

قابلیت‌سازی: رویکردی جدید به حل مسائل توسعه

این نوشتار، ترجمه و تلخیصی از منبعی با مشخصات زیر است:
Andrews, Matt, Lant Pritchett, Salimah Samji and Michael Woolcock (2015) "Building Capability by Delivering results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) Principles into Practice", A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches, OECD, pp. 123-33.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۲۱۳
دی‌ماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....پیشگفتار مترجم
- ۴.....مقدمه
- ۱۰.....۱. چگونه مسائل محلی - محور بسازیم؟
- ۱۳.....۲. ساخت و حفظ فضای اختیاری
- ۱۵.....۳. یادگیری، تکرار و انطباق
- ۱۷.....نتیجه‌گیری
- ۱۹.....منابع و مآخذ



قابلیت‌سازی: رویکردی جدید به حل مسائل توسعه

چکیده

در بحث و جدل‌های فکری و ایدئولوژیک بین طرفداران و مخالفان مداخله دولت در اقتصاد و طرح پرسش در این باره که دولت‌ها چه کارهایی را باید انجام دهند و چه کارهایی را نباید انجام دهند، کم‌تر به این مسئله توجه می‌شود که دولت‌ها چگونه موفق می‌شوند آنچه را که از آنها خواسته شده است «واقعاً» انجام دهند. به بیان دیگر، چرا با وجود اینکه سیاست‌های خوب و موافق رشد و توسعه اقتصادی تقریباً شناخته شده است و رهبران و تصمیم‌گیران کشورهای در حال توسعه نیز از آنها اطلاع دارند و مرتباً شعارهایی برای اجرای آنها سر می‌دهند و برنامه‌های کلان و جامع طراحی می‌کنند، اما در عمل کم‌تر شاهد اجرای واقعی و موفق این سیاست‌های خوب در چنین کشورهایی هستیم؟

بیش‌تر سیاست‌ها و طرح‌های ابتکاری برای اصلاح حکمرانی، در صحنه عمل شکست می‌خورند، زیرا سازمان‌ها فقط وانمود می‌کنند که در حال اصلاح هستند. سازمان‌ها به تغییر دادن صورت و ظاهر سیاست‌ها و ساختارهای سازمانی توجه می‌کنند، به جای اینکه به عملکرد و کارکرد توجه کنند. به این ترتیب فضا برای اجرای سیاست‌های خیالی مساعد می‌شود که به سیاستمداران اجازه می‌دهد ادعای موفقیت کنند، بدون اینکه واقعاً دستاورد و عایدی ملموسی برای جامعه داشته باشند.

در چنین بستر نهادی ناکارآمد، شاهد عرض اندام سیاستمداران و کارشناسانی هستیم

که درصدد فروختن راهکارهایی از پیش آماده هستند، به جای اینکه مسئله اصلی را واقعاً حل کنند. آنها با ابزارهایی که مسائل پشتیبانی و زیربنایی، مانند مدرسه‌سازی، خانه‌سازی، سدسازی، جاده‌سازی و غیر آن را حل کرده است، خواهان و مدعی حل تعداد زیادی مسائل بسیار پیچیده، شاق و کمرشکن، به شکل خیلی سریع هستند؛ مسائلی مانند اصلاح نظام قضایی، مقررانگذاری در خصوص بنگاه‌های بزرگ انحصاری، توزیع عادلانه امکانات، ارتقای یادگیری کودکان، سلامت مواد خوراکی، پیشگیری و درمان بیماری‌های خاص.

مقاله حاضر با طرح ایده و رویکرد بدیل «انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور»^۱ محدودیت اصلی در کشورهای در حال توسعه را کسری و کمبود «قابلیت حکومت»^۲ در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب می‌داند. در این مقاله کوتاه، اجزای مختلف جعبه ابزار پیشنهادی برای پیاده‌شدن برنامه‌ها و حل شدن واقعی مسائل تشریح می‌شود.

پیشگفتار مترجم

در ایران هر ساله انواع برنامه‌های اصلاحی و طرح‌های توسعه‌ای پیشنهاد شده و به تصویب می‌رسد، با این انتظار که در کم‌ترین زمان ممکن اجرا شوند. همچنین نزدیک به ۷۰ سال است که هر پنج سال یک‌بار یک برنامه جامع توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه و تدوین می‌شود تا به بهبود روندها، عملکردها و نتایج در سطح ملی، بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، ساختار دولت و سایر قوا کمک کند. اما در یک دو دهه اخیر، شاهد محدودیت‌ها و شکاف‌های کاملاً محسوس بین آنچه در برنامه‌ها آمده است و آنچه در

-
1. Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)
 2. State Capability



صحنه عمل محقق می‌شود بوده‌ایم. این مسئله اینک به شکلی فراگیر و قابل پیش‌بینی درآمده است، به طوری که همگان بر آن اذعان دارند: قوانینی که فقط بر روی کاغذ نوشته می‌شوند بدون اینکه ضمانت اجرایی داشته باشند، سیاست‌هایی که طراحی و تنظیم می‌شوند اما به اجرا در نمی‌آیند یا کاملاً از اهداف خود منحرف می‌شوند. این محدودیت و شکاف بین سیاست و اجرا، از یک سو ناشی از پیچیدگی و دشواری مسائل جدید و از سوی دیگر ضعف قابلیت و سازماندهی دولت (بوروکراسی) در اجرای سیاست‌ها بوده است. اقتصاد ایران در قرن جاری خورشیدی توانست از کشوری فقیر و کم‌درآمد به کشور با درآمد متوسط برسد. رسیدن به چنین سطحی از درآمد، در مقایسه با رسیدن به گروه کشورهای پردرآمد و ثروتمند، آسان بوده است. دستاوردهای تاکنون به‌دست آمده، شبیه این است که بگوییم «میوه‌های آسان‌چین» توسعه داده شده است و حال مجبوریم میوه‌هایی را بچینیم که با زحمت بسیار بیش‌تر دست‌یافتنی هستند و به عبارت دیگر، به بخش مسائل سخت یا هسته سخت توسعه اقتصادی رسیده‌ایم. مثال‌هایی از چنین مسائل سخت عبارتند از: امنیت سرمایه‌گذاری، احترام به حقوق شهروندی، توزیع عادلانه امکانات، مبارزه با فساد و کاهش فقر که پروژه‌هایی دیربازده هستند و اجرای آنها در زمان حال و کوتاه‌مدت، هزینه و درد و رنج دارد در حالی که نتایج‌شان در آینده دور حاصل می‌شود. مقاله حاضر می‌خواهد به این پرسش پاسخ دهد که چرا بیش‌تر طرح‌ها و ابتکار عمل‌های توسعه‌ای در حد نوشتن سند باقی می‌مانند یا حداکثر اینکه نتایجی بسیار محدود دارند و روش رسیدن به نتایج بهتر، گسترده‌تر و ماندگارتر چیست. رویکرد انطباق‌تکرارپذیر و مسئله-محور، یکی از روش‌های پیشنهادی برای رسیدگی و حل مسائل پیچیده و غامض است؛ مسائلی که نحوه حل آنها، شکاف‌های موجود بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه را توضیح می‌دهد.

در حالی که بسیاری از سیاست‌ها و پروژه‌های اصلاحی در سطح جهان شکست خورده‌اند آنهایی که موفق شده‌اند اغلب «مسئله-محور» بوده‌اند. این رویکرد با شناخت و شکافت مسئله، سیاستگذاران و اصلاحگران بالقوه را مجبور می‌کند روش‌های مرسوم انجام کارها را زیر سؤال ببرند و یک نقطه گردهم‌آمدن^۱ برای هماهنگ کردن عاملانی فراهم می‌کند که در غیر این صورت در فرایند تغییر با همدیگر درگیر خواهند شد. مسائل خوب از ویژگی فوریت و ضروری بودن برخوردارند و به آسانی قابل بحث و اظهار نظر از سوی افراد گردآمده پیرامون یک میز هستند. این مسائل اغلب از دل یک بحران یا سایر بزنگاه‌های سرنوشت‌ساز بیرون می‌آیند. نویسندگان مدعی‌اند که آنها مجموعه راهبردها و ابزارهایی را ارائه می‌دهند که بر مبنای سوابق تاریخی، شواهد معاصر و تجربیات دست‌اولی نیز که خودشان کسب کرده‌اند، راهبرد منسجم و قابل پشتیبانی برای موفقیت و به نتیجه رسیدن در حل مسائل را در اختیار می‌گذارد.

مقدمه^۲

سازمان‌های توسعه‌ای و نهادهای برنامه‌ریزی که با اهداف کاهش فقر و رشد و توسعه اقتصادی ایجاد شده‌اند، در کمک به کشورها برای حل دو نوع مسئله کلی، نسبتاً خیلی خوب عمل کردند. بشر پیشرفت‌های خیره‌کننده در حل مسائل کاملاً لجستیکی^۳ (تدارکاتی) داشته است که عمدتاً به معنای گسترش یک فناوری شناخته شده است و کارکنان سازمان باید از دستورالعملی واحد پیروی کنند (فعالیت‌های مدرسه‌سازی، راه‌سازی، واکسیناسیون

1. Rallying Point

۲. نویسندگان: مت اندرو، لنت پریجت، سلیمه سامجی و مایکل وولکاک.

3. Logistical Problems



کودکان). همچنین اگر این مسائل مستلزم اقتباس سیاست‌هایی باشد که جنبه اجرایی اندکی دارند - یعنی سیاست‌های غیرمبادله‌بر^۱ که به صلاح‌دید جامعه محلی^۲ نیازی نیست - نیز پیشرفت‌های گسترده‌ای حاصل شده است.^۳ اما دولت‌های جوامع در حال توسعه، در رسیدگی و حل مسائل غیرفنی که ساده نیستند یعنی مسائل اجرایی‌بر^۴ (از قبیل کاهش فساد در مناقصات دولتی، حفظ کیفیت یادگیری دانش‌آموزان، پیشگیری از بیماری‌های غیرواگیردار، مدیریت هزینه‌کرد درست منابع زیرزمینی و نفتی، مدیریت بهره‌برداری از مراعات و منابع آبی)، از خود قابلیت و مهارت زیادی نشان نداده‌اند.

مشکل اینجاست که از ابزار به کار رفته برای حل دو مسئله نخست، برای حل مسئله سوم که درجه اجرایی‌بری بالایی دارد استفاده می‌شود. به بیان دقیق‌تر، سیاستمداران و برنامه‌ریزان، هنگام مواجهه با چالش‌های اجرایی‌بر یا پیچیده که مستلزم انطباق و سازگاری با شرایط محلی است، غالباً از همان روش‌ها و الگوهای حل مسائل لجستیکی یا سیاستگذاری استفاده می‌کنند که خیلی راحت قابل اقتباس از کشورهای توسعه یافته است. دلیل چنین اتفاقی همیشه این نیست که کارشناسان فعال در سازمان‌های توسعه‌ای افراد بی‌مبالات، بی‌تفاوت، بی‌اطلاع یا آموزش‌ندیده هستند. این اتفاق رخ می‌دهد، چون با الزامات و مقتضیات قدرتمند به وجود آمده از منطق بنیادین زیست‌بوم^۵ که درون آن

1. Non Transaction Intensive Policies

2. Local Discretion

۲. بیش‌تر سیاستگذاری‌های کلان از قبیل توانایی کنترل تورم با وجود بانک‌های مرکزی قوی‌تر شاهدهی بر این ادعا هستند. برای مثال اکنون [۲۰۱۵] و در سال ۲۰۱۷ بیش از ۹۰ درصد کشورهای جهان توانسته‌اند به نرخ تورم تک‌رقمی برسند و اصول سیاستگذاری سالم کلان برای تثبیت اقتصادی و ثبات قیمت‌ها به یک فناوری شناخته‌شده تبدیل شده است و از سوی یک بانک مرکزی مستقل قابل اجرا است.

4. Implementation Intensive

5. Ecosystem

کار می‌کنیم مواجهیم و در عوض، سازمان‌های تشکیل‌دهنده و تقویت‌کننده آن زیست‌بوم یا «میدان عملی» نیز که در آن فعالیت می‌کنیم در حفظ وضع موجود دخیل هستند.^۱ در بیشتر کشورهای در حال توسعه، محدودیت اصلی برای ارتقای رفاه جامعه و توسعه انسانی را می‌توان ناکافی بودن «قابلیت حکومت در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها» دانست. در این کشورها، سازمان‌ها وانمود می‌کنند در حال اجرای اصلاحات هستند^۲ در حالی که بیش‌تر طرح‌های اصلاح حکمرانی، امکان نمی‌یابند تا عملکردها را به شکلی ماندگار بهبود دهند و اصلاحات به تغییر شیوه ظاهری در سیاست‌ها و ساختارهای سازمانی می‌انجامد، به جای تغییر آنچه که واقعاً انجام می‌دهند.^۳

این سیاست‌های خیالی و موهومی به سازمان‌های دولتی اجازه می‌دهد ادعای موفقیت کنند، بدون اینکه واقعاً به هیچ هدفی رسیده باشند. فرایندی که شکل می‌گیرد، از فشار برای تقلید ناشی می‌شود - به ویژه هنگامی که کشورها اهداف مبهم دارند، ریسک‌گریز و بسیار محتاط‌اند، نسبت به ابزارهای رسیدن به هدف مطمئن نیستند و تا حد زیادی به نهادهای خارجی وابسته‌اند. نهادها و مشاوران خارجی معمولاً راهکارهایی بر اساس بهترین رویه^۴ تعریف و تنظیم می‌کنند و سازمان‌های مربوطه را به شکل صریح یا ضمنی به کپی‌برداری از آنها وادار می‌کنند و موفقیت را با پیاده‌سازی این نسخه‌های کپی شده می‌سنجند. توانایی سازمان‌ها به حفظ مشروعیت خود با تقلید ظاهر و قالب نهادهای مدرن، بدون رسیدن به کارکردهایی که

۱. محیط و فضای نهادی، این کارشناسان را به سمت چنین رفتاری سوق می‌دهد، به طوری که چیز دیگری را نمی‌شناسند تا انجام دهند.

۲. چنین وضعی در نظام اقتصادی دولتی کشور شوروی و اقتصاد دستوری حاکم بود که کارمندان ادارات دولتی و کارگران کارخانه‌ها و مزارع می‌گفتند دولت وانمود می‌کند به ما حقوق و دستمزد می‌پردازد و ما هم وانمود می‌کنیم که در حال کار کردن هستیم.

۳. به عبارت دیگر اسم‌ها تغییر می‌کنند، اما رسم‌ها کماکان برقرار هستند.



آن نهادها بدان منظور تأسیس شده‌اند را «تقلید ظاهری»^۱ می‌نامیم.

این فرایند تقلید کردن به خودی خود میل به تشدید دارد و عاقبت، حکومت‌ها (و سازمان‌های آنها) را، هم از درون به مقاومت در برابر اصلاحات وامی‌دارد و هم از فشارهای بیرونی برای هر تغییر واقعی مصونیت می‌بخشد: با اینکه چیزهای زیادی تغییر می‌کند، اما آنها همچنان مثل سابق باقی می‌مانند. نهادهای بالادستی و سازمان‌های خارجی، نسخه‌های تغییر بر اساس بهترین رویه‌ها را به مسئولان اجرایی کشورها می‌دهند که آنها هم در ظاهر رعایت می‌کنند یعنی ظاهر تغییر را به خود می‌گیرند بدون اینکه واقعاً تغییر کنند. آن‌گاه از این سازمان‌های کپی‌برداری شده (ببرهای کاغذی) انتظار می‌رود تا مانند سازمان‌های واقعی عمل کنند. از آنها خواسته می‌شود وظایف بسیار پیچیده، شاق و کمرشکن، را در فاصله زمانی کوتاه و به دفعات زیاد^۲ انجام دهند. این عامل مداخله و فشار بیرونی، مانع پیدایش سازمان‌های داخلی می‌شود که به طور طبیعی تکامل یافته باشند چون فشار شدیدی به سازمان‌ها وارد می‌کند به طوری که این فشارها و تنش‌ها از قابلیت‌ها پیشی می‌گیرد. چنین وضعی را «تکلیف مالایطاق»^۳ می‌نامیم. وجود هر دو ویژگی «تقلید ظاهری» و «تکلیف شاق/مالایطاق» همان «دام قابلیت»^۴ حکومت‌هاست.

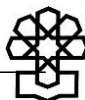
اینکه چگونه توانایی یک سازمان را در اجرای وظایف دائماً پیچیده‌تر و اختلاف‌برانگیزتر^۵ ارتقا دهیم، از جمله مسائلی است که راه‌حل آن معمولاً شناخته شده نیست یا حتی پیش از

-
1. Isomorphic Mimicry
 2. Too Complex and Too Burdensome, Too Soon, Too Often
 3. Premature Load Bearing
 4. Capability Trap
 5. Creasingly Complex and Contentious Tasks

اجرا قابل دانستن نیست. هیچ راه‌حل آسان یا درمان سریعی^۱ وجود ندارد. قابلیت‌سازی حکومت،^۲ فرایندی اختصاصی است به این معنا که در هر کشوری به شکلی متفاوت دیده می‌شود. ساختارهای نهادی معین که از مشروعیت محلی و کارآمدی برخوردارند، به تعامل پیچیده بستر محلی، تاریخ، سیاست و فرهنگ کاملاً وابسته‌اند. به عبارت دیگر، در اینجا هر بار باید «چرخ را از نو اختراع کرد»، چون فرایندی که از میان این تعامل ظاهر می‌شود بیش از خود محصول اهمیت دارد. راهکارها برای این‌گونه مسائل را نمی‌توان در فوت و فن‌های بهترین رویه‌های جهان شمول یا توصیه‌های نهادی عام پیدا کرد. امکان وارد کردن یا پیوند زدن نهادهای کارآمد و پایدار به درون هر بستر معین در حال توسعه وجود ندارد. اکثر کارشناسان توسعه اقتصادی در موافقت با چنین نظری سر تکان خواهند داد - همه شعار می‌دهند «زمینه‌ها مهم هستند»، «عصای معجزه‌آسا برای حل مشکلات وجود ندارد»، «هر جامعه‌ای باید خود مسیر و سرنوشت خود را تعیین کند»، اما در صحنه عمل، این اجماع ظاهری معمولاً نقض و فراموش می‌شود. حقیقتاً الزامات برنامه‌های توسعه‌ای اقتصادی - اجتماعی به‌گونه‌ای است که انتظار واکنش‌ها و پاسخ‌های یکسان و یک‌شکل را ایجاد می‌کنند. برای گریختن از دام قابلیت و رهایی از سردرگمی روزافزون، نیاز به «مدل‌های مفهومی جدید از قابلیت حکومت» داریم که از اقتباس و پیوند زدن ساده‌انگارانه طرح‌ها و نقشه‌های نهادی سایر کشورها با سیاست‌های کشورهای در حال توسعه فراتر برود. رویکرد بدیلی که در پژوهش حاضر پیشنهاد می‌شود، رویکرد انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور است. این رویکرد، چارچوب و روشی قدرتمند برای علاقمندان به توسعه اقتصادی ارائه می‌دهد تا کارها را به

1. Quick-fix

2. Building State Capability



نحوی متفاوت انجام دهند.^۱ این روش بر چهار اصل متکی است.

اصل یکم: راهکارهای محلی برای مسائل محلی



گذار از ترویج راهکارهای از پیش تعیین شده، به ایجاد شرایطی که عوامل محلی و بومی شروع به تعیین، تشریح و اولویت بندی مسائل ملموسی کنند که قرار است حل شوند.

اصل دوم: فشار برای انحراف مثبت^۲ مسئله - محور



ایجاد (و حمایت) از محیط‌هایی در درون و بین سازمان‌ها که امتحان کردن و سنجیدن و انحراف مثبت (گشایش فضا برای نوآوری) را تشویق می‌کنند.

اصل سوم: تلاش، یادگیری، تکرار، انطباق



ترویج یادگیری از اقدامات پیشین با بازخوردهای شواهد - محور به درون تصمیمات مدیریتی که اجازه انطباق و سازگاری را بدون فوت وقت می‌دهد.

اصل چهارم: ارتقای راهکار با بسط و انتشار آن



حضور فعال پیشتازان و رهبران اصلاحات در همه بخش‌ها و سازمان‌های مرتبط، کسانی که به ما اطمینان می‌دهند اصلاحات امکانپذیر و شدنی، مشروع و مطلوب، و مرتبط و متناسب است.

-
1. To Do Things Differently
 2. Positive Deviance

در رویکرد انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور به «کارشناسان» بیش‌تری نیاز نداریم که راهکارهای درجه یک و «بهترین رویه» را به نام کارایی و اقتباس از معیارهای جهانی بقبولانند؛ بلکه در عوض به سازمان‌هایی نیاز داریم که در واکنش به مسائلی که در سطح محلی تعیین و اولویت‌بندی شده‌اند، شروع به تولید، آزمون و پالایش راهکارهای مختص با موقعیت یا زمینه خاص^۱ می‌کنند؛ در چنین رویکردی به سامانه‌هایی نیاز داریم که شکست خوردن را به عنوان هزینه ضروری برای رسیدن به موفقیت تحمل (و حتی تشویق) می‌کنند.

۱. چگونه مسائل محلی - محور بسازیم؟

انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور به دنبال قابلیت‌سازی از طریق فرایند حل مسائل خوب است. این رویکرد به دنبال یافتن راهکار و سپس کپی کردن آن نیست؛ این رویکرد بر فرایند حل مسائل و نه خود راهکارها تأکید دارد. این شیوه‌ای است که به کمک آن، کارآمدترین سازمان‌های امروزی، موفق به کسب و حفظ قابلیت خود برای اجرای کارها شدند. بدیهی است که چنین روشی آسان یا بدون ریسک نیست اما در نهایت رویکرد پایدارتری است، چون به فرایندها تغییر مشروعیت می‌بخشد؛ تغییراتی که ذاتاً ترکیبی مناقشه‌برانگیز از «برندگان» و «بازندگان» به‌وجود خواهد آورد.

وجود مسئله، عامل و محرک اصلی برای ایجاد تغییر است. تغییر معمولاً زمانی رخ می‌دهد که شرایط زیر وجود دارد:

- در بستر جامعه، شاهد ازهم‌گسیختگی هستیم (یعنی به دلیل بحران یا اختلال



در وضع موجود، همگان تشخیص می‌دهند اوضاع نابسامان است).

- کسانی که باید تغییر کنند تمایل می‌یابند تا شیوه جاری امور و کارهایی را که خودشان انجام می‌دهند زیر سؤال ببرند (یعنی متصدیان امر ضعیف شده‌اند)
 - شاهد جستجوی فعال برای یافتن بدیل «جدید» واقعی و مشروع هستیم (یعنی دنبال کاری که بتوان واقعاً انجام داد و با بستر موجود هم متناسب باشد).
 - قدرت عاملیت،^۱ حول رویکرد جدید و نه روش‌های قدیمی بسیج شود.
- بیش‌تر کسانی که در طرح‌های توسعه‌ای و در صحنه عمل فعال هستند، تصور می‌کنند کاری که انجام می‌دهند با توجه به تعریف و شناخت مسائل، ساختارمند شده است. اما این مسائل اغلب از بالا به پایین شناسایی و ساخته شده است یا از سوی کارشناسان بیرونی تعیین می‌شود. همچنین وقتی از کارشناسان خواسته می‌شود تا یک مسئله را نام ببرند، اغلب نبودن راهکار را به عنوان مسئله نام می‌برند (مثلاً اینکه سیستم خرید و مناقصات ندارید). این وضع به مداخلات استانداردها شده‌ای می‌انجامد که به مسئله واقعی توجهی ندارند (یعنی به جای حل مسائل، راهکار می‌فروشند). به بیان دیگر، چنین رویکردهایی، کارشناسان سیاستگذاری و توسعه اقتصادی را وارد کسب‌وکار فروختن راهکارهایی می‌کنند که آنها از سر اتفاق در جیب دارند، به جای اینکه با گردهم آوردن ذی‌نفعان برای مسائل معینی که شناسایی و اولویت‌بندی کرده‌اند، راهکار مناسبی تهیه کنند.
- پردردسرت‌ترین مسائل در بخش عمومی مسائل «بسیار سخت»^۲ هستند؛ مسائلی که همزمان از نظر لجستیکی پیچیده و از لحاظ سیاسی اختلاف‌برانگیزند (یعنی اجرای آنها

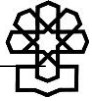
1. Power of Agency
2. Wicked Hard

باعث ایجاد مقاومت بالقوه خصمانه می‌شود)، هیچ راهکار شناخته‌شده‌ای قبل از شروع کردن ندارند و فرصت‌های بیشمار برای اعمال نظر و صلاحدید حرفه‌ای وجود دارد. اغلب اوقات چنین ابرمسئله‌هایی^۱ را باید به چندین مسئله کوچک‌تر و قابل مدیریت‌تر تقسیم کرد که حول آنها بتوان پشتیبانی را برانگیخت و نهایتاً مسئله را حل کرد. در این حالت به سازوکارهایی نیاز است تا مسائل شناسایی، ساخته و شکافته شود، بر اساس تجربه نوپدید پالایش شود و مطمئن شد که این مسئله یک هدف خواستنی برای اقدام و نقاط ورود^۲ قابل تأمل برای شروع به اجرای تغییر ارائه می‌دهد.

بنابراین مسئله خوب، مسئله‌ای است که در سطح محلی ساخته شود، به نحوی که عوامل محلی از طریق اجماع، صورت مسئله را تعریف کرده، به بحث و مناظره گذاشته و پالایش می‌کنند. در واقعیت امر، فرایند شناسایی مسئله احتمالاً طولانی، تکرارپذیر و نامطمئن است - بسیار طولانی‌تر و نامطمئن‌تر از آنچه پیش‌تر نهادهای توسعه‌ای برای انطباق با آنها به وجود آمدند.

ساختن مسائل محلی، نقطه ورود به شروع جستجو برای راهکارهایی است که نهایتاً به تغییر منجر می‌شوند. زمانی می‌توان یک مسئله را مسئله‌ای مهم دانست که اذهان جامعه را به سوی خود جلب کرده و همه را برای اقدام کردن بسیج کند. چنین اقدامی مستلزم ائتلاف‌سازی است - گروه‌هایی از سازمان‌های دست‌اندرکار برای کار کردن با هم بسیج می‌شوند تا مسائل مشترک را حل کنند که به تنهایی نمی‌توان حل کرد. مسئله اگر در تعامل همه دست‌اندرکاران به خوبی و روشنی شناسایی شود، می‌تواند مبنای جستجوی

1. Meta-problem
2. Entry Points



صادقانه و هدایت شده به سمت راهکارهای مشروع و مرتبط با زمینه می‌شود. فرایند شناسایی مسئله، فرایند طولانی تکرارپذیر از تشخیص مسئله، آزمون و بازبینی مسئله است؛ بنابراین یادگیری باید در عمل و در مقام اجرا حاصل شود و چرخه‌های سریع بازخورد در طراحی و اجرا لحاظ شود. این امر، مستلزم تخمینی از نوع و میزان تأثیرگذاری ریسک‌ها، پذیرش عوامل سیاسی اثرگذار بر حل مسئله و تطبیق دانسته‌های پیشین با واقعیات میدانی است. از همه مهم‌تر اینکه باید به حد کافی فروتن بود و اذعان داشت که ما پاسخ‌ها را نداریم و شکست‌ها را بپذیریم، به بحث بگذاریم و از آنها درس بگیریم.

۲. ساخت و حفظ فضای اختیاری^۱

در ارزیابی تأثیر^۲ فرض بر این است که محصول یا خروجی معینی وجود دارد و آزمون می‌شود که آیا این محصول به برون‌داد^۳ (خروجی‌ها و نتایج) می‌انجامد. اما در واقعیت امر، محصولات کلیدی مورد نیاز اغلب تولید نمی‌شوند و بنابراین به برون‌دادها نمی‌رسیم؛ مهم‌تر اینکه در فرایند رفتن از نهاده به محصول و به برون‌داد، هیچ یادگیری درباره اینکه کجا، چگونه و چرا شکست خوردیم به دست نمی‌آید. فرایند یادگیری تکراری در انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور کمک می‌کند تا مطمئن شویم نهاده‌ها واقعاً به فعالیت تبدیل شده‌اند و پس از آن محصولاتی که دستاورد معینی داشته باشد، حاصل شده است.

برای اینکه انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور به عمل برسد، نیاز به عاملانی دارد که

1. Authorization
2. Impact Evaluation
3. Outcome

اختیار لازم برای انجام کارهایی را داشته باشند که در زیست‌بوم جاری به آنها چنین اختیاراتی داده نشده است. باید تغییراتی در سازوکارهای اختیاردی و ساختار پرسنلی سازمان داده شود تا اختیارات برای اصلاح، شتاب بخشیدن و سپس به حرکت درآوردن سازمان فراهم شود.

چگونه اختیاردی مستحکمی به دست آید و حفظ شود؟ در اینجا موضوع رهبری مطرح می‌شود که در ادبیات توسعه اغلب نادیده گرفته شده یا به شیوه‌های تصنعی به آن پرداخته می‌شود. به جای نگاه سنتی به رهبری - که در پروژه‌های عمرانی به دنبال دریافت اختیارات از طریق یک قهرمان که به حد کافی رده بالا باشد تا به پیشبرد برنامه‌های اصلاحی کمک کند - در اینجا استدلال می‌شود که اصلاحات هرگز از سوی یک شخص به تنهایی رهبری نمی‌شود. باور داشتن به قهرمان،^۱ منشأ دیگر شکست در مسیر توسعه است. تغییر موفق در عوض از طریق رهبری چندعاملی^۲ به وجود می‌آید. در این دیدگاه، تلاش‌های انباشتی و متمرکز یک تیم شبکه‌سازی شده (به جای یک رهبر تنها) است که به موفقیت می‌انجامد.

-
1. Hero Orthodoxy
 2. Multi-agent Leadership

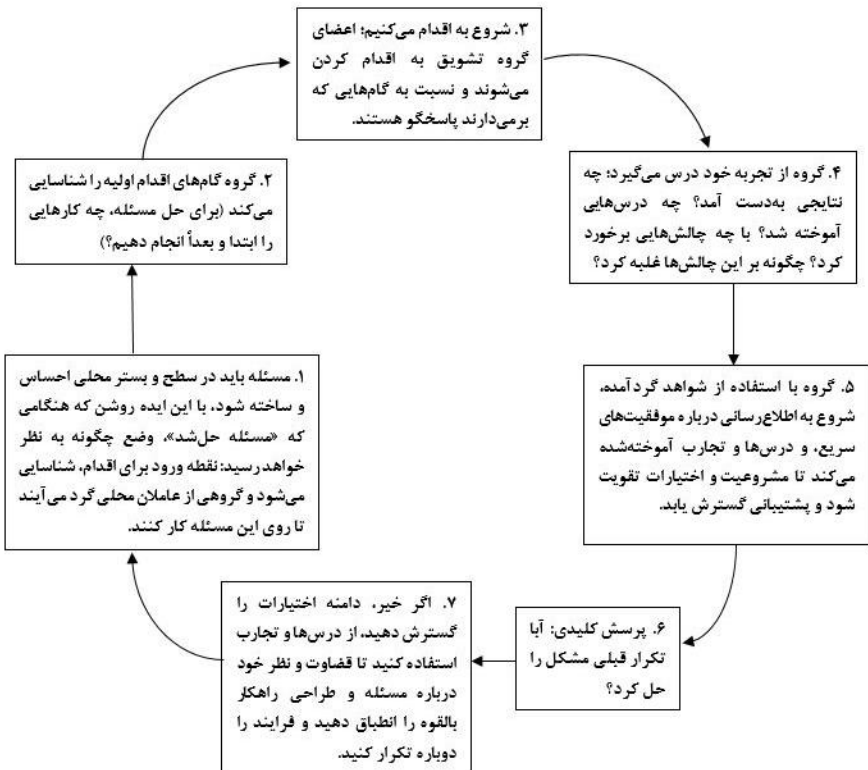


۳. یادگیری، تکرار و انطباق

شکل ۱، چگونگی کار کردن فرایند ۶ مرحله‌ای انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور را نشان می‌دهد. فرایند درج شده در این شکل، با هدف شناسایی و اجرای اصلاحات تدریجی و پیش‌رونده، به دولت‌ها کمک می‌کند تا از دام قابلیت بگریزند.

شکل ۱. تکرار ۶ مرحله «یافتن و جانداختن» مسئله، درون رویکرد انطباق

تکرارپذیر و مسئله-محور



خلاصه اینکه، انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور بر حل عملی مسائلی متمرکز است که در جامعه محلی شناسایی، تعیین و تعریف می‌شوند (در برابر انتقال راه‌حل‌های بسته‌بندی شده «تر و تمیز خارجی»). به این ترتیب محیطی ایجاد می‌شود که اقتدار و اختیار برای تصمیم‌گیری به‌وجود آید و انحراف‌های مثبت و آزمایش کردن راهکارهای جدید را تشویق می‌کند (در نقطه مقابل روشی که ابتدا شروع به طراحی پروژه‌ها و برنامه‌ها می‌کند و سپس مدیران دولتی را به اجرای آنها دقیقاً همان‌گونه که طراحی شده است ملزم می‌کند). آزمایش کردن در این رویکرد، درون حلقه‌های بازخوردی دقیق جاسازی شده است که یادگیری بر اساس تجربه و مشاهده را تسهیل می‌کند (بر خلاف تحمل وقفه‌های زمانی طولانی در یادگیری از ارزیابی‌های پس از تحقق و اجرای برنامه). این رویکرد با درگیر کردن و مشارکت فعال مجموعه گسترده‌ای از عواملان به ما اطمینان می‌دهد که اصلاحات شدنی، مشروع، مرتبط و قابل پشتیبانی است، در برابر مجموعه محدودی از کارشناسان بیرونی که نشر از بالا به پایین نوآوری را ترویج می‌کنند.

در حالی که انطباق تکرارپذیر مسئله-محور شباهت‌ها و تفاوت‌هایی با رویکردهای مشابه دارد و از برخی جنبه‌های ادبیات توسعه اقتصادی وام گرفته است در واقع با آنها متفاوت است. انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور به دنبال ارائه چارچوب کاملاً جامعی است که از نقاط قوت رویکردهای پیشین بهره گرفته و نقاط ضعف آشکار شده را برطرف می‌کند. در این رویکرد یک مجموعه اصول و روش‌ها با طیفی از فنون برای به پیش رفتن در هر کدام از گام‌ها ارائه می‌شود: تعریف مسئله، ایجاد فضای اختیاردهی برای نوآوری و انحراف مثبت، بازخورد و تکرار و افزایش مقیاس عملیات با انتشار ایده‌ها و راهبردهای جدید از طریق اجتماع در حال گسترش، متشکل از افراد اهل عمل.



نتیجه گیری

طی پنجاه سال گذشته در سراسر جهان، منافع تاریخی بی سابقه‌ای در توسعه حاصل شده است. اما بیش تر این منافع از طریق کاهش وقایع هولناک (جنگ‌های بزرگ تمام‌عیار، قحطی، بیماری‌های واگیردار، خشونت روزمره)، معرفی اصلاحات سیاستی توسعه‌گرا تحت نظارت فرادستان تکنوکرات (بازکردن فضای تجارت، ثبات بودجه‌ای) و گسترش جنبه‌های قابل اجرای خدمات از طریق تشکیلات لجستیک با حداقل جامعیت (ساختن مدرسه، چاپ کتاب درسی، واکسن زدن کودکان) به دست آمده است. این دستاوردها هر اندازه که مشکل و مهم بوده‌اند، اما بخش آسان داستان توسعه هستند: هر اندازه که توسعه موفق تر می‌شود، وارد بخش سخت تر خود می‌شود؛ چون مقیاس و پیچیدگی وظایف سازمانی که برای پایداری و پیشرفت اقتصاد، جامعه، سیاست و نظام اداری مدرن مورد نیاز است، دائماً بیش تر و شدیدتر می‌شود، از قبیل حقوق مالکیت بر زمین، مستمری بازنشستگی، ایمنی غذایی، مالیات‌ستانی تصاعدی، تنظیم محیط کسب و کار، بهداشت عمومی، مدیریت محیط زیست، زیرساخت انرژی، سیستم‌های حمل و نقل و غیر آن. همه اینها و چیزهای بیش تر دیگر به وظایف اصلی کشورهای با درآمد متوسط تبدیل شده‌اند و اجرای کارآمد آنها ضرورتاً به دولتی کاملاً با قابلیت نیازمند است.

معماری و زیرساخت نهادهای توسعه‌ای و برنامه‌ریزی کشورهای درآمد متوسط در شرایط مناسب برای درگیر شدن با این چالش‌ها نیست، اما گلاویز شدن با آنها یک باید است: رویدادهای تاریخی، واقعیت‌های ژئوپلیتیک، حمایت‌طلبی جنبش‌های اجتماعی، تغییرات گسترده در احساسات عمومی نسبت به اهمیت حقوق بشر و کاهش فساد، و

(مهم‌تر از همه) خواست خود کشورهای در حال توسعه همه با هم ترکیب شده است تا که این چالش‌ها در محور و مرکز دستور کار توسعه برای قرن بیست‌ویکم قرار بگیرند. برای مقابله با چالش‌هایی از جنس ارتقای قابلیت نهادی که عمیقاً پیچیده و اختلاف‌برانگیزند، نمی‌توان به سراغ راه‌حل‌هایی رفت که برای فعالیت‌های لجستیک و سیاستگذاری کلان مناسب است. در عوض به یک معماری مکمل، سفارشی شده و قابل سفارشی شدن نیاز است که برای این هدف و مقصود مناسب باشد. به جای فرو کردن لوگوهای مربع در حفره‌هایی که گرد هستند، به راهبردهایی نیاز داریم که لوگوهای توسعه را با هر شکل و اندازه‌ای داشته باشند.

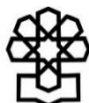
انطباق تکرارپذیر و مسئله-محور یکی از تلاش‌ها در واکنش به این چالش است. برای اینکه این راهبرد یا راهبردهای مشابه، از حاشیه به مکان محوری‌تری در راهبرد توسعه حرکت کنند، نیاز به کارهایی بیش از فراخوان عمومی، انتشار گزارش، برگزاری برنامه‌های آموزشی یا همایش‌های پرانرژی داریم. چنین کاری به یک جنبش اجتماعی جهانی از اهل فن توسعه اقتصادی نیاز خواهد داشت که مایل و قادر به ایجاد (و حمایت) از فضایی درون سازمان‌هایشان باشند تا «توسعه را به نحوی متفاوت انجام دهند»^۱ و کسانی که بتوانند تجربیات خود را با تجربیات دیگران ادغام کنند. این همان چالشی است که خوانندگان را دعوت می‌کنیم به این جنبش کمک کنند تا به شکل دسته‌جمعی یاد بگیریم چگونه فرایند را تکرار کنیم، بهبود ببخشیم و گسترش دهیم.



منابع و مأخذ

1. Adler, D., C. Sage and m. Woolcock (2009), “Interim Institutions and the Development Process: Opening SPaces for Reform in Cambodia and Indonesia”, BWPI Working Paper, No. 86, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester.
2. Andrews, m. (2014), “Can one Retell a Mozambican Reform Story Through Problem Driven Iterative Adaptation?”, Faculty Research Working Paper Series, RWP14-018, Harvard Kennedy School, Harvard.
3. Andrews, m. (2013a), The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions, Cambridge University Press, New York.
4. Andrews, m. (2013b), “How do Governments Get Great?”, Faculty Research Working Paper Series, RWP13-020, Harvard Kennedy School, Harvard.
5. Andrews, m. (2013c), “Explaining Positive Deviance in Public Sector Reform in Development”, Faculty Research Working Paper Series, RWP13-040, Harvard Kennedy School, Harvard.
6. Andrews, m., J. McConnell and A. Wescott (2010), Development as Leadership-Led Change: A Report for the Global Leadership Initiative, World Bank, Washington, DC.
7. Andrews, m., L. Pritchett, and m. Woolcock (2013), “Escaping Capability Traps Through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)”, World Development, Vol. 51(11), pp. 234-44.
8. Booth, D. (2013), Facilitating Development: An Arm’s Length Approach to Aid, Politics and Governance, ODI (Overseas Development Institute), London.
9. Booth, D. (2011), “Working with the Grain and Swimming Against the Tide: Barriers to Uptake of Research Findings on Governance and Public Services in low-income Africa”, Africa Power and Politics Working Paper, No. 18, ODI, London.
10. Bourdieu, P. (1993), The Field of Cultural Production: Essays on

- Art and Literature, Polity Press, Cambridge, UK. Deaton, A. (2013), *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
11. Kenny, C. (2012), *Getting Better: Why Global Development is Succeeding—And How We Can Improve the World Even More*, Basic Books, New York.
 12. Levy, B. and F. Fukuyama. (2010), “Development Strategies: Integrating Governance and Growth”, Policy Research Working Paper, No. 5196, World Bank, Washington, DC.
 13. Levy, B. (2014), *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*, Oxford University Press, New York.
 14. Lindblom, C. (1959), “The Science of ‘Muddling through’”, *Public Administration Review*, Vol.19(2) pp. 79-88.
 15. Moore, m. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
 16. Pascale, R., J. Sternin and m. Sternin (2010), *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World’s Toughest Problems*, Harvard Business Review Press.
 17. Pinker, S. (2011), *The Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined*, Penguin, New York.
 18. Pritchett, L. (2009), “Is India a Flailing State? Detours on the four lane Highway to Modernization”, Faculty Research Working Paper Series, RWP09-013, Harvard Kennedy School, Harvard.
 19. Pritchett, L., S. Samji and J. Hammer (2013), “It’s all about me: Using Structured Experiential learning (‘e’) to Crawl the Design Space”, Working Paper, No. 322, Center for Global Development.
 20. Pritchett, L., and m. Woolcock (2004), “Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development”, *World Development*, Vol 32(2) pp. 191-212.
 21. Pritchett, L., m. Woolcock and m. Andrews (2013), “Looking Like a state: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation”, *Journal of Development Studies*, Vol. 49(1).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۱۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: قابلیت‌سازی: رویکردی جدید به حل مسائل توسعه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

مترجم: جعفر خیرخواهان

ناظر علمی: سید امیر سیاح

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قابلیت‌سازی

۲. توسعه

۳. محیط نهادی

۴. نهادگرایی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۵