

دام قابلیت و یا تله توانمندی

واکاوی یکی از موانع مهم در مسیر پیشرفت و توسعه

♦ دکتر جعفر رودری

رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان



در موضوع تقلید

طوطی وار گفته

می شود که

کشورها برای

تنظیم برنامه‌ها

و سیاست‌گذاری

با اتکا به

بهترین الگوها

و روش‌های

موجود و تجارب

در آن زمینه در

کشورهای دیگر

سعی در تعیین

«بهترین سرمشق»

دارند. در تقلید

طوطی وار معمولاً

شکل رعایت

می شود، ولی

کارکرد به هیچ وجه

مشابهتی با اصل

کار ندارد؛ در

این دیدگاه گفته

می شود درست

است که توسعه

نیازمند تغییر

است، اما بایستی

توجه داشت که

تغییر در درون

یک بافت اتفاق

می افتد.

در دانشگاه هاروارد می‌باشند. این کتاب توسط جعفر خیرخواهان و مسعود درودی ترجمه و توسط انتشارات روزنه منتشر شده است. در ایام عید نوروز ۱۴۰۱ بعد از اطلاع از مطالب مفید کتاب در اینترنت و ارائه برخی مطالب خلاصه کتاب از سوی برخی از اندیشمندان اقتصادی و اجتماعی کشور، سفارش خرید آن را دادم و در تعطیلات نوروزی امسال آن را تقریباً به‌طور کامل مطالعه نمودم و احساس کردم برخی از سؤالات اساسی بی‌پاسخ در خصوص موانع توسعه‌یافتگی و پیشرفت در جوامعی مثل کشور ما و استان کرمان را به‌خوبی بیان نموده است. البته این به مفهوم اینکه تنها موانع توسعه همین مسائل است، نیست، اما بخش قابل‌توجهی از مسائل دست‌به‌گریبان بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه در حوزه «توان اجرایی» یعنی قدرت و توانمندی اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌ها را به‌خوبی پاسخ می‌دهد. در این نوشتار تنها به بخش محدودی از کتاب پرداخته می‌شود و بنابراین سعی در به اشتراک‌گذاری مفاد این بخش‌ها با

شکی نیست که پیشرفت و ترقی استان، دغدغه تمامی مسئولان و دست‌اندرکاران و همه کسانی است که چه در بخش خصوصی و چه در بخش دولتی، دل در گرو پویایی و سرزندگی این مرزوبوم دارند، می‌باشد. این در حالی است که در استان ظرفیت‌های خدادادی طبیعی زیادی داریم. ذخایر معدنی گسترده، ظرفیت‌های کشاورزی و تاریخی بی‌نظیر به‌عنوان اصلی‌ترین محرک‌ها و ظرفیت‌های اولیه برای روشن شدن موتور توسعه استان از جایگاه خوبی برخوردارند.

سؤال اساسی که همواره در ذهن همه مردم و مسئولان وجود دارد و بارها در محافل علمی و تخصصی و حتی محافل عادی مطرح می‌شود، این است که چرا سرعت رشد استان آن‌طور که باید باشد نیست؟ چرا جایگاه توسعه استان متناسب با جایگاه دیگر استان‌های پیشرو کشور در بعد داخلی نیست؟ در بعد بین‌المللی نیز همواره این قیاس انجام می‌شود.

برای پاسخ به این سؤال و پرداختن به موانع پیش‌روی، به نظر می‌رسد که عامل و یا عوامل توسعه‌نیافتگی و یا عدم سرعت رشد مناسب و جهت حرکت به سوی اهداف فوق‌الذکر در سطح استانی و منطقه‌ای در هم‌پیوسته با عوامل ملی است و به‌عبارت‌دیگر بسیاری از مسائل استانی در دل مسائل کلان و فضای عمومی رشد و پیشرفت کشور تعریف می‌گردد و به هم‌پیوسته‌اند که عمدتاً آن‌ها را بایستی در قلمرو کلیدواژه‌های «حکمرایی مطلوب و نظام تدبیر مناسب» جستجو نمود؛ به عبارت دیگر بخش غالب مسائل استان‌ها به دلیل ساختار متمرکز نظام سیاست‌گذاری کشور به نحوه سیاست‌گذاری و نظام حکمرایی کلان کشور مربوط است، درعین‌حال نظام حکمرایی محلی و استانی نیز در محدوده مسائل استانی حائز اهمیت است.

در این راستا قصد دارم برخی از مسائل مرتبط با این موضوع را بر اساس مطالب کتابی که اخیراً مطالعه کرده‌ام مورد واکاوی قرار دهم. این کتاب تحت عنوان «توسعه به‌مثابه توانمندسازی حکومت» است. نویسندگان این کتاب مت‌اندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک از جمله اساتید برجسته اقتصاد و علوم اجتماعی

داخلی‌شان به‌مانند کامیون در گل گیر کرده، هستند که ما به آن تله قابلیت می‌گوییم. آن‌ها قادر به انجام مأموریت‌های محوله نیستند و تکرار هرروزه کارهای مشابه، هیچ بهبودی به همراه نمی‌آورد و حتی با تلاش بیشتر وضعیت را وخیم‌تر هم می‌کند و ... به اعتقاد ما کشورها به‌اندازه‌ای که توان اجرایی‌شان امکان می‌دهد، توسعه‌یافته‌اند و ... در بررسی شواهد و تحلیل‌ها، ... ما متقاعد شده‌ایم، بسیاری از حکومت‌ها نه به علت نداشتن سیاست‌های خوب، بلکه بر اثر فقدان قابلیت اجرا به نتایج ضعیف می‌رسند ...» بنابراین در این کتاب با بررسی دقیق و تحلیل شواهد و استفاده از نماگرهای مختلف، کشورها گروه‌بندی و بر اساس سطح قابلیت و توان اجرا طبقه‌بندی می‌شوند. نتیجه حاصل از بررسی این است که بسیاری از حکومت‌ها فاقد قابلیت‌های اولیه حتی پس از دهه‌ها سال اصلاحات و اجرای برنامه‌های متعدد هستند. در این جوامع مثل کشور خودمان و استان کرمان چه بسا برنامه وجود دارد و چه بسا در نگاه اول برنامه خوب و کارشناسی و از منظر رعایت چارچوب‌های فنی قابل قبول تنظیم شده، اما دستاوردها به‌هیچ‌وجه مطابق با اهداف تبیین شده نیست و قابل قبول نمی‌باشد؛ بنابراین، نکته مهم این است که همه دست‌اندرکاران با تمام وجود دنبال اصلاح امور و رسیدن به سطح بالاتر از توسعه‌یافتگی هستند و تلاش لازم را هم اعمال می‌دارند و برنامه هم توسط متخصصان تنظیم می‌شود، اما به دلیل فقدان قابلیت اجرایی مناسب، این برنامه‌ها به سرانجام نمی‌رسند. از این‌رو به نظر می‌رسد، باید این نسخه، نسخه قابل توجهی برای در دستور کار قرار گرفتن، چه در سطح کلان و چه در سطح استان باشد تا بتواند این گره مهم را باز نماید.

بر اساس شواهد و تحلیل‌های موجود در این کتاب، در موضوع حوزه فقدان قابلیت و توان اجرایی، کشورها با دو تله مواجه هستند :

الف) تقلید طوطی‌وار یا تقلید همسان،

ب) تحمیل بار بی‌موقع (بار بیش‌ازاندازه و یا بیش‌ازاندازه زود انجام دادن).

در موضوع تقلید طوطی‌وار گفته می‌شود که کشورها برای تنظیم برنامه‌ها و سیاست‌گذاری با انکا به بهترین‌الگوها و روش‌های موجود و تجارب در آن زمینه در کشورهای دیگر سعی در تعیین «بهترین سرمشق» دارند. در تقلید طوطی‌وار معمولاً شکل رعایت می‌شود، ولی کارکرد به‌هیچ‌وجه مشابهتی با اصل کار ندارد؛ در این دیدگاه گفته می‌شود درست است که توسعه نیازمند تغییر است، اما بایستی توجه داشت که تغییر در درون یک بافت اتفاق می‌افتد. اگر در پیاده‌سازی سیاست‌های اصلاحی و مداخله‌ای برای توسعه، الگوهای موفق به کار گرفته شوند، اما به بافت اجتماعی و اقماری آن جامعه توجه نشود، نتایج کارکردی لازم به دست نخواهد آمد. در چنین شرایطی ممکن است برنامه‌هایی

برداشت‌هایی که داشته‌ام، خواهم داشت. در برداشت از مطالب این کتاب می‌توان اظهار کرد که بسیاری از اقدامات دولت با عنوان «مداخلات توسعه‌ای» صورت می‌گیرد و برنامه‌های توسعه کلان و بخشی تنظیم می‌شود، اما در عمل به‌طور کامل عملیاتی نمی‌شود، دانشگاه‌های متعدد ساخته می‌شود، به‌طوری که در استان کرمان ۱۰۰ واحد آموزش عالی و قریب ۱۲۰ هزار دانشجوی وجود دارند، اما به لحاظ تخصصی، دانشجویان از سطح دانش و علم لازم برخوردار نیستند. در سایر موارد نیز چنین است و علی‌رغم هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی به‌ظاهر مناسب و بهره‌مند از الگوهای موفق خارجی، نتایج مورد انتظار حاصل نمی‌شود.

با تجربه حدود هفتاد سال برنامه‌ریزی در ایران در دوره‌های مختلف، با نگاه اصلاح ساختار، طرح‌های متعدد ارائه می‌شود، اما نتیجه و دستاوردی از این طرح‌ها حاصل نمی‌شود. به‌رحال این کتاب به‌طور جدی به ضعف در توانمندی اجرا و فقدان قابلیت اجرایی لازم برای پیاده‌سازی برنامه‌ها تأکید دارد. وقتی تجربه استان در حوزه‌های مختلف را بررسی می‌کنم، به‌وضوح این مسئله خودنمایی می‌کند، در کل کشور نیز چنین است؛ بنابراین، این موضوع که مشکل استان و یا کشور، فقدان برنامه و نبود سازوکار برنامه‌ریزی مناسب است از دو بُعد اساسی قابل بررسی است:

الف) تدوین برنامه درست و متناسب با شرایط بومی منطقه و یا استان و اتخاذ تدابیر درست به لحاظ تبیین اهداف مناسب، رویکردها، راهبردهای توسعه، سیاست‌گذاری صحیح و غیره که به نظر می‌رسد در این بخش علیرغم اهمیت بالای آن، اما با استفاده از متخصصین برجسته امکان بهره‌گیری از برنامه‌های کارآمد میسر می‌باشد. ب) اجرای مناسب برنامه‌ها؛ این بُعد از سه مراحل سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و متأسفانه گلوگاه اصلی ضعف برنامه‌های کشور در همین مرحله است.

آنچه در این کتاب مورد تأکید است، فقدان قابلیت‌های لازم در حوزه اجرا است؛ بنابراین در بعد خرد، سازوکارهای فنی و انسانی لازم برای اجرای یک برنامه مطرح می‌شوند و در بعد کلان و در سطح کشورها، مجموعه نظام حکمروایی مناسب که در ابعاد مختلف مدیریت مناسب منابع اعم از فیزیکی و انسانی و بهبود سازوکارهای اجتماعی در کنار مباحث فنی است. آنچه حائز اهمیت است توجه به این مسئله است که متخصصان امر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کشور بایستی این وجه از موانع را مورد ارزیابی، پایش و آسیب‌شناسی همراه با ارائه راهکار قرار دهند، در ادامه به برخی از این موانع اشاره می‌شود.

تله قابلیت

کتاب: «بسیاری از کشورهای درحال توسعه و دستگاه‌های

ملزم نمودن سازمان‌ها و نهادها به انجام برخی وظایف پیش از آنکه واقعاً قابلیت انجام آن را داشته باشند، فشار بسیار عظیمی به تشکیلات و کارگزارانش وارد می‌آورد و حتی به فروپاشی اندک قابلیت فراهم آمده نیز می‌انجامد و تکرار مستمر چنین فرایندهایی از بارگذاری بی‌موقع باعث تقویت تله قابلیت می‌شود... نقطه ضعف بارگذاری بی‌موقع هنگامی مشخص می‌شود که از سازمان‌های تازه تشکیل شده می‌خواهیم کارکرد الگوهای مورد اجرا در کشورهای ثروتمند را به اجرا بگذارند و برای این منظور آن‌ها را بی‌درنگ زیر فشاری طاقت‌فرسا می‌گذاریم.



تنظیم شود که روی کاغذ همه چیز خوب است، اما در عمل به دلیل عدم توجه به بافت اجتماعی، نتیجه لازم حاصل نمی‌شود. در تقلید همسان، بسیاری از سازمان‌ها فارغ از نتیجه، بسیاری از ظواهر سازمان‌های موفق را دنبال می‌کنند که در عمل باعث مشروعیت‌بخشی به آن‌ها و بقا آن سازمان می‌شود.

بنابراین بسیاری از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها بهترین سرمشق‌ها را از کشورهای پیشرفته کپی می‌کنند تا بدین وسیله مشروعیت برای کار خود ایجاد نمایند و عملاً آن سازمان و یا وزارتخانه و یا نهاد شبیه کشورهای توسعه‌یافته و با الگوهای موفق به نظر می‌رسد. کتاب: «تقلید طوطی‌وار شکل و کارکرد را قاطی می‌کند؛ شبیه کاری را انجام دادن، جایگزین دایماً آن کار را انجام دادن، می‌شود ... بنابراین تصویب قانون کار موفقیت به حساب می‌آید، حتی اگر در غیاب ضمانت اجرایی بدان معنا باشد که چنین قانونی هرگز تجربیات روزانه کارگران را تغییر ندهد، دوره‌های تشریفاتی «کارآموزی» موفقیت تلقی می‌شود ولو اینکه رفتار هیچ‌کس در عمل بهبود نیابد، صرف مدرسه ساختن و حضور کودکان در مدرسه پیروزی تلقی می‌شود، حتی اگر کسی چیزی یاد نگیرد و ... سازمان‌ها راهبردهایی را دنبال می‌کنند تا شبیه سازمان‌های موفق به نظر برسند، ...»

در فرایند تحولات نظریه‌های توسعه و در دیدگاه‌های متأخر تأکید بر شکل‌گیری نهادهای خوب مثل کشورهای ثروتمند است که خود این موضوع به شکل مودیان‌تری تقلید طوطی‌وار را رقم زده است، البته این به مفهوم نادیده گرفتن نقش نهادها نیست، بلکه تأکید بر کارکرد نهاد است تا شکل آن. جالب است بدانیم که در کشورهای پیشرفته اتفاقاً شکل نهادها متفاوت است، اما کارکرد آن‌ها یکسان است، ولی در کشورهای غیر توسعه‌یافته برعکس شکل‌های یکسان، اما کارکرد مبهم است.

در کتاب فوق‌الذکر به شکل تخصصی و تفصیلی موضوع تقلید همسان یا طوطی‌وار تشریح شده است. برداشت این است که نظام اجرایی کشور و استان به شدت نیازمند توجه به این مسئله است. در حال حاضر نظام اداری ما گرفتار شکل است. به خوبی می‌توان از نحوه ارائه گزارش عملکردها و یا حتی الگوهای ارزیابی عملکرد، این مسئله را دریافت که در چنین شرایطی غالباً فرایند انجام کار مورد توجه است تا نتیجه و دستاورد؛ به گونه‌ای که در فرم‌ها و قالب‌های ارزیابی عملکرد سیاست‌های برنامه‌ای، تعداد جلسات برگزار شده، تعداد مصوبات، نفر-ساعت شرکت‌کننده و ... ملاک عمل قرار می‌گیرد. در تعریف اولویت‌های کاری نیز برگزاری جلسات متعدد، ارائه آمار و اطلاعات و برنامه‌های متعدد و بعضاً بسیار ایده‌آل‌گرایانه، برگزاری همایش‌ها و ... همگی حکایت از آن دارند که نظام اداری به‌طور جدی بایستی رویکرد نتیجه محوری و مسئله محوری را جایگزین نگاه فعلی نماید که به‌طور غالب عمده توجه صرفاً صرف پیاده‌سازی و رعایت مقررات و فرایند، فارغ از هر نتیجه‌ای می‌شود.

برای حل این مشکل در بخش دوم کتاب با معرفی رویکرد PDIA (انطباق رفت و برگشتی مسئله محور) راه مؤثری برای خروج از این مشکل را معرفی می‌نماید که در پایان به آن اشاره می‌شود.

بارگذاری بی‌موقع

(بیش از اندازه زیاد یا بیش از اندازه زود انجام دادن)

تحمیل بار بی‌موقع، وارد کردن بار با وزن زیاد بر یک سازه و یک ساختار بیش از توان آن سازه یا ساختار است که نمی‌تواند آن را تحمل نماید که در این صورت نه تنها مأموریت تعریف شده به انجام نمی‌رسد، بلکه آن سازه و یا آن ساختار تخریب می‌شود و باعث خسارت هم می‌گردد.

در این تعریف، کتاب: «ملزم نمودن سازمان‌ها و نهادها به انجام برخی وظایف بیش از آنکه واقعاً قابلیت انجام آن را داشته باشند، فشار بسیار عظیمی به تشکیلات و کارگزارانش وارد می‌آورد و حتی به فروپاشی اندک قابلیت فراهم آمده نیز می‌انجامد و تکرار مستمر چنین فرایندهایی از بارگذاری بی‌موقع باعث تقویت تله قابلیت می‌شود... نقطه ضعف بارگذاری بی‌موقع هنگامی مشخص می‌شود که از سازمان‌های تازه تشکیل شده می‌خواهیم کارکرد الگوهای مورد اجرا در کشورهای ثروتمند را به اجرا بگذارند و برای این منظور آن‌ها را بی‌درنگ زیر فشاری طاقت‌فرسا می‌گذاریم.» در اینجا با کنار هم قرار دادن دو اصطلاح «تقلید طوطی‌وار» که عموماً شباهت ساختار و قالب یا شکل را با سرمشق‌های موفق نشان می‌داد و «تحمیل بار نامناسب» که همان تأکید بر اجرای سیاست‌ها و الگوهای موفق در کشورهای توسعه‌یافته بدون توجه به بافت است، می‌توان دریافت که عملاً فاصله زمانی رشد و تحول نهادها در کشورهای توسعه‌یافته، شرایط اجتماعی، تاریخچه سیاسی و قابلیت سازمانی انباشته‌ای در طول زمان، نادیده گرفته شده است. به عبارت دیگر، اگر سازمان فعلی را در کشور درحال توسعه به‌عنوان نهادی که در ابتدا شاید قابلیت اجرایی امروز را نداشته و به تدریج و با گذشت زمان و بعضاً آزمون و خطا به درجه‌ای از قابلیت رسیده است با نهاد یا سازمان موجود در کشور توسعه‌نیافته مقایسه کنیم، قاعدتاً قابلیت یکسانی ندارند و طبیعی است که این سازمان نتواند الگوی موفق اجرا شده در کشور توسعه‌یافته را محقق نماید و عملاً رشد و تکامل تدریجی تاریخی این نهادها و کسب توان اجرایی طی این دوره نادیده گرفته شده و باری فارغ از توان اجرا به سیستم وارد خواهد نمود. با توجه به آنچه بیان شد، به راحتی می‌توان دریافت که چنانچه برای حل مشکل و یا دستیابی به هدفی برنامه‌ریزی انجام شود و در آن برنامه‌ریزی مبنای الگوها و مباحث تخصصی صرفاً بر اساس کاربرد بهترین سرمشق و الگوی دنیا باشد، ما را به سرمزول مقصود نمی‌رساند، زیرا در آن صورت ما الگوهای خوبی طراحی و تبیین می‌نماییم، اما ساختارهای سازمانی، اداری و اجرایی ما متناسب با آن شکل نگرفته‌اند و عملاً فاصله بسیار زیادی به اندازه تفاوت سطح توسعه‌یافتگی بین مقصد و محل اجرای الگو تا کشوری که الگوی سرمشق را از آن گرفته‌ایم، خواهد داشت.

راه حل چیست؟

از آنجاکه در آستانه تدوین برنامه هفتم کشور و همچنین استان هستیم، جا دارد تا به‌عنوان یک رویکرد اساسی و کلان کشور، این مسئله مورد توجه واقع شود. همان‌طور که قبلاً بیان شد، متخصصین و اساتید نویسنده این کتاب، راه‌حل خروج از دام «فقدان قابلیت اجرایی لازم» را اتخاذ رویکرد انطباق رفت و برگشتی مسئله محور (PDIA) می‌دانند و با ذکر مثال زیر، این

جنس پیچیدگی سفر سال ۱۸۰۴ است و در طبقه‌بندی مسائل جزو گروه مسائل پیچیده و سخت تلقی می‌شود.

سؤال این است که حال که بخش عمده مسائل امروز ما از جنس مسائل و مشکلات پیچیده و دشوار، همچون سفر در سال ۱۸۰۴ است، برای دستیابی به هدف چه کار باید کرد؟ بررسی مسائل برنامه‌ریزی در کشور و استان به خوبی بیانگر آن است که ما در خصوص پیشرفت زیربناهای فیزیکی، ساخت مدرسه و دانشگاه، راه روستایی، سد و غیره به طور نسبی موفق بوده‌ایم، اما در تحقق اهداف کیفی و از جنس سیاست‌گذاری سخت، تقریباً دستاورد جدیدی نداشته‌ایم. نسخه پیشنهادی این کتاب برای حل این مشکلات رویکرد PDIA حرکت رفت‌وبرگشت انطباق‌پذیر (آزمون و خطا) است که ما متناسب با شرایط موجود خودمان حرکت می‌کنیم و به نتیجه می‌رسیم. البته ممکن است این شبهه ایجاد شود که آزمون‌وخطا درجایی که ما می‌توانیم برنامه‌ریزی کنیم، هزینه رسیدن به هدف را افزایش می‌دهد. باید توجه کرد این رویکرد در شرایطی که امکان تعریف مسیر از قبل وجود ندارد، مثل بسیاری از مسائل و مشکلات اقتصادی و اجتماعی حائز اهمیت است؛ به عبارت دیگر این جنس از مسائل و کسب این درجه از توانمندی‌ها مثل آموختن یک ساز در موسیقی است که نمی‌توان با انتخاب بهترین نت‌های موسیقی، موسیقیدان و هنرمند زبردستی در آن ساز شد. تنها راه کسب علم و تجربه در این مسیر است، با آهنگ‌های گوش‌خراش در ابتدای راه شروع می‌شود و با تمرین و کسب مهارت، یاد می‌گیرد؛ بنابراین تحقق «فرایند یادگیری» در این فراگرد، یک اصل است.

آیا چالش توانمندسازی از جمله‌ی راهبرد ۲۰۱۵ است یا ۱۸۰۴؟ در پاسخ باید گفت، طبق شواهد و بررسی‌های انجام‌شده در کتاب، این راهبرد، ترکیبی از ۲۰۱۵ و ۱۸۰۴ با ابعاد متداول و معمولاً مسلط ۱۸۰۴ است که با نوع سیاست‌گذاری پیچیده و غامض روبه‌رو هستیم که با رویکردهای ساده قابل‌حل نیست.

در پایان بایستی یادآور شوم که با توجه به تجارب حاصل از تدوین برنامه‌های مختلف توسعه در کشور و استان و همچنین تهیه اسناد مختلف کلان، فرابخشی و بخشی، باید اصلی‌ترین حلقه مفقوده را در جریان فقدان قابلیت اجرایی لازم و عدم توانمندی در ابعاد اجرایی دانست که علیرغم تدوین برنامه‌های فنی و سیاست‌گذاری مناسب، نتایج دستاوردهای مناسبی حاصل نمی‌شود که در این ارتباط بیان گردید، دو موضوع تقلید طوطی‌وار در طراحی و تبیین الگوهای سازمانی و یا سیاست‌گذاری با رویکرد اتخاذ بهترین سرمشق‌های موجود و تعریف آن به‌عنوان تکالیف سازمانی، نمی‌تواند ما را به سرمنزل مقصود برساند. در این ارتباط با گذر زمان همچون ماشین در گِل گیر کرده می‌مانیم که با گاز دادن، بیشتر و بیشتر در گِل فرومی‌رویم، به طوری که مکرراً سیاست‌ها عوض می‌شود و در هر مقطع زمانی جدید، سیاستی جدید امتحان می‌گردد و چون بازدهی لازم را ندارد کنار گذاشته شده و سیاستی جدید در پیش گرفته می‌شود، درحالی که اساساً مشکل از سیاست نبوده است بلکه قابلیت اجرایی مشکل داشته است، این فرآیند باعث می‌شود که سیستم‌های اجرایی در بلندمدت درگیر دامی شوند که هر روز شرایط را پیچیده‌تر و بدتر می‌نماید. برای خروج از آن، یکی از راهکارهای مهم، توسل به راهبرد انطباق رفت و برگشتی مسئله محور (PDIA) است. این رویکرد با اتکا به روش‌های کشف مسئله و حرکت قدم‌به‌قدم و درعین حال متناسب با ساختارهای بومی و سازمانی موجود، زمینه دسترسی به هدف را فراهم می‌نماید. با این امید که طرح این موضوع زمینه مطالعه بیشتر و توسل به شیوه‌های جدید در پاسخ به مسائل توسعه استان را به‌جای سندنویسی صرف محقق نماید. ♦♦

رویکرد را توضیح داده‌اند.

سفر اکتشافی از شرق به غرب آمریکا در دو زمان مختلف (یکی در سال ۱۸۰۴ و دیگری در سال ۲۰۱۵) سفر از شرق آمریکا به غرب در سال ۱۸۰۴ با مسافت در سال ۲۰۱۵ کاملاً متفاوت است. در آن زمان گروهی که با دستور رئیس‌جمهور برای کشف مناطق جدید آمریکا اعزام یک سفر اکتشافی شدند، آن‌ها نمی‌دانستند با چه موانع طبیعی و انسانی مواجه هستند، نمی‌دانستند زمان سفر چقدر خواهد شد و چه خطراتی آن‌ها را تهدید می‌کند؟ بنابراین برای مسافرت افراد مختلفی با توانایی‌های مختلف همراهی می‌کردند؛ منجم، پزشک، گروه مسلح، مسئول مواد خوراکی و غیره، اما اگر قرار باشد همین را امروز انجام دهیم با استفاده از گوگل مپ مسیر خود را پیدا می‌کنیم و با برنامه‌ریزی دقیق، تعیین زمان و محل اسکان و غیره به راحتی قابل انجام است. نویسندگان با ذکر این مثال سعی در بیان تفاوت در نوع مسائل پیش روی و همچنین نحوه برخورد با هر کدام از آن‌ها دارند. با این مثال فرایند سیاست‌گذاری و ملاحظات مرتبط با آن بویژه در حوزه سیاست‌گذاری کلان دولت حائز اهمیت است. در این ارتباط می‌توان سیاست‌گذاری‌ها را به دو نوع:

الف) سیاست‌گذاری سخت،

ب) سیاست‌گذاری آسان.

تقسیم‌بندی کرد. در نوع اول با مسائلی سروکار داریم که از پیچیدگی بالایی برخوردارند و برای حل آن‌ها صرفاً نمی‌توان به سراغ بهترین سرمشق‌ها رفت؛ از جمله این مسائل که با آن‌ها سروکار داریم، ارتقا کیفیت نظام سلامت، ارتقای نظام آموزش و پرورش، اصلاح ساختار بانکی، اصلاح ساختار بودجه، بودجه‌ریزی عملیاتی، مبارزه با فساد، ارتقا بهره‌وری و غیره است. در نوع دوم، مسائل نسبت به گروه اول از پیچیدگی به مراتب پایین‌تری برخوردارند و از ماهیت قالب‌بندی بالاتری برخوردارند، از جمله: سیاست‌گذاری برای تأمین زیرساخت‌های فیزیکی از قبیل جاده، سد، تعداد مدارس، بیمارستان، ساخت نیروگاه، فعالیت‌های بسیج و غیره.

چنانچه مشهود است در نوع اول سیاست‌گذاری، ما با مسئله‌ای از نوع سفر در سال ۱۸۰۴ مواجه هستیم و در گونه سیاست‌گذاری دوم، از نوع سفر در سال ۲۰۱۵.

با این توضیح شاید آشکار شده باشد، چرا ما ۱۰۰ واحد دانشگاهی در استان داریم، اما نظام آموزشی پیشرفته نداریم، بیمارستان داریم، اما نظام سلامت نقص زیادی دارد؟ به عبارت دیگر، ساختن مدرسه به مراتب ساده‌تر از اصلاح نظام آموزش و پرورش است. ساخت دانشگاه از نوع سیاست‌گذاری نوع دوم (ساده)، اما اصلاح نظام آموزش عالی از جنس نوع اول (سخت) می‌باشد.

یکی از مشکلات موجود در نظام و ساختار اداری اجتماعی ما موضوع تعارض منافع است که به لحاظ پیچیدگی و دشواری از