

بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۵۲۰

کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه: فهیمه غفرانی

تهیه و تدوین: مجید الماسی

همکاران: فهیمه غفرانی، مهدی رنجبر

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان: مسعود بنافی، مسعود شکراللهی، علی جمالی قمی، حمیدرضا نایی،

حسن کاویانی، بهنام فیاض، علی افتخاری روزبهانی، زهرا ذاکری (دفتر مطالعات اقتصادی)،

مصطفی صیادی شهرکی

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

صفحه آرا: معصومه گریوانی

واژه‌های کلیدی:

۱. بهره‌وری
۲. نظام اداری
۳. بهره‌وری کل عوامل تولید
۴. رشد اقتصادی
۵. خط‌مشی‌گذاری
۶. برنامه هفتم توسعه



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۳/۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۱۳

به نام خدا

فهرست مطالب

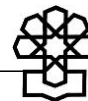
۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۵	۱. مقدمه
۸	۲. بررسی کلیات نظام اداری در لایحه برنامه هفتم توسعه و ارتباط آن با بهره‌وری
۱۵	۳. مبانی و مفاهیم بهره‌وری
۱۹	۴. پیشینه سیاستی و سازمانی بهره‌وری در ایران
۲۹	۵. مسائل و چالش‌های کنونی نظام حکمرانی در زمینه بهره‌وری
۳۳	۶. مدل مفهومی بهره‌وری
۳۶	۷. جمع‌بندی، پیشنهادهای سیاستی و تبیین محورهای مهم تصمیم‌گیری
۴۷	۸. ارائه پیشنهادهای سیاستی برای برنامه هفتم توسعه
۶۰	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۲۰	جدول ۱. عناوین اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه بهره‌وری
۳۰	جدول ۲. مسائل و چالش‌های بهره‌وری در نظام حکمرانی ملی
۴۴	جدول ۳. سناریوهای ناظر به جایگاه سازمان ملی بهره‌وری در نظام اداری کشور
۴۸	جدول ۴. احکام پیشنهادی لایحه برنامه هفتم توسعه کشور منضم به استدلال‌های کارشناسی و پیشنهادهای سیاستی

فهرست اشکال

۳۴	شکل ۱. مدل خدمت‌محور سنجش بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی
۳۵	شکل ۲. نظام تقسیم‌کار ملی در حوزه بهره‌وری



بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها

چکیده

خاستگاه اصلی سیاست‌های ارتقادهنده بهره‌وری، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور بوده، به گونه‌ای که در برنامه هفتم توسعه به مثابه یک راهبرد بلندمدت، تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی ناشی از رشد بهره‌وری کل عوامل تولید هدف‌گذاری شده است. مطابق با ادبیات بهره‌وری، رشد پایدار و بلندمدت در جوامع در حال توسعه مستلزم رشد بهره‌وری محور است و باید بهره‌وری به مثابه یک نگرش عقلانی، در کلیه ارکان نظام حکمرانی نمود داشته باشد. علاوه بر این ضرورت، براساس بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، سهم رشد بهره‌وری کل عوامل تولید به میزان ۳۵ درصد از رشد اقتصادی ۸ درصد و با تأکید بر بهره‌وری نیروی انسانی، مدیریت، سرمایه و فناوری باید انجام شود. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه کشور از منظر بهره‌وری مؤید این مطلب است که لایحه مذکور در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه کشور و همچنین در مقایسه با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، رویکردی تقلیل‌گرایانه داشته و حتی ارقام کمی (ارزیابی‌پذیر) و راهبردها و الزامات ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید در این لایحه تعیین نشده است. تمرکز احکام بهره‌وری ارائه شده بر استقرار چرخه‌های بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و تصویب نظام ملی ارتقای بهره‌وری در شورای عالی اداری است؛ امری که براساس استدلال‌های متعدد، نمی‌تواند محقق‌کننده سهم ۳۵ درصدی رشد بهره‌وری محور باشد. سازمان ملی بهره‌وری به مثابه نهاد اصلی و متولی بهره‌وری کشور به رغم تلاش‌های چندسال اخیر، از بهره‌وری کل عوامل تولید شده غافل شده و اغلب بر بهره‌وری اداری متمرکز بوده است که در مورد اهم دلایل آن می‌توان به ضعف جایگاه و مسئله‌نامحوری برخی عناصر و فقر ابزارهای تنظیم‌گرایانه و هماهنگ‌کننده اشاره کرد. از این رو، در این گزارش، مفاهیم کلیدی، روند تاریخی و پیشینه، چالش‌ها و مسائل اساسی حوزه بهره‌وری به همراه سناریوهای سیاستی برای ارتقای نظام بهره‌وری ملی تبیین شده و احکام الحاقی مورد نیاز با هدف نیل به رشد بهره‌وری محور، برای تصویب در مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شده است.

خلاصه مدیریتی

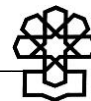
شرح مسئله

یکی از مناسب‌ترین ظرفیت‌ها برای تعیین راهبردها و سیاستگذاری هدفمند راجع به بهره‌وری، برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله توسعه کشور است که در برهه فعلی و بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور از سوی مقام معظم رهبری در شهریورماه سال ۱۴۰۱، دولت سیزدهم اقدام به تدوین و ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه کشور به مجلس شورای اسلامی کرد. در این لایحه، مقرر شده است که ۲.۸ واحد درصد از ۸ واحد درصد رشد اقتصادی مورد هدف سالیانه از محل ارتقای بهره‌وری صورت گیرد و برای این هدف، تعدادی احکام و سیاست را در بخش‌های مختلف لایحه ارائه کردند. سؤال اساسی این است که آیا مجموعه احکام ارائه شده در برنامه هفتم در مورد بهره‌وری توانایی بسترسازی و تحقق ۲.۸ درصد رشد اقتصادی از محل افزایش بهره‌وری را دارد یا خیر؟ این گزارش تلاش دارد با نگرشی جامع به مقوله بهره‌وری، رویکردی راهبردی و مبتنی بر آسیب‌شناسی وضعیت موجود داشته باشد تا احکام پیشنهادی جایگزین در فرایند تصویب لایحه مذکور مدنظر قرار گیرد.

یافته‌های کلیدی

اهم یافته‌های اساسی این گزارش به شرح ذیل است:

- (۱) بهره‌وری دارای شئون گسترده و وجوه مختلفی است که می‌توان به بهره‌وری انرژی، نیروی انسانی، سرمایه، سازمان، آب، مدیریت، بخش عمومی، شرکت‌ها، سبز، آموزش، حمل‌ونقل، کسب‌وکارها، مالی و... اشاره کرد، اما نکته اصلی این است که مهم‌ترین و جامع‌ترین شاخص، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، منعکس‌کننده توانایی تولید خروجی (ستانده) بیشتر با ترکیب بهتر از ورودی‌ها (نهاده‌ها) است که یکی از مهم‌ترین عوامل تضمین‌کننده رشد بلندمدت اقتصادی کشورهاست.
- (۲) به اعتبار دلایل متعدد و تابعیت سازمانی سازمان ملی بهره‌وری از سازمان اداری و استخدامی، احکام بهره‌وری در لایحه برنامه هفتم توسعه، علاوه بر تقلیل یافتن در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه کشور، در ذیل فصل نظام اداری پیشنهاد شده است. عملکرد چندسال اخیر چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی نیز اغلب متمرکز بر بهره‌وری اداری بوده است. از این رو، لازم است به پدیده‌ها و وضعیت نظام اداری کشور که قطعاً بر عملکرد نظام ملی بهره‌وری اثرگذار است، توجه ویژه شود. بنابراین، باید تدابیری برای پدیده وابستگی به مسیر طی شده، تفکیک مدیریت سیاسی از حرفه‌ای، موقعیت‌های تعارض منافع، موضوع خوداظهاری و ضعف نسبی نظام ارزیابی و کنترل و آمار بهره‌وری اندیشید.



۳) در سطح اسناد بالادستی و نظام حقوقی کشور، موضوع بهره‌وری دارای تاریخچه فراوانی بوده و احکام مختلفی درصدد ارتقای بهره‌وری بخشی-فرابخشی- ملی کشور را داشته‌اند که مهم‌ترین اسناد سیاستی کشور در زمینه بهره‌وری به سیاست‌های کلی ابلاغی ازسوی رهبر معظم انقلاب و قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور برمی‌گردد. به عبارت دیگر، موضوع بهره‌وری و تعیین راهبرد کلان در زمینه آن در (۲۷) سیاست کلی نظام درج شده است که نشان‌دهنده اهمیت و تأکید رهبر معظم انقلاب به موضوع بهره‌وری است. در سطح قوانین، از برنامه دوم توسعه کشور تاکنون، احکام قانونی اصلی نظام ملی بهره‌وری پیشنهاد و تصویب شده است که هریک تلاش داشته‌اند که بستر قانونی و ابزاری لازم برای رشد بهره‌وری محور را در اقتصاد ایران فراهم آورد. در سطح مقررات نیز به تعدد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها می‌توان اشاره کرد که مهم‌ترین آنها، آیین‌نامه‌های مصوب سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴ با موضوع برنامه ملی ارتقای بهره‌وری و همچنین دستورالعمل‌های ابلاغی رئیس سازمان اداری و استخدامی در خردادماه و تیرماه سال ۱۴۰۰ به کلیه دستگاه‌ها برای ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف هستند.

۴) سازمان ملی بهره‌وری در سال‌های اخیر تلاش کرده که استقرار چرخه بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی به صورت کامل اجرایی شود تا بتوان بر آن اساس، برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف را تدوین و پیگیری کرد. با عنایت به استدلال‌ها و شواهد مطروحه در گزارش می‌توان ادعا کرد که متأسفانه در عرصه نظام ملی بهره‌وری با یک نوع غفلت مفهومی و کارکردی مواجه هستیم. یعنی چه به صورت ایجابی و چه سلبی، پیگیری جدی بهره‌وری کل عوامل تولید توسط سازمان ملی بهره‌وری ایران انجام نپذیرفته است و در این مورد دستگاه‌های اجرایی (اغلب معاونین توسعه و مدیریت منابع دستگاه‌ها) مخاطب سازمان ملی بهره‌وری بودند. ازاین‌رو، بهره‌وری کل عوامل تولید با آن همه پیچیدگی و تخصصی بودنش، به موضوع بهره‌وری سازمانی (حذف تشکیلات غیرضرور و موازی و بهره‌وری کارکنان دولت) تقلیل یافته است. بنابراین، مفهوم اصلی بهره‌وری کل عوامل تولید در فرایند خوداظهاری و موقعیت‌های تعارض منافع که در چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی وجود داشته، مورد غفلت قرار گرفته و حتی به گواه آمار ارائه شده توسط سازمان ملی بهره‌وری، تشکیل کمیته‌های بهره‌وری و استقرار چرخه بهره‌وری دستگاه‌ها نیز اکثراً واجد نقص و نیازمند تلاش‌های جدی است. لذا مشاهده می‌شود که اساساً نهاد یا مجموعه‌ای تولیت امر پیگیری و فرماندهی بهره‌وری کل عوامل تولید را برعهده نداشته است.

۵) متأسفانه برآیند سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی ایران در دوره زمانی سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۷ نزدیک صفر واحد درصد بوده است، علاوه بر ناتوانی در ایجاد رشد بهره‌وری محور، وضعیت نیز پایدار نبوده است. این درحالی است که سازمان بهره‌وری آسیایی پیش‌بینی کرده است که تا سال ۲۰۳۰، تحقق رشد اقتصادی از محل بهره‌وری میزان ۴۰ درصد باشد. بنابراین، ضروری است که جایگاه و ابزارهای در دسترس سازمان ملی بهره‌وری تغییر یافته و موضوعات بهره‌وری را علاوه بر حوزه بهره‌وری بخش عمومی، در بهره‌وری کل عوامل تولید و بهره‌وری سرمایه و فناوری و نیروی انسانی دنبال کرد.

پیشنهاد و راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

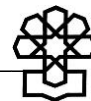
بررسی راهبردی وضعیت نظام حکمرانی کشور از منظر بهره‌وری حاکی از آن است که افق نگاه راهبردی کشور باید ضمن اولویت‌بخشی به بهره‌وری مطابق ابلاغ سیاست‌های کلی نظام برای برنامه هفتم بر محورهای ذیل استوار شود:

۱. ثبات‌بخشی به متغیرهای کلان اقتصادی؛ تقویت سازوکارهای مولدسازی و افزایش راندمان دارایی‌های دولت و بخش عمومی؛ حذف قیمت‌گذاری غیرواقعی؛ تقویت امور تحقیق و توسعه در شرکت‌های دولتی و حمایت از استقرار آنها در بنگاه‌های بخش خصوصی؛ بازآرایی ساختار و آمایش صنایع کشور؛ وضع عوارض و محدودیت بر بخش‌های مزاحم و نامولد؛ تسهیل شرایط ادغام افقی برای شرکت‌ها و بنگاه‌ها و رفع موانع حقوقی؛ به رسمیت شناختن نظام ورشکستگی؛ حرکت به سمت بهره‌برداری از ظرفیت‌های بیکار و بلااستفاده کشور و ارجحیت آن به راه‌اندازی تولیدی جدید؛ حمایت و ترویج اقدامات آموزشی و مشاوران بهره‌وری شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی؛ هدایت منابع و تسهیلات و حمایت‌های اعتباری باید به سمت تکمیل ظرفیت‌های خالی و افزایش ساعات کار شایسته نیروی انسانی؛ حمایت از پیشرفت‌های فنی و ورود فناوری به کشور از طریق تقویت هسته‌های فنوار و دانش‌بنیان و ابداعات و اختراعات؛ تقویت نظام تضمین حقوق مالکیت در زمینه اختراعات و ابداعات؛ تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق انتقال فناوری و بالا بردن کارایی و اثربخشی سرمایه‌گذاری؛ بهره‌برداری از ظرفیت شرکت‌های خارجی موفق و بهره‌ور در نظام حاکمیت شرکتی کشور؛ توجه ویژه به امور بهره‌وری کل عوامل تولید در استراتژی‌های توسعه صنعتی؛ حذف تشکیلات موازی و غیرضرور دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی؛ ترویج و فرهنگ‌سازی بهره‌وری.

۲. نظام حکمرانی کشور باید در زمینه ارتقای بهره‌وری، احساس نیاز واقعی کند و بداند که ادامه وضعیت موجود، همانا ادامه مسیر اتلاف‌دهنده منابع است و باعث به خطر افتادن پایداری رشد اقتصادی می‌شود. از این رو، مجلس شورای اسلامی باید در راستای اینکه در حوزه کلان حاکمیتی، چاره‌ای جز بهره‌وری نداریم، تدابیر و راهبردهایی اتخاذ کند. در این خصوص، چهار موضوع حیاتی و تعیین‌کننده برای تصمیم‌گیری در جریان برنامه هفتم توسعه کشور وجود دارد:

الف) حیطه مسئولیت سازمان ملی بهره‌وری: پیشنهاد مشخص این است که هم مطابق رویکرد ایجابی و هم مطابق رویکرد سلبی، باید سازمان ملی بهره‌وری مسئول و فرمانده عرصه بهره‌وری کل عوامل تولید باشد و برای آن تجهیز شود و در قبال مسئولیت خود نیز پاسخگویی و شفافیت داشته باشد.

ب) نقش و کارکرد اصلی سازمان ملی بهره‌وری: با عنایت به کارکردهای عملیاتی، نظارتی، ترویجی، خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری، پیشنهاد مشخص این است که سازمان ملی بهره‌وری به‌عنوان تنظیم‌گر



(پیشنهاددهنده خط‌مشی‌ها؛ نظارت بر دستگاه‌های صاحب مسئولیت؛ قاعده‌گذار در امور اجرایی؛ مروج فرهنگ و ادبیات بهره‌وری و فرمانده اصلی بهره‌وری کل عوامل تولید) در نظر گرفته شود.

پ) جایگاه سازمان ملی بهره‌وری: در برهه کنونی، می‌توان با فراهم کردن ابزارهای لازم برای سازمان ملی بهره‌وری، موجبات ورود سازمان اداری و استخدامی به موضوعات حکمرانی و رشد بلندمدت اقتصادی را نیز فراهم کرد تا از این مجرا، سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی کشور) بتواند به‌عنوان تنظیم‌گر، پیگیری‌کننده بهره‌وری کل عوامل تولید و تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی باشد.

ت) فرایند راهبری و مدیریت بهره‌وری کشور: تحقق رشد بهره‌وری محور نیازمند مدیریت حرفه‌ای و با برنامه با استفاده از ابزارهای تشویقی-کنترلی و همچنین روش‌های هوشمند، میسر است. زیرا «اساساً تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی از محل بهره‌وری کل عوامل تولید با ابزارهای در دسترس و وضعیت عملکرد سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی) و ماده (۱۱۱) پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم، امکان‌پذیر نمی‌باشد» و نیازمند وجود برنامه دقیق، ارتقای ابزارهای حکمرانی به‌همراه پاسخگوتر کردن سازمان ملی بهره‌وری در قبال بهره‌وری کل عوامل تولید است.

۱. مقدمه

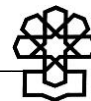
فعالیت، باعث افزایش محصول و دستاورد تولید یا فعالیت می‌شود. یعنی با روش‌هایی مانند اصلاح فرایند، ارتقای کیفیت، بهبود فنی در زنجیره، افزایش مهارت، اصلاح ترکیب و چیدمان عوامل تولید، می‌توان بهره‌وری که در یک مفهوم ساده، حاصل ضرب اثربخشی و کارایی است را بهبود بخشید. به بیان دیگر، بهره‌وری به مفهوم استفاده کارا و اثربخش از نهاده‌ها و عوامل تولید، عنصر محوری در تحقق رشد فراگیر و نقطه کانونی در تحقق و پیشرفت شناخته می‌شود. از این‌رو، مهم‌ترین شاخص، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، منعکس‌کننده توانایی تولید خروجی (ستانده) بیشتر با ترکیب بهتر از ورودی‌ها (نهاده‌ها) است. این شاخص نشان می‌دهد که یک کشور (یا بخش یا صنعت یا...)، منابع (نهاده‌ها-ورودی‌ها) در اختیار خود مانند نیروی کار، سرمایه، دانش، مواد، ماشین‌آلات، منابع طبیعی و... را به چه میزان به‌صورت با کیفیت، کارا و اثربخش به کالاهای و خدمات (خروجی‌ها و ستانده) تبدیل می‌کند. در ادبیات موضوع نیز چنان مطرح می‌شود که علاوه بر مقدار و حجم عوامل تولید (نیروی انسانی، سرمایه، تجهیزات و...)، میزان بهره‌وری آن عوامل، تأثیر مستقیم در رشد و توسعه جوامع دارد. از این‌رو است که بهره‌وری کل عوامل تولید در زیرمجموعه خود، محورهای متعدد و زیرشاخص‌های گوناگونی دارد که اهم آن عبارتند از: بهره‌وری انرژی، بهره‌وری نیروی انسانی، بهره‌وری سرمایه، بهره‌وری سازمان، بهره‌وری آب، بهره‌وری مدیریت، بهره‌وری بخش عمومی، بهره‌وری شرکت‌ها، بهره‌وری سبز، بهره‌وری آموزش، بهره‌وری

حمل‌ونقل، بهره‌وری کسب‌وکارها و بهره‌وری مالی. بنابراین عوامل مستقیم و غیرمستقیمی بر وضعیت بهره‌وری بخش‌ها و به تبع آن بهره‌وری کل عوامل تولید و نظام بهره‌وری دارد که نیازمند مداخلات و برنامه‌ریزی‌های منسجم و نظام‌مند برای ارتقای آن نظام است [۲].

جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک کشور در حال توسعه، ظرفیت‌ها و نهادهای قابل تأملی برای پرداختن به موضوع بهره‌وری و انجام درست کار (کارایی) و انجام کار درست (اثربخشی) دارد، امری که به دلیل ماهیت و کارکرد آن، نیازمند برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت است.

با عنایت به ساخت سیاسی- حقوقی کشور، یکی از بهترین و مناسب‌ترین ظرفیت‌ها برای تعیین راهبردها و سیاستگذاری هدفمند راجع به بهره‌وری، برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله توسعه کشور است که در برهه فعلی و بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور از سوی مقام معظم رهبری در شهریورماه سال ۱۴۰۱، دولت سیزدهم اقدام به تدوین و ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه کشور به مجلس شورای اسلامی کرد. در این لایحه، مقرر شده است که ۲.۸ واحد درصد از ۸ واحد درصد رشد اقتصادی مورد هدف سالیانه از محل ارتقای بهره‌وری صورت پذیرد و برای این هدف، تعدادی احکام و سیاست را در بخش‌های مختلف لایحه ارائه کردند که باید به آنها به سان یک مجموعه سیاستی نگریست تا بتوان ارزیابی کرد که مجموعه احکام ارائه شده در برنامه هفتم در مورد بهره‌وری، آیا توانایی بسترسازی و تحقق ۲.۸ درصد رشد اقتصادی از محل افزایش بهره‌وری را دارد یا خیر؟ به بیان مشخص‌تر، سئوالات و ابهام‌های ذیل درخصوص بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه قابل طرح است:

- (۱) مدل فکری و بنیان نظری سیاست‌های پیشنهادی درخصوص ارتقای نظام بهره‌وری چیست؟
- (۲) مجموعه احکام ارائه شده در حوزه بهره‌وری آیا از جامعیت، سازگاری، هماهنگی، قابلیت عملیاتی شدن و اولویت‌گذاری و ضمانت اجرای کافی برخوردار هستند؟ آیا به احکام مذکور در قالب یک مجموعه سیاستی نظام بهره‌وری می‌توان نگریست؟
- (۳) آیا مجموعه احکام ارائه شده در حوزه بهره‌وری، مطابق سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و تأمین‌کننده راهبردهای کلان نظام حکمرانی است؟
- (۴) آیا احکام ارائه شده در حوزه بهره‌وری، مطابق رویکرد مسئله‌محوری بوده است؟ مسائل اصلی مدنظر دولت برای پیشنهاد این احکام چه بوده و چه سناریوهایی را برای آن متصور بودند؟
- (۵) نظام بهره‌وری همانند بسیاری از نظام‌ها و امور دیگر، متأثر از عوامل بیرونی و همچنین نیازمند تأمین پیش‌نیازهایی است. از این‌رو، آیا الزامات و اقتضائات ارتقای نظام بهره‌وری در مجموعه احکام ارائه شده دیده شده است؟
- (۶) درخصوص موانع، علاوه بر الزامات و اقتضائات، آیا سازوکار و راه‌حل عملیاتی برای رفع موانع احتمالی ارتقای نظام بهره‌وری ارائه شده است؟



۷) آیا احکام ارائه شده در حوزه بهره‌وری به‌همراه جایگاه و کارکردهای سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی) توانایی تحقق ۲.۸ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری را دارند؟ آیا سازمان ملی بهره‌وری و سازمان برنامه‌وبودجه کشور برای تحقق اهداف فوق‌الذکر، برنامه‌ای دارد؟

۸) برنامه اصلی دولت ناظر بر بهره‌وری کل عوامل تولید و به‌طور مشخص در قبال ظرفیت‌های خالی و بلااستفاده عوامل تولید و همچنین سازوکار حمایت از ارتقای فناوری و تقویت نوآوری در کل نظام تولیدی کشور چیست؟ چه راهبرد و مکانیزمی برای ارتقای کیفی محصولات تولیدی و صرفه‌جویی در هزینه‌ها پیشنهاد شده است؟ موانع و مشکلات نظام حکمرانی اقتصادی برای حمایت از استقرار واحدهای تحقیق و توسعه در بنگاه‌های تولیدی چیست و برنامه هفتم چه تدبیری برای آن دارد؟ چه راهبردی برای تغییرات تکنولوژیک بهره‌مندی از ظرفیت‌های نوین در تولیدات صنعتی ارائه شده است؟

۹) آیا سازوکار تدوین، پیشنهاد و تصویب مقرره‌های مورد نیاز ارتقای بهره‌وری ارائه شده است؟
۱۰) آیا ارتقای نظام بهره‌وری در همه سطوح سازمانی، استانی، ملی و بین‌المللی با استفاده از مجموعه احکام ارائه شده در حوزه بهره‌وری قابل پیگیری است؟

۱۱) نظام مترقی بهره‌وری در کشور که قابلیت راهبری و فرماندهی تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی را داشته باشد، نیازمند چه جایگاه، ساختار، ابزار، تشکیلاتی و اختیاراتی است؟

لذا، این گزارش درصدد است ضمن بررسی کلیات برنامه هفتم به‌خصوص در حوزه نظام اداری و بهره‌وری، به‌صورت تفصیلی به جایگاه، کارکردها و وضعیت نظام بهره‌وری کشور پرداخته و استدلال‌های لازم برای ارزیابی سیاست‌های پیشنهادی دولت برای ارتقای نظام بهره‌وری و تحقق ۲.۸ درصدی رشد از محل بهره را برای صاحب‌نظران و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارائه کند. از این‌رو، تلاش می‌شود در بخش نخست، کلیاتی درخصوص برنامه‌ریزی در زمینه نظام اداری و ارتباط آن با بهره‌وری ارائه شود. در ادامه، ضمن تبیین مبانی و مفاهیم بهره‌وری در بخش دوم، در بخش سوم پیشینه سیاستی و سازمانی بهره‌وری ارائه شود. بخش چهارم، متضمن اشاره به مسائل و چالش‌های کنونی نظام حکمرانی کشور در زمینه بهره‌وری خواهد بود و محورهای مهم تصمیم‌گیری و سناریوهای ممکن سیاستی برای ارتقای نظام بهره‌وری در بخش پنجم تشریح می‌شود. در ادامه نیز ضمن جمع‌بندی مباحث و ارائه مدل پیشنهادی برای سیاستگذاری برنامه هفتم توسعه در بخش ششم، تلاش می‌شود اصلاحات و الحاقات پیشنهادی در راستای تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی از محل بهره‌وری در برنامه هفتم تقدیم می‌شود [۳].

۲. بررسی کلیات نظام اداری در لایحه برنامه هفتم توسعه و ارتباط آن با بهره‌وری

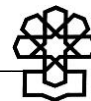
نظام برنامه‌ریزی در کشور سابقه‌ای نزدیک به یک قرن دارد و پس از انقلاب اسلامی نیز، تجربه اجرای شش‌برنامه میان‌مدت پنج‌ساله در کشور وجود دارد.^۱ از این‌رو، ضمن ضرورت توجه ویژه به عملکرد و آثار اجرای آن برنامه‌ها، باید در نظر داشت که به اعتبار پویایی سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی و همچنین به دلیل رخدادهای گوناگون سیاسی و حقوقی در عرصه ملی و بین‌المللی، ضروری است برنامه‌های مطروحه در لایحه برنامه هفتم را در مجموعه‌ای از متغیرها و در ارتباط با پدیده‌های موجود مورد بررسی و ارزیابی قرار داد. از این‌رو، در این بخش ضمن تبیین مختصر وضعیت کنونی کشور، پدیده‌ها و شرایط حال حاضر نظام اداری را مورد اشاره قرار می‌دهیم تا بتوان محیط و فضای حکمرانی کشور را برای تدقیق بیشتر در مورد برنامه هفتم توسعه (به معنای عام) و فصل نظام اداری (به معنای خاص) و سپس حوزه بهره‌وری، فراهم کرد. [۵].

بررسی نظام‌های حقوقی کشور مؤید این مطلب است که در جریان بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه کشور باید اسناد بالادستی برنامه‌های توسعه و اسناد هم‌ارز برنامه توسعه را شناسایی و به آنها توجه کرد. اسناد بالادستی که لایحه برنامه هفتم مکلف به تبعیت از آنهاست عبارتند از: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴؛ سیاست‌های کلی نظام (به خصوص سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مهرماه سال ۱۳۹۸؛ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی شهریورماه سال ۱۴۰۱ و سیاست‌های کلی نظام اداری). از سوی دیگر، لایحه برنامه هفتم توسعه کشور باید هماهنگ و سازگار با اسناد و قوانین هم‌ارز همانند قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۶ باشد. در زمینه بهره‌وری این مهم، حیاتی‌تر می‌شود. زیرا تعداد احکام مرتبط با بهره‌وری در تعداد زیادی از سیاست‌های کلی ابلاغی درج و ابلاغ شده است.

۱. اگرچه جمهوری اسلامی ایران به دستاوردهای بسیاری در عرصه‌های مختلف نائل آمده، اما مطابق با سخنان اخیر رهبر معظم انقلاب،^۲ مسئله قانونگذاری به مثابه جاده‌سازی برای رفع مشکلات کشور است و لذا مسائل بسیاری پیش‌روی کشور برای پیشرفت و توسعه قرار دارد که عزم بیشتر مدیران

۱. برنامه‌های پنج‌ساله از سال ۱۳۶۸ آغاز و در دو برهه زمانی، با وقفه‌هایی روبرو شد که منجر به اعتبار قانون برنامه ششم تا سال ۱۴۰۲ شده است.

۲. اصل مسئله برای مجلس، قانونگذاری است. فلسفه قانون چیست؟ اصلاً چرا ما قانون لازم داریم؟ برای اینکه ثبات در زندگی ضرورت حیاتی است. اگر ثبات نباشد، جامعه غیرقابل پیش‌بینی باشد، برنامه‌ریزی نمی‌شود کرد. برنامه‌ریزی مبتنی است بر اینکه شما بتوانید به آینده خاطر جمع باشید تا بتوانید برنامه‌ریزی میان‌مدت یا بلندمدت بکنید. چه جوری خاطر جمع می‌شوید؟ با قانون. قانون در همه مسائل قاعده وضع می‌کند؛ قانون این است. اگر قانون نباشد، اصلاً زندگی مختل خواهد شد. این اهمیت قانونگذاری است. خب، اگر قانون نباشد، طبعاً روزمرگی است، هرج‌ومرج است. معروف است که قانونگذاری ریل‌گذاری است؛ ما هم این را مکرر گفته‌ایم؛ آقای قالیباف هم الان در بیان‌شان بود؛ حرف درستی هم هست؛ منتها ریل‌گذاری یعنی مسیر را برای نیروهای اجرایی کشور آماده کردن، که از این مسیر بروند. منتها در ریل‌گذاری خصوصیتی وجود دارد و آن اینکه آن کسی که روی ریل حرکت می‌کند، دیگر قدرت چپ و راست رفتن ندارد - قطار از روی ریل حرکت می‌کند - درحالی که مسئولان اجرایی ما و دولت‌ها در طول تاریخ، مواردی از قوانین تخطی می‌کنند. پس درواقع بگوییم [قانونگذاری] جاده‌سازی است، ولی به هر حال مسیر را مشخص کردن است. بخشی از بیانات در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲/۳/۳)



و کارگزاران کشور را می‌طلبد. در این خصوص، برنامه هفتم توسعه کشور یک تفاوت اساسی با برنامه‌های پیشین دارد. شش برنامه قبلی در قالب انبوه سیاست‌ها و احکام ارائه می‌شد، اما در جریان تصویب برنامه ششم توسعه، نمایندگان وقت مجلس شورای اسلامی اقدام به تفکیک احکام دائمی از احکامی با ماهیت پنج‌ساله کرده و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه را مصوب کردند. از این‌رو، برنامه هفتم توسعه باید دربردارنده احکام برنامه‌ای پنج‌ساله باشد که در قالب برنامه هفتم توسعه کشور مصوب و ابلاغ خواهد شد و احکامی که ماهیت دائمی دارند در قالب اصلاح قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه ارائه شوند. زیرا بعضاً قابل پیش‌بینی است که احکام پیشنهادی برنامه هفتم توسعه با احکام قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه تعارض یا مغایرت داشته باشد [۶].

۲. برنامه هفتم توسعه در شرایطی ارائه می‌شود که در بُعد اقتصادی و اجتماعی، با نوسان برخی از متغیرهای کلان و بی‌ثباتی نسبی در حوزه‌های پولی، مالی، ارزی، تولیدی، تجاری، آسیب‌های اجتماعی، حمایتی و توزیعی روبروست. از این‌رو، با شناخت ماهیت و کارکردهای برخی از این شاخص‌ها (مانند فقر، تورم، ارز و بیکاری)، می‌توان ادعا کرد که اغلب اصلاح ساختارها و حتی پیشنهادهای بهبود فرایندی در کشور، متأثر از متغیرهای کلان اقتصادی و اجتماعی هستند. برای مثال، اصلاح مدیریت منابع انسانی و ارتقای نظام حقوق و دستمزد کارمندان نظام اداری، نمی‌تواند و نباید بی‌توجه به متغیرهایی مانند تورم و بیکاری باشد. لذا می‌توان ادعا کرد که سیاست‌های کلان اقتصادی درنهایت باید منجر به تحقق رشد ۲۸ درصدی از محل بهره‌وری و ۵۲ درصدی از محل رشد نهاده‌ها و کمیت اقتصاد باشند [۷].

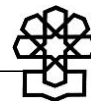
۳. کشورهای در حال توسعه همواره با پدیده وابستگی به مسیر طی شده^۱ روبه‌رو بوده و از این پدیده در ادبیات موضوع، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موانع توسعه‌یافتگی یاد می‌شود. آنچه این پدیده را مهم‌تر می‌کند این است که نظام اداری جوامع به‌دلیل ماهیت و سازوکارهای نظام استعدادی، یکی از مظاهر این پدیده است. به بیان دیگر، ترتیبات موجود در نظام اداری توانایی تشدید پدیده وابستگی به مسیر طی شده را داشته، به گونه‌ای که مانع اصلی شکستن وابستگی به مسیر را بعضاً نظام اداری می‌دانند. حال که دولت سیزدهم در تعامل مناسبی با قوای مقننه و قضائیه در برهه کنونی کشور است، چه برنامه و اقدامی برای شناخت حدود و ثغور پدیده مذکور و راهکار توقف موتور تولیدکننده وابستگی به مسیر و سازوکار شکستن آن یا مدیریت آن دارد؟ از آن مهم‌تر، آثار و پیامدهای وابستگی به مسیر طی شده بر عملکرد نظام بهره‌وری بسیار مشهود است. با این وصف که برخی مقاومت‌های اداری و تاریخی بر سر راه کارایی و اثربخشی، ریشه در وابستگی به مسیر طی شده دارد [۸].

۴. در ادبیات اقتصاد سیاسی، مفهوم دولت فرومانده^۱ را اولین بار آقای نوام چامسکی برای دولت ایالات متحده آمریکا و در جریان جنگ عراق به کار برده است [۹]. به عبارت مختصر، دولت فرومانده دولتی است که تدابیر و راهبردهای کلان را که در رأس حاکمیت ابلاغ می‌کند، در فرایند سلسله‌مراتبی که طی می‌شود تا به مجری اصلی آن در سازمان‌ها برسد، گاهاً مغلوب شده و عواملی باعث می‌شود که کارمند نظام اداری برداشت ناقص از آن راهبرد داشته و یا احساس تعلق نسبت به آن خط‌مشی‌ها نداشته و احکام در عمل، اجرایی نشوند و امکان تحقق اهداف وجود نداشته باشد. در برخی از سازمان‌ها و ادارات کشور، شواهدی دال بر وجود این مفهوم وجود داشته که هم با رویکرد ایجابی، نظام برنامه‌ریزی کشور برای مدیریت یا کاهش آن تدابیری بیان‌دیشد و ازسوی دیگر، با رویکرد سلبی، نظام ارزیابی و نظارت باید برنامه کنترل اثرات دولت فرومانده برای تحقق اهداف حاکمیت را دنبال کند. این مهم در زمینه بهره‌وری به واسطه ماهیت آن، می‌تواند مانع نهادینه شدن مفهوم بهره‌وری در اذهان آحاد جامعه اداری شده و توانایی به شکست کشاندن تدابیر بهره‌وری‌محور را دارد. یعنی برای ارتقای بهره‌وری در سطح دستگاه‌های اجرایی و سپس در سطح جامعه، نباید از پدیده دولت فرومانده غفلت کرد.

۵. همراهی و تعامل قوای سه‌گانه بعد از روی کار آمدن دولت سیزدهم، فرصت و ظرفیت بسیار خاصی برای ارتقای نظام حکمرانی کشور است که تبعاً موجبات اصطکاک و چالش‌های بسیار کمتری در مقایسه با دوره‌های پیشین را فراهم می‌آورد. از این رو، می‌توان برنامه هفتم را به دلیل قانون پنج‌ساله و بالادستی بودن آن، نمونه‌ای کامل از محور بروز و ظهور آن تعامل و عزم و همراهی برای حل مسائل اساسی کشور دانست. لذا پیش‌بینی می‌شود ظرفیت همکاری برای وضع سیاست‌های بهینه در حوزه نظام اداری و بهره‌وری بسیار مناسب‌تر از دوره‌های پیشین باشد.

۶. در ادبیات مدیریتی و نظام اداری، همواره مطرح می‌شود که تفکیک مدیریت سیاسی از مدیریت حرفه‌ای ضروری است. به بیان دیگر، برخی اصلاحات نظام اداری باید ناظر بر سازوکار انتصاب و ارزیابی عملکرد مدیران سیاسی باشد و بعضی دیگر اصلاحات، ناظر بر مدیران حرفه‌ای. بنابراین باید دید که احکام برنامه هفتم آیا به این موضوع توجه داشته و در برنامه ارتقای نظام اداری خود، ویژگی‌های نهادی و عملیاتی برای تفکیک مذکور را قائل شده است یا خیر؟ این موضوع اثر ویژه‌ای در حوزه بهره‌وری دارد. با این وصف که سیاست‌گذاری کلان حاکمیت در حوزه بهره‌وری نیازمند تعامل جدی مدیران سیاسی با مدیران حرفه‌ای است و می‌توان ادعا کرد بدون این تعامل و ادبیات مشترک، توانایی تحقق ۲.۸ رشد بهره‌وری‌محور وجود نخواهد داشت [۹-۱۰].

1. Failed State.



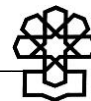
۷. برنامه‌ریزی توسعه‌ای کشور از طریق وضع قانون پنج‌ساله توسط قوه مقننه، همانند و حتی مهم‌تر از دیگر قوانین نیازمند وجود و ارائه گزارش پشتیبان و توجیهی احکام پیشنهادی است. به بیان دیگر، مطابق با بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری کشور، رعایت اصول قانون‌نویسی و همچنین شفافیت و عاری از ابهام بودن احکام مصوب مجلس شورای اسلامی لازم و ضروری است. مادامی که دولت سیزدهم اقدام به انتشار گزارش توجیهی خود از وضعیت پیشرفت و توسعه کشور و تبیین مسائل و چالش‌های نظام حکمرانی در عرصه‌های مختلف نداشته باشد، امکان ارزیابی پیشینی دقیق احکام به‌منظور وضع قانون جامع و مانع وجود نخواهد داشت. مضافاً اینکه در سال‌های اخیر نگرش‌های حل مسئله و شفافیت نیز به تکرار توسط رهبر معظم انقلاب و رؤسای قوای سه‌گانه مورد تأکید قرار گرفته است. از این‌رو، نظام مسائلی که طراحان احکام پیشنهادی با آن روبه‌رو بوده‌اند، به‌همراه گزارش‌های کارشناسی مشتمل بر اولویت‌بندی مسائل، سناریوهای ممکن، واقعیت‌های آماری و تحلیلی هر حوزه و تشریح آثار اجرای احکام برای ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه لازم است. علاوه بر این، در سال‌های اخیر، وجود پیوست عدالت و پیوست فرهنگی نیز توسط رهبر معظم انقلاب توصیه شده است. در حوزه بهره‌وری در ادامه خواهیم دید که چگونه، عدم دسترسی به مدل مفهومی مدنظر دولت، توانایی انحراف سیاست‌ها و عدم تحقق اهداف خواهد شد، لکن اگرچه سازمان برنامه‌وبودجه کشور به‌عنوان نماینده اصلی دولت در ارائه گزارش توجیهی لایحه برنامه هفتم است، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی دو جلسه مفصل مدیریتی و کارشناسی به بررسی مدل مفهومی اولیه مدنظر سازمان ملی بهره‌وری پرداخت که البته آن را نمی‌توان مدل مفهومی مصوب دولت دانست.

۸. براساس چرخه سیاستگذاری، علاوه بر گزارش‌های نظام مسائل، یکی از مهم‌ترین اسناد و گزارش‌های مورد استفاده برای سیاست‌پژوهی و ارائه احکام قانونی، همانا گزارش‌های نظارتی و عملکرد است. از این‌رو، قطعاً گزارش نظارت بر اجرای برنامه‌های پنجم و به‌خصوص، برنامه ششم توسعه کشور به‌صورت عام و نیز گزارش‌های نظارتی حوزه‌های مختلف ازجمله گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری، برنامه‌های اصلاح نظام اداری دولت یازدهم و دوازدهم،^۱ عملکرد نقشه راه تحقق دولت الکترونیک، برنامه جامع بهره‌وری و نظام ملی ارتقای بهره‌وری به‌صورت خاص، بهترین و پرکاربردترین اسناد هستند، اما گزارش تفصیلی نظارتی برنامه ششم توسعه به تفکیک حوزه‌ها و احکام در دسترس نیست و فقط آخرین گزارش در دسترس، گزارش عملکرد برنامه ششم در سال اول اجرای آن است که سازمان برنامه‌وبودجه منتشر کرده است. این مهم در زمینه بهره‌وری نیز مصداق بارزتری پیدا می‌کند. زیرا علاوه بر قانون برنامه ششم توسعه کشور، مقررات متعددی در زمینه بهره‌وری وضع و ابلاغ شده که درخصوص عملکرد و چالش‌ها و موانع آنها، گزارشی در دست نیست. علاوه بر این، با عنایت به اهمیت و

۱. برنامه اصلاح نظام اداری در دولت دوازدهم مشتمل بر ۷۲ اقدام بوده است.

جایگاه برنامه‌های توسعه، جای سؤال است که چرا در کشور، گزارش تفریغ بودجه وجود دارد، اما گزارش تفریغ برنامه سازوکار مشخصی ندارد؟

۹. بررسی سیاست‌های کلی برنامه ششم و مقایسه آن با سیاست‌های کلی برنامه هفتم حاوی یک یافته اساسی برای نظام اداری است. رهبر معظم انقلاب در سیاست‌های کلی برنامه ششم، ضمن اشاره کلی به سیاست‌های کلی نظام اداری، با اصالت‌بخشی به سازوکارهای مبارزه با فساد، تنها در بند «۳۹» به ارتقای سلامت نظام اداری تأکید داشته‌اند: «بند «۳۹»- ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مرتبط»، اما در بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور صراحتاً تحول در نظام اداری را مورد تأکید قرار دادند: «بند «۲۵» - تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، به‌روزرسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و رفع فساد و زمینه‌های آن در مناسبات اداری». بنابراین، مشاهده می‌شود که ضمن افزایش اهمیت و ضرورت پرداختن به نظام اداری در مقایسه با دیگر برنامه‌های توسعه‌ای، برای این نظام، تحول و هوشمندسازی را لازم دانستند، البته باید اذعان کرد که تحول الزاماً به معنای اصلاح ساختار نیست، بلکه با بهره‌مندی از روش‌های دیگر مانند بهبود فرایندها، تغییر و جابه‌جایی مدیران و کارمندان؛ ارتقای ضمانت‌های اجرایی؛ مشارکت‌گیری از مردم در فرایند نظارت همگانی و تغییر جایگاه‌ها می‌توان بستر تحول را ایجاد کرد. علاوه بر این، پیچیدگی امر تحول به دلیل الزام سازمان‌ها به اداره امور و استمرار رویه‌های جاری است. یعنی تحول به معنای حذف یک رویه نیست، بلکه شناسایی مسئله و حل آن مسئله با استفاده از روش‌های کارآمد، بدون خدشه‌وارد کردن به اداره امور است [۱۱]. دولت سیزدهم در اسفندماه سال ۱۴۰۰ اقدام به ابلاغ سند تحول دولت مردمی کرد که نظام اداری در آن دارای فصل اختصاصی بوده و صفت فرابخشی را به نظام اداری اعطا کردند [۱۲]. همچنین به استناد مجموعه گزارش‌های معتبر و مطالعات کارشناسی، موضوع فساد و ناکارآمدی نظام اداری جزو ۹ چالش بحران‌ساز اشاره شده است. از این‌رو، می‌توان چنین استنباط کرد که دولت از ابتدای استقرار، تلاش داشته است ضمن تبیین چالش‌ها، به ارائه راهکارهای سیاستی مشخص پرداخته و تلاش مضاعفی را برای اجرای مؤثر آن راهکارها مصروف دارد، اما مشخص نیست که چه اتفاقی در رویکردها و عملکرد دولت سیزدهم اتفاق می‌افتد که در احکام برنامه هفتم، به خصوص فصل نظام اداری و ارتقای بهره‌وری، به‌طور کامل و مشخصی، راهبردها و احکام ناظر بر اغلب موضوعات، یا مسکوت مانده و یا به صورت حل‌نشده، به شورای عالی اداری محول شده است. در مقطع فعلی برنامه‌ریزی توسعه‌ای که باید بدانیم چه چالش‌هایی داریم و چه باید بکنیم، چه اتفاقاتی افتاده است که بنیان راهبردی برنامه‌های توسعه به صورت تقلیل‌گرایانه، به ارائه چندین حکم ناکافی رسیده است؟



۱۰. قانون مدیریت خدمات کشوری به همراه مقررات متعدد خود به عنوان یک بسته سیاستی نسبتاً جامع، مورد مراجعه زیادی قرار دارد. با عنایت به کارکرد برنامه‌های توسعه، امری محتمل است که احکام برنامه هفتم مبادرت به تغییر رویه و سازوکارها و خط‌مشی‌های مصرح در قانون مدیریت خدمات کشوری کنند. از این رو، شایسته است با هدف تکمیل برنامه‌های اصلاح نظام اداری، در صورت نیاز و با هدف ارتقای انسجام سیاست‌ها و احکام قانونی، چارچوب و معیارهای لازم برای تغییر قانون مدیریت خدمات کشوری را نیز تعیین کرده و از اتکا به استدلال مؤخر و مقدم بودن قانون برنامه هفتم پرهیز کرد تا بتوان بر آن اساس سیاست‌های نظام اداری را ارتقا بخشید.

۱۱. به دلیل اهمیت جایگاه نظام اداری در نظام برنامه‌ریزی توسعه‌ای کشور، ارائه برنامه راهبردی برای اصلاح نظام اداری واجد پیچیدگی‌ها و حساسیت‌های فراوانی است. از این رو، ضمن تأکید مجدد بر ضرورت دسترسی به گزارش توجیهی فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه کشور، براساس واقعیت‌های آماری و نهادی نظام اداری، خاطر نشان می‌دارد در مقدمه لایحه برنامه هفتم توسعه کشور به ۱۷ راهبرد اشاره شده که مشتمل بر راهبردهای اقتصادی (۱۰ عدد)، راهبردهای اداری (۶ عدد) و راهبرد سیاسی (۱ عدد) است. اگرچه پیش‌بینی می‌شود که این راهبردها در گزارش اصلی توجیهی، اصلاح و کامل‌تر باشند، اما مشخص نیست که طی چه مطالعه و بررسی کارشناسی به این راهبردها نائل آمده‌اند و ارتباط این راهبردها با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور چیست؟ انتظار می‌رود که مجلس شورای اسلامی برای نیل به یک نظام اداری کارآمد، هوشمند، عادلانه، سالم، منضبط، شفاف، پاسخگو، مردم‌پایه، هماهنگ، هم‌افزا، مترقی، بهره‌ور، فناور و دانش‌بنیان در دوره زمانی سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶ تدابیری را مدنظر قرار داده و اقدام به اصلاح و تکمیل سیاست‌ها کند.

۱۲. اگر راهبردهای مورد اشاره و حتی سیاست‌ها و احکام پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم به دو حوزه اداری و غیر اداری تقسیم شود، می‌توان چنین ادعا کرد که راهبردها و احکام اداری به‌طور قطع آثار مستقیم بر سایر نظام‌ها (اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی) و ازسوی دیگر راهبردها و احکام غیراداری آثار غیرمستقیم بر نظام اداری خواهند داشت. برای مثال، راهبرد ارتقای مدیریت سرمایه انسانی که در نظام اداری مطرح می‌شود، حتماً نیازمند اصلاح سیاست‌های مالی و رفع نارسایی‌های نسبی موجود در حوزه حقوق و دستمزد است. همچنین، راهبرد کاهش انحصار و مداخلات دولتی در اقتصاد که در چارچوب نظام اقتصادی مطرح می‌شود، برای تحقق قطعاً نیازمند اصلاح نظام اداری و نظام تصمیم‌گیری و رفع امکان امضاهای طلایی در نظام اداری است. از این رو است که نگرش سیستمی و جامع داشتن به برنامه‌های توسعه ضرورت بیش از پیش پیدا خواهد کرد. در مورد بهره‌وری نیز، بعضاً بهره‌وری را می‌توان دارای آثار مستقیم بر یک بخش دانست و ازسوی دیگر، می‌توان استدلالی مطرح کرد که تحقق رشد بهره‌وری محور را متأثر از سیاست‌های آن بخش در نظر گرفت.

۱۳. برنامه‌ریزی توسعه‌ای کشور باید راهبردهایی را وضع کند که در طول دوره برنامه، کلیه امور و حوزه‌های زیرمجموعه نظام اداری را با آن راهبردها و ترتیبات منبعث از آنها بتوان پیگیری کرد. به بیان دیگر، راهبردهایی که جامعیت حوزه‌های نظام اداری را پوشش بدهد. حوزه‌ها و سرفصل‌های نظام اداری عبارتند از: «مهندسی نقش و ساختار دولت؛ اندازه دولت؛ امور ساختار و تشکیلات؛ نظام‌های مدیریتی؛ نظام‌های استخدامی و مدیریت نیروی انسانی؛ نظام آموزشی و ارتقادهنده آگاهی‌های عمومی و اختصاصی کارکنان؛ هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک؛ اصلاح فرایندها و بهبود روش‌های انجام کار؛ شفافیت و پاسخگویی؛ کیفیت ارائه خدمت به مردم و حفظ حقوق شهروندی و کرامت مردم؛ جایگزینی قواعد به جای سلیقه؛ حذف امضاهای طلایی؛ توسعه فرهنگ سازمانی؛ اشتراک‌گذاری و دسترسی اطلاعات؛ مدیریت بهره‌وری سازمانی؛ نظارت و کنترل؛ ارزیابی عملکرد و ارزشیابی کارکنان؛ ساختار انگیزشی، نظام جبران خدمات و نظام پاداش‌دهی؛ موقعیت‌های تعارض منافع؛ سازوکار تحلیل و ارتباط با ذی‌نفعان؛ دیجیتالی کردن و تحول دیجیتال؛ سلامت نظام اداری؛ مبارزه با تبعیض و فساد و تخلفات اداری؛ مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی». بنابراین لازم است قانون برنامه هفتم توسعه، شامل جامعیت مذکور باشد.

۱۴. نظام اداری کشور (به اعتبار پدیده‌هایی مانند وابستگی به مسیر طی شده، دولت فرومانده، موقعیت‌های تعارض منافع)، به ناچار با انباشت تجمعی مسائل روبه‌رو بوده است. بنابراین فارغ از ارائه احکام حقوقی، شایسته است دولت با محوریت سازمان اداری و استخدامی کشور، نظام مسائل نظام اداری تدوین و در اختیار پژوهشگران و سیاست‌پژوهان قرار گیرد. از این رو، برخی موانع و مسائلی که سال‌هاست که گریبان نظام اداری را گرفته، با ساده‌انگاری یا احاله دادن به شورای عالی اداری یا سازمان اداری و استخدامی نباید انتظار حل آنها را داشت. بنابراین رویکرد بهینه برنامه هفتم می‌تواند اتخاذ رویکرد حل مسئله و توجه به الزامات و اقتضائات رفع آن مسئله عمیق باشد و یا تعیین راهبرد اصلاحی و سیاستگذاری بهینه موردی برای هریک از مسائل در قوانین موضوعه دیگر. بنابراین، نباید و نمی‌توان انتظار حل کلیه مسائل نظام اداری و بهره‌وری را از برنامه هفتم داشت، اما باید بستر قانونی و راهبردی لازم برای ریل‌گذاری مناسب و علمی مسائل اولویتی نظام اداری و بهره‌وری را فراهم کند. شایان توجه است که در سال‌های اخیر مطالعات و کتب متعددی درخصوص نظام مسائل نظام اداری منتشر شده‌اند [۳].

بنابراین علاوه بر اهمیت موضوع نظام اداری در برنامه هفتم توسعه، مشاهده می‌شود که به دلیل اثرگذاری مستقیم عملکرد نظام اداری بر پیشبرد امور بهره‌وری، شایسته است در تعیین راهبرد و خط‌مشی برای ارتقای نظام بهره‌وری با هدف تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری



کل عوامل تولید، از ترتیبات مقرر در نظام اداری و واقعیات این نظام غفلت نکرد. از این رو، تصمیم‌گیری بهینه در خصوص نظام بهره‌وری نیازمند بررسی ملاحظات موجود نظام اداری بوده و است [۴].

۳. مبانی و مفاهیم بهره‌وری

بهره‌وری، تعاریف متعددی دارد که اهم آن به شرح ذیل است:

- حاصل تقسیم حجم ستانده‌ها بر حجم داده‌ها را گویند.
- صرف کمترین میزان منابع برای تولید محصول (بدون افت کیفیت).
- میزان خروجی و سود سازمان نسبت به هزینه‌ها. یعنی اگر سازمانی بتواند با ثابت نگه‌داشتن کیفیت، از میزان هزینه‌های خود بکاهد، بهره‌وری را ارتقا داده است.
- حاصل ضرب اثربخشی در کارایی. اثربخشی یعنی میزانی که فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده تحقق یافته و نتایج برنامه‌ریزی شده به دست آمده است (کار درست کردن). از طرف دیگر، کارایی یعنی رابطه بین نتیجه به دست آمده و منابع استفاده شده (درست کار کردن). بنابراین اولاً، کاری که انجام می‌شود باید کار درست و مفید باشد و ثانیاً، این کار به بهترین شکل ممکن انجام پذیرد و در راستای اهداف باشد که می‌توان در مجموع، این تعریف را نیز برای بهره‌وری بر شمرده: انجام درست کار درست.
- آژانس بهره‌وری اروپا (EPA)، بهره‌وری را در درجه اول یک دیدگاه فکری می‌داند که همواره سعی در بهبود وضع موجود دارد. بهره‌وری مبتنی بر این عقیده است که انسان می‌تواند کارها و وظایفش را هر روز بهتر و با اخذ نتایج برتر از روز گذشته به انجام برساند.
- سازمان بهره‌وری آسیایی (APO)، بهره‌وری را در یک مفهوم یکپارچه تعریف می‌کند که ترکیبی از مفاهیم رشته‌های مختلف مانند علوم، مهندسی، اقتصاد، مالی و روانشناسی را دربرمی‌گیرد. بهبود یا ارتقای بهره‌وری عموماً از طریق تلاش‌های مشترک حاصل می‌شود که موضوعات خاصی را که بر عملکرد یک سیستم تأثیر می‌گذارد هدف قرار می‌دهد.

اگرچه تعاریف متعددی که منبعث از رویکردها و دیدگاه‌های علوم مختلف به بهره‌وری است، ارائه می‌شود، اما منطق و مفهوم اساسی آن را می‌توان از میکروسکی (۱۹۷۲) وایر من (۲۰۰۵) دریافت که: رشد اقتصادی از دو روش محقق می‌شود: ۱. افزایش کمی نهاده‌ها و عوامل تولید؛ (تزریق بیشتر نیروی کار و سرمایه، رشد مبتنی بر نهاده) ۲. ارتقای بهره‌وری (بهینه‌سازی و بالا بردن کیفیت). برخلاف رشد گسترده (رشد نهاده‌محور) که بر بسط کمی نیروی انسانی و سرمایه ملموس به عنوان موتور محرک رشد اقتصادی متکی است، رشد بهره‌وری محور بر استفاده کارا و اثربخش از منابع متمرکز است. بنابراین ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید، در مقابل رشد گسترده، منجر به رشد با کیفیت می‌شود. اگرچه رشد عمیق بدون بسط منابع و عوامل تولید در بلندمدت امکان‌پذیر نیست، اما به طور عمده تنها رشد عمیق

است که می‌تواند تضمین‌کننده رشد اقتصادی پایدار و بهبود کیفیت زندگی جوامع باشد. نکته قابل تأمل این است که در یک اقتصاد مطلوب، افزایش کمی نهاده‌ها توأم با ارتقای بهره‌وری، یک حلقه تشدید شونده مانا را به‌منظور تحقق رشد اقتصادی پایدار می‌سازند. لذا در شرایطی که بهره‌وری وضعیتی نامطلوب داشته باشد، سرمایه‌گذاری و افزایش کمی منابع انسانی بر رشد اقتصادی پایدار، چندان مؤثر نیست و از طرف دیگر تداوم رشد بهره‌وری در بلندمدت نیز بدون سرمایه‌گذاری میسر نخواهد بود.

بنابراین ملاحظه می‌شود که بهره‌وری منحصر به سیستم‌های تولیدی و صنعتی نیست و شامل هر فرایندی است که به‌منظور تولید کالا یا خدمت مشخص طراحی و پیاده‌سازی شده است. دستیابی به سطح بالایی از بهره‌وری از طریق یک نظام یکپارچه و یادگیرنده به‌دست می‌آید که در طول زمان از طریق بهبود مستمر و ترکیب بهینه عوامل تولید دائماً در سطح بالاتری از تعالی و بهره‌وری را تجربه می‌کند. تجربه نشان داده که در این نظام، «تدبیر» و «نوآوری» دو پیشران اصلی ارتقای بهره‌وری هستند و با توجه به پیچیدگی سیستم‌های هدف، بهره‌وری موضوعی چند رشته‌ای و بلکه فرارشته‌ای است [۱۴]. علاوه بر تعاریف و منطق اصلی بهره‌وری که اشاره شد، باید به این نکته اذعان کرد که دسته‌بندی‌های مختلفی برای بهره‌وری ارائه می‌شود که هر یک سعی در کاربست منطق اصلی بهره‌وری در حوزه یا بخش مورد نظر است. تفکیک‌های موضوعی، بخشی، کارکردی، زمانی، سطوح جغرافیایی، سیاستی و دسته‌بندی منبعث از ماهیت حقوقی، از مهم‌ترین دسته‌بندی‌های بهره‌وری هستند.

❖ دسته‌بندی موضوعی: بهره‌وری سرمایه، نیروی کار، کسب‌وکار، مدیریت و سازمان.

❖ دسته‌بندی زمانی: بهره‌وری در زمان کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت.

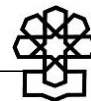
❖ دسته‌بندی بخشی: بهره‌وری بخش‌های کشاورزی، نفت، معدن، صنعت، آب و برق و گاز، ساختمان، حمل‌ونقل و انبارداری، ارتباطات، آموزش، رفاه اجتماعی، گردشگری، اداری، بازرگانی، فرهنگ، فناوری و امور دانش‌بنیان که دسته‌بندی غالب در برنامه ششم توسعه بوده است.

❖ دسته‌بندی کارکردی: بهره‌وری فرایند و سازوکارهای سیاستگذاری، تنظیم‌گری، عملیاتی، اجرایی، کنترلی، نظارتی، ارزیابی، ترویجی و مطالعاتی.

❖ دسته‌بندی سطح جغرافیایی: بهره‌وری در سطح بین‌الملل، قاره آسیا، خاورمیانه، ملی، منطقه‌ای، استانی، شهرستان و شهری.

❖ دسته‌بندی سیاستی: بهره‌وری در سیاست‌های پولی، مالی، ارزی، تجاری، صنعتی و توسعه‌ای.

❖ دسته‌بندی منبعث از ماهیت حقوقی: بهره‌وری بخش عمومی، دستگاه اجرایی، بخش خصوصی، بخش تعاونی، شرکت‌های دولتی، شرکت‌های چندملیتی، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی.



فارغ از دسته‌بندی‌های مختلف، موضوع محاسبه و اندازه‌گیری و ارزیابی بهره‌وری نیز از اهمیت فراوان برخوردار است. در این خصوص باید توجه داشت که دسته‌بندی به‌خودی خود اصالت و اهمیت ندارد، بلکه اتکا به دسته‌بندی خاص، برای تسهیل برنامه‌ریزی، رصد، پایش و ارزیابی است. از این‌روست که هم براساس رژیم‌های آماری و شاخص‌های کلان اقتصادی و هم مطابق با ادبیات و دیدگاه نظری به بهره‌وری، اغلب دسته‌بندی بخشی را مورد توجه و اتکا قرار می‌دهد که به‌نظر صحیح است. زیرا ضمن اینکه باید واقعیات و ملاحظات نظام آماری برای جمع‌آوری داده‌های واقعی را در نظر گرفت، باید توجه داشت که بخش‌های مختلف اقتصادی- اجتماعی دارای فنون و اصول خاص خود هستند. یعنی آن‌گونه که بهره‌وری بخش کشاورزی را رصد و ارزیابی می‌کنیم، نمی‌توان بهره‌وری انرژی را راهبری کرد. علاوه بر این، رشد و پیشرفت که به‌نوعی در تولید ناخالص داخلی کشور متبلور می‌شود، دارای یک نظام آماری شناخته شده و پرباقه و مبتنی بر توافق بین‌المللی است. از این‌رو، نزدیک‌ترین معیارها و داده‌ها برای رصد آماری بهره‌وری با هدف تعیین سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی نیازمند رویکرد و دسته‌بندی بخشی است [۱۳].

نکته حائز اهمیت دیگر اینکه اتکا کردن به دسته‌بندی بخشی، منافاتی با توجه کردن به سایر دسته‌بندی‌ها ندارد. بنابراین با اصالت دادن به رشد بهره‌وری محور، همانند کلیه کشورها، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، مهم‌ترین شاخص برای ارتباط دادن موضوعات و دسته‌بندی‌های اشاره شده به رشد بهره‌وری محور است. به عبارت دیگر، پیگیری بهره‌وری موضوعی یا منبعث از ماهیت حقوقی، در نهایت باید منجر به رشد شاخص بهره‌وری کامل عوامل تولید شود.

بنابراین، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید و تحولات آن، به تصویر کشنده پیشرفت فنی، توسعه سرمایه انسانی، تغییر در ترکیب عوامل تولید، اصلاحات ساختاری، کیفیت سیاست‌گذاری و در مجموع، کارایی ترکیب نهاده‌هاست. این شاخص یکی از مهم‌ترین نماگرهای نشان‌دهنده رشد بلندمدت اقتصادی کشورهاست. بخشی از رشد اقتصادی که نمی‌توان آن را به افزایش کمی نهاده‌های تولید، یعنی رشد موجودی سرمایه و رشد ساعات اشتغال نسبت داد را رشد حاصل از بهره‌وری کل عوامل تولید می‌نامند. با توجه به اینکه این رشد ناشی از استفاده کارا تر و اثربخش‌تر از منابع حاصل شده است، کیفیت رشد اقتصادی را نمایندگی می‌کند. پایداری، استمرار و فراگیری رشد اقتصادی، منوط به وجود رشد بهره‌وری محور است [۱۴]. از این‌رو، قانونگذاری در ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور، هدف‌گذاری ۲.۸ درصد از رشد ۸ درصدی سالیانه را انجام داد و برای این مهم نیز، به تفکیک بخش‌ها، اهداف بهره‌وری هر بخش را نیز بیان کرد. علاوه بر این، در مواد (۴) و (۵) قانون مذکور نیز، احکام و رویکردها را برای تحقق این رشد بهره‌وری محور ابلاغ شد.

یکی از چارچوب‌های مفهومی توضیح‌دهنده بهره‌وری توسط سازمان بهره‌وری آسیایی با نام شاخص آمادگی بهره‌وری^۱ برای به‌کارگیری در سطح کشورها ارائه شده که مشتمل بر چهار تغییر است: ۱. انگیزه کسب‌وکارها برای ارتقای بهره‌وری. ۲. قابلیت‌ها. ۳. کارایی بازارها. ۴. ثبات اقتصادی. متأسفانه ارزیابی سال ۲۰۲۰ سازمان بهره‌وری آسیایی از شاخص مذکور برای ایران، تنها از کشور بنگلادش، وضعیت بهتری داشته و رتبه ۱۶ از ۱۷ کشور را کسب کرده، البته در زیر شاخص کارایی بازارها، وضعیت ایران از بنگلادش هم بدتر (رتبه آخر) گزارش شده است [۲۵].

عوامل مؤثر بر بهره‌وری

رویکردهای مختلفی نسبت به تعیین عوامل مؤثر بر بهره‌وری وجود دارد که تقسیم‌بندی‌های مختلفی ارائه می‌کنند. فارغ از اینکه چه مکاتبی با چه رویکردهایی به بهره‌وری می‌نگرند، اهم عوامل مؤثر بر بهره‌وری در قالب عوامل داخلی و بیرونی به شرح ذیل است:

عوامل داخلی مؤثر بر بهره‌وری:

الف) عوامل سخت‌افزاری: استفاده مؤثر و بهینه از ماشین‌آلات و تجهیزات، حذف کمبودها، استفاده کارا از ظرفیت تولید و کارخانه، بهینه‌سازی شیوه بهره‌برداری.

- ب) عوامل نرم‌افزاری: مدیریت بهینه منابع انسانی، ساختار سازمانی و تقسیم و توزیع قدرت، سیستم‌ها و فرایندهای انجام کار، سازوکارهای کنترل و ارزیابی، شیوه‌های مدیریت، چگونگی بهره‌مندی از نوآوری و تکنولوژی تولید، بهره‌مندی مؤثر از نرم‌افزارها و هوش مصنوعی، ساختار انگیزشی تولید و انجام وظایف.

عوامل خارجی مؤثر بر بهره‌وری:

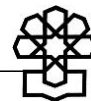
- الف) متغیرهای اقتصادی: ثبات و پیش‌بینی‌پذیری متغیرها و شاخص‌های کلان اقتصادی اعم از جمعیت، نرخ بیکاری، تورم، ارز، کسری بودجه، نرخ بهره و....

ب) منابع طبیعی: ظرفیت و شیوه بهره‌برداری از منابع (آب، زمین، انرژی و...) و موقعیت جغرافیایی و محیط پیرامونی.

پ) سیاست‌های اقتصادی داخلی و بین‌المللی: کیفیت سیاست‌گذاری مالی، پولی، ارزی، تجاری، صنعتی، دستمزد، انرژی و توسعه‌ای؛ استانداردهای زیست‌محیطی؛ سازوکار تسهیم و تخصیص امتیازات و حمایت‌ها؛ کیفیت تنظیم‌گری یا مداخلات در نظام قیمت‌گذاری؛ وضعیت زیرساخت‌ها.

عوامل مؤثر بر بهره‌وری بلندمدت: ایجاد و توسعه محصولات جدید؛ معرفی روش‌های تولید جدید؛ توجه به کیفیت و بازدهی سرمایه‌گذاری؛ ارجحیت به تکمیل ظرفیت‌های خالی در ارائه تسهیلات و حمایت‌های

1. Apo productivity Readness.



اعتباری به نظام تولید؛ عقلایی کردن ساخت اقتصادی؛ مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی؛ ارتقای نقش اتحادیه‌ها و انجمن‌های صنفی؛ یافتن کانال‌های جدید بازاریابی؛ ارتقای نظام انگیزشی تولید و کار؛ محدود کردن رویه‌ها و فعالیت‌های نامولد.

۴. پیشینه سیاستی و سازمانی بهره‌وری در ایران

در سال ۱۳۴۴ خورشیدی مقارن با سال ۱۹۶۵ میلادی، ایران با وجود نداشتن تشکیلات بهره‌وری، به عضویت سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) درآمد. در سال ۱۳۶۷ مجلس شورای اسلامی تمدید عضویت ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی را مورد تصویب قرار داد و وزارت صنایع سنگین وقت، مسئولیت دبیرخانه‌ای آن را به‌عهده گرفت تا تشکیلات بهره‌وری به‌طور مستقل در سال ۱۳۷۱ راه‌اندازی شود. به این ترتیب در مجمع عمومی فوق‌العاده شرکت «دنا سنگ» وابسته به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مورخ ۱۳۷۲/۰۴/۲۸، نام شرکت مذکور به شرکت «سازمان بهره‌وری ملی ایران» تغییر یافت و مواردی از اساسنامه آن نیز اصلاح شد تا متولی بهره‌وری کشور باشد. این شرکت تا اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۷ به فعالیت خود ادامه داد. سپس براساس مصوبه شورای عالی اداری کشور، شرکت «سازمان بهره‌وری ملی ایران» با توجه به جایگاه فرابخشی آن به شرکت «سازمان ملی بهره‌وری ایران» تغییر نام داد و از این وزارتخانه منفک و به سازمان امور اداری و استخدامی کشور ملحق شد. در سال ۱۳۷۸ با ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌وبودجه و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مالکیت شرکت «سازمان ملی بهره‌وری ایران» به این سازمان انتقال یافت و در سال ۱۳۸۴ شرکت مذکور منحل و سپس در سال ۱۳۸۵ «مرکز ملی بهره‌وری ایران» ایجاد شد. پس از آن در سال ۱۳۹۰ براساس ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه، سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌عنوان مؤسسه دولتی وابسته به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و با استفاده از امکانات موجود ایجاد شد. آیین‌نامه اجرایی ماده (۷۹) در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۱ به تصویب هیئت وزیران رسید و در ۱۲ دی‌ماه همان سال، ازسوی معاون اول رئیس‌جمهور ابلاغ شد و این سازمان تا تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۷ به‌عنوان زیر مجموعه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به‌کار خود ادامه داد. پس از احیا و تجدید ساختار دوباره سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۹۳، «سازمان ملی بهره‌وری ایران» به‌عنوان یکی از سازمان‌های تابعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به فعالیت خود ادامه می‌داد تا تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۷ که با تصویب‌نامه شورای عالی اداری (با توجه به تفکیک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) به‌عنوان سازمان وابسته به سازمان اداری و استخدامی کشور به فعالیت خود ادامه می‌دهد. همچنین سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌عنوان دبیرخانه سازمان بهره‌وری آسیایی در ایران فعالیت می‌کند [۲۵].

پیشینه سیاستی و تقنین

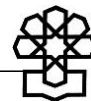
جدول ۱. عناوین اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه بهره‌وری

عناوین اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه بهره‌وری	
سیاست‌های کلی: نظام اداری؛ اصلاح الگوی مصرف؛ تشویق سرمایه‌گذاری؛ اشتغال؛ آمایش سرزمین؛ نظام در بخش کشاورزی؛ در بخش صنعت؛ در بخش حمل‌ونقل؛ در بخش منابع آب؛ در بخش انرژی؛ در بخش منابع طبیعی؛ در بخش شهرسازی؛ در خودکفایی دفاعی و امنیتی؛ تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی؛ اقتصاد مقاومتی؛ ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش؛ جمعیت؛ سلامت؛ علم و فناوری؛ محیط زیست و سیاست‌های کلی برنامه‌های سوم، چهارم، پنجم، ششم و هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.	اسناد بالادستی
قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی؛ تبصره «۳۵» قانون برنامه دوم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن؛ مصوبه ۸۰۷۰ قانون برنامه سوم توسعه؛ ماده (۵) قانون برنامه چهارم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن؛ ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن؛ ماده (۵) قانون برنامه ششم توسعه؛ آیین‌نامه اجرایی بند «و» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.	قوانین و مقررات

فارغ از عملکرد قوانین و مقررات فوق‌الذکر، نکته قابل‌تأمل این است که بهره‌وری که عهده‌دار مسئولیت خطیر تحقق ۲.۸ واحد درصدی از رشد ۸ درصدی سالیانه کشور است، با نوعی فقر سیاستی در سطح قانون و جامعیت و یکپارچگی سیاست‌های مصوب روبه‌روست. لذا شایسته است، برنامه هفتم برای این عدم تناسب بین اهداف و رسالت و پیچیدگی‌های امر بهره‌وری با جایگاه فعلی و سیاست‌های مصوب اختصاصی این حوزه تناسب تدابیری بیاندیشد. با وجود این، برخی احکام و سیاست‌ها برای نظام بهره‌وری کشور از اهمیت خاصی برخوردار هستند که در ادامه به آنها به‌صورت تاریخی اشاره می‌شود:

✓ عضویت ایران در سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) به‌عنوان سازمان پیش‌رو در زمینه بهره‌وری، از زمان تأسیس آن سازمان وجود داشت که با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن‌ماه سال ۱۳۵۷، عضویت ایران معلق شده تا در سال ۱۳۶۷ و با تصویب مجلس شورای اسلامی، مجدداً به عضویت آن سازمان در آمده است. سازمان ملی بهره‌وری (در عین تغییر و ماهیت حقوقی خود) عهده‌دار امور دبیرخانه‌ای این سازمان در کشور ماست و کلیه برنامه‌ها، ارتباطات، امور آموزشی، ترویجی، آمار و داده‌ها و پرداخت حق عضویت را مدیریت می‌کند. سازمان بهره‌وری آسیایی در آخرین اقدام آماری، گزارش جامع سال ۲۰۲۲ را منتشر کرده است.

✓ سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در ساخت حقوقی- سیاسی کشور از جایگاه عالی برخوردار بوده و جزو اسناد بالادستی محسوب می‌شود. بررسی کلیه سیاست‌های کلی مؤید این مطلب



است که نه تنها رشد بهره‌وری محور در بسیاری از سیاست‌های کلی (تعداد ۲۷ سیاست کلی) دنبال شده است، بلکه نوعی تغییر خط‌مشی نیز در سیاست‌ها، به فراخور زمان و موضوع، رخ داده است.

✓ آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳۵» قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۷، هیئت وزیران، در این آیین‌نامه دستگاه‌های اجرایی مکلف به تشکیل کمیته بهره‌وری دستگاه شده و همچنین ۵ درصد از اعتبارات جاری را باید به امر بهبود و افزایش بهره‌وری در زمینه‌های نظام اداری، سیستم‌ها و روش‌های کار، استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته و ارتقای مهارت‌های مدیران، افزایش مشارکت فعال کلیه کارکنان در تمامی سطوح، بهبود نظام گزینش و انتصاب مدیران، مطالعه و سنجش و تحلیل بهره‌وری و سایر اقداماتی که به‌طور مشخص دارای نتایج عملی برای ارتقای بهره‌وری می‌شود اختصاص دهند. همچنین کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف به تکمیل و ارائه اطلاعات مطابق فرم‌های درخواستی سازمان برنامه‌بودجه شدند. نکته قابل توجه اینکه در این آیین‌نامه، امور بازنگری در شاخص‌های بهره‌وری به‌همراه نظارت بر حسن اجرای این آیین‌نامه برعهده سازمان برنامه‌بودجه بوده و گزارش کامل بهره‌وری در کشور را این سازمان به هیئت وزیران باید ارائه بدهد.

✓ در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۲ و طبق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، هیئت وزیران مصوب کرد که کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند چرخه مدیریت بهره‌وری (طراحی شاخص‌ها، تحلیل عوامل، برنامه‌ریزی و اجرا) را مستقر کرده و برنامه ارتقای بهره‌وری سازمان متبوع را با هماهنگی سازمان ملی بهره‌وری ارائه کنند. سازمان ملی بهره‌وری مسئول نظارت بر حسن اجرای این آیین‌نامه و ارائه گزارش به هیئت وزیران شده است. نکته مهم اینکه این آیین‌نامه در دوره برنامه سوم توسعه اجرا می‌شده است.

✓ برنامه چهارم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۸۳، در ماده (۵) خود سهم ۳۱.۳ درصد را برای سهم بهره‌وری کل عوامل در رشد تولید ناخالص داخلی را جهت تحول از یک اقتصاد نهاده‌محور به یک اقتصاد بهره‌ورمحور تعیین کرده و کلیه دستگاه‌های اجرایی را مکلف به تدوین اسناد ملی، بخشی، استانی، و ویژه برای ارتقای بهره‌وری در حوزه مربوطه کرده بود. متوسط رشد سالیانه برای بهره‌وری نیروی کار، سرمایه و کل عوامل تولید به ترتیب مقادیر حداقل ۳.۵، ۱ و ۲.۵ درصد تعیین شده بود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف شده بود نسبت به بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه شاخص‌های بهره‌وری و رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی اقدام کرده و تخصیص منابع مالی برنامه چهارم توسعه و بودجه‌های سنواتی را با توجه به برآوردهای مربوط به ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید و همچنین میزان تحقق آنها به عمل آورده و نظام نظارتی فعالیت‌ها، عملیات و عملکرد مدیران و مسئولان را براساس ارزیابی بهره‌وری متمرکز کند، البته آیین‌نامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۷ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد که در آن سیاست‌های قبلی را به‌نوعی تنفیذ کرده است. تنها وجه افتراق اینکه هیئت وزیران، مرکز آمار و بانک مرکزی را موظف به ارائه آمار و اطلاعات بهره‌وری در رشد اقتصادی (سطوح

کلان و بخشی) کرده است. در این آیین‌نامه، نظارت بر حسن‌اجرا برعهده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (به‌دلیل انحلال سازمان برنامه‌وبودجه کشور) قرار داده شده است [۵].

✓ ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه کشور ضمن تعیین سازمان ملی بهره‌وری به‌عنوان یک مؤسسه دولتی وابسته به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی را یک سوم در پایان برنامه هدف‌گذاری کرد و سازمان ملی بهره‌وری را مسئول برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، راهبری، پایش و ارزیابی بهره‌وری کل عوامل تولید ازجمله نیروی کار، سرمایه، انرژی و آب و خاک نمود. علاوه‌بر این، سازمان مکلف به ارائه برنامه جامع بهره‌وری کشور شامل شاخص‌های استاندارد بهره‌وری و نظام اجرایی ارتقای بهره‌وری، دربرگیرنده توزیع نقش‌ها و مسئولیت‌ها در کلیه بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی (اعم از بخش‌های دولتی و غیردولتی) جهت تصویب به هیئت وزیران شده است. همچنین حداکثر ۳ درصد از هر مرحله تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی در خزانه باید نگهداری شود و پرداخت آن به دستگاه منوط به ارائه تأییدیه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مبنی بر رعایت مصوبات موضوع این ماده و دیگر تکالیف قانونی مربوط به بهره‌وری است. هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی این ماده را در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۲ مشتمل بر ۱۱ ماده ابلاغ کرد و سازوکارهایی برای برنامه ارتقای بهره‌وری کشور، فرایند ارائه آمار و اطلاعات و ضمانت اجرای بودجه‌ای را تعیین کرده است که با توجه به اهمیت آن، کل متن آیین‌نامه ارائه می‌شود:

هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱ / ۸ / ۱۳۹۰ بنابه پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و به‌استناد ماده (۷۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه اجرایی ماده یادشده را به‌شرح زیر تصویب کرد:

ماده (۱) در این آیین‌نامه، واژه‌ها و اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به‌کار می‌روند:

الف) قانون: قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

ب) برنامه جامع بهره‌وری: برنامه‌ای مدون و لازم‌الاجرا برای ارتقای بهره‌وری عوامل تولید مشتمل بر شاخص‌های استاندارد بهره‌وری، نظام اجرایی ارتقای بهره‌وری و چرخه مدیریت بهره‌وری (اندازه‌گیری، تحلیل، برنامه‌ریزی، اجرا و بهبود) و توزیع نقش‌ها و مسئولیت‌ها در هریک از بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی اعم از دولتی و غیردولتی.

ج) شاخص‌های استاندارد بهره‌وری: شاخص‌های سنجش بهره‌وری هریک از عوامل تولید و بهره‌وری کل عوامل تولید.

د) شناسنامه: تعاریف، ویژگی‌ها و مشخصات دقیق شاخص‌های بهره‌وری.

ه) دستگاه اجرایی: دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۲۲) قانون.

و) معاونت: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.

ز) سازمان: سازمان ملی بهره‌وری ایران.

ماده (۲) وظایف سازمان به‌شرح زیر تعیین می‌شود:

الف) تهیه برنامه جامع بهره‌وری کشور.



ب) برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، راهبری، پایش و ارزیابی بهره‌وری کلیه عوامل تولید از جمله نیروی کار، سرمایه، انرژی، آب و خاک.

ج) برنامه‌ریزی و ارائه آموزش‌های تخصصی ارتقای بهره‌وری به تمامی دستگاه‌های اجرایی.

د) نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در شناسایی متغیرها و اجرای سیاست‌های اثرگذار بر رشد بهره‌وری.

ه) نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در انتشار اطلاعات مربوط به تغییرات بهره‌وری و اثر آن بر رشد اقتصادی.

و) نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص انجام تکالیف قانونی مربوط به ارتقای بهره‌وری و اخذ گزارشات از آنها به منظور ارائه گزارش نظارتی به معاونت.

ز) تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های مربوط به تعیین شاخص‌های بهره‌وری، سیاست‌ها و متغیرهای اثرگذار بر رشد بهره‌وری.

ح) تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های چگونگی انتشار اطلاعات بهره‌وری از سوی دستگاه‌های اجرایی.

ماده (۳) سازمان موظف است برنامه جامع بهره‌وری کل کشور را براساس اطلاعات دریافتی از دستگاه‌های اجرایی حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۱ تدوین و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید.

ماده (۴) دستگاه‌های اجرایی موظفند پس از ابلاغ برنامه جامع بهره‌وری، تغییرات بهره‌وری خود و بخش‌های مربوط و اثر آن بر رشد اقتصادی مربوط به بخش خود را تهیه و منتشر نمایند.

ماده (۵) معاونت‌های برنامه‌ریزی یا واحدهای سازمانی یا عناوین مشابه در دستگاه‌های اجرایی مسئولیت نظارت بر اجرای تکالیف قانونی بهره‌وری در دستگاه را برعهده داشته و موظف به انجام همکاری و هماهنگی لازم با سازمان می‌باشند.

ماده (۶) دستگاه‌های اجرایی موظفند گزارش سالانه ارزیابی بهره‌وری خود و بخش مربوط را براساس دستورالعمل‌های مربوط به سازمان ارسال نمایند.

ماده (۷) سازمان موظف است گزارش‌های سالانه اجرای برنامه جامع بهره‌وری کشور را تهیه و به معاونت ارائه نماید.

ماده (۸) مرکز آمار ایران موظف است با رعایت ماده (۶۸) قانون نسبت به تهیه و عملیاتی کردن برنامه اجرایی مربوط به تهیه آمار و اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌های بهره‌وری (شامل طرح‌های آمارگیری، پایگاه اطلاعات آماری کشور، سامانه اطلاعاتی عملیاتی و زمان‌بندی) اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی موظفند شناسنامه‌های مربوط را ظرف چهار ماه پس از ابلاغ این آیین نامه به مرکز آمار ایران ارائه نمایند.

ماده (۹) خزانه‌داری کل کشور حداکثر سه درصد از تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی را نزد خود نگهداری می‌کند. پرداخت این اعتبارات منوط به تأیید معاونت مبنی بر رعایت مصوبات موضوع ماده (۷۹) قانون و دیگر تکالیف قانون مربوط به بهره‌وری و احکام این آیین نامه می‌باشد.

تبصره- مجامع کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، بیمه‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌توانند بخشی از پاداش عملکرد و سایر پاداش‌های قانونی را به تحقق اهداف ارتقای بهره‌وری موکول نمایند.

ماده (۱۰) دستگاه‌های اجرایی موظفند سیاست‌ها و متغیرهای اثرگذار بر رشد بهره‌وری حاوی سیاست‌های تشویقی بخش‌های غیردولتی و شرکت‌های دولتی را شناسایی و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط اجرا نمایند.

ماده (۱۱) به سازمان اجازه داده می‌شود، به منظور شناسایی و تشویق فعالان اقتصادی غیردولتی و شرکت‌های دولتی در امر بهره‌وری و معرفی آنان به جامعه، جایزه ملی بهره‌وری را مطابق با دستورالعمل سازمان، اعطا نماید.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این آیین‌نامه، برای نخستین بار، تعداد ۸ وظیفه برعهده سازمان ملی بهره‌وری نهاده شده است. برنامه ارتقای بهره‌وری توسط هیئت وزیران باید تصویب و ابلاغ شود. دستگاه‌ها مکلف به تدوین و انتشار تغییرات بهره‌وری خود و بخش‌های مربوطه و اثر آن بر رشد اقتصادی مربوط به بخش خود (بعد از ابلاغ برنامه جامع بهره‌وری) شده‌اند. همچنین اگرچه سازمان ملی بهره‌وری موظف به تهیه گزارش اجرای برنامه جامع بهره‌وری کشور شده است، لکن گزارش مذکور را باید به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی تحویل دهد.

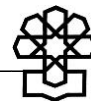
علاوه بر این، مرکز آمار (نه بانک مرکزی)، مسئول تهیه برنامه اجرایی مربوط به تهیه آمار و اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌های بهره‌وری شده و کلیه دستگاه‌ها مکلف به همکاری هستند. برای اولین بار نیز به مجامع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، بیمه‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی اختیار داده است تا بخشی از پاداش عملکرد و سایر پاداش‌های قانونی را به تحقق اهداف بهره‌وری موکول کنند.

✓ هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۱۱ در اجرای ماده (۷۹) قانون برنامه پنجم توسعه و در ادامه مصوبه پیشین (آیین‌نامه اجرایی ماده (۷۹) قانون مذکور)، برنامه جامع بهره‌وری کشور مشتمل بر ۱۱ بخش را ابلاغ کرد که اهم موارد مندرج در آن به شرح ذیل است:

۱- مقدمه: در این بخش، هدف‌گذاری سهم یک‌سومی رشد بهره‌وری محور در رشد ۸ درصد سالیانه را بیان کرده و تأکید داشته که برنامه جامع بهره‌وری کشور، سندی بلندمدت است که با اتکا به ترکیب دو نگرش راهبردی و فرایندی طراحی شده و این برنامه مبنای عمل سازمان ملی بهره‌وری ایران است. نکته قابل توجه اینکه اشاره شد، در مواقعی که رشد اقتصادی کمتر از حد انتظار ۸ درصدی باشد، در برنامه جامع بهره‌وری کشور که افق ۱۰ ساله را مدنظر دارد و در آن جهش بهره‌وری مدنظر است، حداقل ۲ واحد درصد از رشد اقتصادی باید از طریق رشد بهره‌وری تأمین شود [۳۱].

۲- تعاریف و اختصارات: در این بخش تبیین شده و برای بار اول شاخص‌های بهره‌وری را در سه نوع خود یعنی تک‌عامله، چندعامله و کل عوامل طبقه‌بندی کرده و همچنین بهره‌وری سبز و شاخص آن را نیز تعریف کرده است. در مجموع ۱۸ عبارت، تعریف شده است.

۳- در بخش سوم، شاخص‌های استاندارد بهره‌وری که مشتمل بر ۱۲ شاخص می‌باشد را تبیین و فرمول محاسبه آن را ارائه کرده است.



۴- در بخش چهارم، اصول و ارزش‌های هویتی نظام مدیریت بهره‌وری کشور در قالب ۱۰ اصل و ارزش بیان شده است.

۵- **مأموریت نظام مدیریت بهره‌وری کشور** (Mission) عبارتند از: برآورده کردن اصول و ارزش‌های نظام مدیریت بهره‌وری کشور در راستای تحقق اهداف برنامه جامع بهره‌وری کشور و دستیابی به سهم بهینه بهره‌وری در رشد اقتصادی و توسعه پایدار.

۶- **بیانیه چشم‌انداز آرمانی** (منظر متجلی-Vision) نظام مدیریت بهره‌وری کشور تبیین شده که عبارتند از: به‌وجود آمدن نظامی پویا و پایا در مدیریت بهره‌وری در تمام سطوح فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی جهت دستیابی به بیشترین اثرگذاری بهره‌وری بر رشد اقتصادی کشور.

۷- **اهداف** (Goals) نظام مدیریت بهره‌وری، ارتقای پایان و پویای بهره‌وری اقتصاد ملی تعیین‌شده است و تعداد ۷ هدف فرعی نیز تصریح شده است:

الف) ارتقای بهره‌وری در کشور در طول فرایند تولید تا مصرف و نیز در کلیه فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی با تأکید بر سهم یک‌سومی بهره‌وری از رشد اقتصادی کشور.

ب) بالا بردن دانش، فرهنگ و باور ملی در مورد جایگاه بهره‌وری، برای تداوم رشد بهره‌وری.

پ) شناخت مؤلفه‌های بهره‌وری در تمام سطوح بهره‌وری به‌منظور دستیابی به الگوی مدیریت بهره‌وری.

ت) دسترسی عموم به آمارها و اطلاعات بهره‌وری به‌صورت تفصیلی و برای تمام سطوح فعالیت‌های اقتصادی و فعالان اقتصادی.

ث) حصول اطمینان از قرار گرفتن روند رشد بهره‌وری در مسیر بهینه.

ج) دانش‌بنیان کردن بهره‌وری و بومی‌کردن دانش در مورد رشد بهره‌وری در سطوح و زمینه‌های مختلف برای گسترش دامنه حضور بهره‌وری در زندگی و جامعه و بالا بردن سهم بهره‌وری دانش‌بنیان در رشد بهره‌وری.

چ) شفاف‌سازی وضعیت بهره‌وری در کلیه سطوح فعالیت و فعالان اقتصادی از طریق شناخت وضعیت و مقایسه و ارزیابی داخلی و بین‌المللی، برای ارتقای فرهنگ بهره‌وری و آشناسازی جامعه با اهمیت آن.

علاوه بر این هدف کمی رشد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، میزان ۲.۷ درصد (سهم ۳۳.۳ درصد) تعیین شد. نکته قابل‌تأمل این است که هیئت وزیران تأکید کرده که اهداف کمی تعیین‌شده افق بلندمدت (۱۰) ساله را نشانه گرفته است [۲۱].

۸- در بخش هشتم، با اشاره به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و اصل چهل‌وچهارم قانون

اساسی، ۵ جهت‌گیری راهبردی را اعلام می‌دارد:

الف) گسترش بهره‌وری متکی بر توسعه پایدار.

ب) ارتقای بهره‌وری دانش‌بنیان.

پ) ارتقای بهره‌وری در بخش عمومی.

ت) ارتقای بهره‌وری بخش‌های غیردولتی (خصوصی و تعاونی).

ث) تقویت جایگاه سازمان.

۹- در بخش نهم نیز برای راهبردهای پنج‌گانه مطروحه در بخش هشتم، به‌ترتیب ۵، ۵، ۲، ۴ و ۲ راهبرد معرفی شده است.

۱۰- بخش دهم به **نظام فرایندی برنامه جامع بهره‌وری** کشور پرداخته و مراحل آماده‌سازی، سنجش بهره‌وری، طراحی و استقرار پایگاه‌های داده‌ای، تحلیل و عارضه‌یابی بهره‌وری، اجرا و پایش برنامه‌های ارتقای بهره‌وری را با تعیین متولیان و اقدام مدنظر تعیین کرده است.

۱۱- در بخش یازدهم **اقدامات اجرایی** مشتمل بر ۱۷ اقدام که اهم آن به‌شرح ذیل است:

- دستگاه‌ها مکلف به اجرای تکالیف قانونی بهره‌وری و اجرای نظام‌نامه متولی بهره‌وری هستند.
- تکلیف سازمان ملی بهره‌وری به اقدامات فرهنگی در همکاری با سازمان صداوسیما.
- تکلیف سازمان ملی بهره‌وری به تدوین دستورالعمل‌های سنجش، تحلیل و برنامه‌ریزی ارتقای بهره‌وری در دو حوزه خدمات عمومی و بنگاه‌های اقتصادی.

- تکلیف دستگاه‌های اجرایی به تدوین شاخص بهره‌وری اختصاصی خود با همکاری سازمان.
- تکلیف سازمان ملی بهره‌وری به محاسبه و انتشار شاخص‌های بهره‌وری و بخش‌های نه‌گانه از سال ۱۳۹۴ با همکاری مرکز آمار.

- دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند که برنامه سالیانه ارتقای بهره‌وری خود را تهیه و به سازمان ملی بهره‌وری ارائه نمایند.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف به ابلاغ دستورالعمل تعیین تکلیف ۳ درصد بودجه هزینه‌ای دستگاه‌ها شده است.

- در زمینه برنامه‌های آموزشی، خدمات فنی و مشاوره‌ای و افزایش آگاهی و دانش بهره‌وری، اختیاراتی به سازمان ملی بهره‌وری داده شده است.

- سازمان ملی بهره‌وری موظف شده است که پیشنهادات اصلاحی قانون و مقررات مرتبط را به مراجع ذی‌صلاح ارائه نماید.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف به گزارش چگونگی اجرای برنامه جامع بهره‌وری، هر ساله به هیئت وزیران شده است.

- سازمان ملی بهره‌وری مکلف شده هفت برنامه را براساس دستگاه‌ها تعیین‌شده، تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند. برنامه‌های ارتقای بهره‌وری سبز؛ ارتقای بهره‌وری نظام اداری؛ ارتقای بهره‌وری انرژی؛ ارتقای بهره‌وری متکی بر رقابت‌پذیری و نوآوری در چارچوب توسعه پایدار؛ ارتقای



بهره‌وری آب؛ ارتقای بهره‌وری در نظام آموزشی و نقش آن در ارتقای بهره‌وری نظام برنامه و بودجه‌ریزی [۱۵].

✓ در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب سال ۱۳۹۶)، تنها حکمی که در ارتباط با بهره‌وری آمده، مربوطه به ماده (۶۱) می‌باشد که به بهره‌وری آب پرداخته است.

ماده (۶۱) - به‌منظور حفظ ظرفیت تولید و نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی و دامی ازجمله گندم، جو، ذرت، برنج، دانه‌های روغنی، چغندر قند و نیشکر، گوشت قرمز، شیر و تخم‌مرغ، اصلاح الگوی مصرف براساس استانداردهای تغذیه، گسترش کشاورزی صنعتی و دانش‌بنیان، فراهم نمودن زیرساخت‌های امنیت غذایی و ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار اقدامات زیر انجام می‌شود:

- ۱- در صورت تأمین منابع در بودجه سالانه ارتقای بهره‌وری (راندمان) آبیاری بخش به حداقل شصت درصد (۶۰٪) پس از پنج سال از تصویب این قانون از طریق اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک ازجمله طرح‌های تجهیز و نوسازی، توسعه شبکه‌ها، زهکش‌ها و روش‌های نوین آبیاری و اجرای عملیات به زراعی و به نژادی و استمرار آن در سنوات بعدی.
- ۲- تحویل آب مورد نیاز کشاورزان به‌صورت حجمی براساس الگوی کشت هر منطقه و با مشارکت بخش دولتی و غیردولتی.
- ۳- ارتقای شاخص بهره‌وری مصرف آب در بخش کشاورزی و افزایش تولید محصول به‌ازای واحد حجم مصرفی.
- ۴- گسترش مبارزه تلفیقی با آفات و بیماری‌های گیاهی، مصرف بهینه سموم، کود شیمیایی، مواد زیست‌شناختی (بیولوژیکی) و داروهای دامی و همچنین مبارزه زیست‌شناختی (بیولوژیکی) و توسعه کشت زیستی (ارگانیسم) مدیریت تلفیقی تولید و اعمال استانداردهای ملی کنترل کیفی تولیدات و فراورده‌های کشاورزی در راستای پوشش تولید.
- ۵- نوسازی ماشین‌آلات کشاورزی و از رده خارج کردن ماشین‌آلات فرسوده کشاورزی و توسعه ماشینی کردن (مکانیزاسیون) بر مبنای اقلیم و شرایط و همچنین قابلیت و توانایی کشاورزان هر منطقه و رسیدن به ضریب نفوذ (۱۰۰٪) ماشینی کردن آن.
- ۶- ترویج استفاده از کودهای آلی و زیستی (ارگانیسم) بذور و نژادهای دامی، طیور و آبزیان اصلاح شده در کشور و افزایش میزان مصرف این‌گونه کودها، بذور و نژادهای دامی، طیور و آبزیان در جهت تولید غذای سالم.
- ۷- در صورت تأمین منابع در بودجه، گسترش پوشش بیمه تولیدات بخش کشاورزی و عوامل تولید تا رسیدن به پوشش (۱۰۰٪).

✓ در برنامه ششم توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۶، ضمن تعیین اهداف کمی برای متوسط رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید برای بخش‌های نه‌گانه، در مجموع بر سهم ۲.۸ درصد از ۸ درصد رشد سالیانه تأکید شده است. در این خصوص هم مواد (۴) و (۵) نیز احکام مورد نیاز را تصریح کرده است. سایر مواد به بهره‌وری بخش‌ها پرداخته است. نظر به اهمیت موضوع احکام بهره‌وری در برنامه ششم توسعه و ضرورت مقایسه بیشتر آن با احکام پیشنهادی برنامه هفتم، احکام مذکور در بخش‌های آینده مورد بررسی تفصیلی قرار خواهد گرفت.

✓ سازمان ملی بهره‌وری در مهرماه سال ۱۳۹۷ اقدام به ابلاغ دستورالعمل راهنمای اجرایی بند «الف» ماده (۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور کرد که ضمن تبیین مدل مفهومی و اجرایی چرخه مدیریت بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی، به‌نحو استقرار آن چرخه اشاره و ۱۰ گام را برای استقرار چرخه

بهره‌وری بیان و تشریح کرده است. درنهایت نیز ضمن مسئله‌شناسی، اقدام به ارائه برنامه زمان‌بندی شده و نقشه گردش کار کرده است [۳۲].

✓ سازمان اداری و استخدامی کشور در خردادماه و تیرماه سال ۱۴۰۰ به‌استناد دستورالعمل راهنمای اجرایی بند «الف» ماده (۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور برای نیل به اهداف ماده (۳) قانون مذکور، اقدام به ابلاغ اسناد ارتقای بهره‌وری را برای عالی‌ترین مقام دستگاه‌های اجرایی کرد که شامل اسناد بخش آب و برق و گاز، ارتباطات، حمل‌ونقل، ساختمان، صنعت، معدن، کشاورزی، نفت، سایر خدمات (آموزش، رفاه اجتماعی، بازرگانی، گردشگری، خدمات تجمیعی، فرهنگ، بهداشت و خدمات اجتماعی، امور عمومی) و برش استانی آنهاست.

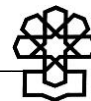
✓ بند «و» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور که به‌منظور ارتقای بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و دستیابی به اهداف و انجام برنامه‌ریزی پیش‌بینی شده در مواد (۳) و (۵) قانون برنامه ششم توسعه، یک حکم برای استقرار چرخه مدیریت و ارتقای شاخص‌های بهره‌وری در ستاد و واحدهای تابعه ارائه شده که درج اعتبارات لازم را تحت عنوان ارتقای بهره‌وری را در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان برنامه‌وبودجه را برعهده دستگاه‌های اجرایی می‌گذارد [۳۱].

علاوه بر این، تعیین اعتبارات مورد نیاز برنامه‌های ارتقای بهره‌وری را برای کلیه شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا نام و یا تصریح نام است تکلیف کرده است. ازسوی دیگر، ضمن ضروری دانستن ارائه به مجلس، پرداخت هرگونه پاداش سالیانه به اعضای هیئت‌مدیره و مدیران این شرکت‌ها براساس تأییدیه سازمان‌های برنامه‌وبودجه و اداری و استخدامی ممکن است. مستنکفین نیز به حبس بیش از شش‌ماه تا دو سال محکوم می‌شوند.

هیئت وزیران در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۳۰، آیین‌نامه اجرایی این بند را مشتمل بر ۱۶ ماده به تصویب رساند. در این آیین‌نامه ضمن تعیین سازوکار تشکیل کمیته بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، آن کمیته‌ها را مسئول تنظیم سیاست‌ها، تدوین برنامه‌ها و نظارت بر اجرای اقدامات ارتقای بهره‌وری دانسته است و کمیته بهره‌وری استان نیز تشکیل می‌شود [۱۶].

همچنین دستگاه‌های اصلی تابع و استانی را مکلف کرده که حداکثر ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای (به‌استثنای فصول ۱ تا ۶) را در برنامه‌های ارتقای بهره‌وری مندرج در موافقت‌نامه متبادله با سازمان برنامه‌وبودجه پیش‌بینی کنند و تخصیص این اعتبارات منوط به تأیید سازمان ملی بهره‌وری و سازمان برنامه‌وبودجه است.

علاوه بر این کلیه شرکت‌های دولتی مندرج در پیوست شماره ۳ قانون بودجه، هم مکلف شدند برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با رویکرد مسئله‌شناسی و تعریف اقدامات اساسی بهبود تدوین و ارائه کنند. ازسوی دیگر سازمان ملی بهره‌وری مکلف به ارائه شیوه‌نامه ارزیابی بهره‌وری شرکت‌های دولتی



شده است که در سامانه یکپارچه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی موضوع جزء «۱» بند «ه» تبصره «۲» قانون بودجه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی راه‌اندازی می‌شود، درگاه ارزیابی بهره‌وری ایجاد و در اختیار سازمان ملی بهره‌وری قرار گیرد.

احکامی نیز درخصوص نظام جبران خدمات کارکنان دولت و ظرفیت جشنواره شهید رجایی برای برنامه‌های ارتقای بهره‌وری آورده شده و درنهایت سازمان ملی بهره‌وری را مرجع نظارت بر تحقق بند «و» تبصره «۱۸» و مکلف به ارائه گزارش شش‌ماهه به هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی کرده است.

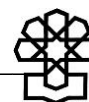
۵. مسائل و چالش‌های کنونی نظام حکمرانی در زمینه بهره‌وری

با عنایت به پیشینه سازمان و سیاست‌های حوزه بهره‌وری، می‌توان ادعا کرد که ارتقای سیاست‌های پیشنهادی برای برنامه هفتم در زمینه بهره‌وری مستلزم ارائه مدون نظام مسائل نظام بهره‌وری است. ازاین‌رو، با مطالعه کتب، نظریات علوم مختلف در حوزه بهره‌وری، گزارش‌ها، اسناد منتشره توسط مجامع بین‌المللی (مخصوصاً سازمان بهره‌وری آسیایی) و همچنین با بررسی‌های کارشناسی صورت‌گرفته، مسائل و چالش‌های بسیاری در زمینه بهره‌وری احصا شده که به روش‌های مختلف قابل بیان است. به عبارت دیگر، مهم‌تر از تبیین مسائل، ارائه دسته‌بندی مناسب از مسائل است تا بتوان به‌وسیله آن، مسائل اساسی و علت‌العلل را از مسائل غیر اولویتی تشخیص داد و پیشنهاد سیاستی متناسب با آن ارائه کرد. ازاین‌رو، ضمن اشاره به دسته‌بندی‌های ممکن (دسته‌بندی کوتاه- میان- بلندمدت؛ دسته‌بندی موضوعی؛ دسته‌بندی دستگاهی و...)، در این گزارش با هدف ارتقای توان حل مسئله، دسته‌بندی کارکردی برای نظام مسائل نظام بهره‌وری، مناسب دانسته و ارائه می‌شود [۳۰].

شایان ذکر است که مسائل و چالش‌های بیان‌شده، ناظر بر عملکرد دولت و یا سازمان ملی بهره‌وری نیست، بلکه مسائل مشاهده و گردآوری شده از مطالعات، نشست‌ها و سخنرانی‌های صاحب‌نظران است که ناظر بر عملکرد کلیه ارکان نظام حکمرانی در مواجهه با بهره‌وری است و قصد قضاوت و ارزیابی عملکرد نهاد یا سازمان خاص یا مدیر مشخصی وجود ندارد [۲۱].

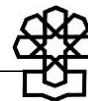
جدول ۲. مسائل و چالش‌های بهره‌وری در نظام حکمرانی ملی

کارکرد	ردیف	مسئله و چالش
مفهومی و نگرشی	۱	پذیرش مفهوم بهره‌وری توسط ذهن آحاد جامعه (حتی در زندگی شخصی) وضعیت مناسبی ندارد. زیرا از منظر تاریخی، وابستگی مالی به تک محصول نفت، باعث تغییر تضعیف رویکردهای کارآفرینی و نوآوری و صرفه‌جویی شده است.
	۲	تصمیم‌گیری متقن نظام حکمرانی در مورد مفهوم و نحوه پیگیری بهره‌وری صورت نپذیرفته است. (نمی‌دانیم دقیقاً بهره‌وری چیست و از آن چه می‌خواهیم؟)
	۳	ادبیات موضوع، مفاهیم و بنیان‌های نظری در مورد بهره‌وری، به‌صورت مناسب تدوین و گردآوری نشده و به‌تبع آن، تفکیک زیرشاخص‌های بهره‌وری، مشکل شده است.
	۴	به هر دلیلی، عملکرد نظام اندیشگاهی (دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی، اندیشکده‌ها)، در عرصه بهره‌وری، کافی و قابل قبول ارزیابی نمی‌شود. یعنی تربیت کارشناس مسئله‌محور، ارائه ارزیابی علمی، تولید محتوای علمی و مطابق با واقعیات جامعه، انجام و هدایت پژوهش‌های کاربردی در حوزه بهره‌وری بسیار ناچیز است.
	۵	موضوع بهره‌وری به‌ویژه بهره‌وری کل عوامل تولید واجد پیچیدگی خاص و نیازمند ورود جدی‌تر عالمان اقتصادی، آماری، مدیریتی، روانشناسی، اجتماعی، حقوقی و مهندسی است.
	۶	مفهوم بهره‌وری را در عرصه بین‌الملل دنبال نکرده و همچنین از ظرفیت عضویت در سازمان بهره‌وری آسیایی در ارتقای نظام حکمرانی به یک نظام حکمرانی بهره‌وری‌محور استفاده مناسب صورت نگرفته است.
	۷	نگرش مناسب درخصوص افزایش بهره‌وری در نزد آحاد جامعه شکل نگرفته است و لذا اغلب اشخاص (حقیقی یا حقوقی) قادر هستند که اقدامات ارزیابی‌ناپذیر خود را در راستای افزایش بهره‌وری معرفی کنند.
	۸	طبق تعالیم اسلامی و رویکرد ارزشی، به‌رغم وجود آموزه‌های بسیار مترقی درخصوص انجام درست کار درست (بهره‌وری)، بهره‌برداری مناسبی از این ظرفیت بالقوه ارزشی و فرهنگی صورت نگرفته است.
	۹	درخصوص قرار داشتن کشور در دام تعادل سطح پایین و ضرورت جدی‌گرفتن بهره‌وری برای توانایی ایجاد رشد بلندمدت و پایدار، اجماع نسبی در کشور شکل نگرفته است. با این وصف که کشور از منظر بهره‌وری و انباشت سرمایه و دورنمای ایجاد رشد بلندمدت، وضعیت مناسبی ندارد.
	۱۰	فقدان مدل مفهومی و عملیاتی نظام اقتصادی دانش‌بنیان و بخش‌های اقتصادی بهره‌ور-نوآور- فناور که باعث سطحی‌نگری در موضوع بهره‌وری شده است.
ساختاری	۱۱	به‌دلیل وابستگی بودجه‌ای به نفت و یا ضعف نسبی در تأمین مالی پایدار منابع بودجه‌ای، به‌صورت ساختاری حاضر به پذیرش ادبیات و سختی‌های بهره‌وری نبوده و لذا سخن گفتن از بهره‌وری را به‌مثابه کالای لوکس در نظر می‌گیریم.
	۱۲	جایگاه متناسب با بایسته‌های بهره‌وری در ساختار و تشکیلات نظام حکمرانی کشور به متولی بهره‌وری داده نشده است. لذا ساخت سیاسی و حقوقی مورد نیاز فرمانده جبهه بهره‌وری ایجاد نشده و بدنه و تشکیلات متناسب با نقش‌ها نیز پدید نیامده است.
	۱۳	محیط نهادی برای اشاعه و پیگیری و اجرای واقعی بهره‌وری مساعد نیست.
	۱۴	بهره‌وری دارای ماهیت رویکردی و نگرشی و نرم است و توانایی واردات از کشورهای بهره‌ور وجود ندارد.



کارکرد	ردیف	مسئله و چالش
تقنین و سیاستگذاری	۱۵	به دلیل ماهیت عملیات و ساختار انگیزشی حاکم بر بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی و تعاونی، به صورت ساختاری، پیشبرد امور بهره‌وری در بخش خصوصی موانع کمتر و پذیرش بیشتری دارد.
	۱۶	لایه‌های اضافی مدیریت میانی در ساختار و تشکیلات نهادها و سازمان‌ها.
	۱۷	عدم نگاه سیستمی سیاستگذاران به موضوع بهره‌وری و فقدان بسته جامع سیاستی در این حوزه (به رغم تأکیدات فراوان مقام معظم رهبری در ابلاغیه‌های سیاست‌های کلی).
	۱۸	عدم سیاستگذاری مناسب در خصوص حکم‌فرما شدن مدل مأموریت- خدمت. یعنی دستگاه‌های اجرایی باید براساس مأموریت‌های واقعی خود، خدمات ارائه داده و تناسب عملکردی و هزینه‌ای در این زمینه وجود داشته باشد.
	۱۹	عدم تعبیه ضمانت‌های اجرایی مناسب و کارآمد برای اقدامات بهره‌وری. لذا سیاست‌ها و تدابیر سیاستی (اعم از قوانین و مقررات)، باعث این نشده که ناپره‌وری، به صرفه نباشد.
	۲۰	خلط جایگاه‌های حقوقی برای وضع راهبرد- خط‌مشی- نقشه راه و ایفای نقش نسبتاً منفعل دستگاه‌هایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی در این زمینه. (بعضاً مشاهده می‌شود که سازمان ملی بهره‌وری اقدام به وضع راهبرد و خط‌مشی و برنامه عمل و... همزمان با هم می‌نماید).
اجرایی عملیاتی	۲۱	تقلیل موضوع بهره‌وری به بهره‌وری سازمانی و لذا بهره‌وری در دستگاه‌ها اغلب توسط معاونین توسعه مدیریت و منابع راهبری می‌شوند که ذی‌نفع اصلی در حوزه بهره‌وری و اعتبارات هستند.
	۲۲	پیچیدگی راستی‌آزمایی آمارها و تن دادن به پدیده سواری مجانی. با این توضیح که بالاخره اقداماتی در نظام حکمرانی و اقتصاد کشور (از محل صرفه‌جویی و افزایش کارایی و اثربخشی) صورت می‌پذیرد. بنابراین برخی از مدیران و دست‌اندرکاران بهره‌وری، آن اقدامات را نتیجه تلاش‌های متولیان بهره‌وری کشور معرفی می‌کنند.
	۲۳	تغییر چندباره متولی محاسبه و ارائه آمار بهره‌وری (بانک مرکزی، مرکز آمار، سازمان برنامه‌وبودجه، سازمان ملی بهره‌وری) و وجود امکان خطا یا مبالغه در محاسبه بهره‌وری.
	۲۴	خوداظهاری دستگاهی و وجود موقعیت‌های تعارض منافع در نظام بهره‌وری: - احتمال تبانی و اتحاد ناظران بهره‌وری (گزارش‌دهندگان بهره‌وری به مردم و مقامات عالی) با دستگاه‌های مجری و نظارت‌شونده در ارائه اطلاعات غیردقیق. - احتمال اتحاد سیاستگذاران با مجری اصلی یا ناظر بهره‌وری (وضع سیاست‌هایی که خود مجری پیشنهاد می‌دهد تا در توانش باشد و برای اجرای آن، چالش نداشته باشد). - احتمال تعارض وظایف و نقش‌های سازمان اداری استخدامی کشور در زمینه بهره‌وری. - احتمال سندسازی غیردقیق مالی در زمینه صرفه‌جویی‌ها و ضعف نظارت مالی بر آن. - احتمال گره خوردن درآمدزایی دستگاه یا دریافتی مدیر با اقدامات ناپره‌ور. یعنی اگر مدیر دستگاه بخواهد بهره‌ور عمل کند، موجب کاهش درآمد اختصاصی و در نتیجه قدرتش شود. - احتمال وجود انگیزه برای ناپره‌ور نشان دادن عملکرد برای اخذ اختیار و اعتبار بیشتر. - ضعف نسبی نظامات پاسخگویی و شفافیت عملکرد دستگاه‌ها در حوزه بهره‌وری و همچنین عدم حساسیت جامعه خبرنگار و رسانه برای مطالبه موضوع بهره‌وری. - ضعف سیستم‌های ارزیابی عملکرد تا ناتوانی عملیاتی در اتصال دقیق پرداختی‌ها به عملکرد و بهره‌وری مدیران دستگاه‌ها و شرکت‌ها رخ دهد.

کارکرد	ردیف	مسئله و چالش
	۲۵	توسعه‌نیافتگی ابزارهای مالی باعث محدود شدن ابزارهای ارتقای بهره‌وری شده است.
	۲۶	تفاوت رویکردی در مدیریت دولت به‌طور عام و سازمان ملی بهره‌وری به‌طور خاص، با تغییر دولت‌ها که منجر به تغییر مشهور خط‌مشی‌های سازمان شده است.
	۲۷	محدودیت اقدامات تحقیق و توسعه و همچنین مطالعات کیفی در زمینه عملکرد سازمان‌ها.
	۲۸	تمرکز روی خروجی‌ها (Outputs)، به‌جای نتایج و پیامدها (Outcomes).
	۲۹	بی‌ثباتی در مدیریت و افق دید کوتاه‌مدت مدیران و سیاستمداران.
	۳۰	تعهدات ناکافی مدیریت برای نوآوری و بهره‌وری و بالا بردن راندمان.
نظارتی و کنترلی	۳۱	ضعف نسبی نظام کنترلی و ارزیابی عملکرد درخصوص مدیران و اقدامات نابه‌رور.
	۳۲	به‌رغم عدم توانایی کافی برای بهره‌مندی از ظرفیت ضمانت‌های اجرایی کیفی، مدنی، مالی و حقوقی برای مدیران بی‌تفاوت نسبت به بهره‌وری، بعضاً مشاهده می‌شود که ضمانت اجرای نامتعارف وضع می‌شود. مثلاً در اولین سال‌های اتصال پرداختی‌ها به بهره‌وری در شرکت‌های دولتی، به یک‌باره برای متخلفین حبس شش‌ماه تا دو سال وضع می‌شود.
	۳۳	ضعف نسبی مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی درخصوص نظارت بر تحقق بندهای متعدد حوزه بهره‌وری ابلاغی در اسناد سیاست‌های کلی.
	۳۴	عدم حساسیت کافی نسبت به آمارهای هشداردهنده و پیش‌بینی‌های مجامع بین‌المللی درخصوص دورنمای نامناسب بهره‌وری.
	۳۵	موضوع خود انتظامی کمیته‌های بهره‌وری دستگاه‌ها و سازمان ملی بهره‌وری.
سازمانی و مدیریتی	۳۶	سازمان ملی بهره‌وری در گزارش وضعیت موجود سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌لحاظ کمی و کیفی، به‌صراحت اذعان داشته که چشم‌انداز سازمان، تأثیرگذاری بر توسعه پایدار از طریق اشاعه رویکردهای ارتقای بهره‌وری است. یعنی کارویژه اصلی سازمان در اغلب سال‌های دهه ۱۳۹۰، ترویجی و آموزشی هدفگذاری شده که تقلیل‌گرایانه است.
	۳۷	تغییر ماهیت حقوقی و جایگاه سازمان ملی بهره‌وری (شرکت، مرکز، تابعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تابعه سازمان اداری و استخدامی) در طول زمان که مانع ریشه دوانیدن تدابیر بهره‌وری در اقتصاد و نظام اداری و ثبات فرایند اشاعه تعلیم شده است.
	۳۸	سازمان برنامه‌بودجه کشور به‌رغم قدمت و نقش اساسی‌اش در پیکره نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع، بهره‌برداری بسیار ناچیزی از ظرفیت‌هایش در راستای رصد و پیگیری بهره‌وری داشته است و به اذعان برخی صاحب‌نظران، اعتقاد ناچیزی به بهره‌وری دارد. لذا این اعتقاد ناچیز در عملکرد سیاستگذار مالی، امور هماهنگی و بودجه‌ای آن سازمان، مرکز آمار و واحدهای تابعه استانی نمود پیدا کرده است.
مسائل تخصصی و بخشی (اعلامی سازمان ملی بهره‌وری)	۳۹	سطح نامطلوب بهره‌وری آب.
	۴۰	اتصال ضعیف نظام حاکمیت شرکت‌های دولتی به عملکرد و بهره‌وری.
	۴۱	مولد نبودن دارایی صندوق‌های بازنشستگی.
	۴۲	وضعیت نامناسب شدت مصرف انرژی.
	۴۳	پایین بودن بهره‌وری سرمایه شرکت‌های معدنی.
	۴۴	سطح بالای اتلاف در زنجیره تأمین محصولات کشاورزی.
	۴۵	نبود الگوی مناسب برای استفاده از سرمایه‌های موجود در بخش آموزش عالی.



کارکرد	ردیف	مسئله و چالش
	۴۶	بهره‌وری پایین بنگاه‌های صنعتی در کشور.
	۴۷	شکاف در کارایی زنجیره ارزش تولیدات بخش‌ها ناشی از ضعف در شبکه حمل‌ونقل.
	۴۸	پایین بودن چابکی، اثربخشی و کارایی در دولت.
	۴۹	پایین بودن کارایی بازار کار و بهره‌وری سرمایه انسانی.

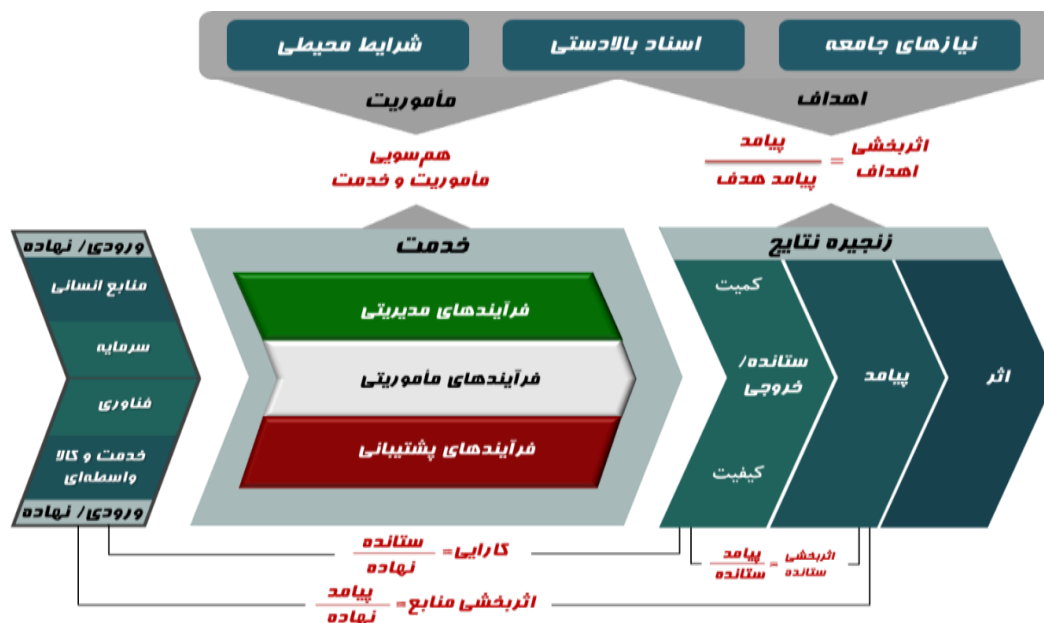
۶. مدل مفهومی بهره‌وری

با توجه به مفاهیم، پیشینه و مسائل نظام بهره‌وری که در بخش‌های پیشین ارائه شد، در این بخش، ضمن تعیین محورهای مهم تصمیم‌گیری درخصوص نظام ملی بهره‌وری، تلاش می‌شود به اعتبار بررسی‌های کارشناسی، حالت‌ها و سناریوهای ممکن برای حل مسائل نظام ملی بهره‌وری بیان می‌شود. به‌موجب جلساتی که با ریاست محترم سازمان ملی بهره‌وری انجام شد، این سازمان معتقد است که در برهه کنونی، مدل مفهومی بهره‌وری مبتنی بر سیاست‌های کلی برنامه هفتم [۱۸]. باید با اتکا بر مدل خدمت- مأموریت دستگاه‌های اجرایی، تلاش کند که مأموریت‌های اصلی هر دستگاه را احصا کرده و کلیه خدماتی که ارائه خواهد داد، براساس مأموریت‌ها باشد. درنتیجه، بهره‌وری چهارگانه (نیروی انسانی، فناوری، سرمایه و مدیریت) منبعث از بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور، با پیگیری استقرار چرخه‌های بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و همچنین تغییر کارکردهای سازمان ملی بهره‌وری به‌سمت یک نهاد تنظیم‌گر، محقق شود. نکته مهم این است که این مدل مفهومی، توسط سازمان ملی بهره‌وری ارائه شده است و به‌دلیل عدم تصویب دولت به‌عنوان مدل مفهومی لایحه برنامه هفتم توسعه، نمی‌تواند به‌مثابه مدل مفهومی مدنظر دولت برای تدوین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های حول محور بهره‌وری در نظر داشت [۲۹].

بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام معظم رهبری: هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه تعیین می‌شود با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت).

به‌طور خلاصه، مدل خدمت‌محور سنجش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی عبارت است از مجموعه‌ای از داده‌ها در بخش‌های مختلف این مدل، به‌منظور سنجش نماگرهای بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی مورد استفاده قرار می‌گیرند. با توجه به اهمیت خدمت و مأموریت در سازمان‌های عمومی این مدل از تناسب و همسویی مناسبی با اهداف دولتی برخوردار است.

شکل ۱. مدل خدمت‌محور سنجش بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی



علاوه بر این، سازمان ملی بهره‌وری درصدد است که نظام ملی ارتقای بهره‌وری (ناب) را به تصویب مراجع سیاستگذار (هیئت وزیران یا شورای عالی اداری) برساند تا بر آن اساس، ضمن تعیین ابزارهای تنظیم‌گری برای سازمان ملی بهره‌وری، بتواند موجبات هماهنگ کردن اقدامات دستگاه‌های اجرایی را فراهم آورد [۳۰].

اگرچه مدل مدنظر سازمان ملی بهره‌وری در حال حاضر، مصوب و ابلاغی خود سازمان ملی بهره‌وری است، لکن به‌طور خلاصه، به‌شرح ذیل می‌باشد:

```

graph TD
    A[مجلس شورای اسلامی] <--> B[نهاد مقام رهبری]
    B <--> C[مجمع تشخیص مصلحت نظام]
    C <--> A
    C <--> B
  
```

سیاست‌گذاران

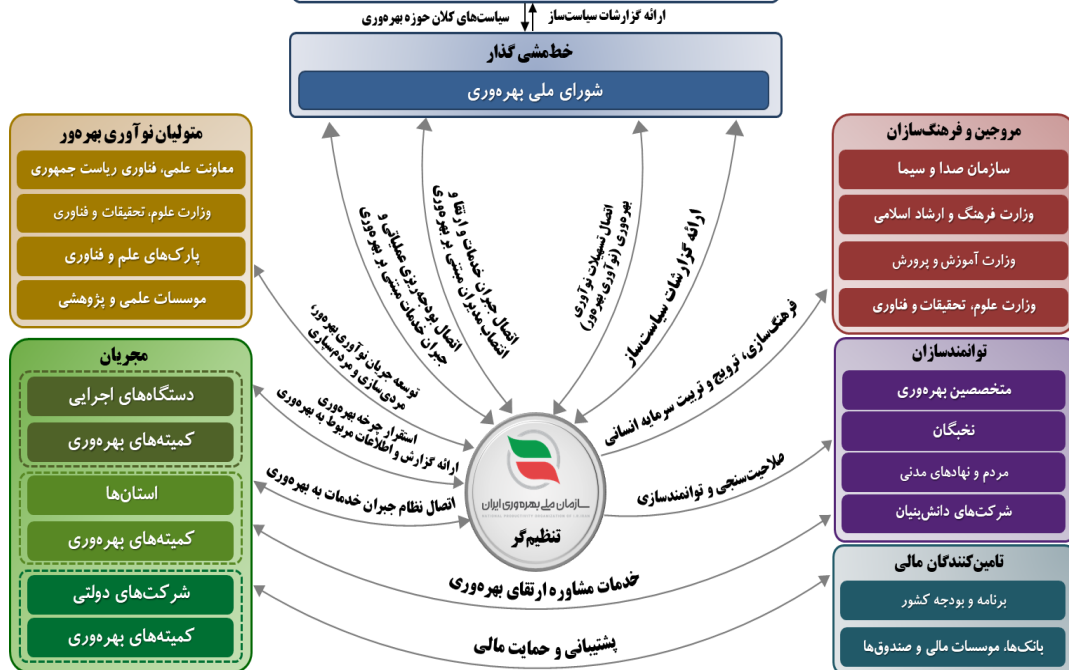
نهاد مقام معظم رهبری

مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجلس شورای اسلامی

نهاد ریاست جمهوری

شوراهای عالی



بررسی کارشناسی نظام ملی بهره‌وری و تدقیق در چالش‌ها و آسیب‌های موجود در نظام مذکور مؤید این است که به‌رغم نیاز نظام حکمرانی کشور به نهاد تنظیم‌گر در زمینه بهره‌وری، مدل خدمت-مأموریت در راستای همان تفکر حاکم بر سازمان اداری و استخدای است. یعنی بیم آن می‌رود که تحقق بهره‌وری کل عوامل تولید که نیازمند برنامه‌های دقیق و منسجم و مترقی است، وابسته و منوط به اقدامات سازمانی (تلاش برای شفافیت مأموریت‌ها و تناسب خدمات ارائه شده دستگاه‌ها با مأموریت‌های مصوب) باشد. مسئله بعدی، اصالت‌بخشی به دستگاه‌های اجرایی در زمینه بهره‌وری است که راهبردی نادرست و شکست‌خورده به‌نظر می‌رسد. برای مثال، انتظار ارتقای بهره‌وری فناوری (مطابق با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور) با ظرافت‌ها و پیچیدگی‌هایی که دارد از معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری، امری نادرست است.

تدوین شاخص‌های عملیاتی برای زیربخش‌ها و زیرمجموعه‌های اگرچه شرط لازم برای کارکرد ارزیابی و کنترل نظام ملی بهره‌وری است، لکن استقرار نظام رصد و کنترل شاخص‌ها نیازمند فرماندهی

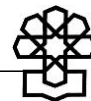
واحد و متعالی نظام حکمرانی کشور در زمینه بهره‌وری کل عوامل تولید است تا اتکا به خوداظهاری و بهره‌مندی از پدیده سواری مجانی در دستگاه‌های اجرایی صورت نگیرد و بتوان نظام آماری دقیق بر نظام بهره‌وری حکم‌فرما کرد و راهبرد نظام ملی بهره‌وری را به‌جای پیگیری اقدامات (Outputs) بر خروجی‌ها (نتایج - Outcomes) متمرکز نمود.

بنابراین، ضمن اشاره به تلاش‌های سال‌های اخیر مدیران محترم دولت و به‌خصوص سازمان اداری و استخدامی و سازمان ملی بهره‌وری، کشور در برهه فعلی نمی‌تواند انتظارات خود از سازمان ملی بهره‌وری را به بهره‌وری سازمانی و مخاطب قرار دادن دستگاه‌های اجرایی در حذف تشکیلات غیرضرور و حتی تناسب خدمت-مأموریت، تقلیل دهد. لذا مدل مفهومی ارائه شده توسط سازمان ملی بهره‌وری، توانایی بسترسازی یا فرماندهی نظام ملی بهره‌وری در تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی را ندارد [۲۰]. در نتیجه باید تنظیم‌گری نظام ملی بهره‌وری را به سازمانی اعطا کرد که دچار غفلت مفهومی و کارکردی نباشد و بتواند تولید امور بهره‌وری کل عوامل تولید را در دست داشته باشد.

۷. جمع‌بندی، پیشنهاد‌های سیاستی و تبیین محورهای مهم تصمیم‌گیری

همان‌طور که ملاحظه شد، بهره‌وری موضوعی تاریخی، پیچیده، گسترده، کاربردی، تخصصی و دارای وجوه مختلف در کلیه عرصه‌های نظام حکمرانی کشور است. بهره‌وری به‌مثابه یک مفهوم بنیادی، واجد منطق و اصولی است که براساس آن می‌توان ضمن بررسی عملکرد سطوح مختلف مدیران کشور (اعم از بخش عمومی، خصوصی و تعاونی)، راهکارهایی برای ارتقای امور و بهره‌ورتر شدن فرایندها و اقدامات ارائه کرد، اما با توجه به ساخت و جایگاه مجلس شورای اسلامی و صلاحیت آن برای ورود به موضوع بهره‌وری در سطح کلان و راهبردی کشور، این گزارش تدوین و ارائه شد. اهم مباحث و یافته‌های اساسی بررسی کارشناسی این گزارش به‌شرح ذیل است:

۱. بهره‌وری تعاریف متعددی دارد که در یک عبارت، استفاده بهینه از منابع است، حاصل‌ضرب کارایی در اثربخشی و همچنین انجام درست کار درست، موجزترین تعاریف آن است. ازسوی دیگر، بهره‌وری دارای شئون گسترده و وجوه مختلفی است که می‌توان به بهره‌وری انرژی، بهره‌وری نیروی انسانی، بهره‌وری سرمایه، بهره‌وری سازمان، بهره‌وری آب، بهره‌وری مدیریت، بهره‌وری شرکت‌ها، بهره‌وری سبز، بهره‌وری آموزش، بهره‌وری حمل‌ونقل، بهره‌وری کسب‌وکارها و بهره‌وری مالی اشاره کرد، اما نکته اصلی این است که مهم‌ترین و جامع‌ترین شاخص، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، منعکس‌کننده توانایی تولید خروجی (ستانده) بیشتر با ترکیب بهتر از ورودی‌ها (نهادها) است. این شاخص نشان می‌دهد که یک کشور (یا بخش یا صنعت یا...)، منابع (نهادها-ورودی‌ها) در اختیار خود مانند نیروی



کار، سرمایه، دانش، مواد، ماشین‌آلات، منابع طبیعی و... را به چه میزان به صورت با کیفیت، کارا و اثربخش به کالاها و خدمات (خروجی‌ها و ستانده) تبدیل می‌کند؟ به بیان دیگر، این شاخص به نوعی تحولات تولید کشور، پیشرفت فنی، توسعه سرمایه انسانی، تغییر در ترکیب عوامل تولید، اصلاحات ساختاری، کیفیت سیاستگذاری و در مجموع کارایی نهاده‌ها را به تصویر می‌کشد و یکی از مهم‌ترین شاخص‌های نشان‌دهنده رشد بلندمدت اقتصادی کشورهاست. از منظر محاسبه نیز

میزان ارزش افزوده ایجاد شده در اقتصاد کشور تقسیم بر ترکیب نهاده‌های نیروی کار و سرمایه است [۱۵].
۲. به اعتبار دلایل متعدد و تابعیت سازمانی سازمان ملی بهره‌وری از سازمان اداری و استخدامی کشور، احکام بهره‌وری در لایحه برنامه هفتم توسعه، علاوه بر تقلیل یافتن در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه، در ذیل فصل نظام اداری پیشنهاد شده است. عملکرد چندسال اخیر چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی نیز اغلب متمرکز بر بهره‌وری اداری بوده است. از این رو، لازم است به پدیده‌ها و وضعیت نظام اداری کشور که قطعاً بر عملکرد نظام ملی بهره‌وری اثرگذار است، توجه ویژه شود. بنابراین، باید تدابیری برای پدیده وابستگی به مسیر طی شده، تفکیک مدیریت سیاسی از حرفه‌ای، موقعیت‌های تعارض منافع، موضوع خوداظهاری و ضعف نسبی نظام ارزیابی و کنترل و آمار بهره‌وری اندیشید. علاوه بر این، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در حوزه نظام اداری، برای اولین بار از «تحول نظام اداری» سخن گفته و به موضوعات سلامت نظام اداری بسنده نکرده است [۲۸].

۳. ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه کشور، تنها به ارائه احکام ختم شد و هیچ گزارش توجیهی و پشتیبان برای آن به خصوص نظام اداری و بهره‌وری ارائه نشد. لذا به رغم تأکید رهبر معظم انقلاب مبنی بر ضرورت مسئله‌محور بودن برنامه هفتم، دقیقاً مشخص نیست که چه مسائل و آسیب‌هایی در نظام اداری و بهره‌وری احصا شده است که مورد جمع‌بندی دولت قرار داشته تا بر آن اساس سناریوهای سیاستی برای رفع آنها پیشنهاد و تصویب شده باشد. این مهم، زمانی اهمیت دو چندان پیدا می‌کند که در حوزه نظام اداری و نظام بهره‌وری، گزارش نظارتی و عملکرد سال‌های اخیر دستگاه‌ها در زمینه برنامه‌های اصلاح نظام اداری و آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۹۴ و ابلاغیه‌های سال ۱۴۰۰ نیز وجود ندارد.

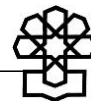
۴. بهره‌وری به دلیل ماهیت و نقش خود، در فرایند تأثیرپذیری از پدیده‌ها و تأثیرگذاری بر آنها قرار دارد. لذا ضروری است که یک نهاد بالغ و چابک و کارآمد، بتواند نقش اصلی بهره‌وری در کشور را ایفا کند. برای مثال می‌توان به اثرگذاری اندازه دولت، نااطمینانی و نوسانات متغیرها، نظام جبران خدمات، نظام ارزیابی عملکرد، اپیدمی کرونا، دولت الکترونیک، هوش مصنوعی، بلاک‌چین، تحریم‌ها، موقعیت‌های تعارض منافع، نظام نوآوری و خلاقیت، امور تحقیق و توسعه، سیاست‌های حمایتی و اقتصادی بر بهره‌وری و تأثیرگذاری بهره‌وری بر نظام اعتباری و بودجه‌ای کشور، صرفه‌جویی هزینه‌ها، خدمات‌رسانی دولتی،

توانایی دور زدن تحریم‌ها، مدیریت نাত্রازی‌های نظام اقتصادی، تحول دیجیتال، نظام خرید خدمت، امیدآفرینی برای اشتغال و فعالیت‌های سودده اقتصادی اشاره کرد.

۵. کشور ما از سال ۱۳۴۴ به عضویت سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) در آمده و غیر از یک برهه چندساله پس از انقلاب اسلامی، به‌صورت قانونی و نظام‌مند با آن سازمان ارتباط و تعامل داشته که این مهم برعهده سازمان ملی بهره‌وری کنونی بوده است. سازمان ملی بهره‌وری نیز که تا سال ۱۳۷۷ به‌صورت شرکت ذیل وزارت صنایع بوده به سازمان اداری و استخدامی و سپس به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منتقل شد. در این مدت نیز از شرکت به مرکز و سپس به سازمان ملی تغییر یافته و به‌دلیل ادغام‌ها و تفکیک‌های صورت‌گرفته حول محور سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی و سازمان برنامه‌وبودجه، در حال حاضر زیرمجموعه سازمان اداری و استخدامی کشور است [۲۷].

۶. در سطح اسناد بالادستی و نظام حقوقی کشور، موضوع بهره‌وری دارای تاریخچه فراوانی بوده و احکام مختلفی درصدد ارتقای بهره‌وری بخشی - فرابخشی - ملی کشور را داشته‌اند که مهم‌ترین اسناد سیاستی کشور در زمینه بهره‌وری به سیاست‌های کلی ابلاغی ازسوی رهبر معظم انقلاب و قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور برمی‌گردد. به‌عبارت دیگر، موضوع بهره‌وری و تعیین راهبرد کلان در زمینه آن در (۲۷) سیاست کلی نظام درج شده که نشان‌دهنده اهمیت و تأکید رهبر معظم انقلاب به موضوع بهره‌وری است. در سطح قوانین، از برنامه دوم توسعه کشور تاکنون، احکام قانونی اصلی نظام ملی بهره‌وری پیشنهاد و تصویب شده است که هریک تلاش داشته‌اند بستر قانونی و ابزاری لازم برای رشد بهره‌وری محور را در اقتصاد ایران فراهم آورد. در سطح مقررات نیز به تعدد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها می‌توان اشاره کرد که مهم‌ترین آنها آیین‌نامه‌های مصوب سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴ با موضوع برنامه ملی ارتقای بهره‌وری و همچنین دستورالعمل‌های ابلاغی رئیس سازمان اداری و استخدامی در خردادماه و تیرماه سال ۱۴۰۰ به کلیه دستگاه‌ها برای ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف هستند.

۷. مهم‌ترین موضوع این است که در برنامه ششم توسعه و لایحه برنامه هفتم توسعه مشخصاً هدف‌گذاری رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی از محل بهره‌وری تصریح شده، البته صحیح‌تر این است که بگوییم اگرچه رشد اقتصادی سالیانه ۸ درصد هدف‌گذاری شده، لکن در عمل، باید هر میزان رشدی که محقق شد، تلاش شود که رشد بهره‌وری از آن میزان، سهم ۳۵ درصدی داشته باشد. حال سؤال اصلی این است که در برهه فعلی کشور که یک دهه رشد میانگین نزدیک به صفر داشته‌ایم، چگونه و با چه سازوکاری باید رشد نهاده‌محور را از رشد بهره‌وری محور تفکیک و به‌صورت هدفمند و قاعده‌مند دنبال کرد؟ اساساً آیا تدابیر و احکامی که در قوانین و مقررات تصویب و ابلاغ می‌شود، توانایی بسترسازی تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل رشد بهره‌وری محور را دارد؟



۸. سازمان ملی بهره‌وری در سال‌های اخیر تلاش کرده است که استقرار چرخه بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی به صورت کامل اجرایی شود تا بتوان بر آن اساس، برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف را تدوین و پیگیری کرد. با عنایت به استدلال‌ها و شواهد مطروحه در گزارش می‌توان ادعا کرد که متأسفانه در عرصه نظام ملی بهره‌وری دچار غفلت مفهومی و کارکردی شده‌ایم [۲۶]. یعنی چه به صورت ایجابی و چه سلبی، پیگیری جدی بهره‌وری کل عوامل تولید توسط سازمان ملی بهره‌وری ایران انجام نپذیرفته است و در این مورد دستگاه‌های اجرایی (اغلب معاونین توسعه و مدیریت منابع دستگاه‌ها) مخاطب سازمان ملی بهره‌وری بودند. از این‌رو، بهره‌وری کل عوامل تولید با آن همه پیچیدگی و تخصصی بودنش، به موضوع بهره‌وری سازمانی (حذف تشکیلات غیرضرور و موازی و بهره‌وری کارکنان دولت) تقلیل یافته است. بنابراین، مفهوم اصلی بهره‌وری کل عوامل تولید در فرایند خوداظهاری و موقعیت‌های تعارض منافی که در چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی وجود داشته، مورد غفلت قرار گرفته و حتی به گواه آمار ارائه شده توسط سازمان ملی بهره‌وری، تشکیل کمیته‌های بهره‌وری و استقرار چرخه بهره‌وری دستگاه‌ها نیز اکثراً واجد نقص و نیازمند تلاش‌های جدی دیگر است. لذا مشاهده می‌شود که اساساً نهاد یا مجموعه‌ای تولید امر پیگیری و فرماندهی امور بهره‌وری کل عوامل تولید را برعهده نداشته است. شایان ذکر است که در اسناد منتشره سازمان ملی بهره‌وری نیز به نوعی اعوجاج در کارکردهای سازمانی مشاهده می‌شده است. با این وصف که در برخی اسناد منتشره ۱۰ سال اخیر، کارکرد اصلی سازمان اشاعه ادبیات بهره‌وری و یا پیگیری استقرار چرخه بهره‌وری ذکر کرده‌اند.

۹. سازمان ملی بهره‌وری در خردادماه سال ۱۴۰۲ با اتکا به سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، گزارشی را منتشر کرده که ضروری دانسته است، کارکرد اصلی سازمان ملی بهره‌وری به تنظیم‌گری ارتقا یابد. از آن مهم‌تر، لازمه ارتقای بهره‌وری را استقرار مدل خدمت-مأموریت دانسته‌اند. یعنی کماکان، خط‌مشی‌ها در دولت بر بهره‌وری سازمانی و بخش عمومی متمرکز است که همین تغییر خط‌مشی نیز سال‌ها زمان می‌خواهد تا نهادینه و دارای دستاورد شود، البته متأسفانه هیچ حکم یا پیشنهاد سیاستی در این خصوص در لایحه برنامه هفتم توسعه آورده نشده و فقط از قانونگذار اجازه خواستند که تصمیم‌گیری در این موارد را به شورای عالی اداری (نه حتی هیئت وزیران) تفویض کند. بنابراین، به نظر می‌رسد بدون عبرت‌گرفتن و پیگیری سرانجام احکام بهره‌وری برنامه ششم و آیین‌نامه سال ۱۳۹۴ و برنامه‌های ابلاغی سال ۱۴۰۰ به دستگاه‌های اجرایی در حوزه بهره‌وری، مجدداً براساس نگرشی که در سازمان اداری و استخدامی پیگیری می‌شود، به بهره‌وری اداری-سازمانی بسنده کرده‌اند. شایان ذکر است که آیین‌نامه سال ۱۳۹۴ مصوب هیئت وزیران، برنامه جامع بهره‌وری کشور را برای ۱۰ سال (یعنی تا سال ۱۴۰۴) تصویب و ابلاغ کرده که از عملکرد آن، گزارشی در دسترس نیست.

۱۰. متأسفانه برآیند سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی ایران در دوره زمانی سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۷ نزدیک صفر واحد درصد بوده است [۱۰]، علاوه بر ناتوانی در ایجاد رشد بهره‌وری محور، وضعیت نیز پایدار نبوده است. این درحالی است که سازمان بهره‌وری آسیایی پیش‌بینی کرده است که تا سال ۲۰۳۰، تحقق رشد اقتصادی از محل بهره‌وری میزان ۴۰ درصد باشد. بنابراین، ضرورت ایجاد می‌کند که جایگاه و ابزارهای در دسترس سازمان ملی بهره‌وری تغییر یافته و موضوعات بهره‌وری را علاوه بر حوزه بهره‌وری بخش عمومی، در بهره‌وری کل عوامل تولید و بهره‌وری سرمایه و فناوری و نیروی انسانی (نه فقط کارکنان بخش عمومی) دنبال کرد.

۱۱. از منظر احکام پیشنهادی بهره‌وری در لایحه برنامه هفتم توسعه، چند موضوع قابل ذکر است:

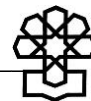
- الف) بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه^۱ مؤید این مطلب است که اولویت اساسی و اول برنامه هفتم توسعه، همانا ایجاد رشد اقتصادی با تأکید بر رشد عوامل تولید می‌باشد که نمود عینی آن در لایحه برنامه هفتم، سهم ۶۵ درصدی رشد اقتصادی از محل رشد نهاده‌محور و ۳۵ درصد از محل رشد بهره‌وری محور مبتنی بر چهار محور سرمایه، فناوری، نیروی انسانی و مدیریت است. بنابراین، تدابیر و احکام پیشنهادی برنامه هفتم باید به گونه‌ای باشد که از طریق محورهای چهارگانه فوق‌الذکر، بتوانند رشد بهره‌وری کل عوامل تولید را به گونه‌ای محقق کنند که سهم ۳۵ درصدی داشته باشد.

- ب) بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه^۲ مؤید این مطلب است که برای نخستین بار، از عبارت تحول نظام اداری سخن رفته است (حتی در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی سال ۱۳۸۹، به تحول نظام اداری اشاره نشده بود). از آن مهم‌تر، یکی از محورهای راهبردی این تحول، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور بوده است. از این رو، ادامه وضعیت موجود چرخه‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و راهبری آنها در زمینه بهره‌وری سازمانی، لازمه تحول اداری قلمداد شده است [۳۱].

- پ) برنامه ششم توسعه کشور در ماده (۳) ارقام کمی و سهم بخش‌های نه‌گانه به‌منظور تحقق رشد بهره‌وری کل عوامل تولید را مشخص کرده و برای آن نیز در ماده (۴)، تعداد (۱۳) حکم مشخص و راهبردی مصوب کرده بود. علاوه بر این، در ماده (۵) آن، سازوکار برنامه‌ریزی ملی برای بهره‌وری و استقرار چرخه‌های بهره‌وری را تکلیف کرده بود، اما در لایحه برنامه هفتم توسعه، علاوه بر حذف ارقام کمی و تعیین سهم بخش‌های مختلف، احکام راهبردی مورد نیاز برای تحقق سهم ۳۵ درصدی بهره‌وری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی نیز بیان نشده است. از همه مهم‌تر، یک ماده مشتمل بر دو بند را در ماده (۱۱۱) و در فصل نظام اداری ارائه شده است که به‌صورت کلی، اجازه تصویب نظام ملی ارتقای

۱. هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی تأوم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه تعیین می‌شود با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت).

۲. تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، به روزرسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و رفع فساد و زمینه‌های آن در مناسبات اداری.



بهره‌وری (ناب) در شورای عالی اداری را طلب کرده و همچنین استقرار چرخه‌های بهره‌وری در دستگاه‌ها و ارائه برنامه عملیاتی خود دستگاه را تکلیف کرده است. بنابراین مشاهده می‌شود که از منظر رویکرد احکام حوزه بهره‌وری و بستر پیشنهادی حقوقی برای اهداف مصرح بهره‌وری و تحول نظام اداری، لایحه برنامه هفتم توسعه از قانون برنامه ششم توسعه کشور تقلیل‌یافته‌تر است. سؤال اساسی این است که آیا این رویکرد، تحقق ۲.۸ درصد رشد اقتصادی را به‌دنبال خواهد داشت؟

• (ت) جستجوی عبارت بهره‌وری در قانون برنامه ششم و لایحه برنامه هفتم مؤید این موضوع است که در برنامه ششم توسعه (۱۹) ماده دربردارنده عبارت بهره‌وری بودند در صورتی که در لایحه برنامه هفتم توسعه، (۲۲) ماده دارای عبارت بهره‌وری است، اما نکته اصلی این است که ارقام کمی سهم بخش‌ها (که موضوعی ارزیابی‌پذیر و قابل رصد بود) و احکام راهبردی حوزه بهره‌وری (مانند ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه) حذف شدند و در لایحه برنامه هفتم توسعه، حتی زیرفصل ارتقای بهره‌وری مسکن (ذیل فصل توسعه مسکن)، بدون کوچک‌ترین اشاره به بهره‌وری کل عوامل تولید و سازمان ملی بهره‌وری آمده است. علاوه بر این، اشاره به بهره‌وری کل عوامل تولید و یا سازمان ملی بهره‌وری در احکام نظام مدیریتی آب، نظام راهبری انرژی، راهبری نظام سلامت و بهره‌وری پژوهش‌ها نیز قید نشده است. به نظر می‌رسد این رویکرد، نتیجه در اولویت نبودن بهره‌وری کل عوامل تولید و مسموع نبودن تدابیر رشد بهره‌وری محور در دولت باشد.

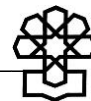
۱۲. بررسی راهبردی وضعیت نظام حکمرانی کشور از منظر بهره‌وری حاکی از آن است که افق نگاه راهبردی کشور باید ضمن اولویت‌بخشی به بهره‌وری مطابق ابلاغ سیاست‌های کلی نظام برای برنامه هفتم، شایسته است بر محورهای ذیل استوار شود: ثبات‌بخشی به متغیرهای کلان اقتصادی؛ تقویت سازوکارهای مولدسازی و افزایش راندمان دارایی‌های دولت و بخش عمومی؛ حذف قیمت‌گذاری غیرواقعی؛ تقویت امور تحقیق و توسعه در شرکت‌های دولتی و حمایت از استقرار آنها در بنگاه‌های بخش خصوصی؛ بازآرایی ساختار و آمایش صنایع کشور؛ وضع عوارض و محدودیت بر بخش‌های مزاحم و نامولد؛ تسهیل شرایط ادغام افقی برای شرکت‌ها و بنگاه‌ها و رفع موانع حقوقی؛ به رسمیت شناختن نظام ورشکستگی؛ حرکت به سمت بهره‌برداری از ظرفیت‌های بیکار و بلااستفاده کشور و ارجحیت آن به راه‌اندازی تولیدی جدید؛ حمایت و ترویج اقدامات آموزشی و مشاوران بهره‌وری شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی؛ هدایت منابع و تسهیلات و حمایت‌های اعتباری باید به سمت تکمیل ظرفیت‌های خالی و افزایش ساعات کار شایسته نیروی انسانی؛ حمایت از پیشرفت‌های فنی و ورود فناوری به کشور از طریق تقویت هسته‌های فن‌آور و دانش‌بنیان و ابداعات و اختراعات؛ تقویت نظام تضمین حقوق مالکیت در زمینه اختراعات و ابداعات؛ تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق انتقال فناوری و بالا بردن کارایی و اثربخشی سرمایه‌گذاری؛ بهره‌برداری از ظرفیت شرکت‌های خارجی موفق و بهره‌ور در نظام حاکمیت شرکتی

کشور؛ توجه ویژه به امور بهره‌وری کل عوامل تولید در استراتژی‌های توسعه صنعتی؛ حذف تشکیلات موازی و غیرضرور دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی؛ ترویج و فرهنگ‌سازی بهره‌وری [۲۴].

۱۳. در مورد ابزار تنظیم‌گری نیز اگرچه تجربیات موفق کشورها مؤید این مطلب است که نظام ارزیابی عملکرد دارای هم‌پوشانی کارکردی با پیگیری بهره‌وری دارد و اغلب به سمت اتصال نظام بودجه‌ای به بهره‌وری بخش‌ها رفته‌اند، اما به نظر می‌رسد در برهه فعلی کشور، هنوز به بلوغ مفهومی و سازمانی در زمینه معیارها و منطق بهره‌وری دست نیافته و کماکان فرهنگ اتکا به منابع نفتی، در اغلب دستگاه‌ها وجود دارد. لذا باید به ملاحظات نهادی و ارزشی کشور در این زمینه نیز توجه شود و سال‌های برنامه هفتم توسعه را سال‌های تولد دوباره بهره‌وری در کشور و آغاز مجدد مسیر کارایی و اثربخشی باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود تدوین و ابلاغ و پیگیری مجدانه راهبردها و برنامه‌های عملیاتی برای بهره‌وری کل عوامل تولید (در همه حوزه‌ها به خصوص سرمایه، نیروی انسانی، فناوری و مدیریت) تدوین و اجرا شود تا در سال‌های بعد، هدفمندی حمایت‌های دولتی در عرصه مالی و دستمزد، بتواند بر عملکرد واقعی اشخاص حقیقی و حقوقی کشور متکی و استوار شود. بنابراین، ابزارهای تنظیم‌گری و تولید امور بهره‌وری برای سازمان ملی بهره‌وری یکی از الزامات اساسی است [۱۴].

۱۴. با توجه به محورهای فوق‌الذکر و با مرور تجربیات موفق کشورهای دیگر در زمینه بهره‌وری، نظام حکمرانی کشور باید در زمینه ارتقای بهره‌وری، احساس نیاز واقعی کند و بداند که ادامه وضعیت موجود، همانا ادامه مسیر اتلاف‌دهنده منابع است و باعث به خطر افتادن پایداری رشد اقتصادی می‌شود. ازاین‌رو، مجلس شورای اسلامی باید در راستای اینکه در حوزه کلان حاکمیتی، چاره‌ای جز بهره‌وری نداریم، تدابیر و راهبردهایی اتخاذ کند. در این خصوص، چهار موضوع حیاتی و تعیین‌کننده برای تصمیم‌گیری در جریان برنامه هفتم توسعه کشور وجود دارد که باید در مورد آن بررسی و مذاقه بیشتر صورت پذیرد. ازاین‌رو، ضمن محورها، پیشنهاد مشخص برای آنها نیز ارائه می‌شود:

❖ **حیطه مسئولیت سازمان ملی بهره‌وری:** اولین موضوعی که باید در مورد آن تصمیم‌گیری کرد این است که سازمان ملی بهره‌وری در چه سطح و با چه مسئولیتی در نظام حکمرانی کشور، به حیات خود ادامه دهد. آیا سازمان ملی بهره‌وری را فرمانده اصلی بهره‌وری کل عوامل تولید و متولی تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی بدانیم یا اینکه این سازمان را پیگیری‌کننده برخی امور از جمله بهره‌وری سازمانی و هماهنگی آموزش ضمن خدمت و... تلقی کنیم؟ پیشنهاد مشخص این است که هم مطابق رویکرد ایجابی و هم مطابق رویکرد سلبی، باید سازمان ملی بهره‌وری مسئول و فرمانده عرصه بهره‌وری کل عوامل تولید باشد و برای آن تجهیز شود و در قبال مسئولیت خود نیز پاسخگویی و شفافیت داشته باشد. براساس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نیز، سازمان ملی بهره‌وری باید راهبر و فرمانده چهار حوزه مدنظر رهبری (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت) باشد. نکته قابل تأمل



اینکه ادامه وضعیت موجود (حتی با تصویب آیین‌نامه‌هایی مانند نظام ملی ارتقای بهره‌وری)، نمی‌تواند محقق‌کننده رشد ۲.۸ درصدی باشد. لذا اقداماتی مانند استقرار چرخه بهره‌وری و تشکیل کمیته‌های بهره‌وری دستگاه‌ها، به‌مثابه شرط لازم عمل کرده و شرط کافی نیست. زیرا به‌صورت واقعی، نیاز مبرم به بهره‌وری احساس نشده است، باید طرحی نو در انداخت و مسئولیت پیگیری بهره‌وری کل عوامل تولید را به‌همراه ابزارهای مورد نیاز آن به سازمان ملی بهره‌وری سپرد.

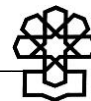
❖ نقش و کارکرد اصلی سازمان ملی بهره‌وری: با عنایت به کارکردهای عملیاتی، نظارتی، ترویجی، خط‌مشی‌گذاری و تنظیم‌گری، پیشنهاد مشخص این است که سازمان ملی بهره‌وری (مطابق مسئولیت پیشنهادی: فرمانده و متولی بهره‌وری کل عوامل تولید) به‌عنوان تنظیم‌گر (پیشنهاددهنده خط‌مشی‌ها؛ نظارت بر دستگاه‌های صاحب مسئولیت؛ قاعده‌گذار در امور اجرایی؛ مروج فرهنگ و ادبیات بهره‌وری) در نظر گرفته شود. زیرا ورود سازمان ملی بهره‌وری به امور اجرایی، واجد موقعیت تعارض منافع و تشدیدکننده برخی چالش‌ها خواهد بود. ازسوی دیگر، بررسی‌ها مؤید این است که نظام ملی بهره‌وری در برهه فعلی، نیازمند تنظیم‌گر است. امر تعیین راهبردها و سیاست‌های کلان حاکمیت در عرصه بهره‌وری برعهده سیاست‌های کلی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام است. علاوه بر این، باید متذکر شد که انتظار اشاعه رویکردهای بهره‌وری و همچنین راهبری کمیته‌های بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تقلیل آموزه‌های بهره‌وری کل عوامل تولید به بخشی از بهره‌وری نیروی انسانی و بخش عمومی است. در صورتی که کارکرد تنظیم‌گری سازمان ملی بهره‌وری مورد پذیرش قرار گیرد، وظایف استاندارد و شاخص‌گذاری، تدوین برنامه جامع بهره‌وری، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها، نهادینه کردن و ترویج منطق بهره‌وری در سطوح مختلف جامعه و راهبری امور سیاست‌گذاری و مقررگذاری برعهده این سازمان خواهد بود و به‌طور کلی عملیات ارتقای بهره‌وری دستگاه‌ها و بخش‌های مختلف برعهده دستگاه‌های اجرایی و فعالان بخش خصوصی و تعاونی و مردم است [۲۳].

❖ جایگاه سازمان ملی بهره‌وری: به‌صورت کلی، چهار سناریو برای جایگاه سازمان متصور است:

جدول ۳. سناریوهای ناظر به جایگاه سازمان ملی بهره‌وری در نظام اداری کشور

ردیف	جایگاه پیشنهادی	نقاط قوت	نقاط ضعف
۱	سازمان ملی بهره‌وری ذیل سازمان اداری و استخدامی	اعتقاد نسبی مدیران فعلی سازمان اداری و استخدامی به تعالیم بهره‌وری؛ مشروط به تحول سازمان اداری و استخدامی کشور است. یعنی مشروط به پذیرش مفهوم حکمرانی برای نظام اداره کشور توسط سازمان اداری و استخدامی است.	ضعف در ابزارها و ضمانت‌های اجرایی؛ محدود بودن اختیارات سازمان اداری و استخدامی به ورود محتوایی به مقوله بهره‌وری؛ ناسازگاری ادبیات بهره‌وری کل عوامل تولید با تفکر حاکم و منطق نهادینه شدن در سازمان اداری و استخدامی.
۲	سازمان ملی بهره‌وری ذیل سازمان برنامه‌وبودجه کشور	ارتقای جایگاه؛ فراهم شدن ابزار مدیریت دستگاه‌ها برای اهتمام بیشتر به بهره‌وری؛ افزایش اعتقاد و اهتمام سازمان برنامه‌وبودجه (معاونت‌ها و امور) به آموزه‌های بهره‌وری؛ فراهم شدن بستر سیاستی برای پیگیری مجدانه بهره‌وری در شئون مختلف نظامات برنامه و بودجه‌ریزی (به‌خصوص امور عمومی و شرکت‌های دولتی).	احتمال عدم پذیرش ارکان سازمان برنامه‌وبودجه و مواجهه غیرفعال معاونت‌ها و کلیه امور سازمان برنامه‌وبودجه با ادبیات و تعالیم بهره‌وری؛ در اولویت قرار نداشتن موضوع بهره‌وری در مقایسه با مسائل نظام بودجه و برنامه‌ریزی؛ احتمال سردرگمی در تعیین مأموریت بهره‌وری برای امور مختلف.
۳	سازمان ملی بهره‌وری ذیل معاون اول رئیس‌جمهور	ارتقای جایگاه؛ فراهم بودن ابزارهای پر قدرت برای پیگیری و هماهنگ کردن دستگاه‌ها؛ ارتقای توان سیاستی و عملیاتی سازمان ملی بهره‌وری؛ تسهیل امکان ایجاد شورای عالی بهره‌وری.	ناسازگاری تعالیم فنی و تخصصی بهره‌وری با جایگاه‌های دارای قدرت سیاسی؛ مشغله بسیار زیاد معاون اول رئیس‌جمهور؛ معمول نبودن پذیرش مسئولیت یک سازمان توسط معاون اول رئیس‌جمهور.
۴	سازمان ملی بهره‌وری ذیل معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری	ارتباط مؤثرتر با شرکت‌های دانش‌بنیان و هسته‌های فناور؛ تسهیل امکان به‌کارگیری نوآوری‌های در فرایند ارتقای بهره‌وری دستگاه‌ها؛ بهره‌مندی از امتیازات و حمایت‌های مالی-اعتباری در عرصه بهره‌وری؛ تسهیل‌گری امور دانش‌بنیان و نوآوری در تحقق رشد بهره‌وری‌محور.	ارجحیت رویکردهای تکنیکی بر مسائل چندرشته‌ای و بنیادی بهره‌وری؛ غفلت از تغییر گفتمان بدنه دستگاه‌های اجرایی در پذیرش واقعی بهره‌وری؛ تمرکز بر نیروهای غیردولتی؛ در اولویت نبودن موضوع هسته‌های فناور و دانش‌بنیان در بهره‌وری کل عوامل تولید.

با توجه به سناریوهای مطروحه درخصوص جایگاه و با عنایت به مسائل نظام بهره‌وری، به نظر می‌رسد مشکل فعلی کشور در زمینه بهره‌وری، موضوع تکنیک و تکنولوژی و هسته‌های فناور نیست، بلکه گفتمان بهره‌وری و اعتقاد به اینکه باید برای رشد بهره‌وری‌محور، تلاش‌های متفاوت از تلاش‌های ناظر بر رشد نهاد^{۲۰} محور داشت، راهبرد اصلی کشور باشد. به بیان دیگر، جایگاهی برای سازمان ملی



بهره‌وری پیشنهاد می‌شود که توانایی نسبی در پیگیری و فرماندهی دستگاه‌های اجرایی در تدوین و اجرای مؤثر برنامه‌های دقیق عملیاتی (مثلاً استفاده از ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی، تقویت امور تحقیق و توسعه در امور تولیدی، سازوکار بهره‌مندی از تکنولوژی با هدف کاهش هزینه تولید و...) را داشته باشد. در برهه کنونی، می‌توان با فراهم کردن ابزارهای لازم برای سازمان ملی بهره‌وری، موجبات ورود سازمان اداری و استخدامی به موضوعات حکمرانی و رشد بلندمدت اقتصادی را نیز فراهم کرد تا از این مجرا، سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی کشور) بتواند به‌عنوان تنظیم‌گر، پیگیری‌کننده بهره‌وری کل عوامل تولید و تحقق رشد اقتصادی ۲.۸

درصدی باشد. ازسوی دیگر، ضمن اشاره به سابقه تابعیت سازمانی سازمان ملی بهره‌وری از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال‌های قبل، خاطر نشان می‌دارد، ایفای نقش فعال‌تر کلیه امور و بخش‌های زیرمجموعه سازمان برنامه‌بودجه برای تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری، تکمیل‌کننده این پیشنهاد است. علاوه بر این، در طول سال‌های برنامه هفتم توسعه، با تدابیر دقیق و برنامه جامع، می‌توان از ظرفیت‌ها و ابزارهای در دسترس معاون اول رئیس‌جمهور، سازمان برنامه‌بودجه کشور و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری، برای تحقق رشد بهره‌وری کل عوامل تولید، بهره‌برداری لازم صورت پذیرد [۱۷].

❖ **فرایند راهبری و مدیریت بهره‌وری کشور:** راهبری و مدیریت نظام بهره‌وری باید موقعیت‌های تعارض منافع را جدی‌تر گرفته و اقداماتی مانند خوداظهاری و خود انتظامی را کنار گذاشته و با تعاملی که با مرکز آمار صورت می‌دهد، سنجه‌ها و شاخص‌های عملکرد مناسب و ارزیابی‌پذیر برای رصد و پایش هوشمند بهره‌وری انتخاب و ابلاغ کنند. به عبارت دیگر، تحقق رشد بهره‌وری محور نیازمند مدیریت حرفه‌ای و با برنامه با استفاده از ابزارهای تشویقی-کنترلی و همچنین روش‌های هوشمند، میسر است. در پایان، در پاسخ به سئوالات مطروحه در مقدمه این گزارش، تلاش شد پاسخ‌های متقن و مستدل به آنها ارائه شود که به‌طور خلاصه، به شرح ذیل است:

✓ در خصوص مسئله (۱)، مفاهیم و تعاریف بهره‌وری ارائه و به بنیان‌های نظری و منطق شاخص‌های بهره‌وری اشاره شد.

✓ در خصوص مسئله (۲)، با توجه به مطالب مطروحه، مجموعه احکام مندرج در لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه بهره‌وری، از جامعیت، سازگاری، هماهنگی و ضمانت اجرای مناسب و لازم برخوردار نیست و اساساً در قالب یک مجموعه سیاستی نمی‌توان به آن نگریست.

✓ در خصوص مسئله (۳)، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در دو بُعد (رشد بهره‌وری کل عوامل تولید و تحول نظام اداری)، بروز و ظهور خاصی در احکام ارائه شده در لایحه برنامه هفتم توسعه ندارد و خط‌مشی جدید و تحول‌گرایانه‌ای برای ارتقای نظام بهره‌وری ارائه نکرده است.

✓ درخصوص مسئله‌های (۴ تا ۶)، با عنایت به عدم انتشار گزارش توجیهی لایحه برنامه هفتم و عدم دسترسی به مسائل اولویتی دولت در زمینه رشد بهره‌وری محور، به‌نظر می‌رسد ماده (۱۱۱) پیشنهادی متضمن رویکرد مسئله‌محوری نمی‌باشد و مشخص نیست چرا در برهه فعلی نظام حکمرانی کشور، استقرار چرخه بهره‌وری و تصویب نظام ارتقای بهره‌وری توسط شورای عالی اداری، راه‌حل‌های رفع مسائل عدیده نظام بهره‌وری تلقی شده است؟ علاوه بر این، مدل ارائه شده به‌همراه ماده (۱۱۱) پیشنهادی، به‌نظر می‌رسد نه تنها موجبات تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری را فراهم نمی‌کند، بلکه برای این امور، الزامات و اقتضائات نیز تعبیه نشده است [۲۲].

✓ درخصوص مسئله (۷)، به روش‌های مختلف در این گزارش تلاش شد استدلال‌های لازم برای این گزاره مطرح شود که «اساساً تحقق رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی از محل بهره‌وری کل عوامل تولید با ابزارهای در دسترس و وضعیت عملکرد سازمان ملی بهره‌وری (ذیل سازمان اداری و استخدامی) و ماده (۱۱۱) پیشنهادی در لایحه برنامه هفتم، امکان‌پذیر نمی‌باشد» و نیازمند وجود برنامه دقیق، ارتقای

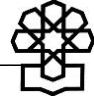
ابزارهای حکمرانی به‌همراه پاسخگوتر کردن سازمان ملی بهره‌وری در قبال بهره‌وری کل عوامل تولید است.

✓ درخصوص مسئله (۸)، متأسفانه برنامه مشخص دولت برای ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید با تمرکز بر بهره‌وری‌های چهارگانه (نیروی انسانی، فناوری، سرمایه و مدیریت) مندرج در بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ارائه نشده و از ماده (۱۱۱) پیشنهادی نیز مستفاد نمی‌شود.

✓ درخصوص مسئله (۹)، براساس احکام پیشنهادی و استدلال‌های ارائه شده در جلسات بررسی لایحه برنامه هفتم، دولت اعتقاد دارد که از طریق شورای عالی اداری و هیئت وزیران، مقررات مورد نیاز برای ارتقای بهره‌وری را به تصویب خواهد رساند.

✓ درخصوص مسئله (۱۰)، به‌دلایل مطروحه در گزارش، پیگیری عملیاتی شدن برنامه‌های ناظر بر بهره‌وری کل عوامل تولید در لایحه برنامه هفتم توسعه مسکوت بوده و اظهارنظر درخصوص رصد عملکرد آن در سطوح بین‌المللی، ملی و دستگاهی، امکان‌پذیر نیست.

✓ درخصوص مسئله (۱۱)، به‌منظور نیل به یک مدل و ساخت حقوقی-سیاسی لازم برای تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری، در این گزارش پیشنهاد شد که در راستای تحقق راهبردهایی که مجلس شورای اسلامی برای ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید مشخص خواهد کرد، سازمان ملی بهره‌وری بتواند ابزارهای راهبری و تنظیم‌گری لازم در زمینه عملکرد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید در اقتصاد ایران را در اختیار داشته و پاسخگویی نظام‌مند و مؤثر به مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز داشته باشد [۱۹].



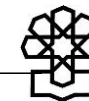
۸. ارائه پیشنهاد‌های سیاستی برای برنامه هفتم توسعه

براساس ملاحظات، یافته‌ها و استدلال‌های مطرح شده در زمینه بهره‌وری و وضعیت فعلی و بهینه آن در نظام حکمرانی کشور، با هدف یکپارچگی، هماهنگی و ارتقای جایگاه و کارکردهای بهره‌وری در جمهوری اسلامی ایران، پیشنهاد‌های سیاستی ذیل ارائه می‌شود.

شایان ذکر است این گزارش از منظر بهره‌وری به احکام پیشنهادی می‌نگرد و وارد حیطه تخصصی حوزه‌های دیگر مانند بهره‌وری انرژی، بهره‌وری آب، بهره‌وری مسکن و... نمی‌شود. زیرا پرداختن به این موضوعات، باید در یک مجموعه سیاست‌های به‌هم‌پیوسته و تخصصی صورت پذیرد که رسالت گزارش حاضر نیست.

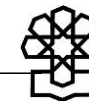
جدول ۴. احکام پیشنهادی لایحه برنامه هفتم توسعه کشور منضم به استدلال‌های کارشناسی و پیشنهادهای سیاستی

متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه	ملاحظات و پیشنهادهای
مقدمه در اجرای سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه در طی سال‌های ۱۴۰۶-۱۴۰۲ با رویکرد تحقق رشد اقتصادی عدالت‌محور، اصلاح نظام بانکی و مهار تورم، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، بهبود نظام مدیریت یکپارچه منابع آب، رفع ناترازی‌های انرژی، تسریع در اجرای طرح‌های کلان پیمان و زنجیره ارزش، توسعه ساخت مسکن، افزایش سهم ترانزیت و اقتصاد دریامحور در اقتصاد ملی، ارتقای نظام سلامت، ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه، بهبود جایگاه و منزلت زن و خانواده و رشد جمعیت، افزایش نقش میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، بهبود وضعیت تأمین اجتماعی و سیاست‌های حمایتی، بهبود سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی، افزایش سهم و نقش شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)، ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی، ارتقای نظام آموزشی، افزایش اثربخشی سیاست خارجی، ارتقای توان دفاعی و امنیتی، اصلاح نظام اداری و تحول قضایی و حقوقی لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور برای انجام تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.	قانونگذار در ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه، مسائل محوری برنامه را که مشتمل بر موضوعات خاص راهبردی، موضوعات خاص مکان‌محور، موضوعات خاص بخش پیش‌روی اقتصاد، موضوعات خاص فرابخشی و توسعه آمادگی دفاعی و امنیتی بود را قید کرده بود که در فقره موضوعات خاص فرابخشی بالغ بر ۱۲ موضوع اشاره شده بود که یکی از آنها، بهره‌وری منابع مالی برای اقتصاد کشور بوده است، اما بررسی‌های کارشناسی مؤید این مطلب است که برنامه مشخصی برای ارتقای بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور و همچنین عملکرد این موضوع توسط سازمان ملی بهره‌وری یا سازمان برنامه‌وبودجه کشور ارائه نشده است. ماده (۲) موضوعات زیر، مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر در بودجه سالیانه اعمال کند. الف) موضوعات خاص راهبردی در مورد آب و محیط زیست. ب) موضوعات خاص مکان‌محور در مورد توسعه سواحل مکران، ارون و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی. پ) موضوعات خاص بخش پیش‌روی اقتصاد در مورد معدن و صنایع معدنی، کشاورزی، گردشگری، عبوری (ترانزیت) و حمل‌ونقل ریلی، فناوری نوین، توسعه و کاربرست علم و فناوری و انرژی. ت) موضوعات خاص کلان فرابخشی در مورد بهبود محیط کسب‌وکار، اشتغال، فضای مجازی، بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)، بیمه‌های اجتماعی و ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اجرای سند تحول بنیادین آموزش‌وپرورش، فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی اسلامی.



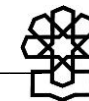
ملاحظات و پیشنهادها	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
ث) توسعه آمادگی دفاعی و امنیتی. پیشنهاد مشخص اینکه، با توجه به واقعیت‌های نظام حکمرانی و برنامه‌ریزی کشور، لازم است مطابق فرمایش مقام معظم رهبری (اتخاذ رویکرد حل مسئله در برنامه هفتم توسعه)، موضوعات و مسائل اولویتی دولت برای سال‌های اجرای برنامه هفتم تعیین و تصریح شود تا اقدامات پنج‌ساله نظام حکمرانی، متمرکز بر مسائل اولویت‌دار باشد و پراکنده نباشد. مجدداً تصریح می‌شود که عدم ارائه گزارش توجیهی برنامه هفتم توسعه، بزرگ‌ترین ضعف و چالش در فرایند برنامه‌ریزی هفتم قلمداد می‌شود و آثار سوء آن در احکام مصوب دیده خواهد شد. به‌بیان دیگر، مادامی که گزارش پشتیبان و توجیهی در دسترس نباشد، نمی‌توان حوزه‌های اولویتی را تعیین کرد. زیرا باید با احکام پیشنهادی نیز هماهنگی و سازگاری داشته باشد.	
ماده (۳) قانون برنامه ششم توسعه اشعار دارد که: به‌منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالانه هشت درصد (۸٪) و ضریب جینی (۰.۳۴) در سال پایانی برنامه، اهداف کمی کلان و بخش‌های اقتصادی به تفکیک جداول (۱)، (۲) و (۳) تعیین می‌شود. در این خصوص نیز، قانونگذار سه جدول حاوی آمار و داده‌های کمی با عناوین ذیل ارائه می‌کند: ۱. تصویر شاخص‌های مهم اقتصاد کلان در برنامه ششم. ۲. تصویر متغیرهای اقتصادی بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه ششم (درصد). ۳. منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم به تفکیک روش‌های مختلف تأمین - هزار میلیارد ریال. نکته مهم این است که در جدول ۱، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید را با سال پایه ۱۳۹۵، عدد ۱۰۰ تعیین کرده که با رقم ۱۰۲ در سال ابتدای برنامه ششم، باید در سال ۱۴۰۰ به عدد ۱۱۵ برسد. فارغ از این موضوع که سازمان ملی بهره‌وری در جلسات مشترک اعلام کرده است که در سال جاری (۱۴۰۲) عدد این شاخص ۱۰۶ می‌باشد، وجه قابل مهم ماجرا این است که	فصل ۱- رشد اقتصادی ماده (۲)- در اجرای بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود. جدول اهداف کمی سنجه‌های عملکرد رشد اقتصادی (در این جدول به سهم ۳۵ درصدی در تأمین رشد اقتصادی ۸ درصدی که میزان ۲.۸ درصد می‌شود، اشاره شده است). تبصره- به‌منظور بهره‌وری کل عوامل تولید، سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری ایران) مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، نسبت به تهیه دستورالعمل‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری به تفکیک بخش‌های مختلف از طریق هسته‌های فناور، شرکت‌های خصوصی و دانش‌بنیان، تا پایان سال اول برنامه اقدام نماید و به‌صورت سالانه نسبت به پایش و گزارشگری بهره‌وری کل عوامل تولید و تحقق دستورالعمل‌ها اقدام نماید.

ملاحظات و پیشنهادها	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
افق و عدد شاخص هدف‌گذاری شده را طوری تعیین شده است که قابلیت رصد، پیگیری و پایش دارد که این مهم در لایحه برنامه هفتم حذف شده و فقط به سهم ۳۵ درصدی در تأمین رشد اقتصادی ۸ درصدی (که میزان ۲.۸ درصد می‌شود) اشاره شده است و عدد شاخص بیان و هدف‌گذاری نشده است. علاوه بر این، در جدول (۲)، ضمن تعیین اعداد کمی متوسط رشد سالیانه ارزش‌افزوده و اشتغال و سرمایه‌گذاری، اعداد هدف‌گذاری برای متوسط رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید را برای بخش‌های نه‌گانه (۹) را تعیین و تصریح کرده است. نکته مهم این است که مندرجات جداول سه‌گانه به‌همراه مواد (۳ تا ۵) قانون برنامه ششم توسعه، تدابیر و برنامه‌های مشخص و ارزیابی‌پذیر برای رشد بهره‌وری کل عوامل تولید را با وضعیت نسبتاً قابل‌قبولی بیان کرده است. امری که در برنامه هفتم فقط به‌بیان رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی از محل رشد بهره‌وری کل عوامل تولید بسنده شده است. نه تنها اعداد کمی برای بخش‌های مختلف یا حوزه‌ها بیان نکرده‌اند، بلکه تدبیر خاص یا راهبرد مشخصی برای بسترسازی رشد بهره‌وری محور تعیین نشده است. بنابراین به‌نظر می‌رسد یا ساده‌انگاری محض برای تحقق رشد بهره‌وری محور داشته‌اند یا برنامه مشخصی برای آن ندارند. <u>بنابراین، با توجه به استدلال‌های مطروحه در گزارش، پیشنهاد می‌شود موضوع راهبردهای ارتقادهنده بهره‌وری کل عوامل تولید و احکام نظام بهره‌وری در ذیل ماده (۲) لایحه و ادامه همین ماده درج شوند:</u> <u>در راستای ارتقای جایگاه و ابزار سازمان ملی بهره‌وری، دولت مکلف است شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه هفتم توسعه، بازنگری در مقررات سازمان ملی بهره‌وری طوری انجام دهد که ابزارهای لازم برای تنظیم‌گری اقتصاد در زمینه بهره‌وری کل عوامل تولید و سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری فراهم شود.</u>	



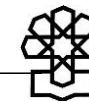
ملاحظات و پیشنهادها	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
نکته مهم این است که بررسی رویکردهای درون دولت و استماع استدلال‌های مطروحه در جلسات متعدد بررسی احکام بهره‌وری، این نگرانی را به‌وجود آورده که سازمان اداری و استخدامی (سازمان ملی بهره‌وری) تغییر مسیر نداده و سال‌های آتی نیز مکرر، ضعف نسبی ابزارهای تنظیم‌گری را مطرح کند و عملکرد مشخصی در زمینه بهره‌وری کل عوامل تولید نداشته باشد. از این رو، به‌نظر می‌رسد تصویب راهبردها و اجازه بهره‌برداری از ظرفیت متعدد و ابزارهای مختلف دادن به سازمان ملی بهره‌وری (مشروط به تقویت عملکرد سازمان اداری و استخدامی و ارتقای نگرش‌های حاکم بر سازمان ملی بهره‌وری) باعث فراهم کردن بستر در اولویت قرار گرفتن بهره‌وری کل عوامل تولید شود. لازم به یادآوری است که ماده (۴) قانون برنامه ششم که منضم به (۱۳) حکم مشخص و راهبرد کلی برای تحقق رشد ۲.۸ درصدی از محل بهره‌وری کل عوامل تولید می‌باشد، بیان می‌کند که: ماده (۴) جهت تأمین حداقل دو و هشت‌دهم (۲.۸) واحد درصد از رشد هشت درصد (۸٪) اقتصاد از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید و همچنین رشد سرمایه‌گذاری به میزان متوسط سالیانه بیست و یک و چهاردهم درصد (۲۱.۴) در طول سال‌های اجرایی برنامه، کلیه دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی با دولت اقدامات زیر را به عمل آورند. مسئولیت اجرا برعهده دولت می‌باشد. الف) جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های لازم برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری ازجمله تأمین منابع مالی خارجی تا متوسط سالانه سی میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانک‌های خارجی در قالب تأمین مالی خارجی (فاینانس) خودگردان با اولویت تأمین مالی	

ملاحظات و پیشنهادها	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
اسلامی، پانزده میلیارد (۱۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) دلار به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و بیست میلیارد (۲۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) دلار قراردادهای مشارکتی خارجی. تبصره- استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی خارجی با اولویت تأمین مالی اسلامی در طول اجرای قانون برنامه ششم در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز است. ب) محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت و نگاه ارزشی به کار و ثروت‌آفرینی از راه‌های قانونی و مشروع و عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاه‌داری نوین در بخش دولتی همراه با ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن می‌باشد، به‌نحوی که در پایان سال اول اجرای قانون برنامه اقدامات لازم برای اجرای این حکم توسط دولت تصویب و ابلاغ گردد. پ) اولویت اقتصادی در سیاست خارجی کشور با هدف جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری و توسعه بازارهای صادراتی (کالایی و کشوری) خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار، جذب اساتید و متخصصان برای آموزش و انتقال فن و فناوری (تکنولوژی) برای نیروهای ایرانی، تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی برای جلوگیری از اعمال تبعیض‌های ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور. ت) افزایش مهارت و تخصص نیروی کار به‌ویژه فارغ‌التحصیلان دبیرستان‌ها، هنرستان‌ها تا مقطع کارشناسی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با ارائه آموزش‌های مهارتی، تخصصی و فنی و حرفه‌ای با استفاده از ظرفیت‌های خدمت زیر پرچم و کارورزی دانشجویان. دولت مکلف است در سه‌ماهه اول هر سال گزارش اجرای این بند را به کمیسیون‌های برنامه‌وبودجه و محاسبات و آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.	



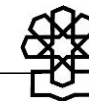
ملاحظات و پیشنهادات	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
ث) جذب شرکت‌های معتبر جهانی و منطقه‌ای در زنجیره تولید داخلی به شکل مستقیم و با اولویت مشارکت با سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان داخلی به منظور افزایش توانمندی، رقابت‌پذیری و صادرات کالاها و خدمات تولیدی با رفع موانع قانونی و حقوقی براساس عزت، حکمت و مصلحت و مشروط به عدم نفوذ فرهنگ غربی. ج) حمایت حقوقی، مالی و نهادی لازم برای توسعه دانش و پیشرفت فناورانه و نوآورانه در جهت تجاری‌سازی ایده و دانش در تولید محصول و خدمات با ارزش افزوده مثبت در چارچوب بند «۸۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم. چ) تدوین سازوکار لازم و کارآمد برای کاهش فاصله بین نرخ سود تسهیلات و سپرده‌های بانکی با هدف افزایش کارآمدی و رقابت‌پذیری نظام بانکی در جذب و تجهیز منابع و اعطای تسهیلات به نحوی که در هر سال از برنامه فاصله نرخ سود تسهیلات و سپرده بانکی حداقل ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال قبل کاهش یابد. ح) توسعه بازار سرمایه با تأکید بر طراحی و مهندسی ابزارهای مالی و کالایی، توسعه بازار انرژی و عرضه نفت خام و فراورده‌های نفتی در بورس انرژی، اصلاح نهادی حاکمیت شرکتی برای شرکت‌های عام و نهادهای مالی. خ) جهت‌گیری و سیاست‌های لازم برای ارتقای شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی موضوع بند «۲۱» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تأمین مالی بین‌المللی. د) اجازه حضور و مشارکت مؤسسات مالی و اعتباری خارجی در ایران در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱/۳/۴.	

ملاحظات و پیشنهادها	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
ذ) اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات. ر) دولت مجاز است برای تأمین مالی خارجی طرح‌های اقتصادی بخش غیردولتی که توجیه فنی، اقتصادی آن به تصویب شورای اقتصاد رسیده باشد، تضامین لازم توسط بانک عامل و یا سازمان‌های توسعه‌ای را تضمین نماید. ز) دولت مکلف است به‌منظور نیل به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت نسبت به اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی، مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی و دانش‌بنیان مبتنی بر سند ملی کار شایسته که حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون و سازمان به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید، اقدام نماید. سند مزبور باید مبتنی بر کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل هشت‌دهم درصد (۸/۰٪) سالانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه باشد. بنابراین، تعیین راهبردها و رویکردهای اصلی نظام حکمرانی برای تمرکز بر آنها برای تحقق واقعی سهم ۳۵ درصدی رشد اقتصادی از محل بهره‌وری به‌مثابه شرط لازم (و نه شرط کافی) در ابتدای برنامه هفتم توسعه پیشنهاد می‌گردد. <u>ماده پیشنهادی به‌شرح ذیل می‌باشد:</u> <u>سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری) مکلف است با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری، وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی؛ صنعت، معدن و تجارت، نیرو، نفت، و تعاون، کار و رفاه اجتماعی برنامه‌های ارتقای بهره‌وری کشور در حوزه‌های نیروی انسانی، فناوری، سرمایه و مدیریت براساس راهبردهای ذیل را در سال اول برنامه هفتم توسعه کشور منضم به‌شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم‌کار ملی و استانی، تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رساند و هر شش‌ماه یکبار،</u>	

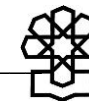


متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه	ملاحظات و پیشنهادها
	گزارش عملکرد تحقق آن برنامه‌ها را به مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه نماید: راهبردها: ثبات‌بخشی به متغیرهای کلان اقتصادی؛ تقویت سازوکارهای مولدسازی و افزایش راندمان دارایی‌های دولت و بخش عمومی؛ حذف قیمت‌گذاری غیرواقعی؛ تقویت امور تحقیق و توسعه در شرکت‌های دولتی و حمایت از استقرار آنها در بنگاه‌های بخش خصوصی؛ بازآرایی ساختار و آمایش صنایع کشور؛ وضع عوارض و محدودیت بر بخش‌های مزاحم و نامولد؛ تسهیل شرایط ادغام افقی برای شرکت‌ها و بنگاه‌ها و رفع موانع حقوقی؛ به رسمیت شناختن نظام ورشکستگی؛ حرکت به سمت بهره‌برداری از ظرفیت‌های بیکار و بلااستفاده کشور و ارجحیت آن به راه‌اندازی تولیدی جدید؛ حمایت و ترویج اقدامات آموزشی و مشاوران بهره‌وری شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی؛ هدایت منابع و تسهیلات و حمایت‌های اعتباری باید به سمت تکمیل ظرفیت‌های خالی و افزایش ساعات کار شایسته نیروی انسانی؛ حمایت از پیشرفت‌های فنی و ورود فناوری به کشور از طریق تقویت هسته‌های فناوری و دانش‌بنیان و ابداعات؛ تقویت نظام تضمین حقوق مالکیت در زمینه اختراعات و ابداعات؛ تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق انتقال فناوری و بالا بردن کارایی و اثربخشی سرمایه‌گذاری؛ بهره‌برداری از ظرفیت شرکت‌های خارجی موفق و بهره‌ور در نظام حاکمیت شرکتی کشور؛ توجه ویژه به امور بهره‌وری کل عوامل تولید در استراتژی‌های توسعه صنعتی؛ حذف تشکیلات موازی و غیرضرور دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی؛ ترویج و فرهنگ‌سازی بهره‌وری.

متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه	ملاحظات و پیشنهادها
با توجه به جایگاه بهینه احکام بهره‌وری، پیشنهاد شد که احکام نظام بهره‌وری پس از ماده (۲) ارائه شوند تا مقدمات سیاستی لازم برای تحقق سهم ۳۵ درصدی رشد بهره‌وری محور فراهم شود.	
نظام بهره‌وری ماده (۱۱۱) - به‌منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به‌صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به‌صورت کمیت‌پذیر، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است در راستای ارتقای اثربخشی و انسجام اقدامات متولیان بهره‌وری در کشور، طرح نظام ملی بهره‌وری، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم‌کار ملی و استانی را حداکثر شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه، به تصویب شورای عالی اداری برساند. ب) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و نماگرهای قابل سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.	نظام ملی بهره‌وری که بتواند از طریق بهره‌وری سرمایه، فناوری، نیروی انسانی و مدیریت، بستر تحقق سهم ۳۵ درصدی از رشد اقتصادی را برای بهره‌وری کل عوامل تولید فراهم کند نیاز دارد که فرایند ارتباط با دستگاه‌های اجرایی (به‌مثابه سیاستگذاران بخشی و فرابخشی فعالیت‌های مختلف) را با محوریت بهره‌وری داشته باشد. قانونگذار در ماده (۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور آورده بود: ماده (۵) الف) دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح مکلفند برای محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد، ضمن اجرایی نمودن چرخه مدیریت بهره‌وری در مجموعه خود، تمهیدات لازم را برای عملیاتی نمودن این چرخه در واحدهای تحت تولید خود با هماهنگی سازمان ملی بهره‌وری ایران فراهم نموده و گزارش سالانه آن را به سازمان ملی بهره‌وری ایران ارائه نمایند. دستگاه‌های اجرایی مکلفند در شش‌ماه نخست اجرای قانون برنامه، برنامه‌های عملیاتی خود برای ارتقای بهره‌وری از طریق تسهیل و تشویق فعالیت‌های غیردولتی در حوزه‌های مربوطه را به تأیید سازمان ملی بهره‌وری رسانده و این سازمان نیز حداکثر ظرف مدت یکسال مجموعه اقدامات مذکور را به تصویب هیئت‌وزیران برساند. تبصره- این حکم در خصوص نیروهای مسلح با اذن فرمانده کل قوا از طریق ستاد کل نیروهای مسلح اجرا می‌شود. ب) در راستای ارتقای شاخص بهره‌وری، دولت مکلف است نسبت به اندازه‌گیری کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و واحدهای عملیاتی در هر سال اجرای قانون برنامه اقدام و گزارش آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. بنابراین، بند «۱» ماده (۱۱۱) پیشنهادی که در قالب پیشنهاد قبلی، ارائه شد، لکن از منظر استقرار چرخه بهره‌وری، پیشنهاد می‌شود:



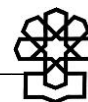
ملاحظات و پیشنهادات	متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه
ماده الحاقی جدید- به منظور استقرار کامل نظام بهره‌وری به صورت شفاف و دستیابی به نتایج آن به صورت کمیت پذیر، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) دستگاه‌های اجرایی مکلفند ضمن استقرار چرخه بهره‌وری در مجموعه خود و دستگاه‌های تابعه، برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری دستگاه خود را با هدف حل مسائل اولویت‌دار بهره‌وری حوزه مسئولیت خود مشتمل بر عوامل پیش‌برنده، بازدارنده و مانع‌های قابل سنجش و اهداف عملیاتی سالیانه خود را ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ نظام ملی بهره‌وری به تصویب سازمان اداری و استخدامی کشور رسانده و سالانه در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان درج نمایند.	
در مواد (۱۸، ۱۹، ۲۵، ۳۳، ۳۸، ۳۹، ۴۳، ۴۶، ۵۵، ۵۷، ۷۰، ۹۱، ۹۴، ۹۶ و ۹۹) از عبارت بهره‌وری استفاده شده و اشاره‌ای به بهره‌وری کل عوامل تولید و نقش و جایگاه سازمان ملی بهره‌وری نکرده‌اند. از این رو، ضمن پرهیز از ورود محتوایی به مواد اشاره شده به جهت تخصصی بودن، مهم‌ترین پیشنهاد به صورت کلی این است که اگر ارتقای بهره‌وری این بخش‌ها برای سیاستگذار مهم است، از منظر بهره‌وری و توانایی ایجاد کارایی و اثربخشی، بستر ایفای نقش سازمان اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری) را برای این امور فراهم نمایند.	
در جدول ارائه شده ذیل ماده (۱۰۴) پیشنهادی، رقم کمی برای بهره‌وری (برای مثال بهره‌وری کارکنان دولت یا تشکیلات یا مدیریت) ذکر نشده است. که پیشنهاد می‌شود درج شود.	فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری ماده (۱۰۴)- در اجرای بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود (منضم به جدول).
قانونگذار در مواد (۲۵) و (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، موضوع ساختار دولت و افزایش بهره‌وری نظام اداری را دنبال کرده بود: ماده (۲۵) الف) به منظور مردمی شدن و گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد و به منظور افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه به تمامی دستگاه‌های اجرایی که عهده‌دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند (از قبیل واحدهای بهداشتی و درمانی، مراکز بهزیستی و توانبخشی، مراکز آموزشی، فرهنگی، هنری و ورزشی و مراکز ارائه‌دهنده خدمات و نهادهای کشاورزی و دامپروری) اجازه داده می‌شود در چارچوب	ساختار دولت ماده (۱۰۵)- به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و کوچک‌سازی اندازه دولت، اقدامات زیر انجام می‌پذیرد: الف) دستگاه‌های اجرایی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه، به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به نحوی که در هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی به صورت فصلی به رئیس‌جمهور ارائه دهد.



متن ماده مرتبط در لایحه برنامه هفتم توسعه	ملاحظات و پیشنهادات
ب) دولت می‌تواند با پیشنهاد مشترک سازمان اداری و استخدامی کشور و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط نسبت به انحلال، ادغام یا سازمان‌دهی مجدد دستگاه‌های اجرایی (به‌استثنای وزارتخانه‌ها) و نهادهای عمومی غیردولتی وابسته به آنها ازجمله مؤسسات آموزشی و پژوهشی و شرکت‌های دولتی اقدام نماید. پ) دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه از وزارت امور اقتصادی و دارایی منتزع و به نهاد ریاست‌جمهوری منتقل می‌شود. ت) سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است با هدف یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری و با همکاری مراجع ذی‌ربط نسبت به ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل، به‌جز شوراهایی که به‌موجب قانون اساسی یا اذن مقام معظم رهبری ایجاد شده‌اند با تصویب شورای عالی اداری اقدام نماید.	وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری. تبصره- انحلال، انتزاع و ادغام مؤسساتی که به‌موجب قانون تأسیس شده است، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر می‌باشد. بنابراین مشاهده می‌شود که برخی تغییرات کلی در رویکردها و خط‌مشی‌های دولت به‌منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری رخ داده است. علاوه بر این، برخی از عبارات استفاده‌شده در این ماده پیشنهادی، واجد مفاهیمی هستند که اگر به‌صورت دقیق مشخص نشود، نمی‌تواند ماده پیشنهادی را مورد ارزیابی دقیق قرار داد. برای مثال، واحد سازمانی یا مجتمع‌های اداری. وفق بند «الف»، گزارش اجرای این موضوع به رئیس‌جمهور ذکر شده که لازم است به مجلس شورای اسلامی نیز ارائه شود. در این ماده، بهره‌وری نظام اداری به موضوع ساختارها و واحدهای سازمانی و پست‌های بلا تصدی اشاره شده است که بخشی از ادبیات بهره‌وری نظام اداری است. برای مثال به موضوع هزینه‌های اداری و سرانه دستگاه‌های اجرایی اشاره نشده است. مهم‌ترین موضوع این است که اگرچه اشاره شده است که با رعایت کیفیت باید این مهم انجام شود، لکن برای این موضوع، ضمانت اجرا یا پاسخگویی تعبیه نکردند. بنابراین ضمن تأیید صلاحیت سازمان اداری و استخدامی در زمینه ساختار سازمان‌ها و حذف تشکیلات غیرضرور، از منظر بهره‌وری، تصویب این ماده بلامانع است.

منابع و مأخذ

۱. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور. www.dotic.ir
۲. درگاه اینترنتی سازمان اداری و استخدامی. www.aro.gov.ir
۳. درگاه اینترنتی سازمان بهره‌وری آسیایی. www.apo-tokyo.org
۴. درگاه اینترنتی سازمان ملی بهره‌وری. www.npo.gov.ir
۵. سند مفهومی برنامه جامع بهره‌وری کشور، سازمان ملی بهره‌وری ایران، س.م. بهره‌وری. ۱۳۹۴.
۶. سند ارتقای بهره‌وری در برنامه ششم توسعه، ش.ب.ا. بهره‌وری. ۱۳۹۴.
۷. واژه‌نامه تخصصی بهره‌وری. ۱۳۹۵، نشر ناقوس.
۸. گزارش تحلیلی وضعیت بهره‌وری اقتصاد کلان کشور (۱۳۷۹-۱۳۹۵)، س.م. بهره‌وری. ۱۳۹۷.
۹. آینده بهره‌وری، ترجمه و نشر سازمان ملی بهره‌وری، س.ا.و. توسعه. ۱۳۹۷.
۱۰. حرکت ملی بهره‌وری مسیر سبز، ۱۴۰۰-۱۳۹۶؛ کارنامه سازمان بهره‌وری، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۰.
۱۱. گزارش وضعیت موجود سازمان ملی بهره‌وری به لحاظ کمی و کیفی، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۰.
۱۲. سند تحول دولت مردمی، د. سیزدهم. ۱۴۰۰.
۱۳. برنامه راهبردی سازمان ملی بهره‌وری ایران، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۰.
۱۴. گزارش چکیده وضعیت بهره‌وری در ایران، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۱.
۱۵. گزارش سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۱.
۱۶. دفترچه اسناد بالادستی، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۱.
۱۷. گزارش عملکرد سال ۱۴۰۱ سازمان ملی بهره‌وری ایران، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۱.
۱۸. مدل مفهومی بهره‌وری مبتنی بر سیاست‌های کلی برنامه هفتم، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۲.
۱۹. سیمای بهره‌وری ایران ۱۴۰۲، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۲.
۲۰. آبادی، ش. س. گل، اثرات مستقیم و غیر مستقیم نفت بر بهره‌وری کل عوامل تولید اقتصاد ایران (با استفاده از روش سیستم معادلات همزمان). پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۷. ۷(۲۸).
۲۱. الماسی، م.، شفافیت حکمرانی؛ حکمرانی شفاف؛ مجموعه‌ای در باب مفهوم، ابعاد و اقتضائات شفافیت در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۲: نشر جهاد دانشگاهی تهران.
۲۲. اولیا. نقش فراموش‌شده سازمان برنامه‌بودجه در ارتقای بهره‌وری، س.م. بهره‌وری. ۱۴۰۲.
۲۳. دباغیان، ابعاد بهره‌وری براساس آموزه‌های دینی، مجله مجلس و راهبرد. ۱۳۹۸.
۲۴. سنگسری و همکاران، تاثیر بهره‌وری کل عوامل تولید بر اشتغال در صنایع تولیدی ایران. فصلنامه علمی مدل‌سازی اقتصادی، ۱۳۹۸.
۲۵. قلی‌پور، چالش‌های بهره‌وری در دولت. مدیریت دولتی، ۲۰۱۵.
۲۶. کریمی‌شهابی، شناسایی موانع بهره‌وری سازمان‌های دولتی ایران. فصلنامه مدیریت توسعه و تحول، ۲۰۱۷.
۲۷. محمودزاده، ب. ف. آبادی، عوامل پیشران بهره‌وری کل عوامل تولید در صنایع تولیدی ایران. فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، ۲۰۱۶.
۲۸. نژاد، ر.ب.، مستندسازی برنامه پنج ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱): فرایند‌نهایی سازی سیاست‌های کلی برنامه هفتم. ۱۴۰۲.
۲۹. نوام، دولت‌های فرومانده. ۱۳۹۳، افق.



۳۰. کفائی، و باقرزاده، مهسا، تأثیر متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان بر بهره‌وری کل عوامل تولید در ایران، نشریه نشریه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی ۱۳۹۵.
۳۱. بختیاری‌نژاد، رضا و همکاران، مستندسازی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه (۱) فرایند نهایی‌سازی سیاست‌های کلی برنامه هفتم، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲.
۳۲. پاشا جبلی، سید حبیب و حیدری، لیلا، (۱۳۹۹)، سنجش بلوغ اجرای مدیریت بهره‌وری در سازمان‌های ایرانی، دومین کنفرانس مدیریت و مهندسی صنایع موناکو فرانسه.
33. Gouveia, A.F., S. Santos, and I. Gonçalves, *The impact of structural reforms on productivity: The role of the distance to the technological frontier*. 2017.
34. Renda, A. and S. Dougherty, *Pro-productivity institutions: learning from national experience*. 2017.
35. APO Productivity Databook 2022.

گزیده سیاستی

با هدف اصلاح و ارتقای کیفیت احکام پیشنهادی حوزه بهره‌روی در برنامه هفتم، راهبردها و سیاست‌های لازم برای اولویت قرار گرفتن بهره‌وری کل عوامل تولید (نه فقط بهره‌روی سازمانی یا اداری) پیشنهاد شده است که با آن بتوان رشد اقتصادی ۲.۸ درصدی از محل بهره‌وری را پایه‌ریزی و سپس محقق کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی یارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir