

رهیافت توسعه

دفتر برنامه ریزی، نوسازی و تحول اداری

مرداد ماه ۱۳۹۶

سال نخست، شماره ۲

مفهوم بهره‌وری و بررسی آن در بخش دولتی

تاریخچه

اگر چه آشنایی انسان با مفهوم بهره‌وری به زمان‌های دور بر می‌گردد، اما واژه بهره‌وری برای نخستین بار توسط فرانسوا کنه ریاضیدان و اقتصاددان فرانسوی بکار برده شد. کنه با طرح جدول اقتصادی، اقتدار هر دولتی را منوط به افزایش بهره‌وری دانست.

پژوهش‌های علمی و کلاسیک در خصوص بهره‌وری از قرن هجدهم توسط آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل آغاز گردید.

در همه جوامع بشری، بهره‌وری کلید خوشبختی و رفاه است و بهره‌وری خود وابسته به نحوه کار و بازدهی واحدهای تولید کننده کالا و خدمات می‌باشد. ملت‌های ثروتمند ملت‌هایی نیستند که تنها دارایی زیاد داشته باشند بلکه آنها با کمک سطح بالای حمایت و تکنولوژی می‌توانند از نهاده‌های خود به نحو بسیار مطلوبتری استفاده کنند.



تعریف بهره‌وری:

یکی از ابعاد اساسی ارزیابی عملکرد هر سازمانی، ارزیابی بهره‌وری آن می‌باشد. واژه بهره‌وری دارای تعاریف مختلفی است که چند مورد آن به قرار ذیل می‌باشد:

- **سازمان بین المللی کار (ILO):** محصولات مختلف از ادغام چهار بخش (چهار عامل اصلی تولیدی، زمین، کار، سرمایه و سازماندهی) ایجاد می‌شوند. نسبت این عوامل بر تولید برای سنجش بهره‌وری به کار می‌رود.
- **آژانس بهره‌وری اروپا (EPA):** بهره‌وری درجه استفاده موثر از هر یک از عوامل تولید است. بهره‌وری دیدگاهی فکری است که در پی بهبود وضعیت موجود است.
- **بهره‌وری دولتی:** کارایی در مصرف منابع (کمیت) برای ارائه ثمربخش خدمات عمومی (کیفیت).
- **سازمان ملی بهره‌وری ایران:** به درست انجام دادن مستمر و مداوم کار درست بهره‌وری می‌گویند. بهره‌وری انتخاب فعالیتی است که با بیشترین بازدهی هدف مورد نظر را تحقق می‌بخشد. بهره‌وری هوشمندانه کار کردن می‌باشد.

مقدمه:

در ایران معاصر بر اساس مدارک موجود، اولین سازماندهی دولت به شکل نوین، در زمان ناصرالدین شاه قاجار انجام گرفته است. در این سازماندهی، نظام اداری کشور در قالب ۱۱ وزارتخانه که در رأس آنها پادشاه و صدراعظم قرار داشت به انجام امورات مختلف مرکز و ولایات می‌پرداخت.

در دوره پهلوی هم به علت تغییر شکل حاکمیت سلطه و استمرار و تشدید آن، نه تنها تحولی در ساختار اقتصادی- اجتماعی بوجود نیامد، بلکه به دلیل اهمیت یافتن نقش نفت در اقتصاد کشور و دستیابی دولتها به درآمدی سهل‌الوصول‌تر از مالیات، روز به روز ساختار اقتصادی- اجتماعی به نفت وابسته‌تر شد و نظام اداری کشور هم به تبعیت از ساختار مزبور، هر روز بیش از پیش "نفتخوار" شد. بنابراین نظام اداری و سازمانهای دولتی ایران، هم تغذیه‌کننده از درآمد نفت بوده و هم توزیع کننده آن شدند. به همین دلیل در کشور عموماً مناطقی که "اداره" بیشتری در آنجا بوده از امکانات بیشتری هم برخوردار گردیده است.

نظام اداری کشور در دوره انقلاب و با مرور زمان به لحاظ عدم ایجاد تحول اساسی در ساختار اقتصادی - اجتماعی و به دلیل رهبریت مجموعه نظام اداری به وسیله تشکیلات قبل از انقلاب، قادر به ایجاد تحول در نظام اداری کشور نشده و به همین دلیل با وجود ایجاد تغییرات زیاد در تشکیلات و عناصر آن، همچنان تحول نیافته باقی مانده و به عنوان یکی از تنگناهای اساسی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران محسوب می‌شود.

در این بولتن که خلاصه و جمع بندی چندین مقاله و دوره آموزشی با موضوعات بهره‌وری و تحلیل آن می‌باشد، تلاش شده ضمن ارائه تعریف مختصری از بهره‌وری، برخی علل پایین بودن بهره‌وری در ادارات و راهکارهایی جهت ارتقاء آن ارائه گردد که امید می‌رود مورد استفاده همکاران محترم قرار گیرد.



امام علی (ع):

آفة الاعمال، عجز العمال.

آفت کارها، ناتوانی کارمندان است.

بولتن داخلی تخصصی رهیافت توسعه
 معاونت هماهنگی امورات اقتصادی و توسعه منابع
 دفتر برنامه ریزی، نوسازی و تحول اداری استانداری
 تهیه مطالب و تنظیم: فاطمه اسدیان
 ناظر: مجتبی ملکی

این بولتن آماده دریافت مطالب همکاران محترم می‌باشد.

بهره‌وری در ایران

برای درک بهره‌وری در ایران کفایت به چند آمار زیر توجه شود:

- **بهره‌وری ساعات کار:** رتبه ۱۳۰ از ۱۴۸ کشور در سال ۲۰۱۴ (ایران پس از بنگلادش دارای پایین‌ترین شاخص بهره‌وری نیروی کار در آسیاست.)
- **بهره‌وری مواد غذایی:** حدود ۳۰ درصد از مواد غذایی در ایران ضایع می‌شود.
- **بهره‌وری انرژی:** نرخ مصرف سرانه انرژی در ایران بالاترین نرخ در دنیاست. (اگر مصرف سرانه انرژی در ایران معادل ۱۰۰ باشد، این رقم در کشور چین معادل ۳۳، در هند معادل ۱۹ و در اندونزی معادل ۱۴ خواهد بود.)
- **بهره‌وری آب آشامیدنی:** طبق برخی آمارهای گذشته در این شاخص ایران رتبه ۱۰۲ از ۱۲۳ کشور را دارد.

نقش بهره‌وری در توسعه کشورها

در دهه‌های اخیر کشورهای صنعتی حدود ۵۰ درصد از رشد تولید خود را از طریق ارتقای بهره‌وری بدست آورده‌اند. همچنین طی دو دهه گذشته تعدادی از کشورهای آسیای جنوب شرقی و اقیانوسیه (مانند ژاپن، مالزی، سنگاپور و ...) از رشد اقتصادی چشمگیری برخوردار بوده‌اند که این میزان رشد نه از طریق سرمایه‌گذاری‌های جدید، بلکه از طریق بهبود ساختارهای مدیریتی، نیروی انسانی، تجهیزات و ماشین آلات بدست آمده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بهره‌وری مهمترین منبع رشد اقتصادی در ژاپن است. بطوریکه در فاصله سالهای ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۱ سهم بهره‌وری از رشد اقتصادی این کشور ۶۸.۵ درصد بوده است.

مقایسه بهره‌وری در دو کارخانه سیمان در ایران و ژاپن:

موضوع	ایران	ژاپن
برق مصرفی برای تولید هر تن	۱۱۵	۹۰
نیروی کار شاغل	۱۴۰۰	۱۷۵
مساحت (کیلومتر مربع)	۴	۰.۵

موانع ارتقای بهره‌وری در خدمات دولتی

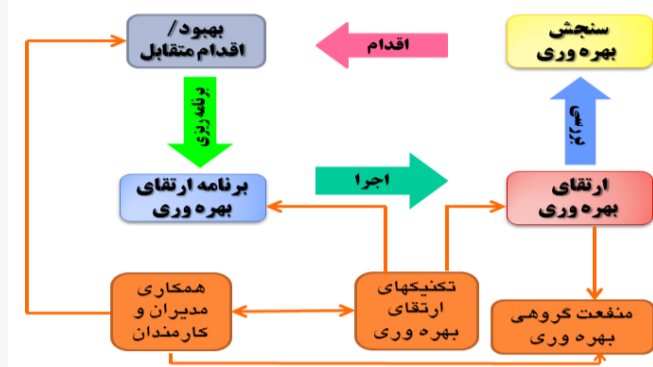
موانع سیاسی	قوانین دست و پاگیر
موانع ساختاری و تشکیلاتی	پیچیدگی روشهای انجام کار
فرایند بودجه ریزی	نبودن تکنولوژی مناسب کار
ضعف برنامه ریزی	عدم توجه به مشارکت
نبودن اختیارات کافی	عدم تمرکز
تمرکز و نبودن استقلال	نظام پرداختهای نامناسب
نداشتن شایسته سالاری	نداشتن برنامه ای روشن
ضعف ارتباطات سازمانی	نبودن فضای مناسب
فقدان نظارت کافی	فرهنگ کم کاری

اگرچه در بخش دولتی، خدمات در چارچوب قوانین و مقررات دولتی ارائه می‌شود اما این بخش همواره برای بهبود بهره‌وری خود با موانع اساسی مواجه بوده است. این موانع را می‌توان به سه دسته: ۱- موانع و مشکلات محیطی (عدم وجود فشار بازار رقابتی و انحصاری بودن، وجود فشارهای سیاسی تاثیرگذار بر تصمیم‌گیری، محافظه کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود، کم‌حوصلگی افراد در مقابل تغییرات عملیاتی، کم اهمیت بودن موضوع بهره‌وری در مقابل علایق سیاسی، عمل‌زدگی و سطحی نگری، محدودیت منابع دولتی و ...): ۲- موانع و مشکلات سازمانی (فرایند بوروکراسی، فقدان سیستم مناسب ارزیابی عملکرد، فقدان سیستم مناسب پاداش، پایین بودن امنیت شغلی، وجود مقاومت در برابر نظارت، کمبود کارکنان تحلیلگر و ...) و ۳- موانع و مشکلات فردی (کنترل ناکافی زمان کار توسط مدیران، آشفتگی ذهنی مدیران، کافی نبودن تعهد مدیریت نسبت به بهره‌وری، فقدان ریسک پذیری مدیران، پایین بودن مهارت‌های رهبری مدیران، فردگرایی و مشارکت ناپذیری مدیران و ...) تقسیم کرد.

بهره‌وری در خدمات دولتی

بهره‌وری بخش دولتی همانند بخش خصوصی برای عملکرد اقتصادی یک کشور از اهمیت بالایی برخوردار است. در خصوص اهمیت بهره‌وری در بخش دولتی دلایل عمده ذیل ارائه می‌شود. اول اینکه بخش عمده‌ای از اشتغال در بخش دولتی است. دوم اینکه بخش دولتی تامین کننده اصلی خدمات در اقتصاد بویژه خدمات بازرگانی و خدمات اجتماعی است که بر هزینه نهاده‌ها و کیفیت نیروی کار بنگاههای اقتصادی تاثیر دارد و سوم اینکه، بخش دولتی مصرف کننده منابع مالیاتی است. لذا تغییرات در بهره‌وری بخش دولتی می‌تواند اثرات قابل ملاحظه‌ای بر اقتصاد یک کشور داشته باشد. اندازه گیری و تحلیل بهره‌وری در سطح یک سازمان می‌تواند منافع فراوانی را به همراه داشته باشد. برای اینکه یک سازمان بدانند در چه سطحی از بهره‌وری بایستی عمل نماید، باید بدانند که اکنون در چه سطحی از بهره‌وری عمل می‌کند. فعالیتهایی که در خصوص بهره‌وری در سطح سازمانها صورت می‌گیرد بایستی روشمند باشد. به این معنی که مجموعه اقداماتی مشخص دنبال شود که این اقدامات را می‌توان چرخه بهبود بهره‌وری نامید.

چرخه بهبود بهره‌وری



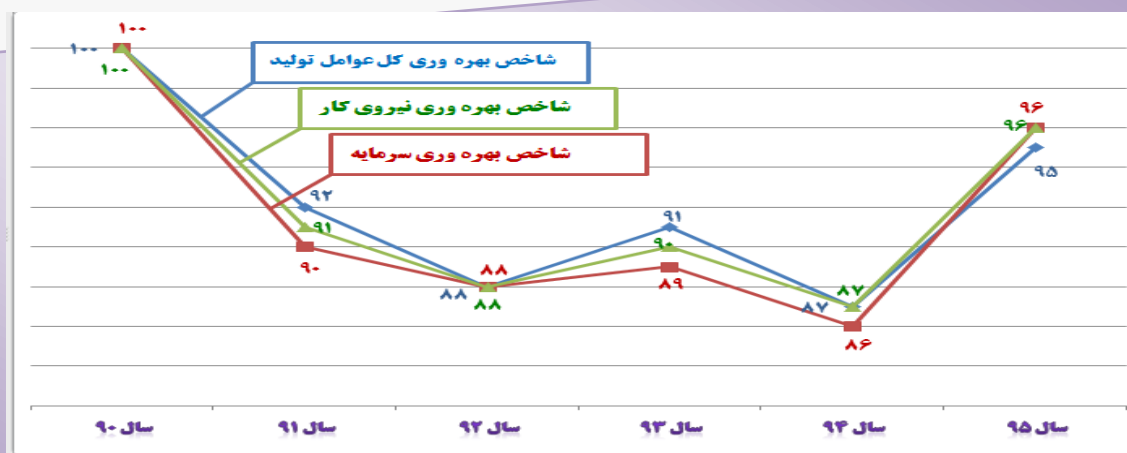
بررسی شاخصهای بهره‌وری در سالهای ۹۱ الی ۹۵ بر اساس سال پایه ۹۰

شاخصهای بهره‌وری بر اساس ارزش افزوده، تعداد جمعیت شاغل و موجودی سرمایه در سالهای ۹۰ تا ۹۵

جداول و نمودارهای ارائه شده در این بخش، شاخصهای بهره‌وری را با در نظر گرفتن تعاریف ذیل به عنوان مبنای محاسبات نشان می‌دهند. همچنین سال ۹۰ به عنوان سال پایه و مقدار همه شاخصها معادل ۱۰۰ در نظر گرفته شده است.

شاخص بهره‌وری نیروی کار: نسبت تولید ناخالص داخلی به تعداد نیروی کار
 شاخص بهره‌وری سرمایه: نسبت تولید ناخالص داخلی به ارزش موجودی سرمایه ثابت
 شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید: نسبت تولید ناخالص داخلی به میانگین وزنی نیروی کار و موجودی سرمایه ثابت

سال ۹۵	سال ۹۴	سال ۹۳	سال ۹۲	سال ۹۱	سال ۹۰	
۹۵	۸۷	۹۱	۸۸	۹۲	۱۰۰	شاخص بهره‌وری نیروی کار
۹۶	۸۶	۸۹	۸۸	۹۰	۱۰۰	شاخص بهره‌وری سرمایه
۹۶	۸۷	۹۰	۸۸	۹۱	۱۰۰	شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید



آمارهای مربوط به شاخصهای بهره‌وری در سالهای ۹۴ و ۹۵ مقدماتی بوده و در معرض تجدیدنظر قرار دارد.

سال	تغییرات شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (درصد)	رشد اقتصادی (درصد)	سهم بهره‌وری از رشد اقتصادی (درصد)
۹۱	-۹.۳۳	-۸	-
۹۲	-۲.۷۹	۰	-
۹۳	۱.۹۵	۳	۶۵
۹۴	-۳.۵۲	-۱.۶	-
۹۵	۱۰.۸۱	۱۲.۵	۸۷

سهم بهره‌وری از رشد اقتصادی طی دوره ۹۱-۹۵ (درصد)

توضیحات جداول و نمودار صفحه قبل مربوط به شاخصهای بهره‌وری سالهای ۹۱ الی ۹۵:

* در سال ۹۱ که رشد اقتصادی منفی بوده است، هر دو نهاده تولید (سرمایه و نیروی کار) مثبت بوده است. در این حالت اگر چه محاسبه سهم رشد بهره‌وری در رشد اقتصادی امکان‌پذیر نیست ولی می‌توان گفت سهم قابل توجهی از رشد اقتصادی منفی در این سال می‌تواند ناشی از رشد منفی بهره‌وری کل عوامل باشد.

* کاهش رشد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید در سال ۹۱ را می‌توان ناشی از تحریمهای اقتصادی و عدم در دسترس بودن مواد اولیه وارداتی، علیرغم رشد نیروی کار و سرمایه دانست که خود را به صورت رشد منفی در شاخص بهره‌وری نمایان کرده است.

* در مفهوم عام می‌توان اینطور ابراز کرد، از آنجا که کل اقتصاد کشور (متأثر از تحریمهای ظالمانه) از شرایط نرمال برخوردار نبوده است، این عامل نشان دهنده عدم وجود بهره‌وری در کل اقتصاد بوده است. بنابراین تأثرات منفی هر عاملی مانند مشکلات اقتصادی (که بعضاً ناشی از فشارهای سیاسی بوده)، سیاسی، تجاری، قانونی و ... در شاخصهای بهره‌وری منعکس می‌گردد.

راهکارهای پیشنهادی:

افزایش بهره‌وری در هر سازمان و به خصوص در نیروی کار آن، در زمینه‌های مختلف می‌تواند صورت گیرد. از ایجاد استخدام صحیح نیروی کار تا افزایش انگیزه توسط مدیریت مناسب؛ راه‌های گسترده‌ای برای این مسئله وجود دارد.

روشهای افزایش بهره‌وری نیروی کار:

افزایش مشارکت کارکنان:

- * بستر سازی فرهنگی، تفهیم نقش و تاثیر مشارکت کارکنان در عملکرد سازمان
- * مشورت با کارکنان در تصمیمات مربوط به آن‌ها و حوزه تخصصی شان
- * به کارگیری انواع روش‌های مدیریت مشارکتی از جمله استقرار نظام پیشنهادات و ایجاد طوفان فکری در سازمان
- * برگزاری جلسات و بحث‌های گروهی با مشارکت کارکنان

گزینش و انتخاب صحیح کارکنان:

- * در گزینش کارکنان مسائلی چون تناسب تحصیلات، شخصیت و ویژگی‌های روانی کارکنان با شغل لحاظ شود
- * مشاغل براساس توانایی کارکنان به آنان واگذار شود
- * برگزاری آزمون‌های جامع در حین استخدام و انجام مصاحبه تخصصی مرتبط با مشاغل مربوط
- * آشنایی هرچه بیشتر مدیران با محتوای مشاغل در هنگام انتصابات ضرورت دارد

آموزش کارکنان:

- * تشویق کارکنان برای ادامه تحصیل
- * مشورت در تهیه محتوای دوره‌ها با شرکت کنندگانی که هم تجربه کاری و هم دانش لازم را دارند
- * محتوای دوره آموزشی و مواد آموزشی باید هماهنگ و متناسب با ویژگی‌ها و خصوصیات فراگیران باشد
- * تعیین مدت اجرای دوره متناسب با نوع فعالیت و رسالت سازمان، شرایط شرکت کنندگان، پیش‌بینی تسهیلات لازم و انتخاب استادان مجرب و کارآزموده
- * نسبت به ارزیابی اثر بخشی دوره‌های آموزشی برگزار شده در سازمان اقدام شود تا نقاط ضعف دوره‌ها شناسایی شده و در برنامه ریزی‌های آتی مدنظر قرار گیرد.

بازنگری و اصلاح در ساختار سازمانی:

- * اجرای طراحی مجدد مشاغل
- * توجه بیشتر به تدوین و تنظیم شرح وظایف مشخص و شفاف برای پست‌های سازمانی کلیه کارکنان
- * توجه بیشتر به تدوین شرایط ارتقای شغلی
- * مستند سازی امور و تنظیم روال انجام کارها

بهبود سیستم جبران خدمات کارکنان:

- * پرداخت حقوق و مزایای کارکنان فقط به معنای سزادهی و جبران کار نیست بلکه از سیستم جبران خدمات می‌توان جهت جذب، انگیزش و حفظ کارکنان استفاده کرد.