

بررسی موانع ارتقای بهره‌وری در بخش دولتی

صمد عالی^۱

دکتر علیرضا بافنده زنده^۲

چکیده

هدف اصلی مقاله حاضر شناخت موانع ارتقای بهره‌وری در بخش دولتی است. در این راستا پس از مطالعه مبانی نظری و مصاحبه با تنی چند از مدیران باسابقه بخش دولتی در استان آذربایجان شرقی، ۲۸ مورد بعنوان موانع بهبود بهره‌وری بخش دولتی شناسایی شد که بر اساس مطالعات آمونز^۳ تحت سه دسته موانع محیطی، سازمانی و فردی طبقه‌بندی شد و دیدگاه مدیران بخش دولتی استان نسبت به میزان تاثیرگذاری هر یک از آنها در بهره‌وری از طریق پرسشنامه طراحی شده، مورد پرسش واقع شد. نتایج تحقیق نشان داد که بخش دولتی کشور با موانع متعددی در ارتقای بهره‌وری مواجه است که بخش عمده آن به ویژگی‌های شخصیتی، نگرش و مهارت‌های رهبری مدیران دولتی مربوط می‌شود و بخش دیگر آن به مشکلات درون سازمانی و محیطی از قبیل فقدان سیستم مناسب ارزیابی عملکرد، محافظه‌کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود، نبود نظام مناسب پاسخگویی، عدم وجود سیستم مناسب حسابرسی هزینه، وجود فشارهای سیاسی تاثیرگذار بر تصمیم‌گیری، کم اهمیت بودن موضوع بهره‌وری در مقابل علایق سیاسی، کمبود کارکنان تحلیلگر، عدم وجود فشارهای رقابتی بازار و فرایند پیچیده بوروکراسی مربوط می‌شود.

واژه‌های کلیدی:

بهره‌وری بخش دولتی، موانع بهره‌وری، موانع محیطی، موانع سازمانی، موانع فردی

^۱ - عضو هیئت علمی (مریی) دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تبریز، گروه مدیریت صنعتی، تبریز، ایران

^۲ - عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تبریز، گروه مدیریت صنعتی، تبریز، ایران

مقدمه

در عصر حاضر مدیریت دولتی همچون سایر نهادها با چالش‌های متعددی در ارتقای بهره‌وری مواجه می‌باشد که ناشی از تحولاتی است که در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایجاد شده است. ابداعات خارق‌العاده تکنولوژیک، دانشی شدن سازمان‌ها، جهانی شدن، تنوع و تعدد فرهنگی، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی و... از مهم‌ترین تحولاتی است که عملکرد و بهره‌وری مدیریت دولتی را با تردید مواجه ساخته است. آنچه مسلم است در این میان نقش مدیران حساس‌تر از سایر افراد سازمانی است و شاید در چنین شرایطی مهمترین مسئولیتی که بر عهده مدیر قرار دارد انطباق مجموعه تحت مدیریت خود با تحولات محیطی و بهبود بهره‌وری آن در جهت تامین رضایت و انتظارات شهروندان است. هر مدیر دولتی علاقمند است مجموعه‌ای از علوم و فنون را به بهترین وجه به کار گیرد تا سازمان را اداره کند و تمامی عوامل از جمله انسان، سرمایه، اطلاعات و... را در راستای اهداف سازمان که همانا ارایه خدمات با کیفیت و پاسخگویی به نیازهای شهروندان است، سازماندهی و هدایت کند. ولی این مدیران در خلا عمل نمی‌کند و با فشارها و محدودیت‌های مختلفی مواجه هستند که آنها را در هدایت سازمان و بهبود بهره‌وری با دشواری‌هایی مواجه می‌کند. با این حال، مدیران توانمند می‌توانند با اتخاذ تدابیری تهدیدهای ناشی از تحولات و فشارهای محیطی و محدودیت‌های ساختاری را به حداقل رسانده و عملکرد و بهره‌وری مجموعه تحت مدیریت خود را بهبود بخشند. اینکه موانع ارتقای بهره‌وری در بخش دولتی کدامند؟ و چگونه می‌توان بهره‌وری این بخش تاثیرگذار در اقتصاد کشور را بهبود بخشید؟ سوالاتی هستند که مقاله حاضر در پی پاسخگویی به آنهاست.

مروری بر ادبیات بهره‌وری در بخش دولتی نشان می‌دهد که بهره‌وری بخش دولتی همانند بخش خصوصی برای عملکرد اقتصادی یک کشور از اهمیت بالایی برخوردار است. تونیپل^۱ (۲۰۰۶) در خصوص اهمیت بهره‌وری در بخش دولتی سه دلیل عمده ارائه کرده است. اول اینکه بخش عمده 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 نهادها و کیفیت نیروی کار بنگاه‌های اقتصادی تاثیر دارد.

¹-Thornhill

سوم اینکه، بخش دولتی مصرف‌کننده منابع مالیاتی است. تغییرات در بهره‌وری بخش دولتی ممکن است اثرات قابل ملاحظه‌ای بر اقتصاد یک کشور داشته باشد (تونپهل، ۲۰۰۶) اگرچه در بخش دولتی، خدمات در چارچوب قوانین و مقررات دولتی ارائه می‌شود و بعضی از نیازها و انتظارات مشتریان ممکن است با مصالح سیاسی و اقتصادی سازگاری نداشته باشند، اما تغییر شرایط جهانی، بهبود بهره‌وری و افزایش رضایت مشتریان، موفقیت این قبیل سازمان‌ها را الزام‌آور ساخته است. با این حال بخش دولتی، همواره در بهبود بهره‌وری خود با موانع اساسی مواجه بوده است. مروری جامع بر ادبیات مربوط به موانع بهره‌وری در 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 (مورگان و انگلند، ۱۹۹۹؛ آزبورن و پلاسترایک، ۲۰۰۰ و کافمن، ۲۰۰۱)

آمونز (۲۰۰۴) در یک مطالعه فراگیر، موانع بهره‌وری بخش دولتی را در سه دسته طبقه‌بندی کرده است:

- ۱- **موانع و مشکلات محیطی:** این موانع تقریباً در کلیه فعالیتهای بخش دولتی مشترک می‌باشد و نشأت گرفته از ماهیت فعالیتهای بخش دولتی است. از جمله این موانع می‌توان به عدم وجود فشارهای بازار رقابتی (انحصاری بودن) وجود فشارهای سیاسی تاثیرگذار بر تصمیم‌گیری، محافظه کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود، کم اهمیت بودن موضوع بهره‌وری در مقابل علایق سیاسی، محدودیت منابع دولتی، عمل زدگی 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 تاثیرگذاری آن‌ها در بهره‌وری از سازمانی به سازمان دیگر فرق می‌کند. این موانع شامل فرایند بروکراسی، فقدان سیستم مناسب پاداش، عدم وجود سیستم حساسی 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. نمونه‌هایی از این موانع عبارتند از: کنترل ناکافی زمان و کار توسط مدیران، آشفتگی ذهنی مدیران، کافی نبودن تعهد مدیریت نسبت به بهره‌وری و فقدان ریسک‌پذیری مدیران.

با مروری بر ادبیات موجود، موانعی که در اغلب مطالعات و نوشته‌ها بعنوان موانع عمده بهره‌وری در بخش دولتی مطرح شدند، در جدول زیر در سه حوزه محیطی، سازمانی و فردی خلاصه گردیده است.

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

موانع	مطالعات
موانع محیطی	عدم وجود فشارهای بازار رقابتی (انحصاری بودن) اُزبورن و پلاستریک ^۱ (۲۰۰۰)؛ ساوس ^۲ (۲۰۰۰)؛ هارلو ^۳ (۱۹۷۷)؛ نیسکانن ^۴ (۱۹۷۱)؛ دوانز ^۵ (۱۹۶۷)
	وجود فشارهای سیاسی تاثیرگذار بر تصمیم‌گیری اُزبورن و پلاستریک (۲۰۰۰)
	کم حوصلگی افراد در مقابل تغییرات عملیاتی آمونز (۲۰۰۴)
	محافظه کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود ماریس و رین ^۶ (۱۹۷۳)
	نگرش کوتاه مدت مدیران نسبت به مسائل به دلیل عمر کوتاه آنها آمونز (۲۰۰۴)
	کم اهمیت بودن موضوع بهره‌وری در مقابل علایق سیاسی مورگان و انگلند ^۷ (۱۹۹۹)
	عمل زدگی و سطحی نگری آمونز (۲۰۰۴)
	بی تفاوتی نسبت به کار و اهمیت دادن به جریان شکلی امور سولومون ^۸ (۲۰۰۱)
	وجود قوانین و مقررات محدودکننده کافمن ^۹ (۲۰۰۱)؛ گلداسمیت ^{۱۰} (۱۹۹۷)
	محدودیت منابع دولتی کی توور ^{۱۱} (۲۰۰۱)؛ گور ^{۱۲} (۱۹۹۳)
موانع سازمانی	فرایند پیچیده بوروکراسی فینس تن و فینس تن ^{۱۳} (۱۹۷۲)
	نبود نظام مناسب پاسخگویی اسچیک ^{۱۴} (۱۹۹۶)
	فقدان سیستم مناسب پاداش بریس ^{۱۵} (۱۸۸۸)
	پائین بودن امنیت شغلی آمونز (۲۰۰۴)
	محدودیت برنامه های انگیزشی مادی آمونز (۲۰۰۴)
	مبهم بودن اهداف دراکر ^{۱۶} (۱۹۹۸۰)
	کمبود کارکنان تحلیل گر لوین ^{۱۷} (۱۹۷۹)
	نبود سیستم مناسب حساسی هزینه گور (۱۹۹۳)؛ گلداسمیت (۱۹۹۷)؛ ساوس (۲۰۰۰)
فقدان سیستم مناسب ارزیابی عملکرد آمونز (۲۰۰۴)؛ کلونین ^{۱۸} (۱۸۸۳)	

¹-Osborne and Plastrik

²-Savas

³-Harlow

⁴-Niskanen

⁵-Downs

⁶-Marris and Rein

⁷-Morgan and England

⁸-Solomon

⁹-Kaufman

¹⁰-Goldsmith

¹¹-Kittower

¹²-Gore

¹³-Fainstein and Fainstein

¹⁴-Schick

¹⁵-Bryce

¹⁶-Drucker

¹⁷-Levine

¹⁸-Kelvin

فقدان فضای مناسب برای ترویج اطلاعات	آمونز و کینگ ^۱ (۱۹۸۳)
تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری و اجرا	هیس ^۲ (۱۹۷۲)؛ گورویت ^۳ (۱۹۸۹)؛ زولکوس ^۴ (۱۹۸۹)
کافی نبودن فعالیت‌های تحقیق و توسعه	کی توور (۲۰۰۱)؛ گلد ^۵ (۲۰۰۰)؛ سولومون (۲۰۰۱)
نیاز به سرمایه‌گذاری اولیه زیاد برای فعالیتهای بهبود بهره‌وری	آمونز (۲۰۰۴)
تاکید بیش از حد بر رویه‌ها و دستورالعمل‌ها	کافمن (۲۰۰۱)؛ آزیورن و پلاسترایک (۲۰۰۰)
وجود مقاومت در برابر نظارت	آمونز (۲۰۰۴)
کنترل ناکافی مدیران بر زمان و کار	آمونز و نول ^۶ (۱۹۸۲)؛ استایلمن ^۷ (۱۹۸۲)
آشناگی ذهنی مدیران	بالک ^۸ (۱۹۸۴)
ریسک‌گریزی مدیران	آزیورن و پلاسترایک (۲۰۰۰)
پائین بودن مهارت‌های رهبری مدیران	گور (۱۹۹۳)؛ هایوارد و کوپر ^۹ (۱۹۷۸)
کافی نبودن تعهد مدیریت نسبت به بهره‌وری	آمونز (۲۰۰۴)؛ کافمن (۲۰۰۱)؛ گلداسمیت (۱۹۹۷)
فردگرایی و مشارکت ناپذیری مدیران	بورینز ^{۱۰} (۲۰۰۰)؛ زانتون ^{۱۱} (۱۹۸۱)

ابزار و روش

تحقیق حاضر از لحاظ هدف از نوع تحقیقات کاربردی و از حیث روش از نوع تحقیقات توصیفی است که به صورت پیمایش انجام گرفت. بدین منظور پس از مطالعه مبانی نظری و مصاحبه با تنی چند از مدیران دولتی با سابقه، پرسشنامه‌ای طراحی شد و بین مدیران دستگاه‌های اجرایی در استان آذربایجان شرقی توزیع گردید. به عبارت دقیق‌تر، جامعه آماری مورد مطالعه، کلیه مدیران سطوح عالی و میانی دستگاه‌های اجرایی در استان آذربایجان شرقی است که در دوره‌های مدیریت اجرایی سازمان مدیریت صنعتی آذربایجان شرقی مشغول به تحصیل هستند. تعداد این مدیران ۱۳۸ نفر بود که بر اساس فرمول نمونه‌گیری کوکران (با خطای ۰/۰۵ و ضریب اطمینان ۰/۹۵) تعداد ۱۰۲ نفر بعنوان نمونه آماری انتخاب و به سئوالات پرسشنامه تحقیق پاسخ دادند. پرسشنامه طراحی شده شامل ۲۸ سؤال با مقیاس پنج گزینه‌ای لیکرت (خیلی کم، کم، تاحدودی، زیاد و خیلی زیاد) است که میزان تاثیرگذاری هریک از ۲۸ موانع را در ارتقای بهره‌وری

¹-Ammons and King

²-Hayes

³-Gurwitt

⁴-Zolkos

⁵-Gold

⁶-Ammons and Newell

⁷-Stillman

⁸-Balk

⁹-Hayward and Kuper

¹⁰-Borins

¹¹-Szanton

اندازه‌گیری می‌کند. در این پرسشنامه موانع بهبود بهره‌وری با الهام از مطالعات آموز در سه دسته موانع محیطی، موانع سازمانی و موانع فردی تقسیم شده‌اند. برای تایید روایی پرسشنامه از نظرات مدیران دولتی با سابقه و اساتید دانشگاهی صاحب‌نظر در حوزه بهره‌وری و برای آزمون اعتبار پرسشنامه از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شد. مقدار آزمون آلفای کرونباخ که برای کل پرسشنامه ۰/۹۱ و به ترتیب برای موانع محیطی، ۰/۸۴، موانع سازمانی، ۰/۸۷ و برای موانع فردی ۰/۸۱ می‌باشد که حاکی از تایید اعتبار ابزار اندازه‌گیری تحقیق می‌باشد.

داده‌های جمع‌آوری شده از جامعه آماری، با استفاده از فنون آماری توصیفی و استنباطی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند. در بخش آمار توصیفی از شاخص‌های مرکزی نظیر میانگین و نما و در بخش آمار استنباطی، از آزمون ناپارامتریک علامت برای معنی‌داری موانع بهره‌وری و از آزمون فریدمن برای رتبه‌بندی موانع بهره‌وری در بخش دولتی استفاده شد.

یافته‌ها

در این قسمت برای پاسخگویی به سؤالات و تأیید یا رد حدس و گمان‌های محقق، اطلاعات جمع‌آوری شده در خصوص موانع سه‌گانه بهبود بهره‌وری در بخش دولتی (موانع محیطی، سازمانی و فردی) مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند. نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل انجام شده با استفاده از آزمون علامت در جدول شماره ۲ ارائه شده است.

تحلیل داده‌های مربوط به موانع محیطی نشان می‌دهد که سطح معنی‌داری تمامی گویه‌ها به جز گویه شماره ۸ زیر $\alpha = 0/05$ می‌باشد. این موضوع نشان دهنده آن است که تفاوت معنی‌داری با مقدار متوسط دارند. چنانکه مشاهده می‌شود تعداد علامت‌های (تفاوت‌های) مثبت در این گویه‌ها، بیشتر از علامت‌های منفی می‌باشد و این موضوع بیانگر آن است که بیشتر پاسخ‌ها از سوی ارزیابی‌کنندگان بالای متوسط (یعنی گزینه‌های زیاد و خیلی زیاد) می‌باشند. این در حالی است که سطح معنی‌داری گویه شماره ۸ بالا $\alpha = 0/05$ است که بیانگر آن است که این گویه بعنوان موانع بهره‌وری از سوی پاسخ‌دهندگان، در حد متوسط ارزیابی شده است. در نتیجه می‌توان بیان کرد که موانع محیطی از دیدگاه مدیران دولتی در بهبود بهره‌وری از اهمیت بالایی برخوردارند.

جدول ۲- آزمون علامت موانع محیطی بهبود بهره‌وری

موانع	گویه	تعداد	نتایج آزمون علامت					معنی‌داری سطح
			مثبت	منفی	میان	برابری	جمع	
موانع محیطی	۱- محافظه کاری مفرط و گرایش به حفظ وضع موجود	۴	۴	۳	۹۰	۹	۱۰۲	-۶/۶۳
	۲- وجود فشارهای سیاسی تاثیرگذار بر تصمیم گیری	۴	۴	۷۲	۲۲	۱۰۲	-۵/۵۳	
	۳- کم اهمیت بودن موضوع بهره‌وری در مقابل علایق سیاسی	۴	۴	۸۱	۱۰	۱۰۲	-۵/۱۳	
	۴- عدم وجود فشارهای رقابتی (انحصاری بودن)	۵	۳	۷۱	۲۱	۱۰۲	-۴/۵۸	
	۵- عمل زدگی و سطحی نگری	۴	۴	۷۲	۲۰	۱۰۲	-۴/۶۸	
	۶- کم‌حوصلگی افراد در مقابل تغییرات عملیاتی	۴	۴	۲۲	۵۹	۱۰۲	-۲/۸۱	
	۷- نگرش کوتاه مدت مدیران نسبت به مسائل به دلیل عمر کوتاه آنها	۴	۴	۱۰	۵۱	۱۰۲	-۳/۴۶	
	۸- وجود قوانین و مقررات محدود کننده	۴	۴	۳۵	۴۲	۱۰۲	-۰/۳۲	
موانع سازمانی	۱- فقدان سیستم مناسب ارزیابی عملکرد	۴	۴	۱	۹۰	۱۱	۱۰۲	-۶/۶۳
	۲- نبود نظام مناسب پاسخگویی	۴	۴	۱۰	۹۰	۱۰۲	-۵/۶	
	۳- عدم وجود سیستم مناسب حسابرسی هزینه	۴	۴	۱۰	۸۲	۱۰۲	-۵/۱۶	
	۴- تاکید بیش از حد بر رویه‌ها و دستورالعمل‌ها	۴	۴	۱۱	۷۷	۱۰۲	-۴/۸۸	
	۵- کمبود کارکنان تحلیل‌گر	۴	۴	۱	۷۱	۱۰۲	-۵/۸۳	
	۶- فقدان سیستم مناسب پاداش	۴	۴	۸	۵۸	۱۰۲	-۴/۱۷	
	۷- فقدان فضای مناسب برای ترویج اطلاعات	۳	۳	۱۰	۴۶	۱۰۲	-۳/۲۱	
	۸- مبهم بودن اهداف	۴	۴	۹	۶۱	۱۰۲	-۴/۰۵	
	۹- کمبود فعالیت‌های تحقیق و توسعه	۳	۳	۱۵	۴۴	۱۰۲	-۲/۳۷	
	۱۰- فرایند پیچیده بوروکراسی	۳	۳	۱۰	۴۲	۱۰۲	-۲/۹۴	
	۱۱- وجود مقاومت در برابر نظارت	۴	۴	۲۱	۵۲	۱۰۲	-۲/۵	
	۱۲- تمرکزگرایی در تصمیم گیری و اجرا	۳	۳	۱۴	۴۴	۱۰۲	-۲/۶	
	۱۳- پائین بودن امنیت شغلی	۳	۳	۱۵	۳۷	۱۰۲	-۰/۸۸	
	۱۴- نیاز به سرمایه‌گذاری اولیه زیاد برای فعالیتهای بهبود بهره‌وری	۲	۲	۵۱	۳۱	۱۰۲	-۰/۵۵۶	
موانع انسانی	۱- فقدان ریسک‌پذیری مدیران	۴	۴	۳	۸۰	۱۹	۱۰۲	-۵/۲۴
	۲- کنترل ناکافی زمان و کار توسط مدیران	۵	۴	۱۰	۷۱	۲۱	۱۰۲	-۴/۵۸
	۳- کافی نبودن تعهد مدیریت نسبت به بهره‌وری	۴	۴	۱۰	۷۲	۲۰	۱۰۲	-۴/۶۸
	۴- فردگرایی و مشارکت‌ناپذیری مدیران	۴	۴	۱۱	۷۸	۲۳	۱۰۲	-۴/۲۶
	۵- پائین بودن مهارت‌های رهبری مدیران	۴	۴	۱۲	۶۳	۲۸	۱۰۲	-۳/۹۴
	۶- آشفتگی ذهنی مدیران	۴	۴	۱۹	۴۳	۴۰	۱۰۲	-۱/۷۹

تحلیل داده‌های مربوط به موانع سازمانی نشان می‌دهد به جز گویه‌های شماره ۱۳ و ۱۴ سایر گویه‌ها در سطح $\alpha = 0/05$ معنی‌دار می‌باشند و این گویه‌ها تفاوت معنی‌داری با مقدار متوسط دارند. چنانکه مشاهده می‌شود در بین متغیرهای مذکور، علامت‌های مثبت همه گویه‌ها بیشتر از علامت‌های منفی آنهاست لذا می‌توان بیان کرد که وضعیت این گویه‌ها از سوی اغلب ارزیابی‌کنندگان بالای متوسط (یعنی گزینه‌های زیاد و خیلی زیاد) ارزیابی شده است. همچنین، تاثیر گویه‌های شماره ۱۳ و ۱۴ در حد متوسط ارزیابی شده است.

تحلیل داده‌های مربوط به موانع فردی نشان می‌دهد که سطح معنی‌داری تمامی گویه‌های این موانع به جز گویه شماره ۶ زیر $\alpha = 0/05$ می‌باشد. این موضوع نشان دهنده آن است که تفاوت معنی‌داری با مقدار متوسط دارند. با توجه به اینکه علامت‌های مثبت همه گویه‌ها بیشتر از علامت‌های منفی آنهاست بنابراین می‌توان ادعا کرد وضعیت این گویه‌ها از دیدگاه اغلب پاسخ‌دهندگان بالای متوسط (یعنی گزینه‌های زیاد و خیلی زیاد) ارزیابی شده است. همچنین، تاثیر گویه‌های شماره ۶ در حد متوسط ارزیابی شده است

به منظور اولویت‌بندی موانع سه گانه مربوط به بهبود بهره‌وری، از آزمون فریدمن استفاده شد. نتیجه این آزمون نشان داد که در سطح معنی‌داری $\alpha = 0/05$ تفاوت معنی‌داری بین میانگین رتبه هر یک از گویه‌های مربوط به موانع محیطی، سازمانی و فردی وجود دارد و اولویت گویه‌ها به ترتیب جدول فوق می‌باشد.

بحث و نتیجه‌گیری

امروزه بهره‌وری بخش دولتی هر کشور را یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه قلمداد می‌کنند و به دلیل اهمیت این موضوع تحقیقات گسترده‌ای در اقصی نقاط جهان در جهت شناسایی مسائل و مشکلات و ارائه راهکارهای اصلاحی در حال انجام است. در سال‌های اخیر این مهم در کشور ما نیز مورد توجه قرار گرفته است و کوشش‌های متعددی در جهت تحول نظام دولتی صورت می‌پذیرد. مقاله حاضر نیز در این راستا بوده و سعی نمود عمده‌ترین موانع ارتقای بهره‌وری بخش دولتی را مورد بررسی قرار دهد. تعمق در نتایج مربوط به موانع محیطی بهبود بهره‌وری در بخش دولتی این واقعیت‌ها را آشکار می‌کند که الف) نظام مدیریت دولتی کشور از کشمکش‌های سیاسی بین گروه‌های مختلف رنج می‌برد و از این ناحیه صدمات زیادی را متحمل شده است. به جای این که هدف نظام مدیریت دولتی خدمت به شهروندان و برآورد نیازهای آنها باشد متأسفانه این نظام در خدمت گروه‌های سیاسی و ارضای نیازهای آنها بوده است. ب) ضعف دوراندیشی و آینده‌نگری، محافظه‌کاری، روزمرگی و سطحی‌نگری از ویژگی‌های بارز فرهنگ عمومی مخصوصاً در امور شخصی است. متأسفانه این موضوع از طریق رفتارها و روحیات مدیران و کارکنان در امور اجرایی تاثیر گذاشته و بعنوان یکی

از ویژگی‌های رفتاری بخش دولتی نمود یافته است که بهره‌وری آن را به شدت تحت تاثیر قرار می‌دهد.

آنچه که نتایج مربوط به موانع سازمانی بیان می‌کند این است که نظام کنترل (سیستم ارزیابی عملکرد، نظام پاسخگویی و سیستم حساسی هزینه) در بخش دولتی خیلی ضعیف است و این موضوع بعنوان موانع اساسی در بهبود بهره‌وری محسوب می‌شود. کلیه نظریه‌پردازان مدیریت در این نکته اجماع دارند که انجام هیچ فعالیتی در سازمان‌ها قرین توفیق نخواهد بود مگر آنکه کنترل‌های لازم نسبت به آن اعمال شده باشد. در حال حاضر در بخش دولتی کشور هر گونه کنترل طبق اصول وبر رخ می‌دهد که به موجب آن، هر یک از کارکنان در هر یک از سطوح سلسله مراتب دارای مقام و نقش خاصی است و در برابر مقام بالاتر از خود پاسخگو است. روش‌ها، مقررات، قوانین رسمی و سیستم‌ها به روش عقلانی به وجود آمده و به سمت بالای بوروکراسی پیش رفته است. در رأس این ساختار شخصی به نام مدیر کل قرار دارد که با رهبر سیاسی وزارتخانه یعنی وزیر در ارتباط است. در این نقطه بخش عقلانی و فنی نظام بوروکراتیک در مقابل بخش سیاسی آن قرار می‌گیرد و بعید خواهد بود که کارکردهای فنی با جنبه‌های سیاسی معامله نشود (کوهن و پیترسون، ۱۹۹۷)^۱. به بیان دیگر ممکن است به خاطر مصالح سیاسی بر مشکلات اداری و ضعف‌های اجرایی سرپوش قرار داده شود و به همین دلیل این نظام پاسخ‌گویی فاقد توانایی در کنترل مؤثر خواهد بود.

در سیستم فعلی دولت هرگز راهی برای تشخیص تحقق اهداف وجود ندارد و کارکنان امور دولتی می‌توانند عملکرد نامطلوب خود را از نظارت سیاسی و عمومی دور نگه‌دارند که این موضوع تاثیر بسزایی در ناکارآمدی بخش دولتی دارد.

به هر حال علی‌رغم وجود مشکلات، در بخش دولتی تا حدودی پاسخ‌گویی وجود دارد، ولی این پاسخ‌گویی بسیار محدود است. هر چند در این سیستم پاسخ‌گوی نهایی شناخته شده است، ولی این پاسخ‌گویی بیشتر در مورد خطاها و اشتباهات است تا در مورد عملکردها و هدف آن پرهیز از اشتباهات است (اجتناب از خطا را نمی‌توان معادل تحقق اهداف و نیل به مقاصد دانست)، بنابراین پرهیز از خطرپذیری را ترغیب می‌کند.

از دیگر موانع عمده سازمانی بهبود بهره‌وری بخش دولتی کمبود کارکنان تحلیلگر است که دلایل این موضوع را می‌توان در ضعف نظام جذب، نگهداشت و بهسازی منابع

^۱-Cohen and Peterson

انسانی در بخش دولتی دانست. در چند سال اخیر مشکلات عدیده ناشی از عدم توجه بنیادین به نیازهای نیروی انسانی به‌کرار مطرح شده ولی با این حال مورد توجه قرار نگرفته است. به نظر می‌رسد تا مشکلات ارزشمندترین دارایی سازمان‌ها (نیروی انسانی) که تاثیر فوق‌العادی بر بهره‌وری بخش دولتی دارد به نحو مناسبی حل نشود نباید امید چندانی به بهبود بهره‌وری در این بخش داشت.

در نهایت، آنچه که نتایج مربوط به موانع فردی بیان می‌کند این است که عدم ریسک‌پذیری، عدم کنترل مناسب زمان و کار توسط مدیران و کافی نبودن تعهد مدیریت نسبت به بهره‌وری از مهم‌ترین موانع فردی بهبود بهره‌وری در نظام دولتی محسوب می‌شود. اهمیت و نقش تعیین‌کننده مدیریت در میزان بهره‌وری سازمان غیر قابل انکار و یک امر بدیهی است. اعتقاد راسخ مدیران سازمان به ارتقاء بهره‌وری، تأثیر به‌سزایی در تعهد سایر کارکنان حسن مسئولیت‌پذیری و انگیزش آنها در مسیر بهبود بهره‌وری دارد، بنابراین اعمال او الگوی دیگران قرار خواهد گرفت. همچنین مدیر عالی هر سازمانی نزدیکترین و مهمترین فرد در تصمیم‌سازی است و بر این اساس نقش مهمی در رفع ابهام، هدایت و تعدیل در طول زمان اجرا دارد.

متأسفانه در سازمان‌های دولتی کشور انتصاب افراد در پست‌های مدیریتی بر اساس سابقه سیاسی آنها صورت می‌گیرد و توجه چندانی به شایستگی و توان مدیریتی افراد نمی‌شود. بدون شک وقتی چنین شرایطی در انتصاب مدیران حکم‌فرماست نباید انتظار زیادی از مدیران در جهت ارتقای بهره‌وری داشت. معمولاً در چنین سازمان‌هایی بسیاری از کارکنان با مشکل مواجه هستند و چنین اعتقاد دارند که کار کردن و بهره‌وری فایده‌ای ندارد؛ زیرا اگر به بهره‌وری توجه می‌شد حتماً افرادی را به مدیریت انتخاب می‌کردند که از شایستگی و تخصص لازم برخوردار بود.

در انتها باید اذعان کرد که یافته‌های پژوهش حاضر بیانگر این است که مدیران دولتی کشور با یک نظام اداری سنتی مواجه هستند که چنین مجموعه‌ای قادر به پاسخگویی موثر به نیازهای جامعه و شهروندان نیست. در شرایطی که روزه‌روز تغییرات فزاینده‌ای در محیط رخ می‌دهد، دیگر مدیران دولتی نمی‌توانند با استفاده از تئوریهای دهه‌های قبل از ۷۰ میلادی به اداره موثر سازمانها بپردازند. تئوریهای جدید بر این تأکید دارند که سازمانهای دولتی بایستی انعطاف‌پذیری لازم برای واکنش موثر به محیط پیرامون را داشته باشند و با احیای تئوری اصیل/ وکیل، پاسخگویی به نیازهای

شهروندان به وجه مهم سازمان‌ها تبدیل شود. این مهم میسر نخواهد شد مگر آنکه سازمانها به سیستمی مجهز شوند که بهبود منابع انسانی و ایجاد سازمان دانش‌محور، مدیریت کیفیت خدمات، تطبیق با تکنولوژی روز، شراکت با شهروندان و بخش غیرانتفاعی و خصوصی، و ارزیابی مستمر عملکرد جزء لاینفک این سیستم باشد. البته تغییر پارادایم‌های نهادینه شده در ساختار بخش دولتی بسیار دشوار است و نیازمند چالشی عظیم هم در گستره تئوریک و هم در عرصه عمل است. با این حال بر اساس یافته‌ها، پیشنهادات ذیل ارایه می‌گردد:

- محدود کردن فعالیتهای دولت و واگذاری آنها به شهروندان و بخش خصوصی
- بهبود کیفیت و افزایش اثربخشی خدمات ارائه شده
- بهبود منابع انسانی از طریق بازنگری اساسی در وضعیت نیروی انسانی (جذب، نگهداشت و بهسازی)
- تلاش برای دانش محور کردن سازمانها از طریق ایجاد ذخایر دانش و استقرار فرایند و فرهنگ مراجعه به ذخایر دانش
- توانمندسازی مدیریت بخش دولتی از طریق بازنگری در نحوه انتصاب مدیران
- طراحی و استقرار سیستم یکپارچه مدیریت اطلاعات و به کارگیری فناوری‌های نوین اطلاعات
- الزام سازمانها به پاسخ‌گویی کارآمد از طریق تقویت روابط عمومی سازمانها، سنجش مداوم رضایت شهروندان، ممیزی عملکرد و استقرار نظام‌های حسابداری و حسابداری کارآمد

Archive of SID

منابع:

- هیوز، آون (۱۳۷۷)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و دیگران، انتشارات مروارید

- نایگرو، لویدجی (۱۳۷۵)، تصمیم‌گیری در بخش دولتی، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی

- Ammons, D. N. (2004), Productivity barriers in the public sector. In: Holzer, M., ed. Public Productivity Handbook. New York: Marcel Dekker.
- Ammons, D. N., & King, J. C. (1983), Productivity improvement in local government: its place among competing priorities. *Public Admin. Rev.* 43(2):113-120.
- Balk, W. L. (1984), Productivity in government: a legislative focus. *Public Product. Rev.* 8(2):148-161.
- Borins, S. (2000), Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Admin. Rev.* 60(6):498-507.
- Bryce, J. (1888), *The American Common wealth*. Cited in Schiesl, M. J. (1977), *The Politics of Efficiency*. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, J and S. Peterson (1997), *Administrative Decentralization: A New Framework for Improvement. Governance, Accountability, Performance*, Harvard University Press, p 44.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Drucker, P. F. (1980), The deadly sins in public administration. *Public Admin. Rev.* 40(2):103-106.
- Fainstein, N. I., & Fainstein, S. S. (1972), Innovation in urban bureaucracies. *Amer. Behav. Sci.* 15(4):511-531.

- Gold, B. M. (Spring 2001), A productivity panacea. *Electron. Govern.* 2(1):26-27.
- Goldsmith, S. (1997), *The Twenty-First Century City: Resurrecting Urban America*. Washington, D.C.: Regnery Publishing.
- Gore, A. (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Transforming Organizational Structures*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Gurwitt, R. (1989), Cultures clash as old-time politics confronts button-down management. *Governing* 2(7):42-48.
- Harlow, L. F. (1977), *Without Fear or Favor*. Provo, UT: Brigham Young University Press.
- Hayes, F. O'R. (1972), Innovation in state and local government. In: Hayes, F. O'R.
- Hayward, N., & Kuper, G. (1978), The national economy and productivity in government. *Public Admin. Rev.* 38 (1):2-5.
- Kaufman, H. (2001), Major players: Bureaucracies in American government. *Public Admin. Rev.* 61(1):18-42.
- Keehely, P. & ET. al. (1997), *Benchmarking for Best Practices in the Public sector*, San Fransisco: Jossey Bass Publishers, pp 26-28.
- Kelvin, Lord, as quoted in Lehrer, R. N., ed. (1983), *White collar Productivity*. New York: McGraw-Hill
- Kittower, D. (2001), Putting technology to work. *Governing*, 15(1):48-54.
- Marris, P., & Rein, M. (1973), *Dilemmas of Social Reform*. Chicago: Aldine.
- Mars Holzer (1992), *Public Productivity Handbook*, New York, Marcel Dekker. Inc, pp74-80.
- Morgan, D. R., England, R. E. (1999), *Managing Urban America*. 5th ed. New York: Chatham House.

-
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Atherton, Chicago: Aldine.
 - Osborne, D., & Plastrik, P. (2000), *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*. San Francisco: Jossey-Bass
 - *Productivity Measurement in the Public Sector* (2000), Published by the Asian Productivity Organization, pp 83-84.
 - Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
 - Schick, A. (1996), *The Spirit of Reform*, State Services Commission. New Zealand: Wellington.
 - Stillman, R. J. II. (1982), *Local public management in transition: A report on the current state of the profession*. In International City Management Association.
 - Szanton, P. (1981), *Not Well Advised*. New York: Russell Sage Foundation and Ford Foundation.
 - 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.
 - Zolkos, R. (1989), *Mississippi counties streamline operations*. *City State* 5:3, 45

Archive of SID