



ازمان ملی بهره‌وری ایران
NATIONAL PRODUCTIVITY ORGANIZATION OF I.R. IRAN

سپیمای بهره‌وری ایران ۱۴۰۴

خرداد ۱۴۰۵



سازمان ملی بهره‌وری ایران

NATIONAL PRODUCTIVITY ORGANIZATION OF I.R.IRAN



سیمای بهره‌وری ایران ۱۴۰۴

npo.gov.ir

مؤلفان: محمد صالح اولیاء، بهروز محمودی، مهدیه شاه‌جمالی
حمیدرضا صادقی، پویان مهدیان.

مدیر پروژه: وحید اقدسی

گرافیسیت: احسان نیک‌روان

سازمان ملی بهره‌وری ایران: تهران، خیابان بهشتی، خیابان میرعماد،
کوچه شانزدهم، پلاک ۱۶

کد پستی: ۱۵۸۷۸۵۳۷۱۳

تلفن: ۰۲۱-۴۲۳۹۱۰۰۰

فهرست

پیشگفتار.....	۴
مقدمه.....	۵
فصل اول: مبانی بهره‌وری.....	۸
بهره‌وری چیست؟.....	۱۰
مدل مفهومی بهره‌وری.....	۱۰
فصل دوم: نماگرهای بهره‌وری.....	۱۴
روند شاخص‌های بهره‌وری.....	۱۶
وضعیت عوامل موثر بر بهره‌وری.....	۲۷
بهره‌وری در شرکت‌های دولتی.....	۳۴
بهره‌وری کارکنان دولت.....	۳۹
اتلاف.....	۴۹
فصل سوم: نظام ملی بهره‌وری.....	۵۲
گونه‌شناسی احکام طرح نظام ملی بهره‌وری.....	۵۴
اقدامات.....	۵۶

فهرست اشکال و جداول

فهرست اشکال

- شکل ۱-۱- مدل مفهومی بهره‌وری..... ۱۱
- شکل ۱-۲- شاخص کل بهره‌وری عوامل تولید در کل اقتصاد و اقتصاد بدون نفت..... ۱۷
- شکل ۲-۲- رشد حاصل از نهاده‌ها و بهره‌وری کل عوامل تولید کل اقتصاد..... ۱۸
- شکل ۳-۲- منابع رشد اقتصادی کشورهای منتخب APO (۲۰۰۰-۲۰۲۳)..... ۱۹
- شکل ۴-۲- روند بهره‌وری کل عوامل تولید کشورهای منتخب APO ۱۹۷۰-۲۰۲۳..... ۱۹
- شکل ۵-۲- رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی..... ۲۰
- شکل ۶-۲- رشد بهره‌وری نیروی کار در کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی..... ۲۱
- شکل ۷-۲- روند شاخص بهره‌وری نیروی کار در کشورهای منتخب..... ۲۲
- شکل ۸-۲- تعمیق سرمایه‌گذاری کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی..... ۲۳
- شکل ۹-۲- رشد بهره‌وری سرمایه در کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی..... ۲۴
- شکل ۱۰-۲- روند شاخص بهره‌وری سرمایه در کشورهای منتخب..... ۲۵
- شکل ۱۱-۲- امتیازهای شاخص آمادگی بهره‌وری کشورهای منتخب APO، ۲۰۲۲..... ۲۸
- شکل ۱۲-۲- شاخص‌های مضامین فراگیر ایران..... ۲۹
- شکل ۱۳-۲- فراوانی شرکت‌های اصلی و فرعی به تفکیک هر دستگاه..... ۳۴
- شکل ۱۴-۲- میانگین امتیاز بهره‌وری شرکت‌های دولتی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی..... ۳۵
- شکل ۱۵-۲- سطح بهره‌وری شرکت‌ها به تفکیک دستگاه..... ۳۵
- شکل ۱۶-۲- رشد کارایی نیروی انسانی و دستمزد شرکت‌های دولتی ۱۴۰۱-۱۴۰۲..... ۳۶
- شکل ۱۷-۲- مقایسه رشد دستمزد سرانه از منظر نیروی انسانی و کارفرما (شرکت)..... ۳۷
- شکل ۱۸-۲- مدل سنجش بهره‌وری کارکنان دولت..... ۳۹

- شکل ۲-۱۹- بهره‌وری دستمزد (خروجی به مخارج هزینه‌ای) خدمات جمعی دولت..... ۴۰
- شکل ۲-۲۰- جریان خدمات سرانه واقعی کارکنان دولت ۴۰
- شکل ۲-۲۱- ترکیب عملکرد بودجه هزینه‌ای دولت - ۱۴۰۲ ۴۱
- شکل ۲-۲۲- تجزیه رشد بلندمدت بهره‌وری دستمزد کارکنان دولت - (۱۳۸۵-۱۴۰۲)..... ۴۲
- شکل ۲-۲۳- همبستگی رشد کارایی نیروی انسانی و کارایی دستمزد شرکت‌های دولتی..... ۴۳
- شکل ۲-۲۴- هسته‌های ناکارآمد جریان انرژی در سمت عرضه ۴۷

فهرست جداول

- جدول ۲-۱- میزان فاصله شاخص‌های مضامین فراگیر ایران..... ۲۹
- جدول ۲-۲- امتیاز ایران در نماگرهای عوامل تعیین‌کننده اساسی بهره‌وری ۳۱
- جدول ۲-۳- مراحل اتلاف مواد غذایی..... ۴۶
- جدول ۳-۱- اقدامات تعریف شده در قالب گونه‌شناسی تکالیف طرح نظام ملی بهره‌وری ۵۷
- جدول ۳-۲- نقشه حرارتی گونه‌های احکام و عوامل موثر بر بهره‌وری..... ۵۹
- جدول ۳-۳- ماتریس اقدامات گونه‌های احکام و عوامل موثر بر بهره‌وری ۶۰

پیشگفتار

دولت‌ها برای دستیابی به اهداف کلان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نیازمند پایش و مدیریت شاخص‌هایی از قبیل توسعه پایدار، توسعه سرمایه انسانی، عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی هستند. در این راستا، نماگرهای عمومی و اختصاصی کارایی و اثربخشی و به‌طورکلی شاخص‌های بهره‌وری ابزار مناسبی برای رصد عملکرد نظام حکمرانی در دستیابی به اهداف یاد شده محسوب می‌شوند. بدیهی است برنامه‌ریزی به منظور تخصیص بهینه منابع محدود به نیازهای نامحدود، بدون درک وضعیت موجود و سیر زمانی موثر بر شکل‌گیری این وضعیت، میسر نخواهد شد.

در شرایط امروز کشور که درگیر جنگ نظامی و امنیتی است، توجه به بهره‌وری بیش از هر زمان دیگری اهمیت دارد. زیرا در مقابله با تحریم‌های همه‌جانبه و شوک‌های بیرونی، بهره‌وری به‌مثابه اصلی‌ترین مولفه تاب‌آوری ایفای نقش می‌کند. ارتقاء بهره‌وری به عنوان راهبردی برای افزایش تولید، کاهش هزینه‌ها و ارتقای سطح رفاه عمومی محسوب می‌شود. با توجه به ظرفیت‌های ارزشمند ایران، از جمله برخورداری از منابع طبیعی غنی و نیروی انسانی توانمند، فرصت‌های قابل توجهی برای دستیابی به رشد پایدار و افزایش رفاه وجود دارد. اقتصاد ایران با حرکت به سمت توسعه مبتنی بر دانش و ارزش افزوده بالا، این فرصت را دارد که با اصلاح الگوهای تخصیص منابع و ارتقای کیفیت نیروی انسانی، جهش معناداری در عملکرد اقتصادی رقم بزند.

در این میان دولت نیز با مسئولیت تاریخی خود مواجه است. رسیدن به اهداف پیشرفت توأم با عدالت، مستلزم بازنگری در نقش و فعالیت‌های حاکمیت به طور اعم و دستگاه‌های اجرایی به طور خاص است. دیوان‌سالاری ناکارآمد باعث می‌شود دولت توان حل مساله را از دست بدهد و دچار رویکرد انفعالی شود. از طرف دیگر، چابک‌سازی دولت، نیازمند بازآرایی نقش‌ها و تطبیق ساختارها با الزامات حکمرانی کارآمد است. دولت هنگامی چابک تلقی می‌شود که بتواند با کمترین زمان، هزینه و بوروکراسی، تصمیمات مؤثر اتخاذ کند و هم‌زمان انعطاف‌پذیری لازم را در برابر تغییرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حفظ نماید. در شرایط جنگ یا بحران، چابکی دولت شرط بقا و استمرار خدمات محسوب می‌شود.

سازمان ملی بهره‌وری ایران با تولید گزارش سیمای بهره‌وری ۱۴۰۴ تلاش کرده است تصویر پایه‌ای و قابل اتکا از وضعیت بهره‌وری ایران ارائه کند. این گزارش در شرایطی که داده‌ها و شاخص‌های آن عمدتاً به دوره پیش از جنگ مربوط است برای فهم این‌که کشور با چه سطحی از کارایی و انعطاف‌پذیری وارد دوره جنگ شده است و کدام حوزه‌ها از پیش دچار ضعف ساختاری بوده‌اند، اهمیت ویژه دارد. بررسی این شاخص‌ها کمک می‌کند تا ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه کشور در مدیریت بحران، پایداری تولید، و اولویت‌های بازسازی آینده به شکلی دقیق‌تر تحلیل شود. امید است نتایج این گزارش بتواند با روشن ساختن نقاط قوت و ضعف موجود، به سیاست‌گذاران، مدیران دولتی و فعالان اقتصادی کمک کند تا مسیر خود را در جهت ارتقای بهره‌وری کشور یافته و گام‌های موثری برای تحقق اهداف مورد نظر بردارند.

علاءالدین رفیع‌زاده

معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور

مقدمه

اقتصاد ایران در شرایط کنونی در یکی از پیچیده‌ترین دوره‌های تاریخ معاصر خود قرار دارد؛ دوره‌ای که هم‌زمان دو واقعیت را تجربه می‌کند: اول، وضعیت نامطلوب شاخص‌های اقتصادی ناشی از اشکالات ساختاری و دوم، بروز جنگ تحمیلی. در چنین شرایطی ضروری است هم شوک‌های آنی و اختلال‌های گسترده ناشی از جنگ بخوبی مدیریت شود و هم برای پیامدهای عمیق‌تر و بلندمدتی که پس از پایان جنگ آشکار خواهند شد برنامه‌ریزی گردد. در وضعیت جنگی، اقتصاد کشور با محدودیت منابع، اختلال در زنجیره‌های تأمین، وقفه در فعالیت بنگاه‌های بزرگ به دلیل حملات دشمن متجاوز و نااطمینانی شدید فضای اقتصادی حین جنگ، و رشد نیازهای حمایتی از سوی جامعه مواجه است. در این شرایط که هم هزینه‌های اداره کشور افزایش و هم منابع درآمدی و سرمایه‌گذاری کاهش یافته است، ظرفیت سیاست‌گذاری با چالش‌های بی‌سابقه روبه‌رو شده است.

در سطح بخش حقیقی اقتصاد، خاموشی بخش‌هایی از صنعت پتروشیمی و آسیب‌پذیری صنعت فولاد برای مدتی نامعلوم، چشم‌انداز ارزآوری را با ریسک جدی مواجه کرده است؛ مسئله‌ای که می‌تواند فشار مضاعفی بر بازار ارز و تورم ایجاد کند. هم‌زمان، محدودیت در تجارت خارجی به‌ویژه از مسیر بنادر جنوبی، بیکاری گسترده در صنایع وابسته، و فشار بر نظام بانکی برای تأمین منابع بازسازی بخش دیگری از پیامدهای مستقیم جنگ را شکل می‌دهد. از سوی دیگر، افت قدرت خرید خانوار، رشد نیاز نقدینگی بنگاه‌ها، کاهش تقاضای مؤثر در بازارها و توقف سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای، چهره‌ای جدید از دشواری‌های اقتصادی سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ را ترسیم می‌کند؛ دورانی که بدون تردید برای فعالیت اقتصادی، معیشت مردم، و حکمرانی اقتصادی متفاوت از سال‌های معمول و توأم با فشار خواهد بود.

با این حال، جنگ تنها حوزه تهدیدها را نمایان نمی‌سازد، بلکه مجموعه‌ای از فرصت‌ها و ضرورت‌های راهبردی جدید را نیز برجسته می‌سازد؛ فرصت‌هایی که می‌تواند به نقطه عطفی در توسعه کشور تبدیل شود. تجربیات اداره کشور در وضعیت جنگی، سرمایه‌گرانقدری است که در صورت استفاده مناسب می‌تواند به اصلاح نظام حکمرانی کشور و جبران عقب‌ماندگی‌های تاریخی منجر شود. در چنین شرایطی، بهره‌وری به‌عنوان ستون اصلی تاب‌آوری اقتصادی و کارآمدسازی حکمرانی بیش از هر زمان دیگر اهمیت می‌یابد. هنگامی که منابع محدود می‌شوند و امکان اتکا به سرمایه‌گذاری‌های بزرگ وجود ندارد، راه افزایش ظرفیت تولید، حفظ اشتغال، و تداوم خدمات عمومی، ارتقای بهره‌وری در سطح بنگاه، دولت و اقتصاد ملی است. بهره‌وری در دوران جنگ و پس از جنگ، نقش «دست‌آورد بیشتر با منابع کمتر» را ایفا می‌کند، یعنی امکان خلق ارزش بیشتر با انرژی، سرمایه، زمان و نیروی انسانی کمتر.

«سیمای بهره‌وری ۱۴۰۴» با هدف ارائه تصویری واقع‌بینانه و نسبتاً جامع از وضعیت بهره‌وری در سطوح ملی، بخشی و دستگاهی تهیه شده است. این گزارش، با بهره‌گیری از داده‌های آماری و روش‌های تحلیلی، می‌کوشد ضمن تبیین وضعیت موجود، زمینه‌های بهبود، و فرصت‌های سیاستی را بازتاب دهد. امید است گزارش مذکور بتواند مبنایی برای تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر شواهد و خط‌مشی‌گذاری اثربخش در جهت افزایش بهره‌وری، تقویت تاب‌آوری و حرکت به سوی توسعه پایدار قرار گیرد.

محمد صالح اولیاء

رئیس سازمان ملی بهره‌وری ایران

خلاصه مدیریتی

عملکرد بهره‌وری هر کشور تعیین‌کننده سطح توسعه یافتگی آن کشور است. افزایش بهره‌وری موجب رشد درآمد سرانه می‌شود و زمینه بهبود رفاه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را فراهم می‌کند؛ اما تحقق بهره‌وری پایدار وابسته به ترکیب عوامل فناورانه و نهادی است. مدل مفهومی بهره‌وری، که در این گزارش مورد استناد قرار گرفته است، تحقق بهره‌وری را در قالب سه لایه کلیدی توضیح می‌دهد. لایه نخست شامل عوامل اساسی مانند آموزش، نوآوری، زیرساخت، سلامت، سرمایه اجتماعی، نظام مالی، محیط نهادی، سرمایه‌گذاری خارجی و کارایی بازارهای کار و کالا است که کیفیت محیط اقتصادی و اجتماعی را تعیین می‌کنند. لایه دوم مضامین فراگیر شامل انگیزه، ثبات، کارایی بازار و قابلیت را در سطح بنگاه شکل می‌دهد و لایه سوم، شامل عوامل بی‌واسطه بنگاه مانند سرمایه انسانی، سرمایه فیزیکی، سرمایه نامشهود، فناوری، مدیریت، و محصولات و بازارها است که مستقیماً بهره‌وری را تعیین می‌کنند. پیام تحلیلی این مدل آن است که ضعف در هر یک از این لایه‌ها می‌تواند استفاده از ظرفیت عملیاتی بنگاه‌ها را دچار اختلال کند و بنابراین ارتقای بهره‌وری تنها از مسیر تقویت همزمان آنها امکان‌پذیر است.

روند نامرغزهای کلان بهره‌وری تصویری از ظرفیت‌های بالفعل و محدودیت‌های ساختاری اقتصاد ایران ارائه می‌دهد. رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در سال ۱۴۰۳ معادل ۲.۱ درصد از مجموع ۳.۱ درصد رشد اقتصادی بوده و در نتیجه، حدود ۶۷ درصد از رشد اقتصادی این سال از محل افزایش بهره‌وری تأمین شده است. میانگین رشد بهره‌وری در دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ حدود ۱.۶ درصد بوده که در مقایسه با میانگین رشد اقتصادی ۲.۲ درصد در همین دوره نشان می‌دهد بهره‌وری مجموع عوامل با وجود محدودیت سرمایه‌گذاری یکی از موتورهای اصلی رشد بوده است. با این حال، مقایسه با کشورهای منتخب نشان می‌دهد سطح و پایداری رشد بهره‌وری ایران با میانگین حدود ۰.۲ درصد در ۵۰ سال اخیر پایین‌تر از اقتصادهای موفق آسیایی است. درخصوص منابع رشد اقتصادی در دوره اخیر (۱۳۹۶-۱۴۰۳)، سهم بهره‌وری کل عوامل در رشد اقتصادی نسبتاً بالا بوده و بخش مهمی از رشد از این محل تأمین شده است. با این حال، بررسی‌های بلندمدت (۲۰۰۰-۲۰۲۳) نشان می‌دهد در ایران و اکثر کشورهای APO، بخش اعظم رشد از ناحیه سرمایه غیرفاوا است که نشان‌دهنده نقش عمده انباشت سرمایه در رشد کشورها است. در سطح بخشی، در سال ۱۴۰۳، بخش اطلاعات و ارتباطات بالاترین رشد بلندمدت را در ایران داشته و برای بخش کشاورزی و پس از آن بخش نفت و گاز رشد قابل قبول گزارش شده است.

در بهره‌وری نیروی کار، میانگین رشد دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ برابر ۱ درصد و در سال ۱۴۰۳ برابر ۲ درصد بوده است. ایران در این شاخص در مقایسه با کشورهای منتخب، در پایین‌ترین سطح با دامنه نوسانی ۱ تا ۲.۵ و با فاصله زیادی از چین (رتبه اول)، قرار دارد. در بهره‌وری سرمایه، میانگین رشد دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ برابر ۲ درصد و در سال ۱۴۰۳ برابر ۲.۳ درصد گزارش شده است. شاخص بهره‌وری سرمایه در ایران طی نیم قرن اخیر عمدتاً بین ۱ تا ۱.۴ نوسان کرده است.

شاخص آمادگی بهره‌وری جایگاه ایران در زمینه‌های تحقق بهره‌وری را، نسبت به اقتصادهای آسیایی آشکار می‌کند. ایران در سال ۲۰۲۲ پایین‌ترین رتبه را در میان کشورهای منتخب کسب کرده و در چهار مؤلفه اصلی نیز امتیازهای پایینی دارد. ضعف در انگیزه، قابلیت‌ها، کارایی بازار و ثبات اقتصادی نشان می‌دهد الزامات نهادی برای رشد پایدار بهره‌وری فراهم نیست اگرچه در مورد قابلیت‌ها وضعیت کشور مناسب‌تر است. تنها چند شاخص مانند پس‌انداز، امید به زندگی و توسعه نهادهای مالی وضعیت نسبتاً مطلوب‌تری دارند اما بخش گسترده‌ای از شاخص‌های محیط کسب‌وکار، آزادی اقتصادی و کیفیت حکمرانی در سطح پایین قرار گرفته‌اند.

ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد این شرکت‌ها از نظر بهره‌وری ناهمگون و ناپایدار هستند و کیفیت مدیریت،

حکمرانی و نظام مالکیت در دستگاه‌ها تفاوت چشمگیر دارد. وزارت نفت و جهاد کشاورزی سهم بالایی از شرکت‌های ضعیف دارند و بانک‌ها و وزارت ارتباطات در وضعیت بهتری قرار گرفته‌اند. شاخص‌های منابع انسانی هم الگوهای متفاوتی را نشان می‌دهد. رشد مثبت کارایی نیروی انسانی در سطح کل (۵.۱ درصد) همراه با کاهش بهره‌وری دستمزد (۱.۷- درصد) بیانگر کنترل هزینه‌هاست اما در برخی از دستگاه‌ها این رابطه پایدار نیست. در جهاد کشاورزی کاهش همزمان بهره‌وری و کارایی دستمزد گزارش شده است. میانگین پایین همبستگی میان بهره‌وری و جبران خدمات، می‌تواند نشأت گرفته از ضعف در نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد باشد.

در بخش کارکنان دولت نیز روندی مشابه دیده می‌شود. بهره‌وری کارکنان در دو دهه گذشته روندی افزایشی اما کند داشته و رشد ستانده در دوره ۱۷ ساله ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۲، به‌طور متوسط ۱.۶ درصد بیشتر از رشد نهاده‌ها بوده است. با این حال جبران خدمات سرانه واقعی کارکنان حدود ۴۰ درصد کاهش یافته و این افت می‌تواند انگیزه و کیفیت خدمات عمومی را تضعیف کند. برخی بخش‌ها مانند مالیات و حمل‌ونقل عملکرد بالا داشته‌اند اما بهداشت و مسکن-رفاهی راکد یا منفی بوده‌اند. نکته قابل توجه اینکه رابطه میان رشد هزینه‌های دولت و عملکرد اقتصادی در این دوره بسیار ضعیف بوده است.

در سطح سیاستگذاری، اجرای طرح نظام ملی بهره‌وری در سال ۱۴۰۴ نقطه آغاز تلاش برای ایجاد معماری منسجم بهره‌وری در کشور بوده است. شناسایی ۴۱ اقدام در حوزه‌های سیاستگذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، آموزش، تخصیص منابع، سنجش و پژوهش نشان‌دهنده حرکت به سمت استقرار ساختارهای بنیادین است. با این حال تمرکز اقدامات بیشتر بر نظام‌سازی بوده و حوزه‌هایی مانند بازار کار، سرمایه‌گذاری خارجی، نوآوری و سرمایه اجتماعی هنوز نیازمند مداخلات دقیق‌تر هستند. برای ایجاد توازن در معماری سیاستی لازم است تا امکان پیوند موثر میان سیاست‌های مرتبط با بسترهای نهادی، و کارکرد بازارها با ظرفیت‌بناها برقرار گردد.

مجموع ارزیابی‌های این گزارش نشان می‌دهد که ارتقای بهره‌وری در کشور مستلزم تمرکز بر ارتقای کیفیت حکمرانی است. در این راستا گذار از رویکرد هزینه‌محور به رویکرد بهره‌وری محور ضروری است. بکارگیری شاخص‌های بهره‌وری در نظام برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد، امکان تخصیص هدفمند منابع و مدیریت مبتنی بر نتایج را فراهم می‌کند. از طرف دیگر بهبود کارایی بازارها با ارتقای شفافیت، کاهش هزینه‌های مبادله و تسهیل رقابت، پیش‌نیاز افزایش پویایی بخش‌های اقتصادی و تعمیم رشد بهره‌وری در سطح ملی است. بخش مهمی از نابره‌وری به وجود شرکت‌های دولتی و شبه دولتی در ساختار اقتصادی کشور برمی‌گردد که اصلاحات اساسی در آن می‌تواند بهره‌وری کشور را بهبود دهد. در عین حال، پایداری بهره‌وری نیروی انسانی نیازمند اصلاح نظام جذب و نگهداشت نیروی انسانی از یکطرف و نظام پرداخت از طرف دیگر است.

به طور کلی، ارتقای بهره‌وری در اقتصاد ایران نیازمند گذار از مرحله استقرار ساختارها به مرحله مداخله‌های هدفمند سیاستی است. تقویت همزمان نهادها، محرک‌های انگیزشی، کارایی بازارها و ظرفیت‌بناها شرط لازم برای شکل‌گیری رشد پایدار بهره‌وری خواهد بود.



مبانی بهره‌وری

■ بهره‌وری چیست؟

■ مدل مفهومی بهره‌وری



مقدمه

بهره‌وری نقشی بنیادین در ارتقای سطح زندگی کشورها ایفا می‌کند و یکی از تعیین‌کننده‌ترین عوامل در مسیر رشد پایدار محسوب می‌شود. افزایش بهره‌وری، به‌مثابه موتور اصلی رشد درآمد سرانه، ظرفیت تولید ارزش افزوده اقتصادی و بهبود شاخص‌های رفاه اجتماعی و زیست‌محیطی را فراهم می‌کند. از منظر تحلیلی، بهره‌وری بیانگر کارایی و اثربخشی یک نظام اقتصادی در تبدیل نهاده‌ها، شامل سرمایه، نیروی کار و سایر منابع تولیدی، به خروجی‌های مطلوب در قالب کالا و خدمات و شاخصی کلیدی برای سنجش کیفیت عملکرد اقتصادی و کارآمدی سازوکارهای تخصیص منابع به شمار می‌آید. از آن‌جا که، پایداری و قدرت عملکرد بهره‌وری به مجموعه‌ای گسترده و به‌هم‌پیوسته از عوامل ساختاری، نهادی و فناورانه وابسته است، شناسایی محرک‌های اصلی رشد بهره‌وری و طراحی سیاست‌های مؤثر برای تقویت آن به یکی از دغدغه‌های مشترک سیاست‌گذاران، پژوهشگران و ذی‌نفعان اقتصادی تبدیل شده است.

در پاسخ به این نیاز، سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) با اتکا به مطالعات بانک جهانی و تجربیات کشورهای نظیر استرالیا، مدل جامعی برای تحلیل و ارتقای بهره‌وری تدوین کرده است. این مدل، «آمادگی کشورها برای رشد بهره‌وری» را از منظرهای نهادی، ساختاری، فناورانه و مدیریتی ارزیابی می‌کند و تصویری یکپارچه از ظرفیت‌ها و چالش‌های اقتصاد ارائه می‌دهد. با توجه به پشتوانه علمی این مدل و سازگاری آن با نیازهای کشور، سازمان ملی بهره‌وری ایران این چارچوب را مناسب تشخیص داده و ضمن انجام تعدیلات و بومی‌سازی‌های لازم، مبنای مطالعات بعدی قرار داده است.

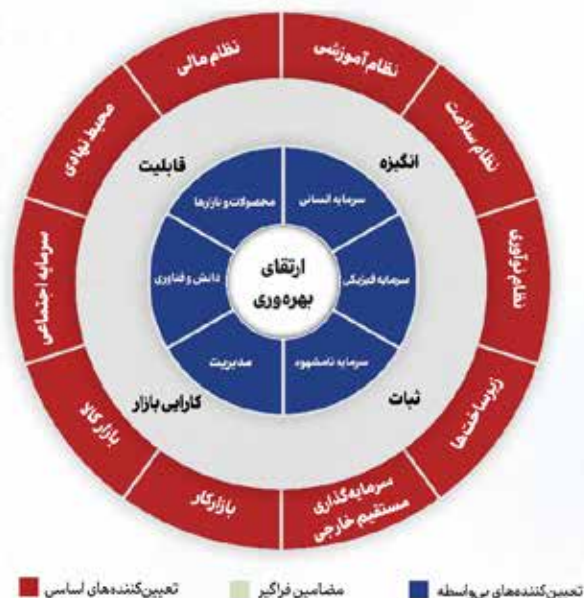
۱-۱- بهره‌وری چیست؟

بهره‌وری به معنای استفاده کارا و اثربخش از منابع و عوامل تولید (شامل نیروی انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت) به منظور کسب ستانده بیش‌تر از منظر کمی و کیفی و در راستای نیل به اهداف پیامدی سیستم مورد نظر است. برخی محققان بهره‌وری را یک بینش، فلسفه یا فرهنگ و برخی دیگر یک رویکرد فنی یا مجموعه روش‌هایی برای کسب کارایی و اثربخشی بیش‌تر تعریف کرده‌اند. حقیقت این است که تمامی نگاه‌های فوق‌الذکر از منظری صحیح می‌باشد و بهره‌وری شامل فلسفه و بینش، روش‌شناسی‌های مرحله‌مند و روش‌هایی به منظور ارتقای کارایی و اثربخشی می‌باشد. در تفکر بهره‌وری، کارایی ناظر بر افزایش نسبت ستانده به نهاده و اثربخشی ناظر به انطباق پیامد بدست آمده به پیامد هدف می‌باشد. اهمیت بهره‌وری از آن جهت است که مستقیماً با رشد اقتصادی پیوند دارد و به‌عنوان سنگ‌بنای تصمیم‌سازی و تخصیص بهینه منابع شناخته می‌شود. بر همین اساس، تحلیل و ارتقای بهره‌وری نیازمند چارچوبی مفهومی است که بتواند عوامل مؤثر بر آن را در سطوح مختلف تشریح و طبقه‌بندی کند. این چارچوب در بخش بعدی این گزارش تبیین می‌شود.

۲-۱- مدل مفهومی بهره‌وری

دستیابی به بهره‌وری مستلزم توجه هم‌زمان به عوامل تعیین‌کننده آن است. به همین منظور، مدل مفهومی بهره‌وری، شکل ۱-۱، چارچوبی را فراهم می‌سازد تا ساختارهای درهم‌تنیده این حوزه مدل‌سازی شوند. این مدل، عوامل تعیین‌کننده را در سه سطح اصلی عوامل تعیین‌کننده بی‌واسطه (عملیاتی)، مضامین فراگیر (سیاستی/محیطی) و عوامل تعیین‌کننده اساسی (بنیادی) طبقه‌بندی می‌کند. در حالی که تحلیل هر لایه به صورت مجزا اطلاعات ارزشمندی ارائه می‌دهد، قدرت واقعی مدل در تبیین چگونگی تعاملات متقابل این لایه‌هاست؛ تعاملاتی که تفاوت فاحش در سطوح بهره‌وری میان کشورهای مختلف را توضیح می‌دهد و راهنمای مسیر تحقق رشد اقتصادی پایدار و عادلانه خواهد بود.

شکل ۱-۱
مدل مفهومی
بهره‌وری



۱-۲-۱- عوامل تعیین‌کننده بی‌واسطه

لایه اول عوامل تعیین‌کننده، شامل متغیرهایی است که در حیطه کنترل مستقیم بازیگران اقتصادی و بنگاه‌ها قرار دارند و تغییرات در آن‌ها منجر به اثرگذاری فوری بر بازدهی و بهره‌وری می‌شود. این عوامل، که زیربنای تولید روزمره هستند، عبارتند از: سرمایه انسانی؛ به کیفیت نیروی کار اشاره دارد که مهارت، دانش و توانایی جذب فناوری‌های جدید را در بر می‌گیرد. ارتقای بهره‌وری نیروی کار (LP) و بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) به طور مستقیم با افزایش مهارت‌ها و دانش نیروی کار (که بازدهی بیشتری نسبت به نیروی کار کم‌مهارت دارند) مرتبط است.

سرمایه فیزیکی: شامل دارایی‌های ملموسی چون ماشین‌آلات، تجهیزات و زیرساخت‌های فیزیکی است. این عامل از چهار مسیر اثر مستقیم نهادی، تعمیق سرمایه (افزایش نسبت سرمایه به نیروی کار)، عینیت‌یافتن فناوری‌های پیشرفته در سرمایه جدید (تحول فرآیندهای تولید) و اثر توانمندساز (فراهم‌آوری بستر برای نوآوری‌های گسترده‌تر، نظیر زیرساخت‌های ارتباطی و آزمایشگاهی) بر بهره‌وری اثر می‌گذارد.

سرمایه نامشهود: مجموعه‌ای از دارایی‌های ارزشمند غیرفیزیکی که بنگاه‌ها برای رشد و بقا در محیطی پویا و به‌سرعت در حال تحول به آن‌ها وابسته‌اند. این دارایی‌ها شامل فعالیت‌های تحقیق و توسعه و حقوق مالکیت فکری مرتبط، بسته‌های نرم‌افزاری تخصصی، و ارزش برند هستند.

دانش و فناوری: این عامل به دو بخش ملموس (فناوری سخت شامل تجهیزات پیشرفته) و ناملموس (فناوری نرم شامل روش‌شناسی‌ها، فرآیندها و دانش عملیاتی) تقسیم می‌شود که هر دو محرک‌های اصلی نوآوری و کارایی هستند.

مدیریت: وظیفه ساماندهی، هماهنگی و تخصیص مؤثر سرمایه‌ها، دانش و نیروی کار را برای دستیابی به اهداف سازمانی بر عهده دارد. مدیریت کارآمد، ضامن استفاده بهینه از سایر عوامل است.

محصولات و بازارهای هدف: انتخاب هوشمندانه ترکیب محصولات، توسعه عرضه‌های جدید و تمرکز بر بازارهایی که پتانسیل ارزش افزوده بالاتری دارند، به طور مستقیم بر شاخص‌های بهره‌وری کلی بنگاه تأثیر می‌گذارد.

۲-۲-۱- مضامین فراگیر

لایه دوم عوامل، شامل «مضامین فراگیر» بهره‌وری است. این مضامین، زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده تعاملات پیچیده میان عوامل بی‌واسطه در سطوح بنگاهی و ملی هستند و از عوامل تعیین‌کننده اساسی بهره‌وری نشأت می‌گیرند. برای دستیابی به بهبود مستمر، این مضامین باید به طور پایدار برقرار باشند.

■ **انگیزه:** تمایل ذاتی و اشتیاق درونی افراد و سازمان‌ها برای دستیابی به سطوح بالاتر کارایی

■ **ثبات:** وجود یک محیط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پیش‌بینی‌پذیر برای کاهش ریسک تصمیم‌گیری‌های بلندمدت سرمایه‌گذاری و بهره‌وری

■ **کارایی بازار:** توانایی سازوکار بازار در تخصیص مؤثر منابع به مولدترین فعالیت‌ها

■ **قابلیت:** مجموع مهارت‌ها، ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های لازم در اجرای فرآیند

هر یک از مضامین بالا به تنهایی کافی نیست؛ مثلاً حتی اگر تولیدکنندگان انگیزه کافی برای بهبود بهره‌وری داشته باشند، در صورتی که قابلیت‌های لازم مانند مهارت نیروی کار یا دسترسی به فناوری فراهم نباشد یا بی‌ثباتی سیاسی ریسک سرمایه‌گذاری را غیرقابل تحمل کند، ارتقای بهره‌وری محقق نخواهد شد.

۲-۳-۱- عوامل تعیین‌کننده اساسی

در کنار عوامل بی‌واسطه و مضامین فراگیر، گروه سومی از عوامل وجود دارند که بر بهره‌وری تأثیرگذارند و به «عوامل تعیین‌کننده اساسی» معروفند. این عوامل خارج از کنترل مستقیم بنگاه بوده، به محیط‌های گسترده‌تر اقتصادی و اجتماعی مرتبط می‌شوند و از طریق سیاست‌گذاری‌های دولت قابلیت بهبود دارند. نقش اصلی آن‌ها، فراهم آوردن زیرساخت‌ها و پیش‌نیازهای پایدار است که به سایر عوامل (عملیاتی و فراگیر) اجازه می‌دهد تا عملکردی قوی و بلندمدت را به نمایش بگذارند. این عوامل اساسی در ده دسته مجزا طبقه‌بندی شده‌اند که جزئیات آن‌ها در ادامه شرح داده خواهد شد.

نظام آموزشی: مجموعه‌ای از عناصر به هم مرتبط یا در تعامل با یکدیگر که در ارائه آموزش و مهارت‌آموزی در یک کشور نقش دارند. از طریق ارتقای مهارت‌های پایه، مهارت‌های شغلی و زندگی، و توانایی یادگیری مستمر، ظرفیت جذب و خلق دانش سرمایه انسانی را تقویت کرده و زمینه‌ساز ارتقای بهره‌وری می‌شود.

نظام نوآوری: شبکه‌ای از سازمان‌ها و نهادهای متعامل که باعث افزایش کیفیت روابط و جریان دانش میان آن‌ها انتقال می‌دهد. کارایی این نظام از طریق تسهیل همکاری، کاهش هزینه‌های تحقیق و توسعه، تسریع انتشار دانش و ارتقای توان بنگاه‌ها در جذب فناوری، موجب افزایش بهره‌وری کل عوامل در اقتصاد می‌شود.

زیرساخت: شبکه‌های حمل‌ونقل، ارتباطات، انرژی و آب که بستر فیزیکی فعالیت‌های اقتصادی را فراهم می‌کنند و از طریق کاهش هزینه‌های مبادله، کاهش هزینه تولید و توزیع و تسهیل دسترسی به بازارها موجب افزایش کارایی تخصیصی در سطح اقتصاد می‌شود.

نظام مالی: مجموعه‌ای شامل بازارها، نهادها و ابزارها که تجهیز، تخصیص و نظارت بر منابع مالی را در اقتصاد انجام می‌دهد و از

طریق تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مولد و نوآورانه، و هدایت سرمایه به فعالیت‌های با بازدهی بالاتر، بر رشد اقتصادی و بهره‌وری اثر می‌گذارد.

نظام سلامت: ترکیب منابع، نهادها و مدیریت که منجر به ارائه خدمات سلامت به جمعیت می‌شود و از طریق بهداشت عمومی و بهبود سلامت و توان کاری نیروی انسانی، کاهش بیماری و مرگ‌ومیر، افزایش مشارکت و حضور مؤثر بر بازارکار و ارتقای سرمایه انسانی، منجر به ارتقای بهره‌وری می‌شود.

سرمایه‌گذاری خارجی: سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نوعی سرمایه‌گذاری فرامرزی است که در آن سرمایه‌گذار خارجی با هدف دستیابی به منافع مشترک در بنگاه‌های کشور میزبان سرمایه‌گذاری می‌کند و از طریق انتقال فناوری و دانش، ارتقای مهارت نیروی کار، افزایش رقابت و بهبود تخصیص منابع، به ارتقای بهره‌وری در اقتصاد منجر می‌شود.

محیط نهادی: مجموعه قوانین، رسوم و رویه‌هایی است که قواعد رسمی و غیررسمی حاکم بر روابط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را تعریف می‌کنند. کیفیت محیط نهادی از طریق تضمین حقوق مالکیت، کاهش ناطمینانی، مهار فساد و تقویت حاکمیت قانون، ریسک سرمایه‌گذاری را کاهش داده و انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی را تسهیل می‌کند و بر بهره‌وری بلندمدت اثرگذار است.

سرمایه اجتماعی: به مجموعه‌ای از شبکه‌های ارتباطی، هنجارها و اعتماد اشاره دارد که هماهنگی و همکاری میان افراد و گروه‌ها را برای دستیابی به منافع مشترک تسهیل می‌کند. سرمایه اجتماعی از طریق کاهش هزینه‌های مبادله، تقویت همکاری‌های تولیدی و افزایش تعهد به قراردادهای بهره‌وری و رشد اقتصادی اثرگذار است.

بازار کالا: مجموعه‌ای از سازوکارهای اقتصادی و نهادی است که در آن تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از طریق تعامل عرضه و تقاضا به مبادله کالاها پرداخته و قیمت، مقدار تولید و توزیع کالاها در آن شکل می‌گیرد. بازار کالا از طریق افزایش رقابت، تحریک نوآوری، بهبود تخصیص منابع و تسهیل انتشار دانش و فناوری بر ارتقای بهره‌وری مؤثر است.

بازار کار: مجموعه نهادها و سازوکارهایی است که عرضه و تقاضای نیروی کار را تنظیم می‌کند. کارایی بازار کار از طریق تسهیل تطبیق مهارت‌ها با فرصت‌های شغلی، تحرک نیروی کار، تعیین دستمزدهای مبتنی بر بهره‌وری و ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری در مهارت، بر بهره‌وری نیروی کار و کارایی تخصیصی در اقتصاد اثر می‌گذارد.

۱-۲-۴ جمع‌بندی

مدل مفهومی بهره‌وری چارچوبی تحلیلی فراهم می‌آورد که از طریق آن می‌توان اجزای مختلف زیست‌بوم بهره‌وری و روابط متقابل میان آن‌ها را به صورت نظام‌مند بررسی کرد. در این چارچوب، عوامل تعیین‌کننده اساسی به‌عنوان بسترهای نهادی، ساختاری و سیاستی اقتصاد، شرایط لازم برای شکل‌گیری مضامین فراگیر بهره‌وری نظیر انگیزه، ثبات، کارایی بازار و قابلیت را فراهم می‌کنند. این مضامین نیز از طریق اثرگذاری بر عوامل بی‌واسطه در سطح بنگاه‌ها شامل سرمایه انسانی، سرمایه فیزیکی، سرمایه نامشهود، دانش و فناوری، مدیریت و انتخاب بازارها، در نهایت به بهبود عملکرد بهره‌وری در سطح اقتصاد منجر می‌شوند. بر این اساس، تحلیل وضعیت بهره‌وری در یک اقتصاد ملی مستلزم توجه هم‌زمان به این سطوح و درک تعاملات میان آن‌هاست.

در ادامه گزارش، به‌منظور ارائه تصویری عینی از وضعیت بهره‌وری در اقتصاد کشور، مهم‌ترین ناگرهای بهره‌وری در سطح ملی بررسی و روندهای آن‌ها در سال‌های اخیر تحلیل می‌شود تا زمینه لازم برای ارزیابی عملکرد و شناسایی چالش‌ها و ظرفیت‌های ارتقای بهره‌وری فراهم گردد.



۲

نماگرهای بهره‌وری

- روند شاخص‌های بهره‌وری
- وضعیت عوامل موثر بر بهره‌وری
- بهره‌وری در شرکت‌های دولتی
- بهره‌وری کارکنان دولت
- اتلاف



مقدمه

در فصل نخست، چارچوب مفهومی بهره‌وری و مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده آن در سطوح مختلف اقتصاد تبیین شد. با اتکا به این چارچوب، ارزیابی وضعیت بهره‌وری در اقتصاد مستلزم بهره‌گیری از مجموعه‌ای از نماگرها و شاخص‌های آماری است که امکان سنجش عملکرد، تحلیل روندها و مقایسه تحولات بهره‌وری را در طول زمان فراهم می‌کند. بر این اساس، این فصل به بررسی مهم‌ترین نماگرهای بهره‌وری در اقتصاد کشور اختصاص دارد.

بهره‌وری یکی از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش کارایی اقتصادی و کیفیت رشد در هر کشور است و اندازه‌گیری آن نقشی اساسی در ارزیابی توان یک اقتصاد برای خلق ارزش افزوده بیشتر دارد. در واقع، بهره‌وری نشان می‌دهد که چگونه یک نظام اقتصادی می‌تواند با اتکا به بهبود فرایندها، ارتقای فناوری و افزایش کارایی نهادی، سطح بالاتری از رفاه، رقابت‌پذیری و پایداری رشد را محقق سازد. در این میان، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) به‌عنوان مهم‌ترین سنجه کارایی اقتصاد و یکی از محرک‌های اصلی رشد پایدار مورد توجه قرار می‌گیرد و در کنار آن، روندهای بهره‌وری نیروی کار و بهره‌وری سرمایه نیز تصویری مکمل از نحوه بهره‌گیری از منابع اصلی تولید ارائه می‌دهد. با این حال، تحلیل بهره‌وری در سطح کل اقتصاد به‌تنهایی کفایت نمی‌کند، زیرا بخش قابل توجهی از عملکرد اقتصادی کشور از طریق بنگاه‌ها و نهادهای عمومی شکل می‌گیرد. از این رو، سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی و کارکنان دولت نیز به‌عنوان بخش‌های اثرگذار بر کارایی کل اقتصاد، در این گزارش مورد توجه قرار می‌گیرد. ارزیابی این حوزه‌ها امکان شناسایی شکاف‌های مدیریتی، ناکارایی ساختاری و ظرفیت‌های بالقوه بهبود را فراهم کرده و مکمل تحلیل‌های کلان بهره‌وری عوامل تولید خواهد بود.

علاوه بر شاخص‌های عمومی بهره‌وری، در این فصل برخی نماگرهای مرتبط با عوامل اثرگذار بر رشد بهره‌وری نیز مرور می‌شود تا تصویری جامع‌تر از بسترهای شکل‌گیری بهره‌وری در اقتصاد کشور ارائه گردد. همچنین با توجه به اهمیت مدیریت کارآمد منابع، برخی حوزه‌های مهم اتلاف که کاهش ناکارآمدی در آن‌ها می‌تواند نقش قابل توجهی در ارتقای بهره‌وری و افزایش ظرفیت رشد اقتصادی، به‌ویژه در بخش‌هایی نظیر انرژی و مواد غذایی، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در مجموع، تحلیل مجموعه این نماگرها امکان ارزیابی دقیق‌تر وضعیت بهره‌وری کشور و شناسایی مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های بهبود آن را فراهم می‌سازد.

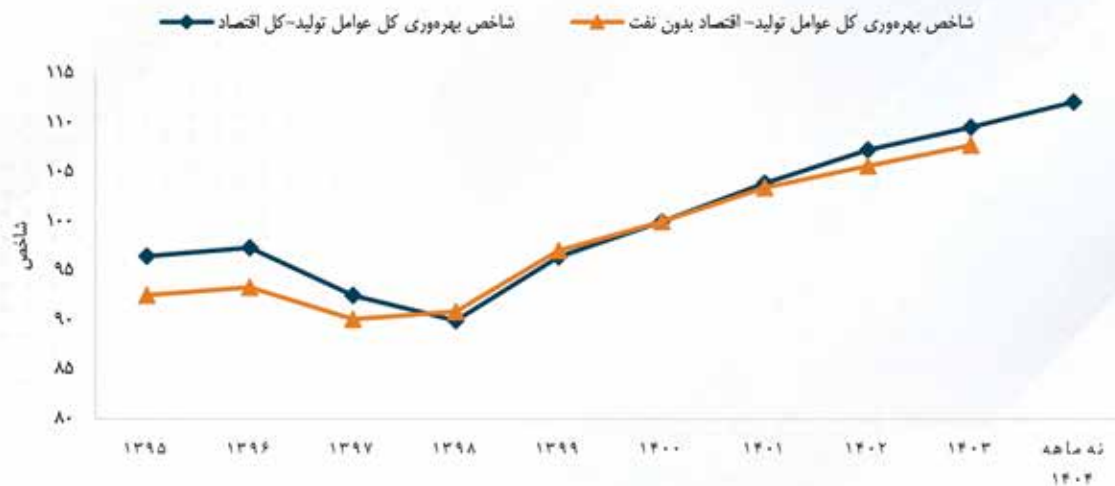
۲-۱- روند شاخص‌های بهره‌وری

در این بخش، روند مهم‌ترین شاخص‌های بهره‌وری در اقتصاد کشور شامل شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، رشد بهره‌وری کل عوامل تولید، بهره‌وری نیروی کار و بهره‌وری سرمایه مورد بررسی قرار می‌گیرد. این شاخص‌ها برای کل اقتصاد و همچنین برای بخش‌های اصلی اقتصادی محاسبه و تحلیل شده‌اند. داده‌های مورد استفاده در این تحلیل مبتنی بر آمارهای رسمی منتشر شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مرکز آمار ایران بوده و مطابق با چارچوب حساب‌های ملی ۲۰۰۸ SNAY و سال پایه ۱۴۰۰ تنظیم شده‌اند. دوره زمانی مورد بررسی نیز سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳ را دربر می‌گیرد.

تحلیل روند این شاخص‌ها می‌تواند علاوه بر ارائه تصویری از وضعیت کارایی اقتصاد در سال‌های اخیر، زمینه شناسایی تغییرات ساختاری، نقاط قوت و ضعف بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی و نیز ظرفیت‌های بالقوه بهبود بهره‌وری در اقتصاد کشور را فراهم سازد.

۱-۱-۲- بهره‌وری کل عوامل تولید

بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) شاخصی است که نشان می‌دهد رشد اقتصادی تا چه اندازه ناشی از بهبود کارایی و کیفیت استفاده از منابع، نه صرفاً افزایش مقدار منابع مانند نیروی کار و سرمایه است. به بیان ساده، اگر اقتصاد بتواند بدون افزایش تعداد نیروی کار یا موجودی سرمایه، تولید بیشتری انجام دهد، این رشد حاصل افزایش بهره‌وری خواهد بود. بهره‌وری بیان‌گر تأثیر عواملی همچون نوآوری، فناوری، سازمان‌دهی بهتر تولید، آموزش و مهارت نیروی کار، مدیریت کارآمد، زیرساخت‌های مؤثر، کیفیت نهادها، کیفیت سیاست‌گذاری و کارایی ترکیب نهادها بر عملکرد اقتصادی است. این شاخص یکی از مهمترین نماگرهای نشان‌دهنده رشد بلندمدت و پایدار اقتصاد کشورهاست. در مدل‌های رشد اقتصادی، افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید معمولاً نمایان‌گر رشد درون‌زای کیفیت و کارایی تولید است. شکل ۱-۲ روند شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید بر اساس سال پایه ۱۴۰۰ را در کل اقتصاد در سال‌های ۱۳۹۵- نه ماهه ۱۴۰۴ و در اقتصاد بدون نفت در بازه زمانی ۱۳۹۵-۱۴۰۳ نشان می‌دهد.



شکل ۱-۲
شاخص کل
بهره‌وری عوامل
تولید در کل
اقتصاد و اقتصاد
بدون نفت

شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، در هر دو بخش کل اقتصاد و اقتصاد بدون نفت در دوره ۹ ساله مورد بررسی، روندی عموماً صعودی و نوسان داشته است. سال پایه این شاخص ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده و مقدار ۱۰۰ برای آن تعیین شده است. روند کلی حاکی از بهبود تدریجی در اقتصاد کشور است. این شاخص تنها در دوره ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۸ کاهش داشته که احتمالاً متأثر از شرایط رکودی و تحریمی است. سال ۱۳۹۹ جهش مثبت قوی در هر دو شاخص رخ داده، به طوری که اقتصاد بدون نفت از ۹۰.۹ به ۹۷.۱ و کل اقتصاد از ۹۰ به ۹۶.۴ رسید. از سال ۱۳۹۹ تا سال ۱۴۰۳، هر دو شاخص (کل اقتصاد و اقتصاد بدون نفت) رشد آرام و پیوسته داشتند. شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید در کل اقتصاد در نه‌ماهه ۱۴۰۴ با روندی صعودی به عدد ۱۱۲ رسید که نسبت به رقم ۱۰۹ در سال ۱۴۰۳، حکایت از بهبود بهره‌وری دارد.

در حالی که در اوایل دوره، اقتصاد بدون نفت در برخی سال‌ها عملکرد بهتری داشت، اما از سال ۱۴۰۰ به بعد شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید کل اقتصاد به‌طور مستمر بالاتر از اقتصاد بدون نفت قرار گرفته و رشد قوی‌تری را تجربه کرده است. در سال ۱۴۰۳، شاخص

کل اقتصاد به ۱۰۹.۶ واحد و شاخص اقتصاد بدون نفت به ۱۰۷.۷ واحد رسید. این تغییر روند، با الگوی رشد پیوسته و تدریجی، نسبت به دوره‌های قبلی نشان می‌دهد که بخش نفت در سال‌های اخیر سهم بیشتری در رشد بهره‌وری داشته‌اند، یا اینکه بخش غیرنفتی با محدودیت‌های ساختاری مواجه شده است. در مطالعات اقتصاد کلان، یکی از پرسش‌های اساسی آن است که رشد اقتصادی از چه منابعی ناشی می‌شود. آیا این رشد عمدتاً حاصل افزایش کمی نهاده‌های تولید همچون سرمایه و نیروی کار است، یا این‌که از طریق بهبود بهره‌وری، نوآوری و ارتقای کارایی ترکیب منابع تحقق شده است. یکی از روش‌های پاسخ به این پرسش، استفاده از روش حسابداری رشد است. این روش امکان تفکیک سهم هر یک از عوامل اصلی تولید (نیروی کار، سرمایه و بهره‌وری کل عوامل تولید) را در افزایش تولید ناخالص داخلی فراهم می‌آورد. شکل ۲-۲، بر اساس چارچوب حسابداری رشد، سهم سه مؤلفه اصلی تشکیل‌دهنده رشد اقتصادی ایران یعنی رشد حاصل از نیروی کار، رشد حاصل از افزایش موجودی سرمایه و رشد بهره‌وری کل عوامل تولید را نشان می‌دهد. این شکل، روند تغییرات این سه مؤلفه را از سال ۱۳۹۶ تا پایان نه ماهه اول سال ۱۴۰۴ ارائه می‌کند.

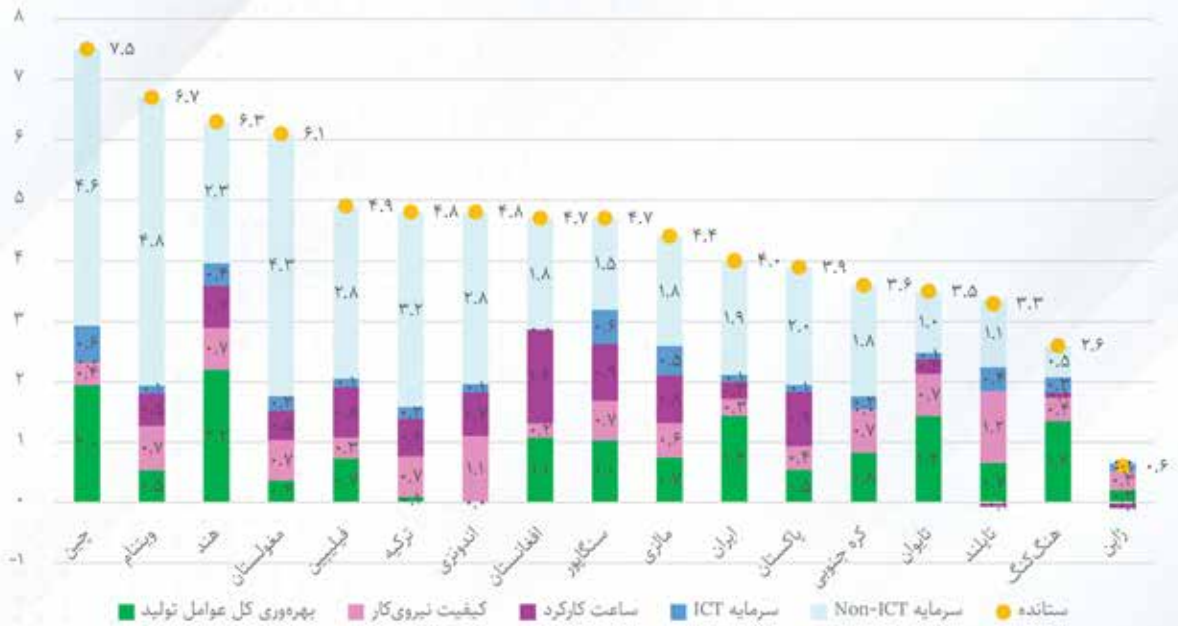


شکل ۲-۲
رشد حاصل از
نهاده‌ها و بهره‌وری
کل عوامل تولید
کل اقتصاد

همان‌گونه که شکل ۲-۲ نشان می‌دهد رشد ارزش افزوده اقتصاد ایران در دوره ۱۳۹۶ تا نه‌ماهه ۱۴۰۴، نوسان داشته است. در این بازه، میانگین رشد اقتصادی سالانه ۲.۰ درصد و رشد بهره‌وری کل عوامل تولید ۱.۷ درصد بوده است. در سال‌هایی که رشد ارزش افزوده بالاتر است، سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی غالب است. دوره‌هایی که در آن‌ها رشد ارزش افزوده منفی بوده، رشد بهره‌وری افت داشته است. این ارتباط تأکید می‌کند که در مواجهه با شوک‌های اقتصادی یا تحریم‌ها، اولین عاملی که دچار افت شدید می‌شود، کارایی و بهره‌وری تولید است که منجر به رکود می‌شود. در مقابل، سهم رشد نهاده‌های سنتی یعنی نیروی کار و سرمایه در این دوره عموماً کم‌ثبات و حاشیه‌ای بوده و توانایی جلوگیری از این رکود یا ایجاد تحرک پایدار را نداشته‌اند. این الگو هشدار می‌دهد که بدون یک جهش ساختاری در تولید و بهره‌وری از طریق نوآوری، بهبود فضای کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری در فناوری، خروج از رکود و بازگشت به مسیر رشد پایدار دشوار خواهد بود.

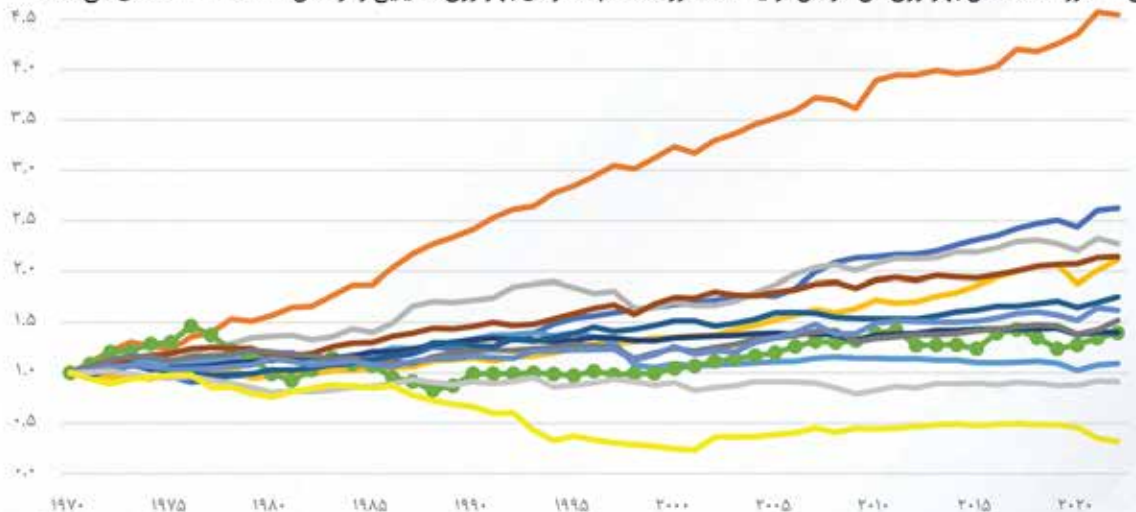
میانگین منابع رشد اقتصادی کشورهای منتخب عضو سازمان بهره‌وری آسیایی در بازه ۲۰۰۰-۲۰۲۳ در شکل ۲-۳ آمده است. این منابع شامل بهره‌وری کل عوامل تولید، کیفیت نیروی کار، ساعت کارکرد، سرمایه فناوری اطلاعات و ارتباطات (فناو) و سرمایه غیرفناوری اطلاعات و ارتباطات (غیرفناو) هستند.

شکل ۳-۲
منابع رشد
اقتصادی
کشورهای
منتخب APO
۲۰۲۳-۲۰۰۰



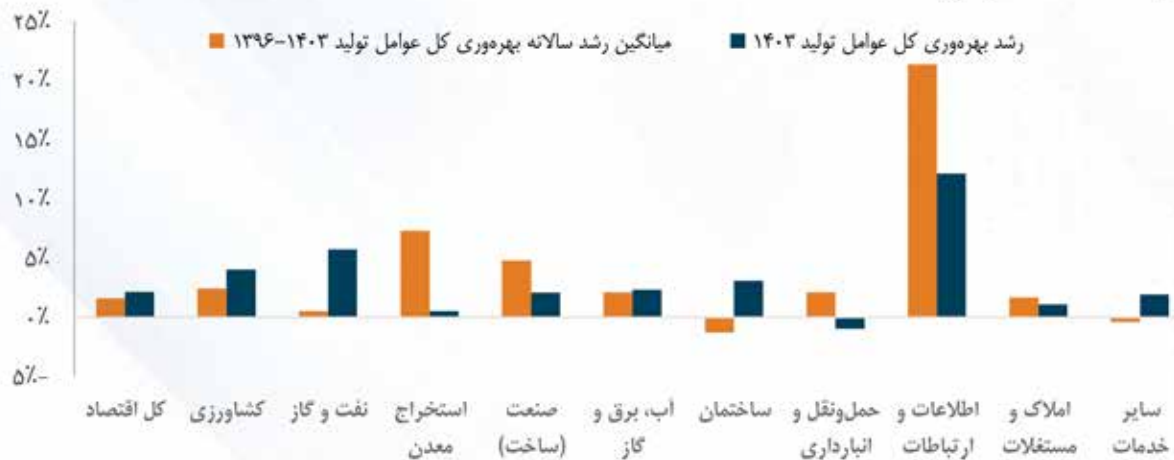
همان‌طور که شکل ۳-۲ نشان می‌دهد، بیشترین میانگین رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در بازه مورد بررسی مربوط به کشور هند است. ایران رتبه سوم رشد بهره‌وری کل عوامل تولید را به خود اختصاص داده است. در اکثر کشورها، بخش اعظم رشد از ناحیه سرمایه غیرفاوا است که نشان‌دهنده نقش عمده انباشت سرمایه در آنهاست. مهمترین منابع رشد اقتصادی ایران به‌ترتیب سرمایه غیرفاوا و بهره‌وری کل عوامل تولید است. شکل ۴-۲ روند شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید ۱۳ کشور منتخب سازمان بهره‌وری آسیایی را از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۲۳ نشان می‌دهد

شکل ۴-۲
روند شاخص
بهره‌وری کل
عوامل تولید ۱۳
کشور منتخب
سازمان بهره‌وری
آسیایی را از سال
۱۹۷۰ تا ۲۰۲۳
نشان می‌دهد



این شکل بیانگر تفاوت اساسی در رشد بهره‌وری کل عوامل تولید میان کشورهای آسیایی در پنج دهه گذشته است. تایوان بالاترین نرخ رشد بهره‌وری را داشته و شاخص آن از حدود ۱ در دهه ۱۹۷۰ به بیش از ۴.۵ واحد در سال ۲۰۲۳ رسیده است. ضعیف‌ترین عملکرد مربوط به دو کشور افغانستان و ترکیه است که شاخص بهره‌وری آن‌ها در طی نیم قرن به ترتیب ۰.۳ و ۰.۹ برابر شده است. شکاف میان کشورهای APO از نظر بهره‌وری کل عوامل تولید از حدود سال ۱۹۹۰ به بعد به‌طور چشمگیر افزایش یافته است. روند ایران در این نمودار نشان می‌دهد که بهره‌وری در کشور افزایش داشته، اما این رشد آهسته و کم‌شتاب بوده است. این الگو نشان می‌دهد که بهره‌وری در ایران به‌صورت تدریجی و بدون جهش‌های قابل توجه پیش رفته و همین امر باعث شده جایگاه کشور نسبت به بسیاری از اقتصادهای دیگر ارتقا پیدا نکند.

شکل ۵-۲: رشد بهره‌وری کل عوامل تولید را در کل اقتصاد و بخش‌های ده‌گانه در دو دوره زمانی سال ۱۴۰۳- سال اول برنامه هفتم و سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۳ نشان می‌دهد.



شکل ۵-۲
رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی

بر اساس مقایسه رشد بهره‌وری کل عوامل تولید کل اقتصاد در دوره‌های زمانی مختلف، سال ۱۴۰۳، نسبت به دوره‌های دیگر مورد بررسی، وضعیت مطلوب‌تری را تجربه کرده است. در این سال، رشد بهره‌وری در بخش‌های کشاورزی، نفت و گاز، آب، برق و گاز، ساختمان و سایر خدمات از میانگین ۱۳۹۶-۱۴۰۳ فراتر رفته و بیانگر بهبود نسبی در سرعت رشد است. در مقابل، رشد بهره‌وری بخش‌های استخراج معدن، صنعت (ساخت)، اطلاعات و ارتباطات و املاک و مستغلات در سال ۱۴۰۳ از میانگین رشد دوره مورد بررسی کمتر بوده است. بخش حمل و نقل و انبارداری در سال ۱۴۰۳ با رشد منفی بهره‌وری مواجه بوده و ضعیف‌ترین عملکرد را در میان بخش‌ها داشته است. مقایسه رشد کوتاه‌مدت و بلندمدت نشان می‌دهد که عملکرد بهره‌وری در اقتصاد ایران میان بخش‌های مختلف یکنواخت نیست. در سال ۱۴۰۳، بخش‌هایی مانند اطلاعات و ارتباطات (به دلیل نوآوری‌های سریع فناورانه و توسعه زیرساخت‌های دیجیتال) و نفت و گاز (ناشی از افزایش ظرفیت تولید، بهبود فرایندهای استخراج و مواردی از این دست) رشد بالاتری نسبت به متوسط سال‌های گذشته ثبت کرده‌اند و عملاً نقش پیشران را ایفا کرده‌اند، در حالی که بخش‌هایی نظیر ساختمان و آب، برق و گاز عملکردی ضعیف‌تر از روند بلندمدت خود داشته‌اند. در نتیجه، بهبود مشاهده‌شده در سطح کل اقتصاد بیش از آنکه حاصل ارتقای عمومی بهره‌وری در همه بخش‌ها باشد، متکی به عملکرد بهتر چند حوزه محدود است. این وضعیت

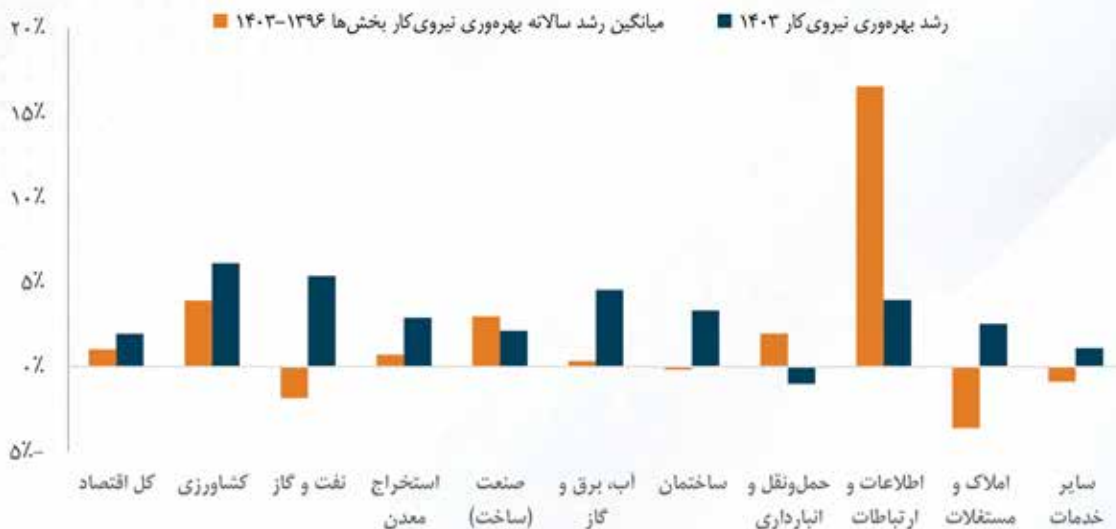
نشان می‌دهد که رشد بهره‌وری در اقتصاد کشور هنوز ماهیتی فراگیر پیدا نکرده و توزیع آن میان بخش‌ها متوازن نیست.

۲-۱-۲- بهره‌وری نیروی کار

بهره‌وری نیروی کار یکی از کلیدی‌ترین شاخص‌های سنجش کارایی بازار کار و کیفیت رشد اقتصادی است. این شاخص به‌عنوان میزان ارزش افزوده به ازای هر نفر نیروی کار یا هر ساعت کار تعریف می‌شود و نقش مهمی در تعیین سطح دستمزدها، رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و استانداردهای رفاه جامعه دارد. رشد بهره‌وری نیروی کار به سه عامل اصلی افزایش کیفیت نیروی کار، تعمیق سرمایه و بهره‌وری کل عوامل تولید تجزیه می‌شود. افزایش کیفیت نیروی کار نشان می‌دهد نیروی کار به کار گرفته شده، چه میزان ظرفیت تولید و خلق ارزش دارد. تعمیق سرمایه نشان‌دهنده تغییرات نسبت سرمایه به نیروی کار در اقتصاد است. بهره‌وری کل عوامل تولید نیز بیان‌گر افزایش کارایی ترکیب عوامل تولید می‌باشد.

۱-۲-۱-۲- روند بهره‌وری نیروی کار

شکل ۲-۶، وضعیت رشد بهره‌وری نیروی کار را در سال ۱۴۰۳، بازه زمانی ۱۳۹۶-۱۴۰۳، در کل اقتصاد و نیز به تفکیک بخش‌های اقتصادی به تصویر می‌کشد.

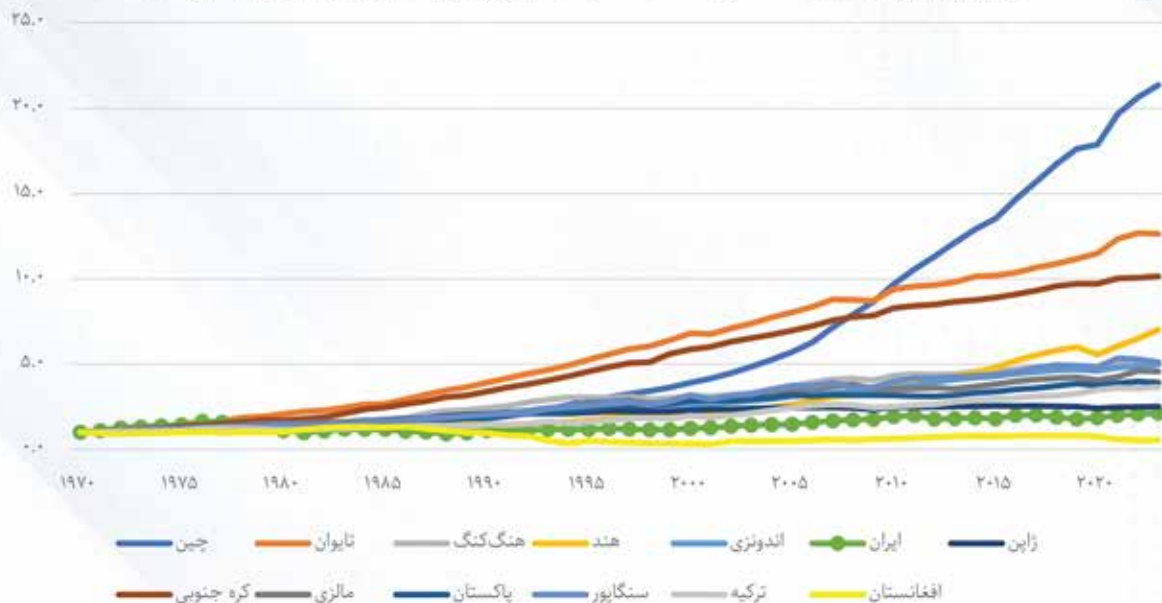


شکل ۲-۶

رشد بهره‌وری
نیروی کار در
کل اقتصاد
و بخش‌های
اقتصادی

رشد بهره‌وری نیروی کار کل اقتصاد، انعکاسی از ترکیب عملکرد همه بخش‌هاست. میانگین رشد سالانه بهره‌وری نیروی کار در کل اقتصاد طی دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ حدود ۱ درصد بوده، در حالی که رشد آن در سال ۱۴۰۳ به ۲ درصد رسیده است که نشان‌دهنده بهبود نسبی در سال اخیر است. در سطح بخشی، در دوره بلندمدت بیشترین رشد مربوط به اطلاعات و ارتباطات با ۱۶.۵ درصد و سپس کشاورزی با ۳.۹ درصد و صنعت (ساخت) با ۳.۰ درصد بوده است. در حالی که بخش‌هایی مانند املاک و مستغلات (۳.۶- درصد)، نفت و گاز (۱.۸- درصد) و سایر خدمات (۰.۹- درصد) عملکرد منفی داشته‌اند. در سال ۱۴۰۳ الگوی متفاوتی مشاهده می‌شود؛

به طوری که کشاورزی با ۶.۱ درصد، نفت و گاز با ۵.۴ درصد، آب، برق و گاز با ۴.۵ درصد و اطلاعات و ارتباطات با ۳.۹ درصد بیشترین رشد بهره‌وری نیروی کار را ثبت کرده‌اند، در حالی که حمل و نقل و انبارداری با ۱.۰- درصد تنها بخش دارای رشد منفی بوده است. در مجموع، مقایسه این دو دوره نشان می‌دهد که اگرچه در سال ۱۴۰۳ بهبود نسبی در اغلب بخش‌ها رخ داده، اما توزیع رشد بهره‌وری میان بخش‌ها ناهمگون است و افزایش بهره‌وری در کل اقتصاد عمدتاً تحت تأثیر عملکرد بهتر چند بخش محدود قرار دارد. شکل ۷-۲ شاخص بهره‌وری نیروی کار برای ۱۳ کشور منتخب عضو سازمان بهره‌وری آسیایی را در نیم قرن نشان می‌دهد.



شکل ۷-۲
روند شاخص
بهره‌وری نیروی کار
در کشورهای
منتخب

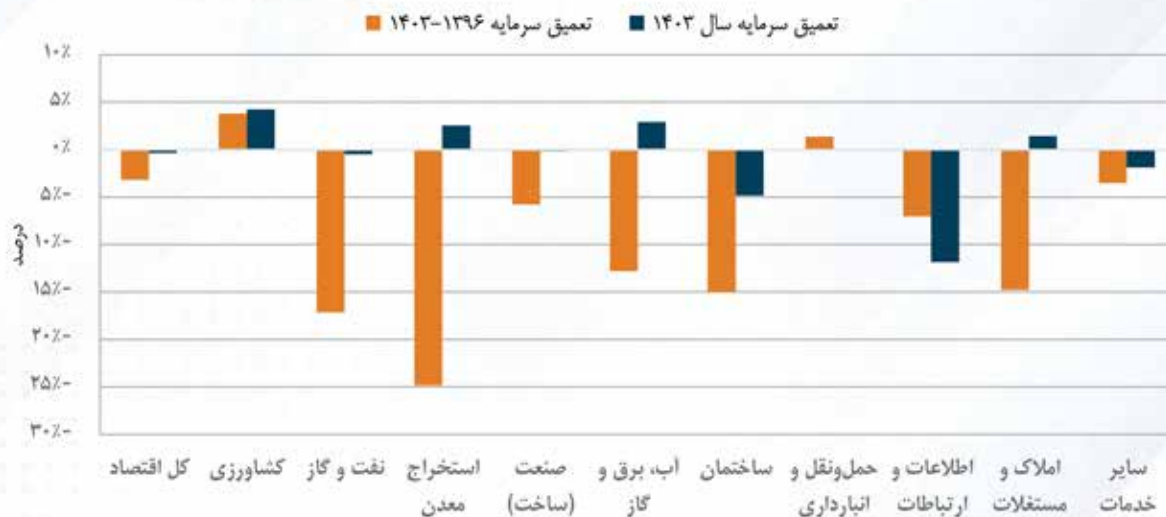
روند بهره‌وری نیروی کار آسیا در نیم قرن، به شدت دو قطبی شده است. کشورهایمانند چین، تایوان و کره جنوبی، جهش بهره‌وری داشتند. کشورهایمانند هند، اندونزی و مالزی رشد متوسط اما پایدار داشته و ایران، پاکستان، ترکیه و بنگلادش در پایین‌ترین سطوح رشد قرار گرفته‌اند. ایران در میان کشورهای مقایسه‌شده کمترین شیب رشد بهره‌وری نیروی کار را تجربه کرده است؛ به گونه‌ای که شاخص آن از ۱ در ۱۹۷۰ تنها به حدود ۲٫۵ در سال ۲۰۲۳ رسیده است. الگوی حرکت شاخص تقریباً خطی، آرام و بدون هرگونه جهش قابل توجه بوده و حتی نسبت به کشورهایمانند هند و اندونزی نیز رشد کندتری را نشان می‌دهد. این روند بیانگر آن است که بهره‌وری نیروی کار در ایران طی پنج دهه گذشته افزایش یافته اما فاقد شتاب و تحول ساختاری معنادار بوده است.

۲-۲-۱-۲- تعمیق سرمایه

سرمایه از طریق افزایش بهره‌وری نیروی کار به ارتقای سطح تولید منجر می‌شود. تعمیق سرمایه به معنای افزایش سرمایه‌گذاری‌ها برای تجهیز نیروی کار به فناوری‌های سخت و نرم مورد نیاز است. به بیان دیگر، منظور از تعمیق سرمایه، قرار دادن ابزارهای تولید

بهرتر در اختیار نیروی کار است تا هر واحد نیروی انسانی با تجهیزات و فناوری بیشتری همراه شود. تعمیق سرمایه زمانی رخ می‌دهد که موجودی سرمایه (شامل ماشین‌آلات، تجهیزات و فناوری) سریع‌تر از رشد نیروی کار افزایش یابد. این پدیده نشان‌دهنده افزایش نسبت سرمایه به نیروی کار (K/L) در اقتصاد است و یکی از منابع اصلی رشد بهره‌وری نیروی کار محسوب می‌شود. هرچه نیروی کار به سرمایه فیزیکی و فناوری پیشرفته‌تری مجهز باشد، توانایی تولید ارزش افزوده بالاتری خواهد داشت.

شکل ۲-۸، وضعیت تعمیق سرمایه را در کل اقتصاد و هر یک از بخش‌های اقتصادی در سال ۱۴۰۳ و ۱۳۹۵-۱۴۰۳ نشان می‌دهد.



شکل ۲-۸
تعمیق سرمایه
کل اقتصاد
و بخش‌های
اقتصادی

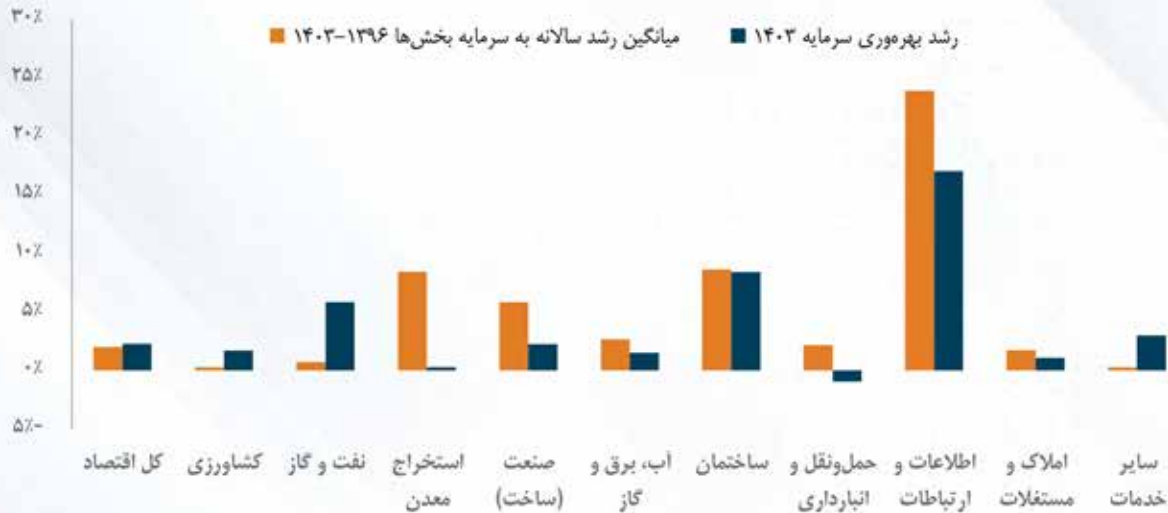
تعمیق سرمایه در کل اقتصاد در دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۳ منفی ۳.۲ درصد است. این نشان می‌دهد اقتصاد ایران هنوز در مرحله کاهش نسبت سرمایه به نیروی کار قرار دارد. با وجود بهبود نسبی در بسیاری از بخش‌ها، تعمیق سرمایه در کل اقتصاد همچنان منفی است. تداوم این روند نشان می‌دهد سیاست‌های کلان اقتصادی در جذب سرمایه‌گذاری برای تجهیز نیروی کار موفق نبوده و اقتصاد ایران همچنان از عقب‌ماندگی فناورانه رنج می‌برد.

۳-۱-۲- بهره‌وری سرمایه

بهره‌وری سرمایه، معیاری است که نشان می‌دهد یک واحد سرمایه (مانند ماشین‌آلات، تجهیزات، ساختمان) چقدر در تولید کالاها و خدمات نهایی مؤثر است. بهره‌وری سرمایه نشان‌دهنده میزان استفاده بهینه از دارایی‌های ثابت و سرمایه‌ای است. بهره‌وری سرمایه برابر نسبت ارزش افزوده به ارزش دارایی‌های ثابت است.

۱-۲-۳- روند بهره‌وری سرمایه

شکل ۲-۹، با به تصویر کشیدن رشد بهره‌وری سرمایه، وضعیت این شاخص را در کل اقتصاد و بخش‌های آن نمایش می‌دهد.



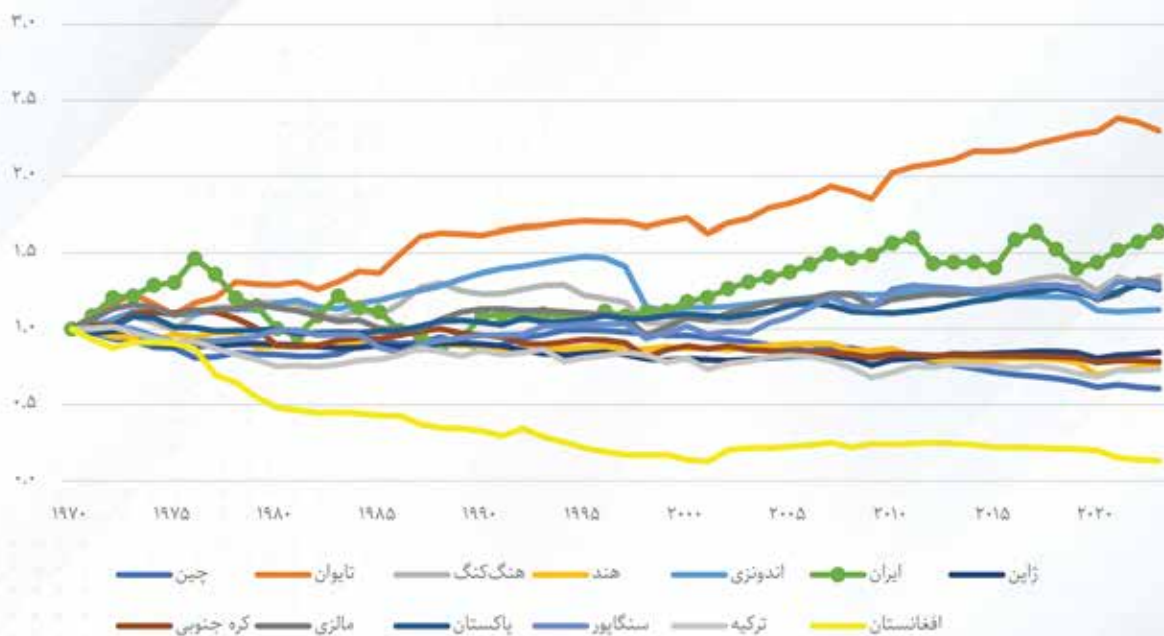
شکل ۲-۹

رشد بهره‌وری سرمایه در کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی

همانطور که مشاهده می‌شود، رشد بهره‌وری سرمایه در کل اقتصاد در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۳ بهبود داشته است. افزایش رشد بهره‌وری سرمایه در کل اقتصاد (به‌ویژه در سال ۱۴۰۳) عمدتاً متأثر از عملکرد استثنایی بخش اطلاعات و ارتباطات است. این در حالی است که بسیاری از بخش‌های اصلی سنتی (مانند صنعت، ساختمان و معدن) رشدی کمتر از میانگین کل داشته یا با کاهش نسبی مواجه شده‌اند. این امر شکاف بهره‌وری بین بخش مدرن و سنتی را عمیق‌تر کرده است. بهبود رشد در بخش‌های کشاورزی، نفت و گاز و خدمات اگرچه مثبت ارزیابی می‌شود، اما باید توجه داشت که میزان مطلق رشد این بخش‌ها همچنان پایین است. رشد بهره‌وری سرمایه در بخش صنعت (ساخت) روندی نزولی (از ۵.۹ درصد در دوره بلندمدت به ۲.۳ درصد در سال ۱۴۰۳) داشته است. این افت در کنار رشد پایین بخش‌های زیربنایی می‌تواند نشان‌دهنده کاهش اثربخشی سرمایه‌گذاری‌های صنعتی یا فرسودگی تجهیزات باشد که برای اقتصاد در حال توسعه نگران‌کننده است. رشد کلی اقتصاد زمانی به‌صورت پایدار و فراگیر شتاب خواهد گرفت که سیاست‌های افزایش بهره‌وری سرمایه به بخش‌های مولد اقتصادی تعمیم یابد. بدون این تعمیم، خطر دوگانگی و شکاف بیشتر در ساختار اقتصادی وجود خواهد داشت.

شکل ۲-۱۰ روند شاخص بهره‌وری سرمایه را در بازه ۱۹۷۰-۲۰۲۳ در ۱۳ کشور منتخب عضو سازمان بهره‌وری آسیایی مقایسه می‌کند.

شکل ۲-۱۰
روند شاخص
بهره‌وری سرمایه
در کشورهای
منتخب



مطابق شکل، در طول زمان تایوان بیشترین رشد را داشته است. رتبه دوم و سوم مربوط به کشورهای ایران و سنگاپور است. متوسط رشد سالانه بهره‌وری سرمایه ایران در بازه مورد بررسی، ۰/۵ درصد است.

۴-۱-۲- جمع بندی

رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در سال ۱۴۰۳ معادل ۲.۱ درصد از مجموع ۳.۱ درصد رشد اقتصادی بوده و در نتیجه، حدود ۶۷ درصد از رشد اقتصادی این سال از محل افزایش بهره‌وری تأمین شده است. همچنین در دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳، میانگین رشد اقتصادی سالانه ۱.۸ درصد و رشد بهره‌وری کل عوامل تولید ۱.۳ درصد بوده است. در میان بخش‌های اقتصادی، رشد بهره‌وری سال ۱۴۰۳ و میانگین دوره زمانی مذکور، در بخش اطلاعات و ارتباطات بیشترین میزان ثبت شده است. مهمترین منابع رشد اقتصادی ایران در بازه ۲۰۰۰-۲۰۲۳، سرمایه غیرفاوا با سهم ۱.۹ درصد و بهره‌وری کل عوامل تولید با سهم ۱.۴ است. در مقایسه میان کشورهای، اقتصادهای با رشد سریع مانند هند و چین بیشترین سهم بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) را در رشد خود ثبت کرده‌اند و به ترتیب ۲.۲ و ۲ درصد از رشد سالانه آن‌ها از محل ارتقای بهره‌وری تأمین می‌شود. در مقابل، کشورهایی مانند ایران، تایوان و هنگ‌کنگ سهمی در حدود ۱.۴ درصد دارند که نشان‌دهنده حرکت کندتر بهره‌وری است. ژاپن و ترکیه کمترین سهم TFP را تجربه کرده‌اند. در دوره زمانی ۱۹۷۰ تا ۲۰۲۳، تایوان دارای بالاترین نرخ رشد بهره‌وری، و افغانستان و ترکیه کمترین مقادیر را گزارش داده‌اند. در خصوص بهره‌وری نیروی‌کار در دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۳، میانگین رشد این شاخص در کل اقتصاد حدود ۱ درصد بوده، در حالی‌که این شاخص در سال ۱۴۰۳ به ۲ درصد افزایش یافته است. در میان بخش‌ها، اطلاعات و ارتباطات با میانگین بلندمدت حدود ۱۶.۵

درصد بالاترین رشد را ثبت کرده و در سال ۱۴۰۳ نیز بخش‌هایی مانند کشاورزی (۶.۱ درصد) و نفت و گاز (۵.۴ درصد) عملکردی بالاتر از متوسط داشته‌اند. از بعد تعمیق سرمایه نیز، در کل اقتصاد در دوره زمانی مذکور عدد منفی ۳.۲ درصد گزارش شده است. در مقایسه‌های بین‌المللی، سه کشور چین، کره جنوبی و تایوان بالاترین و پایدارترین رشد بهره‌وری نیروی کار را طی دهه‌های اخیر ثبت کرده‌اند. در مقابل، شاخص بهره‌وری نیروی کار ایران در سال ۲۰۲۳ تنها ۲.۵ گزارش شده که فاصله‌ای قابل توجه با کشور پیشرو یعنی چین با رقم ۲۱.۳ نشان می‌دهد. این اختلاف بیانگر شکاف معنادار در سرعت و کیفیت رشد بهره‌وری میان کشورها است. روند بهره‌وری سرمایه در سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که رشد این شاخص در کل اقتصاد به ۲.۳ درصد رسیده که اندکی بالاتر از میانگین بلندمدت ۲ درصدی دوره ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ است. در میان بخش‌های اقتصادی، اطلاعات و ارتباطات با رشد ۱۷ درصدی همچنان بالاترین سطح بهره‌وری سرمایه را دارد، هرچند این رقم نسبت به میانگین بلندمدت ۲۳.۹ درصدی این بخش کمتر است. در مقابل، بخش حمل‌ونقل و انبارداری با رشد منفی ۱.۲ درصد تنها بخشی است که کاهش بهره‌وری سرمایه را در سال ۱۴۰۳ تجربه کرده، در حالی که متوسط بلندمدت آن ۲.۲ درصد بوده است. همچنین در بخش‌های نفت و گاز و صنعت (ساخت) رشد بهره‌وری سرمایه در سال ۱۴۰۳ به‌طور محسوس‌تری بالاتر از میانگین دوره گذشته ثبت شده است. در سطح بین‌المللی، در دوره پنجاه‌ساله مورد بررسی، تنها تایوان توانسته است شاخص بهره‌وری سرمایه خود را از حدود ۱ به ۲٫۳ برساند و یک مسیر صعودی پایدار و پرشتاب ایجاد کند. در مقابل، کشورهایی مانند چین، کره جنوبی، سنگاپور، ترکیه و مالزی افزایش ملایم‌تری داشته‌اند. شاخص ایران عمدتاً میان ۱ تا ۱.۴ نوسان کرده و با وجود برخی بهبودهای مقطعی، وارد یک مسیر صعودی بلندمدت نشده است. افغانستان نیز تنها کشوری است که روندی نزولی شدیدی را تجربه کرده و شاخص آن از حدود ۱ به کمتر از ۰.۱ سقوط کرده است.

در مجموع، شواهد حاصل از بررسی شاخص‌های بهره‌وری نشان می‌دهد که اگرچه بهره‌وری، به‌ویژه بهره‌وری کل عوامل تولید، در سال‌های اخیر سهم قابل توجهی در ایجاد رشد اقتصادی ایران داشته و در سال ۱۴۰۳ نیز نقش غالب را ایفا کرده است، اما این نقش بیش از آنکه حاصل یک مسیر پایدار و ساختاریافته باشد، متکی بر بهبودهای مقطعی، بخشی و ناپایسته است. مقایسه‌های بین‌المللی حاکی از آن است که اقتصاد ایران از منظر سطح و پویایی بهره‌وری، فاصله معناداری با اقتصادهای پیشرو و حتی برخی اقتصادهای درحال توسعه دارد و رشد بهره‌وری در ایران ناپایدار، وابسته به عملکرد پراکنده برخی بخش‌ها و فاقد پشتوانه اصلاحات نهادی و فناورانه پایدار است.

۲-۲- وضعیت عوامل موثر بر بهره‌وری

بهره‌وری کل عوامل تولید یکی از مؤلفه‌های اساسی تحلیل اقتصادی و سیاست‌گذاری است که نشان‌دهنده کارایی استفاده از ورودی‌هایی مانند نیروی کار و سرمایه در فرآیند تولید است. بهره‌وری به شدت متأثر از کنش‌های افراد و بنگاه‌های فعال در اقتصاد است و نقش دولت، ایجاد و تضمین «آمادگی بهره‌وری» در کشور است. دولت‌ها نمی‌توانند بهبود بهره‌وری را مستقیماً تحمیل کنند، اما می‌توانند بکوشند تا پیش‌شرط‌های لازم برای رشد آن را فراهم آورند. این آمادگی مستلزم استقرار و تقویت طیف جامعی از عوامل تعیین‌کننده بهره‌وری است تا بنگاه‌ها را هم ترغیب و هم توانمند سازد که فرصت‌های مولد را شناسایی، ایجاد و بهره‌برداری کنند.

۲-۲-۱- شاخص آمادگی بهره‌وری

برای دستیابی به رشد قوی و پایدار بهره‌وری، اقتصادها نیازمند «آمادگی بهره‌وری» هستند. این مفهوم، بیان‌گر آن است که یک اقتصاد تا چه اندازه در فراهم‌آوردن پیش‌شرط‌های لازم برای رشد بهره‌وری موفق بوده است. شاخص آمادگی بهره‌وری (PRI) که توسط سازمان بهره‌وری آسیایی (APO) تدوین شده، چارچوبی تحلیلی برای سنجش این مفهوم فراهم می‌آورد. آمادگی بهره‌وری به مجموعه‌ای از بسترها، ظرفیت‌ها و شرایط نهادی اشاره دارد که بنگاه‌ها را قادر می‌سازد تا فرصت‌های مولد را شناسایی، ایجاد و بهره‌برداری کنند. این شاخص بر این مبنا استوار است که بهره‌وری، نه صرفاً محصول تصمیمات خرد بنگاه‌ها، بلکه نتیجه تعامل مجموعه‌ای از عوامل زمینه‌ای و نهادی است. از این رو، شاخص نامبرده با بهره‌گیری از طیف گسترده‌ای از داده‌های مرتبط با تعیین‌کننده‌های بهره‌وری، تصویری جامع از آمادگی کشورها در این حوزه ارائه می‌دهد.

در چارچوب این شاخص، عوامل تعیین‌کننده بهره‌وری در سه سطح دسته‌بندی می‌شوند:

■ **تعیین‌کننده‌های بی‌واسطه:** تصمیمات بنگاه‌ها درباره تولید، فناوری و نهاده‌ها،

■ **مضامین فراگیر:** بسترهای کلان اقتصادی و اجتماعی،

■ **تعیین‌کننده‌های اساسی:** محیط نهادی و ساختاری اقتصاد.

آنچه در این گزارش مورد تأکید است، دو سطح مضامین فراگیر و تعیین‌کننده‌های اساسی است؛ زیرا زمینه‌ساز و بسترساز عملکرد بنگاه‌ها در عرصه بهره‌وری به‌شمار می‌آیند. این روش در «گزارش آمادگی بهره‌وری ۲۰۲۵» سازمان آسیایی بهره‌وری نیز به‌کار رفته و شاخص آمادگی بهره‌وری در ۱۷ اقتصاد عضو این سازمان محاسبه شده است. شکل ۲-۱۱، امتیاز شاخص کلی آمادگی بهره‌وری کشورهای مورد بررسی را در سال ۲۰۲۲ نشان می‌دهد.



شکل ۲-۱۱
امتیازهای شاخص
آمادگی بهره‌وری
کشورهای منتخب APO،
۲۰۲۲

براساس داده‌های شاخص آمادگی بهره‌وری در سال ۲۰۲۲، ایران با امتیاز ۲۱ در میان ۱۷ اقتصاد مورد بررسی سازمان آسیایی بهره‌وری (APO)، در رده آخر قرار گرفته است. این امتیاز نه تنها فاصله بسیار زیادی با کشورهای پیشرو منطقه‌ای مانند سنگاپور (۹۸) و هنگ کنگ (۸۸) دارد، بلکه حتی از اقتصادهایی مانند پاکستان (۲۸) و بنگلادش (۲۶) نیز پایین‌تر است. همچنین ایران در سال ۲۰۲۲، ۱۱٫۳٪ کاهش در امتیاز آمادگی بهره‌وری را نسبت به سال ۲۰۱۷ تجربه کرده است.

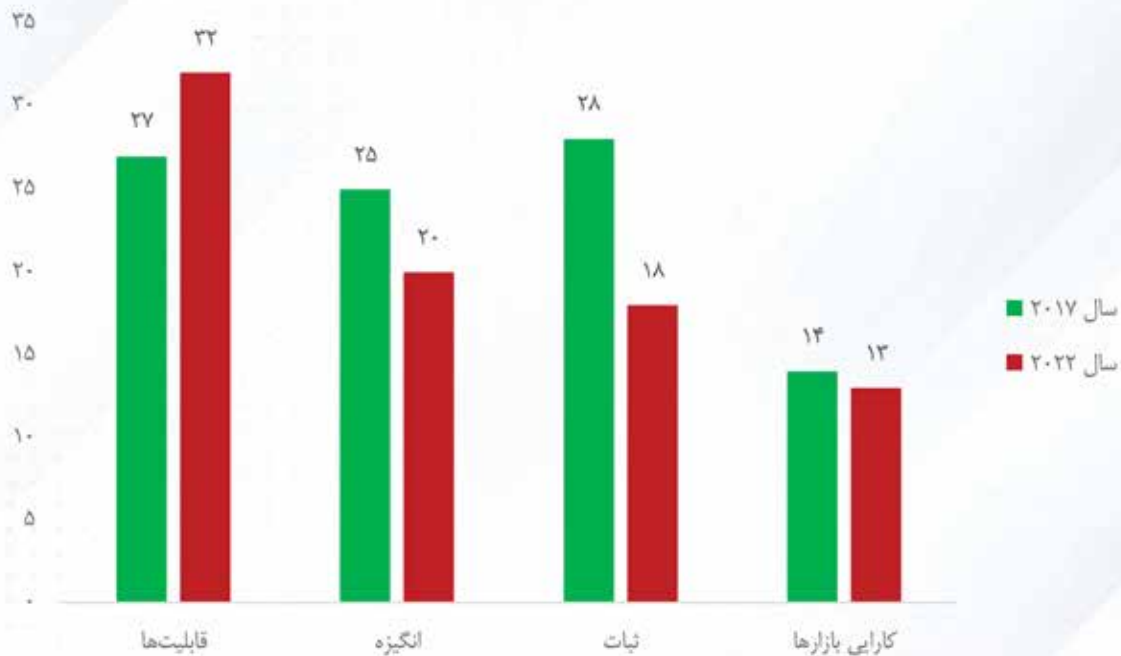
۲-۲-۲-۲ مضمین فراگیر

در چارچوب شاخص آمادگی بهره‌وری، مضمین فراگیر شامل چهار محور انگیزش، قابلیت‌ها، کارایی بازارها و ثبات است که بسترهای کلان اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر بهره‌وری را شکل می‌دهند. این چهار محور، بایسته‌های بنیادی برای دستیابی به رشد قوی و پایدار بهره‌وری به‌شمار می‌آیند و هرگونه خلل در هر یک از آن‌ها، اثربخشی سایر حوزه‌ها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. امتیاز این شاخص‌ها در مقیاس ۰ (ضعیف‌ترین) تا ۱۰۰ (قوی‌ترین) تعیین می‌شود. در ادامه، وضعیت هر یک از این شاخص‌ها برای ایران در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۲۲ بررسی و تحلیل می‌شود.

با توجه به امتیازهای به‌دست‌آمده، وضعیت ایران در چهار شاخص مضمین فراگیر در سطح مطلوبی قرار ندارد. این شاخص‌ها (انگیزه، قابلیت‌ها، کارایی بازارها و ثبات) همگی در دامنه پایین تا میانی طیف امتیازدهی (از ۰ تا ۱۰۰) جای گرفته‌اند و نشان می‌دهند اقتصاد کشور در زمینه‌های کلیدی ارتقای بهره‌وری با چالش‌های جدی روبه‌روست.

وضعیت شاخص «قابلیت‌ها» در سال ۲۰۲۲ با امتیاز ۳۲، در مقایسه با سایر مؤلفه‌های مضمین فراگیر، نقطه قوت نسبی اقتصاد ایران محسوب می‌شود. این امتیاز نشان می‌دهد که کشور در زمینه‌های زیر از ذخیره و پتانسیل قابل توجهی برخوردار است. شاخص انگیزه نیز در سطحی نازل قرار دارد که نشان‌دهنده ضعف شدید مشوق‌ها برای تولید، نوآوری و سرمایه‌گذاری‌های کارا است. امتیاز پایین شاخص «ثبات» گویای نااطمینانی گسترده در محیط کلان اقتصادی، نوسانات شدید و بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری‌هاست. این

شرایط، هرگونه برنامه‌ریزی بلندمدت و سرمایه‌گذاری مولد را مختل می‌کند. در کنار این دو، شاخص «کارایی بازارها» که کم‌ترین مقدار مطلق را دارد، حکایت از موانع ریشه‌ای در ساختار بازارها، از جمله رقابت ناقص، مقررات دست‌وپاگیر و نهادهای ضعیف دارد.



شکل ۲-۱۳
شاخص‌های
مضامین فراگیر
ایران

ارزیابی دقیق وضعیت مضامین فراگیر ایران، نیازمند نگاهی همزمان به تحول درونی و موقعیت نسبی کشور است. جدول ۱-۲، این ارزیابی دویبعدی را ارائه می‌دهد و نشان می‌کند که شاخص‌های چهارگانه مضامین فراگیر (ثبات، کارایی بازارها، قابلیت‌ها و انگیزه) هم در طول زمان و هم در قیاس با استانداردهای منطقه‌ای چه مسیری را طی کرده‌اند.

	انگیزش	قابلیت‌ها	کارایی بازارها	ثبات	آمدگی بهره‌وری
مقدار	-۳.۰۶	۲.۸۷	-۱.۸۲	-۸.۸۸	-۲.۷۲
درصد	-۱۲.۹	۱۰.۱	-۱۲.۴	-۳۲.۰	-۱۱.۳

جدول ۱-۲
میزان فاصله
شاخص‌های
مضامین فراگیر
ایران

جدول ۱-۲ که فاصله شاخص‌های مضامین فراگیر ایران را نشان می‌دهد، تصویری هشداردهنده و دووجهی از وضعیت کشور در مقایسه با گذشته خود و میانگین سازمان بهره‌وری آسیایی ارائه می‌کند. از منظر مقایسه با گذشته خود، همه شاخص‌ها نسبت به سال ۲۰۱۷ افت داشته‌اند، به جز «قابلیت‌ها» که رشد اندک ۲.۹ درصدی را ثبت کرده است. در این میان، «ثبات» با کاهش ۸.۹

درصدی، بیشترین پسرقت را تجربه کرده که نشان‌دهنده تشدید نااطمینانی در محیط کلان اقتصاد ایران است. این روند حاکی از آن است که بهبود جزئی در یک حوزه (قابلیت‌ها) نتوانسته از تضعیف نظام‌مند سایر ارکان جلوگیری کند. از منظر موقعیت نسبی در آسیا، تصویر به مراتب نگران‌کننده‌تر است. ایران در هر چهار شاخص، بین ۴۴ تا ۷۱ درصد از میانگین کشورهای عضو سازمان آسیایی بهره‌وری (APO) عقب‌تر است. انگیزه با شکاف ۷۱.۱ درصدی، ضعیف‌ترین نقطه کشور در مقایسه با میانگین APO است و پس از آن قابلیت‌ها (۶۳.۳ - درصد) و کارایی بازارها (۶۱.۵ - درصد) قرار دارند. حتی شاخص ثبات که کم‌ترین شکاف (۴۳.۹ - درصد) را دارد، در واقع نشان می‌دهد که ایران در زمینه‌ای که به‌طور کلی در منطقه ضعیف است، وضعیتی به مراتب نامطلوب‌تر دارد.

در سال ۲۰۲۲، ارزیابی چهار شاخص اصلی مضامین فراگیر در ایران نشان می‌دهد که اگرچه کشور از نظر قابلیت‌ها ظرفیت قابل توجهی برای ارتقای بهره‌وری دارد، اما سه مؤلفه ثبات، انگیزه و کارایی بازارها در سطوحی قرار دارند که می‌توانند این ظرفیت را محدود کنند. نتیجه این عدم‌توازن آن است که توان بالقوه موجود به‌طور کامل به عملکرد بهره‌ور تبدیل نمی‌شود، زیرا محیط نهادی و شرایط کلان اقتصادی از این فرایند پشتیبانی کافی نمی‌کنند. به بیان دیگر، شکاف میان سطح بالاتر قابلیت‌ها و سطح پایین‌تر مؤلفه‌های ثبات و انگیزه و کارایی بازارها نشان می‌دهد که ساختار اقتصادی موجود امکان بالفعل‌سازی این ظرفیت‌ها را به‌طور مؤثر فراهم نمی‌سازد. بر این اساس، بهبود بهره‌وری مستلزم رویکردی هم‌زمان و هماهنگ در همه ابعاد است؛ شامل تقویت ثبات کلان، اصلاحات نهادی، ایجاد مشوق‌های هدفمند و رفع موانع ساختاری بازارها. جایگاه ایران در شاخص آمادگی بهره‌وری، به وضوح بازتاب‌دهنده وضعیتی نامطلوب مضامین فراگیر در ایران است. بی‌ثباتی محیط کلان اقتصادی، ضعف شدید انگیزه‌های مولد و ناکارایی ساختاری بازارها به حدی است که قابلیت‌های نسبی موجود در کشور را نیز تحت‌الشعاع قرار داده و مانع از تبدیل آن‌ها به بهبود ملموس در بهره‌وری کل شده‌اند. پایین‌ترین رتبه در این مقایسه منطقه‌ای، تنها یک شکاف عددی نیست، بلکه هشدار جدی درباره عمق چالش‌های نهادی و ساختاری اقتصاد ایران است. این وضعیت نشان می‌دهد که هرگونه برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی و بهبود استاندارد زندگی در کشور، مستلزم تمرکز فوری و قاطع بر بازسازی ثبات، طراحی نظام انگیزشی کارآمد و اصلاح ریشه‌ای سازوکار بازارها به عنوان پیش‌شرط‌های غیرقابل اجتناب است. بدون تحقق این پیش‌شرط‌ها، حتی سرمایه‌گذاری بیشتر در حوزه‌های دانش و فناوری نیز نمی‌تواند موجب خروج اقتصاد ایران از رکود بهره‌وری شود.

یافته‌ها تأکید می‌کنند که هر چهار حوزه موضوعی (انگیزه، قابلیت‌ها، کارایی بازارها و ثبات) به یک اندازه در شکل‌دهی به شاخص «آمادگی بهره‌وری» نقش دارند. ایجاد پیش‌شرط‌های لازم جهت ارتقای بهره‌وری در بلندمدت، نیازمند تقویت هم‌زمان و متوازن تمامی این حوزه‌ها است؛ به‌گونه‌ای که ضعف در هر یک، می‌تواند دستاوردهای سایر حوزه‌ها را تحت‌الشعاع قرار دهد. ایران اگرچه در حوزه قابلیت‌ها بهبودهایی را تجربه کرده، اما با کاهش‌های شدید در دو رکن کلیدی انگیزه و ثبات مواجه بوده است. این افول در دو حوزه بنیادی، اثر بهبودهای محدود در قابلیت‌ها را خنثی کرده و درنهایت به کاهش شاخص کلی آمادگی بهره‌وری و قرارگیری کشور در رده آخر انجامیده است. این وضعیت، لزوم نگاه یکپارچه و نظام‌مند به تمامی اجزای مؤثر بر بهره‌وری را بیش از پیش آشکار می‌سازد.

۲-۳-۲ تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری

سطح سوم عوامل مؤثر بر بهره‌وری، تعیین‌کننده‌های اساسی است. تعیین‌کننده اساسی، عرصه‌ای است که دولت‌ها می‌توانند از طریق آن بر اکوسیستم گسترده اقتصادی و اجتماعی پیرامون بنگاه‌ها تأثیر قاطع و راهبردی بگذارند. شناخت این عوامل در ایران می‌تواند به سیاست‌گذاران کمک کند تا استراتژی‌های بهینه‌ای برای تخصیص منابع و تقویت زیرساخت‌های اقتصادی اتخاذ کنند. عواملی مانند نظام آموزشی، نظام نوآوری، زیرساخت اقتصادی، محیط کسب‌وکار، سرمایه اجتماعی، کیفیت نهادها و کارایی بازارها،

از جمله متغیرهایی هستند که بر بهره‌وری کل عوامل تولید تأثیر می‌گذارند.

«گزارش آمادگی بهره‌وری ۲۰۲۵» سازمان آسیایی بهره‌وری، تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری ایران را در سال ۲۰۲۲ مورد بررسی قرار داده و تصویری از وضعیت ایران در این مدل ارائه داده است. جدول ۲-۲، امتیاز ایران را نماگرهای تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری نشان می‌دهد.

تعیین‌کننده‌های اساسی	نماگرهای موثر	دامنه	میانگین امتیاز APO	امتیاز ایران	وضعیت ایران نسبت به میانگین APO
نظام نوآوری	جهانی‌سازی اطلاعاتی عملی	۰.۱۰۰	۷۹.۵۸	۷۴.۰۹	↓
	هزینه تحقیق و توسعه	بدون محدودیت	۲.۲۲	-	-
محیط کسب‌وکار	آزادی کسب‌وکار	۰.۱۰۰	۶۴.۷	۳۸.۹	↓↓
	کیفیت مقررات	-۲.۵.۲.۵	۰.۰۷	-۱.۵۹	↓↓
	بار مالیاتی	۰.۱۰۰	۸۱.۳	۸۰.۸	↓
نظام مالی	توسعه مالی	۰.۱	۰.۴۶	۰.۵۲	↑
	نهادهای مالی	۰.۱	۰.۵۱	۰.۶۰	↑↑
	آزادی مالی	۰.۱۰۰	۴۹	۱۰	↓↓
سرمایه‌گذاری خارجی	آزادی سرمایه‌گذاری	۰.۱۰۰	۵۰	۵	↓↓
	جهانی‌سازی مالی رسمی	۰.۱۰۰	۵۲.۱۲	۲۹.۶۴	↓↓
	جهانی‌سازی مالی عملی	۰.۱۰۰	۵۵.۶۴	۳۲.۱۷	↓↓
	نسبت FDI به GNP	بدون محدودیت	۵۹.۳۱	۱.۰۶	↓↓
	نسبت FDI به GDP	بدون محدودیت	۹۲.۴۰	۱۵.۴۸	↓↓
تجارت	آزادی تجارت	۰.۱۰۰	۷۰.۸	۵۹.۲	↓
	جهانی‌سازی تجاری عملی	۰.۱۰۰	۵۳.۹۲	۳۰.۳۳	↓↓
	جهانی‌سازی تجاری رسمی	۰.۱۰۰	۵۷.۳۲	۳۵.۷۷	↓↓
پس‌انداز	نسبت پس‌انداز ناخالص به GDP	بدون محدودیت	۲۹.۱۷	۴۴.۰۴	↑↑
تقاضا	آزادی پولی	۰.۱۰۰	۷۳.۵	۴۲.۳	↓↓
نهادها	حاکمیت قانون	-۲.۵.۲.۵	۰.۱۰	-۱.۰۲	↓↓
	کنترل فساد	-۲.۵.۲.۵	-۰.۰۷	-۱.۱۳	↓↓
	اثربخشی دولت	-۲.۵.۲.۵	۰.۲۷	-۰.۸۸	↓↓
	نهادهای مالی	۰.۱	۰.۵۱	۰.۶۰	↑↑
	ثبات سیاسی	-۲.۵.۲.۵	-۰.۱	-۱.۵۹	↓↓
سرمایه اجتماعی	پاسخگویی	-۲.۵.۲.۵	-۰.۳	-۱.۴۶	↓↓
نظام سلامت	امید به زندگی	بدون محدودیت	۷۴.۸۶	۷۶.۸۰	↑

جدول ۲-۲
امتیاز ایران در
نماگرهای عوامل
تعیین‌کننده
اساسی بهره‌وری

راهنما: در این جدول، جهت فلش‌ها در ستون آخر بیانگر وضعیت نسبی ایران در مقایسه با میانگین کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی است. فلش سبز رو به بالا: عملکرد بهتر ایران نسبت به میانگین APO؛ فلش قرمز رو به پایین: عملکرد ضعیف ایران نسبت به APO؛ دو فلش قرمز رو به بالا: فاصله قابل توجه و وضعیت نامطلوب‌تر نسبت به میانگین؛ خط تیره: نبود داده.

وضعیت ایران در نماگرهای «نسبت پس‌انداز ناخالص به تولید ناخالص داخلی» و «امید به زندگی» مطلوب است. امتیاز ایران در نماگرهای کیفیت مقررات، ثبات سیاسی، پاسخگویی، کنترل فساد، حاکمیت قانون و اثربخشی دولت منفی است که این امر به کاهش بهره‌وری منجر شده و ظرفیت‌های موجود برای رشد آن را نیز محدود می‌کند. بنابراین چارچوب نهادی ایران، مانعی جدی در مسیر توسعه پایدار است. امتیاز نماگرهای آزادی مالی، جهانی‌سازی مالی، جهانی‌سازی تجاری، آزادی کسب‌وکار و آزادی پولی کمتر از نصف دامنه هر نماگر است. امتیاز ایران در نماگرهای آزادی مالی، جهانی‌سازی مالی، جهانی‌سازی تجاری، آزادی کسب‌وکار و آزادی پولی، کمتر از نصف دامنه ممکن هر شاخص است. این وضعیت، بازتاب‌دهنده مشکلات ساختاری از جمله ناکارایی نظام‌های مالی، تجاری و پولی و ضعف در حکمرانی است.

۲-۲-۴- جمع‌بندی

بررسی شاخص آمادگی بهره‌وری نشان می‌دهد که ایران در سال ۲۰۲۲ پایین‌ترین رتبه را در میان کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی داشته و نسبت به سال ۲۰۱۷ نیز افت قابل توجهی داشته است. بررسی شاخص‌های آمادگی بهره‌وری و تعیین‌کننده‌های اساسی آن نشان می‌دهد که اقتصاد ایران با وجود برخورداری از برخی ظرفیت‌ها، در تبدیل این ظرفیت‌ها به بهره‌وری پایدار با محدودیت‌هایی مواجه است. در سال ۲۰۲۲، امتیاز ایران در چهار شاخص مضامین فراگیر در سطحی پایین قرار دارد؛ به‌گونه‌ای که قابلیت‌ها با امتیاز ۳۲ بالاترین مقدار را داشته، در حالی که انگیزه با امتیاز ۲۰، ثبات با امتیاز ۱۸ و کارایی بازارها با امتیاز ۱۳ در سطوح بسیار پایین‌تری قرار گرفته‌اند. بررسی تغییرات نسبت به سال ۲۰۱۷ نیز نشان می‌دهد که تقریباً همه این شاخص‌ها روندی نزولی داشته‌اند؛ به‌طوری‌که شاخص ثبات با کاهش ۸.۸۸ واحد بیشترین افت را تجربه کرده و تنها شاخص قابلیت‌ها افزایش محدودی معادل ۲.۸۷ واحد را ثبت کرده است. در مقایسه با میانگین کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی (APO)، شکاف ایران نیز قابل توجه است؛ به‌گونه‌ای که فاصله شاخص انگیزه حدود ۷۱ درصد، قابلیت‌ها حدود ۶۳ درصد، کارایی بازارها حدود ۶۱ درصد و ثبات حدود ۴۴ درصد برآورد می‌شود که نشان‌دهنده عقب‌ماندگی کشور در فراهم‌سازی پیش‌شرط‌های نهادی و اقتصادی ارتقای بهره‌وری است.

بررسی تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری نیز این وضعیت را تأیید می‌کند. در میان نماگرهای مختلف، تنها در تعداد محدودی از شاخص‌ها موقعیت ایران نسبتاً مطلوب ارزیابی می‌شود؛ از جمله نسبت پس‌انداز ناخالص به تولید ناخالص داخلی با مقدار ۴۴.۰۴ در برابر میانگین ۲۹.۱۷ در کشورهای APO، امید به زندگی با رقم ۷۶.۸ سال در برابر میانگین ۷۴.۸۶ و برخی شاخص‌های مرتبط با توسعه نهادهای مالی با مقدار ۰.۶۰ در برابر میانگین ۰.۵۱. در مقابل، در بخش قابل توجهی از شاخص‌های نهادی و محیط کسب‌وکار شکاف معناداری مشاهده می‌شود؛ به‌طوری‌که امتیاز آزادی سرمایه‌گذاری برابر با ۵ در مقابل میانگین ۵۰، آزادی مالی برابر با ۱۰ در برابر میانگین ۴۹ و آزادی کسب‌وکار برابر با ۳۸.۹ در برابر میانگین ۶۴.۷ قرار دارد. همچنین در شاخص‌های حکمرانی، امتیازات منفی ثبت شده است؛ از جمله در نهادها با مقدار ۱.۵۹-، ثبات سیاسی با مقدار ۱.۵۹-، کنترل فساد با مقدار ۱.۱۳-، حاکمیت قانون با مقدار ۱.۰۲- و اثربخشی دولت با مقدار ۰.۸۸- که همگی پایین‌تر از میانگین کشورهای APO قرار دارند.

مجموع این شواهد نشان می‌دهد که اگرچه اقتصاد ایران در برخی متغیرهای پایه مانند پس‌انداز داخلی، سلامت جمعیت و بخشی از زیرساخت‌های مالی از ظرفیت‌های قابل قبولی برخوردار است، اما ضعف جدی در مؤلفه‌های نهادی،

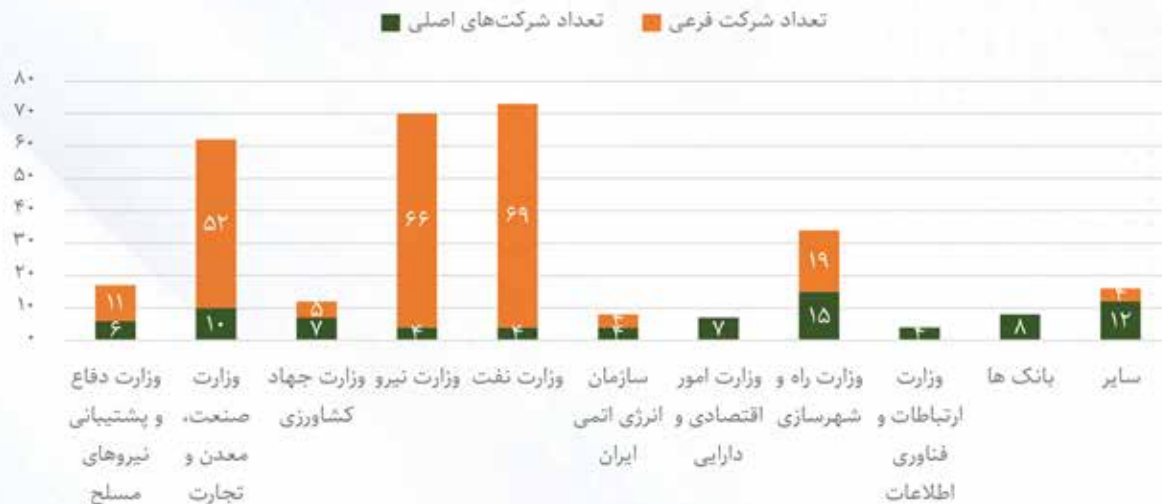
محیط کسب‌وکار، ثبات کلان اقتصادی و میزان ادغام در اقتصاد جهانی، مانع از تبدیل این ظرفیت‌ها به افزایش پایدار بهره‌وری شده است. بنابراین، بهبود جایگاه ایران در شاخص آمادگی بهره‌وری مستلزم اصلاحات عمیق نهادی، ارتقای کیفیت حکمرانی اقتصادی، تقویت ثبات اقتصاد کلان، افزایش آزادی‌های اقتصادی و بهبود کارایی بازارها است تا بتواند زمینه لازم برای فعال‌سازی ظرفیت‌های موجود و حرکت اقتصاد به سمت رشد اقتصادی هدف فراهم آورد.

۳-۲ بهره‌وری در شرکت‌های دولتی

در بسیاری از کشورها، شرکت‌های دولتی یکی از پیشبران‌های توسعه اقتصادی ملی به حساب می‌آیند. این نهادهای اقتصادی با توجه به ماهیت و ساختار حقوقی خود به‌عنوان بازوی دولت، برای پیگیری برخی اهداف عمومی و توسعه‌های که در محیط تجاری و رقابتی به صورت کاراتری (نسبت به سازمان‌های عمومی غیرشرکتی) قابل ارائه هستند، فعالیت می‌کنند. شرکت‌های دولتی به صورت مستقیم از طریق تولید و عرضه کالا و خدمات و غیرمستقیم از طریق فراهم‌نمودن زیرساخت‌های سخت و نرم برای فعالیت اقتصادی بخش خصوصی، سهم مهمی در اقتصاد ملی ایفا می‌کنند. با این حال، پایین بودن کارایی و اثربخشی و به‌صورت کلی بهره‌وری این شرکت‌ها در مقایسه با بخش خصوصی، یکی از دغدغه‌های همیشگی در کشور بوده است.

۳-۲-۱ فراوانی شرکت‌های دولتی

از میان کل ۳۲۳ شرکت دولتی مشمول ارزیابی، تعداد ۸۲ شرکت اصلی و ۲۳۰ شرکت فرعی، اطلاعات لازم برای ارزیابی را به سازمان ملی بهره‌وری ایران ارائه کرده‌اند و در ۹ شرکت به علت تسویه یا عدم بهره‌برداری با توجه به عدم وجود عملیات در شرکت، سنجش بهره‌وری معنا ندارد. همچنین تعداد ۶ شرکت هیچگونه همکاری با سازمان ملی بهره‌وری ایران نداشته‌اند که شامل بانک مرکزی و سازمان صدا و سیما بوده‌اند.



شکل ۳-۲
فراوانی شرکت‌های اصلی و فرعی به تفکیک هر دستگاه

به منظور تبیین مناسب‌تر عملکرد شرکت‌های دولتی، این شرکت‌ها بر حسب فعالیت اصلی‌شان در دو سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به ۱۰ گروه فعالیت اقتصادی تقسیم شده‌اند^۱.

بیشترین تمرکز فعالیت شرکت‌های دولتی از نظر تعداد شرکت دولتی فعال، به ترتیب مربوط به فعالیت‌های برق و گاز (شامل تولید، انتقال و توزیع برق و تصفیه، انتقال و توزیع گاز) و فعالیت‌های مرتبط با ساختمان، مسکن و خدمات مرتبط (شامل فعالیت‌های ساختمانی، شهرسازی، مهندسی و املاک و مستغلات) و پس از آن آب و فاضلاب و سایر خدمات (شامل خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات، خدمات عمومی، خدمات پژوهشی و آموزشی) است.

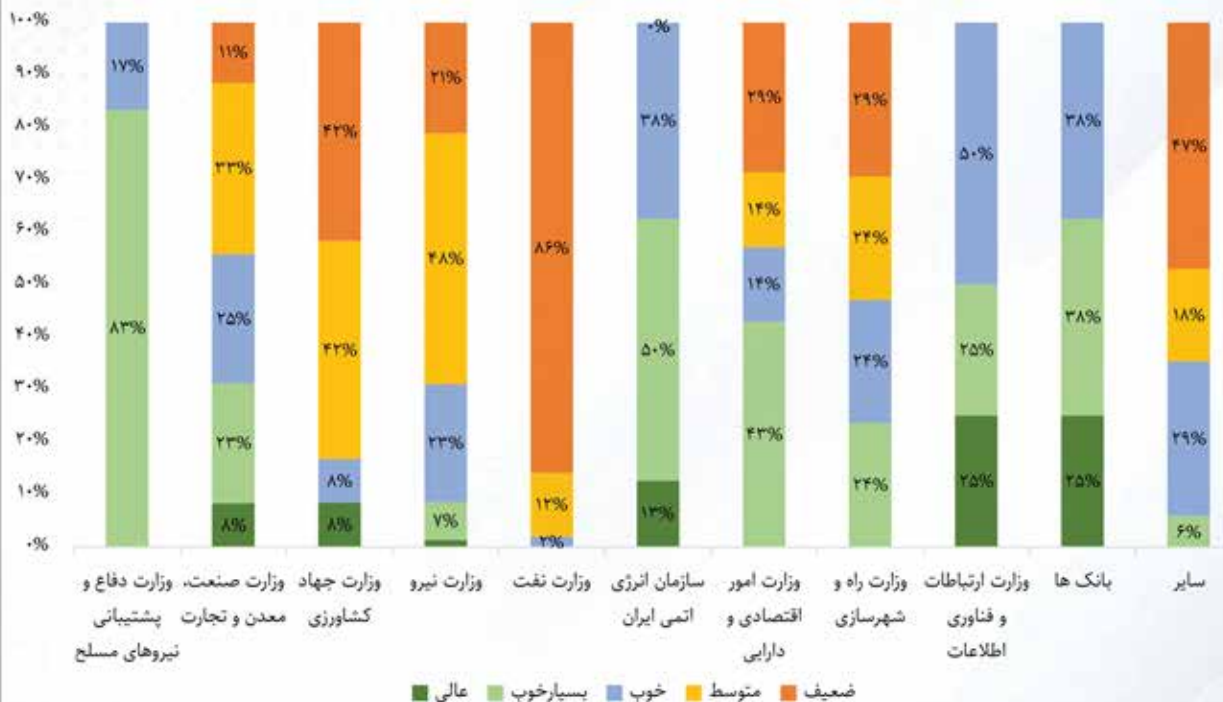
۱. با توجه به اهداف تهیه این گزارش، دسته‌بندی فوق در مواردی با دسته‌بندی رایج فعالیت‌های اقتصادی بر اساس آیسیک ۴ تفاوت دارد.

شکل ۱۴-۲ میانگین امتیاز بهره‌وری شرکت‌های دولتی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی



میانگین امتیاز بهره‌وری شرکت‌ها به صورت میانگین ساده امتیاز کسب شده شرکت‌های ذیل آن دستگاه محاسبه شده است. با توجه به شکل ۱۴-۲ وزارت دفاع با امتیاز ۸۲ بالاترین میانگین امتیاز بهره‌وری را به خود اختصاص داد. سپس سازمان انرژی اتمی ایران با امتیاز ۷۶٫۲ در ردیف دوم قرار دارد.

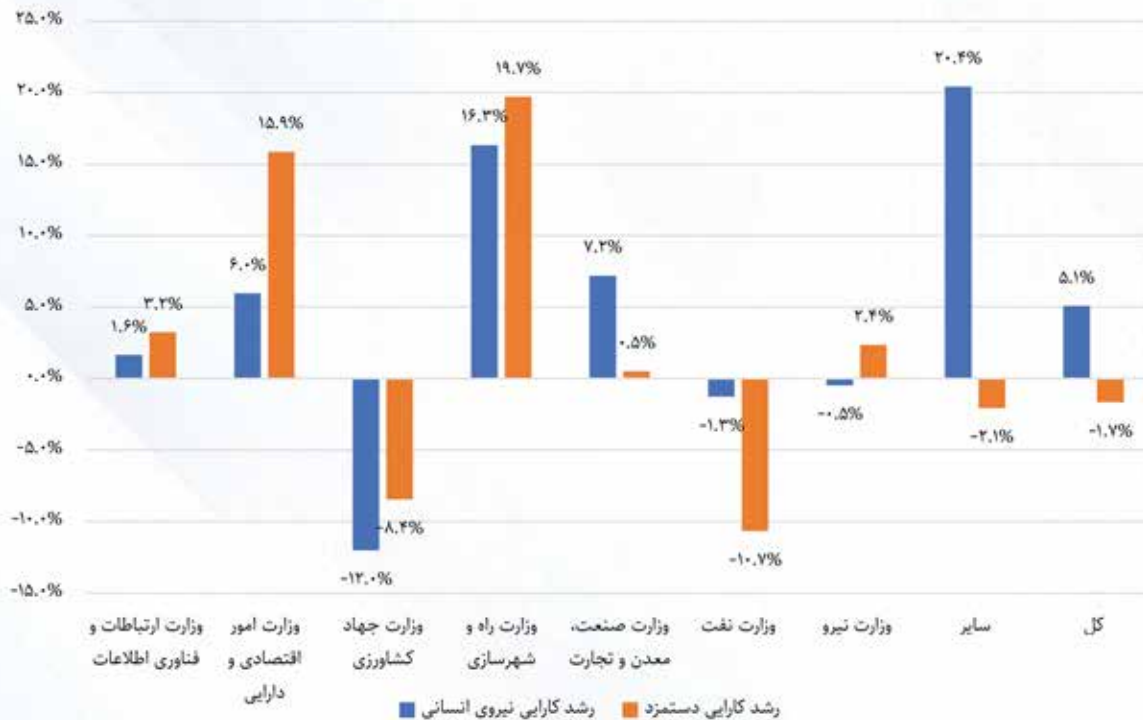
شکل ۱۵-۲ سطح بهره‌وری شرکت‌ها به تفکیک دستگاه



شکل ۱۵-۲ بیان‌گر سطح بهره‌وری کسب شده شرکت‌های ذیل هر دستگاه به تفکیک سطوح عالی، بسیار خوب، خوب، متوسط و ضعیف است.

۲-۳-۲- رشد کارایی نیروی انسانی و دستمزد شرکت های دولتی (۱۴۰۱-۱۴۰۲)

به صورت کلی، مقایسه سه شاخص رشد دستمزد سرانه واقعی، رشد کارایی نیروی کار و رشد بهره‌وری دستمزد به کیفیت سیاست‌های جبران خدمات و مدیریت منابع انسانی کمک می‌کند. در وزارتخانه‌هایی که رشد کارایی و بهره‌وری دستمزد همراه با افزایش دستمزد واقعی بوده، می‌توان سیاست‌های موفق جبران خدمات و مدیریت منابع انسانی را نتیجه گرفت، اما در وزارتخانه‌هایی که با کاهش در رشد دستمزد واقعی (از نظر نیروی انسانی) مواجه بوده‌اند، نیاز به اصلاحات ساختاری و بازنگری در سیاست‌های نیروی انسانی و جبران خدمات احساس می‌شود. این نتایج می‌تواند مبنای سیاست‌گذاری‌های بهینه و تصمیم‌گیری‌های کلیدی برای بهبود بهره‌وری نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی باشد.



شکل ۲-۱۶
رشد کارایی نیروی انسانی و دستمزد شرکت‌های دولتی ۱۴۰۲-۱۴۰۱

شکل ۲-۱۶ رشد متوسط دوساله کارایی نیروی انسانی و کارایی دستمزد در شرکت‌های دولتی را به تفکیک وزارتخانه در دوره ۱۴۰۱-۱۴۰۲ نشان می‌دهد و امکان مقایسه هم‌زمان عملکرد نیروی انسانی و نظام جبران خدمات را فراهم می‌کند. ناهمگنی قابل توجه میان وزارتخانه‌ها مشاهده می‌شود. وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و بعد از آن امور اقتصادی و دارایی بیشترین رشد هم‌زمان در کارایی نیروی انسانی و کارایی دستمزد را ثبت کرده‌اند که می‌تواند نشان‌دهنده بهبود واقعی بهره‌وری در شرکت‌های تابعه آن‌ها باشد. در مقابل، وزارت جهاد کشاورزی با افت محسوس در هر دو شاخص مواجه است که بیان‌گر کاهش بهره‌وری نیروی انسانی و عدم تناسب دستمزد با استانداردهاست. در وزارتخانه صنعت‌معدن و تجارت، شکاف میان دو شاخص قابل مشاهده

است؛ به گونه‌ای که رشد کارایی نیروی انسانی مثبت اما رشد کارایی دستمزد ضعیف یا منفی است. بنابراین هزینه‌های جبران خدمات بدون رشد متناسب عملکرد افزایش یافته است. همچنین در وزارت نفت، کاهش کارایی دستمزد شدیدتر از افت کارایی نیروی انسانی بوده که می‌تواند نشانه فشار هزینه‌ای و محدودیت‌های ساختاری در شرکت‌های تابعه باشد.

۲-۳-۳- رشد دستمزد سرانه شرکت‌های دولتی

دستمزد سرانه به معنای میانگین کل جبران خدمات نقدی و غیر نقدی ناخالص به هر یک از کارکنان شاغل در شرکت است. با توجه به وجود تورم و افزایش الزامی در حقوق و دستمزد کارکنان، روند این شاخص در طول زمان چندان گویا نیست. اما در صورتی که بتوان این اثر را خنثی کرد می‌توان تغییرات دستمزد سرانه واقعی را ارزیابی کرد. برای تعدیل اثرات تورم، با توجه به ناهمگنی موجود در افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، این تعدیل را می‌توان از منظر نیروی انسانی و از منظر کارفرما (شرکت دولتی) انجام داد. از منظر نیروی انسانی دستمزد سرانه تعدیل قیمت شده با شاخص قیمت مصرف‌کننده (CPI) نشان‌دهنده قدرت خرید دستمزد پرداختی به اوست. از منظر کارفرما دستمزد سرانه تعدیل شده با شاخص ضمنی قیمت ستانده نشان‌دهنده ارزش دستمزد پرداختی با توجه به تغییرات قیمت محصولات شرکت است که نشان می‌دهد نسبت به تغییرات قیمت محصولاتی که نیروی انسانی تولید کرده، دستمزد سرانه چه تغییری داشته است. بر اساس شکل ۲-۱۷ رشد دو ساله ۱۴۰۱-۱۴۰۲ دستمزد سرانه از منظر نیروی انسانی به غیر از شرکت‌های تابعه وزارت صمت و وزارت نفت کاهش یافته است که معنای کاهش قدرت خرید نیروی انسانی این شرکت‌ها است. اما دستمزد سرانه از منظر کارفرما در همه وزارتخانه‌ها روندی کاهشی نشان می‌دهد که بیان‌گر این است که شرکت‌های دولتی بار کمتری برای پرداخت دستمزد بر دوش داشته‌اند و سهم نیروی انسانی در درآمد شرکت کاهش یافته است.

شکل ۲-۱۷
مقایسه رشد
دستمزد سرانه
از منظر نیروی
انسانی و کارفرما
(شرکت)



نتایج ارزیابی بهره‌وری شرکت‌های دولتی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که عملکرد این شرکت‌ها، چه به تفکیک بخش فعالیت و چه به تفکیک دستگاه اجرایی، به‌طور قابل‌توجهی ناهمگون است. این ناهمگونی حتی در درون یک دستگاه واحد نیز مشاهده می‌شود، برای نمونه، در برخی وزارتخانه‌ها بخش قابل‌توجهی از شرکت‌ها در سطح ضعیف و متوسط قرار دارند، در حالی‌که تنها اقلیتی از شرکت‌ها در سطوح خوب و بسیار خوب دسته‌بندی شده‌اند. چنین الگوی پراکندگی گسترده‌ای، بیانگر آن است که کیفیت مدیریت، ساختار حکمرانی و کارکرد نظام نظارت و مالکیت دولتی در دستگاه‌های مختلف یکنواخت نیست و تفاوت‌های نهادی میان دستگاه‌ها بر خروجی بهره‌وری اثر قابل‌توجهی دارد. داده‌های سطوح امتیازی نیز این ناهمگونی را تأیید می‌کند. مطابق نتایج، وزارت نفت و وزارت جهاد کشاورزی بیشترین سهم شرکت‌ها را در سطوح پایین‌تر عملکردی دارند. در مقابل، گروه بانک‌ها و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات دارای توزیع بالاتری در سطوح خوب و بسیار خوب هستند. سایر دستگاه‌ها از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت راه و شهرسازی نیز الگوهای توزیعی میانه و متفاوتی را نشان می‌دهند. این تفاوت‌ها در میانگین امتیازات دستگاه‌ها نیز قابل مشاهده است و تصویر روشنی از پراکندگی عملکرد بنگاه‌های دولتی ارائه می‌دهد.

از منظر پویایی شاخص‌های عملکرد منابع انسانی نیز الگوهای متفاوتی مشاهده می‌شود. میانگین رشد کارایی نیروی انسانی ۵.۱ درصد در مقابل رشد منفی ۱.۷ درصدی بهره‌وری دستمزد نشان می‌دهد که در مقیاس کل شرکت‌های دولتی، بهره‌وری عوامل انسانی بهبود یافته اما هزینه دستمزد به‌طور مؤثر کنترل شده است. با این حال، این رابطه در سطح دستگاه‌ها بسیار ناهمگون است. در وزارت راه و شهرسازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی رشد هم‌زمان بهره‌وری نیروی انسانی و بهره‌وری دستمزد دیده می‌شود که نشان‌دهنده یک بهبود واقعی در عملکرد عملیاتی است. در مقابل، در وزارت جهاد کشاورزی کاهش هم‌زمان هر دو شاخص منعکس‌کننده افت عملکرد و ناکارآمدی نظام مدیریت منابع انسانی است. در وزارت نفت و وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز ناهماهنگی میان رشد بهره‌وری و رشد دستمزد مشاهده می‌شود؛ نظیر رشد نیروی انسانی بدون بهبود هم‌زمان بهره‌وری دستمزد یا بالعکس که نشانه‌ای از ضعف در پیوند نظام پرداخت با عملکرد و وجود فشارهای هزینه‌ای یا محدودیت‌های ساختاری است. فقدان اهداف و تکالیف روشن و صریح، وجود کارفرمایان (مالکان) با ترجیحات و اولویت‌های مختلف در مجامع عمومی شرکت‌ها، رابطه مالی غیرشفاف، ناکارآمد و غیرتجاری میان شرکت‌های دولتی و دولت، وجود چارچوب‌های قانونی متفاوت و بعضاً متعارض و در عین حال به‌شدت محدودکننده و مخل قواعد بنگاهداری، و هیئت‌مدیره‌های غیرتخصصی از مهم‌ترین این عوامل ساختاری به‌شمار می‌آیند.

به‌منظور رفع این چالش‌های متعدد، یکی از بهترین نقاط آغاز، تمرکز بر ایجاد یک نهاد متمرکز برای رهبری تحول در سطح حکمرانی شرکت‌های دولتی است. ایجاد نظام پایش و مدیریت عملکرد شفاف، همه‌جانبه‌نگر و یکپارچه، به‌عنوان نخستین دستور کار این نهاد، می‌تواند اجرای برنامه تحول ساختاری در شرکت‌های دولتی را به‌قطب‌نمایی معتبر و کارآمد مجهز کند.

۲-۴- بهره‌وری کارکنان دولت

پایش بهره‌وری کارکنان دولت، گامی راهبردی در جهت طراحی نقشه‌ی داده‌محور از وضعیت کارایی نیروی انسانی در ارکان اصلی بخش عمومی محسوب می‌شود. نکته‌ی مهم این است که پایش بهره‌وری نه صرفاً ارزیابی کارکنان، بلکه سنجش کارایی نظام حکمرانی در حوزه‌های مختلف مانند آموزش، سلامت، کشاورزی، صنعت، حمل‌ونقل، رفاه و مالیات است. مدل مفهومی سنجش بهره‌وری کارکنان دولت شکل ۲-۱۸ بر مبنای منطق زنجیره ارزش خدمات عمومی استوار است. این مدل تبیین می‌کند که چگونه منابع مالی (بودجه عمومی) به نهاده‌ها و فرآیندهای خدمت‌رسانی تبدیل شده و در نهایت به ستانده‌های قابل سنجش و پیامدهای کلان توسعه‌ای منجر می‌شوند. تأکید اصلی این چارچوب بر گذار از مدیریت هزینه‌محور به سمت مدیریت پیامدمحور و اثربخش در بدنه اجرایی کشور است.

تعداد دانش‌آموزان مدارس دولتی
تعداد معلمان، کادر اجرایی و کادر اداری

عملکرد دولت



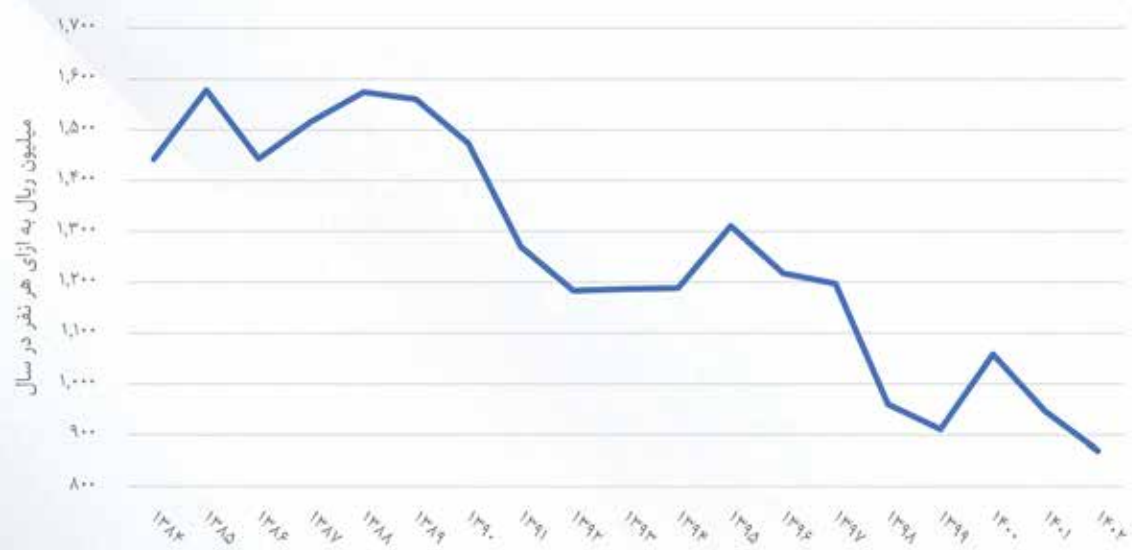
۲-۴-۱- تصویر کلان دولت عمومی

اگرچه سهم ارزش افزوده مستقیم دولت (شامل دولت عمومی و شرکت‌های دولتی مالی و غیرمالی) از تولید ناخالص داخلی (GDP) بدون نفت حدود ۱۷/۲ درصد برآورد می‌شود، اما نفوذ و نقش آفرینی دولت فراتر از این رقم است. دولت از طریق کارکردهای حاکمیتی، سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری، اثری اهرمی و ساختاری بر عملکرد بخش خصوصی و کل زیست‌بوم اقتصادی کشور دارد. از این‌رو، کارایی دولت نه تنها در سهم مستقیم آن در خلق ارزش، بلکه در میزان تسهیل‌گری برای فعالیتهای مولد کل اقتصاد معنا می‌یابد.



شکل ۱۹-۲
بهره‌وری دستمزد (خروجی به مخارج هزینه‌ای) خدمات جمعی دولت

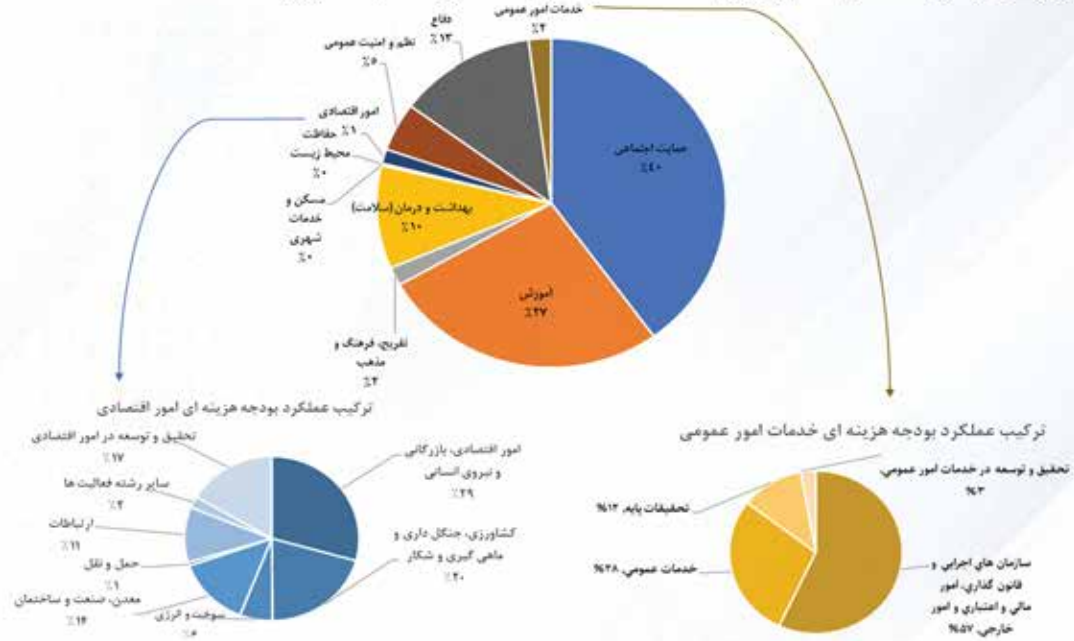
شکل ۲۰-۲
جبران خدمات سرانه واقعی کارکنان دولت



ماخذ: محاسبات سازمان بر اساس داده‌های حساب‌های ملی بانک مرکزی ج ۱۱ و سالنامه آماري مرکز آمار ایران

شکل های ۲-۱۹ و ۲-۲۰ تصویر دوگانه ای را بازتاب می دهند:

بهره‌وری نیروی انسانی در سال‌های اخیر روندی صعودی داشته است؛ نسبت خروجی به نهاده انسانی افزایش یافته و بخش عمومی در کل، خروجی بیشتری با نیروی انسانی کمتر تولید کرده است. در مقابل، جبران خدمات سرانه واقعی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) در دو دهه، ۴۰٪ کاهش یافته است. تداوم این روند می‌تواند به فرسایش انگیزشی و کاهش پایداری بهره‌وری منجر شود؛ اصلاح نظام جبران خدمات، شرط لازم حفظ روند مثبت کارایی است.



شکل ۲-۲۱
ترکیب عملکرد بودجه هزینه‌های دولت - ۱۴۰۲

ترکیب عملکرد بودجه هزینه‌های در سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که اگرچه سهم بخش‌های امور اقتصادی و امور عمومی از بودجه محدود و در حدود ۳ درصد است، اما این بخش‌ها به دلیل نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ایجاد بستر فعالیت اقتصادی، اثری غیرمستقیم، گسترده و اهرمی بر رشد اقتصادی کشور دارند. بهبود کارایی و بهره‌وری در آن‌ها می‌تواند کیفیت کلی خدمات عمومی و عملکرد اقتصاد را ارتقا دهد.

در مقابل، بخش‌های آموزش، بهداشت و درمان و حمایت اجتماعی که در مجموع حدود ۷۷ درصد بودجه هزینه‌های دولت را به خود اختصاص می‌دهند، بیشترین بار مالی دولت را تشکیل می‌دهند. از آنجا که خروجی پذیر و قابل سنجش هستند، تمرکز بر ارزیابی کارایی، بهره‌وری و کیفیت خدمات در این بخش‌ها نقشی تعیین‌کننده در بهبود اثربخشی هزینه‌های عمومی و تحقق اهداف توسعه‌ای دارد.

ضریب همبستگی بین رشد تولید ناخالص داخلی (پایامد) و رشد مخارج نهایی خدمات جمعی دولت (جبران خدمات کارکنان) برابر ۰/۰۳۹/ است. مقدار بسیار پایین این ضریب نشان‌دهنده نبود ارتباط معنادار میان این دو متغیر در سطح کلان است. این یافته حاکی از آن است که افزایش هزینه‌های نیروی انسانی لزوماً به بهبود عملکرد اقتصادی منجر

نمی‌شود. این وضعیت، وجود موانع ساختاری و عوامل برون‌زا در نظام اداری و اجرایی کشور را برجسته می‌کند؛ عواملی که توان تبدیل منابع انسانی دولت به خدمات کارا و اثربخش و در نهایت به رشد اقتصادی پایدار را محدود می‌کند.

۲-۴-۲- ناهمگنی بخشی در رشد بلندمدت بهره‌وری دستمزد کارکنان دولت

در شکل ۲-۲، تجزیه رشد بلندمدت بهره‌وری دستمزد کارکنان دولت به تفکیک بخش‌های اصلی اقتصادی ارائه شده و نشان می‌دهد که تصویر بهره‌وری در میان بخش‌ها ناهمگن و بعضاً متضاد است.



شکل ۲-۲
تجزیه رشد بلندمدت بهره‌وری دستمزد کارکنان دولت (۱۳۸۵-۱۴۰۲)

از نظر میزان رشد بهره‌وری، بخش‌های مالیاتی و حمل و نقل بالاترین رشد را تجربه کرده‌اند، در حالی که بخش‌های مسکن-رفاهی و بهداشت با رشد منفی بهره‌وری مواجه بوده‌اند. در سطح کلان نیز، بهره‌وری دستمزد کارکنان دولت افزایش را نشان می‌دهد که بیان‌گر رشد فزاینده استاندارد به رشد نهاد است.

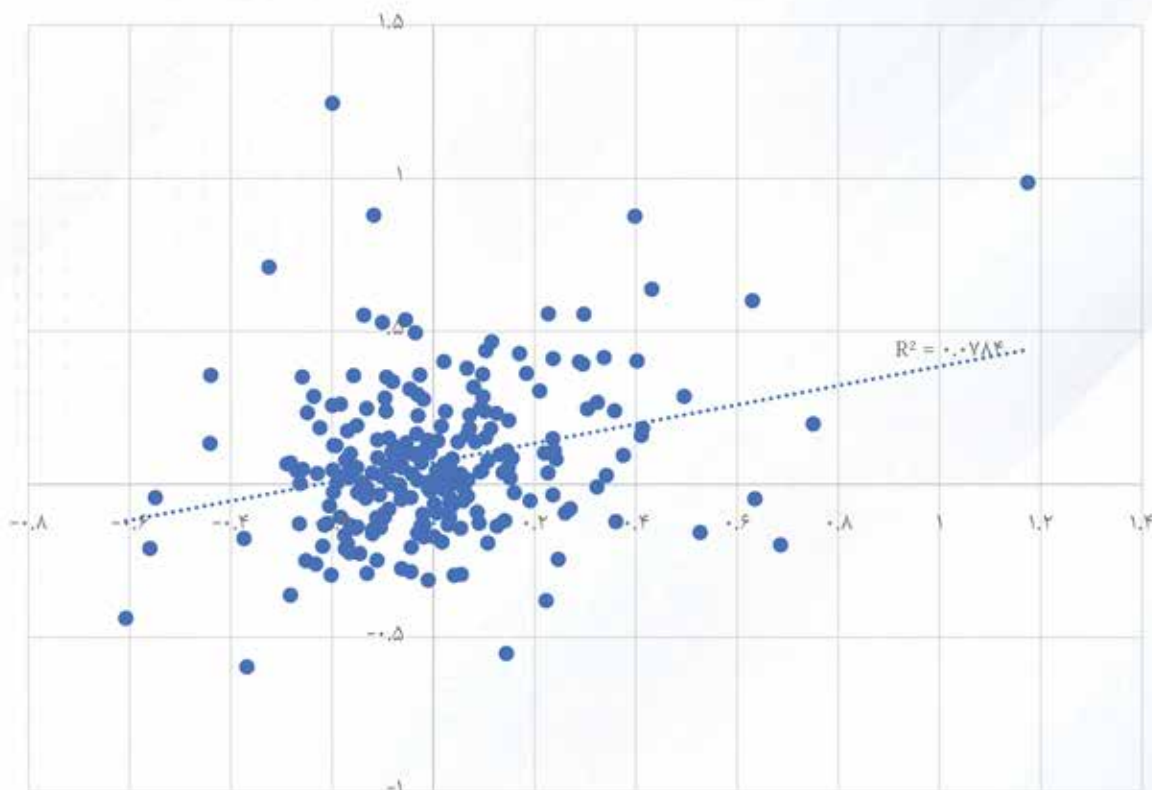
از منظر منشأ رشد (نهاد یا استاندارد)، در بخش‌هایی مانند مالیاتی و حمل و نقل، رشد بهره‌وری عمدتاً ناشی از افزایش استاندارد (بهبود خروجی‌ها نسبت به ثبات و یا کاهش هزینه دستمزد) بوده که نشانه کارایی بالاتر است. در مقابل، در بخش‌هایی مانند بهداشت، تغییرات بهره‌وری بیشتر تحت تأثیر نهاده‌ها (افزایش هزینه نهاده‌ها بدون رشد متناسب استاندارد) قرار داشته که به کاهش کارایی منجر شده است. در برخی بخش‌ها نیز رشد استاندارد نتوانسته افت یا رشد نهاد را جبران کند.

به‌طور کلی، نمودار به تفکیک بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، حمل‌ونقل، مسکن و ساخت، رفاهی، مالیاتی، آموزش عمومی و بهداشت تنظیم شده و نشان می‌دهد که مسئله بهره‌وری دستمزد کارکنان دولت، بیش از آنکه یک

مشکل عمومی یکسان باشد، مسئله‌ای بخشی و ساختاری است و نیازمند سیاست‌های متفاوت جبران خدمات و مدیریت عملکرد در هر بخش است.

۲-۴-۳- پراکندگی نسبت کارایی دستمزد به رشد کارایی نیروی انسانی

در ادبیات بهره‌وری، «رشد کارایی نیروی انسانی» نشان‌گر این است که هر یک از کارکنان چه میزان محصول تولید کرده است که افزایش آن به معنای بهبود استفاده از نیروی انسانی در جهت افزایش تولید است، در مقابل «کارایی دستمزد» شاخصی است که نمایان‌گر تبدیل هر ریال دستمزد (جبران خدمات) به چند ریال ستانده است. در ادامه، نمودار مقایسه‌ای با محور افقی «رشد کارایی نیروی انسانی» و محور عمودی «رشد کارایی دستمزد» ارائه شده است.



شکل ۲-۲۳
همبستگی
رشد کارایی
نیروی انسانی و
کارایی دستمزد
شرکت‌های دولتی

بر اساس شکل ۲-۲۳، همبستگی بسیار پایینی (حدود ۸ درصد) بین رشد کارایی نیروی انسانی و کارایی دستمزد وجود دارد که مبین اشکالات ساختاری در نظام مدیریت منابع انسانی در شرکت‌های دولتی به ویژه نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد است. تحولات بهره‌وری در بخش عمومی و شرکت‌های دولتی، تابعی از ویژگی‌های بخشی و ساختارهای مدیریتی هر حوزه

است. لذا اتخاذ سیاست‌های واحد و یکسان برای ارتقای بهره‌وری در تمام بدنه دولت کارساز نخواهد بود و مداخلات اصلاحی باید بر اساس اقتضائات هر حوزه طراحی و اجرا شوند. به‌طورکلی، استقرار نظام پایش بهره‌وری کارکنان دولت مستلزم فراهم‌سازی مجموعه‌ای از الزامات نهادی و مدیریتی است که بتواند ارتباط میان منابع عمومی، عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نتایج حاصل از خدمات عمومی را به‌صورت شفاف و قابل سنجش نشان دهد. در این چارچوب، یکپارچه‌سازی نظام‌های اطلاعاتی دولت در حوزه‌های مالی، سرمایه انسانی و عملکرد، به‌عنوان زیرساخت اصلی پایش بهره‌وری، در کنار تکمیل و استانداردسازی بانک شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی کشور توسط نهادهای آماری رسمی، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر داده ایفا می‌کند. هم‌زمان، اصلاح سازوکارهای مدیریتی از طریق استقرار نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد در خدمات فردی و شرکت‌های دولتی و پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در خدمات جمعی با تمرکز بر بعد اثربخشی، می‌تواند به همسوسازی انگیزه‌های نیروی انسانی با اهداف سازمانی و ارتقای کیفیت خدمات عمومی منجر شود. در مجموع، ارتقای بهره‌وری در بخش عمومی نه از طریق فشرده‌سازی هزینه‌ها، بلکه از مسیر مدیریت کارآمد، تقویت انگیزش سرمایه انسانی و افزایش شفافیت داده‌ها در فرآیند سیاست‌گذاری و ارزیابی عملکرد محقق خواهد شد.

۲-۴-۴- جمع‌بندی

نتایج این بخش نشان می‌دهد که بهره‌وری کارکنان دولت در دو دهه گذشته روندی افزایشی اما کند داشته و نسبت خروجی به نهاده انسانی بهتر شده است، با این حال، جبران خدمات سرانه واقعی طی همین دوره حدود ۴۰ درصد کاهش یافته که تداوم آن می‌تواند انگیزه و پایداری بهره‌وری را تضعیف کند. هم‌زمان، میان رشد اقتصادی و رشد مخارج خدمات جمعی دولت نیز تقریباً هیچ ارتباطی وجود ندارد و ضریب همبستگی حدود ۰/۰۳۹ نشان می‌دهد افزایش هزینه‌های نیروی انسانی به بهبود عملکرد اقتصادی منجر نشده است.

در بازه زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۲، رشد ستانده دولت به طور متوسط ۱۰۶ واحد درصد بیشتر از رشد نهاده‌ها بوده است؛ بنابراین بخشی از افزایش دستمزد کارکنان دولت ناشی از بهبود بهره‌وری و کارایی استفاده از منابع بوده است. رشد بهره‌وری در بخش‌های مختلف نیز به‌شدت ناهمگن است: بخش‌های مالیاتی (۸۰٪) و حمل‌ونقل (۱۲۰٪) بالاترین رشد بهره‌وری را داشته‌اند، در حالی که مسکن-رفاهی و بهداشت هر دو رشد ۳۰۷- را تجربه کرده‌اند. منشأ این تفاوت‌ها نیز متفاوت است، به‌عبارتی، برخی بخش‌ها از طریق افزایش ستانده کارا تر شده‌اند و برخی دیگر به‌دلیل افزایش هزینه نهاده بدون رشد متناسب خروجی، با کاهش کارایی مواجه بوده‌اند.

در شرکت‌های دولتی نیز همبستگی بسیار پایین (حدود ۸ درصد) میان رشد کارایی نیروی انسانی و کارایی دستمزد نشان می‌دهد نظام جبران خدمات مبتنی بر عملکرد نیست و پیوندی میان هزینه و نتیجه وجود ندارد.

برآیند شواهد نشان می‌دهد که بهبود بهره‌وری کارکنان دولت، علاوه بر مدیریت بهتر منابع، نیازمند اصلاحات نهادی است، از جمله یکپارچه‌سازی نظام‌های اطلاعاتی، استقرار پرداخت مبتنی بر عملکرد و حرکت به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تا بتوان انگیزه، کیفیت خدمات عمومی و اثربخشی هزینه‌ها را تقویت کرد.

۲-۵- اتلاف

اتلاف منابع یکی از مسائل اساسی اقتصادهای امروز است که پیامدهای آن در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و

محیط‌زیستی به وضوح قابل مشاهده است. هرچه این فاصله بیشتر باشد، نشان‌دهنده ناکارآمدی در تخصیص یا استفاده از منابع خواهد بود. به عبارتی اتلاف زمانی رخ می‌دهد که منابع به مصرف مفید نمی‌رسند، یا به دلیل ضعف فناوری، زیرساخت، حکمرانی، رفتار مصرفی یا ناکارآمدی فرایندها از بین می‌رود. در این بخش، اتلاف مواد غذایی و اتلاف انرژی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۵-۱- اتلاف مواد غذایی

اتلاف مواد غذایی یکی از مهم‌ترین چالش‌های جهانی در حوزه امنیت غذایی و مدیریت منابع است. بر اساس گزارش سازمان خواروبار و کشاورزی ملل متحد (۲۰۲۳)، سالانه حدود ۳.۱ میلیارد تن غذا در سراسر جهان هدر می‌رود که معادل یک‌سوم تولید جهانی مواد غذایی است. این نشان می‌دهد که حدود ۲۰ درصد از مواد غذایی تولیدشده برای مصرف انسان هر ساله دور ریخته می‌شود. به‌طور متوسط، هر فرد سالانه حدود ۷۴ کیلوگرم غذا هدر می‌دهد. در گزارش ۲۰۲۴ برنامه محیط‌زیست سازمان ملل متحد، بخش عمده این اتلاف در سطح خانوارها رخ می‌دهد. حدود ۶۰ درصد از اتلاف مواد غذایی در خانوارها، ۲۸ درصد در بخش خدمات غذایی و ۱۲ درصد در خرده‌فروشی‌ها اتفاق می‌افتد.

اتلاف مواد غذایی یکی از مسائل مهم جهانی است که پیامدهای گسترده‌ای در حوزه‌های اقتصادی، محیط‌زیستی و اجتماعی دارد. پیامدهای اقتصادی آن شامل از دست رفتن سرمایه‌ها و منابع مالی صرف شده برای تولید، فرآوری، بسته‌بندی و حمل‌ونقل غذا است. کاهش بهره‌وری و افزایش هزینه‌های مدیریت ضایعات نیز از دیگر اثرات اقتصادی اتلاف غذا به‌شمار می‌رود. کاهش عرضه مؤثر مواد غذایی می‌تواند منجر به افزایش قیمت‌ها شده و فشار مالی بر مصرف‌کنندگان ایجاد کند.

در بعد محیط‌زیستی، اتلاف غذا باعث هدررفت منابع طبیعی مانند آب، خاک و انرژی می‌شود و فشار بر تنوع زیستی را افزایش می‌دهد. ضایعات غذایی که در محل‌های دفن زباله تجزیه می‌شوند، انتشار گازهای گلخانه‌ای مانند متان و دی‌اکسید کربن را به همراه دارند و به تغییرات اقلیمی کمک می‌کنند. علاوه بر این، دفع نامناسب ضایعات می‌تواند منجر به آلودگی خاک و آب شود.

از منظر اجتماعی، اتلاف مواد غذایی تأثیر مستقیمی بر امنیت غذایی دارد و می‌تواند دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به غذا را محدود کند. در حالی که میلیون‌ها نفر در جهان با گرسنگی مواجه هستند، بخش قابل توجهی از تولیدات غذایی هدر می‌رود که نابرابری و بی‌عدالتی غذایی را تشدید می‌کند. همچنین فرهنگ مصرف نادرست و عدم توجه به ارزش غذا در جوامع مختلف، پیامد اجتماعی این پدیده محسوب می‌شود. ضایعات غذا در برخی موارد می‌تواند خطرات بهداشتی نیز ایجاد کند و سلامت جامعه را تهدید نماید.

براساس آمار سازمان بررسی جمعیت جهان و سازمان خواروبار جهانی در سال ۲۰۲۴، ۵ کشور چین، هند، ایالات متحده، اندونزی و نیجریه رتبه بالاترین میزان اتلاف مواد غذایی را دارند. ایران از نظر حجم کل اتلاف با ۱۱ میلیون تن دارای رتبه ۱۶ است. براساس گزارش وزارت جهاد کشاورزی و سازمان خواروبار و کشاورزی ملل متحد، سالانه حدود ۳۰ درصد از مواد غذایی تولیدشده معادل ۳۵ میلیون تن در ایران تلف می‌شود. ارزش اقتصادی این میزان اتلاف حدود ۱۵ میلیارد دلار برآورد می‌شود. سهم ایران از ضایعات جهانی ۷.۲ درصد است. برآوردها نشان می‌دهد اتلاف مواد غذایی معادل هدر رفت ۳.۳ میلیون هکتار زمین و ۲ میلیارد مترمکعب آب است.

اتلاف مواد غذایی در مراحل زنجیره تولید، برداشت، ذخیره‌سازی، فراوری، توزیع و مصرف مواد غذایی رخ می‌دهد. اتلاف در تولید و برداشت به علت مشکلات تولید نظیر خسارت آفات، شرایط آب‌وهوایی نامناسب، روش‌های برداشت غیراصولی، برداشت زود هنگام یا دیرهنگام و نبود بازار فروش اتفاق می‌افتد. اتلاف در پس از برداشت و ذخیره‌سازی شامل فساد در انبار، آلودگی، خشک شدن یا کپک‌زدگی، آسیب مکانیکی هنگام حمل و نقل است. اتلاف در فرآوری و بسته‌بندی به دلایلی مانند ضایعات صنعتی، خطاهای فرآیندی، بسته‌بندی غیراستاندارد و دورریزی بخش‌های خوراکی محصول به‌وجود می‌آید. اتلاف در توزیع و خرده‌فروشی به مواردی مانند فساد مواد غذایی در فروشگاه‌ها، تاریخ انقضای منقضی و استانداردهای ظاهری سخت‌گیرانه مربوط می‌شود. اتلاف در مصرف به دلیل خرید بیش از حد، پخت بیش از نیاز، باقی‌مانده‌های مصرف نشده و استفاده نامناسب از مواد غذایی ایجاد می‌شود. جدول ۲-۳ انواع اتلاف مواد غذایی همراه با مرحله، نوع و سهم هر بخش از زنجیره اتلاف در ایران را نشان می‌دهد. در کشورهای در حال توسعه، بیشترین اتلاف در مراحل تولید، برداشت و پس از برداشت رخ می‌دهد. در کشورهای توسعه‌یافته، بیشترین اتلاف در مراحل مصرف خانگی و فروشگاه‌ها اتفاق می‌افتد.

مرحله زنجیره تامین	مکان	توضیح	سهم ایران
تولید و برداشت	مزرعه	از بین رفتن محصول به دلیل شرایط آب‌وهوایی، بیماری و برداشت زودرس یا دیررس	۳۰٪
پس از برداشت و ذخیره‌سازی	انبارداری و حمل	فساد به علت شرایط نامناسب دما و رطوبت، حمل و نقل نامطلوب	۲۰٪
فرآوری و بسته‌بندی	کارخانه	دورریز بخش‌های خوراکی، نقص فنی در خط تولید، بسته‌بندی ضعیف	۵٪
توزیع و خرده‌فروشی	فروشگاه	فساد در قفسه، تاریخ انقضا، استانداردهای ظاهری	۱۵٪
مصرف	خانوار و رستوران	خرید یا پخت بیش از حد، باقی‌مانده غذا	۳۰٪

اتلاف مواد غذایی در کشورهای مختلف متفاوت است و عوامل آن بسته به سطح توسعه و شرایط زیربنایی هر کشور تغییر می‌کند. در کشورهای در حال توسعه، ضعف در زیرساخت‌ها، حمل‌ونقل ناکافی و ذخیره‌سازی نامناسب باعث می‌شود که بخش زیادی از محصولات قبل از رسیدن به مصرف‌کننده هدر برود. در مقابل، در کشورهای توسعه‌یافته، بیشترین دلیل اتلاف، عادات مصرفی نادرست، خرید بیش از نیاز و مدیریت ضعیف مواد غذایی در خانه‌ها و فروشگاه‌ها است. ترکیب ابزارهای سیاستی، فناوری، آموزشی و همکاری میان‌بخشی موثرترین راه کاهش اتلاف مواد غذایی است. کاهش اتلاف با توجه به تجربه بین‌المللی نیازمند:

- قوانین الزام‌آور و مشوق‌های اقتصادی،
- سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های زنجیره تأمین،
- توسعه فناوری‌های نوین در تولید و توزیع،
- تغییر فرهنگ مصرف و آموزش عمومی.

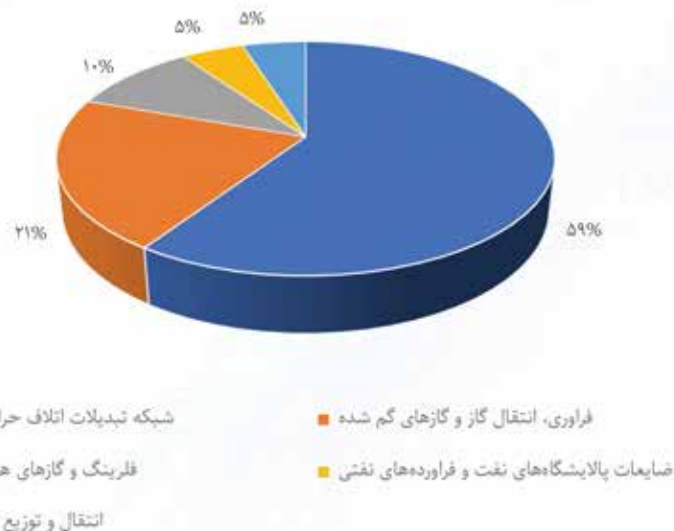


جدول ۲-۳
مراحل اتلاف مواد غذایی

۲-۵-۲- اتلاف انرژی

در ادبیات اقتصاد انرژی، ناکارآمدی سیستمی وضعیتی است که در آن ضعف‌های ساختاری زنجیره ارزش، به صورت هم‌افزا منجر به اتلاف انرژی ماندگار می‌شوند. براساس یافته‌های مدل پژوهش ایران با اتلاف سالانه معادل یک میلیارد بشکه معادل نفت خام، نمونه‌ای بارز از این پدیده است. این حجم عظیم اتلاف، معادل «مالیات پنهان» بر تولید ناخالص داخلی، منابع ملی را بدون هیچ بازدهی هدر می‌دهد. این گزارش نشان می‌دهد که ریشه این بحران، کمبود سرمایه‌گذاری نیست، بلکه «شکست حکمرانی» در سه لایه اعوجاج قیمتی، تعارض منافع نهادی و خلأ تنظیم‌گری است. گذار از مدیریت بحران به حکمرانی بهره‌وری، نیازمند هدایت و هماهنگی جدی نهادهای سیاست‌گذار برای اصلاح سیگنال‌های قیمتی و سازوکارهای انگیزشی است.

این مطالعه با بهره‌گیری از جراحی مدل «موازنه انرژی» به عنوان یک روش تشخیصی پیشرفته مبتنی بر مدل ترکیبی داده-ستانده و شکاف ترازنامه‌های هیدروکربوری و انرژی، امکان ردیابی دقیق جریان انرژی و استخراج ضرایب تعدیل را فراهم آورده است. این متدولوژی با تحلیل شکاف میان تولید اولیه و مصرف نهایی، ناکارآمدی‌های پنهان در زنجیره را آشکار ساخته است. نتایج نشان می‌دهد که توزیع اتلاف تصادفی نیست، بلکه به صورت غیرعادی در بخش میانی زنجیره متمرکز شده است. این تمرکز، «نقطه اهرمی» مداخلات سیاستی را مشخص می‌کند: اصلاح فناوری‌های تبدیل و انتقال. بر اساس مدل‌سازی ترکیبی و استخراج ضرایب تعدیل داده-ستانده با تکیه بر شکاف ترازنامه‌های هیدروکربوری و انرژی، سهم هر «حوزه سیاستی» (نفت، گاز، برق) از این «کیک ناکارآمدی» در شکل ۲-۲۴ ترسیم شده است.



شکل ۲-۲۴
هسته‌های
ناکارآمد جریان
انرژی در سمت
عرضه

هسته اول: تبدیلات حرارتی نیروگاهی به عنوان قلب تپنده بحران

بزرگترین سهم از اتلاف سیستم، متعلق به نیروگاه‌های حرارتی کشور است. این بخش، با سهمی غالب از کل اتلاف، به عنوان فاجعه ملی در بهره‌وری شناخته می‌شود. نیروگاه‌های ایران با تکیه بر تکنولوژی‌های منسوخ و راندمان ترمودینامیکی پایین، حجم عظیمی از گاز طبیعی را مستقیماً در محیط سوزانده و هدر می‌دهند. این ناکارآمدی ساختاری، ریشه اصلی ناترازی فصلی و مواجهه با بحران کمبود گاز در زمستان و قطعی برق در تابستان است. واقعیت تلخ این است که سوخت هدر رفته در نیروگاه‌ها، همان سوختی است که برای گرمایش خانگی یا صنایع مولد کافی نیست. اصلاح این بخش نیازمند نوسازی گسترده ناوگان نیروگاهی و بازطراحی قراردادهای خرید برق بر اساس «بهره‌وری» است.

هسته دوم: فرآوری، انتقال گاز و گازهای گم‌شده (بحران حکمرانی داده)

دومین هسته بزرگ اتلاف، ترکیبی از ناکارآمدی فنی و ضعف نظارتی در صنعت گاز است. فرسودگی توربوکمپرسورها و ایستگاه‌های تقویت فشار، مصرف سوخت بخش انتقال را به شدت افزایش داده است. اما بحران عمیق‌تر، پدیده «گازهای گم‌شده» است. این بخش که ترکیبی از نشت‌های فشرده، خطاهای اندازه‌گیری و سرقت در شبکه‌های توزیع است، نشان‌دهنده «فقدان حکمرانی داده» در بخش انرژی است. عدم شفافیت در تراز جرمی گاز و نبود نظارت رگولاتوری دقیق، اجازه می‌دهد حجم قابل توجهی از انرژی در مسیر تولید تا مصرف ناپدید شود. مهار این اتلاف، نیازمند مدرن‌سازی زیرساخت‌های اندازه‌گیری و برخورد قاطع با سرقت و انشعابات غیرمجاز است.

هسته سوم: فلرینگ و گازهای همراه

سوزاندن گازهای همراه در مشعل‌ها، نماد بارز «شکست سرمایه‌گذاری» در بخش بالادستی است. اگرچه سهم این بخش از کل اتلاف کمتر از نیروگاه‌هاست، اما اثرات زیست‌محیطی و اقتصادی آن غیرقابل انکار است. فلرینگ، نابودی مستقیم ثروت ملی است که می‌توانست با سرمایه‌گذاری در پروژه‌های جمع‌آوری، به منبع درآمد ارزی یا خوراک صنایع پتروشیمی تبدیل شود. تداوم این وضعیت، نشان‌دهنده اولویت‌گذاری نادرست در تخصیص منابع سرمایه‌گذاری و ضعف در اجرای الزامات زیست‌محیطی است.

هسته چهارم: ضایعات پالایشگاه‌های نفت و فرآورده‌های نفتی

ناکارآمدی در پالایشگاه‌ها عمدتاً ناشی از فرسودگی کوره‌های حرارتی و ضعف سیستم‌های بازیافت حرارت است. پالایشگاه‌های ایران با فناوری‌های چند دهه پیش، انرژی زیادی را برای گرمایش نفت خام هدر می‌دهند. این اتلاف ساختاری، هزینه تمام شده فرآورده‌ها را افزایش داده و رقابت‌پذیری صنعت پتروشیمی را کاهش می‌دهد. راهکار، اجرای «پروژه ملی ارتقای بهره‌وری حرارتی پالایشگاه‌ها» است که بالاترین بازده سرمایه‌گذاری را در بخش نفت دارد.

هسته پنجم: انتقال و توزیع برق

تلفات شبکه برق ترکیبی از عوامل فنی (فرسودگی خطوط) و غیرفنی (سرقت و عدم دقت کنتورها) است. اگرچه سهم این بخش در مقایسه با نیروگاه‌ها کوچک است، اما تأثیر مستقیمی بر کیفیت برق رسانی دارد. توسعه شبکه‌های هوشمند و جایگزینی توزیع‌های فشار ضعیف، راهکاری است که هم اتلاف را کاهش می‌دهد و هم پایداری شبکه را افزایش می‌دهد.

۲-۵-۳- جمع‌بندی

مرور شواهد نشان می‌دهد که اتلاف منابع در اقتصاد ایران در دو حوزه مواد غذایی و انرژی ابعاد قابل توجهی دارد و بخش مهمی از ظرفیت تولیدی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در بخش مواد غذایی، بخشی از تولیدات در مراحل مختلف زنجیره تأمین، از تولید و برداشت تا توزیع و مصرف، از بین می‌رود. این موضوع علاوه بر هدررفت منابعی مانند آب، زمین و سرمایه، پیامدهایی برای امنیت غذایی، قیمت مواد غذایی و کارایی نظام توزیع دارد. در کنار آن، ضعف زیرساخت‌های نگهداری و حمل‌ونقل، کاستی‌های مدیریتی در زنجیره تأمین و الگوهای مصرفی نامناسب از عوامل مهم شکل‌گیری این اتلاف به شمار می‌روند.

در بخش انرژی نیز شواهد نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از اتلاف در مراحل میانی زنجیره انرژی، به‌ویژه در نیروگاه‌های حرارتی، شبکه انتقال گاز و سوزاندن گازهای همراه رخ می‌دهد. این وضعیت علاوه بر افزایش هزینه‌های اقتصادی، به تشدید ناترازی‌های انرژی و کاهش کارایی نظام تأمین انرژی کشور منجر شده است. در مجموع، نتایج این بخش نشان می‌دهد که بخشی از مشکلات بهره‌وری در اقتصاد ایران ناشی از کمبود منابع نیست، بلکه به نحوه مدیریت، فناوری‌های مورد استفاده و سازوکارهای حکمرانی در استفاده از منابع مرتبط است. از این رو، کاهش اتلاف منابع مستلزم مجموعه‌ای از اقدامات در حوزه بهبود زیرساخت‌ها، ارتقای فناوری، اصلاح سازوکارهای مدیریتی و تقویت سیاست‌های تنظیمی در زنجیره‌های تأمین غذا و انرژی است.



۳

نظام ملی بهره‌وری

■ گونه‌شناسی احکام طرح نظام ملی بهره‌وری

■ اقدامات

مقدمه

در اجرای بند (ب) ماده (۱۱۱) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، ناظر بر تدوین و استقرار طرح نظام ملی بهره‌وری با ساختاری مبتنی بر نظام‌سازی ملی و پیاده‌سازی زیست‌بوم بهره‌وری و با هدف ارتقای اثربخشی، انسجام و هم‌افزایی اقدامات متولیان بهره‌وری در کشور و تقویت نقش تنظیم‌گری در این حوزه، و متعاقب تصویب و ابلاغ طرح مذکور در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۴، گزارش استقرار نظام ملی بهره‌وری به شرح زیر ارائه می‌شود.

طرح نظام ملی بهره‌وری با رویکرد نظام‌سازی و با توجه به عوامل مؤثر بر ارتقای بهره‌وری در سطوح مختلف تعیین‌کننده‌های بلاواسطه (درون بنگاه)، مضامین فراگیر (زمینه‌ساز) و تعیین‌کننده‌های اساسی (در اختیار دولت) در قالب مدل مفهومی (مورد اشاره در فصل ۱ این گزارش) تلاش می‌کند عملکرد اجزای مختلف نظام ملی بهره‌وری را در هر یک از این سطوح، مورد بررسی و تحلیل قرار دهد.

علاوه بر این، به‌منظور افزایش شفافیت تحلیلی و امکان ارزیابی دقیق‌تر میزان تحقق تکالیف قانونی، احکام و الزامات مندرج در طرح نظام ملی بهره‌وری در این گزارش، در قالب گونه‌شناسی احکام سامان‌دهی شده‌اند. این گونه‌شناسی امکان تفکیک انواع مداخلات (از حیث ماهیت، ابزار، سطح اثرگذاری و نقش نهادهای مسئول) را فراهم کرده و مبنایی برای تحلیل توازن اقدامات، شناسایی خلأهای اجرایی و ارزیابی میزان انطباق اقدامات انجام شده توسط تمامی بازیگران با الزامات طرح، با رویکردی تحلیلی و مبتنی بر شواهد، ایجاد می‌کند.

۳-۱- گونه‌شناسی احکام طرح نظام ملی بهره‌وری

به‌منظور ایجاد وحدت رویه در تحلیل، تبیین و ارزیابی احکام و تکالیف مندرج در طرح نظام ملی بهره‌وری، و همچنین فراهم‌سازی مبنایی شفاف و قابل اتکا برای گزارش‌دهی عملکرد سالانه، احکام این طرح در گزارش حاضر براساس یک گونه‌شناسی کارکردی مبتنی بر ادبیات حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی طبقه‌بندی شده‌اند. این گونه‌شناسی با اتکا به رویکردهای پذیرفته‌شده در اسناد بین‌المللی و با انطباق با نظام حقوقی و نهادی جمهوری اسلامی ایران تدوین شده و مداخلات دولت در حوزه بهره‌وری را در قالب مجموعه‌ای منسجم از کارکردهای حکمرانی تعریف می‌کند. هدف از این طبقه‌بندی، تفکیک شفاف انواع مداخلات، تبیین مسئولیت‌ها، تسهیل ارزیابی میزان تحقق تکالیف قانونی و پرهیز از تداخل مفهومی میان ابزارهای مختلف است. بر این اساس، احکام طرح نظام ملی بهره‌وری در هفت گونه اصلی به شرح زیر قابل تفکیک و تحلیل است:

۳-۱-۱- سیاست‌گذاری بهره‌وری

احکام سیاست‌گذاری بهره‌وری شامل آن دسته از تکالیف و الزامات قانونی است که ناظر بر تعیین جهت‌گیری‌ها، اولویت‌ها و چارچوب‌های کلان مداخله دولت در حوزه ارتقای بهره‌وری می‌باشد. این احکام، نقش دولت را در مقام سیاست‌گذار کلان مشخص نموده و مبنای انسجام و هماهنگی سایر اقدامات اجرایی و نهادی را فراهم می‌سازد. در این چارچوب، سیاست‌گذاری بهره‌وری ناظر بر مداخله نظام‌مند دولت در ساختارهای انگیزشی، ترتیبات نهادی، قواعد تصمیم‌گیری و سازوکارهای هماهنگی میان سیاست‌های بخشی، به‌منظور ارتقای پایدار بهره‌وری عوامل تولید و بهره‌وری کل اقتصاد است. احکام این دسته، عمدتاً ماهیتی فرابخشی، راهبردی و بلندمدت داشته و متضمن تعیین اهداف، اولویت‌ها،

نقش‌ها و مسئولیت‌های کلان دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط می‌باشد. تکالیف متناظر در طرح به شرح زیر است:

- تعیین اهداف کلان ملی (اهداف کمی و کیفی بهره‌وری)؛
 - اتخاذ سیاست‌های مالیاتی، تجاری، صنعتی، آموزشی و فناوری معطوف به ارتقای بهره‌وری؛
 - اجرای سیاست‌های تشویقی برای کسب‌وکارهایی که در ارتقای بهره‌وری سرمایه‌گذاری می‌کنند؛
 - تصویب قوانین و مقررات با لحاظ ارتقای بهره‌وری (مجلس شورای اسلامی).
- این اقدامات ناظر بر تنظیم جهت‌گیری‌های کلان و اصلاح سازوکارهای انگیزشی اقتصاد هستند و اساساً در زمره سیاست‌گذاری بهره‌وری قرار می‌گیرند، هرچند اجرای آن‌ها مستلزم تنظیم‌گری و تخصیص منابع نیز هست.

۳-۱-۲- تنظیم‌گری بهره‌وری

احکام تنظیم‌گری بهره‌وری شامل تکالیفی است که به وضع، اجرا، اعمال و نظارت بر قواعد الزام‌آور حقوقی و نهادی با هدف هدایت رفتار دستگاه‌های اجرایی، بنگاه‌ها و سایر بازیگران اقتصادی و اجتماعی به سمت ارتقای بهره‌وری اختصاص دارد.

این احکام، ناظر بر ایجاد الزامات قانونی، تعریف سازوکارهای پاسخ‌گویی و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی لازم برای تحقق اهداف بهره‌وری است. تنظیم‌گری بهره‌وری با کاهش عدم قطعیت نهادی، جلوگیری از رفتارهای مغایر با اهداف بهره‌وری و تضمین اجرای یکنواخت تکالیف قانونی، نقش کلیدی در ارتقای بهره‌وری ایفا می‌کند. تکالیف متناظر در طرح به شرح زیر است:

- مقررات‌زدایی و اصلاح محیط کسب‌وکار با هدف ارتقای بهره‌وری؛
 - حمایت از حقوق مالکیت معنوی و خصوصی برای تشویق نوآوری و فناوری؛
 - رسیدگی سریع و عادلانه به پرونده‌های مربوط به نقض حقوق مالکیت معنوی و خصوصی؛
 - تسهیل فرآیندهای قضایی برای حل اختلافات بین کسب و کارها و رفع موانع حقوقی؛
 - ایجاد سازوکارهای داوری و میانجی‌گری برای کاهش بار پرونده‌های قضایی؛
 - اصلاح مقررات و سازوکارهای تنظیم‌گری اجتماعی؛
 - بهبود سازوکارهای تنظیم‌گری اقتصادی، مالی و نهادی.
- این اقدامات از جنس اعمال اقتدار عمومی، تضمین حقوق، کاهش نااطمینانی نهادی و اصلاح قواعد بازی هستند و مستقیماً در گونه تنظیم‌گری بهره‌وری قرار می‌گیرند.

۳-۱-۳- تسهیل‌گری بهره‌وری

احکام تسهیل‌گری بهره‌وری ناظر بر اقداماتی است که دولت از طریق آن‌ها بسترهای نهادی، اجرایی و تعاملی لازم برای مشارکت مؤثر ذی‌نفعان مختلف در فرآیند ارتقای بهره‌وری را فراهم می‌آورد، بدون آن‌که الزام حقوقی مستقیم بر آن‌ها تحمیل نماید.

این دسته از احکام، متضمن ایجاد سازوکارهای هماهنگی میان دستگاه‌ها، توسعه تعامل با بخش خصوصی و نهادهای تخصصی، رفع موانع اجرایی همکاری و حمایت از شکل‌گیری شبکه‌ها و سازوکارهای مشارکتی در حوزه بهره‌وری است.

احکام تسهیل‌گری نقش مکمل سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری را داشته و تحقق عملی اهداف بهره‌وری را امکان‌پذیر می‌سازد. تکالیف متناظر در طرح به شرح زیر است:

- هماهنگی و یکپارچه‌سازی برنامه‌های بهبود بهره‌وری و ایفای نقش هماهنگ‌کننده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور (سازمان ملی بهره‌وری ایران)؛
- ایجاد مراکز نوآوری و فناوری برای ترویج دانش و فناوری‌های مرتبط با بهره‌وری؛
- برنامه‌ریزی برای ترویج فرهنگ بهره‌وری در سطح جامعه و سازمان‌ها؛
- حمایت از دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی برای انجام پژوهش‌های کاربردی در زمینه ارتقای بهره‌وری؛
- حمایت از استارت‌آپ‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان که در زمینه ارائه فناوری‌های ارتقای بهره‌وری فعالیت می‌کنند؛
- تسهیل دسترسی شرکت‌ها به منابع مالی برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه؛
- ایجاد شبکه‌های علمی و فناوری بین دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و صنایع و فعالان اقتصادی؛
- حمایت از پژوهش‌های کاربردی در زمینه بهره‌وری.

این اقدامات دولت را در نقش هماهنگ‌کننده، تسهیل‌گر و شبکه‌ساز قرار می‌دهد و هدف آن‌ها افزایش هم‌افزایی نهادی و کاهش اصطکاک اجرایی است.

۳-۱-۴- ترویج، آموزش و توانمندسازی بهره‌وری

احکام این دسته ناظر بر تکالیف دولت در زمینه ارتقای سرمایه انسانی مرتبط با بهره‌وری است. این احکام به منظور نهادینه‌سازی فرهنگ بهره‌وری، ارتقای حساسیت و آگاهی، توسعه دانش، مهارت و شایستگی‌های مورد نیاز برای بهبود عملکرد طراحی شده‌اند.

ترویج، آموزش و توانمندسازی بهره‌وری شامل برنامه‌های آموزشی، اقدامات فرهنگ‌سازی و توسعه شایستگی‌های حرفه‌ای است. این احکام، زیرساخت نرم تحقق پایدار اهداف بهره‌وری را تشکیل می‌دهند. تکالیف متناظر در طرح به شرح زیر است:

- توسعه آموزش و مهارت‌های نیروی کار؛
- توسعه برنامه‌های آموزشی و مهارتی برای ارتقای دانش و مهارت‌های نیروی کار در زمینه بهره‌وری؛
- توسعه دوره‌های آموزشی تخصصی برای مدیران و کارکنان در زمینه تکنیک‌های مدیریت بهره‌وری؛
- تقویت نظام آموزش فنی و حرفه‌ای برای تربیت نیروی کار ماهر و متخصص؛
- ارتقای فرهنگ بهره‌وری از طریق:
- برنامه‌ریزی برای ترویج فرهنگ بهره‌وری در سطح جامعه و سازمان‌ها؛
- استفاده از رسانه‌های جمعی برای اطلاع‌رسانی و ترویج مفاهیم بهره‌وری؛

این اقدامات زیرساخت نرم بهره‌وری را شکل می‌دهند و بدون آن‌ها، اثربخشی سایر مداخلات کاهش می‌یابد.

۳-۱-۵- تخصیص منابع در جهت ارتقای بهره‌وری

احکام تخصیص منابع بهره‌وری محور شامل تکالیفی است که به جهت‌دهی منابع مالی، انسانی، فیزیکی و اعتباری

دولت به سمت فعالیت‌ها و برنامه‌های ارتقای بهره‌وری اختصاص دارد. تکالیف این حوزه به شرح زیر است:

- توسعه زیرساخت‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی (زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، مالی، آموزشی، اقتصاد رقومی، حمل و نقل، انرژی، و مانند این‌ها؛
- تخصیص بودجه به پروژه‌های ارتقای بهره‌وری؛
- جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای اجرای پروژه‌ها.

این اقدامات مجموعه قواعد، نهادها، فرایندها و ابزارهایی است که تعیین می‌کند، چه منابعی تخصیص یابد تا ارتقای بهره‌وری صورت‌پذیرد. لازم به ذکر است که اولویت‌ها و شرایط تخصیص در این تکالیف مشخص نشده است.

۳-۱-۶- سنجش و پایش بهره‌وری

احکام سنجش و پایش بهره‌وری ناظر بر ایجاد و استقرار نظام‌های اندازه‌گیری، گردآوری داده، پایش مستمر و گزارش‌دهی عملکرد بهره‌وری است. این احکام، چارچوب‌های لازم برای سنجش استاندارد، قابل اتکا و تکرارپذیر شاخص‌های بهره‌وری را تعیین می‌کند.

سنجش و پایش بهره‌وری، مبنای پاسخ‌گویی دستگاه‌ها، ارزیابی تحقق تکالیف قانونی و اصلاح سیاست‌ها و برنامه‌ها بوده و شرط لازم برای تحقق حکمرانی مبتنی بر شواهد در حوزه بهره‌وری محسوب می‌شود:

- ایجاد نظام جامع آماری برای جمع‌آوری و تحلیل داده‌های مربوط به بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی؛
- تعریف شاخص‌های کلیدی عملکرد برای سنجش پیشرفت در اهداف ارتقای بهره‌وری؛
- ایجاد سیستم‌های پایش آنلاین برای رصد وضعیت بهره‌وری و ارائه گزارش‌های دوره‌ای؛

این اقدامات زیربنای پاسخ‌گویی، شفافیت و اصلاح سیاست‌ها هستند و شرط لازم حکمرانی مبتنی بر شواهد محسوب می‌شوند.

۳-۱-۷- پژوهش و نوآوری در بهره‌وری

احکام پژوهش و نوآوری بهره‌وری محور شامل تکالیفی است که به شناخت نظام‌مند مسائل بهره‌وری، تولید دانش کاربردی، ارائه گزینه‌های سیاستی و توسعه راهکارهای نوآورانه اختصاص دارد.

این احکام، ناظر بر حمایت از پژوهش‌های مسئله‌محور و به‌کارگیری دستاوردهای علمی و فناورانه در حوزه بهره‌وری است. پژوهش و نوآوری، پیشران یادگیری و تضمین‌کننده به‌روزرسانی مستمر سیاست‌ها و ابزارهای ارتقای بهره‌وری محسوب می‌شود. حکم مرتبط با این حوزه به شرح زیر است:

- مشاوره‌های تخصصی و مشارکت در طرح‌های بهبود بهره‌وری با مشارکت نهادهای مدنی تخصصی، دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی؛
- انجام پژوهش‌های کاربردی در زمینه بهره‌وری برای رفع نیازهای بخش‌های اقتصادی و تولیدی؛
- توسعه فناوری‌های نوین برای ارتقای بهره‌وری در بخش‌های مختلف؛
- ارائه راهکارهای علمی و عملی برای بهبود بهره‌وری به بنگاه‌ها.

پس از بررسی نظام‌مند احکام مندرج در طرح نظام ملی بهره‌وری، مشخص شد که این احکام را می‌توان ذیل مجموعه‌ای منسجم

از گونه‌های مداخله طبقه‌بندی نمود که هر یک ناظر بر یکی از کارکردهای اساسی دولت در فرآیند ارتقای بهره‌وری است. گونه‌شناسی ارائه‌شده، با تفکیک احکام به هفت دسته شامل سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، ترویج و توانمندسازی، تخصیص منابع، سنجش و پایش، و پژوهش و نوآوری، امکان فهم دقیق‌تر منطق مداخلات پیش‌بینی‌شده در طرح را فراهم و امکان اجتناب از خلط مفهومی میان سیاست‌گذاری، اجرا، تنظیم‌گری و پشتیبانی را ایجاد کرده و زمینه تحلیل دقیق‌تر نحوه تبدیل احکام قانونی به اقدامات عملی را مهیا می‌سازد. بدین‌ترتیب، گونه‌شناسی حاضر صرفاً یک طبقه‌بندی توصیفی نیست، بلکه چارچوبی تحلیلی برای پایش تحقق‌پذیری احکام، سنجش عملکرد دستگاه‌ها و ارزیابی اثربخشی نظام ملی بهره‌وری به‌شمار می‌رود.

بر این اساس، گام بعدی در تحلیل طرح، بررسی اقدامات، برنامه‌ها و طرح‌هایی است که در عمل و در چارچوب گونه‌های حکمرانی شناسایی‌شده به اجرا درآمده یا در حال اجراست؛ اقدامی که می‌تواند میزان انطباق عمل با احکام، شکاف‌های اجرایی و ظرفیت‌های مغفول‌مانده در نظام ملی بهره‌وری را به‌روشنی آشکار سازد.

۳-۲- اقدامات

در ادامه و مبتنی بر گونه‌شناسی احکام طرح نظام ملی بهره‌وری، این بخش به معرفی و تحلیل اقداماتی می‌پردازد که در راستای تحقق اهداف بهره‌وری و در چارچوب هر یک از گونه‌های مداخله به اجرا درآمده است. رویکرد این بخش، تطبیق اقدامات انجام‌شده با گونه‌های تکالیف طرح نظام ملی بهره‌وری است تا مشخص شود هر یک از مداخلات عملی، ذیل کدام کارکرد حکمرانی قابل تحلیل بوده و چه نقشی در تکمیل زنجیره سیاست تا اجرا ایفا می‌کند. در این چارچوب، اقدامات معرفی‌شده صرفاً فهرستی از فعالیت‌ها نخواهد بود، بلکه با توجه به منطق گونه‌شناسی، نشان داده می‌شود که چگونه سیاست‌گذاری‌های کلان به ابزارهای تنظیم‌گری، سازوکارهای تسهیل‌گری، برنامه‌های توانمندسازی، تخصیص منابع هدفمند، نظام‌های سنجش و پایش و نهایتاً فعالیت‌های پژوهشی و نوآورانه ترجمه شده‌اند. این تحلیل، مبنایی برای قضاوت درخصوص میزان اثربخشی نظام ملی بهره‌وری و شناسایی زمینه‌های بهبود در طراحی و اجرای مداخلات آتی فراهم می‌آورد.

شناسایی اقدامات با رویکرد تحلیل محتوا و اسناد موجود شامل قوانین و مقررات منتشر شده در پایگاه ملی قوانین و مقررات در دوره زمانی تیر ۱۴۰۳ تا زمان تدوین این گزارش، مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۰۶، در پیش گرفته شده است. با توجه به ماهیت این اسناد که بیان‌گر خروجی تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف است و امکان رصد حوزه‌های پساتصمیم‌گیری از جمله کیفیت اجرا و نظارت و ارزیابی وجود ندارد، اقدامات مرتبط با حوزه‌های خراج از سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری، از طریق رصد اقدامات سازمان ملی بهره‌وری ایران، در دوره زمانی مذکور صورت گرفته است.

به‌طورکلی، منظور از «اقدام» هر تصمیم، سیاست، سند، برنامه، سازوکار، ابزار نهادی یا اقدامات اجرایی که توسط نهادهای ذی‌ربط طراحی، تصویب، ابلاغ یا اجرا شده و در راستای تحقق اهداف ارتقای بهره‌وری، ایفای نقش می‌کند. در این گزارش، اقدامات بر اساس کارکرد غالب حکمرانی آن‌ها ذیل گونه‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، تخصیص منابع، ترویج، آموزش و توانمندسازی، سنجش و پایش، و پژوهش و نوآوری طبقه‌بندی شده‌اند؛ هرچند برخی اقدامات ممکن است به‌طور هم‌زمان واجد بیش از یک کارکرد باشند. همچنین، اقدام الزاماً به معنای پروژه اجرایی یا تخصیص بودجه نیست؛ تدوین اهداف، طراحی سیاست‌ها، ایجاد نهادها، اصلاح قواعد، استقرار نظام‌های پایش و حتی ابلاغ اسناد راهبردی نیز در زمره اقدامات محسوب می‌شود. ملاک شناسایی اقدام، اثرگذاری آن بر جهت‌گیری، سازوکار یا ظرفیت نظام بهره‌وری است. اقدامات انجام شده ذیل گونه‌های طرح، در جدول نمایش داده می‌شود.

جدول ۱-۳
اقدامات تعریف
شده در قالب
گونه‌شناسی
تکالیف طرح نظام
ملی بهره‌وری

ردیف	اقدام	انواع گونه‌های طرح
۱	تدوین و ابلاغ طرح نظام ملی بهره‌وری	سیاست‌گذاری
۲	تدوین و ابلاغ برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های اقتصادی	
۳	سند جامع مدیریت زنجیره تولید، توزیع، عرضه و صادرات صنایع دستی	
۴	بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۵۰۴۱ کل کشور	
۵	سند نقشه راه سلامت الکترونیک کشور	
۶	سند جامع -خط مشی- مراقبت‌های سلامت	
۷	سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور	
۸	برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی	
۹	نقشه راه دولت هوشمند	
۱۰	برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم	
۱۱	اساسنامه سازمان امور اجتماعی کشور	تنظیم‌گری
۱۲	ضوابط و شرایط احداث نیروگاه تجدیدپذیر و پاک توسط واحدهای صنعتی معدنی و کشاورزی در سطح توزیع	
۱۳	دستورالعمل سرمایه‌گذاری صنعتی	
۱۴	دستورالعمل برنامه‌ریزی و پایش بهره‌وری خدمات دولتی	
۱۵	دستورالعمل نحوه محاسبه و وصول جرایم برداشت آب از چاه غیرمجاز و چاه مجاز دارای اضافه برداشت	
۱۶	آیین‌نامه اجرایی بند (پ) ماده (۵۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع اعطای سایر مشوق‌ها و حمایت‌های افزایش رقابت‌پذیری گذر (ترانزیت) از مسیر ایران)	
۱۷	چارچوب پاداش سالانه قابل پرداخت به مدیرعامل، اعضای هیئت مدیره، اعضای هیئت عامل و مدیران شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که دولت به نحوی در آن‌ها سهام مدیریتی یا کنترلی دارد، مؤسسات اعتباری و بیمه‌ها	
۱۸	دستورالعمل صدور، تحویل و تسویه گواهی صرفه‌جویی انرژی برق محقق شده در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست	
۱۹	برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در سال ۱۴۰۴ موضوع بند (الف) ماده (۳) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	
۲۰	آیین‌نامه اجرایی بند (ب) ماده (۵۵) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع تهیه و صدور شناسنامه فنی - ملکی ساختمان)	
۲۱	سند نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور	
۲۲	آیین‌نامه اجرایی جزء (۲) بند (ب) ماده (۳۹) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع مدیریت یکپارچه توسعه، اجرا و بهره برداری از طرح‌های سرمایه‌گذار حوزه آب و برق)	
۲۳	آیین‌نامه اجرایی بند (ب) تبصره (۷) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (موضوع دریافت عوارض از چاه‌های مجاز فاقد و دارای شمارشگر (کنتر) هوشمند)	

ردیف	اقدام	انواع گونه‌های طرح
۲۴	مصوبه شورای اقتصاد در خصوص احداث هفت هزار مگاوات نیروگاه خورشیدی با اولویت تحویل برق به شبکه‌های توزیع و به‌ویژه مولدهای انشعابی پشت بامی	تسهیل‌گری
۲۵	مصوبه وزارت نیرو در خصوص تعیین قیمت غیریارانه‌ای آب	
۲۶	آیین‌نامه نحوه فعالیت شرکت‌های کارور برق و نصب شمارشگرهای هوشمند	
۲۷	آیین‌نامه رفع موانع قراردادی در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	
۲۸	آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی)	تخصیص منابع
۲۹	آیین‌نامه اجرایی بندهای (الف) و (ب) ماده (۳۵) و ماده (۴۰) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها و بند (ث) ماده (۲۰) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع مشارکت عمومی (خصوصی))	
۳۰	آیین‌نامه اجرایی جزء (۸) بند (ب) ماده (۴۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع برنامه سرمایه‌گذاری توسعه زیرساخت‌های راه آهن کشور توسط سازمان‌های توسعه‌ای و بخش خصوصی)	
۳۱	دستورالعمل کادرسازی، جانشین‌پروری و شایسته‌گزینی مدیریتی در قوه قضائیه	ترویج، آموزش و توانمندسازی
۳۲	برگزاری همایش بهره‌وری ۱۴۰۴	
۳۳	برگزاری پنل‌های تخصصی استانی و دستگاهی	
۳۴	انتشار ۷۸۷ عنوان پایان‌نامه و رساله دانشگاهی (منبع: سایت گنج)	پژوهش و نوآوری
۳۵	انتشار ۱۸ عنوان طرح پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (منبع: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)	
۳۶	۱۱۶۲ عنوان مقاله علمی فارسی (منبع: پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی)	
۳۷	طرح‌های دانش‌بنیان	
۳۸	سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی	سنجش و پایش
۳۹	سنجش شاخص‌های عمومی بهره‌وری در سطح کلان	
۴۰	سنجش خدمات کلیدی دولت	
۴۱	سنجش بهره‌وری کارکنان دولت	

جدول ارائه‌شده، تصویر جامعی از مجموعه اقدامات طراحی و اجرا شده در حوزه بهره‌وری را در قالب گونه‌های مختلف تکالیف طرح نظام ملی بهره‌وری ارائه می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در حال حاضر ۴۱ اقدام شناسایی و طبقه‌بندی شده که هر یک بر اساس کارکرد غالب خود ذیل یکی از گونه‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، تخصیص منابع، ترویج، آموزش و توانمندسازی، سنجش و پایش، و پژوهش و نوآوری قرار گرفته‌اند. این تنوع و گستردگی اقدامات، نشان‌دهنده تلاش برای پوشش دادن ابعاد مختلف حوزه‌های اثرگذار بر بهره‌وری، مورد اشاره در طرح نظام ملی بهره‌وری، از مرحله تدوین سیاست تا مرحله اجرا و ارزیابی است.

به منظور بررسی ارتباط اقدامات انجام شده، با گونه‌های احکام طرح نظام ملی بهره‌وری و میزان پوشش‌دهی عوامل مؤثر بر بهره‌وری، ماتریس گونه‌های احکام و عوامل مؤثر بر بهره‌وری، طراحی شده است. ماتریس مذکور در جدول ۲ به صورت نقشه حرارتی و در جدول ۳ با جزئیات موضوعی نشان داده شده است. این ماتریس طبقه‌بندی اقدامات انجام شده در چارچوب طرح نظام ملی بهره‌وری را بر اساس دو بعد تحلیلی نمایش می‌دهد: در بعد نخست، گونه‌های احکام شامل سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، تخصیص منابع، ترویج و توانمندسازی، پژوهش و نوآوری و سنجش و پایش قرار دارند که بیانگر نوع ابزار حکمرانی مورد استفاده در مداخلات سیاستی هستند. در بعد دوم، تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری، در مدل مفهومی نظام ملی بهره‌وری شامل نظام آموزش، نظام نوآوری، زیرساخت‌ها، نظام مالی، نظام سلامت، محیط نهادی، سرمایه اجتماعی، بازار کار، بازار کالا و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی قرار گرفته‌اند.

قرار دادن اقدامات انجام شده در تقاطع این دو بعد، امکان تحلیل الگوی مداخلات دولت در زیست‌بوم بهره‌وری کشور را فراهم می‌سازد و نشان می‌دهد که هر اقدام از چه نوع ابزار حکمرانی استفاده کرده و بر کدام یک از عوامل بنیادین مؤثر بر بهره‌وری اثرگذار است. این ماتریس علاوه بر افزایش شفافیت در گزارش‌دهی اقدامات، امکان ارزیابی میزان توازن مداخلات در حوزه‌های مختلف، شناسایی تمرکزهای سیاستی و تشخیص خلأهای احتمالی در طراحی اقدامات ارتقای بهره‌وری را فراهم می‌کند.

سرمایه‌گذاری	سرمایه اجتماعی	محیط نهادی	نظام سلامت	نظام مالی	زیرساخت	نظام نوآوری	نظام آموزش	سیاست‌گذاری	تنظیم‌گری	تسهیل‌گری	ترویج، آموزش و توانمندسازی	تخصیص منابع	سنجش و پایش	پژوهش و نوآوری
مستقیم خارجی <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td>														
بازار کار														
بازار کالا														

جدول ۲-۳
نقشه حرارتی
گونه‌های احکام
و عوامل مؤثر بر
بهره‌وری

راهنما: میزان
روشنایی و تیرگی رنگ
سبز بیانگر تعداد
اقدامات انجام شده
است. رنگ سفید:
فاقد اقدام

بررسی توزیع اقدامات در این ماتریس نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از مداخلات انجام شده در سال نخست استقرار نظام ملی بهره‌وری در گونه‌های سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری متمرکز شده‌اند. این تمرکز بیانگر آن است که اولویت اصلی بر ایجاد چارچوب‌های سیاستی، اصلاح قواعد نهادی و تنظیم سازوکارهای حکمرانی مرتبط با بهره‌وری قرار داشته است. به عبارت دیگر، بسیاری از اقدامات انجام شده ماهیت نظام‌ساز داشته و در پی ایجاد بسترهای نهادی و تنظیم قواعد



جدول ۳-۳
ماتریس اقدامات
گونه‌های احکام
و عوامل موثر بر
بهره‌وری

بازار کالا	محیط نهادی	نظام سلامت	نظام نوآوری	نظام آموزش	
<ul style="list-style-type: none"> سند جامع مدیریت زنجیره تولید، توزیع، عرضه و صادرات صنایع دستی سند راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی 	<ul style="list-style-type: none"> ابلاغ طرح نظام ملی بهره‌وری ابلاغ برنامه ارتقای بهره‌وری بخش‌های اقتصادی بخشنامه تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور 	<ul style="list-style-type: none"> سند نقشه راه سلامت الکترونیک کشور سند جامع (خط مشی) مراقبت‌های سلامت 	<ul style="list-style-type: none"> سند نقشه راه سلامت الکترونیک کشور 	<ul style="list-style-type: none"> سند جامع مدیریت زنجیره تولید، توزیع، عرضه و صادرات صنایع دستی سند نقشه راه سلامت الکترونیک کشور 	سیاست‌گذاری
محیط نهادی	نظام مالی	زیرساخت			
<ul style="list-style-type: none"> ابلاغ اساسنامه سازمان امور اجتماعی کشور دستورالعمل برنامه‌ریزی و پایش خدمات دولت 	<ul style="list-style-type: none"> چارچوب پاداش سالانه قابل پرداخت به مدیرعامل، اعضای هیئت مدیره، اعضای هیئت عامل و مدیران شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که دولت به نحوی در آن‌ها سهام مدیریتی یا کنترلی دارد، مؤسسات اعتباری و بیمه‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> ضوابط و شرایط احداث نیروگاه تجدیدپذیر و پاک توسط واحدهای صنعتی، معدنی و کشاورزی در سطح توزیع دستورالعمل نحوه محاسبه و وصول جرایم برداشت آب از چاه غیرمجاز و چاه مجاز دارای اضافه برداشت آیین‌نامه اجرایی بند (پ) ماده (۵۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع اعطای سایر مشوق‌ها و حمایت‌های افزایش رقابت پذیری گذر (ترانزیت) از مسیر ایران) دستورالعمل صدور، تحویل و تسویه گواهی صرفه‌جویی انرژی برق محقق شده در بازار بهینه‌سازی انرژی و محیط زیست دستورالعمل سرمایه‌گذاری صنعتی 			تنظیم‌گری
محیط نهادی	نظام مالی	زیرساخت			
<ul style="list-style-type: none"> آیین‌نامه رفع موانع قراردادی در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> آیین‌نامه اجرایی جزء (۸) بند (ب) ماده (۴۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع برنامه سرمایه‌گذاری توسعه زیرساخت‌های راه آهن کشور توسط سازمان‌های توسعه‌ای و بخش خصوصی) 	<ul style="list-style-type: none"> مصوبه شورای اقتصاد در خصوص احداث هفت هزار مگاوات نیروگاه خورشیدی با اولویت تحویل برق به شبکه‌های توزیع و به‌ویژه مولدهای اتشعایی پشت بامی مصوبه وزارت نیرو در خصوص تعیین قیمت غیرارانه‌ای آب آیین‌نامه نحوه فعالیت شرکت‌های کارور برق و نصب شمارشگرهای هوشمند 			تسهیل‌گری

بازار کار	سرمایه اجتماعی	نظام آموزش	
دستورالعمل کادرسازی، جانشین پروری و شایسته‌گزینی مدیریتی در قوه قضائیه	▪ برگزاری همایش بهره‌وری ۱۴۰۴ ▪ برگزاری پنل‌های تخصصی استانی و دستگاهی	دستورالعمل کادرسازی، جانشین‌پروری و شایسته‌گزینی مدیریتی در قوه قضائیه	ترویج، آموزش و توانمندسازی
محیط نهادی	نظام مالی	زیرساخت	
آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی)	آیین‌نامه اجرایی بندهای (الف) و (ب) ماده (۳۵) و ماده (۴۰) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها و بند (ت) ماده (۲۰) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع مشارکت عمومی - خصوصی)	آیین‌نامه اجرایی جزء (۸) بند (ب) ماده (۴۸) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (موضوع برنامه سرمایه‌گذاری توسعه زیرساخت‌های راه آهن کشور توسط سازمان‌های توسعه‌ای و بخش خصوصی)	تخصیص منابع
محیط نهادی			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ سنجش بهره‌وری شرکت‌های دولتی ▪ سنجش شاخص‌های عمومی بهره‌وری در سطح کلان ▪ سنجش خدمات کلیدی دولت ▪ سنجش بهره‌وری کارکنان دولت 		سنجش و پایش
نظام نوآوری			
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ انتشار ۷۸۷ عنوان پایان‌نامه و رساله دانشگاهی (منبع: سایت گنج) ▪ انتشار ۱۸ عنوان طرح پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (منبع: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) ▪ ۱۱۶۲ عنوان مقاله علمی فارسی (منبع: پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی) ▪ طرح‌های دانش‌بنیان 		پژوهش و نوآوری

از منظر حوزه‌های اثرگذاری نیز توزیع اقدامات نشان می‌دهد که تمرکز قابل توجهی از مداخلات بر برخی از تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری، به‌ویژه محیط نهادی، زیرساخت‌ها و تا حدی نظام مالی قرار گرفته است. این حوزه‌ها در واقع از مهم‌ترین بسترهای نهادی و اقتصادی شکل‌گیری بهره‌وری در سطح ملی محسوب می‌شوند. بهبود کیفیت محیط نهادی، اصلاح قواعد و رویه‌های حکمرانی، و تقویت شفافیت و پاسخگویی در نظام اداری می‌تواند زمینه ایجاد انگیزه‌های صحیح اقتصادی و کاهش هزینه‌های مبادله را فراهم سازد. به‌طور مشابه، توسعه و بهبود زیرساخت‌های اقتصادی و نیز کارآمدی نظام مالی، نقش مهمی در تسهیل سرمایه‌گذاری، کاهش هزینه‌های تولید و ارتقای کارایی فعالیت‌های اقتصادی دارند. تمرکز اقدامات در این حوزه‌ها نشان‌دهنده توجه به برخی از پایه‌ای‌ترین عوامل شکل‌دهنده بهره‌وری در اقتصاد است.

در مقابل، بررسی ماتریس نشان می‌دهد که برخی از تعیین‌کننده‌های اساسی بهره‌وری در میان اقدامات احصاء شده سهم بسیار محدودی داشته یا اساساً فاقد اقدام مشخص بوده‌اند. یکی از مهم‌ترین این حوزه‌ها بازار کار است. با وجود آنکه بازار کار یکی از ارکان اصلی ارتقای بهره‌وری در سطح اقتصاد محسوب می‌شود و از طریق سازوکارهایی نظیر بهبود تطابق مهارت‌ها با نیازهای بازار، افزایش تحرک نیروی کار، تقویت نظام‌های انگیزشی و ارتقای کیفیت اشتغال بر بهره‌وری اثرگذار است، در میان اقدامات شناسایی شده در سال نخست استقرار نظام ملی بهره‌وری، تنها دارای یک اقدام مشخص است. این امر می‌تواند نشان‌دهنده یک خلأ سیاستی در طراحی مداخلات بهره‌وری باشد که در مراحل بعدی توسعه نظام ملی بهره‌وری نیازمند توجه بیشتر خواهد بود.

در برخی دیگر از حوزه‌ها نیز اگرچه اقداماتی مشاهده می‌شود، اما گستره و تنوع مداخلات نسبتاً محدود است. برای مثال در حوزه سرمایه اجتماعی، اقدامات موجود عمدتاً به فعالیت‌های ترویجی و فرهنگی محدود شده‌اند. سرمایه اجتماعی به مجموعه‌ای از شبکه‌های ارتباطی، هنجارها و اعتماد اشاره دارد که هماهنگی و همکاری میان افراد و گروه‌ها را برای دستیابی به منافع مشترک تسهیل می‌کند، با این حال، به نظر می‌رسد مداخلات سیاستی در این حوزه هنوز در مراحل ابتدایی قرار داشته و بیشتر بر جنبه‌های ترویجی تمرکز یافته است.

در مقابل، برخی حوزه‌ها مانند نظام نوآوری و نظام آموزش اگرچه در ماتریس حضور دارند، اما تمرکز اقدامات در آن‌ها نسبت به حوزه‌هایی مانند محیط نهادی و زیرساخت‌ها کمتر است. این در حالی است که ارتقای کیفیت سرمایه انسانی، توسعه مهارت‌ها و تقویت ظرفیت‌های نوآوری از مهم‌ترین محرک‌های بلندمدت رشد بهره‌وری محسوب می‌شوند و نقش مهمی در ارتقای قابلیت‌های فناورانه پنگاه‌ها و اقتصاد ملی دارند.

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز فاقد اقدام مشخصی در میان اقدامات طبقه‌بندی شده در ماتریس است. سرمایه‌گذاری خارجی علاوه بر تأمین منابع مالی، می‌تواند نقش مهمی در انتقال فناوری، ارتقای استانداردهای مدیریتی، گسترش پیوندهای بین‌المللی پنگاه‌ها و افزایش رقابت‌پذیری اقتصادی ایفا کند. از این منظر، فقدان اقدامات مشخص در این حوزه نشان می‌دهد که ظرفیت‌های بالقوه سرمایه‌گذاری خارجی برای ارتقای بهره‌وری در چارچوب اقدامات فعلی نظام ملی بهره‌وری کمتر مورد توجه قرار گرفته است یا امکان تحقق آن موجود نیست.

به‌طور کلی، الگوی توزیع اقدامات در ماتریس نشان می‌دهد که تمرکز اصلی مداخلات بر ایجاد و تقویت بسترهای نهادی و زیرساختی ارتقای بهره‌وری بوده است. این تمرکز تا حد زیادی با الزامات مرحله استقرار یک نظام حکمرانی بهره‌وری جدید همخوانی دارد، با این حال، تحلیل ماتریس نشان می‌دهد که برای تحقق یک رویکرد متوازن در سیاست‌های ارتقای بهره‌وری، لازم است در مراحل بعدی اجرای نظام ملی بهره‌وری توجه بیشتری به برخی از تعیین‌کننده‌های اساسی نظیر

بازار کار، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، توسعه سرمایه اجتماعی و همچنین تقویت پیوندهای نظام آموزش و نظام نوآوری با سیاست‌های بهره‌وری معطوف شود. توجه به این حوزه‌ها می‌تواند به تکمیل معماری سیاستی نظام ملی بهره‌وری و افزایش اثربخشی مداخلات در ارتقای بهره‌وری اقتصاد کشور کمک کند.

۳-۳- جمع‌بندی

در نخستین سال ابلاغ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و در پی ابلاغ طرح نظام ملی بهره‌وری در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۴، مجموعاً ۴۱ اقدام در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری، ترویج و آموزش، تخصیص منابع، سنجش و پایش، و پژوهش و نوآوری مرتبط با احکام این طرح شناسایی شده است. این اقدامات نشان‌دهنده تلاشی جامع و چندبعدی برای شکل‌گیری ساختارهای پایه‌ای بهره‌وری در کشور است. تمرکز اصلی این اقدامات بر تقویت بسترهای نهادی، اصلاح قواعد و بهبود زیرساخت‌ها بوده است. با این حال، حوزه‌هایی مانند بازار کار و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی همچنان با کمبود مداخلات مشخص و هدفمند مواجه هستند.

تحلیل نقشه حرارتی گونه‌های احکام و عوامل موثر بر بهره‌وری نشان می‌دهد که عمده اقدامات در این مرحله بر فعالیت‌های نظام‌ساز و تنظیم‌گری متمرکز بوده است، همچنین توجه کمتری به توسعه نظام نوآوری و تقویت سرمایه اجتماعی معطوف شده است. در نتیجه، برای تحقق توسعه پایدار بهره‌وری، نیاز به گسترش سیاست‌های عملی در حوزه‌های کلیدی مانند بازار کار، سرمایه‌گذاری خارجی و نظام آموزش و نوآوری لازم است تا از طریق ایجاد توازن و تکمیل معماری سیاست‌گذاری، اثربخشی نظام ملی بهره‌وری افزایش یابد.

در چنین شرایطی، طراحی و اجرای مداخلات مکمل در این حوزه‌ها می‌تواند به شکل‌گیری معماری سیاستی متوازن‌تر برای ارتقای بهره‌وری کمک کند. به‌گونه‌ای که مجموعه اقدامات بهره‌وری نه تنها بر بهبود بسترهای نهادی متمرکز باشد، بلکه از طریق تقویت کارکرد بازارها، ارتقای سرمایه انسانی و گسترش ظرفیت‌های نوآوری، زمینه‌های لازم برای تحقق بهره‌وری در اقتصاد کشور را فراهم کند.



ازمان ملی بهره‌وری ایران
NATIONAL PRODUCTIVITY ORGANIZATION OF I.R.IRAN

npo.gov.ir

نشانی:

تهران، خیابان شهید بهشتی،
نبش خیابان میرعماد، شماره ۱۶

کد پستی: ۱۵۸۷۸۵۳۷۱۳

تلفن: ۴۲۳۹۱۰۰۰

ایمیل: info@npo.gov.ir

