



جلسه شماره ۱

عنوان: افزایش رشد اقتصادی از طریق ارتقاء بهره‌وری (تکالیف قانونی برنامه هفتم پیشرفت در خصوص رشد بهره‌وری کل به میزان ۲.۸٪)

مرجع طرح موضوع: شورای گفتگوی استان سمنان

تاریخ برگزاری جلسه: ۱۴۰۴/۰۸/۲۸

مکان: ساختمان شماره ۱ طبقه ۶ زمان: ساعت ۱۰

مقدمه

امروزه بهره‌وری به مفهوم "بهترین استفاده از تمامی منابع و نهاده‌ها اعم از مادی، غیرمادی و نامشهود برای ایجاد حداکثر ارزش و دستیابی به اهداف پایدار" شناخته می‌شود که نسبت به معنی سنتی آن (نسبت خروجی به ورودی) دچار تغییر کیفی شده است. زیرا علاوه بر مقادیر کمی به منابع غیرمادی و نامشهود مانند دانش، اطلاعات، زمان، انرژی و... توجه نموده و دستیابی به اهداف پایدار را دنبال می‌کند. بهره‌وری دارای وجوه مختلفی است که می‌توان به بهره‌وری نیروی کار، انرژی، سرمایه، سازمان و... اشاره کرد. اما مهمترین و جامعترین شاخص، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) است که منعکس‌کننده توانایی تولید خروجی و ارزش بیشتر (standards) با ترکیب بهتر از تمامی ورودیها (نهاده‌ها) می‌باشد و در واقع معیاری است که کارایی و اثربخشی ترکیب نهاده‌های اصلی تولید (یعنی سرمایه و نیروی کار) را اندازه‌گیری می‌کند. رشد TFP نشان‌دهنده پیشرفت فناوری، بهبود مدیریت، تخصیص بهینه منابع و در نهایت، رشد اقتصادی پایدار است.

بیان مسأله

در حال حاضر ایران درگیر معضلات مختلفی از قبیل ناترازیهای متعدد، تشدید مشکلات ساختاری و مزمن سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، ناپایداری و کمبود کمی و کیفی منابع انسانی، طبیعی، زیست محیطی و مشکلات ناشی از تحریمها می‌باشد. با این اوصاف سوال این است که اقتصاد ایران چگونه می‌تواند نرخ رشد اقتصادی را به صورت کیفی و پایدار افزایش دهد و به هدف ۸٪ نزدیک شود؟ در میان پاسخهای متعدد به این سوال، بهره‌وری جایگاه و اولویت ویژه‌ای دارد. متأسفانه، روند رشد بهره‌وری کل در ایران در چند دهه گذشته عمده‌تاً بسیار اندک و یا منفی بوده است. بنابر ارزیابی‌های مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، رشد بهره‌وری کل در سال ۱۴۰۳ حدوداً ۳.۱٪ و در شش ماه اول ۱۴۰۴ حدوداً ۰.۳٪ - بوده است. به‌طور کلی معضل بهره‌وری اندک و بی‌ثبات یکی از اصلی‌ترین دلایل کندی رشد اقتصادی ایران، علیرغم برخورداری از منابع مختلف است. لذا تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی بدون بهره‌وری عملاً غیرممکن است و ارتقاء بهره‌وری باید در اولویت و اجماع عمومی میان دولت و بخش خصوصی باشد.

مبانی قانونی

از برنامه اول توسعه کشور (۷۲-۱۳۶۸) تاکنون، احکام قانونی نظام ملی بهره‌وری پیشنهاد و تصویب شده است که هریک تلاش داشته‌اند که بستر قانونی لازم برای رشد بهره‌وری محور را در اقتصاد ایران فراهم کنند. در سطح مقررات نیز به تعدد آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها می‌توان اشاره کرد که مهم‌ترین آن‌ها، آیین‌نامه‌های مصوب سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴ با موضوع برنامه ملی ارتقای بهره‌وری و همچنین دستورالعمل‌های ابلاغی رئیس سازمان اداری و استخدامی در خردادماه و تیرماه سال ۱۴۰۰ به کلیه دستگاه‌ها برای ارتقای بهره‌وری بخش‌های مختلف هستند. تمامی این مستندات رویکرد سازمانی به بهره‌وری دارند و دیدگاه کلان با محوریت اجماع عمومی در آنها مشاهده نمی‌شود. در برنامه هفتم پیشرفت نیز مواد قانونی زیر به موضوع بهره‌وری توجه نموده‌اند:

ماده ۲: دستیابی به رشد اقتصادی ۸ درصدی با سهم ۳۵ درصدی بهره‌وری

ماده ۴: تکلیف دولت به بهبود محیط کسب‌وکار به‌عنوان بستر افزایش بهره‌وری.



ماده ۶۴: تحول دیجیتال و استفاده از سامانه‌های هوشمند برای پایش بهره‌وری.

ماده ۱۱۱: استقرار کامل نظام بهره‌وری و تحقق رشد ۳۵٪ بهره‌وری کل در تامین رشد اقتصادی

بند ب ماده ۱۱۱ قانون برنامه هفتم بیان می‌دارد که: "دولت مکلف است در راستای ارتقای اثربخشی و انسجام اقدامات متولیان بهره‌وری در کشور و تقویت نقش تنظیم‌گری، طرح نظام ملی بهره‌وری، مشتمل بر هدف‌گذاری کمی، شرح تکالیف نقش‌آفرینان آن و تقسیم کار ملی و استانی را مبتنی بر جهت‌گیریهای زیر حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، به تصویب شورایعالی راهبری برنامه برساند و گزارش عملکرد نظام ملی بهره‌وری را به صورت سالانه به مجلس ارائه دهد. بر این اساس شورای عالی راهبری برنامه هفتم پیشرفت در ۱۴۰۳/۱۲/۲۰ به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و سازمان ملی بهره‌وری ایران، و به استناد بند ۱ سیاستهای کلی برنامه پنجساله هفتم "طرح نظام ملی بهره‌وری" را تصویب کرد و از سال ۱۴۰۴ اجرای آن آغاز شده است.

متأسفانه احکام بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه، علاوه بر تقلیل سطح در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه کشور، در ذیل فصل نظام اداری (فصل ۲۳) پیشنهاد شده است. وضعیت نظام اداری کشور قطعاً بر عملکرد نظام ملی بهره‌وری اثرگذار است و نیاز به اصلاح عاجل دارد. زیرا عملکرد چندسال اخیر چرخه‌های بهره‌وری دستگاههای اجرایی نیز اغلب متمرکز بر بهره‌وری اداری بوده است. اما بسیج منابع نهادی، انسانی و مالی در قالب برنامه هفتم و توجه صرف به اصلاح ساختار سازمانی-اداری پاسخگوی نیاز کشور برای تحقق سهم ۲۸٪ رشد حاصل از بهره‌وری در راستای تحقق رشد ۸٪ نمی‌باشد.

تحولات بهره‌وری طی برنامه‌های توسعه دوم تا ششم

برآیند سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی ایران در سالهای ۱۳۴۹ تا ۱۳۹۶ نزدیک صفر درصد بوده است، علاوه بر ناتوانی در ایجاد رشد مبتنی بر بهره‌وری، وضعیت پایدار نیز نبوده است. این درحالی است که سازمان بهره‌وری آسیایی پیش‌بینی کرده که تا سال ۲۰۳۰، تحقق رشد اقتصادی از محل بهره‌وری به میزان ۴۰ درصد باشد. بنابراین، ضروری است که جایگاه و ابزارهای در دسترس سازمان ملی بهره‌وری تغییر یافته و موضوعات بهره‌وری را علاوه بر بهره‌وری بخش عمومی، در بهره‌وری کل و بهره‌وری سرمایه، فناوری و نیروی کار دنبال کرد.

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

از برنامه اول توسعه تا پایان برنامه ششم بهره‌وری روند نزولی طی نموده است. تحولات بهره‌وری کل نشان می‌دهد که از ۲۰۱۷ در برنامه اول به ۲۰۰۵- در برنامه ششم کاهش یافته و هرگاه افزایش حتی اندکی در بهره‌وری صورت گرفته اثرات آن بر شاخصهای اقتصاد کلان مثبت بوده است. جدول زیر تحولات بهره‌وری را طی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد.

شرح	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم
	1368-72	1374-78	1379-83	1384-88	۹۴-۱۳۹۰	۴۰-۱۳۹۶
رشد بهره‌وری	2.17	1.18	1.72	1.43	-2.05	-۰.۸





ارزیابی طرح نظام ملی بهره‌وری

شورای عالی راهبری برنامه هفتم پیشرفت در ۱۴۰۳/۱۲/۲۰ به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و سازمان ملی بهره‌وری ایران، و به استناد بند ۱ سیاستهای کلی برنامه پنجساله هفتم "طرح نظام ملی بهره‌وری" را تصویب کرد. نقاط قوت و ضعف این طرح به شرح زیر است:

الف) نقاط قوت

۱. چارچوب جامع و نظام‌مند: این طرح تنها به یک بخش محدود نمی‌شود و "نظام ملی" ایجاد می‌کند. این نگاه کل‌نگر، یکی از بزرگترین نقاط قوت آن است که شامل سطوح خرد (بنگاهها)، میانی (صنایع) و کلان (اقتصاد ملی) می‌شود.
۲. تأکید بر حکمرانی و نهادسازی: طرح به درستی بر ایجاد "شورای عالی بهره‌وری" با حضور مقامات عالی رتبه تأکید دارد. این نشان می‌دهد که به نقش "حکمرانی خوب" به عنوان پیش‌نیاز توجه شده است.
۳. پیوند با اسناد بالادستی: طرح به درستی خود را به قوانین بالادستی مانند قانون برنامه هفتم و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ متصل می‌کند که به آن مشروعیت و پشتوانه قانونی می‌بخشد.
۴. تمرکز بر اندازه‌گیری و پایش: پیش‌بینی "سامانه ملی اندازه‌گیری و پایش بهره‌وری" یک نقطه قوت حیاتی است. شما نمی‌توانید آنچه را که اندازه نمی‌گیرید، مدیریت کنید. این سامانه امکان رصد پیشرفت و مسئولیت‌پذیری را فراهم می‌کند.
۵. نگاه فرهنگ‌ساز: طرح بر "فرهنگ‌سازی و ترویج مفاهیم بهره‌وری" در سطح جامعه تأکید دارد که برای ایجاد تغییر پایدار ضروری است.

ب) نقاط ضعف و چالش‌های جدی

۱. خطر تشریفاتی شدن و بوروکراسی اضافی: بزرگترین تهدید، تبدیل شدن "شورای عالی" به یک نهاد جدید و بی‌اثر در کنار سایر شوراهای موجود است. آیا این شورا اختیار واقعی برای وادار کردن وزارتخانه‌های قدرتمند به اجرای سیاست‌ها دارد؟
۲. ابهام در منابع مالی و الزام‌آور بودن: طرح اغلب می‌گوید "دستگاه‌ها موظفند..." اما معمولاً منبع مالی مشخص و بودجه اختصاصی قدرتمندی برای اجرای این وظایف در نظر گرفته نمی‌شود. بدون بودجه، بسیاری از بندها تنها در حد توصیه باقی می‌مانند.
۳. عدم پرداخت صریح به "اقتصاد سیاسی" اصلاحات: طرح به صورت مستقیم به مقابله با ذینفعان قدرتمند و گروه‌های رانتی که از وضعیت کم‌بهره‌وری منتفع می‌شوند (مانند بنگاه‌های دولتی زیان‌ده یا انحصارگران) نمی‌پردازد. اجرای طرح مستلزم مقابله با این گروه‌هاست.
۴. پیچیدگی ذاتی اجرای بین‌بخشی: موفقیت طرح منوط به هماهنگی دقیق ده‌ها وزارتخانه، سازمان مستقل و نهاد است. تجربه نشان داده که این هماهنگی در عمل بسیار دشوار و اغلب غیرممکن است.
۵. آسیب‌پذیری در برابر تغییر دولتها: چنین طرح‌های بلندمدتی با تغییر دولتها و اولویتهای سیاسی جدید در معرض توقف یا کمرنگ شدن قرار می‌گیرند. آیا ضمانت اجرایی فرادولتی برای آن پیش‌بینی شده است؟

پیشنهادهای دبیرخانه:

از آنجا که رشد اقتصادی پایدار ۸٪ تنها با انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری و تزریق درآمدهای نفتی (به فرض رفع تحریمها) حاصل نمی‌شود و نیازمند ارتقا بهره‌وری است، لذا ارتقا بهره‌وری مستلزم بهبود حکمرانی اقتصادی، اصلاحات نهادی، بهبود محیط رقابتی و کاهش انحصارات، شفافیت، تحول نظام آموزشی و دسترسی به فناوریهای نوین می‌باشد. با این اوصاف پیشنهادات مربوط به ارتقاء بهره‌وری در دو بخش کلی سیاست‌گذاری و اجرا به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد:

الف- تغییر در سیاست‌گذاری

با هدف ارتقا بهره‌وری، در تمامی سیاست‌گذاری‌ها باید محورهای زیر مد نظر قرار گیرند:



- ۱- اصلاحات نهادی با هدف بهبود محیط کسب‌وکار و ایجاد ثبات در قوانین (مواد متعدد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)
- ۲- ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد (موضوع قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون مبارزه با پولشویی و...)
- ۳- اتکا به سیاست‌های مبتنی بر بازار و کاهش مداخلات دولت در قیمت‌گذاری (ماده ۲۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)
- ۴- افزایش سرمایه‌گذاری در فناوری، نوآوری و تحقیق و توسعه (مواد ۳، ۴، ۷ و ۱۰ قانون حمایت از شرکتها و موسسات دانش بنیان و مواد ۱۲ و ۱۷ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و بندهای ۵ و ۸ سیاست‌های کلی علم و فناوری مشوق و زمینه ساز این موضوع هستند)
- ۵- جلوگیری از فرار مغزها و ایجاد جاذبه برای جذب سرمایه‌های انسانی (مصوب جلسه ۸۴۱ مورخ ۴/۳/۱۴۰۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، آیین‌نامه جذب و نگهداری سرمایه انسانی استعداد برتر و نخبه در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۴۰۰، ۱۱، ۱۷ و...)
- ۶- اصلاح ساختار بروکراتیک دولت و افزایش بهره‌وری نظام اجرایی (مواد ۲، ۳۱، ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری)

ب- اقدامات اجرایی

اجرای برنامه ملی بهره‌وری و رشد اقتصادی با محورهای زیر؛

- ۱- ایجاد سامانه ملی پایش بهره‌وری؛ (مواد ۱۲ قانون رفع موانع تولید، بند ۵ سیاست‌های کلی تولید و مواد ۶۴ و ۱۱۱ برنامه هفتم پیشرفت جمع‌آوری و انتشار داده‌های بهره‌وری نیروی کار، سرمایه و انرژی در صنایع.
- ۲- رتبه‌بندی دستگاه‌ها، صنایع و استان‌ها براساس شاخص‌های بهره‌وری.

۳- نظام مشوق بهره‌وری؛

اعطای اعتبار مالیاتی، تسهیلات ارزان‌قیمت و اولویت در تخصیص ارز به بنگاه‌هایی که بهره‌وری خود را ارتقا می‌دهند.

۴- ارتقای مهارت و فناوری به‌عنوان موتور بهره‌وری؛

- پیوند آموزش‌های فنی حرفه‌ای و دانشگاه‌ها با نیاز صنایع.
- حمایت از نوسازی فناوری و دیجیتال‌سازی خطوط تولید.

۵- گزارش‌دهی عمومی و شفاف؛

- انتشار گزارش سالانه سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به‌صورت عمومی.
- معرفی دستگاه‌ها و صنایع برتر در ارتقای بهره‌وری

این برنامه باید شامل؛ تعیین اهداف کمی، پایش عملکرد دستگاه‌ها، تدوین نظام مشوق بهره‌وری، ارتقای مهارت و فناوری و انتشار عمومی گزارش‌های سالانه باشد و گزارش اجرای این برنامه هر شش ماه به شورای ملی گفت‌وگو ارائه گردد.