

بهبود فرآیندهای شهرداری‌ها با رویکرد ارتقای بهره‌وری سازمانی

علی اکبر نصیری بستی^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۱۰ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱

چکیده

شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای عمومی محلی، نقش تعیین‌کننده‌ای در ارائه خدمات شهری، مدیریت منابع، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و تحقق توسعه پایدار ایفا می‌کنند. با این حال، پیچیدگی ساختار سازمانی، گستردگی وظایف، محدودیت منابع مالی و انسانی و افزایش انتظارات شهروندان، موجب شده است که بسیاری از شهرداری‌ها با چالش‌های جدی در حوزه کارایی، اثربخشی و بهره‌وری سازمانی مواجه باشند. در چنین شرایطی، بهبود فرآیندهای سازمانی به‌عنوان یکی از راهبردهای کلیدی مدیریت نوین، می‌تواند نقشی اساسی در ارتقای بهره‌وری و عملکرد شهرداری‌ها ایفا کند. فرآیندهای سازمانی در شهرداری‌ها شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌های به‌هم‌پیوسته اداری، مالی، فنی، خدماتی و پشتیبانی است که در صورت طراحی نامناسب یا اجرای ناکارآمد، منجر به اتلاف منابع، افزایش هزینه‌ها، کندی تصمیم‌گیری و نارضایتی شهروندان می‌شود. در شهرداری‌ها، ارتقای بهره‌وری مستقیماً با رضایت شهروندان، اعتماد عمومی و مشروعیت نهادی پیوند خورده است؛ به‌گونه‌ای که ناکارآمدی فرآیندها می‌تواند پیامدهای اجتماعی و مدیریتی گسترده‌ای به همراه داشته باشد. این مقاله با هدف تبیین نقش بهبود فرآیندهای سازمانی در ارتقای بهره‌وری شهرداری‌ها تدوین شده است و تلاش می‌کند با اتکا به مبانی نظری مدیریت دولتی نوین، مدیریت فرآیندمحور و ادبیات بهره‌وری سازمانی، چارچوبی تحلیلی برای اصلاح و ارتقای فرآیندهای شهرداری‌ها ارائه دهد. در این راستا، ضمن بررسی مفاهیم کلیدی مرتبط با فرآیند، بهره‌وری و مدیریت شهری، مهم‌ترین رویکردها و مدل‌های بهبود فرآیندها در سازمان‌های عمومی مورد تحلیل قرار می‌گیرد. روش پژوهش این مقاله از نوع توصیفی - تحلیلی است و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای، مقالات علمی معتبر و اسناد مدیریتی، به واکاوی تجارب نظری و عملی در حوزه بهبود فرآیندها در شهرداری‌ها می‌پردازد. تمرکز اصلی مقاله بر شناسایی عوامل مؤثر بر ناکارآمدی فرآیندهای شهرداری‌ها، تبیین پیامدهای آن بر بهره‌وری سازمانی و ارائه راهکارهای مدیریتی برای اصلاح و بهینه‌سازی این فرآیندها است. نتایج مورد انتظار این پژوهش نشان می‌دهد که استقرار رویکرد فرآیندمحور، بازطراحی ساختارهای اداری، بهره‌گیری از فناوری‌های اطلاعاتی و توسعه نظام‌های ارزیابی عملکرد می‌تواند به‌طور هم‌زمان موجب افزایش بهره‌وری، ارتقای کیفیت خدمات و بهبود حکمرانی شهری شود. در نهایت، این مقاله می‌کوشد با ارائه تحلیلی منسجم، زمینه‌ای نظری و کاربردی برای مدیران شهری و سیاست‌گذاران فراهم آورد تا از طریق بهبود فرآیندهای سازمانی، مسیر ارتقای بهره‌وری و کارآمدی شهرداری‌ها هموار شود. (Osborne, 2010)

واژگان کلیدی

بهره‌وری سازمانی؛ بهبود فرآیندها؛ مدیریت شهری؛ شهرداری‌ها؛ مدیریت فرآیندمحور

۱. کارشناسی مهندسی صنایع. کارشناس پیگیری حوزه معاونت خدمات شهری شهرداری رشت.

مقدمه

شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین نهادهای عمومی محلی، نقشی محوری در اداره امور شهری، ارائه خدمات عمومی، مدیریت منابع، سامان‌دهی فضاهای شهری و ارتقای کیفیت زندگی شهروندان ایفا می‌کنند. گستره وسیع وظایف شهرداری‌ها، از مدیریت خدمات شهری و امور عمرانی گرفته تا برنامه‌ریزی، نظارت، امور مالی و پاسخگویی به مطالبات شهروندان، موجب شده است که این نهادها به سازمان‌هایی پیچیده، چندبعدی و فرآیندمحور تبدیل شوند. در چنین ساختاری، کارآمدی و اثربخشی شهرداری‌ها بیش از هر چیز وابسته به کیفیت طراحی و اجرای فرآیندهای سازمانی است. (Osborne, 2010)

در دهه‌های اخیر، تحولات سریع اجتماعی، اقتصادی و فناورانه، فشار فزاینده‌ای بر نهادهای عمومی از جمله شهرداری‌ها وارد کرده است. افزایش جمعیت شهری، محدودیت منابع مالی، پیچیده‌تر شدن نیازهای شهروندان و گسترش انتظارات عمومی در زمینه شفافیت و پاسخگویی، موجب شده است که رویکردهای سنتی مدیریت شهری کارایی خود را تا حد زیادی از دست بدهند. در این شرایط، توجه به بهره‌وری سازمانی به‌عنوان یکی از شاخص‌های کلیدی عملکرد نهادهای عمومی، به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل شده است. (Boyne, 2010)

بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها مفهومی چندبعدی است که صرفاً به کاهش هزینه‌ها یا افزایش حجم خدمات محدود نمی‌شود، بلکه شامل بهبود کیفیت خدمات، تسریع فرآیندهای اداری، استفاده بهینه از منابع انسانی، ارتقای رضایت شهروندان و افزایش اعتماد عمومی نیز می‌گردد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از چالش‌های بهره‌وری در سازمان‌های دولتی و عمومی، ریشه در ضعف طراحی و اجرای فرآیندهای سازمانی دارد؛ فرآیندهایی که اغلب پیچیده، موازی، غیرشفاف و فاقد استانداردهای مشخص هستند. (Pollitt & Bouckaert, 2017)

فرآیندهای سازمانی در شهرداری‌ها شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌های به‌هم‌پیوسته است که از ورودی‌های مختلف (مانند درخواست‌های شهروندان، منابع مالی و اطلاعات) آغاز شده و به خروجی‌هایی نظیر خدمات شهری، تصمیمات اداری و پروژه‌های اجرایی ختم می‌شود. هرگونه ناکارآمدی در این زنجیره، می‌تواند به اتلاف منابع، تأخیر در ارائه خدمات، افزایش بوروکراسی و نارضایتی ذی‌نفعان منجر شود. از این رو، بهبود فرآیندها به‌عنوان یکی از مؤثرترین راهبردهای ارتقای بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها مطرح شده است. (Hammer & Champy, 2009)

در ادبیات مدیریت، بهبود فرآیندها با رویکردهای متنوعی همچون مدیریت فرآیندهای کسب‌وکار (Business Process Management)، مهندسی مجدد فرآیندها (Business Process Reengineering) و مدیریت کیفیت جامع (Total Quality Management) مورد بررسی قرار گرفته است. این رویکردها با تأکید بر ساده‌سازی، حذف فعالیت‌های زائد، کاهش زمان و هزینه و افزایش ارزش افزوده برای ذی‌نفعان، تلاش می‌کنند عملکرد سازمان‌ها را به‌طور پایدار ارتقا دهند. (Oakland, 2014) کاربرد این رویکردها در بخش عمومی و به‌ویژه در شهرداری‌ها، طی سال‌های اخیر مورد توجه پژوهشگران و سیاست‌گذاران قرار گرفته است.

با وجود این، تجربه بسیاری از شهرداری‌ها نشان می‌دهد که اجرای برنامه‌های بهبود فرآیندها بدون درک عمیق از ماهیت سازمان‌های عمومی، با چالش‌های متعددی مواجه است. ساختارهای بوروکراتیک، مقاومت کارکنان در برابر تغییر، محدودیت‌های قانونی و ضعف نظام‌های ارزیابی عملکرد، از جمله عواملی هستند که می‌توانند اثربخشی تلاش‌های

اصلاح فرآیندی را کاهش دهند. (Denhardt & Denhardt, 2015) بنابراین، تحلیل علمی و نظام‌مند فرآیندهای شهرداری‌ها و ارتباط آن‌ها با بهره‌وری سازمانی، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. در ایران نیز شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، با مسائل و چالش‌های مشابهی مواجه‌اند. وابستگی شدید به منابع ناپایدار مالی، پیچیدگی رویه‌های اداری، هم‌پوشانی وظایف و ضعف در بهره‌گیری از فناوری‌های نوین مدیریتی، از جمله عواملی هستند که بهره‌وری شهرداری‌ها را تحت تأثیر قرار داده‌اند. در چنین شرایطی، بهبود فرآیندهای سازمانی می‌تواند به‌عنوان یکی از راهکارهای کلیدی برای ارتقای کارآمدی و پاسخگویی شهرداری‌ها مورد توجه قرار گیرد (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۴۰۱).

مسئله اصلی این مقاله آن است که چگونه می‌توان از طریق بهبود فرآیندهای سازمانی، بهره‌وری شهرداری‌ها را به‌طور پایدار ارتقا داد. این پرسش مستلزم بررسی دقیق مفاهیم فرآیند، بهره‌وری سازمانی، مدیریت شهری و شناسایی پیوندهای میان آن‌ها است. همچنین، تحلیل رویکردهای نظری و تجربیات موفق در زمینه اصلاح فرآیندهای سازمان‌های عمومی، می‌تواند چارچوبی تحلیلی برای بهبود عملکرد شهرداری‌ها فراهم آورد. (Robbins & Coulter, 2020)

هدف این مقاله، تبیین نقش بهبود فرآیندهای سازمانی در ارتقای بهره‌وری شهرداری‌ها با رویکردی تحلیلی و نظری است. در این راستا، مقاله تلاش می‌کند ضمن بررسی مبانی نظری مرتبط با مدیریت فرآیندمحور و بهره‌وری سازمانی، مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌روی شهرداری‌ها در مسیر اصلاح فرآیندها را شناسایی کند. این مقاله رویکردی نسخه‌پردازانه ندارد، بلکه می‌کوشد با اتکا به ادبیات علمی، زمینه‌ای مفهومی برای تصمیم‌گیری‌های مدیریتی فراهم آورد. (Osborne, 2010).

روش تحقیق در این مقاله از نوع توصیفی - تحلیلی است و داده‌های مورد نیاز از طریق مطالعه اسناد، کتاب‌ها و مقالات علمی معتبر داخلی و خارجی گردآوری شده است. تمرکز اصلی مقاله بر تحلیل نظری مفاهیم و مدل‌ها است و تلاش می‌شود از رهگذر مرور نظام‌مند ادبیات، تصویری جامع از نقش بهبود فرآیندها در ارتقای بهره‌وری سازمانی شهرداری‌ها ارائه شود. (Creswell, 2014)

ساختار مقاله به این صورت است که پس از این مقدمه، در بخش سوم به مبانی نظری و ادبیات تحقیق پرداخته می‌شود. در این بخش، مفاهیم فرآیندهای سازمانی، بهره‌وری سازمانی، مدیریت شهری و رویکردهای بهبود فرآیندها به‌صورت تفصیلی بررسی خواهد شد و مدل‌ها و نظریه‌های مرتبط تحلیل می‌گردد. سپس در بخش پایانی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه شده و دلالت‌های مدیریتی مقاله برای شهرداری‌ها مورد بحث قرار خواهد گرفت.

مبانی نظری و ادبیات پژوهش

مفهوم فرآیندهای سازمانی در نهادهای عمومی و شهرداری‌ها

در ادبیات مدیریت، «فرآیند سازمانی» به مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط، تکرارشونده و هدفمند اطلاق می‌شود که با استفاده از منابع مختلف، ورودی‌ها را به خروجی‌هایی با ارزش افزوده تبدیل می‌کند. این مفهوم از دهه ۱۹۹۰ به‌طور جدی وارد ادبیات مدیریت شد و به‌ویژه در سازمان‌های بزرگ و پیچیده، به‌عنوان هسته اصلی تحلیل عملکرد سازمانی مورد توجه قرار گرفت. (Davenport, 1993) در نهادهای عمومی همچون شهرداری‌ها، فرآیندهای سازمانی نقش محوری در تحقق مأموریت‌های قانونی و پاسخگویی به شهروندان ایفا می‌کنند.

شهرداری‌ها به دلیل ماهیت چندوظیفه‌ای خود، دارای شبکه‌ای گسترده از فرآیندهای اداری، مالی، خدماتی، نظارتی و پشتیبانی هستند. این فرآیندها معمولاً به صورت افقی میان واحدهای مختلف جریان می‌یابند و از مرزهای ساختارهای سنتی سلسله‌مراتبی عبور می‌کنند. از این رو، تحلیل عملکرد شهرداری‌ها بدون توجه به فرآیندهای سازمانی، تحلیلی ناقص و سطحی خواهد بود. (Hammer & Champy, 2009)

در سازمان‌های عمومی، فرآیندها اغلب تحت تأثیر الزامات قانونی، مقررات اداری و محدودیت‌های نهادی شکل می‌گیرند. این ویژگی موجب می‌شود که فرآیندهای شهرداری‌ها در مقایسه با سازمان‌های خصوصی، پیچیده‌تر، زمان‌برتر و کمتر انعطاف‌پذیر باشند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از ناکارآمدی‌های موجود در بخش عمومی، نه ناشی از کمبود منابع، بلکه نتیجه طراحی نامناسب و اجرای غیراثربخش فرآیندهاست (Pollitt & Bouckaert, 2017).

از منظر نظری، فرآیندهای سازمانی در شهرداری‌ها را می‌توان در چهار دسته کلی طبقه‌بندی کرد: فرآیندهای راهبردی، فرآیندهای اصلی (هسته‌ای)، فرآیندهای پشتیبان و فرآیندهای کنترلی. فرآیندهای راهبردی به تعیین جهت‌گیری کلان، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شهری مربوط می‌شوند، در حالی که فرآیندهای اصلی مستقیماً با ارائه خدمات به شهروندان در ارتباط هستند. فرآیندهای پشتیبان نظیر منابع انسانی و مالی، نقش تسهیل‌کننده دارند و فرآیندهای کنترلی نیز بر نظارت و ارزیابی عملکرد تمرکز دارند. (Armistead & Machin, 1997)

در بسیاری از شهرداری‌ها، فقدان نگاه فرآیندمحور موجب شده است که واحدهای سازمانی به صورت جزیره‌ای عمل کنند. این وضعیت منجر به هم‌پوشانی وظایف، تکرار فعالیت‌ها، تعارض‌های درون‌سازمانی و کاهش بهره‌وری کلی سازمان می‌شود. رویکرد فرآیندمحور تلاش می‌کند با عبور از مرزهای واحدی، جریان واقعی کار را شناسایی و بهینه‌سازی کند. (Dumas et al., 2018)

ادبیات مدیریت دولتی نوین (New Public Management) بر ضرورت اصلاح فرآیندهای سازمان‌های عمومی تأکید ویژه‌ای دارد. این رویکرد، با الهام از تجارب بخش خصوصی، بر کارایی، اثربخشی و نتیجه‌گرایی تمرکز دارد و فرآیندها را به عنوان ابزار اصلی تحقق این اهداف معرفی می‌کند. (Hood, 1991) در چارچوب این دیدگاه، شهرداری‌ها موظف‌اند فرآیندهای خود را به گونه‌ای طراحی کنند که حداکثر ارزش را با حداقل منابع برای شهروندان ایجاد نمایند.

از سوی دیگر، رویکرد «خدمات عمومی نوین» (New Public Service) نیز اگرچه بر ارزش‌های مشارکت و پاسخگویی تأکید دارد، اما همچنان فرآیندهای سازمانی را به عنوان بستر تحقق تعامل مؤثر میان دولت محلی و شهروندان می‌داند. در این چارچوب، کیفیت فرآیندها مستقیماً بر کیفیت حکمرانی شهری اثرگذار است (Denhardt & Denhardt, 2015).

مطالعات تجربی نشان می‌دهد که شهرداری‌هایی که فرآیندهای خود را مستندسازی، استانداردسازی و به صورت مستمر ارزیابی می‌کنند، از سطح بالاتری از بهره‌وری، شفافیت و رضایت شهروندان برخوردارند. این یافته‌ها نشان‌دهنده پیوند مستقیم میان بلوغ فرآیندهای سازمانی و عملکرد کلی شهرداری‌ها است. (OECD, 2019)

در نهایت، می‌توان گفت فرآیندهای سازمانی در شهرداری‌ها نه تنها ابزار اجرایی، بلکه زیربنای تحقق اهداف راهبردی، افزایش بهره‌وری سازمانی و ارتقای اعتماد عمومی هستند. از این رو، هرگونه تلاش برای بهبود عملکرد شهرداری‌ها، ناگزیر باید از تحلیل و اصلاح فرآیندهای سازمانی آغاز شود. (Robbins & Coulter, 2020)

بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها: مفاهیم، ابعاد و شاخص‌ها

بهره‌وری سازمانی یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم در ادبیات مدیریت و اقتصاد سازمان است که به نسبت میان ستانده‌ها و نهاده‌ها در فرآیند تولید کالا یا ارائه خدمات اشاره دارد. با این حال، در سازمان‌های عمومی و به‌ویژه شهرداری‌ها، مفهوم بهره‌وری فراتر از یک نسبت کمی ساده بوده و ابعاد کیفی، نهادی و اجتماعی گسترده‌ای را در بر می‌گیرد. در این سازمان‌ها، بهره‌وری نه تنها به میزان استفاده بهینه از منابع محدود، بلکه به کیفیت خدمات عمومی، میزان رضایت شهروندان و تحقق اهداف اجتماعی نیز وابسته است. (Boyne, 2010)

در ادبیات کلاسیک مدیریت، بهره‌وری عمدتاً با کارایی فنی و اقتصادی سنجیده می‌شد؛ به این معنا که سازمان تا چه اندازه می‌تواند با حداقل منابع، حداکثر خروجی را تولید کند. اما با گسترش نقش دولت‌ها و نهادهای عمومی، این نگاه محدودکننده مورد نقد قرار گرفت و مفهوم بهره‌وری سازمانی به تدریج با مفاهیمی چون اثربخشی، کیفیت، پاسخگویی و ارزش عمومی پیوند خورد. (Osborne, 2010) در شهرداری‌ها، بهره‌وری زمانی معنا پیدا می‌کند که خدمات ارائه‌شده با نیازهای واقعی شهروندان هم‌راستا باشد.

یکی از چالش‌های اساسی در سنجش بهره‌وری شهرداری‌ها، ماهیت غیرانتفاعی و خدمات‌محور این سازمان‌ها است. برخلاف بنگاه‌های اقتصادی که سودآوری معیار اصلی عملکرد محسوب می‌شود، شهرداری‌ها مأموریت‌هایی اجتماعی، عمرانی و خدماتی دارند که سنجش خروجی آن‌ها اغلب پیچیده و چندبعدی است. به همین دلیل، پژوهشگران حوزه مدیریت دولتی تأکید دارند که بهره‌وری در شهرداری‌ها باید در قالب مجموعه‌ای از شاخص‌های کمی و کیفی مورد ارزیابی قرار گیرد. (Pollitt & Bouckaert, 2017)

ابعاد بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها را می‌توان در چند سطح تحلیل کرد. نخست، بهره‌وری منابع انسانی که به میزان استفاده مؤثر از توانمندی‌ها، مهارت‌ها و انگیزش کارکنان اشاره دارد. در شهرداری‌ها، کارکنان نقش محوری در اجرای فرآیندهای اداری و خدماتی دارند و هرگونه ضعف در نظام‌های انگیزشی، آموزش و ارزیابی عملکرد می‌تواند به کاهش بهره‌وری منجر شود. (Robbins & Coulter, 2020)

بعد دوم، بهره‌وری مالی است که به نحوه مدیریت منابع مالی، کنترل هزینه‌ها و تخصیص بهینه بودجه مربوط می‌شود. با توجه به محدودیت منابع درآمدی شهرداری‌ها و وابستگی آن‌ها به درآمدهای ناپایدار، ارتقای بهره‌وری مالی اهمیت دوچندانی دارد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که ناکارآمدی فرآیندهای مالی و اداری، یکی از عوامل اصلی اتلاف منابع در شهرداری‌ها محسوب می‌شود. (OECD, 2019)

بعد سوم، بهره‌وری فرآیندی است که مستقیماً با موضوع این مقاله پیوند دارد. بهره‌وری فرآیندی به میزان کارآمدی جریان فعالیت‌ها، کاهش زمان انجام کار، حذف فعالیت‌های زائد و هماهنگی میان واحدهای مختلف سازمان اشاره دارد. در شهرداری‌ها، بهبود فرآیندهای اداری و خدماتی می‌تواند تأثیر مستقیمی بر سرعت ارائه خدمات، کاهش بروکراسی و افزایش رضایت شهروندان داشته باشد. (Dumas et al., 2018)

بعد چهارم، بهره‌وری خدماتی و اجتماعی است که به کیفیت و اثربخشی خدمات ارائه‌شده به شهروندان مربوط می‌شود. از این منظر، شهرداری بهره‌ور سازمانی است که بتواند خدمات خود را به موقع، عادلانه و متناسب با نیازهای محلی ارائه دهد. این بعد از بهره‌وری، ارتباط نزدیکی با اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی دارد (Denhardt & Denhardt, 2015).

در ادبیات مدیریت شهری، شاخص‌های متعددی برای سنجش بهره‌وری شهرداری‌ها پیشنهاد شده است. این شاخص‌ها شامل زمان ارائه خدمات، هزینه تمام‌شده خدمات، میزان شکایات شهروندان، سطح رضایت عمومی، شفافیت مالی و میزان تحقق برنامه‌های شهری است. ترکیب این شاخص‌ها می‌تواند تصویری جامع از وضعیت بهره‌وری سازمانی شهرداری‌ها ارائه دهد (Boyne, 2010).

با این حال، بسیاری از پژوهش‌ها تأکید می‌کنند که بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها بدون اصلاح فرآیندهای سازمانی قابل تحقق نیست. فرآیندهای ناکارآمد، حتی در صورت وجود نیروی انسانی توانمند و منابع مالی کافی، می‌توانند بهره‌وری را به شدت کاهش دهند. از این رو، بهبود فرآیندها به عنوان پیش شرط ارتقای بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها شناخته می‌شود (Hammer & Champy, 2009).

در مجموع، بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها مفهومی چندبعدی، پویا و وابسته به زمینه نهادی است. این مفهوم زمانی محقق می‌شود که فرآیندهای سازمانی به گونه‌ای طراحی و اجرا شوند که ضمن استفاده بهینه از منابع، بیشترین ارزش عمومی را برای شهروندان ایجاد کنند. چنین نگاهی، پیوندی منطقی و ضروری میان بهبود فرآیندها و ارتقای بهره‌وری سازمانی برقرار می‌سازد (Osborne, 2010).

رویکردهای نظری به بهبود فرآیندها در سازمان‌های عمومی و شهرداری‌ها

بهبود فرآیندهای سازمانی یکی از محورهای اساسی تحول در مدیریت سازمان‌های عمومی است که ریشه در تحولات نظری مدیریت در دهه‌های پایانی قرن بیستم دارد. با افزایش پیچیدگی محیط سازمان‌ها و فشارهای ناشی از محدودیت منابع و افزایش انتظارات شهروندان، رویکردهای سنتی مبتنی بر ساختارهای سلسله‌مراتبی و وظیفه‌محور، کارایی خود را از دست دادند. در این شرایط، تمرکز بر فرآیندها به عنوان واحد اصلی تحلیل و بهبود عملکرد سازمانی، به تدریج در کانون توجه نظریه‌پردازان مدیریت قرار گرفت (Davenport, 1993).

یکی از نخستین و تأثیرگذارترین رویکردها در این حوزه، مهندسی مجدد فرآیندهای سازمانی یا BPR است. این رویکرد که توسط همر و چمپی مطرح شد، بر بازاندیشی بنیادین و طراحی ریشه‌ای فرآیندها با هدف دستیابی به بهبودهای چشمگیر در شاخص‌هایی چون هزینه، کیفیت، سرعت و خدمات تأکید دارد. در چارچوب BPR، فرآیندهای موجود نه به صورت تدریجی، بلکه به صورت اساسی مورد بازطراحی قرار می‌گیرند (Hammer & Champy, 2009). هرچند این رویکرد در سازمان‌های خصوصی موفقیت‌هایی به همراه داشت، اما اجرای آن در سازمان‌های عمومی از جمله شهرداری‌ها با چالش‌هایی نظیر مقاومت نهادی و محدودیت‌های قانونی مواجه بوده است.

در مقابل رویکردهای رادیکال، مدیریت کیفیت جامع (TQM) به عنوان رویکردی تدریجی و مشارکت‌محور به بهبود فرآیندها می‌نگرد. TQM بر بهبود مستمر، مشارکت کارکنان، تمرکز بر ذی‌نفعان و استفاده از داده‌ها برای تصمیم‌گیری تأکید دارد. در شهرداری‌ها، این رویکرد با توجه به ماهیت خدمات‌محور سازمان، قابلیت انطباق بالایی دارد و می‌تواند به ارتقای کیفیت خدمات شهری و افزایش بهره‌وری سازمانی منجر شود (Oakland, 2014).

یکی دیگر از رویکردهای مهم، مدیریت فرآیندهای کسب و کار (BPM) است که به عنوان تکامل یافته‌ترین چارچوب بهبود فرآیندها شناخته می‌شود. BPM، فرآیندها را به عنوان دارایی‌های سازمانی در نظر می‌گیرد که باید به صورت مستمر شناسایی، مدل‌سازی، اجرا، پایش و بهینه‌سازی شوند. این رویکرد، برخلاف BPR، بر تغییرات مستمر و سیستماتیک تأکید دارد و از ابزارهای فناوری اطلاعات برای مدیریت و پایش فرآیندها بهره می‌گیرد (Dumas et al., 2018).

در سازمان‌های عمومی و شهرداری‌ها، BPM می‌تواند بستری مناسب برای افزایش شفافیت، پاسخگویی و هماهنگی میان واحدهای مختلف فراهم آورد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که استقرار مدیریت فرآیندمحور در شهرداری‌ها، موجب کاهش زمان ارائه خدمات، کاهش هزینه‌های اداری و افزایش رضایت شهروندان شده است (OECD, 2019). با این حال، موفقیت این رویکرد مستلزم تغییر نگرش مدیران و کارکنان از تفکر وظیفه‌محور به تفکر فرآیندمحور است. در ادبیات مدیریت دولتی نوین، بهبود فرآیندها به عنوان ابزاری برای تحقق کارایی و اثربخشی معرفی می‌شود. این رویکرد با تأکید بر نتیجه‌گرایی، رقابت‌پذیری و استفاده از ابزارهای مدیریتی بخش خصوصی، اصلاح فرآیندهای سازمان‌های عمومی را اجتناب‌ناپذیر می‌داند (Hood, 1991). در این چارچوب، شهرداری‌ها باید فرآیندهای خود را به گونه‌ای طراحی کنند که پاسخگوی نیازهای شهروندان و الزامات محیطی باشند.

در کنار این دیدگاه، رویکرد حکمرانی خوب و خدمات عمومی نوین نیز به بهبود فرآیندها توجه دارد، اما با تأکید بر ارزش‌های دموکراتیک، مشارکت شهروندان و پاسخگویی نهادی. در این رویکرد، فرآیندهای سازمانی نه تنها ابزارهای اجرایی، بلکه سازوکارهایی برای تعامل میان دولت محلی و جامعه محسوب می‌شوند. بهبود فرآیندها در این چارچوب، باید به افزایش شفافیت و اعتماد عمومی منجر شود (Denhardt & Denhardt, 2015).

بررسی مطالعات تجربی نشان می‌دهد که هیچ رویکرد واحدی برای بهبود فرآیندهای شهرداری‌ها وجود ندارد و انتخاب رویکرد مناسب باید با توجه به زمینه نهادی، ساختار سازمانی و فرهنگ مدیریتی صورت گیرد. ترکیب هوشمندانه رویکردهای تدریجی و رادیکال، همراه با مشارکت کارکنان و حمایت مدیریتی، می‌تواند اثربخشی برنامه‌های بهبود فرآیندها را افزایش دهد (Pollitt & Bouckaert, 2017).

در نهایت، رویکردهای نظری به بهبود فرآیندها بر این نکته تأکید دارند که اصلاح فرآیندهای سازمانی، صرفاً اقدامی فنی نیست، بلکه تغییری نهادی و فرهنگی است. در شهرداری‌ها، موفقیت این رویکردها در گرو هم‌سویی ساختارها، قوانین، منابع انسانی و فناوری با منطق فرآیندمحور است. این نگاه زمینه‌ای نظری برای تحلیل نقش بهبود فرآیندها در ارتقای بهره‌وری سازمانی فراهم می‌آورد (Robbins & Coulter, 2020).

نقش فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک در بهبود فرآیندهای شهرداری‌ها

فناوری اطلاعات و ارتباطات به عنوان یکی از مهم‌ترین پیشران‌های تحول سازمانی، نقش تعیین‌کننده‌ای در بهبود فرآیندهای سازمان‌های عمومی ایفا می‌کند. در شهرداری‌ها که با حجم بالایی از اطلاعات، تعاملات بین‌سازمانی و ارتباط مستقیم با شهروندان مواجه هستند، بهره‌گیری از فناوری اطلاعات می‌تواند موجب تسهیل فرآیندها، کاهش بوروکراسی و ارتقای بهره‌وری سازمانی شود. ادبیات مدیریت دولتی نشان می‌دهد که استقرار دولت الکترونیک یکی از مؤثرترین ابزارها برای اصلاح فرآیندهای اداری و خدماتی در نهادهای محلی است (Heeks, 2006).

دولت الکترونیک به مجموعه‌ای از سیاست‌ها، ساختارها و ابزارهای فناورانه اطلاق می‌شود که با هدف ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیکی، افزایش شفافیت و بهبود تعامل میان دولت و شهروندان به کار گرفته می‌شوند. در شهرداری‌ها، دولت الکترونیک می‌تواند فرآیندهایی نظیر صدور مجوزها، پرداخت عوارض، ثبت درخواست‌ها و پیگیری امور شهری را به صورت غیرحضوری و یکپارچه ارائه دهد. این تحول نه تنها زمان و هزینه شهروندان را کاهش می‌دهد، بلکه کارایی فرآیندهای داخلی سازمان را نیز بهبود می‌بخشد. (OECD, 2019)

یکی از مهم‌ترین کارکردهای فناوری اطلاعات در بهبود فرآیندهای شهرداری‌ها، ایجاد یکپارچگی اطلاعاتی میان واحدهای مختلف سازمان است. در بسیاری از شهرداری‌ها، اطلاعات به صورت جزیره‌ای و در سامانه‌های جداگانه نگهداری می‌شود که این امر موجب تکرار فعالیت‌ها، خطاهای انسانی و تأخیر در تصمیم‌گیری می‌گردد. سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه می‌توانند جریان اطلاعات را تسهیل کرده و هماهنگی میان فرآیندهای سازمانی را افزایش دهند. (Laudon & Laudon, 2020).

از منظر مدیریت فرآیندمحور، فناوری اطلاعات نقش زیرساختی در شناسایی، مدل‌سازی و پایش فرآیندها ایفا می‌کند. ابزارهای نرم‌افزاری مدیریت فرآیندها امکان مستندسازی دقیق فرآیندها، شناسایی گلوگاه‌ها و ارزیابی عملکرد فرآیندی را فراهم می‌آورند. در شهرداری‌ها، این ابزارها می‌توانند به مدیران کمک کنند تا تصمیمات مبتنی بر داده اتخاذ کرده و بهبود فرآیندها را به صورت نظام‌مند دنبال کنند. (Dumas et al., 2018)

با این حال، ادبیات پژوهشی نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات به تنهایی نمی‌تواند منجر به بهبود فرآیندها و ارتقای بهره‌وری شود. بدون اصلاح ساختارهای سازمانی، بازنگری در مقررات و توانمندسازی منابع انسانی، سرمایه‌گذاری در فناوری اطلاعات ممکن است حتی به پیچیده‌تر شدن فرآیندها منجر شود. این پدیده که از آن به عنوان «اتوماسیون بوروکراسی ناکارآمد» یاد می‌شود، یکی از چالش‌های رایج در پروژه‌های دولت الکترونیک است. (Heeks, 2006)

در شهرداری‌ها، موفقیت پروژه‌های فناورانه مستلزم هم‌راستایی اهداف فناوری با اهداف سازمانی است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که زمانی فناوری اطلاعات می‌تواند به بهبود فرآیندها کمک کند که در چارچوب یک راهبرد کلان تحول سازمانی تعریف شده باشد. این امر مستلزم حمایت مدیریت ارشد، مشارکت کارکنان و بازطراحی فرآیندها پیش از مکانیزه‌سازی است. (Robbins & Coulter, 2020)

از منظر حکمرانی شهری، دولت الکترونیک می‌تواند به افزایش شفافیت، کاهش فساد اداری و ارتقای پاسخگویی شهرداری‌ها منجر شود. دیجیتالی شدن فرآیندها، امکان ردیابی تصمیمات و فعالیت‌ها را فراهم می‌آورد و نظارت شهروندان و نهادهای نظارتی را تسهیل می‌کند. این ویژگی‌ها، به طور غیرمستقیم بهره‌وری سازمانی را نیز ارتقا می‌دهند. (Denhardt & Denhardt, 2015).

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که شهرداری‌هایی که به صورت مرحله‌ای و هدفمند به استقرار دولت الکترونیک پرداخته‌اند، موفق‌تر از سازمان‌هایی بوده‌اند که به صورت شتاب‌زده و بدون آمادگی نهادی اقدام کرده‌اند. این یافته‌ها بر ضرورت توجه به عوامل انسانی، فرهنگی و نهادی در کنار فناوری تأکید دارد. (OECD, 2019)

در مجموع، فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک ابزارهای قدرتمندی برای بهبود فرآیندهای شهرداری‌ها هستند، اما اثربخشی آن‌ها در گرو رویکردی جامع و فرآیندمحور است. ادبیات نظری نشان می‌دهد که هم‌افزایی میان فناوری، مدیریت فرآیندها و اصلاح نهادی می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای پایدار بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها شود. (Osborne, 2010).

چالش‌ها و الزامات نهادی بهبود فرآیندها در شهرداری‌ها

بهبود فرآیندهای سازمانی در شهرداری‌ها، صرفاً یک اقدام فنی یا مدیریتی نیست، بلکه تغییری نهادی، ساختاری و فرهنگی محسوب می‌شود که با چالش‌های متعددی همراه است. ادبیات مدیریت دولتی نشان می‌دهد که بسیاری از برنامه‌های اصلاح فرآیندها در سازمان‌های عمومی، نه به دلیل ضعف مفهومی، بلکه به سبب موانع نهادی و اجرایی با شکست مواجه شده‌اند. (Pollitt & Bouckaert, 2017) درک این چالش‌ها، پیش‌شرط طراحی راهبردهای واقع‌بینانه برای ارتقای بهره‌وری سازمانی شهرداری‌ها است.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های نهادی، غلبه منطق بوروکراتیک و ساختارهای سلسله‌مراتبی در شهرداری‌ها است. این ساختارها که ریشه در نظام اداری سنتی دارند، اغلب بر تقسیم وظایف عمودی، تمرکز اختیار و تبعیت از مقررات تأکید می‌کنند. چنین رویکردی با منطق فرآیندمحور که بر جریان افقی کار و همکاری بین‌واحدی استوار است، در تعارض قرار می‌گیرد و می‌تواند مانعی جدی برای بهبود فرآیندها باشد. (Hood, 1991)

چالش دوم، مقاومت کارکنان و مدیران میانی در برابر تغییر است. اصلاح فرآیندها معمولاً مستلزم تغییر در نقش‌ها، مسئولیت‌ها و رویه‌های کاری است و این تغییرات می‌تواند احساس ناامنی شغلی یا از دست رفتن اختیارات را در میان کارکنان ایجاد کند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که بدون مدیریت مؤثر تغییر و جلب مشارکت منابع انسانی، تلاش‌های بهبود فرآیندها با مقاومت پنهان یا آشکار مواجه خواهد شد. (Robbins & Coulter, 2020)

عامل نهادی مهم دیگر، محدودیت‌های قانونی و مقرراتی حاکم بر شهرداری‌ها است. بسیاری از فرآیندهای اداری و مالی شهرداری‌ها به‌طور مستقیم توسط قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بالادستی تعیین می‌شوند. این محدودیت‌ها می‌توانند انعطاف‌پذیری سازمان را کاهش داده و امکان بازطراحی فرآیندها را محدود کنند. ادبیات حکمرانی شهری تأکید دارد که اصلاح فرآیندها باید هم‌زمان با بازنگری در چارچوب‌های قانونی دنبال شود (Denhardt & Denhardt, 2015).

از منظر نهادی، ضعف نظام‌های ارزیابی عملکرد نیز یکی از موانع اصلی بهبود فرآیندها در شهرداری‌ها است. در بسیاری از موارد، شاخص‌های عملکرد بر مبنای فعالیت‌ها یا رعایت مقررات تعریف می‌شوند، نه بر اساس نتایج و ارزش افزوده برای شهروندان. این امر موجب می‌شود انگیزه‌ای برای بهبود فرآیندها و ارتقای بهره‌وری سازمانی ایجاد نشود (Boyne, 2010).

در کنار چالش‌ها، ادبیات پژوهشی مجموعه‌ای از الزامات نهادی برای موفقیت برنامه‌های بهبود فرآیندها در شهرداری‌ها معرفی می‌کند. نخستین الزام، تعهد و حمایت مدیریت ارشد شهری است. بدون حمایت قاطع مدیران عالی، اصلاح فرآیندها به پروژه‌هایی مقطعی و کم‌اثر تبدیل می‌شود. نقش رهبری تحول‌گرا در ایجاد چشم‌انداز مشترک و هدایت تغییرات سازمانی، در این زمینه بسیار حائز اهمیت است. (Osborne, 2010)

الزام دوم، توسعه فرهنگ سازمانی فرآیندمحور است. این فرهنگ بر همکاری بین واحدها، یادگیری سازمانی و بهبود مستمر تأکید دارد. ایجاد چنین فرهنگی مستلزم آموزش مستمر کارکنان، شفاف‌سازی اهداف اصلاح فرآیندها و مشارکت دادن منابع انسانی در تصمیم‌گیری‌ها است. (Oakland, 2014)

الزام سوم، استقرار نظام‌های اطلاعاتی و ارزیابی عملکرد مبتنی بر فرآیند است. اندازه‌گیری عملکرد فرآیندها و پایش مستمر آن‌ها، امکان شناسایی نقاط ضعف و فرصت‌های بهبود را فراهم می‌آورد. در شهرداری‌ها، این نظام‌ها می‌توانند به تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و افزایش پاسخگویی کمک کنند. (Dumas et al., 2018)

در نهایت، ادبیات نظری تأکید دارد که بهبود فرآیندهای شهرداری‌ها باید به‌عنوان بخشی از یک برنامه جامع تحول سازمانی دنبال شود، نه اقدامی مقطعی یا صرفاً فناورانه. هم‌راستایی اصلاح فرآیندها با راهبردهای کلان مدیریت شهری، شرط اساسی تحقق ارتقای پایدار بهره‌وری سازمانی است. (Pollitt & Bouckaert, 2017)

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بهبود فرآیندهای سازمانی در شهرداری‌ها، به‌عنوان یک ضرورت راهبردی و پیش‌شرط ارتقای بهره‌وری سازمانی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مرور مبانی نظری و مطالعات پیشین نشان می‌دهد که بهره‌وری در شهرداری‌ها مفهومی چندبعدی است که علاوه بر کارایی فنی و اقتصادی، به کیفیت خدمات، رضایت شهروندان، اثربخشی اجتماعی و پاسخگویی نهادی وابسته است. (Boyne, 2010; Osborne, 2010) بنابراین، هر گونه تلاش برای ارتقای بهره‌وری بدون توجه به اصلاح و بهینه‌سازی فرآیندهای داخلی، ناقص و ناپایدار خواهد بود.

یکی از نتایج مهم این مطالعه، تأکید بر نقش فرآیندهای سازمانی به‌عنوان محور اصلی بهبود بهره‌وری است. فرآیندهای ناکارآمد، تکراری و غیرشفاف، حتی در حضور نیروی انسانی توانمند و منابع مالی کافی، می‌توانند بهره‌وری شهرداری‌ها را به‌شدت کاهش دهند. (Hammer & Champy, 2009) بر این اساس، بازطراحی فرآیندها، حذف فعالیت‌های زائد، تسهیل جریان کار و ارتقای هماهنگی میان واحدهای مختلف، الزامی اساسی برای تحقق اهداف بهره‌وری محسوب می‌شود.

مطالعات مورد بررسی نشان می‌دهد که رویکردهای مختلف بهبود فرآیندها در سازمان‌های عمومی، از جمله مهندسی مجدد فرآیندها (BPR)، مدیریت کیفیت جامع (TQM) و مدیریت فرآیندهای کسب‌وکار (BPM)، هر یک مزایا و محدودیت‌های خاص خود را دارند. اجرای موفق این رویکردها در شهرداری‌ها نیازمند ترکیب تدریجی و رادیکال، همراه با مشارکت کارکنان و حمایت مدیریت ارشد است. (Davenport, 1993; Oakland, 2014; Dumas et al., 2018).

یکی از عوامل کلیدی موفقیت، بهره‌گیری هوشمندانه از فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک است. فناوری‌های اطلاعاتی امکان یکپارچگی داده‌ها، خودکارسازی فرآیندها، پایش مستمر عملکرد و افزایش شفافیت را فراهم می‌کنند. با این حال، بدون اصلاح ساختارها، بازنگری در مقررات و توانمندسازی کارکنان، فناوری تنها می‌تواند پیچیدگی‌ها و ناکارآمدی‌ها را تشدید کند. (Heeks, 2006; Laudon & Laudon, 2020) بنابراین، فناوری باید به‌عنوان ابزار تسهیل‌کننده و نه راه‌حل مستقل، در چارچوب استراتژی جامع سازمانی به کار گرفته شود.

از منظر نهادی، چالش‌های مربوط به ساختار بوروکراتیک، مقاومت کارکنان و محدودیت‌های قانونی، موانع عمده بهبود فرآیندها هستند. رفع این موانع مستلزم مدیریت تغییر مؤثر، توسعه فرهنگ فرآیندمحور و بازنگری در سیاست‌ها و مقررات شهری است. (Hood, 1991; Denhardt & Denhardt, 2015) پژوهش‌های تجربی نشان داده‌اند که شهرداری‌هایی که این الزامات نهادی را به‌طور همزمان مورد توجه قرار داده‌اند، توانسته‌اند بهبودهای پایدار در عملکرد و بهره‌وری خود ایجاد کنند.

این مطالعه نشان می‌دهد که ارتقای بهره‌وری سازمانی در شهرداری‌ها تنها با نگرش چندبعدی و یکپارچه امکان‌پذیر است. این نگرش باید شامل بهبود فرآیندها، توانمندسازی منابع انسانی، بهره‌گیری از فناوری اطلاعات، بازنگری مقررات و ایجاد فرهنگ سازمانی مشارکتی باشد. ادغام این عناصر باعث می‌شود شهرداری‌ها بتوانند خدمات خود را به‌صورت

کارآمدتر، سریع‌تر، با کیفیت بالاتر و با شفافیت و پاسخگویی بیشتر ارائه دهند، که نهایتاً رضایت شهروندان و اعتماد عمومی را افزایش می‌دهد.

در نهایت، یافته‌های این مقاله حاکی از آن است که بهبود فرآیندها نه یک اقدام مقطعی، بلکه یک برنامه تحول سازمانی مستمر است. رویکرد فرآیندمحور به‌عنوان چارچوبی علمی و کاربردی می‌تواند شهرداری‌ها را در مسیر ارتقای بهره‌وری، پاسخگویی به انتظارات شهروندان و تحقق اهداف توسعه شهری پایدار هدایت کند. بر اساس این تحلیل، پیشنهاد می‌شود که برنامه‌های بهبود فرآیندها با رویکردی یکپارچه، مشارکتی و مبتنی بر داده در شهرداری‌ها طراحی و اجرا شوند تا اثرگذاری آن‌ها بر بهره‌وری سازمانی و کیفیت خدمات شهری به حداکثر برسد.

منابع و مآخذ

- Boyne, G. A. (2010). Public management and performance: Research directions. Cambridge University Press.
- Davenport, T. H. (1993). Process innovation: Reengineering work through information technology. Harvard Business School Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). Public administration: An action orientation (7th ed.). Cengage Learning.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018). Fundamentals of business process management (2nd ed.). Springer.
- Hammer, M., & Champy, J. (2009). Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution. Harper Business.
- Heeks, R. (2006). Implementing and managing eGovernment: An international text. SAGE Publications.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19.
- Laudon, K. C., & Laudon, J. P. (2020). Management information systems: Managing the digital firm (16th ed.). Pearson.
- Oakland, J. S. (2014). Total quality management and operational excellence: Text with cases (4th ed.). Routledge.
- Osborne, S. P. (2010). The new public governance?. Routledge.
- OECD. (2019). Enhancing public sector efficiency: The role of information and communication technology. OECD Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis—into the age of austerity (4th ed.). Oxford University Press.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2020). Management (14th ed.). Pearson.