

## اداره امور دولتی یا اداره امور توسعه؟

سید احمد موثقی\*

دانشیار علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۳/۱۱/۱۸ تاریخ پذیرش: ۹۴/۱/۲۷)

### چکیده

اداره امور دولتی که در کشورهای پیشرفته شکل گرفته، برای جوامع در حال گذار مناسبیت زیادی ندارد و به جای آن باید از اداره امور توسعه یا مدیریت توسعه سخن گفت و بوروکراسی را در جهت تسهیل کارکرد توسعه‌ای دولت و بخش خصوصی سازمان داد. این مقاله می‌کوشد تفاوت این دو رویکرد و اهمیت اداره امور توسعه برای کشورهای در حال گذار را برجسته سازد.

**واژگان کلیدی:** اداره امور دولتی، توسعه، اداره امور توسعه، دولت توسعه‌خواه، بوروکراسی، سیاستگذاری توسعه

---

\*Email: movassagh@yahoo.com

## مقدمه

اداره امور دولتی از نوع سنتی یا جدید آن، مثل بسیاری از مباحث و رشته‌های علمی دیگر در حوزه علوم انسانی و اجتماعی، در بسترها و شرایط اقتصادی - اجتماعی و تاریخی کشورهای پیشرفته شکل گرفته و پاسخگوی مسائل و چالش‌های مبتلا به آن جوامع است. جدا کردن این مباحث و رشته‌ها از آن بسترها و شرایط و صادر کردن آن‌ها به کشورهای جهان سوم که در بسترها و شرایط بسیار متفاوتی بسر می‌برند، منجر به عدم کارایی آن‌ها و جنبه ایدئولوژیک و گفتمانی پیدا کردن آن مباحث شده است. دستگاه اداری و بوروکراسی در کشورهای جهان سوم در ادامه دوره سلطه استعمار، در دوران استقلال نیز با هدف اداره امور و حفظ وضع موجود برای کسب بیشترین میزان سود و مازاد و منافع برای گروه‌ها و طبقات حاکم خارجی و بعد داخلی بوده و با حفظ ساختار اجتماعی موجود، در نهایت برای رشد اقتصادی مفید بوده است. اما این کشورها به عنوان جوامع در حال گذار، نیاز به رهیافتی یکپارچه و سیستمی و پیرو آن سازماندهی و تغییر جامعه برای رسیدن به جامعه و نظامی مطلوب، یعنی مدرن و توسعه یافته دارند. جوامع در حال گذار باید به مدیریت گذار و تغییر بسترها و ساختارها، نه مدیریت وضع موجود آن هم با رویکردی جزئی، بخشی، محدود، تکنیکی و اداری محض، بپردازند. از این جهت در این مقاله تلاش می‌شود تفاوت ماهوی اداره امور دولتی و اداره امور توسعه، از نظر مبانی و اهداف و الزامات آن‌ها بررسی شود و اهمیت و اولویت پرداختن به امر توسعه، فراتر از رشد، و حل مسائل اساسی جامعه پیرو آن، و الزامات فکری، سیاسی و اداری آن و نوع رابطه سیاست و اداره و نیز توسعه و بوروکراسی مورد تأکید قرار گیرد.

## اداره امور دولتی و بوروکراسی

اداره امور دولتی به مطالعه ترتیبات نهادی برای تدارک خدمات عمومی می‌پردازد و با تمرکز نظام بوروکراسی دولتی، اداره امور حکومت با نوعی مهندسی شیوه‌های حفظ و نگهداری قسمت‌های گوناگون این دستگاه و نظم تخصیص و تقسیم کار و اداره بوروکراسی‌های بزرگ با کنترل متمرکز از بالا را مد نظر دارد (کریستوفر، ۱۳۸۷: ۱۵۲-۱۴۹). از اواخر دهه ۱۹۶۰ رهیافت سیاستگذاری به جای طرح نهادی، روی برنامه‌ها، فرآیندها، گزینه‌ها یا آثار و پیامدهای عام و نوعی سیاستگذاری متمرکز شد و به تحلیل هزینه-فایده و تبیین چگونگی کارکرد فرآیند سیاستگذاری و سیاست بوروکراتیک پرداخت. اما به تدریج جامعه شناسی سازمانی در صدد ارتباط دادن ساخته‌های سازمانی رسمی با عواملی چون اندازه،

فناوری و محیط، با استفاده از تحلیل رگرسیون و مقیاس‌های کمی برآمد. رهیافت‌های مارکسیستی و نئومارکسیستی فراتر از دولت به عنوان این‌که تابع نیروهای اجتماعی و طبقاتی است، به محیط طبقاتی و بستر اجتماعی فعالیت نهادی و بوروکراسی‌ها اهمیت دادند. در تحولی دیگر، رهیافت‌های انتقادی یا فلسفی با رویکردی جدید و اخلاقی به اداره امور دولتی، بر ارزش‌هایی چون برابری و عدالت در اداره امور تأکید کردند و بعد رهیافت مدیریت دولتی به نحوی فزاینده تئوری و عمل مدیریت تجاری بخش خصوصی را در سازمان‌های دولتی پذیرفت و مدیریت شرکت‌های بزرگ خصوصی را الگو قرار داد. یک نقص جدی اداره امور دولتی سنتی، به قول کریستوفر هود، این بود که نتوانست معین کند که تحت چه شرایطی بوروکراسی‌های دولتی می‌توانند عملکرد بهتری نسبت به سایر ترتیبات نهادی داشته باشند و نیز عملکرد برتری به مثابه فراهم کنندگان خدمات، بر حسب کارایی یک کیفیت خدمت داشته باشند (کریستوفر، ۱۳۸۷: ۱۶۲-۱۶۳). در پاسخ به این نواقص، نظریه انتخاب عمومی با ترجیح انتخاب مصرف کننده به جای انحصار تولیدکننده و نیز ارجحیت خدمات کوچک مقیاس‌تر به جای بزرگ مقیاس‌تر، و تدارک خدمات از طریق سازمان‌هایی غیر از بوروکراسی‌های دولتی کلاسیک، بر عدم مزایای ادارات انحصاری، با سلسله مراتبی از مقامات حقوق‌بگیر تحت نظارت و کنترل مقامات دولتی، تأکید کرد و این‌که با توجه به اقتصاد بوروکراسی ترتیبات نهادی فراهم شود که عملکرد رقابتی و رقابت و هم‌چشمی و انتخاب مصرف‌کننده جایگزین بوروکراسی‌های دولتی دائمی، به جز در کالاهای عمومی محض شود (کریستوفر، ۱۳۸۷: ۱۶۳-۱۶۴). اما در این جا نیز کارایی ترتیبات نهادی به زمینه‌های اجتماعی و سیاسی و یک فضای کلی توأم با صداقت و عدالت و قانونمندی رقابت و عدم وجود فساد و انحصار و دخالت گروه‌های از نظر سیاسی نامشروع در اعمال قدرت دولت و موانع سیاسی دیگر بستگی دارند که در کشورهای در حال گذار و جهان سومی مهیا نشده‌اند. بوروکراسی به مفهوم دیوان‌سالاری یا حکومت ادارات و مقامات اداری در نظام دولتی، با مداخله فزاینده دولت در اقتصاد و تنظیم امور جامعه در اروپا و از قرن ۱۹ و بعد ۲۰، مطرح و رایج شد. همان‌طور که منوچهر صبوری اشاره دارد، امروز دو نگرش متفاوت درباره بوروکراسی وجود دارد (صبوری، ۱۳۸۰: ۱۹-۲۰):

به مفهوم علاقه مفرط به کارهای یکنواخت در اداره امور، از بین بردن انعطاف‌پذیری با قوانین و مقررات، کندی و تأخیر در تصمیم‌گیری، خودداری از تجربه کردن، ناکارایی سازمانی و تشریفات زائد اداری (لاسکی و دیماک).

هم‌چنین به عنوان منطقی‌ترین و عقلانی‌ترین شکل مدیریت با بالاترین درجه کارایی (وبر). با عقلانی کردن، زندگی اجتماعی تابع نظم دقیق و تنظیم علمی امور، به جای روش‌های سنتی

و بر حسب عادت می‌شود و سازمان و حسابداری و فناوری و قانون (همگی عقلانی) موجد سرمایه‌داری نمی‌شود. اما در کشورهای جهان سوم بوروکراسی به مثابه عقلانیت نهادینه شده و در پیوند با دولت ملی و مدرن، به گونه‌ای که موجد سرمایه‌داری و توسعه در قالب آن شود، وجود نداشته و ورود سازمان‌های اداری در این کشورها پیرو ورود استعمار اروپایی، با هدف برقراری نظم و رویه‌های اداری منظم و سلسله مراتبی جهت کنترل امور و در خدمت منافع گروه‌های خارجی و داخلی حاکم و تابع ملاحظات سیاسی آن‌ها بود و تقلید از مدل‌های غربی اداره و گسترش بوروکراسی در این کشورها در دوره استقلال در محیط اجتماعی و سیاسی سنتی پدرسالار فاقد کارایی و کارکرد عقلانی و توسعه‌ای بود. بوروکراسی در این کشورها نه تنها نقش و کارکردی در ایجاد دگرگونی و در نوسازی و توسعه اقتصادی - اجتماعی نداشت، بلکه خود مانعی عمده در برابر آن بود. اداره امور دولتی از طریق این دستگاه‌های اداری در پیوند با نظام‌های سیاسی پدرسالار و در جهت منافع آن‌ها، نه منافع و اهداف ملی و توسعه‌ای بود. در واقع حاکمیت استبداد و خودکامگی و پدرسالاری، با شکل‌گیری بوروکراسی عقلانی و مستقل و مدرن در تعارض است و اگر هم دیوانسالاری‌های عظیم به وجود می‌آیند، به عنوان ابزار قدرت، سلطه و کنترل و نیز تابع منافع و ملاحظات و گفتمان سیاسی حاکم است. وجود این دیوانسالاری‌ها، خود مبین عدم شکل‌گیری طبقات اجتماعی مستقل از دولت در جوامع شرقی است (آبرامیان، ۱۳۷۶: ۱۱).

ماکس وبر در اقتصاد و جامعه به این امر می‌پردازد که پدرسالاری نه تنها از طریق سیاست مالی خود، با ویژگی‌های غیر عقلانی و انحصار طلبان‌هاش، بلکه همچنین از طریق ویژگی‌های عمومی تشکیلات اداری‌اش موانعی برای اقتصاد عقلانی ایجاد می‌کند، تشکیلاتی که تابع هوی و هوس‌های شخصی سرور و فاقد عقلانیت و آموزش تخصصی است و تنها بر وفاداری و اطاعت شخصی استوار است و ضوابط عینی و عقلانی و قانون و دموکراتیک در آن معنا ندارد (وبر، ۱۳۷۴: ۳۰۲ و ۳۴۰ - ۳۳۶). بوروکراسی در سلطه و سیادت سنتی گرایش به شخصی شدن دارد و متشکل از وابستگان، خویشاوندان و خدمتگزاران شخص حاکم است، نه افراد صاحب مهارت و صلاحیت. در حالی که بوروکراسی مدرنیته، سرمایه‌داری و دولت مدرن را ملازمه می‌بیند و شیوه عقلانی اداره در آن‌ها و تخصصی و حرفه‌ای شدن امور را برجسته می‌سازد. گیدنز نیز ابعاد نهادی مدرنیته را شامل سرمایه‌داری، قدرت نظامی، صنعت‌گرایی و فراست دانسته و همه آن‌ها را در چارچوب دولت ملی و مدرن در نظر می‌گیرد و می‌نویسد: دولت‌های ملی قدرت اداری را بسیار موثرتر از آنچه که در دولت‌های سنتی می‌توانستند انجام دهند، تمرکز بخشیدند و در نتیجه، حتی دولت‌های بسیار کوچک توانستند منابع اجتماعی و اقتصادی را بسیار فراتر از آنچه که در دسترس نظام‌های پیش از مدرن قرار داشت، بسیج کنند.

تولید سرمایه‌داری به ویژه هنگامی که با صنعت‌گرایی همراه شد، جهش بزرگی در جهت افزایش ثروت اقتصادی و نیز قدرت نظامی پدید آورد (کیدز، ۱۳۷۷: ۷۶-۷۱). لذا از منظر جامعه‌شناسی باید ویژگی‌های محیطی فعالیت دیوانسالاری، چه محیط سازمانی و یا محیط سیاسی، اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی پیرامون بوروکراسی‌ها را بررسی و تحلیل کرد و توجه نمود که کلیت نظام اجتماعی و سیاسی تاثیر زیادی بر بوروکراسی دارد. در کشورهای جهان سوم نوسازی سیاسی و اداری در کنار هم اهمیت دارند و به قول رالف بری بانٹی نظام اداری و یک کشور نمی‌تواند جدا از بافت فرهنگی باشد که جامعه در متن آن قرار گرفته است.

نظم کلی یک جامعه در تشکیلات اداری حکومت آن جامعه منعکس است. باید یک سیستم قانونی پابرجا یا تفویض اختیارات پابرجایی وجود داشته باشد که در چارچوب این تفویض قدرت، ادارات بتوانند به کار خویش پردازند. باید ثبات نسبی و نظم در جامعه برقرار باشد... بالاتر از همه، باید دیگر موسسات حافظ نظم اجتماع به نحو موثری کار کنند... باید مجاری ارتباط آزاد و مسئول، به‌ویژه مطبوعات با قدرت در جامعه موجود باشد، زیرا این وسیله‌ای است برای کنترل قدرت دستگاه اداری. یکی دیگر از لوازم این کار پیشرفت اقتصادی است، به حدی که دیگر اشتغال در دستگاه‌های دولتی وسیله‌ای برای رسیدن به زندگی راحت تلقی نگردد. باید استعدادهای خوب برای کارهای غیر دولتی با هم رقابت کنند (بری بانٹی، ۱۳۵۳). بنابراین، بر خلاف بوروکراسی موروثی و سنتی، بوروکراسی عقلانی و مدرن خود ابزار نوسازی، ایجاد، تحکیم و گسترش عقلانیت و سازماندهی عقلانی جامعه است. اگر اندیشمندان اولیه علوم اداری، سازمان را عامل تثبیت، تداوم و یا تسلسل فعالیت‌های اجتماعی می‌دانستند، اندیشمندان متأخر و عمیق‌تر سازمان را به مثابه عامل تغییر و دگرگونی می‌شناسند و مدیریت را هم فرآیندی برای حل بهینه مسائل مربوط به تأمین هدفهای سازمانی تعریف می‌کنند که با استفاده موثر و کارآمد از منابع کمیاب در محیطی در حال تغییر انجام می‌پذیرد (حریری اکبری، ۱۳۸۷: ۲-۸۱).

### اداره امور توسعه و دولت توسعه‌خواه

توسعه، فراتر از رشد، دلالت بر یک دگرگونی اجتماعی عمده، تغییر و تحول و گذار از یک جامعه سنتی، روستایی و کشاورزی به جامعه‌ای مدرن، شهری و صنعتی دارد. این تغییر کیفی یک تغییر در ارزش‌ها و باورها، در رفتار، در ساختار اجتماعی، سازمان اقتصادی و فرآیند سیاسی را در بردارد و بر آنها تاثیرگذار است و با نهادهای اجتماعی و عمومی کردن عقل، علم، کارشناسی و فناوری ملازمه دارد. در فرآیند نوسازی، یعنی تغییرات اساسی، ساختاری، همه‌جانبه، یکپارچه و چند بعدی، و با مدیریت این تغییرات، از یک سو ملت‌سازی و

جامعه‌پذیری و شکل‌گیری هویت ملی و انسجام اجتماعی، و نظم، ثبات، امنیت و سازمان سیاسی در قالب دولت ملی و مدرن، صورت می‌گیرد و از سوی دیگر نظام اقتصادی-اجتماعی در مدار کار، تولید و زایش ثروت و درآمد و رفاه همگانی قرار می‌گیرد و از طریق صنعتی شدن، توسعه رقم می‌خورد.

همان‌طور که دیوب اشاره دارد، برنامه‌های نوسازی در جهان سوم اغلب در صدد انتقال فناوری بدون تاثیرگذاری بر تغییرات نهادی ضروریست و روندهای انطباقی، زیرساخت‌ها و پیچیدگی‌های فرآیند توسعه، درست مورد توجه قرار نگرفتند. و «نه رهبری و نه دستگاه دیوانسالاری توسعه، مهبای برخورد با موانع و شکست‌ها نبودند» (دیوب، ۱۳۸۶: ۷-۴۶). موانع و نارسایی‌های ایدئولوژیک، انگیزشی، نهادی و سازمانی، نظیر وجود اهداف متعارض، فقدان همبستگی ملی، انضباط اجتماعی و انگیزه اکتساب، خاص‌گرایی و وجود صاحبان منافع خاص، با توجه به منافع سیاسی کوتاه‌مدت، وجود فرهنگ فقر و عدم وجود عقلانیت، ناسازگاری بین نظام‌های اداری/سیاسی و نظام اجتماعی، دوربودن دستگاه اداری از ویژگی‌های مدل آرمانی بوروکراسی وبری، عدم مشروعیت حکومت، خلاء و فقر نهادی، و تقلیدی نامناسب بودن برنامه‌های توسعه و فقدان اولویت‌بندی در آن، بر سر راه نوسازی و توسعه قرار داشتند (دیوب، ۱۳۸۶: ۴۷-۵۲). مفاهیم و اهداف توسعه اجتماعی نظیر از بین بردن فقر، نابرابری و شکاف‌های عظیم درآمد ثروت، تورم و بیکاری و نیز بهبود کیفیت زندگی، در اولویت قرار نگرفتند. تحقق این اهداف به سیاستگذاری عمومی متناسب و تغییرات ساختاری نیاز دارد. دیوب می‌افزاید: اگر مکانیسم نهادی برای اجرای سیاست‌های خوب، نارسا، فاقد کارایی یا فاسد باشد آن سیاستگذاری به خطا می‌رود و دستگاه اداری و برنامه‌ریزی، حتی با وجود متخصصان، جنبه تقلیدی داشته و اجتماعات محلی، مشارکت مردم، خلاقیت و نوآوری در آن‌ها نقش ندارند و خدمات کشوری بیشتر در خدمات «منافع قدرت اربابان سیاسی سخت‌گیر، دمدمی مزاج، و اغلب خام و بی‌تجربه» است (دیوب، ۱۳۸۶: ۳-۱۳۲).

آمارتیا سن نیز اشاره دارد که در برداشتی مناسب و جامع از توسعه باید در کنار رشد اقتصادی، ایجاد، افزایش و انباشت ثروت و رشد تولید ناخالص ملی (GNP)، به چگونگی استفاده از ثمرات رشد اقتصادی و حل مسئله فقر و تقویت زندگی و بسط آزادی‌ها، و فرصت‌های اجتماعی توجه کرد و سیاست‌گذاران باید عدالت را در مرکز اهداف و مقاصد سیاستگذاری عمومی و از اولویت‌های آن قرار دهند (آمارتیا سن، ۱۳۸۱: ۲۴-۵۴، ۱۴۰ و ۲۹۳). به نظر او توسعه اقتصادی مستلزم ایجاد و تقویت امنیت اقتصادی، آزادی سیاسی و حقوق اساسی مدنی مردم، فرصت‌های اجتماعی، توانمندسازی افراد، رفع فقر و بیکاری و نابرابری است و در یک رابطه دو طرفه، از یک سو باید از طریق سیاستگذاری عمومی،

«ظرفیت‌ها و قابلیت‌های» افراد در اداره و هدایت نوع زندگی‌ای که آن را ارزشمند می‌دانند و برای این ارزش‌گذاری دلیل دارند، ایجاد شده و افزایش یابد و از سوی دیگر، جهت‌گیری سیاستگذاری عمومی هم می‌تواند متأثر از استفاده موثر و کارا از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های مشارکت‌آمیز توسط عموم مردم باشد.» (آمارتیاسن، ۱۳۸۱: ۳۱ - ۲۵) برای درک و شناخت ماهیت توسعه، باید «به رابطه میان درآمدها و دستاوردها، بین کالاها و ظرفیت‌ها یا قابلیت‌ها، بین ثروت اقتصادی ما و توانایی ما در زندگی کردن آن طور که دوست داریم» توجه کرد و نه تنها توانایی زندگی کردن، بلکه «ظرفیت و قابلیت واقعاً طولانی زندگی کردن» و داشتن یک زندگی خوب (به جای زندگی توأم با رنج و بدبختی و عدم آزادی)، اهمیت دارند (آمارتیاسن، ۱۳۸۱: ۴ - ۲۳). بنابراین، برای رسیدن به توسعه و تحقق آن در جوامع در حال گذار، سازماندهی جامعه و نظام اجتماعی در مدار کار و تولید و مدیریت تغییرات و خلاصه «اداره امور توسعه» فراتر از اداره امور دولتی ضروری است. تغییر و نوسازی و گذار به جامعه‌ای مطلوب و توسعه‌یافته، الزامات و تدارکات و ترتیبات نهادی و وظایف و کاربردهایی متفاوت از آنچه در جوامع سنتی یا مدرن جریان دارد را می‌طلبد.<sup>۱</sup> در همین راستا برخی از نویسندگان این پرسش‌ها را مطرح می‌کنند که آیا اداره امور دولتی در کشورهای با درآمد بالا با اداره امور دولتی در کشورهای دارای درآمد پایین تفاوت دارد؟ و اگر تفاوت دارد، این امر چقدر مهم است؟ و اگر تفاوت‌ها مهم هستند، می‌توان آن‌ها را به تفاوت‌ها در الگوها یا سیستم‌های اداره ارتباط داد؟ و چگونه می‌توان با مسائل اداره امور دولتی در کشورهای توسعه‌نیافته برخورد کرد؟ در پاسخ، این استدلال مطرح می‌شود که تفاوت‌های مهمی بین آن‌ها وجود دارد و نوع خاصی از اداره امور دولتی، با درک خاصی که در کشورهای توسعه‌نیافته ضروری است، و سیاست‌ها و تصمیمات و اقدامات متفاوتی برای این دسته از کشورها لازم است، مثل تفاوتی که بین وظایف سازمان آب در یک شهر، و اداره یک برنامه بازسازی شهری می‌توان تصور کرد (Swerdlow, 1996: ix- Xi).

الگوهای خاص معینی از نظر مادی بر ماهیت اداره امور دولتی کشورهای فقیر تاثیر می‌گذارند و نقش دولت در این کشورها جهت تحقق توسعه به طور اساسی متفاوت است و ساختار حکومتی در این کشورها نیز، که بسیاری از تغییرات اقتصادی و اجتماعی وابسته به آن است، متفاوت است و نقش‌های خاص مقامات دولتی نیز در آن‌ها می‌تواند متفاوت باشد (Ibid: xi). لذا برای کشورهای توسعه‌نیافته باید از سیاست توسعه، سیاست‌گذاری، توسعه و اداره امور توسعه سخن گفت. در واقع، ماهیت، ظرفیت، سیاست‌ها و اهداف دولت در این کشورها پیش از دستگاه اداری و اداره امور اهمیت و اولویت دارند و همان طور که لفت و بیچ

۱ - رجوع کنید به: سید احمد موثقی، صلح، امنیت و توسعه، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۰، ص ۶۹ - ۶۷.

اشاره دارد باید به اولویت سیاست و نقش محوری آن در سازماندهی امور جوامع و سیاست دولتی و فراگیر توصیه کرد که الزامات و پیامدهای گسترده‌ای از نظر سیاستگذاری، اداره و اجرا دارد و این که «ظرفیت دولت» متغیری مهم در تنظیم سیاستگذاری توسعه است (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵). به نظر او، در یک بازنگری نسبت به ویژگی، نقش، قابلیت و توانایی دولت در توسعه، باید به زیرساخت‌هایی چون خاستگاه تاریخی، محیط اقتصادی، زمینه فرهنگی و ساختار قانونمند دولت، پایگاه اجتماعی، مشروعیت و اقتدار آن، محدودیت‌های داخلی و خارجی نسبت به آن، محاسبه‌پذیری سیاسی، اداره و استقلال نسبی آن، دخالت دولت در بازار و روابطش با آن، و درک فنی و صلاحیت اداری آن در تعقیب اهداف توسعه‌ای به روشنی تعریف و تعیین شده، توجه کرد (همان: ۱۴۳). در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری توسعه، علاوه بر دانش و مهارت، مدیران باید از حمایت سیاسی برخوردار باشند. اداره امور توسعه تنها در جایی بسیار موفق خواهد بود که یک گروه از نخبگان نوساز پویا و از نظر سیاسی با نفوذ، با قوت خواستار توسعه باشند و بتوانند با موفقیت این ایستار را هم برای بوروکراسی و هم برای کل جمعیت طراحی و ترسیم کنند.

اداره امور توسعه نوآوری‌های زیادی را می‌طلبد و در بر گیرنده استقرار دستگاه برنامه‌ریزی رشد اقتصادی، بسیج و تخصیص منابع برای افزایش درآمد ملی، ایجاد واحدهای اداری جدید برای پروراندن توسعه صنعتی، مدیریت بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی دولتی جدید، افزایش تولید کشاورزی، توسعه منابع طبیعی، بهبود شبکه‌های حمل و نقل و ارتباطات، اصلاح نظام آموزشی و نیل به سایر اهداف توسعه‌ای است. در مقابل، از جمله مسائل اداری خاص کشورهای در حال توسعه، کمبود افراد دارای دانش فنی و تجربه صنعتی و تجاری، وجود فساد و رشوه، فشار سیاسی صاحبان منافع خاص بر فرآیندهای تصمیم‌سازی اداری، گسترش بی‌رویه دستگاه خدمات عمومی به عنوان جایگزین سیستم تأمین اجتماعی برای نیازمندان، وظیفه سخت تبدیل سیاست‌ها و برنامه‌ها به اجرای آن‌ها، میزان کارایی، نقش و کارکرد سازمان برنامه‌ریزی در فرآیند اداری و حکومتی، میزان حمایت رهبری سیاسی در بالاترین سطح از کارگزاران برنامه‌ریزی، اداره و اجرا، مدیریت بنگاه‌های دولتی و کیفیت آن و چگونگی تربیت مدیران دولتی و مستخدمان دولت است (Fainsod: 1-23).

حتی با وجود اهمیت تأثیر فرآیند سیاسی و جایگاه بوروکراسی در ساختار سیاسی، اکنون بر دامنه گسترده‌تری از عوامل محیطی تأکید می‌شود، عواملی که صبوری آنها را در چهار گروه دسته‌بندی می‌کند: ۱- ویژگی‌های فرهنگی و بوروکراسی دولتی، ۲- ساختار اجتماعی و بوروکراسی دولتی ۳- نظام سیاسی و بوروکراسی دولتی، ۴- نگرش جامع نسبت به بوروکراسی دولتی (صبوری، ۱۳۸۰: ۲۵). البته اکنون در عصر جهانی شدن، دولت‌های



کشورهای توسعه نیافته و دستگاه‌های اداری آن‌ها با چالش‌های جدیدی مواجه شده‌اند. ضعف این دولت‌ها و سوء اداره‌شان، منجر به انحراف بوروکراسی‌های فراتر از نقش ابزاری‌شان برای دولت شده و در پیوند با صاحبان منافع خاص دارای قدرت و نقش سیاسی شده‌اند. از این رو، جهانی شدن، نیروهای جهانی بازار، تجارت، کمپانی‌ها، ایدئولوژی، نئولیبرالیسم و نهادهای اقتصادی و مالی بین‌المللی همچون *WB*، *IMF* و *WTO*، این حکمرانی ضعیف دولت‌ها در کشورهای جهان سوم را زیر سؤال برده و فساد و ناکارآمدی و بی‌ثباتی سیاسی و بی‌ثباتی در سیاست‌ها و مدیریت‌ها و ورشکستگی آن‌ها را دست‌مایه لزوم عقب‌نشینی دولت و واگذاری امور به نیروهای بازار و بخش خصوصی قرار داده‌اند. از سوی دیگر، کارایی و کارآمدی توسعه‌ای دولت و افزایش ظرفیت دستگاه اداری آن، مستلزم وجود حکومت قانون، شایسته‌سالاری، رقابت، نظارت، مشارکت مردم و وجود یک سیستم نظارت و کنترل در جامعه برای محدود و مهار کردن اعمال خودسرانه و دل‌خواهانه و ضد توسعه‌ای سیاستمداران و بوروکرات‌ها می‌باشد، به همین دلیل در حکمرانی خوب به عنوان یک فرآیند یکپارچه‌ساز، سه جزء ترکیبی اساسی ضرورت می‌یابد: الف) دانش، با داده‌های قوی و تحلیل تجربی، شامل نشر آن‌ها و آسیب‌شناسی درون‌کشوری، با بهره‌گیری از آخرین ابزارهای *IT* (ب) رهبری در جامعه مدنی، سیاسی و صحنه بین‌المللی؛ و ج) کنش جمعی (Jain, 2006: 532). حکمرانی خوب عاملی حساس در تلاش برای تجدید ساختار نهادهای حاکم است. در فرآیند جهانی شدن، تقاضاهای شهروندان هم متنوع‌تر و پیچیده‌تر شده است. با نقش تقلیل‌یافته دولت، یک اقتصاد دارای جهت‌گیری بازاری مورد حمایت حکومتی دموکراتیک، با یک دستگاه اداری عمومی کارا و جهت‌گیری در کیفیت، به عنوان فرمول توسعه اقتصادی و بهزیستی مردم تلقی می‌شود. خصوصی‌سازی، تنظیم‌زدایی، بوروکراسی‌زدایی و تمرکززدایی مسائل سیاسی رایج هستند. حکمرانی با جهت‌گیری عملکردی و راهبردهای مدیریت برای بهبود پاسخگویی و محاسبه‌پذیری مورد حمایتند. بنابراین مدیریت توسعه به تدریج بسط یافته تا تجدید جهت‌گیری و تجدید ساختار بوروکراتیک را در برگیرد و نیز یکپارچگی سیاست و فرهنگ در بهبود مدیریت، ارائه خدمات و مدیریت برنامه مشارکت‌آمیز و بر مبنای علم‌کرد، ظرفیت‌سازی در اجتماعات و *NGO*ها، اصلاح و اجرای سیاست را رقم زند (Ibid.: 532-3). در بسیاری از کشورها، مدیریت دولتی بوروکراتیک سنتی مورد انتقاد شدید است و به تدریج توسط مدیریت جدید مبتنی بر عملکرد و با جهت‌گیری به سوی نتیجه، همراه با تلاش‌ها به سوی کوچک کردن بوروکراسی دولتی، توانمندسازی اجتماعات محلی، و تشویق ابتکارات خصوصی، جایگزین می‌شود. جهت‌گیری عمومی به سوی یک حکومت کوچکتر، عادلانه‌تر و مبتنی بر نمایندگی است، که اجازه مشارکت فعال جامعه مدنی و آزادی فردی بیشتر را می‌دهد.

شهروندان به طور فزاینده به هم پیوسته و سازمان می‌یابند تا نماینده منافعشان باشند، نظراتشان را ابراز کنند، و عهده دار انجام اقداماتی، چه در تعامل با حکومت یا مستقل از آن، برای کمک به خودشان شوند.

در دنیای جهانی شده قرن ۲۱، جامع مدنی نقشی به طور فزاینده قوی در توسعه و در تاثیرگذاری بر سیاست‌ها را بر عهده می‌گیرد (4 - 533). *Ibid.* به این ترتیب، مسائلی چون خصوصی‌سازی، کارایی بازار، مشارکت مردمی و نقش *NGO*ها راهشان را در برنامه کار اداره امور توسعه باز کرده‌اند و بوروکراسی تنها یک جنبه عمده آن است.

حکمرانی خوب این ویژگی‌ها را دارد: یک دستگاه خدمات رسانی عمومی کارا و موثر، یک نظام قضایی مستقل و چارچوبی قانونی برای اجرای قراردادها، دستگاه اداری محاسبه‌پذیر ذخایر و وجوه مالی عمومی یا دولتی، یک حسابرسی عمومی مستقل و مسئول در برابر یک قوه مقننه منتخب و نماینده مردم، احترام به قانون و حقوق بشر در همه سطوح حکومت، یک ساختار نهادی تکثرگرا و مطبوعات آزاد (موثقی، ۱۳۸۷: ۳-۱۲۲). این ویژگی‌ها بیشتر به عنوان پیش‌نیازهای کارکردی و نهادی توسعه، مطرح هستند و این رهیافت مدیریتی خود به نوعی پیش‌مترادف با مدیریت و توسعه قلمداد می‌شده است. اما همانطور که لغت ویج اشاره دارد، حکمرانی خوب مستلزم وجود نوع خاصی از سیاست برای ایجاد تغییر اقتصادی رادیکال را که برای توسعه ضروری است، در بر ندارد. همانطور که یک دستگاه اداری و اجرایی مستقل و شایسته تنها محصول «نهادسازی» یا بهبود آموزش نیست، بلکه محصول سیاست است. اگر سیاست موجب ظهور نوعی از دولت نشود که بتواند یک ظرفیت کارا و موثر و مستقل برای حکمرانی را ایجاد، حفظ و حمایت کند، در آن صورت هیچ گونه پیامدهای توسعه‌ای مثبت در کار نخواهد بود (موثقی، ۱۳۸۷: ۱۲۵).

برای اداره امور توسعه، که همان مدیریت تغییرات اقتصادی رادیکال است، وجود یک دولت توسعه‌خواه ضروری است، یعنی دولتی که نخبگان سیاسی و بوروکراتیک آن عزم و اراده توسعه‌ای اصیل و حقیقی و ظرفیت مستقل برای تعریف و تعیین، تعقیب و اجرای اهداف توسعه‌ای دارند (موثقی، ۱۳۸۷: ۱۳۷). بحث درباره ماهیت و جهت‌گیری توسعه اقتصادی، توزیع هزینه‌ها و منابع دگرگونی، اشکال نهادی حکومت و تخصیص مناسب دولت برای این کار، بحث و مجادله درباره قدرت است، که مسئله‌ای سیاسی، فراتر از یک امر مدیریتی است، چون «همه روندهای توسعه به طور قاطع و اساسی بیانگر هسته محوری سیاست‌اند: منازعه، مذاکره و همکاری بر سر استفاده از منابع، و تولید و توزیع آن» (موثقی، ۱۳۸۷). برای آن‌که راهبردهای توسعه مؤثر و کارا باشند و عملی اجرا شوند، نه تنها حکومت کمتر، بلکه حکومت بهتر و حتی قوی‌تر لازم است و دولت‌های توسعه‌خواه برای تحقق راهبردهای متمایل به بازار،

همچنین به آزادسازی فقیران، به ویژه فقرای روستایی از سلطه مداوم نخبگان زمین‌دار سنتی و الیگارش‌های ضد توسعه‌ای که مخالف تواناسازی و مانع دموکراسی و توسعه‌اند، نیاز دارند و همه این‌ها فراتر از جنبه تکنیکی حکمرانی، اموری مربوط به سیاست هستند (موثقی، ۱۳۸۷: ۱۳۷).

## نتیجه

بنابراین، در جوامع در حال گذار، فراتر از اداره امور دولتی و بوروکراسی‌های سنتی به ارث رسیده از دوره استعمار که در جهت ایجاد نظم و رویه‌های قانونی منظم و تابع دستورات مرکز برای حفظ وضع موجود بوده‌اند، اداره امور توسعه و مدیریت تغییرات و نوسازی‌ها به نحوی اساسی و ساختاری مورد نیاز است که این امر خود به ماهیت دولت و امر سیاست و قدرت و منافع گروه‌های حاکم بستگی دارد. با وجود این‌که در عصر جهانی شدن، حکمرانی خوب با دستگاه اداری کارآمد، حکومت قانون، شفافیت و پرهیز از فساد و اتلاف منابع مورد تأکید است، ولی هنوز و همچنان تحقق این نوع حکمرانی و ویژگی‌های آن در کشورهای جهان سوم مستلزم وجود دولتی توسعه خواه است که قاطعانه توسعه و تغییرات در جهت تحقق اهداف توسعه‌ای را، ضمن برخورد با موانع نظیر نخبگان سنتی و الیگارش‌های ضد توسعه‌ای، دنبال کرده و پس از خیز و گذار به توسعه، آنگاه به نقش مدیریتی و نظارتی اکتفا نموده و به بخش‌های خصوصی، طبقات متوسط، مولد، کارآفرین و گروه‌های اصلی و کلیدی جامعه مجال مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها و نظارت بر اجرای آن تصمیم‌ها در یک نظام سیاسی دموکراتیک و مدرن می‌دهد.

## منابع

۱. آبراهامیان، پرواند (۱۳۷۶) مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: شیرزاده، ص ۱۱.
۲. آمارتیاسن (۱۳۸۱) توسعه به مثابه آزادی، ترجمه سید احمد موثقی، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، صفحات ۵۴-۲۴، ۱۴۰ و ۲۹۳.
۳. بری بانتی، رالف (۱۳۵۳) نوسازی اداری، در: مایرون وینر، نوسازی جامعه، ترجمه رحمت الله مقدم مراغه‌ای و همکاران، فرانکلین
۴. حریری اکبری، محمد (۱۳۸۷) مدیریت توسعه، تهران: نشر نی، صفحات ۸۲ - ۸۱
۵. دیوب، اس.سی (۱۳۸۶) نوسازی و توسعه، در جستجوی قالب‌های فکری بدیل، ترجمه سید احمد موثقی، ج ۲، تهران: نشر ققنوس، صفحات ۴۷ - ۴۶.
۶. صبوری، منوچهر (۱۳۸۰) جامعه‌شناسی سازمان‌ها، بوروکراسی مدرن ایران، تهران: سخن، صفحات ۲۰ - ۱۹.
۷. کریستوفر، هود (۱۳۸۷) اداره امور دولتی، آیا یک امپراتوری از دست داده و هنور نقشی پیدا نکرده است؟ آدریان لفت ویچ، تحولات جدید در علوم سیاسی، ترجمه سیداحمد موثقی، تهران: نشر میزان.

۸. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۷) پیامدهای مدرنیست، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر مرکز، صفحات ۷۶ - ۷۱.
۹. لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۵) دولت‌های توسعه گرا، ترجمه جواد افشار کهن، تهران، نشر مردیز و نی‌نگار.
۱۰. موثقی، سیداحمد (۱۳۹۰) صلح، امنیت و توسعه، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، صفحات ۶۹ - ۶۷.
۱۱. موثقی، سیداحمد (۱۳۸۷) اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه‌نیافتگی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، صفحات ۱۲۲ - ۳.
۱۲. وبر، ماکس (۱۳۷۴) اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری، تهران انتشارات مولی، صفحات ۳۰۲ و ۳۴۰ - ۳۳۶.
- 13- Fainsod, Merle, *The Structure of Development Administration in Swerdlow*, Op. cit. pp. 1- 23.
- 14- Jain, R. B., *Good Governance, Bureaucracy, and Development*, in: Ahmed Shafixul Haxue & Habib.
- 15- Swerdlow (ed), Irving (1996) *Development Administrating, Concept and Problems*, 2 nd ed. New York: Syracuse University press, , pp. ix- Xi.
- 16- Zafarullah (ed.s) ( 2006) *International Development Governance*, London & New York: Taylor & Francis CRC Press, p. 532.