

درآمدی بر روش انطباق مداوم مسئله محور (PDIA) و کاربست آن در نظام حکمرانی و قانونگذاری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۷۰۱
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۲/۱۷

عنوان گزارش:

درآمدی بر روش انطباق مداوم مسئله‌محور (PDIA) و کاربست آن در نظام حکمرانی و قانونگذاری

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبری □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

تهیه و تدوین:

لیلا شمس (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

مدیر مطالعه:

حیدر نجفی‌رستاقی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

اظهار نظرکنندگان:

روح‌اله مکارم (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سارا پیرولی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. انطباق مداوم مسئله‌محور (PDIA)
۲. توانمندسازی حکومت
۳. اصلاحات نهادی
۴. ظرفیت‌سازی
۵. حکمرانی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۷/۰۹



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. مسائل اصلاحات نهادی و توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه.....	۱۲
۴. روش انطباق مداوم مسئله‌محور و توانمندسازی حکومت.....	۱۵
۵. اصول و مراحل رویکرد انطباق مسئله‌محور.....	۱۸
۶. بررسی تجربیات بین‌المللی.....	۲۵
۷. ظرفیت‌های کاربردی روش PDIA در نظام قانونگذاری.....	۳۱
۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۴
منابع و مأخذ.....	۳۶

فهرست جدول

جدول ۱. کاربردی رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور بر اساس ظرفیت‌های ساختاری مجلس شورای اسلامی.....	۳۵
---	----

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. تله‌های قابلیت: سازوکارهای شکست مداوم در پیاده‌سازی اصلاحات.....	۱۳
شکل ۲. اصول چهارگانه رویکرد انطباق تطبیق مسئله‌محور.....	۱۸
شکل ۳. نمودار استخوان ماهی برای واکاوی مسائل.....	۲۱
شکل ۴. نمایش تصویری فضای تغییر.....	۲۲
شکل ۵. نمایش فضای طراحی.....	۲۳
شکل ۶. فرایند تکرارشونده در شکل ساده.....	۲۵
شکل ۷. مدل پیشنهادی برای پیاده‌سازی رویکرد انطباق مداوم مسئله در قانونگذاری.....	۳۲



درآمدی بر روش انطباق مداوم مسئله محور (PDIA) و کاربرد آن در نظام حکمرانی و قانونگذاری

چکیده



دولت‌ها به واسطه نقش مهمی که در فرایند توسعه کشورها در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی دارند؛ با تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف برای دستیابی به اهداف توسعه و اعمال اقدامات اصلاحی مناسب گام برمی‌دارند. هرچند در سازمان‌های بین‌المللی، راهکارهایی جهت توسعه کشورها پیشنهاد می‌شود، ولی باید توجه کرد هر کشوری متناسب با اقتضانات گفت‌وگویی و فرهنگی خود نیازمند طراحی الگوها و سازوکارهای بومی پیشرفت است. بنا بر نظر پژوهشگران دولت‌ها به میزان قابلیتی که دارند می‌توانند در مسیر دستیابی به اهداف خود موفق باشند؛ لذا به منظور تقویت این قابلیت روش انطباق مداوم مسئله محور مطرح شده است. این روش بر مسئله‌محوری و ارائه راه‌حل‌های مبتنی بر ویژگی‌های بستر مورد نظر تمرکز دارد، به این معنا که راه‌حل‌ها توسط افرادی که بیشتر با مسائل و بستر مورد نظر آشنا هستند، ارائه و اجرا می‌شوند. رویکرد انطباق مداوم مسئله محور به ایجاد ظرفیت از طریق فرایند حل مسئله اشاره دارد، این رویکرد صرفاً به دنبال یافتن راه‌حل‌ها و سپس تکرار آن راه‌حل‌ها نیست؛ بلکه بر فرایند حل مسائل تأکید می‌کند و نه خود راهکارها. با توجه به مسائلی که در دستیابی به اهداف توسعه و پیشرفت در کشور ما وجود دارد در این پژوهش ضمن مروری بر ادبیات و تجارب موفق سایر کشورها به ارائه مدلی جهت اصلاح فرایند دستور کارگذاری مسائل در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی مبتنی بر این رویکرد با استفاده از ظرفیت اندیشکده‌های حکمرانی استانی و مرکز پژوهش‌های مجلس پرداخته می‌شود تا اجرای سیاست‌های توسعه و اصلاحی در زمینه‌های مختلف با نتایج قابل توجه‌تری همراه باشد.



■ بیان/شرح مسئله

تله قابلیت^۱ در دولت‌ها به وضعیتی اطلاق می‌شود که توانایی دولت برای اجرای مؤثر سیاست‌ها و ارائه خدمات ضروری، به‌رغم دریافت کمک‌های توسعه‌ای خارجی و مشارکت در اعمال اقدامات اصلاحی، به حالت سکون رفته یا رو به زوال می‌رود. این حالت می‌تواند به دلیل عوامل مختلفی رخ دهد، از جمله اینکه دولت‌ها صرفاً به دنبال تقلید هم‌شکلی هستند؛ یعنی دولت‌ها ممکن است اصلاحات یا ساختارهای نهادی تجویز شده خارجی را بدون تطبیق کامل آنها با ویژگی‌های بستر محلی خودشان اتخاذ کنند که این امر منجر به اجرای ناکارآمد آنها می‌شود و یا اینکه دولت‌ها ممکن است برای اجرای اصلاحات یا برنامه‌های پیچیده توسعه بدون ایجاد ظرفیت و زیرساخت‌های لازم تعجیل کنند که این موضوع نیز منجر به شکست یا تأثیر اندک این برنامه‌ها می‌شود. همچنین ممکن است گاهی اوقات دولت‌ها بر اعمال اصلاحات به صورت ظاهری (شکلی) بپردازند، بدون اینکه به ضعف‌های اساسی که مانع حکمرانی مؤثر می‌شود، توجه کنند.

رهایی از تله‌های قابلیت نیازمند تلاشی هماهنگ از سوی دولت‌ها، جامعه مدنی و شرکای خارجی برای رسیدگی به علل زمینه‌ای سکون دولت‌ها و ایجاد فرهنگ بهبود مستمر در حکمرانی است. برای رهایی از تله‌های قابلیت، دولت‌ها باید رویکردی جامع‌تر و سازگارتر برای اعمال اصلاحات اتخاذ کرده و بر عوامل متعددی تمرکز کنند؛ یکی از این عوامل زمینه‌سازی برای اصلاحات است؛ یعنی اصلاحات باید متناسب با چالش‌ها و فرصت‌های خاص بستر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور باشد. عامل دیگر اتخاذ رویکردی تدریجی و تکراری است؛ در این حالت اجرای اصلاحات به صورت تدریجی و مرحله‌ای انجام می‌شود تا امکان آزمایش، یادگیری و سازگاری (انطباق) را فراهم کند.

■ نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، رویکردی عملی و سازگار است که به‌طور گسترده در زمینه توسعه برای رسیدگی به مسائل و چالش‌های پیچیده استفاده می‌شود. این روش بر ارائه راه‌حلی تأکید دارد که بیشتر مبتنی بر ویژگی‌های جامعه مورد نظر هستند تا ضمن اینکه این راه‌حل‌ها متناسب با نیازهای خاص جامعه ارائه و پیاده‌سازی می‌شود در بلندمدت نیز پایدار باقی بمانند. ویژگی‌های این رویکرد؛ مسئله‌محوری، تکرار شونده‌گی و انطباق‌پذیری است. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور با تعریف واضح مسئله‌ای که باید به آن پرداخته شود آغاز می‌شود. این امر، مستلزم جمع‌آوری اطلاعات در مورد مسئله، شناسایی علل ریشه‌ای آن و درک تأثیرات آن بر جامعه است. این رویکرد، یک فرایند تکراری است، به این معنا که یک رویداد خطی یا یک‌باره نیست؛ بلکه یک چرخه مداوم از یادگیری، سازگاری و بهبود است. این امر، امکان انعطاف‌پذیری و پاسخ‌گویی را به همراه یادگیری ایده‌های جدید و مواجهه با چالش‌ها فراهم می‌کند. این رویکرد بر اهمیت انطباق‌پذیری تأکید می‌کند، به این معنا که راه‌حل‌ها به‌سادگی از یک بستر به بستر دیگری کپی نمی‌شوند؛ بلکه آنها متناسب با نیازها و واقعیت‌های خاص بستر مورد نظر هستند و این امر سبب می‌شود تا راه‌حل‌ها به‌گونه‌ای پایدار و مؤثر باشند.

تکرار یک مرحله کلیدی در انطباق مداوم مسئله‌محور است که در آن چندین راهکار شناسایی شده و پیاده‌سازی می‌شود. با مراحل تکراری می‌توان به تدریج راهکارهای قانونی را در بستر مورد نظر پیاده‌سازی کرد تا با ویژگی‌های خاص آن بستر سازگار شود. یادگیری عملی در فرایند تکرارپذیری این رویکرد گنجانده می‌شود؛ چراکه نقاط بررسی به دریافت نکاتی در مورد رویدادها و دلایل آن کمک می‌کند و مراحل بعدی براساس مطالب آموخته شده در مراحل قبلی پیش می‌روند. در روش انطباق مداوم مسئله‌محور، امتحان کردن مراحل کوچک و ایجاد کارایی بیشتر در بستر مورد نظر باعث می‌شود که مشروعیت لازم برای تکرار این روند ایجاد شده و این موضوع در بسترهای بزرگ دیگری آزمون شود و مجدداً یادگیری حاصل و از این موفقیت‌های اولیه مشروعیت بیشتری کسب شود.

استفاده از اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به منظور افزایش قابلیت دولت‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه‌ای



فرایند دستور کارگذاری مسائل مختلف در نظام قانونگذاری است؛ لذا بر این اساس به منظور اصلاح فرایند دستور کارگذاری در کمیسیون‌های مجلس و توجه به اصل مسئله‌محوری و مشارکت ذی‌نفعان مختلف توصیه می‌شود که کمیسیون‌ها از ظرفیت اندیشکده‌های استانی و مرکز پژوهش‌های مجلس استفاده بهینه کنند. از آنجاکه اندیشکده‌های استانی به‌طور مستقیم با مسائل و ذی‌نفعان محلی در حوزه‌های مختلف درگیر هستند می‌توانند با جمع‌آوری نظرات و آرای آنها با توجه به ویژگی‌های خاص زمینه‌ای در استان مورد نظر داده‌های مفیدی را در اختیار کمیسیون‌ها قرار دهند و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز می‌تواند با استفاده از ظرفیت نیروهای تخصصی پژوهشی خود به شناسایی و اولویت‌بندی مسائل بپردازد. پس از تهیه دستور کار اولیه و اخذ نظر از ذی‌نفعان مربوطه دستور کار نهایی تدوین و براساس مراحل برنامه عملیاتی وارد مرحله اجرا می‌شود. در این مرحله، اندیشکده‌های استانی نقش فعالی در نظارت بر حسن اجرای آنها دارند و با ارائه گزارش‌های بازخورد به کمیسیون‌ها می‌توانند به رفع نواقص اجرایی کمک کنند. در مرحله آخر به‌صورت دوره‌ای اثربخشی فرایند تعیین دستور کار و اجرای برنامه‌های اقدام ارزیابی می‌شود و براساس ارزیابی‌ها، نقاطی را که می‌توان فرایند تعیین دستور کار یا اجرای برنامه‌های اقدام را بهبود بخشید، شناسایی می‌شوند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای ارتقای کارکردهای مجلس شورای اسلامی مبتنی بر رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس

- ✓ اصلاح فرایند دستور کارگذاری در کمیسیون‌ها براساس مدل پیشنهادی گزارش،
- ✓ تدوین قانونی برای درگیر کردن اندیشکده‌های استانی و مرکز پژوهش‌های مجلس (با تأکید بر ظرفیت اندیشکده‌های استانی) در
- ✓ فرایند دستور کارگذاری براساس روش انطباق مداوم مسئله‌محور.

اندیشکده‌های حکمرانی استانی

- ✓ جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های محلی در حوزه مسائل استانی به‌منظور ارائه دیدگاه‌های ذی‌نفعان مختلف،
- ✓ نظارت بر اجرای برنامه‌های عملیاتی مربوط به دستور کارگذاری خاص در استان مربوطه و ارائه گزارش به کمیسیون مربوطه با
- ✓ راهبری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس

- ✓ شناسایی و اولویت‌بندی مسائل به‌منظور دستور کارگذاری با استفاده از ابزارهای مختلف پژوهشی،
- ✓ ارزیابی برنامه‌های اقدام به‌منظور سنجش آثار آنها در حوزه‌های مختلف،
- ✓ تدوین گزارش عملکرد از برنامه‌های اجرا شده به‌منظور ارائه بازخورد و یادگیری از تجارب در فرایندهای آتی دستور کارگذاری.

۱. مقدمه

امروزه سرعت تغییرات محیطی آن قدر بالاست که دولت‌ها برای اینکه از آهنگ توسعه و پیشرفت عقب نمانند به طور مداوم باید برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌هایشان را مورد بازنگری و ارتقا قرار دهند.

موضوعات مرتبط با توسعه از مهم‌ترین موضوعات مطرح در چندین دهه اخیر بوده و مبنای برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تمامی جوامع شناخته می‌شود. توسعه، آرمان ملی و مردمی تمامی کشورهاست و بر این اساس همه دولت‌ها تمایل دارند تا ظرفیت و توان مادی و معنوی و انسانی کشورشان افزایش یابد تا در پناه این ظرفیت‌ها و توانایی‌های به وجود آمده کشوری قدرتمند و سرفراز در جامعه جهانی داشته باشند. در توسعه سعی می‌شود موانع و چالش‌های پیش‌روی کشور مشخص و برطرف شود [۱]. با وجود این بسیاری از طرح‌های اصلاحی و برنامه‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه موفقیت‌آمیز نبوده‌اند و نتوانسته‌اند به اهداف مورد نظر نائل شوند. مطالعات نشان داده آنچه در مسیر اصلاحات و اجرای برنامه‌های معطوف به پیشرفت و توسعه در کشورهای در حال توسعه اختلال ایجاد می‌کند به قابلیت‌های دولت‌هایشان مربوط می‌شود.

کشورها به اندازه‌ای توسعه یافته هستند (یعنی از شکوفایی اقتصادی، برابری اجتماعی و حاکمیت سیاسی مناسب برخوردارند) که قابلیت لازم را برای اجرا داشته باشند. مداومت در کسب این قابلیت، وجه تمایز جوامع توسعه یافته و در حال توسعه است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه و سازمان‌های درون آنها در تله قابلیت گرفتار شده‌اند و نمی‌توانند وظایفی را که از آنها خواسته می‌شود انجام دهند و انجام هر روزه همان وظایف نیز کاری از پیش نمی‌برد، بلکه اوضاع را بدتر می‌کند. حتی اگر همه افراد مربوطه درباره مقصد و مسیر مناسب رسیدن به این اهداف توافق کلی داشته باشند؛ ناتوانی در اجرای عملی راهبرد انجام کارها نشان می‌دهد که اغلب کاری که شایان توجه باشد انجام نمی‌شود؛ یعنی با وجود همه زمان، پول و تلاشی که صرف می‌شود اهداف محقق نمی‌شوند [۲].

در کشور ما وضعیت مشابهی با سایر کشورهای در حال توسعه وجود دارد. کشور ما در حدود دهه ۳۰ شمسی اقدام به تهیه برنامه توسعه کرده و بر این اساس سابقه ۷۰ ساله در برنامه‌ریزی توسعه در کشور داریم و لذا در میان کشورهای در حال توسعه از پیشگامان تدوین برنامه‌های توسعه هستیم، ولی با وجود تدوین ۱۲ برنامه ملی توسعه و اکنون که در سال ۱۴۰۴ نیز در ابتدای برنامه هفتم توسعه هستیم به بسیاری از اهداف این برنامه‌ها دست نیافته‌ایم. پیشنهادی که در ادبیات برای رفع این چالش وجود دارد، رویکرد انطباق مداوم مسئله محور است.

انطباق مداوم مسئله محور یک فرایند مؤثر ابتکاری است که به دولت‌ها و سازمان‌های مختلف در توسعه ظرفیت حل مسائل پیچیده کمک می‌کند. این رویکرد، یک چارچوب مرحله به مرحله است که مسائل را به دلایل ریشه‌ای آنها تفکیک می‌کند، نقاط ورودی را شناسایی کرده، راهکارهای احتمالی را جستجو می‌کند، اقدامات لازم را انجام می‌دهد و براساس درس‌هایی که از اقدامات عملی می‌گیرد به اصلاح پرداخته و مجدداً اقدام می‌کند. فرایند پویا و حلقه‌های بازخورد سختگیرانه این رویکرد به سازمان‌ها در یافتن راهکارهای مناسب برای شرایط هر بستر مورد نظر کمک می‌کند.

هرچند نوع مسائلی که در دستور کار مجلس قرار دارد بعضاً ملی، بین‌المللی و عام هستند، ولی در این گزارش آنچه مورد توجه پژوهشگران بوده است، کاربری روش انطباق مداوم مسئله محور مبتنی بر ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای است، هرچند در مسائل ملی نیز شکست این مسائل در زیست‌بوم محلی و ادراک ریشه‌ها و تمایزات شکل‌گیری مسئله در هر کدام از مختصات جغرافیایی و منطقه‌ای ایران حائز اهمیت است و از این رو در سطح مسائل ملی نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. شایان ذکر است که تشکیل و توسعه اندیشه‌های حکمرانی استانی، با هدف تمرکززدایی و تمرکز بر مسائل محلی و مبتنی بر یک ساختار غیررسمی پیش‌بینی شده و بیشتر جنبه مشورتی دارد. بر این اساس آنچه در این گزارش مدنظر است فعال‌سازی ظرفیت‌های محلی منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی در راستای احصای مسائل واقعی و یادگیری مستمر سازوکارها در فرایند دستور کارگذاری مجلس شورای اسلامی است. همچنین آنچه زمینه‌ساز توجه



پژوهشگران این گزارش است، غفلت از ظرفیت‌های درون‌زا در مسیرهای توسعه‌ای در کشور در سال‌های اخیر و اهمیت نقش بازیگران و کنشگران محلی و منطقه‌ای در پیشبرد اهداف توسعه‌ای در کشور است. بر این اساس نقطه ثقل توجه در این گزارش، توجه به ابعاد محلی منطقه‌ای برنامه‌ریزی و قانونگذاری در کشور و شناسایی مشارکتی مسائل از پایین‌به‌بالا و یادگیری مستمر در این فرایند است. در این جا لازم است تأکید شود که هرچند رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به‌عنوان رویکردی محلی در توانمندسازی دولت و حکومت مطرح شده، ولی چالش‌ها و انتقاداتی را نیز به همراه داشته است. یکی از این چالش‌ها، عدم توجه به ریسک‌های این فرایند نظیر به حاشیه رفتن رویکردهای آینده‌نگرانه و جامع در برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای است. بر این اساس خاطر نشان می‌شود که این رویکرد، به‌عنوان سازوکاری مکمل در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه‌ای کشور و ذیل منطق کلی برنامه‌های قانونی کشور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد می‌شود نه به‌عنوان سازوکاری مجزا از رویه‌های برنامه‌های توسعه‌ای در کشور. لذا در این گزارش، ضمن مروری بر پیشینه‌های پژوهشی و سیاستی مرتبط با این رویکرد به تشریح مفهوم و اصول روش انطباق مداوم مسئله‌محور (PDIA) به‌منظور توانمندسازی حکومت پرداخته و نیز مروری بر تجربه موفق سایر کشورها در استفاده از این رویکرد در حوزه‌های مختلفی چون آموزش، پزشکی و بودجه می‌شود. در پایان به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های این رویکرد در نظام قانونگذاری توصیه‌هایی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. پیشینه پژوهشی

در این بخش، مروری بر برخی از مهم‌ترین پژوهش‌های صورت گرفته درخصوص رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور می‌شود. در پژوهشی بیان شده که بسیاری از اصلاحات بخش دولتی بدون بهبود عملکرد، صرفاً اشکال دولتی را تغییر می‌دهند که این امر عمدتاً به این دلیل است که این کشورها، سازوکارهایی را اتخاذ می‌کنند که با بسترهای آنها تناسب ندارد و نیز فاقد استراتژی سازگاری مؤثر با این بستر است. این پژوهش بیان می‌کند که اگر اصلاحات مطابق رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور دنبال شوند، می‌توانند مؤثرتر واقع گردند. این پژوهش با توصیف یک مطالعه اقدام‌پژوهی که در آن از رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور برای تسهیل اصلاح فرایند در بخش قضایی موزامبیک استفاده شده است، به چنین سؤالی پاسخ و نشان داده که چگونه این رویکرد، عوامل موجود در بستر را نشان می‌دهد که مانع از موفقیت اصلاحات می‌شوند و نیز پیشرفت مداوم (تکرار شونده) حول این عوامل، به ارائه راه‌حل‌های کاربردی منجر می‌شود [۳].

مطالعه دیگر در این زمینه، موفقیت اقدامات اصلاحی در کشورهای مختلف را براساس دو نظریه رقیب بررسی می‌کند. در این پژوهش، این نظریه‌ها «تغییر راه‌حل و رهبر محور» و «انطباق مداوم مسئله‌محور» نامیده می‌شوند. این پژوهش از تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از یک نظرسنجی موردی شامل ۳۰ مورد از برنامه‌های نوآوری دانشگاه پرینستون برای جوامع موفق استفاده می‌کند. عمده شواهد حاصل از این مطالعه از رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور پشتیبانی می‌کند و به‌نظر می‌رسد این رویکرد، مسیر وسیع‌تری را برای اعمال موفقیت‌آمیز اصلاحات فراهم می‌کند [۴].

در پژوهشی دیگر به‌منظور رهایی از تله قابلیت حکومت‌ها در اعمال اصلاحات، رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور براساس چهار اصل پیشنهاد می‌شود:

اول، این رویکرد بر حل مسائل محلی تمرکز می‌کند.

دوم، به دنبال ایجاد یک محیط لازم برای تصمیم‌گیری است که انحراف مثبت و آزمایش را تشویق می‌کند.

سوم، این آزمایش را در حلقه‌های بازخوردی قرار می‌دهد که یادگیری تجربی سریع را تسهیل می‌کند.

چهارم، مجموعه‌های گسترده‌ای از عوامل و بازیگران را فعالانه درگیر می‌کند تا این اطمینان حاصل شود که اصلاحات قابل دوام، مشروع، مرتبط و قابل پشتیبانی هستند [۵].

مطالعه دیگری که در این زمینه انجام گرفته، به ارزیابی رویکرد انطباق مداوم مسئله محور برای اصلاح مدیریت مالی عمومی در شش کشور آفریقایی پرداخته است. داده‌های اولیه جمع‌آوری شده حاصل ترکیبی از مصاحبه‌ها، مشاهدات مشارکتی و نظرسنجی است. رویکرد انطباق مداوم مسئله محور به شناسایی کاستی‌های اصلاحات و کمک‌های فنی در کشورهای در حال توسعه می‌پردازد و بر راه‌حل‌های محلی برای مسائل محلی تأکید می‌کند که از طریق آزمایش و سازگاری به دست می‌آیند. یافته‌ها نشان می‌دهد که این رویکرد، نتایج قابل قبولی را در کوتاه‌مدت ارائه می‌دهد، به‌ویژه در مواردی که کنشگران بانفوذ و تیم‌های تخصصی در زمینه خاصی مشارکت دارند. این رویکرد برای توسعه توانایی کارکنان، مهارت‌های قابل انتقال و توانمندسازی محلی برای حل مسائل محلی بسیار خوب عمل می‌کند، بنابراین به‌طور بالقوه به اصلاحات اثربخش در آینده منجر می‌شود [۶].

۲-۲. پیشنهاد سیاستی و قانونی

مرور نکات مهم در ادبیات نشان داد که رویکرد انطباق مداوم مسئله محور می‌تواند به ارتقای قابلیت دولت‌ها در انجام اصلاحات کمک کند؛ لذا استفاده از اصول آن در قانونگذاری می‌تواند منجر به تدوین سیاست‌هایی شود که در توسعه و پیشرفت موفقیت‌آمیز خواهند بود؛ به همین منظور، لزوم اصلاح فرایندهای قانونگذاری مجلس شورای اسلامی احساس می‌شود که مفاد آن باید در [قانون آیین‌نامه داخلی مجلس](#) منعکس شود که این موضوع در بخش پایانی گزارش در قالب مدلی ارائه شده است. در این بخش، به‌مرور برخی سیاست‌ها و قوانینی پرداخته می‌شود که می‌تواند به پیاده‌سازی اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله محور کمک کند. به‌منظور استفاده از اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله محور در نظام قانونگذاری می‌توان به [بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری](#) اشاره کرد که براساس این بند رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوائح و طرح‌های قانونی با تأکید بر عوامل زیر انجام می‌گیرد:

- ✓ قابل اجرا بودن قانون و قابل‌سنجش بودن اجرای آن،
 - ✓ معطوف بودن به نیازهای واقعی،
 - ✓ شفافیت و عدم ابهام،
 - ✓ بیان شناسه تخصصی هر یک از لوائح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن،
 - ✓ ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون،
 - ✓ ثبات، نگاه بلندمدت و ملی،
 - ✓ جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری.
- تمام این موارد به ویژگی‌های مسئله‌محوری، جلب مشارکت ذی‌نفعان و یادگیری و بازخورد در رویکرد انطباق مداوم مسئله محور اشاره دارد.

در [ماده \(۷۶\) فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور](#)؛ برخی از وظایف و اختیاراتی که برای شورای اسلامی روستا تشریح شده به اجرایی شدن اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله محور در زمینه بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی کمک می‌کند از جمله:

- ✓ بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود در روستا و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در این زمینه‌ها و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط،
- ✓ جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولین اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا فعالیت می‌کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آنها،
- ✓ تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور،
- ✓ نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا،
- ✓ همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات،



- ✓ ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی.
- ✓ جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی.
- همچنین در ماده (۷۹) فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور نیز با استفاده از وظایفی که برای شورای اسلامی شهر تعیین شده می‌توان به کاربرست اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور کمک کرد از جمله:
 - ✓ بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط، نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نشود،
 - ✓ همکاری با مسئولین اجرایی، نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان،
 - ✓ برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط.

۳. مسائل اصلاحات نهادی و توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه

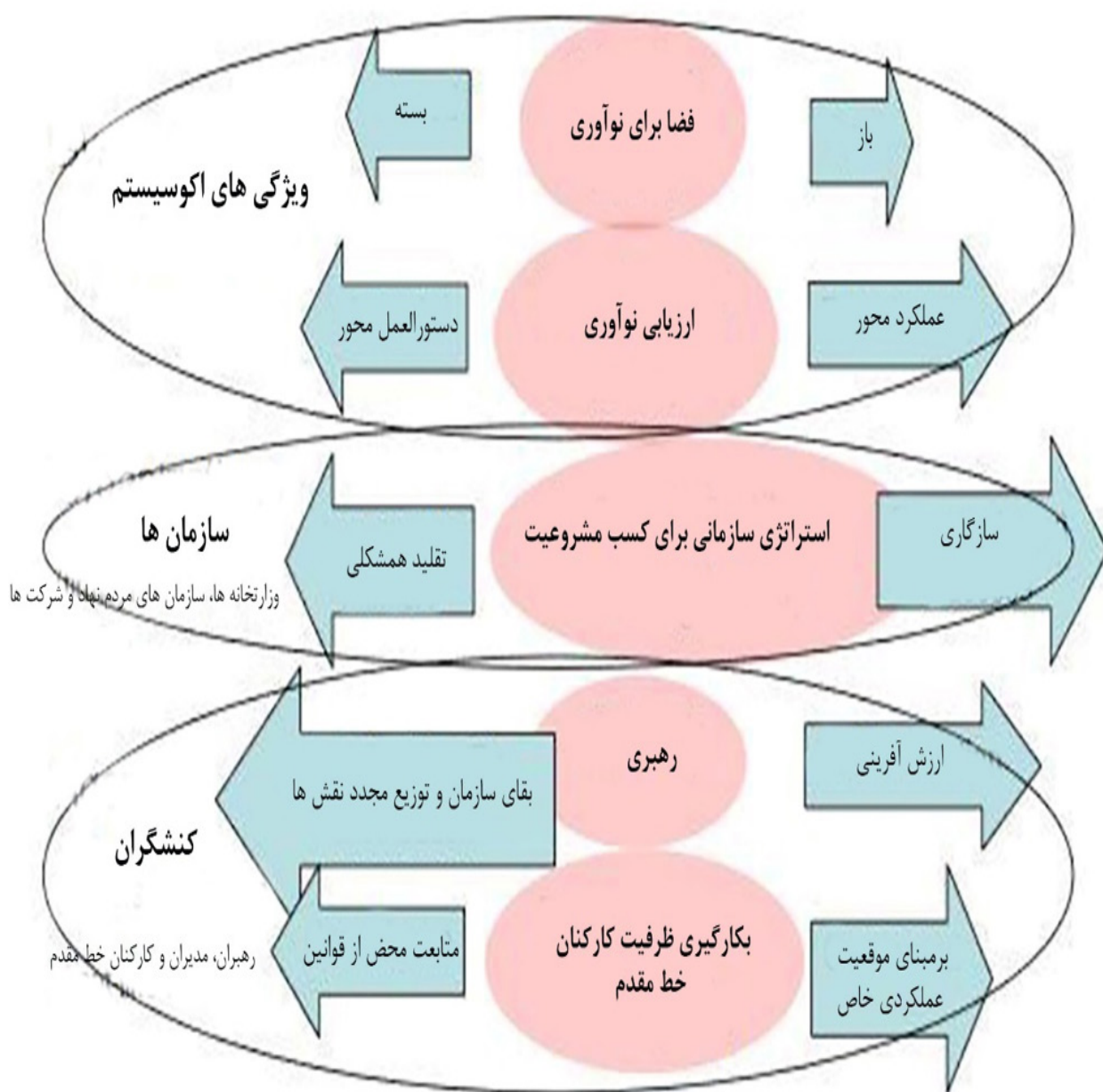
هزینه‌های مالی زیادی به‌منظور اعمال اصلاحات نهادی برای بهبود عملکرد حکومت‌ها در کشورهای در حال توسعه صرف شده است. متأسفانه، بسیاری از حکومت‌ها به‌رغم این اصلاحات همچنان ناکارآمد هستند [۷]. افراد بسیاری که در حوزه توسعه حضور فعال دارند اعم از سیاستمداران، مقامات دولتی، سازمان‌های مردم‌نهاد، کارشناسان سازمان ملل و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و پژوهشگران این حوزه زمان و تلاش زیادی را صرف بحث و اقدام درباره سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها می‌کنند؛ اما در واقعیت آنچه تعیین‌کننده اصلی عملکرد است قابلیت اجرایی بودن این سیاست‌ها و برنامه‌هاست. امروزه بسیاری از حکومت‌ها قابلیت یک‌سویه دارند؛ یعنی قابلیت پیشنهاد کردن مکرر و طبق روال همیشگی سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها را دارند، اما قابلیت اجرای آنها را ندارند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که حتی هنگامی که دولت‌ها سیاست‌های دقیقاً یکسانی را اقتباس کرده‌اند دستاوردها در کشورهای مختلف بسیار متفاوت بوده و از شکست قطعی تا موفقیت کامل را شامل می‌شود [۲].

بسیاری از اصلاحات بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه نتوانستند عملکرد حکومت‌ها را بهبود بخشد. این موضوع عمدتاً بدان جهت است که اصلاحات راهکارهای جدیدی را معرفی می‌کنند که مطابق با شرایط بستر این کشورها نیستند. به عبارتی فرایندهای طرح‌هایی که ساختار چنین اصلاحاتی را شکل می‌دهند به مصلحان کمک نمی‌کند تا عوامل زمینه‌ای را که امکان اعمال موفق اصلاحات را تضعیف می‌کند در نظر گیرند و به آنها پاسخ مناسبی دهند (این عوامل زمینه‌ای مثلاً می‌توانند شامل مقاومت سیاسی یا محدودیت‌های ظرفیتی باشد که هنگام آماده‌سازی پروژه‌ها از دید مدیران پنهان می‌ماند یا دست‌کم گرفته می‌شود). در نتیجه، چنین پروژه‌هایی یا به‌طور کامل شکست می‌خورند یا اشکال جدیدی مانند قوانین یا سیستم‌های مدیریتی را ایجاد می‌کنند که قابل کاربرد یا مفید نیستند. در نتیجه مسائلی که در ابتدای امر نیازمند اصلاحات بوده، همچنان حل نشده باقی می‌ماند و حکومت‌ها قابلیت و ظرفیت بیشتری نسبت به قبل از اعمال اصلاحات کسب نمی‌کنند [۷]. اصلاحات بخش عمومی به‌عنوان پاسخی برای رفع چالش‌های ظرفیتی در دولت‌هاست. در واقعیت نهادهای دریافت‌کننده این اصلاحات از نظر شکل تغییر می‌کنند، اما تغییرات عملکردی مشهودی در آنها مشاهده نمی‌شود. در این حالت، اعمال مجموعه‌ای از مداخلات و اصلاحات صرفاً در برگزاری دوره‌های مختلف آموزشی خلاصه می‌شود؛ ولی در واقع این دوره‌های آموزشی به‌رغم صرف هزینه‌های زیاد به اصلاحات مشهودی در عمل منجر نمی‌شود. اندروز^۲ (۲۰۱۱) این پدیده را تله قابلیت^۳ مطابق شکل ۱ می‌نامد. از نظر او نهادهای دولتی تمایل دارند در این تله

1. Skewed Capabilities
2. Andrews
3. Capability Trap

به دام بیفتند. زیرا اکوسیستم عملکردی آنها معمولاً ابتکارات عمل را محدود کرده و نوآوری را طلب نمی‌کند و فقط تمایل به حفظ بقا در سیستم را دارد. بنا بر نظر اندروز (۲۰۱۱)، اصلاحات در ابتدای امر و در مرحله برنامه‌ریزی می‌خواهد نتایج موفقیت‌آمیزی را به بار آورد. زیرا قصد دارد که در یک سطح خاص مداخله کرده تا یک سیستم عملکردی جدید را در سطح نهادی معرفی کند، ولی این امر در واقعیت محقق نمی‌شود [۸].

شکل ۱. تله‌های فابلیتی: سازوکارهای شکست مداوم در پیاده‌سازی اصلاحات [۸]





مداخلات توسعه را می‌توان در سه سطح مطابق شکل ۱ تجزیه و تحلیل کرد:

۱. کنشگران (نمایندگان) در خط مقدم و در موقعیت‌های رهبری؛

۲. سازمان‌هایی که این نمایندگان در آنها مشغول به کار هستند؛

۳. اکوسیستم سازمان یا محیط.

در هر دسته‌بندی شکل ۱، قطب‌های رفتاری (برای کنشگران و سازمان‌ها) یا شرایط (در اکوسیستم‌ها) نشان داده شده است. کارکنان خط مقدم به صورت روزانه در مورد متابعت محض از قوانین (یا حتی انحرافات منفی) و عملکرد مثبت بر مبنای موقعیت خاصی تصمیم‌گیری می‌کنند. رهبران و مدیران باید انتخاب کنند که منافع شخصی یا سازمانی خود را دنبال کنند یا به دنبال ارزش‌آفرینی در داخل سازمان باشند. سازمان‌ها به دنبال آن هستند که چگونه و از کجا مشروعیت لازم را برای بقا و پیشرفت کسب کنند و میان فشارهای وارده برای هم‌شکلی و سازگاری با انتظارات خارجی تعادل خود را حفظ کنند، به گونه‌ای که بر عملکرد آنها تأثیری نگذارد. در سطح اکوسیستم، حوزه‌های متنوعی از سازمان‌ها، شیوه‌های ضمنی و صریح ارزیابی تغییرات و نوآوری را تعیین می‌کنند. در این شرایط، ارزیابی تغییرات می‌تواند صرفاً بر اساس دستورالعمل‌های ثابتی باشد که فعالیت‌های مناسب و صحیح را تشریح می‌کند (دستورالعمل محور)، یا ارزیابی به دنبال شواهدی از بهبود عملکرد باشد (عملکرد محور). در این سطح، مسئله دیگری که بروز می‌کند و بر فضای ایجاد شده برای ابتکار عمل اثر می‌گذارد این است که: سیستم‌های بسته موجب محدودیت ابتکار عمل و نوآوری می‌شوند و اجازه ظهور رویکردهای جدید را نمی‌دهند، ولی در عوض سیستم‌های باز نوآوری را تسهیل می‌کنند [۵].

زمانی که شرایط خاص در هر سطحی، تصمیمات و رفتارها را در سمت چپ شکل ۱ تقویت می‌کند، کشورهای مختلف به دام تله‌های قابلیت می‌افتند، در نتیجه یک تعادل سطح پایین به وجود می‌آید؛ یعنی زمانی که اکوسیستم سازمان به گونه‌ای است که در آن ابتکار عمل بر مبنای مطابقت با دستورالعمل‌ها سنجیده شود و نه بر مبنای بهبود در عملکرد، در این حالت، فضای ابتکار عمل و نوآوری محدود شده و در نهایت کاهش پیدا می‌کند. در چنین شرایطی، سازمان‌ها، استراتژی‌های «تقلید هم‌شکلی»^۱ را اتخاذ می‌کنند تا صرفاً شبیه به سازمان‌های موفق به نظر برسند؛ یعنی مدیران به جای تشویق ایده‌ها، محصولات و راه‌حل‌های جدید، به دنبال بقای سازمانی، جذب بودجه‌های مستمر و پیروی از استانداردهای خارجی مشروعیت هستند و این در حالی است که کارکنان خط مقدم به دلیل نگرانی که درباره ارباب‌رجوع و شهروندانی که به آنها خدمت می‌کنند دارند استراتژی انطباق معمول^۲ را انتخاب می‌کنند (که البته این موضوع در بهترین حالت رخ می‌دهد و در بدترین شرایط ممکن است منجر به فساد مالی یا تخلف از قوانین شود). واقعیت آن است که وقتی «تله قابلیت»^۳ به وجود آمد، هیچ انگیزه‌ای و غالباً هیچ امکانی برای سازمان، رهبر یا کارکنان خط مقدم برای انجام اقدامات اصلاحی وجود نخواهد داشت [۵].

سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که راه‌حل خروج از این تله قابلیت در کشورهای در حال توسعه چه می‌تواند باشد؟

اندر روز (۲۰۱۱) رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور^۴ را به‌عنوان جایگزین مناسبی برای رویکردهای سنتی اصلاحات در مقابله با تله قابلیت پیشنهاد می‌کند که بسیاری از کشورهای در حال توسعه در این تله به دام می‌افتند. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور با ایده تقلید محض از یک رویکرد و عدم توجه به ابتکارات عمل و نوآوری مخالف است و واکاوی مسائل را در مرکز روند اصلاحات قرار می‌دهد، به طوری که طراحان اصلاحات بعد از هر آزمون، تکرار و انطباق، مسئله را بازبینی کرده و بر زمینه گسترده‌تری تمرکز کنند تا بتوانند مداخلات درستی را انجام دهند. طراحان اصلاحات تمایل دارند با بررسی اینکه یک مسئله پس از حل به چه صورتی خواهد بود، راهکارهای مناسبی را تدوین کنند و با هر آزمون و تکرار، میزان حل مسئله را بسنجند تا به‌طور گسترده با خود مسئله انطباق داشته باشد. این رویکرد باعث می‌شود طراحان اصلاحات به ادراک درستی از: ۱. زمینه و بستر اصلاحات، ۲. محتوای اصلاحات، ۳. مشارکت کنشگران و ۴. ارزش اصلاحات نائل شوند [۸].

نتایج مطالعات انجام شده بر روی تله‌های قابلیت نشان می‌دهد که اصلاحات می‌توانند حتی در پیچیده‌ترین حکومت‌ها نیز نفوذ

1. Isomorphic Mimicry Strategies
2. Routine Compliance
3. Capability Trap
4. Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)

عملکردی بیشتری داشته باشند و این امر زمانی محقق می‌شود که مصلحان رویکردهای غیرسنتی را برای اعمال اصلاحات اتخاذ کنند. به عبارتی اصلاحات در صورتی مطابق با شرایط بستر مورد نظر هستند که:

۱. بر مبنای مسائلی باشند که کنشگران در آن بستر خاص به آنها اهمیت می‌دهند،
۲. به صورت مکرر ارائه شوند. برای مثال با یک فرایند مرحله به مرحله که در آن، ایده‌ها آزمون شده و از تجربیات گذشته برای سازگاری ایده‌ها با فضای موجود استفاده می‌شود. تکرار؛ یک ابزار مؤثر برای نشان دادن عوامل زمینه‌ای (برای نمونه تأثیرات سیاسی و محدودیت‌های ظرفیتی) است که با توجه به واقعیت‌های موجود در بستر مورد نظر منجر به ارائه راهکارهای قابل توجهی می‌شود [۳].

۴. روش انطباق مداوم مسئله محور (PDIA) و توانمندسازی حکومت

مطالعات صورت گرفته توسط مت اندروز^۱ درباره «محدودیت‌های اصلاحات نهادی در توسعه» مباحث عمده‌ای را در کشورهای در حال توسعه درباره دلایل شکست اصلاحات مطرح کرده است. پیشنهاد او رویکرد جدید انطباق مداوم مسئله محور برای انجام اصلاحات، به منظور دستیابی به اصلاحات و بهبودهای پایدار در عملکرد با ایجاد ظرفیت‌سازی انطباقی^۲ برای تغییر است. رویکرد انطباق مداوم مسئله محور به این موضوع اشاره می‌کند که اصلاحات نهادی باید بر حل مسائل از طریق فرایندهای تغییر تدریجی متمرکز شوند که لیندبلوم^۳ (۱۹۵۹) آن را «انجام کار با وجود اشتباه» می‌نامد و مک کای^۴ (۲۰۰۲) این روند را یک رویکرد آهسته و تدریجی برای حل مسئله می‌داند که در آن مسائل به مثابه راهنمایی در مسیر یافتن راهکارها به شمار می‌روند. در اصل، اصلاحات تدریجی گام به گام فرصت‌های ارزشمندی را برای بهره‌مندی از تجارب گذشته فراهم می‌کند که این امر ابداع راه‌حل‌های جدید را تسهیل کرده و مصلحان را تشویق می‌کند تا این راه‌حل‌ها را با شرایط خاص بستر خود تطبیق دهند [۹]. رویکرد انطباق مداوم مسئله محور به ایجاد ظرفیت از طریق فرایند حل مسائل اشاره دارد، این رویکرد صرفاً به دنبال یافتن راه‌حل‌ها و سپس تکرار آن راه‌حل‌ها نیست، بلکه بر فرایند حل مسائل تأکید می‌شود و نه خود راهکارها. امروزه سازمان‌های موفق از این روش برای کسب قابلیت پیاده‌سازی اصلاحات و تغییرات و حفظ این قابلیت‌ها بهره می‌برند. این کار ساده یا بدون مخاطره و چالشی نیست، اما در نهایت می‌تواند رویکرد پایدارتری باشد. زیرا در آن مشروعیت در فرایندهای تغییر وارد می‌شود که ترکیب پیوسته‌ای از «برندگان» و «بازندگان» را ایجاد می‌کند. به عبارتی رویکرد انطباق مداوم مسئله محور یک «تکنیک» یا «روش» نیست، بلکه توصیف مجموعه‌ای از اصول است که از مشاهده موفقیت‌ها و شکست‌ها در زمینه‌ها و رشته‌های مختلف از جمله اداره امور عمومی استنتاج می‌شود [۱۰].

رویکرد انطباق مداوم مسئله محور می‌تواند به تمرکز ذهن بر روی یک مسئله خاص یا مجموعه‌ای از مسائل کمک کند، نه اینکه صرفاً بر روی حوزه‌های موضوعی کلی (مانند حکمرانی) یا بر مجموعه‌ای از فرضیات از پیش ساخته شده تمرکز کند تا ببیند اصلاحات چه نتایجی خواهند داشت. این رویکرد می‌تواند به تغییر مدل‌های ذهنی مدیران کمک کند که صرفاً تمایل دارند چالش‌های توسعه را از لنز نقصان‌ها ببینند؛ یعنی به مقایسه ضمنی نهادها در کشورهای در حال توسعه با نهادهای کشورهای توسعه‌یافته بپردازند تا شکاف‌ها و ناکارآمدی‌ها را بیابند و برای آن برنامه‌ریزی کنند. در این حالت برنامه‌ریزی صرفاً بر اساس الگوبرداری از سایر کشورها انجام می‌شود و فقط تلاش می‌شود تا شیوه‌های موفق سایر کشورها را در کشور خود پیاده کنند. مشکل اصلی این موضوع که چالش‌های توسعه را از لنز نقصان‌ها ببینیم این است که فرض می‌شود مشکل از ظرفیت‌هاست. یعنی که اگر حکومتی بتواند برای مثال ظرفیت یک نیروی پلیس یا یک وزارتخانه دولتی را تقویت کند، آنگاه خدمات را با کارایی بیشتری ارائه خواهد داد، در صورتی که در واقعیت این اتفاق رخ نمی‌دهد [۱۱].

1. Matt Andrews
2. Building adaptive capacity
3. Lindblom
4. McCay



رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور بر مسائل متمرکز است (و نه راهکارها) و به ایجاد ظرفیت سازمان‌ها برای تعریف و اجرای استراتژی، تاکتیک‌ها و عملیات در بستر محلی کمک می‌کند. این بدان معناست که بهترین شیوه‌ها و راه‌حل‌ها از بسترهای متفاوت دیگر به‌عنوان راه‌حل‌های آماده مورد استفاده قرار نمی‌گیرند؛ بلکه در اینجا به نقش عوامل زمینه‌ای و مشارکت افراد درگیر در بستر مورد نظر برای ایجاد جریانی پایین‌به‌بالا از ایده‌ها و راهکارها و اقدامات تأکید می‌شود. به بیان دیگر، وقتی توانایی تحلیل و واکاوی مسائل را با ظرفیت محلی و بهترین شیوه‌های جهانی داشته باشیم و به‌طور مداوم به یادگیری و انطباق توجه کنیم، آنگاه فرایند ساختاریافته حاصل به کشور کمک می‌کند تا با چالش‌ها مواجه شده و با توجه به مسائل، ظرفیت و توانایی بیشتری کسب شود [۴]. بسیاری از نظریه‌پردازان معتقدند که رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به‌خصوص در مواجهه با مسائل بگرنج^۱ روش مناسبی خواهد بود. مسائل بگرنج، نیاز به تعاملات گسترده‌ای دارد که مختص شرایط هر بستر است و برای رسیدگی به آنها باید از فناوری‌های جدیدی استفاده کرد. مسائل بگرنج متفاوت از مسائلی چون تعیین نرخ سود بانک مرکزی هستند که نیازمند سطوح بالایی از تخصص است، اما نیاز به درگیری و مشارکت کنشگران مختلف را ندارد [۶].

پیش‌فرض رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور این است که اصلاحات و تغییرات موفقیت‌آمیز معمولاً با واکاوی مسئله ایجاد می‌شود نه ارائه یک راهکار؛ محتوای این اصلاحات با فرایند آزمایش و آزمون و خطا نمایان می‌شود که در آن چندین کنشگر نقش‌های رهبری مختلفی را ایفا می‌کنند و راهکارهای ترکیبی متناسب با زمینه خاص را ارائه می‌دهند. اولین استدلال این است که اصلاحات نهادی زمانی موفقیت‌آمیز هستند که بر مبنای مسائلی ایجاد شوند که مردم محلی به آنها توجه نشان می‌دهند. ایده این موضوع آن است که مسائل می‌توانند یک شرایط اضطراری را به وجود بیاورند که نیازمند ایجاد تغییرات است و باید به این آگاهی رسید که ضررهای ناشی از بروز مسئله بیشتر از زیان‌های مورد انتظار مرتبط با اعمال تغییرات و اصلاحات خواهد بود. با تمرکز بر مسئله می‌توان به ضعف‌های ساختارهای مختلف توجه کرد و به مصلحان درباره نحوه مقابله با آنها آموزش داد. این تمرکز بر مسئله به دلیل جستجوی گزینه‌های مناسب قابل اجرا برای رفع مسئله است تا این اطمینان حاصل شود که راهکارها مطابق با شرایط واقعی بستر مورد نظر هستند. این نحوه تفکر منجر به بروز مفروضات و انتظاراتی در مورد شروع فرایند اصلاحات موفق می‌شود [۴].

اعمال تغییراتی که به نتایج مطلوبی منجر می‌شود مستلزم این موضوع است که در ابتدای امر مسئله به‌درستی شناسایی شود. شناسایی صحیح مسئله تمایل به اعمال تغییرات را افزایش می‌دهد و یک فرایند تغییر مبتنی بر مسئله را به وجود می‌آورد. همچنین این رویکرد بر نگرش «انجام کار با وجود اشتباهات» در فرایند اصلاحات تأکید می‌کند. این امر نشان می‌دهد که اصلاحات به‌صورت تدریجی بوده و با چندین مرحله نمایان می‌شوند که از طریق آن مصلحان یاد می‌گیرند که چه عواملی در این مسیر مؤثر هستند و چرا؟ و لذا بر این اساس امکان ایجاد ظرفیت‌هایی برای معرفی سازوکارهای جدید و دستیابی به نتایج کوتاه‌مدت برای افزایش موفقیت اعمال تغییرات مهیا می‌شود. این روند «جستجو و متناسب‌سازی» شامل تمرکز بر مسائل و واقعیت‌های موجود در بستر است، به طوری که گزینه‌های مرتبط با اصلاحات به مسائلی توجه دارند که از نظر سیاسی حائز اهمیت بوده و با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های موجود عملی هستند. انتظار می‌رود که این راهکارها با فرایند مباحثه و آزمون به دست بیایند. براساس این دیدگاه این فرضیه مطرح می‌شود که اصلاحات موفقیت‌آمیز از طریق فرایند آزمایش پدیدار می‌شود. زیرا عوامل کلیدی مسئله را پیدا می‌کند و با شرایط زمینه آن را متناسب می‌سازد. لذا این انتظار می‌رود که محتوای اصلاحات از طریق فرایند آزمایش و آزمون و خطا تعیین شود [۴].

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به‌مثابه رویکردی برای مدیریت انطباقی^۲ است که غالباً در فرایندهای اصلاحات حکومتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. ساختار اصلی آن با همه رویکردهای مشابه تقریباً مشترک است، یعنی شامل تکرارهای زمانی مرحله ایده‌پردازی از تفکر طراحی و ادراک سیاسی می‌شود. برنامه توانمندسازی‌سازی حکومت توسط تیم متخصصانی در هاروارد بر مبنای رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور انجام شده و تعدادی پروژه را نیز در سراسر جهان اجرایی کرده است. تیم مذکور این رویکرد را به شکل‌های مختلفی به اشتراک گذاشته است که شامل دوره‌هایی درباره دستورالعمل رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، تدوین یک کتاب و ارائه یک مجموعه ابزار است. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به سطوح پایین توانمندی‌ها و قابلیت‌های حکومتی کشورهای

1. Wicked Problem
2. Adaptive Management

در حال توسعه و عدم موفقیت برنامه‌های کمک‌رسانی توسعه توجه می‌کند که سعی در اصلاح نهادها داشته‌اند. هنگامی که برنامه‌های اصلاحی «بهترین شیوه» را از خارج به نهاد‌های رسمی منتقل می‌کند، این اصلاحات صرفاً به شبیه‌سازی تغییرات کمک می‌کند (یعنی اصلاحات به‌ظاهر تغییرات را سبب می‌شوند)، اما کمتر به واقعیت‌های زمینه‌ای می‌پردازند و لذا تغییرات بسیار کمی را در عملکردها در واقعیت به وجود می‌آورند [۱۲]. برای مثال می‌توان به این نکته اشاره کرد که در اروپا، فرایند ملت‌سازی بومی و تدریجی اتفاق افتاد و کاتسکی^۱ این فرایند را سیاست نوسازی از درون می‌نامد. او تحول تدریجی جوامع اروپای غربی را از قرن ۱۱ به بعد مطالعه کرد و دریافت که این تحول تدریجی به‌وسیله مردم آن جوامع صورت گرفته و برخاسته از درون آن جوامع بوده است. از این‌رو زمان طولانی‌تری برای سازگاری قشرهای مختلف جامعه با آن تغییرات فراهم کرد و شوک تغییر ناگهانی را کاهش داد. از طرف دیگر کشورهای در حال توسعه با نوسازی از برون که توسط بیگانگان یا افراد محلی و یا هر دوی آنها صورت می‌گیرد مواجه‌اند که مستلزم گسستن ناگهانی پیوندهای گذشته سنتی آنهاست. اگرچه میزان دخالت عوامل داخلی و خارجی در فرایند نوسازی آسان نیست، چون همیشه عوامل خارجی و داخلی در این فرایند حضور دارند، ولی نکته مهم آن است که نوسازی سریع نشئت گرفته از خارج که چشم‌اندازی متداول کشورهای در حال توسعه است دشواری‌ها و مخاطراتی دارد [۱۳]. اگر در جوامع در حال توسعه نیروهای درون‌زا به‌اندازه کافی قوی باشند، جامعه با تفکیک مناسب ساختارهای خود به دنبال حفظ استقلال سیاسی خود خواهد بود. - یعنی اجازه می‌دهد تا نخبگان خود فرایند تغییر را هدایت کنند- اما اگر نیروهای درون‌زا ضعیف باشند، جامعه تحت حاکمیت یک نخبه خارجی (استعمار) قرار می‌گیرد که تغییرات ساختاری را بر مردم تحت سلطه خود تحمیل می‌کند. الگو و ترتیب وقوع تحولات بسیار متفاوت است و نتایج متفاوتی را به دنبال دارد؛ به‌طوری‌که هزینه‌های دولت معمولاً سریع‌تر از درآمد ملی افزایش می‌یابد. چنین تحولاتی پیامدهای عمده سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، فکری و فنی را نیز به همراه دارد [۱۴].

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به این موضوع تأکید می‌کند که اصلاحات نهادی مستلزم مشارکت مجموعه وسیعی از کنشگران است. مشارکت افراد به‌صورت انفرادی کافی نیست و حتی گروه‌های کوچکی از کنشگران خاص نیز برای حل مسائل کافی نیستند. کارکردهای متعددی برای آگاهی دادن درباره نیاز به تغییر، معرفی ایده‌های جدید برای هدایت اصلاحات، ایجاد انگیزه و صدور مجوزهای لازم برای اعمال اصلاحات و موارد دیگر مورد نیاز است. این کارکردها، معمولاً توسط کنشگران مختلف در موقعیت‌های متفاوت در شبکه‌های اصلاحات ارائه می‌شوند. با توجه به این موضوع، فقط در صورتی که مجموعه متنوعی از کنشگران مانند نخبگان، کنشگران محلی و افراد در موقعیت‌های مختلف جغرافیایی مشارکت کنند، اصلاحات به‌طور موفق اعمال می‌شود. پس فرضیه برآمده از چنین تفکری این است که اصلاحات موفقیت‌آمیز توسط گروهی از کنشگران هدایت می‌شود که کارکردهای مختلفی برای انجام اصلاحات دارند. می‌توان انتظار داشت که چندین نفر نقش‌های عملکردی کلیدی را در فرایند اصلاحات ایفا کنند. در این رویکرد بر جستجو و تطبیق و متناسب‌سازی راهکارها براساس شرایط بستر تأکید و در آن اشاره می‌شود که فرایندها زمانی موفق خواهند بود که راهکارها ترکیبی از ویژگی‌های مختلف داخلی و خارجی را داشته باشند و نه اینکه فقط شبیه‌سازی و کپی‌برداری از ایده‌های دیگر کشورها باشد [۴]. از منظر نقش کنشگران خارجی در رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، اندروز (۲۰۱۳) استدلال می‌کند که برای تأثیرگذاری بر اصلاحات نهادی، کنشگران خارجی نیز می‌توانند در این فرایند مشارکت داشته باشند و عوامل انگیزشی، نمایندگانی و رابط‌هایی را پرورش دهند که از نقش خود در کمک به تغییرات نهادی آگاه بوده و این نقش‌ها را به مؤثرترین شکل ممکن اجرا می‌کنند. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور با رویکرد «راه‌حل و تغییر رهبر محور»^۲ (SLDC) متفاوت است. در رویکرد راه‌حل و تغییر رهبر محور؛ راهکارها به‌طور کامل از قبل شناسایی می‌شوند و یک رهبر، فرایند را با بهترین راهکار عملی هدایت می‌کند. اندروز (۲۰۱۳) خاطر نشان می‌کند که رویکرد SLDC زمانی مؤثر واقع می‌شود که اصلاحات به‌صورت فنی باشند و به‌تناسب با ویژگی‌های بستر مورد نظر نیازی نداشته باشند، اما رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور مسیر گسترده‌تری را به سمت اعمال اصلاحات مثبت فراهم می‌کند [۱۵].

اوستروم^۳ (۲۰۰۸) خلاصه‌ای از رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور را این‌چنین عنوان می‌کند: «در این رویکرد باید گزینه‌های جدیدی را تولید کرد و انتخاب راهکارهای جدید و قدیمی از میان آنها به صورتی می‌گیرد که می‌توانند در یک بستر خاص موفق باشند.

1. Kautsky
2. Solution and leader-driven change' (SLDC) approach
3. Ostrom



استدلال اصلی بر این اساس است که گزینه‌های جدید منجر به عملکرد بهتری می‌شوند که این نمایانگر یک فرضیه اساسی است که اصلاحات موفق می‌توانند راهکارهای ترکیبی را به وجود بیاورند که در آنها ایده‌های جدید از داخل و خارج با هم ترکیب شده و با بستر موجود متناسب‌سازی می‌شوند. در این شرایط، اصلاحات نهایی به‌صورت ترکیبی از آثار مختلف هستند که بهترین دستورالعمل‌ها و ایده‌های داخلی را نیز دربردارند [۴].

۵. اصول و مراحل رویکرد انطباق مسئله‌محور

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، شیوه‌ای مؤثر برای پشتیبانی از اصلاحات بخش عمومی است. در این رویکرد، تأکید می‌شود که مسائل باید به‌صورت محلی شناسایی شده و به شیوه‌ای تکراری توسط ذی‌نفعان محلی حل‌وفصل شوند. تمرکز بر مسائل محلی شناسایی شده با راهکارهای محلی به انتقاد از رویکردهای «بالا به پایین» در توسعه پاسخ می‌دهد. رویکردهای بالا به پایین با کمک‌های فنی شناخته می‌شود که اغلب توسط کارشناسان خارجی ارائه می‌شود که دانش محلی کمی دارند. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور بر مبنای چهار اصل اساسی است که در شکل ۲ مشاهده می‌شود [۶]. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور بر اساس این فرض است که کنشگران در کشورهای در حال توسعه، مانند مقامات دولتی باید راهکارهای داخلی را برای مسائل خود ارائه دهند و ظرفیت خود را در این فرایند بهبود بخشند. در حالی که بیشتر پژوهشگران بر روی بخش انطباق مداوم PDIA تمرکز کرده‌اند، ولی ماهیت مسئله‌محوری آن در مقایسه با رویکرد راهکار محوری توسعه اهمیت بیشتری دارد. برای افرادی که قصد استفاده از این رویکرد را دارند، در جعبه‌ابزار PDIA یک رویکرد گام‌به‌گام توضیح داده شده است که به مدیران کمک می‌کند تا مشکلات خود را به دلایل اصلی تقسیم کنند و نقاط ورودی را شناسایی کرده و راه‌حل‌های ممکن را جستجو و اقدامات لازم را انجام دهند و آموخته‌های خود را بیان کرده و سپس مجدداً اقدامات لازم را انجام دهند. این یک فرایند پویا با حلقه‌های بازخورد فشرده است که به مدیران امکان می‌دهد تا راه‌حل‌هایی برای مسائل خود خلق کنند که متناسب با بستر محلی آنهاست [۱۶].

شکل ۲. اصول چهارگانه رویکرد انطباق مسئله‌محور [۱]

۱. راه‌حل‌های بومی برای مسائل بومی

گذار از راه‌حل‌های از پیش تعیین شده به شناسایی و بیان مسائل واقعی و بومی که نیاز به حل دارند.

۲. ارائه راه‌حل‌های مسئله‌محور

ایجاد محیط‌هایی در داخل و بین بخش‌های سازمانی که آزمایش و ارائه راه‌حل‌ها را تشویق می‌کند.

۳. تلاش، یادگیری، تکرار، انطباق

ترویج یادگیری تجربی فعال از طریق ارائه بازخوردهای منظم مبتنی بر شواهد که انطباق را سبب می‌شود.

۴. مقیاس‌سازی از طریق انتشار

درگیر کردن چندین کنشگر برای اطمینان از مرتبط بودن، مشروع بودن و عملی بودن اصلاحات

5-1. اصول چهارگانه رویکرد انطباق مسئله محور

رویکرد انطباق مداوم مسئله محور یک رویکرد یادگیری از طریق اقدام بوده که اصول چهارگانه آن به شرح زیر است:

5-1-1. اصل اول: ارائه راه‌حل‌های بومی برای مسائل بومی

به جای آنکه از راهکارهای از پیش تعیین شده استفاده شود، تمرکز اصلی در رویکرد انطباق مداوم مسئله محور بر مسائل خاص بومی است که توسط بازیگران بومی که معمولاً شامل مقامات دولتی می‌شوند درک و اولویت‌بندی می‌شود. این مرحله، شامل فرایندی است که متخصصان آن را «ساختار بندی مسئله» می‌نامند که براساس گفتگو میان گروهی از ذی‌نفعان شکل می‌گیرد که در مورد مسائل مشخصی که برای آنها مهم است به توافق می‌رسند و می‌خواهند آن مسائل را حل کنند. مرحله بعدی شامل تفکیک مسائل و یافتن علل ریشه‌ای آنهاست. مشاوران می‌توانند در مرحله اولیه به‌عنوان کارشناس عمل کنند، اما بیشتر بر نقش آنها به‌عنوان تسهیلگر این فرایند تأکید می‌شود [۱۶].

5-1-2. اصل دوم: ارائه راه‌حل‌های مسئله محور

مطابق این اصل، یک محیط اعمال اختیار در داخل سازمان‌ها یا میان سازمان‌های مختلف ایجاد می‌شود که به انجام آزمایش کمک می‌کند. در این حالت چندین مداخله سریع و کوچک توسط مقامات دولتی انجام می‌شود تا به جنبه‌های خاصی از مسائل بزرگ‌تر توجه نشان دهند. به دلیل آنکه مداخله تجربی اول کوتاه‌مدت است، لذا چه این مداخله موفقیت‌آمیز باشد و چه به شکست بینجامد؛ منجر به یادگیری عمیقی در بازیگران بومی نمی‌شود. این موفقیت‌های سریع و زود هنگام یا «انحراف مثبت» صرفاً مخالفان اصلاحات را آرام و افراد درگیر در اعمال اصلاحات را ترغیب می‌کند که به همین مسیر ادامه دهند [۱۶].

5-1-3. اصل سوم: تلاش، یادگیری، تکرار، انطباق

در این مرحله تکرار تجربی، یادگیری از طریق بازخورد و انطباق سریع تا زمانی ادامه پیدا می‌کند که یک راهکار اجرایی شناسایی شود [۱۶].

5-1-4. اصل چهارم: مقیاس‌سازی از طریق انتشار

مطابق این اصل، مجموعه گسترده‌ای از کنشگران باید در روند اعمال اصلاحات مشارکت داشته باشند، به طوری که اصلاحات نه تنها باید در همه سطوح، مرتبط و قانونی و مشروع باشد، بلکه باید از نظر سیاسی نیز مورد حمایت قرار گرفته و در سطح گسترده‌تری نیز قابل اجرا باشد [۱۶]. اصل مقیاس‌سازی از طریق انتشار با تشویق کنشگران در سراسر بخش‌ها/سازمان‌ها برای اتخاذ راه‌حل‌های نوظهور و مشارکت در روند اصلاحات همراه است. مشارکت گسترده به تدریج با نشان دادن نتایج درگیری افراد مختلف امکان‌پذیر است و نه با دستوردهی و اصول از بالا به پایین. ایده ایجاد اختیار و گسترش محیط اعمال اختیار در بین گروهی از ذی‌نفعان نقش مهمی در رویکرد PDIA دارد. اعمال اصلاحات موفق، نیازمند افرادی است که توانایی امتحان کردن مسائل جدید و دور شدن از کارهای روزمره را داشته باشند. این اصلاحات در ابتدای امر توسط یک کنشگر، اجرایی می‌شود که معمولاً سطح مدیریت ارشد را مانند سرپرست، جانشین/دستیار سرپرست، دبیر امور مالی یا مدیر بودجه شامل می‌شود؛ سپس انتظار می‌رود که محیط اعمال اختیار در طول زمان رشد کند و در نتیجه محرکی برای اعمال اصلاحات و افزایش مشروعیت و پذیرش آن به وجود آید. دستیابی به چنین محیطی لازم است، اما این روند می‌تواند بسیار چالش‌انگیز باشد. چراکه توزیع اختیار، ساختارهای غیررسمی اختیار و برنامه‌هایی که در دامنه‌های مختلف اختیار اجرا می‌شوند، حفظ یک محیط اعمال اختیار را چالش‌برانگیز می‌سازند [۱۶].

5-2. مراحل رویکرد انطباق مداوم مسئله محور

براساس اصول چهارگانه رویکرد انطباق مداوم مسئله محور می‌توان به تشریح مراحل آن پرداخت.

رویکرد انطباق مداوم مسئله محور با تعریف مسئله شروع می‌شود (به جای شروع با یک راه‌حل تحمیلی) و سپس آن مسئله را تفکیک می‌کند تا علل ریشه‌ای آن مشخص شود و کنشگرانی که به اعمال اصلاحات کمک می‌کنند نیز در بخش اصلی این فرایند مدنظر قرار می‌گیرند. در این حالت، راهکارها اغلب در چارچوب مسئله شناسایی می‌شوند، نه اینکه «بهترین راهکارها» از خارج مسئله



مطرح شود. سپس چندین راهکار بالقوه در چرخه‌های عملکردی کوتاه‌مدت آزمایش شده و نتایج مرتبط با آنها ارزیابی و این موضوع تا زمان حل شدن مسئله تکرار می‌شود [۱۲]. به عبارتی اگر مسئله مورد نظر حل شده باشد به انتشار و مقیاس‌بندی نتایج مورد نظر پرداخته می‌شود و اگر مسئله حل نشده باشد انطباق و تکرار به یک سطح/مرحله دیگر ادامه پیدا می‌کند [۴]. یعنی از اینجا چرخه مجدداً با شناسایی مراحل جدید آغاز می‌شود. هنگامی که یک راه‌حل قابل اجرا پیدا شد، مقیاس‌پذیری از طریق انتشار یک مرحله دیگری است که به آن اضافه می‌شود [۱۶]. در ادامه به توضیح این مراحل پرداخته می‌شود.

1-2-5. مرحله اول: شناسایی و واکاوی مسئله

در نگاهی ساده، مسئله را می‌توان هرگونه بلا تکلیفی و سرگردانی یا یک فاصله و شکاف دانست. گاه مسئله؛ فاصله‌ای است بین آنچه در وضع موجود داریم با آنچه می‌خواهیم به‌عنوان وضع مطلوب داشته باشیم. گاهی اوقات مسئله مانعی است که بر سر راه تحقق اهدافمان قرار گرفته یا اینکه عاملی است که حرکت ما را دچار مشکل می‌کند و درهم‌آمیختگی و آشفتگی را پیش می‌آورد. در برخی شرایط، مسئله نشانه‌های پنهانی از آینده‌ای نامطلوب است که خود را نشان می‌دهد [۱۷]. به‌زعم پژوهشگران، مسائل فرصت‌هایی برای بهبود و نوآوری هستند و رویکردهای حل مسئله و شناسایی فرصت‌های نوآوری با یکدیگر پیوند خورده‌اند.

با توجه به این مطلب می‌توان دو رویکرد عمده گروه‌محور و مسئله‌محور را برای حل مسائل بیان کرد:

در رویکرد گروه‌محور تمرکز روی گروه است. یعنی ابتدا گروه‌هایی برای افزایش مدیریت مشارکتی تشکیل شده و سپس این گروه‌ها به دنبال شناسایی مسائل و فرصت‌های بهبود می‌شوند.

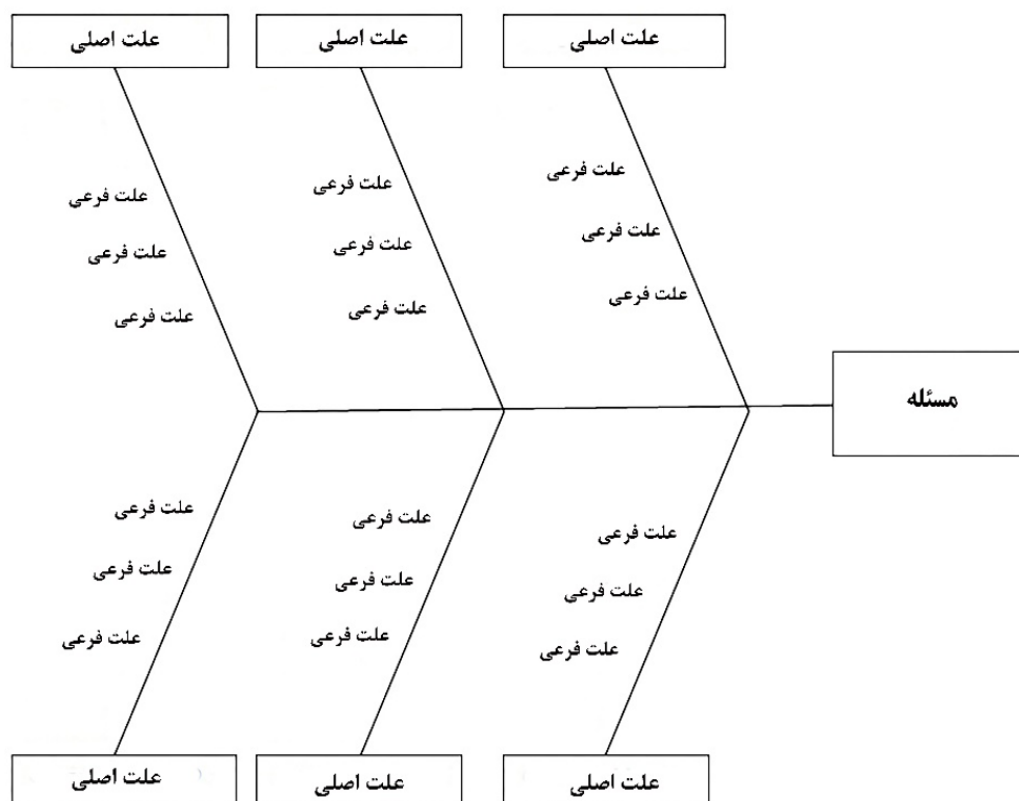
در رویکرد مسئله‌محوری تمرکز بر روی مسئله قرار دارد. به این معنا که در ابتدا مسائلی شناسایی و سپس با آگاهی از وجود این مسائل، گروه‌هایی برای حل آنها تشکیل می‌شوند [۱۸]. شایان ذکر است که در روش انطباق مداوم مسئله‌محور بر رویکرد مسئله‌محوری تأکید می‌شود.

می‌توان چنین استدلال کرد که این مرحله شامل شناسایی و چارچوب‌بندی مسائل بر مبنای شرایط مختلف با توجه به نیاز به اعمال تغییراتی در دستورالعمل‌های اجتماعی، سیاسی و اداری است. فرایند چارچوب‌بندی مسئله شامل جمع‌آوری کنشگران کلیدی اعمال تغییرات برای پاسخ به چهار سؤال است: «مسئله چیست؟»، «چرا مهم است؟»، «برای چه کسانی مهم است؟»، «چه کسانی باید بیشتر به این مسئله توجه داشته باشد؟» و «چگونه؟» آیا ما آنها را وادار می‌کنیم که بیشتر به آن توجه کنند؟». نکته مهم این است که در اصل و عمل به این موضوع دقت شود که چه کسی به این سؤالات پاسخ می‌دهد (و مسئله را چارچوب‌بندی می‌کند). در اصل، باید از پویایی واکاوی مسئله در جمع‌آوری دیدگاه‌های افراد مختلف آگاه شد و افرادی که از نظر سیاسی قدرتی ندارند (ولی به‌طور بالقوه از این مسائل آگاهی دارند) را مورد توجه قرار داد. در عمل، باید اطمینان یافت که افرادی که به تقویت مراحل بعدی در فرایند تغییر کمک می‌کنند نیز در این رویکرد نقش داشته باشند. حل اختلاف نظرات افراد مختلف مستلزم گنجاندن همه افراد (که عمدتاً در قدرت نیستند) و تصمیم‌گیرندگان (که عمدتاً در قدرت هستند) خواهد بود. مهم‌تر از همه، این افراد همگی درون بستر مورد نظر برای اعمال تغییرات هستند (به‌طوری که این فرایند نمی‌تواند توسط افراد خارجی انجام شود، بلکه باید کسانی را درگیر کند که مستقیماً تحت تأثیر تغییرات قرار می‌گیرند). پاسخ به سؤالات باید همیشه با شواهد و مدارک همراه باشد تا کنشگران مختلف را در مورد اعتبار آنها متقاعد سازد و افراد گروه را توانمند کند تا بتوانند قدرتی برای بیان مسئله داشته باشند و دیگران را نیز متقاعد سازند [۱۹].

در واکاوی مسئله در فرایند انطباق مداوم مسئله‌محور؛ یک مسئله پیچیده به دلایل ریشه‌ای خود تفکیک می‌شود. در نتیجه یک مسئله دشوار به اجزای کوچک و قابل مدیریتی تقسیم می‌شود که ادراک واقعی را درباره اصلاحات واقعی در کوتاه‌مدت ایجاد می‌کند. یکی از ابزارهای اصلی برای این مرحله نمودار استخوان ماهی است که به گروه‌ها امکان تبیین مسئله و رسیدن به درک مشترکی از مسئله را می‌دهد. هر استخوان بزرگ نمایانگر دلیل اصلی مسئله است و استخوان‌های کوچک دلایل فرعی را شرح می‌دهند [۲۰]. برای شناخت مسائل در خط‌مشی‌گذاری مهم‌ترین و کاربردی‌ترین روش، تجزیه و تحلیل استخوان ماهی یا روش تحلیل علت معلولی است. این روش توسط ایشیکاوا^۱ به‌منظور مشارکت کارکنان در شناخت و حل مسائل سازمانی ارائه شد. از آنجاکه اساس خط‌مشی‌گذاری

نیز تبیین ارتباط متقابل بین مسائل مختلف و در نهایت ایجاد راه‌حل‌هاست؛ لذا روش استخوان ماهی در فرایند خط‌مشی‌گذاری نیز کاربرد دارد. این روش بیشتر به دنبال ایجاد روابط بین علت و معلول است و از طرفی می‌تواند در تمامی سازوکارهای حل مسئله به کار گرفته شود. در این روش، علت‌های اصلی از ادبیات تحقیق یا نتایج سایر پژوهش‌ها مشخص شده و در شاخه‌های اصلی نمودار قرار داده می‌شوند؛ سپس مجدد این علت‌های اصلی مورد بررسی قرار گرفته و علت‌های فرعی و جزئی‌تری شناسایی می‌شوند و به وسیله شاخه‌های فرعی ذیل علت اصلی مربوطه مطابق شکل ۳ جانمایی می‌شود [۲۱].

شکل ۲. نمودار استخوان ماهی برای وادای مسائل [۲۲]



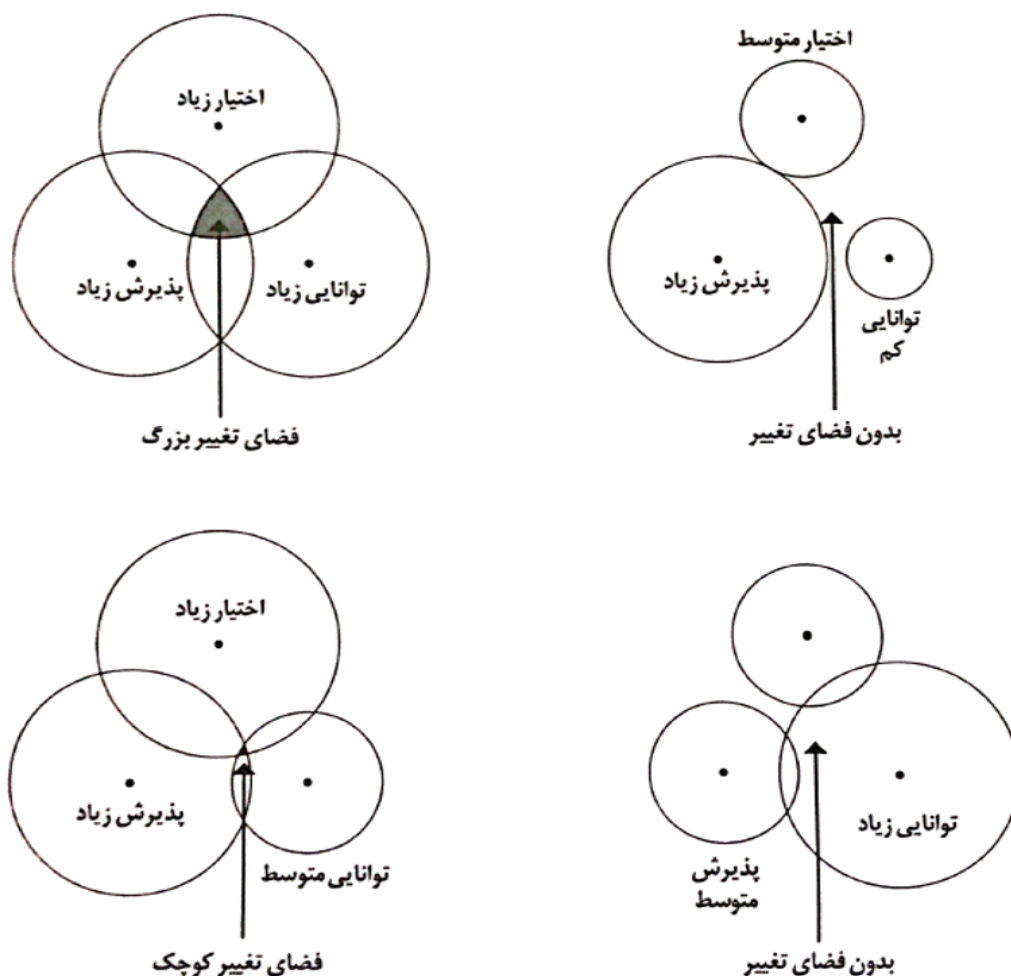
2-2-5. مرحله دوم: تحلیل فضای تغییر سه‌گانه

بعد از اینکه در مرحله قبل مسائل با استفاده از نمودار ایشیکاوا به علل شکل‌دهنده خود تفکیک شد؛ در این مرحله «تحلیل فضای تغییر سه‌گانه»^۱ برای هر علت انجام می‌شود تا بتوان موقعیت فضای اصلاحات را شناسایی و بررسی کرد که بهترین ترتیب فعالیت‌ها به چه صورتی خواهد بود. تحلیل فضای تغییر سه‌گانه شامل پرسیدن سه سؤال اصلی درباره اختیار، پذیرش و توانایی است. یعنی محیط اعمال اختیار به چه صورتی به نظر می‌رسد؟ آیا اختیارات مداخله در این شرایط خود را نشان می‌دهند؟ برای موفقیت و پیش رفتن باید چه مجوزهایی را دریافت کرد؟ چه نوع توانایی‌هایی برای پیشرفت واقعی مورد نیازند؟ این فضای تغییر به عوامل زمینه‌ای بستگی دارد که عمدتاً بر موفقیت سیاست‌ها و اصلاحات اثر می‌گذارند و فعالیت‌های سیاسی یا اصلاحاتی افراد را شکل می‌دهند. ماهیت تکرارشونده روش انطباق مداوم مسئله‌محور می‌تواند در این زمینه بسیار مفید باشد. زیرا به یادگیری مداوم درباره محیط اعمال اختیار کمک می‌کند (در همه شرایط و همه زمان‌ها، شخص باید از خودش این سؤال را بپرسد که از این محیط چه نکاتی را آموخته است) [۲۳]. با علم به این نکته که هر علت اصلی و علت‌های فرعی زیرمجموعه آن اساساً یک نقطه قابل توجه جداگانه

1. Triple a Change Space Analysis

هستند، تحلیل فضای تغییر به خط‌مشی‌گذاران نشان می‌دهد که باید از کجا شروع کنند. علت‌های با فضای تغییر بزرگ در اصطلاح انطباق مداوم مسئله‌محور به‌عنوان نقاط ورودی شناخته می‌شوند. سه عامل اختیار، پذیرش و توانایی بر شکل فضای تغییر در هر حوزه ای تأثیر می‌گذارد. اختیار «به حمایت مورد نیاز برای اعمال اصلاحات یا تغییر خط‌مشی‌ها یا ایجاد ظرفیت عمومی (اعم از سیاسی، قانونی، سازمانی و شخصی) اشاره دارد». پذیرش «نشان‌دهنده میزانی است که تا چه حد افرادی که تحت تأثیر اصلاحات یا تغییر خط‌مشی‌ها قرار می‌گیرند، نیاز به تغییر و پیامدهای تغییر را می‌پذیرند». توانایی «بر جنبه عملی اعمال اصلاحات یا تغییر خط‌مشی‌ها تمرکز دارد و نیاز به انواع منابع اعم از مالی، زمان، مهارت و موارد مشابه را نشان می‌دهد» [۲۰]. هنگامی که این عوامل سه‌گانه اختیار، پذیرش و توانایی را در ارتباط با هر بُعد علی مسئله مورد نظر تبیین می‌کنیم؛ فضاهای تغییر متفاوتی مطابق شکل ۴ به دست می‌آید. برای مثال فضای تغییر بزرگ اجازه حضور فعال و مداخله کنشگران مربوطه را در مسئله مورد نظر فراهم می‌کند و در فضای تغییر کوچکتر، امکان حضور جدی و فعال کنشگران در ابعاد فرعی مسئله سخت‌تر می‌شود [۲].

شکل ۴. نمایش تصویری فضای تغییر [۲]



3-2-5. مرحله سوم: ارائه راهکارها در فضای طراحی

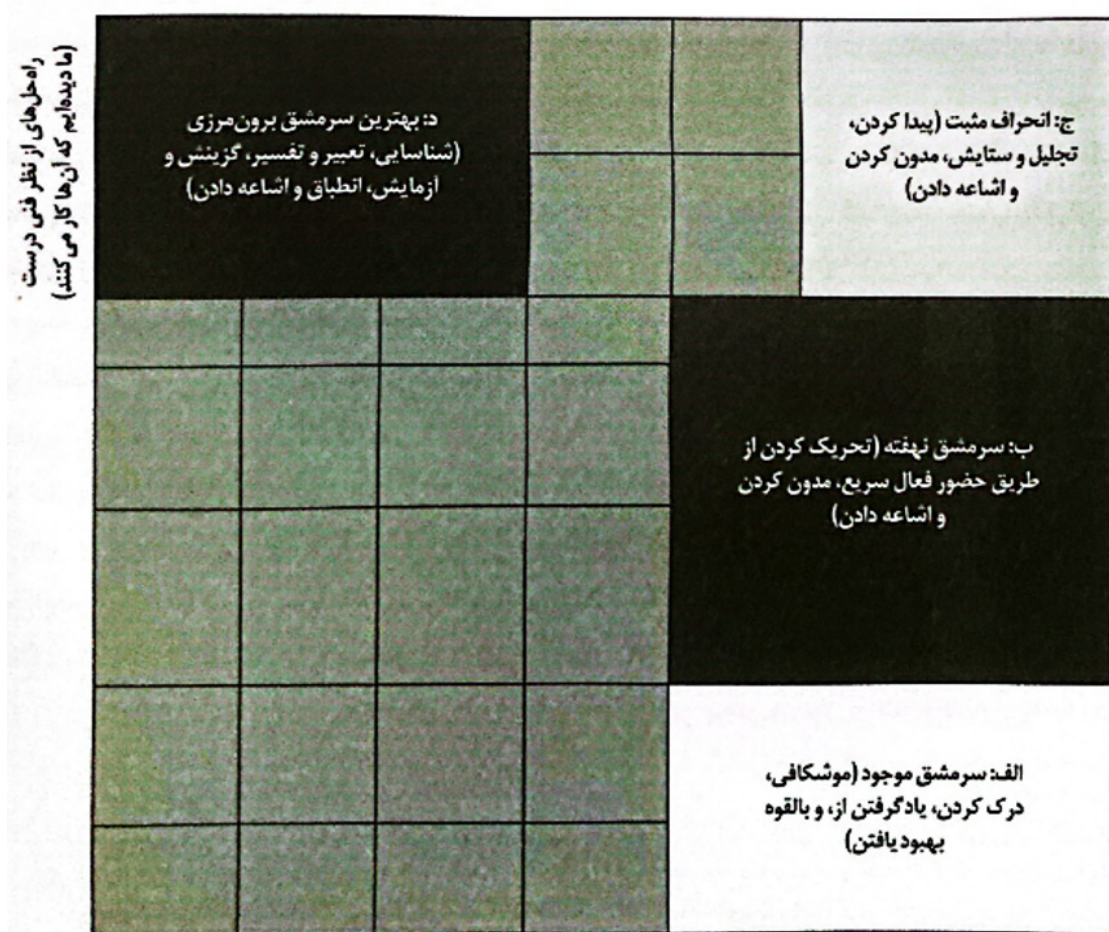
بیشتر طرح‌های اصلاحات شامل دو حالت می‌شود:

الف) یک بستر موجود وجود دارد که کارها در حال حاضر در آن انجام می‌شود. یعنی افرادی که در این بستر هستند می‌دانند چگونه کار کنند، اما مسئله هنوز حل نشده باقی مانده است؛

ب) بهترین سرمشق‌ها در سایر بسترها وجود دارد که گمان می‌رود بتوانند مسائل مشابه را در بسترهای دیگر حل کنند، اما نمی‌دانیم آنها را در بستر مدنظر چگونه اجرایی سازیم؛ در این حالت اصلاح و تغییر خط‌مشی‌ها اغلب شامل جایگزین کردن سرمشق‌های جاری درونی با بهترین سرمشق‌های بیرونی است، اما در روش انطباق مداوم مسئله محور گزینه‌های بیشتری در اختیار عاملان تغییر قرار دارد. به عبارتی اصل کلیدی این روش به دنبال بدیل‌های متعدد گشتن و آزمایش کردن آنهاست. در این حالت عاملان تغییر؛ ایده‌ها را براساس فضای طراحی در شکل ۵ به صورت زیر ارائه می‌دهند [۲]:

الف) سرمشق موجود نخستین حوزه در فضای طراحی است که در گوشه سمت راست شکل قرار دارد. سرمشق موجود فرصتی را برای درس گرفتن مهیا می‌کند. چراکه افراد به این آگاهی می‌رسند که چه چیزی در بستر مورد نظر نتیجه می‌دهد و چه چیزی نتیجه نمی‌دهد و چرا؟

شکل ۵. نمایش فضای طراحی [۲]



از نظر اداری و سیاسی قابل اجرا بودن (ما می‌دانیم چگونه آن‌ها را انجام دهیم)



ب) سرمشق نهفته مجموعه‌ای از ایده‌های بالقوه و قابلیت‌های دولت با توجه به واقعیت‌های اداری و سیاسی است که در این بستر امکان‌پذیر بوده؛ اما لازمه پدیدار شدن آنها مقداری توجه و تمرکز است. این توجه می‌تواند به شکل مداخله‌هایی با نتایج سریع ظاهر شود. به این صورت که به گروه‌هایی از کنشگران مرتبط یک چالش داده می‌شود تا مسئله مدنظر یا بخشی از آن را در یک دوره زمانی معین بدون داشتن منابع جدید حل کنند.

ج) ناهنجاری مثبت سومین حوزه‌ای است که عاملان تغییر می‌توانند به دنبال ایده‌های خط‌مشی‌گذاری و اصلاحی باشند. ناهنجاری مثبت به ایده‌هایی مربوط می‌شود که پیش‌تر در بستر تغییر به اقدام تبدیل شده‌اند (بنابراین امکان‌پذیر هستند) و نتایج مثبتی دارند (مسئله را حل می‌کنند و بنابراین از نظر فنی نیز صحیح هستند)، اما به شکل هنجار در نیامده‌اند (بنابراین ایده ناهنجار هستند).

د) بهترین سرمشق بیرونی قلمرو ایده‌نهایی است که در هر فضای طراحی به‌عنوان امری بديهی تلقی می‌شود. این قلمرو پر از ایده‌های بیرون از بستر تغییر است که هرکسی می‌تواند ببیند. اینها اغلب نخستین مجموعه ایده‌هایی هستند که خط‌مشی‌گذاران به آنها دقت می‌کنند و آنها را پیشنهاد می‌دهند.

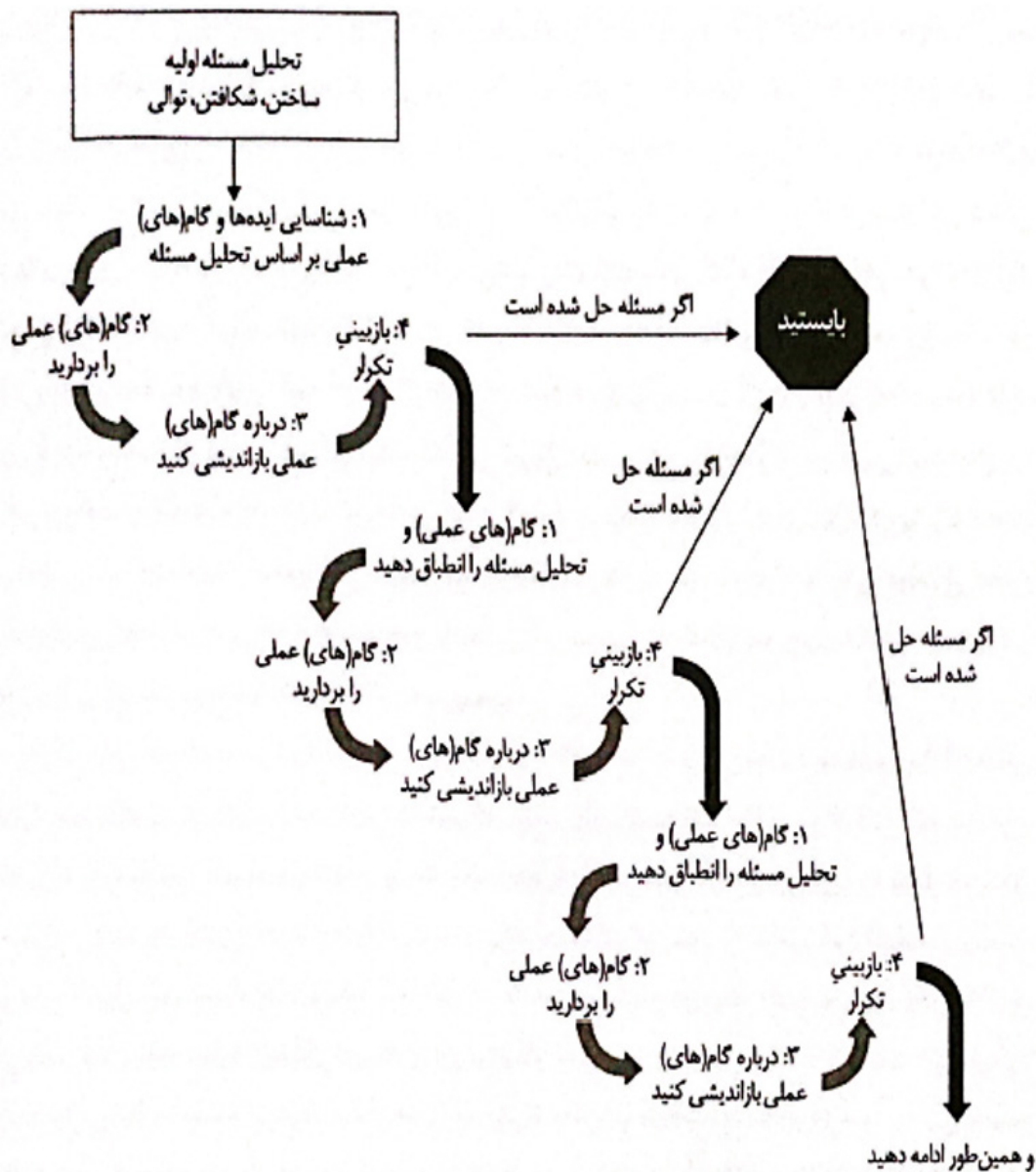
4-2-5. مرحله چهارم: انجام تکرارهای آزمایشی

فرایند تکرارشونده در رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به این صورت است که یک ایده بارها آزمایش می‌شود و هر دفعه یادگیری جدیدی از آن به دست می‌آید؛ این کار تا زمانی ادامه می‌یابد که این ایده به‌عنوان راه‌حل کاربردی برای یک مسئله معین به نحوی مناسب ارائه شود. شکل ۶ نشان می‌دهد فرایند تکرارشونده در ساده‌ترین شکل خود به چه صورت است. نخستین تکرار با شناسایی مراحل اولیه اقدام (با تکیه بر تحلیل مسئله و فعالیت‌های شناسایی ایده) شروع می‌شود. مراحل اولیه باید به‌طور دقیق مشخص شوند، یعنی تعیین شود که چه کسی در رابطه با تمام ایده‌های منتخب چه کاری انجام می‌دهد و همچنین نقاط شروع و پایان معینی تعیین شود که این نقاط، مرزهای زمانی را برای اولین مرحله مشخص می‌کنند. پیشنهاد می‌شود که با مرزهای زمانی فشرده آغاز به کار گردد تا یک فرهنگ کاری اقدام محور ایجاد شود تا به‌عنوان نیروی پیشران در فرایند تغییر عمل کند. این مرزهای زمانی به تعیین زمان شروع مراحل اقدام (مرحله ۲ هر تکرار)، زمان توقف اقدامات و شروع بازبینی (مرحله ۳) و زمان انجام بازبینی تکرار (مرحله ۴ هر تکرار) کمک می‌کند [۲].

مرحله گام عملی، جایی است که مصلحان دست به اقدام می‌زنند و چندین ایده را به آزمایش می‌گذارند. مرحله ۳ که بازبینی است، مستلزم مکث و توقف کردن پس از انجام این اقدامات است و در یک بحث گروهی سه پرسش مطرح می‌شود که چه چیزی به دست آمده؟ چه چیزی آموخته شده؟ اقدام بعدی چیست؟

مرحله ۴ بازبینی تکرار نامیده می‌شود که در آن افرادی که درگیر فرایند اعمال اصلاحات هستند به مقامات تام‌الاختیار درباره میزان پیشرفت و درس‌های آموخته شده گزارش می‌دهند و ارزیابی می‌کنند که آیا مسئله (یا بُعد علت فرعی) را که روی آن متمرکز شده‌اند حل کرده‌اند یا خیر؟ اگر پاسخ بلی باشد مسئله حل شده است. بنابراین نیازی به تکرار بیشتر نیست و چالش به شکل توقف کردن و انتشار دادن راه‌حل درمی‌آید؛ اما اگر پاسخ خیر است، گروه به سمت دومین تکرار می‌رود و ایده‌های خود را براساس درس‌های آموخته‌شده و دوباره پیش رفتن از میان همان مراحل آزمایش می‌کند. این گروه در هنگامی که تکرارهای بیشتری انجام می‌دهد به یک راه‌حل عملی نزدیک‌تر خواهد شد، ولی در این مسیر با چالش‌های پیچیده‌تری مواجه می‌شود که مستلزم تکرارهای بیشتری نسبت به سایر چالش‌هاست [۲].

شکل ۶. فرایند تکرار شونده در شکل ساده [۲]



۶. بررسی تجربیات بین‌المللی

مطالعه تجربیات موفق از مؤثرترین شیوه‌ها در جهت بهبود ساختارهاست و می‌تواند به مدیران به منظور طراحی و تدوین برنامه‌ها کمک شایان توجهی کند. لذا در این مبحث به مطالعه موردی کاربری PDIA در کشورها و کشورهای مختلف پرداخته می‌شود. به همین منظور موارد مطالعاتی در حوزه‌های مختلفی چون بودجه، آموزش و پزشکی انتخاب شده‌اند.

6-1. مطالعه موردی اول: کاربری PDIA در نظام حکمرانی و قانونگذاری

در این بخش به تجربیات مرتبط با اعمال رویکرد انطباق مداوم مسئله محور در بخش مدیریت مالی عمومی موزامبیک در سال ۲۰۰۹ پرداخته می‌شود [۲۴].



در سال ۲۰۰۹ وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک به پایان یک دوره اصلاحات مدیریت مالی عمومی ۱۰ ساله رسیده بود. این اصلاحات، اقدامی موفقیت‌آمیز بود؛ به گونه‌ای که سیستم مبتنی بر فناوری اطلاعات جدیدی را برای مدیریت مالی معرفی کرد؛ اما برخی از ناظران (شامل کارشناسان بانک جهانی) نگران ناسازگاری‌ها و ضعف‌های این سیستم بودند که هیچ‌کس نتوانست در ابتدای امر آنها را شناسایی کند، اما به سیستم راه پیدا کرده بودند. لذا یک سند جدید چشم‌انداز مالی عمومی در ژوئن ۲۰۰۹ برای طراحی اصلاحات مدیریت مالی عمومی با تمرکز بر ادامه اصلاحات توسعه با گسترش بیشتر فناوری اطلاعات در دهه‌های بعد طراحی شد. کارشناسان بانک جهانی به دنبال تغییر اصلاحات آتی مدیریت مالی عمومی بودند تا به نگرانی‌های مرتبط با سازگاری سیستم به‌منظور به حداقل رساندن ضعف‌ها توجه شود. این کارشناسان از مت اندروز (از صاحب‌نظران رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور) در این زمینه کمک خواستند و نیز از مدیران و کارکنان فنی دپارتمان بودجه و خزانه‌داری در وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک مشاوره گرفتند. مت اندروز، اصل اول انطباق مداوم مسئله‌محور را مورد بررسی قرار داد که به مقامات دولتی کمک می‌کرد تا به جای راه‌حل، بر مسئله تمرکز کنند؛ لذا او به‌جای طراحی یک راهکار بهینه برای اصلاحات مدیریت مالی عمومی و پیشنهاد یک سند چشم‌انداز جدید، درباره ضعف‌های سیستم مدیریت مالی عمومی و اصلاحات قبلی آن صحبت کرد. در مرحله اول این کار، مت اندروز با تیم کوچکی از بانک جهانی تعامل داشت تا ضعف‌ها را در فرایند مدیریت مالی عمومی بر مبنای شواهد تحلیل کند. نتایج این کار به گروهی از مقامات در وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک ارائه شد. هدف اصلی آن بود که کنشگران کلیدی از مسائل مبتنی بر خلأها و ضعف‌های سازگاری آگاه شوند و در راهبردهای آینده خود به این مسائل بیشتر توجه کنند.

مرحله دوم کار وقتی انجام شد که مقامات بر مبنای شواهدی از ضعف‌ها و خلأهای موجود، به دنبال جلب مشارکت گسترده‌تری در حل مسئله بودند و لذا از افراد مختلفی از وزارتخانه‌ها، استانداری‌ها و مناطق مختلف بهره گرفتند. این افراد در یک نشست ۳۰ نفره شرکت کردند که در آن مت اندروز، دیدگاه‌های همه شرکت‌کنندگان را درباره نقاط قوت و ضعف فرایند مدیریت مالی عمومی اخذ کرد (شواهد مبتنی بر مسئله) و درباره این موضوع که چرا چنین ضعف‌هایی وجود دارد (و ماندگار است) و نحوه توجه به آنها در یک فرایند اصلاحات متفاوت است بحث کرد.

این نشست به ایجاد مباحثات گسترده درباره ضعف‌های موجود و علت تداوم مشکلات کمک زیادی کرد. در پایان این نشست شرکت‌کنندگان رویکرد جدیدی را برای ایجاد یک سند یک‌چشم‌انداز مالی عمومی پیشنهاد کردند. این سند بر رفع ضعف‌های پیاده‌سازی سیستم مدیریت مالی عمومی مخصوصاً در نقاط ارائه خدمات تمرکز داشت. اعضای تیم تهیه این سند (شامل وزارتخانه‌های صفی و مجریان ارائه خدمات) راهبردهای بالقوه را در هر زمینه شناسایی کرده و محتوای مناسب را در سند چشم‌انداز وارد کردند؛ سپس تیم‌های مرتبط مسئولیت اجرای راهبردها را برعهده گرفتند؛ ولی وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک چنین رویکردی را دنبال نکرد و با سند مورد نظر خود به کار ادامه داد و در نتیجه اصلاحات مدنظر این وزارتخانه به ضعف‌های شناسایی شده در این نشست ارتباطی نداشت. بر این اساس وزارت اقتصاد و امور مالی سیستم‌ها و فرایندهای جدید فناوری اطلاعات را ارائه داد که دارای مشکلاتی بود. متأسفانه، این ناسازگاری‌ها ادامه پیدا کرد و منجر به بروز یک بحران فساد دولتی بزرگ در ارتباط با مدیریت مالی عمومی در سال ۲۰۱۶ شد که در نتیجه این فساد بزرگ منابع مالی خارج از سیستم مدیریت مالی عمومی هزینه می‌شد. باین‌حال نشست‌های اولیه که با حضور مت اندروز، برگزار شد نتایج مثبتی را نیز به همراه داشت:

اول اینکه؛ بر مبنای نتایج نشست‌ها؛ واحدی، مسئول حسابرسی داخلی شد و میزان سازگاری با اصلاحات مورد نظر متخصصان را بررسی کرد و این اولین باری بود که مسئول حسابرسی داخلی چنین روند بازرسی را انجام می‌داد و شواهد جدیدی از ناسازگاری را در این شرایط می‌دید. این تمرین منجر به ایجاد ظرفیت‌های لازم در مسئول حسابرسی داخلی شد تا حسابرسی‌های بیشتری را در سیستم مدیریت مالی عمومی انجام دهد. قانون سال ۲۰۱۴ این تغییرات را نهادینه کرد و نشان داد که روند حسابرسی داخلی مطلوب‌تری با این کار به وجود آمده است.

نتیجه مثبت دوم در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ مشاهده شد. در آن زمان وزارتخانه‌های صفی در نشست بزرگ‌تری با بانک جهانی و وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک مشارکت کردند تا یک پروژه جدید متمرکز بر ضعف‌های مدیریت مالی عمومی در فرایندهای ارائه خدمات پیشنهاد شود (مشابه با ایده مطرح‌شده در پایان نشست اول). این ایده قابل قبول بود و پروژه جدیدی در عرض دو سال

بعد طراحی شد و توسعه آن به زمان نیاز داشت و ارائه آن روند دشواری بود، اما این پروژه یک رویکرد مسئله محور جدید و گسترده را برای اصلاحات مدیریت مالیه عمومی پیشنهاد کرد که در آن تیم‌های مقامات دولتی در سطوح مختلف (مرکزی، استانی و محلی) باید مسائل کاربردی فرایند مدیریت مالیه عمومی را حل می‌کردند تا ارائه خدمات به نحو مطلوب تری انجام شود. این پروژه در نهایت نشان داد که بیش از ۱۰۰۰ مدرسه، سازگاری بهتری با الزامات سیاسی مرتبط با امور مالی داشته‌اند و به بهبود فرایند کمک کرده‌اند که این امر منجر به اعطای بودجه به بیش از ۱۰۰۰ مدرسه شد و همچنین به شناسایی و پیاده‌سازی روش‌های جدید تأمین، ذخیره و انتقال دارو به مراکز درمانی نیز کمک کرد.

درس‌های این مطالعه موردی

📌 نکات مرتبط با قابلیت‌ها و ارزش انطباق مداوم مسئله محور: بر مبنای این تجربه، مقامات موزامبیک دریافتند که نقطه شروع اساسی فرایند انطباق مداوم مسئله محور با تمرکز بر مسائل توسط طیف وسیعی از کنشگران می‌تواند مباحثات مرتبط با سیاست و اصلاحات را تغییر دهد که این امر به گسترش این مباحثات و تمرکز بر واقعیت‌های زمینه‌ای اصلاحات منجر می‌شود. همچنین آنها فهمیدند که فرایند انطباق مداوم مسئله محور دارای آثار غیرمستقیم و ثانویه‌ای است که به کنشگران داخلی مربوط می‌شود؛ به طوری که در آن کنشگران داخلی به شیوه متفاوتی بایکدیگر تعامل برقرار می‌کنند و این امر به مشارکت جدید و یادگیری حین انجام کار کمک می‌کند و ظرفیت‌های داخلی را برای اقدام به وجود می‌آورد و سبب تقویت ارائه راهکارهای جدید و قابل توجه می‌شود.

📌 نکاتی درباره اجرای رویکرد انطباق مداوم مسئله محور: ایده اصلی این مورد مطالعاتی این بود که آگاهی از مسائل می‌تواند نحوه اعمال اصلاحات را تغییر دهد. بر این اساس فرایند آگاهی از مسائل حداقل شامل سه بخش می‌شود:

۱. استفاده از شواهد برای برقراری ارتباط با کنشگران داخلی درباره مسئله و اهمیت آن؛
۲. تسهیل گفتگو و مباحثات در بین گروه‌های مختلف کنشگران داخلی درباره مسئله (اعتبارسنجی شواهد و موافقت درباره تفسیر مسئله)؛

۳. پیشنهاد مراحل بعدی برای ایجاد یک پاسخ کاربردی به منظور آگاهی از مسئله جدید.

در این مورد مطالعاتی مشخص شد که شواهد و ایده‌های توسعه یافته توسط کنشگران داخلی ارزش بالاتر و همچنین تأثیر بیشتری نسبت به شواهد و ایده‌های توسعه یافته توسط کنشگران خارجی دارد. گاهی شواهد داخلی و ایده‌ها بیشتر بر مبنای عقاید ذهنی هستند، اما اهمیت بالایی دارند. در این مثال، مقامات ایده‌های اولیه خود را درباره ساختار مسئله بر مبنای این تجربه توسعه دادند و از سوالات ساده برای کمک به کنشگران داخلی استفاده کردند تا (با شواهد و روایت‌ها) بفهمند که مسئله اصلی چیست و چرا اهمیت دارد. ساختار بندی مسئله اولین مرحله در هر فرایند انطباق مداوم مسئله محور است که اختیارات اولیه را برای کار ایجاد کرده و به تیم‌ها در رسیدن به درک مشترکی از کار و به بحث درباره شروع اقدامات اولیه کمک می‌کند. همچنین وقتی انطباق به معنای تسهیل در مشارکت (یک یا چند کنشگر) باشد، گروهی از کنشگران داخلی برای تشخیص، ارزیابی و بررسی مسائل در فرایندهای سیاستی و اصلاحات در آن مداخله می‌کنند. این انطباق می‌تواند شامل مداخله‌های مستقلی باشد که دولت‌ها قبل از تصمیم‌گیری درباره اجرای فرایند انطباق مداوم مسئله محور به صورت بلندمدت در آن مشارکت می‌کنند.

6-2. مطالعه موردی دوم: مشارکت چابک در سیاست‌های سیستم سلامت دیجیتال کرواسی

دولت کرواسی، سال‌ها به دنبال اعمال اصلاحات سیاست دیجیتال بود. بخش درمانی یک نقطه کانونی برای این اصلاحات بود؛ مانند بسیاری از کشورها، نظام درمانی کرواسی بسیار بوروکراتیک بوده و داده‌های بسیاری را درباره بیماران و درمان‌های آنها در منابع بوروکراتیک خود تولید می‌کرد؛ ماهیت پراکنده این داده‌ها به صورت منفی بر کیفیت و هزینه مراقبت‌های درمانی تأثیر می‌گذاشت. چند سال پس از اعمال اصلاحات سیاست دیجیتال در بخش درمانی، دولت کرواسی پیشرفت قابل توجهی را در پلتفرم‌های درمانی دیجیتال مشاهده نکرد. یکی از مشاوران ویژه نخست‌وزیر به این نتیجه رسید که دولت باید رویکرد چابک‌تری را برای حل این مسئله امتحان کند [۲۵].



تیم سلامت الکترونیک با ذی‌نفعان کلیدی از مراکز دولتی، مدیران بیمارستانی، پزشکان و سایر کارشناسان درمانی تعامل داشت تا این موضوع را درک کند که چرا چنین سیستم‌هایی مطابق هدف مورد نظر آثار مطلوبی را ندارد. رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به تیم سلامت الکترونیک این امکان را داد تا موانع کلیدی را برای اعمال سیستم‌های دیجیتال در حوزه پزشکی درک کرده و پروژه‌های آزمایشی کوچک‌مقیاسی را آغاز کند و سپس این راهکارها را در سایر نقاط کشور پیاده سازد. علاوه بر پیشرفت قابل توجه تیم در توجه به این مسئله، آنها نحوه اعتمادسازی و مسئولیت‌پذیری تیمی را برای تفکیک منابع در دولت و ایجاد هنجارهای جدید یادگیری و ارتباطات را یاد گرفتند.

این تیم در یک نشست نصف روزه شرکت کرد تا کار خود را تشریح کرده و یک برنامه عملیاتی را تدوین کند. مشاور ویژه نخست‌وزیر همیشه در جلسات حاضر بود، اما هرگز مشارکت مستقیمی با تیم نداشت. چراکه می‌خواست همه بدانند که آماده کمک به آنهاست، اما نمی‌خواهد بر آنها سلطه داشته باشد. این تیم متشکل از افرادی از سازمان‌های مختلف در سطوح دولتی متفاوت بوروکراسی بود؛ درحالی‌که همه افراد از تفاوت سطح اعضای تیم آگاهی داشتند، اما تصمیم گرفتند مشارکت یکسانی در کار داشته باشند، به طوری‌که هیچ‌کسی تصمیم‌گیرنده اصلی نباشد یا کار را هدایت نکند؛ صرفاً یکی از اعضا به‌عنوان رهبر تیم در نظر گرفته شد، اما این شخص در واقع به‌عنوان یک تسهیلگر عمل می‌کرد و نه یک رهبر و مسئول تضمین مشارکت همه افراد بود تا کار طبق برنامه پیش رود. اعضای تیم به توافق رسیدند که از مزایای دانشی یکدیگر بهره‌مند شوند و تجربه، تخصص و روابط سازمانی‌شان را با هم به اشتراک بگذارند. زیرا این موضوع در فرایند چابک‌سازی از اهمیت بسزایی برخوردار است. در مرحله اول تیم باید مسئله کلیدی خود را شناسایی می‌کرد؛ درنهایت بر سر این مسئله اتفاق نظر پیدا کردند که: «سیستم‌های فناوری اطلاعات قدرتمندی در دسترس است، اما کارشناسان درمانی به نحو مناسبی از این سیستم‌ها استفاده نمی‌کنند و برای استفاده و تولید اطلاعات در سیستم الکترونیکی ناموفق هستند». سپس اعضای این تیم درباره دلایل این مسئله باهم صحبت کردند که منجر به ارائه چند فرضیه درباره دلایل مسئله شد، برای مثال:

- متخصصان پزشکی در برابر تغییرات «دیجیتالی‌سازی» مقاومت می‌کنند.
- متخصصان پزشکی هیچ اطلاعی درباره سیستم‌های دیجیتال ندارند.
- متخصصان پزشکی نحوه استفاده از سیستم‌های دیجیتال را نمی‌دانند.
- متخصصان پزشکی اطلاعات نادرستی را وارد سیستم دیجیتال می‌کنند.

این دلایل به‌صورت یک نمودار استخوان ماهی ترسیم و به سایر افراد حاضر در جلسه هم ارائه شد تا این موضوع روشن شود که این دلایل در پایان چه نقشی در برطرف کردن مسئله داشته‌اند. این روش به مشارکت آزاد کنشگران خارجی کمک کرد تا برخی از فرضیات اولیه تیم را مورد سؤال قرار دهند و درعین‌حال به بهبود آنها نیز کمک کنند. درنهایت، این تیم نقاط کانونی مسئله را شناسایی کرد و عواملی را یافت که برای رسیدن به راهکارها به آنها کمک می‌کرد. این موارد شامل پشتیبانی از مداخله سیاسی، اطلاع‌رسانی به افراد درباره مداخله سیاسی، آموزش به افراد برای استفاده از مداخله سیاسی و موارد دیگر بود. در مرحله نهایی نشست، تیم باید به‌سرعت اقدامات لازم را برای مداخله در این نقاط کانونی شناسایی می‌کرد که آن را تحلیل نقطه ورود می‌نامیم. در این بحث، تیم دریافت که با متخصصان پزشکی در شناسایی مسئله یا دلایل آن مشارکت نداشته است و یک رویکرد یادگیری در حین انجام کار نیازمند برقراری چنین تعاملی است؛ بنابراین آنها دریافتند که باید متخصصان پزشکی را به‌عنوان کاربران سیستم در چنین روندی مشارکت دهند و مجموعه‌ای از جلسات هفتگی یا دوره‌های عملی را برای این منظور طراحی کردند.

در مرحله بعد اعضای تیم شروع به ارائه پیشنهادهایی برای حل این مسائل و حتی آزمایش این ایده‌ها کردند. برای مثال، آنها پیشنهاد کردند که گروه‌های کانونی مدیران بیمارستان‌ها را درگیر کنند. لذا آنها این ایده را به برخی از مدیران بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی ارائه کردند تا گروه کانونی را طراحی کنند. سپس شروع به برگزاری جلسات گروه‌های کانونی هرچند هفته یک‌بار کردند تا مدیران را گردهم بیاورند و به آنها کمک کنند تا زمینه‌های مشترک را از تجربیات گذشته بیابند و ایده‌های جدیدی را برای بهبود قابلیت استفاده از سیستم جدید مطرح کنند. این تیم، همچنین برنامه‌های ارتباطی و آموزشی را برای افزایش دانش پزشکان در مورد سیستم، به‌ویژه جنبه‌هایی از سیستم که برای پزشکان مفید است، پیشنهاد کرد تا پزشکان برای یادگیری این سیستم انگیزه داشته

باشند. این برنامه‌های آموزشی حالت مشارکتی داشت تا پزشکان در برابر آن مقاومت نکنند؛ یعنی این برنامه‌های آموزشی به‌طور منظم توسط گروه‌های کوچکی برگزار می‌شد که خودشان را به‌عنوان مشارکت‌کننده در جلسه معرفی می‌کردند. سپس ایده‌های حاصل از این جلسات هفتگی به فعالیت‌های آزمایشی تبدیل شد که تیم می‌توانست به‌سرعت آنها را انجام دهد و از آنها نیز بیاموزد. برای مثال، تیم متوجه شده بود که پزشکان از استفاده از چندین کارت برای دسترسی به سیستم‌های متعدد در بیمارستان‌ها ناراضی هستند. تیم سلامت الکترونیک با هماهنگی پزشکان و مدیران، یک سیستم کوچک «دسترسی تک کارتی» را به‌صورت پایلوت در یک مرکز بهداشتی برای این مسئله راه‌اندازی کرد. هدف این بود که روش‌های دسترسی پزشکان در هنگام استفاده از سیستم بیمارستان، مرکز بهداشت و سیستم دیجیتال یکسان شود. ایده این بود که هر سه سیستم با یک پروتکل دسترسی کار کنند تا پزشکان مجبور نباشند چندین پروتکل را مدیریت کنند. نتایج امیدوارکننده بود و به تیم نشان داد که سیستم با راه‌حل‌های کوچک و عملی بهتر کار می‌کند. درنهایت این تیم توانست ایده‌های جدید را امتحان کند و بیاموزد که در حل مشکلاتی که با آن روبرو می‌شود چه راهکاری کارآمد است و چرا. به‌ویژه این موضوع روشن شد که ایده‌ها، همگی کاربردی و مقرون‌به‌صرفه بوده و توسط کاربران سیستم دیجیتال یعنی متخصصان پزشکی ارائه شده است.

3-6. مطالعه موردی سوم: رویکرد مسئله‌محور به اصلاح آموزش: داستان سوبرال در برزیل

به‌منظور تشریح مسئله سوبرال^۱ برزیل سؤالات رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به شکل زیر ارائه می‌شود تا مشخص شود این رویکرد در سال ۲۰۰۱ در سوبرال به چه صورتی اجرایی شد [۲۰].

۱. مسئله چیست؟ دانش‌آموزان مدرسه ابتدایی نحوه خواندن را یاد نمی‌گیرند.

۲. چرا این مسئله مهم است؟

■ سواد؛ پایه و اساس یادگیری است. ارزیابی‌های انجام شده نشان داد که ۴۸ درصد از کلاس دومی‌ها نمی‌توانند مطالب ابتدایی را به‌درستی بخوانند و در یک مطالعه دیگری نشان داده شد که این عدد می‌تواند به ۶۰ درصد هم برسد.

■ دانش‌آموزان بدون توانایی خواندن، نمی‌توانند در سایر زمینه‌ها پیشرفتی داشته باشند. بی‌سوادی منجر به نرخ ترک تحصیل بالاتر می‌شود و بسیاری از دانش‌آموزان از تحصیل بازمی‌مانند.

■ وقتی دانش‌آموزان نتوانند مطالب را یاد بگیرند، کسب درآمدهای آتی، گزینه‌های شغلی و کیفیت زندگی آنها محدود می‌شود.

■ همه کودکان بدون توجه به وضعیت اجتماعی اقتصادی خود حق یادگیری دارند.

۳. این موضوع برای چه کسی مهم است؟ دانش‌آموزان و شهرداری.

۴. چه کسی باید بیشتر موردتوجه قرار بگیرد؟ معلمان، مسئولان و والدین.

۵. برای توجه بیشتر چگونه به آنها نزدیک می‌شویم؟ (چگونه آن را می‌سنجیم یا روایت‌هایی را درباره آن بیان می‌کنیم؟) با به اشتراک گذاشتن نتایج با همه افراد ذی‌نفع و ملاقات با خانواده‌ها برای تشریح مسائل و انجام ارزیابی‌های بیشتر جهت درک مسئله در مدرسه، کلاس درس و دانش‌آموزان.

۶. مسئله پس از حل به چه صورتی به‌نظر می‌رسد؟ همه دانش‌آموزان سال دوم باید بتوانند بخوانند و در سال‌های بعدی در صورت بروز مشکل باید پشتیبانی‌های لازم را دریافت کنند. با انجام ارزیابی‌های ۶ ماهه، می‌توان اهدافی را برای بهبود پیش و شرایط هر مدرسه تعیین کرد. به‌منظور شروع فرایند انطباق مداوم مسئله‌محور به واکاوی مسئله و تفکیک آن به دلایل ریشه‌ای پرداخته شد. در سال ۲۰۰۱، دو دلیل برای مسئله مطرح شد:

اولین دلیل مربوط به «شروع دیرهنگام آموزش سواد» بود. دانش‌آموزان سوبرال در سن هفت‌سالگی وارد مدرسه ابتدایی می‌شدند. لذا در مارس ۲۰۰۱، قانون ۲۹۴ شهرداری سوبرال تصویب شد تا آموزش ابتدایی از سن ۶سالگی شروع شود. اولین دوره کلاس اول برای ۶ساله‌ها را کلاس اول پایه نامیدند، درحالی‌که برای هفت‌ساله‌ها با عنوان کلاس اول متداول شناخته می‌شد. این اصلاحات ضروری بود، زیرا دانش‌آموزان و معلمان یک سال بیشتر برای آموزش سواد وقت داشتند.



دلیل دوم این بود که مدارس روستایی بسیار کوچک بود و منابع کافی را برای ارائه آموزش مؤثر به دانش‌آموزان در اختیار نداشت. لذا دانش‌آموزان کلاس‌های مختلف در یک کلاس حضور داشتند و پشتیبانی مورد نیاز را برای یادگیری مؤثر دریافت نمی‌کردند. در این حالت شهردار می‌توانست با ایجاد شبکه سازمان‌یافته مدارس بزرگ‌تر، زیرساخت بهتری را فراهم کند و یک محیط یادگیری مطلوب‌تری را برای دانش‌آموزان به وجود آورد.

ایجاد اصلاحات راهبردی از طریق کل سیستم در بازه زمانی سال‌های 2001-2004

سیاست‌های متعددی در طول سال‌ها پیاده‌سازی شد. سومیا^۱ (۲۰۱۷) اصلاحات آموزشی کلیدی را در سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۴ در چهار بخش راهبردی: ۱. مدیریت نهادی در سطح کارکنان، ۲. مدیریت مدرسه، ۳. آموزش، ۴. انگیزه‌های حرفه‌ای و قدردانی از معلمان پیاده‌سازی کرد.

این اصلاحات در کنار هم سیستمی را به وجود آورد که به یادگیری، تکرار و سازگاری با اهداف آموزشی شهرداری کمک کرد. به جای تلاش برای حل یک مسئله پیچیده با یک راهکار ساده، رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور یک فرایند تکراری و تجربی را به وجود می‌آورد که در آن چندین راهکار با هم شناسایی شده و اجرایی می‌شوند. در اینجا به‌طور مختصر برخی از ایده‌های کلیدی و اقدامات صورت گرفته در هر زمینه شرح داده می‌شود که متناظر با دلایل ریشه‌ای مسئله هستند و نقش مهمی در کیفیت و موفقیت نظام آموزشی سوئرال داشتند. ارزیابی‌های خارجی دانش‌آموزان از عوامل اصلی در اصلاحات آموزشی سوئرال بود. در پایان هر ترم آموزشی، نتایج حاصل از این ارزیابی‌ها یک دیدگاه عینی را از عملکرد هر مدرسه، معلم و دانش‌آموز نسبت به اهداف تعیین شده ارائه می‌کرد. وقتی نتایج هر ارزیابی آماده می‌شد، جلسات زیر با این ترتیب برگزار می‌شد:

- جلسات با همه مدیران مدرسه برای به اشتراک گذاشتن نتایج مدارس در کل قسمت‌های شهرداری.
- سپس، تیم سرپرستی مدرسه از هر مدرسه بازدید می‌کرد تا به مدیران در درک و تحلیل نتایج مربوط به مدرسه کمک کند.
- مدیر درباره این داده‌ها با مسئولان آموزشی صحبت کرده و مشکلات اصلی معلمان و موقعیت‌های نیازمند تغییر را شناسایی می‌کرد.
- در نهایت، مسئولان اصلی آموزشی با همه معلمان مدرسه جلسه‌ای برگزار می‌کردند. در این جلسه، مسئولان به ایده‌های معلمان گوش می‌داد و آنها در کنار هم راهکارهایی را برای غلبه بر خلأهای آموزشی ارائه می‌کردند.

6-4. مطالعه موردی چهارم: بهبود نتایج آموزشی از طریق انعطاف‌پذیری، تکرار و یادگیری در آفریقای جنوبی

سازمان غیرانتفاعی فوندا واند^۲ در سال ۲۰۱۷ با این هدف تأسیس شد که همه دانش‌آموزان آفریقای جنوبی سواد خواندن و نوشتن را کسب کرده و بتوانند تا سن ۱۰ سالگی محاسبات ریاضی را انجام دهند. آنها برنامه‌های آموزشی، فیلم‌های ویدئویی و جزوات چاپی را برای آموزش اصول بنیادی به معلمان توسعه دادند. فوندا از سؤالات رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به شکل زیر برای حل مسئله استفاده کرد [۲۶]:

۱. مسئله چیست؟ ۵۸ درصد از کودکان آفریقای جنوبی تا پایان کلاس چهارم نمی‌توانند به هیچ زبانی بخوانند.
۲. چرا اهمیت دارد؟
 - مهارت‌های ضعیف خواندن مانع توسعه مهارت‌های درک ابتدایی و گذراندن برنامه آموزشی در کلاس‌های بالاتر می‌شود.
 - توانایی خواندن نقش قابل توجهی در یادگیری داشته و بنابراین پیش‌نیازی برای پیشرفت موفقیت‌آمیز در نظام آموزشی به شمار می‌رود.
 - این امر می‌تواند بر قابلیت‌های آتی کودکان اثر بگذارد و به فقر و مشکلات بازار کار دامن بزند.
۳. برای چه کسی مهم است؟ برای کودکانی که در مدرسه حضور دارند، اما قادر به خواندن نیستند و نیز برای والدین، وزارت آموزش و پرورش و نسل‌های آتی آفریقای جنوبی حائز اهمیت است.
۴. چه کسی باید بیشتر به این موضوع اهمیت بدهد؟ وزارت آموزش و پرورش در سطح ملی و استانی، معلمان آموزشی و والدین.

1. Sumiya

2. Funda Wande

۵. چگونه تلاش می‌کنیم تا بیشتر به این موضوع توجه شود؟ (چگونه آن را می‌سنجیم یا روایت‌هایی درباره آن می‌گوییم؟) با ایجاد یک روایت متقاعدکننده با استفاده از داده‌ها؛ به این صورت که یادگیری نحوه خواندن مهم‌ترین هدف برای آموزش ابتدایی است و سایر مهارت‌های آموزشی بر این اساس استوار است.

۶. مسئله بعد از برطرف شدن به چه شکلی به نظر می‌رسد؟ همه کودکان در افریقای جنوبی می‌توانند تا کلاس سوم مفاهیم را درک کنند. آزمایش فوندا واند ۶ ماه طول کشید تا مشخص شود که چه مواردی به خوبی عمل کرده و چه مواردی ناموفق بوده و درعین حال ویدئوهای آموزشی نیز برای همین منظور طراحی شدند. با این آزمایش‌ها، اطلاعاتی درباره مشکلات ضبط ویدئو، شخص آموزش‌دهنده و ایجاد یک راهنمای مکمل همراه با ویدئوهای آموزشی کسب شد. این روند یادگیری به آنها کمک کرد تا در استراتژی‌های خود تجدیدنظر کرده تا با شرایط موجود مطابقت داشته باشد و درنهایت به هدف خود دست یابند.

مرحله بعدی اجرای انطباق مداوم مسئله‌محور؛ آزمایش چند راهکار جایگزین بود. راهکارهای مسائل پیچیده به شکل چندین راه‌حل کوچک برای ابعاد علیتی مسئله است. این راهکارها در شرایط مختلف با مشارکت فعال و یادگیری شناسایی می‌شوند. شناسایی چند راهکار از طریق دستورالعمل‌های فعلی و یا خارجی منجر به تجربیات مثبت و منفی شده و راهکارهای جدیدی را به وجود می‌آورد که از نظر اجرایی و سیاسی در شرایط مورد نظر امکان‌پذیر هستند. فوندا واند نیاز به بازنگری در متون کتاب را در شرایط محلی شناسایی کرد. محتوای کتاب توسط سازمان متولی این امر بازنگری شد که کاملاً مطلوب بود، اما به دلیل هزینه بالای چاپ امکان اجرای آن وجود نداشت؛ لذا این سازمان، طراحی کتاب را بهبود بخشید تا هزینه چاپ کتاب کاهش یابد. این مثالی از یک دستورالعمل پنهانی است که با درک موانع کلیدی موجود در راهکارهای فعلی (برای مثال هزینه بالا و جذابیت کم کتاب) امکان‌پذیر شده و سبب جذب منابع برای رفع مشکلات و افزایش موفقیت راهکارها می‌شود. درس‌هایی که می‌توان از این مورد مطالعاتی گرفت شامل موارد زیر است:

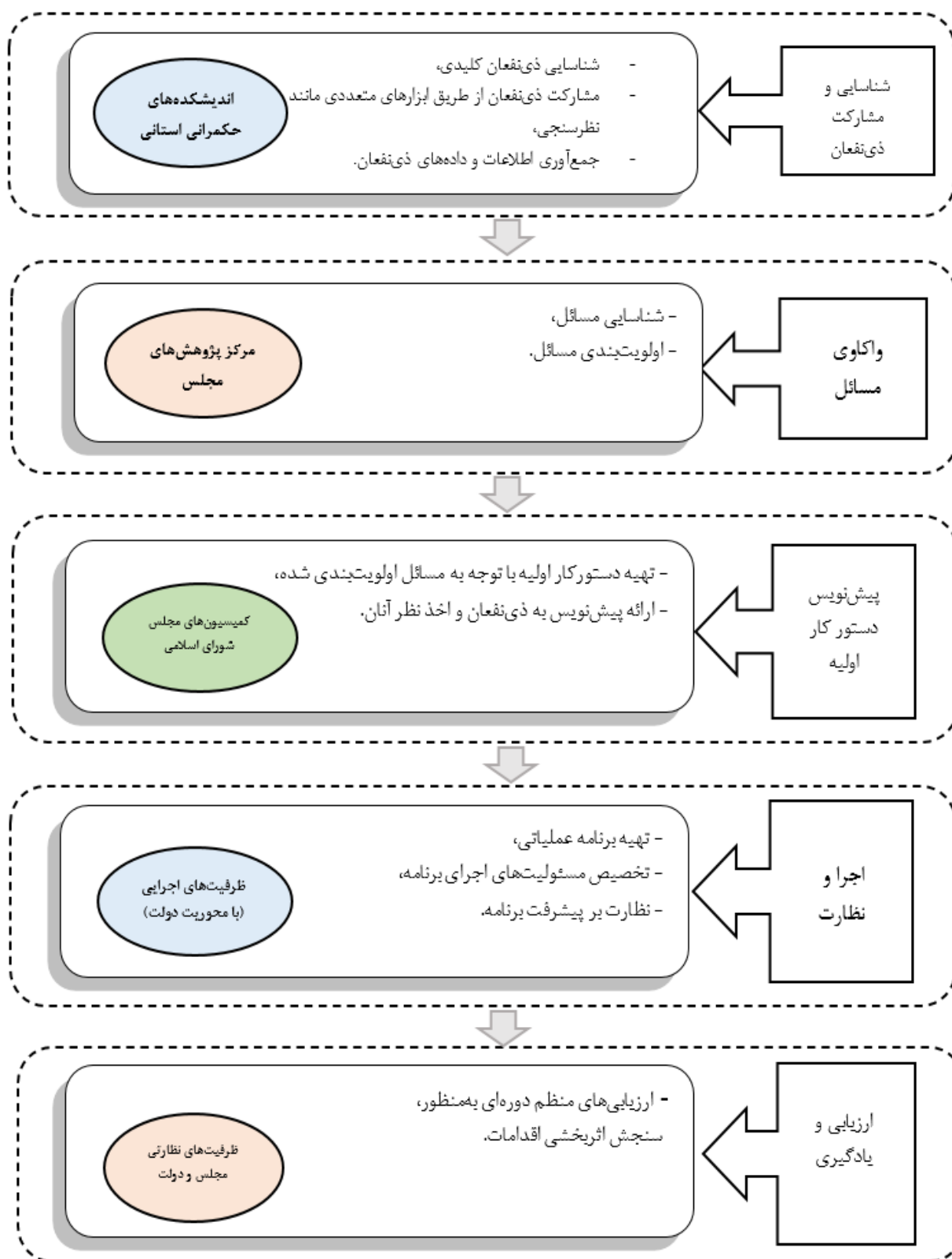
- در مورد مطالعاتی فوندا واند، یک سازمان آموزشی مردم‌نهاد متعهد به رفع مسئله یادگیری دانش‌آموزان شد؛ به گونه‌ای که به متخصصان و مجریان سیاست در بخش آموزشی کمک کرد و منجر به ایجاد تغییر و بهبود خروجی‌های یادگیری شد.
- با توسعه مشارکت‌های عمیق و منظم چندین کنشگر بخش آموزش در سطح منطقه، استان و ملی این موضوع تضمین می‌شود که اصلاحات؛ قابل اجرا، قانونی و مرتبط با مسئله هستند.
- ایجاد تیم‌های مشارکتی با دانش زمینه‌ای گسترده و با چشم‌اندازهای مختلف برای رسیدن به درک مطلوب‌تری از مسئله و بهبود طراحی مداخله‌ها ضروری به نظر می‌رسد.
- رویکردهای یادگیری، تکرار و انعطاف‌پذیری برای کمک به ارائه راهکارهای مناسب در بهبود خروجی‌های یادگیری مؤثر هستند.

۷. ظرفیت‌های کاربری روش PDIA در نظام قانونگذاری

7-1. ارتقای فرایند دستور کارگذاری در مجلس شورای اسلامی مبتنی بر رویکرد PDIA
با به کارگیری رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور در تنظیم دستور کارگذاری می‌توان فرایند مؤثرتر و فراگیرتری را برای شناسایی و اولویت‌بندی مهم‌ترین مسائلی که باید مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد، توسعه داد و این موضوع می‌تواند به تلاش‌های توسعه‌ای متمرکزتر و تأثیرگذارتری منجر شود. در چارچوب بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به برخی از اولویت‌های قانونگذاری اشاره شده است، که در ذیل همین بند براساس شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و ... روز کشور، نیازمند احصای مسائل و موضوعات در دستور کار مجلس شورای اسلامی هستیم. لذا با الهام از مراحل رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور در ادبیات برای فرایند دستور کارگذاری در چارچوب سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری می‌توان به ظرفیت‌های این رویکرد و ظرفیت‌های محلی قانونگذاری نیز مطابق شکل ۷ به شرح زیر توجه کرد:



شکل ۷. مدل پیشنهادی برای پیاده‌سازی رویکرد انطباق مداوم مسئله محور در قانونگذاری



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

7-1-1. شناسایی و مشارکت ذی‌نفعان در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی

در این مرحله ذی‌نفعان کلیدی براساس حوزه مدنظر برای دستور کارگذاری شناسایی می‌شوند؛ این ذی‌نفعان افراد یا گروه‌هایی هستند که در دستور کارگذاری در حوزه ویژه‌ای منافع خاصی دارند. این افراد ممکن است شامل مقامات دولتی، رهبران سازمان‌های مردم‌نهاد و حتی مشاغل بخش خصوصی باشند. سپس این ذی‌نفعان در طی یک فرایند مشارکتی به صورت فعالانه در فرایند تعیین دستور کار مشارکت می‌کنند. دستور کارگذاری در این بخش به معنای، اصلاح فرایندها و سازوکارهای شناسایی مسائل عمومی و نحوه انتخاب و اولویت قرار گرفتن موضوعات مورد بحث در کمیسیون‌ها و صحن مجلس شورای اسلامی است.

این کار را می‌توان از طریق برگزاری نشست‌ها، جلسات و نظرسنجی انجام داد. برگزاری جلسات و نشست‌ها ممکن است مستلزم صرف زمان و هزینه باشد، ولی نظرسنجی ابزار کاربردی‌تری است که در بسیاری از کشورهای پیشرفته نیز جهت اخذ نظر ذی‌نفعان در دستور کارگذاری به کار می‌رود و اطلاعات و داده‌های ذی‌نفعان برای درک دیدگاه‌های آنها در مورد مسائل جمع‌آوری می‌شود. در این مرحله، استفاده از ظرفیت اندیشکده‌های حکمرانی استانی در ذیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت ایجاد ارتباط پویا و مستمر با کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و به منظور اخذ نظر از ذی‌نفعان می‌تواند کمک‌کننده باشد.

7-1-2. واکاوی مسائل

در این مرحله با تجزیه و تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده از مرحله قبل و استخراج مضامین و الگوهای آنان به شناسایی مسائل پرداخته می‌شود. سپس اولویت‌بندی مسائل صورت می‌گیرد به این نحو که مسائل شناسایی شده براساس شدت، فوریت و تأثیر بالقوه آنها اولویت‌بندی می‌شوند. این امر به تمرکز توجه بر روی مهم‌ترین مسائل کمک می‌کند. در این مرحله استفاده از دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس که دانش سیاستی در زمینه مسئله‌یابی و اولویت‌بندی مسائل با استفاده از ابزارهای پژوهشی را دارند حائز اهمیت است.

7-1-3. تهیه پیش‌نویس دستور کار اولیه

براساس مسائل اولویت‌بندی شده، یک دستور کار اولیه تهیه می‌شود که در آن موضوعات کلیدی که باید به آن پرداخته شود، منعکس می‌شود. این دستور کار اولیه با ذی‌نفعان به اشتراک گذاشته و بازخورد آنها در مورد اولویت‌ها و اقدامات پیشنهادی اخذ می‌شود. سپس این دستور کار براساس بازخوردهای دریافتی از ذی‌نفعان مورد بازبینی و تجدیدنظر قرار می‌گیرد. این بخش با همکاری اندیشکده‌های حکمرانی استانی ذیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی مدنظر قرار می‌گیرد.

7-1-4. اجرا و نظارت بر دستورکار

در این مرحله برای هر مسئله دارای اولویت، یک برنامه عملیاتی تهیه می‌شود که گام‌های خاصی را برای رسیدگی به این مسئله مشخص می‌کند. سپس براساس این برنامه‌ها، مسئولیت‌های خاصی برای اجرای برنامه‌های اقدام به افراد یا گروه‌های مربوطه (با تأکید بر ظرفیت‌های اجرایی دولت) اختصاص داده می‌شود و به‌طور منظم میزان پیشرفت برنامه‌های عملیاتی ارزیابی می‌گردد و در صورت نیاز تنظیمات لازم صورت می‌گیرد. در این مرحله، اندیشکده‌های استانی می‌توانند با استفاده از ظرفیت محلی خود به اجرای برنامه‌های عملیاتی کمک کنند.

ذیل منطق رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، نگاه آزمایشگاهی به خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. بر این اساس از جمله راهکارهایی که در اجرا می‌تواند مورد توجه قرار گیرد، اجرای محدود و آزمایشی در سطح موضوعات یک استان منتخب و تجزیه و تحلیل مختصات اجرا در چارچوب آزمایشگاه‌های سیاستی و ارائه راهکارها به مرور و با جامعیت بیشتری پس از شناخت آسیب‌ها و بهبود مستمر در سطح ملی است.

7-1-5. ارزیابی و یادگیری

در این مرحله به صورت دوره‌ای اثربخشی فرایند تعیین دستور کار و اجرای برنامه‌های اقدام ارزیابی می‌شود و براساس ارزیابی‌ها، نقاطی را که می‌توان فرایند تعیین دستور کار یا اجرای برنامه‌های اقدام را بهبود بخشید، شناسایی می‌شوند. در این مرحله می‌توان درس‌های آموخته شده از ارزیابی را در فرایندهای تعیین دستور کار آتی به کاربرد. در زمینه نظارت هم دولت و هم مجلس نقش‌هایی



را دارا هستند که یکی از نقش‌های کلیدی مجلس شورای اسلامی نظارت بر اجرای قوانین است که در این زمینه ظرفیت‌هایی را داراست. در تکمیل ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی، اندیشکده‌های حکمرانی استانی نیز می‌توانند به‌عنوان بازوی همکار و مشاور، نقش مهمی را ایفا کنند و ذیل تعامل با مرکز پژوهش‌های مجلس، توصیه‌هایی را برای ارتقای کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی به‌صورت مستمر ارائه دهند.

7-2. کاربست PDIA در قانونگذاری و حکمرانی محلی منطقه‌ای

از آنجاکه یکی از اصول رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور توجه به ظرفیت‌های محلی و مشارکت ذی‌نفعان مختلف در مسئله‌ای خاص است؛ درخصوص کاربست اصول این رویکرد می‌توان از ظرفیت اندیشکده‌های استانی استفاده کرد. در این خصوص همان‌طور که در مدل پیشنهادی نیز منعکس شده این اندیشکده‌ها می‌توانند اطلاعات و داده‌های مورد نیاز فرایند دستور کارگذاری در یک حوزه خاص را در استان مربوطه به شیوه‌ای نظام‌مند جمع‌آوری کرده و در اختیار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار دهند و در تعامل با کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و نیز در مرحله اجرای دستور کار در منطقه خود بر حسن اجرای آن نظارت داشته و گزارش‌های منظمی را ارائه دهند تا در صورت بروز اختلال در اجرا نسبت به رفع آن اقدام مؤثری صورت گیرد.

7-3. اصلاح سازوکارهای پژوهشی و تحقیقاتی مجلس شورای اسلامی مبتنی بر رویکرد PDIA

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور با شناسایی مسئله آغاز می‌شود؛ لذا در جهت شناسایی و اولویت‌بندی مسائل مختلف مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند از ظرفیت پژوهشی دفاتر تخصصی خود استفاده کند که در مورد مسائلی که ماهیت بین‌رشته‌ای دارد پیشنهاد می‌شود جلسات مشترکی با حضور کارشناسان دفاتر مختلف به‌منظور برنامه‌ریزی برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل صورت گیرد. همچنین تهیه ابزارهای مناسب برای ارزیابی دستور کارها از دیگر اقداماتی است که مرکز پژوهش‌ها می‌تواند در این فرایند انجام دهد و نتایج حاصل از این ارزیابی را به‌منظور انجام اصلاحات لازم در سیاست‌ها و قوانین به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع دهد و همچنین از نتایج آنها به‌عنوان تجربه‌ای برای فرایند دستور کارگذاری در آینده بهره‌برداری کند. تفاوت اصلی این بخش با رویکردهای سابق مرکز پژوهش‌های مجلس، بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های اندیشکده‌های استانی در تحلیل شواهدمحور مسائل مناطق مختلف کشور است.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور به‌مثابه ابزاری برای افزایش قابلیت دولت‌ها در اجرای اصلاحات و برنامه‌های توسعه‌ای به شمار می‌رود که می‌توان از اصول این رویکرد در تدوین قوانین و سیاست‌های لازم برای طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه استفاده کرد. گزارش حاضر مطابق جدول ۱ براساس ظرفیت‌های ساختاری مجلس شورای اسلامی برای کاربست رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور پیشنهادهایی را ارائه کرده است. کاربست این رویکرد در نظام قانونگذاری مزایای زیر را به همراه دارد:

- ✓ توجه به مسائل واقعی جامعه: رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور بر شناسایی و درک علل ریشه‌ای مسائل تأکید کرده و این اطمینان را ایجاد می‌کند که قوانین و سیاست‌ها برای رسیدگی به چالش‌های واقعی شهروندان و ذی‌نفعان طراحی و تدوین شده‌اند.
- ✓ توانمندسازی ذی‌نفعان محلی: این رویکرد مشارکت بازیگران و ذی‌نفعان محلی را در سراسر فرایند سیاستگذاری تشویق و این اطمینان را حاصل می‌کند که قوانین و سیاست‌ها با نیازها و واقعیت‌های محلی همسو هستند.
- ✓ ایجاد سیاست‌های مبتنی بر ویژگی‌های زمینه‌ای: رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور ایجاد سیاست‌های مبتنی بر بستر را ترویج می‌کند، به‌طوری‌که عوامل منحصر به فرد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یک بستر خاص را در نظر می‌گیرد و اثربخشی و ارتباط آنها را افزایش می‌دهد.

- ✓ ارائه راه‌حل‌های پایدار: این رویکرد بر ایجاد ظرفیت و احساس مالکیت در میان بازیگران محلی تأکید و تضمین می‌کند که سیاست‌ها می‌توانند در طول زمان به شیوه مؤثرتری اجرا شوند.
- ✓ خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد: این رویکرد استفاده از داده‌ها و شواهد را برای اطلاع‌رسانی تصمیمات خط‌مشی‌ها تشویق می‌کند که منجر به تدوین خط‌مشی‌های تأثیرگذارتر می‌شود.
- ✓ ایجاد همکاری و هماهنگی مؤثر: رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور همکاری و هماهنگی را بین سازمان‌های مختلف دولتی، ذی‌نفعان و شرکای اجراکننده برنامه‌های توسعه ارتقا می‌دهد و اثربخشی اجرای خط‌مشی‌ها را افزایش می‌دهد.
- ✓ ارتقای پاسخ‌گویی و شفافیت: این رویکرد شفافیت و پاسخ‌گویی را در فرایند خط‌مشی‌گذاری تشویق و اعتماد و اطمینان را در میان شهروندان و ذی‌نفعان ایجاد می‌کند.
- ✓ ارتقای یادگیری و نوآوری: رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور فرهنگ یادگیری و نوآوری مستمر را تقویت می‌کند و به خط‌مشی‌گذاران امکان می‌دهد تا با شرایط متغیر سازگار شوند و راه‌حل‌های نوآورانه‌ای را برای مسائل پیچیده توسعه ارائه دهند.
- ✓ ارزیابی مؤثر قوانین و خط‌مشی‌ها: این رویکرد چارچوبی را برای ارزیابی اثربخشی قوانین و خط‌مشی‌ها ارائه می‌دهد و امکان تعدیل و اعمال اصلاحات را براساس شواهد و اخذ بازخوردها فراهم می‌کند.

جدول ۱. کاربری رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور براساس ظرفیت‌های ساختاری مجلس شورای اسلامی

راهکارها و پیشنهادات	ظرفیت‌های ساختاری مجلس شورای اسلامی
<ul style="list-style-type: none"> ■ اصلاح فرایند دستور کارگذاری در کمیسیون‌ها براساس مدل پیشنهادی گزارش، ■ اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس برای درگیر کردن مرکز پژوهش‌های مجلس (با تأکید بر ظرفیت اندیشکده‌های استانی) در فرایند دستور کارگذاری براساس روش انطباق مداوم مسئله‌محور. 	کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس
<ul style="list-style-type: none"> ■ جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های محلی در حوزه مسائل استانی به‌منظور ارائه دیدگاه‌های ذی‌نفعان مختلف، ■ نظارت بر اجرای برنامه‌های عملیاتی مربوط به دستور گذاری خاص در استان مربوطه و ارائه گزارش به کمیسیون مربوطه با راهبری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. 	اندیشکده‌های استانی
<ul style="list-style-type: none"> ■ شناسایی و اولویت‌بندی مسائل به‌منظور دستور کارگذاری با استفاده از ابزارهای مختلف پژوهشی، ■ ارزیابی برنامه‌های اقدام به‌منظور سنجی آثار آنها در حوزه‌های مختلف، ■ تدوین گزارش عملکردی از برنامه‌های اجراشده به‌منظور ارائه بازخورد و یادگیری از تجارب در فرایندهای آتی دستور کارگذاری. 	مرکز پژوهش‌های مجلس

مأخذ: همان.



- [۱] الوانی، سیدمهدهی، کیاکجوری، کریم، رودگر نژاد، فروغ (۱۳۹۹). مدیریت توسعه، تهران: انتشارات صفار.
- [۲] اندروز، مت، پریجت، لنت و وولکاک، مایکل (۱۳۹۸). توانمندسازی حکومت؛ شواهد تحلیل، عمل، ترجمه: جعفر خیرخواهیان و مسعود درودی، تهران: انتشارات روزنه.
- [3]. Andrews, M. (2015). Doing complex reform through PDIA: Judicial sector change in Mozambique. *Public Administration and Development*, 35(4), 288-300.
- [4] Andrews, M. (2015). Explaining positive deviance in public sector reforms in development. *World Development*, 74, 197-208.
- [5]. Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2012). Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA). HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-036, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- [6]. Lawson, A., & Harris, J. (2023). Is the problem driven iterative adaptation approach (PDIA) a panacea for public financial management reform? Evidence from six African countries. *World Development Perspectives*, 31, 100526.
- [7]. Andrews, M. (2013). The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions. Cambridge University Press. PP:3.
- [8]. Ali, A. (2019). Introducing Context Based Reforms: Adaptation of Management Performance Assessment Tool in South Africa and Uganda.
- [9]. Muamar, M. A. (2016). Is Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA) a Re-Statement of Organization Development (OD)?. *Perspectives on Global Development and Technology*, 15(6), 696-715.
- [10]. Andrews, M., Pritchett, L., Samji, S., & Woolcock, M. (2015). Building capability by delivering results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) principles into practice. *A Governance Practitioner's Notebook*, 123.
- [11]. Denney, L., & Domingo, P. (2015). Context-relevant, flexible and transnational programming, Overseas Development Institute.
- [12]. Pett, J. (2020). Navigating adaptive approaches for development programmes. A guide for the uncertain (ODI Working Paper 589). ODI.
- [۱۳] فقیهی، ابوالحسن، دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۰). بوروکراسی و توسعه در ایران (نگاهی تاریخی - تطبیقی). تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- [۱۴] واعظی، رضا، شمس، لیلا، ملکی، مصطفی (۱۴۰۰). مدیریت تطبیقی و توسعه (مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها)، تهران: انتشارات صفار.
- [15]. Rao, S. (2014). Problem-driven iterative approaches and wider governance reform. GSDRC Applied Knowledge Services.
- [16]. Roll, M. (2021). Institutional change through development assistance: The comparative advantages of political and adaptive approaches (No. ۲۰۲۱/۲۸). Discussion Paper.
- [۱۷] خاکی، غلامرضا (۱۳۹۳). بررسی مسائل مدیریتی ایران، تهران: نشر فوژان.
- [۱۸] فقیهی‌پور، جواد، کشاورز، میثم (۱۳۹۸). مهارت حل مسئله و تصمیم‌گیری، تهران: انتشارات دارالفنون.
- [19]. Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2015). Doing problem driven work, Oxford University Press, PP:143-144.
- [20]. McNaught, T. (2022). A problem-driven approach to education reform: The story of Sobral in Brazil. *RISE Insight* 2022, 39.
- [۲۱] حق‌خواه، داود، حسن‌زاده، رقیه (۱۴۰۰). خط‌مشی‌گذاری از تئوری تا عمل (مشکلات خط‌مشی‌گذاری در ایران)، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد میانه.
- [22]. Coccia, M. (2020). Fishbone diagram for technological analysis and foresight. *International Journal of Foresight*

and Innovation Policy, 14(2-4), 225-247.

[23]. Cooke, K. (2017). How to set up and manage an adaptive programme, Oxford Policy Management.

[24]. Andrews, M. (2018). PDIA to inform budget reform in Mozambique (The PDIA in Practice Series, No. 1). Cambridge, MA: Building State Capability, Center for International Development at Harvard University.

[25]. Barjumd, D., Andrews, M.(2020). PDIA To Break Silos and Learn by Doing: A Case Study on the First Stage of Agile Engagement in Croatia's Digital Health System Policy, Harvard Kennedy School.

[26]. Samji, S., & Kapoor, M. (2022). Funda Wande Through the Lens of PDIA: Improving Educational Outcomes via Flexibility, Iteration, and Learning, Harvard Kennedy School.

گزیده سیاستی

در رویکرد انطباق مداوم مسئله محور، قانونگذاران می‌توانند با آزمون و تکرارهای مداوم، میزان حل مسائل را بسنجند. در این رویکرد به مشارکت افراد درگیر در بستر مورد نظر برای ایجاد جریان‌های پایین به بالا از ایده‌ها، راهکارها و اقدامات تأکید می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

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

وبسایت: rc.majles.ir