



کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد

مقالاتی از گیلز موهان، دیوید کی.
لئونارد، مایکل رول، کیو کو کو و اجیما،
ویل هوت، بن رز اشنایدر، عبدالغفار
عبدالله و استفن هر توگ

ترجمه:
نسرین قنواتی
میشم ملکشاہ

سرشناسه	قنواتی، نسرين، ۱۳۶۳- گردآورنده، مترجم
عنوان و نام پدیدآور	مروری بر تجربیات کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد / ترجمه [صحیح]: ترجمه و گردآوری [نسرين قنواتی، میثم ملک‌شاه
مشخصات نشر	تهران: روزنه، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری	۳۰۰ ص. جلد، نمودار.
شابک	۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۳۰-۶
وضعیت فهرست‌نویسی	فیبا
موضوع	کارآمدی سازمانی — مقاله‌ها و خطابه‌ها
موضوع	Organizational effectiveness -- *Addresses, essays, lectures
سناسه افزوده	ملک‌شاه، میثم، ۱۳۶۳- گردآورنده، مترجم
رده‌بندی کنگره	HD۵۸/۹:
رده‌بندی دیویی	۶۵۸/۳:
شماره کتابشناسی ملی	۷۷۴۲۷۴۶:
وضعیت رکورد	فیبا



کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد

مترجمان: نسرين قنواتی، میثم ملک‌شاه

طرح جلد: صدرالدین بهشتی

صفحه‌آرا: اکرم مداح

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۷۹۵۰۰ تومان

چاپ و صحافی: روزنه‌کار

آدرس: خیابان مطهری، خیابان میرزای شیرازی جنوبی، پلاک ۲۰۲، طبقه ۳، انتشارات روزنه

تلفن: ۸۸۵۳۷۳۰ - ۸۸۵۳۶۳۱ نامبر: ۸۶۰۳۴۲۵۹

ISBN: 978-622-234-430-6

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۳۰-۶

بخشی از هزینه ترجمه توسط معاونت رفاه اجتماعی در وزارت

تعاون، کار و رفاه اجتماعی تامین شده است.



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
سازمان رفاه اجتماعی

فهرست

- مقدمه..... ۷
- دکتر محسن رنانی
- مقدمه مترجمان ۱۷
- نسرین قنوائی / میثم ملکشاه
- کانون‌های اثربخشی: نقش اقتصاد سیاسی نقادانه و نظریه دولت..... ۲۳
- گیلز موهان
- «کانون‌های اثربخشی» احتمالاً در کدام بخش از دولت‌های دارای حکمرانی ضعیف قرار دارند و چرا؟ مجموعه فرضیات پیشنهادی..... ۵۱
- دیوید کی. لئونارد
- کانون‌های اثربخشی: پیرامون دلایل وجود نهادهای عمومی قوی درون دولت‌های ضعیف..... ۸۱
- مایکل رول / ۲۰۱۳
- رمزگشایی از ظرفیت‌سازی‌ها با کمک دیدگاه کانون‌های اثربخشی: موردی از تغییر نوآورانه در آب‌رسانی پنوم پن، کامبوج..... ۱۱۹
- کیوکو کوواجیما
- نوموروثی‌گرایی و توسعه: کانون‌های اثربخشی به مثابه محرک‌های تغییر..... ۱۷۳
- ویل هوت
- دولت توسعه‌گرا در برزیل: چشم‌اندازهای تطبیقی و تاریخی..... ۱۹۵
- بن رز اشنايدر
- سیاست «کانون‌های اثربخشی» دیوان سالار: بینش‌هایی از وزارت دارایی غنا..... ۲۲۱
- عبدالغفار عبدالله / گیلز موهان
- به چالش کشیدن نفرین منابع؛ تشریح وضعیت شرکت‌های دولتی در دولت‌های رانت‌خوار... ۲۶۹
- استفن هرتوگ

مقدمه

دکتر محسن رنانی

در عصر بدویت، از آغاز پیدایش انسان اندیشه‌ورز تا کشف کشاورزی در ده هزار سال پیش، زندگی انسان بر بستری طبیعی و در گروه‌های کوچک حداکثر چند ده نفری می‌گذشت. دسته‌های انسانی به دنبال غذا و شکار حرکت می‌کردند و هر چه می‌یافتند تا زمانی که فاسد نمی‌شد، مصرف می‌کردند. چون جای ثابتی نداشتند، چیزی را ذخیره نمی‌کردند. پس انباشت و مازاد شکل نمی‌گرفت، در نتیجه چیزی به نام مبادله شکل نگرفت. جمعیت انسان‌ها اندک و پراکنده بود. از این‌رو، ستیزی در میان نبود. ستیز در شرایط تنگنا و کمبود و برای به چنگ آوری مازاد و آنچه انباشته شده و منابعی که در اختیار و انحصار یک گروه است و دیگران از آن محروم‌اند، شکل می‌گیرد. وقتی طبیعت غنی است و انباشتی و انحصاری در تملک منابع نیست ستیز وجهی ندارد.

کشاورزی که کشف شد و انسان یکجانشین شد، کم‌کم تولید مازاد بر نیاز و بنابراین ذخیره‌سازی و انباشت شکل گرفت. با یکجانشینی و منابع کافی حاصل از کشاورزی، جمعیت نیز به سرعت افزایش یافت و متراکم شد. اکنون برخی از جوامع نسبت به برخی دیگر، منابع ذخیره‌شده بیشتری داشتند و برخی نیز جمعیت بیشتری. هر جامعه‌ای نسبت به جامعه دیگر در برخی از چیزها، امکانات و انباشت‌های بیشتری داشت؛ بنابراین اختلاف در نیازها و اختلاف در منابع باید به گونه‌ای تراز میشد. مسیر این تراز دو چیز بود: مبادله و ستیز. جوامع انسانی کم‌کم فرهنگ و سنت‌ها را خلق کردند تا مبادله‌های‌شان را ساماندهی کند. مبادله‌های عصر کشاورزی، مبادله‌های با حجم محدود و تکرارشونده

بین افرادی بود که همدیگر را می‌شناختند، مانند همسایه‌ها یا اهالی یک روستا. مبادله شخصی و تکراری شکل گرفت. شخصی بودن مبادله یعنی دوطرف اطلاعاتشان نسبت به یکدیگر کامل و بنابراین هزینه مبادله بسیار ناچیز بود. تکراری بودن مبادله نیز عامل تضمین مبادله بود. اگر یکی از دوطرف در یک مبادله خطا یا بی‌تعهدی می‌کرد در مبادله بعدی تاوان آن را می‌داد.

اما ستیز چیزی نبود که به‌وسیله فرهنگ ساماندهی بشود. حتی گاهی فرهنگ‌ها خود مشوق ستیز می‌شدند؛ بنابراین یک عامل قدرتمند بیرونی باید ستیز را مدیریت می‌کرد. این‌گونه اشکال اولیه حکومت، مانند قبیله شکل گرفت و در فرایند تاریخ تکامل یافت تا به امپراتوری‌های بزرگ رسید. در ده هزار سال عصر کشاورزی، مأموریت اصلی و ذاتی و یگانه حکومت، از هر نوعی فقط و فقط مدیریت ستیز بود و همه ساختارهای دیگر سیاسی، در چارچوب کارآمدی مدیریت ستیز تکامل یافت، یعنی دیوان‌سالاری‌های پیشامدرن نیز تا حد مدیریت ستیز رشد می‌کردند و تکامل می‌یافتند. با انقلاب صنعتی، امکان تولید انبوه پدیدار شد و از آن پس برای فروش در بازار تولید می‌شد. وقتی تولید، انبوه شد دیگر امکان مبادله شخصی از میان رفت. تولیدکننده باید تولیدات خود را به تعداد زیاد به افراد ناشناسی می‌فروخت که احتمالاً بیشترشان از او دور بودند یا حتی در دیگر شهرها و کشورها سکونت داشتند. در نتیجه، مبادله «غیرشخصی» و «غیرتکراری» آغاز شد. اکنون دیگر این مبادله‌های غیرشخصی را نمی‌شد با فرهنگ و سنت‌ها مدیریت کرد. هر مبادله به کنترل اطلاعات مربوط به کمیت و کیفیت کالا، روشی برای قیمت‌گذاری کالا، روشی برای ارسال و تحویل، روشی برای پرداخت و تضمین پرداخت و مانند این‌ها نیازمند بود. این وظایف باید به‌وسیله مرجع سومی انجام می‌شد که دوطرف مبادله نسبت به او تمکین داشته باشد، بنابراین به اجبار دولت باید وارد مدیریت مبادله می‌شد.

با پیشرفت و پیچیده‌شدن جامعه انسانی، نه فقط مبادله‌های اقتصادی بلکه مبادله‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز فراوان و پیچیده شد. بنابراین در بسیاری از موارد، فرهنگ و سنت‌ها نمی‌توانستند آن‌ها را مدیریت کنند. نه تنها لازم بود حکومت در سیستم پولی و بانکی، در تجارت، در تعریف استانداردهای کالایی و بهداشتی، در قراردادهای کار و مانند آن‌ها مداخله و قانون‌گذاری و نظارت کند، بلکه لازم بود در امور خانواده، آموزش،

کارآمدی در محیط‌نهادی ناکارآمد ❖ ۹

بهداشت، ترافیک، شهرسازی و تفریح و مانند آن‌ها نیز مداخله و نظارت کند. این مدیریت و نظارت نیازمند ابزار یا سازمانی به نام «بروکراسی» بود. هرچه حوزه‌های مدیریت مبادله گسترش می‌یافت، مدیریت و نظارت بر آن‌ها پیچیده‌تر و پرهزینه‌تر می‌شد و لازم بود بروکراسی نیز گسترده‌تر و پیچیده‌تر و کارآمدتر شود.

در عمل این هماهنگی رخ نداد، یعنی با رشد دانش، فناوری و مناسبات اجتماعی و نهادهای مدنی، مبادله در همه حوزه‌ها به سرعت رشد کرد، اما سازمان بروکراسی متناسب با آن تحولات تحول نیافت. دستگاه بروکراسی برای فعالیت خود به دو موتور نیاز دارد: موتور حرکتبخش (منابع تأمین انرژی) و موتور هدایت‌گر (منابع تأمین دانش). نظام اداری با سیستم مالیات‌ستانی، یک موتور حرکت بخش برای خود خلق کرد. این موتور به‌طور نسبی و با سرعتی به‌نسبت مناسب خودش را تکامل می‌داد. اما موتور هدایت‌گر بوروکراسی در پیچ‌وخم تاریخ درجا زد. نخست اشراف و نخبگان سنتی فرمان این موتور را به‌دست داشتند، سپس کم‌کم بخش‌های میانی و پایین را به کارشناسان واگذار کردند. بعد دموکراسی آمد و به‌صورت دوره‌ای حاکمیت اشراف و نخبگان سنتی را به چرخش درآورد و کم‌کم نیز نخبگان علمی و اجتماعی را جایگزین آن‌ها کرد. درواقع نظام مالیات‌ستانی، منبع تزریق انرژی اقتصادی به درون دستگاه بروکراسی بود و دموکراسی منبع تزریق انرژی حاصل از دانش تخصصی و خرد جمعی.

اما مشکل اینجا بود که دموکراسی متناسب با تحولات واقعی در اقتصاد و جامعه تکامل نمی‌یافت. نخبگانی که سکان هدایت نظام بروکراسی را بر عهده می‌گرفتند، خود مانع تحول و تکامل طبیعی این ساختار می‌شدند. در بسیاری از کشورها اگر دموکراسی نداشتند اصولاً تکامل بروکراسی خیلی کند بود و اگر دموکراسی داشتند، به‌دلیل گردش نخبگان، تکامل بروکراسی با آزمون و خطاهای مکرر همراه بود. در هر دو حالت، با دموکراسی یا بی‌دموکراسی، بروکراسی با سرعت کمتری نسبت به دیگر حوزه‌ها تکامل یافت. در نتیجه، شکاف کارآمدی و فناوری (= ش.کاف) میان نظام بوروکراسی و دیگر نظام‌های اجتماعی و اقتصادی شکل گرفت. این «شکاف» در برخی کشورها در حد ثابتی ماند در برخی کشورها گسترش یافت و در برخی کشورها به‌تدریج کمتر شد. سرنوشت توسعه در هر کشوری، به این شکاف گره خورد. اگر شکاف رو به کاهش می‌رفت، یعنی فرایند توسعه شکل گرفته است. اگر شکاف ثابت می‌ماند

یا در دوره‌های کم و در دوره‌های زیاد می‌شد، یعنی کشور در دوره گذار است. اگر شکاف افزایش می‌یافت یعنی کشور در دام عقب‌ماندگی گرفتار شده است. اگر تولید برای بازار نبود و مبادله‌ها غیرشخصی نمی‌شد و حجم مبادلات جامعه انسانی روزبه‌روز به‌صورت انفجاری بالا نمی‌رفت، نیازی به مداخله حکومت در مدیریت مبادله‌ها نبود. توسعه مسیر خود را بر بستر طبیعی هر جامعه و به‌آرامی طی می‌کرد، اما چون مدیریت مبادله نیازمند سازمان‌دهی از سوی دولت است، «بروکراسی» و «شکاف» آن با تحولات بخش‌های دیگر نقش اساسی پیدا می‌کند.

این شکاف همان چیزی بود که در دوران نظریه‌پردازی توسعه در قرن بیستم دیده نشد و وارد تحلیل‌های توسعه نشد. نظریه‌های توسعه کلان‌نگر که برای توسعه نسخه‌های فراگیر می‌نویسند و تحقق آن را با برنامه‌ریزی کلان توسط حکومت‌ها شدنی می‌دانند، اصولاً نه پیچیدگی‌های تحول در یک نظام اجتماعی زنده را در نسخه‌های ساده خود وارد می‌کنند و نه ناتوانی نظام اجرایی (شکاف) را برای تحقق آن نسخه‌ها می‌بینند. نظریه‌های توسعه خردانگار که توسعه را مشروط به تحولات فرهنگی در سطوح خرد و در افراد می‌بینند نیز نسبت به این دو نکته غفلت می‌کنند: تغییرات فردی و فرهنگی بسیار کند و بین نسلی است و هیچ تضمینی برای رخ دادن آن‌ها نیست. دیگر اینکه همان «شکاف» مانع است که تحولات خرد به سطوح کلان سرایت کند و تحول را فراگیر کند.

وقتی می‌گوییم توسعه از بالا یا برنامه‌ریزی کلان برای توسعه یا الگوی کلان توسعه، باید به این پرسش پاسخ دهیم که این برنامه یا الگو چگونه اجرا می‌شود تا به سطوح پایین برسد و اثر آن واقعی و فراگیر شود؟ چه می‌شود که بهترین الگوها نیز شکست می‌خورند؟ همچنین چه می‌شود که فرد حتی وقتی آگاهانه تصمیم می‌گیرد که توسعه‌گرا باشد و رفتار خود را هم در عمل تغییر می‌دهد، این الگوی آگاهانه او به بالا و به سطح کلان منتقل نمی‌شود؟ بر مبنای پیش‌فرض الگوهای کلان توسعه، کافی است که نسخه خوبی نوشته شود، اما اصلاً به کسی که قرار است این نسخه را پیاده کند یا درمان یا جراحی را انجام دهد و نیز به آمادگی بیمار برای پذیرش این نسخه و نیز به وجود ابزارها و تجهیزات و شرایط مناسب برای جراحی توجهی نمی‌شود. پس آنان که توسعه را از بالا می‌بینند نقش این واسطه‌ها را فراموش می‌کنند که ناکارآمدی‌شان در فرایند سیاست‌های توسعه به‌سوی پایین‌سازیر می‌شود. آنان که توسعه را از پایین می‌بینند مقاومت این واسطه‌ها

مروری بر تجربیات کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد ❖ ۱۱

در جلوگیری از انتقال تحولات سطوح خرد به سطح کلان را نمی‌بیند. در واقع، بدون تحول، ارتقا و تکامل سطح میانی یعنی سطح سازمانی توسعه (بروکراسی)، توسعه از بالا و پایین شکست می‌خورد.

اکنون مشکل اینجاست که اگر بگوییم راهکار برون‌رفت از معضل توسعه‌نیافتگی، توجه به سطح سازمانی توسعه است و بنابراین باید از اصلاح بروکراسی شروع کرد، خود این دیدگاه می‌شود یک نگاه کلان‌نگر برای توسعه که می‌گوید توسعه شکل نمی‌گیرد مگر نظام بروکراسی و سازمان‌های عملیاتی حوزه توسعه اصلاح شود. در حالی که قرار بود راهی برای خروج از این بن‌بست کلان‌نگری باز شود، یعنی اگر بخواهیم بر سطح میانی و سازمانی فرایند توسعه متمرکز شویم، نباید بر کل نظام سازمان‌دهی و مدیریت عمومی متمرکز شویم، بلکه فقط باید بر بخش یا سازمان مشخصی از این فرایند تمرکز کنیم و آن را به‌مثابه موتور تحول بنگریم که با تحول خویش می‌تواند سرریزهای تحول را به بخش‌های دیگر بروکراسی منتقل کند.

نظریه کانون‌های اثربخشی در واقع بر شناخت این شکاف و ترمیم‌های موردی و به‌نسبت کوچک ساختارهای میانی و ابزارهای واسطه متمرکز می‌شود. این پرسش مطرح است که «چگونه با تحول در حوزه‌ای خاص، با تجدید سازمان‌دهی مؤثر بخش کوچکی از فرایند توسعه، با تأسیس یک سازمان کارآمد کوچک یا متوسط در بخشی از پهنه توسعه ملی، با تغییر مؤثر یک قانون خاص و مراقبت از اجرای درست آن و مانند آن‌ها، می‌توان بخشی از پهنه توسعه ملی را متحول کرد و آن تحول را به تدریج به کل حوزه توسعه ملی سرایت داد؟». نمونه عالی و به‌نسبت موفق از کانون‌های اثربخشی در فرایند توسعه ایران «اصلاحات ارضی» دهه ۱۳۴۰ است که آثار آن به سرعت به صنعت، شهرنشینی و بخش‌های دیگر نظام اقتصادی اجتماعی ایران منتقل شد. نظریه کانون‌های اثربخشی تغییر رویکرد جدی در بحث نظریه‌های توسعه را دنبال می‌کند. این نظریه رویکرد سطح میانی یعنی سطوح سازمانی را مورد توجه قرار می‌دهد. به نظر می‌رسد در قیاس با نظریه‌های کلان‌نگر که عمدتاً توانمندی ارائه راهکار عملیاتی را ندارند، حداقل در سطح محدود و سازمانی، راهکارهای عملیاتی ارائه می‌کند. در واقع، نظریه کانون‌های اثربخشی در حالی که رویکردی نهادی را دنبال می‌کند، نوعی نگرشی اصلاحی برای ارائه راهکارهای عملیاتی را نیز در خود دارد.

اهمیت دیگر نظریه کانون‌های اثربخشی این است که نشان می‌دهد ساختارها و نظام‌های کلان و نهادی را باید چندلایه و غیرهمگن در نظر گرفت. در واقع رویکردهای کلانی که ساختارها و نظام‌های نهادی را یک‌دست و همگن در نظر می‌گیرند از درک و تبیین تفاوت عملکردها در میان نهادها و سازمان‌های یک مجموعه نهادی ناتوان هستند. نظریه‌های توسعه می‌خواهند خشت اول توسعه را درست بگذارند و پیش‌فرضشان این است که اگر خشت اول درست نهاده شود، دیوار توسعه تا ثریا درست پیش می‌رود، اما توجه ندارند که همواره امکان پیروی از قواعد کلان و زیربنایی یک ساختار وجود دارد. این نگاه به این معنی است که وقتی خشت اول در جامعه‌ای کج نهاده شد دیگر اصلاح کجی دیوار ناممکن است و این دیوار تا ثریا کج خواهد رفت. نظریه کانون‌های اثربخشی دقیقاً بر این نکته تأکید می‌کند که تفاوت نهادها و تجربه‌ها، خود نشان‌دهنده امکان تغییرات نهادی است و در هر ساختاری می‌توان به اصلاح حداقل نسبی امیدوار بود. از این منظر، کانون‌های اثربخشی یعنی نهادهای کارآمد در مجموعه نهادی و ساختار ناکارآمد و حامی‌پرور، تناقضی نظری و باورناپذیر برای بسیاری از افراد و حتی پژوهشگران توسعه به شمار می‌آید که در تجربه جهانی واقعیت یافته است. بعضی از نمونه‌های بررسی‌شده در منابع این حوزه که در این کتاب نیز به تعدادی از آنها اشاره شده است، در مقیاس جهانی و با استانداردهای بین‌المللی توانسته‌اند به‌عنوان نهادی موفق معرفی شوند که در سطح کشورهای در حال توسعه جالب توجه به‌نظر می‌رسد.

تجربه جهانی توسعه این دو نکته مهم را برجسته می‌کند: نخست اینکه سیاست‌های فراگیر، شتاب‌زده و آرمانی در فرایند توسعه به شکست‌های پرهزینه می‌انجامد و دوم اینکه توسعه نخبه‌گرایانه که شکل‌گیری فرایند توسعه در کشورهای در حال توسعه را مشروط به وجود و حضور شخصیتی نمادین و گاه فرهمند (کاریزماتیک) می‌داند، خطر وابستگی به فرد و تداوم‌نیافتن تحولات را ایجاد می‌کند. نظریه کانون‌های اثربخشی هر دوی این خطرات را از فرایند توسعه دور می‌کند. این ویژگی‌های کانون‌های اثربخشی را در جهش اقتصادی برزیل و مجموعه‌ای از کانون‌های اثربخشی شکل‌گرفته در این کشور می‌بینیم. البته برای درک تجربی این دو ویژگی کافی است به بانک توسعه ملی برزیل توجه کنیم. نهادی که از یک سو بی‌توجه به توصیه‌های بانک جهانی و دیگر نهادهای بین‌المللی سیاست‌های متفاوتی از بسته‌های پیشنهادی رایج را دنبال کرد.

کارآمدی در محیط‌نهادی ناکارآمد ❖ ۱۳

حتی ابایی نداشت که آشکارا به توزیع رانت به‌صورت مولد آن بپردازد؛ اما هیچ‌گاه وابسته به یک شخص، جریان یا حتی یک نوع از حکومت نشد. تمرکز بر یک هدف به‌عنوان آرمان اصلی سبب شد که نخبگان توسعه‌گرای حاکم بر این نهاد با هردوی حکومت‌های دموکراتیک و دیکتاتوری نظامی کنار بیایند و در مقابل، استقلال خویش را حفظ کنند و روندهای سیاستی و سیاست‌گذاری را از تعرضات سیاسیون و بازی‌های سیاسی مصون نگاه دارند.

در نظریه کانون‌های اثربخشی، نخبگان توسعه‌گرا نقش بی‌بدیلی دارند، یعنی با وجود اهمیت و توجه این رویکرد به اصلاحات کوچک اما مؤثر در ساختارها، تلاش کرده است نقش و جایگاه نخبگان و در واقع فردیت و عاملیت در فرایند توسعه را نیز به‌خوبی نشان دهد و تبیین کند، اما به این نقش به‌عنوان نقطه کانونی تحول رسمیت نمی‌دهد. روایت‌های مقالات این کتاب درباره چگونگی شکل‌گیری، توسعه و تثبیت و کسب موفقیت کانون‌های اثربخشی، بیش از آنکه بر معجزه‌های فراگیر، شانس یا رخدادهای ساختاری و محدودیت‌های نهادی تأکید کند، بر استفاده از فرصت‌ها، هوشمندی‌ها، مقاومت‌ها و راهگشایی‌های افراد و نخبگان در باز کردن روزنه‌های کوچک تغییر تأکید می‌کند. روزنه‌هایی که وقتی گشوده شود تمایل ذاتی به بزرگ‌شدن دارند.

وجود تک‌نمونه‌هایی از نهادهای کارآمد در محیط‌نهادی ناکارآمد، تنها نشانگر اصلاح تدریجی و کوچک نیستند؛ بلکه نشان‌دهنده فرصت‌ها و امکانات بالقوه برای شکل‌دهی تحولات است. کانون‌های اثربخشی نماد یک موفقیت کوچک در مقیاس ساختاری برای اصلاحات نهادی هستند، اما به‌نظر می‌رسد توجه به روایت‌های این ماجرا و روند شکل‌گیری و تثبیت کانون‌های اثربخشی، به‌گونه‌ای واضح‌تر و دقیق‌تر اهمیت اصلاحات تدریجی و تغییرات کوچک، ولی ماندگار و اثربخش را نشان دهد. نمونه مهم آن را به‌خوبی در اقدامات مدیریت ارشد اداره آب کامبوج می‌بینیم. جایی که نخبگان توسعه‌گرا با دستان خالی و حتی بدون اختیارات معمول تلاش کردند با رفع مرحله به مرحله مشکلات از راه لابی و مذاکره، تغییراتی کوچک را ایجاد و آن را تثبیت کنند. در کمتر از یک دهه، این تغییرات کوچک به تحولی بزرگ تبدیل شد و سازمانی در یک جامعه ضعیف در حال توسعه با ساختاری رانتی و حامی‌پرور شکل گرفت که به لحاظ عملکرد و موفقیت‌های به‌دست‌آمده توجه بسیاری از کارشناسان را جلب کرد. نتایج عملکرد

این سازمان نشان می‌دهد که اداره آب کامبوج در برخی زمینه‌ها با نهادهای مشابه در کشورهای توسعه یافته رقابت می‌کند.

جزئیات مهم است. جزئیات به نظر بی‌اهمیت، حقایق بسیار مهمی را از سازوکارهای بنیادین و اما مغفول مانده کشورهای در حال توسعه بیان می‌کند. کانون‌های اثربخشی به یک غفلت بزرگ در نظریه‌های توسعه توجه می‌کند. به گفته رول در بیشتر موارد، نظریه‌پردازان و پژوهشگران حوزه توسعه، سازمان‌ها و نهادهای موفق و به نسبت موفق در نظام ساختاری و نهادی غیر کارآمد و رانتی را عمدتاً به‌عنوان استثنا و یا داده‌های پرت کنار می‌گذاشتند، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعداد این موارد در کشورهای در حال توسعه بسیار بیشتر از سطح داده‌های پرت یا استثنا بوده است. در واقع، هرچند این موارد ممکن است دوره‌ای از مدیریت موفق عمل کرده باشند، اما به‌طور جدی شایسته توجه هستند. حتی اگر آن‌ها را استثنا در نظر بگیریم، این سؤال مطرح است که چرا و چگونه این استثنائات شکل گرفته و در برخی موارد تداوم یافته‌اند. نظریه کانون‌های اثربخشی تلاشی برای تئوریزه کردن چنین رخدادهایی است که به‌عنوان داده پرت در نظر گرفته شده‌اند. از این منظر، نظریه کانون‌های اثربخشی با رویکردهای جزئی‌نگر همچون «انطباق تکرارشونده مسئله‌محور»^۱ و انحراف مثبت نیز پیوندی عمیق می‌یابد. به این رویکردها باید به‌عنوان ابزار یا روشی برای کاربرد نظریه کانون‌های اثربخشی توجه کرد.

گفت‌وگو و توافق، وجه برجسته دیگر نظریه کانون‌های اثربخشی است. همان‌طور که بسیاری از نظریه‌های توسعه تأکید دارند، در کشورهای در حال توسعه ساختارها و سازمان روابط غیررسمی بیش از ابعاد قانونی و رسمی اهمیت دارند. این موضوع در نگاه اول ضعف کشورهای در حال توسعه و به معنای حاکمیت نداشتن قانون و شفافیت است. این نظریه نشان می‌دهد که نخبگان توسعه‌گرا چطور و چگونه از این فرصت و زمینه برای پیشبرد اهداف توسعه‌خواهانه خود بهره گرفته و می‌گیرند. در واقع از نگاه این نظریه، اولین و مهم‌ترین موضوع در بحث شکل‌گیری و تثبیت سازمان‌های کارآمد در کشورهای در حال توسعه گفت‌وگو و توافق میان نخبگان توسعه‌گرا و اصحاب قدرت است. به نظر من در اینجا نظریه «کنشگران مرزی» دکتر مقصود فراستخواه را می‌توان به‌عنوان مقدمه

کارآمدی در محیط‌نهادی ناکارآمد ❖ ۱۵

یا مکمل نظریه کانون‌های اثربخشی معرفی کرد. در کشورهای در حال توسعه که گاه با بی‌ثباتی‌های پی‌درپی روبه‌رو هستند، کانون‌های اثربخشی نمی‌توانند شکل بگیرند یا ماندگار بمانند مگر آنکه برخی نخبگان با اعتبار بین گروهی (کنشگران مرزی) در کانون‌های اثربخشی نقشی مؤثر بازی کنند.

کانون‌های اثربخشی و تجربه جهانی در این حوزه برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران دو درس بسیار ارزشمند دارد. درس‌هایی که اشتراکشان، نفی تمرکز بر ساختارهای کلان و انجام اصلاحات در بالاترین سطح نظام اجتماعی و سیاسی است. اصلاحات ساختاری در صورت امکان زمان‌بر است؛ در صورتی که بسیاری از کشورهای در حال توسعه درگیر معضلات و چالش‌هایی جدی هستند که نیازمند اقدام فوری است و در صورت حل نشدن به‌موقع آن‌ها، جامعه گرفتار بحران‌های جدی خواهد شد. تجربه جهانی کانون‌های اثربخشی نشان می‌دهد که حل برخی چالش‌ها نیازمند اقدامات فوری در ساختاری ناکارآمد امکان‌پذیر است و اراده‌ای جدی در نظام سیاسی برای حل یک مشکل الزاماً نیازمند اصلاحات ساختاری نیست.

درس دوم اما چشم‌انداز گسترده‌تری را مدنظر دارد. باور کلیشه‌ای «باید ابتدا مسائل کلان و ساختاری حل‌وفصل شود»، نظر بسیاری از نخبگان اصلاح‌گرا در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است. البته به‌نظر می‌رسد معمولاً منظور نخبگان از لزوم «درست‌شدن مسائل در سطح ساختاری و کلان»، حرکت به‌سوی دموکراسی است. دیدگاهی که در یک قرن اخیر، همواره افق پیش‌روی تحول‌خواهان در ایران را شکل داده و البته به‌صورت عمده با شکست مواجه شده است. روایت کانون‌های اثربخشی تأکید بر این مهم است که اصلاحات را باید به‌صورت جزئی، تدریجی و در سطح میانی جست‌وجو کرد. در واقع می‌توان تحول ساختاری را نتیجه فرایند تدریجی اصلاحات نهادها و سازمان‌ها در طول زمان دانست.

این کتاب به‌عنوان نخستین مرجع فارسی نظریه کانون‌های اثربخشی، شایسته توجه و مطالعه جدی سیاست‌گذاران، دانش‌آموختگان علوم اجتماعی به‌ویژه دانشجویان رشته‌های علوم اقتصادی، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، مدیریت، سیاست‌گذاری عمومی و نیز همه پژوهشگران حوزه توسعه است. بر خود لازم می‌دانم از مترجمان این کتاب که باعلاقه، دقت و جدیت درخوری، این مجموعه مقالات را ترجمه کردند و نیز از

۱۶ ❖ کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد

«مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه» و ناشر محترم این اثر سپاسگزاری کنم. آن‌ها با همکاری یکدیگر زمینه ورود این گفت‌وگو به ادبیات فارسی زبان توسعه را فراهم آورده‌اند.

محسن رنانی

عضو هیئت علمی دانشگاه اصفهان

خرداد ۱۴۰۰

مقدمه مترجمان

درباره توسعه و نظریه‌های آن بسیار گفته و نوشته‌اند. در ابتدا بحث و گفت‌وگو و تحلیل نظریه‌های توسعه سهل و ممتنع به نظر می‌رسد، همان‌طور که هر آغازی آسان می‌نماید. اما هرچه بیشتر پیش می‌رویم با پرسش‌های بی‌پاسخ بیشتری مواجه می‌شویم. از این رو، بر این باوریم که مفهوم جدید «کانون‌های اثربخشی» افق جدیدی در مسیر نظریه‌های توسعه برای برطرف‌ساختن کاستی‌های نظریه‌های متأخر می‌گشاید و می‌تواند برای علاقه‌مندان توسعه در کشورهای در حال توسعه راهگشا و امیدوارکننده باشد. بحث از این مفهوم نوراً باید از نقدها و ضعف‌های نظریه‌های توسعه پیشین و به‌ویژه نظریه‌های متأخر آغاز کنیم. به نظر می‌رسد، از رهگذر تجربه کشورهای مختلف در مسیر توسعه، ادبیات غنی و گسترده‌ای نیز در این حوزه تولید شده است، اما آن‌ها هنوز نتوانسته‌اند از بار پیچیدگی‌های این مفهوم بکاهند و تصویر روشنی از توسعه، چیستی و چگونگی آن ترسیم کنند. در گذر زمان و تکامل دیدگاه‌های موجود روشن شده است که نه‌تنها رویکردهای خطی اولیه، بلکه رویکردهای متأخری چون حکمرانی خوب بیش از آنکه راهگشای کشورهای توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته باشند، گویای وضعیت پسینی کشورهای توسعه‌یافته هستند.

اکنون بیش از هر زمان دیگری نظریه‌پردازی در عرصه توسعه شکلی نهادگرایانه گرفته است. همان‌گونه که ایوانز (۲۰۰۵) نیز تصریح می‌کند، پیشگامان نظریه توسعه به‌ناچار به سمت زمینه‌های جدید میان‌رشته‌ای تغییر جهت داده‌اند که نگاه کلان‌نگر گذشته را نفی می‌کند. بر مبنای این دیدگاه‌ها تصویر ناقصی از وضعیت کشورهای توسعه‌خواه در اختیار داریم. به‌طور معمول ویژگی‌های منفی کشورهای مورد نظر

برجسته می‌شوند و از دیگر ویژگی‌ها و نقاط روشن و قابل‌اتکای این کشورها غفلت شده است. در مسیر توسعه نه تنها باید به ابعاد مختلف آن توجه کرد، بلکه لازم است وضعیت موجود با برجسته کردن نقاط روشن کوچک، معکوس شود.

به نظر ما یکی از این ویژگی‌های مثبت و قابل‌اتکا، نهادهایی است که برخی نویسندگان توسعه آن‌ها را «کانون‌های اثربخشی»^۱ نامیده‌اند. نهادهایی که در محیط‌های ناکارآمد و فاسد عملکرد درخشانی از خود نشان داده‌اند. کانون‌های اثربخشی به‌عنوان یک واقعیت در عرصه سیاست کشورهای در حال توسعه، ابعاد و وجوه گوناگونی داشته‌اند و موضوعات متفاوتی در ارتباط با این پدیده اجتماعی قابل پیگیری، تحقیق و واکاوی هستند.

مرور نظریه کانون‌های اثربخشی و البته توجه به روایت‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که در سطح عملیاتی و روندهای اجرایی، تغییرات از سطح سازمانی و نهادی آغاز می‌شود. بر این مبنا، می‌توان به نظریه کانون‌های اثربخشی از نظر امکان ارائه پیشنهادها و بسته‌های سیاستی عملیاتی توجه کرد. همچنین این نظریه به دلیل مرور ابعاد اقتصاد سیاسی و دلایل شکل‌گیری، توقف یا تداوم وجود و فعالیت این سازمان‌ها، می‌تواند در صورت‌بندی و طبقه‌بندی ساختارهای اجتماعی و ترتیبات نهادی مختلف با هدف ایجاد ظرفیت لازم برای رسیدن به توسعه، مفید و راهگشا باشد. این دلایل و شرایط بررسی این نظریه و ابعاد آن را هم در سطح عملیاتی و هم در سطح نظری ضروری می‌نماید.

«کانون‌های اثربخشی» نخستین بار در اواخر دهه ۱۹۹۰ مطرح شد. این مفهوم به سازمان‌هایی اشاره می‌کند که در محیط‌های فاسد و ناکارآمد، در دستیابی به اهداف سازمانی عملکرد درخشانی از خود نشان می‌دهند. برخی نویسندگان حتی از این نیز فراتر رفته‌اند و معتقدند این نهادها با وجود اینکه با فساد درونی نظام احاطه شده‌اند، می‌توانند به کاهش فساد نیز کمک کنند. از این‌رو، توجه برخی پژوهشگران توسعه به این موضوع جلب شد. نظریه پردازان و پژوهشگران، مرور تجربیات و سرنوشت کانون‌های اثربخشی را از چهار جنبه در رسیدن به توسعه در کشورهای در حال توسعه مهم می‌دانند:

کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد ❖ ۱۹

۱. اولین موضوع مربوط به چگونگی ظهور و پیدایش سازمان‌ها و نهادهایی کارآمد، اثربخش و به‌دور از فساد در ساختار و آرایش نهادی ناسالم و ناکارآمد است. تقریباً اولین پرسش همه پژوهش‌های این حوزه به دلایل، علت‌ها و شیوه ظهور و پیدایش این سازمان‌ها بازمی‌گردد. به بیان بهتر، چه شرایط، زمینه‌ها، دلایل و انگیزه‌های ساختاری، نهادی و فردی سبب انتخاب‌ها و گزینش‌هایی شده که ظهور کانون‌های اثربخشی را در پی داشته است. همچنین این پرسش متضمن پاسخ به این سوال است که چگونه گروه‌ها و بازیگران صاحب منافع، موفق به جلوگیری از چنین پدیده‌ای نشده‌اند. چون ظهور کانون‌های اثربخشی، آشکارا منافع گروه‌ها و طبقات قدرتمند را در جامعه دسترسی بسته (پاتریمونیل) به خطر می‌اندازد.

۲. موضوع دیگر، تداوم این سازمان‌ها و نهادها است. به بیانی، مسئله اصلی این است که چگونه مجموعه نهادی حاکم موفق به جذب کانون‌های اثربخش در درون روابط قدرت رانتی نشده است. به چه دلیل، طبقات و گروه‌های قدرتمند و صاحب رانت نتوانسته‌اند، این سازمان‌ها را با ارائه منافع و رانت به مدیرانشان جذب جریان مدیریت حاکم کنند یا از راه دیگر نهادهای فاسد قدرت، این اشخاص و عملکرد ایشان را با معضلات و چالش‌های قانونی، حقوقی یا امنیتی و سیاسی مواجه کند. همچنین با توجه به وجود ساختار حاکمیتی ناکارآمد و آرایش نهادی فاسد و رانتی، چطور موفق به کارشکنی یا انحراف این سازمان از اهداف اصلی و مأموریت‌ها نشده‌اند.

۳. جنبه سوم، چگونگی ایجاد ساختار و آرایش سازمانی سالم، کارآمد و اثربخش در ساختار نهادی ناکارآمد است. در واقع نخبگان توسعه‌گرا چگونه در چنین شرایطی سازمان و نهادی سالم و کارآمد را ایجاد کرده‌اند. به تعبیر رول (۲۰۱۳) این مشکل سازمانی و گسترده‌تر از روابط فردی نخبگان سیاسی است. می‌توان این پرسش را به این شکل مطرح کرد، در حالی که مدیر اجرایی به‌شدت متعهد به ارائه خدمات عمومی مؤثر است، او برای عملیاتی کردن این هدف باید با دیگران کار کند تا اختیارات خود را اجرایی کند؛ بنابراین مسئله اساسی این است که چگونه مدیران اجرایی این نهادها را مدیریت کردند تا در قدرتی موروثی که ارائه خدمات بر مبنای روابط قدرت و نظام حمایتی و رانتی است، از تمایز میان امور شخصی/سازمانی تبعیت شود و اثربخشی سازمانی به‌صورت کارآمد و مطلوب رخ دهد (رول، ۲۰۱۳: ۲۸).