

۱-۲۰- تأملی در تعیین شاخصهای بهره‌وری بخش خدمات عمومی و اندازه‌گیری آن

خدمات عمومی بنا به تعریف به هر گونه خدماتی که در دسترس عموم قرار می‌گیرد، اطلاق می‌گردد. این خدمات ممکن است از طریق دولت و بخش عمومی عرضه گردد مانند (موزه) یا اینکه بخش خصوصی آنرا عرضه نماید. (مانند غذای رستوران)

در هر حال ارایه خدمات توسط بخش خصوصی به معنی عدم وجود نقش دولت نیست، بلکه بدین معنی است که دولت باید قوانین موضوعی و چارچوبهای لازم را برای ارائه مطلوب خدمات بخش خصوصی فراهم نماید.

تا اواسط دهه ۱۹۷۰ تقریباً همه تحلیل‌های بهره‌وری و کوشش‌های به عمل آمده برای بهبود آن به کشاورزی و صنعت متمرکز می‌شد. بتدریج با شناخت نقش مهم خدمات در اقتصاد بر این بخش تأکید گردید و دامنه مطالعات، بخش خدمات را نیز در بر گرفت که عمدتاً توسط دولت انجام می‌گیرد.

بهبود بهره‌وری اداره امور عمومی تأثیر زیادی بر تمامی اقتصاد کشور می‌گذارد و سطح زندگی و کیفیت افراد آنرا می‌تواند متعالی سازد. چرا که میانگین سهم هزینه‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی گاهی تا ۵۰ درصد را در بر می‌گیرد. (۴۹/۲ درصد در سال ۱۳۷۹ در ایران).

مفهوم سنجش بهره‌وری در خدمات با بخشهای تولیدی متفاوت است. همچنانچه در مبانی نظری گفته شد، مفهوم اصلی بهره‌وری را معمولاً در بهره‌وری نیروی کار می‌دانند. این مفهوم بیان می‌دارد که چه تعداد تولید در هر واحد زمان مثلاً یک سال، یک روز یا یک ساعت توسط هر فرد صورت می‌گیرد. این ارتباط در قالب ستانده - چیزی که تولید شده - (output) به هر نفر نیروی کار به عنوان داده یا زمان مصرف شده در تولید (input) بیان می‌گردد. ولی بدلیل وجود تفاوت‌ها در هزینه‌های کارگری و میزان استخدامها، بهره‌وری نیروی کار ممکن است در این بخش مسئله کلیدی در موضوع بهره‌وری نباشد.

مسئله کلیدی همان «سطح خدمات» است. زمان دریافت مرسولات پستی از کشوری تا کشوری دیگر ۱۰ بار بیشتر و یا کمتر است. در بسیاری از کشورها ثابت شده است که بهره‌وری و کیفیت نظام رسمی آموزش بی‌اندازه پایین است.

مسلماً بحث در مورد مفهوم و سطح «خدمات» باز است و می تواند به حجم خدمات، مراتب کیفی خدمات، سرعت ارائه خدمات، تنوع آن و غیره برگردد.

در مورد سنجش بهره وری خدمات عمومی تعاریف مختلفی به عمل آمده است (مانند اندازه گیری کارایی، اثربخشی استانداردهای کاری، برنامه ارزشیابی و غیره). تمامی مفاهیم بیان شده و تعاریف موجود را می توان در سه دسته کلی زیر طبقه بندی کرد.

- اندازه گیریهایی که مفهوم کارایی را مورد سنجش قرار می دهند.
- اندازه گیریهایی که مفهوم عملیاتی را مورد سنجش قرار می دهند.
- اندازه گیریهایی که مفهوم اثربخشی را مورد سنجش قرار می دهند.

الف - اندازه گیریهایی که مفهوم کارایی را مورد سنجش قرار می دهند.

در این اندازه گیری داده ها یا منابع مورد استفاده یک سازمان با میزان کالا و خدمات نهایی تولید شده مورد مقایسه قرار می گیرد. بخصوص در این تعریف نسبت کمی خدمات به واحد پول یا نیروی کاری لازم برای تولید کالا و خدمات مد نظر می باشد. در هر حال این مفهوم از سنجش بهره وری، درجه رضایت مشتریان و میزان دستیابی به اهداف مورد نظر را مشخص نمی نماید.

ب - اندازه گیری هایی که مفهوم کاری یا عملیاتی را مورد سنجش قرار می دهند.

این نوع سنجش در اصل به جای اینکه به نتایج فعالیتها مرتبط باشد به نقش و ماهیت هر فعالیت ارتباط دارند و معمولاً فعالیتها را در واحد زمان اندازه گیری می کنند.

ج - اندازه گیریهایی که مفهوم اثربخشی را مورد سنجش قرار می دهند.

بر خلاف اندازه گیریهای قبلی این سنجش روشی است که چگونگی دستیابی به اهداف و مقاصد از پیش تعیین شده و موفقیت در آنها می آزماید. این روش از طریق کمی کردن اثرات برنامه های نظام اجتماعی

مشخص می کند که این برنامه ها تا چه حد استفاده از منابع را برای دستیابی به اهداف به صورت بهینه در آورده اند. اثربخشی مفهومی است که بر میزان خدماتی که پاسخگوی مطلوبیتها و نیازهای اجتماعی هستند، دلالت می نماید. اثربخشی، هم کیفیت و هم کمیت خدمات را با هم در بر می گیرد.

تفاوت اصولی بین کارایی و اثربخشی در نحوه نگرش به ستاده و چگونگی ارایه آن است. نحوه تمایز این دو در جهت گیری این دو مفهوم نهفته است. به عبارت دیگر جهت اندازه گیری کارایی به سمت درون سازمان و جهت گیری سنجش اثربخشی به سمت خارج و بیرون سازمان معطوف است.

در ارتباط با اثربخشی مؤسسات خدمات عمومی بیشتر سعی می شود که اثر این خدمات بر شرایط اجتماعی مورد بررسی قرار گیرد. حال آنکه در بررسی کارایی این گونه مؤسسات به میزان داده هایی که برای انجام عملیات صرف شده توجه می شود و بررسی می شود که خدمات مورد نظر نتیجه مطلوب را داشته است یا خیر. به عنوان مثال هنگامی که بخش دولتی اقدام به آموزش افراد بیکار به منظور یافتن شغل مناسب برای آنان می نماید، تعداد افرادی که توسط هر معلم آموزش دیده اند، نشاندهنده کارایی و تعداد افرادی که بواسطه برخورداری از این آموزشهای شغلی، موفق به یافتن کار شده اند، بیانگر میزان اثربخشی این اقدام است.

پسچیدگی موجود در مفهوم بهره وری خدمات عمومی پاسخگویی به نیازهای بسیاری را ایجاب می کند که نیازمند اندازه گیری میزان داده ها و ستانده ها، نیاز به سنجش اثربخشی خدمات از طریق بررسی تغییرات، اهداف و موفقیتها، نیاز به آگاهی از کیفیت مطلوب خدمات از طریق بررسی مؤسسات فعال در این زمینه و آگاهی از خواستها و مطلوبیت و میزان عدالت و توازن در نحوه ارایه و توزیع خدمات از آن گونه است. بنابراین بدنبال تنوع نیازها در اندازه گیری در سنجش بهره وری خدمات عمومی بایستی از شاخص ها و ملاکهای چند گانه استفاده نمود.

اطلاعات و داده های خام این شاخصها معمولاً در واحدهای اداری و مالی سازمانهای دولتی موجود است. داده های اطلاعات کیفی نیز اگر در دسترس نباشند، می توان آنها را از بازخوردهای ارائه شده توسط ارباب رجوع و آنهايي که خدمات دریافت کرده اند، کسب کرد.

برای سنجش ستاده در بخش خدمات تصور عده ای بر این است که فعالیتهای این بخش بدلیل غامض بودن قابل تبدیل به مقادیر کمی نیست. ولی این طرز تلقی تنها در باره بخش اندکی از فعالیتهای خدماتی

صدق می کند. اکثر برنامه های اثربخش اجرا شده در بخش خدمات از طریق محاسبه ستانده نهایی واحدهای سازمانی قابل سنجش است. مثالهای برنامه های اثربخش می تواند موارد زیر باشد:

- افزایش سطح درآمد
- ارتقاء و بهبود سلامتی در جامعه
- از بین رفتن اعتیاد به الکل
- سوء استفاده از اطفال
- بهبود وضعیت تغذیه در یک مرکز بهزیستی

نکته کلیدی برای دریافتن مقیاس مناسب برای چنین ستاده هایی این است که به شکل واضح روشن شود که چه چیزی در حال تولید و یا دقیقاً چه کاری در حال انجام است و در ضمن وضعیت قبل از تولید و یا قبل از انجام آن نیز معلوم باشد. برای مثال در یک برنامه آموزش شغلی، اگر هدف افزایش مشارکت کارکنان باشد، بایستی قبل و بعد از اجرای برنامه آموزشی میزان مشارکت بدست آمده را اندازه گیری کرد. در اینجا برای تعیین ارتباط بین آموزش و افزایش در آمد، باید شیوه های نظارتی را به مورد اجرا گذارد. مثال دیگری که می توان مطرح کرد این است که تا چه حد آموزشهای شغلی ارایه شده مثلاً به ماشین نویسه ها، روی سرعت کار آنها تأثیر داشته است و یا آموزشهای شغلی تکنسینهای تلفن تا چه میزان امر تعمیر و نگهداری از دستگاههای مخابراتی را بهبود بخشیده است.

نتیجه و خلاصه بحث در مورد چگونگی انتخاب شاخصهای بهره وری در بخش خدمات و اندازه گیری ستانده های بخش این است که ستاده یا بازده را در این بخش باید به طور وسیعتری تعریف کرد و «حجم تولیدات و خدمات» بایستی با چنان وسعتی تفسیر گردد که نه تنها «کارایی و کمیت» بلکه «اثربخشی و کیفیت» را نیز شامل شود. به عنوان نمونه برای تعیین شاخص بهره وری جمع آوری زباله های جامد به تن، تغییرات کیفیت نیز در نظر گرفته شود. در این رابطه دو عامل به منظور انعکاس تغییرات در کیفیت خدمات می تواند مد نظر باشد. عامل اول میزان متوسط پاکیزگی خیابانها با درجه بندی مثلاً ۱ تا ۴ و عامل دوم درصد مردمی که از جمع آوری زباله های جامد اظهار رضایت می کنند. در این صورت برآورد و تضمین بازدهی کار برابر است با وزن زباله های جمع آوری شده به تن \times نرخ پاکیزگی و درصد افراد راضی از

پاکیزگی، این محاسبه نوعی سنجش کمیت می باشد که با تغییرات در کیفیت تنظیم شده است و بخش اعظم این امر همان تنظیم کیفیت است. این مصداق در تعیین شاخصهای بهره وری بخش خدمات در تمام این گزارش مورد نظر خواهد بود.

۱-۲۱- تعاریف و مفاهیم

تعاریف و مفاهیم اصطلاحات بکار رفته در این گزارش به شرح زیر است:

۱- بخش

در این گزارش مراد از بخش مفهوم متعارف آن در اقتصاد می‌باشد و منظور اصطلاحات به کار رفته در طبقه‌بندی استاندارد فعالیت‌های اقتصادی ISIC نمی‌باشد.

به عنوان مثال فعالیت‌های کشاورزی، شکار و جنگلداری در طبقه بندی ISIC به عنوان قسمت (الف) طبقه‌بندی شده است که خود دارای چندین «بخش» می‌باشد. ولی در عرف به مجموعه این فعالیتها «بخش کشاورزی» اطلاق می‌شود.

۲- سطوح قابل محاسبه

سطحی است که شاخصهای بهره‌وری را می‌توان در آن سطح اندازه‌گیری و محاسبه کرد. این سطح می‌تواند از کوچکترین واحد تولید کالا و یا خدمات در هر رشته فعالیت شروع شده و تا سطح کلان کشور ادامه یابد. به عنوان مثال در بخش آموزش سطح قابل محاسبه می‌تواند از موارد زیر تشکیل شده باشد.

- بنگاه اقتصادی: دبستان، دبیرستان، دانشکده، دانشگاه و ...
- سطح جغرافیایی: شهرستان، استان، نقاط روستایی، نقاط شهری و ...
- رشته فعالیت: آموزش ابتدایی، آموزش متوسطه، آموزش عمومی، آموزش عالی و ...
- ملی: کل کشور

۳- شاخص‌های بهره‌وری عمومی

به نسبت‌هایی اطلاع می‌شود که معمولاً صورت کسر را ارزش افزوده فعالیت مربوط تشکیل داده و مخرج کسر از نهاده‌های تعداد کارکنان، جبران خدمات کارکنان، ارزش موجودی سرمایه ثابت و یا هزینه مصرف سرمایه، مقدار و یا ارزش انرژی مصرفی، ارزش مواد یا ارزش کل داده‌ها تشکیل شده باشد.

۴- شاخصهای بهره‌وری اختصاصی

به نسبت‌هایی اطلاع می‌شود که صورت آن یکی از ستانده‌های فعالیت و مخرج آن نهاده‌های به کار رفته در شاخصهای بهره‌وری عمومی و یا هر نهاده دیگری باشد.

۵- قلم آماری

در این گزارش منظور اطلاعی است که برای محاسبه شاخص‌های بهره‌وری مورد نیاز لازم است تولید بشود.

۶- نوع تولید

به این مفهوم است که قلم آماری مورد نظر چگونه و از چه روشی می‌تواند تولید شود. در این گزارش دو نوع روش تولید آمار در نظر گرفته شده است. تولید آمار از طریق ثبتي و از طریق آمارگيري

۷- آمارهای ثبتي

در ساده‌ترین شکل آمارهای ثبتي مجموعه آمار و اطلاعاتی است که داده‌های آن مستقیماً از روی مدارک، گزارشها، اسناد، فرمها و فعالیتهای جاری دستگاههای اجرایی و سازمانها می‌تواند بدست آید. در واقع هدف اساسی واحد اجرایی و یا بنگاه اقتصادی تولید آمار نیست، بلکه ضمن انجام وظایف جاری خود الزاماً اطلاعاتی را ثبت می‌کند.

۸- آمارگيري

در این طریق اطلاعات مورد نیاز از طریق اجرای طرحهای آمارگیری و تکمیل پرسشنامه و استخراج نتایج آنها حاصل می‌شود. در این گزارش به نوع تولید اطلاعاتی که مستقیماً ثبت نمی‌شود ولی از ترکیب چند اطلاع ثبتی در طی فرآیندی بدست می‌آید، نیز شیوه آمارگیری اطلاع شده است. به عنوان مثال اطلاع «سود عملیاتی» در یک بنگاه اقتصادی از جمع و تفریق چند اطلاع دیگر حاصل می‌شود. بنابراین به نوع تولید «سود عملیاتی» آمارگیری اطلاع شده است. در واقع واژه «آمارگیری» در این گزارش در مواردی به کار رفته است که عین «اطلاع» در ابتدا و به محض در خواست در دسترس نمی‌باشد.

۹- قلمرو جغرافیایی

در این گزارش منظور از قلمرو جغرافیایی سطحی از تقسیمات کشوری است که اطلاع در آن سطح تولید می‌شود. یا لازم است تولید شود. مانند شهرستان، استان و یا کشور

۱۰- قلمرو جغرافیایی

منظور مقطعی از زمان است که اطلاع مورد نظر در آن زمان تولید می‌شود و یا لازم است تولید شود. دوره زمانی در این گزارش به سه صورت سالانه، فصلی و سایر عنوان شده است. سایر غیر از دو مورد فصلی و سایر است و شامل روزانه، هفتگی، ماهانه و یا موردی (هر چند سال یکبار) نیز می‌شود.

۱۱- تولید می‌شود

منظور اطلاعی است که در حال حاضر در کشور تولید می‌شود و به محض مراجعه به سازمانهای تولید کننده به سهولت قابل دسترسی است و یا اینکه در نشریات و بولتنهای معتبر انتشار یافته باشد.

۱۲- تولید نمی‌شود

اطلاعی است که در حال حاضر در کشور و توسط سازمانهای مسئول آمار کشور و یا مؤسسات ذیربط و صاحب اطلاع تولید نمی‌شود. در حالی که اطلاع ثبتی است. و به صورت بالقوه در سازمان و یا بنگاه اقتصادی وجود دارد ولی بدلائیل ذیل دارای کیفیت قابل قبول نبوده و ساماندهی نشده و امکان دسترسی به آن در زمان خواسته شده مقدرو نباشد، جزو اقلام اطلاعاتی که تولید نمی‌شود محسوب شده است.

- عدم صحت کافی ثبت اطلاعات که عمدتاً ناشی از عدم ثبت اطلاع در پائین‌ترین نقطه عملیاتی و یا مستند نبودن مآخذ اطلاع می‌باشد.
- عدم استفاده از تعاریف و مفاهیم یکسان و طبقه‌بندیهای استاندارد
- جامع نبودن پوشش موضوعی اطلاع
- عدم سرعت کافی در ثبت اطلاع
- عدم دقت کافی در انتقال اطلاع
- نداشتن پوشش زمانی و استمرار اطلاع

تشخیص موارد فوق بیشتر بر مبنای اطلاعاتی است که از کمیته های «ساماندهی آمارهای ثبتی» مستقر در سازمانها و دستگاههای اجرایی حاصل شده است که مجری این پروژه از بنیانگزاران آن بوده و به منابع اطلاع دسترسی دارد.

۱-۲۲- منابع مأخذ:

- ۱- جعفر عسگری - مفاهیم و روشهای محاسبه شاخصهای بهره وری بخش صنعت، مؤسسه مطالعات و برنامه ریزی آموزش
- ۲- سایوشی می زو و دیگران - اندازه‌گیری بهره وری ارزش افزوده و روشهای تجربی برای بهبود مدیریت. سازمان ملی بهره وری ایران، تهران، ۱۳۷۳
- ۳- بهره وری. سیدجلال فیاضی و احمد ملک زاده آراسته. انتشارات بارثاروا ۱۳۷۴
- ۴- برآورد موجودی سرمایه در زیر بخشهای عمده اقتصادی (۱۳۳۸-۱۳۵۶). پایان نامه کارشناس ارشد. دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی. بهمن ۱۳۷۱
- ۵- علیرضا مهینی. اندازه‌گیری و تجزیه و تحلیل رشد بهره وری عوامل تولید در یک الگوی چهاربخش در اقتصاد ایران. سازمان برنامه و بودجه. مهر ۱۳۷۵
- ۶- غلامرضا خاکی. ارزش افزوده (راهی برای اندازه‌گیری بهره وری). مؤسسه مطالعات و برنامه ریزی آموزشی. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
- ۷- جورج سی‌شن. اندازه‌گیری و تحلیل بهره‌وری. ترجمه معاونت اقتصادی و برنامه ریزی بنیاد مستضعفان و جانبازان، آبان ماه ۱۳۷۲
- ۸- مجموعه بهره وری، اندازه‌گیری بهره وری. وزارت صنایع سنگین. ۱۳۷۱
- ۹- ژوزف. ام - پوتی - مدیریت بهره وری و شیوه‌های بهره وری آن. ترجمه عین‌اله علا. انتشارات زواره. ۱۳۷۱
- ۱۰- روبرت ا. پرنیکوهوف - اندازه‌گیری بهره وری. ترجمه دکتر محمود عبدالله زاده. دفتر پژوهشهای فرهنگی ۱۳۷۷
- ۱۱- مجموعه مقالات سومین کنگره ملی بهره وری ایران. سازمان ملی بهره وری ایران ۱۳۷۷
- ۱۲- مجموعه مقالات چهارمین کنگره ملی بهره وری ایران. مؤسسه فرهنگی و هنری شقایق روستا. ۱۳۷۹
- ۱۳- ویژه نامه کشاورزی و بهره وری - وزارت کشاورزی - معاونت طرح و برنامه ۱۳۷۴