

## پارادایم‌های مدیریت توسعه

دکتر حسن لباف\*

معمدرضا دلوی\*\*

### چکیده

در این مقاله، روند شکل‌گیری آرا و اندیشه‌های متقدمان مدیریت توسعه در قالب سه پارادایم مشخص دولت محوری، بازار محوری و جامعه محوری بررسی و تجزیه و تحلیل شده است. در این چارچوب، ضمن بررسی خدمات اندیشمندان رشته مدیریت توسعه، تأکیدات هر یک تشریح و نکات مشترک آنها ارائه گردیده است. به منظور ارائه تصویری روشن‌تر از وضعیت فعلی این رشته علمی، دیدگاهها و تفکرات نسل اول و دوم در چارچوب سه پارادایم مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و نحوه تقابل این اندیشه‌ها با یکدیگر تبیین شده است. در ادامه، به زمینه‌های ظهور و دستیابی به توافق همگانی درباره اندیشه‌های موجود اشاره شده و در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مباحث فوق‌الذکر، بر قابلیت‌های مدیریتی به عنوان حیاتی‌ترین عامل توسعه جوامع و ضرورت کسب مهارت‌های مدیریتی مورد نیاز برای اداره نهادها و سازمان‌های موجود در کلیه بخشها و سطوح مختلف تأکید گردیده است.

واژگان کلیدی: مدیریت توسعه، اداره امور توسعه، نظریه‌های مدیریت توسعه، دولت محوری، بازار محوری، جامعه محوری.

### مقدمه

نهفته است، آنان را از ارائه و تشریح روشن یک نظریه جامع<sup>۱</sup> باز داشته است.

با وجود آنکه پیشگامان این رشته معضلات بسیاری را بعد از جنگ دوم جهانی تجربه کردند، بحث مدیریت توسعه به واسطه گسترش شتابان سلطه آمریکا در مناطقی از آسیا، آمریکای لاتین و آفریقا دستخوش تحول و دگرگونی شد. این گونه رویدادها که از طریق کمک‌های فنی رخ می‌داد، به همراه واقعیت‌های دولتهای جهان سوم آشکار کرد که ابزار مفهومی اداره امور عمومی غرب بویژه آمریکا برای توسعه این کشورها نامناسب است (دیچر<sup>۲</sup>،

آنچه امروزه از آن به عنوان مدیریت توسعه<sup>۱</sup> یاد می‌شود، با کمترین تغییرات اساسی از لحاظ محتوا و روش‌شناسی، شکل تکامل یافته‌ای از اداره امور عمومی توسعه<sup>۲</sup> است (ایزمن<sup>۳</sup>، ۱۹۹۱)، که در پایان قرن بیستم پیشینه آن به چهل سال رسید. صاحب‌نظران و محققانی که در توسعه این رشته همت گمارده‌اند، آن را به عنوان یک رشته علمی دقیق دنبال کرده‌اند و توجه اصلی آنان به جنبه‌های هنجاری و کاربردی آن، یعنی بهبود شرایط انسان به مدد تلاش‌های عالمانه، بوده است. با این حال، درک پیچیدگی‌هایی که ذاتاً در تغییرات اجتماعی

\* استاد یار دانشگاه اصفهان

\*\* عضو هیات علمی (مریی) دانشگاه آزاد اسلامی

\* تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۲/۲/۲۹، تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۲/۵/۲۶

1. Development Management
2. Development Administration
3. Esman
4. Grand Theory
5. Dichter

نتیجه تلاش جمعی و فردی همه این صاحب نظران کانون توجهی را ایجاد کرد؛ به طوری که گروه مدیریت دولتی تطبیقی به رهبری ریگز در سال ۱۹۷۱ و گروه پژوهشی بین دانشگاهی در زمینه نهاد سازی به سرپرستی ایزمن در سال ۱۹۷۲ که مورد حمایت مالی بنیاد فورد بودند، فعالیتهای خود را بر مدیریت توسعه متمرکز کردند. تلاشهای نخستین آنها که فاقد قوت و انسجام لازم بود، بیش از آنچه انتظار می رفت، به وسیله رویکردهای متنوع و بینش عمیقی که در مباحث علمی آنها مطرح شد، جبران گردید. آنچه را آنها بر آن تمرکز کرده اند، موجب پیشرفت رو به رشد نظریات شان شد؛ نظیر مشارکت، تمرکزگرایی و اجرای روشهای یادگیری، که همه و همه در آثار و نوشته های صاحب نظران اولیه این رشته آمده بود، اگر چه در آن زمان موضوع محوری قلمداد نمی شد. ترکیب مباحث عقلایی آنها کانون مشترکی را برای آغاز حرکت از آثار اولیه به سوی توسعه این رشته علمی به وجود آورد. این نکات مشترک را می توان درمباحث زیر خلاصه کرد (ایزمن، ۱۹۹۱):

۱- اداره امور عمومی، که به عنوان شاخه مستقلی از علوم پایه و اساس اداره حکومت آمریکا بود، با برخورداری از علوم رفتاری و سیاسی که در دهه ۱۹۵۰ به بار نشسته بود رشته علمی نوینی را پایه گذاری کرد که می توانست با الهام بخشیدن به کشورهای جهان سوم نیازهای توسعه ای آنها را پاسخگو باشد.

۲- رشته مدیریت دولتی در آمریکا ضرورتاً می باید پیشنهادهای بین فرهنگی و روشهای تحلیلی را از رشته هایی همچون انسان شناسی فرهنگی و ارتباطات اجتماعی کسب کند تا

۱۹۸۹، صص ۳۹۳-۳۸۱). این وضعیت، چالشی را ایجاد کرد که متعاقب آن گروههای دانشگاهی و صاحب نظران چندی به انجام دادن فعالیتهای علمی و انتشاراتی همت گماردند. ایزمن بارزترین گروههای دانشگاهی را که در این زمینه فعالیتهایی را آغاز کردند، به ترتیب زیر نام برده است (۱۹۹۱، ص ۱۰):

- ۱- گروه دانشگاه ایندیانا (ریگز<sup>۱</sup>، ۱۹۶۴ و شیفین<sup>۲</sup>، ۱۹۵۷)
- ۲- گروه دانشگاه ایالتی میشیگان (ویدنر<sup>۳</sup>، ۱۹۶۴)
- ۳- گروه دانشگاه سیراکوز (گراس<sup>۴</sup>، ۱۹۶۴؛ سووردلو<sup>۵</sup>، ۱۹۶۳ و والدو<sup>۶</sup>، ۱۹۷۰)
- ۴- گروه دانشگاه کالیفرنیا ی جنوبی (فیفر و شروود<sup>۷</sup>، ۱۹۶۷ و گیل<sup>۸</sup>، ۱۹۵۹)
- ۵- گروه دانشگاه هاروارد (فینسود<sup>۹</sup>، ۱۹۶۳ و مونتگمری<sup>۱۰</sup>، ۱۹۶۶)
- ۶- گروه دانشگاه پیتزبورگ (ایزمن، ۱۹۶۶ و کتز<sup>۱۱</sup>، ۱۹۷۰).

علاوه بر این، مهمترین صاحب نظرانی که به طور مستقل به تکامل این رشته کمک کردند، به نامهایی چون هانسون<sup>۱۲</sup> (۱۹۵۹)، شافر<sup>۱۳</sup> (۱۹۷۳)، مددیک<sup>۱۴</sup> (۱۹۶۳)، بری بانتی<sup>۱۵</sup> (۱۹۶۹) و هدی (۱۹۶۶) بیش از دیگران اشاره کرده اند.

- 
1. Riggs
  2. Siffin
  3. Weidner
  4. Grass
  5. Swerdlow
  6. Waldo
  7. Pflifner & Sherwood
  8. Gable
  9. Fainasod
  10. Montgomery
  11. Katz
  12. Hanson
  13. Schaffer
  14. Maddick
  15. Braibanti

بتواند با واقعیات تاریخی و نهادهای جوامع غیر غربی سازگار گردد.

۳- مدیریت دولتی اگر چه از ساز و کارهای بسیار اساسی برای توسعه موزون اجتماعی و اقتصادی محسوب می‌شود، ولی باید با تغییر تأکیدات سنتی خود که بر حفظ قانون، نظم و امور عادی مدیریت دولت استوار بود، بر ارتقا و هدایت تغییرات اجتماعی جامع تأکید ورزد.

۴- توسعه، فرایند فراگیر ایجاد ظرفیت برای حرکت به سوی جامعه‌ای نوین است. ابعاد و روشهای آن که ضروریات اداری را نیز در بر می‌گیرند، به خوبی قابل درک هستند و می‌توان آنها را آموخت و به دیگران آموزش داد و با اقتباس و ایجاد اصلاحاتی آنها را از کشوری به کشور دیگر منتقل کرد.

۵- تغییراتی را که از فرایند توسعه ناشی می‌شوند، می‌توان با مداخله هدفمند، برنامه‌ریزی، هدایت و تسهیل کرد که عامل اصلی آن نخبگان جوامع در هر کشور هستند که باید با اتکا بر تجربیات دیگر کشورها مسئولیت خود را به انجام رسانند.

۶- حوزه فعالیت اصلی این خبرگان ضرورتاً دولت است که بهترین نهاد کلانی است که می‌تواند طراحی، هدایت و مدیریت فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی را به نمایندگی از مردم انجام دهد.

اواخر دهه ۱۹۷۰، نسل نوینی از نویسندگان و اندیشمندان نظام اداری توسعه پا به عرصه وجود گذاشتند و رشته مدیریت توسعه را با خدمات ارزنده خود غنا بخشیدند. از مهمترین صاحب نظران این حلقه

علمی، نامهای افراد مشهوری مانند راند ینلی (۱۹۸۷)، وایت (۱۹۹۰)، برایانت (۱۹۸۲)، کی گاندو (۱۹۸۹)، اینگول (۱۹۷۹)، آفای (۱۹۸۶ ب و ۱۹۸۶ الف)، کرتن (۱۹۸۰)، لیندن برگ و کرازبی (۱۹۸۱)، چمبرز (۱۹۷۴)، برینکرهاف (۱۹۹۰)، لئوناردو (۱۹۷۷) و پال<sup>۱</sup> (۱۹۸۲) در منابع نوشتاری این رشته ماندگار شده است (ایزمن، ۱۹۹۱، ص. ۳).

خدمات این افراد و دیگر کسانی که به این رشته علمی کمک کردند، نتایجی را به بار آورد که نه تنها به اصلاح مبانی آن یاری رساند، بلکه راهگشای اصلی دیگر دانشمندان این رشته نیز قرار گرفت. این جمع با صحنه گذاشتن بر سه بحث نخست از موارد ششگانه فوق‌الذکر، جهت‌گیری اساسی خود را نشان داد و در عین حال با سه مورد آخر با احتیاط برخورد نمود و آنها را بازنگری، بازسازی و یا رد کرد. به طور اخص، این مجمع علمی از پیشگامان خود در مورد مطلوبیت دولت متمرکز، به عنوان عامل اصلی حرکت تغییرات توسعه‌ای، بدگمان‌تر بود و در عوض، به آزادی عمل نیروهای جمعی درون جامعه و عدم تمرکز و فرایندها و راهبردهایی که بر مشارکت توده مردم تأکید می‌کردند، توجه ویژه‌ای داشت.

بارزترین نشانه این جمع، برخورد محتاطانه با شرایط اقتصادی و عدم اطمینان ذاتی تغییرات توسعه‌ای، محترم شمردن ارزشها و اقدامات بومی، توجه به ضرورت تعدیل مداخلات توسط دولتها و اهدا کنندگان کمکهای خارجی به شرایط متمایز و ویژه هر جامعه و اعتقاد به اهمیت یادگیری به عنوان راهبردی اساسی برای مدیریت بود. در بسیاری از آثار و نوشته‌های این گروه تأکیدات فراوانی بر

1. Rondinelli, White, Bryant, Kiggundu, Ingle, Uphoff, Kortan, Lindenberg & Crasby, Chambers, Brinkerhoff, Leonard, Paul

اخلاق توسعه، بویژه در زمینه تعهدات مدیران بخش عمومی، به عنوان موضوعی نو به چشم می‌خورد. پیشکسوتان این رشته، از آثار و اندیشه‌های این جمع نوپرداز تقدیر کردند و با پذیرش مفاهیم نوین آنان عناصر حوزۀ اصلی آرا و اندیشه‌های خود را (پارادایم) مورد تجدید نظر قرار دادند. بنابر این، وضعیت فعلی این رشته علمی که ما نیز تلاش داریم در این مقاله آن را به اجمال تشریح کنیم، مشتمل بر دیدگاه‌ها، تجربیات و تفکرات نسل اول و دوم دانشمندانی است که طی زمان انباشته شده است. اندیشه‌های مزبور در چارچوب سه پارادایم مشخص قابل بررسی است که در ادامه این نوشتار مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت و نحوه تقابل آنها با یکدیگر تشریح خواهد شد.

## بررسی پارادایم‌ها

### الف- دولت محوری

انتظارات و راهبردهایی که از طریق آن خط‌مشی‌ها و طرح‌ها تنظیم، طراحی و اجرا می‌شوند، با دورانی همزمان گردید که اعتماد بسیاری به قابلیت‌ها و مزایای دولتهای نوین وجود داشت. توسعه دستگاه دولتی در آمریکا و ارائه طرح‌های نیودیل<sup>۱</sup> توسط روزولت<sup>۲</sup> بر رکود دهه ۱۹۳۰ فایق آمد. دولتهای زمان جنگ انگلیس و آمریکا با بسیج منابع و هدایت‌شان توانستند آلمان نازی و ژاپن را شکست دهند. بهبود اقتصاد اروپای غربی و ژاپن و تأسیس دولتهای رفاه در این کشورها تحت لوای رهبری دولتی با موفقیت به انجام رسید.

آثار کینز<sup>۳</sup> - اقتصاددان معروف - نشان داده بود که چگونه دولت می‌تواند اقتصاد بازار مبتنی بر

سرمایه و فعالیت آزادانه بنگاههای اقتصادی را به گونه‌ای اداره و مدیریت کند که موجبات رشد اقتصادی پایدار با اشتغال کامل و قیمت‌های ثابت فراهم گردد (بانک جهانی، ۱۹۹۱). در نتیجه، دولت می‌توانست و می‌بایست محرک اصلی توسعه اقتصادی تلقی شود؛ تصویری که بسیاری از رهبران کشورهای تازه استقلال یافته داشتند. حتی بسیاری از سازمانهای بین‌المللی و مجامع بی‌طرف و بیشتر صاحب‌نظران و مروجانی که نظرات شان پشتوانه گسترش این تصور بود، نیز متقاعد شده بودند. در این الگوی غالب اقتصاد مختلط، اغلب صنایع و مؤسسات مالی و تجاری در مالکیت بخش خصوصی و به شیوه آن اداره می‌شد و فرایندهای بازار در تنظیم فعالیتهای آن نقش اساسی داشت. در این میان، نقش دولت تنظیم چارچوب خط‌مشی‌های توسعه، اعمال اولویتهای سرمایه‌گذاری و نظارت بر سوء استفاده‌های ممکن بود. دولت این نقش را از طریق وضع قوانین و مقررات، تأسیس و مدیریت مؤسساتی که بخش خصوصی تمایل و یا قدرت ایجاد آن را در خود نمی‌دید و نیز فراهم کردن بخش وسیعی از خدمات عمومی، ایفا می‌کرد.

طی دهه ۱۹۶۰، اداره توسعه بین‌المللی آمریکا و نیز بانک جهانی، کلیه دولتهایی را که مایل به استفاده از کمکهای مالی و اقتصادی از آنها بودند، ملزم کرد تا در زمینه تهیه طرح‌های توسعه دراز مدت در غالب برنامه‌های توسعه پنجساله بخشهای مختلف اقتصادی اقدام و آنها را به عنوان چارچوب اجباری برای خط‌مشی‌های اقتصادی در سطح کلان و سرمایه‌گذاری بخشهای مختلف دولتی و خصوصی اعمال کنند. اگر چه محدودیتهای موجود در مورد ظرفیتهای و قابلیت دستگاههای دیوان سالاری این کشورها در به دوش کشیدن بار

1. New Deal  
2. Roosevelt  
3. Keynes

سنگین مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت کلان اقتصادی و نیز ارائه خدمات عمومی مورد توجه قرار گرفته بود و فشارهایی را که از این بابت بر این کشورها تحمیل می‌شد به خوبی قابل درک بود، با وجود این از آنها انتظار می‌رفت که با استفاده از کمکهایی که دریافت می‌کنند، بر این مشکلات موقت فایق آیند. توافق غالب، دولت را به عنوان مناسب‌ترین نهاد کلان برای هدایت فرایندهای سیاسی و اجتماعی به سوی جامعه نوین و مدیریت اقتصادی توسعه در نظر می‌گرفت. کشورهای کمتر توسعه یافته فعالیت‌های خود را نه تنها به مداخله در جزئیات سرمایه‌گذاری و خط‌مشی‌های قیمت‌گذاری معطوف کردند، بلکه به عملیات مستقیم اقتصادی و بنگاه‌های بازرگانی در همه بخش‌های اقتصادی روی آوردند. میزان درگیری دولت‌ها در این گونه فعالیت‌ها متفاوت بود؛ اما در اواخر دهه ۱۹۷۰، دولت‌ها در تنظیم راهبرد توسعه اقتصادی و اجرای آن عامل اصلی قلمداد می‌شدند.

#### ب- بازار محوری

تفوق غیر منتظره و سریع اصول و خط‌مشی محافظه‌کاری نوین که در اثر افزایش قیمت نفت و کاهش رشد اقتصادی دهه ۱۹۷۰ پدید آمد و متعاقب آن پیروزی سیاسی انگلیس و آمریکا در سال‌های بین ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، نگاهی تازه به نقش دولت پدید آورد. از این دیدگاه، ارزیابی مجددی از نقش دولت صورت گرفت که انعکاس دهنده مخالفتی عمیق در قبال نقش دولت در خط‌مشی‌های محافظه‌کاری نوین بود که به فرایندهای بازار و بنگاه‌های خصوصی اعتقاد داشتند (هیک، ۱۹۹۰).

نابسامانی اقتصادی و ورشکستگی مالی بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته که در اثر کاهش

قیمت مواد خام و بحران بدهی در سال‌های نخست دهه ۱۹۸۰ پدید آمده بود، این بدگمانی‌ها را شدت می‌بخشید. شواهد مؤید آن بودند که آنچه را محافظه‌کاری نوین درباره بی‌کفایتی دولت در مدیریت اقتصادی و مالی، ارائه خدمات عمومی و اداره شرکت‌های دولتی و تنظیم خط‌مشی‌های نادرست احتمال می‌داد، و به محدودیت تولید، تحریف انگیزه‌های اقتصادی، فساد گسترده، رانت خواری، باندبازی و ائتلاف بی‌رویه منابع منجر می‌شد، ناشی از ناتوانی دولت در پذیرش مسئولیتهایی بود که بسیار فراتر از قابلیت‌های مالی و مدیریتی معمول دولت‌هاست. از دیدگاه محافظه‌کاری نوین، دولت بزرگ خود به عنوان مشکلی بزرگ جلوه می‌کند و راه‌حلی که پیشنهاد می‌شود، همان دستور عملی است که کشورهای صنعتی از آن پیروی کرده‌اند: نقش دولت را در فعالیت‌های اقتصادی به حداقل خود کاهش دهید؛ خصوصی‌سازی و مقررات زدایی کنید و تا آنجا که ممکن است، بر نظام بازار و انگیزه‌های اقتصادی آن متکی باشید. از این دیدگاه، محرک اصلی رشد اقتصادی را شرکت‌های خصوصی تشکیل می‌دهند و دولت که به طور طبیعی در استفاده از منابع کمیاب ناکارآمد است و در قبال فساد، شکننده و در زمینه آزادی‌های فردی حساس و نیز در قبال فعالیت بخش خصوصی بدگمان است، تنها می‌تواند نقش هدایت‌کننده را به عهده داشته باشد.

این حوزه اندیشه نوین که در زمینه نقش دولت شکل گرفت و مورد حمایت کشورهای پیشرفته صنعتی، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول واقع شد، نظریه اقتصاد نئوکلاسیک را به عنوان رهنمودی مناسب برای رشد و توسعه مطرح ساخت. بر این اساس، نقش دولت منحصر به فعالیت‌هایی می‌شود که در چارچوب فعالیت‌های خصوصی

آغاز ساده انگارانه تلقی می‌شد، نشان دهنده اعتقادی راسخ به توسعه با اتکا به توده مردم بود (هولدکرافت<sup>۲</sup>، ۱۹۷۸). این ابتکار عمل توده‌ها، همزمان با نوآوری‌هایی که در زمینه ایجاد فناوری‌های مناسب کارهای کوچک و کاربر بود، در محیط‌هایی که از لحاظ منابع بضاعتی نداشتند، تقویت شد (شوماخر<sup>۳</sup>، ۱۹۷۳).

### برخورد اندیشه‌ها

وجود دیدگاه‌های متناقض در قبال توسعه، و طرفداران متعصب، اندیشه و آرای آنان را به یک ایدئولوژی جزمی مسلک تنزل داد. در نظر طرفداران راهبردهای دولت محور که اغلب متفکران معروف و رهبران کشورهای جهان سوم - از پیروان مارکسیسم و غیر مارکسیسم - را شامل می‌شد، تنها دولت می‌توانست معرف تمامی عناصر متفاوت یک جامعه باشد و آن را به شکلی متحد که ضامن منافع عموم باشد، ادغام و توسعه را در مسیری هدایت کند که منصفانه و سودمند باشد و به ایجاد جوامع ملی متحد در شکل نوین آن منجر شود (ایزمن، ۱۹۹۱). به باور بسیاری از این افراد، رها کردن بازار منجر به بروز اعتقادات نادرست، خودخواهی فردی به عوض مسئولیت مشترک اجتماعی و تأمین منافع اقلیتی کوچک و خود خواه، بالاخص بیگانگان، بالاخره استعمار بیشتر افراد جامعه می‌گردد (نایرره<sup>۴</sup>، ۱۹۷۴). انجمن‌های محلی نیز که به گرایشهای سنتی و کوتاه فکری متمایل بودند، اغلب تحت تسلط صاحب منصبانی که تنها به منافع خود می‌اندیشیدند، قرار می‌گرفتند.

امکان‌پذیر نباشد و لذا بازار جای دولت را در راهبرد توسعه خواهد گرفت.

### ج- جامعه محوری

لازم به یادآوری است که قبل از افول پارادایم دولت محوری، نظرگاه دیگری نیز پدیدار شد که به نقش دولت و یا برتری بازار در توسعه کشورهای اعتقادی نداشت. بر اساس این نظریه چنین تصور می‌شود که توسعه از سطوح پایین هر جامعه آغاز می‌گردد و توانایی بسیار زیاد مورد نیاز برای بسیج منابع و تأمین خدمات ضروری و گسترش خود اتکایی، در بطن جامعه - بویژه در جوامع کوچک محلی - نهفته است (اوونز و شاو<sup>۱</sup>، ۱۹۷۲).

اعتقاد بر این است که با بهره‌گیری از توانایی‌های بالقوه می‌توان این جوامع محلی کوچک را تشویق کرد که داوطلبانه و با به کارگیری الگوهای سنتی تعاون، مسئولیتهای بیشتری در قبال توسعه جامعه خود بپذیرند و به ایجاد نهادهای مشارکتی که متضمن منافع همگانی اعضا باشند و در جهت رفع نیازها و خواسته‌های آنها فعالیت کنند، همت گمارند و کاری به دولت و سرمایه‌گذارانی که فقط به منافع خود می‌اندیشند، نداشته باشند. این جوامع می‌توانند از طریق سازمانهای محلی که مدیریت آن را خود به عهده خواهند گرفت، مسئولیت توسعه را با اتکا به خویشتن و با رعایت اصول آزادی بر دوش کشند. بر خلاف الگوهای دستوری که در آن دولتها یا شرکتهای سرمایه‌داری از بالا به پایین راه توسعه را به مردم ارائه می‌کنند، در الگوی مذکور، رهبری و ابتکار عمل در پیمودن راه توسعه از توده‌ها نشأت می‌گیرد.

اشتیاق برای توسعه جوامع کوچک که با پشتیبانی اعضای آن جوامع قابل دسترس می‌نمود، اگر چه در

2. Holdcraft  
3. Shumacher  
4. Nyerere

1. Owens & Shaw

دولت محوری بوده و پذیرفته بودند که برای بسیاری از وظایف اقتصادی، بخصوص در بخش کشاورزی، تولید و بازرگانی، مؤسسات خصوصی از کارایی بیشتری نسبت به شرکتهای دولتی برخوردارند و دولت باید از طریق انگیزه‌های مبتنی بر بازار فعالیتهای آنها را تسهیل کند، مستثنی هستند.

این گروه نیز به توانایی انجمن‌های داوطلب برای ایجاد زمینه فعالیتهای محلی تا آنجا که این انجمن‌ها نقش مسلط دولت و یا ثبات رژیمهای حاکم را متزلزل نکنند، اعتقاد راسخ دارند. از طرف دیگر، مبلغان اقتصاد مبتنی بر بازار آمادگی پذیرش نقش محدود دولت در تنظیم چارچوب سیاستگذاری به نفع فعالیتهای بخش خصوصی، حمایت از مالکیت، الزام قانونی به اجرای قراردادهای، جلوگیری از انحصار و ارائه خدمات ضروری برای عموم همچون آموزش، حمل و نقل و بهداشت را پیدا کردند. به هر حال، آنان اعتقاد داشتند که ضرورتاً دولت موظف است مالیاتها را در سطح پایین نگه دارد و یارانه‌هایی را که فرایندهای بازار را مختل می‌سازند، حذف کند و یا به حداقل برساند. این گروه مخالفتی با تعاونی‌ها یا هر شکل دیگری از فعالیتهای داوطلبانه، بویژه اگر این گونه فعالیتهای جایگزینی برای دولت باشند و از یارانه‌ها استفاده نکنند، نداشتند. طرفداران راهبرد توسعه از پایین نیاز به دولت را بالاخص برای فعالیتهایی که دارای مقیاس بزرگ و سطوح فناوری پیچیده بودند و سازمانهای محلی نیز در انجام دادن آنها ناتوان بودند، تا زمانی که دولت و مؤسسات خصوصی حق خودمختاری نهادهای محلی را به عنوان تأمین کننده خدمات در سطح محلی به رسمیت بشناسند، ضروری می‌دانستند.

طرفداران راهبردهای مبتنی بر بازار که گروه مخالف را تشکیل می‌دادند، چنین استدلال می‌کردند که تلاش برای سود رقابتی فقط به فراهم آوردن انگیزه مؤثر برای کارایی و رشد اقتصادی منتهی می‌شود و می‌تواند در دراز مدت به منافع اعضای جامعه کمک کند؛ زیرا نظام رقابتی در بازار آزاد مطمئن‌ترین کنترل کننده سوء استفاده‌های اقتصادی است. به نظر آنان دخالت دولت از کارایی اقتصادی می‌کاهد و رشد اقتصادی را به تبع آن کاهش می‌دهد و بدین ترتیب، منابع به مجاری غیر مولد سرازیر می‌گردند و به شیوع بی‌کفایتی، فساد و دسته‌بندی‌های سیاسی می‌انجامد.

از طرف دیگر، حامیان توسعه از سطوح پایین جامعه، به انگیزه‌ها و توانایی‌های دولت و بنگاههای خصوصی منفعت طلب که هر دو منجر به استثمار مردم به شیوه‌های مشابه می‌شوند، بی‌اعتماد بودند. به نظر آنان توانایی‌های بالقوه توده مردم و انجمن‌های داوطلب در توانمند سازی اعضا برای حل مشکلات خود با اتکا به تلاشهای جمعی بسیار کارساز است. همچنین به اعتقاد آنان این فرایند مشارکتی و آزادمنش به تأمین نیازهای اجتماعی و مادی به همان شکلی که راهبردهای توسعه آنها را تعیین کرده، منجر می‌گردد. از این رو، راهبردهای گوناگون توسعه با لایه‌های ایدئولوژیک پوشانده شده‌اند و هر یک دیدگاه ویژه خود را به عنوان مسیر ویژه و منحصر به فرد برای نجات اقتصاد ارائه کردند.

از جنبه عملی، طرفداران این سه راهبرد، آمادگی پیدا کرده‌اند تا بپذیرند تصاویری را که آنان از راهبردهای توسعه ترسیم کرده‌اند، خالی از اشکال و بی‌عیب و نقص نیست. در این میان، پیروان استالینسم که مروج راهبردهای مبتنی بر

بر این اساس، دولت تأمین‌کننده کلان منابع و خدماتی است که انجمن‌های محلی باید در سطح خرد مدیریت کنند. این ایدئولوژی‌های متعارض، هر یک، طرفداران صادق و حامیان مشفق خود را در جوامع صنعتی و کشورهای جهان سوم به خود مشغول کرده بود. وجه تمایز این ایدئولوژی‌ها را وجوه بسیار عملی آنها همچون قدرت نسبی و کنترل بر منابع در بین مردان سیاسی و کارگزاران دولت، سرمایه داران و بازرگانان، رهبران جوامع محلی و انجمن‌های داوطلب، تشکیل می‌دهد.

به نظر می‌رسد که با ادعاهای ایدئولوژیک متضاد، دستیابی به توافق و زبان و منافع مشترک امکان پذیر نباشد. این مشاجره در بسیاری از کشورها جنبه نژادی داشته؛ زیرا ثروت خصوصی و مهارت‌های بازرگانی، از یک طرف و تصدی دوایر دولتی، از طرف دیگر بندرت عادلانه در میان اقوام مختلف توزیع شده است (هوروویتز<sup>۱</sup>، ۱۹۸۵).

پیشرفت نیرومند الگوی بازار آزاد را دولتهای غربی و بانک جهانی، که اغلب به عنوان پیش شرط ادامه کمک‌های مالی که شدیداً نیز مورد نیاز بود، مطرح می‌کردند، در نظر نخبگان دولت، به شکل ابزاری برای انتقال قدرت به بازرگانان، خارجیان و همسوسازی منافع شرکتهای بازرگانی محلی با مداخله خارجیان در حاکمیت ملی، به شکل امپریالیسم نو متجلی شد. بنابراین، بحث بر سر الگوهای مناسب توسعه نه تنها رجحانهای ایدئولوژیک یا موضوعات فناوری و کارایی اقتصادی را در بر می‌گرفت، بلکه به مسایلی همچون کنترل نهایی منابع اقتصادی و سیاسی نیز مربوط می‌شد (ایزن، ۱۹۹۱، ص ۱۰). اکنون ابعاد سیاسی راهبردهای اقتصادی، بویژه برای نقش آفرینان آن

در کشورهای کم‌توسعه یافته، بسیار شفاف شده است. در خلال دهه ۱۹۷۰، مبلغان این گونه دولتها به اشاعه منطقه‌ای پرداختند که تمامی نارسایی‌های اقتصادی آنها را به وابستگی‌های خارجی نسبت می‌داد. این عده، مروج افکاری بودند که عقب ماندگی اقتصادی جهان سوم را به استعمار اقتصادی بین‌المللی، استخراج منابع طبیعی کشورهای عقب مانده به قیمتهای نازل و جلوگیری از ورود کالاهای ساخته شده این کشورها به کشورهای صنعتی، انحصار فناوری نوین تولید و جلوگیری از دستیابی این کشورها به منابع مالی و کمک‌های خارجی در سطح مورد نیاز نسبت می‌دادند (امین<sup>۲</sup> ۱۹۷۶؛ فرانک<sup>۳</sup>، ۱۹۷۲). این اختلافات در غالب ایدئولوژی جدیدی شکل گرفت که به عنوان برنامه ای برای نظم نوین اقتصاد جهانی مورد تأیید مجمع عمومی سازمان ملل متحد قرار گرفت.

بر خلاف گروه مذکور، مبلغان کشورهای صنعتی شکستهای اقتصادی کشورهای جهان سوم را اساساً به عوامل داخلی نسبت دادند و معتقد بودند که خط‌مشی‌های اقتصادی این کشورها مانع تولید و استفاده از یارانه‌های مصرفی، دلسردی مؤسسات خصوصی، رشد بی‌رویه کارکنان در ادارات و سازمانهای دولتی و ناکارآمدی آنها شده‌است (بانک جهانی، ۱۹۸۷). پرسش اساسی در این زمینه آن است که چرا کشورهای جهان سوم مثل کشورهای چگون کره، تایوان، مالزی و تایلند نمی‌توانند از فرصتهایی که گسترش اقتصاد بین‌المللی فراهم کرده، استفاده کنند و گناه مسایل و کاستی‌های خود را به گردن خارجیان، استثمار و نهادهای بین‌المللی می‌گذارند؟



بیشتر بخش خصوصی، جلب مشارکتهای مردمی و تأکید بر اصلاح و بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی و شفاف سازی تقسیمات اداری دولت است. بنابراین، در نتیجه ضرورتهای سخت اقتصادی و پذیرش اقدامات عملی، بیش از پیش شاهد آن خواهیم بود که راهبردهای توسعه جهان سوم عملاً فارغ از مداخلات ایدئولوژیک و یا حداقل دور از آن انتخاب گردد و دوره جدیدی از توافقات سیاسی به ظهور برسد (ندگوا<sup>۱</sup> و دیگران، ۱۹۸۷).

نخستین نشانه‌های ظهور این عملگرایی نوین افزایش تمایل میان فعالان و تحلیلگران به ارزیابی عملکرد اقتصادی دولت به عنوان یک پرسش است که از کشوری به کشور دیگر کاملاً متفاوت است. هر جا که شواهد نشان دهنده عدم شایستگی و مقاومت آشکار در قبال تعقل‌گرایی اقتصادی باشند، چنین تصور می‌شود که برای توسعه شایستگی باید خارج از دولت و در فرایندهای بازار یا در انجمن‌های محلی و داوطلب به جستجوی آن پرداخت. جایی هم که دولت از خود توانایی و شایستگی نشان دهد، می‌تواند با اعتماد کامل مسئولیتهای گسترده‌ای را عهده‌دار شود. انتخاب میان وظیفه نظارتی دولت و یا مشارکت آن در فعالیتهای اقتصادی و روابط دولت و بازار، باید در پاسخ به قضاوتهای عملی دولت - نه بر حسب موقعیت مطلق گرایانه ایدئولوژیک آن - انجام شود. به نظر می‌رسد ادعاهای گزاف نظریه پردازان همه طرفهای درگیر در مقابله با واقعیتهای پیچیده توسعه رنگ باخته است. این حقیقت نه تنها محدودیتهای عملکردهای نامطلوب دولت را روشن ساخته، بلکه در عین حال شکنندگی نظام بازار و ابتکارات اقتصاد بخش خصوصی و نقاط ضعف قابلیت‌های انجمن‌های

طی دهه ۱۹۸۰، با درک این واقعیت که قیمتهای نازل و بی‌ثبات کالا، بسیاری از کشورهای در حال توسعه را متضرر کرده، این ایدئولوژی رنگ می‌بازد؛ ولی کماکان مشکلات اساسی کشورهای جهان سوم بیشتر به ناکارآمدی خط‌مشی‌ها و فعالیتهای اقتصادی، بی‌کفایتی مدیریت، بالاخص در نهادها و سازمانهای دولتی، نسبت داده می‌شود. اکنون توافقی کلی حاصل شده مبنی بر اینکه اولویت باید به طرح مسأله حیاتی خط‌مشی‌های اقتصادی و مدیریت دولت اختصاص یابد.

### دستیابی به توافق همگانی

ناکامی اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ میلادی، افزایش محرومیت و رنج گسترده و کاهش آشکار سطح استاندارد زندگی در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته باعث شده در تکاپوی خط‌مشی‌های اقتصادی و سازوکارهایی باشیم که با فایق آمدن بر این رکود اقتصادی به ایجاد اشتغال، افزایش تولید و جبران بدهی‌های دولت‌ها منجر گردند. در نتیجه، سماجتهای ایدئولوژیکی به نرمی گراییده، تمایل به مصالحه نمایان شد و توجه بیشتری، بویژه در میان نخبگان دولت، به تنظیم و کاربرد رویکردهای نوین و خط‌مشی‌های تازه ایجاد گردید، و آنها را برای پذیرش اقدامات عملی و فعالیت بیشتر بخش خصوصی و بازار آماده کرد. در این میان، نقش دولتها در کشورهایی نظیر چین، شوروی سابق و کشورهای اروپای شرقی و ابتکار عمل آنها در بخش خصوصی و استفاده از مشوقهای بازار قابل توجه است. چنین تحولات نوینی را نیز می‌توان در سالهای اخیر در ایران مشاهده کرد که نشانه‌های بارز آن اتخاذ خط‌مشی‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مبتنی بر آزادی عمل

محلی در مقابله با چالش های رکود اقتصادی را متجلی ساخته است. تجربه دهه ۱۹۸۰ میلادی، تمایل دولتها را در دستیابی به قابلیت های مالی و مدیریتی بی ارج جلوه می دهد و در عین حال، قابلیت های موجود در جامعه را نادیده می گیرد و اغلب بی ارزش نشان می دهد.

### نتیجه گیری

واقعیت این است که ابتکار عملهایی که منابع دولتی ارائه کرده اند، اغلب بی ثمر و غیر قابل اطمینان بوده است؛ حتی در شرایطی که این دولتها توانایی هایی نیز از خود نشان دهند، بشدت به خطمشی ها و خدماتی وابسته اند که تنها ادارات دولتی می توانند تأمین کنند. از این رو، اقدامات پایداری که در جهت توسعه اقتصادی صورت می گیرد، مستلزم تعامل مستمر میان نهادهای دولتی و جامعه است. لذا اجرای خطمشی ها و ارائه خدمات توسط دولت فقط در صورتی اثر بخش است که بخشهایی از جامعه که از آن خطمشی ها متأثر می شوند، بتوانند عکس العمل خود را در قبال آنها ابراز کنند.

به همین ترتیب، ابتکار عملهای شرکت های خصوصی یا انجمن های محلی در صورتی مؤثر واقع می گردد که خدمات و حمایت های دولت مکمل آنها باشد. هر چه این تعاملات حیاتی و این وابستگی های متقابل بیشتر درک شود، ادعای نظریه پردازان جزم گرای همه طرف های درگیر اعتبار خود را بیشتر از دست می دهند. از این رو، در طراحی راهبردهای توسعه در کشورهای جهان سوم آغاز عقلایی کار آن است که عملاً رهنمودهای ایدئولوژیک را که خطمشی و مدیریت توسعه را در سالهای اخیر دچار آشفتگی کرده، باید کنار گذاشت. لذا وابستگی متقابل دولت، بازار و فعالیتهای

داوطلبانه، تنها واقعیت اساسی است که باید مدیریت توسعه اجتماعی و اقتصادی بر مبنای آن استوار گردد. این روابط به گونه ای شکل می گیرند که مکمل یکدیگر باشند و باید در الگوهای ویژه ای که برای هر یک از بخش های اجتماعی و فعالیتهای اقتصادی انتخاب می گردند، توسعه یابند. این راهبرد ترکیبی، راهکارهای متنوعی را به اقتضای شرایط ویژه هر جامعه، پیش روی کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، قرار می دهد تا با چالش توسعه و مدیریت آن در ابعاد مختلف دست و پنجه نرم کنند و در راه تحقق توسعه پایدار گام بردارند. نهادهای بازار، سازمانهای دولتی و نهادهای اجتماعی ضرورتاً باید قدرتمند و فعال در صحنه عمل ظاهر شوند و در عین حال، روابط میان آنها باید پشتیبان یکدیگر باشد.

بر این اساس، آن دسته از توانایی ها و قابلیت هایی که در بسیج منابع و استفاده از آنها، در سرمایه گذاری و نیز در اداره و تأمین خدمات عمومی وجود دارند، باید مورد توجه قرار گیرند و در بخشهایی که به توسعه اجتماعی کمک می کنند، به کار روند. روشن است که در بین سازمانهای دولتی، کارآفرینان بخش خصوصی و سازمانهای داوطلب، وجود رقابت محدود اجتناب ناپذیر و حتی مطلوب است. به هر حال، با گذشت زمان، تقسیم کار و فعالیتهای مکمل میان هر یک از این بخشها پدیدار می گردد.

از آنجا که قابلیت های مدیریتی همواره به عنوان حیاتی ترین عامل توسعه جوامع محسوب می شوند (سازمان ملل، ۱۹۹۲)، لازم است مهارتهای مدیریتی که برای اداره نهادهای مذکور و طراحی فعالیتهای جمعی هدفمند و پایدار ضرورت دارند، شناسایی شوند و ارتقا یابند و در هر یک از بخشهای جامعه

که اقتصاد ترکیبی جوامع صنعتی بر آن قرار دارد و با وضعیت کشورهای کمتر توسعه یافته تناسب ویژه‌ای دارد. منطق شبکه‌های خدماتی که از الگوی کثرت‌گرایی مدیریت توسعه ناشی می‌شود، موضوع اصلی اندیشه‌های نوین مدیریت توسعه را تشکیل می‌دهد. از این رو، مدیریت توسعه در سلسله مباحث و مجادلات مداوم میان دولت و جامعه قرار دارد. □

جاری گردند (کابر و والاس<sup>۱</sup>، ۱۹۸۸). پیش فرضهای مربوط به منبع ابتکار و نوع رابطه‌هایی که باید شکل‌گیرند، هر جا که ممکن است، باید براساس این آزمون که بیشترین شایستگی عملاً در کدام یک از بخشها قرار دارد، صورت پذیرند، که این امر ممکن است از جایی به جایی دیگر و از موضوعی به موضوع دیگر متفاوت باشد. این مبنای برهانی است

## منابع

- Amin, S. (1976) "Unequal Development", *Monthly Review Press*, New York.
- Dichter, T.W. (1989) "Development Management: Plain or Fancy? Sorting out Muddles", *Public Administration and Development*, Vol. 9.
- Esman, M. J. (1972) "The Elements of Institution Building", *In Institution Building from Concept Application*, (ed), J. Sage Publications.
- Esman, M. J. (1991) *Management Dimensions of Development, Perspectives and Strategies*, Kumarian press Inc. USA.
- Frank, A. G. (1972) "Capitalism and Underdevelopment in Latin America", *Monthly Review Press*, New York.
- Hayek, F. A. (1990) *Economic Freedom*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Holdcroft, L. (1987) "The Rise and Fall of Community Development in Developing Countries", *Michigan State University*, Rural Development Paper Vol. 2.
- Horowitz, D. (1985) *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kubr, M. & Wallace, A.J. (1988) "Successes and Failures in Meeting the Management Challenge, Strategies and Their Implementation", *World Bank Staff Working Paper*, Vol.585. *Management and Development Series*, Vol.12.
- Ndegwa, P. Mureithi, L. P. & Green, R.H. (1987) *Management for Development, Priority Themes in Africa Today*, (ed), Oxford University Press, Nairobi, Kenya .
- Nyerere, J. (1974) *Man and Development*. Oxford University Press, New York.
- Owens, E. & C. Shaw (1972) *Development Reconsidered*, Lexington, MA: D. C, Heath and Co .
- Riggs, F. W. (1971) *Frontiers of Development Administration*. Durham, NC: Duke University Press.
- Schumacher, E. E. (1973) *Small is Beautiful*, Blond and Briggs, London.
- United Nations (1992) "Measures to Enhance the Capacity of Management Improvement Agencies in Developing Countries", *Report of a United Nations Expert Working Group, Brussels, Belgium*, Vol. 11-15.
- World Bank (1987) *World Development Report*, Oxford University Press, New York.
- World Bank (1991) *World Development Report: The Challenge of Development*, Oxford University Press.