

کاربرد علوم رفتاری در اصلاح فرایندهای نظام اداری





عنوان: کاربرد علوم رفتاری در اصلاح فرایندهای نظام اداری
تهیه و تدوین (Author): نسترن پیرکفاش فومنی
واژه‌های کلیدی: بازطراحی فرایند، نظریه کمیابی، گل‌ولای اداری، عدالت اداری، علوم رفتاری
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

[DOI:](#)

[Permanent Link:](#)

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: کاربرد علوم رفتاری در اصلاح فرایندهای نظام اداری

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش نویس قانونی ☐
نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه ابزارها، الگوهای نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه: محمد عبدالحسین زاده

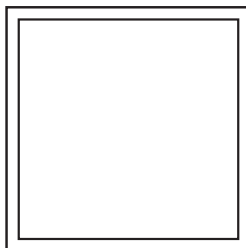
اظهار نظر کنندگان: مهسا سلسبیل (گروه ابزارها و الگوهای حکمرانی دفتر مطالعات حکمرانی)، فاطمه تیمورا (گروه اقتصاد امور عمومی دفتر مطالعات بخش عمومی)

ناظران علمی: مهدی عبد الحمید، حسین اصلی پور

گرافیک و صفحه آرایی: ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۲/۱۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۵
خلاصه مدیریتی.....	۶
۱. مقدمه.....	۸
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۹
۲. پیشینه.....	۹
۳. مبانی نظری.....	۱۰
۳-۱. نظریه کمیابی.....	۱۰
۳-۲. نظریه گل ولای.....	۱۲
۳-۳. تعامل متقابل دو نظریه و بار اداری.....	۱۳
۴. چارچوب تحلیلی گل ولای-کمیابی.....	۱۴
۴-۱. تحلیل عمیق ربع ها، سازوکارهای رفتاری و دینامیک های حاکم.....	۱۶
۴-۲. سطوح سه گانه در به کارگیری چارچوب گل ولای-کمیابی.....	۱۸
۵. راهکارها و ابزارهای مداخله.....	۲۰
۵-۱. راهکارها و ابزارهای ناظر بر منطقه کارایی (ربع اول).....	۲۰
۵-۲. راهکارها و ابزارهای ناظر بر کندی بهره‌وری (ربع دوم).....	۲۰
۵-۳. راهکارها و ابزارهای ناظر بر دسترسی ناپایدار (ربع سوم).....	۲۲
۵-۴. راهکارها و ابزارهای ناظر بر مشقت اداری (ربع چهارم).....	۲۵
۶. کاربرد چارچوب پیشنهادی در عمل.....	۲۷
۶-۱. سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸).....	۲۷
۶-۲. برنامه جامع ارتقای عدالت اداری.....	۳۰
۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۰
منابع و مآخذ.....	۳۴

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۹
جدول ۲. گونه‌شناسی و دسته‌بندی کمیابی.....	۱۲
جدول ۳. راهکارهای تشخیصی-مداخله‌ای چارچوب گل ولای-کمیابی.....	۳۱
جدول ۴. خلاصه پیشنهادهای سیاستی.....	۳۳

فهرست شکل

شکل ۱. چارچوب تحلیلی گل ولای-کمیابی.....	۱۵
--	----



کاربرد علوم رفتاری در اصلاح فرایندهای نظام اداری

چکیده



اسناد بالادستی نظام اداری و قوانین برنامه‌های توسعه، همواره بر اهدافی چون خدمات‌رسانی برتر، حفظ کرامت انسانی و عدالت در دسترسی به خدمات عمومی تأکید داشته‌اند. با این حال، به علت غلبه رویکردهای کمی و مهندسی فرایند، جای خالی ابزارهای عملیاتی که بتوانند این اهداف کیفی را در طراحی فرایندها و مقررات محقق کنند، به شدت احساس می‌شود. این گزارش برای رفع این خلأ، با بهره‌گیری از دو نظریه پیشرو در علوم رفتاری، «نظریه کمیابی» (تأثیر کمبود منابع بر کاهش ظرفیت و تمرکز ذهنی شهروندان) و «نظریه گل‌ولای» (موانع و اصطکاک‌های غیرضروری در فرایندها)، یک چارچوب تحلیلی-تشخیصی نوین ارائه می‌کند. تقاطع این دو نظریه در قالب یک ماتریس ۲×۲، چهار وضعیت تعاملی متمایز (منطقه کارایی، کندی بهره‌وری، دسترسی ناپایدار و مشقت اداری) را نشان می‌دهد که هریک نیازمند مداخله متفاوتی در ۳ سطح خرد، میانه و کلان هستند. به منظور کاربرست عملی این چارچوب در نظام اداری کشور و گذار از وضعیت موجود، گزارش حاضر ضمن ارزیابی سازوکارهای فعلی، دو پیشنهاد سیاستی-محوری ارائه می‌دهد: نخست، توسعه ساختاری سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸) با افزودن قابلیت‌هایی نظیر پایش شاخص‌های عدالت و امکان ثبت شکایت نیابتی برای پوشش اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های خاموش؛ و دوم، تدوین و اجرای «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» از طریق یکپارچه‌سازی سامانه‌های موجود، تا نظام اداری از یک رویکرد صرفاً واکنشی و شکایت‌محور، به سیستمی پیش‌دستانه و عدالت‌محور ارتقا یابد.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

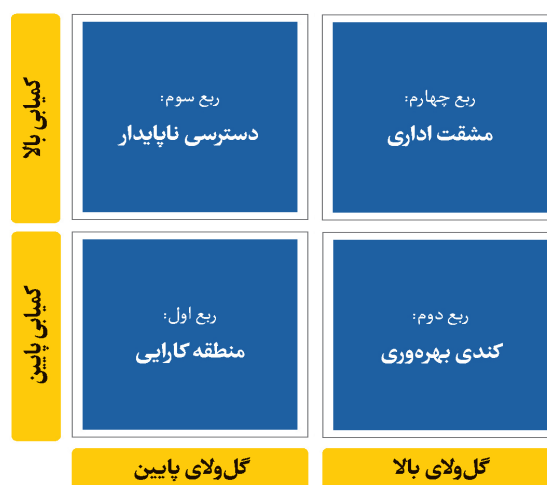
سیاست‌های کلی نظام اداری همواره بر مفاهیمی چون «خدمات‌رسانی برتر»، «تنظیم روابط اداری براساس رفاه نسبی آحاد جامعه»، احترام به کرامت انسانی و رعایت عدالت در دسترسی به خدمات تأکید داشته‌اند. در همین راستا، قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده تا فرایندهای ارائه خدمات را با تمرکز بر رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح کنند. با این حال، رویکردها و اقدام‌هایی که تاکنون برای تحقق این اسناد بالادستی و اصلاح نظام اداری انجام شده، عمدتاً متمرکز بر ابزارهای کمی، مهندسی فرایند و هوشمندسازی دولت بوده است. اگرچه این اقدام‌ها در جای خود ضروری‌اند؛ اما جای خالی ابزارهای عملیاتی که بتوانند اهداف کیفی مانند «عدالت» و «کرامت شهروند» را اندازه‌گیری کرده و در طراحی فرایندها دخیل کنند، به شدت احساس می‌شود. در غیاب چنین ابزارهایی، نظام اداری فاقد لنز تحلیلی مناسب است که بتواند موانع نامرئی پیش‌روی شهروندان (به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر) را در دسترسی به خدمات عمومی تشخیص دهد و در نتیجه، برنامه‌های اصلاحی عملاً موفق به ایجاد بهبود معناداری در کیفیت ارائه خدمات عمومی نمی‌شوند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

برای پر کردن خلأ ابزاری ذکر شده، این گزارش در یک نوآوری تحلیلی، دو نظریه پیشرو در علوم رفتاری را با یکدیگر ترکیب کرده است تا به ابزاری تشخیصی و کاربردی برای ارزیابی و بازطراحی فرایندهای اداری دست یابد. این دو نظریه عبارت‌اند از:

- **نظریه کمیابی:** نشان می‌دهد که کمبود شدید منابع (مالی، زمانی یا اجتماعی) ذهن فرد را درگیر کرده و «پهنای باند شناختی» آن را کاهش می‌دهد؛ در نتیجه شهروند درگیر با کمیابی، با ظرفیت ذهنی، تمرکز و حوصله کمتری با نظام اداری مواجه می‌شود.
- **نظریه گل‌ولای:** به موانع، اصطکاک‌ها و پیچیدگی‌های غیرضروری در طراحی فرایندهای اداری (مانند فرم‌های طولانی، بوروکراسی زائد و درگاه‌های ناکارآمد) اشاره دارد که دسترسی شهروندان به خدمات را کند یا مختل می‌کنند.

با تقاطع دادن این دو نظریه، گزارش یک ماتریس تشخیصی ۲×۲ ارائه می‌دهد که وضعیت‌های مختلف تعامل شهروند و نظام اداری را دسته‌بندی کرده و برای هر ربع، منطق مداخله مشخصی را تجویز می‌کند که عبارت‌اند از:



✓ **ربع اول؛ منطقه کارایی (کمیابی پایین-گل‌ولای پایین):** فرایند روان و ظرفیت شهروند بالاست. در این منطقه اقدام خاصی جز حفظ وضعیت موجود و جلوگیری از ایجاد موانع جدید لازم نیست.

- ✓ **ربع دوم؛ کندی بهره‌وری (کمیابی پایین-گل‌ولای بالا):** در این قسمت شهروند ظرفیت پیگیری دارد؛ اما فرایندها پرانرژی و زمان‌بر هستند. در مواجهه با گل‌ولای بالا، کاربران این ربع به میان‌برها روی می‌آورند. مداخله اصلی در این ربع، انجام «حسابرسی گل‌ولای» برای شناسایی و حذف نظام‌مند اصطکاک‌های ساختاری و موانع زائد است.
- ✓ **ربع سوم؛ دسترسی ناپایدار (کمیابی بالا-گل‌ولای پایین):** در این قسمت، فرایند نسبتاً تمیز و بدون اصطکاک زائد طراحی شده، اما مشکل اصلی، منابع محدود کاربر است که باعث می‌شود قادر به پیگیری و بهره‌مندی از خدمات نباشد. در این ربع باید تمرکز مداخله بر کاهش بار روی پهنای باند شناختی افراد باشد.
- ✓ **ربع چهارم؛ مشقت اداری (کمیابی بالا-گل‌ولای بالا):** این ربع، خطرناک‌ترین نقطه ماتریس است؛ جایی که کمیابی و گل‌ولای یکدیگر را تقویت و چرخه بازخورد منفی می‌کنند. فرد توان کافی برای پردازش گل‌ولای ندارد، و گل‌ولای هم پهنای باند باقی‌مانده را سریع‌تر تخلیه می‌کند. در این ربع باید به‌صورت هم‌زمان گل‌ولای‌ها را کاهش داد و فرایندها را طوری بازطراحی کرد که حتی اگر شهروند هیچ توانایی شناختی یا زمانی ندارد، همچنان دسترسی او حفظ شود.
- این چارچوب در ۳ سطح قابلیت پیاده‌سازی دارد: **سطح خرد** (بهینه‌سازی تعامل فرد با یک فرایند مشخص)، **سطح میانه** (طراحی و مدیریت فرایندهای درون یک سازمان) و **سطح کلان** (طراحی، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها و برنامه‌های ملی).

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در به‌کارگیری ماتریس گل‌ولای-کمیابی در بستر ایران، می‌توان دو سطح متمایز اما مکمل از پیشنهاد سیاستی را بر پایه زیرساخت‌های موجود صورت‌بندی کرد؛ هر دو سطح متکی بر بهره‌برداری حداکثری از سامانه‌ها و پایگاه‌های داده فعلی هستند و نیازمند ایجاد نهاد جدید یا صرف هزینه‌های ساختاری سنگین برای راه‌اندازی سازوکارهای تازه نیستند. سطح نخست، استفاده هدفمند از سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸) به‌عنوان نزدیک‌ترین و آماده‌ترین بستر برای پیاده‌سازی ماتریس در کوتاه‌مدت است. سطح دوم، طراحی یک برنامه جامع ارتقای عدالت اداری بر مبنای ترکیب سه‌گانه فواد ۱۲۸، پایگاه/اطلس رفاه ایرانیان و پنجره ملی خدمات دولت هوشمند است که می‌تواند در افق میان‌مدت، به چارچوبی منسجم برای پوشش ۴ ربع ماتریس تبدیل شود.

الف) تثبیت و توسعه فواد ۱۲۸ به‌عنوان بازوی اجرایی حسابرسی گل‌ولای-کمیابی در ربع‌های دوم تا چهارم: تحلیل این گزارش نشان می‌دهد که فواد ۱۲۸، در شکل فعلی خود، ظرفیت بالقوه‌ای برای شناسایی و رسیدگی سریع به موارد حاد مشقت اداری دارد، اما کارکرد آن عمدتاً محدود به ثبت و پیگیری شکایات و نارضایتی‌های آشکار شهروندان است و بیشتر بر ربع دوم (کندی بهره‌وری) و بخشی از ربع چهارم تمرکز دارد. پیشنهاد این گزارش آن است که با بازطراحی دستورالعمل‌ها و ابزارهای جمع‌آوری داده در فواد ۱۲۸، مؤلفه‌های کمیابی (زمانی، مالی و شناختی) نیز به‌صورت نظام‌مند در کنار شاخص‌های گل‌ولای اندازه‌گیری شده و هر پرونده، علاوه بر طبقه‌بندی موضوعی، در ماتریس گل‌ولای-کمیابی نیز مکان‌یابی شود.

ب) طراحی و استقرار «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» بر پایه تلفیق سامانه‌های موجود و چارچوب گل‌ولای-کمیابی: در حال حاضر، سامانه‌های متعددی در قوه مجریه و سایر قوا برای دریافت شکایات، سنجش رضایت، نظارت بر عملکرد و پیگیری تخلفات اداری فعال هستند. با این حال، این سامانه‌ها اغلب به‌صورت جزیره‌ای عمل می‌کنند و خروجی‌های آنها کمتر به یک نقشه جامع از نابرابری‌های ناشی از مشقت اداری ترجمه می‌شود. پیشنهاد این گزارش، ایجاد یک «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» است که با استفاده از ماتریس گل‌ولای-کمیابی، داده‌ها و ظرفیت‌های سامانه‌هایی همچون فواد ۱۲۸، سامانه ملی رسیدگی به شکایات، پایش دولت الکترونیک و سامانه‌های سنجش رضایت را یکپارچه کرده و هر فرایند کلیدی را براساس موقعیت آن در ماتریس و سطح تأثیرش بر گروه‌های دارای کمیابی شدید، رتبه‌بندی می‌کند. در این برنامه، حسابرسی‌های منظم گل‌ولای با پروفایل‌های کمیابی مخاطبان ترکیب می‌شوند تا برای هر ربع، بسته‌های مداخله‌ای مشخص (اصلاح مقررات و فرم‌ها، ساده‌سازی مسیرها، ایجاد کانال‌های کم‌هزینه‌تر برای گروه‌های خاص، و تقویت پشتیبانی حضوری و تلفنی) تعریف و به دستگاه‌های مسئول ابلاغ شود.



۱. مقدمه

سیاست‌های کلی نظام اداری بر «خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم»، «تنظیم روابط و مناسبات اداری براساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه»، در کنار «توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری» تأکید دارد. جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است تا برای بازطراحی ساختارهای خود تلاش کنند و «فرایندهای ارائه خدمات با تمرکز بر نتیجه‌گرایی و رعایت کیفیت و دسترسی عادلانه اصلاح و کوتاه شود». در همین راستا، «برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم» به‌عنوان چارچوب اجرایی اصلی تحقق این جهت‌گیری‌ها تعریف شده است و در پیوند مستقیم با سیاست‌های کلی نظام اداری و احکام فصل مرتبط در برنامه هفتم پیشرفت قرار می‌گیرد. آنچه تاکنون در این زمینه دنبال شده ترکیبی از رویکردها و ابزارهای مهندسی فرایند و هوشمندسازی دولت بوده است که در جای خود لازم و مهم هستند، اما این رویکردها به تنهایی نمی‌توانند تضمین‌کننده عدالت و ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم باشند اگر به جنبه‌های کیفی فرایندها بی‌توجهی شود.

نظام‌های اداری و خط‌مشی‌های حمایتی اغلب با فرض «عقلانیت کامل» شهروندان و کارگزاران دولتی طراحی می‌شوند؛ در این فرض آنها همواره با دسترسی به اطلاعات کامل، پردازش ذهنی نامحدود و اراده‌ای تزلزل‌ناپذیر، تصمیماتی را اتخاذ می‌کنند که نفع شخصی آنها را به حداکثر می‌رساند. بر این اساس تصور می‌شود اگر دولت خدمتی ارائه دهد، و مردم از آن استقبال نکنند تنها دو تفسیر وجود دارد: یا اطلاع‌رسانی کافی نبوده است، یا شهروندان نیازی به آن خدمت نداشته‌اند. اما شواهد میدانی در ایران و جهان، خلاف این را نشان می‌دهد. بسیاری از طرح‌های حمایتی با وجود اطلاع‌رسانی‌های گسترده و نیاز گروه‌های هدف (مانند وام‌های اشتغال، بیمه‌های تکمیلی و بسته‌های حمایتی اقشار آسیب‌پذیر) با عدم استقبال مواجه می‌شوند [۴-۱].

ظهور اقتصاد رفتاری و روان‌شناسی شناختی، دریچه‌ای نوین را به روی درک تعاملات شهروند-دولت گشوده است. در کانون این تحول پارادایمی، دو نظریه پیشرو قرار دارند که پایه‌های تحلیلی این گزارش را تشکیل می‌دهند: نظریه «کمپابی»^۱ که بر محدودیت‌های پردازش ذهنی ناشی از کمبود منابع تمرکز دارد، و نظریه «گل‌ولای»^۲ که به موانع ساختاری در محیط تصمیم‌گیری می‌پردازد. این گزارش استدلال می‌کند که بدون درک عمیق و هم‌زمان از این دو پدیده، هرگونه تلاش برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری و اصلاح نظام اداری، بازمهندسی فرایندها و ارتقای عدالت اجتماعی، نمی‌تواند به تنهایی مؤثر واقع شود. به این ترتیب هدف این گزارش، ارائه تحلیلی جامع، دقیق و عملیاتی از نحوه تعامل این دو نیرو و ارائه یک چارچوب مفهومی-عملیاتی برای بازطراحی فرایندهای اداری است که نه تنها کارایی را افزایش داده، بلکه کرامت انسانی شهروندان را نیز در کانون توجه قرار می‌دهد.

1. Scarcity
2. Sludge



۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر توجه فزاینده‌ای به کاربرد علوم رفتاری در حوزه حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری داشته و گزارش‌های متعددی در این زمینه منتشر کرده است. با این حال، مرور پیشینه مطالعاتی این مرکز نشان می‌دهد که رویکرد تحلیلی موضوع حاضر، یعنی بررسی هم‌زمان و تعاملی دو نظریه «کمیابی» و «گل‌ولای» در بستر فرایندهای اداری و ارائه یک چارچوب عملیاتی برای ارزیابی تجربه شهروندان در مواجهه با نظام اداری، تاکنون در هیچ‌یک از گزارش‌های پیشین به صورت مستقل و منسجم به آن توجه نشده است. گزارش‌های موجود یا به‌طور کلی به مبانی نظری و ابزارهای خط‌مشی‌گذاری رفتاری پرداخته‌اند، یا کاربرد علوم رفتاری را در حوزه‌های موضوعی خاص دنبال کرده‌اند؛ اما پیوند میان این دو نظریه به مثابه چارچوب تحلیل فرایندهای اداری و طراحی مداخلات عدالت‌محور، موضوعی است که این گزارش برای نخستین بار در مطالعات مرکز به آن می‌پردازد. نزدیک‌ترین پیشینه‌های مرتبط با موضوع حاضر در جدول زیر معرفی شده‌اند.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	استفاده از علوم رفتاری با هدف بهبود ارائه خدمات دولت الکترونیکی	۱۴۰۴	۲۰۶۱۲	مطالعات مدیریت	بررسی کاربرد علوم رفتاری در افزایش پذیرش و استفاده شهروندان از خدمات دولت الکترونیک؛ با توجه به تأثیر سطح سواد و شرایط مختلف شهروندان بر دسترسی به خدمات.
۲	طراحی چارچوب پیوست خط‌مشی‌گذاری رفتاری	۱۴۰۴	۲۰۷۶۰	مطالعات حکمرانی	معرفی فرایند کاری نهادهای بینش رفتاری، ارائه پیشنهادهایی برای بهره‌گیری از این نهادها در قانونگذاری، اجرا و ارزیابی قوانین.
۳	الزامات خط‌مشی‌گذاری رفتاری در چارچوب بررسی فرایندها و خروجی‌های نهادهای بینش رفتاری؛ توصیه‌هایی برای مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	۱۹۷۰۵	مطالعات حکمرانی	ارائه دو چارچوب عملیاتی برای تشخیص زمان و نحوه به‌کارگیری رویکردهای رفتاری در طراحی و ارزیابی قوانین و مصوبات.
۴	گونه‌شناسی ابزارهای رفتاری در عرصه حکمرانی و کارکرد آن در ارتقای نظام قانونگذاری	۱۴۰۲	۱۹۶۱۹	مطالعات حکمرانی	معرفی انواع ابزارهای رفتاری قابل استفاده در حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری با هدف عمق‌بخشی به طراحی قوانین و مصوبات.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



۳. مبانی نظری



۳-۱. نظریه کمیابی^۱

در ادبیات اقتصاد متعارف، کمیابی به محدودیت منابع فیزیکی (مانند سرمایه، زمین و مواد اولیه) در مقایسه با خواسته‌های نامحدود انسانی اشاره دارد. در مقابل، رویکردهای میان‌رشته‌ای، از جمله در نظریه کمیابی، بر ابعاد روان‌شناختی کمیابی تمرکز دارند؛ بدین معنا که تجربه ذهنی از کمبود می‌تواند بر تصمیم‌گیری، توجه و ظرفیت شناختی افراد تأثیر بگذارد [۵]. براساس این نظریه، کمیابی تنها یک واقعیت عینی نیست، بلکه یک ذهنیت^۲ و یک وضعیت شناختی فراگیر است. زمانی که انسان با کمیابی شدید چیزی (پول، زمان، یا حتی محبت) مواجه شده، ذهن او به طور وسواس‌گونه‌ای درگیر شکاف میان «آنچه دارد» و «آنچه نیاز دارد» می‌شود. این درگیری ذهنی مداوم ظرفیت پردازشی مغز را اشغال می‌کند. برای درک بهتر، یک رایانه را تصور کنید که چندین نرم‌افزار سنگین در پس‌زمینه آن در حال اجراست؛ این رایانه حتی برای انجام ساده‌ترین دستورات نیز کند عمل می‌کند. به‌عنوان نمونه ذهن فردی که درگیر پرداخت اجاره‌خانه عقب‌افتاده است نیز دقیقاً همین وضعیت را دارد؛ بخشی از پردازشگر مغز او اشغال شده و ظرفیت کمتری برای تصمیم‌گیری‌های بلندمدت، کنترل خشم، یا یادگیری قوانین پیچیده اداری باقی می‌ماند. در واقع این نظریه توضیح می‌دهد که فقر یا مشغله کاری، تنها به معنای نداشتن پول یا وقت نیست، بلکه به معنای کاهش ظرفیت ذهنی برای اتخاذ تصمیمات درست است. برای درک دقیق چگونگی تأثیر کمیابی بر عملکرد انسان و تعامل او با نظام اداری، نویسندگان از مفهوم «پهنای باند»^۳ استفاده می‌کنند. پهنای باند در این نظریه به مجموع توان پردازش شناختی اشاره دارد که برای حل مسائل و خودتنظیمی لازم است. هوش سیال^۴، توجه پایدار^۵، حافظه فعال^۶ و کنترل اجرایی^۷ بخش‌های اصلی پهنای باند شناختی در نظریه کمیابی هستند و هر کدام نوع خاصی از ظرفیت ذهنی را توصیف می‌کنند که در شرایط کمیابی تحت فشار قرار می‌گیرد.

الف) هوش سیال: توانایی حل مسئله‌های جدید، استدلال در موقعیت‌های ناآشنا و کشف الگوها بدون تکیه بر دانش و تجربه قبلی است. در روان‌شناسی شناختی، معمولاً با توانایی استدلال استقرایی، استنتاج منطقی و حل آزمون‌هایی مانند بهره هوشی ریون سنجیده می‌شود [۶]. این نوع هوش «محتوامحور» نیست؛ یعنی به جای دانستن حقایق، به شیوه پردازش اطلاعات جدید و ساختن ساختار ذهنی از داده‌های خام مربوط است.

در نظریه کمیابی، افت موقت هوش سیال به این معناست که فرد در مواجهه با مسائل پیچیده (مانند انتخاب بین وام‌های مختلف) در لحظه، توان ترکیب اطلاعات و مقایسه سناریوها را از دست می‌دهد. تحقیقات میدانی بر روی کشاورزان نیشکر در هند نشان داد که ضریب هوشی این کشاورزان در زمان پیش از برداشت محصول (که با فقر شدید دست‌وپنجه نرم می‌کنند) حدود ۱۳ تا ۱۴ واحد کمتر از زمان پس از برداشت (که پول کافی دارند) است. این افت شدید هوشی، معادل تأثیر یک شب بی‌خوابی کامل است [۷]. این یافته‌ها نشان می‌دهند که یک فرد واحد، در شرایط کمیابی و فراوانی، دو انسان با دو سطح هوشی متفاوت است.

ب) توجه پایدار: توانایی حفظ تمرکز بر یک محرک، وظیفه یا جریان اطلاعات برای مدت نسبتاً طولانی است. این مؤلفه، پایه و اساس اجرای هر کار طولانی‌مدت مانند خواندن یک گزارش، انجام یک کار اداری تکراری یا پایش مستمر یک صفحه نمایش (نظیر

1. Scarcity
2. Mindset
3. Bandwidth
4. Fluid Intelligence
5. Sustained Attention
6. Working Memory
7. Executive Control

رادرار یا مانیتور بیماران) است و در آزمون‌های شناختی، معمولاً با تکالیف پایش مداوم که فرد باید برای مدت طولانی به محرک‌های هدف واکنش نشان دهد، سنجیده می‌شود.

در شرایط کمیابی، بخش قابل توجهی از توجه پایدار فرد به‌طور خودکار به سمت منبع کمیابی کشیده می‌شود (پول، غذا، زمان)، و این باعث می‌شود توجه کمتری برای سایر تکالیف باقی بماند. مرور نظام‌مند مطالعات روی کمیابی مالی نشان می‌دهد که تمرکز افراطی بر نگرانی مالی و بار شناختی بالا، توجه پایدار بر وظایف دیگر مانند رفتار تغذیه‌ای سالم یا پیگیری درمان را تضعیف می‌کند. **ج) حافظه فعال:** سامانه‌ای است که به ما اجازه می‌دهد در آن واحد، مقدار محدودی اطلاعات را «در ذهن نگه داریم» و هم‌زمان مبتنی بر آنها اقدام کنیم. مثال ساده‌اش محاسبه ذهنی ۱۴ ضرب در ۲۷ است: باید چند رقم را نگه داریم، جابه‌جا کنیم و جمع بزنیم، بدون آنکه آنها را جایی بنویسیم. محدودیت کلاسیک حافظه فعال حدود 7 ± 2 واحد اطلاعاتی دانسته می‌شود، هرچند تحقیقات جدید این عدد را کمتر برآورد می‌کنند [۸].

نظریه کمیابی، حافظه فعال را یکی از اصلی‌ترین محل‌های اعمال «مالیات پهنای باند» می‌داند. در شرایط کمیابی، بخشی از ظرفیت حافظه فعال دائماً درگیر نگرانی‌ها، محاسبات و سناریوهای مرتبط با کمیابی است، بنابراین ظرفیت باقی‌مانده برای پیگیری اهداف دیگر، از پر کردن درست فرم‌ها یا برنامه‌ریزی میان‌مدت کم می‌شود.

د) کنترل اجرایی: کنترل اجرایی، مجموعه‌ای از کارکردهای شناختی سطح بالاست که به افراد کمک می‌کند برنامه‌ریزی و برای خود هدف تعیین کرده، پاسخ‌های تکرانه‌ای را مهار و بین کارها جابه‌جا شوند و عملکرد خود را به‌طور مداوم پایش کنند. این کارکردها عمدتاً به نواحی پیش‌پیشانی مغز مرتبط‌اند و برای رفتار هدفمند، خودتنظیمی و تصمیم‌گیری میان منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت نقش اساسی دارند. به بیان ساده، کنترل اجرایی مانند «مدیر پروژه» ذهن عمل کرده و منابع محدود توجه و حافظه فعال را میان کارهای مختلف توزیع می‌کند. یافته‌های نظریه کمیابی نشان می‌دهد که در شرایط کمیابی، بخش قابل توجهی از این ظرفیت صرف رسیدگی به مسائل فوری می‌شود؛ مسائلی مانند پرداخت قبض، تأمین غذای روزانه یا جبران کسری بودجه ماه جاری. درنتیجه، ظرفیت کمتری برای مهار تکرانه‌ها، سرمایه‌گذاری بلندمدت و پیگیری اقدام‌های پیشگیرانه، مانند مراقبت از سلامت، یادگیری و پس‌انداز، باقی می‌ماند [۵].

۱-۳. سازوکار کمیابی

این کمیابی در واقعیت سازوکاری دوگانه و غالباً مخرب بر رفتار افراد دارد. در کوتاه‌مدت، تجربه کمیابی باعث می‌شود تمرکز فرد به‌شدت روی منبع کمیاب و مسئله مرتبط با آن متمرکز شود. زمانی که ضرب‌الاجلی نزدیک است، بهره‌وری فرد برای اتمام همان کار مشخص به‌طور محسوسی بالا می‌رود و او بسیاری از محرک‌های مزاحم و کم‌اهمیت را در حاشیه قرار می‌دهد تا منابع ذهنی خود را بر هدف فوری متمرکز کند. نتیجه این است که فرد در مدیریت بحران‌های کوتاه‌مدت (مانند تحویل یک گزارش تا فردا یا جور کردن کسری بودجه همین ماه) عملکردی به‌ظاهر بسیار کارآمد از خود نشان می‌دهد.

این تمرکز شدید، هزینه سنگینی هم دارد؛ فرد چنان روی مشکل فوری متمرکز شده که وارد نوعی «تونل ذهنی» می‌شود و بخش زیادی از امور دیگر، به‌ویژه کارهای بلندمدت‌تر و کم‌فشارتر، به حاشیه رانده می‌شوند. هر چیزی که خارج از این تونل قرار می‌گیرد، از قبیل تمدید به‌موقع بیمه، رسیدگی به سلامت دندان، برنامه‌ریزی مالی بلندمدت یا مطالعه دقیق فرم‌های اداری برای آینده به تعویق می‌افتد و همین تعویق، بحران‌های جدیدی در آینده می‌آفریند که فرد را بیش‌ازپیش درگیر می‌کند. برای مثال، نادیده گرفتن یک نامه اداری ساده به‌علت درگیری ذهنی با بحران مالی امروز، می‌تواند به جریمه‌ای سنگین در ماه آینده منجر شود که وضعیت فقر فرد را تشدید کرده و او را عمیق‌تر در «دام کمیابی» فرو می‌برد.

در چنین وضعیتی، شهروندی که به اداره مراجعه می‌کند عملاً از نظر پهنای باند ذهنی، قدرت استدلال و خویشتن‌داری، در سطحی



پایین‌تر از حالت عادی خود عمل می‌کند. انتظار داشتن «دقت بالا»، «پیگیری کامل جزئیات» و «صبر زیاد» از چنین ارباب رجوعی، بدون این‌که طراحی فرایندها و فرم‌ها، بار شناختی و فشار کمیابی او را در نظر گرفته باشد، برخلاف شواهد علمی و نوعی خطای استراتژیک در طراحی نظام اداری است.

۲-۱-۳. گونه‌شناسی و دسته‌بندی کمیابی

در نظریه کمیابی، تمرکز عمدتاً بر کمیابی مالی^۱ و زمانی^۲ است. مطالعات بعدی بر روی تنهایی و حمایت اجتماعی به تعریف کمیابی اجتماعی^۳ مبتنی بر این نظریه منجر شد [۹]. در این گزارش برای کاربرد بهتر در زمینه خط‌مشی‌گذاری، کمیابی اجتماعی نیز به عنوان یک دسته‌بندی مکمل در نظر گرفته شده است. اگرچه انواع مختلف کمیابی در هسته شناختی و روان‌شناختی خود وجوه مشترک دارند، اما در بسترهای متفاوتی بروز می‌یابند که هر یک برای مدیریت دولتی دلالت‌های خاصی دارند. جدول زیر گونه‌شناسی و دسته‌بندی کمیابی‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۲. گونه‌شناسی و دسته‌بندی کمیابی [۱۰]

نوع کمیابی	توصیف و ویژگی‌ها	مثال در تجربه روزمره
کمیابی منابع	شایع‌ترین نوع، مرتبط با فقر مالی و مادی؛ باعث می‌شود فرد مداوم در حال سبک‌سنگین کردن هزینه‌ها باشد.	شهروندی که باید بین پرداخت قبض برق و هزینه ایاب‌وذهاب برای مراجعه به اداره دولتی یکی را انتخاب کند.
کمیابی زمان	احساس فشار شدید ناشی از کمیابی وقت؛ مختص اقشار فقیر نیست و شامل مدیران و طبقه متوسط نیز شده که به «استقراض از آینده» و به تعویق انداختن امور منجر می‌شود.	کارمندی که به‌علت حجم بالای کار، فرصت مطالعه بخشنامه‌های جدید را ندارد و دچار خطای اداری می‌شود.
کمیابی اجتماعی	تنهایی و انزوای اجتماعی؛ این نوع کمیابی باعث می‌شود فرد در تفسیر تعاملات اجتماعی دچار سوگیری منفی شود و حمایت اجتماعی لازم برای حل مشکلات را از دست بدهد.	سالمندان تنهایی که به‌علت انزوا، از شبکه‌های اطلاع‌رسانی محلی درباره خدمات سلامت عمومی بی‌خبر می‌مانند.

۲-۳. نظریه گل‌ولای^۱

اگر تلنگر را ابزاری برای هدایت مردم به سمت انتخاب‌های بهتر بدانیم، گل‌ولای دقیقاً نقطه مقابل آن است. در ادبیات اقتصاد رفتاری، گل‌ولای به هرگونه مانع، یا پیچیدگی غیرضروری در فرایندهای اداری اطلاق می‌شود که همچون گل‌ولای، چسبناک و صعب‌العبورند و شهروندان را در خود گیر انداخته و انرژی آنها را هدر می‌دهند و آنها را از دسترسی به حقوقشان باز می‌دارند. فرم‌های طولانی، وبسایت‌های خراب، الزام به مراجعه حضوری برای کاری که آنلاین ممکن است، و زبان مبهم و حقوقی در بخشنامه‌ها، همگی مصادیق گل‌ولای هستند [۱۱].

رابطه میان تلنگر و گل‌ولای یک رابطه دوگانه است. تلنگرها سعی دارند با کاهش مقاومت مسیر، رفتار را تشویق کرده، درحالی‌که گل‌ولای‌ها با افزایش مقاومت، رفتار را سرکوب می‌کنند. باین‌حال، هر اصطکاکی لزوماً گل‌ولای نیست. گل‌ولای زمانی رخ می‌دهد که اصطکاک غیرضروری، توجیه‌ناپذیر و یا زیاده‌روی باشد. نکته حائز اهمیت در تعریف گل‌ولای، تمرکز بر «نتیجه» است. گل‌ولای فرایندی است که احتمال رسیدن فرد به نتیجه مطلوب (مانند دریافت وام دانشجویی، ثبت‌نام برای دریافت خدمات و ...) را کاهش می‌دهد.

1. Resource Scarcity
2. Temporal Scarcity
3. Social Scarcity
4. Sludge

البته باید توجه داشت که گل‌ولای‌ها لزوماً محصول ناکارآمدی یا ضعف‌های نظام اداری نیستند، بلکه گاهی نتیجه جانبی اهداف دیگری هستند که تصمیم‌گیرندگان دولتی دنبال می‌کنند [۱۲]:

- ✓ **وسواس تمام و کمال بودن برنامه‌ها:**^۱ خط‌مشی‌گذاران برای جلوگیری از دریافت خدمات توسط افراد غیرواجد شرایط یا فساد، موانع را زیاد می‌کنند. اما تحقیقات نشان می‌دهد این کار بیشتر باعث حذف افراد واقعاً نیازمند می‌شود تا کلاهبرداران حرفه‌ای.
- ✓ **جمع‌آوری داده:** تمایل بوروکراتیک به داشتن اطلاعات بیشتر، به طولانی شدن فرم‌ها منجر می‌شود.
- ✓ **سهمیه‌بندی پنهان:**^۲ دولت‌ها گاهی عامدانه فرایند را سخت کرده تا تقاضا را کاهش دهند و بودجه را مدیریت کنند، بدون آنکه رسماً اعلام کنند بودجه کم است.

در برخی موارد نیز گل‌ولای‌ها کارکردی حفاظتی و مثبت دارند. این گل‌ولای‌ها عامدانه با ایجاد وقفه و کندی فرایند، به شهروندان کمک می‌کنند به‌جای تصمیم‌گیری سریع و بدون فکر، تأمل کرده و آگاهانه‌تر تصمیم بگیرند. آیین‌نامه‌ها و فرایندهای مرتبط با طلاق یک نمونه از این گل‌ولای‌هاست. این گل‌ولای‌ها طراحی شده‌اند تا از تصمیمات آنی ناشی از خشم جلوگیری کنند و شهروندان را به سمت تصمیمات عاقلانه‌تر سوق دهند. بنابراین، هر مانعی را نمی‌توان گل‌ولای نامید؛ گل‌ولای فقط به موانع اضافی و نامتناسب با هدف خط‌مشی گفته می‌شود. در مواردی، موانع محدود و هدفمند می‌تواند نقش حفاظتی و سودمند داشته باشد.

۳-۳. تعامل متقابل دو نظریه و بار اداری^۳

ادبیات و مطالعات موجود ارتباط میان گل‌ولای‌ها و کمیابی را به‌طور پراکنده و غیررسمی شناسایی کرده است [۱۳، ۱۴] اما هیچ‌یک از آنها به‌صورت یک چارچوب ساختارمند توسعه پیدا نکرده‌اند. مهم‌ترین این صورت‌بندی‌ها در پژوهش‌های اخیر در حوزه اداره امور عمومی بوده که مفهوم «بار اداری» را برای توصیف تجربه شهروندان در مواجهه با سازوکارهای اداری و خط‌مشی‌های عمومی معرفی کرده است [۱۵]. این مفهوم به تجربه ذهنی شهروند از دشواری، استرس، زمان‌بر بودن و خستگی ناشی از تعامل با فرایندهای دولتی اشاره دارد.

در این گزارش، از این مفهوم برای فهم چگونگی تعامل دو نیروی گل‌ولای (ویژگی‌های ساختاری فرایندها) و کمیابی (محدودیت‌های منابع و ظرفیت شهروندان) و تأثیر مضاعف آنها بر دسترسی به خدمات عمومی استفاده می‌شود. تفاوت اساسی میان گل‌ولای و بار اداری در این است که گل‌ولای به جنبه‌های عینی و ساختاری نهادها، قوانین و فرایندها اشاره دارد، درحالی‌که بار اداری به تجربه ذهنی و پیامدهای رفتاری ناشی از مواجهه با آن ساختارها می‌پردازد. به‌این‌ترتیب گل‌ولای آن چیزی است که سازمان «طراحی و ایجاد می‌کند»؛ تعداد صفحات یک فرم، تعداد کلیک‌های لازم برای رسیدن به یک صفحه وب، الزام قانونی برای ارائه کپی شناسنامه، یا نیاز به مراجعه حضوری چندباره، همگی مؤلفه‌های عینی و قابل اندازه‌گیری گل‌ولای هستند. گل‌ولای بر «علت» تمرکز دارد. حال آنکه بار اداری آن چیزی است که شهروند «تجربه و احساس می‌کند». این مفهوم به درک فرد از قوانین و فرایندها به‌عنوان امری دشوار، استرس‌زا، وقت‌گیر و طاقت‌فرسا اشاره دارد. بار اداری بر «معلول» یا اثر آن قوانین و رویه‌ها بر تجربه و رفتار واقعی شهروند متمرکز است.

نکته حائز اهمیت این است که بار اداری می‌تواند حتی در غیاب کمیابی شدید نیز وجود داشته باشد؛ یعنی یک فرایند بسیار پیچیده و زمان‌بر، برای هر شهروندی صرف‌نظر از وضعیت اقتصادی یا اجتماعی‌اش می‌تواند بار روانی، زمانی و مالی ایجاد کند. اما آنچه در

1. Program Integrity
2. Ordeals as Rationing
3. Administrative Burden



این گزارش بر آن تأکید شده است که کمیابی مالی، زمانی و شناختی، شدت و پیامدهای بار اداری را به‌طور نامتناسبی برای گروه‌های آسیب‌پذیر افزایش می‌دهد و در بسیاری از موارد، گل‌ولای‌هایی که برای شهروند عادی صرفاً یک «زحمت» هستند، برای افرادی که با کمیابی شدید دست‌وپنجه نرم می‌کنند، به سدهای غیرقابل عبور تبدیل می‌شوند. بر این اساس، گل‌ولای‌ها و کمیابی‌ها به‌عنوان عوامل تولیدکننده و تشدیدکننده «بار اداری» شناخته می‌شوند که سه نوع هزینه اصلی به شهروند تحمیل می‌کنند [۱۶]:

الف) هزینه‌های یادگیری: زمانی که شهروند باید صرف کند تا بفهمد اصلاً چه خدماتی وجود دارد و آیا واجد شرایط هست یا خیر. این هزینه‌ها زمانی افزایش می‌یابند که اطلاعات شفاف نبوده، قوانین پیچیده‌اند، یا وب‌سایت‌ها کاربرپسند نیستند. به‌عنوان نمونه، پیچیدگی قوانین تأمین اجتماعی یا مالیاتی در ایران، بار یادگیری بسیار بالایی دارد.

ب) هزینه‌های انطباق: پس از اینکه فرد فهمید چه کاری باید انجام دهد، باید منابعی را صرف اجرای آن کار کند و از سد هزینه‌های انطباق بگذرد. این هزینه‌ها در قالب هزینه‌های زمانی (مانند ساعت‌هایی که صرف پر کردن فرم‌ها، ایستادن در صف، انتظار پشت خط تلفن یا سفر به ادارات)، هزینه‌های مالی مستقیم (مانند هزینه تمبر، کپی، دفترخانه)، هزینه فرصت (مانند درآمدی که فرد به‌علت مرخصی گرفتن از کار برای پیگیری امور اداری از دست می‌دهد) خود را نشان می‌دهد. در بسیاری از موارد، هزینه‌های انطباق به‌عنوان یک فیلتر عمل کرده که افراد دارای منابع محدود را از سیستم حذف می‌کنند، درحالی‌که افراد ثروتمند می‌توانند با صرف پول (استخدام وکیل)، این هزینه‌ها را دور بزنند.

ج) هزینه‌های روانی: این دسته از هزینه‌ها اغلب نادیده گرفته می‌شوند اما می‌توانند جدی‌ترین آثار را داشته باشند. استرس ناشی از برخورد نامناسب کارمندان، نگرانی از پر کردن اشتباه یک فرم، ترس از رد شدن درخواست، و احساس شرمساری یا تحقیری که فرد در هنگام درخواست خدمت تجربه می‌کند و در نهایت احساس بی‌پناهی در از دست دادن حس کنترل بر زندگی^۱ در برابر تصمیمات یک سیستم بی‌چهره است. زمانی که افراد مکرراً با گل‌ولای مواجه می‌شوند، ممکن است به این نتیجه برسند که تلاش بی‌فایده بوده و در نتیجه، حتی از تلاش برای حقوق مسلم خود دست می‌کشند. این درماندگی خودآموخته مخرب‌ترین اثری است که گل‌ولای‌ها بر شهروندان خواهند داشت.

۴. چارچوب تحلیلی گل‌ولای-کمیابی

ادبیات بین‌المللی در سال‌های اخیر، هر یک به‌تنهایی، یکی از دو ضلع مسئله این گزارش را برجسته کرده‌اند: از یک‌سو، پژوهش‌های مربوط به کمیابی و بار شناختی نشان داده‌اند که محدودیت منابع مالی، زمانی و ذهنی چگونه توان تصمیم‌گیری، پیگیری و خودتنظیمی افراد را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، مفهوم «بار اداری» و ابزارهایی مانند حسابرسی گل‌ولای، اصطکاک‌ها و پیچیدگی‌های فرایندی را که به دست خود نظام اداری تولید می‌شوند، مستند و قابل اندازه‌گیری کرده‌اند [۱۴، ۱۵، ۱۷، ۱۸]. با این حال، این دو خط پژوهشی عمدتاً به‌صورت موازی پیش رفته‌اند: یکی بر ظرفیت‌های شهروند تمرکز کرده و دیگری بر طراحی سازوکارهای اداری، بدون آنکه در یک چارچوب مشترک، ترکیب این دو را به‌صورت نظام‌مند برای طراحی و بازطراحی فرایندها به هم وصل کند [۱۴، ۱۷، ۱۹].

نوآوری این گزارش در این است که به‌جای افزودن یک مفهوم نظری جدید، همین دو بُعد شناخته شده را در قالب یک ماتریس ۲×۲ به یک «ابزار تشخیصی» تبدیل می‌کند. در این چارچوب، محور افقی نشان‌دهنده سطح گل‌ولای اداری و محور عمودی نشان‌دهنده سطح کمیابی است. هر ترکیب مشخصی از این دو بُعد، ما را به یکی از ۴ وضعیت متمایز هدایت می‌کند که از منظر طراحی فرایند،

منطق مداخله متفاوتی می‌طلبند: از «منطقه کارایی» که در آن هم ظرفیت شهروند کافی و هم اصطکاک فرایند پایین است، تا وضعیتی که در آن کمیابی بالا و گل‌ولای بالا دست‌به‌دست هم داده و به بیشترین سطح بار اداری و قفل شدن دسترسی افراد منجر می‌شوند. البته باید توجه داشت که بار اداری در ادبیات به‌عنوان یک پیامد اندازه‌گیری می‌شود، اما در چارچوب پیشنهادی این گزارش مشخص می‌شود که این پیامد ناشی از ترکیب کدام علل بیرونی (گل‌ولای) و درونی (کمیابی) بوده است. به عبارت دیگر بار اداری براساس ادبیات ممکن است در هر جایی از ماتریس تجربه شود، اما در ربع چهارم به حادثترین سطح می‌رسد. به همین دلیل ربع چهارم به‌عنوان نقطه اوج و بالاترین شدت بار اداری در نظر گرفته شده و برای تمایز با سایر درجات بار اداری، با عنوان «مشقت اداری» مشخص شده است.

شکل ۱. چارچوب تحلیلی گل‌ولای-کمیابی



مأخذ: همان.

در اسناد بالادستی نظام اداری و برنامه‌های توسعه، سال‌ها بر کرامت انسانی، عدالت در دسترسی به خدمات عمومی و کاهش تبعیض‌های ناروا تأکید شده است. با این حال، این مفاهیم عمدتاً در سطح شعارهای کیفی و جهت‌گیری‌های کلی باقی مانده‌اند و ابزار عملیاتی مشخصی برای ترجمه آنها به تصمیم‌های روزمره طراحی فرایند و تنظیم مقررات در اختیار مدیران و کارشناسان نبوده است. تجربه بین‌المللی نیز نشان می‌دهد تا زمانی که مفاهیمی مانند «عدالت در دسترسی» و «کرامت شهروند» به شاخص‌ها و ابزارهای عینی برای شناسایی و کاهش بارهای اداری تبدیل نشوند، در عمل می‌توانند هم‌زمان با استمرار یا حتی تعمیق نابرابری‌های ناشی از مشقت اداری پیش بروند [۱۴، ۱۵، ۱۷]. چارچوب دوبعدی پیشنهادی این گزارش، تلاشی است برای پر کردن همین خلأ و معرفی ابزاری که با ترکیب بعد کمیابی شهروند و گل‌ولای اداری، به خط‌مشی‌گذار و مدیر اجرایی امکان می‌دهد اهداف کیفی کرامت و

عدالت را به مجموعه‌ای از تشخیص‌های قابل اندازه‌گیری و مداخلات مشخص در سطح فرایند تبدیل کند.

۱-۴. تحلیل عمیق ربع‌ها، سازوکارهای رفتاری و دینامیک‌های حاکم

تحلیل هر ربع شامل سه لایه است: ۱. مکانیزم‌های روان‌شناختی و شناختی حاکم؛ ۲. الگوهای رفتاری مشاهده شده در شهروندان و کارکنان؛ و ۳. نشانگرهای کلیدی برای تشخیص موقعیت در فرایندهای واقعی. درک این سه لایه، پیش‌نیاز طراحی راهبردهای دقیق و متناسب با هر ربع است. شایان ذکر است این بخش صرفاً به «تشخیص و توصیف وضعیت» اختصاص دارد و راهکارها در بخش بعدی به تفصیل ارائه خواهد شد.

■ ربع اول: منطقه کارایی (گل‌ولای پایین و کمیابی پایین)

در این ربع، شهروندان از پهنای باند شناختی کافی برخوردارند (بدون فشار مالی/زمانی شدید) و فرایندهای دولتی نیز عاری از اصطکاک‌های غیرضروری طراحی شده‌اند. از منظر اقتصاد رفتاری، این ترکیب به «تطابق معماری با ظرفیت کاربر» منجر می‌شود؛ یعنی تقاضای شناختی سیستم از عرضه پهنای باند فرد پیشی نمی‌گیرد. در نتیجه، نرخ تکمیل فرایندها معمولاً بالای ۹۰ درصد قرار می‌گیرد و خطاهای ارسال، بازگشت پرونده و نیاز به پشتیبانی در حداقل است [۲۰].

دینامیک رفتاری غالب در این ربع «چرخه تقویت مثبت اعتماد» است. تجربه روان و موفقیت‌آمیز تعامل با نهادهای دولتی، اعتماد عمومی را تقویت می‌کند که خود به همکاری بیشتر شهروندان در اجرای خط‌مشی‌ها، تمایل به رعایت داوطلبانه مقررات و کاهش هزینه‌های نظارت منجر می‌شود. از منظر مدیریت عمومی، این ربع بالاترین کارایی اداری را دارد؛ زیرا بار پاسخگویی، رفع ابهام و رسیدگی به شکایات پایین است و منابع کارکنان به ارزش‌آفرینی واقعی اختصاص می‌یابد.

اصلی‌ترین ریسک در این ربع، نفوذ تدریجی گل‌ولای است. این فرایند به صورت تدریجی و نامحسوس رخ می‌دهد: تغییرات کوچک و پیاپی در مقررات، اضافه شدن فرم‌های تازه برای نظارت بیشتر، به کارگیری سیستم‌های قدیمی که با هم هماهنگ نیستند، یا افزودن مراحل تأییدیه به دلایل سیاسی یا امنیتی، همگی به مرور زمان بار ذهنی و وقت مورد نیاز شهروندان را افزایش می‌دهند. مطالعات نشان می‌دهد که فرایندهای دولتی، اگر مدام بررسی و پالایش نشوند، به طور طبیعی به سمت پیچیده‌تر شدن پیش می‌روند [۲۰]. به عنوان یک قاعده کلی، هر تغییری که به یک فرایند اضافه شده و هر تغییری که قرار است به فرایند اضافه شود، باید با استدلال کاهش گل‌ولای یا ارزش‌آفرینی مستقیم توجیه شود؛ در غیر این صورت باید به ازای آن، یک گل‌ولای دیگر حذف شود.

برخی از نشانه‌های زود هنگام این نفوذ تدریجی گل‌ولای‌ها شامل موارد زیر است:

- ✓ افزایش تماس‌های پشتیبانی درباره «چگونگی» انجام کار (نه «چرایی»);
- ✓ افزایش زمان میانگین تکمیل فرایند بدون تغییر در تعداد مراحل;
- ✓ افزایش نرخ رهاکردن در میانه فرایند (درخواست‌های ناقص);
- ✓ ریزش ناگهانی گروه‌های خاص (برای مثال سالمندان یا افراد با سواد دیجیتال پایین).

■ ربع دوم: کندی بهره‌وری (گل‌ولای بالا و کمیابی پایین)

در این ربع، شهروندان از پهنای باند شناختی کافی برخوردارند و می‌توانند با تخصیص زمان، انرژی و تلاش اضافی از عهده فرایندهای پیچیده برآیند. اما این عبور، به قیمت اتلاف منابع جمعی خواهد بود: ساعت‌ها انتظار در صف، جست‌وجوی اطلاعات پراکنده، تکمیل فرم‌های تکراری، مراجعات حضوری غیرضروری و تماس‌های مکرر با واحدهای مختلف. مطالعات نشان می‌دهند که چنین

گل‌ولای‌هایی می‌توانند ۲۰ تا ۳۰ درصد از زمان مفید شهروندان و کارکنان را در خود ببلعند، بدون آنکه ارزش اضافی واقعی برای نتیجه خط‌مشی ایجاد کنند [۲۰].

دینامیک رفتاری غالب در این شرایط، عادی‌سازی ناکارآمدی است؛ زیرا سیستم به‌طور کامل از هم نمی‌پاشد و اکثر کاربران (با تلاش) به نتیجه می‌رسند، گل‌ولای به‌عنوان بخشی «عادی» از تعامل با دولت پذیرفته می‌شود. این عادی‌سازی، مقاومت سازمانی در برابر اصلاح را تقویت کرده؛ زیرا مدیران و کارکنان استدلال می‌کنند که «سیستم کار می‌کند» و نیازی به تغییر اساسی ندارد. در سطح کلان، این ربع به‌علت تخصیص نادرست منابع به کاهش سرعت بهره‌وری اقتصادی منجر شده؛ وقت و انرژی کارکنان دولت به جای ارزش‌افزایی، صرف «پاسخگویی به ابهامات» و «رفع خطاهای ناشی از پیچیدگی» می‌شوند.

این وضعیت یک الگوی رفتاری را در میان شهروندان شکل می‌دهد و آنها به میان‌برها روی می‌آورند:

✓ **مراجعه حضوری غیر ضروری:** حتی زمانی که سرویس آنلاین موجود است، شهروندان ترجیح می‌دهند حضوری بیایند؛ چون اطمینان دارند که «در یک بار حل می‌شود»؛

✓ **استفاده از واسطه‌ها:** پرداخت غیررسمی یا استفاده از افراد «آشنا» برای عبور سریع‌تر؛

✓ **تجمیع درخواست‌ها:** به تعویق انداختن چند تقاضا تا زمانی که «ارزش یکبار رفتن را داشته باشد».

این میان‌برها، علاوه بر اتلاف منابع، به ایجاد بازار غیررسمی خدمات اداری و تضعیف اصل برابری در دسترسی منجر می‌شوند. اگرچه در این ربع همه از گل‌ولای‌ها رنج می‌برند، اما گروه‌هایی که در نزدیکی نقاط مرزی کمیابی قرار دارند در جریان تلاش برای عبور از گل‌ولای‌ها زودتر از دیگران منابع خود را از دست می‌دهند.

■ ربع سوم: دسترسی ناپایدار (گل‌ولای پایین و کمیابی بالا)

در این ربع، فرایند نسبتاً تمیز و بدون اصطکاک زائد طراحی شده، اما مشکل اصلی منابع محدود کاربر است. شهروندان تحت فشار کمیابی (فقر مالی، فشار زمان، انزوای اجتماعی)، از پهنای باند شناختی کاهش یافته رنج می‌برند. همان‌طور که در بخش قبل توضیح داده شد کمیابی دو اثر هم‌زمان دارد: ۱. تمرکز افراطی بر مسئله فوری و نادیده گرفتن امور حاشیه‌ای، و ۲. کاهش ظرفیت شناختی برای پردازش اطلاعات، برنامه‌ریزی و خودکنترلی.

در نتیجه، حتی فرایندهای ساده می‌توانند برای افراد با کمیابی شدید منابع دست‌نیافتنی باشند. برای مثال شهروندی که نگران پرداخت اجاره فردا بوده، امکان دارد یادآوری ثبت‌نام یارانه را در میان نگرانی‌های روزمره فراموش کند، یا فردی که هم‌زمان در دو جا مشغول به کار است، حتی اگر فرم ساده بوده، زمان و شرایط ذهنی برای نشستن و تکمیل آن را نداشته باشد. این عدم دریافت حق قانونی نه به‌علت عدم نیاز یا انتخاب آگاهانه، بلکه به‌دلیل ناتوانی در تداوم توجه و پیگیری رخ می‌دهد.

دینامیک غالب، ناپایداری شوک‌پذیر است. در این ربع، حاشیه امن برای خطا یا شوک‌های کوچک وجود ندارد. یک شوک کوچک مانند قطع موقت اینترنت، بیماری یک‌روزه، جابه‌جایی منزل، یا تأخیر در دریافت حقوق می‌تواند باعث شود فرد دسترسی خود به خدمات حیاتی را از دست بدهد. مطالعات نشان می‌دهند که نرخ بهره‌مندی از خدمات در این ربع می‌تواند به ۳۰ تا ۵۰ درصد برسد [۲۰].

برخی مشخصه‌های این ربع به صورت‌های زیر قابل مشاهده است:

✓ **شکاف دریافت:** تفاوت بین افرادی که واجد شرایط هستند و افرادی که واقعاً ثبت‌نام می‌کنند. در وضعیت دسترسی ناپایدار، این شکاف در گروه‌های کم‌درآمد به‌طور نامتناسب بالاست.

✓ **الگوی ریزش در مراحل اولیه:** افراد حتی مرحله شروع را تکمیل نمی‌کنند (نه اینکه در میانه رها کنند).

✓ **عدم پاسخ به یادآورها:** ارسال یادآورهای استاندارد (ایمیل/پیامک) اثر محدودی دارد، زیرا توجه فرد در جای دیگر است.

■ ربع چهارم: مشقت اداری (گل‌ولای بالا و کمیابی بالا)

این ربع، خطرناک‌ترین نقطه ماتریس است؛ جایی که کمیابی و گل‌ولای یکدیگر را تقویت می‌کنند و چرخه بازخورد منفی می‌سازند. فرد توان کافی برای پردازش گل‌ولای ندارد، و گل‌ولای هم پهنای باند باقی‌مانده را سریع‌تر تخلیه می‌کند. در نتیجه، فردی که بیشتر از همه به خدمت نیاز دارد، کمترین ظرفیت را برای عبور از موانع دارد. این چرخه بازخورد منفی در این ربع به این صورت عمل می‌کند:

۱. شهروند فقیر/تحت فشار، فرم پیچیده را با اشتباه پر می‌کند؛

۲. پرونده رد می‌شود یا به تأخیر می‌افتد؛

۳. فرد مجبور به مراجعه مجدد می‌شود، که هزینه مالی (ایاب‌وذهاب، مرخصی از کار) دارد؛

۴. این هزینه‌های اضافی، کمیابی مالی را تشدید می‌کند؛

۵. کمیابی بیشتر، پهنای باند را بیشتر کاهش می‌دهد؛

۶. احتمال خطا در مرحله بعد بیشتر می‌شود.

این چرخه، تا عدم دریافت خدمت و حذف شهروند از فرایند ادامه می‌یابد. مطالعات نشان می‌دهند نرخ ریزش در این ربع می‌تواند به ۶۰ تا ۸۰ درصد برسد [۲۰].

دینامیک اجتماعی غالب در این وضعیت، تعمیق نابرابری است. این ربع، بی‌عدالتی اجرایی را تثبیت می‌کند؛ زیرا همان خط‌مشی‌هایی که برای کاهش فقر یا حمایت اجتماعی طراحی شده‌اند، به‌علت گل‌ولای‌های فرایند، دقیقاً به کسانی که بیشترین نیاز را دارند نمی‌رسند. این پدیده را می‌توان «پارادوکس دسترسی» نامید. برنامه‌های هدفمند برای گروه‌های آسیب‌پذیر، دقیقاً به‌علت پیچیدگی تأیید واجد شرایط بودن، از دسترسی آنها خارج می‌شود [۱۵].

این ربع با برخی شاخص‌های هشداردهنده زیر قابل تشخیص است:

✓ **ریزش شدید در مراحل اولیه:** بیش از ۵۰ درصد افراد، فرایند را شروع نکرده یا در اولین مرحله رها می‌کنند.

✓ **نرخ بالای رد/نقص پرونده:** بیش از ۴۰ درصد پرونده‌ها به‌علت «نقص مدارک» یا «اطلاعات ناقص» برگشت می‌خورند.

✓ **مراجعات تکراری حضوری:** شهروندان چندین بار برای یک موضوع مراجعه می‌کنند.

✓ **افزایش تنش و درگیری:** گزارش‌های رفتار خصمانه، دعوا و درگیری فیزیکی در نقاط خدمت.

✓ **شکاف طبقاتی دسترسی:** نرخ موفقیت در گروه‌های فقیر ۳ تا ۵ برابر کمتر از گروه‌های متوسط است.

۲-۴. سطوح سه‌گانه در به‌کارگیری چارچوب گل‌ولای - کمیابی

یکی از مزیت‌های چارچوب تحلیلی معرفی شده در این گزارش این است که محدود به یک خط‌مشی یا یک نوع خدمت خاص نیست، بلکه می‌تواند به‌عنوان یک لنز تحلیلی در سه سطح خرد، میانه و کلان بر فرایندهای حاکمیتی و اداری اعمال شود. این سطح‌بندی کمک می‌کند از جزئی‌ترین تعاملات اداری تا طراحی خط‌مشی‌های کلان را در یک چارچوب یکپارچه ببینیم.

۱-۲-۴. سطح خرد: تعامل فرد با یک فرایند مشخص

در سطح خرد، تمرکز بر تجربه یک «فرد مشخص» در مواجهه با یک فرایند اداری است. این فرد می‌تواند کارمند یک دستگاه، ارباب‌رجوع داخلی، یا شهروندی باشد که برای دریافت یک خدمت عمومی مراجعه می‌کند. واحد تحلیل در این سطح، یک نفر است که با یک فرایند مشخص درگیر می‌شود و ناچار است در چارچوب محدودیت‌های زمانی، مالی و ذهنی خود، با الزامات و

پیچیدگی‌های آن فرایند کنار بیاید. در این سطح، ماتریس گل‌ولای-کمیابی به ما کمک می‌کند مشخص کنیم اولاً فرد با چه نوع کمیابی وارد فرایند می‌شود (کمبود زمان به‌علت چند شغل یا مسئولیت خانوادگی، محدودیت مالی برای رفت‌وآمد و تهیه مدارک، خستگی ذهنی و فشار روانی، سواد و مهارت‌های پایین)؛ و ثانیاً، خود فرایند تا چه میزان فرد را در گل‌ولای گیر می‌اندازد (تعداد مراحل و فرم‌ها، الزام به مراجعات حضوری متعدد، صف و زمان انتظار، ابهام در ضوابط، لحن و ادبیات پیچیده یا تحقیرآمیز). برای نمونه، کارمندی را تصور کنید که برای تأیید یک درخواست ساده اداری باید چندین امضا از مدیران مختلف بگیرد و در طول روز، چند بار بین طبقات و واحدها جابه‌جا شود؛ یا شهروندی که برای تمدید یک مجوز ساده، ناچار است چند بار به اداره مراجعه و مدارک مختلف تهیه کند و زمان قابل توجهی را در صف و انتظار بگذراند. در هر دو مثال، فرد با کمیابی زمانی و ذهنی وارد فرایند می‌شود و فرایند نیز با طراحی پر از اصطکاک و کاغذبازی، او را در ربع «مشقت اداری» قرار می‌دهد. شناسایی این وضعیت در سطح خرد، نقطه شروع بازطراحی فرایند است؛ یعنی جایی که می‌توان با کاهش مراحل غیرضروری، ادغام مراجعات، ساده‌سازی فرم‌ها و شفاف‌سازی اطلاعات، هم فشار بر فرد را کم کرد و هم کارایی اداری را بالا برد.

۲-۲-۴. سطح میانه: طراحی و مدیریت فرایندهای درون یک سازمان یا یک بخش

در سطح میانه، تمرکز از تجربه فردی به خود «فرایند» به‌عنوان یک سازوکار سازمانی منتقل می‌شود. این سطح شامل فرایندهای اصلی و پشتیبان درون سازمان (برای مثال فرایند استخدام، تدارکات، گردش یک پرونده تا صدور تصمیم)، و همچنین فرایندهای بین‌سازمانی در یک بخش یا حوزه خط‌مشی‌گذاری است.

در این سطح، محور کمیابی فقط به محدودیت‌های افراد خلاصه نمی‌شود، بلکه محدودیت‌های ظرفیت سازمانی و بخشی را هم دربر می‌گیرد که شامل محدودیت نیروی انسانی، کمبود زمان برای رسیدگی، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، دسترسی به داده‌ها، و حتی کمبود اختیارات قانونی است. محور گل‌ولای نیز به عواملی مانند تعداد گلوگاه‌ها، دوباره‌کاری‌ها، گردش‌های غیرضروری بین واحدها، موازی‌کاری، و نبود استانداردهای مشترک بین دستگاه‌ها اشاره دارد. با استفاده از چارچوب تحلیلی، می‌توان فرایندهای یک سازمان یا یک بخش را براساس دو پرسش کلیدی طبقه‌بندی کرد:

۱) این فرایند بر ذی‌نفعانی اجرا می‌شود که از نظر زمان، پول و توجه، در چه وضعیتی هستند؟

۲) این فرایند با چه میزان گل‌ولای، پیچیدگی و بار اداری طراحی شده است؟

ترکیب این دو بُعد، به مدیران کمک می‌کند تشخیص دهند کدام فرایندها عملاً در حال گیر انداختن کارکنان یا مراجعان در تنگنای اداری هستند و در نتیجه، در اولویت بازطراحی قرار می‌گیرند. این نوع نگاه با رویکردهای جدید در استفاده از علوم رفتاری برای اصلاح ساختار و رویه‌های سازمانی همراستاست.

۳-۲-۴. سطح کلان: طراحی و اجرای خط‌مشی‌ها و برنامه‌های ملی

در سطح کلان، چارچوب تحلیلی گل‌ولای-کمیابی برای تحلیل طراحی و اجرای خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها یا بخش‌های بزرگ حاکمیتی به‌کار می‌رود. در این سطح، «فرایند» دیگر فقط یک گردش کار درون یک اداره نیست، بلکه زنجیره کامل یک خط‌مشی یا برنامه است؛ از تعیین شرایط و ضوابط قانونی تا نحوه اطلاع‌رسانی، ثبت‌نام، احراز شرایط، پرداخت یا ارائه خدمت، رسیدگی به اعتراضات و ارزیابی عملکرد.

در اینجا، کمیابی بیش از هر چیز به ویژگی‌ها و محدودیت‌های گروه‌های مختلف جامعه برمی‌گردد؛ مانند سطح درآمد و دارایی، وضعیت اشتغال و زمانی، سطح سواد و مهارت‌های دیجیتال، و میزان دسترسی به اطلاعات و حمایت‌های غیررسمی. گل‌ولای نیز به ویژگی‌های طراحی خط‌مشی اشاره دارد: تعداد مراحل و مراجعات لازم برای استفاده از یک برنامه، حجم و پیچیدگی فرم‌ها و مدارک، درجه ابهام در ضوابط، طول زمان انتظار برای دریافت خدمت، و همچنین بار روانی ناشی از انگ‌زنی، نگاه بی‌اعتمادی یا برخورد



تحقیق‌آمیز با گروه‌های هدف.

استفاده از این چارچوب تحلیلی در سطح کلان به خط‌مشی‌گذار اجازه می‌دهد از همان مرحله طراحی، این پرسش را به‌طور نظام‌مند مطرح کند که:

- ✓ این خط‌مشی برای کدام گروه‌ها با چه نوع کمیابی طراحی می‌شود؟
- ✓ آیا ترکیب فعلی از شرایط، مدارک و مراحل، عملاً گروه‌های دارای کمیابی بالا را از دسترسی محروم نمی‌کند؟
- ✓ اگر خط‌مشی، بر روی کاغذ برای همه طراحی شده است، در عمل، در کدام ربع ماتریس برای کدام گروه‌ها قرار می‌گیرد؟ چنین تحلیلی امکان آن را فراهم می‌کند که قبل از اجرا، اصلاحات فرایندی لازم پیش‌بینی و اعمال شود.

۵. راهکارها و ابزارهای مداخله



در این بخش به راهکارها و ابزارهای مداخله متناظر با هر ربع از چارچوب تحلیلی گل‌ولای-کمیابی پرداخته خواهد شد. رویکرد این بخش تنظیم دقیق مداخله براساس موقعیت است. در ادامه، برای هر ربع، راهبردهای اصلی، ابزارهای اجرایی و اولویت‌های عملیاتی مشخص پیشنهاد می‌شود.

۵-۱. راهکارها و ابزارهای ناظر بر منطقه کارایی (ربع اول)

این ربع وضعیتی بهینه را ترسیم می‌کند که نیازی به مداخله ندارد. تنها اقدام اصلی در این قسمت، انجام حسابرسی‌های منظم گل‌ولای‌ها به‌عنوان بخشی از چرخه ارزیابی عملکرد دستگاه‌هاست تا مطمئن شویم تغییرات در نظام اداری گل‌ولای جدیدی به سیستم اضافه نکرده باشد.

۵-۲. راهکارها و ابزارهای ناظر بر کندی بهره‌وری (ربع دوم)

در این ربع گل‌ولای بالا به اتلاف یا تخصیص نابجای منابع منجر می‌شود. اولین و مهم‌ترین اقدام، انجام یک حسابرسی گل‌ولای فوری برای شناسایی وضعیت و سپس طراحی مداخله مناسب است. در ادامه یک فرایند استاندارد حسابرسی گل‌ولای [۲۱، ۲۲] به‌صورت گام‌به‌گام تشریح خواهد شد:

■ الف) گام اول: تعریف مسئله و دامنه حسابرسی

اولین قدم در طراحی حسابرسی گل‌ولای، تحدید واضح مسئله خط‌مشی و تعیین دامنه دقیق کار است. در این مرحله، سازمان یا نهاد مسئول باید حوزه مداخله، جمعیت هدف و اهداف کلان حسابرسی را مشخص کند. این کار شامل شناسایی دقیق واحد سازمانی یا فرایند اداری که قرار است بار اضافی آن (مانند پیچیدگی خدمات درمانی، تأمین اجتماعی، صدور مجوزها یا حمایت‌های مالی) بررسی و اصلاح شود. هم‌زمان، لازم است هدف عمومی حسابرسی تعریف شود: آیا هدف کاهش بار اداری برای کاربران است، یا افزایش دسترسی، بهبود کارایی عملیاتی، و تقویت عدالت در توزیع خدمات؟

تعریف بدون ابهام و دقیق جمعیت هدف نیز ضروری است. یعنی باید مشخص شود کدام گروه‌های شهروندان یا متقاضیان خدمات در این مطالعه بررسی می‌شوند. در این بخش لازم است به گروه‌های آسیب‌پذیر و دهک‌های درآمدی پایین‌تر توجه ویژه شود؛ گروه‌هایی که معمولاً به صورت نامتناسبی از گل‌ولای آسیب می‌بینند. علاوه بر این، باید بازه زمانی بررسی (برای مثال یک سال اخیر) و نوع

فرایندها (حضور، برخط یا ترکیبی) نیز تعیین شود. در نهایت، سازمان باید به یک تعریف عملیاتی مشترک از گل‌ولای و اصطکاک در همان زمینه خاص خود برسد؛ یعنی دقیقاً مشخص کند چه نوع هزینه‌های زمانی، شناختی، مالی یا اداری در این حسابرسی به‌عنوان گل‌ولای محسوب می‌شوند.

■ (ب) گام دوم: ترسیم نقشه فرایند

پس از تعریف دامنه، گام دوم ترسیم جامع نقشه فرایندی است که نقاط ایجادکننده گل‌ولای را آشکار کند. این مرحله، بنیان تحلیل‌های بعدی را تشکیل می‌دهد و نیازمند مستندسازی دقیق و بصری‌سازی تمام گام‌های فرایند از دید کاربر نهایی است. در ترسیم نقشه، باید فرایند از نقطه شروع (لحظه نیاز کاربر به خدمت) تا نقطه پایان (دریافت نهایی خدمت) تفصیل داده شود. هر مرحله میانی، مانند تکمیل فرم‌ها، مراجعات حضوری، تماس‌های تلفنی، ورود به سامانه‌های دیجیتالی، فرایندهای تأیید و ارجاعات، باید به‌طور جزئی ثبت شود. همچنین، نقش‌های مختلفی که در هر مرحله دخالت دارند، شامل کاربر، کارمند صف، کارشناس، پزشک، یا سیستم فناوری اطلاعات همگی باید مشخص شوند. برآورد اولیه زمان، تعداد تماس‌ها و فرم‌ها و مدارک مورد نیاز در هر مرحله نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. نتیجه نهایی، نمودار جریان فرایند است که باید توسط کارشناسان کلیدی و اجرایی در حوزه مربوط تأیید شده تا از صحت و جامعیت آن اطمینان حاصل شود.

■ (ج) گام سوم: طراحی چارچوب طبقه‌بندی گل‌ولای

برای اینکه نتایج حسابرسی قابل مقایسه و تکرارپذیر باشد، لازم است یک چارچوب استاندارد برای طبقه‌بندی انواع گل‌ولای تعریف شود. در این مرحله، می‌توان چارچوب موجود در ادبیات (برای مثال طبقه‌بندی ۶گانه گل‌ولای) را عیناً به کار گرفت یا زمینه‌های خاص آن را بومی‌سازی کرد. چارچوب ۶گانه استاندارد فعلی شامل دسته‌بندی زیر است:

✓ گل‌ولای مرتبط با زمان (تأخیرها، صف‌ها، زمان‌های انتظار طولانی)؛

✓ گل‌ولای مرتبط با مکاتبات (تماس‌های تکراری، پیام‌های مبهم، عدم پاسخگویی به‌موقع)؛

✓ گل‌ولای مرتبط با فناوری (پیچیدگی‌های سامانه‌های دیجیتالی، تعداد زیاد کلیک‌ها، خطاهای فناوری)؛

✓ گل‌ولای مرتبط با وظایف اداری (ارجاعات تکراری، مراحل اضافی بدون ارزش‌افزوده)؛

✓ گل‌ولای مرتبط با اسناد و کاغذبازی (فرم‌های طولانی و پیچیده، مدارک غیرضروری یا تکراری)؛

✓ گل‌ولای مرتبط با خدمات کم‌ارزش که ظرفیت سیستم را اشغال کرده و مانع ارائه خدمات با ارزش بالا می‌شوند.

پس از تعریف این دسته‌ها، باید شاخص‌های عملیاتی و قابل سنجش برای هر یک تعیین شود. برای مثال، گل‌ولای زمانی می‌تواند برحسب تعداد روز، گل‌ولای مکاتبات برحسب تعداد تماس‌های غیر مؤثر، و گل‌ولای فناوری برحسب تعداد کلیک‌های مورد نیاز اندازه‌گیری شود. تعیین آستانه‌های کمی نیز ضروری است؛ یعنی پس از چه میزانی یک اصطکاک به‌عنوان یک گل‌ولای جدی یا نسبتاً جدی طبقه‌بندی می‌شود (برای مثال بیش از ۳۰ روز تأخیر، بیش از ۵ فرم مختلف، یا بیش از ۳ تماس).

■ (د) گام چهارم: طرح‌ریزی برای گردآوری و تحلیل داده‌ها

گام چهارم، طراحی نقشه راه برای گردآوری و تحلیل داده‌هاست. یک حسابرسی گل‌ولای کارآمد، براساس ترکیبی از داده‌های کمی و کیفی انجام می‌پذیرد که هم یافته‌های عددی و هم تجربیات واقعی افراد را دربر می‌گیرد.

برای جمع‌آوری داده کمی، سازمان باید منابع موجود داده‌ای خود را شناسایی کند که عبارت‌اند از پایگاه‌های اداری و مدیریتی (سوابق نوبت‌دهی، ثبت مراجعات، زمان پاسخ‌های اداری)؛ پرونده‌های الکترونیکی (مانند پرونده‌های بیماران در سیستم‌های سلامت یا پرونده‌های مالیاتی)؛ داده‌های مالی و بیمه‌ای در صورت‌های وجود.

برای داده‌های کیفی نیز باید ابزارهایی طراحی شود که شامل پروتکل مصاحبه با ذی‌نفعان کلیدی (کارکنان، مدیران، کاربران نهایی)،



چک‌لیست‌های مشاهده میدانی برای تماشای فرایند در محل، و راهنماهای تحلیل داده‌های کتبی است. تعیین حجم نمونه و روش انتخاب آن برای مصاحبه و مشاهده نیز جزو این مرحله است. در نهایت، باید الزامات اخلاقی و حقوقی مانند ناشناس‌سازی داده‌ها، دریافت رضایت آگاهانه افراد، و تعیین سطح دسترسی به اطلاعات حساس در نظر گرفته شود.

■ ه) گام پنجم: گردآوری و تحلیل داده‌ها

براساس برنامه‌ریزی انجام شده در گام قبلی، مرحله پنجم به گردآوری و تحلیل عملی داده‌ها اختصاص می‌یابد. در این مرحله، داده‌های کمی استخراج شده و به شاخص‌های معنادار تبدیل می‌شود؛ به‌عنوان نمونه، میانگین و میانه زمان انتظار در هر مرحله، نرخ تکمیل فرایند، تعداد موارد تکرار یا ارجاع مجدد، و میزان تفاوت‌های عملکرد میان گروه‌های مختلف جمعیتی. هم‌زمان داده‌های کیفی جمع‌آوری شده از مصاحبه‌ها و مشاهدات نیز کدگذاری می‌شود. این کدگذاری براساس چارچوب طبقه‌بندی گل‌ولای انجام می‌پذیرد و هر نقطه یا تعلیق در تجربه کاربر به یکی از دسته‌های گل‌ولای (زمان، مکاتبات، فناوری، وظایف، اسناد، خدمات کم‌ارزش) نسبت داده می‌شود. نتایج کمی و کیفی سپس یکپارچه‌سازی می‌شود. برای مثال داده‌های کمی نشان داده که میانگین انتظار ۶۰ روز بوده، و داده‌های کیفی توضیح می‌دهند که این تأخیر ناشی از کمبود کارکنان و نبود هماهنگی میان واحدهاست. نمونه‌های شاخص از تجربیات واقعی نیز استخراج شده تا در گزارش‌ها استفاده شوند.

■ و) گام ششم: شناسایی و اولویت‌بندی گل‌ولای‌ها

خروجی این حسابرسی، شناسایی دقیق نقاط گل‌ولای و اولویت‌بندی آنها برای مداخله است. در این مرحله، نقاط گل‌ولای که در تحلیل‌های قبلی شناسایی شده‌اند، براساس معیارهای تعریف شده رتبه‌بندی می‌شوند. معیارهای اولویت‌بندی عبارت‌اند از:

✓ شدت تأثیر بر خروجی‌های کلیدی (برای مثال نرخ تکمیل خدمت، سلامت یا رفاه کاربران، درآمد حاصل)؛

✓ تعداد افراد متأثر از هر نقطه گل‌ولای؛

✓ میزان تأثیر بر گروه‌های آسیب‌پذیر؛

✓ میزان امکان‌پذیری؛

✓ هزینه‌های اصلاح و بازطراحی.

برای مثال، اگر یک فرم طولانی باعث شود که ۳۰ درصد از متقاضیان خدمت آن را رها کنند (به‌خصوص متقاضیان با درآمدهای پایین‌تر)، این نقطه گل‌ولای اولویت بالایی دارد، زیرا تأثیر آن زیاد و رفع آن نسبتاً ساده است. نتیجه این اولویت‌بندی، انتخاب «بسته مداخله‌ای اولیه» بوده که شامل چند نقطه گل‌ولای با اثرگذاری بالا و امکان‌پذیری مناسب است.

۳-۵. راهکارها و ابزارهای ناظر بر دسترسی ناپایدار (ربع سوم)

در این ربع، تمرکز باید بر کاهش نیاز به پهنای باند شناختی باشد؛ یعنی سیستم باید به‌گونه‌ای طراحی شود که حتی فرد با ظرفیت شناختی صفر، همچنان دسترسی خود را حفظ کند. به‌عنوان یک قاعده کلی در طراحی، هرچه گروه هدف آسیب‌پذیرتر باشد، سیستم باید فعالانه‌تر و کمتر وابسته به اقدام مستقیم شهروند باشد.

چالش جدی در اندازه‌گیری کمیابی‌ها در این ربع این است که اولاً روش‌های اندازه‌گیری مطرح شده در پژوهش‌های مرتبط با کمیابی عمدتاً در قالب آزمایش‌های شناختی، مقیاس PIFS^۱ و شبیه‌سازی‌های آزمایشگاهی هستند [۲۳، ۲۴] و به‌عنوان بخشی استاندارد از

۱. Scarcity Financial of Inventory Psychological؛ ابزاری روان‌سنجی برای سنجش ادراک و تجربه ذهنی کمبود مالی است؛ یعنی میزان اشتغال ذهنی، نگرانی و احساس ناامنی فرد درباره پول. این مقیاس به‌طور اختصاصی کمیابی مالی را می‌سنجد و گونه‌های دیگر کمیابی (مانند کمبود زمان یا منابع اجتماعی) را اندازه‌گیری نمی‌کند.

یک روش‌شناسی قابل استفاده در یک حسابرسی عملیاتی توسعه پیدا نکرده‌اند. ثانیاً مطالعات مرتبط با گل‌ولای و کمیابی به‌صورت کاملاً مستقل از هم انجام گرفته‌اند و با آنکه ارتباط و تعامل این دو نظریه در ادبیات شناسایی شده، اما این پژوهش‌ها عمدتاً در سطح تئوریک و مفهومی بوده و تاکنون یک چارچوب روش‌شناسی یکپارچه ارائه نشده است. گزارش حاضر با استفاده از ترکیب روش‌شناسی حسابرسی گل‌ولای و ابزارهای اندازه‌گیری کمیابی یک تلفیق مقدماتی، پیشنهاد می‌کند که علاوه بر شناسایی گل‌ولای‌ها، کمیابی‌ها را نیز پیدا کند. به این منظور در هر مرحله از فرایند رسمی حسابرسی گل‌ولای لازم است تغییراتی به این شرح ایجاد شود.

■ الف) گام اول: تعریف مسئله و دامنه حسابرسی و «فرضیه‌های کمیابی»

اولین گام در طراحی این حسابرسی، تعریف دقیق مسئله، تحدید دامنه کار و صورت‌بندی فرضیه‌های مرتبط با کمیابی است. در این مرحله، سازمان باید علاوه بر اهداف کلان حسابرسی گل‌ولای، مشخص کند که کدام نوع کمیابی در حوزه مورد نظر مبنای تحلیل خواهد بود: کمیابی مالی (عدم درآمد کافی، بدهی، شوک‌های مالی)، کمیابی زمانی (ناشی از اشتغال چندگانه یا بار مراقبت از خانواده)، یا کمیابی شناختی (پهنای باند شناختی محدود در نتیجه فشار مداوم). تعیین گروه‌های «در معرض» کمیابی نیز در همین مرحله انجام می‌شود. این گروه‌ها شامل دهک‌های درآمدی پایین، بیکاران، بیماران مزمن، سرپرستان تک‌نفره خانوار یا افرادی با تعهدات زمانی متعدد هستند. هم‌زمان، فرضیه‌های عملیاتی به‌صورت صریح تدوین می‌شود؛ برای نمونه: «گل‌ولای موجود در فرایند الف، اثر شدیدتری بر گروه‌های دارای کمیابی مالی دارد» یا «افرادی که ادراک بالاتری از کمیابی دارند، به احتمال بیشتری فرایند را رها خواهند کرد».

■ ب) گام دوم: ترسیم نقشه فرایند «با لایه کمیابی»

گام دوم ترسیم جامع نقشه فرایند است، با این تفاوت که در این رویکرد یکپارچه، علاوه بر مراحل اداری، «نقاط فشار کمیابی» نیز به‌صورت لایه‌ای جداگانه روی نقشه مشخص می‌شوند. بدین ترتیب، نقشه فرایند نه تنها اصطکاک‌های اداری را نشان داده، بلکه نشان می‌دهد در کجا و چگونه این اصطکاک‌ها با وضعیت کمیابی کاربران تلاقی پیدا می‌کنند.

در هر مرحله از فرایند، برآوردی از منابعی که از کاربر می‌طلبد انجام می‌شود: زمان رفت‌وآمد، هزینه‌های مستقیم (تمبر و مجوزها و کارمزد خدمات، پرینت، هزینه تردد)، پیچیدگی تصمیم‌گیری، و میزان توجه لازم. سپس برای هر گام، این پرسش مطرح می‌شود: «اگر کاربر با کمیابی مالی، زمانی یا شناختی مواجه باشد، این مرحله چقدر دشوارتر یا غیرقابل تحمل‌تر می‌شود؟» مراحل که نیازمند تصمیم‌های پیچیده، جمع‌آوری مدارک متعدد، یا حضور مکرر هستند، به‌عنوان «نقاط حساس به کمیابی» علامت‌گذاری می‌شوند تا در تحلیل‌های بعدی در اولویت بالاتری قرار بگیرند.

■ ج) گام سوم: طراحی «چارچوب دوگانه طبقه‌بندی گل‌ولای و شاخص‌های کمیابی»

برای اینکه نتایج حسابرسی قابل مقایسه، قابل تکرار و دارای بار شواهدی کافی باشد، چارچوب مفهومی بر دو محور موازی استوار می‌شود: محور انواع گل‌ولای و محور شاخص‌های کمیابی.

محور گل‌ولای همان طبقه‌بندی ۶گانه استاندارد را دنبال می‌کند: گل‌ولای مرتبط با زمان، مکاتبات، فناوری، وظایف اداری، اسناد و کاغذبازی، و خدمات کم‌ارزش.

محور کمیابی دو لایه دارد که به‌صورت هم‌زمان اندازه‌گیری می‌شوند:

✓ **شاخص‌های عینی کمیابی:** سطح درآمد، میزان بدهی، وضعیت اشتغال، تعداد افراد تحت تکفل، ساعات کار، و دسترسی به زیرساخت (خودرو، اینترنت، تلفن هوشمند).

✓ **شاخص‌های ادراکی و روان‌شناختی:** نمره در مقیاس‌هایی مانند PIFS یا سازگارهای بومی شده آن که باورها و احساسات



مرتبط با کمیابی را امتیازدهی می‌کنند [۲۴].

در نهایت، برای هر دسته از گل‌ولای مشخص می‌شود که کدام شاخص‌های کمیابی احتمالاً حساسیت بیشتری تولید می‌کنند؛ برای مثال، گل‌ولای زمانی برای افرادی با چند شغل، و گل‌ولای اسنادی برای افرادی با فشار شناختی بالا شدت بیشتری خواهند داشت.

■ د) گام چهارم: طرح‌ریزی برای گردآوری و تحلیل داده‌ها

در این مرحله، ابزارها و منابع داده‌طوری طراحی و انتخاب می‌شوند که هم گل‌ولای و هم کمیابی را به‌صورت یکپارچه پوشش دهند. رویکرد ترکیبی (کمی و کیفی) همچنان پایه روش‌شناختی است، اما با اضافه شدن ابزارهای مختص اندازه‌گیری کمیابی گسترش پیدا می‌کند.

برای داده‌های کمی، علاوه‌بر پایگاه‌های اداری و مدیریتی (مانند سوابق نوبت‌دهی، ثبت مراجعات، زمان پاسخ)، متغیرهای وضعیت مالی و زمانی افراد نیز استخراج یا گردآوری می‌شود. این موارد شامل دسته‌بندی درآمد، وضعیت اشتغال، تعداد افراد تحت تکفل و سطح تحصیلات است. برای داده‌های کیفی، پروتکل مصاحبه به‌گونه‌ای تنظیم می‌شود که سؤال‌هایی درباره فشار مالی، فشار زمانی و احساس «سرشلوغی ذهنی» را بدون برچسب‌گذاری انگ‌زننده دربر گیرد. همچنین مقیاس‌هایی برگرفته از ادبیات کمیابی در پرسشنامه کاربران لازم است گنجانده شود. در آخر، الزامات اخلاقی و حقوقی (ناشناس‌سازی داده‌ها، رضایت آگاهانه، سطح دسترسی) باید با دقت بیشتری مراعات شود، زیرا داده‌های این روش از حساسیت بالاتری برخوردارند.

■ ه) گام پنجم: گردآوری و تحلیل داده‌ها «با تفکیک براساس کمیابی»

با اجرای گام پیشین، تمام شاخص‌های گل‌ولای (زمان انتظار، نرخ تکمیل، تعداد مراجعات) به‌صورت تفکیکی براساس وضعیت کمیابی گروه‌های مختلف محاسبه می‌شوند. هدف این است که اثر تقویت‌کننده کمیابی بر گل‌ولای به‌وضوح قابل مشاهده باشد. در بخش کمی، شاخص‌های اصلی برای گروه‌های مختلف (برای مثال دهک‌های درآمدی یا افرادی با نمرات بالای ادراک کمیابی) به‌طور جداگانه محاسبه می‌شود. در بخش کیفی، کدگذاری داده‌های مصاحبه و مشاهده به‌گونه‌ای انجام می‌شود که مضامین «کمیابی زمان»، «استرس مالی» و «خستگی ذهنی» به‌عنوان کدهای مستقل استخراج شده و با نقاط گل‌ولای شناسایی شده تطبیق داده شوند. در صورت وجود حجم داده کافی، تحلیل‌های توصیفی یا رگرسیونی ساده نشان می‌دهد که کمیابی چگونه احتمال رهاشدگی فرایند، تأخیر یا تصمیم‌های زیان‌بار را افزایش می‌دهد.

■ و) گام ششم: شناسایی و اولویت‌بندی گل‌ولای‌ها و گلوگاه‌های کمیابی

خروجی این حسابرسی یکپارچه، شناسایی سطوح گل‌ولای و اثر کمیابی بر آنهاست. در مرحله اولویت‌بندی، وزن بیشتر به نقاطی داده می‌شود که هم گل‌ولای بالا دارند و هم اثر کمیابی در آنها شدیدتر است. مزیت این روش این بوده که کمیابی‌ها را در بستر فرایندها شناسایی می‌کند و در این فرایندها حتی اگر سطح گل‌ولای بالا نباشد، گلوگاه‌های کمیابی همچنان قابل ردیابی است. برای هر نقطه گلوگاهی، علاوه‌بر شدت گل‌ولای، «شاخص حساسیت به کمیابی» نیز باید محاسبه یا برآورد شود (برای مثال اختلاف نرخ تکمیل بین گروه کمیابی بالا و پایین). نقاطی که شکاف بزرگ میان گروه‌های دارای کمیابی و سایرین دارند، در اولویت اصلاح قرار می‌گیرند؛ زیرا حذف آنها هم کارایی را بالا می‌برد و هم عدالت را تقویت می‌کند. علاوه‌بر این معیارها، لازم است همچون فرایند استاندارد حسابرسی گل‌ولای، امکان‌پذیری و هزینه‌های اصلاح و بازطراحی و تعداد افراد متأثر (به‌ویژه در گروه‌های آسیب‌پذیر) در اولویت‌بندی اصلاح لحاظ شود.

نتیجه این اولویت‌بندی، انتخاب «بسته مداخله‌ای اولیه» است که نقاطی با اثرگذاری کارایی-عدالتی بالا و قابلیت اصلاح مناسب دارند.

۴-۵. راهکارها و ابزارهای ناظر بر مشقت اداری (ربع چهارم)

در این ربع، اصلاح تک‌محوره کافی نیست. تجربه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که حتی اگر گل‌ولای کاملاً حذف شود، اما نیاز به «اقدام فعال شهروند» باقی بماند، نرخ دسترسی در گروه‌های با کمیابی شدید تنها ۱۰ تا ۲۰ درصد افزایش می‌یابد؛ زیرا مشکل اصلی، نه فقط اصطکاک بیرونی، بلکه نبود پهنای باند شناختی کافی برای اقدام است. برعکس، اگر فقط خدمات پیش‌دستانه ارائه شود اما گل‌ولای بالا باقی بماند، سیستم همچنان با نرخ خطای ۴۰ تا ۶۰ درصد مواجه می‌شود [۲۵، ۲۶]. بنابراین، باید به صورت هم‌زمان گل‌ولای را کاهش داد (با هدف کم کردن تقاضای شناختی از سیستم) و نیاز به پهنای باند را صفر کرد (با هدف معماری جبران‌کننده).

روش‌شناسی مورد استفاده در این ربع همان روش ترکیبی پیشنهادی گزارش است. پس از انجام یک حسابرسی گل‌ولای-کمیابی، مداخلات پیشنهادی برای این وضعیت به این ترتیب خواهند بود.

۱-۴-۵. حذف فوری گل‌ولای‌های بحرانی

در این بخش منطق اولویت‌بندی به صورتی است که با کمترین تلاش، بیشترین کاهش مشقت اتفاق بیفتد.

■ الف) اولویت اول: حذف گل‌ولای شناختی

در تله اداری، تمرکز توجه باعث می‌شود شهروند نتواند اطلاعات مبهم را پردازش و گزینه‌ها را مقایسه کند، یا تصمیمات چندمرحله‌ای بگیرد. و به همین دلیل هر «نقطه تصمیم» یک نقطه احتمالی خطا و ریزش است. راهکارهای عملیاتی در این زمینه عبارت‌اند از:

✓ **کاهش «نقاط تصمیم» به صفر:** به جای ارائه ۵ گزینه مختلف برای نوع خدمت، یک گزینه پیش‌فرض هوشمند انتخاب شود که ۸۰ درصد کاربران واجد شرایط را پوشش می‌دهد. برای مثال به جای اینکه شهروند باید بین «یارانه نقدی/کالایی/غیره» انتخاب کند، سیستم براساس داده‌های موجود، مناسب‌ترین گزینه را پیشنهاد دهد و فقط افراد خاص (۲۰ درصد) امکان تغییر داشته باشند.

✓ **ساده‌سازی زبان:** حذف اصطلاحات حقوقی و اداری؛ استفاده از جملات کوتاه (حداکثر ۱۵ کلمه)؛ اجتناب از جملات شرطی پیچیده («در صورتی که ...» و «مشروط بر اینکه ...»). به عنوان یک معیار استاندارد سطح خوانایی متن باید برای پایه ششم ابتدایی قابل فهم باشد.

✓ **فرم‌های تک‌صفحه‌ای:** تبدیل فرم‌های ۱۰ الی ۲۰ صفحه‌ای به حداکثر ۳ سؤال کلیدی. سؤالات تأیید هویت (نام، کد ملی، شماره تماس) باید به صورت خودکار از پایگاه‌های داده استخراج شده، نه اینکه از شهروند پرسیده شوند.

✓ **کاهش هزینه جست‌وجو:** اطلاعات مورد نیاز نباید در ۵ صفحه مختلف پخش باشد. استفاده از طراحی مرحله‌ای پیش‌رونده که فقط اطلاعات مرتبط با همان لحظه نمایش داده می‌شود.

اگر شهروند بتواند در کمتر از ۳ دقیقه و بدون نیاز به مشورت با دیگری، فرایند را تکمیل کند، گل‌ولای شناختی در حد قابل قبول است.

■ ب) اولویت دوم: کاهش گل‌ولای زمانی

کمیابی زمانی در این قسمت، نه تنها نداشتن وقت، بلکه عدم هم‌راستایی زمانی را نیز دربر می‌گیرد. ساعت خدمت‌رسانی دولت (۹ تا ۱۴) با ساعت کاری اغلب شغل‌ها (۸ تا ۱۷) همپوشانی بالایی دارد. بنابراین، مراجعه شهروندان به ادارات دولتی به معنای استفاده از مرخصی‌های مجاز و یا از دست دادن درآمد روزانه است. راهکارهای عملیاتی در این زمینه عبارت‌اند از:

✓ **ساعات خدمت‌رسانی خارج از وقت اداری:** باز بودن مراکز خدماتی در عصرها (۱۶ تا ۲۰) و آخر هفته‌ها برای خدمات پرتقاضا یا با درجه اهمیت بسیار بالا. این اقدام، نرخ مراجعه گروه‌های شاغل را به صورت چشم‌گیری افزایش می‌دهد.

✓ **حذف زمان انتظار نامشخص:** جایگزینی صف‌های فیزیکی با نوبت‌دهی الکترونیک دقیق (با اعلام زمان دقیق مراجعه). شهروند می‌تواند در محل کار بماند تا زمانی که نزدیک ساعت نوبت خود شود و بعد محل کار را ترک کند.



✓ **فرایندهای تک مرحله‌ای:** ادغام چند مرحله (دریافت فرم، تأیید مدارک، پرداخت، صدور مجوز) در یک مراجعه یا حتی به صورت غیر حضوری. استفاده از «پنجره واحد» یا «دفاتر پیشخوان محلی» به جای مراجعه به مرکز شهر.

اگر زمان از دست رفته شهروند برای تردد، انتظار و انجام کار کمتر از ۳۰ دقیقه باشد، گل‌ولای زمانی قابل قبول است.

■ (ج) اولویت سوم: حذف گل‌ولای مالی

هر هزینه مستقیم (کارمزد، هزینه مدارک) یا غیرمستقیم (ایاب‌وذهاب)، برای فرد در وضعیت مشقت اداری به معنای «معامله بین شام شب و دریافت خدمت» است. راهکارهای عملیاتی در این زمینه عبارت‌اند از:

✓ **حذف کارمزدهای دریافت خدمت:** خدمات حیاتی نباید دارای «هزینه صدور» یا «هزینه فرم» باشند. این هزینه‌ها اغلب درآمد ناچیزی برای دولت دارند؛ اما مانع بزرگی برای دسترسی ایجاد می‌کنند.

✓ **مدارک به جای «تهیه»، «استخراج» شوند:** به جای اینکه شهروند باید به ۳ اداره مختلف برود و فرم بگیرد، دولت باید از طریق اشتراک‌گذاری داده بین دستگاهی، اطلاعات را خودش جمع‌آوری کند.

✓ **کمک هزینه حمل‌ونقل:** برای گروه‌های بسیار فقیر یا ساکن در مناطق روستایی/دورافتاده، ارائه کارت حمل‌ونقل رایگان یا کمک هزینه سفر.

در این ربع، هزینه دسترسی باید صفر یا نزدیک به صفر باشد؛ یعنی شهروند برای دریافت حق قانونی خود، از جیب خود هزینه نکند.

۲-۴-۵. معماری جبران‌کننده برای کمیابی

این بخش به «کم کردن نیاز به پهنای باند» می‌پردازد؛ یعنی سیستم باید به گونه‌ای طراحی شود که حتی اگر شهروند هیچ توانایی شناختی یا زمانی ندارد، همچنان دسترسی او حفظ شود.

■ الف) واسطه‌های انسانی

افراد آموزش‌دیده‌ای که به صورت فعال با شهروندان گرفتار در مشقت اداری تماس می‌گیرند، فرایند را توضیح می‌دهند، فرم‌ها را کمک کرده پر و پیگیری می‌کنند. واسطه باید **فعال** باشد (نه اینکه منتظر مراجعه شهروند بماند)، **رایگان** باشد (نه خدمات مشاوره با دریافت هزینه)، و به صورت **دائمی** (نه یک‌باره) در جریان فرایند حضور داشته باشد.

■ ب) خدمات پیش‌دستانه فعال^۱

تغییر پارادایم از تقاضامحور به عرضه‌محور. در این تغییر به جای اینکه شهروند برای ثبت‌نام یا دریافت حمایت/خدمات اقدام کند، دولت او را پیدا و خدمت را به او ارائه می‌کند. برخی ابزارهای عملیاتی در این زمینه عبارت‌اند از:

✓ **تطبیق داده‌ای:** استفاده از داده‌های مالیاتی، بیمه‌ای، ثبتی، و املاکی برای شناسایی خودکار افراد واجد شرایط بدون نیاز به درخواست آنها.

✓ **اتوماسیون کامل:** ثبت‌نام خودکار با پیش‌فرض‌های هوشمند. برای مثال همه افراد با درآمد زیر خط فقر، به صورت خودکار در برنامه بیمه سلامت عمومی ثبت‌نام می‌شوند مگر اینکه خودشان انصراف دهند.

✓ **یادآوری‌های فعال و چندکاناله:** به جای یک پیامک، از ترکیب پیامک کوتاه + تماس تلفنی + مراجعه حضوری واسطه‌های انسانی استفاده شود. برای افراد بسیار آسیب‌پذیر، حتی استفاده از «نقاط تماس طبیعی» مانند مراکز بهداشتی، مدارس یا مساجد برای اطلاع‌رسانی می‌تواند مؤثر واقع شود.

نکته مهم این است که خدمات پیش‌دستانه نباید نیازمند «اقدام اولیه» از سوی شهروند باشد. برای مثال اگر شهروند باید «کد

رهگیری» را نگه دارد یا «به سامانه مراجعه کند تا فعال شود»، این خدمت دیگر «پیش‌دستانه» نیست.

■ ج) تسهیلات جبرانی

ارائه پشتیبانی اضافی برای جبران محدودیت‌های خاص گروه‌های در معرض کمیابی می‌تواند با ایجاد فضای تنفس به آنها کمک کند. راهکارهای عملیاتی در این زمینه عبارت‌اند از:

✓ **تمدید مهلت‌ها با انعطاف:** اگر شهروند به علت بیماری یا فشار کاری، نتوانست در موعد مقرر مراجعه کند، باید بتواند بدون جریمه یا نیاز به شروع مجدد، فرایند را ادامه دهد. «مهلت‌های قابل تمدید خودکار» به جای «مهلت‌های تغییرناپذیر».

✓ **ذخیره‌سازی موقت و امکان بازگشت:** در سامانه‌های آنلاین، امکان «ذخیره و ادامه فرایند» برای کسانی که نمی‌توانند یک‌جا ۲۰ دقیقه وقت بگذارند.

✓ **کمک‌هزینه‌های جبرانی:** علاوه بر حذف هزینه، در موارد خاص «پاداش» یا «یارانه» برای تکمیل فرایند می‌تواند در برخی موارد خاص که تحقق آنها برای دولت حیاتی است مؤثر واقع شود.

این ربع بیشترین بازدهی رفاهی^۱ را برای اصلاح دارد. کاهش گل‌ولای در اینجا نه تنها بهره‌وری را افزایش داده، بلکه تبعیض را هم کاهش می‌دهد.

۶. کاربرد چارچوب پیشنهادی در عمل

ارائه یک چارچوب تحلیلی، تنها در صورتی معنای سیاستی دارد که مشخص باشد چگونه، توسط چه نهادی، و از کدام نقطه می‌توان آن را وارد جریان واقعی حکمرانی کرد. پرسش عملی این فصل این است: در ساختار کنونی نظام اداری ایران، کجا می‌توان ماتریس گل‌ولای-کمیابی را به کار گرفت، بدون آنکه نیاز به ایجاد ساختارهای موازی یا بودجه‌های بزرگ باشد؟ پاسخ این است که برای کاربرد این چارچوب، لازم نیست از صفر شروع کنیم؛ سامانه‌های موجودی در قوه مجریه فعال‌اند که برخی از اجزای این چارچوب را به صورت پراکنده پوشش می‌دهند، اما در قالبی فاقد انسجام ساختاری با یکدیگر کار می‌کنند. شناخت دقیق‌تر همین سامانه‌ها، از منظر ماتریس پیشنهادی، هم ظرفیت‌های بالفعل آنها را روشن می‌کند و هم نشان می‌دهد کدام شکاف‌ها نیاز به مداخله جدید دارند. در این بخش، ابتدا سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸) به عنوان نمونه موردی بررسی می‌شود؛ نه صرفاً به این علت که یک سامانه مرتبط و در دسترس بوده، بلکه از نظر منطق عملکردی، نزدیک‌ترین ساختار موجود به یک رادار شناسایی مشقت اداری در لحظه است؛ و به همین دلیل، قابلیت تبدیل شدن به بازوی اجرایی این چارچوب را دارد. تحلیل جایگاه آن در ماتریس گل‌ولای-کمیابی نشان می‌دهد که فواد ۱۲۸ در شکل فعلی، کدام ربع‌ها را پوشش می‌دهد و برای ایفای نقش کامل‌تر، چه الزاماتی باید فراهم شود. در بخش دوم، پیشنهاد «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» مطرح می‌شود که با تلفیق سامانه‌های موجود، می‌تواند چتری راهبردی برای اجرای نظام‌مند چارچوب پیشنهادی در تمام چهار ربع فراهم کند.

۶-۱. سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸)

برنامه فوریت‌های اداری با عنوان اختصاری «فواد ۱۲۸» یک سازوکار ملی برای دریافت و رسیدگی سریع به نارضایتی‌ها و شکایات شهروندان از کیفیت ارائه خدمات اداری بوده که بر پایه مصوبه شورای عالی اداری در ۱۹۲مین جلسه تاریخ ۱۴۰۳/۱۰/۰۵ به پیشنهاد

۱. ROI Welfare؛ به نسبت بهبود در شاخص‌های قابل اندازه‌گیری رفاه (مانند درآمد واقعی خانوار، دسترسی به خدمات عمومی، اشتغال یا کاهش نابرابری) به هزینه اجرای خط‌مشی اشاره دارد؛ یعنی میزان منفعت رفاهی حاصل شده به ازای هر واحد منابع عمومی مصرف شده.



سازمان اداری و استخدامی کشور و در چارچوب برنامه اصلاح نظام اداری دولت طراحی و اجرا شده است. این برنامه از طریق شماره سه‌رقمی ۱۲۸، امکان ثبت تلفنی مواردی را فراهم می‌کند که در آنها شهروندان با اختلال در فرایند خدمت، رفتار نامناسب کارکنان، عدم رعایت زمان ارائه خدمت، ناکارآمدی سامانه‌ها یا سایر بی‌نظمی‌های شکلی مواجه می‌شوند. منطق عملیاتی فواد به این صورت است که هر تماس شهروند پس از احراز هویت، دسته‌بندی موضوع در قالب مجموعه‌ای از برچسب‌های از پیش تعریف شده (مانند عدم اطلاع‌رسانی کافی، ابهام در فرایند، اختلال سامانه، عدم تکریم، نقض ساعات خدمت، تعویق غیرموجه خدمت و غیبت کارمند بدون جانشین) در سامانه ثبت و برای واحدهای بازرسی و ارزیابی عملکرد دستگاه ذی‌ربط ارجاع می‌شود. برای هر گزارش، کد رهگیری صادر شده و معیار زمانی مشخصی برای رسیدگی (در حد چند ساعت) در نظر گرفته شده است تا هم مشکل شهروند در کوتاه‌ترین زمان ممکن حل شده و هم داده‌های حاصل از این تعاملات، به‌صورت تجمیعی در قالب داشبوردها و نقشه‌های حرارتی برای پایش مستمر کیفیت خدمات اداری در سطح ملی استفاده شوند [۲۷].

۱-۶. شباهت‌ها و تفاوت‌های فواد ۱۲۸ با حسابرسی‌های گل‌ولای

از منظر مفهومی، فواد ۱۲۸ و حسابرسی گل‌ولای بر یک مسئله مشترک تمرکز دارند: اصطکاک‌ها و موانع غیرضروری که دسترسی شهروندان به حقوق و منافع خود از طریق نظام اداری را دشوار می‌کند. در ادبیات حسابرسی‌های گل‌ولای، این موانع می‌توانند شامل زمان‌بر بودن مراحل، پیچیدگی فرم‌ها، نیاز به مراجعات مکرر، سامانه‌های ناکارآمد، هزینه‌های شناختی بالا و فشارهای روانی باشند؛ دقیقاً همان نوع پدیده‌هایی که فواد در قالب برچسب‌هایی مانند «برو فردا بیا»، ناپایداری سامانه‌ها، صف‌های طولانی، عدم اطلاع‌رسانی شفاف و بی‌احترامی به ارباب‌رجوع رصد می‌کند [۲۷]. هر دو رویکرد، به تجربه واقعی شهروند از مواجهه با دولت توجه دارند و می‌کوشند این تجربه را از سطح روایت‌های پراکنده فردی، به داده‌های قابل تحلیل برای خط‌مشی‌گذاری تبدیل کنند. با این حال، تفاوت‌های مهمی میان این دو وجود دارد. فواد ۱۲۸ در درجه نخست یک سازوکار نهادی شکایت‌محور و پاسخگویی اداری بوده که به‌طور مستمر و در سراسر نظام اداری عمل می‌کند و هدف اصلی آن رسیدگی سریع به موارد اعلام شده و فراهم‌سازی ابزار نظارت همگانی و ارزیابی عملکرد است. در مقابل، حسابرسی‌های گل‌ولای یک روش‌شناسی تحلیلی و پروژه‌محور هستند که معمولاً روی یک خدمت یا فرایند مشخص اجرا می‌شوند و به‌صورت نظام‌مند تمام گام‌ها، مدارک، زمان‌ها و بارهای شناختی را صورت‌بندی و کمی‌سازی می‌کنند تا مبنای بازطراحی فرایند قرار گیرند. فواد ۱۲۸ بر داده‌های ناشی از شکایت‌های داوطلبانه شهروندان تکیه می‌کند و واحد تحلیل آن «رخداد مشکل‌دار» است. در حالی که حسابرسی‌های گل‌ولای بر مشاهده و سنجش کل مسیر خدمت، فارغ از اینکه افراد شکایت کنند یا نه، استوار بوده و واحد تحلیل آن «فرایند خدمت» است. به‌علاوه، حسابرسی‌های گل‌ولای به‌طور صریح بر مفاهیم رفتاری مانند بار شناختی، فشار زمانی و سوگیری‌های تصمیم‌گیری تکیه دارند، در حالی که فواد از منظر حقوق اداری، تکریم ارباب‌رجوع و رعایت ضوابط شکلی صورت‌بندی شده و نتایج رفتاری را بیشتر به‌صورت ضمنی منعکس می‌کند تا به‌عنوان زبان مسلط تحلیل.

۲-۶. جایگاه فواد ۱۲۸ در ماتریس گل‌ولای - کمیابی

فواد ۱۲۸ به‌طور ساختاری بیش از همه در ربع دوم عمل می‌کند؛ یعنی جایی که فرایندها و خدمات مملو از اصطکاک، بی‌نظمی و رفتار نامناسب هستند، اما شهروندان از منظر منابع فردی هنوز آن‌قدر ظرفیت دارند که ناراضی شوند، تماس بگیرند، شکایت ثبت و پیگیری کنند. طراحی فواد متکی به اقدام خودخواسته شهروند، ثبت شکایت و پیگیری است و از این‌رو به‌طور طبیعی به سمت کسانی گرایش دارد که هم ناراضی‌اند و هم تا حدی توان و آمادگی کنشگری اداری را حفظ کرده‌اند. قرار گرفتن فواد ۱۲۸ در ربع دوم ماتریس، نشان می‌دهد که این برنامه به‌طور ساختاری برای پوشش کامل وضعیت‌های ربع سوم و چهارم طراحی نشده است. در ربع سوم، با وجود آنکه گل‌ولای فرایندی ممکن است نسبتاً پایین باشد، سطح کمیابی فردی شهروندان (کمبود زمان، فشار معیشتی، محدودیت‌های شناختی یا سلامت روان) به‌گونه‌ای بوده که آنها یا از ابتدا وارد فرایند نمی‌شوند یا در

میانه راه آن را رها می‌کنند. در این وضعیت، «عدم شکایت» الزاماً نشانه رضایت یا فقدان مشکل نیست، بلکه نشانه ناتوانی یا عدم ظرفیت برای درگیر شدن با نظام اداری است. از آنجاکه فواد فقط وقتی فعال می‌شود که شهروند تماس بگیرد و مسئله را بیان کند، این گروه اساساً برای این سامانه «نامرئی» باقی می‌مانند. در ربع چهارم، وضعیت پیچیده‌تر است؛ گل‌ولای بالای نظام اداری با کمیابی شدید فردی ترکیب می‌شود و نتیجه آن خاموش شدن کامل صدا، انصراف از پیگیری حق و شکل‌گیری نوعی ناتوانی آموخته شده است. در چنین شرایطی نیز احتمال تماس با فواد و ثبت شکایت بسیار پایین بوده و داده‌های سامانه بیش از آنکه بازتاب‌دهنده عمق مسئله باشند، بازتاب‌دهنده بخشی از شهروندان با ظرفیت اعتراض است.

این محدودیت ساختاری به این معناست که حتی اگر فواد ۱۲۸ در حوزه مأموریت خود (یعنی رسیدگی سریع، کاهش زمان انتظار، اصلاح رفتار کارکنان و رفع اختلالات شکلی) کاملاً موفق عمل کند و برای ربع دوم به صورت کامل کارایی خود را نشان دهد، باز هم نمی‌تواند به تنهایی تضمین‌کننده تحقق اهداف هنجاری گسترده‌تری مانند کرامت انسانی، عدالت در دسترسی و برابری فرصت در بهره‌مندی از حقوق اداری باشد. کرامت و عدالت، زمانی محقق می‌شوند که نظام اداری نسبت به کسانی که «صدای بلند دارند» و اقدام به شکایت می‌کنند و کسانی که «در سکوت» از حقوق خود محروم می‌مانند، حساسیت یکسانی نشان دهد. اتکای صرف به سامانه‌های شکایت‌محور این خطر را دارد که به تدریج تصویر تصمیم‌گیر از وضعیت نظام اداری را به سمت تجربه گروهی خاص (شهروندان با کمیابی پایین‌تر و ظرفیت کنشگری بالاتر) منحرف کند و وضعیت گروه‌های در معرض کمیابی شدید را کم‌اهمیت جلوه دهد یا اساساً نادیده بگیرد؛ بنابراین، فواد را می‌توان بخشی از پاسخ به مسئله عدالت اداری دانست، اما نه پاسخ کامل و قطعاً نه سازوکاری که به تنهایی بتواند دسترسی عادلانه و کرامت همگانی را تضمین کند.

۳-۱-۶. الزامات توسعه فواد ۱۲۸ برای پوشش ربع سوم و چهارم

برای آنکه فواد ۱۲۸ بتواند به سمت پوشش ربع سوم و چهارم ماتریس حرکت کند، باید از یک سامانه صرفاً شکایت‌محور و واکنشی، به جزء یک معماری گسترده‌تر و ترکیبی از ابزارهای واکنشی و پیش‌دستانه تبدیل شود. نخست، لازم است داده‌های فواد با داده‌های دیگر نظام اداری ترکیب و تحلیل شده تا «نقاط سکوت» شناسایی شوند؛ یعنی حوزه‌ها، خدمات و گروه‌هایی که از منظر جمعیتی یا مشمولیت قانونی، باید تعامل بالاتری با نظام اداری داشته باشند، اما در داده‌های فواد تقریباً دیده نمی‌شوند. این شکاف‌ها می‌توانند نشانه ربع سوم و چهارم باشند و پیام هشدار برای طراحی مداخلات پیش‌دستانه تلقی شوند. دوم، باید امکان نمایندگی و شکایت نیابتی تقویت شود؛ به این معنا که نهادهای محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد، مددکاران اجتماعی و سایر واسطه‌های اجتماعی بتوانند به نمایندگی از گروه‌های دارای کمیابی شدید و کم‌صداتر، موارد را در فواد ثبت کنند. سوم، باید شاخص‌ها و تحلیل‌های مبتنی بر عدالت و برابری در داشبوردهای فواد برجسته شود؛ یعنی به طور نظام‌مند بررسی شده که چه گروه‌های اقتصادی-اجتماعی، جغرافیایی و جمعیتی در داده‌های فواد حضور بیش از حد یا کمتر از حد انتظار دارند و چرا؟

در سطح عملیاتی، افزودن لایه‌هایی از رویکرد رفتاری به طراحی و کارکرد فواد نیز ضروری است. این امر شامل استفاده از مفاهیمی مانند هزینه‌های شناختی و زمانی، فشار تصمیم‌گیری، ترس از اقتدار اداری و تجربه شرم یا انگ در تبیین اینکه چه کسانی شکایت می‌کنند و چه کسانی نه، می‌شود. بر مبنای چنین تحلیلی، می‌توان کانال‌های ارتباطی جایگزین یا ساده‌تر، زمان‌های دسترس‌پذیرتر، و پیام‌های اطلاع‌رسانی هدفمند برای گروه‌هایی که در معرض کمیابی بالاتر هستند طراحی کرد. همچنین، داده‌های فواد می‌تواند به عنوان ورودی برای انتخاب نقاط هدف حسابرسی‌های گل‌ولای و بازطراحی فرایندها استفاده شود، به گونه‌ای که اصلاحات فرایندی به‌ویژه در خدماتی متمرکز شوند که برای گروه‌های در معرض کمیابی، اهمیت حیاتی دارند. به این ترتیب، فواد از یک «سامانه رسیدگی به شکایت» به جزء فعال یک اکوسیستم گسترده‌تر عدالت اداری تبدیل می‌شود که هم صدای بلند معترضان را می‌شنود و هم به دنبال آشکار کردن و جبران محرومیت خاموش گروه‌های کم‌ظرفیت است.

۲-۶. برنامه جامع ارتقای عدالت اداری

برای گذار از یک رویکرد صرفاً شکایت‌محور به یک برنامه جامع ارتقای عدالت اداری، ترکیب سه زیرساخت موجود می‌تواند یک معماری برنده ایجاد کند: فواد ۱۲۸ به‌عنوان رادار نارضایتی و اختلالات شکلی، پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان و اطلس رفاه به‌عنوان ابزار شناسایی کمیابی و محرومیت ساختاری، و «پنجره ملی خدمات دولت هوشمند» (دولت من) به‌عنوان سکویی که رفتار واقعی شهروندان در تعامل دیجیتال با خدمات اداری را ثبت و قابل تحلیل می‌کند. در این ترکیب، فواد ۱۲۸ نقش جمع‌آوری سیگنال‌های تجربی از اصطکاک‌ها و بی‌نظمی‌های محسوس را برعهده دارد و نقشه حرارتی از خدمات، دستگاه‌ها و مناطق پرمسئله ارائه می‌کند. داده‌های پایگاه رفاه و اطلس رفاه، بُعد «کمیابی» را وارد تصویر می‌کنند و اجازه می‌دهند خط‌مشی‌گذار ببیند کدام گروه‌های جمعیتی و جغرافیایی، علی‌رغم نیاز بالا، از خدمات اداری و حمایتی بهره‌مند نمی‌شوند یا نرخ مشارکت بسیار پایینی دارند. در نهایت، پنجره ملی خدمات دولت هوشمند با تحلیل داده‌های رفتاری کاربران (مانند زمان انجام هر گام، نرخ رها کردن فرایند، تکرار خطاها و نقاط شکست در مسیرهای دیجیتال) امکان اجرای نوعی ممیزی اصطکاک نیمه‌خودکار را فراهم می‌کند که در آن، گلوگاه‌های واقعی در طراحی فرایندها و سامانه‌ها به‌طور عینی شناسایی می‌شود.

براساس این معماری، می‌توان یک برنامه جامع ارتقای عدالت اداری طراحی کرد که در آن، هر ۴ ربع ماتریس گل‌ولای-کمیابی به‌صورت نظام‌مند پوشش داده شود. در ربع دوم، داده‌های فواد و لاگ‌های پنجره ملی خدمات برای انتخاب خدمات پرمسئله و اجرای حسابرسی‌های گل‌ولای و بازطراحی فرایندها به‌کار می‌رود. در ربع سوم و چهارم، داده‌های اطلس رفاه ایرانیان و پایگاه اطلاعات رفاه، گروه‌ها و مناطق دارای کمیابی بالا را مشخص می‌کند و با تطبیق آن با داده‌های استفاده از خدمات و داده‌های شکایت، نقاطی را نشان می‌دهد که در آنها «محرومیت خاموش» در جریان است؛ این نقاط هدف مداخلات پیش‌دستانه، کار میدانی، ارتباطات هدفمند و تسهیل‌گری می‌شوند. در این چارچوب، فواد ۱۲۸ دیگر تنها دریچه دریافت شکایت نیست، بلکه همراه با دو زیرساخت دیگر، به محور یک چرخه بازخورد تبدیل می‌شود که در آن تجربه شهروندان، وضعیت رفاهی و داده‌های رفتاری دیجیتال به‌طور پیوسته تلفیق شده و برای اصلاح فرایندها، تنظیم منابع و طراحی مداخلات حمایتی استفاده می‌شود. چنین ترکیبی می‌تواند از سطح «بهبود پاسخگویی به شکایت» فراتر رود و به سمت «بازطراحی نظام اداری با محوریت عدالت، کرامت و دسترسی برابر» حرکت کند؛ یعنی برنامه‌ای که نه تنها به صدای بلند معترضان پاسخ می‌دهد، بلکه به‌طور فعال برای کشف و جبران محرومیت کسانی که صدایشان شنیده نمی‌شود نیز طراحی شده است.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی نظام اداری و احکام برنامه هفتم پیشرفت، سال‌هاست بر دو هدف ظاهراً هم‌زمان تأکید می‌کنند: از یک سو ارتقای کارایی و چابکی فرایندهای اداری، و از سوی دیگر، تضمین کرامت انسانی و عدالت در دسترسی به خدمات عمومی. تجربه اصلاحات گذشته نشان می‌دهد که تمرکز اصلی نظام اداری بر ابزارهایی چون مهندسی فرایند، کاهش تعداد مراحل و هوشمندسازی بوده؛ رویکردی که هرچند برای بهبود سرعت و کاهش هزینه‌ها لازم است، اما به‌تنهایی قادر نیست که فاصله میان اهدافی چون «کرامت»، «اعتماد» و «عدالت دسترسی» با واقعیت تجربه شده شهروندان را پر کند. این گزارش استدلال می‌کند که ریشه بخشی از این فاصله، در نادیده گرفتن دو متغیر کلیدی در طراحی و ارزیابی فرایندهاست: کمیابی منابع و ظرفیت‌های شهروندان، و گل‌ولای اداری به‌عنوان اصطکاک‌های ساختاری تولید شده توسط خود سیستم.

بر پایه دو نظریه کمیابی و گل‌ولای و ادبیات مربوط به بار اداری، نشان داده شد که شهروندان و حتی کارکنان دولت در وضعیت کمیابی مالی، زمانی و شناختی، با پهنای باند ذهنی محدودتر و توان کمتر برای تحمل پیچیدگی و پیگیری فرایندهای طولانی مواجه‌اند. از سوی دیگر، نظریه گل‌ولای نشان می‌دهد که چگونه فرایندهای اداری می‌توانند با فرم‌های طولانی، مراجعات مکرر، زبان مبهم و رویه‌های غیرضروری، بار یادگیری، انطباق و روانی سنگینی بر دوش مخاطب بگذارند و عملاً دسترسی به حقوق قانونی را برای گروه‌های دارای کمیابی شدید به سدهای غیرقابل عبور تبدیل کنند. ادبیات بار اداری این دو بُعد را در سطح تجربه شهروند به هم پیوند می‌زند، اما در عمل هنوز ابزار مشخصی برای تفکیک سهم هر یک و طراحی مداخلات متناسب در اختیار خط‌مشی‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان نظام اداری قرار نداده است.

در پاسخ به این خلأ، گزارش حاضر صرفاً به تجمیع دو ادبیات اکتفا نمی‌کند، بلکه از برهم‌کنش آنها یک الگوی چهارگانه از وضعیت‌های رفتاری-اداری استخراج می‌کند که هر کدام دینامیک، نشانه‌ها و منطق مداخله متفاوتی شامل منطقه کارایی (کمیابی پایین-گل‌ولای پایین)، کندی بهره‌وری (کمیابی پایین-گل‌ولای بالا)، دسترسی ناپایدار (کمیابی بالا-گل‌ولای پایین) و مشقت اداری (کمیابی بالا-گل‌ولای بالا) دارند. این چارچوب، به جای افزودن یک مفهوم نظری جدید، دو محور شناخته شده را به یک ابزار تشخیصی عملیاتی تبدیل می‌کند و به مدیران و خط‌مشی‌گذاران امکان می‌دهد پیش از هرگونه مداخله، به این پرسش اساسی پاسخ دهند که مسئله اصلی در یک فرایند مشخص، «افراط در اصطکاک اداری» است یا «وضعیت کمیابی مخاطب»، یا ترکیبی از هر دو. تحلیل ربع‌ها و سطوح سه‌گانه کاربرد (خرد، میانه و کلان) نشان داد که منطق مداخله در هر وضعیت متفاوت است: از پایش و جلوگیری از نفوذ گل‌ولای در ربع اول، تا مهندسی مجدد فرایند و کاهش بار گل‌ولای در ربع دوم، ایجاد معماری جبران‌کننده و تقویت ظرفیت برای گروه‌های آسیب‌پذیر در ربع سوم، و نهایتاً ترکیب هم‌زمان حذف گل‌ولای بحرانی و حمایت فعال از گروه‌های شدیداً در معرض کمیابی در ربع چهارم.

جدول ۳. راهکارهای تشخیصی-مداخله‌ای چارچوب گل‌ولای-کمیابی

ربع	توصیف	دینامیک غالب	نشانه‌های تشخیصی	جهت مداخله	راهکار و ابزار
منطقه کارایی	گل‌ولای و کمیابی پایین	چرخه تقویت مثبت اعتماد کاربر	تطابق معماری با ظرفیت کاربر	حفظ پایداری و جلوگیری از انباشت اصطکاک	انجام حسابرسی‌های منظم گل‌ولای‌ها به‌عنوان بخشی از چرخه ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها
کندی بهره‌وری	گل‌ولای بالا و کمیابی پایین	عادی‌سازی ناکارآمدی	مراجعات و پیگیری‌های غیرضروری؛ استفاده از واسطه‌ها؛ تجمیع درخواست‌ها؛ ایجاد بازار غیررسمی خدمات اداری	کاهش اصطکاک و حذف پیچیدگی‌های غیرضروری	انجام حسابرسی فوری گل‌ولای برای شناسایی گلوگاه‌ها و بازطراحی فرایند
دسترسی ناپایدار	گل‌ولای پایین و کمیابی بالا	ناپایداری شوک‌پذیر	ریزش در مراحل اولیه؛ شکاف بین ثبت‌نام و جمعیت هدف؛ عدم واکنش به یادآورها	کاهش نیاز به پهنای باند شناختی و افزایش تاب‌آوری دسترسی	انجام حسابرسی ترکیبی گل‌ولای-کمیابی
مشقت اداری	گل‌ولای و کمیابی بالا	چرخه بازخورد منفی و حذف کاربر	ریزش شدید؛ نقص مکرر پرونده؛ مراجعات حضوری تکراری؛ تنش در نقاط خدمت؛ شکاف دسترسی طبقاتی	بازطراحی حمایتی و کاهش هم‌زمان گل‌ولای و کمیابی	انجام حسابرسی ترکیبی گل‌ولای-کمیابی؛ حذف فوری گل‌ولای بحرانی؛ طراحی و به‌کارگیری معماری جبران‌کننده برای کمیابی

مأخذ: همان.



بر این مبنا، دو محور اصلی برای اقدام سیاستی پیشنهاد می‌شود:

الف) تثبیت و توسعه سامانه فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸) به عنوان بازوی اجرایی ممیزی گل‌ولای-کمیابی در ربع‌های دوم تا چهارم: تحلیل این گزارش نشان می‌دهد که فواد ۱۲۸، در شکل فعلی خود، ظرفیت بالقوه‌ای برای شناسایی و رسیدگی سریع به موارد حاد بار اداری (مشقت اداری) دارد، اما کارکرد آن عمدتاً محدود به ثبت و پیگیری شکایات و نارضایتی‌های آشکار شهروندان است و بیشتر بر ربع دوم (کندی بهره‌وری) و موارد محدودی از ربع چهارم که فرد هنوز توانایی تماس دارد (یعنی در آستانه ورود به ربع چهارم) تمرکز دارد. پیشنهاد این گزارش آن است که با بازطراحی دستورالعمل‌ها و ابزارهای جمع‌آوری داده در فواد ۱۲۸، مؤلفه‌های کمیابی (زمانی، مالی و شناختی) نیز به صورت نظام‌مند در کنار شاخص‌های گل‌ولای اندازه‌گیری شوند و هر پرونده، علاوه بر طبقه‌بندی موضوعی، در ماتریس گل‌ولای-کمیابی نیز مکان‌یابی شود. این کار، دو پیامد کلیدی دارد: نخست، امکان اولویت‌بندی مداخلات براساس ریسک قفل شدن دسترسی برای گروه‌های آسیب‌پذیر، و دوم، تبدیل فواد ۱۲۸ از یک سامانه واکنشی صرف به یک رادار پیش‌هشدار برای شناسایی فرایندهایی که به سمت ربع سوم و چهارم رانده می‌شوند. به عنوان گام عملیاتی این توسعه، پیشنهاد می‌شود سامانه فواد ۱۲۸ به پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان متصل شود تا دهک‌های پایین درآمدی (که در معرض کمیابی شدید هستند) به طور خودکار شناسایی شده و برای آنها اصطکاک‌هایی نظیر هزینه خدمات یا تکمیل فرم‌های تکراری به صورت خودکار حذف شود؛ بدین ترتیب به جای انتظار برای ثبت شکایت، سیستم به طور پیش‌دستانه از ریزش خاموش این گروه‌ها جلوگیری می‌کند.

ب) طراحی و استقرار «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری» بر پایه تلفیق سامانه‌های موجود و چارچوب گل‌ولای-کمیابی: در حال حاضر، سامانه‌های متعددی در قوه مجریه و سایر قوا برای دریافت شکایات، سنجش رضایت، نظارت بر عملکرد و پیگیری تخلفات اداری فعال هستند. همچنین، جشنواره شهید رجایی به عنوان یک رویداد ارزیابی دوره‌ای، ظرفیت بالقوه‌ای برای هدایت توجه دستگاه‌ها به شاخص‌های عدالت‌محور دارد؛ با این حال، این سامانه‌ها و رویدادها اغلب به صورت جزیره‌ای عمل می‌کنند و خروجی‌های آنها کمتر به یک نقشه جامع از نابرابری‌های ناشی از مشقت اداری ترجمه می‌شود. پیشنهاد این گزارش، ایجاد یک برنامه جامع ارتقای عدالت اداری است که با استفاده از چارچوب گل‌ولای-کمیابی، داده‌ها و ظرفیت‌های سامانه‌هایی همچون فواد ۱۲۸، سامانه ملی رسیدگی به شکایات، پایش دولت الکترونیک، سامانه‌های سنجش رضایت و معیارهای ارزیابی جشنواره شهید رجایی را یکپارچه کرده و هر فرایند کلیدی را براساس موقعیت آن در ماتریس و سطح تأثیرش بر گروه‌های دارای کمیابی شدید، رتبه‌بندی کند. در این چارچوب، ممیزی گل‌ولای و کمیابی باید به عنوان یکی از محورهای اصلی ارزیابی در برنامه اصلاح فرایند دستگاه‌ها گنجانده شود، و جشنواره شهید رجایی به عنوان ابزار سنجش دوره‌ای، به جای تمرکز صرف بر «تعداد خدمات الکترونیک شده» یا «سرعت پاسخگویی کلی»، شاخص‌هایی همچون «میزان موفقیت دهک‌های پایین درآمدی در دریافت خدمات دیجیتال بدون نیاز به مراجعه حضوری» یا «نرخ تکمیل فرایند برای گروه‌های دارای کمیابی شدید» و نظایر اینها را در اولویت قرار دهد. در این برنامه، حسابرسی‌های منظم گل‌ولای با پروفایل‌های کمیابی مخاطبان ترکیب می‌شوند تا برای هر ربع از ماتریس، بسته‌های مداخله‌ای مشخص (اصلاح مقررات و فرم‌ها، ساده‌سازی مسیرها، ایجاد کانال‌های کم‌هزینه‌تر برای گروه‌های خاص، و تقویت پشتیبانی حضوری و تلفنی) تعریف و به دستگاه‌های مسئول ابلاغ شود.

در مجموع، چارچوب پیشنهادی این گزارش در پی آن است که فاصله میان اهداف کیفی کرامت انسانی و عدالت دسترسی، با ابزارهای کمی و عملیاتی پر شود. استقرار تدریجی یک نظام حسابرسی گل‌ولای-کمیابی مبتنی بر ماتریس ۲در۲، توسعه هوشمند سامانه فواد ۱۲۸ به عنوان خط مقدم شناسایی و رسیدگی به مشقت‌های اداری، و ایجاد برنامه جامع ارتقای عدالت اداری به عنوان چتر راهبردی هماهنگ‌کننده این اقدام‌ها، می‌تواند اصلاح نظام اداری را از سطح کاهش پراکنده مراحل و توسعه سامانه‌های الکترونیک،

به سطحی برساند که در آن، تجربه واقعی شهروندان، به‌ویژه گروه‌های در معرض کمیابی شدید، معیار اصلی موفقیت اصلاحات باشد. اجرای این بسته سیاستی، مستلزم اراده سیاسی، هماهنگی بین دستگاهی و اجرای پایلوت‌های هدفمند در چند دستگاه منتخب است؛ اما در صورت تحقق، می‌تواند گامی معنادار در جهت تحقق عملی سیاست‌های کلی نظام اداری و ارتقای اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی باشد.

جدول ۴. خلاصه پیشنهادهای سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا
	تداوم*	اصلاح**					
۱	*		تثبیت و توسعه سامانه فواد ۱۲۸ به‌عنوان بستر حسابرسی گل‌ولای-کمیابی	بازطراحی دستورالعمل‌ها و فرم‌های ثبت شکایت برای سنجش هم‌زمان گل‌ولای و کمیابی، ارتقای داشبوردها با شاخص‌های عدالت و نابرابری دسترسی، شناسایی نقاط حساس (گروه‌ها/خدمات فاقد شکایت)، ایجاد امکان ثبت شکایت نیابتی از سوی نهادهای محلی و اجتماعی، اتصال داده‌های فواد به فرایندهای بازطراحی فرایند در دستگاه‌ها، تضمین محرمانگی و امنیت داده.	سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	دولت (دستگاه‌های اجرایی)	میان‌مدت
۲		**	استقرار نظام حسابرسی «گل‌ولای-کمیابی» در سطح دستگاه‌ها	تدوین روش‌شناسی واحد (تعریف شاخص‌های گل‌ولای و کمیابی، مراحل حسابرسی، نحوه اولویت‌بندی فرایندها)، ایجاد ظرفیت داده‌ای و تحلیلی، اجرای پایلوت در چند خدمت/دستگاه، تعبیه نتایج در اصلاح ساختارها و مقررات.	شورای عالی سازمان اداری و استخدامی کشور	دولت (دستگاه‌های اجرایی)	میان‌مدت
۳		** *	طراحی و استقرار «برنامه جامع ارتقای عدالت اداری»	هماهنگی بالای بین دستگاهی؛ نیاز به تخصیص منابع انسانی و مالی محدود؛ تهیه خط‌مشی‌های یکپارچه داده.	سازمان اداری و استخدامی کشور	دولت (دستگاه‌های اجرایی)	میان‌مدت تا بلندمدت
۴		** *	اتصال فواد ۱۲۸ به پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان	انعقاد تفاهم‌نامه بین دستگاهی؛ تعریف قواعد تحلیلی برای شناسایی ریزش دهک‌های پایین (بر مبنای تطبیق داده‌های رفاهی، استفاده از خدمات و شکایات)، وضع چارچوب حقوقی برای استفاده از داده‌های دهکی در تسهیل فرایندها، ایجاد رویه‌های معافیت از هزینه و کاهش بار مدارک برای گروه‌های هدف، توسعه APIهای امن بین پایگاه رفاه، فواد ۱۲۸ و سایر سامانه‌ها، رعایت اصول حریم خصوصی و رضایت آگاهانه.	سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	میان‌مدت
۵		** *	بازطراحی شاخص‌های جشنواره شهید رجایی	بازطراحی شاخص‌های عمومی و اختصاصی ارزیابی عملکرد، به‌روزرسانی بخشنامه‌ها و شیوه‌نامه‌های جشنواره، آموزش واحدهای ارزیابی عملکرد در دستگاه‌ها، و پیش‌بینی سازوکار جلوگیری از رفتارهای نمایشی یا حذف کاربران پرهزینه.	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان اداری و استخدامی کشور	کوتاه‌مدت

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدام‌ها.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

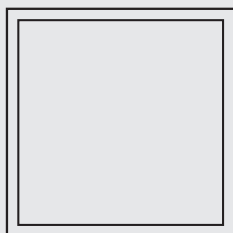
مأخذ: همان.



- [1] Dafna F. Bearson & Cass Sunstein. (2025). Take-Up. 9, 849–864. <https://doi.org/10.1017/bpp.2023.21>.
- [2] Julie Janssens & Natascha Van Mechelen. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. 24(2), 95–116.
- [۳] مردم وام نمی‌خواهند؟! (۱۴ بهمن‌ماه ۱۳۹۹). خبرگزاری آنا. کد خبر: ۳۷۲۱۶۵.
Retrieved from <https://ana.ir/fa/news/561273/>
- [۴] چرا کسب‌وکارها از وام کرونا استقبال نکردند؟ (۲۳ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰). شهرآرا نیوز. کد خبر: ۶۷۰۶۲.
Retrieved from <https://shahraranews.ir/fa/news/67062/>
- [5] Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). Scarcity: Why having too little means so much. Macmillan.
- [6] de Almeida, F., Scott, I. J., Soro, J. C., Fernandes, D., Amaral, A. R., Catarino, M. L., Arêde, A., & Ferreira, M. B. (2024). Financial scarcity and cognitive performance: A meta-analysis. *Journal of Economic Psychology*, 101, 102702. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2024.102702>.
- [7] Mani, Anandi; Mullainathan, Sendhil; Shafir, Eldar et al. (2013). Poverty impedes cognitive function. PubMed. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23990553/>.
- [8] Owen, A. M., McMillan, K. M., Laird, A. R., & Bullmore, E. (2005). N-back working memory paradigm: A meta-analysis of normative functional neuroimaging studies. *Human Brain Mapping*, 25(1), 46–59. <https://doi.org/10.1002/hbm.20131>.
- [9] L, G., & a. (2024). The Social Dynamics of Scarcity: Understanding Its Impact on Behavior and Society. *SocialSCI Journal*, 11(3), 1–1. <https://www.purkh.com/>.
- [10] Huijsmans, I., Ma, I., Micheli, L., Civali, C., Stallen, M., & Sanfey, A. G. (2019). A scarcity mindset alters neural processing underlying consumer decision making. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(24), 11699–11704. <https://doi.org/10.1073/pnas.1818572116>.
- [11] Sunstein, C. R. (2022). *Sludge: What stops us from getting things done and what to do about it* (First). The MIT Press.
- [12] Trudinger, C. V., Cale Hubble, Alex Galassi, Eva Koromilas, Stephen Chan, Dave. (2023). Spotting the sludge: Behavioural audits to improve public services across countries. *Observatory of Public Sector Innovation*. <https://oecd-opsi.org/blog/behavioural-science-spotting-the-sludge/>.
- [13] Martin, L., Delaney, L., & Doyle, O. (2023). The Distributive Effects of Administrative Burdens on Decision-Making. *Journal of Behavioral Public Administration*, 6. <https://doi.org/10.30636/jbpa.61.315>.
- [14] Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>.
- [15] Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research*

- and Theory, 25(1), 43–69. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/25/1/43/885957>.
- [16] Behavioural Insights Team. (n.d.). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. BIT. <https://www.bi.team/publications/nudging-early-reduces-administrative-burden-three-field-experiments-to-improve-code-enforcement/>.
- [17] Daigneault, P. (2025). Administrative Burden Revisited: Advancing Research and Practice. Canadian Public Administration, 68(1), 159–172. <https://doi.org/10.1111/capa.70000>.
- [18] Trudinger, C. V., Pradnaya Pathak, Alex Galassi, Eva Koromilas, Stephen Chan, Dave. (2024). Reducing friction in public services: Three lessons learned from the first International Sludge Academy. Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/blog/reducing-frictions-in-public-services/>.
- [19] Martin, L., Delaney, L., & Doyle, O. (2024). Everyday administrative burdens and inequality. Public Administration Review, 84(4), 660–673. <https://doi.org/10.1111/puar.13709>.
- [20] Novotney, A. (2014, February 1). The psychology of scarcity. Monitor on Psychology, 45(2). <https://www.apa.org/monitor/2014/02/scarcity>.
- [21] Sunstein, C. R. (2022). Sludge Audits. Behavioural Public Policy, 6(4), 654–673. <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.32>.
- [22] Rockwell, M. S., Frazier, M. C., Stein, J. S., et al (2023). A ‘Sludge Audit’ for Health System Colorectal Cancer Screening Services. The American journal of managed care, 29(7), e222–e228. <https://doi.org/10.37765/ajmc.2023.89402>.
- [23] Hilbert, L. P., Noordewier, M. K., Seck, L., & van Dijk, W. W. (2024). Financial scarcity and financial avoidance: An eye-tracking and behavioral experiment. Psychological Research, 88(8), 2211–2220. <https://doi.org/10.1007/s00426-024-02019-7>.
- [24] van Dijk, W. W., van der Werf, M. M. B., & van Dillen, L. F. (2022). The Psychological Inventory of Financial Scarcity (PIFS): A psychometric evaluation. Journal of Behavioral and Experimental Economics, 101, 101939. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2022.101939>.
- [25] Cass Sunstein. (2024). Sludge, Stagnation, and Dynamism. Austin Symposium on Economic Dynamism.
- [26] OECD (2024), “Fixing frictions: ‘sludge audits’ around the world: How governments are using behavioural science to reduce psychological burdens in public services”, OECD Public Governance Policy Papers, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5e9bb35c-en>.
- [۲۷] سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۴). کتابچه آموزشی فوریت‌های اداری (فواد ۱۲۸).

عنوان: کاربرد علوم رفتاری در اصلاح فرایندهای نظام اداری



DOI:

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

این گزارش با تلفیق نظریه‌های علوم رفتاری، ابزاری عملی برای شناسایی و حذف موانع نامرئی دسترسی مردم به خدمات دولتی و بازطراحی فرایندها برای تحقق عدالت و کرامت در نظام اداری ارائه می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir