پیاده شده است تا کشور خود را آمریکا و قشر که محصولات ژاپنی مانند کالاهای الکترونیکی و اتومبیل در تولید و فروش بر محصولات آمریکایی سبقت گرفتند، مؤسسات انتفاعی آمریکا تا حدی با تقلید از فنون ژاپنی، مانند «مدیریت کیفیت فراگیر»، شروع به تأکید مجدد بر کیفیت نمودند. در آغاز کار اشتباهاتی وجود داشت. به عنوان مثال، بسیاری از سازمانها نسبتاً جزء محدودی از «مدیریت کیفیت

### اصول عمده (موسوم) مدیریت کیفیت فراگیر

#### The Principal Tenets of Orthodox-Total Quality Management

پنج نظام مرتبط، اما مشخص، سعی دارند تا کیفیت سازمانی را بالا ببرند. با وجود اینکه «مدیریت کیفیت فراگیر» که بر اساس نظریات «دمنینگ» عرضه شده، یگانه نظام کیفی نمی باشد، اما اندیشه هایش تاکنون بیش از سایر نظامها مؤثر بوده و رواج زیادی داشته است. به سبب اینکه «دمنینگ» چند نظام را تلفیق کرده است، «مدیریت کیفیت فراگیر» حاوی بسیاری از مفاهیم سایر نظامهای مدیریت کیفی - حتی نظامهایی که از این اصطلاح استفاده نمی کنند - می باشد. بر این اساس من نظام مدیریت کیفیت عرضه شده توسط «دمنینگ» را یک نظام «موسوم» (Orthodox) می دانم و درباره ویژگیهای آن به بحث می پردازم.

«مدیریت کیفیت فراگیر» یک نظام پیچیده ای است و ویژگیهایی را می طلبد که نمی توان آن را کاملاً

۲- مجامع کیفی گروه کوچکی از کارکنان هستند که در قسمتهای مربوط در ساعات کار دور هم جمع می شوند تا راههایی را برای بهبود کیفیت کار پیدا کنند. این مفهوم بعضاً به دور با حلقه های کنترل کیفی ترجمه شده است. - مترجم

در چند پاراگراف خلاصه نمود. معذالک، بسیاری از نکات مهم آن را می‌توان در هفت اصل اساسی ارائه کرد. چون این نظام ابتدا در بخش تولید به کار گرفته شد، لذا اصول آن گاهی به محصولات اشاره می‌کند. در هر حال، طرفداران «مدیریت کیفیت فراگیر» اعتقاد دارند خدمتی هم که ارائه می‌شود می‌توان به عنوان یک محصول در نظر گرفت و بنابراین اصول این نظام زمانی که در فعالیتهای انتفاعی (Business) یادولتی به کار گرفته شود، فقط به اصلاحات جزئی نیاز دارد.

اصول عمده «مدیریت کیفیت فراگیر» عبارتند از:

۱- مشتری اولین و مهمترین کسی است که درباره کیفیت نهایی (محصولات یا خدمات ارائه شده) اظهار نظر می‌کند. یک محصول ممکن است تمام خصوصیات لازم را داشته باشد. در هر حال، اگر به سبب پیچیدگی، گران بودن یا جالب نبودن، انتظارات مشتریان را برآورده نکند، کنترل کیفیت با مشکلی مواجه می‌شود.

۲- کیفیت باید از اول شروع به ساخت محصول در فرایند تولید مدنظر باشد، به جای اینکه در نهایت (پایان کار) به صورت یکی از اقلام به آن اضافه شود. بسیاری از محصولات و خدمات، جریان طولانی طراحی، تولید، بازرسی، انجام مجدد کار (در مورد محصول) را طی می‌کنند و در نهایت در زمینه شکایات مصرف‌کنندگان اقدام به عمل می‌آید. مراحل اولیه طراحی و تولید واجد اهمیت اساسی هستند. اگر محصول یا خدمت به گونه‌ای طراحی

شود تا تولید آن آسان باشد، و اگر افراد دخیل در تولید آموزش دیده و انگیزش داشته باشند که کیفیت بالا را مستمراً مدنظر قرار دهند، آن گاه عملیات بعد از آن نظیر بازرسی، انجام کار دوباره و روی محصول، و پاسخ به شکایات مصرف‌کنندگان (برای بهبود محصول)، دیگر لزومی ندارد. این عمل موجب صرفه‌جویی در هزینه‌ها و مهمتر از آن سبب رضایت بیشتر مصرف‌کننده می‌شود. نظام «مدیریت کیفیت فراگیر» به طور کلی با بازرسی نهایی محصول مخالف است، زیرا چنین بازرسیهایی یک حتر ایمنی به وجود می‌آورد که طراحان اولیه و تولیدکنندگان را از مسئولیت درباره کیفیت محصول مبرا سازد.

۳- خودداری از تنوع در تولید، رمز کیفیت بالای محصول است. لغزش در کیفیت از تنوع زیاد در تولید محصول یا خدمت ناشی می‌شود. به تدریج که محصولات و خدمات از ضابطه مطلوب انحراف پیدا می‌کند، به سرعت قابلیت وابستگی آنها به کیفیت سیر نزولی می‌پیماید. «دمینگ» می‌گوید: «اگر قرار باشد پیام و برای مدیران در چند کلمه خلاصه کنم، باید بگویم که «از تنوع بپرهیزید.» زیرا مسامحت از تغییر پذیری بهترین طریق دستیابی به کیفیت خواهد بود. مهمترین ابزار «مدیریت کیفیت فراگیر» نمودارهای کنترل فرایند می‌باشد. چنین نمودارهایی با مشخص کردن و ترسیم انحراف محصول از حد مطلوب و طبقه‌بندی و تجزیه و تحلیل این انحرافات، مسیر کیفیت را دنبال می‌کند.

**۲- کیفیت از فعالیت گروهی افراد در داخل سازمان نتیجه می شود و به تلاشهای فردی ارتباط ندارد.** هنگامی که کیفیت دچار اختلال شود، خطا متوجه سیستم سازمانی است و نه افراد. زیرا سیستم با کمک افراد متعهد عمل می کند و نتایجی را به وجود می آورد و بدین ترتیب اشتباه بزرگی است که فقدان کیفیت را به افراد نسبت دهیم. در اغلب موارد، هنگامی که به نظر می رسد یک فرد بهتر از دیگری عمل می کند، تفاوت عملکرد صرفاً انحراف تصادفی است. بنابراین کارگر عالی امروز ممکن است فردا یک کارگر متوسط باشد. زیرا اگر سیستم خوب کار کند باید به هدایت تمام کارکنان بپردازد و با انگیزه های مرنوی آنان را به همکاری وادار داد تا عملکرد خوبی داشته باشند. بدین ترتیب، پرداخت بر اساس شایستگی و سایر پاداشهای فردی گمراه کننده است و یک نوع بخت آزمایی به شمار می رود. زیرا مدیریت بر مبنای هدف (Management by Objective) که غالباً برای سنجش عملکرد فردی به کار می رود، منجر به کمراهی مدیر می شود. بر اساس «مدیریت کیفیت فراگیر»، مدیریت بر مبنای هدف باید منسوخ به شمار آید.

یک مقاله درباره «مدیریت کیفیت فراگیر» این مطلب را چنین خلاصه کرده است: «مدیریت بر مبنای هدف و معیارهای عملکرد با فرهنگ سازمانی که کیفیت را حمایت کند، مغایرت دارد. معیارهای هدفها و عملکرد، توجه را به افراد معطوف می دارد. در حالی

که فرد به ندرت می تواند سیستمی را که در آن اشتغال دارد، کنترل کند. اساتذات قربانی یا بهره مند از انحرافات عادی نظام مذکور می شوند.» نویسنده دیگری می گوید: از نظر «دمینگ» برخی از روشها همواره غلط از آب در می آیند. در میان اینها پرداخت بر اساس شایستگی، برنامه های ایجاد انگیزه (فردی)، ارزیابی سالانه عملکرد کارکنان، سیستمهایی که اولویت کارکنان را تعیین می کنند، و مدیریت بر مبنای هدف را می توان نام برد.

**۳- کیفیت به بهبود مستمر داده ها و فرایند نیاز دارد.** کیفیت یک خصیصه ثابت (ایستا) نیست، بلکه یک هدف پویا و متغیر است. زیرا مبین دلخوشی (و نه صرفاً رضایت) مشتری خواهد بود. به موازات افزایش انتظارات مشتری، کیفیت محصول نیز باید اعتلا یابد. یک کالای با کیفیت بالا ممکن است فردا چنین خصیصه ای نداشته باشد. این اصل بر این امر دلالت دارد که بهبود باید مستمر باشد. هر ماه باید راههای جدیدی برای بهبود (محصول یا خدمت) مورد بررسی قرار گیرد و به اجرا گذاشته شود.

مضافاً، این بهبود مستمر نباید صرفاً به محصولات (سئادها) منحصر شود، بلکه باید در داده ها و فرایندهایی که مدیر مستقیماً می تواند تحت کنترل درآورد، به کار رود. یک مدیر مؤسسه انتفاعی باید از عطف توجه به سودآوری محصول خودداری کند، زیرا سود یک معیار کوتاه مدت است که می تواند بعضی از خصیصه های (محصول را) خدشه دار سازد.

می‌رود. مدیران و کارکنان باید بدون ترس و واگمه و بدون نگرانی از اینکه کشف هر اشتباهی منجر به تنبیه می‌شود، بایکدیگر همکاری کنند. همچنین نیاز دارند تا بدون وجود موانع و سدهایی، بایکدیگر مشارکت داشته باشند و از ساختار ماتریسی (سازمان دوپرو) و مجامع کیفی استفاده کنند تا بر موانع ارتباطات بین رده‌های مختلف سلسله مراتب و بین واحدهای عملیاتی غلبه نمایند.

**۷- کیفیت تعهد کامل سازمانی را الزام آور می‌سازد.** کیفیت بالا و مطلوب هنگامی حاصل می‌شود که مدیران یک فرهنگ سازمانی به وجود آورند که مستمراً توجه خود را به تولید محصولات با کیفیت بالا معطوف سازند و متعاقباً در هر دوره‌ای برای بهبود محصولات از نظر کیفی اقدام کنند. اگر به چنین تعهدی شلل وارد کرده، از میزان کیفیت به سرعت کاسته می‌شود و چنین سازمانی ناکزیر از رقبای خود عقب خواهد ماند.

این ضرورت برای تعهد کامل سازمانی هنگامی روشن‌تر جلوه خواهد کرد که سایر اصول مدیریت کیفیت فراگیر که مورد بحث قرار گرفت در نظر گرفته شود. این نظام مدیریت نحوه کارکردانی خاصی را می‌طلبد. تحقیق این امر مستلزم کوشش همه اعضای سازمان است تا تغییر مستمر به منظور بهبود کیفیت حاصل شود. حسن بعد از آنکه در تولید محصول، عملکردی با معیار بالا به دست آورده باشند - حصول سطح عملکرد بالا مستلزم این است که

مدیر باید به جای اینکه صرفاً به سود توجه داشته باشد، طبق موازین مدیریت کیفیت فراگیر به منظور بهبود کیفیت، در اصلاح فرایندهای سازمانی و داده‌ها بکوشد. زیرا افزایش میزان کیفیت موجب جلب وفاداری مشتری می‌گردد و طبقاً سودآوری در بلندمدت متعاقباً حاصل خواهد شد.

این اصل مستقیماً با منطقی اصلاحات مدیریت دولتی مغایرت دارد. بودجه برنامه‌ای اخیر (Program-Budgeting) و بودجه بر مبنای صفر (Zero base budgeting) مدیریت بر مبنای هدف (Management by objective) و پرداخت به ازای عملکرد تماماً سعی دارند تا توجه مدیر دولتی را از سنجش داده‌ها و فرایندها به دور نگاهدارند و به نتایج معطوف سازند. مدیریت کیفیت فراگیر به مدیران مؤسسات انتظامی توصیه می‌کند تا در جهت مخالف (یعنی به داده‌ها و فرایندها) توجه نمایند. در حقیقت «دینیک» حذف مدیریت بر مبنای هدف را یکی از ۱۴ نکته نظام پیشنهادی خود قرار می‌دهد و سپس چنین می‌گوید: «توجه به نتایج... باید منسوخ شود و رهبری جانشین آن گردد.»

**۸- بهبود کیفیت مستلزم مشارکت همه کارکنان است.** زیرا کیفیت به کارکنانی که کار تولیدی را در بار اول در دست انجام می‌دهند و همچنین به بهبود مستمر داده‌ها و فرایندها بستگی دارد. چون کارکنان بلافاصله از بهبودها مطلع می‌شوند، لذا مشارکت آنان در جریان بهبود فرایندها یک امر حیاتی به شمار

اما بسیاری از مؤسسات دولتی به جای تولید محصول اشتباهات لزومی پیدا نکنند. به سبب اینکه «مدیریت کیفیت فراگیر» اعمال و ویژگیهای خاص را می‌طلبد، فقط یک فرهنگ سازمانی مشخص و بدون ابهام می‌تواند به حفظ تعهد کارکنان توفیق یابد و توجه آنان را به «کیفیت» معطوف سازد. این فرهنگ سازمانی باید با دخالت مستمر و فعال مقامات بالای سازمانی ایجاد و حفظ شود.

**اجرای «مدیریت کیفیت فراگیر» مرسوم، در دستگاههای دولتی**

«مدیریت کیفیت فراگیر» به صورت اصلاح نشده و به همان روال مرسوم با محیط دولتی به نحو قبایل ملاحظه‌های ناسازگار می‌باشد. استفاده از این شیوه مدیریت - به همان صورتی که بیان شده است و بدون اصلاح و تغییر - مشکلات عمده‌ای را به وجود می‌آورد که عبارتند از: تعدیلات غیرکافی برای ارائه خدمات، فقدان حساسیت در تعیین مشتریان دولتی، تأکید ناهنجار داده‌ها و فرایندها، و سرانجام لزوم وجود مراجع قدرتمند بالای سازمانی برای به کار بردن این شیوه مدیریت که فرهنگ دولتی به ندرت پاسخگوی آن می‌باشد.

**خدمات در مقایسه با محصولات**

«مدیریت کیفیت فراگیر» در اصل برای فرایندهای «عادی» چون تولید محصولات، طراحی شده است،

اما بسیاری از مؤسسات دولتی به جای تولید محصول به ارائه خدمات می‌پردازند. با وجود اینکه مسایل و مشکلات اعمال این شیوه مدیریت در مؤسسات انتفاعی، در نوشته‌های مربوط به این نظام به تفصیل مورد بحث قرار گرفته، لکن راه‌حلهای مطمئن ارائه نگردیده است. به کار بردن این نظام در زمینه خدمات مشکل است، زیرا در بخش خدمات تأکید بیشتر بر نیروی کار است و اغلب این خدمات همزمان با ارائه مورد استفاده قرار می‌گیرند. بدین جهت، بکوتاهت کردن محصول اشکال بیشتری پیدا می‌کند و مفهوم آن این است که مشتری نه تنها نتیجه خدماتی را که ارائه می‌شود، بلکه رفتار و ظواهر شخصی که این خدمات را عرضه می‌کند، مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به عنوان مثال، اگر یک افسر پلیس فعال و زرنگ بتواند به سرعت اتومبیلهای مسروقه را پیدا کند، ولی ظاهر و سر و وضع او مرتب نباشد، بسیاری از ارباب رجوع او، هرچند که خدمات را کیفیت بالا را دریافت کنند، باز چندان احساس رضایت نخواهند کرد.

به همین جهت، معیارهای اندازه‌گیری خدمات بی‌نهایت پیچیده و مشکل خواهد بود. بررسیهای انجام شده درباره ارباب رجوع با استفاده از تکنیک آماری تجزیه و تحلیل عوامل (Factor Analysis) حاکی از آن بوده است که اندازه‌گیری کلی کیفیت خدمات را می‌توان به اجزای مشکله‌ای چون دسترسی داشتن، ازیقاعات، لیاقت و صلاحیت، ادب و طرز برخورد، خلاقیت و ابتکار، قابل اعتماد بودن،

پاسخگو بودن، امنیت خاطر، در یک مسئله، و حسن تفاهم تقسیم کرد. قبل از اینکه قضاوت کنیم که خدمت با کیفیت بالا ارائه شده است، باید هر یک از این اجزاء را در مورد بسیاری از خدمات اندازه گیری کرد و برای آنها وزن قائل شد.

اصل تقلیل تنوع را نیز که یکی دیگر از اصول «مدیریت کیفیت فراگیر» می باشد، به اشکال می توان در مورد خدمات به کار برد. نمودارهایی که کیفیت را مورد بررسی قرار می دهد و توجه درباره محصول که به حد بهینه کیفیت برسد، بیشتر راجع به محصولات است که در خط تولید به دست می آید. مثلاً اندازه گیری اینکه تا چه حد در اتومبیل به خوبی کار گذاشته شده است، مصادیق پیدا می کند تا خدمات دولتی که اغلب ضوابط بحث انگیز یا غیر روشن دارند. به عنوان مثال، درباره اینکه چه فرایندهایی باید دنبال شود و به صورت استاندارد درآید تا کارکنان سطوح اجرایی چون متخصصین بهداشت روانی یا معلمین را دربرگیرد، توافق صریحی وجود ندارد.

### مشکل تعیین ارباب رجوع دستگاه دولتی

مهمترین اصل «مدیریت کیفیت فراگیر» تحویل رضایت و خوشنودی ارباب رجوع (مشتری) می باشد. بنابراین، سؤال مهم این است که: ارباب رجوع کیست؟ اکثر بحثهای راجع به «مدیریت کیفیت فراگیر» در سازمانهای دولتی، توجه کمتری به این سؤال مبذول داشته یا اصولاً آن را مورد غفلت قرار

داده اند. در امور انتفاعی، یک شرکت معمولاً می تواند موقعیت بازار خود را تعیین کند و بدین ترتیب مشتریان را مشخص سازد به عنوان مثال، مشتریانی که طالب اتومبیل لوکس می باشند یا خریداران مواد غذایی که از قیمت مطلع هستند از طرف دیگر، برای بسیاری از مؤسسات دولتی تعیین مشتری کار مشکلی است و از نظر سیاسی یک مسئله بحث انگیز خواهد بود. مثلاً برای سازمان زمین (Bureau of Land Management) آیا مشتری عمده دامداران، سمن چیان، یا طرفداران حفظ محیط زیست می باشند. اگر تلفیقی از اینها باید وجود داشته باشد، به کدامیک از مشتریان باید اهمیت بیشتری داده شود؟ اینکه سازمان مزبور خدماتی با کیفیت بالا ارائه می کند یا نمی کند کاملاً به پاسخ سئوالات فوق بستگی دارد. در بیشتر دستگاههای دولتی از آموزش و پرورش گرفته تا بهداشت و درمان، مشتریان اغلب تقاضاهای متضاد دارند. اگر چه این تضادها و درگیریها در دستگاههای دولتی که وظایف «عادی» و «مأموریتهای غیر قابل بحث» دارند، چندان شدید نیست، اما اصولاً وجود آنها را نمی توان انکار کرد. به عنوان مثال، جیمز ویلسون (James Q. Wilson) در مقاله خود به مشتریانی اشاره می کند که برای دریافت خدمات پستی بایکدیگر رقابت می کنند. مضافاً اینکه، سازمانهای دولتی علاوه بر تعهد به مشتریان بلافصل، تعهدات بیشتری نیز دارند. گاهی مهمترین مشتریان یک مؤسسه دولتی (عامه مردم) که

حضور ندارند باید مورد توجه قرار گیرند. لذا یک سازمان ممکن است مخاطره رنجاندن مشتری بلافاصله شروع را با بهره تا بتواند به عامهٔ مردم خدمت کند. به عنوان مثال، سازمان دولتی که بر امور بانکها نظارت دارد و بانکها را مشتری خود قلمداد می‌کند، برای تحصیل رضایت و خوشنودی بانکها، به منافع عامهٔ مردم اطلاع وارد می‌سازد. معهداً چنانچه سازمان مزبور به عامهٔ مردم که مالیات‌دهنده هستند اولویت و ارجحیت قائل شود، نمی‌تواند انعکاس رضایت و خوشنودی آنها را دریافت کند، زیرا عامهٔ مردم هیچ علاقه‌ای به جزئیات و وظایف محولهٔ آن سازمان در اعمال نظارت بر بانکها نشان نمی‌دهند، مگر اینکه بحران اقتصادی بروز کند.

این تعارض بین مشتریان مستقیم یک برنامه (ارباب و رجوع) و مشتریان نهایی (عامهٔ مردم که بیشتر آنان مالیات‌دهنده هستند) در مورد برنامه‌هایی که به طور جماع و سراسری ارائه نمی‌شود، اغلب به صورت حادثه‌تری بروز می‌کند. مشکل بدین سبب به وجود می‌آید که در هر تعریفی از کیفیت، همیشه هزینه نیز ملحوظ می‌شود مثلاً یک اتومبیل با کیفیت بالا که ۱۵۰۰۰ دلار قیمت دارد از لحاظ کیفیت مانند یک اتومبیل ۶۰۰۰۰ دلاری نیست. در مؤسسات انتفاعی این هزینه معمولاً تأثیری در جلب رضایت مشتری ندارد، زیرا خریدار محصول که دریافت‌کننده نیز می‌باشد، سطح قیمت و کیفیت مناسب را با رضایت خود انتخاب می‌کند، اما در مورد خدمات

غیرجماع دولتی نظیر مراقبت‌های بهداشتی، تعلیم و تربیت و پروژه‌های آب، چنین توازنی وجود ندارد، زیرا کسی که برای این خدمات بدل بر داخت می‌کند (مالیات‌دهنده) اغلب دریافت‌کننده خدمت نیست. مشتریان خریدار (به طور کلی مالیات‌دهندگان) اغلب ترجیح می‌دهند که هزینه‌های خود را برای خدمات مزبور به حداقل برسانند. در عین حال، مشتریان مستقیم (دریافت‌کنندگان)، توقع دارند که چنین خدماتی با کیفیت عالی که با قیمت‌های سنگینی امکان‌پذیر است در اختیارشان قرار داده شود. زیرا آنان قیمت تمام شده را نمی‌پردازند. بین هزینه‌ها و خصوصیات خدمات هیچ توازنی وجود ندارد که رضایت خاطر هر دو گروه را فراهم سازد.

تحقیقات مربوط به نظر سنجی شهروندان راجع به برنامه‌های دولتی نشان می‌دهد که عملکرد دولت را از طریق عکس‌العمل عامهٔ مردم نمی‌توان اندازه‌گیری کرد. به طور کلی، ارزیابی عامهٔ مردم از برنامه‌های دولتی تا اندازهٔ محدودی به مقیاس عینی عملکرد برنامه ارتباط پیدا می‌کند. نتایج این بررسیها در مورد برنامه‌هایی که شدیداً تبلیغ شده‌اند یا نظریات ایدئولوژیکی در آنها ملحوظ گردیده، از جانبداری آکنده است و قابل اعتماد نیست. البته بررسیها هنگامی مفید خواهد بود که به عنوان بخشی از اطلاعات سازمانی تلقی شود. اما ضعفهای بررسی، همان مشکلات غیرقابل اجتناب مربوط به تعیین مشتریان و اندازه‌گیری خدمات را منعکس می‌سازد.

از آنجایی که مؤسسات دولتی الزاماً باید به مشتریان متعدد و مختلفی خدمت ارائه دهند که تقاضاهای متفاوت و حتی متضادی دارند و چون عامه مردم نیز «مشتری نهایی» (Hidden Customer) تلقی می‌شوند و خواستهای آنان هم سامع‌الجمع است، لذا سازمانهای دولتی اغلب ناگزیرند خدمات یا کالاهایی ارائه دهند که نشان دهنده تلاش آنها برای ایجاد سازش بین خواستهای مردم باشد. در چنین مواردی اصل خشودسازی یا حتی ارضاء مشتریان، طرح سئوالات متعددی را می‌طلبد تا موضوع روشن شود یا هدف را مفید متجلی سازد.

#### توجه به داده‌ها و فرایندها

به دلایل مختلف، دولت به طور سنتی توجه کمتری به ستاده‌ها نموده است. ستاده‌ها از نظر سیاسی بحث‌انگیز بوده و اندازه‌گیری آنها مشکل است. قانونگذاران اساساً درباره داده‌ها چون بودجه توجه دارند. اعتبار و حیثیت دستگاه اداری اغلب در نتیجه کنترل داده‌ها مخصوصاً کارکنان به دست می‌آید و لازمه‌های قانونی اغلب نظارت مستر برای رعایت قوانین و مقررات را می‌طلبد. با وجود تمام انگیزه‌هایی که دولت برای توجه به داده‌ها و فرایندها دارد، همواره این خطر در کمین است که در اهداف جابجایی رخ دهد. مدیران که کورکورانه به رعایت حداقل لازمه‌های قانونی اقدام می‌ورزند، به جای کمک به عامه مردم، یا به ایجاد امپراطوریهای سازمانی

اقدام می‌کنند یا می‌کوشند ناسامانهای به وجود آمده را رفع و رجوع نمایند.

در چنین محیط نامساعدی بسیاری از سازمانهای دولتی مفتخرانه توجه می‌کنند که در طول پانزده سال گذشته سیستمهای هدف - گرا (Results-Oriented) را چون مدیریت بر مبنای هدف، سیستمهای نظارت بر عملکرد، و بودجه‌های برنامه‌ای را به مورد اجراء گذاشته و توفیق حاصل کرده‌اند.

بررسیهای اخیر نشان می‌دهد که چنین سیستمهایی به طور جامع پیاده شده، تداوم آنها توسعه یافته و اکثر استفاده‌کنندگان دولتی اجراء آنها را توأم با موفقیت قلمداد کرده‌اند. سیستمهای مزبور به بسیاری از سازمانهای دولتی اجازه می‌دهد که از آن طریق به بررسی نتایج بپردازند، نه آنکه صرفاً فرایندها را مورد توجه قرار دهند. چون در بخش دولتی تعیین نتایج (ستاده‌ها) بسیار مشکل است. بنابراین، از هرگونه موفقیتی در این زمینه باید استقبال کرد و قدردانی نمود. به طوری که قبلاً خاطر نشان گردید، «مدیریت کیفیت فراگیر» به نحوی که مرسوم شده است تمام این موفقیتها را رد می‌کند. براساس مفاد کتابی درباره «مدیریت کیفیت فراگیر» بسیاری از سازمانهای دولتی در ایجاد شاخصهایی برای تعیین و اندازه‌گیری عملکرد با مشکلاتی مواجه هستند. این بدان علت است که آنها به شاخصهای نتایج و به محصول نهایی که به مشتریان ارائه می‌شود، توجه خود را معطوف می‌سازند. درحالی که چگونگی

فرایند تولید محصولات و خدمات را مورد توجه قرار نمی دهند. به خاطر داشته باشید، اگر فرایندها آن طور که مورد نظر می باشد اجرا شود، محصول الزاماً باید از کیفیت عالی برخوردار گردد. بدین ترتیب به جای آنکه شاخصهای نتایج مورد نظر باشند، شاخصهای کنترل فرایند مورد توجه قرار می گیرد.

طرقفلان مدیریت کیفیت فراگیر به درستی خاطر نشان می سازند که در فعالیتهای بازرگانی، بررسی ستاده‌ها به صورت گزارشهای سه ماهه سودآوری مبین یک دید کوتاه مدت بوده و غالباً منجر به جاها شدن هدفها می شود. آنان این حقیقت را تشخیص نمی دهند که در دنیای کاملاً متغیر دولتی داده‌ها و فرایندها مورد تأکید قرار می گیرد و به منزله فعالیت کوتاه مدت تلقی می گردد. لذا توجه به فرایندهای دولتی احتمالاً جابه‌جایی هدفها را به دنبال خواهد داشت. در بخش عمومی تأکید دربار ستاده‌ها معمولاً حرکت در جهت دید دراز مدت تلقی می شود.

### مشکل فرهنگ دولتی

اجرای مدیریت کیفیت فراگیر به نحو مؤثر به فرهنگ سازمانی فوق‌العاده قوی بستگی دارد که در آن برای کیفیت تعهد بی چون و چرا وجود داشته باشد. به منظور اینکه به چنین فرهنگی شکل داده شود، مدیران باید مستمراً در بهبود مدیریت دخالت مؤثر داشته باشند. ده‌ها بار در بسیاری از سازمانهای

دولتی مدیران سطوح بالا سریعاً تعویض می شوند، در نتیجه فرهنگ دولتی با ساختار باز که بسیاری از نیروهای خارج از سازمان را پذیرا می باشد لزوماً ضعیفتر از فرهنگ مؤسسات انتفاعی است. یکی از بزرگترین مشکلات پس از تسلیح بخش بسیاری از عوامل دلسردکننده که در حیطه مدیریت متمرکز می باشد، چنین نتیجه می گیرد، «آنچه باعث حیرت می شود این است که مدیران واحدهای دولتی اصولاً برای اعمال مدیریت در سازمان متبوع خویش وقت صرف نمی کنند».

### خلاصه مدیریت کیفیت فراگیر

به طور خلاصه، مدیریت کیفیت فراگیر به نحو مرسوم - چنانچه در سازمانهای دولتی اجرا شود - به جای سود رساندن باعث ضرر می شود. زیرا این نظام به طور خالص و دست نخورده توجه به خواستههای ویژه مشتریان بلافاصل و مستقیم (از باب رجوع) را بیشتر از نیازهای مهم همه مشتریان یعنی عامه مردم - که اغلب توجهی به آن نمی شود - ترغیب می کند. مضافاً اینکه در نظام مزبور اگر از انگویی که «دینگه» توصیف کرده است پیروی شود، ممکن است سبب گردد که سیستمهای جا افتاده‌ای مانند مدیریت بر مبنای هدف، بودجه برنامه‌ای، و نظامهای نظارت بر عملکرد که اهداف آنها محصول و نتایج بوده است به گونه فراموشی سپرده شود و حتی موجب می شود که اجرای این سیستمها متوقف گردد. سرانجام،

«مدیریت کیفیت فراگیر» با همان الگوی اولیه، پکتواخت کردن محصول و فرهنگ نیرومند و مستمر سازمانی را می‌طلبد که دولت معمولاً نمی‌تواند چنین خواستهایی را برآورده سازد.

#### بررسی عملکرد

«مدیریت کیفیت فراگیر»، اداره کردن بر مبنای ارقام (Managing by the numbers) را محکوم می‌کند. در عین حال، یکی از عناصر متشکله مهم آن بررسی کمی میزان کیفیت مستاده‌ها از طریق نمودارهای کنترل و سایر ابزار سنجش کمی می‌باشد.

بررسی عملکردها می‌تواند «مدیریت کیفیت فراگیر» را در برخی از سازمانهای دولتی به اولین نظام مفید تبدیل سازد. بعد از آنکه «مدیریت کیفیت فراگیر» به مرحله اجراء درآمد، در صورت موفقیت می‌تواند منجر به آن شود که نظامهای دیگری که کمیت‌درآمد مورد توجه قرار می‌دهند و به نتایج توجه دارند از جمله بوده چه برنامه‌های و مدیریت بر مبنای هدف و سیستمهای نظارت بر عملکرد به مورد اجراء گذاشته شود. «مدیریت کیفیت فراگیر» ممکن است برای آن دسته از کارکنان و مدیران دولتی که در برابر سایر سیستمهای مدیریت مقاومت می‌کرده‌اند، به عنوان اولین نظام مفید تلقی شود. زیرا مدیران و کارکنان مزبور بیم داشتند که چنین نظامهایی «افراد را به ارقام» تبدیل کند. از آنجایی که «مدیریت کیفیت فراگیر» بر هر دو عامل نامشخص (کیفیت) و انسانها (مشارکت) و همچنین بررسی با کمک ارقام تأکید می‌ورزد،

با وجود تمام این مشکلات عمده، «مدیریت کیفیت فراگیر» مزایای زیادی دارد. در هر حال، مدیران سازمانهای دولتی لازم است که این نظام را برای دستیابی به مزایای آن با اوضاع جاری مطابقت دهند.

#### اجرای مدیریت کیفیت فراگیر اصلاح شده در دستگاههای دولتی

#### (Implementing Reformed Total Quality Management In Government)

آیا نظام «مدیریت کیفیت فراگیر» اصلاح شده چگونه خواهد بود؟ باید گفت که این نظام به شکل مرسوم و سنت‌شورده، بازسور اویاب رجوع، تأکیدش را بر بررسی عملکرد و امسواش را «دواره» بهبود مستمر (کیفیت) و مشارکت کارکنان حفظ می‌کند.

#### بالخور مشتریان

علی‌رغم مشکلات زیادی که برای توجه به عکس‌العمل مشتریان به منظور ایجاد اصول راهنما در مدیریت دولتی به چشم می‌خورد، مهملاً توجه به واکنشهای اویاب رجوع بلافصل سازمان و استفاده از

دهه‌های اخیر بوده. اما اجرای آن با مشکلاتی مواجه گردیده است. مجامع کیفی «مدیریت کیفیت فراگیر» یک گام ارزشمند در جهت تحقق مشارکت روزافزون کارگران به شمار می‌رود.

بنابراین می‌تواند به عنوان اولین گام بدون ترس و واگهه برای آنهایی که از سایر نظامهای کمی روگردان بودند، مورد استفاده واقع شود.

### بهبود مستمر

**مدیریت کیفیت فراگیر: عنوان دادن به اندیشه‌های کهن؟**

«مدیریت کیفیت فراگیر» در تمام شکل‌های گوناگون، عقاید تازه‌ای را، مخصوصاً با ابزارهای جدید برای بررسی و بهبود فرایندهای دولتی، ارائه می‌کند. معهذاً، چون نظام اصلاح شده «مدیریت کیفیت فراگیر» نیز بر اصول کهن مدیریت مانند مشارکت کارکنان و بررسیهای کمی ستوده‌ها تأکید می‌ورزد، یک استفاده وارده بر نظام اصلاح شده «مدیریت کیفیت فراگیر» این است که به قول معروف: «در همان دو است. اما فالانش عوض شده.» در این انتقال، حقیقت ناچیزی وجود دارد. اما تغییرات جدید اغلب ارزشمند هستند. به همان دلیلی که مردم مشرب و مسلک خود را تغییر می‌دهند، کیشها نحوه مو عظه را عوض می‌کنند و سازمانها فلسفه خود را دگرگون می‌سازند. تحلیل‌گران مدیریت نیز باید گهگاهی نحوه ارائه اصول پایدار را تغییر دهند. برای شنونده ملول حتی بهترین و تازه‌ترین اصول در طول زمان کهنه به نظر می‌رسند. اگر «مدیریت کیفیت فراگیر» در قالب جدیدی ارائه شود که اصول مدیریت پایدار را روحی تازه بخشد، این امر فی نفسه از جمله مزایای

هر یک از نظامهای سابق مدیریت بخش دولتی برای ابداع و نوآوری، با مقاومت بسیاری از کارکنان مواجه بوده است. مضافاً، هنگامی که نظامهای مزبور را اجرا می‌کردند، معمولاً آنها را مفروض می‌دانستند و در طول زمان به یونۀ فراموشی سپرده می‌شدند. به همین دلیل، اگر اصل بهبود مستمر «مدیریت کیفیت فراگیر» به وسیله کارکنان و مدیران به مورد اجراء گذاشته شود، آنگاه ممکن است بزرگترین نقش و سهم خود را ایفا کند. این اصل توصیه می‌کند که قدرت پذیرش نگرشهای جدید لازمه عملکرد بالاست. اگر اصل مزبور به نحو تام و کامل پذیرفته شود، مقاومت در برابر نوآوری و ابداع نظامهای آتی را تقلیل می‌دهد و همچنین احتمال اینکه این نظامها به حال رکود و سکون درآیند کاهش می‌یابد. به عنوان یک تأثیر سفید جانی، قبول اصل بهبود مستمر و سوسۀ قبولاندن تغییرات آتی را تقلیل می‌دهد، زیرا هدف قبولاندن، اغلب فروکش کردن مقاومت است.

### مشارکت کارگران

مشارکت کارگران که اغلب سهیم شدن در قدرت نامیده می‌شود، یک اصل متعارف مدیریت در طول

عمده و جنبی آن خواهد بود.

### حاصل کلام

بلافاصل (ارباب رجوع) آگاه می سازد. اما در عین حال

نظام اصلاح شده «مدیریت کیفیت فراگیر» اصول

مرسوم اعطاء قدرت به کارکنان، بهبود مستمر، و

بررسی کمی کیفیت محصول و واکنشهای ارباب

رجوع را درباره کیفیت سفظ می کند.

اگر نظام اصلاح شده «مدیریت کیفیت فراگیر»

بدون بازارگر می و مانوجه به شرایط منحصر به فرد

سازمانهای دولتی ارائه شود، می تواند در مدیریت

عمومی معاصر سهم مفیدی داشته باشد.

«مدیریت کیفیت فراگیر» به نحو مرسوم، برای

اکثر سازمانهای دولتی نامناسب می باشد و درحقیقت

یک سیر فقراینی (انحراف از نتایج) تلقی می شود. اما

نظام اصلاح شده «مدیریت کیفیت فراگیر» عملیات

خصمانه نظام مرسوم را متوجه اهداف محصول و

اندازه گیریها نموده است. نظام اصلاح شده بر

یکساختی محصول و استمرار فرهنگ سازمانی تأکید

نمی کند و مدیران را از خطر ارضاء صرفاً یک مشتری

جیمز ای سوین دانشیار دانشکده علوم سیاسی و اداری در دانشگاه ایالتی کارولینای شمالی است. کتاب ذیل از آوست.

**Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance**

(Prentice-Hall, 1991).

شوشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
مرکز تحقیقات و پژوهش  
مجله علمی-پژوهشی  
فصلنامه علمی-پژوهشی  
پژوهش‌های علمی-پژوهشی  
پژوهش‌های علمی-پژوهشی