

طراحی نظام جامع مدیریت عملکرد بر مبنای چرخه بهبود بهره‌وری در سازمانهای خدماتی دولتی

هدایت کارگر شورکی
Kargar32@mpoyazd.ir

رئیس گروه تشکیلات و نوسازی اداری
سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان یزد
یزد / بلوار دانشجو / شماره ۵۶۹ کدپستی ۸۹۱۶۷۱۳۴۴۳
تلفن: ۰۳۵۱-۶۲۴۱۱۵۱-۴

چکیده :

وجود نظامهای دقیق، جامع و معتبر مدیریت عملکرد، بعنوان یکی از شاخصه های توسعه یافتگی سازمانها و جوامع، مرهون و نیازمند فراهم سازی زیرساختها و الزامات ویژه ای است که خصوصاً در سطح دستگاه های دولتی، ایجاد، حفظ و گسترش آنها محتاج برنامه ریزی، عزم و حمایتی گسترده محسوب می شود. در این مقاله کوشش بر آنست که با بهره گیری از مدل عمومی بهبود بهره وری و ضمن ایجاد تعدیلات و اصلاحات لازم، فلسفه پیاده سازی نظام جامع مدیریت عملکرد از طریق تکنیکهای چرخه بهره وری پیگیری گردد. از این رو در بخش نخست مقاله به بیان مختصری از اهمیت، ویژگیها و مراحل استقرار نظام مدیریت عملکرد پرداخته می شود و در بخش دوم تلاش می شود تا ضمن بیان پاره ای از مهمترین ویژگیها و تفاوتهای خاص بهره وری خدمات دولتی و پس از بیان تعریفی جامع از بهره وری در حوزه خدمات عمومی، نسبت به ارائه راهکارهایی عملیاتی جهت پیاده سازی غایتهای مطمع نظر طراحان نظام فراگیر مدیریت عملکرد در این عرصه اقدام شود.

کلیدواژه ها :

مدیریت عملکرد، بهره وری، تحول اداری، بهبود سازمانی

ضرورت و اهمیت مدیریت عملکرد:

امروزه صاحبان نظران و اندیشمندان حوزه مدیریت توسعه بر اهمیت و جایگاه مدل‌های ارزیابی و مدیریت عملکرد بعنوان یکی از معتبرترین شاخصه‌های توسعه یافتگی جوامع و سازمانها و نیز بعنوان کلید حیاتی تحقق اهداف توسعه در ابعاد فردی و اجتماعی بسیار تأکید می‌ورزند. رویکردهای نوین حاکم بر دنیای جدید سازمان و مدیریت (شامل مشتری محوری، کیفیت گرایی، مجازی سازی و...) نیز ضرورت بی‌همتای توجه مضاعف به مفهوم و موضوع ارزیابی را خاطرنشان می‌سازند؛ چنانکه نظارت و ارزیابی دقیق، جامع و هدفمند، مهمترین تسهیل‌گر رشد، پویایی و تعالی در حوزه مدیریت دانسته شده است.

تجارب قابل مشاهده در کشورها و جوامع پیشرفته دنیا نیز این مطالب را مورد تأیید قرار می‌دهند. بررسی در نظامهای برنامه ریزی و مدیریتی کشور ژاپن نشان خواهد داد که مفهوم مدیریت عملکرد به گونه‌ای حیاتی و کلیدی در این جامعه مورد تمرکز و تأکید واقع شده است بطوریکه علاوه بر همیزي تطبیقی درآمدها و هزینه‌های دولت در مورد کارایی بخشهای مختلف دولت و تحلیل اثربخشی آنها نیز محاسبات و مطالعات دقیق صورت می‌گیرد. در این دیدگاه میزان پایداری حرکتها و اقدامات در راستای برنامه ریزی‌ها و پیش‌بینی‌های گذشته و همچنین میزان اثربخشی فعالیتها و برنامه‌ها در جهت اهداف و غایتهای بلندمدت در کلیه سازمانهای دولتی کنترل می‌شود.

در ایالات متحده آمریکا نیز موضوع نظارت و ارزیابی عملکرد به شدت مورد تأکید برنامه ریزان و متولیان توسعه واقع شده است بطوریکه از سال ۱۹۹۸ جایزه کیفیت ملی ریاست جمهوری با هدف پایش مستمر فرایندها و نتایج عملکردی دستگاه‌های دولتی پایه‌گذاری شده است و تلاش دارد تا برخی معیارهای کارآمدی دولتی همانند کیفیت گرایی، شهروندمداری، پاسخگویی، نتیجه گرایی، آینده بینی و مشارکت پذیری را مورد ارزیابی و بهبود قرار دهد.

در مجموع چنین به نظر می‌رسد که در حوزه مدیریت دولتی هنگامی که قصد ارتقای کیفیت خدمات عمومی مطرح گردد و یا زمانی که مفاهیم نوینی همچون توسعه مدیریت، حکمرانی خوب، نوسازی اداری و دولت مطلوب پدیدار شوند نشانه‌های تمرکز و تأکید بر نظام مدیریت عملکرد پررنگتر شده و این نوید را به مدیران و خط مشی‌گذاران توسعه بخش عمومی بشارت می‌دهد که بسیاری از غایتهای مطلوبی که طرفداران توسعه مدیریت دولتی در قالب ویژگی‌هایی همچون، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی،

عملکردگرایی، شفافیت، مقررات زدایی، شهروند مداری، مشارکت جویی و... برای مدائن فاضله ای مانند دولت مطلوب و یا حکمرانی خوب قائلند؛ در سایه بزرگنمایی و برجسته سازی مفهوم ارزیابی و مدیریت عملکرد حاصل خواهد آمد.

این درحالی است که برنامه ریزان و قانونگذاران توسعه کشور ما نیز با توجه به این اهمیت و ضرورت، پیش بینی نموده اند که شیوه ها و رویکردهای مختلف ارزیابی در فرایندهای اجرایی و نظارتی رایج در بروکراسی اداری بکار گرفته شود و حتی برای برخی نهادهای نظارتی نیز تکالیف ثقیلی در زمینه انجام ارزیابی و نظارت بر عملکرد دستگاه اجرایی کشور معین شده است.

از مجموع نتایج مطالعات و گزارشهای منطقه ای و جهانی در این زمینه چنین برداشت می شود که هرچه جوامع و دولتها موضوع ارزیابی و مدیریت عملکرد را بصورت جدی تری پیگیری نموده و زیرساختهای قانونی و فرهنگی لازم را بهتر فراهم نموده باشند در پیمودن مسیر دشوار توسعه موفقتر ظاهر خواهند شد و کشورهایی که به این مفهوم و فرایند اهمیتی قائل نشده و در پیاده سازی نظام مدیریت عملکرد سستی نموده اند با چالشهای عظیمی در مسیر توسعه روبرو بوده و همچنان در زمره کشورهای در حال توسعه و یا توسعه نیافته باقی مانده اند.

ویژگیهای عمومی نظام مدیریت عملکرد:

با فرض پذیرش ضرورت و بایستگی استقرار نظام مدیریت و ارزیابی عملکرد، مناسب است که با شایستگی ها و شرایط عمومی نظامهای مدیریت عملکرد نیز آشنا شویم که برخی از مهمترین آنها بصورت خلاصه عبارتند از:

- **هدفمندی:** در وهله نخست باید اهداف و انتظارات طراحان و برنامه ریزان سیستم مدیریت عملکرد روشن، شفاف و مستند گردد.

- **اعلام معیارها:** همواره باید معیارها و استانداردهایی روشن و مشخص برای ارزیابی تعیین کرد و آنها را به ارزیابی شوندهگان ابلاغ و یا اعلام نمود.

- **اولویت گذاری:** عموماً مجموعه معیارهای مورد استفاده در فرایند ارزیابی از ضریب وزنی یکسانی برخوردار نیستند و لذا شایسته است تا بر مبنای شرایط و ویژگیهای ارزیابی شوندهگان، نسبت به تعیین ضریب اهمیت و اولویت بندی معیارها اقدام نمود.

- **سازگاری:** از آنجا که ارزیابی ها بر مبنای برنامه های از قبل تعریف و یا پیش بینی شده صورت

- می‌گیرند لازم است تا این فرایند با سایر نظام‌های مدیریتی همچون برنامه ریزی، تخصیص منابع و... هم‌راستا و سازگار باشند.
- **واقعی بودن:** ارزیابی نباید بر پایه ایده آل‌هایی دست نیافتنی و یا پیش‌فرض‌هایی محال صورت پذیرد بلکه در نظر گرفته واقعیت‌ها، محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود است که اساس و اعتبار ارزیابی عملکرد را شکل می‌دهد.
 - **جامعیت:** نگاه سطحی، بخشی یا جزئی‌نگر ارزیابان مانع از آن خواهد شد که تمامی اجزای عملکردی و ماهیتی ارزیابی شوندگان پوشش داده شود و لذا انحراف و ضریب خطای نتایج ارزیابی افزایش خواهد یافت. از این روست که گفته می‌شود کل‌نگری و جامعیت برنامه‌ها و نظام‌های مدیریت عملکرد یکی از کلیدی‌ترین ویژگی‌های حیاتی برای این سیستم‌ها محسوب می‌شوند.
 - **نتیجه‌گرایی:** در رویکردهای نوین مدیریت عملکرد، مفهوم نتیجه‌گرایی به معنای ارزیابی اثر بخشی به جای سنجش کارایی به شدت مورد توجه و تأکید می‌باشد.
 - **انعطاف‌پذیری:** هم در بعد تعیین شاخص‌ها و هم از جنبه طراحی گردش عملیاتی فرایند ارزیابی باید از انعطاف و تحول‌پذیری منطقی برخوردار بود.
 - **رویکرد سیستمی:** از لوازم اساسی برای ارتقای دقت و اعتبار نتایج ارزیابی‌ها آن است که با بهره‌گیری از نگرشی نظام‌مند و سیستماتیک به تحلیل ارتباط و تعامل اجزای مختلف سامانه‌های داخلی دستگاه‌های مورد ارزیابی (خصوصاً هنگام نتیجه‌گیری و ارائه راهکارهای اصلاحی) پرداخته شود.
 - **پویایی:** قطعاً در طراحی و اجرای برنامه‌های نظارت و ارزیابی باید مفهوم پویایی و تحرک سازمانی را در اجزا و عوامل نظام ارزیابی عملکرد مد نظر داشت.
 - **زیرساخت‌سازی:** از الزامات حتمی و حیاتی پیاده‌سازی سیستم‌های ارزیابی و نظارت آنست که سرمایه‌گذاری کافی برای تجهیز زیرساخت‌های مورد نیاز از ابعاد مختلف فنی، سخت‌افزاری، انسانی، فرهنگی، قانونی، اعتباری و... صورت گرفته باشد.

الزامات شاخص‌های ارزیابی:

شاخص‌های ارزیابی بعنوان یکی از اجزای کلیدی و حیاتی نظام‌های مدیریت عملکرد نقش موثری در میزان اعتبار و پایایی نتایج از حال از سنجش و ارزیابی خواهند داشت

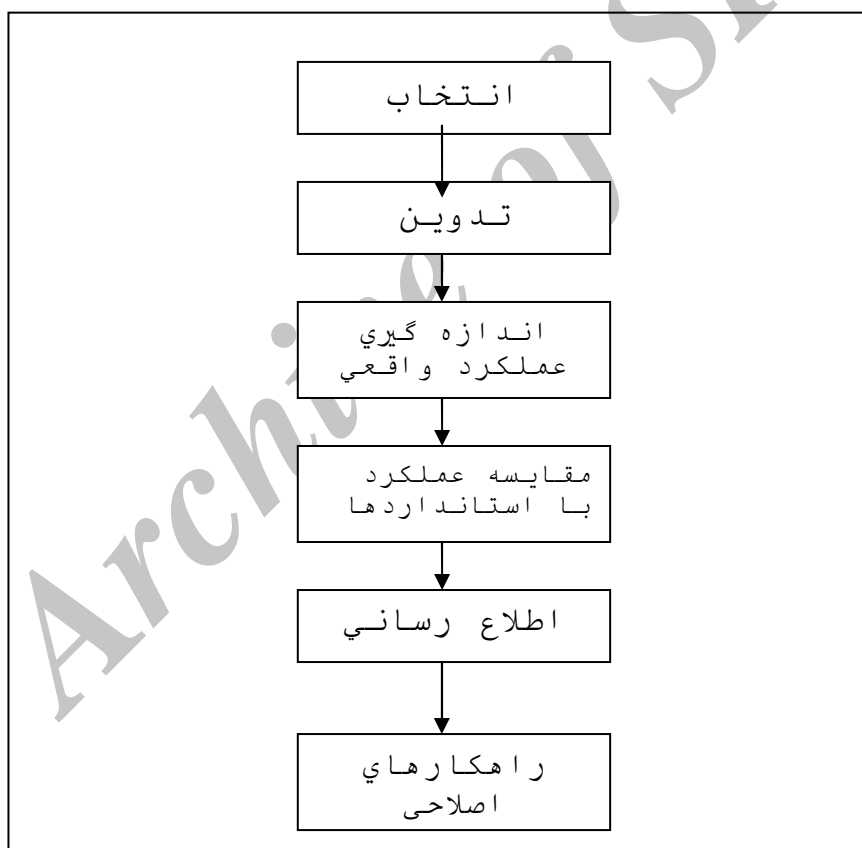
- و لذا توصیه می شود از وجود ویژگیها و خصایص ذیل در شاخصهای ارزیابی اطمینان حاصل گردد:
- با اهداف عملکردی دستگاه مرتبط و هماهنگ باشند.
- به سادگی قابل درک و فهم باشند.
- شناخت و استفاده از آنها راحت و عملی باشد
- دقیق و قابل مقایسه باشند
- قابلیت اندازه گیری مهمترین ویژگیهای سیستم مورد ارزیابی را داشته باشند.
- از اعتبار آماری لازم برخوردار باشند.
- چالشی (نه سهل الوصول و نه غیرممکن) باشند.
- امکان اعمال سلیق و نظرات شخصی در تعبیر و تفسیر آنها در حداقل ممکن باشد.
- از لحاظ اقتصادی به صرفه باشد بگونه ای که منافع حاصل از اطلاعات حاصله از هزینه های لازم برای کسب این داده ها کمتر نباشد.
- قابل استناد باشند
- روند و میزان تغییرات را نیز حتی المقدور نشان دهند
- نقش و کارکرد دستگاه اجرایی را مورد نظر داشته باشند.

مراحل طراحی نظام مدیریت عملکرد:

- در ادبیات نظری مدیریت عملکرد برای طراحی و استقرار نظام مدیریت عملکرد شش مرحله متوالی در نظر گرفته شده است که به شرح ذیل قابل بیان هستند:
- (۱) انتخاب شاخصها: شامل تصمیم گیری در مورد اینکه کدام شاخصها با دارا بودن ویژگیهای فوق الذکر می توانند ملاک ارزیابی عملکرد قرار بگیرند. تعیین ضریب اهمیت شاخصها نیز در این مرحله صورت می گیرد.
- (۲) تدوین استانداردها: در این مرحله باید بر اساس شرایط، ماموریتها و نقش دستگاه های اجرایی و نیز بر مبنای تعهدات قبلی یا توافق شده از نظر برنامه ها و اقدامات قابل انجام توسط دستگاه، سطح و میزان انتظارات ارزیابان در حوزه شاخصهای تعیین شده، روشن و مستند گردد.
- (۳) اندازه گیری عملکرد واقعی: اکنون باید با استفاده از ابزارهای مناسب نسبت به کسب داده های واقعی در مورد عملکرد دستگاه در دوره زمانی مشخص (دوره ارزیابی) اقدام نمود.
- (۴) مقایسه عملکرد واقعی با استانداردها: پس از اطمینان از دقت و صحت داده های حاصله در مورد

عملکرد واقعی آزمودنی‌ها می‌توان به مقایسه این داده‌ها با استانداردهای تعیین شده پرداخت. (۵) اطلاع‌رسانی به ارزیابی‌شونده: ماحصل انجام این مقایسه منجر به روشن شدن نقاط ضعف و قوت احتمالی هر دستگاه در مقایسه با انتظارات توافق شده خواهد شد که لازم است این موارد به همراه استدلال‌های منطقی در مورد فرایند و ملاکهای ارزیابی به آزمودنی‌ها اعلام گردد.

(۶) شناسایی و معرفی راهکارهای اصلاحی: در آخرین گام نیز باید با مشارکت عوامل و مسئولان هر دستگاه به تحلیل و بررسی کارشناسانه نتایج ارزیابی پرداخت و با کسب مساعدت احتمالی از مشاورین ذیصلاح، راهکارها و برنامه‌های اصلاحی آینده را طراحی و پیشنهاد نمود. در مجموع می‌توان این مراحل شش‌گانه را در قالب الگوی ذیل تجسم نمود:



چستی بهره‌وری:

حقیقت آنست که تعاریف متعدد، متفاوت و حتی گاه متناقضی از این اصطلاح واحد ارائه گردیده است. تفاوت در این تعریفها را باید در اختلاف دیدگاه‌های صاحب‌نظران و دانشمندان علوم مختلف از جمله مدیریت (گرایشهای صنعتی، دولتی، بازرگانی)، روانشناسی، جامعه‌شناسی، برنامه‌ریزی، مدیریت توسعه، اقتصاد و...

دانست. ضمن آنکه گاه نیز کم دقتی در انتخاب واژه ها و اصطلاحات، سبب می گردد که معنای مفاهیمی همچون کارایی، اثربخشی، کیفیت و اصطلاحاتی از این دست به جای تعریف بهره وری ارائه گردند. برخی از متداولترین تعاریف ارائه شده از بهره وری را می توان در این موارد بیان کرد:

- نسبت ستاده (خروجی یا برونداد) به داده (ورودی یا درونداد)
- دستیابی به ترکیبی پویا از کارایی و اثربخشی
- اثربخشی (تعریف کمی): توجه به بازده صحیح یا انجام کارهای درست
- کارایی (تعریف کیفی): توجه به فرایند صحیح یا انجام درست کارها
- بهره وری تنها به معنای سرعت دادن به کار نیست بلکه آگاهانه تر کارکردن را مدنظر دارد.
- کار هوشمندانه و هوشمندانه کارکردن بصورت همزمان
- رابطه بین محصول یا خدمت تولید شده به خدماتی که برای تولید بکار رفته است.
- استفاده کارا و اثربخش از منابع در تولید کالاها و خدمات
- افزایش تولید (کمیت * کیفیت) + ثبات منابع (حجم * ارزش) (یا کاهش منابع + ثبات تولید)
- انجام فعالیتهای صحیح و مؤثر بصورتی صحیح و سریع
- نسبت حجم و ارزش خروجی ها به طول زمان
- کاهش هزینه ها، افزایش سرعت و حفظ کیفیت در تولید محصول یا ارائه خدمات
- مصرف بجا و درست و پرهیز از کارهای بیهوده
- فناوری استفاده بهینه از منابع (نیروی انسانی، منابع مالی، امکانات، اطلاعات، مهارتها و...) بمنظور دستیابی به بهترین نتیجه ممکن

تعریف بهره وری در حوزه خدمات دولتی:

بر مبنای نظریات گفته شده و با توجه به ماهیت ویژه خدمات بخش عمومی به نظر میرسد که تعریف بهره وری در حوزه خدمات دولتی باید از ملاحظات و شرایط آویژه ای به شرح ذیل برخوردار باشد:

- در بعد کیفی یا اثربخشی (انجام کارهای درست) باید ضوابط و چارچوبهای قانونی را تا حد امکان رعایت نمود. زیرپانهادن قانون و نقض ضوابط اداری مصوب بهانه افزایش اثربخشی یا بهره وری هرگز پسندیده و قابل دفاع نخواهد بود. هرچند که از سوی دیگر نیز انعطاف پذیری و رهایی از تعصب بیجا در اجرای

دستورالعمل‌ها و مقررات اداری توصیه شده است. هنر مدیران و کارکنان طرفدار نهضت بهره‌وری خدمات دولتی در آنست که ترکیب سازنده و پویایی از این دو ویژگی ضروری را در جریان فعالیتهای اداری فراهم نمایند.

- از منظر کمی یا توجه به کارایی (انجام درست کارها) نیز تلاش برای حداکثر استفاده از فناوریهای نوین اداری و تکنیکهای اصلاح روشهای انجام کار لازم به توجه ارزیابی می‌شود. قطعاً بدون همراهی و مساعدت مشاوران توانمند و مجرب در زمینه ارتقای فرایندها و به‌کرد روشهای انجام کار در بخش دولتی و نیز بدون برخورداری از حمایت متخصصین فنی در زمینه استقرار سیستمهای پیشرفته اطلاعاتی و ابزارهای روزآمد ارتباطی، این الزام تحقق نخواهد یافت.

- توجه به حفظ و ارتقای کرامت و شأن انسانی مردم در نظام اداری بعنوان اصلی‌ترین شاخصه حصول بهره‌وری، لازم به تأکید محسوب می‌شود. بدیهی است هرگونه برنامه یا اقدامی که به نحوی ظاهری سبب ارتقای بهره‌وری در نظام دولتی گردد اما به هر شکلی منجر به تکسیر شأن و جایگاه منیع انسان در هر سطح و صورتی (ارباب رجوع، کارمند، مدیر، جامعه و...) گردد به شدت مطرود و مردود واقع خواهد شد.

- بدلیل ارتباط تنگاتنگ و هم‌پیوندی جدایی‌ناپذیر نظام اداری با اجزای مهم و کلیدی نظام سیاسی جامعه، پرهیز از ورود به حوزه‌هایی که احتمال افت مشروعیت نظام حکومتی و یا تزلزل پایه‌های سیاسی دولت را افزایش می‌دهند نیز از محذوریت‌ها و محدودیتهای بهره‌وری در بخش خدمات عمومی قلمداد می‌شود.

- بعنوان آخرین الزام نیز رعایت استانداردها و معیارهای جهانی در حوزه ارائه خدمات دولتی مطلوب که توسط نهادها و کمیته‌های بین‌المللی وضع و نظارت می‌شوند (در حدی که با منافع و راهبردهای حکومت و دولت در ابعاد داخلی و خارجی تناقضی نداشته باشد) ضروری خواهد بود.

در مجموع و با رعایت الزامات پنجگانه فوق‌الذکر تعریف مناسب از مفهوم بهره‌وری در حوزه خدمات دولتی بدین شرح قابل بیان خواهد بود:

« بهره‌وری خدمات دولتی عبارت است از فرایند افزایش رضایت خدمت‌دهندگان و خدمت‌گیرندگان (از طریق کاهش زمان و هزینه و افزایش کیفیت خدمات دولتی) در عین

تثبیت یا کاهش منابع اعتباری با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اداری ضمن رعایت چارچوب قانونی، که در راستای تحکیم پایه‌های مشروعیت داخلی و ارتقای سطح شاخصهای بین‌المللی نظام اداری خواهد بود.»

ابعاد بهره‌وری در عرصه خدمات دولتی:

پدیده بهره‌وری حتی در خاستگاه اصلی خویش یعنی محیط‌های صنعتی و تولیدی هم تک‌بعدی نگریسته نمی‌شود بطوریکه نتایج بررسی‌های صورت‌گرفته، چنین نشان می‌دهد که اکثر مدیران (حدود ۷۸٪) و بسیاری از کارکنان (نزدیک به ۷۰٪) شرکتهای تولیدی آمریکایی، تنها تعریف کمی و اقتصادی بهره‌وری را بکار نمی‌گیرند. از این منظر عموماً بهره‌وری را در دو بعد اصلی تحلیل و ارزیابی می‌نمایند.

الف) جنبه‌های اقتصادی:

ملموسترین نتایج و عینی‌ترین پیامدهای مورد انتظار بهره‌وری را می‌توان در بهبود شاخصهای اقتصادی همانند افزایش نرخ سودآوری، کاهش ضایعات، کاهش زمان تولید و نیل به تولید به موقع (JUST IN TIME)، افزایش کیفیت تولیدات، کاهش نرخ بازگشت و... مشاهده کرد که جنبه‌های اقتصادی و کمی بهره‌وری را شامل می‌شود.

ب) جنبه‌های اجتماعی:

از سوی دیگر برخی لایه‌ها و ابعاد کمیت‌ناپذیر و کیفی نیز وجود دارند که در بطن پدیده بهره‌وری و در زمره پی‌خواه‌های مطلوب و غایتهای مورد انتظار از اجرای تکنیکهای ارتقای بهره‌وری محسوب می‌شوند. شماری از این عوامل عبارتند از: افزایش رضایت مشتریان، ارتقای حسن شهرت، افزایش مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیریها، ارتقای سطح مسئولیت‌پذیری، اعتماد و تعلق سازمانی، تأمین رضایت شغلی مدیران و کارکنان و...

ج) جنبه‌های سیاسی:

علاوه بر این دو بعد که در تمام محیطها و شرایط کاری برای مفهوم بهره‌وری قابل تصور می‌باشد جنبه‌های دیگری از تأثیرات و پیامدهای بهره‌وری را نیز می‌توان منحصرأ در حوزه خدمات عمومی مشاهده کرد. چنانکه بیان شد بخاطر ارتباط و قرابت مؤلفه‌های نظام اداری و نظام سیاسی جامعه این موضوع قابل پیش‌بینی خواهد بود که اثرات افزایش بهره‌وری در بخش خدمات دولتی به حوزه شاخصه‌های سیاسی نیز نفوذ کرده و بازتابهای مثبت یا منفی تغییر سطح بهره‌وری در قالب نمادهایی سیاسی نیز منعکس گردند. برخی از این جنبه‌های سیاسی عبارتند از: تغییر نگرش افکار عمومی، ارتقای جایگاه جهانی، تحکیم مشروعیت، ارتقای سطح مشارکتهای سیاسی و اجتماعی افراد و گروه‌های جامعه و...

همچنین از نظرگاهی دیگر نیز می توان ابعاد پدیده بهره وری را در بخشهای تولیدی و خدماتی مقایسه کرد. افزایش بهره وری در یک بعد منجر به تغییر برخی فاکتورهای فردی و شخصیتی (رضایت شغلی، درآمد، امنیت شغلی، علاقه سازمانی و...) خواهد شد. از بعد دیگر نیز می توان مولفه هایی درون سازمانی را تحت تأثیر بهره وری دانست. فاکتورهایی همانند مشارکت سازمانی، سودآوری شرکت، کیفیت محصولات و... در بعد سازمانی و تحت تأثیر تغییر سطح بهره وری دچار افزایش یا کاهش خواهند شد. علاوه بر این دو بعد، در حوزه خدمات دولتی، تأثیر بهره وری بر متغیرهای برون سازمانی هم مورد انتظار است. بعبارت دیگر تغییر سطح بهره وری در یک سازمان خدماتی دولتی علاوه بر آنکه تغییراتی را در ویژگیهای فردی و سازمانی ایجاد می نماید سبب بروز تحولاتی در برخی مولفه های فراسازمانی هم خواهند شد. بطور مثال می توان انتظار داشت که رشد بهره وری در وزارتخانه ای همچون دفاع یا بهداشت بتواند میزان مقبولیت حکومت نزد مردم را افزایش دهد و یا جایگاه منطقه ای و بین المللی کشور را در حوزه های مربوطه ارتقاء بخشد.

راهبردهای افزایش بهره وری در خدمات دولتی:

برای اجرای طرحها و برنامه های افزایش بهره وری در سازمانهای ارائه کننده خدمات دولتی و قبل از آنکه نسبت به اجرای عملیاتی فرایندهای مربوطه اقدام شود باید راهبردها و خط مشی های ذیل را در تمامی مراحل طراحی، برنامه ریزی، اجرا و نظارت جریان ارتقای بهره وری در نظر داشت.

- غلبه بینش انسان گرایی بر نگرش مادی و کمی و نیز رعایت معیارهای اخلاقی در مباحث بهره وری بخش دولتی کاملاً ضروری محسوب می شود.
- فراگیری و مشارکت گسترده تمامی مدیران و کارکنان نظام اداری نیز یکی دیگر از راهبردهای اساسی مورد نیاز در طراحی جریانهای ارتقای بهره وری خواهد بود.
- تمرکز بر بعد اثربخشی فرایندها از طریق تلاش برای رهاکردن دولت از اعمال تصدی های اجتماعی و اقتصادی و تقویت حاکمیت های دولتی نیز اصلی بنیادین قلمداد می شود.
- ارجحیت مصالح گروهی بر منافع فردی و نیز برتری دادن به پیامدهای بلندمدت در مقابل نتایج کوتاه مدت از دیگر راهبردهای اساسی بهره وری در خدمات دولتی خواهد بود.

- همکاری و همبستگی مستمر و هم افزا میان مدیریت و کارکنان نظام اداری عنصری حیاتی قلمداد می گردد.
- توزیع منصفانه منافع حاصل از اجرای طرحهای بهره‌وری با لحاظ اصل شفافیت نیز از دیگر راهبردهای عملیاتی پیگیری برنامه های ارتقای بهره‌وری محسوب می شود. (نتایج يك مطالعه علمي نشان مي دهد كه ايجاد سيستم تسهيم منافع بهره‌وري منجر به رشد ۲۲ تا ۲۸ درصدی بهره‌وری شده است ضمن آنکه تنها راه تأمین همکاری کارکنان، در چنین طرحهایی تسهیم منافع بهره‌وری شناخته شده است)
- آگاهی و تسلط بر جنبه های روانشناختی و جامعه شناسانه پدیده بهره‌وری در کنار ملاحظه الزامات مدیریتی این مفهوم نیز حیاتی خواهد بود.
- ایجاد این احساس که بهبود بهره‌وری وظیفه همه افراد شاغل در يك سازمان میباشد نیز بخاطر نقش سازنده این روحیه در تسهیل و تکمیل روند افزایش بهره‌وری، از جمله راهبردهای قابل پیگیری شمرده شده است.

چرخه بهبود بهره‌وری:

برخلاف مدل مدیریت عملکرد که از مجموعه مراحل متوالی تشکیل شده بود، برای ارتقای بهره‌وری چرخه کاملی پیش بینی شده است که اولاً برای نیل به اهداف بهبود بهره‌وری لزوماً باید هر چهار مرحله این چرخه را تکمیل نمود و ثانیاً آنکه از هر کدام از این مراحل می توان دور چرخه را آغاز نمود و نکته سوم آنکه این چرخه را نباید از حرکت متوقف کرد و همواره باید چرخش این سیکل کایزنی را ادامه داد. مارحل مختلف این چرخه عبارتند از:

الف) اندازه گیری شاخصهای بهره‌وری: ویژگی رویکرد بهبود مستمر در چرخه بهره‌وری ایجاب می کند که در هر لحظه امکان اندازه گیری و ثبت عملکرد واقعی شاخصهای بهره‌وری ممکن باشد. قطعاً لازمه اینکار وجود هماهنگی و توافق قبلی در مورد تعداد و ماهیت شاخصهای بهره‌وری می باشد که بستری ضروری برای پیاده سازی این چرخه قلمداد می شود.

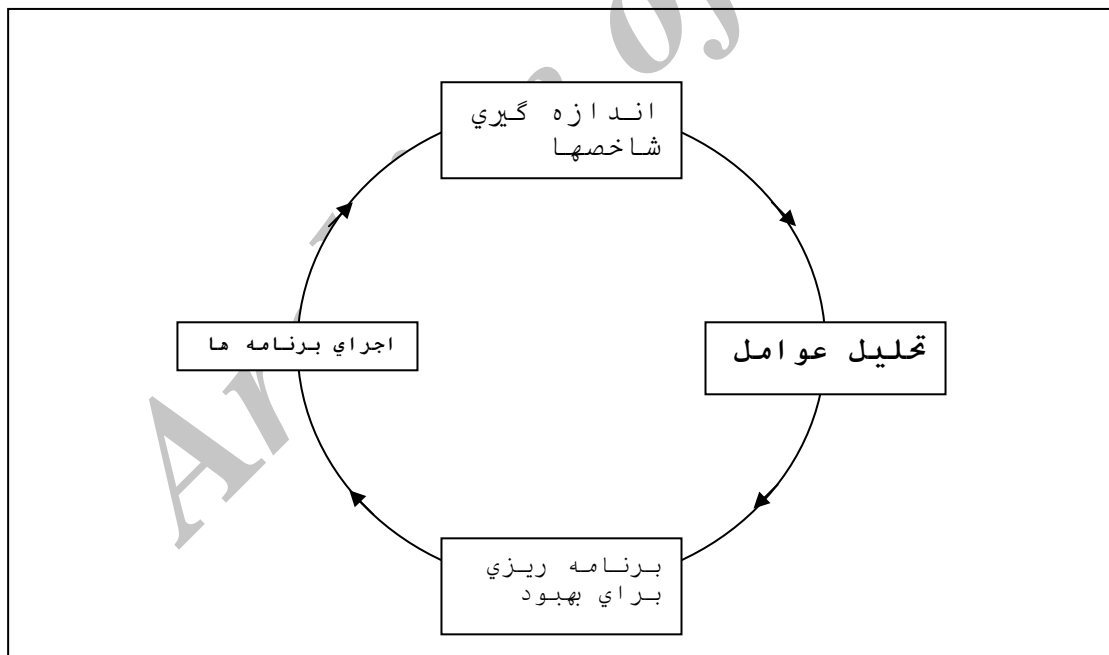
ب) تحلیل عوامل موثر بر بهره‌وری: صرف نظر از آنکه وضعیت عملکردی يك دستگاه در زمینه شاخصهای بهره‌وری چگونه باشد همواره اید عوامل و فاکتورهای تاثیرگذار (مثبت یا منفی) بر این وضعیت شناسایی شوند. تفاوت عمده چرخه بهره‌وری با مدل ارزیابی عملکرد در آنست که در این پروژه حتماً نباید به دنبال افت عملکرد در مقایسه با استانداردها باشیم چراکه رویکرد کایزنی

حاکم بر این چرخه معتقد است که همواره و همیشه باید به فکر اصلاح و بهکرد بود.

ج) برنامه ریزی برای بهبود: بر پایه شناخت از عوامل موثر بر بهره وری باید راهکارهایی برای افزایش این سطح و البته با بهره گیری از تکنیکهای رایج در مکتب بهره وری پیش بینی کرد و مقدمات لازم جهت اجرای آنها را نیز فراهم آورد. اجرای آزمایشی برنامه ها نیز در همین فاز صورت می گیرد.

د) اجرای برنامه ها: پس از اطمینان از مناسب بودن راهکارهای پیش بینی شده باید با اقتدار و جدیت تمام، برنامه های بهبود بهره وری را پیاده سازی کرد که قطعاً تلاش جمعی کارکنان و حمایت راسخ مدیریت در این مرحله مفید و لازم خواهد بود.

حرکت از نو! ماهیت استمرار غالب در جریان بهره وری این خصیصه را بدنبال خواهد داشت که باید پس از اتمام هر مرحله از این چرخه، مرحله بعدی را پیگیری نمود ضمن آنکه پس از هر بار تکمیل این چرخه نیز باید دوباره آغاز این جریان را شروع کرد. مدل اجرایی چرخه بهره وری را می توان در نمودار ذیل ملاحظه نمود:



ارتباط بین چرخه بهبود بهره وری و طراحی نظام مدیریت عملکرد:

چنانکه مشاهده می شود مراحل شش گانه طراحی نظامهای مدیریت عملکرد با فازهای چهارگانه چرخه بهبود بهره وری دارای قرابت و همپوشانی زیادی است به نحوی که می توان مطابق الگوی ذیل به یکسان سازی و ادغام آنها نیز اقدام نمود:

الف) در وهله نخست می توان سه مرحله نخست فرایند طراحی نظام مدیریت عملکرد را در قالب فاز اول چرخه بهره وری پوشش داد بدین ترتیب که در فاز نخست چرخه بهره وری تحت عنوان کلی اندازه گیری شاخصهای بهره وری به بیان جزئیات تفصیلی تر پرداخته و این فاز را متشکل از سه مرحله دانست:

الف-۱) تعیین شاخصهای بهره وری
الف-۲) تعیین استانداردهای عملکردی

الف-۳) اندازه گیری میزان حصول شاخصها

ب) همچنین برای نیل به اهداف مربوط به فاز دوم چرخه بهبود بهره وری با عنوان تحلیل عوامل موثر بر بهره وری می توان مراحل چهارم و پنجم مدل طراحی نظام ارزیابی عملکرد را جابجایی کرد و بدین ترتیب دو زیرمرحله قابل تعریف خواهد بود:

ب-۱) مقایسه نتایج حاصل از شاخصها با انتظارات

ب-۲) اطلاع رسانی و کسب نظر از متصدیان

ج) بمنظور تحقق غایتهای مورد انتظار از فاز سوم چرخه بهبود بهره وری با عنوان برنامه ریزی برای بهبود باید مرحله ششم از فرایند طراحی مدل مدیریت عملکرد را به دو جزء اصلی تفکیک نمود و بدین ترتیب مدل مذکور بدین شرح اصلاح می گردد:

ج-۱) پیش بینی راهکارهای اصلاحی

ج-۲) اجرای آزمایشی

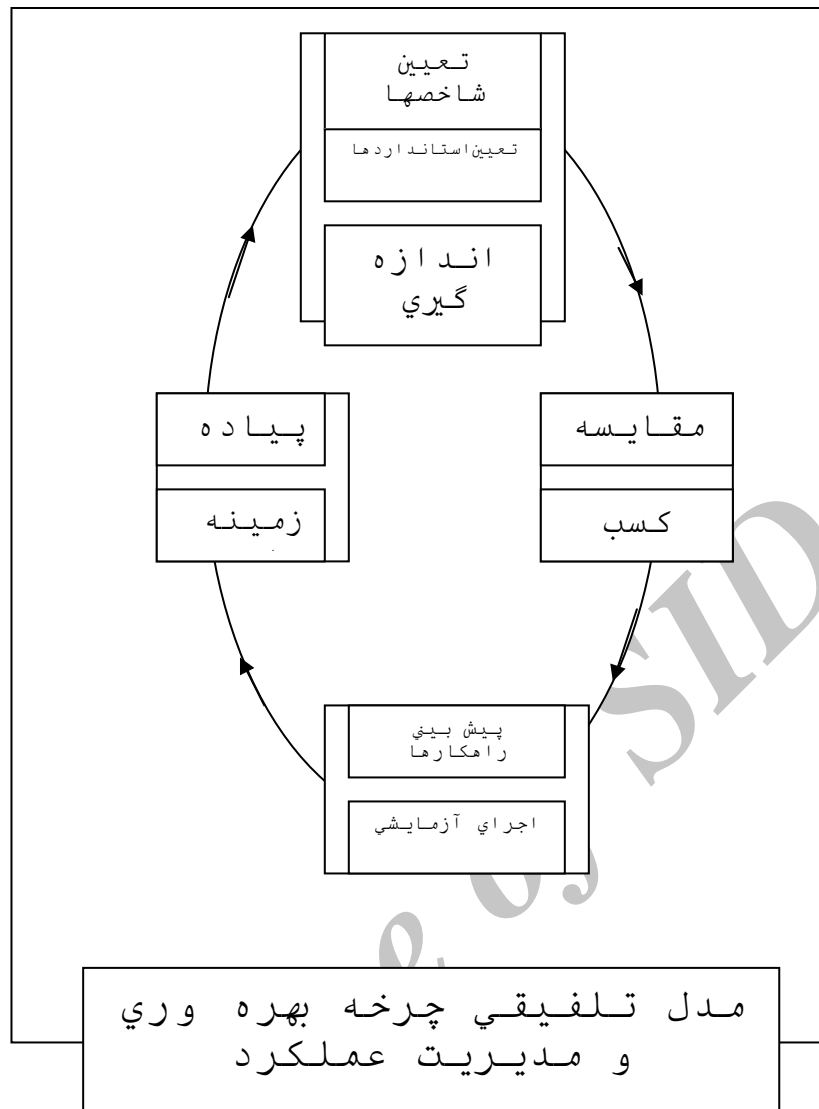
د) در فاز نهایی چرخه بهبود بهره وری نیز لازم است تا جزء دوم مرحله ششم از فرایند طراحی مدل مدیریت عملکرد گنجانده شود و لذا این زیرمراحل قابل تعریف هستند:

د-۱) زمینه سازی جهت اجرای راهکارها

د-۲) پیاده سازی عملی راهکارهای منتخب

قطعاً تفاوت مهم این مدل با الگوی قبلی طراحی نظامهای مدیریت عملکرد در آنست که حالت چرخه ای بودن در این الگو مورد تاکید بوده و پس از تکمیل هر سیکل از این چرخه باید مسیر دورانی را دوباره از سرآغاز شروع نمود.

مدل اصلاحی پیاده سازی نظام جامع مدیریت عملکرد که بر مبنای تلفیق الگوی عمومی طراحی نظامهای ارزیابی عملکرد و چرخه بهبود بهره وری پیشنهاد شده است در قالب نمودار ذیل قابل مشاهده است.



چالشها و محدودیتها:

علي رغم آنکه امکان و تناسب بهره گيري از چرخه بهبود بهره وري بعنوان مبناي طراحی و پیاده سازی الگوي جامع مدیریت عملکرد دستگاه هاي اجرایی مورد تأیید و تأکید می باشد؛ اما نباید از این نکته مهم نیز غافل شد که پیاده سازی تکنیکهاي فوق الذکر در حوزه سازمانهاي دولتي با محدودیتها و چالشهاي متعددي نیز مواجه خواهد بود که غفلت و ناآگاهی از این عوامل سبب تأخیر یا تغییر جریان ارزیابی عملکرد خواهد گردید به صورتی که حتی ممکن است بدلیل نادیده گرفتن پاره ای زمینه ها، نتایج نهایی طرحهاي نظارت و ارزیابی در سازمانهاي دولتي اثراتی خنثی و حتی منفي در عملکرد بهره ورانه دولت داشته باشد. برخی از این ملاحظات ویژه در مورد سازمانهاي دولتي ارائه کننده خدمات عمومي که باید در برنامه هاي ارزیابی و مدیریت عملکرد مورد توجه قرار بگیرند عبارتند از:

- وجود محدودیتهای قانونی و حقوقی ویژه نظام اداری دولتی
- احتمال اثرگذاری جریان‌های سیاسی بر فرایند بهبود بهره‌وری و ارزیابی
- عدم ثبات مدیریتی و بروز تغییرات اجرایی بدنبال تحولات سیاسی
- محدودیت منابع مادی و اعتباری دولتی
- نگرشها و ارزشهای حاکم بر فرهنگ نظام اداری دولتی
- سابقه نه‌چندان روشن مباحث تحول اداری و بهره‌وری در گذشته
- عدم اعتماد کافی بخش خصوصی به برنامه‌ها و اقدامات بخش دولتی
- وجود الزامات سیاسی و حکومتی در گستره وظایف اجرایی
- نظام‌های انعطاف‌ناپذیر و بروکراتیزه فعلی در نظام اداری

امیدها و قوتها:

از سوی دیگر وجود پاره‌ای شرایط و واقعیت‌های کلیدی و مثبت، این امیدواری را به روح نوپای ارزیابی عملکرد در دستگاه‌های دولتی منتقل می‌سازد که می‌توان با تلاش و برنامه‌ریزی به طراحی نظامی جامع برای نظارت و ارزیابی بر پایه الگوی بهبود بهره‌وری معتقد بود از جمله آنکه در قانون برنامه چهارم توسعه کشور که با تصویب نمایندگان مردم و دولت رسیده است مفهوم بهره‌وری به شدت مورد تأکید و تمرکز خاص قرار گرفته است. بطوریکه در ماده ۵ این قانون به صراحت سهم بهره‌وری کل عوامل در رشد تولید ناخالص داخلی حداقل ۳۱/۳ مقرر شده است و تمام دستگاه‌های اجرایی مکلفند سهم ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید در رشد تولید مربوطه را تعیین و الزامات و راهکارهای لازم را برای تحقق آنها مشخص نمایند.

از سوی دیگر آیین‌نامه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور که به تصویب هیات وزیران رسیده است سامان نسبتاً مناسبی را برای همراستایی و همگرایی حرکتها و جریانهای ارزیابی و نظارت در سطح دستگاه‌های اجرایی آغاز کرده است که البته نیازمند بازنگری و تعدیلاتی نیز می‌باشد. همچنین سایر مستندات و مبانی قانونی همانند قانون برنامه و بودجه (مواد ۳۴ و ۳۵) که به تشریح و تصریح وظایف نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پرداخته‌اند زمینه‌های حقوقی سرمایه‌گذاری برای تدوین و طراحی نظام جامع نظارت و

ارزیابی با محور چرخه بهبود بهره وری را با مرکزیت سازمان مدیریت و برنامه ریزی تقویت می نماید. بدیهی است که استفاده از ابزارها و اهرمهای بودجه ای، برنامه ای، استخدای، تشکیلاتی و... نیز به این جریان کمک خواهد کرد.

سخن پایانی:

به جای آنکه نتیجه گیری معمولی از نکات فوق الذکر صورت پذیرد شایسته است تا متن بخشی از قانون برنامه چهارم توسعه را نقل کنیم که گویا جمع بندی تمام این مباحث را به گونه ای شفاف و صریح بیان می دارد و نقش سازمان مدیریت و برنامه ریزی را در طراحی الگوی ارزیابی و مدیریت عملکرد دستگاه های اجرایی بر اساس مدل بهره وری به زیبایی روشن ساخته و استفاده از ابزارهای بودجه ای و قانونی را در این مسیر توصیه و تکلیف می نماید:

بند (ب) ماده (۵):

((سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مکلف است نسبت به بررسی عملکرد دستگاه های اجرایی در زمینه شاخصهای بهره وری و رتبه بندی دستگاه های اجرایی اقدام نموده و تخصیص منابع مالی برنامه چهارم توسعه و بودجه های سنواتی را با توجه به برآوردهای مربوط به ارتقای بهره وری کل عوامل تولید و همچنین میزان تحقق آنها به عمل آورده و نظام نظارتی فعالیتهای، عملیات و عملکرد مدیران و مسئولین را بر اساس ارزیابی بهره وری متمرکز نماید.))

منابع مورد استفاده:

- ابراهیمی مهر، محمدرضا (۱۳۸۲) «عوامل اساسی بهبود بهره وری». کار و جامعه شماره ۴۶
- امینی، علیرضا (۱۳۷۹) «اندازه گیری و تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر بهره وری در بخشهای غیرنفتی اقتصاد ایران و چشم انداز آن در برنامه سوم توسعه».
- سازمان برنامه و بودجه - دفتر اقتصاد کلان.
- افتخاری، حمید (۱۳۸۱) ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی چالشها و راهبردها، همایش چالشها و چشم اندازهای توسعه
- ایزدخواه، حسن (۱۳۸۲) «ارتباط حقوق اجتماعی و بهره وری: حلقه مفقوده». حیات نو اقتصادی

- البرزي، صدرالله (۱۳۸۱) «آشنایي با کایزن (بهبود) (مستمر) عامل مهم بهره‌وري در مدیریت ژاپني»، تعاون شماره ۱۳۷
- تاجگر، جواد (۱۳۸۲) «تأثير بهره‌وري در بهبود حیات جوامع». فرهنگ آشتي
- راشدي، احمد (۱۳۸۲) گلوگاه هاي افزايش بهره‌وري کجاست؟. کیهان ۱۳۸۲/۲/۲۲
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۱) «مجموعه مصوبات برنامه هاي هفتگانه تحول در نظام اداری»، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی
- سکاکی، سیدحمید. سیداصفهانی، مهدي (۱۳۷۶) «بهره‌وري مدیریت: شاخصي نو». فصلنامه مدرس. دوره دوم شماره ۲
- شرکت مخابرات ایران (۱۳۸۰) گزارش اقدامات انجام شده در ایجاد چرخه بهره‌وري شرکت مخابرات ایران
- شیرزادي، حسینعلي (۱۳۸۱) «عوامل موثر در ارتقای بهره‌وري تعاوني هاي مصرف»، تعاون شماره ۱۳۶
- طباطبایي، سید امیرهدایت (۱۳۸۱) «پیشرفت گروهی». توسعه مدیریت. شماره ۴۷ و ۴۸
- فضلي، صفر (۱۳۸۲) نقد و بررسی مکانیزم جشنواره شهید رجایی در ارزیابی عملکرد، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان قزوین
- کارگرشورکی، هدایت (۱۳۸۲) «ارزیابی اثرات پیاده سازی چرخه PDCA» دومین همایش مدیریت جامع کیفیت، دانشگاه علوم پزشکی ایران، تهران
- میرشفيعی، سعید (۱۳۸۳) بهداشت رواني کارکنان و بهره‌وري
- نادري، حسینعلي (۱۳۸۲) «عوامل موثر در بهبود بهره‌وري؛ نگاهی به تجربه زاهدان». شهرداریها شماره ۴۲
- وحیدی، رضاقلی (۱۳۷۹) الگو و ابزار ارزشیابی عملکرد دستگاه هاي اجرایی، همایش بررسی ابعاد ارزیابی عملکرد دستگاه هاي اجرایی کشور

منابع اینترنتی:

- <http://www.nipo.ir/productivity/farsi/about.htm>
- http://www.Lssi.ir/pages/pajooresh_week5.htm
- <http://www.apo-tokyo.org/>
- <http://www.angelfire.com/in4/special0/behdasht.htm>
- <http://www.imi-ir.org/tadbir/tadbir-132/article-132/article-head.asp>
- http://www.iran-telecom.com/farsi/productivity/12_pages/productivity/andazeh.htm