

«مدیریت توسعه»

تألیف و ترجمه: دکتر عباس محمدزاده

## فهرست

۱	فصل ۱: مقدمه‌ای بر مدیریت توسعه
۷	فصل ۲: توسعه از دیدگاه مردم
۲۷	فصل ۳: ابعاد فرهنگی توسعه
۴۹	فصل ۴: محیط سیاسی
۶۷	فصل ۵: تدارک پروژه و برنامه
۸۹	فصل ۶: مدیریت توسعه در سطح ملی
۱۱۱	فصل ۷: آژانسهای توسعه بین‌المللی
۱۳۷	فصل ۸: سازمانهای غیردولتی
۱۵۱	فصل ۹: انتقال: درجهت تغییر سازمانی
۱۷۳	فصل ۱۰: برنامه‌های کشاورزی
۱۹۷	فصل ۱۱: بهداشت از بعد مسائل مربوط به زاد و ولد، پیشگیری و درمان
۲۲۲	فصل ۱۲: ابعاد نهایی مدیریت توسعه

## فصل ۱

### مقدمه‌ای بر مدیریت توسعه

همزمان با آغاز دهه چهارم از توسعه، سازمان ملل متحد و دست‌اندرکاران و کارشناسان ذریبط اقدام به بررسی ارزشهای وسیع پدیده توسعه نموده‌اند. مطالعات مربوط به توسعه تقریباً دربرگیرنده ۲۰۰ نظام سیاسی و هزاران گروه فرهنگی است. لذا هرچند که نگارش یک متن مناسب نمی‌تواند بیانگر واقعی توسعه باشد، ولی در هر حال به‌عنوان یک تجربه خاص در آموزش و یادگیری و کاربرد امر توسعه ضروری به‌نظر می‌رسد.

امری که توسعه را همراه با مدیریت در نظر می‌گیرد، کمک به بین‌المللی نمودن مطالعات و بررسیهای مدیریت دولتی و علم سیاست می‌باشد. مرزهای ملی همواره سرشار از تاثیرات اقتصاد سیاسی بین‌المللی در اواخر قرن بیستم بوده‌اند. ادبیات پیشرفته مدیریت دولتی ایالات متحده آمریکا که ۶ درصد جمعیت جهان را دربرمی‌گیرد، به‌سادگی قادر به تحلیل مناسب و واقعی دامنه وسیع ملی و فرهنگی دنیای امروز نبوده است.

مدیریت توسعه همچنین فراتر از سیاست‌گذاری و خط‌مشی در درون سازمان برای اقدام حرکت می‌نماید، صرف‌نظر از اینکه این اقدام در داخل یا خارج از حیطه دولت انجام شود. در این رابطه توجه زیادی به مطالعه و تحلیل احزاب سیاسی، گروههای ذینفع، انقلاب، قوانین و فراگردهای ورودی شده است. با این وجود مؤسساتی که این فراگردها در آنها به‌مرحله اجرا گذاشته شده دارای برنامه‌ها، پروژه‌ها و افرادی بوده‌اند که تحت‌تأثیر این فراگردها قرار گرفته‌اند و به‌توجه خاص نیاز دارند. تلاش برای به‌اجراء گذاردن سیاست‌ها در مؤسسات از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد. صرف‌نظر از نوع سیاست‌گذاری، مدیران مواجه با موانع و عدم وجود امکانات برای برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی با منابع محدود می‌باشند.

در سراسر این کتاب نسبت به فراگرد و محتوای سیاسی تأکید زیادی شده، لیکن تمرکز اصل بر سیاست اداری و روابط سیاسی بین مردم جامعه، سازمانهای آنها و حکومت در برنامه‌های توسعه می‌باشند. در میان بسیاری از مؤسسات اداری که مورد بررسی قرار گرفته‌اند،

وزارت خانه‌های ملی و کارکنان آنها، مؤسسات توسعه بین‌المللی و سازمانهای غیردولتی که در سطح محلی، ملی، ناحیه‌ای و بین‌المللی عمل می‌کنند نیز قرار می‌گیرند.

علیرغم وجود مردم، زاگردها و مؤسسات در کشورها، می‌توان ذات بخش توسعه را نیز به‌عنوان یک واقعیت قوی و موثر در محاسبات خود در نظر داشت. به‌دنبال تجزیه و تحلیل و بررسی محیط‌ها و سطوح سازمانی، فصول عمده‌ای به‌بررسی برنامه‌های توسعه در امر کشاورزی و بهداشت خصوصاً بهداشت مولد<sup>۱</sup> می‌پردازد.

در سراسر این کتاب، خوانندگان، موارد خاص توسعه را تجربه کرده و امکان دستیابی به فرضیه‌ها، مثالها و تمرین‌های اجرای نقش را خواهند داشت. این موارد تدوین شده به‌صورت مطالعات موردی<sup>۲</sup>، که از شرایط زندگی واقعی تهیه شده است برای ایجاد مهارت‌های تجزیه و تحلیل و بحث‌های گروهی و تشخیص حل مسائل از دیدگاه‌های برتر طراحی شده‌اند.<sup>۳</sup> این‌گونه تمرین‌ها می‌تواند مطمئناً دیدگاهی واقعی از کار و ماموریت مدیریت توسعه را به‌تصویر بکشند. از طریق این تجربیات موقت، شرکت‌کنندگان در این واحد از درس دانشگاهی می‌توانند موارد و موضوعات واقعی را عمل، احساس و ارزیابی نمایند. باید دانست که هیچ راه حل مناسب و کاملی وجود ندارد و روش‌های گوناگون می‌تواند منجر به عواقب و نتایج گوناگون گردد. در اوایل دوران مطالعه امر توسعه، داستانهای واقعی و جدی زیادی راجع به پروژه‌های توسعه شنیده شده که همگی بدون نتیجه مثبت بوده‌اند، ولی اخیراً شاهد داستانهای موفقیت‌آمیزی هستیم. واقعیت توسعه در جایی بین این واقعیت‌ها قرار دارد، چنانکه انبوه موضوعات و موارد نشان می‌دهند. از خوانندگان دعوت می‌شود برای مطالعه همواره نسبت به پاورقی‌ها و مسئله‌های واقعی توجه بیشتری داشته باشند.

این کتاب هرچند که راجع به مدیریت توسعه بحث می‌کند لیکن در مورد مدیران اجرایی و رسمی سخنی به‌میان نمی‌آورد. همچنین این کتاب ارتباطی با نیروهای غیررسمی ندارد. کتاب سعی دارد دیدگاه‌های وسیعی را از دولت و اقتصاد بین‌الملل را در مورد راه‌حلهایی توسعه و مدیریت آن در سازمانها به‌خوانندگان ارائه دهد. جا دارد که مدیریت را به‌نحوی که در این کتاب مورد استفاده قرار می‌گیرد تعریف نماییم.

توسعه، کوشش و تلاش جمعی و مدیریت آن است که، در داخل و خارج حکومت قرار می‌گیرد. مدیریت توسعه عبارت است از توانایی انجام دادن کارها که این توانایی به‌نوبه خود حاصل منابعی مانند پول، سرمایه، افراد، تخصص و مهارت و اختیار می‌باشد. توجه مدیریت

## 1. Reproductive

## 2. Cases

۳. اکثر مطالعات موردی نقل شده در کتاب از دانشکده بازرگانی دانشگاه هاروارد می‌باشد، اگرچه آنها به «مؤسسات خصوصی متمرکز داشته‌اند. دانشکده امور دولتی جان. اف. کندی دانشگاه هاروارد کاتالوگی از مطالعات موردی دولتی را نیز فراهم آورده است.

در میان سایر افراد نوعاً معطوف به کارکنان دولت، مدیریت عامل سازمانی، سرپرستان و سایر افراد می‌باشد، لیکن مدیریت توسعه به‌ندرت در اختیار یک فرد قرار می‌گیرد. برای انجام دادن کارها، می‌بایست رهبر، پیروان، زیردستان و فرمانفرمایان به‌صورت کم‌وبیش سازنده با هم تلاش کنند.

این کتاب اقدام به تشریح و ارزیابی فنون فراگرد مدیریت توسعه نموده است. این امر که مدیریت توسعه چگونه به‌وجود می‌آید، چیزی است که دربرگیرنده عواملی بیش از صرفاً پذیرش تعدادی از حقه‌های تکنیکی از بعضی از شرکتهای غربی است که فکر می‌کنند در هر جایی از دنیا می‌تواند کاربرد داشته باشد. مدیریت توسعه ذاتاً سیاسی است و این کتاب نسبت به تجزیه و تحلیل محیط‌های سیاسی و سیاست‌های سازمانی بیش از فنون تأکید و پافشاری دارد.

قبل از بیان فهرست فصول بد نیست راجع به منابع و نحوه نگارش متن، گفتگو شود. نگارش متن سعی بر این دارد که نویسنده و خواننده را در بحث وارد کند. از منابع زیادی برای تدوین این کتاب استفاده شده است که در زمینه‌های مختلفی از قبیل: اقتصاد، توسعه، تاریخ، علوم سیاسی، مدیریت دولتی، جامعه‌شناسی و نقش زنان در توسعه می‌باشد. مطالعات انجام شده از منابع دانشگاهی، کاربردی و مؤسسات گوناگون جمع‌آوری شده‌اند.

اگرچه مطالعات وسیعی نسبت به مدیریت توسعه موجود است، لیکن به‌ندرت قابل مقایسه با یکدیگر می‌باشند. به‌عنوان مثال، مطالعات مربوط به انگیزش کارکنان در رده میانی در کشورهای هندوستان و شرق آفریقا موجود است. لیکن خوانندگان باید توجه داشته باشند که این مفاهیم خاص را در همه‌جا عمومیت ندهند. چراکه هنوز تحقیقات زیادی باید در مورد مدیریت توسعه انجام شود.

جدایی و مرز خاصی بین روند کلی مطالعات توسعه و نقش زنان در امر توسعه وجود دارد. مطالعه انسانها با مثنی کردن زنان نمی‌تواند یک «روند عمومی»<sup>۱</sup> باشد مگر اینکه در مفهوم و درک توسعه تحریف ایجاد شود. با توجه به این فرض مبتنی بر عقل سلیم جنسیت همراه با نژاد، قومیت، ناحیه، طبقه اجتماعی و سایر عوامل دیگر به‌عنوان بخشی از مدیریت توسعه می‌آید. در این کتاب دو مفهوم با یکدیگر تلفیق شده است.

در این کتاب تجربیات گوناگون زنان و مردان که با مدیران و برنامه‌های توسعه داشته‌اند مد نظر نمی‌باشد، با این همه، سعی بر مخفی کردن این حقیقت که بعضی از مطالعات یا برنامه‌ها، منحصرأ روی این یا آن متمرکز گشته است ندارد.

خوانندگان از طرق گوناگون دعوت به کشف، بهره‌برداری، بحث و هضم موضوعات

مطروحه به‌طور وسیع خواهند شد.

به‌هرحال با توجه به کمبود جای کافی برای تحریر اطلاعات لازم از وجود موردهای زنده کاملاً زیاد و همکاری دسته‌جمعی شرکت‌کنندگان، حقایق زیادتری می‌تواند کسب گردد. خوانندگان را نیز به مطالعه و جواب دادن به تمرینهای متنوع که در پایان همین کتاب آمده است دعوت می‌کنیم. توجه به این‌گونه مسائل خوانندگان را قادر می‌سازد تا نسبت به بررسی و تجزیه و تحلیل مسائل ایالتها، مناطق، پروژه‌ها و برنامه‌ها به‌روشنی و سلیقه خاص خود اقدام نمایند. همچنین «فصلهای ارتباطی» همراه با روشهای کاربردی با ارزشهای متفاوت طوری طراحی شده‌اند که کاربرد تئوریه‌ها را ساده سازند. خواننده ممکنست با تضادهای اساسی مواجه شود که آیا برنامه‌ریزی از بالا به‌پایین دقیقاً با مشارکت شرکت‌کنندگان پروژه در فعالیتهای توسعه هماهنگی دارد یا خیر؟

در اینجا مروری داریم بر بخشهایی که در کتاب ملاحظه خواهید نمود. این متن به‌سه بخش تقسیم می‌شود که هر بخش با مقدمه‌ای شروع و سپس بحث اصلی آغاز می‌گردد و با خلاصه و نتیجه‌گیری به‌پایان می‌رسد. بخشها با توجه به فصلهای انتقالی از یکدیگر متمایز شده‌اند که تأکید بر روی روشها و پروسه‌ها است که خوشبختانه حرکت را از بخشی به‌بخش دیگر کتاب آسان می‌نماید. چنانچه مایل به تنظیم مجدد بخشهای کتاب باشید، این امر با توجه به محتوی بخشهای کتاب عملی و امکان‌پذیر می‌باشد. چنانچه تمایل به ترتیب مجدد بخشهای کتاب باشد، محتوی فصلها می‌توانند به‌این تغییرات کمک نمایند. اگرچه بخشهای متن اصلی که اول گنجانده شده‌اند بهترین بازده را دارد، اما برخی ممکن است ترجیح دهند که بخشهایی مانند فصلهای انتقالی در آخر کتاب آورده شود و یا اینکه بخشهای توسعه و سازمان اول آغاز گردد.

بخش اول دربرگیرنده سه فصل راجع به مفاهیم توسعه است. فصل دوم در رابطه با مفهوم توسعه، شامل تعاریف و معیارهای اندازه‌گیری می‌باشد. همچنین شامل اطلاعاتی راجع به الگوهای بین‌المللی است که همراه با اطلاعات مبسوط و قابل توجهی در مورد مؤسسات بین‌المللی در فصل هشتم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

فصل سوم معانی و مفاهیم فرهنگی و امکان کاربرد آنها را در مدیریت توسعه بررسی خواهد کرد. فصل چهارم محیط سیاسی شامل سیاست تصمیمات توسعه، سیستم‌های سیاسی که در آن تصمیمات گرفته می‌شود و میزان و حد مداخله حکومتی را بررسی و مطالعه می‌کند. در این فصل حکومت و اندازه آن مورد تعریف و بررسی قرار می‌گیرد.

فصل ارتباطی ۵ دربرگیرنده اطلاعاتی از قبیل تجزیه و تحلیل داده‌ها، برنامه‌ریزی، تدارک و تهیه پروژه می‌باشد. این اطلاعات دارای روشهای عملی متعددی است که مدیریت توسعه را راهنمایی و هدایت می‌کند.

سه فصل از بخش دوم کتاب روی سطوح متفاوت سازمانهای توسعه تمرکز یافته است.

فصل ششم، در رابطه با مؤسسات ملی شامل تشکیلات محلی و منطقه‌ای آنان برای امر توسعه است. فصل هفتم، در رابطه با مؤسسات بین‌المللی که نسبت به نحوه اجرا در سازمان بحث می‌کند. فصل هشتم، سازمانهای غیردولتی را در سطوح محلی، ایالتی، منطقه‌ای و بین‌المللی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. اگرچه بخش دوم کتاب مربوط به موضوعات و مسائل نهادی است، معهذاً، فصلهای این بخش از کتاب مسائل را وسیعتر بررسی می‌کند.

فصل نهم کتاب از نقطه نظر طرح مسائل سازمانی به سمت بهبود عملکرد و بخش توسعه حرکت می‌کند. این امر از طریق بررسی دقیق استراتژیهای تغییر: آموزش، تجدید ساختار، تغییر انگیزه‌ها و تغییر فرهنگ سازمانی انجام می‌گیرد.

بخش سوم کتاب اقدام به بررسی دو بخش توسعه از میان بخشهای متعددی که مدیران توسعه با آن سروکار دارند می‌نماید. فصل دهم امر کشاورزی را، که بسیار نزدیک به کار مردم است، کیفیت زندگی، و خود زندگی را بررسی می‌کند. فصل یازدهم اختصاص به بهداشت و سلامتی با تمرکز بر بهداشت و سلامتی جمعیت دارد.

فصل دوازدهم خطوط برجسته کتاب را با هم پیوند می‌دهد. اگرچه زبان نگارش کتاب مستقیم و صریح است ولی هدف اصلی این است که از هرگونه تحمیل طرحهای موجود به خوانندگان پرهیز شود، اعم از تعاریف توسعه، سطوح سازمانی، مناسب یا انتخاب برنامه‌ها. ضمن اینکه خوانندگان نتیجه‌گیری خاص خود را می‌کنند، می‌توانند نسبت به اینکه کدام یک از آنها با فصول پایانی تطبیق می‌کند تصمیم‌گیری نمایند.





## فصل ۲

### توسعه از دیدگاه مردم

تنها درخواست من این است که سیاست را به‌عنوان یک لغت کثیف در نظر نیاوریم، بلکه جنبه‌های سیاسی را که در هر فرآیند تغییر ذاتاً وجود دارد بشناسیم.

وینا مازومدار

وینا مازومدار<sup>۱</sup> با اظهار این کلمات، بحث را آغاز می‌کند، بحثی که رشته‌های سیاسی بافته شده در مدیریت توسعه را در خود دارد. ما بحث را با این دیدگاه آغاز می‌کنیم که چگونه زبان، مراتب آن و قدرت گویندگانش، به‌امر توسعه، جهت و شکل می‌دهند. سپس با شنیدن نظرات مردم درباره توسعه و عکس‌العمل آنها نسبت به دولت، به مطالعه مدیریت توسعه از بالا به پایین می‌پردازیم و همراه با راه‌های گوناگون مفهوم این واژه پربار، بحث را خاتمه می‌دهیم. امید است خوانندگان بتوانند با ابهام موجود در تعاریف متعدد مدیریت توسعه تا زمانی که بحث به جمع‌بندی و نتیجه‌نهایی برسد، مدارا نمایند.

#### سخنرانیها و پندارها

در شروع هر تلاش توسعه، ما اخلاقاً و ذهناً محدود به ملاحظه و در نظر گرفتن زبانی که برای توصیف و تعریف واقعیت به کار می‌رود، هستیم. زبان به همراه خود اولویت‌های هدف را می‌آورد و رابطه بین مردم را تعریف می‌کند. زبان مشترک واقعیتی خاص خود را به وجود می‌آورد که کاملاً جدای از واقعیت مادی است که برای انعکاس آن تصور می‌شود. نظریه پردازان تحلیل‌گر از مایکل فوکالت و آنتونیو گرامسی<sup>۲</sup> گرفته تا آنهایی که برای گروه‌های خارج از صحنه

1. VINAMAZUMDAR

2. MICHELFOUCAULT & ANTONIOGRAMSCI

سیاسی سخن می‌گویند اصطلاحات حاکم را مورد انتقاد قرار داده و با زبان مخالف، حقایق را مجدداً نامگذاری و برای آن اصطلاح جدید ارائه داده‌اند.

آریل دورفمن<sup>۱</sup> در یک نوشته طنزآمیز و در عین حال جدی، سبملهای معروفی را که «کشورهای پیشرفته» به دیگر کشورهای جهان صادر می‌کنند مورد انتقاد قرار داده و این امر را به عنوان «کوچک شمردن دانش»<sup>۲</sup> تلقی می‌نماید.<sup>(۲)</sup> در سال ۱۹۸۵، توسعه و تحول، بخش خاصی را در سیاست توسعه به خود اختصاص داد.<sup>(۳)</sup>

نویسندگان این نامگذاری را به عنوان شیوه‌ای تلقی کردند. برای اشاره به فرآیندی که توسط آن اهداف سیاسی مشخص شده و انسانها در آن هدف اصلی را تشکیل می‌دهند و علی‌الخصوص راهی که در آن مردم، به عنوان ابزاری از سیاست تصور می‌شوند. برای تشریح بیشتر این بحث دلایل دیگری نیز وجود دارد. از زمان جورج اورول<sup>۳</sup> تا دوران معاصر، تحلیل‌گران زیرک این امر را بررسی نموده‌اند که چگونه زبان، افکار را می‌سازد و باعث تشویق یا عدم تشویق طرح یک سری از سؤالات می‌گردد. طبقه‌بندی کلیه مردم افریقا در قالب قبایل بهره‌بری روسای خود، نه تنها یک شیوه ساده دسته‌بندی آنها از نظر اداری بوده، بلکه باعث عدم ایجاد رابطه زبان‌شناسی و برتری آن گردیده است، بدون توجه به اینکه آیا جوامع مذکور به شکل پادشاهی اداره می‌شدند و یا اینکه آزادی کامل برای کلیه گروهها و افراد وجود داشته باشد.<sup>(۴)</sup> براساس تحقیقات انجام شده از سوی کارشناسان وزارت دفاع ایالات متحده آمریکا مشخص شد که چگونه کارشناسان ترس و وحشت ناشی از کارشان را از طریق روشهای تصویری و ذهنی و غیرتهدیدکننده مرگ دسته‌جمعی و تصمیمات هسته‌ای از بین برده و خشتی نموده‌اند. زبانی که تازه‌واردها را از اظهار سؤالات محکم و الزام‌آور دور نگه می‌دارد، تا زمانی که آنها آن زبان مشترک را خوب یاد گرفته تا بتوانند به طور قطع جذب سخنرانی و ارشادات ارائه شده گردند. با این همه در خاتمه، کارول کان معتقد است که ما باید زبانی را یاد بگیریم تا قادر باشیم با آن مواجه شده و با واقعیت آن که به طور زیبایی درخشان است روبرو شویم.<sup>(۵)</sup> مشابه این امر در رابطه با زبان توسعه وجود دارد.

در میان بزرگترین و مهمترین اصطلاحات توسعه، تلاشهای انجام شده برای تقسیم جهان است. زمانی که برای اولین بار ادبیات مدرنیزه شدن و توسعه ظاهر گردید. جهان به طبقات عظیم دسته‌بندی شد مانند «توسعه نیافته»، «توسعه یافته» و بعدها کلمه «در حال توسعه» نیز گنجانده شد. برخی دیگر با یک سری عقاید انضباطی خاص، کشورها را به همین طریق به کشورهای «ستتی» و «مدرن» طبقه‌بندی کردند. در هر دو حالت، طبقه‌بندی اول براین اساس بود که مردم

باید حرکت کنند و آخری اوضاع مطلوب امور را نشان می‌داد. به هر حال مسئله اصلی این بود که «یک عالی‌ترین راه» و یا «یک پایان مطلوب» باید وجود داشته باشد. نارسایی این برچسب‌ها بزودی خود را نمایان ساخت.

به‌عنوان یک پاسخ، طبقه‌بندی جدید جهان را به سه طبقه تقسیم نمود: جهان اول، دنیای سرمایه‌داری، ملت‌های صنعتی جهان دوم، دنیای ملت‌های سوسیالیستی و جهان سوم کشورهای که به اقتصاد مختلط و سیاست خارجی غیرمتعهد معروف شده‌اند. در عمل طبقه‌بندی آخری، شامل گروهی متنوع از ملل شامل آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین که از نظر اقتصادی هم فقیر و هم ثروتمند بوده و هم متعهد و هم غیرمتعهد بودند می‌گردد. اغلب دارای میراث استعماری مشابه بوده ولیکن استعمار در عصرهای مختلف. اگرچه این طبقه‌بندی‌ها تا حدی مسئله‌آفرین است، ولی بهتر از دیگر طبقه‌بندی‌ها بوده و در این کتاب مورد استفاده قرار می‌گیرد، مگر اینکه منابع ذکر شده واژه‌های دیگری را به کار برند.

کماکان در نتیجه مذاکرات مربوط به نظم جدید اقتصاد بین‌الملل در کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد، یک طبقه‌بندی ساده‌تری مورد بحث قرار گرفت.

بحث و گفتگوی به اصطلاح شمال و جنوب که در مورد واژه‌ها و روابط اقتصادی گذشته تجارت در اقتصاد سیاسی بین‌المللی در فصل هشتم مورد بررسی قرار می‌گیرد.

شمال و جنوب یا به عبارت بهتر، فقیر و غنی جزو طبقه‌بندی‌های کلی است که ملل مختلفی را شامل می‌گردد. تعریف ملل فقیر و غنی از نظر جغرافیایی با توجه به حضور کشورهای شمالی در منطقه جنوب مانند استرالیا و نیوزلند، به خوبی توصیف‌کننده نیستند.

بانک جهانی که گزارشات سالانه توسعه آن دارای اطلاعات مفیدی است کشورهای را عمدتاً براساس تولید ناخالص ملی (GNP) برحسب درآمد سرانه تقسیم‌بندی می‌کند. در گزارش سال ۱۹۹۰ این بانک کشورهای «کم درآمد» (۴۵۴ دلار یا کمتر) و «با درآمد متوسط» (+ ۴۵۶ دلار) بیانگر کشورهای در حال توسعه بوده و کشورهای صادرکننده نفت با درآمد بالا مانند عربستان سعودی را (با درآمد ۶۲۰۰ دلار) شامل نمی‌شود. بقیه جهان شامل «کشورهای صنعتی با اقتصاد بازار» و کشورهای با اقتصاد برنامه‌ریزی متمرکز می‌شود.<sup>(۶)</sup> تولید ناخالص ملی سرانه یک ابزار مفید لیکن غیرواقعی برای اندازه‌گیری است، چرا که مثلاً توزیع درآمد مناسب اقتصادی در مبحث و بخش‌های غیررسمی نادیده گرفته شده و هزینه زندگی را به‌طور سطحی بررسی می‌کند و گویای واقعیت مسئله نمی‌باشد.<sup>(۷)</sup>

در این کتاب، تا حد امکان از منابع و مآخذ جغرافیایی استفاده خواهد شد، و روی سنت‌های مقدس و محترم مناطق تاکید خواهد شد و تجربیات منطقه‌ای، تاریخی و فرهنگی ملل و مناطق مربوطه در اقتصاد سیاسی بین‌المللی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است قبل از خاتمه این بحث، تصویر جغرافیایی به‌تنهایی می‌تواند مشکل ایجاد کند. براساس

## محل نقشه ۲/۱

آفریقا ۱۱/۶ میلیون مایل مربع  
شمال: ۱۸/۹ میلیون مایل مربع  
اتحاد شوروی ۸/۷ میلیون مایل مربع

## محل نقشه ۲/۲

جنوب: ۳۸/۶ میلیون مایل مربع

محل نقشه ۲/۳

اسکاندیناوی: ۰/۴ میلیون مایل مربع

هند: ۱/۳ میلیون مایل مربع

محل نقشه ۲/۴

اروپا: ۳/۸ میلیون مایل مربع

آمریکای جنوبی: ۶/۹ میلیون مایل مربع

محل نقشه ۲/۵

گرینلند ۰/۸ میلیون مایل مربع

چین: ۳/۷ میلیون مایل مربع

محل نقشه ۲/۶

۴۵

۴۵

تعریف، نقشه‌های جغرافیایی جهان، شکل دنیای کروی را خراب می‌کند. و یکی از این نقایص بزرگ را می‌توان در نقشه معروف به mercator یافت که کاربرد زیادی در مسافرت‌های دریایی قرون گذشته برای دریانوردان داشته است.

این نقشه توده‌های زمین نزدیک به قطب شمال و جنوب را زیادتر از واقع نشان می‌دهد و زمین‌های نزدیک به خط استوا را بیش از حد معمول و متعارف به هم نزدیک می‌کند. بنابراین کشورهایمانند مکزیک (که برحسب مایل مربع بزرگتر از آلاسکا است در نقشه کوچکتر نشان داده شده) و آفریقا و آمریکای جنوبی به ترتیب کوچکتر از شوروی و اروپا به نظر می‌رسد. و به طور کلی شمال با  $18/9$  میلیون مایل مربع بزرگتر از جنوب با مساحت  $38/6$  میلیون مایل مربع به نظر می‌رسد. نقشه معروف به Peter این نقیصه را اصلاح می‌کند.

علاوه بر طبقه‌بندیهای ذهنی یا کلامی کل جهان، واژه‌شناسی جدید در توسعه نیاز به بررسی دارد. واژه توسعه به تنهایی دارای یک تصور و ذهنیت خوش‌بینانه و پیشرفته است. ما فعلاً تا انتهای فصل از بحث توسعه خودداری می‌کنیم ولی مدیریت توسعه نیز متکی به واژه‌های سؤال‌برانگیز است. تصور و ذهنیت خاصی نیز در بعضی از نشریات و خطابه‌های اداری یافت می‌شود. در کلمات آغازین، دایرة‌المعارف روشهای مدیریت «زرادخانه» روشهای نوین مدیریت شامل صدها نوع سلاح می‌گردد.<sup>(۸)</sup> توسعه‌گرایان، اصطلاح «هدف» را برای افراد و گروههای دریافت‌کننده خدمات و یا خود فرایند مورد نظر بکار می‌برند.

آیا شخص و یا اجتماع، ابزاری است که هدف توسعه‌گرایان قرار می‌گیرد؟ با چه قیمتی؟ مطمئناً نه با اثرات سنگین و زیان‌آور! واژه «ذینفع» به طور وسیعی برای تمایز بین آنهایی که دریافت‌کننده خدمات از آژانسهای توسعه بوده به کار می‌رود، علاوه بر این معنی، این واژه بیانگر اثرات و نتایج مثبت است تا اینکه منفی باشد.

ما نمی‌توانیم فراموش کنیم که مردم پایه و اساس امر توسعه می‌باشند، نه اشیاء و ماشینها. و بدین لحاظ این مردان و زنان هستند که روابط آنها با دولتها و موسسات توسعه که به طور فزاینده‌ای به نام توسعه و انسجام ملی آنها را دربرمی‌گیرد، مورد تحقیق واقع می‌شوند.

### نگرشی کوتاه و سریع از طریق داستانها و قوم‌شناسی

اهداف و افراد ذینفع کدامند؟ متون اداری غالباً با عبارات سیاست و بوروکراسی شروع شده و پس از آن مردم یا مشارکت‌کنندگان را مطرح می‌سازد. اغلب توجه و تمرکز از بالا به پایین است به جای اینکه از پایین به بالا باشد. در این کتاب ما با مردم شروع می‌کنیم، مردمی که نهایتاً تاریخ خاص خود را می‌سازند، البته نه لزوماً تحت شرایط و اختیار خود.<sup>(۹)</sup> مردان و زنان بازیگران اصلی صحنه توسعه بوده که مدیران توسعه به‌ناچار با آنها روبرو خواهند شد. در امر اجرایی برنامه‌ها برنامه‌ریزان و مدیران اغلب راجع به مردم مورد بحث، اطلاعات کمی دارند. شاید

به لحاظ گرفتاری کاری و شغلی و یا شاید بدلیل آنکه رفتن به اطراف و حومه شهر برای آنها مشکل باشد. تعاریف مربوط به مشاغل شهری به ندرت نیاز به تماس با شهروندان دارد. در ارائه یک مثال خوب لازم است بگویم که یکی از کارشناسان این امر در کشور نپال ادعا می‌کرد «که تمام روستاهای جهان سوم مشابه یکدیگرند».<sup>(۱۰)</sup> علیرغم سفارشات مکرر برای فهم و درک فرهنگ، روندی که توسط آن این امر می‌تواند تحقق یابد، آن‌چنان که در فصل بعد مورد بررسی قرار خواهند گرفت. کاملاً پیچیده می‌باشد.

جهت مطالعه واکنش و عکس‌العمل مردم نسبت به دولتشان یا به عبارت دیگر روابط حکومت و جامعه، مطالب ذیل از نظریات مردم از طریق تحقیقات انجام شده در این زمینه ادبیات و جامعه‌شناسی تهیه شده است. تصویر طراحی شده به‌طور وسیعی گوناگون است، لیکن اغلب در شرایط دشوار نوع خاصی از مقاومت و جهش به چشم می‌خورد. نکته جالب نحوه‌ای است که دولت و مردم با یکدیگر در ارتباط بوده و با همدیگر مواجه می‌شوند.

### مأموران حکومتی و ساکنین روستاها

یک تحقیق قوم‌شناسی نسبت به مردم روستای کفا در زامبیا تمرکز بر کشاورزی و مواد خوراکی دارد، تحقیقی که با مرکزیت زندگی مردم آنجا مطابقت دارد.<sup>(۱۱)</sup> تماسهای روستاییان با کارکنان توسعه کشاورزی به صورت انتخابی و محدود است. کارکنان زیربط تعداد زارعین را سرشماری می‌کردند اما این ارقام کاملاً با اطلاعات به دست آمده از جامعه‌شناسی روستایی به‌منظور مردم‌شناسی مغایرت داشت. (ارقام رسمی: ۳۱ زارع شامل ۱۱ زن و ارقام واقعی: ۸۰ زارع و بیش از نصف آنها زن است).

باتوجه به مساحت زیاد محدوده و ناحیه تحت توسعه، به جای اینکه از مزرعه بازدید شود، کشاورزان به کار در اردوگاه توسعه دعوت می‌شدند و این گونه «خدمات» کشاورزی همراه با اجبار صورت می‌گرفت.

*«معاون جدید رئیس منطقه به مردم نزدیک شده و با گفتن جملاتی مانند شما باید به جلسه بروید، مردم را به انجام خدمات کشاورزی وادار می‌کرد. معاون جدید می‌گفت: آنهایی که انتخاب شده‌اند باید بروند، در غیراین صورت اسم آنها یادداشت و تحویل رئیس شده و محکوم به پرداخت جریمه به دلیل عدم همکاری می‌شوند.»*

تعداد سه نفر از مردم اعزام شدند لیکن گفته شد تعداد زیادتری مورد نیاز می‌باشد، بدین لحاظ برای اعزام چند نفر نیروی دیگر مراجعت نمودند. مردم می‌گفتند که این کار درستی نیست که مردم را با زور و اجبار به کار فرستاد.

استراتژیهای مبتنی بر پرهیز از قبول ریسک بخش عمده‌ای از «اقتصاد اخلاقی روستاییان»



را تشکیل می‌دهد.<sup>(۱۲)</sup> براساس گزارش آ.ا.ج. تانی<sup>۱</sup> درحالیکه ساکنین روستا در خط فقر زندگی را سپری می‌کنند، بدین معنی که انگار یک نفر به‌طور دائمی تا گردن در آب ایستاده است و حتی یک موج کوچک می‌تواند این مرد را غرق نماید، مالیاتهای مقطوع براساس نفقات خانواده واقعاً سرسام‌آور و بدون توجه به توانایی پرداخت آن بر آنان تحمیل می‌شود.

همچنان که مردم غرق در بورکراسی می‌شوند، ماشین تکنوکرات‌ها در رابطه با کنترل و جمع‌آوری مالیات از طریق عوامل محلی خود بی‌رحم‌تر می‌شود. در زمانهای گذشته، اکثریت مردان می‌توانستند از طریق روشهای عدم انعکاس کامل میزان داراییهای خود را از مالیات معاف نمایند، اما اکنون مؤسسات مالی و تمیزی این آزادی را از بین برده‌اند. فرهنگ عمومی مردم در قالب ترانه‌های محلی بیانگر انزجار مردم در رابطه با روشهای حریصانه و فاسد جمع‌آوری مالیات در ویتنام مستعمره می‌باشد:

«ماموران مالیات همه‌جا را می‌گردند، در خانه و حتی در آشپزخانه. آنها همه سبدها را از کوچک و بزرگ برمی‌دارند. تمام بطریها را خالی می‌کنند از کوچک و بزرگ و از آنهایی که حتی گاو میش آبی یا گله ندارند، داس و کاردهای کهنه می‌دزدند.»  
یا ترانه دیگر:

«آه ای بچه‌های عزیز من، این ترانه را به‌خاطر بیاورید که می‌گوید:

آنهایی که در شب دزدی می‌کنند راهزن می‌باشند. و آنهایی که در روز دزدی و چپاول می‌کنند ماموران دولت هستند.»

عباراتی به‌شرح بالا صرفاً مربوط به یک دوره تاریخی گذشته و دور نمی‌باشد. کشور زئیر فعلی، در رابطه با شهروندان خود به‌عنوان یک رژیم غارتگر معرفی و مشخص شده است. به‌طوری که تجاری که کالا و مواد غذایی را به بازارهای دور از شهر حمل می‌کردند مشمول سه نوع مالیات می‌شدند. مردم مایلند بدانند که مالیاتهای وصول شده به‌چه مصرفی خواهند رسید. چه پروژه‌هایی از محل این مالیات تامین مالی می‌گردند و آنها با این منابع چه می‌کنند. سرانجام زنان برای حذف مالیاتها با هم بسیج شدند.<sup>(۱۳)</sup> در کشور زئیر و هر جای دیگری در جهان، روستاییان غالباً سعی دارند خود را از پایتخت و مسائل آن دور نگهدارند. در امریکای مرکزی شهروندان که دارای یک حکومت متشکل از نظامیان است، «حکومت نقش یک غارتگر» را برای مردم دارد.<sup>(۱۴)</sup>

حتی در حکومتهای طرفدار روستاییان، مردم برای به‌دست آوردن مزایا و منافع بیشتر به‌نام آزادی و خودمختاری از آن استفاده می‌کنند. و چنین موردی در نیکاراگوئه به‌لحاظ ضعف ساندنیستها مصداق داشت. براساس نوشته اسکات.<sup>۲</sup> «مقاومت روزمره کشاورزان و روستاییان»

به این امر هیچگونه توجیهی نداشت که آیا ماشین حکومتی توسط بیگانگان و خارجیان کنترل می‌شود یا خیر، مانند کشور مصر.<sup>(۱۵)</sup> حکومت در کار و زندگی کشاورزان روستایی دخالت می‌کند. کشاورزانی که سعی دارند دنبال منافع خود باشند اغلب با سیاستهای دولت باجگیر موافق نمی‌باشند و سعی به کنترل سرنوشت خود از طریق خرابکاری داریم اما آرام مانند تقلب و جعل اسناد دارند. البته همیشه هم در این کار موفق نمی‌گردند. هرچند که پاسخها و عکس‌العمل مسئولین دولت همیشه یکسان نبوده و متفاوت است، که این امر بستگی به ضعف و قوت سیاست آنها دارد، و اغلب ماموران آنها به دلیل پرهیز از هزینه سنگین اجرای قانون و خفقان شریک جرم می‌باشند.

### خدمات دولتی و کارمندان

تجربیات مردم در رابطه با حکومت مرکزی به لحاظ اینکه مردم به صورت انتخابی از خدمات، امکانات آموزشی و بهداشتی دولت بهره می‌جویند، متفاوت می‌باشد. در یک تحقیق به عمل آمده از سوی موسسه مدیریت دولتی هندوستان مشخص شد که میزان دانش و تجربه شهروندان با روستاییان و ارزیابی هریک از ادارات دولتی با هم متفاوت می‌باشد. از تعداد ۷۰۰ نفر مرد انتخاب شده برای تحقیق، حدود ۴۷٪ از سیستم حمل و نقل دهلی شکایت داشته و ناراضی بودند، و ۶۰٪ از خدمات پلیس ناراضی بودند و ۲۰٪ از اوضاع و وضع بهداشت و بهبود و توسعه جامعه شکایت داشتند. تنها اداره مطلوب هندوستان، اداره پست بود که درصد ناراضی آن فقط ۶٪ بود. این پاسخها انسان را به یاد داستانهای نارایان<sup>۱</sup> در «روزهای مالگودی»<sup>۲</sup> (جنوب هندوستان) می‌اندازد.<sup>(۱۶)</sup> در یکی از کتابهای داستان یک پستی را می‌گوید که به لحاظ سنوات زیاد خدمت، و دوستی که با اکثر ساکنین شهری ناحیه مربوطه خود داشت، نامه‌ها را خیلی دیر به آنها تحویل می‌داد. و در داستانی دیگر، شان و منزلت بالای یک پلیس کم‌اهمیت نشان داده می‌شود.<sup>(۱۷)</sup>

خدمات پزشکی و درمانی همیشه به عنوان یکی از بارزترین و ارزشمندترین خدمات به حساب می‌آید مانند واکسیناسیون، سم‌پاشی ضد مالاریا، خدمات کلینیکی و بیمارستانی و امثالهم. برخورد مردم با دولت در رابطه با این گونه خدمات کماکان سرد و محافظه کارانه است تا اینکه رابطه موثری وجود داشته باشد. براساس مطالعه انجام شده از ساکنین آندز<sup>۳</sup> در کشور پرو مشخص شد که خدمات بیمارستانی و زایشگاهی بدون سعی در کاهش تجربیات مرگ‌آور برای مادران باردار در بیمارستانها، می‌تواند وحشتناک باشد.<sup>(۱۸)</sup> و براساس اظهار یک شهروند مادران حتی بچه نهم خود را در منزل به دنیا می‌آوردند.

«مسئولین بیمارستان حتی یک ملافه برای پوشاندن خود به شما نمی دهند و از شما مواظبت نمی کنند. حتماً اگر شما در خون خود فروغلطید آنها ملافه ها را عوض نمی کنند، چیزی برای خوردن به شما نمی دهند و پرستاران اوقات خود را در اطاعتی دیگر به حرف زدن و غیبت کردن می گذرانند. اگر دکتر به سراغ شما بیاید بدون معاینه کردن می باشد و فقط با پرستاران کار دارند و کارشان را از طریق آنها انجام می دهند.»

تا آنجا که به بهداشت خانواده مربوط می شود، برنامه ریزی برای معالجات و خدمات پزشکی شروع می شود، تا معالجات واقعی ادامه می یابد از یک طرف روستاییان مودب شمال هندوستان کارکنان بهداری را فریب می دادند، حتی اگر برای موافقت آنها، مجبور باشند تمام اتاقها را با بسته های قرص که به طور جالبی روی هم انباشته شده است تزیین نمایند.<sup>(۱۹)</sup> دیزی<sup>۱</sup> در کتاب نقاش تابلوها، به عنوان کارمند برنامه ریزی و تنظیم خانواده، فردی حرفه ای و کاملاً متعهد را که فداکاریش از میزان نیاز خانوادگی و شخصی تجاوز می کند معرفی می گردد.<sup>(۲۰)</sup>

عثمان<sup>۲</sup> سمن یک تراژدی راجع به یک شهروند بی سواد سنگالی می نویسد که یک حواله پول از یکی از بستگان خود در فرانسه دریافت می کند ولی بعداً به خاطر وجود بوروکراسی بسیار پیچیده حواله را به یک نفر که مامور مذاکره (واسطه) بین بخش اداری به تجاری بود باخت. این بحث و گفتگو را بین یک ارباب رجوع و یک کارمند اداره پست در نظر بگیرید که مسئول تهیه و صدور کارت شناسایی است (قابل صدور فقط در زمانی که گواهی تولد وجود ندارد، برای تاریخ تولدی که در مورد آن اطمینان نداشت):

«آنها هر دو به یکدیگر نگاه کردند. ارباب رجوع آقای زنگ فکر کرد دارد تحقیر می شود و نگاه تحقیر شده را در چشمهای مامور اداره پست مشاهده می کرد. سپس با عرق شرم و حقارت بیرون آمد، درد شدیدی در تمام وجود خود احساس می کرد. اما چیزی نگفت و سپس این جمله معروف شهروندان داکار را به یاد آورد که می گوید: هرگز یک کارمند اداره را عصبانی و اذیت نکن زیرا که وی دارای قدرت زیادی است.»<sup>(۲۱)</sup>

مصر هم سهم خود را در ارائه داستانهای بوروکراتها ایفاء نموده است، از جاه طلبی های کورکورانه آنها تا عدالت احمقانه در میان انبوه مقررات دست و پاگیر اداری.<sup>(۲۲)</sup>

### «حمایت» حکومتی

در زندگی روستایی هندوستان، مردم برای قبول ریسک و تقسیم کار فقط به وابستگان و نزدیکان فامیلی خود اتکاء دارند و دولت در این زمینه نقشی ندارد و خیلی محتاطانه با دولت برخورد می شود.

«آنها به دنیای خارج اعتماد نمی‌کنند، و به یکدیگر مظنون هستند. زندگی آنها تحت فشار و ترس واقع شده است. آنها از مامورین وصول اجاره می‌ترسند. از افراد پلیس می‌ترسند، و از هرکسی که قصد مسلط شدن بر آنها را داشته باشند می‌ترسند، و نیز از طلبکاران خود.»<sup>(۲۳)</sup>

لیکن دولت‌ها بعضی اوقات خود را موافق با اکثریت جامعه نشان می‌دهند تا طرفدار واقعی تاجران و سرمایه‌داران عمده. در این مورد می‌توان محکوم نمودن سوءاستفاده‌های فیزیکی یا مالی سرمایه‌داران را مثال زد.

به هر حال مردم از نحوه تفاوت شیوه طرفداری و حمایت از گروه‌های خاص نژادی و قومی در جامعه با اطلاع هستند. در داستانها می‌خوانیم که بوئرها<sup>۱</sup>، آفریقایی‌ها را تهدید می‌کردند و حیوانات و زمین و مزارع آنها را می‌گرفتند و شعارشان این بود که «در رابطه با قانون سفیدپوستان باید عاقل بود.» مرد فقیر در مانده در رابطه با عدم تقبل بدهی خود به ماکوم تعداد ۲۰ کیسه از ۳۳۰ کیسه ذرت خود را تحویل داد. و در این رابطه یک قاضی وابسته به دواستان مبلغ مسیحی در لستو<sup>۲</sup> موضوع را به دادگاه محلی برای رسیدگی احاله کرد. دادستان به نفع آقای ماکوم رای داد اما از ترس خشم کشاورزان مجبور به فرار از محل زندگی خود شد.<sup>(۲۴)</sup>

بعضی از مردم حتی سعی در اعمال قانون در حد روزنامه و کتاب را ندارند. خانم ربکا کالیندیل<sup>۳</sup> تانزانیایی در رابطه با تجربیات خود از روابط زناشویی، «بردگی زنان» و «استعمار مردان» را مورد بحث قرار می‌دهد. وی از تجاوز فیزیکی حتی مرگ و قتل بحث می‌کند و زمانی که سؤال می‌شود که چرا به دادگاه شکایت نمی‌کنید، او پاسخ می‌دهد چرا به دادگاه شکایت کنم؟ آیا رئیس دادگاه یک زن است؟ شما می‌خواهید شکایت من را به یک مرد بکنید؟ نهایتاً مارجوری موبیلنی<sup>۴</sup> نتیجه می‌گیرد که این خانم هیچگونه اعتقادی در رابطه با سیستم‌های دادگاه ندارد.<sup>(۲۵)</sup> با وجود این در جای دیگری از تانزانیا، گروه دیگری از زنان موسوم به یوماجا که قصد تأسیس یک فروشگاه برای کسب درآمد در رقابت با تنها دکاندار مرد در آن شهر را داشتند موضوع را برای اظهار نظر به بالاترین سطح حزب ارجاع دادند. حزب با دادن رأی به نفع آنان سازگاری با ایدئولوژی رسمی را نشان داد.<sup>(۲۶)</sup>

ساختار و ایدئولوژی سیاسی می‌تواند در کار و زندگی آنها موثر باشند. و حتی می‌توانند در بعضی از ایالتها اقدام به تأمین یک پوشش ایمنی کامل نمایند.

مصاحبه‌های انجام شده با گروهی از کشاورزان روستایی در دهکده‌های شمال چین بیانگر تضاد شدید بین جامعه‌ای است که در دوران انقلاب گذشته از طریق جنگ داخلی و شرایط تجاری و بازرگانی نابرابر به وجود آمده است. دورانهای گذشته شاهد فروش اطفال، قحطی و بدبختی بود که جای خود را به کار دسته‌جمعی، ثبات و حداقل تأمین در زمینه آموزش و

1. Boers

2. Lesotho

3. Rebeka Kalindile

4. Marjorie Mbilinyi

بهداشت داد.<sup>(۲۷)</sup> حکومت‌هایی مانند حکومت چین، مرزی را برای دخالت در امور زندگی شخصی مردم باقی نگذاشته بود. تا دهه قبل با توجه به اصلاحات اقتصادی انجام شده در چین، حکومت‌های مقتدر در تصمیمات تولیدی مردم دخالت مستقیم داشتند. با این همه عدم همکاری مردم باعث محدود کردن دخالت حکومت شد. آیا اصلاحات کشاورزی منطقی براساس عملکرد غلط و ناصحیح اقتصادی بنا شده بودند، تلاشی که برای حل مسائل و مشکلات اجرایی با رسیدن به هر دو هدف، آیا فقط این بود که چند خانوار تعهد و ضمانتنامه داشتن فقط یک فرزند را امضاء کرده‌اند.<sup>(۲۸)</sup>

در جایی دیگر، سؤالاتی مثبت به‌حمایت از حکومت مطرح می‌گردد: چرا و برای چه کسانی؟

در کشور پرو، اگر بازرگانان غیررسمی و عادی بخواهند قانوناً تجارت و کسب و کار کنند دچار مشکلات پیچیده‌ای می‌شوند. براساس اظهار موسسه دمکراسی و آزادی برای اخذ جواز کسب، جهت افتتاح و تامین یک کیوسک و دکه خیابانی نیاز به نسبت‌های آقای کافاسیک را دارد: ۴۵ روز زمان نیاز دارد و مبلغ ۹۵۰/۵۶ دلار هزینه (معادل ۱۵ برابر حداقل درآمد ماهیانه)<sup>(۲۹)</sup> در نتیجه یک بخش اقتصادی غیررسمی عظیم به‌وجود آمد که خارج از اختیارات رسمی و اداری شکوفا شده شکل می‌گرفت. براساس مطالعات مردم‌شناسی نسبت به بازرگانان پرو مشخص شد که مرزهای طولانی کار با درآمد کم، ناشی از وجود بحران در اقتصاد سیاسی بین‌المللی کشور پرو می‌باشد. سالهای تورم، بدهی ملی و زنان فروشنده سطح پایین و ساعات کار هفتگی زیاد باعث گردیده که سطح زندگی تنزل پیدا کند.<sup>(۳۰)</sup>

بدون بهره‌جویی یا استفاده از یک تحقیق ریشه‌ای دامنه‌دار یا سکونت در سایر مکانها، تحقیق عمیق در مردم‌شناسی، به تاریخ زندگی مردم و افسانه‌ها و اهداف و مقاصد مهمی نخواهیم رسید. صدای مردم مطابق آنچه که در بالا ذکر شد، منعکس‌کننده تجربیات مردم با دولت است، تجربیاتی که بیانگر واکنشهای خوب و بد و فریاد بلند و دورافتاده قولهای دولت است. با کمال تعجب مردم شکاک هستند، ارزشی که کاملاً جدای از خصوصیات و ویژگیهای سنتی آنها است. توسعه در دست و اختیار مردم است. برای مردمی که تصمیم می‌گیرند و کارهایی می‌کنند که ممکن است با طراحی دولت مطابقت داشته یا نداشته باشد. باین همه اینها مواردی نیست که معمولاً توسعه را تعریف و تشریح می‌کنند و به‌خاطر این مسائل است که ما از این به بعد به آن می‌پردازیم.

### توسعه: دیدگاه‌های تاریخی و معاصر

در طول قرون گذشته، مردم جهان به‌طرف یک اقتصاد جهانی وسیعتر کشیده شده‌اند که از ویژگیهای آن تجارتی شدن زمین و کارگر می‌باشد. در ناسیونالیسم مشخصاً وضع و قوانین

مالیاتی عمدتاً به منظور کمک به تداوم ناسیونالیسم می‌باشد. نشر و گسترش سرمایه‌داری وابسته به اقتصاد جهان، فرصتهای بزرگی را برای برخی از مردم ایجاد کرده اما برای برخی دیگر فایده‌این نداشت. احتمالاً رایج‌ترین برداشت مردم نسبت به توسعه، تجارتی شدن فزاینده و وسیع می‌باشد.

به همراه تجارت، روابط اقتصادی مزایای مهمی را فرض می‌کند. توجیه بانک جهانی برای برنامه‌های بهداشت متکی به اثرات کارآیی تغذیه و بهداشت بهتر، عاقلانه به نظر نمی‌رسد: در میان کارگران نیشکر در گواتمالا، کارآیی همراه با تغذیه بهتر افزایش می‌یابد. کارآیی و بازدهی کارگران در اندونزی که برای ۲ ماه افزایش حقوق گرفتند بین ۱۵٪ تا ۲۵٪ افزایش نشان داده<sup>(۳۱)</sup> به فرض اینکه بازدهی افزایش نمی‌یافت. آیا تغذیه و بهداشت و سلامتی به‌تنهایی می‌توانست محرک توسعه باشد.

تجارت مانند توسعه و هر تعریف دیگری، باعث تسریع عوامل اندازه‌گیری برای مقایسه و سنجش می‌گردد. در میان متداولترین شاخصها، شاخص اقتصادی در سطوح ملی و بین‌المللی می‌باشد مانند: تولید ناخالص ملی، تغییرات آن در طول زمان و سهم آن برای هر فرد از جامعه، لیکن GNP و GNP سرانه نسبت به توزیع ثروت بر مبنای گروهها و طبقات جامعه در اصالت و به کیفیت زندگی موثر نبوده و بی‌تاثیر است. شاخص دیگر، توجه به صادرات محصولات را دارد که قابل تدوین شدن و اندازه‌گیری می‌باشد که در مقابل وجه نقد به فروش می‌رسند.

## دیدگاههای تاریخی

در مکزیک، معاملات زمین در قرن نوزدهم منجر به یک تمرکز شدید مالکیت شده و کشور به سمت تولید محصولات صادراتی حرکت کرد. در ظرف سه سال، از سال ۱۸۷۷ تا سال ۱۸۸۰، صادرات قهوه به میزان ۵۵٪ افزایش نشان داد: وانیل به میزان ۵۸٪ و ... ۸۰٪ لیکن در دهه متعاقب آن، قهوه افزایشی معادل ۱۳۸٪، توتون ۳۹۸٪ و هنگوین<sup>۱</sup> ۱۳۸٪ به دنبال داشت. در ضمن، قدرت خرید کارگران کشاورزی به میزان ۲۰٪ تا ۳۰٪ ضمن رشد منفی در تولید سرانه محصولات کاهش یافت. نتیجه نهایی تغییرات در کشاورزی این بود که مصرف اکثریت مردم مکزیک کاهش یافته درحالیکه صادرات توسط اقلیتی افزایش داشته است.<sup>(۳۲)</sup> آیا این مفهوم توسعه است؟

در این نوع توسعه، سرمایه‌ای که برای رفاه حال مردم مفید است توسط افراد یا ایالاتی که این خدمات را ارائه می‌دهند جذب نمی‌گردد ارقام مرگ و میر کودکان، عمر مفید، مرگ و میر مادران باردار و میزان آموزش همگانی می‌تواند بیانگر وضعیت توسعه مکزیک از زمان انقلاب

سال ۱۹۱۰ باشد.

مشابه چنین وضعی را می‌توان برای اکثریت کشورهای موجود در دنیا تصور نمود. اگرچه سیاستهای تعدیل و اصلاح ساختاری سالهای ۱۹۸۰ باعث کاهش نرخ توسعه در بعضی موارد شده است. در ضمن، تغییرات عمده و بارز در محیط اطراف مردم باعث رشد ارزشهای مردمی اعتماد به نفس و وحدت با یکدیگر گردیده است. به گفته آقای گاستاواستوا،<sup>۱</sup> «اگر در مکزیک زندگی می‌کنی، یا ثروتمند هستی و یا فقیر و این بدان معناست که پدیده‌ای، به نام توسعه وجود ندارد.»<sup>(۳۳)</sup>

### یک بررسی اجمالی آماری

امر توسعه با توجه به دیدگاههای گوناگون، مثبت و یا منفی به نظر می‌رسد. مطمئناً هیچ نکته مثبتی در رابطه با شکافهای بزرگ و حتی ناپسند در ابعاد قابل اندازه‌گیری اقتصاد و استانداردهای زندگی وجود ندارد. جدول شماره ۱-۲ شاخصهای اساسی و عمده توسعه را برحسب درآمد سرانه برای کشورهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر از افراد فقیر، ثروتمند، پرجمعیت و با درآمد متوسط نشان می‌دهد. علاوه بر اختلاف درآمد از ۱۰۰ دلار تا ۲۷/۵۰۰ دلار باید توجه کرد که درآمد سرانه در طول یک دهه برای بعضی از کشورها تنزل یافته است. نرخ بی‌سوادی از ۷۵٪ (۸۹٪ زنان)، تا کمتر از ۵٪ نوسان دارد. البته نرخ درآمد سرانه پایین‌تر باعث افزایش بی‌سوادی جوامع نمی‌گردد. میزان عرضه کالری از سوءتغذیه شروع و تا یک متوسط نسبی کالری ادامه می‌یابد، با توجه به اینکه کالری روزانه عادی معادل ۲۱۰۰ کالری برای هر فرد می‌باشد. نرخ زاد و ولد به صورت قابل ملاحظه‌ای تغییر می‌کند، همچنانکه نرخ مرگ و میر نوزادان زندگی توده عظیمی از انسانها را تلف می‌کند. ارقام و آمار ارائه شده توسط یونیسف نشان می‌دهد که روزانه به دلیل عوارض و بیماریهای قابل پیش‌گیری و درمان، تعداد ۴۰,۰۰۰ کودک جان خود را از دست می‌دهند.<sup>(۳۴)</sup>

شاخص دقیقتری از توسعه را آمار و ارقام داخل کشور بیان می‌کند. مشهورترین این شاخصها عبارتند از: توزیع درآمد توسط دهک‌ها، سطح دانش و سواد، انتظار زندگی برحسب جنسیت، مرگ و میر نوزادان برحسب نژاد و قومیت. از نظر مردم‌شناسان، مرگ و میر بالای زنان در برخی از کشورهای آسیای جنوبی وجود دارد، و این موارد از سوء تغذیه پسران و دختران شروع و تا ساختارهای اجتماعی که زندگی و زنده ماندن را برای زنان بیوه طاقت‌فرسا می‌سازد ختم می‌گردد.<sup>(۳۵)</sup> نرخ مرگ و میر نوزادان و کودکان در آفریقای جنوبی بین ۱۲۴-۹۶ در هزار نفر برای سیاه‌پوستان آفریقایی و ۱۶ نفر برای سفیدپوستان نوسان دارد.<sup>(۳۶)</sup>

جدول ۲-۱ - شاخص‌های عمده توسعه

نام کشورها	GNP سرانه	بی‌سوادی بزرگسالان	مصرف کالری	نرخ باروری	نرخ مرگ و میر نوزادان
	٪ زنان	٪ کل	روزانه/سرانه	کل زنان	هر هزار نوزاد متولد شده
<b>فقیر:</b>					
موزامبیک	* ۱۰۰ دلار	۷۸	۶۲	۱۵۹۵	۶/۳
اتیوپی	* ۱۲۰	—	۳۸	۱۷۴۹	۷/۵
چاد	۱۶۰	۸۹	۷۵	۱۷۱۷	۵/۹
تانزانیا	* ۱۶۰	(۳۰)	(۲۲)	۲۱۹۲	۶/۷
بنگلادش	۱۷۰	۷۸	۶۷	۱۹۲۷	۵/۵
<b>پر جمعیت ترین:</b>					
چین	۳۳۰	۴۵	۳۱	۲۶۳۰	۲/۴
هند	۳۴۰	۷۱	۵۷	۲۲۳۸	۴/۲
<b>متوسط:</b>					
تایلند	۱۰۰۰	۱۲	۹	۲۳۳۱	۲/۵
بوتسوانا	۱۰۱۰	۳۱	۲۹	۲۲۰۱	۵/۱
کامرون	۱۰۱۰	۵۵	۴۴	۲۰۲۸	۶/۵
جامائیکا	۱۰۷۰	(۵۵)	(۵۷)	۲۰۵۸	۲/۶
اکوادور	* ۱۱۲۰	۲۰	۱۸	۲۵۴۲	۴/۲
<b>ثروتمند: سال ۱۹۸۰</b>					
سوئد	۱۹,۳۰۰	کمتر از ۵ درصد		۳۰۶۴	۲/۵
ایالات متحده	۱۹,۸۴۰	"		۳۶۴۵	۱/۹
نروژ	۱۹,۹۹۰	"		۳۲۲۳	۱/۸
ژاپن	۲۱,۰۲۰	"		۲۸۶۴	۱/۷
سوئیس	۲۷,۵۰۰	"		۳۴۳۷	۱/۶

ماخذ: گزارش توسعه جهانی، بانک جهانی، واشنگتن DC، سال ۱۹۹۰، ۱۲۱ کشور با یک میلیون و بیش از؟ جمعیت با توجه به تولید ناخالص ملی سرانه، تمام ارقام مربوط به سال ۱۹۸۸ می‌باشد. به جز آمار بی‌سوادی سال (۱۹۸۵)، عرضه کالری سال (۱۹۸۶). «زنان... یک بررسی جهانی»، روت سیوارد<sup>۱</sup>، اولویت‌های جهانی، واشنگتن سال ۱۹۸۵، برای نرخ بی‌سوادی مردان و زنان سال ۱۹۸۶ (جامائیکا و تانزانیا) و برای مقایسه تولید ناخالص ملی سرانه سال ۱۹۸۰.



## نقایص آماری

باید گفت که دست‌اندرکاران امر توسعه نه فقط در مسائل اقتصادی مشکل دارند بلکه در رابطه با اندازه‌گیری تغییرات نیز دچار مسئله و مشکل می‌باشند.

بدین معنا که اگر چیزی قابل شمارش نباشد؛ نمی‌تواند شاخص قرار گیرد.

آریل دورفمن تاکید بیش از حد نسبت به کمیت در زمانی که کیفیت مهم است را مطرح کرده و مورد سؤال قرار می‌دهد.

«پیشرفت واقعی وقتی وجود دارد که مردم احساس کنند از انسانیت بیشتری برخوردار شده‌اند. چگونه می‌توان این امر را اندازه‌گیری کرد. چگونه می‌توان میزان شخصیت افراد را که برای خود قایلند تعیین و اندازه‌گیری کرد؟ چگونه می‌توان از بین رفتن دلسردی و بی‌تفاوتی را اندازه‌گیری و در قالب کمیت بیان نمود؟ با چه ابزاری می‌توان هویت باز یافته شخصی را ارزشیابی کرد، قدرتی که اکنون آنها بدان اشراف پیدا کرده و به واسطه آن قادر به تعیین اهداف و علایق خود بدون تحمیل عقیده از طرف دیگران می‌باشند. با چه نمودارهایی می‌توان منحنی آگاهی اقتصادی، وحدت گروهی، اعتماد به نفس، و ضریب هوشی مردم را ترسیم و اندازه‌گیری نمود؟»<sup>(۳۷)</sup>

تاکنون از معادله قابل سنجش توسعه حق برخوردار از منابع و نعمتهای طبیعی ناگفته مانده است. گزارش گروبرانت‌لند<sup>۱</sup> از آینده مشترک انسانهای جهان، نشان می‌دهد که چگونه چرا حفظ و حراست منابع موجود، به شیوه‌ای که توانایی نسلهای آینده را برای تامین نیازهای خود خنثی نسازد الزامی و ضروری است. توسعه‌های وحشتناک عبارتند از: افزایش بیابان‌ها، از بین رفتن جنگل‌ها، افزایش دما و حرارت کره زمین، بیماریهای ناشی از آلودگی هوا و محیط زیست و انبوه زیادی از ضایعات و فاضلاب‌های صنعتی (بعضی اوقات ضایعات سمی). اخیراً به‌جای کلمه پناهندگان سیاسی و اقتصادی، به‌تازگی یک واژه جدید وارد بازار شده که «پناهندگان محیط زیست» نام گرفته است.<sup>(۳۸)</sup>

می‌توان از طریق شناسائی مردم و زبان آنها، پی‌به‌ابعاد ارزشی برد که در امر توسعه به‌سادگی قابل اندازه‌گیری نمی‌باشد. معنی «فقیر» چیست؟ در بخشی از کشور آفریقا، فقر به معنی عدم وجود دوست و خویشاوند می‌باشد.<sup>(۳۹)</sup> در برخی از کشورهای آسیای دجلوئی و احوالپرسی از یک فرد تنها. آب در بخشی از مناطق آسیای آنقدر با ارزش است که برای آمدن باران مردم مراسم شکرگزاری برپا می‌کنند.<sup>(۴۰)</sup>

میزان زیاد تخلفات و تجاوزات داخلی بین مردم با یکدیگر مطمئناً سؤالاتی را در رابطه با امر «توسعه» به‌میان آورده و مطرح می‌سازد.<sup>(۴۱)</sup> آیا مردم کشورهای «توسعه‌یافته» قادر به انتقال عواطف و علایق و مسائل انسانی به‌فرامرزهای ملی خود می‌باشند؟

## تعاریف توسعه

باتوجه به اینکه این فصل از کتاب در شرف اتمام است، از بین تعاریف زیاد توسعه، اکتفا به ۷ تعریف می‌کنیم. هم‌چنین در برنامه‌های ملی، انسان می‌تواند تعاریف توسعه را تبیین نماید، اعم از اینکه این تعاریف به‌طور صریح یا ضمنی بکار رفته باشد. اگرچه تعریف‌کنندگان توسعه در این برنامه‌ها شامل طیفی از کارشناسان خارجی تا کارمندان ارشد داخلی هستند، لیکن تا چه حد نظریات مردم عادی در آن لحاظ شده باشد امر جداگانه‌ای است. تعاریف مربوطه، یا اقدام به تعیین اهداف کرده و یا به توسعه ختم می‌شوند. لیکن برخی از این تعاریف دربرگیرنده پروسه یا ابزار لازم برای رسیدن به توسعه می‌باشند. اگر توسعه در اختیار ملت باشد، موضوعات و مباحث پروسه و فرایند توسعه احساس می‌شود. چرا که نظریات و تصمیمات مردم ممکن است از مرزهای اصولی و آکادمیک اهداف تعریف شده توسعه تجاوز کرده و به‌انحراف کشیده شود.

براساس نظر محبوب‌الحق<sup>۱</sup> در یک گزارش برنامه توسعه سازمان ملل متحد در رابطه با اوضاع شرایط انسانی می‌گوید:

«توسعه فرآیندی است برای وسعت بخشیدن به انتخابها و فرصتهای مردم.»<sup>(۴۲)</sup>

برطبق نظر جان لوئیز<sup>۲</sup>، عضو شورای توسعه بین‌المللی که در رابطه با هدف مستمر و مداوم بیان می‌دارد:<sup>(۴۳)</sup>

رشد اقتصادی، نوعی از تساوی بین فردی بخصوص شامل، کاهش یا از بین بردن فقر در پایین‌ترین حد مقیاس توزیع درآمد، و خوداتکایی ملی از طریق پرداخت برای وسایل رفیع نیازهای وارداتی از طریق صادرات و یا دسترسی به تسهیلات بانکی و مالی تجاری. از دیدگاه گیتاسن و کارن گراون<sup>۳</sup> نویسندگان مجله‌دان در مورد توسعه: «ما خواهان جهانی هستیم که در آن نابرابری طبقات، نژاد و قوم در تمام کشورها از بین برود و در روابط بین ملل، جایی که رفع نیازهای اساسی از حقوق اولیه بوده، فقر و کلیه اشکال تجاوز از بین برود، جایی که منابع وسیع به‌کار رفته در تولید ابزار و وسایل نابودکننده جای خود را به راههای کاهش ظلم و ستم داخلی و خارجی بدهد. جایی که کلیه نهادها و سازمانها از فرایندهای مشارکت دموکراتیک استقبال نمایند و جایی که زنان نیز در تصمیم‌گیریها و تعیین اولویتها سهیم باشند.»<sup>(۴۴)</sup>

برطبق تعریف به‌عمل آمده از سوی پال استریتین و شهید جاوید در مورد<sup>۴</sup> «نیازهای اساسی انسان»، که زمانی سیاست رسمی سازمانهای بین‌المللی متعدد برای توسعه بود: «هدف از توسعه افزایش حداقل سطح زندگی توده‌های مردم فقیر در اسرع وقت ممکن و تأمین فرصتهای مناسب برای به‌ثمر رسانیدن تواناییهای بالقوه آنها می‌باشد.»<sup>(۴۵)</sup>

1. Mahbub Ulhaq

2. John Lewis

3. Gitasen & Varen Grown

4. Paul Streeten & Shahid Javid

تعریف لوئیزیجی. وایت<sup>۱</sup> در تعریف برنامه که روش دیگری را مطرح می‌سازد: «یک برنامه توسعه عبارت است از برنامه‌ای که به‌نحوی طراحی شده باشد که؛ اولاً حامل اهداف توسعه ملی باشد، ثانیاً بتواند تحول را در جامعه برای افزایش ظرفیت سازمانی و تولیدی آن وارد نماید. و ثالثاً کیفیت سطح زندگی مردم جامعه را با بهبود اوضاع اقتصادی و رفاه حال مردم فقیر بهبود بخشد.» (۴۶)

و در کتاب سیاست و قدرت نوشته فرانسویس مور و راشل شورمن<sup>۲</sup> می‌خوانیم: «توانایی نسبی مردم برای شرکت در تصمیماتی که زندگی و سرنوشت آنها را تعیین می‌کند، از تصمیمات گرفته شده در سطح خانواده تا در سطح بین‌المللی.» (۴۷)

و از دیدگاه یک رهبر مردمی، بعد از تعارض با سازمان توسعه دولتی برای توسعه رودخانه سنگال در سازمان‌دهی آنها داریم: «منظور شما از سازمان دادن چیست؟ چهارصد نفر از مردم در یک شهر با هم کار کنند، این برای شما یک سازمان را تشکیل می‌دهد؟ چیزی که من آن را توسعه نام می‌گذارم آن است که: شهروندان و کشاورزان آزاد و مستقل بدون مسئله‌ای در کنار هم به کار کردن مشغول باشند.» (۴۸)

### برداشتهای نهایی نسبت به مدیریت توسعه

در این فصل از کتاب به‌طریق گوناگون زبان توسعه را بررسی کردیم، با اصطلاحاتی که می‌تواند واقعیت‌های قدرت را نمایان سازد، با نظریات مردم که در شکل و قالب مردم‌شناسی، تحقیقات و ادبیات مربوطه مطرح گردیده و تعاریفی همراه با دیدگاهها و مشکلاتی در زمینه اندازه‌گیری توسعه. سؤال این است که مدیریت توسعه در کجا قرار دارد؟

آنهایی که اقدام به‌تعریف و اجرای توسعه می‌کنند هم در جامعه و هم در دولت وجود دارند. مدیریت توسعه در حکومت، انسان را به‌طرف بحث و مناظره موجود بین اصلاح‌گران و تغییرطلبان ساختاری می‌کشاند. اصلاح‌گران به‌دنبال منقلب کردن حکومت از طریق کاهش یا توسعه واژه‌های گوناگون بوده تا اینکه وضع موجود را عوض نمایند. حکومتها حداقل برای تمام عمر ما با ما هستند. صرف‌نظر از نوع حکومت بزرگی یا کوچکی، قوی یا ضعیف بودن، دموکراتیک یا استبدادی. بخشی از اثربخشی حکومتها بستگی به‌توانمندیهای مدیریتی، و توان اجرای امور را دارد. این «امور» را چه کسی و چگونه و چه تعداد از اقشار جامعه تعریف و تعیین می‌کند؟ ثروتمندان؟ تولیدکنندگان عمده؟ مردان به‌تنهایی؟ زنان و مردان؟ هریک از افراد جامعه؟ و یا گروهها؟

مدیریت توسعه در جامعه ما را به‌طرف سازمانهای اجتماعی و روابط آنها با حکومت

1. Louise G.White

2. Frances Moore Lappe & Rachel Schurman

کشانده و سوق می‌دهد. در این جا، نیز اثربخشی بستگی به توانمندی مدیریتی آنها دارد. اگر سازمانها اهداف خود را از حد جامعه یا کشور توسعه دهند، اثربخشی آنها هم‌چنین بستگی به دانش آنها در رابطه با قدرت و توانایی کارکردن با حکومت را دارد.

فصلهای بعدی به بررسی و تجزیه و تحلیل مفاهیم سیاسی و فرهنگی مدیریت توسعه می‌پردازد. صرف‌نظر از اینکه دیدگاه برتر از داخل حکومت یا خارج آن باشد، تحلیل و روشهای پس از آن در جهت مدیریت توسعه موثر و مفید خواهد بود.

### تکالیف و تمرین‌های گوناگون

۱- کشوری را که مورد علاقه شماست انتخاب کرده و شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی آن را توضیح دهید.

۲- کشور خودتان را در محدوده منطقه خود و یا مناطق دیگر با استفاده از آمارهای سازمان ملل متحد، بانک جهانی و یا منابع آماری منطقه‌ای مقایسه نمایید.

۳- سعی کنید برنامه‌های توسعه ملی را برای کشورتان تعیین کنید. تعریف و مفهوم صریح و ضمنی توسعه را، استخراج کنید.

آیا استراتژیهای برنامه با این تعاریف انطباق دارد؟ هم‌چنین برنامه‌ها را در طول زمان با هم مقایسه کنید.

## فصل ۳

### ابعاد فرهنگی توسعه

«مشکلات وزیر توسعه و امور  
 زنان به مراتب بیش از مشکلات  
 و مسائل دوران جنگ است»

خانم جویس موجورو<sup>۱</sup> چریک با سابقه نهضت ملی گرایان به عنوان وزیر امور توسعه و تعاون و امور زنان برگزیده شده بود. زمانی که وی جمله بالا را اظهار داشت به منازعات بوروکراتیک در جریان اشاره می کرد که بخشی از آن ریشه در مبانی فرهنگی داشت.<sup>(۱)</sup> اما کدام فرهنگ؟ یک، دو یا کلیه عوامل مشروحه ذیل: فرهنگ زیمبابوه؟ سنت های فرهنگی بریتانیایی در ادارات زیمبابوه؟ فرهنگ های شونا و نیبل؟ فرهنگ مردان؟ فرهنگ سازمانی وزارتخانه یا سایر فرهنگ سازمانی وزارتخانه های طرف معامله؟ سیاستمداران، اقتصاددانان، دانشمندان علوم اجتماعی، یا اقتصاددانان داخلی؟

درک و فهم فرهنگ نقطه شروع یادگیری معنی و مفهوم توسعه می باشد، ارزشهایی که رفتار مردم را هدایت کرده و نیز رفتار مدیران و اداره کنندگان را تحت تاثیر قرار می دهد. فرد می تواند تکذیب کند که مردم کل جهان دارای ارزشها و عقاید مشترک و یکسان نمی باشند. تفاوت میان مردم به واسطه تصمیماتی است که رهبران آنها اتخاذ می کنند، سازمان به وجود آورنده منطقی است که مردم را به رفتار خاصی وادارد.

تفاوت های فرهنگی خود را در بسیاری از برنامه های توسعه نشان می دهد، این تفاوتها از زمان طرح و مفروضات طرح پروژه شروع و تا زمان انتقال تکنولوژی و مدیریت ادامه می یابد. به نظر یک اقتصاددان، یک جوجه سرمایه دار (اگرچه کلیه افراد «عاقل» جوجه سرمایه دار

1. Joyce Mujuru

2. SHONA & NDEBELE

می‌باشند)، علاقمند به فروش زیاد با کمترین هزینه برای هر واحد می‌باشد. برای مثال، پاسخ تاجری را در نظر بگیرید که پیشنهاد خرید ظروف برنجی در مقیاس بالا به‌وی شده است: برای این امر که فروش در این حجم به‌سادگی امکان ندارد، قیمت بیشتری را از مشتری مطالبه می‌کند. یا زوجی را در نظر بگیرید که از لوازم جلوگیری از بارداری به‌لحاظ ارتباطش با مسائل اخلاقی و ارزشی پرهیز می‌کنند. یا کارمندان را در نظر بگیرید که چگونه به‌بهترین نحوی با قدرت مدیریت گلاویز می‌شوند، چه درگیری رویارو در برخی مؤسسات و چه از طریق مقررات و روشهای اداری در مؤسسات دیگر.<sup>(۲)</sup>

فرهنگ از نظر مردم گوناگون معانی متفاوتی دارد. مردم‌شناسان تکیه بر عقاید، ارزشها و سمبل‌هایی که مردم را به هم نزدیک می‌کند دارند. شناسایی منبع این الگوها یک کار بسیار حساس و مشکل است. آیا فرهنگ منبعث از مفاهیم و مسائل اقتصادی و محیطی است، به‌طوری که مردم خود را با تغییر اوضاع و احوال تطبیق دهند؟ آیا فرهنگ توسط یک فرد برگزیده و خاصی در وجود انسانها وارد می‌شود؟

باید دانست که اگرچه قادر به حل و فصل این مسائل نمی‌باشیم. لیکن می‌توانیم پیچیدگی شناسایی ارزشهای فرهنگی، شاخص تغییرات داخلی آن و درک پویائی تغییرات آنها را ارج گذاریم.

اگر مدیران فرض کنند که هیچ یک از فرهنگها استاد نمی‌باشند به‌استقبال پذیرفتن خطر القای نظرات و عقاید خود به مردم برای پذیرش شرایط و اوضاع و احوال جدید رفته‌اند. بحرانها باعث حرکت و تغییر اکثر موضوعات غیرمشخص می‌شود. در فرهنگهایی که عفت یا امنیت تماس فیزیکی در آن فرهنگ تاکید می‌شود. مردم نسبت به پوستره‌های تبلیغاتی خاصی که برای مبارزه با انتشار و همه‌گیر شدن بیماری ایدز می‌شود واکنش نشان می‌دهند. با این همه پوستره‌های شکل ۱-۳ سمبلها و موضوعات متفاوتی را نشان می‌دهد که در رابطه با پرهیز از ایدز می‌باشد.

گرت هافستید<sup>۱</sup>، نظریه‌پرداز سازمانی، فرهنگ را به‌صورت قابل استفاده در مدیریت توسعه بدین شکل توصیف می‌کند: «برنامه‌ریزی ذهنی و فکری دسته‌جمعی مردم در یک محیط خاص»<sup>(۳)</sup>، تا چه سطحی می‌توان اثرات فرهنگ را بر پروژه‌های توسعه و اداره آن شناسایی کرد؟ فرهنگ در چه نقطه‌ای یک کلیشه و یا یک سنت خواهد شد؟ پنج سطح فرهنگی در این فصل مورد بررسی واقع خواهد شد که از فرهنگ ملی شروع می‌شود.

محل شکل

شکل ۳-۱

## فرهنگ ملی

فرهنگ غالباً به سطح آگاهیهای ملی هر کشور اطلاق می‌شود، مردم هر کشور به مرور زمان به طور دلخواه یا از طریق اجبار و زور، اطراف سرزمین خود را مرز کشیده‌اند. مردم به تدریج در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، ساختار فرهنگی و غیره به‌علاقه مشترکی دست‌یافته‌اند و در بعضی اوقات زبان ملی آنها باعث ایجاد یک هویت مشترک گردیده. حتی حکومتهایی که اکنون دارای وحدت زبان می‌باشند، سالها طول کشید تا بتوانند یک همبستگی را ایجاد کنند، نمونه بارز آن را می‌توان کشور فرانسه نام برد.<sup>(۴)</sup> به‌رحال در برخی از مقاطع تاریخی، هویت‌های ملی ساختارهای غیرواقعی و مصنوعی یک کشور می‌باشند.

عقاید و اعتقادات مشترک مذهبی غالباً مردم یک ملت را پیوند داده و به هم نزدیک می‌کند. برخی از تحلیل‌گران اقدام به‌شناسایی تعداد ۹ گروه مذهبی نموده که از کنفوسیوس و کاتولیک شروع شده و به‌اسلام خاتمه می‌یابد.<sup>(۵)</sup> اعتقادات مذهبی می‌تواند رویه‌های اداری مشخصی را تحت تاثیر قرار دهد. به‌طورکلی ابزار رسیدن به‌هدف در محیط‌های غیرمذهبی دارای اهمیت کمتری نسبت به‌اهداف می‌باشند در جایی که در محیط‌های مذهبی ابزار رسیدن به‌هدف به‌اندازه خود اهداف مهم می‌باشند، ارزشهای کارایی و مادی در فضای غیرمذهبی زبردست ارزشهای معنوی و آن دنیایی در فرهنگهای مذهبی قرار دارد و درواقع ارزشهای مادی نسبت به‌اهداف معنوی از ارزش کمتری برخوردار است.<sup>(۶)</sup>

## دیدگاههای نظری یا تئوریک

آیا فرهنگ ملی باعث توسعه و رشد روابط بوروکراتیک می‌شود؟ برداشت ما از شبکه سازمانی می‌تواند به‌شکل ساختاری باشد که در آن مردم با وظایف مشخص، خصوصیات انسانی معین، با فرهنگهای متفاوت در ارتباط با یکدیگر می‌باشند. آیا بوروکراسی در تمام دنیا یکسان عمر می‌کند؟ یا اینکه تحت تاثیر عواملی مانند ارزشهای ملی، سببها و عقاید هر کشور قرار دارد. طرفداران ماکس وبر احتمالاً بر این عقیده بودند و کماکان در ژاپن نیز چنین عمل می‌شود ولی در امریکا کاربردی ندارد.<sup>(۷)</sup>

بوروکراسی در ایالات متحده امریکا برای افراد جامعه به‌شکل تقسیم کار، وظایف مشخص، اختیارات تفویض شده و برگشت مسئولیت نهایی به‌کارمندان عالی‌رتبه به‌تصویر کشیده می‌شود. از طرف دیگر در ژاپن تصمیم‌گیری به‌شکل شورایی بوده و بسیار وقت‌گیر است. روش و سبک ژاپنی با روش مونت آمریکایی تطابق ندارد. با این همه مردان ژاپنی تقریباً به‌طور خاصی از این سبک و روش استفاده می‌کنند، روشهای مدیریت که زمانی محدود به‌تئوری بود اکنون با تئوری ژاپنیها ادغام شده است.<sup>(۸)</sup>

این مقایسه‌ها امر تجدیدنظر در انتقال اصول مدیریت علمی را به‌جهان در حال توسعه



تسریع می‌بخشند. آقای گابینو مندوزا<sup>۱</sup> می‌پرسد که آیا فرهنگ آسیایی باید اقدام به توسعه و شکوفایی به‌شیوه خود نماید یا اینکه فرهنگ تحمیل شده از راه استعمار را فقط توسعه دهد.<sup>(۹)</sup> زمانی که تغییرات پذیرفته شده قانونی گشت، آن زمان تحلیل‌گران باید در رابطه با این سؤال که آیا تئوریهای ساخته شده در غرب برای کل جهان مناسب است یا نه وقت خود را صرف کنند. تئوری سازمان در غرب پذیرفته شده است، اما نامگذاری آن به این شکل برای این تئوری مناسب نمی‌باشد، در این رابطه هیچگونه آمار و اطلاعات دقیقی نسبت به این تئوریها بدون وجود تعارض وجود ندارند. اخیراً این تفاوتها و اختلافها به‌طور موقت از طریق تئوری احتمالات مدیریت حل و فصل شده است. این تئوری مسئله رفتار سازمانی را براساس خصوصیات داخلی و خارجی توضیح می‌دهد. به‌منظور حل مسائل سازمانی، مدیریت استراتژیک نیازمند آن است که مجریان مسائل را تشخیص داده و راه حل آن را در محدوده خود آن دریابند. که این روش و نگرش خاص همراه با ابزارهای تحلیلی از تئوری سازمان شکل می‌گیرد.

موسی کیگوندو<sup>۲</sup> و همکارانش اقدام به بررسی طیف کاربری تئوری غربی در کشورهای در حال توسعه نموده‌اند، و از طریق بررسی تعداد ۹۴ مقاله مدیریت دولتی و خصوصی آنها توانستند به یک تناسب محکم بین تئوری سنتی و قراردادی و مطالعات تکنولوژیکی و وظایف داخلی سازمان دست یابند. لیکن درخصوص ایجاد یک رابطه مناسب بین روابط سازمانی و محیط اطراف سازمان از موفقیت خاصی برخوردار نشدند.<sup>(۱۰)</sup> بنابراین بگذارید زبان استنباطی مطالعات سازمانی را به کار ببریم و برای تغییرات در معانی مختلف مفاهیم، رفتارها و ارتباط آنها در جهان اطراف آماده شویم.

### برخی تذکرات

جان موریس<sup>۳</sup> منتقد عالیقدر و علاقمند، در رابطه با نظریه انتقال<sup>۴</sup> تئوریک خاطر نشان می‌کند که «نظامهای ملی برای چندین دهه تابع سیستم اداری انگلیس، فرانسه و آلمان بود. و برخی از بزرگترین موانع مدیریت ناشی از سنت‌های اداری است که اصالتاً منبعث از شهرها و پایتخت‌های خود این کشورها می‌باشند.»<sup>(۱۱)</sup>

نسبت دادن کلیه توضیحات و توصیفات صرفاً به فرهنگ ملتها کاری اشتباه‌آمیز است، زیرا که نیمه‌کاره به‌سوءاستفاده و تحریف می‌مربوط می‌شود. متفکران عمده علوم سیاسی و مردم‌شناسی، زمانی فرهنگ و شخصیت ملی را به‌عنوان کلیدی برای پی بردن به تغییرات و

1. Gabino Mendoza

2. Moses Kigundu

3. Jon Moris

تضادهای ملی تلقی می‌کردند.

مطالعات خام و کلی که پیرامون حکومت مستبدانه شوروی و اوضاع نابسامان و بی‌ثبات کشور برمه صورت پذیرفته، بیانگر روشها و رویه‌های شدید و سخت‌گیرانه‌ای است که معمولاً در مورد تربیت یک کودک بکار می‌رود.<sup>(۱۲)</sup> عدم توجه کافی به فرهنگ باعث نادیده گرفتن اقتصاد ملی می‌گردد. متفکران توسعه اغلب در مورد چنین روشها و تفسیرهایی اتفاق نظر دارند.

تا دهه‌های اخیر، بعضی از دست‌اندرکاران غربی در پی این سؤال بودند که آیا امکان تطابق فرهنگ آسیایی با سرمایه‌داری صنعتی وجود دارد یا خیر. سری‌ناواسان<sup>۱</sup> ماموریتی به یک اقتصاددان برجسته به نام لرد بائر<sup>۲</sup> برای بررسی کلیه کشورهای جهان می‌دهد. وی هندوستان و چین را از نظر انرژی و منابع طبیعی، و صنعتی بودن مقایسه می‌کند. به گزارش یکی از کارشناسان استرالیایی به دولت ژاپن در سال ۱۹۷۵ «کارگران و مردم کشور خود را نژاد راضی و خشنود و راحت برای ۶ ساعت کار در روز توصیف می‌کند. که این عادات مردم یک میراث ملی بوده که غیرقابل تغییر است.»<sup>(۱۳)</sup>

اظهارات فوق مضحک و نژادپرستانه به نظر می‌رسد. ملت‌هایی که زمانی از نظر فرهنگی تحقیر شده بودند هم‌اکنون به عنوان یک ملت پیشرفته و توسعه یافته از نظر فرهنگی مطرح هستند. به قول اکیوموریتا<sup>۳</sup>، و آمریکاییها فقط ده دقیقه قبل از انجام یک معامله بازرگانی به سودآوری آن فکر می‌کنند. در حالیکه در جامعه ژاپنی ده سال قبل از انجام یک معامله تجاری نسبت به سودآوری آن برنامه‌ریزی می‌نمایند. سپس می‌پرسد، آیا با توجه به این مسئله آمریکاییها قادر به رقابت با ژاپنیها هستند؟<sup>(۱۴)</sup>

هافستید روش فراملیتی کاملاً متفاوتی را برای درک فرهنگ، مورد استفاده قرار می‌دهد، که بر چهار بعد متغیر از درجه کم تا زیاد تغییر می‌کند.<sup>(۱۵)</sup> او معتقد است که جامعه برخوردار از درجه بالای «فاصله قدرت» این حقیقت را که قدرت در مؤسسات و سازمانها به‌طور نامساوی باید تقسیم شود می‌پذیرد.

جامعه برخوردار از درجه بالای «اجتناب از ریسک» در شرایط عدم اطمینان و مبهم احساس ناامنی و تهدید می‌کند.

«فردگرایی - جمع‌گرایی» به عنوان ابعاد هنجاری از مسئولیت فرد در برابر خانواده تا مسئولیت اجتماعی که در آن افراد میان «درون گروه» و «خارج از گروه» تفاوت قائل می‌شوند نوسان دارد. آنها از افراد درون گروه (بستگان، قبیله، سازمانها) انتظار دارند که از آنها حمایت و مراقبت نماید و در مقابل آنها احساس می‌کنند که باید وفاداری کامل به آن داشته باشند.

«مردانگی - زنانگی<sup>۱</sup> اشاره به «میزانی دارد که ارزشهای مسلط در جامعه» مردانه می باشد - یعنی جاه طلبی، جمع آوری مال و پول، و نداشتن دغدغه خاطر دیگران، کیفیت زندگی یا مردم<sup>۲</sup>.

اگرچه تحقیق هافستید در زمینه مدیریت دولتی نبوده است، لیکن نمونه مورد انتخاب وی بسیار وسیع و بزرگ بود: تعداد ۱۶,۰۰۰ پرسشنامه در کلیه سطوح سازمانی از یک شرکت تحول پیکر چندملیتی در ۴۰ کشور تهیه گردید. کشورهای با فاصله قدرت زیاد و اجتناب از ریسک قوی، شامل مکزیک، ژاپن و فرانسه می گردد. کشورهای با فاصله قدرت کم که مدافع اصالت فرد هستند شامل کشورهای هلند، دانمارک و ایالات متحده می شود. در بعد مرکزیت کشورهای اسکاندیناوی از درجه پایینی برخوردارند، درحالیکه کشورهای اتریش و ژاپن از درجه بالایی برخوردار می باشند. یک مدیر توسعه با طبقه بندی ها چه کاری می تواند انجام دهد؟ فرض کنید یک پزشک اقدام به ایجاد یک درمانگاه پزشکی در یک کشور برخوردار از درجه بالای فاصله قدرت و مرکزیت در امریکای لاتین می کند. درمانگاه وی از مشکل روحیه کارکنان رنج می برد. یک پرستار جدید استخدام در درمانگاه شروع به کار می کند. وی از یک استراتژی ساختار گروهی با ریسک بالا و توزیع قدرت افقی برای احیا در روحیه کارکنان در جهت هدف درمانگاه، و تغییر رویه های آن و ارائه خدمات با کیفیت بالا استفاده می کند.<sup>(۱۶)</sup>

آیا طبقه بندی هافستید وجود چنین احتمالاتی را نادیده می گیرد.

پرواضح است که اطلاق فرهنگ ملی همواره دارای چنین مشکلاتی است و به این مفهوم نیست که سیستم و نظام سیاسی ملی نامربوط است. به طوری که در فصل بعدی توضیح کافی داده خواهد شد. لیکن نظامهای سیاسی دربرگیرنده گروههای فرهنگی مرتبط با امر توسعه نیز می باشند.

## فرهنگ قومی و طبقاتی

چه خوب و چه بد به قدرت مرزهای ملی یک کشور همگام با مرزهای یک گروه قومی خاص یکی می باشند و همیشه این دو مرز با یکدیگر متفاوت است. برای مدیران دولتی توسعه، این امر دارای ارتباط دوطرفه می باشد، تعارض فرهنگی درون بوروکراسی همانند تعارض بین مأموران دولتی و مردمی که در ارتباط با آنها می باشند.

گروههای قومی و فرهنگی به صورت کلی یا جزئی با هم ترکیب شده و ملت ها را به وجود آورده اند. ملت ها با این ارزشها و اعتقادات خاص خود به دنبال تحکیم مواضع در محدوده شهر و

### 1. MASCULINITY-FEMINITY

۲. برای مطالعه بیشتر به مقاله زیر مراجعه شود: دکتر محمدزاده، عباس «آیا تئوریهای غربی انگیزش، سازمان، و رهبری جهان شمولند؟ فصلنامه اقتصاد و مدیریت شماره ۱۳، ۱۳۷۱.

یا کشور خود می‌باشند، تا اینکه به‌دنبال جدایی و عدم وحدت فاصله جغرافیایی می‌تواند اقتصاد سیاسی مشخص آنها را تحکیم بخشیده و آنها را از دیگر گروه‌های احتمالاً مسلط، نزدیک به پایتخت محفوظ و دور نگهدارد.

درمقابل، گروه‌های قومی که دارای اصالت و ریشه در مرکز شهر یا پایتخت هستند، در رابطه با مسائل صنعتی، اقتصاد تجاری و... دارای بصیرت و بینش بهتری می‌باشند. تحت اقتدار استعمار این گروه‌های فرهنگی از جمله افرادی بودند که فشار حکومت خارجی را تحمل کرده و همچنین هرگونه امکانات و فرصت‌هایی را که به‌آنها در یک وضعیت رقابتی در عرصه سیاسی همراه با شاخص مادی وارد می‌گردید، ازبین می‌بردند. درحالت عدم وجود انسجام فرهنگی، این اختلافات و تمایزات را می‌توان به‌صورت فرهنگی که زندگی شهری را از زندگی روستایی جدا می‌سازد مورد بررسی و تحلیل قرار داد.

تفاوت‌های تاریخی در میان گروه‌ها موجب طرح سؤالات پیچیده و سخت برای مدیران توسعه می‌گردد. آیا این مدیران باید ترجیحات و معایب نهادی شده در توزیع مناصب خدمات دولتی و مزایای عمومی را تحکیم نمایند؟

این امر ممکن است از نظر اقتصادی در کوتاه‌مدت منطقی باشد و یا اینکه آنها را در حاشیه قرار دهند.

مزایا و رفاه نسبی سبک زندگی شهری ممکن است مدیران را از واقعیت‌های زندگی روستایی دور نگه دارد.

مطالعه کلاسیک یک برنامه تنظیم خانواده که با شکست مواجه گردیده بیانگر نه‌تنها وجود شکاف و اختلاف زیاد بین تفسیرکنندگان شکست طرح در روستای شمال هندوستان و طراحان دانشگاه هاروارد می‌باشد، بلکه همچنین اختلاف بین روستاییان و مدیران در منطقه پایتخت می‌باشد که شکست را «به‌نادیده گرفتن روستاییان» بدون توجه به‌منطق اشتیاق به‌داشتن بچه زیاد نسبت می‌داد.

جوهر لعل نهرو روح و ماهیت خدمات عمومی هندوستان<sup>۱</sup> را در اینکه بتواند نظم نوینی را پس از استقلال ایجاد نماید مورد سؤال قرار داد. مردم هندوستان نام این اداره را تغییر دادند ولی این اداره کماکان به‌نام قبلی خود پافشاری کرد. چرا؟ برای آن سو برامنیان<sup>۲</sup> سیستم استخدام مبتنی بر طبقه و نژاد در مراحل اولیه خود بود. علاوه بر آن، وارثین بعدی سیستم دارای یک نظام استعماری جایگزینی و فرایند شکل‌گیری بودند. در جایی دیگر، استخدام براساس طبقه و نژاد با هم مخلوط شد تا نقش‌های «ما در برابر آنها» در روابط ملت و دولت را که در ساختار به‌سختی نهادی شده بود مردم را از حرکت صعودی باز داشته بود تقویت شود.

نتیجه اینکه در بیشتر ملت‌های جدید یک مدیریت دولتی حاکم گردید که تحت این سیستم، تصمیم‌گیران و کارمندان مانند «خارجیان» بودند که در سرزمین متعلق به خود با داشتن منافع خودی که سعی در حفظ آن می‌نمودند زندگی می‌کردند. فعالیت‌های انجام شده در رابطه با به حرکت درآوردن مدیران، اجتماعی نمودن شهروندان در جهت یک فرهنگ سیاسی. ملی یا برابر نمودن فرصت‌ها یا عدم موفقیت در براندازی موانع طبقاتی و فرهنگی موجود بین گروه‌های جامعه. پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌ها در مناطق حتی با اضافه شدن مشاوران و مدیران کشورهای خارجی که چمدانی پر از ارزش‌های فرهنگی و طبقاتی خود را به میان می‌آورند بیشتر شده است.

### موارد کاربردی در امر توسعه

باید دانست سال‌هاست که تاکید نسبت به زیر ساختار فیزیکی و توسعه صنعتی توجه مدیران را از عوامل فرهنگی حاکم بر طراحی پروژه‌ها و اجراء آن بازداشته است. ساختار فیزیکی به‌عنوان مشکل فنی طرح، تضمین تجزیه و تحلیل اقتصادی، زمان‌بندی مناسب و رویه‌های مالی معتبر به حساب می‌آید. با شروع توسعه منابع انسانی و برنامه‌ریزی نیازهای اولیه و اساسی آینده، عدم تطابق بین فرهنگ اداره‌کنندگان جامعه و خدمتگزاران ذریط کماکان وجود دارد.<sup>(۱۷)</sup> اما مسئله صرفاً عدم تطابق فرهنگی نبوده و همانطوری که توضیح خواهیم داد، اهداف پروژه‌ها به‌اجرا درنیامدند. مردم از خدمات بهره نرفتند، فرصتها از دست رفت و تلاشها و اقدامات توسعه برای یک گروه از مردم که لیاقت آن را نداشتند به کار گرفته شد. بدون توجه به قوانین سنتی حاکم بر کنترل، تخصیص و استفاده از زمین، اصلاحات اراضی به‌سختی می‌تواند ادامه یابد. پروژه‌های کشاورزی زمانی که برای مردان برنامه‌ریزی شد که کار زنان را که از آن تنفر داشتند انجام دهند با شکست مواجه گردید. (فصل ۱۱). عدم درک صحیح از مسائل فرهنگی باعث شد که برنامه‌های توسعه موفق نبوده و مواجه با شکست گردد.

زمانی که دست‌اندرکاران توسعه تشخیص دهند که پدیده فرهنگی می‌بایست در محاسبات توسعه به حساب گرفته شود، آن زمان حرکت به سوی این خواهد بود که مکانیزم‌هایی را تهیه کنند که مشخص نماید چه موقع و چگونه و توسط چه اشخاصی این امر باید صورت گیرد. تا ۲۰ سال قبل فرهنگ به‌عنوان یک مشکل و مانع لاینحل تلقی می‌گردید تا اینکه به‌عنوان یک دارایی ملی که بتوان به کمک آن برنامه‌ریزی، و سایر امور اجرایی را حل نمود. مجله فصلی بقای فرهنگی<sup>۱</sup> مجله‌ای است که عنوان آن انسان را به‌یاد خطراتی که متوجه حیات گروه‌ها می‌شود می‌اندازد.

برخی از موسسات سعی کردند با مسئله فرهنگ از طریق عوامل اجتماعی در اقدامات توسعه توسط مشاوران خارجی، کارشناسان داخلی، نظریات شرکت‌کنندگان یا آرشیو اطلاعات برخوردار نمایند. کافی است که انسان ارزیابیهای ساده و کلیشه‌وار از فرهنگ ملی، همانگونه که در بالا ذکر شد را به‌یاد بیاورد، تا اینکه بتواند از روشهای قدیمی و سنتی در بکارگیری فرهنگ امر مدیریت توسعه محتاطانه استفاده نماید.

گلین کوچرین<sup>۱</sup>، اقدام به تهیه معیارهایی برای چشم‌انداز فرهنگی در مدیریت توسعه به شرح زیر کرده است:

- شناسایی گروهها و امکان نشان دادن آنها روی «نقشه اجتماعی»

- توصیف سازمان اجتماعی طبیعی.

- ارزیابی اهمیت نظام‌های ارزشی پروژه و طرح.

- توصیف نوع و عملکرد ثروت که مردم آن را انباشته و پس‌انداز می‌کنند.

- ایجاد الگوهای حرکت‌آفرین برای شرکت‌کنندگان در امر پروژه‌ها.

- ارزیابی اوضاع و احوال مردم فقیر، همراه با شناسایی عوامل موثر بر فقر.<sup>(۱۸)</sup>

در دهه سالهای ۱۹۷۰، آژانس‌های بین‌المللی سعی بر اجرا و اعمال عقاید شبیه به این مواد در طراحی پروژه پیچیده خود داشتند.<sup>(۱۹)</sup> آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده تجزیه و تحلیل اجتماعی را برای اجرای پروژه‌ها لازم دانست و مشاوران متخصص در امر مردم‌شناسی را جهت کار و همکاری با گروهی از تکنسینها مانند اقتصاددانان و مهندسين به‌استخدام درآوردند. در واقع مردم‌شناسی به‌تنهایی نمی‌تواند دارای آنچنان نقش تعیین‌کننده‌ای باشد. زیرا توجه به موضوع فرهنگی حداقل مستلزم دلایل اقتصادی و سیاست خارجی برای گزارش فرایند و پروسه پروژه می‌باشد

علاوه بر ابعاد فرهنگی پروژه‌های توسعه، پروژه‌های فرهنگی آنچه را که هم اکنون فاقد آن می‌باشند ارزیابی کنند. گزارشی از پروژه‌های انجام شده در ۶ کشور توسعه یافته توسط آریل دورفمن حاکی از آن است که اهمیت گسترده‌ای به‌تئاتر بچه‌های خیابانی و هنرهای عامیانه داده می‌شود. دورفمن می‌گوید فرهنگ به‌عنوان شیوه‌ای برای زندگی می‌تواند مترادف هنر، رقص، موسیقی و قصه‌های عامیانه و رایج باشد. وی در رابطه با تمیز دادن نخبگان از عوام، اشخاصی که هنر را می‌آفرینند و آنهایی که توزیع کننده و استفاده کننده از هنر می‌باشند بسیار دقیق است. پروژه‌های فرهنگی سرمایه‌گذاریهایی برای احترام به‌هویت خودی است. اما شما نمی‌توانید فرهنگ را بخورید. سؤال اصلی این است که آیا سرمایه‌گذاری فرهنگی باید قبل، همزمان یا بعد از سرمایه‌گذاری در امر غذا، مسکن و بهداشت صورت گیرد.<sup>(۲۰)</sup>

## هشدارهای قابل توجه

بادرنظرگرفتن انتشار کتاب مردم‌شناسی، این سؤال مطرح می‌شود که صاحب‌نظران و سخنوران فرهنگی کدامند و چه منافع مادی می‌تواند عکس‌العمل آنها را در مقابل ماموران دولتی و سایرین، رهبری و راهنمایی کرده باشد. در کتاب **آفرینش و پیدایش آداب و رسوم**<sup>۲۱</sup>، ارزشهای ذهنی و انعطاف‌پذیری فرهنگ توسط مولفین فرهنگ تعریف شده است.<sup>(۲۱)</sup> ماموران ایالات تحت استعمار انگلیس در آفریقا تلاش می‌کردند تا بتوانند اصول قانون مبتنی بر عرف را از میان مجموعه‌ای از سیستم‌های قانونی موجود تدوین نمایند. بنابراین برای اجرای این امر آنها متوسل به ریش سفیدان شدند، زیرا این طبقه از افراد مجموعه‌ای از طرز تفکر سنتی و مورد دلخواه دادگاه‌های محلی را که می‌بایست بعداً تشکیل شوند را دارا بودند. اگرچه نظم موجود به‌طور قابل توجهی نسبت به دوران پیش از استعمار اصلاح و تعدیل شده بود. ولی این ریش سفیدان می‌توانستند از این به‌اصطلاح قوانین سنتی برای حفظ منافع مادی ملت خود و برقراری مجدد کنترل‌های مربوط به زن و مرد در شرایط تغییر و تحول فاحش استفاده نمایند.<sup>(۲۲)</sup>

باید دقت شود که حتی مصاحبه‌های حضوری باید معتبر باشد زیرا صاحب‌نظران اغلب حتی مقتدرانه الگوهای ثابتی را برای مثلاً ازدواج توصیف می‌کنند. فقط در شرایط مشاهده و یا مصاحبه گسترده در مورد رویه زناشویی، دست‌اندرکاران قادر به این می‌باشند که آیا قوانین و ایده‌آل‌ها واقعی می‌باشند یا نه. گفته می‌شود در میان اقوام آفریقایی چوا در زامبیا مردان، زنان خود را در مقابل پرداخت پول به دست می‌آورند و عقیده دارند که زنها جزء املاک آنها به حساب آمده و اختیار هرکاری را نسبت به آنها دارند. سکونت طولانی مدت در روستا مشخص گردید که آمار طلاق بی‌ثباتی خانوادگی و زناشویی بسیار بالا است.<sup>(۲۳)</sup> هرچند یکبار امر ازدواج صورت می‌پذیرد؟ در کامرون بیش از یک‌سوم مردان مخالف ازدواج هستند.<sup>(۲۴)</sup> برنامه‌ریزان عمدتاً از مردان راجع به قوانین و مقررات زمین سؤال می‌کنند که به نوبه خود این امر باعث شده است که حق و حقوق زنان در جریان اصلاحات ارضی پایمال شود.<sup>(۲۵)</sup>

**آداب و رسوم** و سنتها نه فقط قابل انعطاف نیستند بلکه حداقل مرزی هستند برای شناسایی گروه‌های قومی که می‌توانند اساساً به‌مرور زمان و در طول چند دهه در رابطه با بحراناها و محدودیتهای جدید، تغییر نمایند. در زمان انقلاب روسیه آمارگران تعداد ۲۰۰ گروه قومی را شناسایی نمودند که بعد از ۵۰ سال این تعداد به ۱۰۰ گروه تقلیل یافته بود. قاره آفریقا مصداق بارز طبقه‌بندی استعماری هویت‌های قبیله‌ای برای الگوهای فرهنگی است که غالباً قابل انعطاف می‌باشند.<sup>(۲۶)</sup> آپارتاید آفریقای جنوبی معرف وحشیانه‌ترین نوع طبقه‌بندی بی‌ریشه برای گروه‌های فرهنگی آفریقایی بود، که این فرهنگها به نوبه خود پویا و روان می‌باشند.

انجام نسبی هویت قومی سؤالات مشابهی را پیرامون اینکه مردم‌شناسان آنچنانکه کوچرین توصیه می‌کند، از قدرتشان باید جهت محدود کردن سرعت تغییرات بهره جویند یا خیر مطرح می‌سازد. آیا آنها باید نسبت به تقسیم مزایا و رهبری و کار اقدام نمایند؟ رهنمودهای مردم‌شناسی در مقابل تغییرات سریع در جهت ترویج «زیاده‌طلبی»<sup>۱</sup> می‌تواند همگام با تغییرات جاری حرکت ننماید و از سرعت کمتری برخوردار باشد.<sup>(۲۷)</sup>

تحرك قومی باید برای مدیران توسعه یک هشدار جهت بهینه کردن و تدوین یک نقشه فرهنگی بر سنگ آسیاب بوروکراتیک باشد. فهم و شعور عادی انسان یک تطابق نسبی را بین مردم و پروژه‌ها را حکم می‌کند، همچنان که در برخی از پروژه‌هایی که براساس تقسیم کار بنا شده‌اند، به‌طور موفق‌تری راه‌حلی‌هایی در تقسیم گروه کار افراد براساس جنسیت ایجاد کرده‌اند. دفتر زنان جامائیکا اقدام به تاسیس و ایجاد یک برنامه آموزشی در زمینه کار ساختمانی جهت زنان نموده است.

شاگردان و کارآموزان در ابتدا مواجه با مشکلاتی بودند اما همین که با تجربه شده و متخصص شدند برای دریافت حقوق و مزایای بهتر برای کار زنان ایستادگی کردند<sup>(۲۸)</sup>، و به‌عنوان سرپرستان خانوارها، خواستار حقوق بهتر برابر با کیفیت وضع زندگی اعضاء خانواده‌های خود شدند.

### فرهنگ بین زن و مرد (طبقات جنسی)

عوامل ثابت زیستی و بیولوژیکی زنان و مردان مفهومی است خارج از گروه‌های فرهنگی و باعث ایجاد اختلاف بین این دو از نظر قدرت و ارگانهای باروری می‌باشد. باوجود این ساختار اجتماعی اختلاف زن و مرد متغیر است و اختلافات و تفاوت‌های بسیاری را باعث می‌شود. از زمان کودکی، زن و مرد هرکدام تجربیات کاری و شغلی متفاوت را داشته و دارند. زنان علیرغم بعضی از نقاط دنیا، در برخی از نقاط جهان وظایف بسیار طاقت‌فرسایی از قبیل تهیه هیزم و سبزیجات و... به‌عهده دارند. امور تجارت و بازرگانی در جهان غرب به‌عهده مردان است، درحالی‌که این وظیفه در آفریقای غربی برعهده زنان می‌باشد. در آمریکای لاتین مستخدمین زن کلیه کارهایی را که پسرچپه‌ها و نوکرها در آفریقا به‌عهده دارند را انجام می‌دهند. در برخی از جوامع زنان و مردان از دیدگاه اجتماعی از هم تفکیک می‌شوند. و در برخی از جوامع از نظر اجتماعی با هم تلفیق شده‌اند. مردان و زنان غالباً در سازمانهای مختلف مشغول بکار می‌شوند.

باتوجه به تفاوت‌های موجود امر ارزشها و راه‌های موجود برای بررسی جهان تسریع می‌گردد. آیا فرهنگ نوع (زن و مرد) برای مدیریت توسعه مناسب می‌باشد. مطلوب این است که



خدمات مدیریت دولتی برای مردم بدون توجه به نوع مرد و زن به عنوان یک امتیاز صورت گیرد، لیکن توزیع منافع عمومی کماکان برحسب نوع مردم (زن و مرد) صورت می‌گیرد. براساس اسناد و مدارک موجود در سازمان ملل متحد، درحالی‌که زنان معرف ۵۰٪ جمعیت دنیا می‌باشند، درواقع تقریباً دوسوم کل ساعات کار را انجام می‌دهند، ولی فقط معادل ۱۰٪ داراییهای کل جهان متعلق به این طبقه می‌باشد.<sup>(۲۹)</sup> و براساس مطالعات انجام شده مشخص گردید که دسترسی زنان در رابطه با استفاده از خدمات آموزش و پرورش، وام، کشاورزی و اصلاحات اراضی همیشه کمتر از مردان می‌باشد. بنیادی کردن ارجحیت مرد نسبت به زن خصوصاً در جایی که زنان مسئولیت خانوادگی را به عهده دارند قابل ملاحظه است. بنابراین برای مدیران توسعه لازم است که در بررسیها و محاسبات و برنامه‌ریزیهای خود مسئله وضعیت جنسی جوامع را به عنوان یک عامل مهم به حساب آورند.

### مطالعه موردی ۱-۳

#### مردم‌شناسی تنها

جوزلوسرویک مردم‌شناس فعال در دانشگاه کشاورزی به‌خاطر اینکه برای کار بر روی طرح یک پروژه جهت یک آژانس بین‌المللی توسعه انتخاب شده بود به‌خود می‌بالید و احساس خوشبختی می‌کرد. در نگاه اول، طراحی ابتدایی پروژه‌های توسعه روستایی متمرکز، باارزش و حساس به‌نظر می‌رسد. هدف از این پروژه دادن اعتبار زیاد به کشاورزان کوچک جهت خرید دستگاه تهیه تنباکو و توتون بود. اعتبار فوق‌الذکر قرار شد به یک شرکت تعاونی تازه تاسیس اختصاص یابد. ساخت جاده‌های روستایی، کشاورزان را قادر می‌سازد تا بتوانند محصولات خود را راحت‌تر به‌فروش برسانند و آموزش تغذیه و (باغچه‌های کوچک برای زنان) پیش‌بینی شده بود.

برای فراهم نمودن برنامه‌های آکادمیک، از مردم‌شناسان، اقتصاددانان و کارشناسان علوم تغذیه استفاده شده بود لذا طراحی پروژه به‌مدت چند ماه به تأخیر افتاد. در نتیجه دوفتر از مهندسی و کارشناسان راه‌سازی از شرکتهای مشاوره‌ای همراه با یک نفر کارشناس امور مالی جهت بررسی علت تأخیر حضور یافته بودند. با توجه به تعداد اعضای تیم و هزینه‌های مربوطه، پس از ۱۰ روز بررسی مشخص گردید که این پروژه هزینه‌ای بالغ بر ۱۰ میلیون دلار در طول مدت ۲ سال دربردارد.

حوزه لوسرو اقدام به جمع‌آوری، مطالعه و خلاصه نمودن کلیه مطالعات و آثار مردم‌شناسی در رابطه با رویدادهای ملی نمود. در این میان برخی از نوشته‌ها بسیار مهم و پیچیده و قدیمی و نامربوط به کاربردهای توسعه وجود داشت. وی امیدوار بود بتواند با انسان‌شناسان در دانشگاههای کشور و با کارکنان آژانس کمک‌کننده و همکاران آنها در کشور میزبان، با کارکنان سازمانهای غیردولتی و البته گروههای داوطلب برای این پروژه‌ها تماس برقرار کند.

در بدو ورود، لوسرو متوجه شد که برای بازدید از منطقه دوروز کافی است. و در یکی از ناحیه‌های این منطقه وی بسیاری از مردان برای استخدام روزمزدی به پایتخت رفته بودند. شرکت تعاونی قبلی که در سلطه تعدادی کشاورز عمده قرار گرفته بود پس از هزینه‌های هنگفت با شکست مواجه شده بود. افراد که لذت سبزیجات پربزرگ را برده بودند دانه‌های گاوی کشت می‌کردند. اندک افرادی از قریب‌الوقوع بودن پروژه آگاهی داشتند، اما از این امر خوشحال بودند که دولت ممکن است سرانجام بودجه‌ای به این سرزمین و شهرستان اختصاص دهد، حتی اگر برای اخذ رأی برای انتخابات آینده باشد. لوسرو دریافت که طراحی پروژه‌های مقدماتی تقریباً غیرممکن به نظر می‌رسد چرا که نیاز به مهارت‌های ویرایشی بسیار وسیع در این مرحله از فاز و سیکل پروژه دارد. یکی از این مسائل عمده این بود که کشاورزان برای احراز شایستگی جهت عضویت در شرکت و اخذ وام می‌بایست حداقل زمینی به مساحت ۵ تا ۲۰ هکتار از خودشان داشته باشند. با توجه به این امر، خرده‌کشاورزان که دارای قطعات کوچک زمین بودند تقریباً ناامید شده بودند. اگرچه آنها می‌توانستند با ایجاد راه‌های جدید نصف یا بیشتر داراییهای خود را تبدیل به توتون نمایند ولی به‌رحال نیاز شدید به پول نقد داشتند. اگرچه ارزیابی فرهنگی همکاران محلی آژانس، جزو وظایف و ماموریت و برنامه کار لوسرو نبود، لیکن عدم علاقه این کارکنان و نیز بدنامی آنها نسبت به خرده مالکان و کشاورزان کوچک به‌خوبی آشکار و نمایان بود. لوسرو و عقیده داشت که کل پروژه یک اشتباه بزرگ است. کارکنان آژانس کمک‌رسانی محلی برای اتمام پروژه مشتاق بودند. کارکنان دفتر مرکزی آژانس فکر می‌کنند که زمان برای اخذ کمک‌های پولی برای انجام پروژه‌های خاص در کشور مناسب است و گروه باید اقدام به تهیه یک گزارش آماری نماید.

با توجه به مطالب بالا، در این وضعیت لوسرو چه کار باید بکند؟ آیا سعی در آموزش بیشتر اعضاء گروه که دارای آموزش کمتر و احترام کمتری برای مردم‌شناسان بودند بنماید. آیا باید در جهت تعدیل و اصلاح جوانب منفی و بد پروژه گام بردارد؟ آیا باید برای حل مسائل موجود در فهم پروژه به کارکنان اجرایی اتکاء بیشتری بنماید. به‌رحال چه اقداماتی باید صورت می‌گرفت؟ وظایف مشخص برای اعضای گروه و کارکنان آژانس پاسخ به این سوالات را تعیین می‌نماید.

### مطالعات مردم‌شناسی در رابطه با کارکنان ارشد ستادی

با کمال تعجب، که تحلیل‌گران نیز آن را بدیهی فرض می‌کنند، تداوم تفوق مسئله رایج بودن اشتغال مردان در اشغال پستهای بالا و میانی و بوروکراسی و تصمیم‌گیرها است بنا به عقیده گارت مورگان<sup>۱</sup>:

*بسیاری از سازمانها توسط ارزشهای مبتنی بر جنسیت کارمند که زندگی سازمانی را به‌نفع یک جنس و برعلیه جنس دیگر تغییر جهت داده و مورد تفاوت قرار می‌دهند اداره می‌شوند.*

بنابراین سازمانها اغلب ساختار فرصت‌های شغلی را به‌نحوی طراحی می‌کنند تا مردان همیشه مشاغل مهم‌تر و باپرسستی‌تری را نسبت به زنان راحت‌تر کسب نمایند<sup>(۳۰)</sup>، که این امر به‌طور روزمره در سازمانها به‌خوبی قابل لمس می‌باشد. این وضع به‌خوبی در شرایط تبعیض آشکار و اشکال مختلف از مزاحمت‌های جنسی به‌چشم می‌خورد، لیکن فضای فرهنگی سازمان را اغلب از روشهایی که کمتر این امر را نمایان می‌سازد پرمی‌کنند.<sup>(۳۱)</sup>

عدم توازن و تعادل زن و مرد را به‌خوبی در امر سیاست که زنان صرفاً بین ۵ تا ۱۵٪ قوه مجریه کشور را در طول دهه‌های گذشته تشکیل می‌داده‌اند نمایان می‌کند. رهبری زنان در رده‌های بالای دولت به‌تازگی نمایانگر یک تمایل جدید در سطح سیاستهای آزادمنشانه می‌باشد. هم‌چنانکه در اواخر دهه ۱۹۷۰، ریچارد کراسمن در کابینه انگلستان توانست باربارا کاسل<sup>۱</sup> را به‌جانشینی هارولد ویلسون برگزیند و بگوید «باربارا؟ عالی‌ه ولی حیف که یک زن است. امری که در آن زمان قابل تصور نبود بعدها با نخست‌وزیری مارگارت تاچر به‌عنوان یک نخست‌وزیر زن تحقق پیدا کرد.»<sup>(۳۲)</sup> در سلسله مراتب اداری، مردان و زنان دارای وظایف متفاوتی هستند.

تجزیه و تحلیل‌های جامعه‌شناسانه از حضور کم‌رنگ زنان در سازمانهای اداری نشانگر وضعیت پیچیده همه‌کسانی است که از نظر جمعیتی جزء گروههای غالب و مسلط در جامعه به‌شمار نمی‌آیند.<sup>(۳۳)</sup> زنان جزو گروههای غالب در تصمیم‌گیریهای اداری و سازمانی نیستند. به‌عنوان افراد جدیدالورود آنان در ابتدا با فشارهای فوق‌العاده کاری و وظیفه‌ای مواجه هستند، زیرا از آنان به‌عنوان نماینده گروه زنان انتظار زیادی می‌رود. دوم، آنکه گروههای غالب عموماً به‌دور خویش حصار می‌کشند و رفتارهایشان گرایش به‌جدایی داشته و از گروههای اقلیت فاصله می‌گیرند. خواسته یا ناخواسته گروه زنان شاغل در ادارات با محدودیت نقش مواجه می‌گردند، یا به‌عبارت دیگر نقش‌های کلیشه‌ای را عهده‌دار می‌شوند، نقش‌هایی که از گروه آنان انتظار می‌رود. در پاسخ به‌این وضعیت، اقلیت می‌کوشد تا عملکرد برتری از خود نشان دهد که این امر به‌خستگی مفرد از کار می‌انجامد، یا اینکه خود را از دیگران پنهان کرده و یا دست به‌رفتارهایی بزنند که از آنان انتظار می‌رود. در مورد زنان، این عمل به‌صورت رفتارهای بسیار زنانه یا مادرانه بروز می‌کند، اقلیت بودن زنان در سازمانها و نشانه بودن آنها از یک گروه اجتماعی، عملکرد مؤثر سازمانی زنان را به‌زیر سؤال می‌برد.

براساس این تحلیل، تصمیم‌گیریها با افزایش نسبت‌های جمعیتی که کمتر از حد لازم نمایندگی دارند بهبود می‌یابد و نهایتاً به‌سوی تعادل حرکت می‌کند. در این شرایط، مهارتها از شکل قدیمی و کلیشه‌ای خود فراتر رفته، ائتلاف بین گروهها شکل گرفته و پیوند می‌خورند.

## ایدئولوژی مبتنی بر جنسیت<sup>۱</sup>

سازمانها هم‌چنین اقدام به ایجاد ایدئولوژیهای جنسیت که عملکرد آنها را تحت تاثیر قرار می‌دهد می‌کنند. مهمترین آنها فرضیه‌ای است که مردان نان‌آوران اقتصادی خانه بوده و در زندگی عمومی معرف خانواده خود می‌باشند. در صورتی که زنان به‌شکل مادران و خانه‌داران خانه تلقی می‌شوند.

این ایدئولوژیها در سازمانها براساس نوع ماموریت، اهداف، ترکیب کارمندان اجرایی و محیط سیاسی، فرهنگی حاکم بر آن سازمان با هم متفاوت است. معهدا، یک عامل تعجب‌آور در ایدئولوژی جنسیت سازمانی وجود دارد، و باید عمده‌تاً از انتشار تدریجی سرمایه‌داری و استعمار غرب که ماموریت آنها به‌شکل ساختارهای جدید حکومتی نگاشته شده است نام برد. تغییر ساختارهای بنیادی کشاورزی را می‌توان به‌عنوان یک مورد عمده ذکر کرد که برای مثال، منجر به ایجاد واحدهای کشاورزی و اقتصادی خانگی و توسعه آنها شده است.

علاوه بر داستانهای بوروکراتیک، سنتهای تحقیق و آموزش دایمی در خلق این ایدئولوژیها موثر بودند. اقتصادیات توجه کمتری به روابط خانوارها می‌کند لیکن اقتصاد خانگی جدید توجه خاص به روابط خانوادگی داشته که در آن افراد جامعه جای دارند. معهدا، این مدل که بر هماهنگی بین منافع خانواده‌ها که واقعیت‌های الگوهای توزیع را در رابطه با اعضای خانوارها بیان می‌کند خنثی می‌سازد. در نیجریه درآمد جداگانه افراد به‌جای درآمد کل خانوارها یک امر عادی متداول است. مطالعات دقیق به‌عمل آمده در جنوب آسیا نشانگر این مطلب است که توزیع غذا بین پسران و دختران ناعادلانه صورت می‌گیرد. زمانی که مدیران توسعه از مفروضات ایده‌آل، ساده در رابطه با روابط خانوارها استفاده می‌کنند، از بررسی و اظهار موارد حساس و عمده که نتایج برنامه‌ها را تحت تاثیر قرار می‌دهند غافل می‌شوند. به‌عنوان مثال، افزایش درآمد مرد خانواده دقیقاً یا الزاماً بدین معنی و مفهوم نیست که بعد از آن وضعیت خوراک و تغذیه خانواده بهبود یابد ولی در مقابل با افزایش درآمد خانم خانه، تغذیه بچه‌ها بهتر و مناسب‌تر می‌شود. (۳۴)

## کاربردها

ساختار سیاسی مردانه، امکانات فراوانی را برای مردان فراهم می‌آورد و حق ناچیزی را به‌زنان اختصاص می‌دهد. تا حدی که زنان واقعیت را متفاوت از مردان می‌بینند، محتوای سخن گفتن از مدیر شهروند<sup>۲</sup> به‌شدت منحرف می‌شود. ساکنین و مردان<sup>۳</sup> می‌گویند زنان فقط دارای گردهای قوی می‌باشند و می‌توانند کالاها را توسط سرخود حمل کنند، و لذا نقش زنان در امر کشاورزی

1. GENDERPEOLOGY

2. ADMINISTRATOR-CITIZEN

3. CHEWA

زیاد جدی گرفته نمی‌شود. (۳۵)

اگر انسان از زنان تصویری به‌عنوان استفاده‌کنندگان اصلی بخش توسعه در زمینه آب و کشاورزی نداشته باشند، طراحی کلی توسعه می‌تواند اصلاح گردد. مشکل صدای خاموش شده زنان با محققین و نویسندگانی که فقط فعالیتهای مردان را بررسی می‌کنند ترکیب شده است. به‌عبارت دیگر توسعه‌طلبان باید در عمل پا را فراتر از ایدئولوژی جنسیت بگذارند.

### هشدارها و نکات قابل توجه

تقسیم جنسی به‌لحاظ اینکه به‌عنوان یک ساختار اجتماعی که منعکس‌کننده مفاهیم و مطالب ملی و فرهنگی است، برای رویه‌های اداری هیچگونه کاربرد و مفهومی دربر ندارد. تفاوت‌های ایدئولوژیکی، قومی و طبقاتی نیز اقدام به‌جدایی زن و مرد می‌نماید. انسانهایی که انتظار دارند کلیه مردان یکسان فکر کنند، چنین انتظاری را می‌توانند از زنان داشته باشند. بعلاوه، سازمانها دارای تاریخچه‌ها و روشهای عملیاتی و اجرایی متمایزی می‌باشند که تعادل جنسیت را در رابطه با عملکرد، الگوهای توزیع و کارکنان ارشد تحت تاثیر قرار می‌دهد.

### فرهنگ سازمانی

لایه‌های فرهنگی به‌ایجاد توسعه مربوط می‌شود، و اکنون، یک لایه دیگر به‌آن اضافه می‌کنیم. یکی از مهمترین طبقات که تاکنون کمتر مورد توجه قرار گرفته لایه فرهنگ سازمانی است. فرهنگ سازمانی سیستم پیچیده‌ای از ارزشها، زبان، اعتقادات و مفروضاتی است که توسط بنیانگذاران سازمانی تدوین شده است. برای فهم ژرف فرهنگ سازمانی مشخص، انسان باید بنیانگذاران آن سازمان را از ابتدا بشناسد. مواردی که بعداً به‌صورت یک افسانه سازمانی درآمده و رویه‌ها و مقررات اجرایی خاص خود را تعیین کرده است بعد از عبور از میان رویدادهای مهم و حساس جای خود را باز نمودند. (۳۶) ماموریت‌های سازمانی و محیط حاکم بر آن زمینه‌ای وسیع برای فهم و درک فرهنگ را میسر می‌سازد.

فرهنگ سازمانی «شیوه‌ای را که کارها بر مبنای آن انجام می‌شود» توضیح می‌دهد، و بسیار پیچیده‌تر از آن است که بتوان توسط دفتر راهنمای تلفن و یا نمودار یک سازمان آن را بافت یا توصیف نمود. فرهنگ سازمانی می‌تواند در سطوح مختلف مورد بررسی قرار گیرد. (۳۷) در مرحله اول، ابزاری است شامل ابزارهای فیزیکی و غیرفیزیکی و الگوهایی که عمده‌اً یا سهواً اطلاعاتی پیرامون تکنولوژی، عقاید، ارزشها، مفروضات و راههای انجام کارها را در سازمان انتقال می‌دهد. زبانی که اعضا جهت موثر بودن به‌آن نیاز دارند، زبانی که در شروع برای بیگانگان و افراد خارج از گروه غیرقابل درک می‌باشد. افسانه‌ها، داستانها و روایات چه غلط و چه درست بیانگر وحدت میان اعضا بوده و رویه‌هایی، از مرحله اطاعت کورکورانه تا قانون‌شکنی مداوم و

مزمّن را مشروعیت می‌بخشد.

در مرحله دوم ارزشها و عقاید و اعتقادات می‌باشند و در مرحله سوم و مراحل بعدی مفروضات فرهنگ سازمانی جای دارند. به منظور فهم این سطوح نیاز به مشاهده پرسشنامه، مصاحبه‌های کیفی و بهره‌برداری از تجربه‌های مربوطه می‌باشند. آیا درست مشابه ابزار مردم‌شناسی؟ کاملاً، در بوروکراسی نیاز به شناخت این گروه‌های فرهنگی وجود دارد. مثلاً:

چرا وزارت دارایی این چنین عمل می‌کند؟ چرا وزارت برنامه و بودجه در جهت مخالف با وزارت بهداشت و درمان اقدام می‌کند؟ چه مقداری از قدرت و اختیارات را جهت انجام تغییرات و اصلاحات می‌تواند به کارکنان وزارت کشاورزی محول نمود؟

«لطفاً پاسخهای مناسب جهت سؤالات مطرح شده مطالعه موردی ۲-۳ را برای یک سازمان مشابه ارائه نمایید.»

### مطالعه موردی ۲-۳

#### ۲-۳- درک و شناخت فرهنگ سازمان محلی که در آن کار می‌کنیم:

فرهنگ یک سازمان مجموعه‌ای است از کلیه ارزشها، اعتقادات، آداب و رسوم، زبان، داستانها که به تجربیات روزمره زندگی شکل می‌دهند.

راجع به سازمان محل کار خود کمی فکر کنید. چگونه فرهنگ سازمانی آن را توصیف می‌کنید؟

سعی کنید از طریق تجزیه و تحلیل سیستماتیک به سؤالات زیر پاسخ مناسب ارائه دهید:

- تصورات و مفاهیم اولیه‌ای که مردم برای توصیف سازمان به کار می‌برند چه می‌باشد؟

- سازمان چه نوع برداشت و ذهنیت فیزیکی را در شما ایجاد می‌کند؟ آیا این مسئله از یک مکان به مکانی دیگر متفاوت است؟

- عقاید و ارزشهایی که حاکم بر سازمان هستند اعم از رسمی و غیررسمی کدامند؟

- روشهای عمده اساسی کدامند (امر و نهی‌ها)؟

- اهدافی که سازمان دنبال می‌کند چه می‌باشند؟

- زبان محاوره‌ای روزمره سازمان چه می‌باشد (اصطلاحات، حرفهای استعاره‌ای و رمز و کنایه و ...)

- داستانها و افسانه‌های حاکم بر سازمان که کارکنان بیان می‌کنند کدامند؟ این مسائل چه نوع پیامی

را ارائه می‌دهند؟

- چه نوع سیستم تشویقی وجود دارد؟ چه پیامی این پاداشها برحسب فعالیتها یا اقدامات بارزش و

بی‌ارزش به ما ارائه می‌دهند؟

- مکالمه روزمره مورد علاقه در سازمان چه می‌باشد؟ در این مورد ۳ نفر کارمند با نفوذ را انتخاب

کنید:

این کارکنان به چه شیوه‌ای کاراکتر و خصوصیات و ماهیت سازمان را بیان می‌کنند؟

- آیا فرهنگهای قابل شناسایی دیگری در سازمان وجود دارد؟ چگونه این فرهنگهای کوچک تفاوت دارند. آیا این فرهنگهای کوچک در راستای دیگر فرهنگها بوده و یا در تضاد با آنها می‌باشند؟

تأثیرات این فرهنگها جزئی به سازمان چیست؟ چه نوع وظایفی در این گروهبندیها برای اعضاء خود قائل می‌شود؟ آیا تأثیرات کلی این گروهها بر سازمان مثبت است یا منفی؟ تجزیه و تحلیل و مطالعه فرهنگ سازمانی این هشدار را می‌دهد که باید برای شناخت و درک هر آژانس، وزارتخانه و یا سازمان باید گامی فراتر از طبقه، نوع، قومیت و ملیت سازمان برداشت. این فرهنگ چگونه به وجود می‌آید؟ چگونه فرهنگهای تازه و جدید مورد قبول قرار می‌گیرد و فرهنگهای منحرف خارج می‌شوند؟ آیا فرهنگ فرعی و یا ضدفرهنگ وجود دارد؟ آیا رویدادهای بحرانی این تغییرات را تسریع می‌کند؟ زمانی که اهمیت و استحکام فرهنگ سازمانی مشخص می‌گردد، درک اینکه چرا نوآوریهای سازمانی در قالب رویه‌ها نمی‌توانند خود را نیز تغییر داده و اصلاح کنند، برای ما آسان می‌شود. این نوآوریها شامل: واحدهای ارزشیابی، دفتر زنان، دفتر برنامه‌ریزی و امثالهم می‌باشد. معهدا، سازمانهای بیرونی اعم از یک وزارتخانه یا آژانس توسعه بین‌المللی انتظار تغییرات سریع را دارند. تغییرات سازمانی به‌ندرت سریع روی می‌دهد و معمولاً دهها سال به طول می‌انجامد. در فصل ۱۰ برخی از این موارد پیچیده مورد بحث قرار می‌گیرد.

ماخذ: تئوری سازمان خلاق، اثر آقای گارت مورگان، کتاب مرجع.

### طبقه‌بندی فرهنگ سازمانی

آیا باید فرهنگ را در هر سازمان و یا واحد نهادی جستجو کنیم؟ یا اینکه طبقه‌بندیهای وسیع‌تری که فرهنگهای مشخص سازمانها را در جوامع مختلف برای کمک به درک مطلب به هم نزدیک می‌کنند باید مورد نظر قرار گیرد؟

چنانچه از کارهای اولیه انجام شده در انگلستان، که با استفاده از کارآموزان بین‌المللی در یک مرکز آموزش توسعه، صورت گرفته بود. استنتاج می‌شود تعداد ۱۸۸ نفر از پاسخ‌دهندگان به سوال تام فرانک<sup>۱</sup> عمدتاً ترجیح می‌دادند که در یک گروه «فرهنگ کاری»<sup>۲</sup> انجام وظیفه نمایند که متکی به کار یا پروژه بوده و در نهایت روی نتیجه کار آنها قضاوت می‌گردد. اما اکثریت چنین می‌پنداشتند که در یک «فرهنگ نقش»<sup>۳</sup> کار می‌کنند که در آن نقش‌ها و مراحل کار امنیت و قابلیت پیش‌بینی را در سازمانهای مبتنی بر پاسخگویی فراهم می‌آورد.

گروه بزرگ بعدی متمایل به یک فرهنگ مبتنی بر قدرت بود به طوری که در آن یک قدرت مرکزی به عنوان یک منبع بزرگ از نفوذ و قدرت به حساب آید.

آخرین شکل در قالب فرهنگ متکی به شخص بوده که در آن افراد با هم از طریق توافق جمعی متحد و نزدیک بوده و فاقد یک هدف سازمانی حاکم می‌باشند. گروههای آکادمیک

بهترین مصداق از این مورد می‌باشند. (۳۸)

در تحلیلی از شرکتهای عمدتاً خصوصی، که مدیریت دولتی را نیز شامل می‌شد، ترنسل دیل و آلن کندی<sup>۱</sup> آنچه را آنان تعداد چهار شرکت قبیله‌ای<sup>۲</sup> می‌خواندند مورد توجه قرار دادند که تنها آنها در محیط بوروکراتیک و اجتماعی گسترده می‌باشد!<sup>(۳۹)</sup> برای هر یک از این چهار قبیله آنان اقدام به شناسایی و بررسی قهرمانان، عادات، مراسم سنتی و سنتهای قبیله‌ای و نقاط ضعف و قوت آنان نموده‌اند. باید گفت که فرهنگ متکی به انسان قدرتمند همواره دارای ریسک زیاد و نتیجه سریع برای افراد آن می‌باشد درحالیکه فرهنگ مبتنی بر کار و تفریح زیاد دارای ریسک کمتر و بازخور عمل سریع می‌باشد. فرهنگ متکی «به شرط‌بندی» دارای ریسک زیاد، اما عکس‌العمل و بازخور کند می‌باشد. برای هدف ما فرهنگ فرآیندی مانند آژانسهای بیمه، بانکها و دولت بیشتر مربوط می‌باشد که دارای ریسک پایین و بازخور پایین تقریباً نزدیک به صفر می‌باشد. فرهنگ سازمانی می‌تواند با توجه به جوامع گوناگون به اشکال متفاوت دیده شود. تعداد ۴ مدل برای تعیین بوروکراسی در ایالت تامپل هندوستان شناسایی شده است. مدل دارمیک<sup>۳</sup> مبتنی بر تعهدات و مسئولیتهای ناشی از یک محیط سازمانی نظم یافته سلسله‌مراتبی می‌باشد. مدل ناحیه‌ای انگلستان به دلیل عدم اطمینان سرپرستان به کارکنان زیردست منجر به اعمال کنترل گردیده است. جدیدترین لیکن کم‌اثرترین مدل منبعث از همزیستی اقوام مختلف با بهادادن به خدمات عمومی قومی توسط اشخاص است که به عنوان مدل گاندی مطرح می‌گردد. مدل دیگری به نام مدل توسعه جامعه می‌باشد که هدف آن افزایش بهره‌وری انسان از طریق روابط انسانی و مشارکت می‌باشد. جان گالتونگ<sup>۴</sup> فرهنگ سازمانی سازمان ملل متحد را براساس پیشرفت سیاسی آنها (که براساس تمرکز بر تحولات ساختاری در مقابل تغییرات تدریجی تعریف می‌شود) و انعطاف‌پذیری روشن‌بینانه آنها در مقابل انعطاف‌ناپذیری و دگمانیسم که تأکید بر استفاده از روشهای استاندارد برخورد با مشکلات دارد طبقه‌بندی می‌کند. عالمی که با طبیعت چندحرفه‌ای بودن کارکنان سازمانهای بین‌الملل از مناطق مختلف جهان پیچیده‌تر می‌شود.

حرفه‌ایها ارزشهای خود را به نوبه خود از آموزشهای انضباطی اخذ می‌کنند. (۴۰)

## فرهنگ انضباطی

آخرین سیستم فرهنگی شامل آموزش انضباطی است که به محیط کار اداری آورده شده است. فرآیند و پروسه اجتماعی کردن فشرده آموزش انضباطی بیانگر نقطه‌نظری جهانی است که مسائل را در قالب راههای متمایز تعریف و بیان می‌کند. همانگونه که مورخ روشنفکر مایکل

1. TERRENCE DEAL & ALLAN KENNEDY

2. CORPORATE TRIBES

3. OHARMIC

4. JOHN GALTUNG



فوکالت<sup>۱</sup> اظهار می‌دارد، انضباط نه تنها مربوط به شعبه‌ای از دانش است، بلکه مربوط به سیستم کنترلی است که متکی به کاربرد منظم و دقیق مقررات و روشها است.<sup>(۴۱)</sup>

تسلط و حاکمیت انضباطی تمام اقشار و سطوح کارکنان ما را بیشتر به درک فرهنگ سازمانی آشنا می‌کند. در اینجا مطالعات مربوط به استخدام پرسنل توجه ما را معطوف به سوابق تصمیم‌گیرندگان می‌دارد که خود تصمیم‌گیرندگان اساساً دارای سوابق آموزشی روزنامه‌نگاری و یا انسان‌شناسی از بریتانیا آموزش بنیادی نخبگان از فرانسه، آموزش حقوق از آلمان و سوابق آموزش حسابداری و مهندسی کارکنان دولتی ایالات متحده می‌باشند.

### موارد کاربردی

مطالعات مربوط به موسسات و سازمانهای توسعه در بعضی مواقع نظریات تعصب‌آمیز انضباطی را به‌عنوان یک مشکل در رابطه با بیان مأموریت‌های سازمانی شناخته‌اند. موسسات بانکی بین‌المللی اقدام به استخدام اقتصاددانانی که اقدام به تعریف، اندازه‌گیری و ارزیابی مشکلات و مسائل توسعه به‌شیوه‌ای خاص نموده‌اند کرده است. چنانچه این موسسات صرفاً متوسل به فعالیت بانکداری شوند و یا دقیقاً فعالیت‌های توسعه را اندازه‌گیری نمایند ممکن است متعصبانه با آن برخورد شود.

اما زمانی که اقدام به بررسی پروژه‌های توسعه منابع انسانی می‌شود، برخوردهای دقیق این کارشناسان اقتصادی در عمل دچار نوعی ناتوانی می‌شوند.<sup>(۴۲)</sup> در مثال دیگری، پزشکی که در امر درمان آموزش دیده‌اند، در رابطه با مواجه شدن با نیاز در زمینه پیشگیری خلع سلاح بوده و آمادگی کافی را ندارند.<sup>(۴۳)</sup>

نکات مشترک بین انضباط و فرهنگ سازمانی زیاد است. زمانی که دفتر حسابداری عمومی آمریکا تحت تاثیر اصلاحات فرهنگی سازمانی قرار گرفت، دانشمندان علوم اجتماعی میانی در ایجاد تغییر در محیط سیاسی به حسابداران ملحق شدند.<sup>(۴۴)</sup>

برای سخن گفتن به یک زبان و فهمیدن یکدیگر، حرفه‌ایها در آژانسهای بین‌المللی غالباً مواجه با کارکنان مشابه در سازمانها و آژانس‌های ملی می‌باشند. کارکنان بانک جهانی به‌مأموران وزارت دارایی و اکنتش نشان می‌دهند، کارکنان سازمان بهداشت جهانی با کارکنان وزارت بهداشت درگیری داشته و کارکنان برنامه‌ریزی محیط زیست سازمان ملل با کارمندان وزارتخانه‌های مشابه مشکل دارند. تسهیل‌الگوهای ارتباطی، مطالعات و مباحثات دقیق می‌تواند گامی موثر در تحکیم و ابقاء عدم وجود هماهنگی در جهان توسعه داشته باشد.

### نتیجه‌گیری نهایی

توجه خاص به فرهنگ در رابطه با توسعه یک کار اساسی است. بسیاری از سطوح فرهنگ بخشی از آن محسوب می‌شود که از سطح ملی آغاز شده و تا امور انضباطی، قومی، سازمانی و طبقات دیگر امتداد می‌یابد. هریک از سطوح فرهنگی موارد استفاده خودش را دارد، لیکن هرکدام آنها دارای نکات مهم و قابل‌ذکری می‌باشند.

با توجه به این صف‌آرایی گیج‌کننده، امکانات زیاد و وسیع فرهنگی، انسان چگونه می‌تواند در قالب مبانی فرهنگی اقدام به صحبت، برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌گذاری می‌نماید؟ برای مثال، مورد ۳-۳ فرضیه زیر را در نظر بگیرید.

#### مطالعه موردی ۳-۳

##### ۳-۳- برنامه فرهنگی برای مباحثات آتی

یک تیم مذاکره‌کننده بانکی منطقه‌ای را فرض کنید که با اعضاء کابینه دولت کشور X در رابطه با اجرای یک سری از برنامه‌ریزیهای اجتماعی نیازمند به‌وام می‌باشد. به‌عنوان یک مشاور فرهنگی بانک، برنامه شما برای این مورد چه می‌باشد؟ و به‌عنوان یک مشاور فرهنگی دیگری برای دولت، برنامه کار شما چیست؟ آیا به‌نظر شما وجود مشاوران فرهنگی مورد دارد یا خیر؟

بحث و تبادل‌نظر پیرامون مفاهیم و مطالب سیاسی می‌تواند موقعیت مدیران توسعه را مستحکم‌تر کند. و در اینجا توجه ما به این مسئله است.

### تکالیف گوناگون

- ۱- اقدام به تهیه و تدوین یک کتابشناسی در رابطه با گروههای فرهنگی کشور خود نمایید. از میان مطالب آموخته شده آنچه را که برای برنامه توسعه و مدیریت پروژه مفید و مؤثر است استخراج کنید. آیا شکاف در دانش فرهنگی کماکان وجود دارد؟
- ۲- اطلاعات به‌دست آمده را در مورد وزارتخانه‌ها و سازمانهایی که اسامی آنان در کتاب سال<sup>۱</sup> آمده مشخص نمایید. آیا مطالعات انجام شده موجود کمک به‌فهم فرهنگ سازمانی آنها می‌کند؟

## فصل ۴

### محیط سیاسی

شما فکر می‌کنید که ما به‌سادگی دستور  
می‌دهیم و کشور برطبق فرامین ما اداره  
می‌شود. کاملاً در اشتباه بسر می‌برید!  
جمال عبدالناصر

زمانی تصور عمومی این بود که سیاستهای عمومی و دولتی از طریق فرآیند سیاسی به‌حکومت جهت اجرا منتقل می‌شد. اظهارنظر جمال عبدالناصر حاکی از انواع لایه‌ها و سلسله‌مراتب‌های سیاسی موجود در وزارتخانه‌های دولتی و جامعه است.<sup>(۱)</sup> سیاست‌ها ممکن است به‌اجرا درآید و شاید اجرای آنها همان باشد که موردنظر و هدف اولیه بوده است. این فصل از سیاستها، اقدامات و تلاشهای توسعه از سیاستهای منطقی برای مداخله عموم مردم شروع و تا منابع و نتایج و عواقب تصمیمات سیاسی و سرانجام آن تا حد ساختارهای حکومتی و سیاست موجود در آن ادامه می‌یابد.

#### مداخله دولتی در مقابل مداخله خصوصی

باید دانست که بیشتر سیاستهای دولتی در خدمت زندگی مردم، امکانات، امنیت و بهداشت آنها می‌باشد. علاوه بر مقررات فرهنگی، تصمیمات اقتصادی پنهان در بخش خصوصی مانند تصمیمات مشابه در بخش دولتی از اهمیت خاصی برخوردارند. دو مثال زیر را در نظر بگیرید: تصمیمات مربوط به تعیین محل سرمایه‌گذاری و مقررات دفع زباله. یک شرکت چندملیتی در فرآیند صادرات که در نوار مرزی کشور قرار گرفته افراد زیادی را برای مشاغل مشخص دعوت به کار می‌کند، که بستگی به میزان کار یا سرمایه‌بری و میزان سرمایه‌گذاری آن شرکت دارد. بقاء و استمرار فعالیت این شرکت بستگی به تقاضا برای تولیدات آن و نیز بهای تمام‌شده محصولات

برحسب دستمزد، مالیات و... دارد. ضایعات این شرکت هم به‌طریق کم و بیش مطمئنی در داخل زباله‌دان عمومی یا مسیر آب ریخته می‌شود و ممکن است مدتها بعد از تعطیل کارخانه مردم با عواقب وخیم ناشی از ضایعات روبرو گردند. باید گفت که میزان آزادی بخش خصوصی و قدرت مانور آنها در جهت دفع زباله و ضایعات مربوط به سیستم کنترل دولتها می‌شود که چقدر به‌بخش خصوصی آزادی عمل می‌دهد.

بنابراین بگذارید کلیه مسائل را که دولتها یا اصلاً دخالتی در آن نمی‌کنند و یا از طریق مداخله و کنترل وارد می‌شوند را در نظر بگیریم. اول مواردی را که دولتها درگیر آن نشده و مداخله نمی‌کنند را بحث می‌کنیم.<sup>(۲)</sup> دولتها به‌بخش خصوصی یا نیروهای بازار اجازه می‌دهند تجارت کرده و این امر در کشور رایج گردد. تا حدی که نیروهای بالقوه بازار با هم جهت تولید کالاهای باکیفیت خوب و قیمت ارزان به رقابت می‌پردازند و در یک فضای توزیع عادلانه درآمد، خریداران و مصرف‌کنندگان از بین انواع راهها و امکانات موجود دنبال آن کالایی که مطابق استاندارد آنهاست می‌روند. اما توزیع عادلانه ثروت یا درآمد چیست؟ در هیچکدام از جوامع موجود، این واژه به‌طور مطلق و کامل به‌چشم نمی‌خورد بجز در کتابها. و لذا سؤالاتی پیرامون اینکه آیا برای مردم جهت تولید و نوآوری، محرکهای فیزیکی و مادی مناسب و کافی وجود دارد مطرح می‌شود؟

در عوض می‌بینیم که شکافهای عمده‌ای بین طبقات فقیر و ثروتمند، زن و مرد وجود دارد. مطالعات توزیع درآمد حاکی از ارقام تکان‌دهنده‌ای درباره عدم تناسب درآمد و زمین است. ۱۰٪ افراد بالای جامعه کنترل ۴۰ تا ۵۰٪ درآمد جامعه را به‌خود اختصاص داده‌اند و ۱۰ درصد افراد پایین فقط ۲ تا ۳ درصد درآمد را و ارقام موجود در مورد توزیع درآمد از حیث زن و مرد نشان می‌دهد که خانواده‌های تحت سرپرستی زنان در زیر خط فقر زندگی می‌کنند و ثانیاً نشان می‌دهد که درآمد محدود و کمی در خانواده‌هایی که در آن مرد و زن با هم کار می‌کنند وجود دارد.

علاوه‌براین، کجاست آن سرزمین جادویی و افسانه‌ای که رقابت سالم با توجه به‌وجود منابع یکسان و تعهدات اخلاقی سالم بین مردم وجود داشته باشد. جهان واقعی تساوی وجود نداشته و تفاوتی در دسترسی افراد به‌منابع وجود دارد که می‌توان گفت رقابت تقریباً کامل و مطلق در آن وجود ندارد. رقابت شرکتهای کوچک باعث توسعه تکنولوژی کامپیوتر شد و قیمتها را شکست و در این راه به‌طور موفق با شرکتهای بزرگ و معتبر رقابت کرد.

ولی عواقب رقابت تماماً مثبت نمی‌باشد. استفاده از ابزار و وسایل غیرقانونی و غیرعادلانه رقابتی منجر به‌حذف و نابودی انتخابهای مصرف‌کننده می‌گردد. چگونه صنایع کوچک محلی می‌توانند با شرکتهای چندملیتی غول‌پیکر رقابت کنند؟ آیا در شرایط تثبیت قیمتها و احتکار، تولیدکنندگان می‌توانند به‌قیمتهای مناسبی برسند؟

باید گفت که وحشیانه‌ترین رقابت، رقابت در رابطه با تجارت بین‌المللی مواد مخدر

است.

به‌لحاظ برخی از ابهامات توأم با انتخابهای بازار که در بالا ذکر گردید، دولت‌ها برای سیاست‌گذاری یا تعیین استانداردهای قانونی (که ممکن است قابل اجرا باشد یا نباشد) برای عرضه حق انتخابهای خارج از منابع بازار، ارائه انگیزه‌هایی در مقابل مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان جهت اصلاح رفتارشان و سرانجام ایجاد یک منبع انحصاری دولتی ناچار به‌دخالت در امور مربوطه می‌شوند.

همانگونه که خوانندگان تصور خواهند کرد، این راههای آسان تا مشکل از نظر هزینه و تاثیر بر بهای تمام‌شده محصول و خدمات، اداره کردن آن توسط مدیریتهای مختلف با هم متفاوت است. مدیریت به‌نوبه خود دارای راه‌حلهای کم و پرهزینه است که براساس آن تعداد، کفایت و کیفیت کارکنان مناسب را تعیین می‌کند.

هرچند که غالباً منطق دخالت از مفهوم خاصی برخوردار می‌باشد و راه‌حلهای متعاقب آن می‌تواند رقیبی برای بی‌عدالتی‌های بازار بخش خصوصی علی‌الخصوص زمانی که هیچگونه مکانیزم قابل‌اتکایی برای کنترل برنامه‌های دولت به‌شکل مصوبات و غیره برای مردم وجود ندارد، باشد. دخالت دولت می‌تواند نقش بخش خصوصی را در وارد شدن به‌بازار به‌عنوان پیشقدم از بین ببرد، حتی اگر برای ارائه عملکرد مطلوب و موثر نیازمند سالیهای زیادی برای کسب مهارت باشد. برنامه‌های عمومی دولت را غالباً مشکل بتوان ارزیابی نمود زیرا که معیاری آسان برای سنجش آن مانند (سود) وجود ندارد، مانند خدماتی که برای ایجاد عدالت، وضع قوانین و غیره ارائه می‌شود که فرمول خاصی در رابطه با اندازه‌گیری آن وجود ندارد. زمانی که دولت تنها عرضه‌کننده کالاهای عمومی است، تعیین اینکه چه کالاهای دیگری می‌توانست عرضه گردد و با چه هزینه‌هایی مشکل است.

راه‌حلهای دولت همیشه دربرگیرنده هزینه‌هایی است که اساساً از طریق مردم در قالب مالیات بر درآمد، مالیاتهای بر مصرف و سرانه و از نرخهای ارزان‌تر برای کالاهایی که از طریق هیئت‌های کنترل دولتی می‌شوند تأمین می‌گردد. و خیلی واضح‌تر این که دولت‌ها آنچه را که مردم به‌صورت اضافی و مازاد دارند را می‌گیرد، ولی آیا با توافق و رضایت مردم؟ در مقابل چه بازپرداختی به مردم؟ بعضی از مردم از خدمات دولت بهره می‌جویند، اما دیگران بار آن را تحمل می‌کنند. این ملاحظات سیاسی تصمیمات سیاست‌گذاری توسعه را مشخص و متمایز می‌سازد.

### ارزشها، ایدئولوژیها و توزیع سیاسی

تصمیمات سیاست‌گذاری خود دارای ماهیت سیاسی بوده و منعکس‌کننده تعادل بین راه‌حلهای ارزشی گوناگون می‌باشند. استراتژیهای توسعه در کسوتی بی‌طرف از اقتصادیات و برنامه‌ریزی

منطقی، این تصمیمات را فرامی‌گیرد. استراتژیهای توسعه بر گروههای مختلف دارای اثرات متفاوتی است، برای بعضی از مردم دربرگیرنده پاداش و توسعه فرصت است و برای برخی دیگر جریمه و مدون بودن فرصت‌ها و امکانات. توسعه به ندرت یک بازی مثبت می‌باشد:

*«تفکر و برنامه‌ریزی توسعه ابزاری است برای تعیین اولویت‌های مختلف همیشگی رشد یا توزیع؟ شهر یا روستا؟ منافع در مقیاس وسیع و یا کم؟ بخش رسمی یا غیررسمی؟ صادرات تولیدات و یا واردات کالای جانشینی؟ تکنولوژی پیشرفته و یا ساده؟ سرمایه یا کاربر؟ با نرخ حمایت از تولیدکننده و یا مصرف‌کننده؟ اداره به صورت متمرکز و یا محلی؟ پاداش برای نسل کنونی یا آینده؟»<sup>(۳)</sup>*

ماهیت اساسی این سیاست‌ها غالباً پشت درب‌های بسته بوروکراسی یا میان گروههای کوچکی از افراد مردان در محدود یک ساختار سیاسی پنهان تعیین می‌شوند. پروسه‌های سیاسی واقعی به ندرت منطق با ارتباطات منطقی مندرج در قوانین اساسی است. حتی با استفاده از دمکراسی، مانند انتخابات دوره‌ای: احزاب چندگانه و آزادی بیان برای مردم و مطبوعات، اهداف سیاسی غالباً محدود بوده و دسترسی مردم به آنها متکی به میزان ثروت آنها می‌باشد. در ضمن، در «سیاستهای زندگی روزمره»<sup>(۴)</sup>، تصمیمات عمومی کیفیت زندگی، حتی مرگ یا زندگی را: نرخ غذا، وجود مدارس، خشونت بین خانواده‌ها، نرخ مرگ و میر نوزادان را شکل می‌دهد.

### محاسبات ایدئولوژیکی در مقابل محاسبات ابزاری

برخی از ملت‌ها، ایدئولوژیهای رسمی تصمیم‌گیریهایی مربوط به خط‌مشی را به شیوه‌ای کم و بیش منسجم جهت می‌دهند. اقدامات وسیعی تاکنون برای طبقه‌بندی این ایدئولوژیها صورت گرفته است، از ایدئولوژیهای محافظه کارانه تا آزادیخواهانه و تندرو و شاید آنچه که برای این بحث مفیدتر باشد گرایش‌های ایدئولوژیکی در وضعیت‌ها کم و بیش فعال براساس نظریه دیوید گلدزورثی<sup>۱</sup> سه نظریه جهانی از نظر فکری وجود دارد اول گرایش بازار محافظه کارانه<sup>۲</sup> که حکومت سیاستهای کنترل بر بازار را به حداقل کاهش می‌دهد، و گرایش مستبدانه محافظه کاری<sup>۳</sup>، همراه با یک دولت مقتدر که خود را از طریق تجهیز سرمایه در مقابل نیروی کار، مجهز کرده است. دوم، اصلاحگران لیبرال<sup>۴</sup> که متکی به تغییر اصلاحی هستند تا تغییرات

1. DARIDGOLOSORTHY

2. GONSERVATIVE MARKET

3. CONSERVATIVE AUTHORITARIAN

4. LIBERAL REFORMIST

ساختاری به شیوه اصلاحگران ساختاری لیبرال<sup>۱</sup> و آخرین تقسیم‌بندی دولت رادیکال موقت<sup>۲</sup> که منتظر قیام مردم و متکی به دولت فقط در طول مدت دوران انتقال تا برقراری روابط تولید اشتراکی است که در پی آن یک دولت رادیکال<sup>۳</sup> همراه با تحولات حکومتی ایجاد می‌شود.<sup>(۵)</sup> نحوه بیان آقای گلدزورثی گیج‌کننده است به دلیل اینکه در بیشتر مناطق دنیا لیبرالیسم در شکل فلسفه‌ای کلاسیک خود به عنوان اقتصاد مبتنی بر بازار و حداقل مداخله حکومت تلقی می‌گردد. پرهیز وی از واژه سوسیالیسم و استفاده از واژه رادیکال احتمالاً بیانگر دهه ۱۹۹۰ می‌باشد که زمینه را برای ورشکستگی اقتصادی پدیده‌های سوسیالیسم و کمونیسم فراهم کرد.<sup>(۶)</sup>

معیارهای لازم برای سیاست‌گذاری ترجیحاً به جای استفاده از مبنای ایدئولوژیکی از طریق مذاکره و توافق و... پاسخگویی به گروه‌های ذیربط سیاسی در جامعه تعیین می‌شوند. به‌رحال چه خوب و چه بد گروه‌های سیاسی همیشه در جامعه جزو اقلیت هستند در این رابطه آیشمن و آپهوف<sup>۴</sup> اقدام به ایجاد یک چهارچوب سیاسی الزام‌آور برای مدیریت توسعه نموده‌اند.<sup>(۷)</sup> به عقیده آنان سیاستمداران در رابطه با مصرف منابع کمیاب انتخابهایی از قبیل اینکه این منابع را برای چه اشخاصی و چقدر و در چه زمان به مصرف برسانند می‌کنند.

این سیاستمداران همچنین در رابطه با مسائلی از قبیل اینکه آیا می‌بایست با تحولات اقتصادی کنار آمد و یا بر آن غلبه کرد و همچنین راجع به بقای سیاسی کوتاه‌مدت و بلندمدت و نیز وجود موسسات و سازمانهای اداری و سیاسی تصمیم‌گیری می‌نمایند. این دانشمندان اقدام به طرح تکنیکی کردند که تصمیم‌گیرندگان تلویحاً آن را برای ارزیابی پاسخ گروه‌های متفاوت که برای بقاء و سلامت سیاسی آنها مهم است مورد استفاده قرار می‌دهند:

- ۱- عوامل اساسی و حساس مملکت مانند نیروهای لشکری و کشوری که برای حفظ رژیم بسیار مهم و بااهمیت می‌باشد.
  - ۲- طرفداران ایدئولوژیکی که رژیم را تقویت کرده لیکن اقدام به تعیین اولویتهای آن نمی‌کنند.
  - ۳- افرادی که تسلیم بلاشرط رژیم می‌شوند لیکن بعضی اوقات از طریق ایجاد ناراحتی برای دولت ثبات سیاسی را تحت تاثیر قرار می‌دهند.
  - ۴- طبقه مخالفان شدید دولت که برای آنها پاسخگویی دولت به معنی ایجاد تغییرات اساسی در رژیم است.
  - ۵- طبقه پنجم سایر گروه‌ها و یا افراد بدون داشتن هر نوع انسجام و تشکیلات مشخص سیاسی است که ممکن است در هریک از چهارمورد فوق برای دولت مسائلی را ایجاد کنند.
- سیاستهای سودمند برای گروه‌های رده‌های قبل تعیین می‌شوند تا برای گروه‌های بعدی

1. LIBERALSTRUCTURAIREFORMIST

2. RADICAL-MILLENARIAN

3. RADICALCOMMANDIST

4. Warren Ilchman & Norman Uphoff

لیکن محیط سیاسی این مسئله را که آیا گروهها تغییر جهت داده و یا موقعیت موجود خود را حفظ می‌کنند مشخص می‌کند. در بیان روشن گلدزورثی «توزیع ثمرات توسعه نوعاً بیانگر الگوی قدرت سیاسی است نه الگوی نیاز انسان».<sup>(۸)</sup>

### سیاست در مدیریت

سیاست اغلب به‌عنوان یک واژه کثیف که انسان در تصمیم‌گیریهای منطقی و تکنیکی از آن باید پرهیز کند تلقی می‌گردد. سیاست عبارت است از یک واژه خاص است که برای بیان ناکامی نیت خوب، اقلیتهای اقتصادی که منافع را قبضه می‌کنند، و فساد مطرح می‌گردد. آژانسهای بین‌المللی تا آنجا از این کلمه وحشت دارند که از هر لغتی که با حرف اول این کلمه شروع می‌شود پرهیز می‌کنند و همیشه واژه‌ای معادل را برای آن انتخاب می‌کنند.<sup>(۹)</sup> شاید به این دلیل که این سازمانها تظاهر به بیطرفی در سیاست می‌کنند. البته، آژانسهای بین‌المللی ممکن است همراه با گروههایی که از طرفداران اصلی شروع می‌شود و تا گروههای غیرمتمرکز ادامه پیدا می‌کند براساس اینکه آنها دنبال چه ترجیحات و اولویتهای هستند همکاری نمایند.

این سیاست به‌لحاظ امکانات وسیعی که دربردارد نیز می‌بایست مورد بررسی قرار گیرد. در بسیاری از کشورها مسئله عمده در رابطه با سیاست عبارت است از اینکه چند نفر از گروههای جامعه رهبری سیاسی کشور را در دست می‌گیرند. مشکل عمده سیاست در بسیاری از کشورها این است که چه کسانی و چطور درگیر سیاست شده‌اند به‌جای اینکه در جستجوی راه حل اشکالات موجود در سیاست باشند. به‌طوریکه آلبرت هیرشمن اظهار می‌دارد دست‌اندرکاران سیاست وظیفه حساس تصمیم‌گیری در مورد راههای موجود را به‌عهده دارند. وظیفه‌ای که بهتر است به تکنیکهای تنگ‌نظرانه واگذار نگردد.<sup>(۱۰)</sup> به‌علاوه، در مفهوم بسیار متمرکز، لیکن سیاستهای اجزایی غیرعادلانه که در دو فصل بعدی بررسی خواهد شد، سیاست مکانیزمی را برای کنترل بوروکراسی عرضه می‌کند.

- مدیریت توسعه سیاست را در موارد زیر موردنظر قرار می‌دهد. تشخیص مسائل و ابعاد این که چه اشخاصی منتفع و یا متضرر می‌شوند؛ برای تعیین اینکه چگونه اجرای آن ادامه خواهد یافت؛ و همچنین برای قدرتمند ساختن اشخاصی که وجود آنها برای حفظ پروسه ضروری است. فاقدین قدرت سیاسی در فرآیند توزیع ضعیف هستند و فرآیند توسعه که این عیب را از طریق قدرت بخشیدن به آنها تغییر ندهد، توزیع غیرعادلانه و نابرابر را دایمی می‌سازد.

به‌منظور ایجاد حمایت سیاسی برای سیاستها و استراتژیهای توسعه، این افراد اقدام به کسب منابع و عوامل قدرت برای استفاده بهتر در رابطه با پروسه‌های تصمیم‌گیری می‌نمایند از سطوح «سیاستمداران و مجامع سیاسی تا کارکنان ارشد ادارات کشوری، مدیران سطوح میانی و کارگزاریانی که در بخش دولتی مشغول کار هستند می‌کنند. سیاست هم‌چنین می‌تواند برای حل



مسائل توسعه راه‌حل ارائه کند. نقطه شروع در توسعه دربرگیرنده درک ساختار سیاسی، توزیع قدرت و فرآیندهای سیاسی و روابط بین آنها می‌باشد. اکنون در این بخش از کتاب به حکومتها، انواع مختلف آنها و اجزای داخلی آنها که تماماً نشان‌دهنده یک زندگی سیاسی زنده می‌باشد می‌پردازیم.

## حکومت

حکومت و رابطه آن با جامعه‌ای که آن را دربر گرفته و یا شامل می‌شود یک دستاویز ذهنی است که براساس آن بصیرت پیرامون سیاست گسترش می‌یابد در دهه‌های گذشته، تحلیل‌گران بر ملت و ساختار نهادی آن تمرکز یافته و به‌نقد یک طرفه آن در جامعه به‌عنوان یک مرحله حساس توسعه سیاسی نگریسته‌اند.

تحلیل‌گران حکومت جامعه امروزه به‌حکومت به‌عنوان مجموعه‌ای از موسسات نسبتاً خودمختار با یک سری اطلاعات ایدئولوژیک که هدف اصلی آنها حکومت بریک ناحیه مشخص می‌باشد می‌نگرند. اگرچه دست‌اندرکاران حکومت دارای قدرت کافی برای حکومت‌کردن باشند، لیکن ممکن است فاقد ابزار کافی برای حکومت کردن باشند که این امر ممکن است به‌لحاظ ضعف خود حکومت و یا وجود رقبای مقتدر از نظر قدر متفاوت باشند.<sup>(۱۱)</sup>

ظرفیت حکومت در قدرت متفاوت است، اما معمولاً قدرت خود را از ارزشها، زور، و منابع بوروکراتیک می‌گیرد که ممکن است از مؤسسات گردآورنده سرمایه خصوصی برتری جویند.

## نوع حکومتها

ما نیازمندیم که نوع رژیم موجود در یک کشور را مورد بررسی قرار دهیم. تحلیل‌گران اقتصادی زمانی نوع رژیم را کم‌اهمیت می‌شمردند و در عوض توجه زیادی به‌نوع اقتصاد یا طبقه اقتصادی حاکمی که همیشه حکومت می‌کردند داشته‌اند. دانشمندان علوم سیاسی اقدام به‌تدوین مشخصاتی برای نوع رژیمهای حکومتی کرده‌اند، به‌عنوان مثال حکومتهای نظامی درمقابل غیرنظامی دموکراتیک، دیکتاتوری، اشتراکی، استبدادی، بدون حزب، تک‌حزبی، دوحزبی و بالاخره چندحزبی.

به‌هرحال برای اینکه جلوتر برویم، ولی در یک حد ساده، نیازمند بررسی این مسئله هستیم که مفاهیم سیستمهای پارلمانی را در مقابل رژیمهای ریاست جمهوری در رابطه با پاسخگویی به‌توسعه مشخص نماییم. سیستمهای پارلمانی قوه مقننه و مجریه را با هم تلفیق می‌نمایند. در حالی که در سیستم جمهوری این دو به‌طور مجزا از یکدیگر در جامعه عمل

می‌کنند. انتصابهای سیاسی بیانگر توزیع قدرت به مناطق، ایدئولوگها و نمایندگان مجلس می‌باشد. در سیستمهای پارلمانی اعضای کابینه از میان اعضای انتخابی پارلمان از حزب اکثریت یا ائتلاف تعیین می‌گردد، درحالیکه حزب مخالف (اگر مورد داشته باشد) در کنار قرار می‌گیرد و اعضای کابینه فعالیتها را در دست می‌گیرند. سیستمهای جمهوری اعضای کابینه را انتخاب می‌کنند و نامزدهایی را که موسسات تامین مالی معرفی کرده‌اند نیز به کار می‌گیرند. اشخاص فعال حزب از بین مدیران شرکتها و رهبران گروهها و امثالهم انتخاب می‌گردند به جای اینکه نمایندگان مجلس آنها را انتخاب نمایند. سیستمهای پارلمانی دارای سیاست قابل انعطاف می‌باشند. مفهومی دیگر از انعطاف‌پذیری عبارت است از عدم ثبات و تمایل به گرفتن تصمیمات سیاسی همراه با ریسک. سیستمهای جمهوری با داشتن شرایط مشخص و ثابت، عرضه‌کننده پتانسیل ثبات و اراده سیاسی به قیمت پاسخ‌پذیری می‌باشد. دینامیزم شرایط ثابت، انتخابات، احزاب رقیب و غیره برای تصمیمات سیاسی معنی زیادی دارد علی‌الخصوص تصمیماتی که منافی را برای مقامات قانونگذاری دربردارد. این مورد در مطالعه موردی ۱-۴ که ذیلاً توضیح داده خواهد شد مشخص می‌گردد.

یک بررسی جدی در رابطه با نوع رژیم ممکن است مستلزم حرکت به سوی عواملی بیش از آنچه گفته شد باشد حرکت به طرف مدلی که پیچیدگیهای اجرای سیاست را به ما نشان می‌دهد. در یک مقایسه که آقای بازرگ در رابطه با سیاست بهداشت عمومی در کشورهای آمریکای مرکزی انجام داده است اقدام به تهیه تاریخچه‌ای از رژیمهای فوق با توجه به طبقات زیر می‌کند: ۱- قدرت حکومت ۲- ثبات حکومت ۳- جو ایدئولوژیکی حاکم بر برگزیدگان حکومتی ۴- میزان مشارکت دموکراتیک در سیاست‌گذاری.

باتوجه به این مطالب وی اقدام به استخراج ده فرضیه در رابطه با اثر نوع رژیم بر اجرای سیاست کرده است.<sup>(۱۲)</sup>

حکومت یک ائتلاف بنیادی از آژانسها، واحدها، موسسات ایالتی و وزارتخانه‌ها می‌باشد که کم و بیش با یکدیگر پیوستگی و انسجام دارند.<sup>(۱۳)</sup>

## مطالعه موردی ۱-۴

### خدمات اجتماعی منظم در شهر لائیسلا

حزب دموکرات مسیحی حاکم، با داشتن ۳۶ کرسی از تعداد ۶۵ کرسی در مجلس تاکنون سه سال است که قدرت را در دست دارد. تربیون مجلس منافع طبقه متوسط و کوچک، اعضای اتحادیه تجارت، کارکنان دولت و تجار کوچک شهر را حفظ می‌کند. خرده‌بورژوازی کوچک در این ناحیه که بخشی از املاک خود را به‌کشت شکر اختصاص داده است تا جایی که دموکرات مسیحی‌ها با امتیازات و منافع وی کنار می‌آیند و مداخله‌ای نمی‌کنند حزب دموکرات مسیحی را تحمل می‌کند.

حزب سوسیال دموکرات دارای ۲۴ کرسی در مجلس است که یکی از مهمترین پیامهای این حزب برای افزایش نرخ مالیات نسبت به املاک بایر از دیدگاه کشاورزان خرده‌پا، و خوش‌نشینها و کارگران کارخانه جالب است. آنها به دنبال ایجاد بسیاری از خدمات عمده شهری می‌باشند که بعد از مذاکره انجام شده در مورد وام تعدیل ساختار شهر قطع شده بود، و تجدید ساخت جاده‌ها بودند که به واسطه یک طوفان سهمگین از بین رفته بود.

وزیر امور اجتماعی از افزایش احتمالی بودجه‌اش که همراه با انتخابات آینده به وقوع می‌پیوست ابراز خرسندی می‌کرد. او تاکنون قولهای بسیاری به انجمن کشاورزان کوچک در ایالت شرقی به منظور ساخت مجدد جاده‌ها داده بود. رئیس‌جمهور (نخست‌وزیر)، از طرف دیگر معتقد بودند که وجود یک بزرگراه عریض در غرب کشور ضروری است به دلیل اینکه شکر بیشتری زیر کشت می‌رود و منطقه‌ای جدید هم برای توریستها ایجاد می‌شود. وزیر امور شهری نیازمند بودجه کافی برای بهبود جاده‌های خراب بود که شهرهای کوچک پایتخت را به مناطق مرزی متصل کند. شرایط بد جاده‌ها باعث شده بود که یک اتوبوس شهری واژگون شده و منجر به کشته شدن تعداد ۶ کارگر زن یکی از کارخانه‌ها گردد.

نخست‌وزیر (رئیس‌جمهور) عقیده دارد که وزیر امور اجتماعی در سمت خود طرحهایی در نظر دارد. وی در پی این بود تا در کابینه تغییر ایجاد کند، اما حمایت جاری از امور اجتماعی می‌توانست رأی‌دهندگان جدیدی را که دمکراتهای مسیحی می‌توانستند جذب کنند ناراحت کند. از اینکه آراء به سمت احزاب مخالف عمده چپ یا راست برود به شدت متنفر بود. بودجه خدمات اجتماعی باید در کجا به مصرف برسد؟ هرجایی که کار برای اشخاص بیکار ایجاد شود؟ این مورد را در شرایطی که سیستم پارلمانی و یا جمهوری و یا هر دو باشد بررسی کنید.

### سیاستهای بوروکراتیک و سازمانی

در داخل حکومت، مسئولین برنامه‌های جدید خود را طرح نموده؛ تصمیماتی پیرامون ترکیب برنامه‌ها، رویه‌ها، کارکنان، و تماس با سایر مسئولین و نمایندگان مجلس به شیوه‌های مختلف اتخاذ می‌نمایند. مقایسه انجام شده توسط گریندل<sup>۱</sup> از سیاست اصلاحات ارضی در کشورهای کلمبیا، مکزیک و برزیل بیانگر نقش مهمی است که مسئولین حکومتی در تعیین و طراحی یک سیاست انتخابی و برخورد با نقایص آن داشتند.<sup>(۱۴)</sup> با سردرگمی ناشی از بحران جهانی دهه ۱۹۳۰ و تحت تأثیر اهداف کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای صنعتی کردن آمریکای لاتین، مسئولین ملی‌گرا برای مدرنیزه کردن کشاورزی در مقیاس وسیع حکومت بتواند امر صنعتی شدن را تنفیذ کند از یک مدل قوی دولتی بهره‌برداری کردند. بعد از مدتی سیاستهای ترجیحی یک مجلس سیاسی قوی را برای تداوم سیاست موجود، علیرغم نقایص و کمبودهای اقتصادی

فراهم آورد.

باید گفت که مسئولین دولتی نه از نظر افکار و نه از نظر منافع مشترک باهم هیچگونه اشتراکی نداشتند. هریک از وزارتخانه‌ها دارای یک هویت سیاسی مستقل است که با بازیگران سیاسی با ایدئولوژیها، ترجیحات، متحدان و یا دشمنان مختلف مشخص می‌باشد. وزارتخانه‌ها در رقابت با یکدیگر بوده و به برنامه‌ها براساس اینکه وزارتخانه مربوطه از چه قدرت سیاسی برخوردار است بودجه تخصیص داده می‌شود. البته این عملکرد و رفتار پویا تماماً درون چهارچوب سیاست «رسمی»، محدودیتهای بودجه و قوانین و مقرراتی که به درجات متفاوت به آن چسبیده است واقع می‌شد.<sup>(۱۵)</sup>

به قول جورج آرول<sup>۱</sup>، برخی وزارتخانه‌ها از مساوات بیشتری نسبت به دیگران برخوردارند. مؤسسات بانفوذ و کلیدی شامل خزانه‌داری، دارایی، دفاع و مشابهین آن است توزیع سیستمهای کابینه بیانگر قدرت وزارتخانه است، وفاداران یا نخست‌وزیران خودشان قسمت عمده‌ای از قدرت وزارت را تحت کنترل دارند.

اطلاع و شناخت شخصیتهای وزارتی و پایگاه سازمانی آنها به ما دید و بصیرت بهتری را برای شناخت عملکرد دولت می‌دهد.

مطالعه انجام شده توسط گراهام آلیسون<sup>۲</sup> در رابطه با رفتار مسئولین آمریکا در مدت بحران موشکی کوبا اطلاعات مفید و با ارزشی را درمورد اینکه چگونه می‌توان عواقب و آثار تصمیمات را بررسی کرد به ما می‌دهد. وی سه مدل تصمیم‌گیری را مطرح می‌سازد.<sup>(۱۶)</sup> **مدل سیاست عقلایی**، سیاست‌گذاری را به شکل منطقی مطرح می‌سازد و توجهی به اینکه روش مربوطه تاچه حد رایج است ندارد. این روش صرفاً ممکن است حتی یک اسطوره بازسازی شده باشد. **مدل فرآیند سازمانی** به طور اجمالی سازمانهای وابسته در دولت را که گردانندگان آن دنبال افزودن منافعشان براساس «ترجیحات، ادراکات و موضوعات محدود» و برنامه رویه‌های ازپیش تعیین شده می‌باشد بررسی می‌کند. این مدل تمرکز بر اطلاعات انتخابی موجود در یک سازمان، روش خاص استخدام افراد، رویه‌های استاندارد عملیاتی جهت اجرای وظایف و جستجوی راه‌حلهایی برای مسائل خود، در میان سایر عوامل دارد. **مدل سیاسی بوروکراتیک** «در رابطه با کانالهای تنظیم شده بین افرادی که هریک باتوجه به سلسله‌مراتب در دولت مسئولیتی دارند بحث می‌کند». این مدل قدرت، شخصیت و مهارت موافقین و مخالفین را که هریک دارای ارزشها و اعتقادات متفاوت می‌باشند و این عوامل را در فرآیند تصمیم‌گیری دخالت می‌دهند نمایان می‌کند.

مدلهای دوم و سوم آلیسون بیانگر چالش‌های متدولوژیک است، ولی شاید بیشتر

۱) GEORGE ORWELL نویسنده کتاب قلعه حیوانات.

معرف یک برداشت واقع‌بینانه از سیاستها، برنامه‌ها و رویه‌های توسعه باشد. به‌منظور تشخیص فرآیند سازمانی باید خصوصیات عینی فرهنگ سازمانی را بررسی کرد. مدل سیاسی بوروکراتیک معرف امکان شناخت و درک اوضاع و احوالی است که صرفاً «بازیگران» آن خودی هستند.

تعارض در بوروکراسی طبیعی است، بنابراین چگونه تعارض بین مسئولین حل و فصل می‌شود؟ یکی از تحلیل‌گران غرب سه روش را مشخص کرده است. دادوستد توزیعی<sup>۱</sup>، با فرآیندهای «برد و باخت»؛ دادوستد تلفیقی<sup>۲</sup>، با راه‌حلهای «برنده - برنده»؛ و «ساختار ائتلاف»<sup>۳</sup> با تغییر و تبدیلی از موقعیتها به‌منظور رسیدن به یک توافق جدید<sup>(۱۷)</sup> فرهنگهای سیاسی مختلف از سبکهای خاصی استفاده می‌کنند.

آیا این مدلها دربرگیرنده اوصاف مسئولین خارج از دنیای غرب نیز می‌باشد؟ آری به‌دو سبک داستانی و تحقیقی. مسئولینی که موارد اصلاح خط‌مشی را برای سمینار در دانشکده امور دولتی جان. اف. کندی در دانشگاه هاروارد نوشتند، فعالیتهای تعارض و ائتلاف را نشان می‌دهد. به‌منظور تقویت برنامه‌ریزی در کلمبیا رهبران سیاسی به‌طور استراتژیک عمل کرده‌اند،

(۱) تعیین نقش مفید و عمده برای دفتر برنامه‌ریزی ملی به‌عنوان یک منبع اطلاعاتی؛  
(۲) دسترسی به سیاست‌گذاران و تشویق آنها نسبت به‌اتکاء به‌اطلاعات و تجزیه و تحلیل انجام شده توسط دفتر مذکور؛ (۳) ایجاد حمایت در میان تکنوکراتهای دایم و مسئولین رده بالا... (۴) تقویت صلاحیت، ذهنیت، روحیه افراد دفتر،

لیکن فرآیندهای پیچیده همیشه موفق نمی‌باشد. هم‌آوری در کشور غنا مثال خوبی از مناظره آنها را در رابطه با پاسخ به‌بحران سیاسی نشان می‌دهد:

هیچ‌یک از کارکنان وزارت دارایی حضور نیافت و این مشخص‌کننده مخالفت و خصومت بین وزیر و بقیه تصمیم‌گیرندگان اقتصادی می‌باشد. بدون ارزیابی از عواقب و آثار اقتصادی ناشی از تصمیم، نخست‌وزیر و کابینه‌اش در جهت مقابله با وزیر دارایی تصمیم به‌یک کاهش ارزش یولی عمده گرفتند.

هم‌چنان که کنیا، در تجدید سازمان وزارتخانه، انجام داد: «دبیرکل دایمی متوجه شد که یک شبکه غیررسمی قدرت وجود دارد که به‌طور عمودی در وزارتخانه عمل می‌کند ولی اغلب در طول خطوط رسمی قدرت این شبکه متکی به‌اتحادهای قبیله‌ای بود.»

در مطالعه‌ای از تعداد ۱۱۹ رویداد مدیریت از سیاستهای بوروکراتیک در ۹ کشور افریقای جنوبی، مدیران دولتی که طرف مذاکره مستقیم بودند، از قدرت مطلق بهره‌جسته، و غالباً به‌صورتی موفقیت‌آمیز، با توسل به‌قدرتهای بالاتر، موارد و مسائل خود را حل می‌کردند.

مدیران بر سر مسائلی از قبیل منابع مالی، قضاوت، عدم صلاحیت یا تزویر سایر بوروکراتها؛ و به ندرت، در<sup>۱</sup> رابطه با خط‌مشی می‌جنگیدند. مدیران بیشتر سعی داشتند حالت تدافعی داشته باشند تا تهاجمی؛ و خودشان را درگیر ائتلاف و اتفاق نظر تا از آن طریق نمی‌کردند. خودشان را در مقابل استیضاح حفظ کنند.<sup>(۱۸)</sup>

### تعامل بوروکراتیک با گروه‌های خارج

مسئولین دولتی تا چه حد بر اساس انتظارات و علایق خود برای دستیابی به نتایج مورد نظر عمل می‌کنند؟ آیا این مسئولین به دنبال کسب حمایت اجتماعی از خارج از بوروکراسی و یا بی‌اثر کردن، حتی نرم کردن، مخالفین می‌باشند. اریک نوردر لسنجر<sup>۲</sup> آن را قابلیت انعطاف، پوشش‌دهندگی، جهندگی و آسیب‌پذیری می‌نامد<sup>(۱۹)</sup> درحالی‌که حکومتها یک جو کم‌و‌بیش بازی را ایجاد می‌کنند، وزرا با توجه به وزارتخانه‌های خود با یکدیگر متفاوتند، هم‌چنانکه می‌توان تفاوت‌های موجود بین وزارتخانه‌های دفاع و تعاون و خدمات اجتماعی را عنوان نمود.

ساختار حکومت تا حدی که تغییرات دولتی موجب تغییرات پرسنل می‌شود متفاوت است. شبکه‌های پیچیده روابط بین وکیل و موکل باعث استخدام یا جابجایی پرسنل از بوروکراسی، بدون توجه به عملکرد آنها، می‌گردد. اگرچه تغییرات سیاسی در سیستم پارلمانی انگلیس به ندرت صورت می‌گیرد، در مقابل سیستم ریاست جمهوری آمریکا به هزار مورد می‌رسد و در سیستم جمهوری مکزیک بالغ بر ۲۵ هزار مورد است.

انتصابات بر اساس کلیه اشکال مختلف معیارها که از یادداشتها شروع شده و تا مواردی از قبیل طرفداران اصلی و موسسات مالی و مشاوران سیاسی با تجربه و متخصص که این وزرا را در جهت ایفای هرچه بهتر مسئولیتشان کمک می‌کنند امتداد می‌یابد.

### بوروکراسی داخلی

#### روابط عمودی و افقی

از نظر تئوری یک وزیر یا دبیرکل دارای بالاترین قدرت سیاست‌گذاری می‌باشد. ولی در عمل هقطاران خدمات دولتی آنان (مقامات دولتی عالی‌رتبه دائمی) یا زیردستان آنها به مقدار زیادی بر منابعی که در کنترل آنهاست اعمال قدرت می‌کنند. در میان این منابع اطلاعات، حافظه سازمانی، تماسهای سیاسی توسط خودشان و مدیریت اجرایی قرار دارد. اصولاً نمی‌توان مطمئن بود که انتخاب‌شدگان در طول مدت مأموریتشان باقی بمانند. برای یک وزیر، به دلایلی که به بقاء و قدرت آنها مربوط می‌شود و همچنین برای بهبود اداره و سیاست‌گذاری تغییرات

1. ERICNORDLINGER

2. ERICNORDLINGER

کابینه اجتناب‌ناپذیر است.

برای دیگری، ممکن است تعدادی از انتصاب‌شدگان با اراده خود تصمیم به کناره‌گیری کرده باشند، به‌میزانی که به‌پایان دوره نزدیک می‌شویم، جابجایی‌های فوق‌العاده زیادی انجام می‌گیرد. بعضی از وزراء به‌مقامات دائمی یا سایر کارشناسان فنی خود کارها را ارجاع می‌دهند و مایلند به کارهای سفیرگونه بپردازند که ارتباط آنها را با اشخاصی که در خارج از وزارتخانه هستند برقرار نماید.<sup>(۲۰)</sup>

اصولاً درمحل کار، انتخاب‌شدگان سیاسی و کارکنان اداری به‌شیوه‌هایی که از برخوردهای بسیار سرد و خشک شروع شده و تا ارتباطات حرفه‌ای و صمیمی و گرم امتداد می‌یابد نسبت به یکدیگر واکنش نشان می‌دهند در این رابطه گای پیترز<sup>۱</sup>، پنج مدل را شناسایی کرده است.<sup>(۲۱)</sup> در **مدل رسمی** ایده‌آلی، اداره سیاست از یکدیگر جدا بوده و دستورات از ناحیه وزیر صورت می‌گیرد. مدل زندگی روستایی<sup>۲</sup> فرض را بر تلفیق ارزشها از طریق اجتماعی نمودن و استخدام مشابه قرار می‌دهد. در مدل عملیاتی<sup>۳</sup>، نخبگان اداره و سیاست، با توجه به‌مرزهای شغلی بایکدیگر تلفیق می‌کردند. کارمندان سیاسی و اداری برای در اختیار گرفتن سیاست در **مدل هم‌آوردی**<sup>۴</sup> با هم به‌رقابت برمی‌خیزند، آنها پیرامون مسائلی مانند سیاست، و بقای سازمانی باهم درگیر شده و اختلاف دارند. در **مدل حکومت اداری**<sup>۵</sup> کارمندان کشوری حاکم بر امر تصمیم‌گیری هستند.

به‌عنوان مثال، مسئولین خدمات اداری هندوستان، بعضی اوقات از «مداخله سیاسی» وزیر مربوطه ناراحت بوده و رنج می‌برند. تولد جدید وزارت کشور هندوستان و فرهنگ سازمانی خاص آن، نظریه استخدام جنرالیست و آموزش دادن وی را برای نشان دادن یک شخصیت با کیفیت و مطلوب و تصمیم‌گیر برای منافع عمومی دائمی نموده است. این ایده‌آلها با واقعیت مسئولین قدیمی وزارت کشور که به‌شهروندان «وفادار» پاداش می‌دادند و ملی‌گرایان را در زمان حاکمیت دولت انگلستان مجازات می‌کردند در تضاد بودند.<sup>(۲۲)</sup>

بحث ما پیرامون سیاست بوروکراتیک هنوز هم اثر سیستم‌های سیاسی را درون سیستم سیاسی باقی می‌گذارد. این سیاستها برای تأیید پاسخگویی عمومی، مشکلاتی ایجاد می‌کنند، زیرا نسبتاً نامرئی و بی‌قاعده هستند. اینگونه مسائل ما را به‌مسئله تحرک و فعالیت حکومت برمی‌گرداند. آیا حکومتها باید تقویت شوند و یا برعکس تضعیف گردند؟

## قدرت و اندازه حکومت

اگرچه مطالعات توسعه با مدل حکومت مقتدر قادر به‌طراحی تغییرات دامنه‌دار و وسیع با همکاری کارمندان فنی خود زمانی از مناسبات دوستانه‌ای برخوردار بود، ولی حکومتها دائماً

1. GOYPETERS

2. VILLAGELTFE

3. FUNCTIONAL

4. ADRESIAL

5. ADMINISTRATIVESTATE

برای مصرف بیش از حد منابع جامعه به صورت ناشیانه، غیرکارا و حتی سوءاستفاده بدنام شد در پاسخ به رکود اقتصادی جهان اوایل سالهای ۱۹۸۰، نمایندگان اقتصاد مریض کشورهای جهان سوم بطور غیرمنصفانه‌ای تسلیم فشارها و ارشادات آژانسهای بین‌المللی برای کاهش وسعت و اندازه بخش دولتی گردیدند. بحث و جدل نسبت به سیاستهای تعدیل ساختاری به مثابه بحث پیرامون اداره امور دولتی و استراتژیهای اقتصادی می‌باشد. این سؤال مطرح می‌شود که بزرگی دولت چقدر است و چقدر مصرف می‌کند؟ چگونه حجم و اندازه دولت در طول زمان دستخوش تغییرات شده است.

در سراسر جهان حکومتها از نظر اندازه و هزینه در اواسط و اواخر قرن بیستم رو به افزایش بوده‌اند. در مقابل و به طبع آن مسئولیتهای بخش دولتی نیز وسعت یافته است. این امر در میان مناطق مختلف متفاوت است. درآمدهای دولت آمار صندوق بین‌المللی پول، گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۸۳ بانک جهانی نشان می‌دهد که اقتصاد بازار صنعتی موجب افزایش درصد تولید ناخالص داخلی از محل از ۲۸٪ به ۳۶٪ از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ بوده، و در رابطه با کشورهای با درآمد متوسط از ۱۵٪ به ۲۶٪ و کشورهای کم‌درآمد از ۱۲٪ به ۱۷٪ افزایش داشته است. با بررسی به‌روشن دیگر، کشورهای صنعتی از هر هزار شهروند ۷۷ نفر را به‌استخدام دولت درآورده‌اند که کشورهای درحال توسعه ۲۹ نفر به‌ازاء هر ۱۰۰۰ نفر می‌باشد.<sup>(۲۳)</sup> بنابراین احتمالاً حکومتهای جهان سوم چندان بزرگ و یا فعال آنطور که باید باشند نیستند. اینگونه ارقام و اطلاعات بیانگر این مطلب است که کارکنان آژانس بین‌المللی، که عمدتاً سخنگویان کشورهای غربی هستند، می‌گویند «آنچه را که من می‌گویم انجام بدهید، نه آنچه را که من انجام می‌دهم».

با وجود این استخدام دولتی در کشورهای درحال توسعه طبق اظهار بانک جهانی «سه تا چهار برابر سریعتر از کشورهای توسعه‌یافته» رشد کرده است و «دو تا سه برابر سریعتر از نرخ رشد جمعیت». مثلاً متوسط نرخ رشد سالانه در کشور زئیر در سالهای ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۰ معادل ۱۵٪ بود. ارقام دقیق شوک‌آورتر می‌باشد. کشور کنیا در سال ۱۹۶۵ تعداد ۶۳ هزار کارکنان اداری را استخدام کرد و در سال ۱۹۷۱ تعداد ۸۴ هزار و اواسط ۱۹۸۰ تعداد ۱۷۰ هزار نفر را به‌استخدام درآورد، این ارقام برای کشور سنگال ده‌هزار نفر قبل از استقلال این کشور در سال ۱۹۶۰ بود و در سال ۱۹۶۵ به ۳۵ هزار نفر رسید و در سال ۱۹۷۳ ۶۱۰۰۰ نفر شده است. خدمات توسعه کشاورزی از ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۲ به‌ده برابر افزایش یافته است. آیا منافع آن برای کشاورزان هم می‌تواند به‌میزان ده برابر افزایش یافته باشد؟ احتمالاً نه. (رجوع کنید به فصلهای ۷ و ۱۱).

این فقط تعداد کارمندان نیست که افزایش یافته است، بلکه تعداد آژانسهای دولتی نیز از افزایش چشمگیری برخوردار بوده است. با توجه به تعداد کم شرکتهای دولتی در زمان استقلال



غنا در سال ۱۹۵۷، ۹ سال بعد از استقلال تعداد این شرکتها به ۸۸ عدد بالغ گردید. تعداد این شرکتها در کشورهایی مانند زامبیا، نیجریه و تانزانیا به صدها شرکت می‌رسد.<sup>(۲۴)</sup>

در سال ۱۹۸۲ سهم استخدام دولتی غیرکشاورزی تا حد ۳۳٪ در آفریقا و ۲۲٪ در آسیا بود که در آن زمان در کشورهای صنعتی معادل ۲۱٪ و در آمریکای لاتین معادل ۲۰٪ بود. واضح است که در کشورهای غیرصنعتی اشتغال کارکنان بخش غیرکشاورزی بسیار کم است درصدهای مبالغه‌آمیز، ولی کماکان تمام فشار یک بخش دولتی غیرمولد بر روی اقتصاد شکننده سنگینی می‌کند. همانطوری که دیوید ابرنیتی<sup>۱</sup> اظهار می‌دارد، در مورد آژانسهای دولتی هم مانند تمام سازمانها، نیازهای اولیه باید اول تأمین شود: «نیاز اساسی» تأمین کردن هزینه‌های استخدامی، پرداخت‌ها، ارتقاء، بازنشستگی و اداره کردن کارکنان می‌باشد.<sup>(۲۵)</sup> مطالعات پرسنلی در ایالات متحده و دولت‌های محلی ما را به یاد ویژگیهای کاربری دولت می‌اندازد: «نوعاً، دوسوم از بودجه ایالت یا حکومت محلی برای پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولتی به مصرف می‌رسد.»<sup>(۲۶)</sup>

باید دانست که تاریخ از ۱۹۶۰، که ارقام بانک منتشر شده آغاز نگردیده است. برای ملت‌های جدید قرن بیستم، ایالت‌های مستعمره یک نقطه شروع مناسب بود. بررسی دولت مستعمره آفریقا از بعد مقایسه‌ای، گرافوردیانگ<sup>۲</sup> اقدام به شناسایی یک رقابت استثنایی در جدال بین کشورهای اروپایی برای اینگونه سرزمینها نمود. اینگونه کشورها استعمار را به صورت بازسازی تحمیلی فرهنگی در این جوامع مطرح می‌کنند و بحران معاصر حکومت در آفریقا را به طبیعت کاهش دموکراسی پارلمانی و استبداد مستعمره‌ای مربوط می‌داند.<sup>(۲۷)</sup> آنچه اکنون به طور قابل ملاحظه‌ای مشاهده می‌شود حقوق و مزایای بالای کارمندان اداری است در مقایسه با متوسط دستمزدی که در دوران استعمار برای جذب و استخدام اروپاییها بود، و این اختلاف حقوق و مزایا تا زمانی که شهروندان خودشان این پست‌ها را اشغال کردند وجود داشت.<sup>(۲۸)</sup> میزان رشد بخش‌های آموزش و بهداشت در زمانی که حکومت‌های مستعمره به وجود آمدند یعنی اواخر سالهای ۱۹۴۰ پایین بود.

علاوه بر این باید به تجربه حکومت‌های اروپایی در توسعه سرمایه‌داری مدرن نظر نمود. براساس گفته الکساندر کریشن کرون<sup>۳</sup> عدم صلاحیت و فساد بوروکراسی در آمریکای لاتین بسیار زیاد و اسراف بسیار وحشتناک بود، لیکن وقتی تمام کارها انجام شد موفقیت بزرگ سیاست‌های دنبال شده را نمی‌توان تکذیب کرد.<sup>(۲۹)</sup> بنا به اظهار ژول هیگدال<sup>۴</sup> «علیرغم آزادی تجارت و عقیده در مورد دست نامریی در قرن ۱۹، در واقع دستی که به دستیابی این اهداف کمک کرد کاملاً آشکار بود»، حکومت‌های اروپایی از طریق اعمال سیاست‌های خاص نقش متمرکز و منسجمی را ایفا کردند.<sup>(۳۰)</sup>

1. David A Beranethy

2. GRAWFORD/OUNG

3. Alexander Gerschenkron

4. Joel Higdai

ارقام و اطلاعات در رابطه با اندازه حکومت این سوال را که چه کسی به‌عنوان کارمند دولت به حساب می‌آید را مطرح می‌سازد. مرز بین مسئولیتهای دولتی و خصوصی یک مرز انتقالی است. ارقام رسمی ممکن است حقوق‌بگیران بخش دولتی را پنهان سازد.<sup>(۳۱)</sup> چگونه می‌توان پیمانکاران دولتی را که برای اشتغال و کار تمام وقت اتکاء به دولت دارند شمارش کرد. در مورد کارکنان دانشگاه‌ها چگونه؟ شمارش دقیق و نهایتاً مقایسه اندازه دولت از طریق تعاریف گوناگون کارکنان دولتی و پیمانکاران بخش خصوصی دولت تعیین می‌گردد.

فشار بین‌المللی برای تنظیم کردن اندازه دولت، منعکس‌کننده تعهد ایدئولوژیکی به‌آگاهی از توسعه بخش خصوصی و محدود کردن بخش دولتی می‌باشد. انحصار بخش دولتی موجب پایین آمدن انگیزه در بین کارکنان با توجه به بهای تمام شدن یا بازدهی تولید یا خدمات ارائه شده می‌باشد. بعضی مسائل به‌طوری که در فصل ۱۰ ملاحظه خواهد شد قابل انعطاف می‌باشد. قوانین و مقررات سنگین در حکومتهای تجاری موقعیتهای مناسب برای چپاول اموال دولتی را ایجاد می‌کند، چنان‌که بررسیهای انجام شده در کشورهای ژئیر و برخی از کشورهای امریکای لاتین نشان می‌دهد.<sup>(۳۲)</sup> فعالیت بخش دولتی و ارزیابی آن آمیخته با فرآیند سیاسی است تا اینکه بر مبنای سود و زیان باشد. مانند ایجاد شغل، پیش‌بینی کار خدمات مناسب و عادلانه و دستمزد مطلوب.

هم‌چنین تعیین مرز بین کالاهای دولتی و خصوصی مشکل است. آیا خدمات پستی باید در دسترس همگان قرار گیرد، حتی اگر با توجه به مشکلات جغرافیایی ارائه آن بسیار گران تمام شود؟ آیا تمام بچه‌ها باید واکسینه شوند بدون توجه به عدم توانایی در پرداخت هزینه آن؟ سؤال آیا خدمات شهری باید فارغ‌التحصیلان دبیرستان را به‌استخدام درآورد، صرف‌نظر از اینکه آیا کار کافی وجود دارد یا خیر؟ آیا مستخدمین و کارکنان شهری امنیت شغلی دارند، با پرداخت دستمزد بالاتر از حداقل دستمزد، یا آن چه که بازار توان آن را دارد؟ این سؤالات «می‌بایست» با توجه به نظرات شخصی از «کالاهای دولتی» که تقسیم و یا انتخاب آن مشکل است پاسخ داده شود: مانند (دفاع، بهداشت عمومی)، مسئولیتهای اجتماعی و امثالهم این موضوعات ارزشی باید جداگانه مورد توجه قرار گیرد تا فقط از نظر اضافه کاری. البته باید توجه داشت که ملاحظات عادی و استانداردها هرگز تنها راه‌حل برای تعیین اینکه چه مشاغلی باید حذف گردد نمی‌باشند. در این زمینه می‌توان به مطالعه موردی ۲-۴ اشاره نمود.

برای تحقق توسعه، یک ایالت خاص آمادگی کامل دارد که مصرف خود از منابع قیمتی را برای خود مردم و یا ایجاد مؤسسات رها سازد؟، یا اینکه ایالت فوق‌قادر نیست نسبت به شبکه‌های قدرت یا خرده مالکین خودمختار که در مقابل همکاری در یک اقتصاد سیاسی که در آن حداقل کنترل را بر امور خواهند داشت مقاومت می‌کنند غلبه کند؟<sup>(۳۳)</sup> پاسخ به این قبیل سؤالات سیاسی مانند ریسمانی است که بسیاری از موارد غیرقابل حل را در این کتاب به هم

می‌بافد. در ضمن باید دانست که مسئله اندازه دولت بدون توجه به پاسخگویی عمومی کامل نیست. اعم از کوچک یا بزرگ بودن، به خاطر توسعه، مردم می‌بایست ابزارهایی جهت پاسخگویی و مسئولیت مؤسسات دولتی در اختیار داشته باشند.

### مفاهیم و برداشتهای نهایی فصل

این فصل از کتاب سیاست توسعه را به عنوان یک موضوع مستمر در فصول باقیمانده کتاب مورد بررسی قرار داد. سیاست در تعریف اینکه اقدامهای حکومت تضمین شده است، و با چه عواقب و آثاری کمک می‌کند. سیاست در فرآیند توزیع نفوذ می‌کند که آن را به صورت ایدئولوژیکی آن یا شیوه‌های ابزاری منطقی می‌نماید. سرانجام اندازه دولت به خودی خود یک موضوع مستمر معاصر است و بخش عمده‌ای از دستور جلسه هرگونه رفورم و اصلاحات را تشکیل می‌دهد.

#### مطالعه موردی ۲-۴

##### کاهش ۳۰٪ از بودجه وزارت بهداشت

لثوادی<sup>۱</sup> در نتیجه کاهش بودجه در عرصه محصولات اصلی‌اش مواجه با بحران اقتصادی است. بازپرداخت بدهی کاملاً غیرقابل تحمل است و ۴۰٪ درآمدهای صادراتی صرف پرداخت بهره شده است. جمعیت این شهر با نرخ رشد ۳٪ در سال در حال افزایش است. با توجه به شرایط پرداخت وامهای جدید، دولت موافقت می‌کند تا مخارج دولتی را پایین آورده و کاهش دهد.

از شما به عنوان دبیرکل دایمی وزارت بهداشت خواسته می‌شود تا بودجه‌ای که ۳۰٪ کاهش هزینه‌ها را نسبت به سال قبل نشان می‌دهد طراحی کرده و ارائه دهید. بودجه ۱۰۰ هزار واحدی سال قبل فقط برای افزایش حقوق و دستمزد به میزان ۵٪ درست زیر نرخهای تورم که هزینه زندگی را چهاربرابر کرده بود کافی به نظر می‌رسد. روحیه ۶۰۰ کارمند وزارت بهداشت در سطح پایینی می‌باشد. وزارتخانه شما به چهار بخش عملیاتی که هر کدام از این ادارات حدوداً یک چهارم بودجه را به خود اختصاص می‌دهد تقسیم می‌شود.

شما اقدام به تشکیل جلسه‌ای برای مذاکرات اولیه پیرامون صرفه‌جویی در بودجه با وزیر روسای قسمتها و وزیر دولت محلی، که وزارتخانه او در اختیار نسبت به بهداشت کارکنان سهیم است می‌نمایند. حسابرسان خزانه‌داری تعداد ۲۰ کارمند فوت شده را در لیست حقوق مشخص کرده‌اند که نقطه شروع مناسبی برای حذف و کاهش هزینه‌ها است زیرا حقوق و دستمزد دوسوم از بودجه را به خود اختصاص می‌دهد. از این مرحله به بعد شما باید به کجا بروید؟ آیا از حقوق باید شروع کرد؟ یا باید اقدام به حذف پستها

و مشاغل سازمانی نمود؟ در چه سطوح سازمانی؟ با چه بازخریدی؟ آیا با حذف دواير و ادارات؟ کاهش

برنامه بخش‌ها؟ هر دو؟ باتوجه به موارد فوق اقدام به تهیه یک برنامه کاری مستند بکنید.

### سئوالات تمرینی

- ۱- ایدئولوژی و ساختار سیاسی کشور خود را شناسایی و تعریف کنید. همچنین گروه‌های مهم و بالقوه سیاسی را از لحاظ طبقه، جنسیت، قومیت، شغل و غیره شناسایی و بررسی نمایید.
- ۲- با استفاده از نواحی سیاسی مورد انتخابی خود و با استفاده از مدل‌های آینسمن و آپف مشخص کنید. چگونه گروه‌ها به تداوم و تغییرات سیاسی واکنش نشان می‌دهند. (با استفاده از مدل آیشمن و آپهوف)
- ۳- اطلاعات و ارقامی را در رابطه با اندازه حکومت کشور خود مشخص نمایید.

## فصل ۵

### تدارک پروژه و برنامه

بعضی اوقات باید فهمید و بعضی اوقات بهتر است دروغ گفت. شما را از آزار دادن دیگران باز می‌دارد و خودتان نیز اذیت نمی‌شوید، و حتی ممکن است باعث کمک به آنها نیز باشد... (آیا شما برای جلوگیری از قرص استفاده می‌کردید؟) بله... لیکن با وجود این همسرم حامله شد.

معمولاً در تفسیر مثبت اولین جمله‌ها و حرفهای ساکنین دهکده‌ها در پاسخ به غریبه‌ها احتیاط نمود. پاسخ‌دهندگان به جای اینکه بی ادب، منفی و فریب‌دهنده باشند، به سادگی می‌گویند که می‌دانند هدف از تکمیل این پرسشنامه‌ها چیست و معمولاً پاسخ‌ها و رفتارها با یکدیگر یکسان و مطابق نمی‌باشد. از دو جمله آخر یکی دیگر از روستاییان می‌توان فهمید که مسائل و مشکلات امر تحقیق چقدر مهم می‌باشد. مردان به جای زنان صحبت کرده و نماینده و بیانگر منافع خانواده خود می‌باشند.<sup>(۱)</sup>

در مرحله فرآیند تدارک برنامه / پروژه، تحلیل اطلاعات برای مدیریت توسعه چه بر روی پروژه‌های کوچک و چه بزرگ بسیار اساسی به‌شمار می‌رود. با وجود این تهیه و تولید اطلاعات دقیق، بیانگر چالش‌های هیجان‌انگیز می‌باشد، چالش‌هایی که می‌تواند گران‌قیمت و وقت‌گیر باشد. ارائه اطلاعات به‌اندازه و اهمیت چالش‌هاست، چرا که یافته‌ها ممکن است دست نخورده، تهدید کننده بوده و استفاده‌کنندگان بالقوه را خسته نماید، خصوصاً مدیران که در مشغله زیاد دیگری دارند. دانش توسعه به‌منابع درون سازمانی توجه داشته و تلاش‌های جاه‌طلبانه‌ای برای ترکیب آن در خلاف جهت مسیرتنگ آموزش و تخصص بوروکراتیک دارد. در هر حال، این فصل را می‌توان به‌عنوان آشنایی بازخور ترکیب یک مدل به‌نحو بسیار خلاصه و روشن و دقیق

که شامل کاربردها، سوءاستفاده‌ها، موانع و مشکلات و امکانات جمع‌آوری اطلاعات و روشهای تجزیه و تحلیل، توسط برنامه‌ریزی و تدارک برنامه و پروژه نام برد. فصل بعدی در رابطه با مبانی انتخاب و روشهای ارزشیابی می‌باشد. هردو بخش نشان می‌دهند که چگونه فرآیندها در قالب مفاهیم سیاسی و بوروکراتیک قرار می‌گیرند. از طریق خلاصه فصل و اطلاعات و تحلیل تکنیک‌هایی از برنامه‌ریزی، پروژه و تدارک طرح می‌باشد، دانست. فصل بعدی تا انتخاب معیار و تکنیکهای ارزشیابی ادامه می‌یابد. هردو فصل نشان می‌دهد که چگونه فرآیندها را محیط‌های سیاسی و بوروکراتیک به‌بند کشیده می‌شوند. با نتیجه‌گیری نهایی، خواننده ممکن است در شگفت بماند که آیا این ابزارهای فنی جانشین نتایج توسعه شده‌اند. آیا رویه‌ها بخشی از مشکل یا راه‌حل می‌باشند؟

### توالی و نظم در کتاب درسی

تعاریف کتب درسی از سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی عقلایی نوعاً نظمی را به‌وجود می‌آورد که به‌واسطه آن مسائل، اول تعریف می‌شوند و سپس ابزار متفاوت حل آنها برحسب اثربخشی و کارایی در تأمین اهداف خط‌مشی مقایسه می‌گردد، راه‌حلهایی که با ریشه‌ها و مشکلات مذکور مذکور سازگاری داشته باشد تعیین می‌شوند این فرآیندها در سطح کلان و در طراحی و پیشنهاد پروژه‌ها و برنامه‌ها در سطح خود نیز انجام می‌گیرد. پیشنهاد و طرح باید آگاهانه باشد و ریشه در واقعیت داشته باشد و به‌شیوه‌ای ارائه گردد که امکان ارزیابی دوره‌ای از عملیات در مسیر اهداف پروژه و نهایتاً رسیدن به‌اهداف از پیش تعیین شده فراهم سازد و در نهایت کم و کیف آن نیز قابل بررسی باشد. جمع‌آوری اطلاعات روزمره امکان شناسایی شکافهای موجود در اجرا را مشخص می‌کند. فرآیند باید در مدیریت انگیزه ایجاد کند زیرا در غیراینصورت حتی ممکن است باعث شود که پروژه‌های مفید و خوب به‌نابودی کشیده شوند. به‌صورت ایده‌آل، حل مسائل به‌راه‌حلهای سازگار که در محیط عمومی طرح واقع می‌شود مرتبط می‌گردد و با مسائلی مانند تخصیص بودجه و اجرای آن مرتبط است. بالاخره اطلاعات ارزشیابی به‌درون فرآیند حل مشکل بازخور می‌گردد. هرچند که فرآیندهای این کتاب بسیار آسان، روشن و منطقی به‌نظر می‌رسند ولی نظم سیاسی و سازمانی اداره دولتی، اجرای آنها را کاملاً پیچیده می‌سازد. تهیه و تولید اطلاعات، وارد کردن اطلاعات در برنامه‌ها و کاربرد آن در جهت برنامه‌ها تماماً در یک نظم سلسله‌مراتب اداری با مشکلات اداری درگیر می‌شوند. جمع‌آوری اطلاعات بدون هزینه نمی‌باشد، و مدیران در رابطه با زمان‌بندی، میزان و جزییات آنها مواجه با مشکل هستند.

### تعریف مشکل

مشکلات و مسائل همراه با دخالت عمومی برای حل آنها ممکن است واضح و روشن باشد.

هرچند شناسایی دقیق مشکلات، ریشه‌ها و علل آن و راه‌حلهای سازگار با این علل کمتر واضح می‌باشد. مثال قدیمی که «هرجایی که ایستاده‌ای بستگی به محلی که نشسته‌ای دارد»، موقعیت این نظر سازمانی را نمایان می‌سازد.

علاوه براین، مدیران مواجه با این سؤال هستند که آیا باید در جهت بهبود مشکل باشند و یا اینکه - ریشه‌ها و علل بوجود آمدن آن را مورد توجه قرار دهند. روش دوم نیازمند تغییرات ساختاری بوده، احتمالاً مقدار منابع زیاد، اما تقریباً همیشه با مشکلات سیاسی. نتیجه آن اغلب آن است که از نظر سیاسی عملی است. در نظر بگیریید موضوع را در مطالعه موردی ۵-۱. بچه‌های رها شده و نیروی کار بچه‌ها موضوع مناطق به‌سرعت شهرنشین شدن مناطقی است که فاقد فرصت‌های کافی ایجاد درآمد می‌باشند.

## مطالعه موردی ۵-۱

### بچه‌های ولگرد و خیابانی کیوداد جوارزا<sup>۱</sup>

یک ماشین کاروان با پلاک کلوراد و پشت چراغ قرمز شهر در جوارز توقف می‌کند. تعداد ۶ نفر از بچه‌های جوان مانند آهن‌ریا به‌طرف اتومبیل رفته و به‌درب آن آویزان شدند. یکی از بچه‌ها یک تکه پارچه کتیف از جیب درآورد و آلودگی آن را به‌روی شیشه جلوی اتومبیل مالید. دیگری صورت خود را به‌پنجره اتومبیل فشار داد و تقاضای یک پنی کرد. زن موسفید درون اتومبیل ناراحت شده و به‌آنها مستقیم خیره شده بود. بعد از مدتی چراغ سبز شد و زن راننده از صحنه دور شد.

مارتین ۱۴ ساله شانه‌اش را بالا انداخت، دستمال کتیف را دوباره درون جیب خود گذاشت به‌محل پاتوق خود در زیر درختی در خیابان آمریکارفت و جواب داد «هیچ».

این پسر جوان یکی از صدها پسر جوانی است که زندگی خود را در خیابان‌های Juárez از طریق تمیز کردن شیشه اتومبیل‌ها، گدایی و راهنمایی توریست‌ها می‌گذرانند. دیگران روز خود را از طریق ول‌گشتن در سر خیابان‌ها یا نشستن کنار سواحل ریوگرانند ضمن کشیدن مواد مخدر سپری می‌کنند و بعضی از طریق دزدی زندگی می‌کنند. بسیاری فقط یک مادر و یا یک پدر دارند. بعضی دیگر بچه‌های یتیم می‌باشند و همگی از فقر رنج می‌برند.

مددکاران اجتماعی، مسئولین و کارشناسان امور جوانان می‌گویند بچه‌های خیابانی محصول خانواده‌های ازهم‌پاشیده، و اغلب مهاجر می‌باشند. اگر یک کشوری ثروتمند باشد و همسایه آن فقیر، این وضع اتفاق خواهد افتاد. مردم عادت به کمک کردن دارند و بچه‌های اینجا عادت به‌گدایی از آنها. لیکون به‌عنوان وکیل امور جوانان از بچه‌های یتیم و مورد سوءاستفاده حمایت کرده و سعی دارد برای آنها جا و مکانی تهیه کرده و از حقوق آنها دفاع کند. اکثر بچه‌ها فقط یک پدر دارند. بیشتر بچه‌هایی که نهایتاً جایشان

پشت میله‌های زندان است بی‌سواد هستند. بچه‌ها باید مدت ۶ سال را در مدرسه طی کنند ولی اگر والدینشان مایل نباشند چنین کاری صورت نخواهد گرفت.

از زبان بچه‌های خیابان بشنویم: «یک بچه ۱۲ ساله می‌گوید «ما باید به‌اینجا بیایم، زیرا که راه دیگری نداریم»، وی کارش تمیز کردن شیشه‌های اتومبیلها در خیابان است. «مادرم کلفت و پدرم کارگر ساختمانی است و ما به‌پول نیازمندیم» بچه‌ها به‌دلیل زودتر رسیدن به‌منطقه‌ای خاص دنبال هم کرده و در میان انبوه ماشینها جانشان درخطر است. بچه‌ها به‌لحاظ اینکه ممکن است جنبه منفی برای توریست‌ها داشته باشند ازطرف پلیس و بازرگانان تحت تعقیب هستند. اغلب بچه‌ها از سواد کمی برخوردار بوده و تعداد محدودی از آنها موفق به‌یافتن شغل می‌شوند.

بچه‌هایی که به‌کار تمیز کردن شیشه‌های اتومبیل‌ها اشتغال دارند به‌عنوان بچه‌هایی که کار صنعتی تری دارند به‌حساب می‌آیند. دیگران به‌کار نقاشی، جیب‌بری و واکس زدن کفش اشتغال دارند و برخی به‌جنایت روی می‌آورند. حدوداً تعداد ۱۵۰ پسر و دختر ۱۰ تا ۱۵ ساله در مدرسه‌ای به‌نام اصلاح اجتماعی خردسالان اصطلاحاً به‌نام El Tribunal در یک قلعه سنگی بزرگ در سواحل ریوگراندا که به‌عنوان خانه جوانان شهر می‌باشد، سکونت دارند. این زنان و مردان کوچک در اتفاقی چون سلول زندگی می‌کنند و بالای دیوارهای سنگی اطراف این قلعه با شیشه‌های خردشده پوشیده شده تا هیچکس اقدام به‌فرار از دارالتادیب نکند. رونالدو پابلوس، مدیر مدرسه فرد مایوسی است. وی می‌گوید «تمام اهالی شهر من را مقصر می‌دانند، من چکار می‌توانم بکنم آیا تمام آنها را زندانی کنم. اطاق بازرگانی خواهان توقف دزدی جوانان است. آنها می‌خواهند که خیابانها را از شر این جوانان پاک کنیم؟ بنابراین باید به‌وسیله کامیون همه را جمع کرد ولی نمی‌توانیم به‌آنها غذای کافی بدهیم.» اغلب مردان و انبوهی از زنان به‌دلیل دزدی و ولگردی دستگیر می‌شوند. وی می‌گوید «اگر جوانی برای دفعات مکرر دستگیر شود فقط ۲ ماه زندانی می‌شود، و در طی این ۲ ماه اقامت در مدرسه «دارالتادیب» به‌خوبی استراحت کرده و غذا می‌خورد. و دیگر نمی‌تواند از مواد مخدر استفاده کند یا عربده بکشد. وی هم‌چنین آغاز به‌درس خواندن می‌کند. بعد از طی ۲ ماه آنها این محل را ترک کرده و ما امیدواریم که هرگز به‌اینجا مراجعت نکنند.»

**اجرای نقش:** رئیس شهرداری در رابطه با بچه‌های خیابانی اقدام به‌تاسیس یک کمیته مشاوره‌ای نموده است، و در انتظار پولی که ممکن است قبل از انتخابات آینده فراهم شود می‌باشد. در این شورا ۵ نفر عضویت دارند که شامل رونالدو پابلوس و لیکون است.

رینکون دستیار رئیس شهرداری که توریست‌ها را بال‌پاسو می‌کند. ویکتوریا موندزا، همسر رئیس شهرداری که ریاست و مسئولیت دفتر را تا زمان جانشین بعدی همسرش به‌عهده دارد.

رال‌جی، از کمیته معروف دفاع، یک سازمان تندرو که در رابطه با حومه شهر کنترل داشته و منتظر روزی است که کشور مواجه با یک انقلاب اقتصادی و سیاسی شود. (شایع است که ایشان از حزب حاکم موجب دریافت می‌کند).



زمانی که رئیس شهرداری سخنرانی مقدماتی خود را کامل می‌کند، از کمیته می‌خواهد تا مسائل را در سه سطح مختلف شناسایی و تعریف کرده و راه‌حلهای ممکن را پیشنهاد دهند: داوطلبانه، بدون داشتن منابع مالی اضافی؛ با حداقل امکانات مالی جدید؛ و کمکهای مالی عمده برای آنچه ممکن است به شکل یک جنبش و حرکت وسیع ملی بروز کند راه‌حل ارائه نمایند. کمیته کار را آغاز می‌کند.<sup>۱</sup>

## منابع اطلاعاتی

ذهنیت مدیران به سمت مسائل و مشکلات ناشی از تجربیات گذشته، کدهای سیاسی، تجربیات گرافیکی یا عینیت رسانه‌های گروهی می‌باشد. در جایی این مدیران برای شناسایی و بزرگی و اهمیت یک مورد، نیازمند اطلاعات بهتر برای تدارک برنامه‌ها و مشخص کردن شرایط اولیه‌ای که به واسطه آن ارزیابی‌های بعدی عملکرد خودشان را می‌توانند محک بزنند می‌باشند.

تنها منبع اطلاعاتی مدیران گزارشات دولتی است. و به‌ناچار با اطلاعاتی که آژانس‌های حرفه‌ای سازمان ملل منتشر می‌سازند خود را مجهز می‌کنند. مدیران منطقی می‌دانند که بعضی از اوقات گزارشهای دولتی را می‌بایست با شک و تردید نگریست. گزارشهای تهیه‌شده درمورد یک آژانس اغلب برای دیگر موسسات ناآشنا و غیرعملی است. در نتیجه وقت زیاد و هزینه گزافی صرف «ابداع مجدد یک طرح» در یک شرکت می‌شود و اغلب این گزارشات در قفسه‌ها روی هم انباشته شده و بایگانی می‌گردد.

برای انجام تغییر، مدیران اغلب نیازمند اطلاعات می‌باشند که به‌نحو مناسبی برای توجیه تغییر دسته‌بندی شده باشد. مسائل زندگی یا مرگ بستگی به کیفیت و به‌موقع بودن ارائه آن دارد، همچنانکه اعتبار منبع آن. «سیستمهای اولیه اعلام خطر» قحطی، مثالهای خوبی را ارائه می‌دهند.

در سال ۱۹۸۷ در سومالی، مسئولین دولتی در مورد شیوع قحطی در منطقه مرکزی رنج‌لند<sup>۲</sup> اعلام خطر نمودند. چندین سال پس قحطی کاملاً قابل مشاهده اتیوپی، «خستگی کمک‌کنندگان»<sup>۳</sup> ظاهر شد؛ البته، قحطی خستگی نمی‌شناسد. در اوایل فوریه مقامات رسمی سومالی اطلاعیه رسمی همراه با عدد و رقم برای آژانس بین‌المللی توسعه ایالات متحده فرستادند، که فقط به‌علت درخواست اطلاعات بیشتر برگشت داده شد. آژانس‌های توسعه بین‌المللی در میان خود در مورد حدود نیاز، با اندک مشاهده میدانی و جمع‌آوری اطلاعات به‌منزعه پرداختند. سرانجام، در اواخر آوریل، آژانس‌ها پاسخ دادند، از دولت برای تأخیر در اطلاع‌رسانی انتقاد به‌عمل آوردند. حتی پس از آن، ارقام قابل رقابت در مورد «نیازهای

1. SOURCE: PETER COPELAND "SPECIAL REPORT: THE BORDER". EL PASO HERALD-POST SUMMER 1983

2. RANGELAND

3. DONOR FATIGUE

اضطراری» از ۱/۶ میلیون تخمین دولتی تا ۲۶۵۰۰۰ تخمین گروههای خارج در نوسان بود. فیلمهای طویل از صحنه‌های دلخراش به اندازه کافی برای کمک بوروزاسهای مستقر در پایتخت فراهم آمد تا منطقه مرکزی را بازدید کنند، اما سوءظن ادامه یافت.<sup>(۲)</sup>

### تهیه‌کنندگان آمار و اطلاعات: کارشناسان، مشاوران، کارکنان داخلی شرکت

چه کسی باید اقدام به جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات و داده‌ها نماید؟ نیروهای واقع در سازمان و یا خارج از آن؟ هر دو این عوامل دارای نقاط ضعف و قوت خاص خود می‌باشند. زمان از نظر کارشناسان داخلی بسیار حساس و با ارزش می‌باشد؛ در صورتی که تحقیق کاربردی بخشی از کار نباشد، استخراج و تجزیه و تحلیل با کیفیت از درون بوروکراسی کاری بسیار طاقت‌فرسا و خسته‌کننده می‌باشد. و اگر تحقیق جزئی از کل کار باشد، تجزیه و تحلیل باید از مفروضات و «تفکر گروهی»<sup>۱</sup> مستقل بوده تا بتوان خارج از یک طیف توافق اداری عمل نمود. در غیراین صورت، نتایج غیرمتعهدانه و خوش‌بینانه ممکن است منجر به تحریف حقایق سازمانی گردد.<sup>(۳)</sup>

با توجه به محدودیتهای زمانی و تکنیکی، مدیران برای مطالعات آکادمیک یا کار گروهی متوسل به کارشناسان و مشاوران خارج از سازمان می‌شوند (تحقیقات آکادمیک قابل توجهی در زمینه بخشهای توسعه در دسترس است). باید گفت که به‌ندرت تحقیق برای کاربرد فوری آن از نظر مدیران مناسب می‌باشد. از نظر استفاده‌کنندگان، تحقیق آکادمیک توسط خطوط و جهت‌های تئوریک مشخص و قابل استفاده می‌گردد و زبان مورد محاوره با توجه به اینکه کدام تحقیق آکادمیک مورد نظر است فرق دارد. ضمناً در صورتیکه مفاهیم و پیچیدگیهای سیاسی وجود داشته باشند اغلب محدودیت وجود دارد. در بعضی مواقع، طرح و متدولوژی تحقیقات کاربردی در رابطه با سازمانی که به دنبال اخذ نتایج فوری است توسط آکادمی‌ها نادیده گرفته می‌شوند. کلیه مشکلات بحث و سخنرانی نیاز به افرادی دارند، «مترجمانی» که بتواند پلی را بین و محققین آکادمی برقرار نمایند.<sup>(۴)</sup> ترجمه‌ها برحسب فرهنگ سازمانی تفسیر می‌شوند و ریشه در ارزشها و امتیازات سیاسی دارند. مشاوران وظیفه خود می‌دانند در هر زمانی که مدیران به آنها نیاز دارند در دسترس باشند. آنها اقدام به تحریر گزارشات قابل استفاده برای مدیران می‌نمایند. مشاوران کار حکومت را به گونه‌هایی بسط می‌دهند که ناظرین بودجه مایلند آن را شفافتر نمایند، و در واقع سعی در افزایش بازدهی کار در زمانهای محدود دارند. با وجود این زمانیکه مدیران در امر تحقیق از مشاوران خارج از سازمان استفاده می‌نمایند وارد مشکلات دیگری می‌شوند. مشاوران بسته به ایجاد روابط حسنه با کارکنان داخلی برای کسب محبوبیت ممکن

است طرحهای تحقیق را به شیوه‌هایی طراحی کنند که موجب کسب قراردادهای بیشتری برای آنها گردد. عدم درگیر شدن در محیط سازمانی که بازنگری و پخش تحقیقات توسعه می‌گردد، مشاوران ممکن است از مطالعات موجود آگاهی نداشته باشند و مجدداً آن را انجام دهند.

با ملاحظه این مشکلات، مدیران توسعه در واشنگتن بعضی اوقات به حلقه‌ای از شرکتهای مشاوره‌ای که اطراف بزرگراهها را احاطه کرده‌اند متوسل می‌شوند که اصطلاحاً به آنها راه کمربندی یا «راهزنان کمربندی»<sup>۱</sup> گفته می‌شود. مشاوران که حریصانه منتظر درخواستهای پیشنهاد می‌باشند اقدام به ارائه پیشنهادات و شرایط خود می‌نمایند. از نظر تئوری قرارداد به‌بهرترین و پایین‌ترین پیشنهاد واگذار می‌شود. در عمل اینطور نیست بلکه روابط شخصی است که می‌تواند در زمینه انعقاد قراردادها بسیار مؤثر باشد. انتخاب شرکت ممکن است بستگی به رنگ ایدئولوژیک داشته باشد، به‌همین لحاظ برخی از شرکتهای دهه ۱۹۸۰ که جزو شرکتهای «مطلوب بودند»<sup>۲</sup> در سالهای ۱۹۷۰ در ردیف شرکتهای «نامطلوب»<sup>۳</sup> قرار داشتند.

باید گفت که آژانسهای بین‌المللی نیز مواجه با مشکلات زیادی هستند. کارمندان سازمان یونسکو علیرغم وجود مقررات زیاد به‌منظور جلوگیری از رشد استفاده و افراط در زمینه استفاده از مشاورانیکه با این مقررات آشنا هستند و گزارشات خود را به‌موقع ارائه می‌دهند. ولی اگر بخشی از گزارشها به‌خاطر دلایلی سیاسی سانسور شود، هیچگونه شکایتی نخواهند داشت. این مشاوران به‌عنوان شرکای دایمی این سیستم به‌حساب می‌آیند.

باید گفت که مسائل کارشناسان خارجی در زمانیکه مرزهای ملی و فرهنگی کنار می‌روند به‌مراتب وسیعتر می‌گردد. وجوه هنگفتی صرف این افراد گران‌قیمت می‌شود که پتانسیل آن را دارند تا کارکنان پرکار را زیاد نموده، تا ریسک را بدون پینالتی بپذیرند، دیدگاههای جدید را از خارج وارد کنند، تا توجه به‌فرهنگ خارجی سازمان را برای جذب وجوه بیشتر فراهم آورده و مهارتها را آموزش یا انتقال داده اگرچه وعده‌های آنها اغلب فراتر از عملکردشان می‌رود.

غالباً قراردادهای بسیار کوتاه قرار آن است که اثربخشی داشته باشد. آنها خود را در حصار نگه می‌دارند و از کارشناسان محلی هم حرفه و هم شغل خود دور نگه می‌دارند. بالاخره اختلاف حقوق و مزایای کارشناسان فوق از همکاران مشابه خود بسیار زیاد است و این امر موجب ناراحتی و نارضایتی همکاران آنها می‌شود. به‌طوریکه جان وایت<sup>۴</sup> به‌گونه‌ای کنایه‌آمیز اظهار می‌دارد، این قبیل کارشناسان و متخصصین از جمله معدود افرادی هستند که بدون انجام هرگونه تشریفات استخدامی و مصاحبه به‌استخدام شرکت درمی‌آیند.<sup>(۶)</sup>

از دیدگاه منافع محلی، مطالعات انسان‌شناسی انجام شده در رابطه با برنامه‌ریزان بهداشت در کشور نپال حاکی از این است که تا چه حد خارجیان با دیگران مکاتبه و یا صحبت

1. BELTWAYBANDITS

2. RIGHT

3. WRONG

4. JOHNWHITE

می‌کنند. آمار و اطلاعات نشان می‌دهد این خارجیها و کارشناسان با در حصار قرار دادن خویش حداقل تماس و برخورد را با شهروندان نیالی داشته و کمتر آنان را به‌بازی می‌گرفته‌اند. آیا تعهد به برنامه‌های ملی می‌تواند باعث جلوگیری از تغییر جهت به‌طرف اهداف متنوع آژانسهای بین‌الملل گردد.

### برنامه‌ریزی: مستندات، فراگردها و مؤسسات

در اوایل سالهای ۱۹۶۰ توسعه‌طلبان، برنامه‌های ملی برای توسعه جامع و منطقی، به‌عنوان بلوکهای ساختمانی کلیدی مهم تلقی می‌کردند. آژانسهای برنامه‌ریزی ملی اقدام به ایجاد تشکیلات برای تهیه اطلاعات دامنه‌دار و وسیع و پیش‌بینی اهداف بلندمدت و هماهنگی سیاستها در قالب اسناد و مدارک متکی به‌هدفهای تعیین شده کردند و آژانسهای بین‌الملل و کمک‌کنندگان برنامه‌ها و ماشین برنامه‌ریزی را ترویج دادند.

نیاز به تلفیق اطلاعات دریافتی از بخشهای مختلف برای اطلاع از فرآیند سیاست‌گذاری کاملاً آشکار است و در واقع کسب آمار و اطلاعات با سرشماری مردم محل و وضعیت آنها و نرخ زاد و ولد مردم آغاز می‌شود. بدون پیش‌بینی دقیق در رابطه با رشد جمعیت، برنامه‌ریزی آگاهانه و ایجاد درآمد مؤثر به‌سختی می‌تواند برای مدارس، تسهیلات بهداشتی، ایجاد اشتغال و فراهم آوردن غذای کافی برای نیاز مردم به‌سختی امکان‌پذیر می‌گردد. بسیاری از کشورهای فقیر هر ۲۰ تا ۲۵ سال جمعیتشان دوبرابر شده و نیاز به پیوند اطلاعات مربوط به جمعیت با خدمات بخش دولتی و منابع درآمد را بسیار بااهمیت می‌سازد.

اگرچه تعداد ۷۰ کشور به‌درجات مختلف از این برنامه‌ها استفاده می‌کنند ولی انتظارات استفاده از برنامه‌ها غیرواقعی شده است و باید گفت که امر برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورها به یک حالت تشریفاتی تبدیل شده است و صرفاً از راه دور با واقعیتها و اجرای بودجه مرتبط گردیده است. در شرایط محدودیت منابع اقتصادی، اطلاعات به‌موقع و دقیق، محدود بوده و موجب افزایش عدم اطمینان شده که این امر در کشورهای فقیر رایج است. برخی از کشورها فاقد آمار و اطلاعات اولیه دقیق می‌باشند و به‌همین خاطر نمی‌توانند، به‌مؤسسات خصوصی برای جمع‌آوری اطلاعات در جهت تکمیل و یا تأیید صحت اطلاعات خودشان متکی باشند. اطلاعات غالباً به‌عنوان یک منبع قدرت «بسیار محرمانه» تلقی می‌گردد و نتیجتاً براساس برخی مطالعات، برنامه‌ریزی را مواجه با شکست می‌سازد. و در «برنامه‌ریزی برای این کشورها یک راه‌حل به‌حساب نیامده بلکه خود بخشی از مشکل را تشکیل می‌دهد»<sup>(۸)</sup>

به‌منظور افزایش قدرت برنامه‌ریزی نیاز به یک محیط سازمانی مناسب می‌باشد. برنامه‌ریزان نیاز به ارتباطاتی با تصمیم‌گیرندگان اجرایی از ناحیه آژانسهای ناحیه‌ای و وزارتخانه‌های مالی دارند. دایماً جنگ قدرت حاکم است و برنامه‌ریزان غالباً تسلیم مدیران

سیاسی و یا اقتضانات مالی کوتاه‌مدت می‌شوند. فرانسیسکو ساگاستی آژانسهای برنامه‌ریزی را با «بیماری اسکیزوفرنی سازمانی»<sup>۱</sup> تشخیص می‌دهد.<sup>(۹)</sup>

علیرغم نارساییهای این روش، منافع و محاسن مهمی می‌تواند از طریق برنامه‌ریزی حاصل گردد. برنامه‌ریزان اقدام به تهیه و انباشته کردن اطلاعات لازم فراتر از پیش‌بینی فشارهای سیاسی و بحرانهای مالی روزمره دولت می‌کنند. در زمان تهیه یک برنامه افراد در وزارتخانه‌های گوناگون و کمیته‌های مشاوره‌ای فرصت بحث و تبادل نظر را در رابطه با پیش‌نویس برنامه داشته و لذا اقدام به پیشنهاد آمارگیری جدید و فعالیتهای هماهنگ و گوش دادن به نظریات جدید مردم می‌نمایند. گروههای سیاسی می‌توانند برای اعمال نظریات و منافع خود از برنامه‌ریزی تا حدی که نیروهای درون سازمانی بتوانند ارتباط برقرار کنند بهره‌برداری نمایند. به‌عنوان مثال در کشور زامبیا کارکنان کشاورزی که اطلاعات مبتنی بر جنسیت زن و مرد را نادیده می‌گیرند، یا هنوز زبان اختیار داده شده در برنامه‌ها ترغیب می‌شوند.<sup>(۱۰)</sup>

برنامه‌ریزان به‌طور موفقیت‌آمیزی شرکت‌کنندگان در پروژه، کارمندان عملیاتی و مسئولین ارزیابی همکاری و کار می‌کنند. در چند کشور سواحل کارائیب برنامه‌ریزی محوری<sup>۲</sup> ارزیابی پروژه در مقابل «روش تحقیقات محوری»<sup>۳</sup> قرار گرفته است و به‌روش تحقیقی ارائه شد که برنامه‌ریزان را از تحقیقات کاربردی و تماس با مردم خارج از پایتخت دور نگه دارد. به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات نسبت به اثرات پروژه تیمهای روستایی با داشتن حداقل یک برنامه‌ریز، پژوهش‌گر، متخصص پروژه و متخصص بخش به‌منظور طراحی برنامه‌های تحقیق تأسیس شد تا مناطقی را بازدید کنند و نهایتاً یافته‌های خود و کاربرد آنها را نیز مورد بحث قرار دهند. لذا در قالب یک گروه جدید با یکدیگر مذاکره کرده و نهایتاً خطوط ارتباطی جدیدی را به‌وجود آوردند.<sup>(۱۱)</sup>

معهد دنیای واقعی سیاست می‌تواند امیدهای ایده‌آلی را برای یک فرآیند بازی که برخی از منافع عمومی را تقویت کند تسهیل بخشد. براساس مطالعه انجام شده نسبت به سیاست بوروکراتیک در کشور شیلی بازیهای بودجه‌ای را آشکار ساخت که وزارتخانه‌های بخشها، با وزارت دارایی انجام می‌دهند.<sup>(۱۲)</sup> در میان این بازیها یک آژانس برنامه‌ریزی مهم وجود دارد که به‌دلیل عدم دسترسی به مقامات بودجه‌ای و رئیس جمهوری حتی قادر به پاسخگویی به نیازهای اطلاعاتی کوتاه‌مدت نمی‌باشد. در حالی که وزرای مناطق دارای قدرت اطلاعاتی برای مشخص کردن نیازهای خود بودند، وزارت دارایی بودجه را به‌مصرف رسانده بوده مؤسسات اقدام به‌اضافه نشان دادن نیازهای خود کردند و وزارت دارایی نیز پول موجود را کمتر نشان داده و تا زمان بحران هرگونه تأمین مالی را به‌تعویق می‌انداخت. لیکن آژانسها و مؤسسات به‌منظور اینکه

1. Francusco Sagasti

2. PLANNINGCENTEREDAPPRACH

3. RESEARCHCENTEREDAPPROACH

پول بیشتری کسب نمایند، ناله سر می دهند تا حمایت نمایندگان، مجلس قانون گذاری و ریاست جمهوری را کسب کنند. این آژانسها اگر می توانستند، از طریق اخذ کارمزدهای مشخص و مالیاتهای معین اقدام به رفع بحرانیهای واقعی می کنند. به منظور پرهیز و جلوگیری از این بازیها وزارت اقتصاد اقدام به انتصاب کارشناسانی در این آژانسها نمود، لیکن بعضی اوقات آژانسها با این کارشناسان سازش می کردند.

آیا کارکنان برنامه ریزی شیلی می توانستند ماهیت این قبیل را تغییر دهند؟ باید گفت که با این ساختار نه، به لحاظ وجود بوروکراسی وسیع، با کلیه دفاتر منطقه ای و ناحیه ای، هیچگونه کنترلی بر بودجه نداشته و همچنین در زمینه تصمیم گیری دسترسی نزدیک به رئیس جمهور وجود نداشته است. اثربخشی برنامه ریزی می تواند در هریک از دو حالات زیر افزایش یابد: وجود یک گروه کوچک و با کیفیت بالا مستقر در دفتر ریاست جمهوری که قادر به دسترسی و استفاده از قدرت را داشته باشد، و گروهی متوسط وابسته به وزارت دارایی با داشتن اهرم بودجه بندی کافی برای بسیج کردن آژانسها به سمت اهداف برنامه ریزی ملتها با برخورداری از ماشین برنامه ریزی قوی، دارای پتانسیل کافی برای تلفیق، بازنگری و اصلاح پروژه های گوناگون می باشند. به هر حال مساعدتهای خارج از سازمانی در قالب فرم پروژه به کمک می آید.

### تهیه و تدارک برنامه / پروژه در مفهوم سازمانی آن

با در دست داشتن اطلاعات که در برنامه ها وارد شده، اکنون می توان به فرآیند طراحی برنامه و پروژه توجه بیشتری کرد. پیشنهادهای پروژه ها و برنامه ها، نظریاتی را در قالب یک چهارچوب مشخص و منسجم، و همراه با مشخصات بودجه و کارکنان ارائه می دهند.

برنامه ها، اعم از کوچک و بزرگ، عبارت است از تلاشهای مستمری که به دنبال دستیابی به یک عملکرد دائمی و همیشگی می باشد، به عبارت دیگر پروژه ها، فعالیتهایی هستند که دارای بودجه زمانی محدود بوده و مستقل از اراده موجود خود عمل می نمایند. بعضی از برنامه ها به عنوان پروژه هایی که بیانگر مدل های کپی بردار هستند آغاز می شوند.

سازمانهای غیر دولتی و آژانسهای بین المللی غالباً از چهارچوب پروژه به منظور اعمال کنترل بر روی پول، کارکنان و جداول کاری در رابطه با دستیابی به هدف مربوطه بهره برداری می نمایند، هرچند که این کنترل ممکن است ذهنی، گمراه کننده و غیرواقعی باشد. مشخصات جزئی اهداف و روشهای اجرایی باعث جلوگیری از پیشرفت پروژه و انعطاف پذیری مدیران به منظور تجربه کردن در شرایط واقعی اما نامطمئن می شود. در نتیجه سابقه عملکرد پروژه در هم می باشد. بعضی از پروژه ها به دلایلی از قبیل ذینفع نبودن وزارتخانه ها در آن و یا به لحاظ تخصیص منابع کمی برای اجرا و تداوم عملیاتی که هیچگونه نفعی در آن برای تخصیص دهنده ها وجود ندارد به مرحله پایانی خود نمی رسد.<sup>(۱۳)</sup> علاوه بر این بسیاری از پروژه ها

به خوبی با محتوای خط‌مشی آمیخته نبوده و همبستگی کافی را با اهداف پروژه ندارد. علیرغم ملاحظات یادشده بسیاری از آژانسهای توسعه کماکان اقدام به استفاده از چهارچوب‌های استاندارد پروژه می‌نمایند و لذا این تکنیک استحقاق توجه بیشتری دارد.

در اوایل و شروع هر پروژه یا سیکل زندگی هر برنامه، نظریات و عقاید مشخص شده و امکان‌پذیری آنها بررسی می‌شود. اگر حمایت معنوی و مالی و سیاسی کافی برای ادامه فراهم گردد، پیشنهادهای تشریحی دنبال آن است که مطرح می‌کند چه کاری باید انجام شود، به وسیله چه کسی یا چه کسانی، چگونه، چه زمانی، چرا و با چه نتایج مورد انتظاری. تجزیه و تحلیل اطلاعات و داده‌ها باعث شناخت پیشنهادهای تقویت منطق حاکم بر آن می‌شود. از طریق پیش‌بینی، مشروع پیشنهادهای مبنایی از اطلاعات را که به وسیله آن بتوان تغییرات را در طول پروژه و یا بعد از اتمام آن ارزیابی کرد فراهم می‌آورد؟

جمع‌آوری چه اطلاعاتی مورد نیاز می‌باشد؟ چه مقدار اطلاعات کافی است؟ از چه روشها و مدل‌هایی باید بهره‌برداری گردد؟ خوانندگان احتمالاً دارای تجربه‌هایی در زمینه طراحی تحقیقات ابتدایی و اولیه که شامل آشنایی با چنین روشهایی به عنوان بررسی اسناد و مدارک، مشاهده و مصاحبه می‌باشد هستند.<sup>(۱۴)</sup> در مورد اخیر، تصمیماتی می‌باید از نظر تعداد (به اندازه کافی بزرگ باشد تا بتوان به طور تخمینی آنها را تعمیم داد)، انتخاب این اطلاعات (شامل انتخاب از طریق روشهای تصادفی یا انتخابی)، دسته‌بندی آنها (به صورت فردی و یا گروهی)، و مصاحبه‌کننده‌ها (که معمولاً نیاز به آموزش در این زمینه را دارند تا نظر خود را به پاسخ دهنده القاء نکنند)، و ابزاری که برای درخواست اطلاعات استفاده می‌شود (پرسشنامه‌ها یا پاسخ باز یا بسته؟) اتخاذ می‌شود.

تهیه و تدارک پروژه اغلب منجر به تهیه مطالعات «سریع و بیهوده» می‌شود که از یک متدولوژی منسجم و پیوسته انجام گرفته است و اگر تکرار شود شخصیت‌های جدید، یافته‌های کاملاً متفاوت به دست خواهند آورد. افرادی که به ظاهر از این طراحیها «منتفع» می‌کند.

رابرت چمبرز<sup>۱</sup> اقدام به تهیه لیست بزرگی از مشکلات وابسته به مسئله «توسعه جهانگیری روستایی» نموده، روشی که طبیعت و ماهیت فقر روستایی را ناچیز گرفته و منحرف می‌سازد. این انحرافات به شرح زیر می‌باشد:

\* مکانی - امتیاز جا و مکان برای مصاحبه‌ها و مشاهدات - در کنار جاده‌ها و یا پیاده‌روها.

\* پروژه - امتیاز برای مناطقی که در آن «چیزی در حال روی دادن است».

\* تماسهای شخصی - امتیازی برای صحبت کردن با افراد قدرتمندتر، مردان،

استفاده کنندگان به جای افرادی که از خدمات و سرویسی استفاده نمی‌کنند.  
\* فصل خشک‌سالی - پرهیز از فصل رطوبت (دشواری سفر) تحقیق همراه با بیماری زیاد، بدهی و کمبود مواد غذایی.

چمبرز به همین نسبت از تحقیق «طولانی و پست»<sup>۱</sup> انتقاد می‌کند. به‌خصوص با توجه به پرسشنامه‌های خسته کننده و زیاد و نتایج غیریکسان که به نام علم از طریق استفاده از نمونه‌گیری تصادفی خاتمه می‌یابند.<sup>(۱۶)</sup> این مسئله زمان و صبر و نگرانی مردم را به همراه داشت. آیا افراد محلی نسبت به یک غیرمحلی که فقط برای یکبار جهت انجام این آزمایش مراجعه کرده اعتماد خواهند کرد که به‌وی پاسخهای دقیق و کافی ارائه دهند. اعتبار عنوان مدرک و پست و مقام برای یک مرد محلی چندان ارزش و اهمیتی ندارد. زیرا این مردم نسبت به غریبه‌هایی که به دنبال جمع‌آوری اطلاعات می‌باشند با بدبینی نگاه می‌کنند. تحقیق در سیستم‌های کشاورزی روش و نگرشی را که هدف آن آزمایش و تجربه می‌باشد مجبور به آموزش افراد محلی زیادی می‌سازد. (به فصل یازده مراجعه شود).

اگرچه اطلاعات و مطالب عمده‌ای که در این زمینه وجود دارد عینی و «سخت» به نظر می‌رسد، در برگیرنده تحریفات است که براساس آن عینکهای غربی که از طریق آن محققین سئوالات را از قبل تعریف کرده و نتایج آن را تدوین کرده‌اند قرار دارد. محققین غالباً از کشاورزانی سؤال می‌کنند که مسئولین امر توسعه آنها را معرفی کرده‌اند یا فقط از مردان سؤال می‌کنند و سپس نتایج خود را به عنوان نتایج متعادل به سرپرستان خود انتقال می‌دهند. حتی، بدتر از آن، هیچگونه گفتگو و تبادل نظر محلی به عمل نمی‌آید. مفروضات، واقعیت را تحریف می‌کند. متداولترین این مفروضات طبقه‌بندی نمودن مردان به عنوان سرپرستان خانواده بوده یا به عنوان کارگران کشاورزی، حتی اگر زنان کشاورز مسئول اداره مزارع باشند.

در رابطه با بررسی شغل و کار توجه خاصی صرفاً به نیروی کار دستمزدی یا گروه‌های شغلی که در اقتصاد بازار صنعتی وجود دارد اعمال می‌شود که این نیز مشکل‌آفرین است. با وجود این بسیاری از مردم به کارهای مختلف و غیررسمی که در جایی ثبت نمی‌شود و در ضمن مولد درآمد و اشتغال بوده و از نظر توسعه اقتصادی با ارزش می‌باشند اشتغال دارند. بخش غیررسمی در کشورهای با سابقه‌ای طولانی فقط به تازگی رسمیت یافته است. در یک مطالعه انجام شده از فروشندگان خیابانی در شهر لیما در سال ۱۹۸۶، ۹۱۴۵۵ دوره گرد وجود داشتند و تقریباً به اندازه مردان، زنان نیز در این گروه وجود داشتند.<sup>(۱۷)</sup> در مجموع کل کشور ۴۸٪ از جمعیت فعال اقتصادی و ۶۱٪ از ساعات کار به فعالیتهای غیررسمی که تشکیل دهنده ۳۸٪/۹ تولید ناخالص ملی می‌باشد اختصاص دارد که در این رابطه مطالعه موردی ۵۰۲ جهت توضیح



بیشتر مطلب ارائه می‌گردد.

## مطالعه موردی ۲-۵

### فعالیت شماره (۱): چه کاری به حساب می‌آید؟

بسیاری از آمار و اطلاعات اجتماعی موجود برای آموزش شامل ارقام غیرکافی در رابطه با موقعیت و تجربیات زندگی زنان می‌باشد. مفاهیمی مانند سرپرست خانواده، درآمد خانواده، اشتغال و بیکاری که به‌طور وسیعی به کار می‌روند، طبیعت نقش زنان، اشتغال آنها را در بخشهای غیررسمی و رایگان، تقسیم نابرابر منابع در خانواده‌ها را پنهان نگاه می‌دارد. به‌وسیله آشنایی دانشجویان با ارزیابی فعالانه مقادیر آماری، می‌توان به آنها کمک کرد تا ارزشهای موجود در ارقام «عینی» را دیده موارد پنهان شده در مورد زمان را آشکار سازند. لوردبناریا<sup>۱</sup> در سال ۱۹۸۲ اقدام به تحریر مقاله‌ای بسیار جامع راجع به شیوه‌هایی که در آمار با کار زنان برخورد شد، نموده است.<sup>(۱۸)</sup> در این زمینه منبع بسیار جامع در رابطه با اندازه‌گیریهای آماری پیشرفته توسط سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۴ منتشر شده است. اطلاعات کشور ونزوئلا در جداول ۱ و ۲ بیانگر مشکلات آماری پیرامون اشتغال زنان می‌باشد که از آمار ملی استخراج شده است.

### جدول (۱) کار زنان روستایی، جزیره مارگاریتا، و ونزوئلا (۱۹۸۲)

کار خانگی	اشبیز مدرسه
نظافتچی (در ادارات دولتی)	کار خانگی / دکانداری کوچک درخانه
کفش فروشی	کار خانگی / اجاره‌دادن دکان کوچک برای مغازه در خانه
کار خانگی / خرگوش فروشی	پرورش طیور و فروش مستقیم به مصرف‌کننده
تعمیر کفش در خانه	فروشنده لباس در خیابان نزدیک خانه
کارخانگی / قلابدوزی و بافندگی بخشی	کار خانگی / دکانداری فروش میوه و سبزیجات
از گهواره حصیری برای تولیدکنندگان کوچک	کارخانگی / کار در فروشگاه کوچک فامیل / تهیه قسمتهایی از کفش
کار خانگی / فروش نوشابه‌های خانگی	لباس‌فروشی در فروشگاه
کار خانگی / تکان دادن گهواره	اداره لباس فروشی
کار خانگی / پنبه‌دوزی (لباس دوزی)	پیشخدمت
لباس‌شویی (در خانه)	بافندگی و نساجی: خرده‌فروشی لباس و لوازم خانگی
معلمی	(بدون حقوق گمرگی خریداری می‌شود)
نوشابه‌فروشی در خیابان	در خیابانها و مشتریان خصوصی در جزیره و کشور مسئول حکومت محلی
کار خانگی / دژت فروشی	کار خانگی / کارگر مرد شبانه‌روزی
	کار خانگی / بچه‌داری

جدول شماره (۱) طبقه‌بندی کارها را در مطالعه میدانی سال ۱۹۸۲ در ۱۰۵ خانوار در جزایر کارائیب از مارگاریتایست می‌کند، یک بندر توریستی بدون گمرکی در ناحیه‌ای از ونزوئلا

#### جدول شماره (۲) طبقات شغلی براساس سرشماری ۱۹۷۰ در ونزوئلا

کارکنان فنی / حرفه‌ای	کارکنان حمل و نقل و ارتباطات
کارگزاران، مجریان، مدیران	کارکنان هنرهای دستی و کارخانه
کارکنان اداری و کارکنان مشابه	کارکنان خدماتی
فروشندگان و کارکنان مشابه	سایرین، که غیرقابل شناسایی می‌باشند
کارگران کشاورزی، دامداری، صیادی	غیرشاغلین (که براساس طبقه‌بندی بالا قابل شناسایی می‌باشند).
شکار، جنگل‌کاری و غیره	

#### دستورات:

به دانشجویان کپی از جداول ۱ و ۲ بدهید سپس از آنها بخواهید که به‌سئوالات زیر پاسخ دهند.

- ۱- سعی کنید که برای هر یک از زنان که براساس اطلاعات جدول شماره ۱ مشخص شده‌اند مشاغلی را که در جدول شماره ۲ درج شده است تعیین کنید.
- ۲- کدامیک از کارها را می‌توان آسانتر یا خیلی آسان تعیین نمود.
- ۳- کدامیک معرف مشکلاتی هستند.
- ۴- لیست آماری گروه‌های شغلی برای توصیف کار زنان تا چقدر مفید می‌باشد.
- ۵- چگونه شما طبقه‌بندی آماری را برای تعریف بهتری از کار زنان اصلاح می‌نمایید.

#### فعالتهای بعدی

به‌عنوان ادامه این تمرین شما می‌توانید از دانشجویان بپرسید تا اطلاعاتی را نسبت به کار (افرادی که مجانی کار می‌کنند، نیمه‌وقت، تمام‌وقت) نسبت به کار و الویشان ارائه دهند. سپس از روی آمار و اطلاعات خود گروههایی را تعیین کرده و ببینید کدامیک از اشکال کار که به‌وسیله دانشجویان جای دارد. در رابطه با اشتغال نیمه‌وقت قبل از اینکه اینکار به‌حساب آید، چندساعت وقت کافی است.

جانشینی برای تحقیق توسعه سریع و بد، روش «ارزیابی سریع روستایی»<sup>۱</sup> یا اکتشاف نامیده می‌شود.<sup>(۱۹)</sup> با استفاده از روشهای کمی و کیفی چندگونه، رشته‌های علمی مختلف خواهیم داشت.<sup>۲</sup>

- \* استفاده از اطلاعات موجود (بجای شروع به جمع‌آوری اطلاع جدید) مانند آرشيو آمار و گزارشات  
سالیانه مطالعات آکادمیک و امثالهم
  - \* کسب اطلاعات از طریق افراد محلی، هم به صورت گروهی و هم انفرادی
  - \* استفاده از شاخصهایی که دقیقاً واقعیت را به تصویر می‌کشند تا از روشهای تحقیق گران قیمت پرهیز  
شود. به عنوان مثال وزن نوزادان به عنوان انعکاسی از وضع بهداشت و سلامتی، یا نوع مسکن برای  
بیان فقر نسبی می‌باشد.
- بعد از جمع‌آوری اطلاعات، تحلیل گران مطالب را از طریق جداول، نمودارها و غیره خلاصه می‌کنند.

### فرمهای پیشنهادی و نحوه توزیع

اگر به دنبال کمک مالی و حمایت مالی می‌باشید، فرمهای پیشنهادی می‌بایست با فرم سازمانی و الویت‌های مسئولین ذیربط سازمانی مطابقت داشته باشد. آژانسهای دولتی و تأمین کننده منابع مالی غالباً مسئول ارائه رهنمودها می‌باشند، و در غیاب آنها قبلی‌ها می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. درست مانند هرگونه تمرین کتبی، جریان و گردش پیش‌نویسها برای اظهار نظرهای مهم و حساس می‌بایستی متضمن برداشتی وسیع و جامع از موضوع مورد بحث را در اذهان ایجاد نماید.

باید گفت که خوانندگان و نویسندگان هر دو معمولاً دفاع خوش‌بینانه از طرح پیشنهادی را تشخیص می‌دهند. فرآیندهای بررسی مورد پیشنهادی بسیار خسته کننده و هدفش دستیابی به واقعیتها و احتمالات است. همانطوریکه البرت. ا. هیرشمن<sup>۱</sup> در تحلیل خود نسبت به دوازده پروژه زیربنایی بانک جهانی هشدار می‌دهد اگر برنامه‌ریزان و کمک‌کنندگان مالی کلیه مشکلاتی را که قابل رؤیت نبوده و انباشته شده بود را می‌دانستند هرگز به پروژه‌ها دست نمی‌زدند. با وجود این نیروهای مدیریتی خلاق در طول اجرای طرحها به صحنه آمدند<sup>(۲۰)</sup> باید گفت که چنین خلاقیتی به هیچ وجه قابل تضمین نمی‌باشد. محققین نویسندگان باید در نظر بگیرند که چه کسی اسناد را خواهد خواند و اطلاعات مربوطه را چگونه انتشار می‌دهند. آیا این اطلاعات جذب خواهد شد؟ اداره حسابداری عمومی ایالات متحده آمریکا، که مسئول اجرای برنامه‌های کارآیی و اثربخشی می‌باشد، از صفحه‌های کدگذاری شده رنگی (که معمولاً رنگ آبی از اعتبار بیشتری برخوردار است) با دوالی سه سطر به عنوان خلاصه و سه تا چهار صفحه گزارش اجرایی که در مجموع گزارش را تشکیل می‌دهد بهره‌برداری می‌کنند.<sup>(۲۱)</sup> به جای اینکه فرض شود که این گزارش خوانده شده، و خلاصه شده می‌توان بدرستی فرض کرد که این گزارشات و یا خلاصه مطالب اجرایی در داخل قفسه‌ها بایگانی شده و احتمالاً در آینده روی هم انباشته می‌شود و یا

1. Alberto.Hirschman

شاید بعضی از آنها نیز تحریف گردیده و یا اینکه شاید اطلاعاتی که در تضاد با هنجارهای مؤسسه و سازمان باشد مورد بی‌توجهی و مقاومت قرار می‌گیرند.

از بالا تا پایین سلسله‌مراتب اداری موجود در همه‌جای بوروکراسی و ارتباطات را تحریف می‌سازد. باید گفت که گردش اطلاعات در داخل سازمان از مقامات مافوق تا مرحله رسیدن این اطلاعات به‌زیردستان ممکن است مواجه با مشکل شده و بعضی از اطلاعات حذف شود. آنچه را که آنتونی دانز<sup>۱</sup> به‌عنوان «نشست اختیار»<sup>۲</sup> می‌نامد، به‌این دلیل عمده است که چرا هرگز فرض نمی‌کنیم که خط‌مشی بیانگر عمل است، بلکه مطمئن باید فرض کرد که منعکس‌کننده لفاظی لحظه‌ای و موقت است.

اما تحریف اطلاعات همچنانکه افراد در پی حفظ منافع اداره و آژانس خود می‌باشند در شیوه‌ای که مطالب را مطرح می‌کنند از پایین تا بالای سلسله‌مراتب سازمانی واقع می‌شود. آنها معمولاً در غالب محدودیتهای جا و مکانی اقدام به‌نوشتن می‌کنند. نتیجتاً مطلب تغییر یافته، خلاصه شده و از شکل اصلی و ابتدایی خود خارج می‌شود. سرانجام ترجیحات شخصی، انحرافات و دیدگاه ایدئولوژیک قالب به‌خصوصی به‌زبان و محتوای انتخابی برای تحول آن می‌دهد. علاوه بر این امر عدم لیاقت محض (صرف) را باید به‌مجموعه مشکلات یادشده اضافه نمود. تمرین نوشتنی در مطالعه موردی ۳-۵ را خلاصه کنید.

### مطالعه موردی ۳-۵

#### خلاصه کردن اخبار روزانه برای رئیس جمهور:

گزارش زیر از بیست و پنج صفحه گزارش خلاصه شده است. تحلیل‌گران باید بیشتر از این گزارش را خلاصه کنند و فقط از مجموعه این مطالب دو جمله یا سطر در خلاصه اخبار روزانه بگنجانند.

اولین جمله باید بیان‌کننده ماهیت مسئله باشد و جمله دوم باید ارائه‌دهنده راه‌حل. چکیده اخبار و اطلاعات امروز پزیدنت از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد زیرا که وی قرار است امشب در یک کنفرانس مطبوعاتی مهم شرکت کند. اوضاع و احوال در کشور باغستان رو به‌وخامت است، به‌طوریکه سرانجام، ترجیحات فردی، انحرافات، و نظرگاه ایدئولوژیکی قالب بخصوصی به‌زبان و محتوای انتخابی برای شمول آن می‌دهد.

بعضی از نیروهای سیاسی با یکدیگر تضاد منافع پیدا کرده و موجب تغییر و تبدیل اوضاع سیاسی و جهت‌گیری بالقوه از کشورهای میانه‌رو غربی واقع در منطقه گردیده است. باغستان از نظر جغرافیایی هم‌مرز با شوروی است و از زمان استقلالش در سال ۱۹۴۷ توسط کشورهای متحد غربی مورد حمایت قرار گرفته است. کمک ایالات متحده که از سال ۱۹۵۲ شروع و معاهده اتحاد باغستان و ایالات متحده بسته

شد، از آن زمان یک دولت نظامی داخلی بسیار قوی قادر به دفاع از باغستان و همسایگانش بوده است. باغستان برای سالهای بسیار طولانی در رابطه با تبادل نظر اطلاعاتی و نیز در زمینه‌های اقتصادی به کشور اسرائیل کمک نموده است.

در سالهای اخیر اسکان پناهندگان فلسطینی و افزایش تدریجی گروههای مسلمان شیعه موجب تقویت دسته‌بندیهای مذهبی در جامعه به‌خصوص در نیروهای مسلح شده است. (از نظر مذهبی. باغستان اکثریت جمعیتش مسلمان بوده اگر چه اقلیت مسیحی دارای نفوذ نسبی در امر اقتصاد و حکومت می‌باشند). منابع اطلاعاتی دیروز یک اقدام به کودتای ناموفق را گزارش کردند. در همین حال، مسئله قحطی در ناحیه جنوب شرقی این کشور منجر به مرگ و میر سی و پنج هزار نفر شده است. این تراژدی دنباله سالها بی‌توجهی و غفلت از اقلیتهای نژادی و قومی که در این گوشه از خاک باغستان زندگی می‌کنند می‌باشد. نیروهای مخالف در شهر، که به وسیله خارجی‌ان تأمین مالی می‌شوند، هدفشان حداکثر استفاده سیاسی از این رویدادها در انتخابات آینده نزدیک می‌باشد. مسئولین تاکنون بالغ بر تعداد یکصد نفر از معترضین به دولت را به زندان انداخته و مورد شکنجه قرار داده‌اند و با این عمل خود این کشور را جزو بدترین متجاوزان به حقوق بشر در لیست عفو بین‌المللی قرار داده‌اند.

مادران، یک گروه ادهرکراتیک از زنان میانسال و مسن جامعه، بار دیگر به‌صحنه آمده و در ادارات دولتی تظاهرات کرده‌اند. مطلعین و دست‌اندرکاران نسبت به اتحاد آنان با سایر نیروهای سیاسی دیگر مطمئن نیستند، زیرا که به نظر می‌رسید که دارای حداقل منافع در سیاست مردان باشند، به‌جز اینکه ممکن است تنها منافع آنها امنیت خودشان و فرزندانشان باشد. کشیشان ضد دولتی بشیرمی و گستاخی آنها را (تقیب) می‌کنند.

رژیم شهری با مأمورین و مسئولین ضعیف در سرایشی حفظ خود در قدرت بودند. این مسئولین اخیراً با یک شرکت شیمیایی آلمانی برای ایجاد و تأسیس یک شرکت دارویی اقدام به انعقاد قرارداد نموده‌اند. با توجه به اقدام اخیر ایالات متحده در مخالفت با عدم استفاده از مواد شیمیایی جنگی، تداوم حمایت از باغستان می‌تواند غیرهماهنگ به نظر برسد.

### محیط سازمانی

پروژه‌ها و برنامه‌ها در یک خلا سازمانی به اجرا در نمی‌آیند. این پروژه‌ها نوعاً به‌صورت شبکه‌ای از روابط پیچیده، دوستانه و خصمانه و ناشناخته، ایجاد می‌شوند. یک پیشنهاد دامنه‌دار و وسیع تعیین می‌کند که کجا یک اقدام در این شبکه می‌تواند مناسب باشد و می‌تواند روابط بودجه‌ای، گزارشگری و ارتباطات را تعیین نماید.

برای تشخیص یک سازمان به‌چیزی بیش از ارزیابی خصوصیات ساختاری رسمی آن نیاز دارد که ارتباطات غیررسمی بین افراد داخل و خارج از سازمان را ترسیم کند. انسان همچنین نیاز دارد که فرهنگ سازمانی را بفهمد و مفروضات و ارزشهای عملیاتی که به‌صورت زبان،

کلمات و داستانهای رمزی و تشریفات را در میان شاخصهای دیگر درک نماید. فصل ۲ را به خاطر آورید.

توسعه، به عنوان یک امر خطیر بین بخشی و مهم غالباً نیازمند مشارکت آژانسهای مختلف است. برنامه‌های کاری جدید می‌تواند موقعیت موجود بوروکراتیک را به خطر اندازد. حتی اگر آنها چنین نکنند، اهل تحقیق اجرایی نسبت به پیش‌بینی مقاومت با توجه به بازیهای محاسبه شده برای تأخیر یا اجتناب از اقدام هشدار می‌دهند.<sup>(۲۳)</sup>

مارک لیندنبرگ و بنجامین کراسبی<sup>۱</sup> از ساختار شبکه سیاست جهت شناسایی اینکه چه کسی دسترسی به بازیگران اصلی در صحنه‌های متفاوت فرآیند خط‌مشی، به‌رود طریق رسمی و غیررسمی دارد، حمایت می‌کنند. یک‌نمودار کاری شامل روابط سازمانی در یک بخش توسعه، گروه‌های ذینفع، دهندگان پول بیرون از سازمان، بازیگران سیاسی و تعامل با سایر بخشها می‌گردد.<sup>(۲۴)</sup>

معهدا این نمودارها براساس اینکه طراح آنها چه کس بوده، کاملاً متفاوت می‌باشد. مردم‌شناس پزشکی، که برنامه‌ریزان را در کشور نپال مورد مطالعه قرار می‌داد از آنها خواست تا اقدام به طراحی نمودارهایی نمایند تا روابط کار پرسنلی، هماهنگی، مشاوره‌ای و بودجه‌ای را به هم متصل نماید. نمودارهای تهیه شده توسط مسئولینی که با یکدیگر کار می‌کردند به‌ندرت با یکدیگر تطابق داشتند.<sup>(۲۵)</sup> نمودارهای سازمانی در تهیه یک نقشه اجرایی به‌طراحان برنامه و پروژه کمک می‌نماید. طراحان برای تهیه یک نقشه نیاز به آن دارند که مراحل لازم برای اجرای برنامه را که باید تحقق یابد، همراه با کسی که مسئول اجرای آن است را در نظر گیرند. بهترین آرزوها و تصورات بدون در نظر گرفتن اینها برپا می‌رود. معهدا طراحان نباید خودشان را منتظر این طرز فکر نمایند که کلیه احتمالات قابل پیش‌بینی است و یا اینکه می‌شود از قبل آنها را ارزیابی کرد، زیرا که طراحان نمی‌توانند معجزه کنند. جداول و نمودارهای اجرایی می‌تواند به‌سادگی مثال زیر یا می‌تواند به پیچیدگی پرت<sup>۲</sup>، روش بازنگری و ارزیابی برنامه باشد که با فلش‌های زمانی تکمیل می‌گردد.

مطالعه کلاسیک جفری پرس من و آرون ویلداوسکی دربرگیرنده پیچیدگی شکست، و عدم موفقیت پروژه توسعه اقتصادی فدرال در جهت تأمین یارانه مالی در یک ناحیه با عدم اشتغال بالا از اول‌کنند کالیفرنیا می‌باشد.<sup>(۲۶)</sup>

اگر چه موافقت کلی بین آژانسهای محلی و فدرال و نمایندگان سیاسی پیرامون علاقه به ایجاد کار وجود داشت ولی مخالفت‌های بزرگ و کوچک در رابطه با اینکه چگونه می‌توان به این نتایج رسید وجود داشت. بنابراین امر اجرا در ابتدا ساده به نظر می‌رسید، لیکن مراحل بسیاری

1. Mark Lindenberg & Benjamin Crosby

2. PERT.PROBRAMEVALVATION& REVIFWTECHNIQVE

جدول اجرایی پروژه ژنریک<sup>(۱)</sup>

وظیفه	مسئول	ماه اول	ماه دوم	ماه سوم	ماه چهارم
استخدام دستیار	A		*		
شروع جمع‌آوری اطلاعات	B		*		
ایجاد ارتباط پیشرفته	A	*			
سفارش وسیله نقلیه	B		*		
استخدام کارمند	A		*		
آموزش کارکنان	B		*		

می‌بایست طی می‌شد که بعضی از این مراحل پیش‌بینی و برخی دیگر پیش‌بینی نشده بود. بدین‌منظور می‌بایست هفتاد موافقت کسب می‌گردید که شامل افراد متفاوت با علائق و اولویتهای متفاوتی در مورد زمانیکه در این تصمیم‌گیریها سرمایه‌گذاری می‌کردند، می‌شد. تعجب‌آور نیست که چهارسال طول کشید تا از کانال نه واحد مختلف بوروکراتیک فدرال، سه اداره محلی، و سه نماینده اصلی محلی عبور کند.

پرس‌من و ویلداوسکی ممکن است از تأخیرها و پیچیدگیهای همراه با معاملات نسبتاً جزئی متداول در توسعه شرکتهای کوچک در بیزانتین<sup>۱</sup> شگفت‌زده شوند. در کشور پرو یک مؤسسه تحقیقاتی، گران‌قیمت و هزینه‌زای یک کارخانه را همراه با راه‌اندازی گزارش کرده است: ۲۸۹ روز، برای تکمیل یازده تقاضانامه از یازده آژانس دولتی مختلف به‌هزینه‌ای معادل سی و دو برابر حداقل دستمزد ماهیانه. مهمترین تجربه و روشی را که می‌شود برای برنامه‌های اجرایی انتخاب کرد این است که این برنامه‌ها را تا حد امکان به‌روش بسیار ساده اجرا کرد. حتی اگر تمام اقدامات و مراحل پیش‌بینی شده و هماهنگیها روشن شده باشند. درسی که این امر برای آژانسهای دولتی، به‌عنوان منبع بسیاری از مقررات، مطرح می‌سازد این است که در رابطه با توسعه به‌طور جدی نسبت به‌اینکه چه کنترل‌هایی موردنیاز است و با چه قیمتی برای توسعه باید اعمال شود مطالعه کنند.

در عین حال هیچ برنامه‌ای نمی‌تواند در تغییرات انسانی و اجتماعی همه‌چیز را از قبل پیش‌بینی کند، به‌خصوص با درنظر گرفتن زمان طولانی که لازمه تهیه منابع مالی برای تلاشهای توسعه است که واقعاً بنا به‌تعریف نامعلوم است. تغییر در کارکنان، جابجایی نیروهای سیاسی، و

1. BYZANTINE

نمایندگان موجب حرکت به طرف علایق و منافع جدید می‌گردد. اهداف در الگوهای تغییر شکل داده شده ظاهر می‌شوند. مدیران خوب از اشتباهات اجتناب‌ناپذیر خود عبرت گرفته، مگر اینکه یک مؤسسه جریمه‌گذار آنها را ترغیب به جبران اشتباهات خود کند. علاوه بر این، تلاشهای موفق معمولاً نیاز به تجربه شدن و آزمایش دارند، هم‌چنانکه پروژه‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند و در جهت اثربخشی و کارایی بیشتر تکامل می‌یابند. دیوید کرتن<sup>۱</sup>، این مرحله را «روش فرآیند یادگیری»<sup>۲</sup> که در جهت مخالف روش متکی به برنامه‌ازپیش تعیین شده است می‌نامد.<sup>(۲۸)</sup>

طرفداران برنامه مشخص و ازپیش تعیین شده برای مبادلات پولی و علاقه به کنترل استفاده از سوءاستفاده‌های مربوطه، در سازمانهای توسعه بین‌المللی و دستگاه دولت رخنه نموده‌اند. این امر نیازمند تعیین و تشریح اهداف ازپیش تعیین شده می‌باشد، حتی اگر اهداف مربوطه در قالب قول و قرارهای پیشنهادی به صورت شفاهی لحاظ شده و سرچشمه گرفته باشند.

طراحی بودجه باعث می‌شود که پیشنهاددهندگان در قالب کلیه هزینه‌ها برحسب سال، وظیفه، هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای بیان‌دیشند. بودجه‌های پروژه‌های توسعه از مبالغ کوچک تا بسیار سرسام‌آور به‌خصوص در پروژه‌های سازمانهای غیردولتی در نوسان است که حتی گاهی به پانصد میلیون دلار یا بیشتر بالغ می‌گردد. تلاشهای مدیران شرکت دیسک باند<sup>۳</sup> برای تعیین کلیه هزینه‌ها در یک برنامه سه‌ساله می‌تواند به‌بهترین وجه ارائه دهنده پوشاندن لباس تحمین باشد. معهذاً بدون وجود جزییات بودجه به‌ندرت پولی جهت مصرف خاصی آزاد می‌شود. بودجه یک‌سطونی ساده، هزینه‌ها را برحسب نوع، سال و شخص مشارکت‌کننده به شرح زیر تعیین می‌نماید.

پیشنهاد بودجه: پروژه توسعه ژنژیک<sup>(۱)</sup>

سال اول	اژانس (دلار)	NGO (دلار)	کشور (دلار)
هزینه‌های پرسنلی:			
هزینه‌های استخدامی			
حقوق و دستمزد، دلار × ۶			
سایر مزایا دلار × ۰/۲۵			



تجهیزات:

وسایل نقلیه

تعمیر و نگهداری

بنزین

## خلاصه و نتیجه گیری فصل

این فصل نحوه طراحی و تهیه پروژه و پیشنهاد آنرا در قالب مفاهیم سیاسی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. با دنبال کردن نظم و ترتیب کتاب درسی، جمع‌آوری اطلاعات از طریق برنامه‌ریزی، توجیه کننده و توسعه دهنده عقیده‌هایی است که به شکل پیشنهادهای خوب ارائه شده‌اند. بسیاری از روشها مفاهیم اجتناب‌ناپذیر عملیات اجرایی را که باید از قبل روی آن فکر شود که شامل جداول عملیاتی و اجرایی می‌باشد، را ممکن می‌سازد. معهدا اختصاص به این روش می‌تواند حمایت افراد را نسبت به ماهیت کار توسعه واقع‌بینانه که در یک شرایط نامطمئن قرار دارد جلب نماید.

فصل بعدی نگاهی دارد به ارزیابی و انتخاب معیارهایی برای برنامه‌ها و پروژه‌ها.

## سؤالات تمرینی

- ۱- تعداد پنج مقاله علمی از مجلات انتخاب کنید. اصطلاحات را برای سازمانی که پروژه شما در آن جریان دارد در قالب واژه‌های قابل استفاده ترجمه و تفسیر کنید.
- ۲- شبکه خط‌مشی را که کلیه روابط سازمانی، اعم از رسمی و غیررسمی، که احتمالاً در پروژه توسعه شما منافی دارند بهم متصل می‌کند رسم کنید.
- ۳- با توجه به مطالب آموخته شده در فصلهای قبلی کتاب و ضمن ارائه کردن یک بودجه و برنامه اجرایی، اقدام به طرح یک پروژه توسعه نمایید.



## فصل ۶

### مدیریت توسعه در سطح ملی

ما فقط فرزندان آن دهقانان فقیر در روستا هستیم. ... آنها (یوروکرات‌ها) از واقعیت، از توده‌ها، و از رهبری حزب دورافتاده‌اند، آنها همیشه دستور می‌دهند، و این دستورات اغلب اشتباه هستند... آنها از دیگران می‌خواهند تا اسناد را بخوانند، دیگران می‌خوانند و آنها می‌خوانند... آنها برای افراد بالاتر از خودشان مثبت هستند، آنها تظاهر به درک زیردستان خودشان می‌نمایند... آنها چند وجهی هستند و مانند مارماهی لیز می‌خورند. «مانو»

از نظر تحقیقات توسعه، دولت دارای مسئولیت و وظایف بسیاری، از توسعه اجتماعی و اقتصادی تا فعالیت‌های بیشتر تاریخی معمول و فعالیت‌های منظم، می‌باشد. کسب استقلال، توقع مردم درباره کمک هزینه دریافتی از جانب دولت را افزایش داده است. به‌ترتیبی که در فصل ۴ این کتاب آمد، رشد در اندازه دولت قابل ملاحظه بوده است. اما آیا ساختار و کارکنان آن آمادگی لازم را برای پاسخ به مردم به‌صورت مؤثر و مسئولانه دارا هستند؟ از تانزانیا تا چین و در محل‌های دیگر رهبران سیاسی نمی‌توانند «مدیران توسعه» رسمی را پذیرا شوند.

پس از استقلال و یا انقلاب، رهبران سیاسی به‌سرعت دریافتند که ساختارها و کارکنان موجود نمی‌توانند با نیازهای توسعه جدید همراهی نمایند. در برخی از موارد، نمایندگی‌های بین‌المللی نیز راهنمایی لازم را برای ایجاد تغییرات فراهم نمودند. به‌همین دلیل، برای افزایش انعطاف‌پذیری در جهت شناخت نیاز به پیشرفت و آشناسازی کارکنان جهت انجام اینگونه وظایف، شرکت‌های دولتی مختلفی تأسیس شدند. این فعالیت ناگهانی موجب رشد در اندازه دولت، بدون الزام به تکمیل انعطاف‌پذیری و کارایی گردید.

در این فصل ما به میراث‌های موجود برای اداره و انجام وظایف توسعه و رشد ملی خواهیم پرداخت، و در این رابطه ابتدا کارکنان دولتی، که به‌عنوان «مدیریت منابع انسانی» نیز

شناخته می‌شود، و سپس سازمانهایی که در آن در سطوح ملی و پایین‌تر از آن به‌فعالیت مشغول هستند، را مورد توجه قرار خواهیم داد. مواردی چون آموزش و پرورش، سازمان‌دهی مجدد، مدیریت تشویق‌کننده، و دگرسازی فرهنگ سازمانی در فصل ۱۰ مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## خدمات دولتی

دولت‌ها مازاد هزینه‌های جوامع خود را برای اداره و کنترل کارکنان مؤسسات اختصاص می‌دهند. این وابستگان چه کسانی هستند و بر چه اساسی استخدام و یا اخراج می‌شوند؟ استراتژی کنترل کارکنان دولت متفاوت هستند. استخدام و ترفیع افراد با کیفیت که توسط **بخش دولتی** انجام می‌گیرد و بنا به تعریف نظام «شایستگی» نامیده می‌شود امری عادی است. جایگزین آن، استخدام از طریق **پاتروناژ**<sup>۱</sup> (یعنی انتصاب افراد خاص با توجه به مقاصد خاص)، می‌باشد که در سطح وسیعی مشاهده می‌شود. استخدام توسط بخش دولتی (استخدام کشوری) و پاتروناژ هر دو دارای مزیت‌ها و مضرات خودشان هستند، که در زیر به آنها اشاره می‌گردد.

## پاتروناژ

در سیستم پاتروناژ، انتصاب‌ها به‌طور آشکار دارای زمینه‌های سیاسی هستند. استخدام پاتروناژ مکانیزمی را به‌وجود می‌آورد که به‌وسیله آن به‌طور همزمان اختیارات سیاسی جدید به حکومت داده شده و به‌حامیان آن نیز پاداش داده می‌شود. در این سیستم افراد جدیدی بر سرکار می‌آیند که روح جدیدی را در کالبد بوروکراسی بی‌ثمر، که در آن کارکنان موجود در پی محافظت از منافع خودشان هستند، می‌دمند. همچنین در این سیستم منصوبین سیاسی رده بالا اجازه می‌یابند تا افراد وفاداری را که به آنها اعتماد دارند با خودشان به‌محل جدید بیاورند. پاتروناژ می‌تواند همبستگی سیاسی را در یک موقعیت ناپایدار و شکننده تقویت نماید.

در اینجا می‌توان به‌مکزی یک به‌عنوان یک مثال در مورد استخدام و انتخاب براساس پاتروناژ، برای ۲۵۰۰۰ تغییر در هر اداره جدید، اشاره کرد.<sup>(۳)</sup> سیستم سیاسی مکزی یک برنخبگان و برگزیدگان استوار است، اما این امر به‌سطوح متوسط و حتی پایین‌تر نیز گسترش می‌یابد. در چند دهه اخیر، افراد دارای زمینه‌های فنی جایگاه‌های ویژه‌ای را در فعالیت‌های حزبی به‌دست آورده‌اند.

پیتراسمیت<sup>۲</sup> «در قوانین بازی»<sup>۳</sup> ۲۳ پیشنهاد را از دیدگاه مناسب دهه ۱۹۷۰، یا سالهای بلوغ سیاسی، به «یک مرد جوان جاه‌طلب در حدود سال ۱۹۴۰» ارائه نموده است.<sup>(۴)</sup> در این

1. Patronage

2. PeterSmith

3. The RulesOf The Game

قوانین به تأمین حقوق (حضور در دانشگاه مستقل ملی مکزیک، برای ایجاد شبکه‌ها و کسب تخصص در حقوق و اقتصاد) و عضویت سازمانی (در حزب انقلابی) اشاره شده است. طالبین مقام بایستی هرچه سریعتر هر مقامی را ترجیحاً در مکزیکوسیتی، اشغال کنند (در این سیستم فدرال کاملاً متمرکز)، و ضمن جمع کردن دوستان شخصی، خانواده را مورد توجه قرار داده و از طریق غسل تعمید و ازدواج این روابط را توسعه ببخشند. پاتروناژ موجب به هم پیوستن گروه‌هایی می‌شود که به نام کاماریلا<sup>۱</sup> شناخته می‌شوند، به این ترتیب «انتخاب صحیح» یک کاماریلا پیشنهاد می‌گردد، زیرا «سرنوشت شما و رئیس شما به هم وابسته است».

علیرغم تلاش‌هایی برای ایجاد تغییرات در استخدام دولتی، در برزیل نیز استخدام به‌روشن پاتروناژ استفاده می‌شود. در یک تحقیق کامل در سال ۱۹۶۸، تحقیقات بئاتریس مارکوز والریج دوسوزا<sup>۲</sup> نشان داد که ۱۸ درصد از «کارکنان کشوری از طریق آزمون دولتی پذیرفته شدند». افراد بسیاری در آزمون‌ها شرکت می‌نمایند اما تعداد کمی پذیرفته می‌شوند. با این وجود، انتصاب‌های زیادی انجام می‌شوند. در حکومت پرزیدنت گولارت پاتروناژ به اهمیت جدیدی دست یافت، و در زمینه رقابت چندحزبی، هزینه هواداری بسیار زیاد بود. شبکه‌های روابط شخصی، که پان‌لینها<sup>۳</sup> نامیده می‌شود، شامل افراد تجاری و سیاسی می‌گردد. در برزیل، افراد به‌طور همزمان دارای چندین شغل هستند، در مکزیک اینگونه افراد شغلها را به‌طور متوالی در اختیار دارند. در دهه ۱۹۹۰ برزیل در حال دور شدن از بوروکراسی وسیع می‌باشد، اگرچه روشن نیست که چنین امری با توجه به زمینه‌های پاتروناژ یا شایستگی افراد صورت بگیرد.<sup>(۵)</sup>

اگرچه استخدام براساس پاتروناژ می‌تواند منجر به کارگیری افراد با استعداد و شایسته شود، عامل سوءاستفاده از آن نیز وجود دارد. از یک جنبه ممکن است آندسته از افرادی که دارای تخصص نیستند به دلیل حمایت‌های سیاسی شغلی را به دست آورند. تحقیق مربوط به «تلاش برای استخدام کشوری براساس شایستگی» در جمهوری دومینکن، پاتروناژ را برحسب «فسادی» که موجب بوروکراسی «ناقص، غیرمؤثر، ناپایدار، و فراموش‌شدنی» می‌گردد، مورد بحث قرار می‌دهد. افراد نالایق قادر به انجام کارهای حرفه‌ای نیستند. به علاوه، با تغییرات مکرر، مؤسسات قادر به داشتن حافظه و هوش نیستند. «می‌توان گفت که هر تشکیلات جدید دارای اشکالاتی است و اطلاعات و تجارب تشکیلات پیشینی را فراموش می‌نماید یا نادیده می‌گیرد.»<sup>(۶)</sup>

پاتروناژ هم چنین به دلیل عدم امنیت بسیار زیادی که پرسنل تحت آن کار می‌کنند، مانع از جنبه‌های تصمیم‌گیری طولانی مدت می‌شود. پیشنهادات اسمیت را در «قوانین بازی» در مکزیک در نظر بگیرید: «قایل را به نوسان در نیاور» هیچ‌گاه اشتباهی را مرتکب نشو که عموم از

1. Camarilla

2. Beatrizmarqueswahrlich do souza

3. Panelinhas

آن مطلع شوند، «تصمیمات سخت را به افراد بالا دست واگذار کن، تا تفاوت را نشان داده» و از مسئولیت فرار کنی. مردم بایستی خودشان را از پروژه‌هایی که با هزینه کمتر و به‌سرعت انجام می‌شوند جدا نمایند، سیاستمداران سطح بالا را مورد حمله قرار ندهند، و از بحث اجتناب کنند. افراد دیگر این «موفقیت برجسته» را **پلازایسم**<sup>۱</sup> نامیدند: پروژه‌هایی چون زیباسازی، که دارای ارزش کمی از نظر توسعه هستند. البته، اینگونه اعمال ویژگی‌های سیاستمدار در سیستم‌های سازمان‌های دولتی را نیز ترسیم می‌کند.

در نهایت، استخدام براساس پاتروناژ موجب رشد سریع در استخدام دولتی و بوروکراسی وسیع و پرهزینه و اعلام شایستگی پرسنلی می‌گردد. بدون تجارب پرسنلی که وضعیت شغلی و نیازهای آنها را، در یک چارچوب منطقی بر پایه چیزی بیش از سیاست، مشخص می‌نماید، سازمان دولتی می‌تواند از نظر پرسنلی متورم شود.<sup>(۷)</sup>

البته، این ویژگیها را می‌توان در یک سازمان دولتی که همگام با برنامه کار متغیر دولت نمی‌باشد نیز مشاهده کرد. به‌علاوه، برخی از سیستمها، به‌دلیل تضمین شغلی منصوبین سیاسی، در حال تغییر هستند. در انتقال شیلی به دموکراسی، ژنرال پینوشه بر مسئله محافظت، و در نتیجه تداوم سیاسی برای وفاداران خودش در حکومت تأکید کرد که زندگی را برای نمایندگان منتخب جدید و منصوبین آنها مشکل می‌نمود.<sup>(۸)</sup>

به‌دلیل نارساییهای موجود در سیستم‌های پاتروناژ، بسیاری از کشورها یک سیستم استخدام کشوری (استخدام دولتی) را برقرار نموده‌اند. اغلب این کشورها در کشورهای صنعتی و در آفریقا و آسیا واقع هستند. در میان کشورهای آفریقایی و آسیایی یک سیستم مستعمراتی پایه و اساس را تشکیل می‌دهد.

### استخدام کشوری (سازمان‌های دولتی)

سیستم استخدام دولتی برپایه لیاقت برای استخدام افراد شایسته در بخشهای دولتی طرح‌ریزی شده است. چنین شایستگی‌هایی عبارتند از: گواهینامه‌ها، تجربه، و مهارت‌های تجربی. ترفیع‌ها و انتقالها در سازمان دولتی نیز بر پایه شایستگی است. ارشدیت اغلب به‌عنوان یک شاخص ناقص از عملکرد موفق، حتی بدون ارزیابی عملکرد، عمل می‌نماید. در سیستم‌هایی که برپایه شایستگی و لیاقت قرار دارند، به‌دلایل خاص انفصال امکان‌پذیر است، که اغلب پس از اقدامات دقیق انجام می‌گیرد. یک نیروی کار حرفه‌ای دولتی بایستی بتواند بدون ترس از انفصال کوتاه‌مدت از علائق و هوسهای سیاسی، سیاستهای لازم را به کار ببندد.

سیستم‌های دولتی از نیروهای متعددی می‌آیند. در برخی از آنها، هدف اصلاح و آموزش

سیستم‌های پاتروناژ ناقص، غیر مؤثر، و فاسد می‌باشد. گاهی بحرانها می‌توانند به پیشنهادات ارائه شده از جانب افراد اصلاح طلب کمک نمایند. برای مثال، در ایالات متحده قتل یک رئیس‌جمهور توسط شخصی که موفق به یافتن شغل نشده بود باعث تصویب قانون رفرم پندلتون<sup>۱</sup> در سال ۱۸۸۳ گردید، که شامل یک مرحله گزینش برپایه شایستگی جهت افراد در اغلب بخشهای دولتی بود (تا سال ۱۹۱۹ هنوز ۶۰ درصد از زنان نمی‌توانستند در آزمایشات استخدام دولتی شرکت نمایند).<sup>(۹)</sup> معهدا، روشهای استخدام دولتی همراه با انتصابهای پاتروناژ وجود دارند. هر رئیس‌جمهوری می‌تواند هزاران نفر را از بخشهای خصوصی، دانشگاهی، و حزبی به‌استخدام درآورد. در مقایسه با مقیاس ۱ به ۴۰ در بریتانیا و فرانسه و ۱ به ۸۰ در آلمان غربی، نسبت انتصاب رده بالای سیاسی به کادر باسابقه اداری ۱ به ۵ می‌باشد.<sup>(۱۰)</sup>

آژانسهای پرسنلی از یک نماینده تصفیه متمرکز تا ادارات پرسنلی در سطح وزارتخانه وجود دارند. در مورد امکان (یا اشکال) استخدام عمومی در برابر استخدام خاص وزارتخانه، آزمون، شرح شغل، و مقیاسهای دستمزد بحثهای بسیاری وجود دارند. شرکتهای دولتی اغلب در کارهای استخدام و حفظ پرسنل، از جمله میزان دستمزد، در پی انعطاف‌پذیری هستند، که علت آن سختی‌های راه کارهای متمرکز می‌باشد.

بدون توجه به اینکه چه کسی و در چه محلی مسئول پرسنل می‌باشد، ایجاد شرح شغل برای پیشرفت شغل یک تجربه مهم است. و شرح شغل‌ها راهنماهایی هستند که می‌بایستی به‌عنوان بخشی از ارزیابی مطرح شوند. حتی در تهیه پروژه، شرح شغلها بایستی کاملاً روشن باشند، زیرا آنهایی که طرح و اجرای و ارزیابی پروژه را تحت کنترل و سرپرستی خویش دارند، اغلب افراد مختلفی در فرآیند بخش‌بندی شده بوروکراتیک هستند. به‌موارد خواسته شده در مطالعه موردی ۱-۶ پاسخ دهید.

### جنبه‌های تاریخی در رابطه با شایستگی

در اغلب کشورهای مستعمره قبلی، ساختار استخدام دولتی اصلی در دوران استعمار برقرار گردیده است. حکومتهای مستعمره از نظر سیاسی مسئول و جوابگوی مردم خود نبودند. در عوض، مقامات رسمی آنها در مقابل ادارات استعماری کشور مادر و رهبران سیاسی آن، مسئول بودند. مسئله شایستگی و لیاقت از استانداردها و روشهای استعمارگران، که نشان‌دهنده قدرت آنها در زمانهای تاریخی خودشان بود، ناشی می‌گردند.

## مطالعه موردی ۱-۶

### سرپرست توسعه جامعه

فرض کنید که شما مسئول نوشتن شرح شغل برای یک سرپرست توسعه جامعه در یک منطقه روستایی از یک کشور آفریقایی در صحرا هستید:

- چه شایستگی آموزشی و یا تجربی مورد نیاز است؟ (یک سؤال با مفاهیم لازم برای اندازه حجم استخدام، فاصله آنها با افرادی که با آنها به کار می‌پردازند).

- آنها مسئول چه کاری هستند؟

- آنها براساس چه معیاری ارزیابی می‌شوند؟ (تعیین کمیت؟ ذهنی؟ مردمی که آنها می‌بایستی خدمت کنند؟ نتایج قطعی که ممکن است تحت کنترل آنها باشد یا نباشد؟)

فرانسه و بریتانیا برای سرپرستان مستعمرات خودشان در آفریقا از برنامه‌های استخدام و آموزش متفاوتی استفاده نمودند. روزهای اولیه، استعمار شاهد گروه‌های مختلفی از ماجراجویان و مخالفین کلیسای رسمی بود. «فاسد بودن شخصی اهمیت نداشت» و به خصوص مستعمرات آفریقایی فرانسه در نزدیکی خط استوا «به‌عنوان جایگاه افرادی درآمد که پیش از جنگ جهانی اول توسط دیگر مستعمرات ترده شده بودند». اگرچه فرانسه در سال ۱۸۸۸ مدارس مستعمرات، به خصوص در زمینه شرح نژادها، را تأسیس کرده بود، کمتر از یک پنجم مقامات رسمی آن برای آفریقا از آن فارغ‌التحصیل شده بودند. اغلب افراد استخدام شده دارای آموزش متوسطه نبودند.<sup>(۱۱)</sup>

برعکس، بریتانیا مستخدمین خود را از مدارس دولتی و مؤسسات آکسفورد - کمبریج جذب نمود. این افراد به جای اطلاعات تخصصی و فنی دارای اطلاعات و معلومات عمومی بودند. هدف یافتن افرادی با زمینه‌ها و شخصیت‌های مناسب بود. هر کاندیدای معتبر دارای زمینه خانوادگی و سابقه آموزشی ممتاز بود. در مصاحبه‌ها مواردی چون وقار، قامت، ثبات در چشمها، و دیگر علایم روشن شخصیتی مورد توجه قرار می‌گرفتند. مدارس دولتی بریتانیا آموزش‌های شدید، غیر مختلط از نظر جنسی، را ارائه می‌نمودند و هدف آنها ایجاد مسئولیت، قدرت درونی، رهبری، اطاعت، و شجاعت بود. به قول روبرت هیوسلر<sup>۱</sup>، «هدف یک مدرسه دولتی دادن اقتدار و قدرت به شخص می‌باشد.» از نقطه نظر تاریخ فرهنگ امپراطوری در نیجریه، اداره مستعمرات «خودش را به‌عنوان بخشی فرض می‌کرد که کارهایی با ظرفیت مردانه را به‌انجام می‌رساند»<sup>(۱۲)</sup>

شرح جامعی از میراث استعمار برای استخدام دولتی در آفریقا نشان‌دهنده نژادپرستی در



درجه‌بندی و ساختار می‌باشد. در سالهای اولیه، آفریقایی‌ها کمتر و به‌ندرت مورد پذیرش قرار می‌گرفتند، اروپایی‌ها و آفریقایی‌ها دارای منزلت، خانه و حتی تسهیلات توالیت جداگانه بودند. پست‌های رده بالا و باارزش مخصوص اروپایی‌ها بود، و دستمزدهای کلان به‌اینگونه افراد پرداخت می‌گردید. افراد درجات پائین آفریقایی‌ها بودند که از نظر سیاسی دچار مشکل بودند و پس از استقلال هنگامیکه استخدام‌های دولتی متمرکز گردیدند، در پی کسب پرستیژ و امتیاز برآمدند.

بریتانیا برخی از شکلهای مشابه را به‌سازمان دولتی هندوستان انتقال داد، که پس از استقلال خدمات اداری هندوستان نامگذاری شدند.<sup>(۱۴)</sup> از سال ۱۸۵۳، افرادی به‌دنبال مقام بودند، برای خدمات اداری هندوستان در آزمون به‌رقابت پرداختند. اگر چه ملکه ویکتوریا گفته بود «رنگ پوست نمی‌تواند یک مانع باشد»، آزمون در لندن برگزار شد و محدودیت سنی بین ۱۹-۲۲ سال بود. با این وجود، هندیها در ۱۸۶۳ موفق شدند و در سال ۱۹۰۹، ده درصد کارکنان خدمات دولتی هندوستان از افراد هندی بودند. در نهایت در سال ۱۹۲۲، آزمون در هندوستان نیز انجام گرفت. به‌هنگام استقلال، نیمی از افراد هندی و با زمینه‌های مذهبی مختلف بودند. (برای گروههایی که نسبت به‌تعدادشان کمتر پذیرفته شدند، با نوعی فرآیند مزد «اقدام تأیید کننده»<sup>۱</sup> در حوالی سال ۱۹۲۵ میزان انتخاب آنها را افزایش داد. استخدام‌کننده‌ها در پی ویژگی و خصوصیات شخصیتی خاص در این مقام‌های اغلب انتقالی بودند که مسئولیت بزرگی به‌آنها واگذار شده بود.

به‌طورکلی این شخصیت‌ها بحثی از حالت «آفامشانه»<sup>۲</sup> بودند. جنتلمن‌ها می‌بایستی نمایندگان وفادار به‌عدالت و محافظین مؤسسات بوده و «یک فکر و منش شجاعانه و تا حدودی کناره‌گیر با رفتار باوقار و برتر، و در عین حال غیرمظاهر تطبیق نماید را دهند. آنها مقید به‌نجابت، جوانمردی نسبت به‌زنان، سخاوت و نیکوکاری به‌مستندان بودند».

اگرچه اکنون زبان متروک متعلق به‌عصر ملکه ویکتوریا به‌نظر می‌رسد ولی تا به‌امروز به‌صورت شگفت‌انگیزی وضعیت گذشته خود را حفظ نموده است. در یک تحقیق بسیار دقیق در مورد یادبودها، اتوبیوگرافی‌ها و اسناد خدمات دولتی هندوستان، به‌همراه مصاحبه با ۶۵ سرپرست خدمات اداری هندوستان، دیوید پوتر<sup>۳</sup> مشخص نمود که چگونه سازمان دولتی هندوستان «افراد مناسب» را که «می‌دانند چگونه کارها را انجام دهند»، می‌یافتند. مستخدمین جدید فرهنگ سازمانی را پذیرا می‌شدند یا آنها ترک می‌کردند. آکادمی ملی اداری رسماً یک نوع توسعه شخصیتی و «اصطلاحات ارزشی» را به‌آنها آموزش می‌دهد که ویژگیهای شخصیتی آفامشانه عصر ویکتوریا را منعکس می‌نماید. تجربیات کارآموزان پس از انتصاب به‌شغل از

طریق تعامل با مسئولین اداری که به آنها وابسته‌اند با هنجارها انسجام داده می‌شود.<sup>(۱۵)</sup> در ارتباط با فرهنگ سازمانی فصل ۳ را به یاد بیاورید. «تکثیر هم‌گروهی»<sup>۱</sup> از طریق کارآموزی و آموزش حین خدمت یک پدیده گسترده در سراسر جهان می‌باشد. به‌منظور از میان بردن اختلاف یا دادن ارزش تحقیق علمی، «تفکر گروهی» در بوروکراسی، سیاست برجسته و تغییرات سیاسی لازم هستند. عدم وجود زنان در پستهای بالا، یا حتی در تئوریهای سازمانی آنقدر معمول است که حتی هیچگونه اشاره‌ای به آن نشده است.<sup>(۱۶)</sup> یک میراث دیگر فرهنگ سازمانی وابستگی آن به جنس مذکر است، که مشخصه آن استخدامهای غالب تاریخی و ویژگیهای رفتاری مطلوب آن می‌باشد. فقط پس از استقلال هندوستان در سال ۱۹۴۸ زنان مجرد می‌توانستند در آزمایش خدمات دولتی بالاتر شرکت نمایند. زنان شوهردار در سال ۱۹۵۴ چنین حقی را به دست آوردند، که در صورت ایجاد اشکال در امر زناشویی چنین حقی از آنها گرفته می‌شد. (پس از سال ۱۹۷۲، قانون هندوستان این شرط را باطل نمود). همانگونه که در بسیاری از کشورها معمول است، اندک زنان موجود در سازمانهای دولتی می‌دانستند که به‌دقت زیر نظر هستند و عملکرد آنها در انتخاب زنان در آینده تاثیر خواهد گذارد. به‌اعتقاد یکی از مدیران پیشرو آنا مالهورا<sup>۲</sup>، «عدم موفقیت تعداد بسیاری از مردان در پذیرش در سازمانهای دولتی مانع از استخدام مردان نگردید.» یک پیشرو دیگر، کیران بدی<sup>۳</sup>، از جمله ۵ نفر افراد برجسته در آموزش‌های اداره پلیس هندوستان در آموزش اسلحه، اسب‌سواری، و استفاده از سلاح بود. به‌گفته یک زن برجسته در وزارت خارجه، «برای اینکه یک زن بتواند در این شغلها دوام بیاورد بایستی مانند میخ سخت بوده و در واقع ده برابر بهتر و برتر از یک مرد باشد». با این وجود در سال ۱۹۸۳، فقط ۷ درصد از سازمانهای اداری هندوستان را زنان تشکیل می‌دادند، و این میزان مطابق با تعداد اندک زنان در حکومت مرکزی بود. برخی از ایالت‌ها، به‌عنوان مثال ماهاراشترا، ۲۰ درصد از زنان را در ادارت دولتی به کار گرفته بودند، که اغلب دارای شغل‌های درجه ۳ بودند.<sup>(۱۷)</sup>

فشارهای کاری بر روی زنان نادری که در سطح بالای ادارت دولتی قرار دارند در اغلب بخش‌های جهان وجود دارد. در مورد مستخدمین زن دولتی در پرو و شیلی این ضرب‌المثل وجود دارد: «درحالی‌که مردان درحد نقره به کار می‌پردازند، زنان بایستی از طلا ساخته شده باشند»<sup>(۱۸)</sup> علیرغم تعداد کمتر زنان نسبت به مردان، انتخاب شغل توسط مردان یک قاعده حتمی است. در زامبیا، از ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۷، فقط دو تن از ۱۴۰ نفر مدیر زن بوده‌اند.<sup>(۱۹)</sup> تجربه وجود زنان در ادارات دولتی مسئله وجود روشهای صحیح استخدام بر پایه لیاقت و شایستگی را مورد سؤال قرار می‌دهد. بعلاوه، در برخی از ایالات تصور «موسسات مردان» وجود دارند که

1. HOMOSOCIAIREPRODUCTION

2. Anna Malhotra

3. Kiran Bedi

زنان نیز به تدریج در آنها راه پیدا می‌کنند.

تحقیقات مربوط به گذشته سازمانهای دولتی، مانند مالزی، بیشتر به مردان مربوط می‌گردد، یا تعداد کمی از زنان وجود دارند که نمی‌توانند به‌عنوان یک نمونه در تجزیه و تحلیل مطرح شوند. ۱۶ نفر از ۲۴۹ نفر مستخدم اداری در مصر زن بودند، و همگی آنها در وزارت آموزش و پرورش قرار داشتند، بندرت کسی منشیهای زن را می‌تواند ببیند آنچنانکه در غرب صنعتی مشاهده می‌شود.<sup>(۲۰)</sup> ظاهراً، در شرایط مساوی در رابطه با واگذاری شغل مردان ترجیح داده می‌شوند (مانند ترجیح دادن افراد کارآموده) آیا استفادههای براساس شایستگی، تنوع، و همراهی می‌توانند، با یکدیگر تطبیق داشته باشند؟ مسئله مربوط به تصمیم‌گیری در ارتباط با استخدام در مطالعه موردی ۲-۶ بررسی شده است.

توجه به مسئله نژادی و جنسی مفهوم استخدام دولتی بر پایه شایستگی و لیاقت را بی‌اعتبار می‌سازد، اما هنوز سایر ویژگیها درک «شایستگی را عینی<sup>۱</sup>» مورد تردید قرار می‌دهند. برتری‌های قومی ممکن است جایگاه قانونی داشته باشد، مانند استخدام دولتی در مالایا، اگرچه چین و هندوستان با هیچگونه محدودیتی در خدمات اجرایی مواجه نیستند.<sup>(۲۱)</sup>

### محدودیت فکری و سود: فساد؟

فرهنگی که سازمان دولتی در آن فعالیت می‌کند و تأکید آن بر تحکیم خویشاوندی، همچنین می‌تواند استخدام و گزینش را در جهت تصمیم‌گیری فردی و خاص قرار بدهد. مطالعه در مورد ۴۳۴ نفر مستخدمین دولتی در غنا نشان‌دهنده فشارهای تبعیض‌آمیز از جانب خویشاوندان برای کسب امتیازات است.<sup>(۲۲)</sup> اگرچه پاسخ‌دهندگان بیان می‌نمایند که از نظر آنها چه چیزی مناسب است، این حالت نسبتاً متفاوت با آن چیزی می‌باشد که معمولاً انجام می‌شود. در یک موقعیت فرضی مسئله دشوار انتقال یک کارمند دولت از پایتخت غنا، که او و والدین مسن وی در آن زندگی می‌کردند، مطرح گردید: آیا بایستی رئیس بخش، عمومی او، وساطت نماید؟ با هنجارهای جهانی در تعارض قرار می‌گیرد؟ دوسوم از کلیه سطوح تعارض را با شیوه خویشاوندی، که مخالف شیوه جهانی است، حل و فصل می‌کنند. برخی از خوانندگان ممکن است این مثال را به‌عنوان یک بوروکراسی دیکتاتوری و غیرانسانی بدانند که به‌زندگی غیرشغلی مردم و امکان انتخاب برای آنها بی‌اعتنایی می‌کند. بعلاوه، انتقال‌های دائمی<sup>۲</sup> در بسیاری از کشورها همیشه دارای استدلال‌های منطقی نیستند.

دیگران ممکن است مثال بالا را به‌عنوان «فساد محلی فرض نمایند، که در آن وابستگی‌های خویشاوندی، عاطفی، طبقاتی و غیره عامل دسترسی به موقعیت، بنابه‌دلخواه

دارنده قدرت، می‌گردد. در «فساد بازاری، آنانی که بیش از همه پرداخت می‌کنند، بدون توجه به اینکه چه موقعیتی را دارا هستند»، نفوذ و قدرت را کسب می‌کنند.<sup>(۲۳)</sup> یک تحقیق درمورد بخشهای آبیاری، کشاورزی، جنگلداری و حفاظت از خاک در سطح ایالت در هندوستان وضعیت بین اختیارات ممنوعیت انتقال و مقاماتی که پست آنها اغلب تعویض شده است و از پستهای مطلوب تا نامطلوب در نوسان بوده است، را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. این نظرات نه تنها برای انتقال شونده بلکه بوضوح برای عملکرد عمومی نیز دارای اثرات ناخوشایند می‌باشد. بهای پرداخت شده برای انتقال‌ها نشان‌دهنده این است که سرپرستان به دنبال چه چیزی هستند. کارهای عمومی و ادارات پلیس مستعد چنین ترتیباتی هستند، زیرا قدرت موردنظر فرصت لازم برای کسب منافع را به وجود می‌آورد.

گاهی، کل حکومت عنوان فاسد را کسب می‌کند. در طول دهه ۱۹۶۰ نیجریه «حکومت دزدان» نامیده می‌شد. کمیسیون‌های تحقیقی در طول دهه ۱۹۷۰ پرده از هزاران سند گم‌شده را فقط در یک وزارتخانه برداشتند. در سال ۱۹۷۵، ۱۵ درصد (یا ۱۰۰۰ نفر) از کارمندان دولت پس از انجام تحقیقات اجباراً بازنشسته شدند. زئیر دارای ننگ‌آلودترین شهرت در این رابطه می‌باشد، که در فصلهای دیگر مورد بحث قرار گرفته است.<sup>(۲۴)</sup>

چنانکه از این فصل مشخص می‌شود، سازمان دولتی را نمی‌توان به سادگی به عنوان نظام شایستگی، پاک و یا مناسب طبقه‌بندی کرد. که فقط براساس خدمات عمومی پایه‌گذاری شده است، بعلاوه، وظایف توسعه مستلزم مهارت و انعطاف‌پذیری است، که بالاتر از آن چیزی است که یک سازمان دولتی خاص اجازه می‌دهد. اکنون ما عملکرد و سطح سازمانهایی را که در آنها مستخدمین دولت به کار مشغول هستند، مورد توجه قرار می‌دهیم.

## مطالعه موردی ۲-۶

### تصمیم برای استخدام

آقای الف، سرپرست بخش جنگلداری، به‌مرگ دردآور همکار خودش، یکی از شش سرپرست بخش، فکر می‌کند. جنگلداران حرفه‌ای تعهدات مشترکی را در قبال منابع طبیعی داشتند، و در پی رشد سریع بخش جدید خودشان در جهت بهبود محیط ملی و بین‌المللی بودند. با این وجود، با توجه به نگرانی مردم در مورد جنگلداری اجتماعی وضعیت پیچیده‌تر می‌گردید.

به‌هنگام جابجایی، آقای الف می‌خواست تا همبستگی شغلی و اجتماعی طولانی همکارانش حفظ شود. پس از یک روز کار سخت، آنها اغلب در کنار یکدیگر نوشیدنی صرف می‌کردند. همسران آنها از نظر اجتماعی یکدیگر را می‌شناختند.

آقای الف دارای لیستی از سه فینالیست می‌باشد که توسط اداره پرسنلی وزارتخانه به‌وی اراغه گردیده است. هر یک دارای مدرک لیسانس بوده و آزمایش مربوط به استخدام دولتی را گذرانیده‌اند.

کاندیدای اول یک معاون سرپرست از یک بخش دیگر است که از هر فرصت برای گرفتن ترفیع استفاده می‌نماید، در فاصله ده سال تا بازنشستگی، او وزیر را به‌خوبی می‌شناسد و مدرک وی در گیاه‌شناسی به‌خوبی به‌انجام امور بخش کمک می‌نماید.

خانم ب، کاندیدای دوم، دارای مدرک تحصیلی در جنگلداری است، و برای مدت چهار سال سرپرستی یک بخش دیگر را برعهده داشته، و به‌دنبال یک روزنه در این بخش بوده است. پیش از کار وزارتخانه، حرکتی را در مورد کاشت درخت انجام داده بود که مورد توجه واقع گردیده بود. کاندیدای سوم یک جنگلدار در یک بخش بوده و به‌عنوان معاون سرپرست انجام وظیفه می‌کند. او دارای پرونده روشنی است، به‌استثنای دو مورد تحقیقی از بخش بازرسی.

آقای الف دیگر چه چیزی را می‌خواهد بداند؟ دیگر چه سؤالی در طی مصاحبه بایستی پرسیده شود؟ او کدامیک را بایستی انتخاب کند؟

### سازماندهی کار در سطوح مختلف

پس از پایان استعمار یک نوع تاکید بر قانون، نظم و جمع‌آوری متمرکز درآمد، و سیستم مبنی بر کنترل در ساختار سازمانهای دولتی باقی ماند. حتی بدون میراث استعمار، رهبران سیاسی اغلب به‌تمرکز متوسل می‌شوند تا کنترل و ثبات را برقرار نمایند. بسیاری از وظایف توسعه یک امر جدید بوده و سابقه آن به چند دهه اخیر بالغ می‌گردد. چارچوب سازمانی که انجام وظایف با توجه به آن سازماندهی می‌گردد، چیست؟ سیاست‌گذاری در چه سطحی انجام می‌گیرد؟ آیا کار اداری مطابق با خط‌مشی موردنظر می‌باشد؟ در این بخش، ما چارچوب‌های سازمانی و توزیع قدرت و پاداش در میان آنها را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

### طبقات سازمانی

وظایف مهم حکومت اصولاً در داخل وزارتخانه یا اداره سازماندهی می‌شود. در رأس چنین سازمانی وزیر، رئیس یا منشی اداره است که با دیگر وزرای کابینه به‌بحث و گفتگو می‌پردازد. جدول ۶-۱ وزرای کامل کابینه ۱۲ کشور را مشخص کرده و به‌فعالیت‌های اساسی و مهم برای موقعیت یک وزیر می‌پردازد.<sup>(۲۵)</sup> برخی از وزارتخانه‌ها دارای وضعیت معمول با سابقه سازمانی طولانی هستند، در حالیکه برخی دیگر جدید یا دارای ترکیبات غیرمعمول هستند، که در این رابطه می‌توان به وزارت روابط خارجی، هنر، ورزش، محیط، توریسم و کشور اشاره کرد. نام وزارتخانه‌ها نیز نشانگر وضعیت ایدئولوژیکی درباره تقدم‌های مهم و قالب‌های خاص آنان می‌باشد (به‌عنوان مثال دفاع و حسن تدبیر آن). وزارتخانه‌های این دوازده کشور از مهمترین تا کم‌اهمیت‌ترین درجه‌بندی شده‌اند.

این لیست می‌تواند ادامه یابد، اما در مورد تقدم‌ها اینگونه نیست. شرایط سیاسی خاص

در هر کشور می‌تواند دلیل بر تقدم‌های خاصی در وزارتخانه، ترکیبات مربوطه آن، و اختیار قانونی و سایر موارد مربوطه باشد. تعداد وزارتخانه‌های کامل در این لیست کوتاه بین ۶ تا ۲۸، با میانگین ۱۷، می‌باشد. علاوه بر وزارتخانه‌های کامل می‌توان به وزرای غیرکابینه و امور مربوطه آنها اشاره کرد.

چه کسی دارای پُست وزارت است؟ اغلب وزراء مرد هستند. در میان ۴۵ درصد از ۱۶۴ کشور وزیر زن در کابینه وجود ندارد، و ۴۸ درصد از آنها تا حدود ۱۵ درصد یا کمتر از کابینه را به زنان اختصاص می‌دهند. اغلب، فقط می‌توان یک زن را در کابینه مشاهده کرد. افسران نظامی در بسیاری از کابینه‌ها دیده می‌شود، که نشان‌دهنده نفوذ نظامی است، ۳۶ کشور دارای ۳ نظامی یا بیشتر در کابینه هستند. (۲۶)

در جلسات کابینه فرصت لازم برای هماهنگی (و بحث) در زمینه‌های بسیاری که نیاز به مسئولیت‌های مشترک دارد، وجود دارد. به‌هرحال، سازمان وزارتخانه‌ها دارای سلسله‌مراتب اداری خاصی است. پیوندهای عمودی مدیران و زیردستان آنها را با یکدیگر ارتباط می‌دهد، پیوندهای افقی در اطراف وزارتخانه‌ها گاهی به‌صورت رسمی از طریق کمیته‌ها، یا به‌صورت غیررسمی از طریق شبکه‌ها، مشروعیت پیدا می‌کنند. زندگی در سطح عادی نمی‌تواند به‌سادگی تقسیم به جزء و بخش‌بندی شود، با این وجود کارکنان بخش بایستی خودشان را با این طرح‌ها، انتصاب‌ها و انگیزه‌های اداری تطبیق بدهند.

#### جدول ۱-۶- عناوین وزارتخانه‌ها

کار و امور اجتماعی	دفاع / امنیت ملی / دفاع ملی
مسکن	دارایی
توسعه روستایی	امور خارجه / روابط خارجی
امور بازنشستگی	بهداشت عمومی
خدمات اداری	صنعت
امور مصرف‌کننده	تجارت
علوم	ترابری - حمل و نقل
جوانان و ورزش	آموزش
امور مرزی	کشاورزی (جنگلداری، اصلاحات ارضی)
امور بازگشت‌کنندگان	ارتباطات / پست
اقتصاد اجتماعی	اطلاعات و فرهنگ
امور بومی	دادگستری
استخدام و آموزش	داخلی
مهاجرت	انرژی / سوخت
روابط صنعتی	آب / برق / هیدرولیک
منابع	امور ساختمانی
مذاکرات تجاری	کارهای عمومی
خانواده، ورزش و محیط	کار و امنیت اجتماعی

اداره اجتماعی	برنامه‌ریزی
غذا	صنایع سبک و مواد غذایی
زمین	شیلات
امداد و نوسازی	امنیت اجتماعی
کشتیرانی	امور مسکن
رفاه اجتماعی و امور زنان	کار
نساجی	هواپیمایی - ترابری
جوانان	آموزش عالی و حرفه‌ای
همکاری و گسترش	امور اسلامی / مذهبی
توسعه	تجارت خارجی

### سلسله‌مراتب داخلی سازمانی

برای سازماندهی وظایف و توزیع قدرت در سازمانها شکل‌های مختلفی وجود دارند، اگرچه سازمانهای دولتی به‌طور سنتی دارای حالت سلسله‌مراتب هستند. سلسله‌مراتب سنتی متناسب با عملکرد وظایف راهدار در شرایط ثابت هستند، اما مدیریت توسعه مستلزم چیزی بیش از وظایف روزمره در یک محیط کاملاً نامطمئن می‌باشد.

شکل ۱-۶ نشان‌دهنده ۶ مفهوم و اصل در سازمانهای بخش دولتی و خصوصی است.<sup>(۲۷)</sup> مدل شماره ۱ نشان‌دهنده یک هرم کلاسیک، تحت کنترل مدیر اجرایی ارشد می‌باشد. مدل شماره ۲ از یک تیم مدیریت شامل مدیر اجرایی ارشد و رؤسای بخش تشکیل شده تا به این ترتیب یک تیم مدیریت ارشد ایجاد شود. در مدل شماره ۳، تیم‌های پروژه و نیروهای عملیاتی، کارکنان را از سطوح پایین‌تر انتخاب می‌نمایند، اما شناسایی و وفاداری به اداره تقویت شده و سلسله‌مراتب کماکان اقتدار خودش را حفظ می‌نماید. فرم ماتریس مدل شماره ۴ اولویتی برابر را برای بخش‌های عملیاتی قائل می‌گردد. تیم‌هایی که در ارتباط با واحدهای عملیاتی هستند، در جهت به‌دست آوردن محصولات یا نتایج به‌فعالیت می‌پردازند. تیمهای پروژه مدل شماره ۵ در میان پارامترهای مدیریت ارشد آزاد هستند تا به‌انجام فعالیتهای اصلی بپردازند. چنین افرادی جهت استراتژی را در شبکه نه کاملاً به‌هم پیوسته مدل شماره ۶ تنظیم می‌نمایند. به این ترتیب وظایف با توجه به نیاز بار کاری برعهده تعداد زیادی از افراد خارج از سازمان قرار می‌گیرد.

اصولاً سازمانهای دولتی برپایه مدل‌های شماره یک و دو (بناباه‌انتخاب) به‌فعالیت می‌پردازند. آیا افرادی که در چنین ساختاری فعالیت می‌نمایند می‌توانند بر کمبودهای آن فائق شوند، یا خودشان مغلوب می‌شوند؟

مدل ۱: بوروکراسی خالص

مدل ۲: بوروکراسی با یک تیم مدیریت ارشد

مدل ۳: بوروکراسی با گروههای پروژه مدل  
و نیروهای وظیفه‌ای

۴: سازمان ماتریسی

مدل ۵: سازمان پروژه

مدل ۶: شبکه ارگانیک با پیوند ضعیف

شکل ۱-۶- تصویر نموداری شش مدل از سازمانهای بخش خصوصی و دولتی.<sup>۱</sup>

---

1. source: Gareth Morgan, creative organization theory: a resource book (newbury park, ca: sage, 1984) Reprintedwith Permission



## مدیران دولتی

ما در مورد مدیران دولتی و سبک رهبری آنها در توسعه چه می‌دانیم؟ از یک جنبه، تصویر مدیران دولتی ملت به فساد است، ادعاهای وسیع و گسترده در ارتباط با فساد، به شهرت مدیران دولتی آسیب وارد نموده است، با این وجود کارهای دولتی انجام می‌شوند. در میان کارهای بسیار دیگر، کلاسهای مدرسه به امر آموزش مشغول هستند، کلینیک‌های بهداشتی خدمات خودشان را ارائه می‌نمایند، و جاده‌ها ساخته می‌شوند.

در سطوح بالاتر، مدیران دولتی وظایف گسترده‌ای را انجام می‌دهند، که می‌تواند شامل ارتباطات داخلی و خارجی ساخت‌ها سازگار، برنامه‌ریزی کنفرانس، مذاکره و تجزیه و تحلیل باشد. تحقیقات تخصیص زمان. در مورد مدیران ارشد نشان‌دهنده تمرکز زمانی کوتاه و انقطاع مکرر در مشاغلی که دارای منشاء ارتباطی است، می‌باشد.<sup>(۲۸)</sup> شاید تنها نگهداری مادرانه از فرزندان کوچک بتواند پاسخگوی کمبود تمرکز زمانی باشد. مسئولیتهایی از این قبیل نمایانگر فشارهای عظیمی هستند، اما بوروکراسی‌های اغراق‌آمیز در کشورها که میراث استعماری اخیر می‌باشند به شدت آن می‌افزاید. یک مشکل معمول که در راس قرار دارد این است که هیچگونه قدرتی به زیردستان اعطاء نمی‌شود و بنابراین زیردستان نسبت به هرگونه تصمیم‌گیری بی‌میل بوده و دچار ترس هستند. عدم توازن زمانی نیز نشان‌دهنده تمایز بین راس و پایین سازمان است یعنی، کار بیش از حد و کار کمتر از حد معمول، می‌باشد.

در مورد آفریقای شرقی، جان موریس می‌گوید یک ساختار «تویی و چرخ»<sup>۱</sup> در طول استعمار برقرار شد. و پس از آن ابدی گردید.<sup>(۲۹)</sup> رهبران ممکن است مؤثر و پرانرژی باشند، اما همه چیز به آنها بستگی دارد. اگر آنها شکست بخورند، برنامه‌ها نیز به شکست می‌انجامند، زیرا زیردستان آموزشهای لازم را برای انجام بخشی از کار نگذرانیده‌اند. برخی از بالادست‌ها، که قبلاً زیردست نبوده‌اند، به دلیل ترفیع سریع پس از استقلال دارای تجربه اولیه نیستند. تحقیق درباره دبیران کل دایمی در ۹ کشور آفریقایی نشان‌دهنده درگیری فوق‌العاده تا جزئی آنها در سیستم‌های مدیریتی است:<sup>(۳۰)</sup>

- «من با دیگر دبیران کل دایم ملاقات کردم...»

- «من ریاست یک جلسه مربوط به کمیته بین وزارتخانه‌ای برای بررسی تقاضاهای سرمایه‌گذاران خصوصی را برعهده داشتم...»

- «من یک پیش‌نویس کابینه در مورد تجدید سازماندهی بعدی هیئت بازاریابی کشاورزی ملی را تهیه نمودم»

- «درگیری با مورد مربوط به یک زیردست که خودش را از کار منفصل نمود...»

- «ترتیب یک سری اطلاعات در چهارچوب نظام یافته»

اگرچه این دبیران کل دایمی به اندازه و یا حتی بیش از مدیران در محل‌های دیگر دنیا فعالیت می‌نمایند، کمبود شدید منابع، در فضای مدیریت کاهش هزینه، موجب می‌گردد تا تخصیص منابع بیش از فعالیت‌های کارآفرینی توسط آنها مورد توجه قرار بگیرد. در مورد تحمل مسائل مهم و جزیی توسط یک مقام محدودیت وجود دارد. چگونه می‌توان مسئولیتها را سرشکن نمود؟ همین تحقیق در مورد ۹ کشور نشان داد که در ۱۸۶۸ مورد ثبت شده، انگیزه مهم‌ترین عامل می‌باشد.<sup>(۳۱)</sup> توزیع قدرت همراه با سیستمهای انگیزشی سازمان می‌تواند بین عملکرد خوب، کافی و غیرقابل تحمل تفاوت قائل گردد.

### تمرکز اختیار

نه تنها وزارتخانه‌ها موسساتی متمرکز هستند، بلکه کل حکومت قدرت و منابع را در مرکز متمرکز می‌نماید. تمرکز نشانگر کنترل و واقعیت عدم انعطاف یکسان است. تمرکز تا چه حدی متداول است؟ صندوق بین‌المللی پول<sup>۱</sup> اطلاعات به‌دست آمده از ۶۴ کشور در حال توسعه و ۲۱ کشور صنعتی را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است، ۸۵ درصد از مستخدمین دولت در کشورهای در حال توسعه در حکومت‌های مرکزی به کار مشغول بودند در حالیکه در کشورهای صنعتی این میزان به ۴۲ درصد محدود می‌گردید.<sup>(۳۲)</sup> این ارقام تهدیدآمیز هستند، زیرا وزرای مرکزی ممکن است اختیار انتقال قدرت به عوامل منطقه‌ای و محلی خودشان را به‌دست آورند. در یک سیستم غیرمتمرکز مقامات محلی یا منطقه‌ای منابع را کنترل کرده و اجازه استفاده از آنها را صادر می‌نمایند. در چنین عملیاتی‌هایی عمل جابجایی اغلب توسط برگزیدگان محلی انجام می‌شود.

انتخاب اداری، در داخل وزارتخانه یا در محلهای دیگر حکومتی، بر روی عملکرد توسعه تاثیر می‌گذارد. با مقایسه برنامه‌های اصلاحات ارضی، جان مونتگمری ارتباط عدم تمرکز با موفقیت در هدف را به‌صورت کلاسیک مورد بررسی قرار داده است: هرچقدر کارها به‌صورت متمرکزتر انجام بگیرند، تاثیر آنها در رسیدن به اهداف کمتر است.<sup>(۳۳)</sup>

تصمیم‌گیری متمرکز در سطوح بالا نمی‌توانند براساس اطلاعات صحیح و موفقیت‌آمیز باشد، زیرا فاصله سبک زندگی و فیزیکی مقامات شهری نسبت به مردمی که در مورد آنها تصمیم‌گیری می‌شود بسیار زیاد است. کارکنان محلی می‌توانند از افراد بومی باشند، اما فقدان منابع و قدرت تصمیم‌گیری کارآیی آنها را محدود می‌نماید. فرض کنید که کارکنان متوسط یا محلی، درست یا غلط از افراد مافوق اطاعت نمایند. در تحقیق مربوط به مصر، برگریک یک

موقعیت فرضی را ارائه می‌نماید:

«یک کارمند دولت در پستی گمارده می‌شود که در آن وظیفه وی یافتن راههای لازم برای بهبود بهداشت و همکاری در روستاها می‌باشد. پس از تحقیقات محلی بسیار، او یک برنامه کامل را در این رابطه تهیه می‌نماید. روسای وی این برنامه را رد می‌نمایند. در عوض، آنها برنامه‌ای را ارائه می‌دهند که از نظر وی و با توجه به تحقیقات او برای روستاییان مناسب نیست. معهدا، روسای وی از وی می‌خواهند تا خط‌مشی ارائه شده از جانب آنها را به‌مورد اجرا بگذارد.» (۳۴)

سؤال: آیا آنها قبول خواهند کرد؟ دوسوم از پاسخ‌دهندگان انتظار موافقت با روسای بالادست را داشتند.

اما آیا افراد مافوق می‌دانند یا توجه دارند که زیردستان محلی آنها چه کار می‌کنند؟ احتمالاً نه، مگر اینکه بحرانها یا شکایات ارائه شده توجه آنها را جلب نموده باشد. بحث فصل ۵ را در مورد اشکالات ارتباطی در جهت از پایین به بالا و بالعکس را به‌خاطر بیاورید. سپس این اشکالات را ضرب در صدها موردی بنمائید که برای سلسله‌مراتبهای بسیاری اتفاق می‌افتد.

### حوزه (ناحیه)

موقعیت‌های فرضی بایستی مطابق با واقعیت سلسله‌مراتب و فاصله فیزیکی کارکنان محلی، که کمتر کنترل و سرپرستی می‌شوند، باشند. مقامات خط مقدم که در کشورهای مدرن به‌عنوان بوروکرات‌های سیار شناخته می‌شوند، اغلب به‌هنگام کار با شهروندان با مشکلاتی مواجه می‌شوند. اطلاعات در مورد کارکنان به‌موارد گزارش شده توسط خود آنها و همچنین شکایتهای سیاسی به‌مقامات یا نمایندگان سیاسی، محدود می‌شود. بنابراین، چگونگی فعالیت کارکنان محلی به‌عوامل بسیاری از جمله میزان کنترل آنها، تعهدات و شرح وظایف خود آنها و توزیع قدرت در جوامع محل خدمت آنها، بستگی دارد. (۳۵) برای جزئیات دقیق در مورد روابط حوزه به‌فصل‌های ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ مراجعه شود.

### پاداش و انگیزه

حقوق، افزایش حقوق و ترفیع وسیله‌هایی هستند که برای عملکرد بهتر کارکنان به‌کار گرفته می‌شوند. به‌هرحال، کلمه «عملکرد»، بلافاصله این مسئله را مطرح می‌نماید که چگونه، چه موقع و چرا کار کارکنان و مدیران بایستی مورد ارزیابی قرار بگیرد. معیار عملکرد کلیدی است که در رفتار آنها تاثیر می‌گذارد، که جدا از پاداش می‌باشد. مطالعه موردی ۳-۶ چگونگی تجزیه و تحلیل بر پایه مشاهدات فردی و ارزیابی آموزش یا تجربه موردنظر را نشان می‌دهد. می‌توان گفت که سطح حقوق در پیوستن افراد به‌سازمانهای دولتی و عملکرد آن یک عامل

تعیین‌کننده است. حقوق‌های دولتی در سراسر جهان دارای تغییرات جالب توجهی هستند. در تحقیق انجام‌شده توسط صندوق بین‌المللی پول، که قبلاً به آن اشاره شد، حقوق‌های دولتی از نظر درآمد سرانه، در کشورهای صنعتی دوبرابر، در مقایسه با چهاربرابر درآمد سرانه در کشورهای در حال توسعه، بود. این نسبت‌ها استراتژیهای خاصی را به وجود می‌آوردند، برای مثال، مستخدمین دولت در بروندی ۱۵ برابر درآمد سرانه را دریافت می‌نمایند.<sup>(۳۶)</sup>

در داخل حکومت تفاوت زیادی بین حقوق افراد مافوق و زیردستان وجود دارد. کشورهای صنعتی ۱۵ درصد از کل دستمزد مستخدمین دولتی را به ۱۰ درصد مستخدمین رده بالا اختصاص می‌دهند، اما در کشورهای در حال توسعه، ۱۰ درصد مستخدمین رده بالا ۲۳ درصد از کل دستمزد مستخدمین دولتی را دریافت می‌کنند. در فصل ۴ ما مسئله گسترده بودن دولت را مورد بحث قرار دادیم. در اینجا ما می‌توانیم سطح دستمزدها را مورد بررسی قرار دهیم. حتی اگر حقوق مستخدمین رده بالای هندوستان مانند سایر کشورها زیاد نباشد، فاصله زیادی بین کارکنان مافوق و زیردستان وجود دارد، در مقایسه با تفاضل ۳۸/۹۶ به ۱ در پاکستان و ۷/۲۴ به ۱ در موقعیت مشابه در ایالات متحده، چنین تفاضلی در هندوستان ۶۳/۶۴ به ۱ می‌باشد. تفاوت در کشورهای آسه‌ان (ASEAN) را مورد توجه قرار دهید: ۵۷ به ۱ (به اضافه اتومبیل مرسدس بنز برای وزرای ثابت) در سنگاپور در مقابل ۱۰ به ۱ در اندونزی. در اندونزی حقوقها آنقدر پایین است که شغل دوم برای افراد اجتناب‌ناپذیر است و ساعات کار ادارات دولتی چنین نیازی را در نظر می‌گیرند.<sup>(۳۷)</sup>

حتی با چنین تفاوت‌های قابل توجه، حقوق‌های دولتی آنقدر زیاد نیستند که بتوانند افراد تخصص رده بالا را جذب نمایند. در عوض آنها در بخش‌های خصوصی یا نمایندگیهای بین‌المللی، یا خارج از کشور خودشان در پی کسب موقعیت هستند، که این یک نوع فرار مغزها نامیده می‌شود.<sup>(۳۸)</sup>

اگر تفاوت در حقوق کارکنان دولت در کشورها زیاد به نظر می‌رسد، تفاوت در حرفه‌های با قابلیت‌های مشابه نیز (یکی مستخدم در سطح داخلی، دیگری یک متخصص بین‌المللی) وجود دارد. در نپال، مشاورین خارجی یک میلیون روپیه را، در مقایسه با دویست تا سیصد هزار روپیه برای مقامات مشابه، دریافت می‌نمودند. نرخ حقوق روزانه تا حد ۱۸ روپیه در مقابل ۲۰۰ روپیه متفاوت بود.<sup>(۳۹)</sup>

### مطالعه موردی ۳-۶

#### ارزیابی دوره

مسئولیت تهیه معیاری برای سنجش اثربخشی آموزش به مؤسسه‌ای واگذار شده است. چندین جنبه مختلف در این امر غالب است امور اداری وجود مؤسسه را براساس یک فرمول امتیاز تولید ساعتی

دریافت می‌نماید، که از طریق شهریه پرداختی جبران می‌شود. به‌عامل شکایت‌های اعتراض‌آمیز رسیدگی می‌شود. اگرچه وجود آنها همیشه مورد سؤال است. توزیع نمره و رتبه توسط امور اداری، کنترل می‌شود، اگرچه تفسیر این توزیع متفاوت است (آیا تعداد زیاد نمرات کمتر از ج نشان‌دهنده کیفیت آموزشی یا استانداردهای بالا است، یا عدم توانایی برای آموزش؟). معلمین متون درسی، سخنرانیها، دیالوگ با دانش‌آموزان، انتخاب مطالب درسی و زمان موردنظر را در میان فاکتورهای دیگر، مورد بررسی قرار می‌دهند.

به‌عنوان یک شرکت‌کننده در دوره آموزش، به‌جنبه‌های کیفیت آموزشی توجه کنید. با توجه به‌اینکه شاخص‌های عملکرد، راهنمایی‌های لازم را برای معلمین حاضر و آینده ارائه می‌نمایند و اینکه ابزارهای اندازه‌گیری بایستی به‌اندازه کافی ساده و موثر باشند تا هزاران نفر مورد آزمایش و بررسی قرار بگیرند، این جنبه‌ها را مورد بحث قرار دهید.

به جای تکیه به میراثها و مشکلات سازمانی گذشته بهتر است سیستمی مورد توجه قرار بگیرد که کمک بیشتری را به توسعه، ظرفیت‌های منابع و عدالت بنماید. مجدداً با توجه به تحقیق صندوق بین‌المللی پول، تحلیل‌گران حقوق اولیه حرفه‌های مختلف را با حقوق یک سرپرست دفتر مقایسه نمودند. در قبرس، یک معلم دوره ابتدایی ۴۸ درصد حقوق کارمند دفتری، دستمزد دریافت می‌کند، اما در نیوزیلند این میزان ۴۱۴ درصد می‌باشد. دکترهای کنیا ۷۰۸ درصد یک کارمند دفتری حقوق دریافت می‌نمایند، اما این میزان برای دکترهای سوئد ۱۵۴ درصد است. چرا معلمین دبیرستان در کنیا سه‌برابر معلمین دبستان حقوق دریافت می‌کنند؟<sup>(۴۰)</sup>

تغییر در پاداشهای مادی برای شغلها از پرستیژ شغل، اهمیت آن برای سازمان یا جامعه، عرضه شغل مربوطه و سایر عوامل، ناشی می‌شود. در بخش دولتی، فرضیه‌های دیگری چون ایدئولوژی و عملکرد افراد دیگری که میزان حقوق را تعیین می‌کنند، وجود دارند. برای جبران حقوق افراد به‌صورت متفاوت چه معیاری بایستی مورد استفاده قرار بگیرد؟<sup>(۴۱)</sup> آیا مواردی چون خطر، فداکاری و یا تلاش از نظر ساعت کار یا کارایی، مقدار زمان لازم برای کسب مهارت از نظر عملکرد می‌توانند به‌عنوان معیار در نظر گرفته شوند؟ آیا بایستی با توجه به‌میزان نیاز دستمزدهای متفاوتی به‌افراد پرداخت شود؟ این موارد سؤالاتی هستند که مورد بحث می‌باشند. معیار ارائه شده در مطالعه موردی ۴-۶ را مورد ارزیابی قرار دهید.

### نتیجه‌گیری

در این فصل سازمانهای ملی و مستخدمین دولتی آن مورد بررسی قرار گرفتند. موارد مهمی چون پرسنل، تقسیم وظایف و مسئولیتها، میزان تخصیص قدرت و منابع، میزان پاداش در عملکرد توسعه تاثیر می‌گذارند.

در دو فصل بعد دو نوع سازمان دیگر، سازمانهای مافوق دولتی و غیردولتی مورد بحث قرار خواهند گرفت. آن دو نیز دارای میراثها و فرهنگ مخصوص به خودشان در مدیریت توسعه هستند.

### سؤالات تمرینی:

- ۱- پرسنل بخش دولتی در کشور موردنظر خودتان رامورد تجزیه و تحلیل قرار دهید. ساختار رسمی و عملکرد واقعی آنها چگونه است؟
- ۲- فهرست وزراء و شرکتهای دولتی کشور موردنظر خودتان را ارائه نمایید. وزراء چه کسانی هستند و زمینه و سابقه آنها چیست؟ پیش‌بینیها و برنامه‌های لازم را برای یک پروژه قابل قبول ارائه کنید. بهترین و کامل‌ترین برنامه سازمانی چیست؟

### مطالعه موردی ۴-۶

#### تمرین تیمی: ارزش قابل مقایسه

پس از سالها مدیریت غلط، پوچی و دیکتاتوری، یک حکومت جدید در آنگولا به قدرت رسید. یکی از اولین موارد اصلاح در دستور کار دولت ساختار سازمان دولتی است، که در طول استعمار برقرار گردیده است. پس از استقلال، تبعیض نژادی برای موقعیت‌ها و عناوین شغلی از میان رفت، اما ساختار اصلی دست‌نخورده باقی ماند.

نخست‌وزیر یک گروه را تعیین نموده است تا طبقه‌بندی‌های شغلی و پرداخت دستمزد را مورد بررسی قرار بدهند. دو مورد وجود دارند که مستحق توجه سریع می‌باشند. اولاً تفاوت در بیشترین و پایین‌ترین پرداخت قابل توجه است. میزان دستمزد ابتدا بر پایه فاکتورها و انگیزه‌های بازار برای جذب اروپایی‌ها بود. ثانیاً، به نظر می‌رسد که شغل‌ها باتوجه به جنسیت و ویژگی‌های نژادی شاغلین بی‌ارزش یا فوق‌العاده باارزش هستند.

وظیفه گروه اصلاح نه‌تنها تصمیم‌گیری در مورد حفظ یا تغییر در طبقه‌بندی شغلی و سیستم پرداخت دستمزد است، بلکه ازبین بردن سیستم قدیمی نیز می‌باشد. اعضای این گروه عبارتند از: معاونین وزراء و دبیرکل‌های دایمی از هر ۱۲ وزارتخانه، سرپرست بخش پرسنلی مرکزی و سرپرست اتحادیه کارکنان دولت، که شامل کارکنان حرفه‌ای و فنی در میان اعضاء آن می‌باشد.

لیستی از شغل‌های خدمات دولتی، حداقل شرایط احراز و حقوق‌های پایه برای هر ماه در اختیار اعضای تیم قرار گرفته است. همچنین یک لیست ارزیابی شغل به‌آنها داده شده است تا در طبقه‌بندی‌های قدیم و جدید مورد استفاده قرار بگیرد. شغل‌ها بایستی باتوجه به دانش و مهارت، از جمله ارتباط بین فرد؛ نیازهای فکری، از جمله توجه و تاثیر در نتیجه آنها آژانسها، و شرایط کاری از جمله هرگونه خطرات و مشکلات خاصی، مورد ارزیابی قرار بگیرند. هریک از سه دسته دارای صفر تا ۲۰ نمره، با حداکثر ۶۰ نمره،

هستند. حقوق‌ها باتوجه به یک فرمول، که در ارتباط با نمرات می‌باشد، محاسبه می‌شوند، اما جمع کل بودجه حقوق ثابت باقی می‌ماند.

دبیرکل دائم (مدرک دانشگاهی) M100

معاون دبیرکل (مدرک دبیرستان) M70

دبیرکل ارشد (مدرک دبیرستان) M50

سرپرست فنی (مدرک دانشگاهی) M60

منشی (مدرک دبیرستان) M20

رئیس کشاورزی (مدرک دبیرستان) M40

سرپرست اقتصاد داخلی (مدرک دبیرستان) M30

معلم دبیرستان (مدرک دانشگاهی) M30

معلم دبستان (مدرک دبیرستان) M20

سرپرست / بازرس محلی (مدرک دبیرستان) M50

پزشک (مدرک پزشکی) M70

پرستار (مدرک دانشگاهی) M25

کارگر ساختمانی (مدرک دبستان) M30

سرایدار (مدرک دبستان) M10

دفتردار (مدرک دبستان) M15

کارگران مرد در سطح روستا M5

کارگران زن در سطح روستا M2





## فصل ۷

### آژانسهای توسعه بین‌المللی

در سالهای ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ ... دنیای در حال توسعه به صورت یک صادرکننده منابع برای دنیای صنعتی درآمد! (۱)

دو دهه گذشته شاهد تغییرات اقتصادی عمیق با مفاهیم وسیع برای جهان سوم بوده است. تصمیمات اتخاذشده در کشورهای صادرکننده نفت و اقتصادهای بازار صنعتی موجب افزایش قیمت انرژی و سرمایه‌شده و به این ترتیب باعث به وجود آمدن اقتصادهای غیرمتنوع، وابسته، اقتصادهای ضعیف در تجارت وخیم و مشکلات کسر بودجه گردید. گامهای گیج‌کننده که براساس آن کل اقتصاد به صورت بین‌المللی درآمد به معنی این است که حتی قویترین اقتصادها نیز با تقاضای کم برای کالاهایشان آسیب می‌بینند، برای مثال، اکنون آمریکای لاتین نسبت به ده سال گذشته کالاهای کمتری را از ایالات متحده وارد می‌نماید. اگرچه کشورهای با اقتصاد صنعتی به طور موقت خودشان را از بحرانهای اقتصادی اخیر رها نکرده‌اند (البته با کسر بودجه‌های عظیم در برخی از آنها)، اغلب کشورهای جهان سوم موفق به چنین کاری نشده‌اند. علاوه بر آن، چیزی که بر بیشتر کشورهای فقیر تحمیل می‌شود جریان معکوس سرمایه، در یک دنیای دارای تفاوت‌های عظیم میان کشورهای فقیر و غنی است. این جریان متناقض از کشورهای فقیر به کشورهای غنی موجب افزایش بدهی‌ها می‌شود. آژانسهای بین‌المللی توسعه دارای پتانسیل لازم برای خنثی کردن یا تغییر جهت این جریان یا حمایت از اقتصادهای سالم‌تری که انتقالات را آسان‌تر می‌کند، می‌باشند.

درباره پستی‌مانی کشورهای فقیر از کشورهای غنی، افراد بدبین ممکن است بپرسند: چیز جدید چیست؟ در طول چند قرن گذشته، کشورها با فرصت‌های اقتصادی نابرابر و فاصله مادی مواجه بوده‌اند. تئوریهای وابستگی این پدیده را مورد انتقاد قرار می‌دهند. (۲) اقتصادهای صنعتی

اولیه از قدرت رقابت خودشان برای تحکیم قدرتشان استفاده کردند، استعمار یک رابطه‌ای را سازماندهی نمود که به موجب آن استخراج منابع طبیعی و نیروی کار از کشورهای فقیر به صورت یک امر معمول درآمد و باعث تقویت کشورهای غنی گردیده است. اگرچه استقلال سیاسی یک قدم در جهت خوداتکایی محلی بود، ادامه وابستگی اقتصادی در تحت شرایط استعماری جدید باعث ادامه روند استخراج، از طریق عملیات شرکت‌های چندملیتی گردید که بیشتر از آنچه به کشورهای فقیر می‌دادند از آنها به غارت می‌بردند. بانکداران، «که از سپرده‌های بلااستفاده متنفر هستند... در پی شکار وام‌گیرندگانی» برآمدند که با ناامیدی در پی سرمایه پس از افزایش قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ بودند.<sup>(۳)</sup> هم‌اکنون بسیاری از کشورهای جهان سوم به شدت بدهکار هستند و قسمت اعظم درآمد صادراتی خودشان را برای پرداخت بهره وام اختصاص می‌دهند. بخشش بدهی و مبادله بدهی فقط توانسته است جزیی از تعهدات کلی را برطرف نماید.<sup>(۴)</sup>

مفاهیم تئوری وابستگی برای عمل، مستلزم کناره‌گیری از اقتصاد دنیای استعماری و حرکت در جهت خودمختاری یا همکاری با کشورهای هم‌فکر و عقیده می‌باشد. به‌رحال، در طول دو دهه گذشته روند حرکت در این جهت بوده است.

کشورهای جهان سوم گروه ۷۷ (که اکنون بالغ بر ۱۲۰ کشور می‌شوند) پیشنهادی را ارائه نمودند که به نام «ترتیب نظم جدید اقتصاد جهانی»<sup>۱</sup> مشهور گردید و هدف آن توزیع مجدد منابع، سرشکن کردن بدهیها و اقتدار سیاسی برای بهبود فرصتهای رقابت در اقتصاد جهانی بود. NIEO به‌جای کناره‌گیری از اقتصاد جهانی در پی یافتن راه‌های بهتر برای وارد شدن در آن است. اگرچه از نظر سیاسی این گروه تقاضاهای خودش را در «کنفرانس ملل متحد در تجارت و توسعه»<sup>۲</sup>، که اکنون دفتر ملل متحد نامیده می‌شود، متمرکز نموده است، از نظر عملی تقاضاهای آنها نادیده گرفته شده است، زیرا آنها وسیله رسیدن به هدف را محدود نموده‌اند. طرفداران NIEO هیچگونه تعهدی را نسبت به توزیع مجدد فرصتها و منابع در بین کشورها به صورت منصفانه‌تر، نمی‌نمایند. هم‌چنین آنها هیچگونه تعهد خاصی را درباره اداره فرصت‌های بین‌المللی توزیع شده جدید، به‌ترتیبی که برای ملل مستقل قابل پیش‌بینی است، نمی‌پذیرند. استفاده از وام‌ها در گذشته بدون نقص نبوده است، که به صورت فرار سرمایه، پروژه‌های ناقص و از بین رفتن سرمایه مشهود بوده است. با این وجود کشورهای بسیاری با نرخهای موثر، به‌طور میانگین ۶ درصد برای دنیای در حال توسعه در دهه ۱۹۷۰، رشد نمودند. میزان مرگ و میر نوزادان در کشورهای در حال توسعه در طول چهار دهه از ۲۰۰ در هزار به ۸۰ در هزار کاهش یافت، که این کاهش بسیار سریع‌تر از مورد مربوط به کشورهای غنی کنونی بوده است.<sup>(۵)</sup>

بنابراین ما مجدداً به سازمان‌های توسعه بین‌المللی می‌پردازیم که منابع و تخصص فنی را در اختیار جهان سوم، به صورت اعطایی، قرار می‌دهند، یعنی کمکها و وام‌هایی که به نرخ پایین‌تر از نرخ بازار می‌باشند. چنین انتقال‌هایی نیازمند یک قیمت هستند و این قیمت مستلزم تعهد در مورد منابع، توافق در مورد مسائل ایدئولوژیکی مشکل‌آفرین و محدودیت‌هایی نسبت به استقلال ملی می‌باشد. مانند سازمان‌های ملی، سازمان‌های بین‌المللی موضوعات و مشکلات عمومی را زیر نظر دارند. از یک طرف آنها هیچ کاری را نمی‌توانند انجام دهند و نظاره‌گر دخالت کامل نیروهای بخش خصوصی بازار هستند، یا از طرف دیگر، آنها می‌توانند با ابزارهایی مانند انگیزه‌های سیاسی دخالت نموده و کنترل و دخالت لازم را اعمال کنند. کنترل کارکنان و ساختارهای مناسب مستلزم همکارهای ملی و فرهنگی بین ملتها می‌باشد. در این فصل سازمان‌های توسعه بین‌المللی، برنامه‌های عملیاتی آنها و کارکنان و ساختارهای آنها مورد توجه قرار خواهند گرفت.

### آژانسهای بین‌المللی

پیش از بحث در مورد آژانسهای بین‌المللی «واقعی»، بایستی خوانندگان نسبت به بین‌المللی شدن بسیاری از حکومت‌ها (انعکاس اهمیت روزافزون تجارت بین‌المللی) آشنایی پیدا نمایند. برای مثال، ایالات متحده آمریکا را در نظر بگیرید. جدول ۸-۱ نشان می‌دهد که تا چه حد موضوع‌های بین‌المللی توسط وزارتخانه‌ها و آژانسهای سیاسی بین‌المللی و در عین حال به وسیله وزارتخانه‌ها و آژانسهای داخلی مورد توجه هستند.

در دستورالعمل حکومتی ایالات متحده، ۷۹ سطر به بخشهای داخلی اختصاص یافته است، که در مورد روابط، حرفه‌ها و حمایت از کارکنان تا عملیات‌های عظیم، برنامه‌ها و بودجه‌های سنگین می‌باشد. بعلاوه، ادارات منطقه‌ای و محلی حکومت فدرال و ادارات تجارت خارجی دولت در این محدوده قرار می‌گیرند. ۲۰ اداره، بخش و آژانس با مسئولیت بین‌المللی را می‌توان به آن افزود. برخی از آنها حس کنجکاوی را تحریک می‌نمایند. آیا مسائل بین‌المللی می‌تواند به اداره مدیریت پرسنلی یا توسعه خانه‌سازی و شهری مربوط شوند؟ تاریخ و نامهای ادارات نیز روشن‌کننده هستند. دهه پرتحرک ۱۹۸۰ شاهد یک جهش ناگهانی در رشد دفاتر تجاری بین‌المللی و همچنین نامگذاری خارجی و بین‌المللی بود. در سال ۱۹۴۳، بانک صادرات - واردات به نام دفتر جنگ اقتصادی نامیده شد!

بسیاری از سیاستهای داخلی ایالات متحده دارای اثرات بین‌المللی عمیقی هستند. یکی از مهمترین آنها در ارتباط با عرضه پول و نرخ بهره می‌باشد. برای مثال، به منظور تامین مالی کسر بودجه عظیم، نرخهای بهره بالا به صورت یک قوه مغناطیسی برای سرمایه بین‌المللی عمل می‌کنند. سیاست حمایت اقتصادی و بازرگانی دارای مفهوم مشابهی است، که در آن از

تولیدکنندگان داخلی در مقابل رقابت بین‌المللی، از طریق تعرفه‌ها و سهمیه‌های وارداتی، حمایت می‌شوند. سوبسید سنگین کشاورزی، به همراه حمایت‌ها و تعرفه‌های قیمت از کشاورزان ایالات متحده در مقابل دیگر تولیدکنندگان حمایت می‌نماید.<sup>(۶)</sup> اما در این مرحله ما به محور اصلی این فصل می‌پردازیم.

جدول ۱-۷- مرحله بین‌المللی شدن حکومت ایالات متحده

### I - کابینه / قوه مجریه

#### ۱- وزارت کشاورزی

امور بین‌الملل و برنامه‌های کالاهای مصرفی

خدمات کشاورزی خارجی (به اضافه کارکنان محلی جهانی)

دفتر همکاری و توسعه بین‌المللی

هیئت چشم‌انداز کشاورزی جهانی

دانشکده، برنامه‌های بین‌المللی

#### ۲- وزارت بازرگانی

(تحت نظر شورای عمومی)

شورای اصلی برای اداره صادرات

شورای اصلی برای تجارت بین‌المللی

تجارت بین‌الملل

اداره تجارت بین‌المللی (به اضافه ۴۸ دفتر محلی)

سیاست اقتصادی بین‌المللی (به اضافه معاونت‌های جغرافیایی)

اداره واردات

توسعه تجارت (به اضافه معاونت‌های مربوط به کالاهای مصرفی)

- اداره صادرات

اداره صادرات

صدور مجوز صادرات

آمادگی خارجی

تقویت صادرات

موافقت ضدبایکوت

اطلاعات صادرات

- بازاریابی مسافرت و توریسم (به اضافه ۱۰ دفتر محلی بین‌المللی)

#### ۳- وزارت دفاع - بین‌المللی

#### ۴- وزارت آموزش و پرورش

(آموزش ابتدایی و متوسطه)

مدیر، آموزش سیار

(آموزش پس از متوسطه)

مدیر، مرکز آموزش بین‌المللی

**۵- وزارت نیرو**

امور بین‌المللی و فوریت‌های انرژی

**۶- دفتر اجرایی ریاست جمهوری**

شورای امنیت ملی - بین‌المللی

دفتر نمایندگی تجاری ایالات متحده - بین‌المللی

**۷- وزارت بهداشت و خدمات انسانی**

(خدمات بهداشت عمومی)

مدیر، دفتر بهداشت بین‌المللی

(مرکز کنترل بیماریها)

معاونت مدیر برای بهداشت بین‌المللی

مدیر، دفتر برنامه‌های بهداشت بین‌المللی

(اداره خدمات و منابع بهداشتی)

معاون مدیر برای بهداشت بین‌المللی

(موسسات ملی بهداشت)

معاون مدیر تحقیقات بین‌المللی

**۸- وزارت مسکن و توسعه شهرسازی**

معاون وزیر برای امور بین‌المللی

**۹- وزارت کشور**

امور منطقه‌ای و بین‌المللی

**۱۰- وزارت دادگستری**

شورای مخصوص نماینده اداری امور استخدام غیرمنصفانه مربوط به مهاجرت، خدمات مهاجرت و تابعیت (به‌اضافه ۳۴ دفتر محلی در ایالات متحده و پورتوریکو، به‌اضافه ۳ دفتر در رم، مکزیکوسیتی و بانکوک)

مدیر، دفتر اجرایی برای بررسی مهاجرت

رئیس، بررسی ادعاهای خارجی

(دفتر بررسی فدرال)

امور ارتباطات و بین‌المللی

سازمان پلیس جنایی بین‌المللی / دفتر مرکزی ملی ایالات متحده (اینترپول)

اداره تعویت دارو (به‌اضافه ۱۹ دفتر محلی در ایالات متحده و ۴۳ دفتر جهانی، به‌اضافه مرکز اطلاعات ال‌پاسو، برای اطلاعات تاکتیکی و دارویی ۲۴ ساعته در ارتباط با ۵۰ ایالت و ۹ آژانس).

**۱۰- وزارت کار**

امور بین‌المللی

**۱۱- وزارت امور خارجه - بین‌المللی****۱۲- وزارت راه و ترابری**

(شورای عمومی)

قانون بین‌المللی

سیاست و امور بین‌المللی

ترابری و تجارت بین الملل  
 عملیات هوایی بین الملل  
 پلیس ساحلی ایالات متحده (به اضافه ۱۵ دفتر ملی)  
 اداره هوانوردی فدرال  
 سیاست و هوانوردی بین المللی  
 اداره دریایی  
 سیاست و امور بین الملل  
 فعالیت های بین المللی  
 شرکت توسعه راه دریایی سنیت لارتس

### ۱۳- وزارت خزانه داری

(مالی / تقویت)  
 امور تعرفه و تجارت  
 کنترل دارایی های خارجی  
 (شورای عمومی)  
 امور بین الملل  
 امور بین الملل (معاون وزیر، همچنین معاونین رئیس در امور  
 کمیسیون مشترک همکاری اقتصادی ایالات متحده - عربستان سعودی  
 کمیته مشترک برای تجارت سرمایه گذاری ایالات متحده - اسرائیل  
 کمیته اقتصادی مشترک ایالات متحده - چین  
 شورای مشورتی ملی در مورد سیاست های پولی و مالی بین المللی)  
 سیاست اقتصادی بین المللی  
 امور پولی بین المللی  
 فعالیت های ارزی خارجی  
 بانکداری بین المللی و سرمایه گذاری مالی  
 ملل صنعتی و تجزیه و تحلیل بین المللی  
 سیاست پولی بین المللی  
 تجزیه و تحلیل موازنه پرداخت ها  
 امور شبه جزیره عربستان  
 ملل در حال توسعه  
 امور مالی ملل در حال توسعه  
 بانکهای توسعه چندجانبه  
 سیاست توسعه  
 سیاست بدهی بین المللی  
 سیاست تجارت و سرمایه گذاری  
 تجارت بین المللی  
 سرمایه گذاری بین المللی  
 سیاست اقتصادی شرق - غرب

تامین مالی تجارت  
(زیر نظر ممیز پولی)  
بانکداری چند جانبه  
روابط بین الملل و ارزیابی مالی  
امور بین الملل  
خدمات گمرکی ایالات متحده - بین المللی (به اضافه ۴۴ دفتر محلی در ایالات متحده و پروتیکو)

## II - موسسات مستقل بین المللی

سازمان توسعه آفریقا  
هیئت سخن پراکنی بین المللی  
آژانس اطلاعات مرکزی  
آژانس حفاظت از محیط - معاون مدیر برای فعالیت های بین المللی  
بانک صادرات - واردات ایالات متحده  
کمیسیون دریایی فدرال  
بنیاد داخل آمریکا  
بنیاد علوم ملی - معاون مدیر برای امور علمی، فنی و بین المللی  
دفتر مدیریت پرسنلی - مدیر، امور بین الملل  
کمیسیون کانال پاناما  
سپاه صلح  
آژانس کنترل وضع سلاح ایالات متحده  
آژانس اطلاعات ایالات متحده  
آژانس همکاری توسعه بین المللی ایالات متحده  
برنامه تجارت و توسعه  
شرکت سرمایه گذاری خصوصی خارجی  
آژانس توسعه بین المللی (به اضافه ۷۲ ماموریت جهانی، ۲ دفتر منطقه ای و ۶ ماموریت به سازمانهای بین المللی)  
کمیسیون تجارت بین المللی ایالات متحده  
خدمات پستی ایالات متحده - معاون رئیس کل خدمات پستی، امور پستی بین المللی

## دامنه فعالیت آژانسهای بین المللی

کمک های توسعه رسمی از جانب بازار صنعتی و اقتصادهای صادرکننده نفت نشان دهنده مبلغ قابل ملاحظه ای به میزان بیش از ۵۰ میلیون دلار در سال در اواخر دهه ۱۹۸۰ بود. یک بخش مهم شامل سازمانهای کمک کننده دوجانبه است که انتقالهای رسمی حکومت به حکومت را فراهم می نمایند و معمولاً در حد وزرای امور خارجه و اهداف آنها به فعالیت می پردازد. یک بخش دیگر شامل موسسات مالی و توسعه چند جانبه، مانند بانک جهانی و صندوق بین المللی پول

می‌باشد،<sup>۱</sup> که تا حدودی در ارتباط با سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های موجود در آن، مانند برنامه توسعه ملل متحد و سازمان مواد غذایی و کشاورزی<sup>۲</sup> فعالیت می‌نمایند. موسسات چندجانبه، به‌عنوان واسطه، منابع را از حکومت‌هایی به حکومت‌های دیگر توسعه می‌دهند.

علاوه بر موسسات سنتی مدل‌های جایگزینی وجود دارند که وجوه رسمی و کمک‌های فنی را با سازمان‌های غیرحکومتی، مانند بنیاد بین‌قاره‌ای ایالات متحده آمریکا و بنیاد توسعه آفریقا، ارتباط می‌دهند. برخی از آنها نیروها و داوطلبان جدید را بکار می‌گیرند، که در این رابطه می‌توان به سپاه صلح و معادل مشابه آن در ژاپن، سازمان ملل متحد و کشورهای اروپایی اشاره کرد. دمکراسی‌های چندحزبی جدید به‌سبک ایالات متحده به‌نام حکومت‌های چندحزبی به‌منظور به‌وجود آوردن گروه‌های مخالف در درون حکومت از کنترل انتخابات منصفانه حمایت می‌نمایند.<sup>(۷)</sup> بانک‌های توسعه منطقه‌ای، آفریقایی، آسیایی و بین‌قاره آمریکا، این تلاش‌ها را بیشتر تقویت می‌نمایند.

به‌ترتیبی که خوانندگان استحضار دارند، این سازمان‌های متعدد، با فرهنگها، ماموریت و روش‌های جداگانه، اغلب در مورد پروژه‌های خوب با یکدیگر به‌رقابت می‌پردازند. آنها فرصت‌های گیج‌کننده همراه با همکاریها و مدیریت تحمیلی را برای حکومت‌های تحت فشار خلق می‌نمایند. هماهنگی بین سازمان‌های خیریه را نمی‌توان تصور کرد، هنگامی که چنین چیزی اتفاق می‌افتد موجب توسعه بلندمدت و موفقیت‌آمیز کشورهای ضعیف می‌شود (مانند پروژه آفریقای غربی برای کنترل پوشیدگی رودخانه).<sup>(۸)</sup>

## نظرات، کارکنان و ساختارها

ممکن است تصور شود که انتقال کمک برای توسعه می‌تواند به‌سادگی و به‌صورت مراحل مشخص شدن نیاز، مذاکره برای راه‌حل بین طرفین و انتقال به‌موقع منابع، انجام بگیرد. واقعیت بسیار پیچیده‌تر است، زیرا مستلزم منافع مادی سخت از نظر تبادل فرهنگی و ملی است. تهیه و توزیع سرمایه‌های پولی نیازمند افرادی برتر از مدیران توسعه بین‌المللی، یعنی تصمیم‌گیرندگان سیاسی، تشکیلات آنان و بانکداران (که نظریات و منافع همگی آنها بایستی در نظر گرفته شود)، می‌باشد. یک سطح غیرواقعی و سطحی، ایدئولوژیهای توسعه از طریق سیستم‌های آموزشی، تحقیقات علمی، کنفرانس‌های بین‌المللی و اسناد سازمان‌های عظیم بین‌المللی منتشر می‌شوند. افراد از طریق مطالعه آموزش‌های خارجی و بین‌المللی نظریات و اعتقادات خودشان را به‌دست می‌آورند. درمقایسه با دیگر «نظریات و نوشته‌ها»، تحقیقات توسعه و تحقیقات اجرایی تطبیقی

1. IMF

2. FAO

source: The U.S. Government Manual 1988/89 (Washington, DC Superintendent of Documents, 1988)



بیش از حد به تحقیقات داخلی و قراردادی افراد رسمی و نیمه رسمی وابسته هستند. معهذاً، تحقیقات بسیار وسیع و اغلب پرارزش توسط سازمان‌های بین‌المللی انجام گرفته‌اند. بخصوص بانک جهانی دارای نشریات داخلی و نشریات مشترک بسیار وسیعی با ناشرین برجسته می‌باشد، «گزارشات توسعه سالیانه» از جمله نشریات آماری مهم در این رابطه می‌باشد. آژانس توسعه بین‌المللی<sup>۱</sup> متعلق به ایالات متحده گزارش‌های ارزیابی را ارائه نموده و دارای اسناد داخلی بسیاری است. (اداره حسابداری عمومی ایالات متحده،<sup>۲</sup> ارزیابی‌های برنامه‌های آژانس توسعه بین‌المللی و سیاست تجاری را انجام می‌دهد، که یک منبع پرارزش و مفید نیز می‌باشد). وجود آژانس توسعه بین‌المللی مغایر با بانک جهانی است، که در آن به منظور حفاظت از سرمایه‌گذاری و ایدئولوژی مسائل داخلی به صورت پوشیده و سرّی باقی می‌ماند. حتی روش‌های عملیاتی استاندارد نیز در اختیار بیگانگان قرار نمی‌گیرد. دستورالعمل‌های عملیاتی محرمانه هستند.<sup>(۹)</sup>

تغییرات در ایدئولوژی‌های توسعه در طول زمان از تاکید بر صادرات، زیربنای سرمایه‌بر و صنعت، تا برنامه‌ریزی و مدرن‌سازی کشاورزی با حمایت دولت، تانیا‌های اولیه انسانی و کاهش فقر، تا نظم ساختاری بازار، از جمله افزایش صادرات، ادامه داشته است. ایدئولوژی‌های اولیه توسط کارکنان بلندمدت در آژانس‌های بین‌المللی و سیاست‌گذاران جهان سوم جذب گردیده‌اند. موسسه توسعه اقتصادی بانک جهانی، با توجه به اقدامات ۱۹۵۹ در جلسه سالیانه بانک، «دوستان بیشتری را برای ما جمع‌آوری کرده و منتقدین کشورهای موردعلاقه ما را تحریک می‌نماید. این افراد مردانی هستند که تصمیم‌گیریهایی کلیدی را در مورد توسعه دنیای عقب‌مانده فردا اتخاذ می‌نمایند.»<sup>(۱۰)</sup>

در حالیکه آنها سعی می‌نمایند تا به منظور کسب پشتیبانی خودشان را با این ایدئولوژی‌ها تطبیق دهند، مقامات رسمی جهان سوم نیز با کمبودهای روش‌های گذشته می‌سازند. با ورود به دهه ۱۹۹۰، افراد و سازمان‌های جدیدی در پی بهبود ساختارها و اصلاح افراد و برنامه‌های اجتماعی هستند.

عقاید موافق در ایدئولوژی‌های توسعه در بین آژانس‌های توسعه بین‌المللی نمی‌تواند وجود داشته باشد. همچنین، بازیگران و کارکنان سیستم بوروکراتیک که بر روی این عقاید تاثیر می‌گذارند مانند حکومت‌های ملی در این سیاست و عملکرد موثر هستند. کارکنان نمی‌توانند در مورد مقامات، اجرایی بزرگ اظهار عقیده نمایند، زیرا «قانون کنترل نزولی» در هر بوروکراسی بزرگ و عمیق مشکل‌آفرین است (به فصل ۵ مراجعه کنید). اما تفاوت بین سیاست و اجرا نیز به عمل مقامات اجرایی بزرگ مربوط می‌شود، زیرا نمایندگان عموم در پی حفظ مسائل

سازمانی و مصون بودن از انتقاد هستند.

### کارکنان در ساختارها

در میان آژانسها و محیط خارجی آنها بخش‌ها و مناطق جغرافیایی دارای تقدم‌های گوناگون هستند. آژانسها از حالات عملیات مختلف، اغلب به شکل پروژه اما بیشتر به شکل سازمانی، برنامه‌ای و حمایت از خط‌مشی، استفاده می‌نمایند. بعلاوه آنها در آن دسته از زمینه‌های ساختاری کار می‌کنند که سیاست خارجی را در دستور کار توسعه قرار می‌دهد.

سازمانها در معرض تغییرات پیوسته نیز قرار دارند. تناقضات و تغییرات در کارهای پیشین موجب نیروها و فرهنگ‌های فرعی جدیدی می‌شوند که روش‌های آلترناتیو را تقویت می‌نمایند. آنها مانند هر سازمان دیگر، برای ترفیع روش خودشان از پول، افراد، قدرت، روش‌ها و تشکیلات استفاده می‌نمایند. برای مشخص ساختن فواصل عملکرد برای ادارات قدرتمند جهت تغییر در سازمان، ارزیابیها به عنوان بالقوه به کار گرفته می‌شوند. با این وجود ادارات بخش قدرتمندتر از ادارات ارزیابی هستند. به عبارت دیگر، دنیای آژانسهای توسعه بین‌المللی دنیای سیاستها و رقابت‌های بوروکراتیک می‌باشد که منعکس‌کننده کشمکش در مورد ایدئولوژی‌ها، اعمال و تشکیلات مربوط به آنها می‌باشد.

### آژانسهای دوجانبه

در اینجا به آژانسهای کمک‌کننده دوجانبه به عنوان یک مثال اشاره می‌کنیم. ژاپن و کشورهای اروپایی و آفریقای شمالی همگی دارای شیوه‌ها و اولویتهای متمایزی هستند.<sup>(۱۱)</sup> روش ارائه کمک با توجه به برخی از موضوعهای اصلی می‌باشد،

- آژانس به چه کسی گزارش می‌دهد؟ معمولاً کمک‌ها به وزارت خارجه، که از نظر سیاست اداری بودجه تقدم خاصی را به آن قایل می‌گردد، گزارش می‌شود اما اینگونه کمک‌ها با توجه به یک دستور جلسه سیاست خارجی اعطاء می‌شوند. ژاپن سه چهارم بودجه توسعه خودش را در آسیا مصرف می‌نماید، فرانسه و بریتانیا به مستعمرات سابق خودشان توجه می‌نمایند و ایالات متحده تقریباً نیمی از بودجه را به اسرائیل و مصر اختصاص می‌دهد این کمک‌ها تاحدودی مستقل از وزارت خارجه هستند و با توجه به حمایت عمومی برای هدف آن به صورت کمک‌های بلاعوض یا زیان می‌باشد.

- کارکنان آژانس در کجا قرار دارند و چگونه برای ارائه کمک متمرکز شده‌اند؟ اغلب آژانسها به صورت کاملاً متمرکز هستند، به استثنای ایالات متحده که به صورت غیرمتمرکز در بیش از ۶۰ تا ۷۰ کشور دیده می‌شود. گاهی کارکنان در چندین آژانس پراکنده هستند، مانند جدایی و گسترش کمک مالی و فنی آلمان غربی، ضمن اینکه گاهی به صورت سیستم کاملاً تقسیم به جزء

شده ژاپنی مشاهده می‌شوند. علاوه بر کارکنان، آژانسها اغلب دارای مشاورینی هستند که متخصصین کمک فنی نیز نامیده می‌شوند. (فصل پنجم را ملاحظه کنید).

- منابع چگونه انتقال می‌یابند و رقابت کشور میزبان در این تلاش‌ها چیست؟ برای مدت‌ها کمک پروژه حالت ترجیحی بوده است، زیرا ساختاری از قابلیت محاسبه را برای رسیدن به اهداف موردنظر در یک دوره زمانی محدود به وجود می‌آورد. کمک‌های توسعه سوئد از بخش‌ها، شرکت و پروژه‌هایی حمایت می‌کند که بر تعهدات مشترک جهت رسیدن به نیازهای انسانی اولیه تاکید می‌ورزند. در هلند به موسسات توجه می‌شود که مسئول امور اداری هستند. روش‌های طراحی پروژه‌های پرزحمت و سنگین به ستادها و اجزای آن توجه می‌نمایند، عملی که پس از پایان یافتن سرمایه‌گذاری کمتر به ادامه پروژه توجه می‌کند.

اینگونه سؤالات فقط به پاسخهایی دلالت می‌کند که در ارتباط با آژانسهای کمک بین‌المللی هستند. درک بیشتر از تحقیقات بیشتر و جنبه‌های داخلی ناشی می‌شود. آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده یک آژانس پرمفرد می‌باشد، که نیاز به بررسی دقیق و قابل ملاحظه دارد. مرحله داخلی آن را می‌توان به‌بترین وجه از داخل روشن کرد.<sup>(۱۲)</sup>

### آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده<sup>۱</sup>

در بین سیاستمداران ایالات متحده مسئله کمک همیشه یک امر ناشناخته بوده است. آژانس توسعه بین‌المللی دارای چندین نام متفاوت بوده است و جدیدترین نام یعنی اداره همکاری توسعه بین‌المللی<sup>۲</sup> در سال ۱۹۶۱ آغاز و تا ۱۹۹۷ ادامه یافت. اغلب روسای اداره همکاری توسعه بین‌المللی و آژانس توسعه بین‌المللی یکی و مشابه یکدیگر بوده است.

علاوه بر این تغییرات تزئینی، آژانس توسعه بین‌المللی در اوایل دهه ۱۹۷۰ شاهد تغییرات قابل توجهی بود و علت اینگونه تغییرات انتقاد وسیع درباره استفاده از سرمایه‌ها برای توسعه پل‌ها، سدها، بیمارستان‌ها و فعالیتهای این قبیل بود که نفع زیادی را برای افراد فقیر نداشت. در سال ۱۹۷۳، کنگره و کارکنان آژانس یک سیاست جدید را درپیش گرفتند که «دستورالعملهای جدید» نامیده می‌شد و در ارتباط با نیازهای اکثریت فقیر بود. برنامه‌ریزی بیشتر در جهت کشاورزان کوچک، برنامه‌ریزی خانوادگی و مراقبتهای بهداشتی اولیه و آموزشی ابتدایی بود، تقدماتی که با همین ترتیب ادامه می‌یابند.

چیزی که دستورات جدید خواستار آن بود، توزیع مجدد و کامل تقدماتی اصولی در فرهنگ سازمانی بود، توزیع مجدد همیشه در بودجه‌های مادی و تعاریف ایدئولوژیکی اشکال به وجود می‌آورد. در این حال، سخنان رسمی جدید چه تغییری را در فعالیت سبک قدیمی

1. AID

2. IDCA

به وجود می‌آورند؟ و برای تغییر ایدئولوژیکی مجدد، با تغییرات جدید احتمالی، به چه میزان زمان نیاز می‌باشد؟ در طول ریاست جمهوری ریگان در دهه ۱۹۸۰، اصول ضدسکون و طرفدار بازار موجب یک اداره جدید برای شرکت خصوصی و حمایت از فعالیتهای به وجود آورنده درآمد، گردید.

بدون توجه به تغییرات ایدئولوژیکی، ثابت‌های خاصی در مراحل داخلی غالب هستند. مهمترین موارد عبارتند از: کیفیت ناتوان‌کننده آن، که از کشورهای توسعه‌یافته تا کشورهای کم‌درآمد کاهش می‌یابد، تاکید آن بر پول متحرک، یک انگیزه واقعی که کارکنان با توجه به آن کار می‌کنند و روش‌های طراحی استادانه پروژه آن، که موجب پیوستن مردم به آژانس توسعه بین‌المللی و محلهای دیگر می‌گردد.

علیرغم نقش آن به عنوان یک بوروکراسی پرخرج و بزرگ، آژانس توسعه بین‌المللی دارای منابع و قدرت بزرگی نیست. این آژانس دارای دو نوع مصرف وسیع می‌باشد: اول، یک بودجه توسعه و دوم، یک سرمایه حمایت اقتصادی (که قبلاً کمک‌امنیتی نامیده می‌شد) که بیشتر به دلایل سیاسی (و نه توسعه) و به متحدین و کشورهای نزدیک و به صورت امتیازات پایگاه نظامی واگذار می‌شوند، آژانس توسعه بین‌المللی به اتفاق وزارت کشاورزی ایالت متحده، براساس یک قانون دولتی ۴۸ برنامه‌ای، امتیازات کمک غذایی لازم را در اختیار قرار داده و مازاد کشاورزی ایالات متحده را به مصرف می‌رساند، سیاست‌ها و فعالیتهای آژانس توسعه بین‌المللی توسط وزارتخانه‌های قدرتمند تعیین می‌شوند.

آژانس توسعه بین‌المللی تشنه حمایت سیاسی از جانب پیمانکاران، سازمانهای غیردولتی و دانشگاه‌ها جهت راهنماییهای حل مشکل از طریق حلقه‌ای از کمیته‌های کنگره‌ای برای مجاز کردن سرمایه‌گذاری و فعالیتهای آن می‌باشد. به ترتیبی که در این نوع آژانسهای دوجانبه معمول است، ذینفع‌های ظاهری در جهان سوم دارای هیچگونه نقشی در مراحل سیاسی نبوده و موجب آسیب‌پذیر بودن آژانس توسعه بین‌المللی در مقابل گروه‌های انتخاب‌کننده آمریکایی می‌شوند. گروه‌های انتخاباتی سعی می‌نمایند تا از اهرم‌های سیاسی برای هدایت کارکنان آژانس در جهت سیاسی خاص یا هدایت آژانس در جهت‌های سیاسی و برنامه‌های مختلف استفاده نمایند. اما گروه‌های انتخاباتی نیز برای حفظ قراردادها با یکدیگر به رقابت می‌پردازند. با وجود ناامیدی گروه‌های انتخاباتی در مجبور ساختن کارکنان برای پذیرش قیومیت سیاسی، به صورت دقیق یا مبهم، آنها گاهی موفق به ترغیب کنگره برای به کارگیری سرمایه‌ها می‌شوند. در عوض اینگونه بکارگیری موجب تضعیف مدیران آژانس، که مانند اغلب مدیران دوست دارند تا در موقعیتهای نامطمئن و متلاطم خودمختاری خودشان را به حداکثر برسانند، می‌گردد. مانند دیگر آژانسها و وزارتخانه‌های ایالات متحده، منصوبین سیاسی، سرپرستی آژانس، ادارات و دفاتر متعدد آن برعهده می‌گیرند. آنها از جانب ریاست جمهوری، حزب خودشان، یا گروه

انتخاب‌کننده (باتوجه به اینکه نام آنها در فهرست چه مرجعی بوده است) دارای اختیار هستند؛ کارکنان آژانس امیدوارند که منصوبین دارای اطلاعاتی بوده و بتوانند چیزهایی را درباره توسعه بیاموزند.

کارکنان آژانس از تعداد ۱۷۶۰۰ نفر در سال ۱۹۶۸ به ۶۰۰۰ نفر در یک دهه بعد کاهش یافتند. اغلب به‌عنوان سازمان کمک‌کننده غیرمتمرکز، کارکنان خارج از کشور آن در پایتخت‌ها به‌صورت محدود زندگی می‌کنند و به‌این ترتیب دانش و اطلاعات آنها به‌فرهنگ محلی مربوط می‌شود. بااین وجود، حضور آنها موجب می‌شود تا افراد دارای تخصص توسعه درمورد بوروکراسی‌های کشور میزبان به‌بحث پرداخته و امکان استفاده از اطلاعات و برنامه‌های توسعه را به‌دست آورند. کارکنان آژانس توسعه بین‌المللی نیز ۲۰۰۰ پروژه فعال مربوط به‌اواخر دهه ۱۹۸۰ سرپرستی می‌نمایند، که در مقایسه با ۱۵۰۰ پروژه مربوط به یک دهه قبل شاهد افزایش می‌باشیم.

ستادها در ارتباط با ماموریت‌های محلی برای کسب اطلاعات به‌شکل اسناد برنامه‌ریزی و طبقه‌بندی پروژه، فعالیت می‌نمایند. کارکنان محلی گزارشات ظاهراً بی‌پایانی را برای ستادها فراهم می‌کنند؛ آنها از گزارش‌های متعدد دیگری چشم‌پوشی می‌کنند. یکی از سرپرستان ماموریت در یک کنفرانس طرح‌ریزی اظهار داشت «آنها در پی گزارشات احمقانه هستند.» درعوض، ستادها دارای منابع مستقل کمی از اطلاعات برای اعتبار بخشیدن به‌اطلاعات محلی هستند.

سقف استخدام، همراه با کمبود بودجه، یک مشکل بزرگ برای آژانس بوده است، ضمن اینکه با این وجود آژانس همواره با پروژه‌های کار طلب انجام وظیفه کرده است. شعار درونی آژانس مبنی بر «انجام کار بیشتر با امکانات کمتر»، مانند شعار مائوئیست‌ها، باعث انجام عملیات سخت‌تر و موثرتر می‌گردد. چنین چیزی مستلزم، اولاً کار و مسئولیت بیشتر برای مردم داخل و ثانیاً انجام قراردادهای بیشتر برای تخصیص و مصرف پول، می‌باشد. باتوجه به‌این سیستم دارای انگیزه، سرمایه‌گذاری برای پروژه‌های کوچک احمقانه به‌نظر می‌رسد. به‌دلیل سرمایه‌های محدود، ارزیابی کاملی که دربرگیرنده بررسی تفاوت خرج از منافع ظاهری یا بررسی وضعیت درآمد باشد به‌ندرت انجام می‌گیرد.

در مورد توسعه پروژه فعالیت‌های بیشتری انجام می‌گیرد، یک مرحله پرزحمت که کارکنان را سرگرم کار نگه می‌دارد. از نظر فنی، نقطه‌نظرات پروژه یک امر محلی است، اگرچه خود مرحله ممکن است نیازمند پیام‌هایی باشد. در ماموریت محلی یک سند شناسایی پروژه نسبتاً کوتاه جمع‌آوری و سپس به‌ستاد مرکزی در واشنگتن دی‌سی ارسال می‌گردد تا فعالیتهای لازم نسبت به‌توسعه بیشتر آن انجام بگیرند. سرپرستان مربوط به هر کشور، که در اداره جغرافیایی قرار دارند به‌صورت فیلتری عمل می‌کنند که از طریق آنها نظریات مربوط به‌پروژه توسط کارکنان فنی و

خط مشی موردبررسی قرار می‌گیرند. اسناد شناسایی پروژه پس از گردآوری در جلساتی به بحث گذارده می‌شوند. در صورت تصویب، خلاصه‌ای از آن برای تشریح در برگ پروژه ثبت می‌گردد. ترافیک تلفنی، که در وزارت کشور نیز استفاده می‌شود، یک شکل ارتباطی کاملاً متراکم است که ادارات متعددی بیش از انتقال آن را از میان برمی‌دارند. تامین ترافیک تلفنی برای یک اداره به دست آوردن یک پیروزی اداری است!

برگه‌های پروژه اغلب توسط گروه‌های چندگانه (چند تخصصی) که کلیه مسائل مربوط به یک پروژه ۱۰ تا ۳۰ یا ۶۰ میلیون دلاری را طرح‌ریزی نمایند، تهیه می‌شوند. برگه‌های پروژه نیز مانند اسناد شناسایی پروژه در کمیته‌ها مورد بحث قرار می‌گیرند. مواردی چون تاجر زنان، اثرات محیطی و کلیه چارچوب‌های منطقی مهم، از جمله اهداف، مواد اولیه، بازدهی و پایان وضعیت پروژه، مورد بررسی قرار می‌گیرند. به منظور صرفه‌جویی در وقت نشریات چاپ شده در پروژه‌های مختلف استفاده می‌شوند. از هیچگونه نام یا سرقت ادبی به کار گرفته نمی‌شود. به دلیل حجم زیاد برگه‌های پروژه، معمولاً پیش از یاد در طول جلسه مشخص مسئول نگاه سطحی را بر آنها می‌اندازد.

پس از تهیه پروژه‌ها و تصویب داخلی بهترین آنها، که مطابق با بیانه استراتژی توسعه کشور باشد، می‌توان آنها را برای تصویب به رده‌های بالاتر ارسال کرد. هر پروژه تصویب شده دارای یک چک‌لیست از شرایط مربوط به کنگره است، که نشانگر اهداف گوناگون آژانس توسعه بین‌المللی می‌باشد. همانگونه که می‌توان انتظار داشت، این یک مرحله طولانی است که به‌طور متوسط دو سال به‌طور می‌انجامد. با این وجود، شرایط در کشورها، از جمله حمایت‌کنندگان اصلی در بوروکراسی آنها، ممکن است تغییر یافته باشند.

در دنیای آژانسهای بین‌المللی هیچ چیز جالب توجهی درباره موضوعی چون آژانس توسعه بین‌المللی وجود ندارد. در بانک جهانی فعالیتها به صورت پرداخت وجه نقد انجام می‌گیرد. مرحله ارزیابی یک پروژه پیچیده («سیکل پروژه»)، به متخصصین بانک، انجام فعالیتها و مرحله اختصاص بستگی دارد. به‌هنگام وام دادن برای پروژه، وجوه به صورت قسطی پرداخت و در طول عمر پروژه کنترل می‌شود. به اعتقاد کلیوکروک<sup>۱</sup> در بررسی بانک جهانی در این روش سیاسی پول «بسیار سریع‌تر دریافت می‌شود... و به موجب آن برخی از ناظرین دارند که روند وام‌دادن بر پایه سیاست ارتباط کمتری با سیاست دارد و بیشتر در ارتباط با تسریع جریان سرمایه است.» اداره ارزیابی بانک فقط پس از فشارهای ایالات متحده در دهه ۱۹۷۰ تاسیس گردید، که گزارشات خودش را به‌طور مستقل به هیئت مدیره ارائه می‌نماید.<sup>(۱۲)</sup>

اگر کمک‌ها با توجه به پروژه انجام نگیرند، امکان بروز مشکلات اداری، تاخیر در پرداختها

و سایر مشکلات وجود دارد. کشورهایی که آژانسهای کمک با آنها سروکار دارند در پی منابع بیشتری که به موقع به دست می‌آید، هستند اما در چنین صورتی چه اتفاقی برای هدف پروژه‌های گذشته می‌افتد؟ بایستی گفت که چنین اهدافی گم می‌شوند یا فراموش می‌گردند، مگر اینکه اقدامات ضد فقر، حفاظت از محیط، مراقبت‌های بهداشتی بخشی از موارد مورد گفتگو را تشکیل بدهند. در اینجا، ایدئولوژی مقامات رسمی بین‌المللی و ملی هر دو دارای نقش خواهند بود، متخصصین قدرتمند در آژانسهای بین‌المللی از نظر سیاسی در مقابل افراد کمی پاسخگو هستند. بحث‌های تندی در مورد موجودیت آنها وجود دارد. در این نقطه، بحث‌های بیشتری را در ارتباط با آژانسهای بین‌المللی به‌عنوان یک کل مورد بررسی قرار می‌دهیم.

## مطالعه موردی ۱-۷

### زنان در توسعه<sup>۱</sup>: استراتژی‌های سازمانی جدید

آن گیلکریست<sup>۲</sup>، هماهنگ‌کننده زنان در اداره توسعه در «جنبش کمک ملی<sup>۳</sup>» یک سازمان یاری‌کننده دوجانبه بزرگ، در مورد آینده اداره تفکر می‌نماید. به دنبال تغییر در تقدم‌های مساعدت در توسعه، اداره دارای یک اختیار قانونی برای کار در جهت یکپارچه‌سازی زنان در برنامه‌ریزی جنبش کمک ملی در جهان سوم می‌باشد. جنبش کمک ملی اغلب کمک‌های مالی را به شکل پروژه اختصاص می‌دهد، که به این ترتیب سؤالاتی در مورد دخالت و شرکت زنان مطرح می‌گردد. جنبش کمک ملی در پی یک رفرم سیاسی است که در آن مدیران اداره محلی بتوانند تغییرات براساس رهبری بازار را، با حداقل بوروکراسی حکومتی در بخش‌های توسعه خاص، مورد بررسی و مذاکره قرار بدهند. دیگر آژانسهای بین‌المللی برای چندین دهه این استراتژی‌ها را پیگیری نموده‌اند، که دارای نتیجه سخت و ویرانگری برای افراد فقیر، که اکثراً زنان و کودکان را در بر می‌گیرد، بوده است. اگرچه اخیراً بانک جهانی در پی اختصاص کمک‌های توسعه به کشورها، براساس تعهد آنها در قبال رشد و کاهش فقر، برآمده است یا هیچ یک از مقامات در آژانسهای توسعه (از جمله بانک جهانی) این امر را جدی نگرفته‌اند. گیلکریست موفقیت‌های زنان در اداره توسعه تاکنون را مورد توجه قرار می‌دهد. در حالیکه آغاز کار با یک بودجه ناچیز بود، توقعات بسیاری برای انتقال این آژانس چندمیلیون دلاری با هزاران کارمند، پیمانکاران بیشمار و تشکیلات رقابت‌کننده، وجود داشت. در این حالت واقعیت مشخص گردید. چهار متخصص زنان در اداره توسعه مستقر در اداره سیاست‌گذاری (هیچ اداره دیگر خواستار زنان در اداره توسعه نبود) شروع به بررسی اسناد طراحی پروژه و بر پایه جلسات بسیار نمودند. اعضای کمیته (حتی رئیس) موضوع زنان در اداره توسعه را مورد تمسخر قرار دادند، که مورد تنفر آنها واقع گردید. بیانیه‌های حضور زن، با اهرم قدرتی محدود (اما نه قدرت و تو)، در کلیه اسناد پروژه مطرح شدند. در ارزیابی‌های پروژه شرکت مردم (زنان بسیار کمتر) ثبت نگردید، بعلاوه، کارکنان توجه چندانی به ارزیابی‌ها،

1. WID

2. Ann Gilcrest

3. NAM

پس از به جریان افتادن پول پروژه، نمودند.

به منظور مشخص نمودن میزان موفقیت‌های زنان، اداره زنان در توسعه آژانس را تحت کنترل و هدایت قرار داد. به هر حال، این امر به حوزه یا بخش مورد گزارش بستگی داشت. برخی از پروژه‌ها مشروع به نظر می‌رسیدند، اما برخی دیگر مورد شک و سؤال بودند (آیا یک گروه از متخصصین آمار مرد، که فعالیت‌های آماری را در کشور X و برای یک طرح جمعیتی پیشرفته انجام می‌دهند، می‌توانند به‌عنوان زنان در توسعه به حساب آیند؟) فعالیت زنان در توسعه از زمان حق اختیار از میزان ۲ درصد به میزان ۴ درصد افزایش یافت، اما محاسبات بعدی امکان‌پذیر نبود، زیرا برخی از ادارات محلی حاضر به دادن اطلاعات نبودند. متخصصین زنان در توسعه احتمالاً دارای دوستانی به شکل سرپرستان زنان در توسعه در دفاتر جغرافیایی و بخصوص در ماموریت‌های محلی بودند. به هر حال، دفتر هیچگونه دخالتی در انتخاب آنها نداشت، اغلب آنها علاقه یا تخصص در امر زنان در توسعه نداشته و این مسئولیت اضافی را علاوه بر مسئولیت‌های دیگر پذیرفته بودند.

در ابتدا، تحقیقات ناهماهنگی برای حمایت از ادعاهای زنان در توسعه وجود داشت، اما چنین چیز به سرعت تغییر یافت. اغلب تحقیقات از زنان در توسعه به‌عنوان یک اقدام منطقی برای رسیدن به اهداف بخش توسعه، حمایت می‌نمودند، با این وجود افراد داخل جنبش کمک ملی فرصت کافی برای مطالعه تحقیقات را نداشتند. افراد قدیمی جنبش کمک ملی در انتظار پایان سال زنان بین‌المللی ملل متحد بودند (که زود به یک دهه رسید) تا این مشکل را از خود برانند. با این وجود در پایان دهه، اغلب کشورها دارای دفاتر، بخش‌ها و حتی وزارتخانه‌هایی بودند که هدف آنها دخالت دادن زنان در برنامه‌های حکومتی بود، نمایندگان رسمی کلیه جلسات سازمان ملل متحد از حقوق زنان برای سرعت در فعالیت‌های توسعه حمایت نمودند. به هر حال، واحدهای زنان بازیگران حاشیه‌ای در سیاست‌های بوروکراتیک حکومت‌های خودشان بودند، آنها نیز دارای بودجه و کارکنان لازم نبودند. معهذاً، اغلب حکومت در پی حمایت از اهداف زنان در توسعه می‌باشند.

به هر حال، همه چیز نومیدکننده نبود و تحقیقات ادامه داشتند. برنامه‌های آموزش شامل سخنگویان زنان در توسعه بود و در نهایت برنامه‌های آموزش مربوط به جنس خاص آماده گردید. مدیران اجرایی ارشد جنبش کمک ملی (منصوبین سیاسی) رسماً زنان در توسعه را به‌عنوان مدیران رده متوسط برگزیدند.

تغییر روشها اهم‌هایی را به وجود آورد، مانند تغییر در تجزیه و تحلیل اجتماعی برای طرح پروژه و نیاز به جدا ساختن اطلاعات در اسناد و ارزیابی‌های جنبش کمک ملی (به هر حال، کارکنان تا حد امکان در این سازمان وابسته به قانون قوانین نادیده گرفتند یا سعی در نادیده گرفتن آن کردند) تشکیلات جنبش کمک ملی ادارات داخلی مختلف را برای انجام فعالیت‌های بیشتر تحت فشار قرار داد و تشکیلات در کشورهای میزبان جنبش کمک ملی تا حد توان در محل مربوطه به گفتگو پرداختند. سرپرستان زنان در توسعه اعتبار و تخصص لازم را در ادارات مورد نظر به دست آوردند. متخصصین بخش نسبت به مسائل علاقه نشان دادند، زیرا به خوبی نسبت به کار زنان در جنگلداری و جمع‌آوری آب و دسترسی کم زنان به آموزش آگاهی داشتند.



به‌هرحال، از نظر متخصصین کشاورزی هنوز سبک قدیمی اقتصاد داخلی به‌عنوان یک برنامه‌ریزی مناسب برای زنان، حتی زنان کشاورز، به‌حساب می‌آید. اغلب از مشاهده اینکه مادران آنها مجبور به کارکردن در مزرعه خانوادگی نیستند، خوشحال بودند.

گیلک‌رست توجه می‌نماید: استراتژی‌های سازمانی بعدی چیست؟ آیا او بایستی در پی منابع بیشتر، مردم، آموزش، قدرت یا چه چیزی باشد؟ اکنون او دارای یک دوجین متخصص، یک بودجه کوچک اختصاصی و حامیان پراکنده می‌باشد. او بایستی در یک جلسه برقرار شده توسط مدیر اجرایی ارشد جدید جنبش کمک ملی، که مدیران اداره محلی و سرپرستان بخش به آن دعوت شده‌اند، به‌سؤالات پاسخ بدهد. جلسه آغاز می‌گردد...

### بحث در مورد آژانسهای بین‌المللی

می‌توان گفت که هیچ بخش از تحقیقات مربوط به توسعه مانند آژانسهای توسعه بین‌المللی بحث‌انگیز نیستند. منتقدین با جنبه‌های ایدئولوژیکی چپ و راست به‌این مسئله پرداخته و چپ‌گرایان شرایط بسیار مربوط به کمک را به‌عنوان استعمار جدید در یک شکل جدید به‌حساب می‌آورند. ایسبل گروهن<sup>۱</sup> درباره سیاست‌ها و اولویتهای تحمیل شده از خارج مربوط به آژانسهای بین‌المللی اینگونه اظهار نظر می‌نماید: «جدیدترین استعمار در آفریقا توسط بوروکراسی بین‌المللی می‌باشد.»<sup>(۱۵)</sup>

متفکرین محافظه‌کار نیز به‌منتقدین پیوسته‌اند. بنیاد هرتیج<sup>۲</sup> در مقابل بوروکراسی بزرگ و راه‌حل‌های آماری به‌مخالفت برمی‌خیزد. به‌هرحال، به‌نظر می‌رسد که برخی در پی پیوستن به‌قراردادهای مشاوره‌ای نادرست این آژانسها هستند.<sup>(۱۶)</sup>

یک منتقد دیگر به‌اینکه چه کشوری پول را دریافت می‌نماید و میزان نیاز و یا مسئولیت‌پذیری آن در مقابل مردم چیست، توجه می‌نماید. درجدول ۸۳ موضوع نیاز در مرحله بعد، در زمینه ملاحظات سیاست خارجی درمسئله کمک، مورد بررسی قرار می‌گیرد. موضوع «اول غذا» به‌عنوان یک مانع در مقابل توسعه عمل نموده، و در خدمت رژیمهای مقتدر قرار می‌گیرد.<sup>(۱۷)</sup>

در رابطه با کمکهای توسعه بایستی گفت که مردان دارای موقعیت برتر هستند. انتقال سرمایه و کمک‌های فنی توسط مردان انجام می‌گردد و به‌همکاریهای اقتصادی زنان توجهی نشده و به‌وابستگی آنان به‌مردان افزوده می‌گردد. بعلاوه، انتقال توسعه بر پایه اعتقادات ایدئولوژیکی است که در این رابطه نیز مردان دارای نقش رهبری و زنان صرفاً کمک‌کننده هستند (بدون توجه به‌واقعیت‌های فرهنگی و اقتصادی). این نوع ایدئولوژی جنسیت یک امر جهانی و پایدار است.

به عنوان مثال، عدم اطمینان به کشاورزان برنج زن در گامبیا توسط اقتصاددانان تایوان، چین و بانک جهانی تا سه برابر وجود داشت.<sup>(۱۸)</sup>

معمولاً سازمان‌ها کمتر از ۵ درصد سرمایه خودشان را برای زنان در توسعه اختصاص می‌دهند و حداکثر مقدار ثبت شده تاکنون ۱۳ درصد بوده است. بدون توجه به عمودی یا مسطح بودن، متمرکز یا غیرمتمرکز بودن سلسله مراتب آژانسهای بین‌المللی، فرهنگ و نتایج سازمانی بیشتر در خدمت مردان قرار دارند. در اغلب جلسات سازمان ملل متحد، اغلب حکومت‌ها از دخالت زنان جانبداری می‌کنند، که این امر فقط دارای جنبه سمبولیک می‌باشد. به منظور افزایش مسئولیت و پاسخگویی در مقابل زنان، ۱۲۰ کشور دارای ادارات یا وزارتخانه‌های زنان هستند.<sup>(۱۹)</sup>

اخیراً اصلاح‌طلبان لیبرال بوروکراتیک شدن بیش از حد آژانسهای بین‌المللی را پذیرفته‌اند شریلی هازارد<sup>۱</sup>، که اخیراً برای سازمان ملل متحد کار می‌کرد، داستان‌های خاطره‌انگیزی، چون «مردم در خانه‌های شیشه‌ای» را درباره یک آژانس بدون نام، که سازمان نامیده می‌شود، با کارکنان احساساتی و ساختارهایی که مانع از ابتکار و خلاقیت می‌شوند، نوشته است. در نقد تحلیلی اخیر وی به نام سینمای حقیقت، مسئله سازمان ملل و والدهایم و مسائل مشکل‌آفرین در مورد خدمات مدنی بین‌المللی و مراحل تصمیم‌گیری رامورد بررسی قرار می‌دهد. گراهام هانکوک، یک کارمند داخلی سابق دیگر، در «اربابان فقر» خواستار نه تنها کمک‌های بیشتر یا هدایت شده، بلکه القاء سازمان‌های توسعه بین‌المللی می‌شود. در داخل سازمان ملل، موريس برتراندیک مقاله بزرگ را در مورد فرم ۱۹۸۶ به رشته تحریر درآورد و خواستار تقسیم‌بندی به جزء و میانه‌روی گردید.<sup>(۲۰)</sup>

اعضای آژانسهای بین‌المللی روش وابسته به طرز عمل در مراحل تصمیم‌گیری را مورد انتقاد قرار می‌دهند. در آژانسهای بین‌المللی، در مورد تاثیر آراء مهم بر پایه سهام، برخلاف آراء مساوی برای اعضاء بدون توجه سهم، بحث‌های بسیاری وجود دارد. در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، اقتصادهای بازار صنعتی در بیش از نیمی از مراحل تصمیم‌گیری مهم دارای نقش هستند، ضمن اینکه ایالات متحده به تنهایی دارای تقریباً یک پنجم اختیار در این رابطه می‌باشد. با این وجود ملتها در سیستم جهان امروز از نظر اندازه و سهم به میزان بسیار زیادی متغیر هستند، ۵۵ بازار اقتصادی با کمتر از یک میلیون جمعیت حتی در ۳۲ جدول سالیانه بانک جهانی مربوط به گزارش سالیانه توسعه جهانی ثبت نشده‌اند، اگر اغلب آنها کشورهای مستغلی هستند.

آژانسهای سازمان ملل متحد از نظر جغرافیایی دارای کارمندان نمایندگی هستند، اگرچه زنان در مدیریت‌های ارشد دارای نقش نیستند. تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی به عنوان یک عامل

تعیین‌کننده برای استخدام براساس شایستگی و ترفیع و حقوقهای گزاف از جانب کشورهای که در پی استعدادهای انسانی هستند، نبوده است. تفاوت در ملیت الزاماً به معنی این نیست که چشم‌اندازهای بین‌المللی یا کشورهای فقیر غالب هستند.

از نقطه‌نظر کشورهای جهان سوم، مذاکره با این بوروکراسی‌های بسیار، که دارای اولویتهای متفاوت و متغیری هستند، یک وظیفه خطیر می‌باشد. در یک تحقیق مشخص گردید که حکومت کنیا دارای ۴۱ سازمان توسعه و کمک رسمی و بیش از یکصد سازمان داوطلب خصوصی می‌باشد. علاوه بر پیشنهاد در مورد تاسیس واحدهی ویژه بررسی کمکهای خارجی، برخی از شاهدین صحنه کمک پیشنهاد نموده‌اند تا به منظور تحقیق در مورد تغییرات انجام شده در طول زمان، یک سازمان از کارکنان «اطلاعات در مورد کمکهای اعطایی» تاسیس شود.<sup>(۲۱)</sup>

به عنوان مثال نپال را در نظر بگیرید. فقط در بخش بهداشت در سال ۱۹۷۹، ۳۷ سازمان کمک‌کننده وجود داشتند، که ۱۵ تا از آنها بر روی یک برنامه مهم در مورد بهداشت جامعه به کار مشغول بودند. هریک دارای روش‌ها، تقدم‌ها و تخصص‌هایی بودند که رابطه متقابل آنها کمتر از مطلوب بود. «از نظر اهالی نپال جریان مشاورین و نمایندگان خارجی به عنوان یکی از جریقه‌های کمک به حساب می‌آمد».<sup>(۲۲)</sup> معمای سازمان ملل متحد در زمینه کمک نیز به همین پیچیدگی است. ما فقط می‌توانیم با مسئله دشوار «کشور X»، که رهبران آن سعی در ایجاد تماس با آژانسهای سازمان ملل متحد برای سرمایه‌گذاری در یک پروژه مورد نظر را دارند، اظهار همدردی کنیم. با توجه به تاخیر زمانی و تردید، «یک حکومت ناامید در پایان هر چیز را که آژانس یا ترکیبی از سازمانهای ملل متحد، برای پروژه مورد نظر انتخاب نمایند، می‌پذیرد».<sup>(۲۳)</sup>

به دلیل قصور آنها، آژانسهای بین‌المللی وسیله‌ای را ارائه می‌نمایند که توسط آنها منابع و تکنولوژی براساس اصول بشردوستی و اعطایی، انتقال می‌یابند، اگرچه اغلب چنین اقداماتی براساس اصول اعطایی انجام می‌شوند و ۵۰ میلیون دلار مبلغ قابل توجهی است که اگر با توجه به توانایی پرداخت اختصاص یابد می‌تواند افزایش یابد. جدول ۷-۲ لیستی از کشورهای (کمک دهنده) در سطح بالا را به دو روش نشان می‌دهد: اعانه مطلق و توانایی برای پرداخت، که با توجه به درصد «محصول ملی ناخالص»<sup>۱</sup> اندازه‌گیری می‌شود. ایالات متحده و ژاپن در اعانه مطلق (اما نه توانایی پرداخت) دارای رهبری سخت‌گیرانه‌ای هستند. البته، کشورهای صادرکننده نفت، مانند عربستان سعودی و کویت در راس اعانه‌های محصول ناخالص ملی درصدی قرار دارند. اگر لازم بود تا اقتصاد بازار صنعتی در کمک‌های سالم‌تر براساس درصد محصول ناخالص ملی خودش را با عربستان سعودی و کویت تطبیق دهد، در این صورت مبلغ ۵۰ میلیون دلار به سرعت افزایش می‌یافت. اما آیا توسعه سالم‌تر می‌تواند وجود داشته باشد؟

کمک اعطایی با مشکلات همراه است و چنین کمکی الزاماً به دست کشورهای که بیشترین نیاز را به آن دارند، نمی‌رسد. در عوض منابع در اختیار کشورهای دوست، که سرمایه‌گذاری در آنها امکان‌پذیر است و در پی کالاهای کمک‌دهنده هستند، قرار می‌گیرد. با توجه به گزارش سال ۱۹۹۰ بانک جهانی، ۴۱ درصد از کمک‌ها در اختیار کشورهای دارای درآمد متوسط قرار می‌گیرند، جدول ۸۳ بیشترین دریافت‌کنندگان کمک را، بر پایه مبالغ مطلق و دریافت‌های سرانه، نشان می‌دهد. کشورهای بزرگ در ستون اول قرار دارند، اما تعدادی از کشورهای با درآمد متوسط و همچنین بیشترین دریافت‌کننده کمک، یک کشور با درآمد زیاد، در ستون دوم دیده می‌شوند.

با کمک‌های دوجانبه، افزایش صادرات نیز از نظر اهداف توسعه پیچیده‌تر می‌شود. کشورهای بسیاری کمک‌های اعطایی و وام خود را با خرید کالاهای خودشان از طریق شرکت‌های کشتیرانی، که توسط متخصصین فنی آنها برنامه‌ریزی و کنترل می‌گردد، ارتباط می‌دهند. اینگونه تسهیلات مشروط نسبت به تقاضای رقابتی گرانتر خواهد بود. در بین ۶ کمک‌دهنده دوجانبه در سال ۱۹۸۲، درصد تسهیلات اعطایی مشروط به صورت ۸۳ درصد کانادا، ۷۸ درصد بریتانیا، ۵۵ درصد ایالات متحده، ۴۷ درصد فرانسه، ۳۴ درصد آلمان غربی و ۱۶ درصد سوئد می‌باشد. کمی قبل و بعد از آن سال، با توجه به گزارش آژانس توسعه بین‌المللی به کنگره ۸۰ درصد از پول به منظور حمایت از بودجه مورد نظر در داخل ایالات متحده مصرف می‌شود. کمک‌کننده‌های بزرگ به موسسات چندجانبه نیز، پول خودشان را صرف اهداف افزایش صادرات می‌نمایند.<sup>(۲۴)</sup>

علاوه بر اهداف صادراتی یا سیاست خارجی و اقتصادی، اینگونه کمک‌ها دارای اهداف ایدئولوژیکی نیز می‌باشند. بخصوص در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، کشورها موافقت می‌نمایند تا به‌هنگام تبادل پرداخت‌ها در سیاستها، روشها و یا امور اداری خودشان تغییراتی را به وجود آورند، اگرچه معاملات معمولاً بر پایه اصول سیاسی، منطقه‌ای یا تقویت انجام می‌شوند. اینگونه موافقت‌نامه‌ها معمولاً موجب کاهش مداخله دولت‌ها می‌گردد که در نتیجه تغییرات اقتصادی توسط نیروی بازار انجام می‌گیرد. برنامه‌های ریاضت و سختی شدید، که اصول استقلال ملی را در مخاطره قرار می‌دهند، همراه با جزئیات تشریح شده‌اند.

گفتگو در مورد سیاست و خط مشی موضوع مرحله و سبک را مطرح می‌سازد. موسسات ملی مکانیزم‌های مسئولیت‌پذیری روشنی را اعلام می‌نمایند که از مردم ناشی می‌شود. مسئولیت موسسات بین‌المللی در مقابل بازارهای سرمایه است که با توجه به آنها آنها سرمایه خودشان را به دست می‌آورند، یا به صورت مبهمی، از طریق مقامات بین‌المللی یا منصوبین و بوروکرات‌های ملی پیچیده، به مردم مربوط می‌شود.

جدول ۲-۷- کمک توسعه رسمی: کمک دهنده‌های رده بالای Oecd (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) و OPEC (سازمان کشورهای صادرکننده نفت)<sup>۱</sup>

به صورت درصدی از محصول ملی ناخالص کمک دهنده	به میلیون دلار آمریکا		
۳/۸۸	۱۰۱۴۱	۱- عربستان سعودی	۱- ایالات متحده
۱/۲۳	۹۱۳۴	۲- کویت	۲- ژاپن
۱/۱۰	۶۸۶۵	۳- نروژ	۳- فرانسه
۰/۹۸	۴۷۳۱	۴- هلند	۴- جمهوری فدرال آلمان
۰/۸۹	۳۱۹۳	۵-۶- دانمارک	۵- ایتالیا
۰/۸۹	۲۶۴۵	۵-۶- سوئد	۶- بریتانیا
۰/۷۲	۲۳۴۷	۷- فرانسه	۷- کانادا
۰/۵۹	۲۲۳۱	۸- فنلاند	۸- هلند
۰/۵۰	۲۰۹۸	۹- کانادا	۹- عربستان سعودی
۰/۴۶	۱۵۹۰	۱۰- استرالیا	۱۰- سوئد
۰/۴۰	۱۱۰۱	۱۱- بلژیک	۱۱- استرالیا

### انگیزه‌های سیاسی

کمک پروژه همراه با شرایط، کمک‌های فنی و عوامل سیاسی از جمله مواردی هستند که برای کسب منابع به کشورهای جهان سوم تحمیل می‌شود. با توجه به شرایط، موازنه انتقال‌های پرداخت وام‌های سیاسی بیشتر مشاهده می‌شوند. پول متغیر از «روایه‌های یک سیاستمدار» است. (۲۵)

به دلیل نیاز به اطلاعات بنیادی و برنامه‌های ثابت، کشورها نیاز به سرمایه داشته و در این رابطه با بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به مذاکره پرداختند. هدف از اصلاحات بنیادی کاهش عدم توازن و تغییر ساختار اقتصادی، «و بهبود موازنه تجاری و کارایی اقتصادی در میان مدت... توسعه عرضه تجاری و افزایش جایگزین‌های صادرات و واردات»<sup>(۲۶)</sup> می‌باشد. به عبارت دیگر، هدف افزایش عرضه منابع برای توسعه در درازمدت می‌باشد.

مثال‌های مربوط به سه نوع کمک نقدی بانک جهانی روندهای سیاست جدید در وام‌دادن را روشن می‌سازد. در یک مثال مربوط به وام پروژه، پول نقد به میزان خاصی جهت انتقال برق اعطاء می‌شود. در یک مثال مربوط به وام تنظیم بخش انرژی وام در ارتباط با چندین پروژه، به همراه هزینه‌های خصوصی سازی، می‌باشد. در وام‌های اصلاح ساختاری، که در ارتباط با تغییرات وسیع در روش تغییرات در نرخ تبادل، حفاظت، یا تعرفه می‌باشد، پول نقد برای اهداف خاص استفاده نمی‌شود. بلکه در جهت واردات به کار گرفته می‌شود (به استثنای آن دسته

1. source: World Bank, world Development Report (1988 figures). the United States and Japan are near the bottom of the second column, at 0.21 and 0.32 respectively. ODA includes assistance to developing nations and to multilateral institutions.

که در لیست ممنوعه قرار دارند).<sup>(۲۷)</sup>

روش تثبیت صندوق بین‌المللی پول شامل «کاهش عدم توازن در حساب‌های خارجی و بودجه داخلی از طریق کاهش هزینه‌ها و کاهش ایجاد اعتبار و کسر بودجه می‌باشد»<sup>(۲۸)</sup> هدف از تثبیت کاهش سریع و شدید تقاضا می‌باشد. چه شرایطی پیش می‌آید؟ کاهش ارزش ارز، کاهش در میزان خدماتی مدنی و قطع سوسید از اهداف دائمی است. چنین نتایجی برای شرایط شکننده سیاسی و برای آن دسته که وابسته به منابع سیاسی هستند، می‌تواند سخت باشد، که در کشورهایی چون مراکش، ونزوئلا و زامبیا به‌شورش منجر شده است.

سؤال چه شرایطی پیش نخواهد آمد، نیز به‌اندازه سؤال قبل دارای اهمیت است. موارد مورد بحث و وسیع برای توسعه وجود دارند که مهم‌تر از افزایش صادرات، افزایش تجارت جهانی و نرخ برگشت می‌باشند. کنفرانس‌های بین‌المللی سازمان ملل متحد کمک نموده‌اند تا مواردی چون محیط، آب، حقوق بشر، نژاد، بهداشت و کودکان در دستور کار امور بین‌المللی قرار بگیرند. از سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۵، سازمان ملل متحد ۱۴۷ کنفرانس را به‌انجام رسانید، که بزرگترین آنها کنفرانس محیط زیست انسان در سال ۱۹۷۲ در استکهلم و پس از آن کنفرانس پایان دهه برای زنان در سال ۱۹۸۵ در نایروبی بود.<sup>(۲۹)</sup> شرایط مربوط به این موضوع کمتر اجازه بحث در مورد آنها را فراهم نموده است.

با این وجود، به‌منظور تقویت و بین‌المللی ساختن اقتصاد، کشورها با اقتصادهای ضعیف و طرح‌های وام دادن مشروط مقابله می‌نمایند. گزارش توسعه جهانی مربوط به بانک جهانی در سال ۱۹۹۰ یک تصور ویرانگر از فقر را به‌نمایش می‌گذارد، اگرچه این گزارش شامل مثالهایی در مورد کشورهای است که به‌دنبال پیروی از مشورت‌های متخصصین اقتصادی مقاومت کرده و موفق شده‌اند. در پایان این گزارش وام مشروط بر پایه تعهد برای مقابله با فقر پیشنهاد شده است. بایستی دید که در دهه ۱۹۹۰ تا چه حد بانک جهانی و موسسات دنباله‌رو آن از اینگونه نظریات و پیشنهادات پیروی خواهند کرد (دهه‌ای که برای تعداد بسیاری از مردم با مشکل همراه بوده است).

## تنظیم و تثبیت:

### اثرات آنها

رکود اقتصادی جهان موجب کاهش درآمد سرانه در اغلب کشورهای در حال توسعه از ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۵ گردید؛ فقط جنوب و شرق آسیا از این امر مستثنی بودند. در همین زمان، ۷۰ کشور جدول ۳-۷-۳ بزرگترین دریافت‌کنندگان کمک‌های رسمی توسعه<sup>۱</sup>

1. Source: Extracted from World Bank World Development Report 1990, Table 20. concessional grants and loans, i.e., meant to exclude military assistance (though assistors' definitions used). Excludes 55

## هزینه خالص سرانه (به میلیون دلار)

## اقتصادهای کم درآمد

	۱. هند ۲/۰۹۸
۶. موریتانی ۹۶/۶	۲. چین ۱/۹۹۰
	۳. اندونزی ۱/۶۳۲
	۴. بنگلادش ۱/۵۹۲
	۶. پاکستان ۱/۴۰۸

## اقتصادهای با درآمد متوسط

۲. بوتسوانا ۱۲۷/۷	
۳. اردن ۱۰۸/۸	۵. مصر ۱۵۳۷
۴. گنبد جدید پاپوا ۱۰۱/۹	
۵. گابن ۹۸/۳	
۷. السالوادور ۸۳/۴	

## اقتصادهای با درآمد بالا

۱. اسرائیل ۲۷۹/۳	۷. اسرائیل ۱۲۴۱
------------------	-----------------

برنامه‌های تثبیت را (تقریباً ۴۷ کشور با وام‌های صندوق بین‌المللی پول و ۲۱ کشور با وام‌های تنظیم ساختاری بانک جهانی) ارائه نمودند.<sup>(۳۰)</sup> تثبیت به معنی خارج ساختن یک بخش عمده از بودجه و تمرکز آن بر روی آن بخش‌هایی که احتمالاً دارای منافع صادراتی هستند. این امر دارای اثرات سریع بر روی بهداشت و آموزش‌های اساسی و میزان خدمات مدنی بود.

در یک تحقیق دقیق از ۵۷ کشور دارای کاهش درآمد، پر پین استراپ<sup>۱</sup>، آندرسن<sup>۲</sup>، موریس جارامیلو<sup>۳</sup> و فرانس استیوارت<sup>۴</sup> تفاوت‌های منطقه‌ای را در کمترین و بیشترین مناطق آسیب‌پذیر ثبت نمودند.<sup>(۳۱)</sup> هزینه‌ها و یارانه‌های سرمایه‌ای بسیار آسیب‌پذیر بودند، درحالی‌که هزینه‌های دفاعی کمتر در معرض آسیب‌پذیری قرار داشتند. در آفریقا بهداشت آسیب‌پذیر بود، اما در آمریکای لاتین چنین نبود. یارانه‌های غذایی، که مصرف‌کنندگان شهرنشین فقیر بیشترین آسیب را از آن می‌دیدند، از درجه اهمیت بیشتری برخوردار بود، اما کشاورزان روستایی که قیمت‌های بیشتری را برای کالاهای تولیدی خودشان دریافت می‌نمودند در فصلهای بدون محصول نمی‌توانستند از غذاهای دارای سوبسید استفاده کنند. تصاویر گرافیکی بیشتر درمورد اینگونه

economies with populations less than one million

1. Per Pinstrup

2. Andersen

3. Maurice Jaramillo

4. Frances Stewart

کاهش‌ها مسائل را بیشتر مشخص می‌نمایند: کاهش شدید در هزینه‌های بهداشتی سرانه در غنا موجب کاهش شدید در مصون‌سازی و کمبود یخچال برای حفظ واکسن‌ها گردید؛ در زئیر ۷۰۰۰۰ معلم از لیست حقوق‌بگیران دولتی خارج گردیدند.

کاهش درآمد در دهه ۱۹۸۰ حکومت‌ها را بیشتر تحت فشار قرار داد. صندوق کودکان سازمان ملل متحد (یونیسف) یک تجزیه و تحلیل خاصی را از ۱۰ کشور دارای شرایط گوناگون انجام داد. (۳۲) مشخص گردید که، در اغلب کشورها، به‌استثنای کره جنوبی و زیمبابوه، رفاه کودک به‌شدت در حال از میان رفتن است. در بقیه کشورها (برزیل، غنا، فیلیپین، شیلی، جامائیکا، بوتسوانا، پرو و سریلانکا) تغذیه کاهش داشت، سوءتغذیه افزایش یافته بود و تعداد افراد فقیر افزایش پیدا کرده بود.

کاهش فقر و اصلاح الزاماً به‌طور متقابل انحصاری نیستند. بانک جهانی کشورها را با توجه به میزان شوکی که تجربه می‌کند، طبقه‌بندی می‌نماید و این طبقه‌بندی می‌نماید و این طبقه‌بندی به ترتیب زیر می‌باشد: اقتصادهای آرام (اقتصادهای صنعتی ناشی از صادرات آسیای شرقی) و اقتصادهایی که آسیب شدیدتری را تجربه کرده‌اند یا دارای اقتصاد بدهکار هستند، که از میان این اقتصادها برخی می‌توانند شوک را پشت‌سر بگذارند درحالی‌که برخی دیگر قادر به چنین کاری نیستند. حکومت‌های دارای بودجه کم، از طریق مداخله مستقیم برای بهبود زندگی افراد فقیر به‌جای اعطای سوسیدهای کلی که افراد فقیر و غنی هر دو از آن سود می‌برند، از طریق کمک‌های خاص مانند اختصاص کمک‌های آموزشی برای آموزش ابتدایی به‌جای دانشگاه‌های پرهزینه و از طریق کاهش تعداد کارمندان و کارکنان متخصص، می‌توانند بر بحران‌ها فائق شوند. (۳۳)

## مذاکرات سیاسی

هنگامی که نیروهای خارجی در پی یا تحمیل راه‌حل‌های سیاسی ملی برای تبادل منابع هستند، استقلال و مسئولیت ملی به‌سرعت مورد توجه قرار می‌گیرد. قولهای داده شده به مردم، بدون توجه به منطقی یا غیرمنطقی بودن آن، ممکن است به منظور تامین سریع پول برای بازپرداخت بدهی یا پرداخت موارد ضروری اصلی، دیده گرفته شوند. اما آیا مشروط بودن قابل تحمیل یا قابل مذاکره است؟

یک تصویر واقعی انواع منابعی را که کشورها برای بکارگیری بهتر شرایط برای خودشان مورد استفاده قرار می‌دهند، بررسی می‌نماید. چنین تصویری در عین حال به‌عنوان نقطه شروع این واقعیت را در نظر می‌گیرد که دولت‌ها یکپارچه نیستند، بلکه دارای علائق بوروکراتیک، ایدئولوژی‌ها و فرهنگ‌های رقابتی هستند. از نظر برخی از وزارتخانه‌ها وام دادن بر پایه سیاست ممکن است برای پروژه‌های متعدد و پیچیده و متخصصین خارجی پیچیده آنها، ترجیح داده



شود. وام دادن بر پایه سیاست سریع تر انجام شده، نیازمند هزینه‌های کمتری می‌باشد و دارای خودمختاری بیشتری است. از نظر برخی از مقامات رسمی نیز، اینگونه وام به‌فرضیه‌های آنها درباره دوره مناسب توسعه اعتبار می‌بخشد. وام اصلاح‌بخش و ساختار می‌توان براساس یک ائتلاف جدید در نظر گرفت که موجب تقویت وزارتخانه‌های خزانه‌داری مالی و هم‌پیمانان خارجی آنها می‌شود، ضمن اینکه باعث تضعیف دیگران می‌گردد. کارول لنکستر این مرحله را به‌عنوان «بازی سیاستمداران بورورکراتیک...» تشریح می‌نماید. به‌اعتقاد او «تکنوکرات‌های جوان‌تر، اغلب وزرای مالی یا بانک‌های مرکزی، اغلب از تغییرات سیاسی ایجادشده توسط کمک‌کننده‌ها حمایت می‌کنند.»<sup>(۳۴)</sup>

مذاکرات بین سیاستمداران بورورکراتیک و فشارهای سیاسی کمک‌دهنده اتفاق می‌افتد. کارکنان سازمان‌های بین‌المللی دارای انگیزه، یا در تحت فشار، برای به‌جریان انداختن سریع پول در برخی از شرایط هستند. آنها نمی‌توانند «اصلاحات را خریداری» نمایند. برخی از کشورها در حال دریافت وام‌های اعتباری هستند (بدون توجه به‌اینکه دارای شرایط لازم برای دریافت آن هستند یا نه). دریافت‌کنندگان وام از ایالات متحده از جمله چنین کشورهایی هستند.<sup>(۳۵)</sup>

بعلاوه، موافقت‌نامه توافق شده نمی‌تواند ضامن اجرا باشند. آژانس‌هایی که اعتبارات را توسعه می‌بخشند، دارای ابزار لازم، به‌شکل پرداخت‌های قسطی یا تهدید برای لغو، به‌عنوان انگیزه‌های اجرایی هستند. با این وجود یک تحقیق داخلی از جانب صندوق بین‌المللی پول نشان داد که در کمتر از نیمی از ۲۳ موافقت‌نامه آفریقا اهداف موردنظر حاصل گردیدند. حفظ سوابق و اجرای سیاست‌های توافق شده همراه با تعهد توسط آژانس‌های بین‌المللی به‌مقامات رسمی ملی بستگی دارد.<sup>(۳۶)</sup> در فاصله دور از، یا با بازدید سریع از واشنگتن دی.سی، کارکنان آژانس بین‌المللی نمی‌توانند مرحله اجرایی را تحت کنترل خود داشته باشند.

می‌توان گفت که ژئیر نشان‌دهنده کابوس برای آژانس‌ها و بانک‌های بین‌المللی می‌باشد. به‌هنگام مذاکره در مورد برنامه‌ریزی مجدد بدهی، ژئیر آمادگی کامل وزارتخانه‌های داخلی، همراه با قدرت تصمیم‌گیری، را برای تیم‌های خارجی اثبات نمود. این حرکت از یک طرف «یادآور دیپلماسی قایق توپ‌دار به‌سنت قرن نوزدهم» و از طرف دیگر گویای مقاومت هماهنگ در مقابل تغییر بود. سرپرست گروه تحت نظر صندوق بین‌المللی پول، یک کارمند بازنشسته بانک مرکزی آلمان به‌نام ادوین بلومتال، در یک گزارش محرمانه که در سال ۱۹۸۲ برای نشریات اروپایی فاش گردید، اعلام نمود که موافقت‌نامه‌های طرفه‌آمیز با یاس و ناامیدی و فریب و تقلب همراه هستند.<sup>(۳۷)</sup>

با قیاس بین مدیران ملی و تشکیلات خصوصی آنها، مدیران بین‌المللی می‌توانند، به‌هنگام همکاری صحیح در شرایط مورد توافق، درانتظار اجرای کامل تر امور باشند. در یک مورد، مقامات رسمی گینه، علیرغم شرایط حاد آنها، سعی در مذاکره ننموده و «حتی مدت‌زمان

جلسه را تحمل نمودند.»<sup>(۳۸)</sup>

در یک مقایسه واقع‌بینانه سیاست وام بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، جوان نلسون جزئیات مفاهیم مدیریت برای همکاری را تشریح می‌نماید. برخلاف اقدامات سخت‌گیرانه صندوق بین‌المللی پول از نظر سیاسی، وام‌های بانک جهانی موجب «تنظیم مجدد و بلندمدت موسسات، انگیزه و روابط شده و باعث مقاومت شدید در میان بوروکراسی‌ها و گروه‌های علاقمند مختلف می‌شود.» به همین دلیل، برای ایجاد و حفظ تعهد در طی سالها، او بر تطبیق سیاست و گفتگوی کارکنان با فعالان بوروکراتیک کلیدی تاکید نمود. به طور کلی، این آنها هستند که به صورت روزانه شرایط را به‌مورد اجرا می‌گذارند یا آن را نادیده می‌گیرند.<sup>(۳۹)</sup>

در ارتباط با اینگونه مراحل مربوط به آژانسهای بین‌المللی، اقتصاددانان نیازمند اطلاعات بیشتری در مورد سیاستمداران رده پایین داخل دولت‌ها هستند. از نظر جان کوهن<sup>۱</sup>، مریلی گریندل<sup>۲</sup> و تی جیب واکر<sup>۳</sup>، به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات مربوط به هر شرایط خاص درباره چگونگی و علت رفتار بوروکراسی‌ها و بوروکرات‌ها و وسایل تغییر اینگونه رفتارها، «تحقیق در مورد سیستم‌های اداری» ضروری است.<sup>(۴۰)</sup>

### نتیجه‌گیری

موضوع‌های سازمانی در برخی از آژانسهای توسعه بین‌المللی در این فصل مورد بحث قرار گرفته‌اند. همچنین پیچیدگی کلی توسعه در زمینه‌های ملی و فرهنگی بررسی می‌گردد. در فصل بعد ما به سازمان‌های غیردولتی، که با آژانسهای رسمی ملی و بین‌المللی با موفقیت‌های متفاوت دارای عمل و اثرات متقابل هستند، می‌پردازیم.

### سوالات تمرینی:

- ۱- شرح، ماموریت‌ها و روش‌های آژانس بین‌المللی را در وسیع‌ترین حد ممکن با مراجعه به مطالب موجود مطالعه کنید. به‌نظر شما کدامیک از آژانسها از پروژه شما حمایت خواهند کرد؟ به‌منظور دستیابی به حمایت / سرمایه چه تغییراتی در پروژه ضروری است؟
- ۲- پروژه خودتان را در وسیع‌ترین زمینه سیاسی مهم مورد توجه قرار دهید. چگونه می‌توان اهداف موردنظر را در گفتگوهای تنظیم ساختاری با مقامات رسمی کشور موردنظر به‌مذاکره نهاد؟

## فصل ۸

### سازمانهای غیر دولتی

پس از مرگ یک رهبر بزرگ، مردم  
 درباره او خواهند گفت، همه کارها را  
 ما خودمان انجام دادیم.  
 لائو - تزو

این گفته الهام بخش از یک فیلسوف چینی قرن ششم به چیزی اشاره می نماید که اکنون در مدیریت توسعه به صورت یک سخن پیش پا افتاده مطرح است. مشارکت یک مسئله اصلی برای انتخاب، شرط و تعهد در مقابل توسعه است. در عین حال چنین سخنی این سؤال را مطرح می نماید که چه کسی رهبری را اعمال می نماید؟ آیا چنین رهبری از جمله مقامات رسمی حکومتی است؟ آیا سرپرست یک گروه است؟ آیا او نظریات خودش را در گوش رهبران می خواند؟ یا آیا رهبری ذاتاً مجموعه ای از مسئولیت و درگیری است؟ همکاری سازمانی در امر توسعه به عنوان یک اصل تلقی می گردد، که حق انتخاب را در زندگی یک فرد افزایش می دهد.

اگرچه اصول منطقی جهت همکاری برای مدتها وجود داشته است، اما در دهه ۱۹۸۰ اهمیت بیشتری را پیدا کرد. چنین حرکتی به موسسات رسمی بزرگ، که به منظور کاهش فعالیتهای دولت و فعالیت بیشتر بخش خصوصی (شرکتها یا مردم عادی) که از اصلاحات ساختاری حمایت می نمودند، مربوط می گردد. دولتهای بزرگ و فراگیر منابع قابل توجهی را مصرف می نمایند، منابعی که در نهایت دارای کارایی موثری نیستند. هنگامی که منابع نادر هستند، اختصاص بیشتر آنها برای دولت به معنی عدم اختصاص آن برای بخش خصوصی است. هنگامی که مقامات رسمی دولتی در ابتکارات جدید دارای حق تقدم هستند، درحقیقت آنها موجب نابودی شرکتهای و ابتکار و افراد خارج از دولت می شوند. در این فصل سازمانهای

غیردولتی<sup>۱</sup> در سطوح ملی و بین‌المللی مورد بررسی قرار می‌گیرند. همچنین ارتباط بین سازمانهای دولتی و غیردولتی مورد بحث قرار می‌گیرد. ابتدا مشارکت و همکاری به صورت کلی تر بررسی می‌شود.

### مشارکت: فلسفه وجودی

در نوشته‌های مربوط به سیاست‌گذاری و اجرا کمتر به مشارکت مردم پرداخته شده است، فرض بر این است که سیاست‌گذاران از طریق مکانیزمهای دمکراتیک در مقابل مردم، مسئول و پاسخگو هستند. چنین فرضیه‌ای برای اغلب مردم در اطراف دنیا دارای هیچگونه تضمینی نیست. برای اطمینان، مشورت، مشارکت و کنترل مشترک از مجموعه تعهدات می‌باشند.

مدل از بالا به پایین غیر موثر بوده و موجب عدم اطمینان در امر توسعه توسط مردم، که اغلب نیازمند علاقه و اشتیاق کافی از جانب آنها و در نتیجه صرف انرژی، زمان و منابع می‌باشد، می‌گردد. در نوشته‌های مربوط به توسعه اشتباهات فاحشی دیده می‌شوند که عبارتند از: موانع غیر ضروری که هزاران کشاورز بدون خانه ساکن در مزارع را، که در معرض بیماریهای ناشی از آب قرار دارند، در بر می‌گیرد و طرحهای اسکان مجدد با روش کنترل خاص که مشکل آفرین است. فرض کنید که سیستمهای آبیاری با سرمایه‌های خارجی ساخته شده‌اند، اما برای استفاده موثر نیازمند نگهداری و هماهنگی است. بدون مشارکت جامعه، اولین مشکل و شکست می‌تواند آخرین باشد. مقامات رسمی غیر محلی به ندرت ممکن است نسبت به مسائل محلی آگاهی داشته باشند، بدون کسب اطلاعات و همکاری مردم محلی، طرح پروژه و برنامه‌ریزی با شکست مواجه خواهد گردید.

در نهایت، نظریات جدید اغلب در سازمانهای محلی ظهور می‌نمایند، نظریاتی که در آژانسهای دولتی قابل مشاهده نبوده‌اند. مسئله اصلی قرار دادن منابع در اختیار افراد خلاق و در نتیجه بهبود و گسترش امکانات مشابه در جوامع علاقمند می‌باشد. این منابع ممکن است از یکصد دلار تا چند هزار دلار ارزش داشته باشند. قرار دادن امکانات در اختیار مردم ممکن است دارای مشکلات اداری بسیاری باشد که از آن جمله می‌توان به دادن اختیار به کارکنان غیر متخصص محلی، با سوء استفاده مالی بالقوه همراه و مقادیر مالی بسیار کمی که ارزش هزینه‌های اداری را ندارند، اشاره کرد.

علیرغم اینگونه مشکلات مدیریت، مدل‌های الهام‌بخشی وجود دارند که با توجه به آنها نیروهای خلاق مردم تقویت شده و از حداقل منابع بهره‌برداری می‌گردد. در برخی از کشورها، دولت در یک وضعیت پیشرفته از زوال قرار دارد و مردم تا حد امکان از آن دوری می‌کنند. مردم به دور یا

1. NGO (NONGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS)

جدا از دولت سعی می‌نمایند تا تلاشهای خودشان را تقویت ببخشند. پاول هاریسون<sup>۱</sup> به‌بیست پروژه موفق در آفریقا اشاره می‌نماید که در آنها مردم اهداف موردنظر خودشان را انتخاب و انجام داده‌اند و برای این منظور از مواد و نیروی کار محلی موجود سود برده‌اند، که از آن جمله می‌توان به تلاشهای مربوط به جلوگیری از فرسایش خاک در بورکینافاسو اشاره کرد.<sup>(۱)</sup>

در بسیاری از گروه‌های فرهنگی آفریقا، سنت‌های بومی از کمک‌های متقابل و ترتیبات اشتراک در نیروی کار حمایت می‌نمایند. عمل توسعه براساس اینگونه ترتیبات انجام می‌گیرد. در میان مردم کلیه مناطق، زنان آفریقایی دارای بیشترین سازماندهی هستند، حتی اگر این گروه‌ها رسماً برای خارجی‌ها شناخته شده نباشند، آنها در کنار سایر فعالیتهای خودشان به‌امر کشاورزی و امور تجاری و کاشتن درختان می‌پردازند. آنها برای اهداف مختلف سرمایه جمع‌آوری می‌کنند و چنین سرمایه‌ای را به‌نوبت در اختیار اعضای گروه قرار می‌دهند. گروه مراروباس<sup>۲</sup> براساس اصل نوبتی تشکیل گردید، ضمن اینکه برای خرید یک اتوبوس و تاسیس یک شرکت ترابری از حکومت تقاضای کمک کرد. اینگونه فعالیتها ایجاد درآمد، شغل و مهارت نمودند. رهبران در پی خدمات عمومی بودند، عکس تصویری که براساس آن مقامات رسمی مردم را برای ایجاد تقاضا جهت کارهای خودشان تجهیز می‌نمایند.<sup>(۲)</sup>

مدیریت توسعه ممکن است با توجه به‌نیاز دولت را نادیده بگیرد یا با بخشهای موردنظر در تماس باشد. در بنگلادش، دکتر محمد یونس، در مورد فقری که در آن هر روزه برای کار سخت و طاقت‌فرسا فقط چند سنت دستمزد پرداخت می‌شود هشدار داد و یک بانک را ترغیب نمود تا سرمایه‌های لازم را برای یک برنامه آزمایشی تخصیص دهد. بازرگانان بخش غیردولتی، که قبلاً وابسته و ام‌دهندگان انتفاعی بودند، به‌شکل گروهی اعتبار دریافت می‌نمایند. شعار «بانک در خدمت مردم نه مردم در خدمت بانک» به‌اعضای جوان مربوط می‌شود. نرخ‌های بازپرداخت بانک آلمان (۹۷ درصد) با نرخ پروژه‌های اعتباری برای کشاورزان ثروتمند یا تجاری رقابت می‌نماید یا بر آن برتری دارد.<sup>(۳)</sup> بانک در خدمت تقریباً ۱/۴ میلیون نفر می‌باشد که بیش از دوسوم آنها را زنان تشکیل می‌دهند. یک‌سری از سازمانها در هندوستان برای تاسیس شرکت سرمایه لازم را در اختیار بازرگانان قرار می‌دهند. واسطه‌ها، رهبران اغلب اینگونه گروه‌ها، مردم در مانده را به‌منابع سودمند دولتی، یا حتی منابع بهره‌وری جدید، ارتباط می‌دهند.<sup>(۴)</sup>

در هندوستان، دولت برنامه‌هایی را ترتیب داده است تا بانک‌ها اعتبارات را به‌صورت منصفانه در اختیار مردم بگذارند. وام‌ها توسط هم‌طرازهای زمین تضمین می‌شده‌اند، نه عناوین و دستمزدهای آن. به‌هر حال، گروه‌بندی مربوط به این ترتیبات بدون نقص نیستند. علیرغم مثالهای خوش‌بینانه در بالا، «بزرگ‌سازی» یک مشکل بزرگ برای به‌دست آوردن یک

1. Paul Harrison

2. Mraru Bus

اسم است (در این حالت، از بنیاد بین آمریکا)<sup>(۵)</sup>. بدون پنهان ساختن امر توسعه با منابع و وظایفی که قابل پذیرش و تطبیق نیستند، چگونه می توان آن را گسترش بخشید؟ سازمانهایی که در آنها رهبران با افراد آن بیگانه هستند نمی توانند موفق باشند. یک سؤال دیگر این است که، در محل هایی که افراد زودرنج و خشمگین وجود دارند، مجموعه تلاشها چگونه می توانند به ثمر برسند؟

علاوه بر مثال های متعدد درباره سازمانهای غیردولتی، تحقیقات مقایسه ای در مورد پروژه ها و کشورها نشان می دهند که همکاری باعث بهبود در بازدهی و عملکرد می شود. نورمن آپهوف<sup>۱</sup> و میلتن اسمن<sup>۲</sup> ۱۶ کشور آسیایی را مقایسه نمودند؛ نیمی از آنها دارای سازماندهی بیشتر و نیم دیگر دارای سازماندهی کمتر بودند. سازمانهایی که مسئول تشکیلات خودشان هستند، عبارتند از مقامات محلی، شوراهای روستایی، تعاونیها، انجمنهای کشاورزان و بخشها. (ما می توانیم سازمانهای مذهبی، زنان، فرهنگی و غیره را به این مجموعه افزوده و در پی یافته های مشابه باشیم). آنها دریافتند که با وجود ارتباط عمودی و افقی کارآیی سازمانها، در ارتباط با سایر سازمانها و حکومت، افزایش یافت. کشورهای دارای سازماندهی بیشتر دارای محصولات کشاورزی و رفاه اجتماعی بیشتری بودند.<sup>(۶)</sup> در یک تحقیق جهانی در مورد ۳۶ پروژه دیگر نشان داد که پروژه هایی که کشاورز کمتر درگیر آنها بود، دارای موفقیت بیشتری بودند.<sup>(۷)</sup>

همچنین، از نظر مدیران توسعه سازمانهای غیردولتی بهتر می توانند وظایف توسعه را انجام دهند. آنها بهتر می توانند به اهداف دست یابند، از منابع استفاده کنند، خدمات ارائه کنند، کارکنان محلی را اداره نمایند و در مقابل یکدیگر و دولت ادعاهای لازم را بنمایند. به نظر جان کوهن<sup>۳</sup> و نورمن آپهوف، مشارکت عبارت است از:

*شرکت مردم در تصمیم گیری برای چگونگی انجام کار، شرکت آنها در انجام برنامه ها و تصمیمات با بکارگیری منابع مختلف یا همکاری در سازمانها و فعالیتهای خاص، شریک بودن آنها در منافع برنامه های توسعه و یا شرکت آنها در ارزیابی اینگونه برنامه ها.*<sup>(۸)</sup>

آنها میزان اختیار برای هریک از چهار نوع مشارکت را مشخص می نمایند. به عنوان مثال مسئله تصمیم گیری شامل نداشتن قدرت برای دریافت اطلاعات و اظهار نظر تا داشتن حق تغییر یا توی تصمیمات و در نهایت حق تصمیم گیری کامل، با بررسی یا بدون بررسی، می باشد.

مطمئناً مشارکت دارای تاثیر بسیاری در توسعه می باشد. چرا، در این صورت آیا مقامات رسمی دولتی و آژانسهای بین المللی از مشارکت اجتناب می نمایند تا تاثیر آن را محدود می نمایند؟ به نظر آپهوف پاسخ به ویژگی و روش آن بستگی دارد، یعنی اینکه مشکل چگونه است. حتی در مناطق سخت و دوردست در سری لانکا، انجمنهای آبیاری به کمک سازمانهای مدیریت توسعه انعطاف پذیر بوجود آمدند. در یک سری از مطالب آموزشی به نظریات عملی در مورد انجام

مشارکت، به تریبی که متقابلاً برای مردم و مقامات رسمی سودمند باشد، اشاره شده است.<sup>(۹)</sup> اما مشارکت مقامات رسمی به صورت هماهنگ انجام نمی‌گیرد. و چنین موجب پیچیده‌تر شدن زندگی آنها و عدم اطمینان کاری می‌گردد. با تقویت اختیار، کنترل به صورت اشتراکی انجام می‌شود، یا حتی از اختیار مقامات خارج می‌گردد. با شنیدن صداهای بیشتر، مرحله به خودی خود پیچیده‌تر شده، نیازمند اطلاعات بیشتر، فرصت‌های بیشتر برای بحث و تلاشهای ماهرانه برای ایجاد مصالحه و رضایت می‌گردد. بعلاوه، در مورد نمایندگی سؤالاتی مطرح می‌گردد، زیرا جوامع محلی الزاماً اعتقاد به برابری یا دموکراسی ندارند. آیا یک کشور می‌تواند بدون مشارکت زنان دارای سازماندهی صحیح باشد؟ آیا افراد فقیرزده می‌توانند فریاد بزنند؟ بدون هیچ تردیدی مردم از نظر دستور کار توسعه دارای یک فکر هستند، اما در مورد اجرای دستور کار اینگونه نیستند. مردم دارای مطالب گوناگون و علایق دیگر هستند به طوری که کمابیش با روشهای دقیق با مسائل مواجه می‌شوند. به عبارت دیگر، مشارکت می‌تواند گنج‌کننده و ابهام‌آمیز باشد و ما را در سیاستی درگیر نماید که در توسعه تاثیر می‌گذارد. جامعه یاد شده در مورد ۱-۹ را مورد توجه قرار دهید.

از نظر برخی، دخالت حکومت مشارکت محلی را با مشکل مواجه می‌نماید. گریس گوودل<sup>۱</sup> اشتباهات روشهای معاصر را اصلاح می‌نماید، اگرچه اهمیت سازمانهای موثر در حکومت را انکار نمی‌نماید.<sup>(۱۰)</sup> اولاً، توسعه سیاسی از توسعه اقتصادی پیروی نمی‌کند، بلکه از آن پیشی جسته و بر اعمال قدرت اختیاری بالقوه به دقت نظاره می‌نماید، ثانیاً، بلوغ سیاسی قابل آموزش دادن نیست. در عوض، «کمال سیاسی محلی را فقط می‌توان از طریق آموزشهای سخت به دست آورد، که حتی در این صورت نیز ممکن است در اثر عدم استفاده برای یک مدت زمان کوتاه به خطر بیفتد». ثالثاً، مشارکت مداوم برای همه یک توانایی ذاتی نیست. بلکه با شکستگی و پیچیدگی رشد می‌نماید. هنگامی که افراد پروژه‌ها را به اجرا درمی‌آورند، در نهایت مهارت‌های لازم، مسئولیت عمومی و سبک‌های مدیریت صحیح را کسب می‌کنند.

## مطالعه موردی ۸-۱

### دستورات کار پنهان در شهر لانگ تان<sup>۲</sup>

آقای لانگ، که برای مدت‌ها در ارتباط با توسعه شهر لانگ و بازار آن مشغول فعالیت بود، درخواست یک ملاقات با رهبران روستا را درباره احتمال ساختمان یک جاده ارتباطی بین جوامع خودشان، می‌نماید. او می‌گوید که وی در انتظار هیچگونه سود شخصی از جاده نیست، اگرچه او پیش‌بینی بهبود کلی برای کل منطقه را می‌نماید. او می‌داند که بازرگانان لانگ به همراه زنان در این رابطه همکاری خواهند کرد، اما کمک آنها حداکثر یک چهارم پول مورد نیاز را تحت پوشش قرار خواهد داد. در بین دعوت‌کنندگان آقای گاریک و آقای تونده<sup>۳</sup> از دو روستا، طرح آقای لانگ در مورد جاده جدید

1. Grace Goodell

2. Longe Town

3. Garrickand Tunde

را مورد تأیید قرار می‌دهند. آقای آده<sup>۱</sup>، از روستایی که ساخت یک جاده برای خودش را مورد نظر داشت، طبیعتاً از ساخت جاده حمایت می‌نماید او در مورد چگونگی تقسیم نیروی کار و مسئولیتهای مالی نگران است. او شنیده است که آقای لانگ مالک کامیون‌ها بوده و در پی کار حمل و نقل می‌باشد، اما نمی‌تواند چنین چیزی را اعلام نماید و امیدوار است که آقای لانگ هرگونه منافع خاص را در بحث‌ها مورد پذیرش قرار خواهد داد. آقای ایونگران<sup>۲</sup> و درعین حال حامی ساخت جاده است، زیرا برخی از اهالی روستای وی به دلایل تجاری و بهداشتی از ساختمان جاده حمایت می‌کنند، درحالی که برخی دیگر به دلیل اثرات شهر و تغییر در در عادات و سنت‌ها نگران هستند. به هر حال، او شنید که، آقای لانگ نه تنها دارای زمین است بلکه از ساخت بازار نیز سود می‌برد. در چنین صورتی، آقای لانگ می‌بایستی بیشتر مشارکت نماید زیرا جاده برای وی بیشتر سودمند است. کلیه رهبران روستایی دارای اعتبار و اعتقادات خودشان هستند.

### ایفای نقش (۱)

ایفای نقش در یک جلسه، با شرکت‌کنندگانی که چشم‌اندازهای بالا را مورد نظر دارند. آقای لانگ (به کمک پسرعموی خودش، که در طول جلسه به صورت محرمانه با او مشورت می‌کند) جلسه را افتتاح می‌کند، با این امید که حمایت لازم را برای جاده به دست آورد.

### ایفای نقش (۲)

۵ سال گذشته است، درحالی‌که جاده تکمیل نشده است، یک مقام توسعه منطقه‌ای به کمک یک آژانس بین‌المللی، سرمایه لازم را برای یک برنامه توسعه روستایی کامل، که دربرگیرنده منطقه لانگ، جاده‌های ساختمانی، کلینیک‌های بهداشتی و تسهیلات آب لوله‌کشی می‌باشد، به دست می‌آورد. سیاست مقام توسعه منطقه‌ای «به حداکثر رسانیدن مشارکت منطقه‌ای» است. فازهای مقدماتی بسیاری، که برای تامین سرمایه ضروری هستند، برای این پروژه تکمیل شده‌اند. در چنین موقعیتی چه مکانیزم مشارکتی بایستی در این مجموعه وجود داشته باشد؟ چه کسی و با مشورت چه کسی، بایستی شرکت نماید؟ در منطقه مربوط به توسعه آنها بایستی دارای چه اقتداری باشند؟<sup>۳</sup>

### سازمانهای غیردولتی در سطح ملی

فرض کنید که سازمان محلی وجود ندارد. در این صورت، چه کسی بایستی سازمانهای مردمی و مسئولیتهای اجتماعی را به وجود آورد؟ با واگذار کردن ایجاد سازمان به خود مردم، آیا ما به‌خطاهای گودل توجه کرده‌ایم؟ یا آیا به‌منظور شرکت و کنترل پروژه‌های رسمی ملی و بین‌المللی، از وسایل مختلف حمایت نموده‌ایم؟ در تحقیق مربوط به مالزی، که در آن مقامات رسمی شرکت عمومی، اما نه کنترل عمومی، را تشویق می‌نماید، جیمز اسکات به «مسئولیت گروه‌های غیردولتی» اشاره می‌نماید سرپرستان سازمانی از کارهای خدمات مدنی منع شده‌اند. در یک تحقیق در مورد ۱۵۰ سازمان، که از نظر عملکرد کلی به آن امتیاز داده شد، بیشترین امتیاز زمانی حاصل گردید که ساکنین محلی یا

1. Ade

2. IWO

3. source: Adapted from a Manual and Research Book for popular participation training, volume IV (New York: United Nations, 1978), PP. 57-63.



رهبران محلی تلاشها را آغاز کردند. کمترین امتیاز به گروه‌های حکومتی تعلق داشت. به هر حال، امتیاز نزدیک به حداکثر و بالاتر از میانگین، به واسطه‌ها، یا «عاملین»، مربوط می‌گردید.<sup>(۱۲)</sup> به طور کلی، بسیاری از ابتکارات توسعه ملی و بین‌المللی نیازمند «بسیج» محلی هستند، اما مقامات رسمی امر بسیج را با میزان کارآیی‌های مختلف برنامه‌ریزی و اجرا می‌نمایند. در رابطه بین سازمانهای تحت حمایت دولت و مقامات رسمی آژانس، موازنه مناسب چیست؟ وابستگی بیش از حد می‌تواند در خودمختاری سازمانی کم‌کم به پایان برسد، اما ارتباطات وابستگی ممکن است گوناگون باشد، که به موجب آن نتیجه‌گیری‌های بد کاهش می‌یابند. طرفداران سازمانی در پی هیچگونه سازش نیستند. در تحت شرایط خاص، چنین چیزی می‌تواند مفید واقع گردد. مردم ممکن است بیش از حد وابسته به گروه باشند، هرگاه که حزب بیازد، آنها نیز بازنده هستند و در این رابطه تلاشها و کوشش‌های آنها اهمیتی ندارد.

مروّجان مراقبت‌های بهداشتی اولیه بر شرکت اعضاء جامعه به‌عنوان یک روش برای کاهش بیگانگی بین متخصصین پزشکی و بیماران تاکید می‌نمایند. داوطلبان اجتماعی آموزش دیده چنین روشی را ارائه می‌نمایند. به هر حال بدون داشتن اطلاعات کافی درباره سنت‌های محلی مربوط به داوطلب شدن ممکن است مشکلاتی به وجود بیاید. در یک تحقیق در مورد مراقبت بهداشت در نپال، «اغلب، داوطلبان توسط رهبران پانچایات<sup>۱</sup> یا برگزیدگان محلی انتخاب می‌شدند تا بر روی پروژه‌های توسعه به کار بپردازند.» در همین حال، آژانسهای بین‌المللی با تاکید بر اینکه به منظور دست‌یابی به مقررات آژانس مواد محلی در ساختمان کلینیک بایستی با مواد مورد نظر آژانس تعویض شوند، ابتکارات محلی را از میان بردند.

در برخی از برنامه‌های بهداشت داوطلبانه اجتماعی در ارتباط با انگیزه‌ها یک توقعات غیرواقعی و اشتباهات وجود دارند. می‌توان گفت که افراد محلی مشتاق آموزش و شرکت در تلاشهای اجتماعی هستند. پاداش آنها می‌تواند از رضایت مذهبی و پرستیژ تا دریافت هدایا باشد. اما کمبود زمان و پول نقد می‌تواند برای امر داوطلب بودن یک مانع باشد. اگر توقعات کاری داوطلبان بیش از کارکنان محلی دولت باشد، اشکال به وجود می‌آید. در مورد کارکنان حرفه‌ای، که دستمزد خدمات نیمه‌خصوصی دریافت می‌نمایند، نیز چنین است. کارکنان بهداشت عمومی در هندوستان به طور متوسط ۵۰ روپیه دستمزد در ماه دریافت می‌کردند، اما هنگامی که آنها به‌عنوان کارکنان چندمنظور همین مقدار را درخواست کردند، وزارت بهداشت آنها را مجدداً به‌عنوان داوطلبان بهداشت عمومی (اجتماعی) نامگذاری کرد.<sup>(۱۴)</sup>

بدون توجه به تکیه بر مکانیزم‌های مسئولیت در اداره یا شوراهای محلی یا خلق سازمانها، مشارکت یک استراتژی تقویت‌کننده است، که مهارت افراد را افزایش داده و منابع را در اختیار

همگان قرار می‌دهد و به صورت بالقوه اساس قدرت آنها را توسعه می‌بخشد. تلاشهای توسعه اجتماعی گذشته باعث به وجود آمدن سازمانهایی چون گروه‌های رفاه، شده است که جدا از زمینه‌های سیاسی وسیع‌تر هستند. در نهایت، انتقال توسعه نیازمند اقتدار سیاسی، به منظور تاثیرگذاری در توزیع قدرت و سیاست عمومی در کل، می‌باشد. سازمانهای غیردولتی به صورت روزافزونی سیاستمداران و اختیارات بیشتر را در دستور کار خودشان قرار می‌دهند. یک مثال مشهور در این رابطه کمیته توسعه روستایی بنگلادش<sup>۱</sup> می‌باشد.

این کمیته کار خودش را به عنوان سازمان کمک به پناهندگان آغاز کرد و سپس به صورت یک سازمان چندمنظوره در جهت مشکلات عمومی گسترش یافت. منافع تعاونیها در اختیار کشاورزان مرفه قرار می‌گرفت. برنامه‌های زنان در صنایع دستی و دوزندگی در وضعیت مناسب قرار نداشت و دارای درآمد کمی برای افراد فقیر بود. موفقیت‌های مربوط به باسوادی و بهداشت قابل توجه بود، اما مسئله بی‌زمینی، تهیدستی و توزیع بد قدرت سیاسی ادامه یافت.

با آموزش و تکمیل بیشتر کمیته توسعه روستایی بنگلادش، این کمیته تلاشهای خودش را بر افراد فقیر متمرکز نمود. کارکنان چیره‌دست نیازها و مسائل روستا را مورد بررسی دقیق قرار دادند، به منظور شناسایی مشکلات افراد فقیر و رهبران آنها جلساتی برگزار شدند و آموزشهای لازم به رهبران داده شد. با افزایش اتحاد در میان روستاها، کمیته توسعه روستایی بنگلادش نسبت به تقاضاهای مشترک واکنش نشان داده و برای مواردی چون یک سهم واقعی در برنامه‌های حکومت، تلاش برای بهبود دستمزدها، کاشت و شرایط اجاره زمین و طرحهای کنترل بر روی دارایی‌های سودآور فعالیتهای لازم را به عمل می‌آورد؛ گروه‌های زنان به فعالیتهای دارای درآمد و همچنین فعالیتهای دسته‌جمعی ادامه داده، در پی حداقل دستمزد به ارائه خدمات می‌پردازند.<sup>(۱۵)</sup>

استراتژیهای تقویت توسعه مستلزم پذیرش مخاطرات و کسب مهارت هستند. برخی از حکومتها در پی این هستند تا اینگونه تلاشها را در نطفه خفه کنند. مدیران اینگونه استراتژیها، برای پاسخگویی به اعضاء و سرمایه‌گذاران خودشان، که ممکن است آژانسهای رسمی باشند، با مشکلاتی مواجه هستند. سازمان نشان داده شده در مورد ۹-۲ نشان‌دهنده یک نقطه برگشت است.

به این ترتیب تاکنون سازمانهای غیردولتی را در سطح ملی مورد بررسی قرار دادیم. روشن است که به منظور تقویت استراتژیها، جو سیاسی اطراف دارای اهمیت است، چنین جوی می‌تواند موجب انجام یا متوقف شدن هر برنامه شود. در مرحله بعد ما به سازمانهای غیردولتی در سطح بین‌المللی می‌پردازیم، سازمانهایی که دارای مشکلات و امکانات مشابه هستند.

## مطالعه موردی ۸-۲

## ورای تولید صادراتی: ایجاد مهارت و آگاهی

یک سازمان غیردولتی، در شمال مکزیکو فعالیتهای لازم را درمورد شرایط کارگران در منطقه صادرات خارجی آغاز کرد. این زنان تازه استخدام شده، که معمولاً در سنین جوانی قرار داشتند، دریافتند که شغل های دارای حداکثر فشار و حداقل دستمزد، باتوجه به تورم زیاد و ارزش پایین پزو برای خرید در بازار یک شهر مجاور آمریکایی، غیرقابل قبول است. همچنین آنها دارای ایمنی شغلی نبودند، زیرا برخی از مدیران کارخانه در پی جایگزینی کارکنان مسن تر با شرایط تازه بودند که نیازمند مزایای غیرنقدی کمتری بودند. با این وجود این کارگران غیرماهر دارای حق انتخابهای کمی بودند، به کار خانگی و شغل های خدماتی محدود بودند. اتحادیه های کارگری، که در ارتباط با حزب سیاسی حاکم قرار داشتند، فعالیت کمی داشتند. یک کمیسیون دولتی کمترین دستمزد را تعیین می نمود.

سازمان غیردولتی به تدریج یک دوره آموزشی را فراهم نمود، که برای مدت بیش از یک سال دوام داشت و برای کارگران کارخانه که مشتاق برای انجام کارهای دیگر بودند در نظر گرفته شده بود. این دوره شامل چند ماه آموزش افزایش آگاهی سیاسی درمورد اقتصاد سیاسی بین المللی و احتمالات رفرم فعالیت های اجتماعی بود. پس از آن، آموزش گیرندگان آماده برای کارهای بیشتر در امر آموزش و امور اداری بودند و به راحتی به کار گمارده می شدند.

با کمک دولت و یک آژانس بین المللی هزاران نفر امکان یافتند تا دوره کاری را کامل نمایند. بعلاوه، سازمان غیردولتی در چندین منطقه دیگر گسترش یافت و برای چنین منظوری از سرمایه های خارجی استفاده گردید. با در نظر گرفتن احتمال تامین سرمایه های بیشتر خارجی، رهبر آن به دنبال یک ارزیابی جامع خارجی در مورد موفقیت های سازمان غیردولتی برآمد، اما در این رابطه با مشکلات مداومی مواجه گردید. فرصت تامین شغل نابرابر بود، کارآموزان کمتری از آموزش خودشان برای فعالیتهای سازمانی و سیاسی استفاده می کردند و رهبری سازمان بسیار متمرکز بود.

پس از گمارده شدن رهبری در یک پست مهم حکومتی، سازمان در یک مرحله تحول قرار گرفت. در این ضمن، جو موجود نیز تغییر یافته بود: میزان جذب شغلی آنقدر بالا بود که مدیران امتیازات غیرنقدی (مانند نامه ها و وسیله نقلیه) کمتری را برای جذب و آموزش مجدد کارگران اختصاص می دادند. در چنین حالتی سازمان بایستی چه قدم هایی را برمی داشت؟<sup>۱</sup>

## سازمانهای غیردولتی در سطح بین المللی

چندین دهه است که سازمانهای غیردولتی در سطوح منطقه ای و بین المللی به کار پرداخته اند. آنها سرمایه لازم را از منابع خصوصی، افراد و موسسات، تامین می نمایند و بنابراین قادر هستند تا به صورت خودمختار و باتوجه به دستور کار خودشان، به فعالیت بپردازند. این دستور کار معمولاً شامل آسایش، رفاه و خدمات بوده است.<sup>(۱۶)</sup>

همچنین، سازمانهای غیردولتی بین المللی در ارتباط با فعالیتهای توسعه بسیار جلب توجه نموده اند. و برای این سازمانها، توسعه یک حسن تعبیر برای افزایش صادرات، امور تجاری، یا

1.sources: Adapted from sally W.Yudelman,Hopful Openings:A study of five womens development organizationsin latin America and the caribbean(west hartford,CT: Kumarianpress, 1987), chapter2, kathleenstaudt"programmingcontinued"

حمایت از هم‌پیمانان، به‌ترتیبی که گاهی در میان آژانسهای بین‌المللی رسمی معمول است، نیست. در دور شدن آنها از آسایش و رفاه در جهت توسعه، این سازمانها در چارچوب پروژه به کار می‌پردازند. اما چه کسی برای رسیدن به موفقیت بیشتر در پروژه‌ها سرمایه‌گذاری می‌کند؟ اگر سازمان غیردولتی از آژانسهای بین‌المللی پیروی کند، در این صورت نه تنها گرفتار روشهای پیشنهادی و ضوابط دشوار آنها می‌شود، بلکه با عدم حسن‌نیت از سوی آژانسهای بین‌المللی برای توسعه نیز مواجه خواهد گردید.

در دهه ۱۹۸۰، سازمانهای بین‌المللی چندین میلیون دلار در سال را، به‌صورت سرمایه‌های کمک دوجانبه، جذب کردند. در سال ۱۹۸۳ یک‌دهم کل کمک توسعه برابر با ۳/۶ میلیون دلار بود. سازمانهای غیردولتی می‌توانند در حکومتهایی که از کشورهای غنی یا جامعه بین‌المللی دوری می‌جویند، به کار بپردازند. گاهی این سؤال وجود دارد که آیا عمل سازمان غیردولتی، از طریق اصلاح رهبران سیاسی که می‌بایستی خلع ید شوند، از حکومتهای غیرمسئول حمایت می‌نماید یا نه. همچنین سازمانهای غیردولتی می‌توانند در مناطق قحطی‌زده و کمپ پناهندگان، که حکومتهای ملی قادر به کمک نیستند، به کمک بشتابند.<sup>(۱۷)</sup> بسیاری از سازمانهای غیردولتی ایالات متحده و وسایط نقلیه لازم را برای توزیع مواد غذایی مازاد، برطبق قانون عمومی ماده ۴۸۰، در اختیار می‌گذارند.

در تحقیق مربوط به قحطی، چگونگی استفاده مقامات رسمی از سازمانهای غیردولتی به‌عنوان «یک کانال آترناتیو برای حکومت جهت جذب و کنترل پول اعانه» مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. اگرچه پرسنل سازمان غیردولتی معمولاً دارای دستمزد کمتری نسبت به متخصصین هستند، کارکنان نیمه‌وقت دولتی بهتر می‌توانند بکار گرفته شوند. پس از مذاکرات بسیاری با آفریقایی‌ها، هاسگل وارد این مسئله را با این سؤال، که آیا سازمانهای غیردولتی می‌توانند به مسائل گوش داده و آن را دریافت نمایند یا نه، جمع‌بندی می‌نماید. سازمانهای غیردولتی بین‌المللی می‌بایستی با سازمانهای غیردولتی منطقه‌ای و ملی همکاری نمایند. متخصصین خارجی دارای هیچگونه اطلاعاتی در ارتباط با شرایطی محلی، زبان، فرهنگ و سنتها، شکستهای گذشته و رهبری محلی نیستند.<sup>(۱۸)</sup>

برخی از سازمانهای غیردولتی بین‌المللی ممکن است به‌اقتدار و قدرت توجه نمایند، زیرا آنها (مانند سازمانهای غیردولتی ملی مانند کمیته توسعه روستایی بنگلادش) دریافته‌اند که در یک طرح سیاست سخت، که در آن مردم دارای نفوذ کمی بر روی دولت خودشان هستند، نمی‌توانند به‌نقطه قابل توجهی دست یابند. با این وجود سازمانهای غیردولتی بین‌المللی دارای اختیار دارای آنچنان موقعیت حساسی هستند که می‌توانند در سیاست نقش داشته باشند بدون اینکه یک سازمان ملی باشند، مگر اینکه با یک سازمان غیردولتی محلی متحد شده باشند.

تقسیم‌بندی سازمانهای غیردولتی به‌صورت سازمانهای رفاه و توسعه، به‌صورت مرحله‌ای

انجام می‌گیرد. دیوید کورتن<sup>۱</sup> به سه مرحله از فعالیتهای خصوصی کمکهای انسان‌دوستانه اشاره می‌نماید، که با اعانه (همچنین اعانه جاری به‌هنگام موارد اضطراری) شروع شده، با توسعه محلی کم ادامه یافته و با «توسعه سیستم‌های قابل قبول» خاتمه پیدا می‌کند.<sup>(۱۹)</sup> مرحله سوم در زمینه‌های بزرگتری است که گسترش آنها را در میان مردم بیشتر در مناطق وسیع تسهیل می‌نماید یا از آن جلوگیری به‌عمل می‌آورد. موقعیتهای جدید نیازمند توانایی‌های متفاوت از جانب کارکنان می‌باشد. از نظر کورتن برای یک نقش تحلیلی نوع جدیدی از شایستگی مورد نیاز است که «موجب تسهیل ظرفیتهای، ارتباطات و تعهدات لازم برای دست یافتن به نیازهای موردنظر توسط دیگر سازمانهای دولتی و خصوصی می‌شود».

درباره سازمانهای غیردولتی بین‌المللی تصورات مثبت بسیاری وجود دارند، به‌طوری‌که آژانسهای کمک رسمی با اعطای پول برای انجام پروژه‌ها توسط کارکنان محلی از آنها حمایت می‌نمایند. به‌قول جودیت تندلر<sup>۲</sup>، «آنها خودشان را به‌عنوان افرادی موفق در کمک به‌افراد فقیر، به‌عنوان استفاده از مراحل اشتراکی برای اجرای پروژه، به‌عنوان افراد مبتکر و با تجربه و به‌عنوان افرادی که پروژه‌ها را با هزینه کم اجرا می‌کنند، می‌شناسند.» به‌جای تکیه بر ایمان، از نظر تندلر این موارد به‌آزمون ارزیابی، مصاحبه و تجزیه و تحلیل ۷۵ سند ارزیابی پروژه مربوط می‌شوند. نتایج حاصله ترکیبی از کمک و توسعه است، یک سبک مدیریت که روش فردی تاروش اشتراکی را شامل می‌گردد، یک روش توزیعی که در جهت توزیع وسیع‌تر منافع است. با این وجود مشکلات تا حدودی قابل رفع هستند.

سازمانهای غیردولتی اغلب به کمک آژانسهای بین‌المللی وابسته هستند و با استفاده از اینگونه کمک‌ها تلاشهای خودشان را توسعه داده و کمتر در امور افزایش دارایی سرمایه‌گذاری شرکت می‌نمایند. افزایش دارایی جدا از اعانه و کمک امر مشکلی است، مسئله‌ای که اغلب سازمانها هم‌اکنون با آن مواجه هستند.<sup>(۲۱)</sup> وجود فعالیتهای مشترک سازمان غیردولتی آژانس رسمی یک موهبت است. پولهای دولتی باعث بهبود بخش خصوصی و فعالیتهای ناموزون شده، نفوذ سازمان غیردولتی را افزایش می‌دهد.<sup>(۲۲)</sup> اما وابستگی تجاری به‌طرق مختلف ظاهر می‌گردد. ممکن است تقدم‌های سازمانهای غیردولتی به‌تدریج در جهت آن دسته از آژانسهای رسمی که پول به آنها اعطاء می‌نمایند، تغییر یابد. ممکن است در برخی از کشورها یا در مناطق معین خاص از فعالیت سازمان غیردولتی جلوگیری به‌عمل آید. سازمانهای غیردولتی از افراد فقیر حمایت می‌نمایند (مانند مبلغینی که برای آژانسها سرمایه‌گذاری می‌کنند). در چه صورتی یک سازمان غیردولتی یک آژانس تسخیری، یا معادل یک شرکت مشاوره‌ای اجیر شده است؟ در ایالات متحده، آژانس توسعه بین‌المللی از سازمانهای غیردولتی می‌خواهد تا سرمایه‌های خودشان را ۲۰ درصد افزایش دهند.<sup>(۲۳)</sup>

یک روش دیگر برای رسیدن به سطح بین‌المللی توسعه سازمانهای غیردولتی توجه به سازمانهای کمک دوجانبه بین‌المللی است، که از سازمانهای غیردولتی ملی حمایت می‌نمایند. بنیاد توسعه آفریقا و بنیاد بین‌قاره‌ای آمریکا دو مثال از آژانسهایی هستند که در مناطق جغرافیایی خاص در مقابل سازمانهای محلی واکنش نشان می‌دهند. در چندین فصل دیگر به پروژه‌های ابتکاری و روشهای این سازمانها اشاره شده است.

ما هنوز با دنیایی که در آن انتقال منابع بین‌المللی با توجه به معیارهای به‌کار گرفته شده در کشورهای جهان سوم و روستاها و زنان و مردان داخل اینگونه مناطق به‌کار گرفته می‌شوند، فاصله داریم. یک انتخاب تقریباً نامطلوب، اما در عین حال مثبت، مستلزم حساسیت نسبت به سازمانهای مردمی است (مانند آنچه که برخی از آژانسهای بین‌المللی و سازمانهای غیردولتی اکنون انجام می‌دهند).

یک فصل درباره مدیریت توسعه سازمانی غیردولتی می‌تواند اطلاعات لازم را در مورد فصل‌های گذشته و آینده به‌خواننده بدهد. کینگستون کاجسه از زیمبابوه این سؤال را مطرح می‌نماید: «این چگونه توسعه‌ای است؟»<sup>(۲۴)</sup> افراد در داخل سازمان خودشان امر توسعه را تشریح و انجام داده و آن را از آن خودشان می‌دانند. در دنیایی که در بین کشورها، نژادها و طبقات فاصله بسیاری وجود دارد، چگونه می‌توان مسئله توسعه را با توجه به منابع مورد نیاز درک کرد؟

### نتیجه‌گیری

در این فصل یک سازمان توسعه‌دیگر، به‌غیر از آژانسهای ملی و بین‌المللی رسمی، مورد بحث قرار گرفت. سازمانهای غیردولتی، با گروه‌های رفاه، توسعه و جهت‌گیری گوناگون خودشان، با مشکلات بسیاری در ارتباط با تهیه منابع، توانایی مدیریت و ارتباط با دیگر سازمانهایی که می‌توانند به‌هدف آنها کمک نمایند، مواجه هستند.

در دو فصل بعد موضوع‌های قابل اهمیت برای آژانسهای رسمی مورد بحث قرار می‌گیرند. سازمانهای غیردولتی نیز از جهت مدیریت دارای جایگاه خاص خودشان هستند.

### سؤالات تمرینی:

- ۱- یک استراتژی مشارکتی را برای پروژه خودتان تهیه کنید. مشخص کنید که زمینه سیاسی ملی آن موجب افزایش اقتدار در مردم یا باعث ترس آنها می‌گردد.
- ۲- در روشهای آماده‌سازی پروژه تجدیدنظر کنید که اینگونه روشها با مشارکت آغاز شوند. طرح چنین مشارکتی را تشریح کنید.



## فصل ۹

### انتقال: در جهت تغییر سازمانی

«هیچ چیزی کار نمی‌کند... سازمانهایی که باید

برای تحول تلاش کنند وجود ندارند.»

ای کوی ارمه

ای کوی ارمه<sup>۱</sup> نویسنده غنایی به نامیدی بسیار نسبت به سازمانهای دولتی و بین‌المللی اشاره می‌نماید.<sup>(۱)</sup> هنگامی که یک مقام رسمی یا نیمه‌رسمی از عهده کاری برمی‌آید، به نظر می‌رسد آنقدر در پیچیدگی‌ها و مشکلات اداری غرق می‌شوند که دلیل وجودی آن را نادیده می‌گیرند. در مدیریت توسعه مسائل متعددی، از عدم علاقه و عدم شایستگی تا تغییر هدف و توزیع غیر صحیح منافع، توسط ما مورد بررسی قرار گرفته است. آیا بایستی مردم از سازمانهای رسمی اجتناب و دوری نموده و کار خودشان را از نو آغاز کنند، یا آیا اظهار ارمه در مورد یک راه‌حل بسیار قوی اغراق می‌باشد؟ در این رابطه غنا به عنوان یک کشور موفق در مورد اعمال اراده سیاسی برای تنظیم اقتصاد خودش بر اساس ساختار سالم‌تر شناخته شده است.<sup>(۲)</sup>

تحقیقات مربوط به توسعه با نقایص و کمبودهایی در مرحله اجرا همراه بوده است. اغلب در سیاست‌گذاری‌ها طرحها به صورت صحیح تهیه می‌شوند، اما اشکالات در مرحله اجرا مشاهده می‌شوند. مایکل تودارو<sup>۲</sup> متخصص اقتصادی توسعه اداره دولتی را به عنوان «نادرترین» منبع...، کمبود اینگونه توانایی مدیریتی و اداری نادرترین منبع دولتی در جهان در حال توسعه است» می‌نامد.<sup>(۳)</sup> در این رابطه تودارو فقط دو صفحه و نیم را به این منبع نادر اختصاص می‌دهد. موفقیت‌های مربوط به توسعه وجود دارند و در تحقیقات به این واقعیت به‌طور روزافزونی اشاره

1. Ayi Kwei Armah

2. Michael Todaro



می‌گردد. ما بایستی از طریق تشخیص مشکلات و امکانات، چگونگی انجام امور را مشخص کنیم. به منظور ارزیابی راه‌حلهای مربوط به تغییرات بایستی ما انتقادات مربوط به مدیریت توسعه در این کتاب را مورد توجه قرار بدهیم. در این رابطه، ما سه استراتژی کلیدی را که برای تغییر مدیریت توسعه توسط اصلاح‌طلبان مورد استفاده قرار گرفته، بکار خواهیم گرفت. این سه استراتژی عبارتند از: جابجایی و تجدید سازمان کارکنان، تغییر سازمانی، تشخیص و تغییرانگیزه‌ها. با پیش رفتن در این فصل متوجه می‌شویم که هر استراتژی دارای عناصری است، که ممکن است موجب کاهش مشکلات گردد. به‌طور کلی، این استراتژیها انتقال فرهنگ سازمانی را (یک استراتژی چهارم) بهبود می‌بخشند. در جهت چنین انتقالی است که می‌توان به مدیریت توسعه بهتری امیدوار بود. به کارگیری استراتژیها نیازمند شناسایی سازمانهای خاص در محیط‌های سیاسی خودشان می‌باشد.

### جایگزینی و تجدید سازمان کارکنان

افراد وارد سازمانهای توسعه شده و به‌ساختار آن زندگی می‌بخشند. ارزشها، ایدئولوژیها، آموزش و تجارب آنها اطلاعات بیشتری را در مورد عملکرد سازمانی در اختیار می‌گذارند. هنگامی که حکومتها، از طریق انتخابات، کودتای نظامی، یا انقلاب، تغییر می‌یابند، تفکر سیاسی رهبران تصمیم‌گیرنده تغییر می‌نماید و به‌موجب آن در کلیه زمینه‌ها تغییرات حاصل می‌گردد. اما این مردم چه کسانی هستند و دارای چه زمینه‌ها و تجاربی هستند؟ آنها افراد عادی هستند یا متخصص؟ ایدئولوگ هستند یا نه؟ مرد هستند یا زن؟ اقتصاددان هستند یا به‌امور داخلی منزل مشغول هستند؟ باتجربه می‌باشند یا بی‌تجربه؟ دارای درک سیاسی بالایی هستند یا نه؟

### جایگزینی: از بالا به پایین

تصمیم‌گیرندگان رده بالا نسبت به برقراری آهنگ سازمانی، برقراری سیاستها و روشهای اصلاحات و ساختارهای داخلی بسیار حساس هستند. مقامات رده بالای جدید ممکن است به‌هم‌پیمانان و شبکه‌های جدید در مورد عملکرد سازمانی هشدارهای لازم را بدهند. یک «بوروکراسی نمونه» در راس می‌تواند به‌برطرف ساختن مشکلات و یکنواختی‌های مربوط به توانایی‌های رهبری قبلی کمک نماید. بعلاوه، تنوع و گوناگونی در جمعیت می‌تواند باعث گوناگونی در موضع‌ها و تفکرات در میان تصمیم‌گیرندگان رده بالا باشد.<sup>(۴)</sup>

از مدت‌ها پیش این سؤال مطرح است که آیا تجارب و سوابق مدیران به‌عنوان یک کل در عملکرد دارای مؤثر است یا نه. مقامات رسمی معمولاً به‌گروه‌های منتخب طبقه متوسط یا بالا تعلق دارند. آیا سیاستهای جدید موجب تغییرات می‌شوند؟ چنین سوالی در مورد بریتانیای دمکراتیک سوسیالیست پس از جنگ جهانی دوم مطرح بود.<sup>(۵)</sup> همچنین این سؤال مطرح می‌باشد که، آیا اعضای یک بوروکراسی نمونه از موقعیت خودشان برای ایجاد تغییر استفاده خواهند کرد؟

علیرغم تنوع روزافزون در طبقه، نژاد، یا قوم، معمولاً مدیران در محدوده شغل و سازمان خودشان عمل می‌کنند، هیچ تضمینی در مورد برابری آنها با اعضای گروه خودشان وجود ندارد. بعلاوه، به‌منظور تثبیت فرهنگ سازمانی، انتخاب‌کنندگان جانشینان و همکارانی را انتخاب می‌نمایند که خودشان را تقریب و برآورد می‌نمایند. منافع بالقوه گوناگونی (و جنبه‌های جدید) موقتاً کاهش می‌یابند،<sup>(۶)</sup> مگر اینکه به‌صورت گروهی، با نسبت‌های کافی برای ایجاد تفاوت یا برقراری اتحادهای جدید، به کار گرفته شوند.

به‌هرحال، رهبری مانند یک خیابان یک‌طرفه نیست. مقامات بالا به‌زیردستان خودشان، که سیاستها و خط‌مشی‌ها به‌مورد اجرا می‌گذارند، وابسته هستند. مقامات ممکن است به کارکنان بخش خصوصی مربوط باشند، که از مدت‌ها قبل علاقه خودشان را به خدمات دولتی یا ماموریت سازمانی خودشان از دست داده‌اند. برخی از زیردستان ممکن است نظریات مقامات را نادیده بگیرند یا در آن اختلال به‌وجود آورند. آنها اغلب با توجه به قوانین و روشها به کار می‌پردازند و از خطرات و خلاقیت اجتناب می‌کنند. در حقیقت، بدون منابع یا راهنمایی لازم برای برقراری خط‌مشی‌های جدید، آیا می‌توان انتظاری غیر از این را از آنها داشت؟ یک واقع‌گرا می‌تواند استفاده‌های سمبولیک از جانب مقامات را دریابد. زبان جدید گاهی تنها عامل ایجاد آشنایی بین عموم است.<sup>(۷)</sup> زیردستان در ارتباط با تقدّمها دارای اطلاعات و مهارتهای لازم هستند. روشهای قدیمی، بدون انگیزه برای خلاقیت و قبول خطر، ادامه می‌یابند.

فرض کنید که مقامات جدید نسبت به تغییر حساس باشند. آنها چگونه با ارزشها و موقعیت‌های کارکنان برخورد خواهند کرد؟ برخی دست‌های خودشان را با یاس و ناامیدی بالا می‌برند و ترجیح می‌دهند تا دارای سازمان و موقعیت‌های جدیدی باشند و کمتر گرفتار قوانین و سبک‌های کاری سخت شوند. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، زمان رشد اقتصادی در بسیاری از کشورها، شرکت‌های دولتی با انعطاف‌پذیری و خودمختاری لازم برای استخدام و پرداخت برای کارکنان خودشان تاسیس گردیدند. اینگونه شرکتها علاوه بر مشکلات هماهنگی خودشان را بر بودجه دولت تحمیل می‌نمایند، مگر اینکه به‌طریق خودشان و از درآمد خودشان به آنها پرداخت شود. آنها متفاوت از آژانسهای معمول دولتی عمل نمی‌نمایند.

در عوض برخی از مقامات ترجیح می‌دهند تا حد امکان زیردستان بیشتری را برکنار یا جایگزین نمایند. برنامه‌های بسیار سخت دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ چنین امری را باعث شده‌اند. یک بودجه پرسنلی منفی یا بدون رشد الزاماً به معنی یک فاجعه نیست. بحران بودجه توجهات را به مهارتها و شرح شغل جلب می‌نماید. آیا مهارتها و شایستگی‌های آموزشی در دبیرستان برای سرپرستان ترویج کشاورزی ضروری است؟ می‌توان گفت که تجربه و علاقه به مزرعه باعث عملکرد بهتر می‌شود. آیا پرستاران رسمی واقعاً در منطقه موردنیاز هستند؟ آنها ممکن است محیط را نپذیرفته و در مقابل اهالی با جدیت عمل نکنند و زمان قابل توجهی را برای انتقال به مناطق شهری صرف

نمایند. درحقیقت می توان گفت که افراد آموزش دیده بومی بهتر می توانند عمل نمایند. بدون شرح مجدد شغل هیچ تضمینی وجود ندارد که جابجایی ها متفاوت باشند، زیرا تازه واردین توسط قدیمی ها نسبت به مسائل آشنایی پیدا می کنند. اصلاحات اداری اغلب خطرناک بوده و دارای یک تشکیلات سیاسی صحیح نیستند. در نتیجه، مقامات اداری سعی می نمایند تا با کارکنان موجود به کار خودشان ادامه دهند، زیرا قادر به پرداخت پاداش برای بهبود عملکردها یا حتی امنیت شغلی نیستند. در چنین شرایطی آموزش به عنوان یک استراتژی اصلاحی برای حیات بخشیدن به کارکنان و بهبود عملکرد آنان به کار گرفته می شود. بنابراین، سابقه عملکرد آموزشی متفاوت بوده است.

## آموزش

زمانی آموزش به عنوان یک نوع آرام بخش برای انتقال سازمانی به حساب می آمد و اصولاً توسط حکومتها و سازمانهای بین المللی به کار گرفته می شد. همچنین در دانشگاه های کشورهای غربی که برای انجام برنامه های خودشان از سرمایه گذاری خارجی استفاده می کردند، از آن استفاده می شد. علیرغم انتظارات زیاد، آموزش هرگز نتوانست موفق باشد، اما موسسات آموزشی به صورت اجزای دایمی حکومت درآمدند. اداره کار بین المللی ۲۳۶ موسسه آموزشی را معرفی می نماید و مدیر انجمن بین المللی مدارس و موسسات اداری به ۲۷۶ مورد اشاره می نماید. به این تعداد بایستی کالج ها و دانشگاه های متعددی اضافه شوند. آژانس توسعه بین المللی ایالات متحده به تنهایی بیش از ۷۰۰۰ نفر را آموزش داد، که  $\frac{۹}{۱۰}$  آنها در دهه ۱۹۵۰ مرد بودند.<sup>(۸۰)</sup>

تصمیم گیریهای استراتژیک حساس مشخص کننده کارایی آموزش و کاربرد آنها در محل کار هستند. مردم در چه محلی و در چه رابطه ای و با چه هزینه ای بایستی آموزش داده شوند؟ هزینه ها دربرگیرنده زمان آموزش گیرنده، جابجایی های موقت آموزش گیرنده، آموزش گیرندگان و هزینه های اداری می باشند. آموزش در حین کار دارای کمترین هزینه و آموزش خارج از کشور دارای بیشترین هزینه است. آموزشهای ضعیف دارای هیچگونه بازدهی نیستند. فریبندگی موسسات آموزشی جداگانه دیگر آلت رناتیوها را تحت الشعاع قرار می دهند. آموزش حین کار، آموزشی محلی و گردش های منظم از جمله این موارد هستند. یک استراتژی مناسب آموزشی برای مورد ۱-۱۰ چیست؟

چه کسی بایستی آموزش ببیند؟ از میان کارکنان جدید، قدیمی، افراد معجری دوره های آموزشی، یا مقامات ارشد، کدامیک بایستی دوره های آموزشی را طی نمایند؟ برخی از افراد دارای انگیزه های لازم برای آموزش مدیریت نیستند. در تحت شرایط انتقال، سازمانها منافعی را که می بایستی از آموزش عاید آنها شود، از دست می دهند. با این وجود، ما بایستی منافع فردی را نادیده بگیریم، اگرچه در زمانهای دشوار سرمایه ها محدود هستند.

پس از آموزش چه اتفاقی بایستی بیفتد و چه کسی باید آن را پیگیری نماید؟ آموزش یک تعهد سازمانی یک وظیفه فردی، با این وجود می‌توان انتظار داشت که فرد بتواند به‌تنهایی کار مهمی را در این رابطه انجام دهد. شش مدل کینت‌بن<sup>۱</sup> برای ورود مجدد شخص در فرهنگ سازمانی پس از فرهنگ آموزشی، نشان دهنده چنین چیزی است. تغییرات با پوسته‌های قدیمی خودشان انجام گرفته و روشهای جدید بدون هیچگونه تغییر درونی به کار گرفته می‌شوند. افراد تازه‌وارد خوشحال نیستند، زیرا محل کار دارای تفاوت‌های بسیاری نسبت به موسسه است. فقط منتقدین آموزشی می‌توانند آموزش را به‌خوبی انتقال دهند، زیرا آنها واقعیت را مورد بررسی قرار داده و ضمن در نظر گرفتن فرهنگهای آموزشی و محل کار، فعالیتهای مناسب را به کار می‌گیرند.

محتوای آموزشی و روشهای انتقال آن بایستی مورد توجه دقیق قرار بگیرد. روشهای سخنرانی معمولاً دارای بازدهی آموزشی زیادی نیستند. بهترین روش ترکیبی از سخنرانی - بحث به‌همراه مطالب آموزشی تجربی، ایفای نقش و کاربرد عملی مسائل و مشکلات واقعی است. تحقیقات و تمرینات گروهی فرصت لازم را برای آموزش بهتر فراهم می‌نمایند. در برخی از برنامه‌ها، گروه‌ها پروژه‌های توسعه را طراحی می‌نمایند و دیگر مراحل کاری را به‌اتفاق یکدیگر انجام می‌دهند.<sup>(۱۰)</sup>

گاهی مسئله آموزش به‌طور کلی به کنار نهاده شده و به‌منظور تجزیه و تحلیل موضوعهای مربوط به توسعه کنفرانس‌ها و کمیته‌هایی برقرار می‌شوند. در این رابطه به‌دو مثال اشاره می‌شود. در هندوستان، وزیر کشور در امور توسعه زنان و کودکان به‌منظور تجزیه و تحلیل برنامه‌ها در هر وزارتخانه، در سطح کابینه با کلیه وزرا به‌مشورت پرداخت. گروه‌های انفرادی در وزارتخانه راه‌های لازم را برای اطمینان از شرکت زنان و مردان در برنامه‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار دادند. در داخل و خارج وزارتخانه‌ها پیشنهاداتی ارائه گردیدند، نتیجه حاصله (برنامه ملی برای زنان ۱۹۸۸-۲۰۰۰ میلادی)، دارای راهنماهای عملی لازم برای وزارتخانه‌های متعدد می‌باشد. موسسه تحقیق توسعه تایلد به‌منظور افزایش آگاهی و انجام تجزیه و تحلیل در مورد جنسیت، سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و مجریان را به‌خدمت گرفت. این گروه‌ها اطلاعات لازم را جمع‌آوری کرده و نتایج را توسط نشریات به‌اطلاع عموم رسانیدند. اینگونه خط‌مشی‌ها در نهایت باعث ایجاد تعهد شده و اینگونه سیاستها را به‌صورت عملی درآورد.<sup>(۱۱)</sup>

پس از استقلال، موسسات آموزشی ملی در مکانهای مختلف تاسیس شدند. هنگامی که افراد خارجی آنجا را ترک کردند، موسسات در ارتباط با ادامه کار و جذب افراد آموزش‌گیرنده با مشکل مواجه شدند. در این رابطه مورد ۲-۱۰ را می‌توان مورد توجه قرار داد. بررسی آکادمی ملی اداری هندوستان نشان می‌دهد که چگونه فرهنگ سازمانی از طریق آموزش حاصل می‌گردد. این آکادمی

قواعدی را برای آموزش گیرنده ارائه می‌نماید که براساس آن وی می‌تواند قواعد و ترتیبهای لازم را از گذشته بگیرد. مطالب آموخته شده نشان‌دهنده رفتارهای مناسب تلقین شده در طول زمانهای استعمار می‌باشد، زیرا کل تجربه آموزشی نه تنها شامل سخنرانی‌ها و آزمون‌ها، بلکه نمایش رفتارها و زبان مناسب از طریق رفتارهای روزانه از جمله وقت‌شناسی، تواضع، روش صحیح غذا خوردن و اسب‌سواری می‌باشد. (۱۲)

در این صورت، بدون تغییر سازمانی تلاشهای آموزشی بی‌ثمر خواهند بود. این موسسات هستند که شغل و روابط و شخصیت و رفتار افراد خودشان را معین می‌نمایند.

## مطالعه موردی ۹-۱

### کلینیک مدل

انجمن جمعیت‌شناسی وراگوا (VDA)، یک سازمان برنامه‌ریزی خانوادگی خصوصی، در پی کسب حمایت برای یک کلینیک برنامه‌ریزی خانوادگی مدل و محل آموزشی برای پرسنل برنامه‌ریزی خانوادگی از جانب وزارت بهداشت است. شما، دکتر آلونسو، درخواست انجمن را برای سرمایه‌گذاری مورد توجه قرار می‌دهید. وزارت بهداشت اصولاً کانال اولیه برای ارائه خدمات برنامه‌ریزی خانوادگی است. این وزارتخانه دارای ۲۳۸ مرکز بهداشتی است، که تقریباً نیمی از آنها در یک زمان محدود در عصر خدمات برنامه‌ریزی خانواده (تنظیم خانواده) را ارائه می‌نمایند. خدمات آن در اختیار همگان می‌باشد، اگرچه اغلب زنان فقیر به آن مراجعه می‌نمودند و طبقات متوسط و بالا بیشتر به دکترهای خصوصی مراجعه می‌کردند. کلینیک‌ها دارای ساختمانهای خوب اما دارای ظاهر کثیف بودند. محل مخصوص پوشیده کمی برای معاینه زنان در اختیار بود، زیرا هیچگونه محل مخصوصی برای این منظور در نظر گرفته نشده بود. بعلاوه، مصاحبه و گفتگوی آنها با پرستاران توسط دیگران که در اطاق انتظار قرار داشتند، شنیده می‌شد.

هنگامی که وزارتخانه برای اولین بار تنظیم خانواده را ارائه نمود، وراگوا دارای هیچگونه مرکز آموزشی نبود. پرسنل برای برنامه آموزشی ۱-۲ هفته‌ای به کشور مجاور فرستاده می‌شدند. به دلیل عدم تمایل به خرج اینگونه هزینه‌ها، وزارتخانه برنامه آموزشی خودش را، که شامل یک دوره یک‌هفته‌ای با سخنرانی‌هایی در مورد فلسفه تنظیم خانواده و روشهای جلوگیری از حاملگی و آموزشهای عملی بوده برقرار نمود.

هیچگونه دوره جدیدی در اختیار نبود. کارهای کلینیک با مشکلات خاصی مواجه هستند. به عنوان مثال دکترها همیشه برطبق ساعات تعیین شده کار نمی‌کنند و آن دسته که به چنین چیزی مبادرت می‌نمایند دارای متناوبه‌های متناقضی از نظر تعداد در ساعت هستند. اغلب آنها از روش استفاده از IUD آگاهی ندارند. برخی از آنها معاینات پزشکی زنانه را انجام نمی‌دهند. وظایف پرسنل مسئول به خوبی مشخص نیست، تفویض اختیار به اندازه کافی نیست و هیچگونه چارت سازمانی وجود ندارد. گزارشات نشان می‌دهند که زنان به خوبی درمان نمی‌شوند. با زبان ناخوش‌آیندی از زنان خواسته می‌شود تا برهنه شوند، آنان طوری مورد خطاب قرار می‌گیرند که احساس خواری می‌نمایند. به‌هنگام عصر، زنان به‌طور میانگین ۱۱۰ دقیقه و گاهی طولانی‌تر، منتظر می‌مانند. در روز به‌طور میانگین ۸ نفر معاینه نمی‌شوند. هیچگونه برنامه آموزشی وجود ندارد.

هدف انجمن جمعیت‌شناسی وراگوا مراقبت‌های بهداشتی از مادر، کودک و خدمات تنظیم خانواده به طبقات متوسط جامعه می‌باشد. انواع روشهای لازم و همچنین مشورت‌های لازم در مورد باروری،

بهداشت و غیره ارائه می‌گردد. در هر سال ۲۸ دوره در مورد تنظیم خانواده و پزشکی برای پرسنل برقرار می‌گردد. ارتباطات اجتماعی شامل فیلسوف‌ها، متخصصین الهیات و جامعه‌شناسان از یک طرف، روابط بین پرسنل از طرف دیگر و در نهایت آموزش حساسیت برای سرپرستی زیردست و روابط گروهی در کلینیک می‌باشد. دانشجویان دانشگاه‌ها اجازه دارند تا تحقیقات لازم را بر روی بیماران انجام دهند. آیا می‌توان از این پیشنهاد انجمن حمایت کرد؟ تجدیدنظر کرد؟ آن را رد نمود؟ چگونه آموزشی مورد نیاز است؟<sup>۱</sup>

## تغییر سازمانی

تجدید سازمان یک فعالیت پیوسته برای آن دسته که در پی حکومت موثر و کارا هستند، می‌باشد. از نظر کلی، تجدید سازمان به عنوان یک تجدید حیات، بخصوص در آژانسهای دولتی، به حساب می‌آید. چندین دهه قبل، فلیپ سلزنیچ<sup>۲</sup> اظهار داشت که تجدید سازمان مملو از «وحشت و فرصت»<sup>(۱۳)</sup> است. تجدید سازمان همیشه برای گروه‌های حرفه‌ای مختلف و نظریات آنها با نتایج سیاسی همراه بوده است.

انواع بسیاری از تغییرات سازمان وجود دارند. بوروکراسی‌ها اغلب بسیار مشکل‌زا بوده، در ارتباط اختلال به وجود می‌آورند و کیفیت تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهند، رفرم‌ها سلسله‌مراتب را گسترش می‌دهند. صرف منابع به شدت متمرکز است، رفرم‌ها باعث عدم تمرکز صرف هزینه‌ها می‌شوند. کاغذبازی موجب مشکل برای کارکنان می‌شود، اصلاحات موجب کاهش کاغذبازی می‌گردند. قوانین باعث بی‌اثر شدن فعالیتها می‌شوند؛ اصلاحات باعث ساده‌تر شدن و کاهش آنان می‌شوند. تصمیم‌گیری متمرکز می‌باشد؛ اصلاحات موجب توسعه یافتن توزیع قدرت می‌گردند. رقابت فردی برای ماموریت‌های سازمانی یک خطر به حساب می‌آید و اصلاحات موجب افزایش همکاری و کار گروهی می‌شوند. برای شخصی که درگیر با مشکلات سازمانی است مکانیزم‌های بسیاری وجود دارند، که بسیاری از آنها در ارتباط با امر کنترل هستند. آیا بایستی کنترل افزایش یا کاهش یابد و چگونه؟ کنترل بایستی از کجا آغاز شود؟

برخی از حکومتها پس از استقلال اصلاحات اساسی را به عمل آورده، کل امور حکومتی را به صورت غیرمتمرکز درآورده یا به آن تمرکز مجدد داده‌اند. برخی دیگر در پی کنترل سیاسی امور اداری برآمده‌اند. تجدید سازمان فعالیت‌های بین آژانسها، به منظور منطقی ساختن ساختارها و برقراری اصول جدید در وزارتخانه‌ها و آژانسهایی که دارای برنامه‌های صحیح نیستند، یک امر معمولی است. به عنوان مثال، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده هشت بار تغییر نام داده است؛ در اواخر دهه ۱۹۸۰، اصلاح طلبان نام اداره همکاری توسعه را بر آن نهادند.<sup>(۱۴)</sup> نتیجه تجدید سازمانهای داخلی

1. Source: Frances Korten and David Korten, *Casebook in Family Planning Management* (Chestnut Hill, MA: Pathfinder Fund, 1977). Condensed and reprinted with permission from the Pathfinder Fund.

2. Philip Selznick

پیوسته و انتقالهای مکرر شامل مبلمان اداری موجود در سراسراها و وجود راهنماهای تلفن داخلی بوده است.

## مطالعه موردی ۹-۲

### موسسه آموزش ملی رایپستان (RATI)

شما مدیر موسسه آموزش ملی رایپستان، یک شخص آموزش دیده در زمینه مدیریت علمی با مدرک دکترا، هستید. موسسه در سرزمین‌های مرتفع و خنک به دور از پایتخت واقع شده و یک محل مناسب برای حضور مدیران ارشد و متوسط می‌باشد. به‌هنگام استقلال، آموزش‌گیرندگان مختلف در دوره شش‌هفته در آنجا حضور یافتند. برای ساختن موسسه، از جمله تسهیلات هتل و استخدام استادان خارجی، از سرمایه خارجی استفاده گردید. برای شرکت حداقل ۲۰۰ شرکت‌کننده در سال، کمک‌هزینه وزارتخانه به کار گرفته شد.

هنگامی که کمک خارجی برای آموزش قطع شد، حکومت مرکزی رایپستان از نظر حمایت این موسسه تحت فشار قرار گرفت. مقامات وزارتخانه تمایلی به پرداخت شهریه‌های کامل آموزش‌گیرندگان نداشتند. بعلاوه، خود آموزش‌گیرندگان در مورد بازدهی آموزشی دارای تردید بودند. به‌عنوان مدیر، شما (با عدم موفقیت) سعی نمودید تا کلیه مدیریت جدید را مجبور سازید که یک دوره موسسه کامل را به کار بگیرند. تاکنون شما هیچگونه حمایتی را کسب نکرده‌اید. با این وجود، همگان به‌صورت سمبولیک از مفهوم آموزش حمایت می‌نمایند. چه کسی ممکن است در مقابل آن قرار بگیرد؟

به‌عنوان مدیر شما حقوق قابل توجهی را دریافت می‌کنید و از موقعیت آموزشی بالای خودتان بهره می‌برید. در سالهای اخیر استخدام استادان جدید مشکل بوده است، زیرا حقوق استادان موسسه آموزشی ملی رایپستان جالب توجه نبوده است. در نتیجه، کارکنان شما را آموزش‌دهندگان جوان و بی‌تجربه‌ای تشکیل می‌دهند که درباره مدیریت علمی سخنرانی می‌نمایند. اخیراً به‌هنگام بحران مشکلات به‌اوج رسیده‌اند. هفدهمین کلاس، شامل مدیران رده سوم، ارزیابی بدی را از موسسه به‌عمل آوردند. اگرچه آموزش‌گیرندگان دارای رفتار مودبانه‌ای با دو استاد خارجی باقیمانده بودند، اما با دیگر استادان موسسه (که حقوق کمتری را نسبت به این مدیران دریافت می‌کردند) دارای چنین رفتار نبودند. آموزش‌گیرندگان می‌گفتند که استادان مدیریت بدون دانش آمریکائی قابل استفاده نیستند. وضعیت روحی استاد بدتر از همیشه بود.

شما با وزیر و منشی دائمی در یک جلسه شرکت نموده‌اید تا در مورد دریافت سوسید برای اجتناب از کسر بودجه قریب‌الوقوع موسسه به‌بحث بپردازید. به‌دلیل ترس از سیاسی شدن موسسه شما در مقابل تاسیس یک کمیته مشورتی مقاومت کرده‌اید. شما سعی کرده‌اید تا آموزش حرفه‌ای و علوم مدیریت خودتان را حفظ کنید، با این وجود تلاش دارید تا موسسه به‌حیات خودش ادامه دهد. اگرچه برخی از مقامات کابینه برنامه‌های آموزشی جدیدی را پیشنهاد کرده‌اند، شما فکر می‌کنید که دوره‌های کوتاه برای کارکنان عملیاتی در حوزه‌ها موجب کاهش پرستیژ موسسه می‌گردد. بعلاوه، قرار گرفتن گروه‌های مردان و زنان در یک محل نامناسب خواهد بود. وزیر برنامه‌ریزی کمیسیونی را در ارتباط با جمع‌آوری اطلاعات ترتیب داده است، اما شما تصمیم گرفته‌اید تا در آن شرکت نکنید. برای موسسه آموزش ملی رایپستان چه اتفاقی می‌افتد؟<sup>۱</sup>

1. Source: Adapted from Bernard Schaffer, ed., *Administrative Training and Development: A Comparative Study of East Africa, Zambia, Pakistan, and India* (New York: Praeger, 1974), pp. 399ff.

## کنترل بیش از حد

هدف از کنترل کاهش عملکردهای دلخواهی در ارتباط با فساد می‌باشد. روشن‌ترین مثال مدل مستعمراتی بریتانیا است که اساس لازم را برای بوروکراسی در جنوب آسیا و بسیاری از کشورهای آفریقایی به وجود می‌آورد. در یک ماموریت مرکزی برای ایجاد نظم و جمع‌آوری مالیات در یک منطقه وسیع، مقامات مستعمراتی به زیردستان هندی وابسته هستند، اما عدم اعتماد خودشان را به اینگونه زیردستان از طریق قوانین صحیح، حفظ سابقه و نظارت تحت کنترل قرار می‌دهند.<sup>(۱۵)</sup>

اما با این وجود تبعیض اجتناب‌ناپذیر است. اغلب دولت یک تامین‌کننده خدمات انحصاری و ارائه‌کننده سوبسید است، که به عاملین خودش اجازه می‌دهد تا چیزی را جمع‌آوری نمایند که برخی از متخصصین اقتصادی آن را «اجاره» می‌نامند. حقوق‌های کم و عدم وجود انگیزه مانع از عملکرد قابل قبول می‌شود، مانند مروجین کشاورزی که از بازدید از خانه‌ها امتناع می‌کنند زیرا هزینه نقل و انتقال برعهده خودشان است. برخی از رژیم‌ها فساد را به عنوان یک راه برای تقویت سیاسی تحمل می‌نمایند.<sup>(۱۶)</sup>

در یک تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای در مورد ۵ کشور در شرق و جنوب آسیا، روبرت کلیتگارد به روشهای موقتی که مقامات آن کشورها برای کنترل فساد به کار گرفته‌اند اشاره می‌نماید.<sup>(۱۷)</sup> به طور کلی، اقدامات زیر را می‌توان در نظر گرفت:

- به کارگیری براساس صداقت و توانایی
- تغییر پاداشها و تنبیه‌ها در ارتباط با فساد (به عنوان مثال، پاداش برای آنهایی که به فساد سرپوش می‌گذارند، افزایش تنبیه و راهنمایی آنها).
- ایجاد روشهای استادانه برای کشف فساد (به عنوان مثال، سیستم‌های بازرسی برای مدارک و غیره).
- تغییر وضعیت (به عنوان مثال آموزش، قوانین اخلاقی)

علاوه بر فساد، از استراتژی کنترل برای ایجاد کار بیشتر برای افراد محلی بیکار استفاده می‌شود. تحقیقات متعدد نشان می‌دهند که بازدید از منازل به صورت چندین بار در هفته تا ۱۰ یا ۲۰ بار در ماه در شرق آفریقا انجام می‌پذیرد. کارکنان محلی تحت سرپرستی محدودی به کار می‌پردازند. در هندوستان، سرپرستان ترویج کشاورزی به سرعت روشها و سیاستهای لازم را از همکاران خودشان یاد می‌گیرند. سرپرست ترویج کشاورزی به زودی درمی‌یابد که دارای آزادی قابل توجه و منابع بسیاری برای اجتناب از کارکردن و دریافت پول کم در اختیار دارد.<sup>(۱۸)</sup>

برای مشخص ساختن بار کاری و کنترل انجام آنها از طریق گزارش نویسی، روشهای خاصی وجود دارند. سیستم آموزش و بازدید در کشاورزی یک مثال خوب می‌باشد. مروجین محلی بایستی ملاقاتها و بازدیدهای خودشان را در یک دفتر مخصوص ثبت کنند تا برای بازدید احتمالی بعدی مورد استفاده سرپرستان قرار بگیرد. در نیپال، کارکنان بهداشت روستایی استنسیل‌های رنگی بر روی



دیوار را تاریخ‌گذاری و امضاء می‌نمودند. روستایی‌ها این افراد را «نویسندگان روی دیوار» می‌نامیدند، زیرا آنها فقط به محل آمده و استنسیل‌ها را امضاء می‌کردند و به‌ندرت سؤال می‌نمودند که آیا کسی بیمار است یا نه و یا کمتر مراقبتهای لازم در مورد کودکان را انجام می‌دادند.<sup>(۱۹)</sup> کارگر موردنظر راهی را برای بالا و پایین کردن قوانین به‌نفع پیدا می‌کند. گاهی اوقات قوانین و هدف سازمان به کارگر ضربه می‌زند. در گینه مروجین کشاورزی به‌وسیله ۱۹ امضاء لازم برای خرید ابزارآلات مزرعه به‌زانو درآمدند.<sup>(۲۰)</sup>

در پروژه‌های مستقل امکان آزمایش با شکل‌های مدیریت جدید وجود دارد. در برنامه‌های توسعه روستایی خاص کنیا یک تلاش جالب، با تلاشهای هماهنگ در مناطق مختلفی که به کارکنان محلی متکی بود، اتفاق افتاد.<sup>(۲۱)</sup> «مدیریت مردان نامریی» عبارتی است که روبرت چمبرز<sup>۱</sup> برای تشریح فرم در روش این کارکنان دوردست (که از قوانین، گزارش نویسی بیش از حد، حمایت کافی به‌استثنای موارد خاص و سرپرستی مستقل به‌دور هستند) به کار می‌برد. سیستم مدیریت برنامه‌ریزی و اجرا (PIM). این سیستم درخواست برای اطلاعات و گزارشات را کاهش داد، سپس جلسات ماهیانه‌ای را برقرار کرد که در آن کارکنان در مورد فعالیتهای، نیازهای خودشان و اهداف معقول به‌بحث می‌پرداختند. با استفاده مکرر از تخته‌سیاه در یک اتاق عملیات، که در آن کلیه پیشرفت را می‌توان با یک نگاه مشخص کرد، ارتباط بین کارکنان در سطوح مختلف، در وزارتخانه‌های مختلف، اتفاق افتاد. طراحان مدیریت برنامه‌ریزی و اجرانظریات را به‌صورت انتخابی از موارد زیر دریافت نمودند: از مدیریت از هر اهداف و از طرحهای حساس مربوط به‌قدمهای لازم که می‌بایستی برای رسیدن به‌اهداف برداشته شوند و از سیستم کتاب قرمز مالزی، که برای یک زمان محدود، بخصوص برای فعالیتهای محلی مثل ساختمان، موفق بود.

### عدم تمرکز و گسترش کنترل

به‌جای افزایش کنترل، برخی از فرم‌های ساختاری به‌عنوان یک روش برای بهبود تصمیم‌گیری و پیشرفت بیشتر مدیریت در سطوح پایین‌تر یا موسسات مختلف گسترش می‌یابند. عدم تمرکز از طریق گسترش قدرت و اختیار به‌سطوح محلی، مانند تلاشهای انجام‌شده در تانزانیا، معمول‌تر می‌باشد. رهبری تانزانیا مدتهاست که مسئله انتخاب و علاقه در بوروکراسی را به‌کنار نهاده است.

هدف از عدم تمرکز انتقال قدرت به‌مناطق و بخشها، با کنترل سیاسی کامل‌تر بر مدیریت، بود. علیرغم نیت خود، سیستم ریاست، با منصوبین سیاسی منطقه‌ای خودش، کمتر سعی نمود تا قدرت بوروکراتهایی را که در کمیته‌های توسعه دارای دست‌بالا بودند، کاهش دهد. مدیران توسعه از‌نظر ارتباط در وزارتخانه‌های خودشان دارای مشکل بودند. برخی از مدیرانی که لویز پیکارد<sup>۲</sup> با آنها

مصاحبه نمود، در مورد کلیه تغییر گیج و بدبین بودند. نظریه کنترل کلی نتوانست به سرعت افکار و رفتار مردم را تغییر دهد. به اعتقاد یک مهندس بخش: «افراد سیاسی ممکن است برای ما یک آفت باشند اما گاهی نیز می توانند مفید باشند. آنها می توانند در انجام امور به ما کمک نمایند. آنها در مواقع لزوم دارای نفوذ سیاسی هستند.» با این وجود یک مقام منطقه‌ای دیگر در مورد سیاستمداران و مدیرانی که از روستاهای یوجاما<sup>۱</sup> بازدید می نمایند اینگونه اظهار می نماید:

آنها دارای سخنرانی‌های طولانی هستند. اغلب در مواردی صحبت می نمایند که قبلاً نیز به آن اشاره شده است. از دهقانان همیشه خواسته می شود تا سخت کار کنند و در مزارع خودشان کشت نمایند. اما آنها خودشان هیچ طرحی را ندارند. کار اداری توسط زیردستان آنها انجام می شود. تنها کار آنها سوار شدن و رانندگی با اتومبیل‌های دولتی است.

تانزانیای نیز تلاش کرد تا مسئله ریاست و برتری را در محل کار کاهش بدهد، که به عنوان رفرم‌های موونگوزو<sup>۲</sup> شناخته شد. همکاری کارکنان، برابری و روابط انسانی را از اهداف عمده‌ای بود که اصلاح‌طلبان در جهت آن فعالیت می کردند. در نتیجه مراجعه بین کارکنان و مدیران افزایش یافته و در بخش تجاری کارها با رکود مواجه می گردید. گوران هایدن نتیجه می گیرد که «چنین چیزی باعث غیرممکن شدن مدیریت سازمانی گردید زیرا تقاضاها آنقدر افزایش یافتند که امکان برآورده ساختن آنها با اصل تولید غیرممکن گردید.» در یک موقعیت جایگزینی دیگر آ.اچ. بگوما<sup>۳</sup> شکست موونگوزو را در اثر عدم توجه به مدیران آموزشی می داند.<sup>(۲۳)</sup>

عدم تمرکز همچنین قدرت را به مقامات محلی با درآمد و مسئولیت خود آنها نسبت به تشکیلات، محول می نماید. در غنا، طی یک قانون اداره محلی در سال ۱۹۷۱ اختیار جمع و حفظ درآمدها برای توسعه به حکومت‌های محلی تفویض گردید.<sup>(۲۴)</sup> پس از آموزش، جمع‌آوری درآمد به سرعت افزایش یافت و مردم، با مشاهده توسعه بیشتر در منطقه خودشان بیشتر به همکاری پرداختند.

آیا این روش‌های جدید، تجدید سازمان و نام‌های جدید برای اموری که در اداره توسعه انجام می شوند، مفهوم هستند؟ تغییر نام‌ها اغلب یک امر تفننی هستند روشها به‌طور مداوم تغییر می یابند، سیستم مدیریت برنامه‌ریزی و اجرا در کنیا به محض پایان پروژه‌ها از میان رفت. برای ایجاد تغییر در مردم، کارها و عملکردها بایستی اتفاقات زیادی بیفتد. با کارشکنی افراد مهم یا نادیده گرفتن رفرم‌های کاغذی ساختاری غیررسمی می توانند مانند همیشه ادامه یابند.

یک تحقیق در مورد رفرم ساختاری برای گسترش سلسله مراتب وسیع و کاهش کاغذبازی در وزارت کشور ایالات متحده نشان می دهد که چگونه، در طول زمان، نهال سلسله مراتب مجدداً روئید و کاغذبازی جوانه زد.<sup>(۲۶)</sup> ماهیت کار به‌خودی خود دارای تاثیر بسیار در روش‌های منطقی برای

فعالیت‌های مردم است. وزارت اطلاعات و امنیت به صورت افقی و عمودی ادارات محلی حکومتی را با وزارتخانه‌های متعددی که در ارتباط با مسائل خارجی فعالیت می‌کنند، هماهنگ می‌نماید. هم‌چنین، مرحله رفرم از بالا و پایین آن کمک کمی را برای همکاری، تعهد و مالکیت مشترک در تغییرات، نمود.

در انقلاب فرهنگی چین در سالهای ۶۸-۱۹۶۶<sup>(۲۷)</sup> اصلاحات بسیار شدیدی صورت گرفت اگرچه ممکن است چنین اتفاقاتی در چین از نظر خواننده به عنوان یک انحراف به حساب آید، اما این رفرم چیزی است که در ارتباط با یک پنجم جمعیت جهان بوده است. به هنگام آماده شدن برای رفرم، بوروکراتها به شدت مورد انتقاد قرار گرفتند. از نظر مائو آنها افرادی تنبل، بدون مغز، بدون حسن نیت، بدون مسئولیت و خودخواه بودند. حزب کمونیست چهار شکل سازمانی را برای از میان بردن بوروکراسی تجربه کرد. با مراقبت‌های شدید، بوروکراتها تحت آموزش مجدد یا جابجایی قرار گرفتند و قوانین رفتاری و ارزیابی‌های عملکرد درباره آنان اعمال گردید. ایدئولوژی، آموزش، خدمات بی‌ریا، کار فیزیکی منظم و اتحاد با توده‌ها به عنوان یک استاندارد جدید مورد تاکید قرار گرفت. ناظرین تخمین می‌زنند که ۳۰۰۰ مدرسه هزاران نفر را در هر استان تحت آموزش مجدد قرار دادند. درگیریهای داخلی در آژانسها موجب اخراج، اعمال فشارهای فیزیکی و روانی و حتی قتل و خودکشی‌های بسیار گردید.

چارت‌های سازمانی و ساختاری مسائلی را در ارتباط با رابطه‌های گزارش مشخص می‌نمایند، اما کل آن را روشن نمی‌نمایند. در تغییر ساختاری، که با تغییر در مردم و افکار آنان همراه نبود، ساختارهای قدیمی به صورت جدید پدیدار شدند.

### توسعه سازمانی و مدیریت استراتژیک

عبارت توسعه سازمانی برای چندین دهه مطرح بوده است. ابتدا منظور از آن تقویت موسسات دولتی و روشهای داخلی آنها و سپس ایجاد یک ظرفیت تقویت شده برای سازمانهای دولتی و غیردولتی بود. در یک تفسیر بسیار جدید، توسعه سازمانی به بهبود قابلیت سازمانی برای بکارگیری انسان و منابع مالی اطلاق می‌گردد، که به طرق مختلف انجام می‌گیرد.<sup>(۲۸)</sup> آتورو اسرائیل<sup>۱</sup> به اهمیت خاص برنامه و رقابت اشاره می‌نماید. تجزیه و تحلیل وی از این فاکتورها در ۱۷۵ تحقیق بانک جهانی دارای مشابهتهایی با تشریح ساموئل پاول از «مدیریت استراتژیک» است که هدف از آن دستیابی سازش و موافقت در میان چهار فاکتور زیر می‌باشد: شکل‌گیری استراتژی مطابق با اهداف برنامه و محیط، ساختار سازمانی که مطابق با استراتژی بوده و انجام کار را تسهیل نماید و مدیریت عملی داخلی مطابق با استراتژی و ساختار و هماهنگی مداوم برای تقویت با تغییر در محیط.<sup>(۲۹)</sup>

بهترین نمونه برای شش مورد موفق پاول<sup>۱</sup> برنامه توسعه لبنیات ملی هندوستان می باشد.<sup>(۳۰)</sup> تجزیه و تحلیل وی مسائل جامعی را برای ما روشن می سازد. اما در مورد روابط درونی بین مدیران استراتژیک و زبردستان آنها ما به اطلاعات بیشتری نیاز داریم. بعلاوه، ما نمی توانیم فرض کنیم که مدیران و رهبران استراتژیک دارای بهترین فکر و علاقه در مورد برنامه ها هستند. تجزیه و تحلیل در مورد انگیزه این موضوع تلخ را برای ما روشن می سازند.

### تشخیص و تغییر انگیزه ها

به اعتقاد بروس جانستون<sup>۲</sup> و ویلیام کلارک<sup>۳</sup> بهترین ساختار سازمانی تنها یک امکان عالی است. برای کمک به توسعه روستایی، ساختارها بایستی از طریق تلاش و فعالیت های مردم حیات بگیرند.<sup>(۳۱)</sup> تشخیص انگیزه ها باعث تشخیص سازمانها و مردم درون آن می شود. چه چیزی به تجدید سازمان و مسائل آموزش واقعیت می بخشد؟ افراد در داخل سیستم هایی کار می کنند که رفتارهای متفاوت در آنها تشویق و تنبیه می شوند. به منظور تشخیص تغییرات سازمانی، بایستی انگیزه ها و عدم انگیزه ها مشخص شده و انگیزه ها با توجه به اهداف توسعه ارزیابی شوند.

انگیزه های متفاوتی وجود دارند که موجب تغییرات می شوند، هر یک مسائل سازمانی خاصی را باعث می شوند. جیمز کیو. ویلسون و پیتر کلارک<sup>۴</sup> به سه مورد اشاره می نمایند، که عبارتند از:

**انگیزه های مادی** یک وسیله سریع و ساده برای انجام کارهای سازمانی و تشویق حسن نیت ها می باشد، اما با این وجود به ندرت تعهد دایمی را نسبت به سازمان و اهداف آن به وجود می آورد. چند مثال در این رابطه شامل سطح دستمزد تدریجی، پاداش، ترفیع و دیگر مزایای فرعی. سطح دستمزد در مدیریت دولتی اغلب توسط تکنوکرات هایی، که دارای معیارهای غیر از معیارهای بازار هستند، تعیین می گردد، اما پس از تثبیت آنها ممکن است در طول زمان منطبق خودشان را از دست بدهند، اما تعهد زیادی را از نظر کار به افراد می دهند.

بحث استانیلی هگین بوتام<sup>۵</sup> در مورد «کنترل از پیش برنامه ریزی شده» در میان کارکنان محلی در هندوستان دارای نظریاتی درباره انگیزه های سودمند است. این کارکنان اهداف سازمانی را از طریق آموزش، خبرنگارها و وقایع مورد پذیرش قرار می دهند. توسعه اجتماعی و سنت های گانندی در بورورکراسی هندوستان نشان دهنده دو گرایش از چهار گرایش با احتمالات سودمند است. با این وجود، حتی به عنوان کارگران روستایی در سنت گانندی آنها به کار دستی، فعالیت بدون خودخواهی و کار گروهی احترام می گذارند. سرپرستان سطح متوسط و بالاتر این فرضیه دینی و استعماری را درباره تنبلی و فریب زبردستان پذیرفته و به این نتیجه رسیدند که تنها وسیله موثر برای انجام کار توسط زبردستان سخت گیری و تهدید می باشد.<sup>(۳۵)</sup>

1. Paul

2. Bruoe Johnston

3. William Clark

4. James Q. Wilson and Peter Clark

5. Stanley Heginbotham

در اینجا بایستی مسئله «زور و اجبار» را به سه انگیزه ویلسون و کلارک<sup>۱</sup> افزود. تنبیهات به شکلهای قطع حقوق، اخراج و تحقیر (به صورت فردی یا در مقابل جمع) از روشهای معمول هستند. به هر حال، در فرهنگهای استبدادی اینگونه «رهبری» وجود دارد. علیرغم رضایت ظاهری سرپرستان ترویج کشاورزی در مورد اقتدار پرسنلی در کنیا، گروه‌های کار متحد به طرق دیگری بازدهی را محدود نموده و در ماموریت‌ها کارشکنی نمودند.<sup>(۳۶)</sup>

این چهار انگیزه، که اغلب به اتفاق یکدیگر به کار گرفته می‌شوند، اصولاً در سازمانها استفاده می‌شوند. بحث انگیزه‌ها ممکن است برای کل جامعه، که مدیران و کارکنان توسعه در مقابل آنان مسئول هستند، روشن نباشد. در مجموع، مدیریت دولتی به ندرت پاداشها را به تشکیلات، مصرف‌کنندگان و مشتریان خارجی ارتباط می‌دهد. مسئله مدل‌های خدمات اجتماعی از اقتدار مشترکی که روستاییان بر کارگران محلی دارند ناشی می‌شود.

از آنجا که روستاییان دارای حق انتخاب، ارزیابی، دادن پاداش هستند، کارگران در مقابل آنان دارای انگیزه‌های لازم برای کارکردن هستند یا مسائل نژادی یا جنسیت را در نظر بگیرند. در هر دو شرایط مدیران ممکن است دارای انعطاف لازم برای دادن پاداش به عملکرد خوب را نداشته باشند. در مورد ترفیع کارکنان امکان کمی وجود دارد.

مسئله تعیین یک وسیله منصفانه برای مشخص ساختن سطح عملکرد حتی مشکل‌تر است. شکل‌های ارزیابی عملکرد اغلب شامل لیستی از فاکتورهای ذهنی و عینی است که مورد دوم به سادگی قابل تعیین است (به عنوان مثال، ده مورد همکاری جدید در ماه، پنجاه مورد استریل کردن در ماه، وارد ساختن یک هزار کارت اطلاعاتی در روز). شکل‌های ارزیابی ممکن است وقت‌گیر باشند، برای کار دقیق اغلب تشریفات کاغذبازی بیش از حد است.

ارزیابی عملکرد می‌تواند به عنوان یک سلاح در دست ارزیابی‌کننده در مقابل ارزیابی‌شونده عمل کند، اما کل مرحله ارزیابی ممکن است دارای نتیجه معکوس باشد. در یک تحقیق توسط بازرسی آموزشی و سرپرستان ترویج کشاورزی در ایالت تامیل نادو<sup>۲</sup>، هندوستان، کارکنان از گزارشات محرمانه ترس داشتند، اما سرپرستان رده متوسط نیز از خشم کارکنان وحشت داشتند. چندی پیش، میشل کروزی در موردی بحث نمود که افراد بدون قدرت در سازمانهای بوروکراتیک از آن به نفع خودشان استفاده می‌کنند. اظهارات وی در مورد فرانسه با هندوستان و محل‌های دیگر مناسبت دارد.<sup>(۳۳)</sup>

یونسکو نیز گرفتار ارزیابی‌های نامفهوم می‌باشد. تغییرات متقابل کمتر مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. بنابراین برخی از افراد با ابداع روشهای خاص گزارش (در این رابطه فرانسه نسبت به انگلیس مناسب‌تر است) مشکلات را حل می‌نمایند.<sup>(۳۴)</sup>

**محرکهای قوی<sup>۱</sup>** و مسائل و مسبب‌های غیرمادی هستند که احترام، پرستیژ و منزلت ایجاد نموده و یا مراودات اجتماعی مطلوبی را ارتقاء می‌بخشد. برای چندین دهه است که مکتب روابط انسانی در مدیریت تأکید بر این دارد که چگونه توجه به خواسته‌ها و نیازهای کارکنان در ایجاد فضای کاری توأم با بهره‌وری تأثیر دارد. مشارکت در شبکه‌های کاری فرد - محوری<sup>۲</sup> می‌تواند تشویق‌کننده و آموزنده باشد. در زمان نبود پادشاهای مادی، یا کوشش در راه تکمیل آنها، مدیران به کارکنان برجسته از طریق تشویق آنها در مراسم تشریفاتی پاداش می‌دهند. مخارج آن محدود به هزینه تمام شده گواهینامه و وقت مصروفه برای مراسم است، اما بیشتر برای کسانی که از دریافت گواهینامه مایوس می‌شوند گران تمام می‌شود.

استفاده بیش از حد از این محرکها و مشوقها هم می‌تواند موجب بدبینی گردد، هم‌چنانکه پادشاهای ذهنی و سمبلیک جایگزین پادشاهای مادی می‌گردد. اتکاء بیش از حد به حمایت از کارکنان یا همکاران برای انگیزش به معنی درهم‌ریختگی سازمان در زمانی است که روابط دوستانه به سردی می‌گراید. شناسائی افراد برجسته نیز بهمین سادگی با مشکلاتی آن‌چنانکه در ارزشیابی عملکرد در بالا مورد بحث قرار گرفت مواجه است، و تأکید بیش از حد بر مدرک‌گرایی<sup>۳</sup> به سنجش ذهنی منجر می‌شود. سیستم امتیازدهی کار به روش چینی را که «گرایشهای سیاسی» را برای توزیع پاداشها (امتیازات) در کلاس‌های درس در نظر می‌گیرد آزمایش کنید!

**محرکهای جهت‌دار<sup>۴</sup>** به افراد احساس رضایت حرفه‌ای و ایدئولوژیک برای خوب انجام دادن کار و مشارکت در ایجاد مسبب‌های ارزشمند می‌دهد. چنین انگیزه‌هایی اساساً درونی می‌باشند، اما در شرایط متفاوت سازمانی می‌توانند جهت تقویت و یا دچار آسیب گردند. اگر چه ایجاد آنها وقت‌گیر و یا شناخت آنها با ابزار گزینش مصنوعی مشکل است، افراد با تعهد، کیفیت بالا و پابرجا را در کار خود با هدف نشان می‌دهند.

بحث استانی هاین باتهام<sup>۵</sup> در مورد «کنترل از قبل برنامه‌ریزی شده» در میان کارگزاران میدانی در هند، محرکهای جهت‌دار را مورد توجه قرار می‌دهد. کارگزاران اهداف سازمانی را از طریق آموزش، اسکان جدید، و رویدادهائی برای نوسازی روحیه سپاه ترویج پذیرفته و نهادی می‌نمودند. توسعه جوامع محلی و سنت‌های گاندهیان<sup>۶</sup> در بوروکراسی هند بیانگر دو‌گرایش از چهار گرایش با امکان محرکهای جهت‌دار است. حتی با وجود اینکه کارکنان در سطح روستا در سنن گاندهیان با «احترام برای کاریدی، عمل غیرفردی و کوشش گروهی»، مواجه بودند، سیستم‌های کنترل و بارکاری بیش از حد پتانسیل آنان را تحلیل برده بود. اهداف روشن و نوشتن گزارش، انگیزه را تحلیل برده، سرانجام باعث ایجاد «پیش‌گویی خود - ارضایی... سرپرستان عالی و میانی، توأم با

1. SOLIDARY INCENTIVES    2. PERSON- BASED

3. COLLEGIALITY

4. PURPOSIVE INCENTIVES

5. STANLEY HEGINBOTHAM

6. GANDHIAN

فرضیه‌های استعماری در مورد تن‌آسایی، تنبلی و ریاکاری زیردستان گردید که نشانه‌ای آشکار بر تأیید دیدگاه آنان بود که فنون تهدیدآمیز و شدید تنها وسائل مؤثر برای کار کشیدن از زیردستان می‌باشد.»<sup>(۳۵)</sup>

به سه عامل (محرکهای مادی، قوی، و جهت‌دار) ویلسون و کلارک باید عامل فشار و زور را نیز اضافه نمود که اگرچه بسیار گران تمام می‌شود اما استراتژی معینی است که اغلب بیش از آن مورد استفاده قرار می‌گیرد که احتمالاً در توسعه نهادها سلامت‌بخش باشد. تنبیهایی در قالب قطع حقوق، اخراج، و تحقیر و اهانت (به صورت فردی یا در حضور همکاران) از روشهای متداول است. در فرهنگهای استبدادی یک چنین «رهبری» قابل انتظار است، اگرچه بیشتر آن بازتاب منفی دارد و یا موجب غلیان حس انتقام‌جویی می‌گردد. به‌رغم تن در دادن انفعالی ظاهری مسئولین توسعه کشاورزی به دیکتاتوری پرسنلی در کنیا، گروههای کاری ایینه شده بازده کار را محدود کرده و در مأموریت بطرق دیگری کارشکنی و خرابکاری می‌کردند - کاملاً شبیه تعارض در واحدهای کاری صنعتی.<sup>(۳۶)</sup>

این چهار محرک، که اغلب به صورت ترکیبی مورد استفاده قرار می‌گیرند، نوعاً در سازمانها مؤثر واقع می‌شوند. خوانندگان ممکن است استفاده مستقیم از آنها را دست‌کاری ببینند، ولی آنها (اگر هم گاهی اوقات مستقیم باشند). از وجوه ذاتی نهاده‌های سازمانی هستند. بحث محرک‌ها هم چنین ممکن است برای کاستن از عامه مردم که برای آنها مدیران توسعه و کارکنان باید مسئول شناخته شوند گمراه‌کننده باشد. باورکردنی نیست که مدیریت عمومی به‌ندرت پاداشها را به موکلین خارجی، مشتریان، و یا پیروان کوشش‌های توسعه مربوط می‌سازد. مدلهائی وجود دارد که بوسیله آنها موکلین در قدرت سهیم گشته و به‌خادمین عمومی خود پاداش می‌دهند.

منشأ و عده مدلهای خدماتی مبتنی بر جامعه از اشتراک در قدرت ناشی می‌شود که روستاییان بر کارکنان میدان کار دارند. با باز بودن دست روستاییان در انتخاب، ارزشیابی، و پرداخت، کارکنان انگیزه لازم را برای پاسخگویی در برابر آنان دارند، مشکلات بالقوه در این سیستم از کمی اتحراف ناشی می‌شود و گروههای وسیع‌تر که در آن کارکنان عکس‌العمل نشان داده و یا دیدگاههای محدود از امکانات توسعه دادند اثر کمتری بر این ساله دارد.

اصلاحات اراضی در پرویک مثال خوب می‌باشد.<sup>(۳۷)</sup> علیرغم پیمان توزیع و توسعه زمین در کشاورزی دهقانان به‌شدت از پذیرش «حامیان» جدید خود اجتناب کردند.

در تلاش برای تعیین تقاضا و همچنین کارآیی کارهای توسعه، برخی پیشنهاد می‌نمایند که برای خدمات، هزینه پرداخت شود. بدون رقابت، روش هزینه برای استفاده‌کننده دارای نتایج زیان‌آوری خواهد بود. با توجه به وسعت فساد، بسیاری ممکن است یک هزینه مصرف‌کننده را پرداخت نمایند.

تا اینجا ما انگیزه‌های آشکار را مورد بحث قرار دادیم. انگیزه‌های مذکور ممکن است موجب

اخلال در عملکرد شوند به طوری که پنهان نگهداشتن آنها مشکل باشد. ممکن است که به متخصصین و کارکنان پاداش داده شده و به اندازه کافی رضایت لازم را برای پیش‌بینی عملکرد منطقی داشته باشند.

به‌هنگام بحث در مورد اصول داخلی، که موجب اخلال در اهداف توسعه می‌شوند، ریچارد هیور<sup>۱</sup> توجه ما را به «ایجادکننده‌های انگیزه» جلب می‌نماید که مشخص می‌نمایند تا اغلب پیروان انگیزه چه کاری را در سازمانها انجام می‌دهند. چهار انگیزه و فشار را می‌توان به‌صورت زیر مشخص کرد:

*«اولویت‌های درونی (گرایش عمومی به مسیر شغلی)؛ فشارهای رسمی از جانب افراد مافوق (حزب مقامات رسمی)؛ فشارهای غیررسمی از جانب افراد مافوق (منعکس‌کننده اولویت‌های سیاسی غیررسمی)؛ فشارهای محلی (که در بافت کاری روزانه وجود دارد).»*

بنابراین علاوه بر اهداف رسمی، سه تناقض بالقوه بر تلاشها سایه می‌افکند. چه چیزی باید تغییر یابد به طوری که پیگیری مداوم اهداف رسمی مورد توجه مدیران و کارکنان محلی قرار بگیرد؟ یک ذخیره وسیع از «استعداد و تلاش» در بوروکراسی مشاهده می‌شود. از نقطه نظر آنها چگونه عدم فعالیت یا فعالیت نامناسب می‌تواند دارای اصول منطقی کمتری باشد؟

اولاً هیور<sup>۲</sup> بحث خود را با ایجادکنندگان انگیزه<sup>۳</sup> آغاز می‌کند: بازیگران سیاسی و کارآفرینان، مورد اول انگیزه‌هایی را ایجاد می‌کند که مسیر شغلی آنها را جلو می‌برد، درحالی‌که کارآفرینان انرژی‌هایی را به فعالیت می‌اندازند که بارکاری و جنبه‌های شغلی قابل قبولی را به وجود می‌آورند. ایجادکنندگان انگیزه، عواملی چون برنامه‌های کار، بودجه‌ها، تهیه منابع فیزیکی و انسانی و اطلاعات در کارهای ارتباطی را تحت کنترل قرار می‌دهند. پیروان انگیزه<sup>۴</sup> نشانه‌های رفتاری را آشکار می‌سازند. انجام یک کارنمایان ممکن است بازپرداخت و قدردانی اندکی داشته باشد، بنابراین چرا باید آن را انجام داده و یا خوب انجام دهد.

در پاراگراف مطالعه موردی مربوط به آبیاری آسیای جنوبی هیور به‌بهترین وجهی آن را شرح می‌دهد. با توجه به برنامه‌ها و اهداف پروژه کار کمی انجام گرفت: تجهیزات دیر وارد شدند؛ کشاورزان به‌روش سنتی (به‌جای روش توصیه شده) به‌کشت پرداختند و به‌دلیل دیر رسیدن مواد اولیه محصولات دیرتر از حد معمول به‌دست آمد. اشکال در میزان اعتبار زیاد بود؛ بازاریابی محصول سازماندهی نشده بود و استفاده از آب برای آبیاری دوبرابر طرح پیش‌بینی شده بود. سیکل عظیم مشکلات مسئله برقراری انگیزه را تحت‌الشعاع قرار داده بود. رئیس هیئت توسعه حوزه رودخانه<sup>۵</sup> قدرت استثنایی را از طریق مسئول سیاسی باتجربه به‌دست آورد. یک مهندس حرفه‌ای

1. Heaver

2. HEAVER

3. INCENTIVE- SETTERS

4. INCENTIVE- FOLLOWERS

5. CHAIRHANOF - THE - RIVERDEVELOPMEN BOARD



وضعیت زمین‌های آبیاری شده را بهبود بخشید، ضمن اینکه مهندسین دیگر نیز در این راه به‌وی می‌کمک می‌نمودند. گروه در مورد اولویت‌های واقعی در جهت پایین و بالا ارتباط‌های لازم را برقرار می‌کردند. در همین حال کیفیت اسکان و اکثر اهداف سازمانی دچار نقصان گردید. برخلاف مدیریت کشاورزی، که در آن پست ریاست برای یک سال خالی بود، امور مدیریت اسکان به‌خوبی انجام می‌گردید. اولویت‌های واقعی آثار متفاوتی داشت مسئولین با برنامه‌های کاری انبوهی از سفارشات مواجه بودند، درحالی‌که برای تجهیزات کشاورزی با تأخیر مواجه بودند. برای بوجود آوردن یک فضای انگیزشی پابرجا در سراسر سازمان چه کاری می‌توان انجام داد؟ هیور توصیه‌های چندی را ارائه داده است: ارزیابی محرک‌ها قبل از آغاز کار، توضیح اهداف با شرح شغل که جزئیات انتظارات و مقاصد واقعی را دربرگیرد، مشارکت دادن کارکنان اجرایی، ناظر برای بازخور، مشارکت دادن سرپرستان، همکاران، و افراد ذینفع. اصولاً، بازسازی شامل ساختار انگیزش می‌گردد که از نظر کارکنان برای کار کردن در جهت اهداف پروژه منطقی بنظر برسد. برای توسعه بیشتر انگیزنده‌ها، مدیران توسعه نیازمند آنند که در مورد کلیه افراد درگیر این پرسش را مطرح نمایند: «چه نفعی در آن برای آنها وجود دارد؟» تا مشارکت کنند؟ مشارکت، حق اظهار نظر، و مالکیت مشترک در چارچوب کلی روابط جامعه - دولت جایگاه مهمی دارد.

### انتقال فرهنگ سازمانی

مجموعه این استراتژی‌های مربوط به اصلاحات به فرهنگ سازمانی انتقال یافته کمک می‌نمایند. معمولاً، وظیفه انتقال بر عهده مقامات رسمی رده بالا می‌باشد، زیرا اغلب قدرت و منبع تغییر در اختیار آنان می‌باشد. به‌هنگام بررسی منبع فرهنگ سازمانی، فرضیه‌ها و ارزشهای بنیان‌گذاران و سایر ارتباط‌دهندگان اولیه را که از تجربه، تخصص، ایدئولوژی و سایر فاکتورهای آنها ناشی می‌شوند، را در نظر داشته باشید. هرگونه تغییری در واکنش به وقایع حساسی که آموزش از آن ناشی می‌گردد، اتفاق می‌افتد. چیزی که می‌تواند تغییر یابد تجربه کارکنان معاصر با فرهنگ جاری می‌باشد زیرا چنین چیزی از طریق استخدام جدید، اخراج، اجتماعی کردن کار، ساختار و دستورالعمل‌ها صورت واقعیت می‌یابد: در مدیریت توسعه مسائل به‌خارج از سازمان به‌رهبران و تشکیلات سیاسی گسترش می‌یابند. اکنون هرگونه برنامه کاهش یا مشکلی مانند گذشته می‌باشد. فرصت لازم برای انتقال وجود دارد. انتقال‌دهندگان چه کسانی هستند؟ برای این منظور، مورد ۳-۹ در مورد امکان تغییر فرهنگ سازمانی را مورد توجه قرار دهید.

### نتیجه‌گیری

در این فصل چهار استراتژی در ارتباط با انتقال مورد بررسی قرار گرفته است. جابجایی و آموزش پرسنل دارای امکانات خودشان هستند، اما ساختارهای سازمانی که کارکنان در آن به کار می‌پردازند

نیز دارای اهمیت کلیدی هستند. در درون سازمانها، انگیزه‌ها و مدیریت استراتژیک بایستی مورد توجه باشند در نهایت، انتقال فرهنگی سازمانی یک عامل بالقوه برای دستیابی به فاکتورهای همزمان مختلف می‌باشد.

## سؤالات تمرینی

- ۱- سیستم‌های انگیزه را که در پروژه شما، بین مدیران پروژه و هیئت‌های مربوطه و سازمان داخلی مناسب برای پروژه، محاسبه کنید. به منظور داشتن عملکرد مطلوب چگونه بایستی عملکرد برنامه تغییر داده شود؟
- ۲- در اساس آینده پروژه شما چه نوع فرهنگ سازمانی وجود دارد؟ چنین فرهنگی از کجا گرفته شده و چه نوع وقایع حساس و استراتژیهای رهبری ممکن است آن فرهنگ را تغییر دهند.

### مطالعه موردی ۹-۳

#### انتقال فرهنگی سازمانی در جهت توسعه قابل قبول از نظر محیطی

بانک جهانی یک سازمان مالی توسعه بین‌المللی است که برای انجام پروژه، تغییر سیاست و موازنه‌های اقتصادی به کشورهای در حال توسعه وام می‌دهد. پیش از دهه ۱۹۷۰ تجزیه و تحلیل‌های اندک انجام شده توسط بانک جهانی نشان‌دهنده وجود آوردن سلامت محیطی توسط اینگونه وام‌ها بود، اگرچه انتقاداتی نیز در ارتباط با جابجایی مردم، تخریب محیط زیست و کمک به افزایش بیماریها و آلودگی آب به آن نسبت داده می‌شود. هزینه‌های ناشی از این مشکلات پس از کامل شدن پروژه‌ها ظاهر می‌شوند.

در دهه ۱۹۷۰، مسئله ارتباط بین محیط و توسعه کم‌کم روشن گردید. در کشورهای غنی قوانین جدیدی به وجود آمدند که روشهای لازم برای ارزیابی اثرات محیطی و کنترل یا هدایت مسائل و مشکلات محیطی را موجب شدند. سازمان ملل متحد یک کنفرانس محیط بین‌المللی را رهبری کرد که بیشترین توجهات را به خود جلب کرد. به هر حال، در این جلسات در ارتباط با اینکه آیا کشورهای غنی در پی تحمیل استانداردهای جدید در کشورهای در حال صنعتی شدن هستند یا نه، درگیری‌ها و بحث‌های بسیاری وجود داشت. بسیاری از گروه‌های محیطی در ارتباط با کارهای پروژه و کنترل آژانسهای رسمی قرار گرفتند.

در واکنش به اینگونه حرکت‌های جدید، بانک جهانی یک اداره محیطی را تاسیس نمود. با تعداد کمی از کارکنان متخصص، مدیر مشتاق آن یک دستور کار جالب را برای اداره سازمان تهیه کرد. هدف از آن آموزش کارکنان متخصص داخلی، به همراه آن دسته که در کشور در حال توسعه مورد نظر کار می‌کنند، بود. به این ترتیب امکان ایجاد روشهای تشویق جدید برای بهبود پروژه‌ها، سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها و حمایت از تاسیس سازمانها در کشورهای در حال توسعه و هماهنگی تلاشها با دیگر سازمانهای توسعه بین‌المللی فراهم گردید. با این وجود، تلاشهای محیطی از نظر کارکنان بانک جهانی، نامناسب، پرهزینه و وقت‌گیر تشخیص داده شد، آن دسته که دارای تخصص‌های محیطی بودند در دفتر خودشان باقی مانده و به مشاوره با یک معاون در ارتباط با دستور کار خودشان پرداختند.

به هر حال تغییرات بسیاری، اگرچه آهسته، اتفاق افتاد. مذاکرات بانک جهانی با وام‌گیرندگان شامل بحث در مورد محیط، به همراه موافقت‌نامه‌های درباره ایمنی بود؛ با این وجود ایمنی به ندرت به مورد اجرا گذارده می‌شد. بانک جهانی مخالف توقف پرداخت نقدی بود (حتی هنگامی که بلاهای محیطی قریب‌الوقوع

بودند). اعتقاد مقامات بانک جهانی بر این بود که هنگامی که کشورها برای انجام کارهای خاص متعهد می‌شوند و در پی سرمایه‌گذاری‌های گوناگون هستند، این بانک می‌تواند به‌بهترین وجه در بدترین شرایط به آنها کمک نماید.

چندین واقعه مهم در دهه ۱۹۸۰ سؤالاتی را درباره نقش اداره محیط و بانک جهانی به‌عنوان یک کل برانگیخت. رهبران سیاسی در یک کشور غنی کلیدی، که بانک جهانی را تامین مالی می‌نماید، موضوعهای محیطی را بی‌اهمیت جلوه دادند، که موجب خشم هرچه بیشتر گروه‌های محیطی گردید. آنها تلاشهای بسیاری را به‌عمل آوردند تا بانک جهانی را کنترل نمایند. نقطه اوج واقعی مستلزم آگاهی عمومی درباره یک فاجعه محیطی در یک جنگل بارانی گرمسیری مهم بود. سرمایه‌های بانک جهانی برای ساختمان یک جاده در این جنگل مورد استفاده قرار می‌گرفت، اگرچه یک درصد از ۴۳۴/۵ میلیون دلار در جهت جزء محیطی پروژه و برای کنترل تسطیح جنگل و کنار گذاردن زمین‌های جنگل‌های ملی (از جمله سایر فعالیتها) صرف گردید. گروه‌های محیطی بانک جهانی را تقبیح نمودند؛ رئیس بانک این مشکل را تائید

نمود و اینگونه سرمایه‌گذاری‌ها به‌طور موقت و برای جلب رضایت طرفداران محیط زیست در کشور موردنظر، قطع گردید. علیرغم چنین مواردی، بانک به‌تلاشهای سرمایه‌گذاری خودش در سایر کشورهای مشابه جهان ادامه داد.

### ایفای نقش

به‌منظور ایجاد طرح انتقال بانک جهانی به‌صورت یک آژانس توسعه قابل قبول، این بانک مرکز انتقال فرهنگ سازمانی را تاسیس کرد. در این ضمن، این بانک تعداد کارکنان محیطی، سطح سلسله مراتب اداری را افزایش داده ملاحظات محیطی را در دوره آموزش خودش قرار داد و گزارش‌های جدیدی را برای هر کشور موردنظر تهیه کرد و در بخشهای فنی منطقه‌ای از متخصصین محیطی استفاده کرد. با توجه به این موارد، چه چیز دیگری لازم است؟ چگونه اطلاعاتی برای کارکنان موردنیاز است؟ برنامه و طرح چیست؟ یافته‌های خودتان را به‌مدیران اجرایی ارشد در بانک جهانی ارائه نمائید.<sup>۱</sup>

1. Source: Adapted from Philippe Le Prestre, *The World Bank and the Environmental Challenge* (London & Toronto: Associated University Presses, 1989), and World Bank, *Annual Report* (Washington, DC: World Bank, 1989).



## فصل ۱۰

### برنامه های کشاورزی

در دهه ۱۹۹۰، کاهش گرسنگی به نصف میزان موجود، یک هدف واقع بینانه برای دنیاست

مسئولین دولتی و نمایندگان سازمانهای غیردولتی، اعلامیه فوق، که اعلامیه «بیلاگو» (Bellagio) خوانده می شود را در نوامبر ۱۹۸۹ صادر کردند. این گروه امیدوار بود تا در صورت موفقیت برنامه های تولید غذا (در حدی قابل قبول)، کاهش خشکسالی و آگاه سازی مردم، این هدف ارزشمند و در عین حال باور نکردنی حاصل<sup>(۱)</sup> گردد. البته در این رابطه موانع بسیاری باقی خواهد ماند که اعم آن مسائل سازمانی است.

به دلایل بسیاری، دهه ۱۹۸۰ از نظر گرسنگی یک فاجعه بود. این امر از منحنیهای مربوط به مرگ و میر غیر لازم انسانها در اثر سوء تغذیه نمایان می گردد، در خلال این دهه قیمت محصولات کشاورزی دچار رکود گردید، تا حدی که کشاورزان حتی با دو یا سه برابر کردن میزان تولید نمی توانستند بازده و حاصل بیشتری را برای نیروی کار خود حاصل سازند. در اثر این رکود مشاهده شد که میزان تولید غذای سرانه در کشورهای آفریقایی کاهش یافت، این در حالی بود که به جمعیت آنها افزوده می شد. در این رابطه منحنیهای ارائه شده از طریق رسانه های بین المللی و تلویزیون، نشانگر جدی بودن مسئله قحطی بوده است.

دهه ۱۹۸۰ با برخی نشانه های خوشبینانه خاتمه یافت، این در حالی بود که آسیا و آمریکای لاتین موفقیت هایی را در افزایش تولیدات کشاورزی به دست آورده و بسیاری از سیستمهای اقتصادی، فرآیند اصلاح خود را به صورتی جدی آغاز نموده بودند. اصلاحاتی که هدف آن توجه بیشتر به کشاورزان کوچک روستائین بود. البته به گونه ای که در حد تحمل نمایندگان سیاسی شهرنشینان و کشاورزان بزرگ باشد. در خلال نشستهای کمیسیون موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (GATT)، کشورهای ثروتمند به منظور حمایت از محصولات کشاورزی سوبسید ایز شده خود و سرکوب

محصولات ضعیف بازار جهانی، با یکدیگر به بحث و مجادله پرداختند و این امر رقابت را برای کشاورزان کوچک کشورهای در حال توسعه مشکلتر ساخت.

### اهمیت کشاورزی

کشاورزی برای بیشتر کشورهای جهان سوم عبارت است از ابزاری بنیادین جهت حصول معاش، رفاه و اقتصاد. تابلو ۱-۱۱ ابعاد مختلف این امر را آشکار می‌سازد. این تابلو کشورهایایی را نشان می‌دهد که دارای جمعیت بیش از یک میلیون نفر بوده و سهم تولیدات کشاورزی در تولید ناخالص ملی آنها بیش از ۳۰٪ می‌باشد. کلیه این کشورها با درآمدی کمتر از ۵۴۵ دلار در سال، به صورت بالقوه کم درآمد محسوب می‌شوند. این جداول میزان تولید مصرف‌شده از طرف خود کشاورزان و معاملات خارج از سیستم اقتصاد رسمی را منعکس نمی‌سازد، در نتیجه اهمیت کشاورزی را کمتر از میزان واقعی آن نشان می‌دهد. بیش از دو سوم کشورهای مندرج در این جدول ساکن روستاها می‌باشند. این درحالیست که صنایعی کوچک و اشتغال‌زا در محیط روستاها وجود داشته و مردم نیز در حدی وسیع برای تهیه درآمد و غذا به کشاورزی وابسته هستند. درآمد حاصل از کشاورزی عموماً نامشخص است، چراکه این امر به شرایط محیطی، تغییرات آب و هوا، قیمت و محصولات فصلی بستگی دارد. لازم به ذکر است مقادیر دستمزد در این بخش از جمله پایینترین سطوح دستمزد بوده و فاقد حفاظت یا ارتقاء سطوح حداقل می‌باشد.

تابلو ۱-۱۱ شامل اطلاعات ناخوشایندی راجع به تغییر ظرفیت تولید و میزان وابستگی نیز می‌باشد. در این رابطه ضمیمه ستون دوم، تغییرات تولید مواد غذایی را بر پایه سالهای ۱۹۷۹-۱۹۸۱ نشان می‌دهد، این مقدار تنها در ۱۳ کشور مطرح شده افزایش یافته، در ۴ کشور ثابت مانده و در ۱۹ کشور، یا به عبارت دیگر اکثریت کشورهای مطرح شده در این جدول کاهش یافته است. در ستون انتهایی مجموع واردات و کمکهای غذایی غلات به عنوان شاخص تقریبی وابستگی در مقابل خودکفایی ملی آورده شده است. اینگونه اقتصاد کشاورزی روستایی وابستگی بسیاری به غذای خارجی دارد. این وابستگی، مقدار قابل ملاحظه‌ای از ارز خارجی را بلعیده، منابع حاصل از توسعه دیگر زمینه‌ها را جذب کرده، حق حاکمیت ملی را کاهش داده و با ارائه غذایی که از خارج با کمک دولت وارد می‌شود و رقابت با کشاورزان محلی، تولید داخلی را کاهش می‌دهد (البته کشورهای دارای پایه خدماتی و صنعتی قوی، به علت توان تجاری قوی دارای وابستگی متقابل می‌باشند، به عنوان مثال، ژاپن سنگین‌ترین تناژ غله را وارد می‌کند).

اینگونه کشورها با سوالات بسیاری در مورد سیاست‌گذاری مواجه هستند، از جمله اینکه، آیا باید بر تولید غذا و خودکفایی ملی متمرکز شد، آیا باید بر افزایش تولیدات صادراتی جهت تابلو ۱-۱۰ کشورهایایی که دارای بیش از یک میلیون نفر جمعیت بوده و سهم تولیدات کشاورزی آنها در تولید

ناخالص ملی بیش از ۳۰٪ باشد.<sup>۱</sup>

کشورهای کم درآمد	درصد سهم کشاورزی در GDP	ضمیمه: متوسط تولید سرانه غذا	% جمعیت روستایی	واردات و کمکهای غذایی غلات (هزار متریک تن)
موزامبیک	۶۲٪	۸۳	۷۶٪	۹۹۳
اتیوپی	۴۲	۸۹	۸۷	۱۹۸۲
چاد*	۴۷	۱۰۳	۶۷	۷۶
تانزانیا*	۶۶	۸۹	۷۰	۱۹۲
بنگلادش	۴۶	۹۲	۸۷	۴۴۰۷
مالاوی	۳۷	۸۵	۸۶	۱۵۳
سومالی	۶۵	۱۰۰	۶۳	۳۸۸
زئیر*	۳۱	۹۸	۶۱	۵۹۲
بوتان	۴۴	۱۱۸	۹۵	۳۲
لائوس	۵۹	۱۲۳	۸۲	۱۳۶
نیپال	۵۶	۱۰۰	۹۱	۷۳
ماداگاسکار*	۴۱	۹۷	۷۶	۲۹۳
بورکینافاسو	۳۹	۱۱۶	۹۱	۱۶۶
مالی	۴۹	۹۷	۸۱	۱۵۳
بورونئی	۵۶	۱۰۰	۹۳	۱۹
اوگاندا*	۷۲	۱۲۱	۹۰	۵۷
نیجریه	۳۴	۱۰۳	۶۶	**۳۳۳
نیجر	۳۶	۸۳	۸۲	۱۷۰
رواندا	۳۸	۸۲	۹۳	۱۹
چین*	۳۲	۱۳۲	۵۰	۱۵۸۶۴
هندوستان	۳۲	۱۰۵	۷۳	۳۲۸۰
کنیا	۳۱	۱۰۷	۷۸	۲۰۵
توگو	۳۴	۸۸	۷۵	۱۲۶
آفریقای مرکزی	۴۴	۸۷	۵۵	۴۶
هائیتی	۳۱	۹۵	۷۱	۳۵۹
بنین	۴۰	۱۰۰	۶۰	۱۳۲
غنا	۴۹	۱۰۸	۶۷	۳۳۸
گینه	۳۰	۹۳	۷۶	۲۴۸
موریتانی	۳۸	۸۹	۶۰	۲۷۰
سودان	۳۳	۸۹	۷۹	۱۳۰۶
لیبریا	۳۷	۹۲	۶۷	۱۵۹
سیرالئون*	۴۶	۱۰۱	۷۴	۱۷۷
ایووری کوست	۳۶	۱۰۴	۵۵	۴۹۵
گینه نو	۳۴	۹۲	۸۵	**۱۸۰
پاراگوئه	۳۰	۱۰۶	۵۴	۴
سوریه*	۳۸	۹۳	۴۹	۱۰۷۰

به دست آوردن پس اندازی مطمئن برای خرید غذا متمرکز شد، آیا می باید بر تولیدات صنعتی، معدنی

1. Source: Adapted from Tables in world bank world development report (Washington, DC: World Bank, 1990).

Figures: 1988, columns 1, 3; 1986-88, compared with 1978-81=100, column 2; Imports, 1988 and 1987/88.

Notes: \* Up from 1965; \*\* Imports, No aid.

و خدماتی غیرکشاورزی متمرکز گردید؟ پاسخ این سؤالات دربرگیرنده مسائل غذا، اشتغال و سیاستهای تجاری کشورهای است که به لحاظ نیروی کار غنی هستند. مصرف‌کنندگان اینگونه کشورها با مسئله بالا بودن قیمت غذا روبرو هستند، نوعی درگیری که با مواجه تولیدکنندگان غذا کاملاً متفاوت است، چراکه برای مصرف‌کننده، قیمت بالای غذا می‌تواند حتی کل درآمد او را جذب کند. «پیتر تایمر<sup>۱</sup>» در این رابطه می‌گوید:

«تحلیلگران سیاست غذایی به یک دانش تشریحی پایه از سیستم غذا نیاز دارند، چارچوبی که داده‌های آماری را با فرآیند تصمیم‌گیری در سیستم غذا متصل می‌سازد. ضمناً، آنها به یک تجربه تکنیکی، سیاسی و اقتصادی نیاز دارند که فراهم‌آورنده نیروی حرکت و جهت سیستم در هر زمان مشخص می‌باشد.»<sup>(۲)</sup>

حداقل اطلاعات موردنیاز تحلیلگران عبارت است از: میزان مصرف، تولید، بازاریابی و قیمت‌های داخلی و بین‌المللی. آنها می‌باید در سطح کلان از نرخ سود اسمی و واقعی، نرخ ارز، نرخ تورم، اندازه و ترکیب بودجه ملی و منابع کسب آن اطلاع داشته باشند. این فصل تمرکز خود را بر زمینه‌های فرهنگی، سیاسی و بین‌المللی تولیدات کشاورزی معطوف می‌دارد، علاوه بر این کتدوکاوی خواهد داشت در ابعاد مدیریتی نقش برنامه، که نوعاً از نگاهی وسیعتر به محرکهای قیمت ناشی می‌شود.

### زمینه فرهنگی

در بیشتر کشورهای جهان سوم، کشاورزی مفهومی بیش از مایه اصلی زندگی و بقا دارد. کشاورزی در این کشورها خود نوعی روش زندگی است که بر بخشهای مربوط به تقسیم نیروی کار و غذای خانواده نفوذ کرده و اثر می‌گذارد. بسیاری از کشاورزان غذا را برای مصرف خانه، مبادله در بازارهای محلی و عرضه در بازارهای بزرگ تولید می‌کنند. عموماً به علت عدم امکان تامین شرایط، تولیدات کشاورزی موجود در جای‌جای جهان کاملاً متفاوت می‌باشد.<sup>(۳)</sup> به عنوان مثال در برخی نواحی «زمین» و در برخی دیگر «نیروی کار» کمیاب می‌باشد. این مهم نیست که چه چیزی کمیاب و یا چه چیزی فراوان است، چراکه مسائل مربوط به کنترل و استفاده از زمین و نیروی کار در ساختار فرهنگی هر نقطه جاافتاده و مقررات خاص خود را دارد. هدف قانون و خط‌مشی عمومی، هضم و جذب این مقررات است، البته درجه توفیق در حصول به این هدف در نواحی مختلف متفاوت است.

آمارها و داده‌های مربوط به تولیدات کشاورزی، از نظر مقدار به شدت ناهمگون است، چراکه تولیدات بسیاری خارج از چارچوب اقتصاد بازرگانی و دانسته‌های گردآورندگان اطلاعات اتفاق می‌افتد. لذا آمارهای دولتی گول‌زننده‌ای از اطمینان، دقت و کنترل را نشان می‌دهند. این در حالیست که اغلب، مجموع کل گزارشات آژانسهای محدود منطقه‌ای نادیده گرفته می‌شود. البته از طریق



بکارگیری روش بازی، تحلیل‌های ذهنی چندمتغیره و پیش‌بینی‌های احتیاطی مناسب می‌توان به‌نتایج قابل‌قبولی دست یافت و از طریق مطالعه میدانی درکی مختصر از مسئله حاصل نمود.

## کاربرد و کنترل زمین

پیشینه فرهنگی موجود، قالب فکری مردم را در مورد برخورد با زمین، به‌شکل کالایی مناسب جهت خرید و فروش شکل داده است. علیرغم وجود این سنت، چگالی جمعیت برخوردارهایی را بر سر استفاده از زمین به مردم القاء می‌کند. در این رابطه، خارجیها نیز مکرراً در تعریف آنکه چه کسی و در چه شرایط محیطی می‌تواند مالک زمین باشد، اعمال نفوذ می‌کنند.

برخی نواحی جهان، قرن‌ها در تقسیم زمین و بهره‌گیری از آن به‌عنوان یک کالا تجربه دارند. در اغلب کشورهای آمریکای لاتین، الگوهای بسیار متمرکز مالکیت وجود دارد. این امر در اثر تحت فشار قرار دادن تولیدکنندگان کوچک و یا شتاب بخشیدن به مهاجرت آنها به‌سمت شهرها به‌وجود آمده است. این درحالیست که اکثریت جمعیت در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین شهرنشین هستند. اجتماعات کوچک انجمنهای محلی، هریک از طریق روشهای جداگانه که کمابیش خودجوش می‌باشد، زمین را اداره می‌کنند. البته جهت مستولی شدن بر بهره‌وری پایین، روشهای کمی خاصی وجود دارد که می‌توان از آن کمک گرفت.

آیا می‌باید کنترل دقیق بر تعیین حدود زمین و نحوه توزیع آن اعمال نمود و در نتیجه رشد دینامیک زمین را به‌تحرك واداشت؟ پاسخ به‌این سؤال پایه اصلاحات مربوط به‌زمین و مالکیت موقت آن است. در خلال اصلاحات ارضی، روستانشینان فقیر به‌سختی امرار معاش می‌کنند، چراکه ملاکین بزرگ اغلب مشکلات مربوط به‌خود را از طریق تشکیلات سیاستگذاری محلی حل و فصل می‌کنند. تشکیلاتی که تعیین‌کننده خط‌مشی اصلاحات و یا تغییرات مربوط به‌امور ملکی هستند. آنها می‌توانند اصلاحات و یا تغییرات را متوقف کرده و یا آن را به‌گونه‌ای تغییر دهند که به‌منافعشان در سطوح بالا آسیبی وارد نشود، آنها عناوین عالی را مابین خویشاوندان و نزدیکان خود توزیع می‌کنند. فیلیپین یک مورد ناراحت‌کننده از این مسئله بوده و به‌عنوان یک شاخص در کشورهای آمریکای لاتین، زنان نیز تحت اینگونه اصلاحات ارضی به‌سختی امرار معاش می‌کنند. «زدتادیس<sup>۱</sup>» زنان را پس از اصلاح روابط بین زمین و فنودالها در اتیوپی، «مستاجران اجازه‌نشینهای قدیم» می‌نامد.<sup>(۴)</sup>

البته در برخی کشورها اصلاحات ارضی، یکی از موضوعات عمده موردبحث افراد بدون زمین را تشکیل می‌دهد. در این رابطه پیگیریهای قاطعانه صورت گرفته بعد از اصلاحات ارضی کشاورزان را درگیر مسائل مربوط به‌شناخت تکنولوژی، سوادآموزی، سرمایه و مسائل زیربنایی نمود که باعث ارتقاء سطح تکنولوژیک آنها گردید. نمونه موفقیت‌های حاصله در این زمینه، بخش پنجاب هندوستان

می‌باشد.

در اغلب مناطق روستایی آفریقا، برخورد با زمین به‌عنوان یک کالا، یک دستاورد قرن بیستم محسوب گردیده و در بسیاری از مناطق، رؤسای بومی هر ناحیه زمین را در اشکال و اندازه‌هایی کمابیش مساوی به‌استفاده‌کنندگان آن تخصیص داده‌اند. در اغلب مناطق خشک که برای کشاورزان مناسب نبوده و آب کافی برای آبیاری در آن یافت نمی‌شود، تجمع جمعیت به‌شدت پایین می‌باشد، اما عموماً در مناطق دیم‌زار (پرآب) تجمع جمعیت بالا بوده و این امر باعث می‌گردد تا در آینده با تقسیم قطعات کوچک زمین بین فرزندان خانواده، با مشکل بزرگی مواجه شوند.

مشارکت زنان کشاورز آفریقایی در اصلاحات ارضی، به‌قواعد فرهنگی مربوط به بهره‌برداری، کنترل و میزان حق اظهارنظر آنها در خلال فرآیند اصلاحات بستگی دارد. مطالعات مستند انجام‌شده در این زمینه، محدوده مالکیت زنان را بین ۰ تا ۱۷٪ نشان داده است. اینگونه زنان در صحرای جنوبی آفریقا که اکثریت کشاورزان آن را افراد مؤنث تشکیل می‌دهند از قدرت و قاطعیت بیشتری برخوردار می‌باشند. در این رابطه زنان براساس حقوق بومی خود به‌عنوان مادر و همسر، حق استفاده از زمین را دارند، در عین حال هنگامی که زمین مورد اصلاحات ارضی قرار گرفته و یا حالت تجاری پیدا کند، مردان به‌شکلی غیرمنصفانه کنترل آن را در اختیار می‌گیرند. اما گاهی بر اثر ایجاد اجتماعات و اتحادیه‌های قانونی، زنان قادر به تشکیل سیستمی بر علیه مردان خواهند بود که باعث حداکثر شدن حاصل آنها از زمین می‌گردد.<sup>(۵)</sup>

هنوز در بسیاری از نقاط آفریقا، روستاییان از نظر حقوق قانونی، محل و درآمد نسبت به روستاییان دیگر نقاط جهان، در شرایطی مادون استقلال نسبی کار می‌کنند. آنها جدا از نقطه‌نظر اقتصاد بازرگانی، یا حرکتهای بی‌بنیاد و گذرا، محصول خود را برای مصارف خانواده و مازاد ناچیز آن را برای فروش به شهرنشینان یا بازارهای دورتر تولید می‌کنند. «گوران هیدن»<sup>۱</sup> اینان را «رعایای آزادشده»<sup>۲</sup> می‌نامد، این الگو نشانه به‌مبارزه طلبیدن پیروان محافظه‌کار توسعه، توسط مدیریت پیشرو در این امر می‌باشد.<sup>(۶)</sup> این درحالیست که گاهاً محاسن استراتژی محافظه‌کارانه خودنمایی می‌کند، به‌عنوان مثال در قبایل کوچک آفریقایی، خودکفایی خانوادگی مردم را از عوارض رکود قیمت‌ها و کمبود غذا حفظ می‌کند. شرایط کشور اوگاندا در خلال جنگهای داخلی می‌تواند بهترین نمونه اینگونه خودکفایی باشد. به‌عبارت دیگر، مردم مفهوم رسیدن<sup>۳</sup> را به‌خوبی درک می‌کنند. زنان کشاورز زامبایی در اعتراض به پایین بودن قیمت‌های دولتی این سؤال را مطرح کرده بودند که، «چرا باید برای دولت ذرت پرورش دهیم؟»<sup>(۷)</sup>

البته بخشی از کشاورزان آفریقایی خودکفا نبوده و یا خودکفایی آنها حاصل تحمل سختی در معاش و سوءتغذیه است. واضحترین تجلی قحطی طی دهه ۱۹۸۰ در سودان، اتیوپی و موزامبیک

1. GoranHyden

2. UncapturedPeasantry

3. Capture

نمایان شد. علل و عوارض این امر عبارت بود از تحمل مصیبت‌های ناشی از قحطی و آوارگان جنگی، ضعف علمی در درمان قحطی‌های محتمل‌الوقوع و حرکت به سمت رفاه. در اواسط دهه ۱۹۸۰ تنها در قاره آفریقا، ۲۷ کشور با کمبودهای جدی در زمینه مواد غذایی روبرو شدند.<sup>(۸)</sup>

### بهره‌گیری و کنترل نیروی کار

تقسیم نیروی کار در بخش کشاورزی با تأثیرپذیری از سنن فرهنگی صورت گرفته و به همین لحاظ از تنوع خاصی برخوردار می‌باشد. این تقسیم‌بندی براساس برداشت محصول، نوع زمین و فرآیند کار صورت می‌گیرد. ساختار وظیفه‌ای نیروی کار کشاورزان به‌اشکال گوناگون قابل ترسیم است، از آماده‌سازی زمین و کاشت بذر گرفته، تا عملیات وجین، درو و عرضه به بازار. نوعاً به‌منظور حداقل نمودن هزینه، کشاورزان از ورودی‌های بهینه مانند انتخاب افراد باتجربه و آشنا به روش‌های کار و نیروی فصلی کار برای تولید محصولات کشاورزی خود استفاده می‌کنند. در زامبیا مبارزات دولتی و وجود نوعی قبیله‌گرایی (قوم‌گرایی)<sup>۱</sup>، باعث بدبینی مردم نسبت به تبلیغات و توصیه‌های دولت در رابطه با مسائل کشاورزی می‌باشد. روستاییان در ذهن خود مسئله تولید غذای روزمره خود را به‌صورت امری بسیار مهم و واجب ترسیم می‌کنند. به‌قول قدیمی‌ترها: «کسی که به‌مادر خود می‌چسبد، در دام نمی‌افتد»<sup>(۹)</sup>

هدف مبلغین مذهبی و استعمارگران، درگیر ساختن مردم آفریقا با زمینه‌های تجاری کار و کشاورزی بود، در نتیجه تولیدات کشاورزی اغلب توسط دست‌های زحمتکش زنان و مردان تولید شده ولی تحت سلطه مردان قرار می‌گرفت. این درحالیست که هنوز هم زنان برای به‌دست آوردن موفقیت‌های تجاری قیام می‌کنند. در این رابطه برخی محصولات غذایی مانند ذرت، قابل تهیه بوده و به‌علت دارا بودن بازارهای ثابت می‌تواند تجارت سودآوری را باعث گردد. اینگونه فعالیت کشاورزی (بر پایه نیروی کار زنان) برای هر فردی که از شهرهای بزرگ خارج شده و مطالعاتی ماورای سیر سنتی و کم‌عمق را انجام داده باشد، کاملاً آشکار است. در این رابطه حتی مردانی که از تجارت پرسودی برخوردار هستند، در غیاب خود به‌مدیریت زنانشان تکیه می‌کنند، اما با وجود این واقعیت، یک کشاورز زیمبابوه زن اول خود را مانند یک «پیش‌خدمت» صدا می‌کند.<sup>(۱۰)</sup>

در دیگر نواحی جهان از هر دو نیروی مذکر و مؤنث استفاده می‌شود، اگرچه تا زمانی که این نیروها در خارج از بخش‌های رسمی و دولتی قرار دارند، آمارهای رسمی از صحت کافی برخوردار نمی‌باشد. تظاهرات نیروی کار در کشورهای خاورمیانه، مردان را به‌عنوان بازیگر نقش اصلی در کلیه فازهای تولیدات کشاورزی نمایان می‌سازد. مطالعات انجام شده در یونان نشان می‌دهد که در حال حاضر، زنان در بخش‌های کشاورزی و دامداری فعالانه شرکت می‌جویند. در این رابطه منابع آماری

گمراه کننده بوده و بسته به سال و منبع اخذ آمار، تفاوت‌های فاحشی مابین درصد واقعی و میزان نشان داده شده از سهم زنان در کل نیروی کار کشاورزی وجود دارد. به عنوان مثال حاصل سرشماریهای صورت گرفته در برخی کشورهای جهان عبارت است از: در یونان ۳۷٪ در سال ۱۹۵۴ و ۲٪ در سال ۱۹۶۶، در بولیوی ۵۹٪ در سال ۱۹۵۰ و ۱۳٪ در سال ۱۹۷۶، در عراق ۲٪ در سال ۱۹۵۷ و ۳۷٪ در سال ۱۹۷۷ و ۴۱٪ در سال ۱۹۸۱.<sup>(۱۱)</sup> منحنی‌های ناشی از اینگونه آمارها بیشتر مبین کار محققین و تعاریف آنها است، تا سهم واقعی نیروی کار زنان. در آسیا شرکت زنان در فعالیتهای کشاورزی از حدی متعادل برخوردار است. البته در مناطقی که زنان منزوی هستند، این امر کمتر قابل مشاهده است، «روت دیکسون<sup>۱</sup>»، «زن نامریی» کشاورز را اینگونه تشریح می‌کند: یک زن بدون زمین بنگلادشی که از ریختن آبرویش در اثر کار در انظار عمومی می‌ترسد اینگونه عنوان می‌کند که، «من شبها زیر نور ماه و یا زمانی که کمترین احتمال دیده شدن وجود دارد، روی زمین کار می‌کنم. من هر کاری که پیدا بشود را انجام می‌دهم (مانند کاه گل کردن منازل با گل و سرگین، کاشتن نخل خرما و یا دیگر درختان میوه، گرفتن سبوس برنج، درو محصول و کارهایی از این قبیل)».<sup>(۱۲)</sup>

کشاورزانی که آب، هوا و خاک منطقه خود را در اثر تجربه، به دقت می‌شناسند، مخزنی هستند از اطلاعات کشاورزی باارزش. آنها می‌توانند به صورتی دقیق میزان مخاطرات را محاسبه کنند، کاری که مراکز ذیربط دولتی با بکارگیری متخصصین و محققین متعدد انجام می‌دهند. کتاب دقیق و کوچک «زراعت» نوشته یک کشاورز کوچک فیلیپینی به نام «مانگ لینو<sup>۲</sup>» به خوبی نشانگر احساس او در عدم پذیرش توصیه‌ها و مطالب علمی متحجری است که براساس آن، وامهای اعطایی از طرف دولت وارد عمل می‌شوند. «لینو» با استناد به میزان درآمد و هزینه (او اشاره‌ای به تلفات نمی‌کند)، اثربخشی چیزهایی مانند: جداول کاشت، وجین حشره کشتهای موردنیاز و دیگر مزخرفات تکنولوژیک مربوط به برنامه را آشکار می‌سازد. او پیش از آنکه مسئولین دولتی نتایج حاصل از نقشه‌های مربوط به برنامه سالهای مورد مطالعه خود را به دست آورند، این نتایج را از طریق پیشینه تجربی خود حاصل نموده و خود را با آن منطبق ساخته است.<sup>(۱۳)</sup> جالب اینجاست که این کار «لینو»، همزمان بود با برنامه به اصطلاح موفق «ماساگانا ۹۹»<sup>۳</sup>، که شاهکاری از هماهنگی و کنترل اعمال شده تلقی می‌شود.<sup>(۱۴)</sup>

در رابطه با توسعه، تلاش اصلی مدیرانی که هدف آنها افزایش کارایی بخش کشاورزی است، در راستای حمایت از منافع هزاران نوع کشاورز قرار دارد، که از طریق یک تشکیلات اداری انعطاف پذیر و متناسب ممکن می‌باشد. حصول به این هدف، بازگشت متناسب و معقول نیروی کار را تضمین می‌کند.

## زمینه سیاسی

سیاست گذاران و برنامه‌ریزان دیگر بخشهای توسعه، با مسائل گزینشی بسیاری مواجه هستند که با توسعه کشاورزی ارتباط دارد. از جمله مسائل مهم مطرح برای عامه مردم، مسئله کشاورزی و غذا است که متأسفانه مورد چشم‌پوشی قرار می‌گیرد. عملاً بسیاری از دولت‌ها با انجام فعالیتهایی مانند: قیمت‌گذاری، تحقیق، ارائه ورودی و سرمایه سوسید ایز شده از طریق یک سیستم بسیط، تنها حرکتی روبنایی انجام می‌دهند. این درحالیست که زمینه‌های وسیعتر نیز می‌توانند در توفیق و یا شکست کشاورزی یک کشور بسیار موثر باشند. «تایمر<sup>۱</sup>» در تحلیلی از مداخله دول کشورهای آسیایی در بازار برنج می‌گوید:

«اگرچه ممکن است بخش اعظم بودجه یک وزارت کشاورزی به پروژه خاصی اختصاص داده شده باشد، اما اگر سیاست منطقه‌ای و ساختار بازار محیط عملیاتی، برای تجمع سرمایه شخصی توسط اکثریت کشاورزان و تجار مناسب نباشد، تجمع مطلوب این سرمایه تنها می‌تواند به شکلی حاشیه‌ای با خطوط اصلی پروژه ذیربط مرتبط باشد.» (۱۵)

آیا با اینگونه بودن منابع و انگیزه‌های موجود جهت برنامه‌ریزی می‌توان کشاورزان بسیاری را یافت که مخاطره به کارگیری سرمایه و نیروی کار با ارزش خود را در پروژه‌های جدید کشاورزی بپذیرند؟ تا چند دهه پیش صاحب‌نظران ذیربط، کشاورزان سنتی فوق‌الذکر را از نظر اقتصادی غیرمنطقی خوانده و آنان را فاقد حس هوشیاری و پیشگامی در پاسخگویی به ایده‌ها و نقدینگیهای جدید می‌دانستند. سالهای متمادی اینگونه تفسیرها راهی بود جهت مخدوش ساختن سیاست‌گذارهای صورت گرفته در اقتصاد ملی و بین‌المللی. متعاقب اینگونه مسائل در سیاست‌گذاری، مسئله مواجهه با قیمت‌های پایین و مشکلات بازاریابی را کاملاً توجیه نموده و محملی بود برای چشم‌پوشی از طرحهای توسعه. البته در حیطه اقتصاد ملی گروههای مختلف کشاورزان با یکدیگر تفاوت دارند، از آن جمله می‌توان به انواع: مالک، خوش‌نشین، مذکر، مونث، بزرگ، کوچک، نزدیک به بازار و یا دور از آن اشاره کرد. کلیه گروهها روابط خاص خود را با تصمیم‌گیران اقتصادی و سیاسی دارند. این روابط باعث تخصیص مزایا شده و به تعیین میزان سودآوری سرمایه‌گذارهای آنها در امور کشاورزی کمک می‌کند.

## آیا دولت قابل سرزنش است؟

انتقادات شدیدی علیه روشهای آماری مربوط به توسعه کشاورزی مطرح گردیده است. علت این امر انگیزه‌های نادرستی است که اینگونه روشها به منظور به حرکت درآوردن کشاورزان ایجاد می‌کند. «رابرت بیتس<sup>۲</sup>» عنوان می‌دارد که، دولتهای خودکامه از یک سو قیمت‌های پایین را در نظر می‌گیرند و از سوی دیگر در بازارهای خود، برای مالکان کوچک هزینه‌های بالای سنگینی را، در سطح وسیع

1. Timmer

2. Robert Bates

منظور می‌کنند، تا بازده مالی قابل قبولی برای نیروی کار خود به دست آورند.<sup>(۱۶)</sup> اصولاً اینگونه روشها جهت بهبود تولید و بازاریابی در یک بازار تثبیت شده و مطمئن ظاهر می‌گردند. در این رابطه موسسات «فوق دولتی»<sup>۱</sup> به گروههای خاصی سوبسید پرداخت می‌کنند، از جمله تولیدکنندگان داخلی که از قدرت سیاسی برخوردار هستند، کشاورزان فعال در زمینه تولید محصولات صادراتی، مصرف‌کنندگان شهری مواد غذایی و کارفرمایان دولتی که به علت پایین بودن قیمت مواد غذایی دستمزد کمتری را می‌پردازند. در این رویه دولت نقش انتقال درآمد از روستاییان، به شهرنشینان و از کشاورزان کوچک به کشاورزان بزرگ و از بخش کشاورزی به بخش صنعت را بازی می‌کند. لذا باعث می‌شود تا مشکلات و کینه‌های آشکار این گروهها نسبت به یکدیگر افزایش یابد. اینگونه اعتلافاها، بقاء دولت را برای مدت کوتاهی تامین می‌کند، ولی در بلندمدت باعث ایجاد بحران می‌گردد. از طرف دیگر، دولت برای حفظ این استراتژی می‌باید جهت اثربخشی را تغییر داده و در نتیجه وابستگی به غذای وارداتی را که خود باعث افزایش مصرف و یا انحراف مقادیر قابل ملاحظه ارز خارجی مربوط به دیگر بخشهای توسعه می‌گردد را افزایش دهد. در این روش کمبود غذا حاصل سیاست‌گذارهای ضعیف کشاورزی است. راه حل مناسب این مشکل، اصلاح خط‌مشی می‌باشد، نه دریافت کمکهای غذایی.

طرف دیگر این بحث آنهایی هستند که به تقویت و اصلاح دولت و سازمانهای وابسته بدان اعتقاد دارند. اخیراً «هیدن»<sup>۲</sup> اظهار نظر کرده است که:

در سیستمهای اقتصادی اثرپذیر، نه دولت و نه سیستم سرمایه‌داری برای ایجاد اعتماد تامین معاش در رعایا، از قدرت کافی برخوردار نیستند. این درحالیست که وابستگیهای گروهی و خانوادگی بیش از تعقل اقتصادی بر رفتار آنها اثر می‌گذارد. از جمله مفاهیم این روش، تاکید بر نوعی فرضیه تعقل اقتصادی<sup>۳</sup> است که ثنویت<sup>۴</sup> کشاورزی مربوط به دوره استعماری را تحکیم می‌بخشد. اینگونه کشاورزان مترقی عملاً در مقابل دیگر گروهها قرار می‌گیرند.<sup>(۱۷)</sup> در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که: آیا مؤسسات مربوطه می‌توانند با تغییر شرایط، کشاورزان بیشتری را تحت پوشش قرار دهند؟

### نقش برنامه ملی

میزان و محتوای نقش دولت، برخی تفاوتها را در کارایی کشاورزی به وجود می‌آورد. تلاشهای هندوستان در حل مسئله قحطی، در مقایسه با دیگر کشورها مانند اتیوپی و سودان از تفاوتهای عمده‌ای برخوردار است. این کشور برای تشخیص قحطی محتمل‌الوقوع و تحویل غذا در شرایط بحرانی از تشکیلات خاصی برخوردار است. حضور یک فشار آزاد و یک فرآیند دموکراتیک به تجلی

1. Parastatal

2. Hyden

3. Deemed Economically Rational

4. Bimodalism

کارآیی دولت کمک می‌کند.

این درحالیست که هنوز نزدیک به نیمی از سوء تغذیه جهان مربوط به هندوستان است. در این رابطه کشور بوتسوانا در قاره آفریقا نیز توان مشابهی را ایجاد نموده است. در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که: «چگونه چنین معیارهایی در مواجهه با چنین مسئله بزرگی ناتوان هستند، درحالیکه به‌خوبی با دیگر مسائل شدید و بحرانی روبرو می‌شوند»<sup>(۱۸)</sup>؟

در شرایط نسبی (به‌لحاظ آزمایشگاهی)، درمی‌یابیم که خط‌مشی‌های انتخاب شده و فرآیندهای مربوطه نیز به‌همین اندازه وخیم و نامساعد هستند.

«هالی سیمز»<sup>۱</sup> در مقایسه دو ناحیه پنجاب هندوستان و پنجاب پاکستان با تفاوت‌های فاحشی در کارآیی کشاورزان مواجه شد که علت آن را تفاوت‌های عمده در سیاست‌گذاری بعد از استقلال این کشورها می‌داند.<sup>(۱۹)</sup> پاکستان شدیداً به‌واردات کشاورزی وابسته بوده و به‌همین لحاظ ظرفیت کشاورزی خود را از دست داده، درحالیکه اواخر دهه ۱۹۷۰، هندوستان در زمینه تولید حبوبات به‌خودکفایی نائل گردید. «سیمز» به‌عوامل متعددی که باعث تغییر میزان تولیدات کشاورزی می‌گردد توجه نموده است، از آن جمله: تحقیقات کشاورزی، مدیریت آبیاری، توزیع کود، میزان نقش اظهار نظر کشاورزان در امور سیاست‌گذاری و اجرا از طریق پارلمان، تعاونیها و ملاقات با مسئولین و بهبود زیربنای اجتماعی و فیزیکی مناطق روستانشین مانند سوادآموزی، برق‌رسانی به‌ماشین‌آلات و جاده‌سازی. در این رابطه، پاکستان ماهیت یک استراتژی ارباب رعیتی را به‌نمایش گذارده است.

منابع موجود با هزینه اکثریت کم‌درآمد، بر روی یک مورد ممتاز متمرکز می‌گردند. البته همانطور که مثالهای آتی نشان خواهد داد، گزارش عملکرد هندوستان در مورد کشاورزی، اعطای امتیازات و تعاونیها دارای مشکل می‌باشد.

### مثلث سنتی: تحقیق، توسعه و مزرعه

بخش اعظم برنامه‌ریزیهای صورت‌گرفته برای کشاورزان در امور تحقیق و توسعه ظاهر می‌گردد، مدلی که از کشورهای غربی منتقل شده است. از دهه ۱۹۳۰ در ایالات متحده، رابطه مثلث‌گونه‌ای مابین تحقیق کاربردی در دانشگاههای کشاورزی دولتی، موسسات دولتی بخش کشاورزی و پرسنل بخش توسعه مربوط بدانها و کشاورزان شکل گرفت. طی این نظام نیروهای دانشگاهی و عملیاتی از یکدیگر تفکیک شدند، این دو بخش عمده‌تاً عبارت بودند از: جریان و مسیر اصلی کار مربوط به مردان و اقتصاد کشاورزی و خانه مربوط به زنان. کشاورزان به‌تدریج جهت اعلام حضور سیاسی خود در مراکز عالی ملی و دولتی، سازمانهایی را به‌وجود آوردند.

بسیاری از فرضیاتی که رابطه بین اجزای این مثلث را برقرار می‌ساخت به‌جهان سوم منتقل

گردید، این درحالی بود که تحقیق در محیطی انباشته از سرمایه و توسط محاسبات اقتصادی مبتنی بر تخصیص اصل فن هدایت می‌شد، ارزشهایی بجز خود کشاورزان (ارزشهایی که ضرورتاً با یکدیگر هماهنگی نداشتند). «جان موریس<sup>۱</sup>» در تحقیق خود تحت عنوان «برنامه تحقیق سرزمینهای خشک<sup>۲</sup> کاتومانی<sup>۳</sup>» در کشور تانزانیا عنوان می‌کند:

«در مجموعه توصیه شده از طرف وزارت کشاورزی مطرح شده است که کاشت یک درمیان لوبیا و ذرت، در میان ۵ نوع محصول آزمایش شده، باعث ایجاد بیشترین ارزش افزوده در هکتار می‌گردد (معادل ۶۱۳۲ پوند). در عوض کشاورزان ترجیح می‌دادند محصولی که فقط ۳۹۵۹ شیلینگ در هکتار بازدهی داشت را بکارند (کمترین مقدار حاصل در میان ۵ محصول آزمایش شده). در این ارتباط هنگامی که «گاتی<sup>۴</sup>» متوسط نیروی کار لازم برای کاشت و برداشت هر هکتار را اندازه‌گیری کرد دریافت این مقدار برای محصول توصیه شده ۳۲۵ نفر - روز می‌باشد، درحالیکه محصول انتخاب شده از طرف کشاورزان تنها ۱۴۲ نفر - روز برای هر هکتار نیاز داشته و تنها به ۳۹۷۰ شیلینگ بذر نیاز دارد. علاوه بر این محصول توصیه شده به‌ازای هر نفر کارگر بذرپاش تنها ۵ شیلینگ بازگشت داشت ولی محصول انتخابی کشاورزان حاصلی نزدیک به ۱۹ شیلینگ را ارائه می‌داد. اغلب مالکان کوچک کنیا، در زمان کاشت با کمبود نیروی کار و سرمایه مواجه هستند، لذا طبیعی است که از تجربیات سنتی خود استفاده می‌کنند، نه موارد توصیه شده از طرف وزارت کشاورزی.<sup>(۲۰)</sup>

«تحقیق در مورد سیستمهای کشاورزی» (FSR)<sup>۵</sup> روش خاصی است که با نوعی شناخت تشکیلاتی همراه است. طی این روش محققین و مسئولین توسعه می‌باید توصیه‌ها و تفاسیر تحقیقاتی خود را با واقعیتهای مربوط به کشاورزان منطبق سازند. تیمهای مختلف عملیاتی FSR، درک عوامل درونی و برونی سیستم و عناصر انسانی آن را (به‌عنوان عامل مقدم) هدف خود قرار می‌دهند. فرض بر این است که تیمهای FSR به‌شکلی هماهنگ و یکنواخت با مراکز هم‌چون سازمانهای تحقیقاتی، وزارتخانه‌های کشاورزی و کشاورزان کار می‌کنند، این رویه به‌گونه‌ای است که سریعترین و نزدیکترین مسیر را جهت نزدیک ساختن تحقیق و عملیات اجرایی متعاقب آن فراهم می‌سازد. در این رابطه FSR جهت اثبات حقانیت خود بر موفقیت‌های حاصله در گواتمالا و نیجریه تاکید می‌ورزد. البته باید یادآور شد که تداوم این روش، با منافع کشاورزان کم‌درآمد و زنان شاغل در این بخش تعارض دارد. درگیری طرفداران FSR با دوطرز فکر (یک نگرش به خانواده به‌عنوان یک هسته مرکزی و دیگری نگرش غربیها در مورد مردان به‌عنوان نان‌آور خانه) این نگرانی را به‌وجود می‌آورد که زمان و هزینه مصرف شده جهت تحلیل پیچیدگیهای مسائل مربوط به مالکین کوچک، از توجه سرمایه‌داران به‌این روش بکاهد.<sup>(۲۱)</sup> لذا بکارگیری مدل‌های توسعه متغیر به‌مراتب ساده‌تر به‌نظر می‌رسد. روش FSR نه‌تنها برای کشاورزان بلکه برای دانشمندان نیز آموزنده بوده و نوعاً روش

1. Jon Moris

2. Dryland research program

3. Katumani

4. Gathee

5. Farming System Research



بارزشی است که رشد بیشتری را نیاز دارد.

در اغلب دول و آژانسهای کمک‌رسانی<sup>۱</sup>، استراتژی برنامه‌ریزی بر پایه گسترش تحقیقات از طریق پرسنل عملیاتی<sup>۲</sup> و برای کشاورزان استوار گردیده است. اصولاً در مدیریت توسعه، می‌باید درک کاملی از آنکه چه کسی چه کاری را و برای چه بازدهی انجام می‌دهد، وجود داشته باشد، چنین درکی باعث معادل ساختن هرگونه روش برقراری ارتباط و استراتژی انتخاب شده برای کشاورزان می‌شود. طبق شیوه قدیمی مدل آمریکایی، تجربه عامیانه روش منفرد ارتباط مرد با مرد در کشاورزی و ارتباط زن با زن در اقتصاد خانه مطرح می‌گردد. در حال حاضر، تفاوت‌های فرهنگی موجود، دسته‌بندی و تفکیک ستادی بیشتر، توسعه گروه و یا ایجاد موجبات لازم برای تعامل زنان و مردان را ایجاب می‌کند.

آقایان «بورتون سوانسون»<sup>۳</sup> و «جعفر روسی»<sup>۴</sup> از مسئولین توسعه ملی، تفکیک بیشتر پرسنل توسعه براساس نوع منطقه را مطرح ساخته‌اند.<sup>(۲۲)</sup>

به‌طور متوسط بیش از سه‌چهارم ستاد توسعه در سراسر جهان را مردان تشکیل می‌دهند. با نگاهی دقیقتر به این مسئله می‌توان دریافت که بیشترین اختلاف در آفریقا وجود دارد، ناحیه‌ای که حدود ۸۰٪ نیروی کار بخش تولید غذا و بین ۶۰ تا ۸۰٪ نیروی بخش تولیدات کشاورزی را زنان تشکیل می‌دهند. طبق منحنی ترسیم شده در مدل فوق‌الذکر، اکثریت اعضا مونث ستاد توسعه در ارتباط با مسائل اقتصاد منزل فعال هستند، مواردی همچون پخت‌وپز، خیاطی، نظافت و بچه‌داری. مدیران و مسئولین توسعه تلاش خود را بر روی چه قشری و با چه میزان درآمد معطوف می‌دارند؟ اعضای ستاد توسعه توصیه‌های مراکز تحقیقاتی و وزارتخانه‌های مربوطه را دریافت کرده و به کشاورزان منتقل می‌کنند. این عمل عموماً به‌صورت انفرادی و گاهی نیز به‌صورت گروهی صورت می‌گیرد. آنها عموماً به‌صورت یک واسطه برای برقراری ارتباط مابین کشاورزان و خدماتی همچون آموزش و اعطای وام (به‌صورتی متمرکز) عمل می‌کنند. سابقاً در زمان حکومت استعمار، قانوناً افراد قدرتمند برای دخالت و اعمال نفوذ در اموری مانند انحصار احشام و گسترش تکنیکهای جدید کشاورزی مختار بودند. به‌عنوان مثال در مستعمره کنیا، پس از آنکه بالاخره آفریقاییها مجاز به کاشت قهوه گردیدند (یک انحصار حفاظت‌شده برای سفیدپوستان)، آنها توانستند معاش ضعیفی برای خود به‌وجود آورند. استعمار در آن منطقه به‌حدی بود که کشاورزان پس از پاشیدن بذر شاهد ریشه‌کن شدن آن بودند. آنها اگر میلی به کاشت چای نداشتند، یک گاو ماده از آنها به‌عنوان تامین هزینه نهال و دیگر ملزومات مربوطه مصادره می‌شد. این میراث زورگویی باعث می‌شد تا مردم نسبت به مسئولین توسعه کشاورزی خوش‌بین نباشند.<sup>(۲۴)</sup>

1. Aid Agencies

2. Field Staff

3. Burton Swanson

4. Jaffar Rossi

ناحیه	درصد مردان	درصد زنان
آفریقا	۹۷	۳
آسیا و اقیانوسیه	۷۷	۲۳
آمریکای لاتین و حوضه کارائیب	۸۶	۱۴
اروپا	۸۶	۱۴
آمریکای شمالی	۸۱	۱۹

### یک مدل نجات بخش

پس از حصول استقلال رابطه بین کشاورز و توسعه به‌حالتی داوطلبانه‌تر تغییر یافت، که ضرورتاً از ارزش بیشتری برخوردار نبود. براساس مدل گسترش کار، همه‌چیز به‌اطلاعات و منابع مفید برای گسترش و متعاقب آن، یک پیشرفت عادلانه بستگی دارد. پیوند ذرات انقلاب سبز فوق، توانست ملزومات اصلی گسترش را فراهم سازد، لذا نیاز به‌بکارگیری نیروی کار بهینه و دیگر ورودیهای لازم جهت رویش نهال جدید توسعه و بهینه‌نمودن عملیات احساس می‌شد. اقلام پرمحصول ذرت، گندم و برنج، همگی نمونه‌هایی هستند از حاصل تحقیقات صورت گرفته بر روی مواد غذایی، که به‌نوبه خود باعث افزایش درآمد کشاورزان، رسیدن به‌خودکفایی ملی و افزایش توان صادرات می‌گردد. انقلاب سبز برنده و بازنده خاص خود را دارد افرادی که فاقد زمین و نقدینگی کافی باشند، بازنده انقلاب سبز محسوب شده و دسترسی آنها به‌فرصتهای ارائه شده محدود می‌باشد. البته تقسیم‌بندیهای قاره‌ای نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. به‌عنوان مثال: زمینهای آبیزار موجود در آسیا به‌مراتب بیشتر از آفریقا است.<sup>(۲۵)</sup>

علیرغم مسائل ناشی از وجود بی‌عدالتی در توزیع زمین و سرمایه، سرویسهای توسعه، ایجاد رفاه برای کشاورزان را به‌طور اخص و کل انسانها را به‌طور اعم، هدف تلاشهای خود قرار داده‌اند. طبق آنچه مرسوم بوده اغلب پروژه‌های روستایی در خلال سازمانهای پیچیده مربوطه به‌لجن کشیده می‌شود، چراکه سوبسیدهای سنگین باعث ایجاد مشکل برای کشاورزانی می‌گردد که درآمد دیگری ندارند.<sup>(۲۶)</sup> تحقیقات «دیوید لئونارد»<sup>۱</sup> باعث گردید تا اهمیت عامل «اعتراض» در افشای توزیع نادرست (زمین و سرمایه) ناشی از جریان عادی مدیریت توسعه آشکار شود. هریک از کارمندان بخش توسعه کنیا حداکثر بیست کشاورز را در خلال زمان فعالیت خود مورد بازدید قرار می‌دهد، آنها بر روی افراد متمرکز می‌شوند که آمادگی بیشتری برای اعتراض و شکایت به‌مدیران را دارند.<sup>(۲۷)</sup> البته لازم به‌ذکر است که تمایلات سیاسی نیز به‌عنوان انگیزه‌ای دیگر باعث توجه بیشتر به‌مردان (درمقابل زنان) می‌گردد.

عموماً الگوهای جنسی موجود (به لحاظ مذکر یا مونث بودن) علت برتری مردان را توجیه می‌کند. چراکه مردان به برقراری ارتباط با همجنسان خود تمایل بیشتری داشته و از انجام این امر با زنان اجتناب می‌کنند، هنگامی که تعداد قابل ملاحظه‌ای از زنان بیوه مالک، در محدوده ای قرار گرفته باشند که مردان زیادی بدانجا مهاجرت کرده‌اند. مطالعات صورت گرفته در بسیاری کشورها نشان داده است که، در زمینه توسعه تمرکز بر روی جنس مذکر یکی از الگوهای جدی برای دسترسی کشاورزان به دیگر منابع و امکانات می‌باشد. یک بررسی در کنیا نشان داد که مردان صاحب مزرعه نسبت به زنان هم‌طراز خود از احتمالی معادل ۴ برابر برای سوادآموزی و ۱۰ برابر برای اخذ وامها و مجوزهای کشاورزی برخوردارند.<sup>(۲۸)</sup>

عامل دیگری که به تشریح الگوی برتری کمک می‌کند، آن است که در بسیاری از کشورهای جهان میزان تدارکات ستادی توسعه افزایش یافته است، در حالیکه این عرضه لزوماً با تقاضای مربوطه متناسب نیست. به عنوان مثال، در حالیکه کارکنان توسعه چیز زیادی برای اشاعه ندارند، کارگران اجرایی بخش کشاورزی کماکان با مشکل قدیمی شرایط نامناسب کار روبرو هستند، که خود باعث کاهش میزان تحرک و کارایی آنان می‌گردد. رعایای تحت توسعه، به‌ویژه رعایای زن به‌خوبی از حاصل آن بهره‌مند نگردیده‌اند، لذا این سوال مطرح می‌گردد که احتمال تقاضای آنان برای توسعه با کیفیت پایین چقدر است؟

برخی، از اعمال نرخ مصرف‌کننده (بر روی کالاها) به‌عنوان روشی جهت بهبود کارایی افراد، ترمیم هزینه‌ها و اعمال کنترلهایی برای حفظ منابع کشاورزان حمایت می‌کنند. در این رابطه میزان نرخ در نظر گرفته شده می‌باید به‌عنوان معیار کارایی افراد عمل کند.<sup>(۲۹)</sup> اما آیا در سیستم اقتصادی معاملات نقدی کوتاه‌مدت<sup>۱</sup>، افراد می‌توانند جوابگوی این قیمت‌ها باشند؟ جهت فراهم نمودن رفاه لازم، می‌توان با تبدیل کلیه منابع اولیه و با روابط بالقوه افراد گرایش موجود را همیشگی ساخت.

## مدیریت توسعه<sup>۲</sup>

تحقیقات «لئونارد» در کنیا از جمله کاملترین فعالیتهای مربوط به مسائل توسعه کشاورزی است. او در خلال بررسی صحت اطلاعات تکنیکی مورد نیاز نیروی فعال بخش کشاورزی، با تعجب دریافت که حدود نیمی از پاسخهای کشاورزان به سؤالاتی که آنها قاعدتاً می‌باید می‌دانستند کاملاً غلط است.<sup>(۳۰)</sup> پرسنل ستادی فعال بخش توسعه در کشور کنیا و دیگر نقاط جهان تحت تشکیلاتی کاملاً پیچیده، به لحاظ سلسله‌مراتب کار می‌کنند، این درحالیست که مدیران و مسئولین ذیربط هیچ اقدامی در جهت ارتقاء سطح پرسنل و یا افزایش دستمزد نداشته و لذا کارایی آنها را مورد ارزیابی قرار نداده و ایجاد انگیزش نمی‌کنند. در نتیجه افراد مکرراً جابجا شده، در پستهای شغلی نامناسب گمارده

می‌شوند و به‌شکلی متناقض در جریان امور قرار می‌گیرند (این امر از دید کشاورزان پوشیده نیست) طبق گزارش «جان موریس» از کنیا، «کشاورزان بومی تمایلی درجهت پذیرش متخصصین غریبه در مزارع خود نداشتند. علت این امر بی‌اعتقادی آنان به توصیه‌های این افراد و وزارتخانه‌های مطبوعشان می‌باشد.»<sup>(۳۱)</sup>

مطالعات «سیمز» در پاکستان و هند نیز یافته‌های مشابهی را دربرداشت. کشاورزان بومی این مناطق در مجموعه‌ای کاملاً کنترل‌شده کار می‌کردند، «که از طریق بازدیدهای ناگهانی، تهدید به قطع حقوق و دیگر تکنیکهای تنبیهی، تلاش می‌شد تا از زیردستان کارکشیده شده و اهداف حرکت (از نظر کارایی) مورد ارزیابی قرار گیرد.» علیرغم اینکه آژانسهای توسعه از تلاش درجهت انجام امور میدانی با کیفیت بالا که هیچگونه بازگشت مالی برای کارآیی دربر ندارد، اجتناب می‌کنند اختیار چندانی هم در تنظیم اینگونه امور از خود ندارند. خروجی اینگونه آژانسها قابل پیش‌بینی بود: کشاورزانی که با پرسنل ذیربط برای آزمایش همکاری می‌کردند، کمک دریافت نموده و آنهایی که بر روی حصول نتایج عینی متمرکز می‌شدند، نامشان در گزارشات زمانبندی شده آژانس و منحنیهای (عموماً نادرست) ارائه شده، آورده می‌شد.

سرمایه‌گذاریهای کلانی درجهت توسعه انجام می‌پذیرفت، سرمایه‌گذاریهایی که به‌سختی هزینه‌ها را پوشش داده، یا حتی نشانگر میزان پیشرفت بهره‌وری بود. این درحالی بود که کشاورزان مرفه پول کافی دراختیار داشته و منابع ورودی لازم را از طرق دیگر به‌دست می‌آوردند. طبق یافته‌های «سیمز» در هندوستان و پاکستان، عموم کشاورزان عادی تجربیات جدید را از طریق تبادل نظر با دوستان و همسایگان خود می‌آموزند.<sup>(۳۳)</sup> با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت برنامه‌های ارتقاء سطح توسعه بی‌شبهت به برنامه‌های ایجاد کار برای بیکاران نیست.

با این وجود، اصلاح‌طلبان نوید سود احتمالی ناشی از تحولات آتی را به کشاورزان می‌دهند. لازم به‌ذکر است که نوعاً اصلاحات مطرح‌شده عبارت است از تغییر روش جهت تشویق کارآیی خوب و ایجاد معیارهای دقیق‌تر برای اندازه‌گیری کارآیی کشاورزان.

با حمایت بانک جهانی در حداقل ۵۰ کشور جهان، سیستم آموزش و نظارت (T&V)<sup>۱</sup> تشکیل شده است.<sup>(۳۴)</sup> طی این سیستم ناظران مطالب ذیل را به‌دقت برای مسئولین روشن می‌سازند، این مطالب عبارت است از: وظیفه کاری آنها، دقت آن (از طریق آموزشهای روز)، و جداول منظمی که هنگام مراجعه به گروههای کشاورز ارائه می‌دهند. سیستم T&V توانسته است جوابگوی بسیاری از انتقادات ناشی از اشکالات مربوط به تحقیقات قبلی باشد، از جمله: اطلاعات ناکافی جهت توسعه، گرایشهای شخصی و کم‌کاری. اگرچه مبلغین و طراحان T&V هرگز محروم ساختن زنان در فعالیتهای توسعه سستی را مورد بحث قرار نداده‌اند، ولی سیستم به‌خودی خود تابع گسترش فعالیت

کل گروه می‌باشد که زنان را نیز دربرمی‌گیرد. تحقیقات «لئونارد» و «موزال»<sup>۱</sup> نشان داده است که مستقل از جنسیت مسئول توسعه، گسترش فعالیتهای گروه به‌همراه زنان ممکن و شدنی است، این درحالیست که گسترش گروه لزوماً تنها شامل فقیرترین قشر زنان نمی‌گردد.<sup>(۳۵)</sup> نمونه‌ای از تشخیص و مطالعات انجام‌شده در مطالعه موردی ۱-۱۰ آورده شده است.

### قیمت‌گذاری

پاسخ یک برنامه به مشکلات توسعه اصولی، معیاری است جهت ارزیابی کلیت وجودی آن. سیاست یکی از استراتژی‌هایی که قیمت را هدف قرار می‌دهد، عبارت است از رها کردن آموزشهای تکنیکی ارائه شده به کشاورزان، ایجاد مدارس و تامین‌کنندگان ملزومات موردنیاز در بخش خصوصی و درعوض افزایش حساسیت کشاورزان به‌قیمتهای بالاتر و بازارهای وسیعتر. درخالد دهه ۱۹۸۰، «اصلاح قیمتها» خواست اصلی عامه مردم بود و این امر به‌معنای از میان برداشتن مسائل بازدارنده و اصلاح سیستم بازاریابی دولتی بود که مبلغ ثابتی (سوسید) را پرداخت می‌کرد، به‌عبارت دیگر قیمتهایی که از قیمت تمام‌شده محصولات در داخل کشور کمتر نبوده و جوابگوی هزینه‌های عملیاتی و مالیات روستاییان باشد.<sup>(۳۶)</sup> اصلاحات مربوط به قیمت و بازاریابی در بسیاری از زمینه‌ها اتفاق افتاد، اما باید توجه داشت که اگر عایدی حاصل از نیروی کار به‌دست تولیدکنندگان نرسد، اصولاً اهمیت تئوریک و اجرایی اصلاحات از میان خواهد رفت. باتوجه به‌اینکه گروههای مختلف کشاورزی کلاً تفکیک‌شده هستند (کشاورزان بزرگ، کوچک، مرد، زن،...) این سوال مطرح می‌شود که این فتنه‌انگیزها توسط چه کسانی هدایت می‌شود؟

سته‌های فرهنگی مختلف، مزاد تولید خانوار و تخصیص درآمد ناشی از آن را کنترل می‌کنند. مدیران توسعه نمی‌توانند فرض کنند که مبالغ پرداخت شده به مردان، بین زن و فرزندانشان توزیع می‌شود. فرضیه دیگر آن است که انگیزه زنان کشاورز هنگامی تقویت می‌شود که شوهرانشان درآمد خود را برای مصارف مختلف خانه تخصیص داده و بودجه‌بندی کنند. زنان نیز مانند مردان درگیر مسائل ناشی از عدم اطمینان بازگشت عایدی نیروی کار خود هستند. طبق گفته یک پیرزن کشاورز به «شیم وائی مونتنبا» (مورخ) پولی که شوهرش بابت قیمت ذرتی که او پرورش می‌دهد، پرداخت می‌کند بسیار کم است. چه اسمی می‌توان روی این کار گذاشت، «آیا این یک نوع بردگی نیست؟»<sup>(۳۷)</sup>

### مطالعه موردی ۱-۱۰

#### برنامه اصلاحی گسترش کشاورزی

سرپرست مدیریت قسمت در وزارت کشاورزی روشهایی را از طریق آژانسهای منطقه‌ای برای اصلاح تحقیقات کشاورزی در نظر گرفته است. این وزارتخانه یک برنامه تحقیقاتی جهت تقویت محصولات غذایی

و اقتصادی در دست دارد. در این رابطه یکی از دانشگاه‌های کشاورزی هر سال صدها آژانس جدید ایجاد می‌کند. کارکنان شاغل در بخش کشاورزی که ۹۵٪ آنان را مردان تشکیل می‌دهند، در پایینترین سطح شغلی اشتغال داشته و زنان کارمند که در بخش خانواده انجام وظیفه می‌کنند، از مرتبه شغلی بالاتری برخوردار بوده و لذا از قلمرو بیشتری بهره‌مند می‌باشند.

طبق روال مرسوم، مسئولین کشاورزی تمرکز و توجه خود را بر روی کشاورزان ترقی‌خواه معطوف می‌سازند، این گرایش همراه است با جهتگیری تجاری و ترویج محصولات می‌مانند: قهوه، چای، گل‌های زینتی و سبزیجات، شکر و ذرت پیوندی. آنها روشهایی را به کشاورزان می‌آموزند که اعتبار ایشان را (کشاورزان تضمین می‌کند. بسیاری از مطالعات انجام شده توسط انستیتو تحقیقات دانشگاه گرایشهایی را بر ضد اکثریت کشاورزان فقیر، مزرعه‌داران زن و بالاخره زنان خانه‌دار نشان می‌دهد. اکثریت کشاورزان برای خرید ملزومات تکنیکی توصیه شده از طرف ستاد، پول کافی ندارند. به عبارت دیگر توصیه‌های جدید در مورد ایشان صادق نیست. به عنوان مثال یک کارخانه میوه‌های تجملی را فرض کنید که ۵۰۰ جریب از نواحی غربی را به محصول خود اختصاص داده است. درحالیکه کشاورزان خرده‌پا که به علت نبودن بازار و فاسد شدن

میوه‌ها، درآمدها از بین رفته است، آنها با تنها ۳۰۰ جریب باغ میوه امکان استفاده از کارخانه را نیز از دست می‌دهند.

مطالعات انجام شده توسط مدیریت ذریبط، کمبود تعهد کاری ستاد اجرایی را مستدل ساخته است. بیشتر وقت پرسنل ستادی در دفاتر اداری و برای نوشتن گزارش صرف می‌شود. از نظری خوش بینانه، باید گفت که پرسنل ستادی از انگیزه کمی برای تحت پوشش قرار دادن قلمروهای وسیع مستعد دریافت کمک برخوردارند. بعضی از این افراد دوچرخه‌سوار می‌شوند، اما بررسی بودجه نشانگر خرید موتورسیکلت، بنزین و تعمیر و نگهداری موتورهای موجود می‌باشد. داوطلبان مشتاق به محض مواجهه با زمینه‌های کاری که از فرصتهای تبلیغاتی کمی برخوردار است، به سرعت برانگیخته می‌گردند. مدیران نیز با تجربیات خود از اینگونه الگوهای کاری، با خشونت عمل کرده و گاهی به منظور ایجاد انگیزش و افزایش کارایی، آنها را جلوی دیگران تحقیر می‌کنند. هدف و روش این مدیران افزایش کارایی است، اما به ندرت پیگیر کنترل صحت گزارشات ارسالی و کمیت اعلام شده توسط ستاد خود می‌باشند.

طی یک کنفرانس منطقه‌ای مربوط به مدیریت میدانی کشاورزی، بسیاری از تکنیکها مورد بحث قرار گرفت، از جمله: سیستمهای مزرعه‌داری، آموزش و نظارت، اخراج کارکنان و ...، اما اصولاً چه باید کرد؟<sup>۱</sup>

فرهنگهای موجود از این بابت که درآمد خانوار یکجا بوده و با تفکیک کردن، تقسیم‌بندی می‌شوند. در برخی از این فرهنگها زن و شوهر درآمد خاص خود را داشته و بدون اطلاع از درآمد دیگری، اموال خود را کنترل می‌کنند. لذا هرکدام ممکن است به صورت جداگانه به دیگران دستمزد پرداخت کرده و یا پول خود را نزول بدهند. لازم به ذکر است که در چنین حالتی الزام هریک در پرداخت هزینه خانوار نیز متفاوت است. در اکثر موارد اضافه درآمد مردان صرف تفریح، مصرف و یا خریدن نوشیدنیهای الکلی شده و لذا اعضای فعال خانواده عقب مانده نگاه داشته می‌شوند.<sup>(۳۸)</sup> در اینگونه الگوها، جایگزینی متصور نیست تا در جهت کمک یا جلوگیری از برنامه‌ها عمل کند مدیران

1. Source: Kathleen staudt, agriculture policy implementation (West Hartford, CT: Kumarian press, 1985).

«طرح تنظیم مجدد» چگونگی ایجاد انگیزش در زنان و مردان کشاورز را آموخته‌اند. ارزیابی‌های بانک جهانی نشان داده است که زنان، نگران کنار گذاشته شدن از مسائل اجتماعی هستند، این در حالیست که هیچ تدارکی برای جبران خدمات آنها به عمل نیامده است. در کنیا زنان برای بازگشت به دورنمای بهتری که فرهنگ بومی برایشان فراهم ساخته است طرح‌های اصلاحی مطرح شده را رها می‌کنند (این همان عملی است که در فرهنگ تکنیکی توسعه منع شده است). در زیمبابوه، یک فرآیند برنامه‌ریزی کاملاً کنترل شده، کار بیشتر مردان و به رسمیت شناخته شدن وابستگی آنها به زنانشان را در جامعه القاء می‌کند.<sup>(۳۹)</sup>

حتی در صورت وجود قیمت‌های مناسب، شرایط دیگری از قبیل دسترسی به امکانات حمل و نقل، جاده، ورودیها و مجوزهای لازم، توانمندیهای کشاورزان را در ارائه پاسخ مثبت تقویت و تسهیل می‌کند.

### پشتیبانی از آثار قیمت‌ها

پروژه‌های اعتباری با استفاده از کمک‌های دولتی، مخاطره اخذ موارد ممتاز و نرخ پایین بازگشت سرمایه باعث می‌گردد تا موجودیت و تداوم تلاش‌های صورت گرفته تضمین گردد. در پروژه معروف «کمپلا»<sup>۱</sup>، مربوط به کشور بنگلادش، «اغنيا و ثروتمندان نه تنها بیشتر اعتبارات سازمانی را به خود اختصاص داده بودند، بلکه روی تعداد زیادی قرارداد وام نیز حساب می‌کردند.» در اینجا این سوال مطرح می‌شود که آیا با این روش آثار سودآوری ظاهر می‌گردد؟ پاسخ به این سوال این است که، لزوماً اینطور نیست. نتایج طرح «کمپلا» باعث ایجاد این فکر می‌شود که «این قشر احتمال وخیم‌تر شدن بی‌عدالتی را جاودان می‌سازد.»<sup>(۴۰)</sup>

تحقیقات «سیمز» در پاکستان و هندوستان نیز انحصارگرایی اعمال شده توسط روستاییان شاخص و استفاده از وام‌ها برای مقاصد نادرست را افشاء می‌کند (به عنوان مثال پرداخت مجدد وام به فقرا با نرخی بالاتر). البته در هندوستان وام‌های ارائه شده از طرف تعاونیها به دست هیئت تصمیم‌گیرنده‌ای می‌رسد که از مشابه آن در پاکستان بزرگتر است. لازم به ذکر است که حصول نرخهای بازیافت ادعا شده به سختی میسر می‌باشد، چراکه مسئولین تعاونیها ادعای باورنکردنی «۱۰۰٪ بازیافت» را مطرح می‌کردند که باعث «خنده کشاورزان و مسئولین تعاونیهای محلی می‌گردید.»<sup>(۴۱)</sup> به طور کلی مسئله اصلی عبارت است از، توسعه یک سیستم سازمانی ساده که وقت کشاورزان را تلف نکرده و طی فرآیند بهره‌گیری از آن، مسئولین ذیربط به حصول وجوه غیرقانونی و سوسه نشوند.

مدتهاست که تشکیل انجمنهای تعاونی به عنوان راه‌حل ایده‌آل کشاورزان جهت حل مشکلاتی از قبیل، دسترسی به ملزومات، حمل و نقل مناسب و اعتبارات در نظر گرفته می‌شود. عموماً

سروکار داشتن با بانکها برای کشاورزان دشوار است، چراکه مسئولین بانکها با افرادی که با خاک سروکار دارند، مثل خاک و آشغال رفتار می‌کنند. لذا تعاونیها باید به‌عنوان واسطه‌های ارتباط‌دهنده عمل کنند، وانگهی سازمانهای قوی می‌توانند در فرآیند سیاسی، نیازهای اعضا خود را با صدایی رساتر به کرسی بنشانند. اگرچه به‌علت ضعف ریشه‌های فرهنگی در برخی جوامع، عملکرد به‌صورت تعاونی حالتی ایده‌آل است، ولی گزارشات واصله از تعاونیها حالتی ترکیبی را نشان می‌دهد.

عملکرد تعاونیها یک عملکرد ترکیبی بود. در این رابطه «جودیس تندر<sup>۱</sup>» طی مطالعات مقایسه‌ای تعاونیها در آمریکای لاتین با «ترکیب وحشتناکی از موفقیت و بی‌عدالتی مواجه شد. (۴۲)» در این موارد، مشکلات مدیریت عبارت بودند از: به‌دست آوردن موارد ممتاز، اتفاقی بودن نرخهای بازیافت و وابستگی به‌نقدینگی خارجی. او پس از «محک زدن این تعاونیها» (در غیاب نقدینگی خارجی) دریافت که تعاونیهای باقی‌مانده موفقیت‌های بارزی را در فرآیند تبدیل محصولات و فروش آنها کسب می‌کنند. در این رابطه موردی که نمی‌توان نادیده گرفت، آثار انتفاعی تعاونیها برای «عناصر خارج از آن» است، افراد غیرعضوی که در اثر بی‌میلی (یا ترس) اعضا تعاونیها، گهگاه از فرصتهای جدید سوءاستفاده کرده و منتفع می‌شوند.

مطالعات انجام شده در مورد تعاونیهای آفریقای شرقی و جنوبی، حاوی افت و خیزهای مکرر مربوط به‌بقای آنهاست. هنوز «پس از گذشت بیست سال»، مطالعات صورت گرفته نشانگر زمان زیادی است که برای عضویت اعضا و جوابگویی به تقاضاهای ایشان از طرف رهبران مربوطه لازم است. (۴۳) تعاونی قهوه «کی‌بی‌ریجوی<sup>۲</sup>» به‌عنوان یک واحد مزمل شده، از درون یک نهاد باکفایت رشد نموده بود، تا حدی که اعضای آن و تعداد زیادی از مردم عادی مرتبط با آن، از بابت این رابطه احساس غرور می‌کردند. یک متغیر کلیدی که چنین تغییرشدیدی را در یک زمان کوتاه باعث گردید، عبارت بود از افزایش قیمت قهوه، که به‌علت سرمایه‌گذارهای تولیدی صورت گرفته از طرف اعضای آن، تعاونی و وابستگان به آن را در شرایط وخیمی قرار داد.

متعاقباً بحث بیشتری در مورد بسط موازی توسعه، خط‌مشی قیمت‌گذاری در آژانسهای بین‌المللی و تشویق، حمایت و یا انتقاد از این ترکیب صورت خواهد گرفت.

## سطوح بین‌المللی

آژانسهای بین‌المللی توسعه از نفوذ قابل ملاحظه‌ای در اصلاحات و سیاست‌گذاریهای دول مختلف برخوردار هستند. برخی از این موسسات، مواد غذایی اضطراری را تامین نموده و مازاد خود را در جهان سوم توزیع می‌کند، عملی که به‌نوبه خود می‌تواند بازار و نظام قیمت‌های کشورهای



دریافت‌کننده را شدیداً تحت‌الشعاع قرار دهد. قانون عمومی ۴۸۰ آمریکا، معروف به «اصلاح غذا برای مقاصد صلح جویانه»<sup>۱</sup>، یکی از معروفترین این برنامه‌هاست.<sup>(۴۴)</sup>

آژانس‌هایی که نقدینگی موردنیاز این برنامه‌ها را تامین می‌کنند، نوعاً سازمانهایی هستند که به صورت دوجانبه حمایت می‌شوند، از آن جمله آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا (USAIO)<sup>۲</sup> که بخش اعظم نقدینگی مربوط به توسعه خود را به امور کشاورزی اختصاص داده است. از جمله مراکز پیشرو در این امر عبارت است از: سازمان غذا و کشاورزی<sup>۳</sup> و بانک جهانی. این سازمانها با انجام اموری از جمله: مطالعات پایه<sup>۴</sup>، اجرای سیاستهای نفوذی در نشستهای بین‌المللی مربوط به غذا، اصلاحات ارضی و یا دیگر موارد شاخص پروژه‌های مربوطه را مورد حمایت قرار می‌دهند.<sup>(۴۵)</sup>

بخش اعظم نقدینگی مربوط به برنامه‌های آژانسهای بین‌المللی وقف تحقیق و توسعه مدلهای سنتی تر می‌شود. اینگونه آژانسها در زمینه‌های آموزش، توسعه تربیت متخصصان برای بهبود توسعه و جمع‌آوری اطلاعات سرمایه‌گذاری می‌کنند. گاهی مدلهای برنامه‌ریزی کشورهای وام‌دهنده و سرمایه‌گذار با ایدئولوژی و تجربیات گذشته آنها شباهت بسیاری دارد.

یک نمونه بارز مسئله، ارزیابی AID آمریکا از سه موافقتنامه ارزی مدل شده توسط دانشگاههای نیجریه می‌باشد. لازم به ذکر است که تحقیقات انجام شده و آموزشهای مربوطه، دو نقطه قوت کلیدی این روش می‌باشند، این درحالیست که سازمانهای دارای فرهنگ جنسی نیز اینگونه مدلهای را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. به عنوان مثال یک دانشگاه (بدون استاد زن و تنها ۳٪ فارغ‌التحصیل مونث در رشته کشاورزی) مدلی را ارائه می‌دهد که با زمینه‌های محیطی سازگاری لازم را ندارد.<sup>(۴۶)</sup>

اخیراً تمرکز تلاش و توجه بین‌المللی بر امور مربوط به کشاورزی نتوانسته است از طریق کاهش ارزش پول، وضعیت بازاریابی و قیمت اینگونه محصولات را بهبود بخشد. این عمل از طریق اجرای نوعی روش مبتنی بر حمایت از قیمت و بازار و با هدف ارتقای انگیزش تولیدکنندگان صورت گرفته است حال این سوال مطرح می‌شود که: آثار تعدیل ساختاری در تولیدات کشاورزی چیست؟

در این رابطه تلاشهای انجام شده اختصاصاً بر روی قاره آفریقا متمرکز گردید، نقطه‌ای از جهان که دارای کمترین تولید سرانه کشاورزی است. در سال ۱۹۸۸ تحلیلگران بانک جهانی معتقد بودند، برای مقایسه ۱۸ کشور آفریقایی که تحت انجام اصلاحات لازم قرار گرفته‌اند، با دیگر کشورهای این قاره، وقت کافی صرف شده است. لذا به عنوان یک نتیجه، بانک جهانی اعلام کرد که بهبود اوضاع ممکن و قابل کنترل می‌باشد. در این رابطه بانک جهانی حدود ۴٪ افزایش تولیدات کشاورزی حاصل از سال ۱۹۸۵ را به عنوان گواه ارائه می‌دهد. در صورتی که اگر کشاورزان بیش از

1. Food for peace program

2. U.S.Agency Of Development

3. Food and Agricultural Agency

4. Sponsor

یک کشور به تولید بیشتر پردازند، اضافه عرضه حاصل باعث سقوط قیمت‌ها خواهد شد. تابلو ۲-۱۰ تفاوت‌های موجود بین کشورهای که در آنها اصلاحات صورت گرفته و کشورهای که اصلاحاتی در آنها اتفاق نیفتاده است را نشان می‌دهد.<sup>(۴۷)</sup> البته خوانندگان می‌باید به معیارهای ارائه شده کاملاً توجه کنند، چراکه با در نظر گرفتن رشد ایجاد شده، این سوال کماکان به قوت خود باقی است که، آیا مصرف مردم نیز افزایش می‌یابد؟

مطالعات انجام شده بر روی چند کشور مشخص، افق دید موجود در مورد امکان و احتمال موفقیت اصلاحات ساختاری را افزایش می‌دهد، به ویژه دورنمای گروه‌های مختلف تولیدکننده و مصرف‌کننده داخلی را واضحتر می‌سازد. به عنوان مثال می‌توان به کاری که «اومال»<sup>۱</sup> برای کشور تاک مالاوی<sup>۲</sup> انجام داد اشاره کرد. بخش کشاورزی مالاوی دارای ساختاری تابلو ۲-۱۰-۱ کارآیی اقتصادی در آفریقا: همراه یا بدون اصلاحات ساختاری<sup>۳</sup>

کشورهای دارای اصلاحات ضعیف و یا فاقد آن	کشورهای دارای اصلاحات قوی	
		رشد GDP براساس قیمت‌های سال ۱۹۸۰
-۱/۵ %	۱/۴ %	۱۹۸۰ - ۸۴
-۲/۷ %	۲/۸ %	۱۹۸۵ - ۸۷
		رشد حجم صادرات
-۳/۱ %	-۱/۳ %	۱۹۸۰ - ۸۴
۰/۲	۴/۲ %	۱۹۸۵ - ۸۷
		رشد مصرف سرانه
-۱/۱ %	-۲/۳ %	۱۹۸۰ - ۸۴
-۰/۵	-۰/۴	۱۹۸۵ - ۸۷
۱۰۸	۱۴۶	قیمت واقعی محصولات صادر شده (۱۹۸۰ - ۸۲ = ۱۰۰)
۹۰	۱۱۵	قیمت واقعی محصولات غذایی (۱۹۸۰ - ۸۲ = ۱۰۰)

دوگانه است. مشتمل بر بخش دولتی وسیع تنباکو که با در دست داشتن تنها ۶ تا ۸٪ زمینهای کشاورزی کشور، ۹۵٪ صادرات را در اختیار خود دارد و بخش زمینداران کوچک که در فقر زندگی

1. Uma Lele

2. Take Malawi

3. Source: Adapted from tables 19 and 20, Africa's Adjustment and growth in the 1980 (Washington, DC: The World Bank and the UNDP, 1989).

Note: Percentages equal average annual growth

می‌کنند. بخش زمینداران کوچک نیز به خودی خود قابل تفکیک می‌باشد، به طوری که ۴۵٪ آنها با در اختیار داشتن زمینی به مساحت یک هکتار و یا بیشتر، امکان تولید مازاد و حفظ خودکفایی خود را داشته و ۵۵٪ دیگر با زمینی به مساحت کمتر از یک هکتار توان انجام تولید مازاد و در نتیجه حفظ خودکفایی خود را ندارند. «ل» این پدیده را «دوئیت در میان دوئیت<sup>۱</sup>» می‌نامد. او معتقد است، اصلاحات ساختاری ممکن است بهبود اقتصادی در سطح کلان را دربر داشته باشد، اما این امر باعث پنهان شدن بدبختی ۵۵٪ دیگر جامعه می‌شود. مسئله مهم در توسعه، خودکفایی غذایی نیست، چراکه به احتمال قوی مردم قیمت‌های گرانتری را برای خرید غذا خواهند پرداخت. در اینجا این سوال مطرح می‌شود که، آیا اکثریت مردم می‌توانند جوابگوی قیمت‌های بالای تولیدکنندگان باشند؟ باور داشتن اصلاحات مربوط به بهبود ساختاری، در غیاب تلاش برای اصلاحات ارضی مشکل است و در رابطه با مورد مالاوی این امر می‌باید در اولویت اول باشد.

اگرچه مفهوم اصلاح ساختاری به‌سختی تعریف می‌شود، ولی دهه ۱۹۹۰ شاهد تاکید بیشتر بر این امر خواهد بود. کارآیی کشاورزی می‌باید با بنیادی قویتر و پرداختن به جزییات بسیاری از مسائل فرهنگی و زمینه‌ای<sup>۲</sup> که در این فصل و فصول دیگر بدان اشاره شده است، بهبود یابد. خواه این کارآیی نیازهای غذایی ملی را برآورده سازد یا خیر. اگرچه سوال دیگر این است که آیا این کارآیی نیازهای غذایی ملی را برآورده می‌سازد.

### خلاصه فصل

این فصل زمینه‌های فرهنگی و سیاسی کارآیی طرح‌های کشاورزی را مورد بررسی قرار داد. در سازمان‌های ملی و بین‌المللی، مدیران توسعه با مدل‌های سازمانی موجودی که کشاکش‌های وسیع مدیریتی را به همراه دارد کار می‌کنند. این مدل سازمانی توسعه از جمله ملزومات ثابت بسیاری کشورها بوده و به صورت بالقوه راهگشا می‌باشد. ضمناً کشورها به سمت اصلاحات مربوط به بهبود ساختاری که بر پایه اعتماد به بازار، صادرات و قیمت‌های بالاتر است حرکت می‌کنند (یا حرکت داده می‌شوند). با در نظر گرفتن وجود آزادی و امکان کشاورزان جهت پاس‌خگویی به قیمت‌ها، مقادیر غیر مساوی زمین و نداشتن اختیار تخصیص درآمد نیروی کار، استراتژی‌های قیمت از قابلیت بالقوه بیشتری نسبت به مدل‌های سنتی توسعه برخوردارند، چراکه بر اساس فرهنگ لغات مدیریت توسعه، این استراتژیها از پیچیدگی کمتری برخوردار هستند، که خود عاملی شایسته تلاش و توجه است.

فصل بعد ما را به بخشی از فرآیند سیاست‌گذاری هدایت می‌کند که ذاتاً دارای پیچیدگیهای اجرایی خاص خود می‌باشد. این بخش به‌گونه‌ای است که در بسیاری موارد مربوط بدان، منافع بین‌المللی بر منافع ملی رجحان دارند.



## فصل ۱۱

### بهداشت از بعد مسائل مربوط به زاد و ولد، پیشگیری و درمان

#### سلامتی برای همگان در سال ۲۰۰۰

طی کنفرانس «آلماتا»<sup>۱</sup> در سال ۱۹۷۸، سازمان بهداشت جهانی (WHO)<sup>۲</sup>، هدف خود را حصول به بهداشت اولیه برای کل جهان در ابتدای قرن آینده اعلام کرد. در حال حاضر جمعیت جهان حدود ۵/۳ میلیارد نفر است که تا سال ۲۰۰۰ حداقل به ۷ میلیارد نفر خواهد رسید، این درحالیست که تا زمان مشخص شده در اعلامیه فوق‌الذکر کمتر از یک دهه باقی مانده است.<sup>(۱)</sup> هیچیک از نقاط جهان به این هدف متعالی نزدیک نیستند، علیرغم اینکه رشد ثابت جمعیت نیز به نوبه خود حصول بدان را مشکل‌تر می‌کند.

در طی ۳۰ سال گذشته اقدامات بسیاری صورت گرفته است، از جمله ریشه‌کن ساختن تقریبی برخی بیماریهای مهلک مانند آبله، و در نتیجه افزایش امید زندگی، حصول به ایمن‌سازی نسبی از طریق کنترل مولید. علل ریشه‌ای فقر بهداشت بسیاری از مردم کماکان به قوت خود باقی است، از جمله: آب آشامیدنی ناسالم، آلودگی محیط زیست، فقر و عدم توان کافی، به انضمام بلایای جدیدی که اخیراً ظاهر شده است. در حال حاضر بازار تنباکو و مشتقات آن در ایالات متحده کاهش یافته است، در حالیکه دول جهان سوم با مصرف روبه‌تزايد دخانیات روبرو هستند، در این رابطه کشورهایی که در صورت تلاش برای کاهش مصرف دخانیات، با تهدید مجوزهای قانونی تجارت روبرو خواهند شد.<sup>(۲)</sup> دورنمای بیماری AIDS<sup>۳</sup>، با نرخ تصاعدی برای افراد بی‌بندوبار جنسی و حامل ویروس HIV<sup>۴</sup>، از هم‌اکنون خودنمایی می‌کند.

برنامه‌ریزیهای بهداشتی نیز مانند دیگر بخشهای توسعه در هر دو حیطه ملی و بین‌المللی وارد مراحل جدی خود شده است. ابعاد تفکیک‌شده اینگونه برنامه‌ها عبارت است از، سازماندهی عمودی مبارزه جهت مصون‌سازی و برنامه‌های سازماندهی شده افقی در حیطه یک وزارتخانه بهداشت و یک کشور مشخص. لازم به ذکر است که اینگونه فعالیتها به منظور فراهم ساختن مراقبتهای

1. Alma Ata

2. World Health Organization

3. Acquired ImmunoDeficiency Syndrom

4. Human I. Virus

بهداشتی و پیشگیری صورت می‌گیرند. شاخصهای بهداشتی مورد نظر شامل برنامه‌های تنظیم خانواده، تلاشهای اجتماعی و بالاخره مراقبتهای اولیه بهداشتی می‌شود.<sup>(۳)</sup> در این رابطه فهرست مسائل بنیادین WHO به‌قرار زیر است.

— آموزش مسائل لازم جهت چیرگی بر مشکلات بهداشتی و روشهای پیشگیری و کنترل آنها.

— بهبود و ارتقای کیفیت عرضه مواد غذایی و ارائه تغذیه مناسب.

— بهداشت مادر و کودک، شامل برنامه‌های تنظیم خانواده.

— مصونیت در مقابل بیماریهای واگیردار.

— پیشگیری و کنترل بیماریهای بومی و منطقه‌ای.

— معالجه مناسب بیماریها و آسیبهای عمومی.

— تهیه داروهای ضروری.<sup>(۴)</sup>

این بخش مانند دیگر بخشهای توسعه و در کلیه سیاست‌گذاریهای خود از موارد وسیع و ساده گرفته تا موارد کوچک و پیچیده، گزینه‌های اداری بهینه و ملاحظات مالی مربوطه را مدنظر قرار می‌دهد. مردم موضوع اینگونه برنامه‌ها در خارج از فضای دولتی، از طریق اطباء بخش خصوصی و یا پزشکان سنتی، کمکهای بهداشتی را جستجو کرده و با پرداخت پول و یا هرچیز مناسب دیگر به‌دارو فروشان و یا دستفروشان این صنف، عملاً امید شفا یافتن خود را خریداری می‌کنند. در بسیاری از دول آمریکای لاتین، بیمه درمانی عمومی تحت نظارت آژانسهای امنیت ملی قرار داشته و به‌سختی از طریق نام‌نویسی و یا از کانال کارمندان خود مشترک می‌پذیرند. البته اینگونه آژانسها تنها به‌کسانی سرویس می‌دهند که دستمزد رسمی داشته باشند. حیطة خدمات ارائه شده از این طریق برای کسانی که استطاعت پرداخت هزینه‌های آن را دارند بسیار وسیع است<sup>(۵)</sup>، اما برای آنهایی که توان کافی جهت پرداخت هزینه‌ها را ندارند، مزاحمت و دخالت‌های اداری، تنها چیزی است که دریافت می‌کنند. علاوه بر این کیفیت خدمات ارائه شده هماهنگ و یکسان نیست.

ما در این فصل مسائل مهم مربوط به‌فرآیند و زمینه عملکرد اینگونه برنامه‌ها را مورد بررسی قرار خواهیم داد، ابتدا تنها بر روی یکی از اهداف WHO متمرکز می‌شویم، که عبارت است از بهداشت مادر و کودک، مقوله‌ای که شامل برنامه‌های تنظیم خانواده نیز می‌گردد. در اینجا به‌لحاظ بررسی میزان جمعیت و بهداشت تولیدمثل، نگاهی خواهیم داشت به‌مادران، چراکه این مسائل نه‌تنها با مراقبتهای بهداشتی اساسی، بلکه با دیگر مسائل توسعه و تحلیل قوای عمومی جامعه نیز ارتباط تنگاتنگی دارند. توجه به‌توسعه برای زنان (در صورت وجود)، متعاقباً به‌نقش آنها به‌عنوان مادر محدود می‌گردد (صفت مشخصه‌ای که هنگام ترسیم نقش مردان (پدرها) در توسعه، کار را مشکل می‌کند). موضوع مورد بحث حتی فراتر هم می‌رود، از آن جمله اینکه ادبیات جمعیت از طریق فرهنگ لغات آنی، منتقل می‌شود و به‌نوبه خود پیچ‌وخمهایی را در مسیر آشکار شدن حقیقت از

طریق کاربرد یک زبان با ارزش، ایجاد می‌کند. ما در اینجا به لغاتی همچون ضایعات زودرس (مرگ زودرس)، کنترل موالید، و مخاطره برای زاد و ولد روبرو هستیم.

برنامه‌های بهداشت تولیدمثل با مشکلات مالی روبرو است، این امر هنگامی که با گله از بهبود ساختاری مسائل همراه می‌شود به بدترین حالت خود می‌رسد، شکایاتی که عموماً به معنای بودجه کمتر برای برنامه‌های عمومی است، چراکه اینگونه برنامه‌ها سودی دربر نداشته و بازگشت سرمایه مربوطه نیز در درازمدت ممکن است. طبق گزارش بانک جهانی در ۱۹۹۰، درصد هزینه‌های دفاعی دولت مرکزی در ۹ کشور کم‌درآمد، بیش از درصد اختصاص داده شده به بهداشت می‌باشد (به عنوان مثال، طبق آمار ۱۹۸۸، می‌توان به مورد کاملاً مشخص پاکستان با ۲۹/۵٪ برای موارد دفاعی در مقابل تنها ۹٪ برای بهداشت اشاره کرد). در این رابطه طی سالهای ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۸ در بیشتر کشورها درصد بودجه بهداشت به عوض صعود، سیری نزولی داشته، و تنها در ۳ کشور درصد اختصاص داده شده به بهداشت ۱۰٪ افزایش یافته است، در این رابطه کاستاریکا نیز مقدار گزارش شده خود را در ۱۹٪ ثابت نگاه داشته است.<sup>(۶)</sup>

عموماً عملکرد وزارتخانه‌های بهداشت مشابه بوده و همگی در رقابت با دیگر وزارتخانه‌ها از موضع ضعیفتری برخوردار هستند. علاوه بر این سیاستها و برنامه‌های بهداشتی در متن بسیاری دیگر از سیاستگذارهای دولتها جای گرفته است، که این امر در تضاد با کارایی اینگونه برنامه‌ها بوده و باعث تخریب بنیادین آنها می‌گردد. نهایتاً اینگونه برنامه‌ها با مشکلات ویژه‌ای در مدیریت روبرو هستند که از عوارض مطالب فوق‌الذکر و روابط خانواده ناشی می‌شود، مسائلی که در بسیاری ملل، سنتهای فرهنگی را شکل می‌دهد.

### زمینه فرهنگی

بسیاری از ملتها پزشکان بومی خاص خود را دارند که نسبت به مشاوره، درمان، و پیگیری بیماریهای جسمی و دماغی آنها اقدام می‌کنند. سنتهای پزشکی قدیمی، از داروهای گیاهی هند و طب عربی گرفته تا طب سوزنی چینی، با سیاستهای بهداشتی هم‌زمان خود آمیخته و هماهنگ بوده‌اند. به عنوان مثال مدتها است که قابله‌های سنتی در بسیاری از ملتها وجود دارند. در برخی کشورها این افراد مجوز دریافت کرده و قانونمند شده‌اند. از آنجایی که این سیستمها از منابع بومی یا افرادی ناشی می‌شود که در کنش نزدیک با مردم هستند، علم و تکنولوژی پزشکی مدرن می‌باید ابتدا در مناطق روستایی و دورافتاده گسترش یابد. این درحالیست که متخصصان مراکز بهداشتی به کار در سازمانهای دارای سلسله‌مراتب پیچیده جهت توزیع رایگان داروها و تکنولوژی گران‌قیمت وارداتی خو گرفته‌اند. در قشر روستایی جوامع طبقه‌بندی شده اینگونه خصوصیات مشکلات بالقوه‌ای را در مسیر سرویس دهی به اکثریت جمعیت جامعه به وجود می‌آورد. البته در حال حاضر اینگونه خدمات بیگانه (و مدرن) و سرویسهای بومی با یکدیگر همزیستی دارند.<sup>(۷)</sup>

مراقبت‌های بهداشتی تحت حمایت دولت، از طریق روش‌های برگزیده فوق به دست گروه‌های مختلف مردم می‌رسد. در این رابطه تمایل بیشتری جهت استقرار مراقبت‌های بیمارستانی وجود دارد، که از محل تجمع اکثریت روستاییان فاصله دارد. حتی در کشورهایی مانند تانزانیا که گام‌های موثری در جهت تحت پوشش قرار دادن عامه مردم برداشته است، بخش اعظم بودجه بهداشتی کشور صرف بیمارستانها می‌شود. متأسفانه دولتها پول و وقت بسیاری را برای مراقبت‌های درمانی صرف می‌کنند و به مسائلی مانند، خدمات پیشگیری مربوط به مادر و فرزند، بهسازی محیط زیست، و برنامه‌های بهداشتی تغذیه توجه کمتری دارند. البته لازم به ذکر است که نوعاً میزان تقاضا برای مراقبت‌های درمانی بسیار بیشتر از تقاضاهای مربوط به مراقبت‌های پیشگیری است.<sup>(۸)</sup>

در اولویت قرار دادن مناطق شهری و گاهی تبعیض جنسی مانع رسیدن این گونه کمک‌ها به نیازمندان واقعی آن می‌شود. اکثریت کارمندان دولت را مردان تشکیل می‌دهند، درحالی‌که بیشترین نیاز دریافت اینگونه مراقبت‌ها مربوط است به مادران و کودکان، دو قشری که با هم ارتباط دارند، چراکه عموماً مادران مسئول مراقبت از کودکان هستند.<sup>(۹)</sup> به عنوان مثال تحقیقات «رونالدکونور»<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که «در افغانستان، جایی که بیش از یک سوم کودکان پیش از رسیدن به سن ۵ سالگی جان خود را از دست می‌دهند و ۷۵٪ کل جمعیت روستایی را زنان و کودکان تشکیل می‌دهند، عمده مراکز بهداشتی سرویس‌های خود را به مردان بزرگسال ارائه می‌دهند، که نسبتاً از مشکلات کمتری رنج می‌برند.» مطالعه ۱۰۰ مرکز بهداشتی در هندوستان نشان داده است که «نسبت تعداد افراد مذکر مراجعه‌کننده (در کلیه سنین)، در مقابل زنان، ۵ به ۱ است.» «ماتو»<sup>۲</sup> یکبار راجع به وزارت اصلاح بهداشت گفت که، «نام واقعی آن می‌باید وزارت بهداشت مردان شهرنشین باشد.» اصلاح این انحرافات از طریق مراقبت از مادران، به لحاظ خدمات قابلگی و یا اجرای برنامه‌های تنظیم خانواده میسر است.<sup>(۱۰)</sup>

برای مدت زیادی تمایلات فرهنگی مشوق ازدیاد موالید حضور فعالی داشته و تولد کودکان به علت اثر حمایتی و نیروی کار آنها باعث شادی مردم می‌شد. البته اقتصاددانان ممکن است این امر را معادل افزایش هزینه جهت حصول به نتیجه در نظر بگیرند. در این رابطه هم منطق اقتصادی و هم چارچوب‌های فرهنگی، مجموعه وسیعی از نقشها را قالب‌ریزی کرده بود که ازدواج و بچه‌دار شدن زودرس را تشویق و تسریع می‌کرد، تا حدی که اصولاً ارزش زنان براساس ظرفیت زایش و بقا پسران آنها تعریف می‌شد. درک آنکه چرا رهنمودها و نقش‌های فرهنگی تا این حد نافذ و فراگیر بوده‌اند، ساده است: نرخ بالای مرگ و میر کودکان و وابستگی به نیروی کار آنها جهت بقای خانواده، و حمایت آنان در زمان پیری از والدین، همگی عواملی بودند که باعث می‌شد هرچه ممکن است بچه به دنیا بیاید.



متوسط ۱۷ زایش برای هر زن ممکن است ولی گزارش جهانی از کنیا و اخیراً از رواندا و یمن خبر از ۸ زایش برای هر زن می‌دهد. اگرچه این مقدار هم زیاد است، ولی نشانگر تفاوت موجود مابین ظرفیت زایش و تعداد واقعی آن، چگونگی اعتدال مردم در جهت تنظیم مولید، و پرهیز از امتداد شیردادن و سقط جنین می‌باشد.<sup>(۱۱)</sup> در این رابطه آداب و رسوم به منظور حفظ بقای مادر و کودک، فاصله بین فرزندان را تنظیم می‌کند زایش مکرر باعث ایجاد ضایعات جسمی برای مادران و تقلیل کیفیت شیر مادران می‌شود که منبع اصلی تامین غذای آنهاست.

بارداری و زایمان تحت حداقل مراقبتهای بهداشتی و سوء تغذیه، زندگی زنان را به مخاطره می‌اندازد، «به حدی که هر ساله حداقل نیم میلیون زن در اثر مسائل مربوط به بارداری تلف می‌شوند، که ۹۹٪ آنان در کشورهای جهان سوم زندگی می‌کردند، جایی که عوارض ناشی از بارداری و زایمان غیرمجاز، مهمترین عامل کشتار زنان بین بیست تا سی سال محسوب می‌شود». این درحالیست که WHO اخطار کرده و میزان واقعی مرگ و میر مادران را حدود دوبرابر این تخمینها دانسته است.<sup>(۱۲)</sup> کاهش باروری و مراقبتهای پیش از زایمان در کنار یکدیگر باعث کاهش میزان مرگ و میر مادران می‌گردد.

چین به عنوان پرجمعیت‌ترین کشور جهان، میزان رشد جمعیت و باروری خود را با حصول به میزان ۲/۴ فرزند برای هر مادر کاهش داده است. این حاصل خط‌مشی جلوگیری از بارداری در حدی وسیع و اصلاحات جدی در مراقبتهای بهداشتی و کنترل کاملاً دقیق جمعیت می‌باشد. سیاست تک‌فرزندی چین در عین حال که قدرت انتخاب جنسیت فرزند را برای زوجها از بین می‌برد، ولی عکس‌العملی است در مقابل کابوس دورنمای آماری رشد بیشتر جمعیت، که خبر از ایجاد قحطی و کمبود غذا می‌دهد. در حال حاضر با وجود یک سیاست اقتصادی کاملاً کنترل شده، جمعیت مردم در حال افزایش بوده و این امر کار را برای کارکنان بخش تنظیم خانواده مشکل می‌کند، کسانی که خود را برای مواجهه با مشکلات فیزیکی احتمالی نیز آماده کرده‌اند گاهی علت این مشکلات بچه‌دار شدن دختران کم‌سن و سال نیز می‌باشد.<sup>(۱۳)</sup>

هندوستان دومین کشور پرجمعیت جهان است و انتظار می‌رود با نرخ ۴/۳ فرزند برای هر زن، تا سال ۲۰۲۰ وضعیتی مشابه چین داشته باشد. سیاستهای تنظیم خانواده در این کشور، بیگانگی فرهنگی مردم با این مقوله را تحت الشعاع قرار داده و اجرای قاطع عقیم‌سازی را در پیش گرفته است. میزان باروری در مکزیک طی دو دهه اخیر به میزان نصف مقدار قبلی، یعنی ۳/۵ فرزند برای هر زن کاهش یافته است. البته اگرچه کاهش بیشتر مولید نیز ممکن است، ولی مردم به علت خواستگاه جنسیت خاص فرزند از آن اجتناب کرده و یا با آن مقابله می‌کنند. در این کشور که اکثریت آن را «کاتولیکهای رومن<sup>۱</sup>» تشکیل می‌دهند، حتی پس از محکوم ساختن جلوگیری از بارداری توسط

«پاپ انسیسیکال<sup>۱</sup>» در سال ۱۹۶۸، نظرخواهیهای اجمالی صورت گرفته در مناطق وسیع، نشانگر عدم پذیرش این تعلیم خاص مسیحیت بوده است.<sup>(۱۴)</sup>

تداوم پدرسالاری و بیم از دست رفتن کنترل موجود مردان بر روی زنان، ممکن است باعث شکست تلاشهای صورت گرفته در جهت تنظیم خانواده گردد. طی مطالعه‌ای در مکزیک بر روی ۴۴ گروه متمرکز در جهت شناخت نقش هر جنسیت صورت گرفت، براساس نقطه نظرات مردان و زنان مورد بررسی، برخی پایه‌های بازدارنده فرهنگی ناشی از حمایت و طرفداری مردم از پدرسالاری را آشکار ساخت. به‌عنوان مثال، زنان اظهار می‌داشتند که توجه و لذت شوهرانشان در صورت جلوگیری از بارداری کاهش یافته و در نتیجه ارج و قرب ایشان نزد همسرانشان از بین می‌رود. در مقابل مردان نیز در صورت عدم اطاعت زنان و از دست رفتن نقش سنتی مادری آنها، نگران از دست دادن اقتدار خود بر روی همسران و خانواده خود بودند. ضمناً زنان، به ترس از عدم اطاعت و وفاداری نیز اشاره می‌کردند. این درحالی بود که گاهی خشم زنان نیز از رفتاری که مردان با ایشان داشتند برانگیخته می‌شد.<sup>(۱۵)</sup>

حتی در مناطقی که AIDS به شدت شایع شده، استفاده از کاندوم<sup>۲</sup> به علت پذیرش فرهنگ پدرسالاری دچار مشکل می‌باشد. این درحالیست که رسوم بومی برای مراحل بعد از حاملگی، هم‌خوابگی متوالی را برای «تکمیل بارداری» ترویج می‌دهد. اینگونه مسائل مشخص می‌سازد که چگونه قدرت و اعتبار بخشیدن به زنان می‌تواند یکی از موضوعات عمده مسائل بهداشتی باشد.<sup>(۱۶)</sup>

### زمینه سیاسی

دولتها نیز مانند فرهنگ مردم، برای مدت مدیدی در طول تاریخ با آمریت حامی افزایش موالید بوده‌اند. تاحدی که ظاهراً عقیم‌سازی و استفاده از لوازم جلوگیری تنبیه‌هایی را به دنبال داشته و دولتها به منظور افزایش نیروی کار و قوای جنگی، مردم را به افزایش زاد و ولد تشویق می‌کردند. علاوه بر این به مردان جهت کنترل موالید نیز اختیاراتی داده می‌شد. حتی اطلاعات مربوط به کنترل موالید سانسور می‌شد. در ایالات متحده به‌عنوان ترویج‌دهنده اصلی برنامه‌های جمعیتی، در کانتیکات<sup>۳</sup> منع جلوگیری از بارداری برای زوجها در سال ۱۹۶۴، و در نیویورک برای افراد مجرد، در سال ۱۹۷۲ برداشته شد.

قانون عمومی جمعیت مکزیک<sup>۴</sup>، مصوب سال ۱۹۴۷، به‌نوعی مبین ایدئولوژی رایج در بسیاری از کشورهای جهان می‌باشد که مشوق رشد هرچه بیشتر جمعیت بوده‌اند. این اعلامیه «صراحتاً مردم را به ازدواج و تولیدمثل بیشتر تشویق کرده و گرایش حمایتی آن به واسطه قواعد بهداشتی ممنوع‌کننده فروش و استفاده از وسایل جلوگیری کاملاً مشخص است، این اعلامیه با قانون

1. Encyclical

2. Condom

3. Connecticut

4. General Law of Population

کیفیری آن زمان که سقط جنین را یک جنایت محسوب می‌کرد، مواضع خود را مستحکمتر می‌ساخت». صدور اینگونه اعلامیه‌ها و تصویب چنین قوانینی به واسطه آن بود که مکزیک در انقلاب ۱۹۱۰ بسیاری از نفوس خود را از دست داده و حدود ۵۰ سال پیش نیمی از جمعیت قلمرو شمالی خود را به آمریکا<sup>(۱۷)</sup> فرستاد. البته این شرایط در نیمه دوم قرن بیستم به علت تقاضای بسیار زیاد ناشی از رشد بی‌رویه جمعیت برای فرصتهای شغلی، کاملاً تغییر کرده و در سال ۱۹۷۲ یک تغییر جهت ناگهانی را باعث شد.

«دونالد وارویک<sup>۱</sup>» نشان می‌داد که چگونه زمینه‌های سیاسی و اجتماعی-تاریخی، محتویات فرآیند خط‌مشی جمعیتی را تشکیل می‌دهد. او می‌گوید:

«چگونه یک دولت با مسئله جمعیت روبرو می‌شود، چه وقت این آگاهی تجلی می‌یابد، چه کسی در بررسی و تعیین سیاستها دخالت دارد و چگونه این سنجشها و بررسیها به حیطه عمل وارد می‌شود؟ بسته به سطح محتویات اینگونه سیاستها، ممکن است همان نیروها بر تعریف مسئله جمعیت تاثیر گذارند، تعریفی که دربرگیرنده زمینه عملکرد بخش دولتی، سیاستهای انتخاب و یا رده‌ها و زبانی است که سیاستها از طریق آن به‌عامه مردم منتقل می‌شود.<sup>(۱۸)</sup>»

«جان مونتگومری<sup>۲</sup>» با بررسی تاریخ سیاستگذاری ۲۳ کشور دریافته است که عموماً (پیشگامان جمعیت از پزشکان بخش خصوصی و رهبران خدمات ملی<sup>۳</sup> بوده‌اند. البته در پی آغاز حرکت از طرف ایشان، حمایت بین‌المللی نیز ضروری است، که باعث افزایش توان پیشرفت داخلی می‌گردد. آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا، با استفاده از اهرمهای مالی به ایجاد اینگونه هیئتها کمک می‌کند. به‌ندرت این بنیانگذاران از نیروهای اداری، تکنیکی و بهداشت بخش عمومی بوده‌اند. البته گاهی در این موارد افراد و گروههای غیردولتی دست به‌اعتلاف موثر با مسئولین دولتی می‌زنند.<sup>(۱۹)</sup> «وارویک» می‌گوید: «با وجود تلاشهای مستمر در جهت شکل دادن به عقیم‌سازی بهداشتی و یا دیگر برنامه‌های تنظیم خانواده، مسئولین ذیربط می‌دانند که اینگونه برنامه‌ها با خاکستر سیاست‌بازیه‌ها پوشیده می‌شوند<sup>(۲۰)</sup>».

به‌واسطه سکوت استفاده‌کنندگان از لوازم جلوگیری، هیچ‌یک از ۷ نفر بازیگران سیاسی که مونتگومری به‌عنوان مبدع و معمار اینگونه حرکتها معرفی می‌کند، زن نیستند. در تعداد کمی از کشورهای جهان زنان به‌صورت فردی و یا گروهی دسترسی و یا حق اظهارنظر در دولت و سیاستهای مربوطه را دارند. در این رابطه، پس از اعلام دهه زنان از طرف سازمان ملل متحد (۱۹۷۵-۸۵)، گروههای مختلف شروع به شکل گرفتن نموده و رشد کردند، تا جایی که طی نشست کنفرانس نایروبی (NGO) در سال ۱۹۸۵، زنان ۲۶ کشور جهان سوم اعلامیه ذیل را صادر نمودند:

«زنان جهان سوم متقاضی دسترسی به کلیه روشهای تنظیم خانواده، از جمله سقط جنین

به‌عنوان یک روش پشتیبانی هستند. آنها بر حق خود برای انتخاب آنچه برایشان و در شرایط ویژه ایشان بهتر است، پافشاری می‌کنند. آنها می‌گویند: ما باحفاظت از جانمان، از زندگی کودکانی که واقعاً می‌خواهیم و می‌توانیم از آنها مراقبت کنیم حراست می‌کنیم. این است برداشت ما از مفهوم حقوق بشر.<sup>(۲۱)</sup>

اعلامیه‌های بین‌المللی، صدای رسای سیاست‌گذاری ملی بوده و از نقطه‌نظرات زنان روستایی فاصله بسیاری دارد.

این در حالیکه حتی در اواخر قرن بیستم هنوز دول حامی ازدیاد موالید جهان که بارزترین آنها «رومنهای کوسسکیو»<sup>۱</sup> می‌باشند، در انجام اینگونه اصلاحات تردید داشته و کوتاهی می‌کنند. تا سال ۱۹۶۶ جلوگیری از بارداری غیرقابل دسترس و سقط جنین غیرقانونی بود، این امر باعث رشد ناگهانی و موقت زادوولد از ۱۴ به ۲۷ در هزار گردید، اما پس از یک دهه این نرخ به میزان ۱۹ در هزار کاهش یافت. علت این کاهش آن بود که علیرغم سرزنشهای موجود برای بچه‌دار نشدن و پادشاهای ناچیز برای زایش، مردم در مقابل آنچه به‌نفعشان نبود مقاومت کردند. البته خسارات اصلی وارد شده در این دهه عبارت بود از سه‌برابر شدن مرگ و میر مادران<sup>(۲۲)</sup>. این درحالی بود که استبداد حکومتی «کوسسکیو» با برخی فرهنگهای مشوق ازدیاد موالید ترکیب شده و زنان را مورد جریمه و محروم ساختن از حقوق اجتماعی قرار داد. این استبداد تا حدی پیش می‌رفت که به‌زنان بی‌فرزند، علیرغم جلوگیری اختیاری و یا ایراد شوهرانشان، برچسب ناهنجار بودن می‌زد.

انگیزه‌های «مشوق افزایش زایش»<sup>۲</sup> دولت می‌تواند نمادین و مقام‌گرا<sup>۳</sup> باشد. به‌عنوان مثال در شوروی «زنان نمونه‌ای» که دارای بیش از ۹ فرزند بودند پاداش دریافت می‌کردند. این درحالیست که جمهوریهای آسیای میانه حتی نسبت به روسیه و یا مناطق بالتیک پادشاهای بیشتری هم اختصاص می‌دادند.<sup>(۲۳)</sup>

سنگاپور به‌عنوان یکی از هواداران تنظیم خانواده، از ادامه خط‌مشی کنترل موالید خود به‌علت سیاست صنعتی ساختن کشور براساس نیروی کار قوی داخلی، دفاع می‌کند و این امر باعث باروری کمتر در آن کشور می‌گردد. این کشور در سال ۱۹۸۴ ایدئولوژی خود را تغییر داده و آن را به یک روش اصلاح نژادی تبدیل کرد، روشی که بر پایه یک فرضیه مبهم قرار داشت. طبق این فرضیه افراد دارای تحصیلات عالی فرزندان باهوشتر به دنیا می‌آورند. «برنامه مادران تحصیل‌کرده» این کشور توجه کسی را به خود جلب نکرد. در این رابطه، اهرمهای بازدارنده دولت سنگاپور برای کسانی که تنظیم خانواده را نمی‌پذیرفتند، عبارت بود از: از دست دادن منزل، افزایش مالیات و هدف تسهیلات دارویی برای بیش از سه فرزند. بسیاری از آژانسها با بکار بستن یک سری سیاستهای مستقیم و غیرمستقیم مجموعه‌ای غیرمتناقض از خط‌مشی‌ها را با یکدیگر هم‌محور نمودند.<sup>(۲۴)</sup> اینگونه کنشها

در جایی که مردم به خدمات دولتی وابسته بوده و تحت کنترل قرار دارند مناسب است. در کشورهای روستانشین آسیایی و آفریقایی، تنها بخش کمی از مردم در شرایط بهداشتی متولد می‌شوند و لذا درصد بسیار کمی از زایمان سالم برخوردارند. البته کشورهای آمریکای لاتین از مدنیت بیشتری برخوردارند.

روشهای غیرمستقیم نیز در میزان باروری موثر است، از آن جمله می‌توان به قوانینی اشاره کرد که سن ازدواج را افزایش داده و یا تحصیل را اجباری می‌کند. در جنوب آسیا و صحرای میانی آفریقا حدود نیمی از دختران زیر ۱۵ سال متاهل هستند، این آمارها در مقابل نسبت یک پنجم در آمریکای لاتین و کمتر از یک بیستم در هنگ‌کنگ و کره جنوبی قرار دارد. بسته به میزان ارتباط ازدواج با تمایلات جنسی، افزایش سن ازدواج، میزان فرزندان احتمالی به ازای هر زن را کاهش می‌دهد.<sup>(۲۵)</sup> در چین پس از انقلاب، چند بار سن قانونی ازدواج افزایش داده شده است، اما این افزایش در حد دلخواه مسئولین نبوده است، چراکه افزایش بیشتر سن ازدواج باعث افزایش احتمال مواجهه با مقاومت مردم، عدم توان به اجرا درآوردن آن و یا پرهزینه بودن اجرای آن می‌باشد.

اکثریت کشورهای قصد خنثی‌سازی و یا تعکس آثار قرون «مشوق ازدیاد موالید» را در قانون و فرهنگ خود دارند و تلاش دارند تا برنامه‌های مشخص را از سیاستهای کلی استنتاج کرده و از کارایی محدود، به حد بالای آن برسند. در این رابطه تعداد کشورهای علاقمند به کاهش رشد جمعیت از ۹ کشور در حال توسعه در ۱۹۶۵ (عموماً آسیایی)، به ۳۱ کشور در ۱۹۷۵ و ۶۸ کشور در ۱۹۸۸ افزایش یافته است.<sup>(۲۶)</sup>

«رابرت لافام<sup>۱</sup>» و «و. پارکر<sup>۲</sup>» معیاری را جهت مشخص ساختن میزان تلاشهای مربوط به تنظیم خانواده مطرح نموده‌اند. این معیار با استفاده از داده‌های مربوط به سال ۱۹۸۲، برای ۱۰۱ کشور توسعه نیافته اعمال شده است.<sup>(۲۷)</sup> در این رابطه میزان تلاش در جهت تنظیم خانواده با ۳۰ عامل جداگانه مورد سنجش قرار می‌گیرد، که حداکثر امتیاز مربوط بدان ۱۲۰ می‌باشد (چین به عنوان پیشرو در این امر دارای ۱۰۱/۱ امتیاز است). در این مورد کشورها به شکل زیر دسته‌بندی می‌شوند:

تلاش بسیار زیاد	: ۱۰ کشور
تلاش محدود	: ۱۶ کشور
تلاش ضعیف	: ۲۸ کشور
تلاش بسیار ضعیف یا ساکن	: ۴۷ کشور

تلاش در جهت تنظیم خانواده به چهار جزء اصلی تقسیم می‌شود:

- معدل ۲۱ برای حداکثر ۳۲ امتیاز مربوط به سیاستگذاری و مرحله‌بندی.

- متوسط ۲۸ از حداکثر ۵۲ امتیاز مربوط به خدمات و مسائل مربوط به خدمات.

- متوسط ۶ از حداکثر ۱۲ امتیاز مربوط به صحت گزارشات و ارزیابی.  
 - متوسط ۱۵ از حداکثر ۲۴ امتیاز مربوط به میزان فراهم بودن شرایط و امکان دسترسی.

بسیاری از کشورها در مرحله سیاستگذاری قرار داشته و در لوای آن به دنبال ارائه خدمات تنظیم خانواده هستند. آمارگران و طرفداران تنظیم خانواده سرگرم انجام بررسیهایی هستند تا اینگونه برنامه‌ها منشاء بروز تغییرات مثبتی گردد، حتی اگر شرایط اقتصادی موجود، حالت انتقالی آماری مثبتی که طی آن مردم به خودی خود میزان باروریشان کاهش یابد را نشان ندهد. منتقدین (در مخالفت با اینگونه برنامه‌ها) ادعا می‌کنند که برنامه‌های تنظیم خانواده می‌رود تا جایگزین دیگر برنامه‌های اجتماعی شده و در یک بازه زمانی مشخص، شرایطی را به سمت عدم تعادل آماری به وجود آورد.

اینگونه منازعات در سطح بین‌المللی نیز مطرح می‌گردد، چراکه رشد سریع برنامه‌های تنظیم خانواده به دورنمای مسائل بین‌المللی متصل است.

### زمینه‌های بین‌المللی

مدتهاست که آژانسهای بین‌المللی خصوصی و دولتی بر روی مسئله تنظیم خانواده متمرکز شده‌اند، اما ممکن است اینگونه تلاشها نیز مانند کمکهای خارجی، از طریق مسائل مربوط به سیاست خارجی و یا افزایش صادرات لوس شوند. زمانیکه اینگونه پروژه‌ها در جای خود قرار گرفته باشند، مسئولین متعهد ذیربط، کارایی تلاشها و پایداری تلاشهای صورت‌گرفته را مد نظر قرار می‌دهند. البته بیش از این پیچیده ساختن برنامه‌های تنظیم خانواده، حرکتهای زودگذری هستند که از جمله ویژگیهای تحقیقات بین‌المللی انجام‌شده در مورد جمعیت می‌باشد، حرکتهایی که ملتها می‌باید تحت شرایط نامطمئن مالی پاسخگوی آن بوده و از عهده آن برآیند.

کاهش میزان زادوولد نوعاً عواقب متعددی دربردارد، از آن جمله می‌توان به میزان تقاضا و مشکل تامین وسایل جلوگیری اشاره کرد. به لحاظ تاریخی این امر باعث دامن زدن مجادلات مابین تامین‌کنندگان این وسایل (که برای تامین وسیعتر وسایل جلوگیری تلاش می‌کنند) و توسعه‌طلبان طرف متقاضی طرفدار رشد اقتصادی. اخیراً مباحثات مربوط به این دو رویه حرارت بیشتری پیدا کرده بود، که در کنفرانس جهانی جمعیت در بخارست، به سمت یک توافق عمومی حرکت داده شد. البته یک چنین تفاهم بین‌المللی نمی‌باید لزوماً در میان ملل گوناگون، یا حتی در میان آژانسهای بوروکراتیک مجدداً حاصل گردد.

در خلال دهه ۱۹۵۰، تامین‌کنندگان این تجهیزات در موسسات خصوصی و آژانسهای کمک‌کننده بین‌المللی (که قوه محرکه موردنیاز برنامه‌های تنظیم خانواده را فراهم می‌کنند) از اولویت خاصی برخوردار شدند. آنها با پشتگر می مرکز مطالعات باروری جهانی که اولویت تعداد خانواده را

تعیین کرده بود (معمولاً کمتر از تعداد واقعی خانوارها)، بر روی موارد غیر ضروری متمرکز شدند. البته تفسیر نتایج این مطالعات مسئله ساز بود، چرا که به عنوان مثال، نمی توان رفتار را از روی طرز فکر موجود پیش بینی کرد.<sup>(۲۸)</sup> تاکید بیش از حد آنها بر روی یک طرف این معادله، یعنی «تامین کنندگان» باعث نادیده گرفته شدن عوامل زمینه ای مربوطه در درآمد، توزیع درآمد، توان اظهار نظر زنان در داخل خانه و دیگر عواملی شد که در خرید و مصرف لوازم جلوگیری دخالت دارند.

طرف متقاضی، تمرکز خود را بر روی بخش زمینه ای این معادله معطوف داشته (مسائلی از جمله رشد اقتصادی و کاهش فقر)، که به نوبه خود تقاضای مربوط به دریافت خدمات تنظیم خانواده را قوت می بخشد. محققان این رشته، عواملی که در محیط اقتصادی اجتماعی، باعث ایجاد تغییرات آماری می گردند را از کل دیگر عوامل جدا نموده اند. از آن جمله مرگ و میر کودکان، افزایش تولید ناخالص ملی سرانه (GNP)، امید زندگی، اسکان در شهرها (شهرسازی)، ثبت نام در مدارس و سواد و میزان مردان شاغل در امور غیر کشاورزی. عامل خارق العاده ای که در شکاف اینگونه تحلیلهای کلان متهورانه جای می گیرد، متغیری است که تمرکز خود را روی مقام و قدرت بخشیدن زنان از یک سو و روابط مرد و زن از سوی دیگر، قرار می دهد. مطالعه سوابق علوم اجتماعی، از بعد آمارهای جمعیتی، این برداشت گمراه کننده را ایجاد می کند که زنان نمی توانند نقش موثری در مسئله باروری داشته باشند. یکی از عوامل بروز اینگونه مسائل تحلیلی، فقدان داده های تفکیک شده (به لحاظ جنسی) می باشد. البته به استثنای ثبت نام مدارس و میزان باسوادان.

در خلال دهه ۱۹۷۰، مانورهای قابل ملاحظه ای مابین اپیدمیولوژیستهای<sup>۱</sup> قدرتمند، که از سرازیر شدن اجناس تامین کنندگان حمایت می کردند و آمارگران جمعیتی حامی مصرف کنندگان، در آژانس بین المللی توسعه واقع گردید. و پایه تصورات بحران مدارانه<sup>۲</sup> انفجار جمعیت، نظامیگری<sup>۳</sup> و بمب جمعیت متعلق به «پول اهریش»<sup>۴</sup> و «رایمرت راونهلث»<sup>۵</sup> به عنوان مسئولین وقت، می توانست اعتبارات قابل توجهی را تامین کرده و در خلال دهه ۱۹۶۰، از طریق کنگره اعتبارات و اهمیت آژانس بین المللی توسعه، را بازسازی نماید. آنچه از کنگره به گوش می رسید حاوی دلایلی بود مبنی بر «رهاساختن جنگ و پرداختن به اطعام گرسنگان» و «خطرناک بودن مسائل مربوط به جمعیت در حد مسائل مربوط به بمب اتم». جداول ارائه شده به کنگره آمریکا، شامل منحنیهای مربوط به مازاد مولید نسبت به مرگ و میر در سال، ماه، هفته، روز و ساعت بود. یک گزارش جمعیتی آژانس بین المللی توسعه، این میزان را حتی در یک ثانیه نیز محاسبه نموده است. برنامه های اجرایی فراگیر توزیع ابزار جلوگیری زنان از یک مدل توزیع دارو و دارای سلسله مراتب بسیار جهت تامین لوازم جلوگیری خانمها، مانند: ابزار داخل رحمی<sup>۶</sup> IUD، قرص و عقیم سازی بهره می جوید. «وارویک»، راونهلث را «بهترین فروشنده تکنولوژی جلوگیری» می نامد، کسی که با «بیرون کشیدن کاندومه های چند رنگ از

1. Epydemiologist

2. Crisis Oriented

3. Militarist

4. Paul Ehrish

5. ReimertRovenholt

6. InteruterinDevice

جیب خود» غوغایی به پا کرد (رفتار که سرپرست تنظیم خانواده تایلند نیز انجام داده بود<sup>(۲۹)</sup>). گزارشات سالیانه آژانس بین‌المللی توسعه، یک برنامه مراقبت بعد از زایمان را به‌شکلی غرورآمیز بیان می‌نمود که توانسته بود نرخ پذیرش قابل‌ملاحظه‌ای را در زنان مواجه با آن ایجاد کند. به‌بیان زبانی عاری از ارزشها، که مقصود خود را بی‌مقدار می‌سازد، حصول به‌هدف عبارت است از «تعداد عادت ماهانه» که به‌وقوع می‌پیوندد. طبق گزارش آژانس بین‌المللی توسعه در ابتدای سال ۱۹۹۰، این سازمان توانسته است مجموعاً به‌طور متوسط هر سال ۳۱۲ میلیون زوج را در خلال سالهای ۱۹۸۹-۱۹۶۷، تحت مراقبت قرار دهد.<sup>(۳۰)</sup>

حتی در حال حاضر نیز تامین وسایل جلوگیری لزوماً درخواست ایجاد نمی‌کند. آمارگران جمعیتی با اهرم اعتبار مالی سیستم بوروکراسی آژانس بین‌المللی توسعه، مانور می‌دهند، تا بتوانند برای ایجاد تقاضا، تحقیق نموده و یا اعتبار نقدی جذب کنند. انتقال<sup>۱</sup> اصلی در تعادل بوروکراتیک قدرت از سمت یک مدل پزشکی و بیولوژیک زنان، به‌سمت مدل علوم اجتماعی، به‌ویژه آمار جمعیتی است، مدلی که بر دستکاری متغیرها جهت کاهش میزان باروری تمرکز دارد. این درحالیست که هیچ متغیر سحرآمیزی وجود ندارد که با تحلیلهای چندین متغیره صورت گرفته توسط مهندسين علوم اجتماعی، بتوانند جایگاه یا نقش زن را کاهش دهد. نتیجه حاصل از این فعالیتها عبارت بود از یک استراتژی بالا به‌پایین که مقاصد و موضوعات مربوط به‌زنان را هدایت و اداره می‌کرد. این استراتژی برای روشهای داخلی سرعت بخشیدن به‌بررسی مجدد پروژه‌های «محدود ساختن باروری» بسیار کامل بود. البته هنوز هم برنامه‌های تنظیم خانواده از قدرت بخشیدن به‌زنان برای کنترل میزان باروری آنها، کمی فاصله دارد. توسعه‌مداران حامی مصرف‌کنندگان ممکن است با پیش گرفتن یک استراتژی خشتی نسبت به‌جنسیت که به‌زنان اجازه حصول امتیاز اثرگذاری بر آمار جمعیتی و متعاقب آن بحث جهت انتخاب روش مناسب جلوگیری را نمی‌دهد، از هدف خود فاصله بگیرند.

طی یک شبکه پیچیده تنظیم خانواده، دیگر سازمانهای بین‌المللی نیز با آژانس بین‌المللی توسعه همراه شده‌اند. از جمله مهمترین این سازمانها عبارت است از: انجمن تنظیم خانواده سازمان ملل متحد (UNFPA)<sup>۲</sup> و فدراسیون اولیاء تنظیم بین‌المللی (IPPF)<sup>۳</sup> «وارویک» روش بنیادفورد<sup>۴</sup> در برخورد با جمعیت را به‌علت نرمش‌پذیری و حساسیت فرهنگی آن، «فروش نرم»<sup>۵</sup> می‌نامد (در مقابل «فروش سخت»<sup>۶</sup> آژانس بین‌المللی توسعه). انجمن جمعیت با دراختیار داشتن مجموعه‌ای از منابع مالی که اجازه برتری یافتن را به‌تخصص‌گرایی می‌دهد، درحالتی مابین سخت و نرم قرار دارد. بانک جهانی به‌عنوان یکی از اولین حمایت‌کنندگان تنظیم خانواده، به‌علت سیاست حمایت از اعطای وام

1. Shift

2. UN. Family Planning Association

3. International Planned Parenthood Federation

4. Ford

5. Soft Sell

6. Hard Sell



برخلاف آژانسهای آژانس بین‌المللی توسعه) و اتصال عمده‌ایکه با وزارتخانه‌های دارایی دارد، پیشرفت کندی را در تنظیم خانواده باعث می‌شود.<sup>(۳۱)</sup>

دولتها و سازمانهایی از این دست، ۱۰ سال بعد از نشست بخارست (۱۹۷۴) در کنفرانس مکزیکوسیتی گرد هم آمده‌اند (۱۹۸۴)، کنفرانسی که به جهت تغییر شدید سیاست حمایت آمریکا از تنظیم خانواده، اهمیت داشت. نقطه نظرات سیاسی آمریکا حاوی پیامهای احیای بازار<sup>۱</sup>، احیای رشد و توسعه و ضدیت با دولت<sup>۲</sup>، برای کنفرانس بود، به‌همراه جایگاه حمایت از حیات<sup>۳</sup> در هر یک از این مطالب، به‌انضمام گزارش کوتاهی از حمایت روشهای طبیعی تنظیم خانواده. البته در این کنفرانس علیرغم وجود برخی اقلیتها، توافق عامه غالب بود. پی‌آمد بین‌المللی تغییر سیاست آمریکا، عبارت بود از قطع اعتبارات IPPF و UNFPA به‌علت حمایت نسبتاً کمتر آنها از برنامه چین<sup>(۳۲)</sup>. در این نشست قطب‌بندی بین طرفین تامین‌کننده و مصرف‌کننده موقتاً کاهش یافت.

تحقیقات صورت گرفته، رابطه قوی بین زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی حمایت‌کننده و میزان شیوع جلوگیری از بارداری را به‌وضوح نشان می‌دهد. حال این سوال مطرح می‌شود که، «رواج جلوگیری از بارداری چگونه می‌تواند بدون وجود برنامه‌های تنظیم خانواده وجود داشته باشد؟» در صورت وجود زمینه‌های حمایتی برای برنامه‌های تنظیم خانواده، یافتن علت اینگونه برنامه‌ها دشوار است. هنوز تحقیقات طولی<sup>۴</sup> (در بعد زمان)، تحقیق در ابعاد ملی<sup>۵</sup> و پروژه‌های تحقیقات مقایسه‌ای<sup>۶</sup>، پستوانه چگونگی اثرگذاری اینگونه برنامه‌ها<sup>(۳۳)</sup> است. یک بار دیگر عوامل غیرقابل ارزیابی مانند قدرت یافتن زنان، در ردیف عوامل و زمینه‌های حمایتی قرار می‌گیرند. به‌عبارت دیگر، برنامه‌های تنظیم خانواده می‌توانند مفهومی باشند که از طریق آن سلامت و ظرفیت زنان بهبود یابد.

## اثر بخشی تنظیم خانواده

### مدلهای تشریحی

میزان موفقیت برنامه‌های تنظیم خانواده یکسان نیست. یکی از دلایل روشن این امر، موارد جبری اعمال شده از طرف دولتها است، به‌عنوان مثال چه انتخابی می‌توان در مقابل وضعیت اضطراری سال ۱۹۷۵ هندوستان و یا سیاست تک‌فرزند چین داشت. در هر نقطه می‌توان با در اختیار داشتن اکثریت مردم برای برنامه‌های داوطلبانه، به‌حالت ثبات دسترسی یافت، حالتی که طی آن تلاشهای بسیاری جهت افزایش مصرف ابزار جلوگیری لازم به‌نظر می‌رسد. همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، برای اندازه‌گیری میزان تلاش کشورها، مقدار متغیر تعهد دولتهای مختلف نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد، که نوعاً در جهت درک علت اثر بخشی پایین به کمک ما می‌آید. اما اغلب هنگامی که برنامه‌ها در جای

1. Pro-Market

2. Anti State

3. Pro-Life

4. Research over time

5. Cross-National

6. Comparative Projects

خود واقع می‌گردند. مقادیر قابل ملاحظه عدم تداوم (موالید) مستولی می‌گردند. اما ترجمان توفیق در اینگونه برنامه‌ها معادل کدامیک از برنامه‌ها است؟

### یکپارچه‌سازی بهداشت

در حالت عادی، برنامه‌های تنظیم خانواده همراه است با تلاش‌های مربوط به بهداشت مادر و کودک. اگرچه این ارتباط منطقی به نظر می‌رسد ولی عموماً با درگیری تشکیلاتی مواجه می‌گردد. چراکه هواداران سرسخت تامین‌کنندگان، برنامه‌های عمودی در جهت کنترل مالاریا و یا واکسیناسیون را مورد حمایت قرار می‌دهند. البته یک هیئت غیرتمند<sup>۱</sup> می‌تواند با وجود عواملی مانند بودجه‌های جداگانه، رهبریت و پرسنل متعهد موفق شود. در این صورت دیگر لازم نیست حرکت تنظیم خانواده با کارکنان مخالف جلوگیری از بارداری یا ترکیبی از هیئتها که ممکن است تلاش‌های آنها را کم‌رنگ سازند، مقابله کند. علاوه بر این طبق نظر «راونهل» مدیر سابق آژانس بین‌المللی توسعه و مدافع تامین‌کنندگان، همراه شدن تنظیم خانواده با بهداشت باعث افزایش هزینه این امر شده و متعاقب آن نرخ رشد استفاده از لوازم جلوگیری نیز به‌کندی رشد خواهد کرد.

همراه شدن با بهداشت امکان افزایش کیفیت مراقبت‌ها را به وجود می‌آورد که آن هم به نوبه خود باعث افزایش تقاضا می‌شود. چراکه نرخ بالای زنده ماندن کودکان شریطی را به وجود می‌آورد که خانواده‌ها در مورد مقدار عائله خود تجدیدنظر کنند. به عنوان مثال با بکارگیری برنامه‌های بهداشتی در بنگلادش، میزان استفاده از لوازم جلوگیری دوبرابر شد.<sup>(۳۴)</sup> بعلاوه بدون هماهنگ‌سازی جهت تداوم ارائه لوازم جلوگیری، افزایش نرخ پذیرش عامه معنی ندارد، امریکه هر ارزیاب مسائل تنظیم خانواده باید آن را مد نظر داشته باشد.

یک برنامه به نام Sfax اجرا شده در دومین شهر بزرگ تونس، فواید همراه شدن مراقبت‌های پس از زایمان را با برنامه‌های تنظیم خانواده اثبات کرد.<sup>(۳۵)</sup> خدمات می‌باید ترجیحاً از ۴۰ روز پس از زایمان انجام پذیرد، چراکه این مدت برای رشد کودکان و نقاهت مادران دارای اهمیت مذهبی و فرهنگی نیز می‌باشد. این برنامه با موارد مشابهی که چند روز یا چند ساعت بعد از زایمان لوازم جلوگیری را تحمیل می‌کردند، به شدت فرق می‌کند، عملی که به صورت بالقوه مزاحم شیر دادن مادر می‌شد. این برنامه به نرخ قابل ملاحظه ۸۳٪ پیگیری همراه با ۵۶٪ تنظیم خانواده نایل آمد.

### ترغیب به کاربرد وسایل جلوگیری<sup>۲</sup>

مطالعه «مامدانی»<sup>۳</sup> در مورد تنظیم خانواده در یکی از روستاهای پنجاب هندوستان، جالبترین گواه را در رابطه با مجاب ساختن ظاهری زوجهای جوان ارائه می‌دهد. طی این بررسی جهت مجاب نمودن

افراد از دانش و پذیرش طرز فکر مربوطه استفاده شده بود. البته باید متذکر شویم که این برنامه هیچگونه محدودیت زمانی نداشت. در این رابطه بسیاری از مخاطبان مدعی طرفداری بوده و تا اندازه‌ای دور از ادب، لوازم جلوگیری را مورد استفاده قرار می‌دادند. به‌قول یکی از افراد دست‌اندرکار، بهترین جواب گاهی آن است که بگوییم «یک روزی شما می‌فهمید، بعضی وقتها این برخورد بهتر از دروغ گفتن است، چراکه اینگونه برخورد باعث می‌شود تا به مردم آسیب نزده و حتی آنها را کمک نمود». در این رابطه، اگرچه برخی روستاییان درخانه‌هایشان از بسته‌های دارو مجسمه می‌سازند، ولی پذیرش مودبانه مردم عادی حداقل باعث کوتاه‌تر شدن ملاقاتهای صورت‌گرفته توسط مسئولین با آنها می‌گردد.<sup>(۳۶)</sup>

اگرچه درحال حاضر مدتی از مطالعات «مامدانی» می‌گذرد، ولی این اثر را از خود باقی گذاشته است که درک و تفسیر خارجیه از رفتار کشاورزان غلط بوده و لذا نمی‌توانسته آنها را مجاب کند. طی یک تفسیر کوتاه‌بینانه در مورد فقدان پاسخ مناسب، مسئول مطالعات دانشگاه هاروارد نوشته است: «غریبها از احساسات قابل ملاحظه‌ای در مورد ارزش فرد و زندگی بشر برخوردار هستند و لزوماً در این مشخصه با روستاییان پنجاب هندوستان هم‌نظر نیستند. برخی خوانندگان ممکن است احساس کنند، فشار ناشی از افزایش تعداد نفوس برای آحاد مردم آشکار است، درحالی‌که روستاییان عموماً چنین نظری را ندارند.<sup>(۳۷)</sup>» روستاییان این امر را به‌شکلی دیگر می‌بینند، آنها به‌فرزندانشان برای تامین نیروی کار و حفاظت و حمایت موردنیازشان در دوران پیری احتیاج دارند. در مکزیک، جایی که کماکان علاقه به‌این مسئله در آن حفظ شده است، تلویزیون دولتی تنظیم خانواده را تبلیغ نموده و سیستم آموزشی نیز مسائل تنظیم خانواده جمعیتی را در دوره تحصیلاتی خود لحاظ نموده است.<sup>(۳۸)</sup>

### سوءمدیریت

راههای گوناگونی جهت ارائه خدمات وجود دارد، از جمله کانالهای بازرگانی، کارگران نمونه و معمولترین آن یعنی درمانگاهها. درمانگاههای بهداشتی می‌باید بر طرز کار<sup>۱</sup>، روشهای اجرایی و شیوه‌های مدیریت تاکید بیشتری داشته باشند. در این رابطه، گاهی مدیریت به‌پزشکانی واگذار می‌شد که در امور تشکیلاتی از تجربه و مهارت خاصی برخوردار نیستند.<sup>(۳۹)</sup>

ممکن است مقادیر بسیاری اطلاعات جمع‌آوری شده، وقت زیادی صرف شود ولی ابزار لازم جهت طراحی و ارزیابی فراهم نباشد. تجمل‌گرایی اجباری<sup>۲</sup> در کار ممکن است باعث توقف کارآیی گردد. به‌عنوان مثال، در نپال ۱۳۷ نوع فرم و ثبت در دفتر داشتیم که در اثر ادغام آنها، این تعداد اکنون به ۴۵ عدد رسیده است. این درحالیست که فرمهای اصلی گزارشات بهداشتی تنها ۲۲

عدد هستند، که در برخی سالها به علت مشکلات چاپ در دسترس نمی باشند. (۴۰)

### حمایت عامه<sup>۱</sup>

علاوه بر روش نامناسب مدیریت، بهداشت و تنظیم خانواده دارای مشخصات خاص خود می باشند، از آن جمله می توان به: ساختارهای اداری بهینه گرا، سازماندهی از بالا به پایین و مراکز محوری متعدد با ورودی کم و بالطبع حمایت کم از طرف عامه مردم اشاره کرد. برنامه های فوق از گروه های موجود و یا ایجاد شده برای آموزش، تحویل و نشان دادن روش استفاده از لوازم جلوگیری بهره می جویند. در کره جنوبی چنین گروه هایی را «کلپ مادران» می نامند. (۴۱)

اندونزی نیز مدل برنامه های متکی بر عوام را مورد تاکید قرار داده است. (۴۲) برنامه های پنجمین کشور بزرگ جهان بر پایه عوام شکل گرفته و بهتر از اغلب دیگر کشورها در سطح درون وزارتی<sup>۲</sup> هماهنگ شده است. در دهه ۱۹۷۰ تنظیم خانواده به یک مسئله عمومی تبدیل شده و در جلسات مردان روستایی که دارای رهبریت اسلامی و یا خانوادگی بود، مورد بحث قرار رفت. در این راستا، علیرغم این جلسات مقدماتی، اختیارات موجود در سطح روستا در کنار مراکز تامین محلی لوازم جلوگیری و کلپهای دریافت کننده باقی ماند. توزیع کنندگان محلی برای تحویل لوازم جلوگیری حقوق ناچیزی را (به صورت داوطلبانه) دریافت می نمودند. این درحالی بود که نوعاً شرکت عوام در اجرای برنامه، به عوض کنترل، شاخصی است نشان دادن نوع برنامه.

### مطالعه موردی ۱-۳۱۱

#### درمانگاهی بسیار شلوغ

شما آقای دکتر «پاردو»<sup>۴</sup>، ناظر وزارت بهداشت هستید که برای یک بازدید عادی به درمانگاه «باریولوپیزو»<sup>۵</sup> در شهر بزرگ «کوستابراوا»<sup>۶</sup> رفته اید. این بازدید شامل تحقیق درباره سیستم اطلاعات جدیدی که یک ماه پیش نصب شده است نیز می گردد. وزارت متبوع امیدوار است با نصب این سیستم جدید، مدیریت برنامه ریزی را بهبود بخشد. وزارتخانه شما مثل همیشه برای نقدینگی ارائه شده فشار می آورد و شما به همان اندازه که نگران قطع روند خدمات عمومی درمانگاه هستید، نسبت به حفظ پرسنل موجود و بودجه مربوطه در سطح حاضر نیز در تشویش به سر می برید. شما در خلال کلیه بازدیدهای خود اهداف عملی درمانگاه را مورد بررسی قرار داده و به حداکثر ساختن برونداد قابل اندازه گیری آن توجه داشته اید. علاوه بر این به کنشهای مشخصی که برای بهبود آن باید صورت پذیرد و اینکه چه کسی (وزارتخانه و یا درمانگاه) فاعل آن باشد نیز فکر می کنید و در این رابطه از خود می پرسید، چه رویه ای ضروری و چه رویه ای غیر ضروری است؟ و با چه میزان هزینه؟ تا کیفیت خدمات ارائه شده به مردم حفظ شود؟ و اینکه اگر تغییر مسیری لازم است، این عمل

1. Communitysupport

2. Interministerial

3. Source: Frances Korten & David Korten, Casebook in family planning management (Chestnut Hill, MA: Pathfinderfund, 1977). Condensed and reprinted with permission from the pathfinderfund

4. Pardo

5. Barrio Lopez

6. Costa Brawa

چگونه باید باشد؟

## یک روز معمولی درمانگاه

زنها در فضای بسیار شلوغ اطاق انتظار درمانگاه خود را باد می‌زدند، این تنها سیستم تهویه این درمانگاه فقیر بود. یکی داشت به دیگری می‌گفت:

من امروز ساعت ۶/۵ صبح برای گرفتن قرص به اینجا آمده‌ام، در این هفته این سومین بار است که مراجعه می‌کنم دفعات قبل خانم پرستار به من گفته بود که امروز مراجعین زیادی داریم و تو باید جداً بیایی من ۹ بجه دارم می‌ترسم دوباره حامله شوم و ۲ قرص را در این ماه نخورده‌ام.

پرستار یک سخنرانی آموزنده و مهیج در اطاق انتظار ایراد کرد، او می‌گفت که خانمها نباید به درمانگاه بیایند (راس ساعت یک بعد از ظهر که درمانگاه باز می‌شود)، او ادامه داد که با آمدن آنها چه کسی از

بچه‌هایشان نگهداری می‌کند، علاوه بر این، امروز هم پرستار مثل همیشه تذکر می‌داد که بسیاری از خانمها می‌باید بازگردند. یکی از مشکلات اجرای یک سیستم آماري جديد، ضرورت وجود فایل‌های جدید برای هر بیمار بود. او هر روز ۲۵ زن را برای مشاوره می‌پذیرفت اما اخیراً با سیستم کاغذبازی جدید، حداکثر ۱۵ نفر را می‌توانست ویزیت کند.

درمانگاه در نزدیکی یکی از مناطق پرجمعیت حومه شهر قرار داشت و به زنان کم‌درآمد سرویس می‌داد. این درحالی بود که صبحها یک مرکز بهداشتی، خدمات مربوط به مراقبتهای مادر و فرزند را ارائه می‌داد. دکتر «پورترو»<sup>۱</sup> که تاحدی مخالف تنظیم خانواده بود، حدود ظهر می‌رود و دکتر «مارتینز»<sup>۲</sup>، یکی از متخصصین زنان و زایمان کشور که تعداد آنها بسیار کم است، بعد از ظهر از ساعت ۲ الی ۴ به درمانگاه می‌آید. مارتینز توسط یک لیسانس پرستاری و دو دستیار که یکی از آنها یک برنامه یکساله آموزشی را گذرانده بود، همراهی می‌شد. پورترو از دادن وقت برای ارائه ابزار تنظیم خانواده (نتیجه برخی کمبودها به علت دزدی) و بحث در مورد آن با بیماران صبح خودداری می‌کرد. به‌رحال پرستاران گاهی وقتها هنگامی که او نبود با بیماران صحبت می‌کردند. عموماً یک کارمند زن بومی پیمانی نیز جهت ایجاد انگیزش و برای مصرف لوازم جلوگیری، در مرکز کار می‌کرد. وظیفه او مراجعه به منازل بیمارانی بود که در وقت مقرر به‌سر قرار ملاقات خود حاضر نمی‌شدند، ولی متوجه شد که بدون وسیله نقلیه و با آدرسهای غلطی که افراد می‌دادند، این کار بسیار مشکل است. مارتینز توضیح می‌داد که: «برخی زنان بدون اطلاع شوهرانشان از وسایل جلوگیری استفاده می‌کنند و دیگران هم نگران در جریان قرارگرفتن همسایگان خود هستند.» درمانگاه به‌علت احتمال نیاز به امضا شوهرها و در نتیجه اجتناب زنان از مراجعه مجدد، سیاست اجرایی خود را در جهت لزوم اخذ رضایت شوهران متوقف ساخت.

روش عملکرد عبارت بود از دادن شماره به خانمهای درحال انتظار، پرکردن فرم ثبت‌نام، به‌همراه گرفتن فشار خون و وزن آنها. گاهی علاوه بر اینها، پرستار لیسانسیه تا ساعت ۱/۳۰ با زنان درباره اینکه چندمین دفعه مراجعه آنها است و اینکه چه روشی را ترجیح می‌دهند مصاحبه کرده و با ایشان راجع به روشهای گوناگون تنظیم خانواده نیز صحبت می‌کرد. مارتینز ساعت ۲ از درمانگاه دیگر خود آمده و خانمها را از روی شماره ویزیت می‌کرد. استفاده‌کنندگان از IUD می‌بایست پس از گذشت ۱، ۳، ۶ و ۱۲ ماه به‌دیدن دکتر می‌آمدند. این درحالی بود که نصب دستگاه تنها در زمان قاعدگی مجاز بود و حتی گاهی نیاز به چند مراجعه داشت. استفاده‌کنندگان از قرص و IUD می‌بایست در اولین ویزیت (و آزمایشات سالیانه) آزمایش<sup>۳</sup> انجام داده و یک ماه پس از آن نیز پیگیری نتایج تست خود می‌بودند. افرادی که از قرص استفاده کرده و مشکل

1. Portero

2. Martinez

3. Pop-Smearstest

پزشکی نداشتند، می‌بایست یک ماه با کمک پرستار آن را مورد مصرف قرار می‌دادند، چراکه در این مورد، زنها قرص را کم کرده، می‌فروختند و یا با کس دیگری شریک می‌شدند. مارتینز می‌گوید، باتوجه به استانداردهای وزارت بهداشت، به‌طور متوسط حداقل شش بیمار را در یک ساعت ویزیت کرده و طی آن از افرادی که اولین مراجعه را داشتند، تاریخچه پزشکی و نمونه آزمایش مربوطه را می‌گیرد. (در این رابطه، طبق آخرین منحنیهای مربوط به تستهای به‌عمل آمده، ۱/۹٪ مشکوک، ۵/۲٪ مثبت و ۱۷/۶٪ آنها برای آزمایشگاه غیرقابل خواندن بود.)

شما (پاردو) از شنیدن جواب سوالات مربوط به سیستم اطلاعات شبکه جدیدی که خورده. پرستار احساس می‌کرد که وقت زیادی برای سرویس دهی به‌استفاده‌کنندگان صرف می‌شود. مارتینز متعجب بود که چرا سوالات مهم پزشکی از قلم افتاده، ولی دیگر سوالات کم‌اهمیت مطرح شده است. از جمله دیگر این مسائل مهم نامیدشدن پرسنل ستادی در برخورد با مسائلی مانند، عدم پرداخت حقوق اضافه‌کاری و رویگرداندن زنان از دریافت خدمات، می‌بود. کاری باید انجام می‌شد. اما چه کاری؟ و چگونه؟

### چشم‌اندازهای استفاده‌کنندگان: تکنولوژی جلوگیری از بارداری

یکی از دلایل بازدارنده در مسیر اثربخشی تنظیم خانواده، تکنولوژی جلوگیری از بارداری، میزان پذیرش آن از طرف استفاده‌کنندگان و نوع ارتباطی است که محیط اطراف از آن بهره می‌گیرد.

سازمانهای بین‌المللی پیشرو و ترقی‌خواه مانند، «PF» مسیرهای مختلفی را برای یافتن و پیشبرد یک استراتژی موثر به‌لحاظ تکنیکی و مطمئن به‌لحاظ پزشکی طی می‌کنند، استراتژی که سرویس اطلاعاتی لازم را برای استفاده‌کنندگان فراهم نموده و از حساسیت لازم نسبت به نیازهای مخاطبین خود برخوردار باشد.<sup>(۴۳)</sup> آنها از روشهایی که سازمانهای بومی و فعالیتهای زاینده درآمد را با تنظیم خانواده همراه می‌سازد، به‌سمت روشهایی حرکت می‌کنند که سرویسهای لازم را با در نظر گرفتن نیازهای استفاده‌کنندگان در آینده فراهم می‌سازد.

«جودیس بروس»<sup>۲</sup> طی تحلیلهای خود در ارتباط با چشم‌انداز استفاده‌کنندگان، به‌روشهایی تاکید دارد که طی آن توزیع براساس مسائل مربوط به زنان صورت می‌پذیرد، زنانی که مواجه با خطر سلامتی در هر دو بعد نازایی و زایش نامطلوب هستند.<sup>(۴۴)</sup> در فرهنگ لغات بازاریابی، استفاده‌کنندگان مصرف‌کنندگانی هستند که یک محصول را نمی‌پذیرند اگر: «خواص اصلی آن، یا مکانیزم تحویل آن، برای نیازهای فردی، فیزیکی و فرهنگی آنها مضر باشد».

در این رابطه ابتدا بر روی محصولات جلوگیری متمرکز می‌شویم. چشم‌انداز یک استفاده‌کننده، محدوده ابزارهای در دسترس را، به‌لحاظ اثربخشی و پی‌آمدهای آن ایمنی، قابلیت تبدیل و بستگی آن به پرسنل بهداشتی مورد بررسی قرار می‌دهد. یک بار دیگر این جسم زنان است که در معرض مخاطره قرار می‌گیرد، چراکه، «آنها وسیله‌ای هستند که از طریق آن خدمات جلوگیری مدرن به‌توده‌های مختلف تحویل می‌گردد.» «بروس» می‌گوید، طی ۲۵ سال گذشته هزینه‌های صرف‌شده برای جلوگیری مردان به‌شدت ناچیز بوده است (حدود ۵٪ کل بودجه).

روشهای بازدارنده مانند کاندوم و دیافراگم، علی‌رغم اطمینان کافی، به‌صورت بالقوه غیراستاندارد بوده و نسبت به محصولات اخیر، از اثربخشی کمتری برخوردار هستند. البته ارزش دیگر استفاده از کاندوم این است که انتقال بیماری ایدز و دیگر بیماری‌های قابل انتقال از طریق روابط جنسی را کاهش می‌دهد. در حالت ایده‌آل، زن و شوهر می‌باید به‌اتفاق راجع به چگونگی جلوگیری از بارداری تصمیم بگیرند. در عمل ممکن است به‌علت تفاوت خواستگاهها، مردسالاری آقایان و یا حجب و حیای خانمها، میزان برقراری ارتباط محدود گردد. بنابه‌گفته «بروس» عموماً این زنان هستند که گام اول را برای کنترل موالید برداشته و حتی برای کشف روشهای جدید اقدام می‌کنند. بنابر همین دلایل، نتایج یکی از تحقیقات صورت گرفته در آفریقای غربی نشان می‌دهد که روشهای جلوگیری تدریجی از مطلوبیت بیشتری برخوردارند.

اگرچه ابزارهای جلوگیری مدرن مانند قرص، IUD، ابزار استعمالی ۵ ساله<sup>۱</sup> و یا عقیم‌سازی<sup>۲</sup> از روشهای مانع‌شونده<sup>۳</sup> موثرتر هستند، اما برخی از آنها آثار جانبی شدیدی را برای زنان در بر دارند. از جمله بارزترین این موارد می‌توان به عقیم‌سازی به‌عنوان موثرترین روش، که مدیران و مسئولین نتیجه‌گر<sup>۴</sup> را به‌سمت آن گرایش بیشتری دارند اشاره کرد. «بروس» با استفاده از داده‌های معتبر به‌دست آمده در خلال سالهای ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۳ نشان داده است که نرخ شیوع بیماری و مرگ‌ومیر به‌علت عقیم‌سازی برای زنان ۴ برابر مردان بوده و هزینه‌های مربوطه برای زنان بسیار بیشتر از مردان است. این درحالیست که هنوز نرخ عقیم‌سازی زنان ۵ برابر مردان بوده و این در شرایط ظالمانه‌ای است که عقیم‌سازی هنوز به‌درستی شناخته‌نشده، یا میزان بقاء اثربخشی آن قطعی نیست و پیامدهای آن می‌تواند برای زنان پیام‌آور مصیبت باشد. در این رابطه، «عدم توانایی بارور شدن، در کشورهای جهان سوم، به‌معنای به‌خطر افتادن زندگی زنان فقیر است.» به‌عنوان مثال: در بنگلادش، بیوه‌زنهای بدون پسر و فاقد زمین، به‌احتمال زیاد، بیچاره و تهی‌دست هستند. علاوه‌براین، در فرهنگ بسیاری از کشورهای آفریقایی، «زنان بدون فرزند به‌سرعت طلاق داده شده و یا رها می‌شوند. لذا عموماً زنان عقیم، از نظر اجتماعی ترد شده هستند.»

مصرف تعداد کم قرص از مصرف تعداد زیاد انواع قدیمی‌تر آن مطمئن‌تر است. استفاده زیاد از انواع قدیمی آن برای مدت سه ماه، ممکن است عادت ماهیانه را تغییر داده و تنظیم آن را برهم زند. از طرف دیگر IUDها ممکن است جریان قاعدگی را افزایش دهند، که همراه است با ازدست رفتن خون بدن، ناراحتی و آثار احتمالی در آمیزش جنسی. از جمله دیگر عوارض IUD، نرخ بالای عفونت ناشی از استعمال آن است. گذاشتن و برداشتن وسایل استعمالی آزادکننده هورمون نیاز به نظارت پزشک دارد. به‌عنوان مثال در اندونزی، بسیاری از درمانگاههای جاکارتا، اینگونه وسایل را نصب می‌کردند، ولی تنها یک درمانگاه عمل برداشتن آن را انجام می‌داد، لذا به‌علت کمبود نیرو، تنها

تعداد کمی حق استفاده از آن را داشتند.<sup>(۴۵)</sup> مصرف‌کنندگان به اطلاع و آگاهی از تمام ابعاد تکنولوژی جلوگیری نیاز دارند.

### چشم‌انداز استفاده‌کنندگان: فرآیند

علیرغم توجه به چشم‌انداز استفاده‌کنندگان در مورد مزایا و مضار ابزار جلوگیری از بارداری، می‌باید فرآیندی که از طریق آن، مشاوره، معاینه و تحویل صورت می‌گیرد، تا نقطه نظرات مصرف‌کنندگان ادغام و هماهنگ شود. این به معنای روشی است که: حالت محرمانه، وقار و تاثیرپذیری لازم را فراهم سازد. البته این سوال نیز به قوت خود باقی است که آیا درمانگاهها در دسترس بوده و در زمانی معقول خدمات لازم را ارائه می‌دهند؟ آیا پرسنل ذیربط بی‌کفایت و خشن نیستند؟ آیا هنگام مشاوره و گفتگو با زنان، ایشان را به عنوان افرادی محترم در نظر می‌گیرند، یا همسرانی زیردست؟ آیا به محرمانه بودن مسائل و حجب و حیا مراجع‌کنندگان توجه می‌شود؟ در برخی فرهنگها «افشای اینگونه مسائل برای یک مرد غریبه غیرقابل قبول است، حتی اگر او یک پزشک باشد.»<sup>(۴۶)</sup> استفاده از پرسنل زن گامی است موثر در این جهت، اگرچه اینکار، حلال کامل مشکل نیست، چراکه سن و میزان اعتبار آنها ممکن است در میزان پذیرفته شدنشان از طرف مراجع‌کنندگان موثر باشد. به عنوان مثال در نپال استخدام زنانی مجرد و کم‌سن و سال از نظر فرهنگی نامناسب بود. در حال حاضر مدرک‌گرایی و یافتن زنانی که تجربه زایمان دارند بهترین گزینه به نظر می‌رسد.<sup>(۴۷)</sup>

موفقیت یا شکست برنامه‌های تنظیم خانواده، بستگی بسیاری دارد به مجریان آن. در تنظیم خانواده نه تنها سیاست‌گذاری و مدیریت، بلکه اجرا و پرسنل ستادی نیز اهمیت دارند. طی مطالعه برنامه‌های تنظیم خانواده در ۸ کشور، مشخص گردید که اغلب نقطه نظرات مدیران، توسط پرسنل ستادی مربوطه تغییر داده می‌شود. به عنوان مثال چگونگی برخورد با مصرف‌کنندگان بالقوه و حمایت از کنترل موالید اهمیت دارد.<sup>(۴۸)</sup> در مکزیک ۱۳٪ مدیران درمانگاههای متوسط، با هرگونه کنترل موالید مخالفت می‌کنند. در جمهوری دومینکن، پرسنل ستادی با تضاد مابین شغل و باورهای مذهبی خود مواجه هستند. در فیلیپین، عقیم‌سازی یک مسئله حساس بود، چراکه لغتی بهتر از «اخته کردن» به منظور بیان عمل قطع مجرای مردان به طریق جراحی وجود نداشت. کارکنان آگاهی کاملی درباره روشهای جلوگیری از بارداری نداشتند، به عنوان مثال، یک پرستار از طریق دستورالعمل مربوطه، به یکی از مشتریان خود توضیح داده بود که «اگر یک شب خوردن قرص را فراموش کردی، فردای آن روز دو عدد قرص مصرف کن.» کارکنان بخش تنظیم خانواده در فیلیپین لزوماً از ایمنی روشهایی که به دیگران توصیه می‌کردند، اطمینان نداشتند. بالاخره دانشجویان پزشکی در مکزیک، خطاب به انترنهای روستایی خود اعلام کرده بودند که «یک پدرسالاری انقلابی» را نشر داده و به آنهاپی که لوازم جلوگیری می‌فروشد، بگویند که مشکل واقعی امپریالیسم است و کاری کنند که مردم قبل از رسیدن تعداد فرزندان به ۸ نفر بازگردند.



در حال حاضر اگرچه ممکن است پس اندازی برای هزینه‌های آتی بهداشت و آموزش پیش‌بینی نشده باشد، ولی «هزینه سقط فرزند» کاهش یافته است.<sup>(۴۹)</sup> البته هنوز سوالاتی در مورد هزینه‌های اضافی و گرایش‌های مناسب فرهنگی استفاده‌کنندگان وجود دارد و آن این است که، آیا اینگونه هزینه‌هایی مورد است؟ در صورتی که این کار نرخ تداوم و پذیرش را در سطحی وسیع افزایش داده و یا به میزان ۳۰٪ نرخ کنار گذاشتن استفاده از وسایل جلوگیری را کاهش دهد، پاسخ این سوال منفی است. علاوه بر این، استفاده از روشی که تمرکز خود را بر روی استفاده‌کنندگان معطوف می‌سازد، شانس فراتر رفتن از کنترل جمعیت و حصول بهداشت، حق انتخاب و توانبخشی را به وجود می‌آورد.

### توان بخشی

ممکن است برنامه‌ها جهت حصول به انتخاب و تقاضای واقعی لوازم جلوگیری، به پیشروی بیشتر در قلب روابط زن و مرد نیاز داشته باشد. اگرچه تا همین اواخر، بانک جهانی تنها به لحاظ سمبولیک به تساوی حقوق زن و مرد و توان بخشی زنان توجه می‌کرد، اقتصاددانان آن به بررسی ارتباط زنان با میزان زاد و ولد پرداخته‌اند. گزارش جهانی توسعه این بانک، که در دهمین سالگرد کنفرانس بخارست (۱۹۸۴) منتشر گردید، گواهی است قوی برای ایجاد اتصال بین مقام زنان (به ویژه تحصیل کرده‌ها) و کاهش نرخ زاد و ولد.<sup>(۵۰)</sup> «تحصیل خانمها می‌تواند از طریق به تاخیر انداختن ازدواج، افزایش اثربخشی استفاده از وسایل جلوگیری و ایجاد ایده‌ها و فرصتهایی ماورای بچه‌دار شدن (به تنهایی)، باعث کاهش باروری گردد.» ضمناً «تحصیل خانمها یکی از عوامل مهم و موثر در کاهش مرگ و میر مادران است.» از جمله آثار دیگر این امر، «کاهش میزان مرگ و میر نوزادان است، که بسته به مورد تا یک پنجم کاهش می‌یابد.» تحصیل خانمها نسبت به تحصیل آقایان اثر بسیار بیشتری در کاهش زاد و ولد دارد. با تحصیلات بیشتر خانمها، هزینه و فرصت بیشتری برای تربیت کودکان در منزل به دست می‌آید. البته در حیطه‌ای که تحصیلات باعث خلاص شدن فرد از استخدام با حقوق رسمی می‌گردد، مشاغل افراد تحصیل کرده نسبت به مشاغل کشاورزی و دست‌فروشی، با تربیت کودکان انطباق کمتری دارد. اخیراً بانک جهانی برای حمایت از مادران مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار اعتبار را برای یک مدت ۵ ساله در نظر گرفته است.

اما اجرای آموزش پیش از تخصیص چنین اعتباراتی در توان بخشی زنان اثر می‌گذارد، چرا که اساساً این امر عواید دیگری هم بجز آنچه در محاسبات اقتصاددانان مطرح می‌گردد، دارد. کسانی که محصولی را مصرف کرده و یا از خدمتی استفاده می‌کنند، می‌باید در سازمان و مدیریت مربوطه قدرت اظهار نظر داشته باشند. مردان و زنان چه به صورت انفرادی و چه به صورت جمعی، به نوعی در محاسبات و اعمال سازمانها، ذینفع بوده و سهم دارند.

## انگیزه‌ها و بازدارنده‌ها

دولتها از طریق دخالت مستقیم و یا غیرمستقیم در کاهش زادوولد، از خود تمایل نشان می‌دهند، که گاهی اوقات این دخالتها به شکل یک سری برنامه‌های مفتضحانه خودنمایی می‌کند. در این رابطه انگیزه‌های مشوق و بازدارنده، برای استفاده‌کنندگان بالقوه و حتی پرسنل ستاد اجرایی مطرح شده، هم بر افراد و هم بر گروهها اثر می‌گذارد. در اینجا یکی از سوالات کلیدی این است که: آیا اعمال انگیزشی با چشم‌انداز استفاده‌کنندگان سازگاری دارد یا خیر؟

براساس یکی از روشهای ایجاد انگیزش می‌توان به این سوال چنین پاسخ داد که: اگر موجب یا کشتی چنان وجود داشته باشد که به مردم قدر و منزلت خواهند داشت.<sup>(۵۱)</sup> از دید مدیران، انگیزه‌های مشوق فرصت سرعت بخشیدن فرآیند ایجاد تحول را در تعداد بیشتری از مردم فراهم می‌سازد.

در اوایل دهه ۱۹۸۰، ۱۰ کشور به‌افرادى که با عقیم‌شدن خود موافق بودند، پاداش ناچیزی پرداخت کردند و ۹ کشور نیز پاداشی برای آنهايي که از ابزار جلوگیری استفاده کرده بودند در نظر گرفتند. علاوه بر این ۱۶ کشور برای عقیم‌سازی، پاداشهایی را به اطباء و ستاد تنظیم خانواده پرداخت کردند، به این صورت که میزان پاداش براساس تعداد استفاده‌کنندگان از لوازم جلوگیری سرویس داده شده توسط پرسنل ستادی، تعیین و تحویل می‌گردید.

برای خانوارهایی که به تعداد کافی بچه دارند، عقیم‌سازی روشی است بالقوه جهت متوقف ساختن دایمی باروری آنها. برای دولتها هزینه این روش تنها یک بار بوده و نیازی به تداوم پیگیری و هزینه‌های تشکیلاتی مربوط بدان نداشت. در این رابطه علت حساسیت دولتها آن است که عموماً پرداختها کم بوده و برای جوابگویی به هزینه وقت، مسافرت و دستمزد کافی نمی‌باشد. به‌عنوان مثال، در اوایل دهه ۱۹۸۰ هندیا حدوداً ۱۳ دلار و سریلانکائیا حدوداً ۱۵ دلار برای ارائه اینگونه خدمات دریافت می‌نمودند. هنگامی که سریلانکا جهت هماهنگ ساختن بیماران بخش خصوصی و بخش دولتی، میزان پرداخت را ۵ برابر کرد، میزان عقیم‌سازی به شدت افزایش یافت.

علیرغم داوطلبانه بودن انتخاب روشهای اجرایی، وجود پاداشهای مادی، مسئله انتخاب آگاهانه را زیر سوال می‌برد، چراکه برای مردم فقیر پاداشی معادل یک یا دو هفته حقوق، باعث تداوم بقاء آنها می‌گردد. این درحالیست که اینگونه پاداشها باعث ایجاد تصور تجارت جلوگیری از بارداری شده و نهایتاً باعث بروز سوءاستفاده می‌گردد. به‌عنوان مثال، در بنگلادش کارتهای سهمیه غذا و لباس برای عقیم‌سازی معامله می‌شود.<sup>(۵۲)</sup>

گاهی اوقات مسئولین جهت ایجاد انگیزش در پرسنل ستادی و پزشکان ذریبط، اقدام به پرداخت پاداشهایی می‌کنند تا از این طریق بهره‌وری را افزایش دهند. این امر باعث فشار کاری بیشتر روی ستاد بهداشتی شده و موجی است جهت تشویق پرسنل ستادی متعهد. اصولاً اینگونه روشها در نگرشی هدف‌گرا خودنمایی می‌کنند. هدف دیگر از این کار، افزایش تعداد پذیرنده‌ها،

به روشی قابل اندازه‌گیری است که متعاقباً می‌تواند جهت ارزیابی کارایی پرسنل نیز مورد استفاده قرار گیرد.

علیرغم حضور بالقوه امکان سوءاستفاده، حرکت‌های انگیزشی صورت گرفته برای پرسنل ستادی، باعث افزایش تعداد دریافت‌کنندگان اینگونه خدمات در کشورهای مختلف می‌شود. طبق برخی موارد افشاشده در بنگلادش، پرسنل به‌عوض بالا بردن کارآیی، توسط ثبت‌نام از استفاده‌کنندگان قبلی لوازم جلوگیری و یا سالخورده‌گان، پاداش بیشتری دریافت می‌کردند. در یونان یک سری افراد دزد و ولگرد در یک درمانگاه IUDها را از روی زنان برداشته و در درمانگاه دیگری مجدداً از آنها استفاده می‌کردند<sup>(۵۳)</sup> در چنین شرایطی پرسنل انگیزه کمتری برای آگاه ساختن کامل استفاده‌کنندگان بالقوه، از مزایا و معایب تکنیک‌های مختلف دارند. علت این امر، ترس آنها از دلسرد شدن مشتریان تازه‌وارد است. حال با توجه به نکات فوق مشکل بعدی آن است که چه مقدار پاداش را باید به‌چه کسی داد؟ در برنامه تنظیم خانواده کشور یونان، یک سیستم انگیزشی باعث ایجاد ضدیت شد که، چرا باید پزشکان دوبرابر دیگر پرسنل ستادی حقوق بگیرند و مشاهده شد که پس از متوقف ساختن این حرکت، تعمد کاری مانند سابق ادامه یافت.<sup>(۵۴)</sup>

علاوه بر این در صورتی که عملیات بخش تنظیم خانواده از بهداشت، پاداش‌های مربوط به کارگران تنظیم خانواده می‌تواند در میان ستاد دیگر امور بهداشتی که ممکن است فشار کار ایشان بدون دریافت پاداش نقدی متناسب افزایش یابد، ایجاد نارضایتی نماید؟ به‌عنوان مثال در فیلیپین، کارکنان درمانگاه‌ها اشتیاقی به بحث درباره آثار جانبی قرص نداشتند، چون این کار عملی بود در جهت پشتیبانی یک سازمان مذهبی که از طریق واحد سیار خود، وسایل جلوگیری را به‌صورت رایگان توزیع می‌کرد.<sup>(۵۵)</sup>

برخی، جهت اجتناب از سوءاستفاده و پیوند دادن فعالیت‌های تشویقی با معیارهای ضد فقر، از پروژه‌هایی استفاده می‌شود که انگیزش آنها در ارتباط است با میزان مزایای اجتماعی.<sup>(۵۶)</sup> به‌عنوان مثال، طی یک برنامه معروف اجراشده در سه حوزه چایکاری هندجوبی، زنانی که تعداد خانوار خود را به‌سه فرزند محدود کرده و فاصله مناسبی را نیز پس از اولین تولد رعایت کرده بودند، مبلغ قابل ملاحظه‌ای را به‌صورت اعتبار دریافت نمودند که برای دوران بازنشستگی آنها در یک حساب پس‌انداز شده بود. این برنامه به‌نام طرح پاداش «بدون زایش<sup>۱</sup>» شناخته شد و توانست میزان مولید را از ۴۰ در هزار طی سالهای ۷۰-۱۹۶۹ به ۲۲ در هزار طی سالهای ۷۷-۱۹۷۶ کاهش دهد. این درحالی بود که طی این سالها میزان مولید در سایر نقاط هندوستان از ۴۰ در هزار تنها به ۳۴ در هزار رسیده بود. نکته جالب اینجاست که میزان زادوولد در نواحی دارای مراقبت‌های بهداشتی مادر و کودک، کمک‌های غذایی و تسهیلات آموزشی که فاقد طرح «بدون زایش» بودند، تنها به‌میزان ۲۸ در هزار

رسید.

به تعداد ملل گوناگون جهان، روشهای متفاوت انگیزش وجود دارد. در اینگونه برنامه‌ها، مردم تسهیلاتی از قبیل: وسایل آبیاری، مدرسه، وامهای کم‌بهره، یا دیگر مزایا را در صورت رسیدن به میزان خاصی از تعداد زوجهای تحت پوشش برنامه تنظیم خانواده و یا زادوولد محدود در حد متوسط دو یا سه فرزند، دریافت می‌کنند. به‌عنوان مثال، تایلند از این روش استفاده کرده است.<sup>(۵۷)</sup>

### خلاصه فصل

این فصل یکی از بخشهای عمده مربوط به برنامه‌ریزیهای بهداشتی را با تمرکز بر ابعاد: بهداشت زادوولد و جمعیت مورد تحلیل قرار دارد. ما دریافتیم که زمینه‌های فرهنگی و سیاسی تاثیر به‌سزایی در برنامه‌های بهداشتی و جمعیتی، در سطح ملی و بین‌المللی دارند. و رای این مسئله، مدیران گزینشهایی را در رابطه با مدل‌های برنامه‌ریزی و اجرایی انجام می‌دهند که هر یک مسائل سازمانی مختص خود را به‌وجود آورده و از این طریق، کارآیی را تحت تاثیر قرار می‌دهند.

## فصل ۱۲

### ابعاد نهایی مدیریت توسعه<sup>۱</sup>

برای گرفتن حق توسعه، گرفتن حقوق سیاسی لازم است.

دیوید گلدورسی<sup>۲</sup>

در صورت وجود یک نظام اقتصادی منظم و غیر پیچیده، توسعه تدریجی در زمینه‌های گوناگون به عنوان یک مزیت در اختیار قشر مرفه جامعه خواهد بود.

ویلیام اشتر<sup>۳</sup>

خواهش می‌کنم، ما از مطالعه و بررسی خسته شده‌ایم، ... بگذارید کمی هم عمل داشته باشیم.

مری تادیس<sup>۴</sup>

سه نظریه فوق<sup>(۱)</sup> با کمی اصلاح، خلاصه‌ای از موضوعات دنبال شده در این فصل می‌باشد. ابتدا اینکه، توسعه چه در داخل دولت باشد و یا در خارج از آن، ذاتاً سیاسی بوده و تغییرات پیشرونده‌ای از این دست، نیاز دارد به جهت‌گیری سیاسی<sup>۵</sup>، همراه با توان بخشی<sup>۶</sup> و سیعتر. ثانیاً، علیرغم ارتباط واضح انواع گوناگون سیاست و اقتصاد، ما ملزم به درک هر دو آنها بوده و ساده‌اندیشی مدیریت نیز در این زمینه قابل نکوهش است. بهترین دید سیاسی و یا محاسبه اقتصادی فاقد اندیشه در ابعاد مدیریت، اجراء و ملاحظات انگیزشی، به انحراف کشیده می‌شود. ثالثاً، تحقیق نیاز به ترجمان اجرایی دارد و می‌توان زمینه عمل را در بستر سیاستهای فرآیند مدیریت توسعه جستجو کرد. ما در این متن زیان و نقاط قوت آن را مورد آزمون قرار داده‌ایم، و تعریف مناسبی از توسعه را به دست می‌دهیم. عموماً در رابطه با توسعه، مسائلی معتبر و مرتبط وجود دارد، اما افراد می‌باید در

1. Closing Perspective on Development Management

2. David Goldsworthy

3. William Ascher

4. Marry Tadesse

5. Political strategizing

6. Wider Empowerment

رابطه با پذیرش حسن تعبیرهای مربوط به توسعه و یا لغزش به درون مباحث ایدئولوژیکی و سیاسی، پیش از اندیشه کافی، کاملاً محتاط باشند. محدوده وسیع و معلوم مفاهیم سیاسی، فرهنگی و گرایشهای گذشته، برای ساکت کردن آنهایی که توسعه ساخته دست خود را خلق می‌کنند، کافی است. بهترین تعریف می‌باید توسط فرآیندی خلق گردد که طی آن مردم با صدای خود توسعه را تعریف کنند، نه از طریق پذیرش تعاریف تحمیلی. این صدا و این نظریات می‌باید مربوط به زن و مرد، فقیر و غنی، داخل و خارج از دولت باشد. جهت تشویق این نظریات، لازم است تا مردم بتوانند در ساختار سیاسی مربوط به خودشان، در محدوده زندگی خود که در ساختار سیاسی مربوط بدانها وجود دارد تصمیم بگیرند (زندگیهایی که تنها پرسه زدن در مدت حیات و زنده بودن نیست).

ما، ضمن طرح مسائل فوق‌الذکر، به بررسی ابعاد سازمانی تشکیلات دولتی و غیردولتی، که توسعه را تعریف کرده و آن را اداره می‌کنند، نیز پرداخته‌ایم. غیر از سازمانهای غیردولتی تشکیلات متعددی وجود دارند که افراد شاغل در آن، از مردمی که برای آنها کار می‌کنند فاصله داشته و نوعاً بیگانه هستند. اینگونه کارکنان آنچنان در فرآیند و تشکیلات مطبوع خود گیر می‌کنند که اغلب به عوض ارتقاء میزان مشارکت تشکیلات و مردم در جهت توسعه، باعث عقیم‌سازی این ارتباط می‌گردند. ریشه این مشکل در نفس بوروکراسی، از یک سو و فرهنگهای سازمانی که عمیقاً جایگزین شده و متاسفانه با تغییرات مثبت توسعه همراه نیستند، از سوی دیگر می‌باشد. انواع فرهنگهای سازمانی «کنترل‌گرا»<sup>۱</sup>، جهانی‌های جنسی و مکانیزمهایی که رسیدن از اقتصاد اقلیت به درآمد عمومی اکثریت را تسهیل می‌نمایند، تلاشهای صورت‌گرفته را جاودانه و همیشگی می‌سازد.

علیرغم این ویژگیهای منفی، هنوز پتانسیلهای قابل ملاحظه‌ای در انستیتوهای توسعه ملی و بین‌المللی وجود دارد. مقادیر قابل ملاحظه‌ای از منابع به صورت بالقوه وجود دارند، که می‌توان آنها را به دست جمعیتی بیش از اقلیت ممتاز رسانید. جهتگیری این متن به گونه‌ای بود که مابین حاکمان ظالم<sup>۲</sup> و آنهایی که «معتاد به توفیق»<sup>۳</sup> هستند، تمایز قائل شود (یک تصویر واقع‌بینانه) البته سازمانها می‌باید جهت خود را بیشتر به سمت مردم موضوع توسعه متمایل سازند تا افراد شاغل در خود سازمانها. در عموم موارد، روشهای اجرایی با پول و ستاد مربوط به خود گره خورده‌اند، و بسیاری از ظرفیتهای مربوط به توسعه را مصرف کرده و یا بی‌اثر می‌کنند.

احتمالاً خالص‌ترین و ایده‌آترین چشم‌انداز (که مردم تحت شرایطی نسبتاً مساوی خود را اداره کنند) نمی‌تواند یکی از انتخابها باشد. بوروکراسی همواره همراه ما و حتی فرزندان ما خواهد بود، ولی می‌توان آن را از طریق ایجاد شرایط مناسب کار در داخل و در مقابل فضای خارج بیشتر تحت کنترل درآورد. هیچکس با شعبده‌بازی نمی‌تواند معجزه کند، مشکلات هر سازمان توسعه

می‌باید از طریق شناخت زمینه‌های فرهنگی و سیاسی مربوطه، به‌درستی تشخیص داده شود. سازمان می‌باید حداقل ساختن بوروکراسی، ساده‌سازی آن، مسطح ساختن سلسله‌مراتب و ایجاد عدم تمرکز قدرت را در تلاشهای خود مدنظر داشته باشد.

برخی از این تلاشها در فصول قبلی مورد بحث قرار گرفته است. لازم به‌ذکر است که با استفاده از تکنیکهای روشن‌سازی و اصلاح دانش توده مردم می‌توان تحت شرایط کمبود منابع به‌آمخته‌های خود در ارتباط با توسعه‌افزود و لذا افقی روش‌تر نسبت به‌حل مشکلات پیچیده آن ایجاد نمود. البته فصلهای گذشته بعضاً شامل تکنیکهایی بود که ممکن بود پیچیدگی، سلسله‌مراتب و عدم پاسخگویی بوروکراسی را وخیمتر سازد. در این رابطه با توجه به‌احتمال بی‌کفایتی و ساده‌اندیشی مدیریت، لازم است تا به‌عوض اقدام در جهت بکارگیری یا تغییر این تکنیکها، بیشتر در جهت شناخت خود تکنیک و پی‌آمدهای آن گام برداریم.

ما ضمناً مسائل مقطعی موثر در بالا بردن سطح زندگی را مورد آزمون قرار داده‌ایم، مسائلی مانند کشاورزی و بهداشت. مروری بر مسائل مربوط به‌مدیریت و برنامه‌ها نه‌تنها، مشکلات جدی ناشی از پیچیدگیهای غیرلازم بوروکراتیک و عدم پاسخگویی اینگونه برنامه‌ها را آشکار می‌سازد بلکه مدلهای مثبتی نیز ارائه می‌دهد چنین تحلیلهایی را می‌توان در صورت طبقه‌بندی بخشهای مختلف توسعه نسبت به‌کلیه آنها انجام داد. به‌منظور فراهم ساختن یک شالوده مستحکم برای غذا و افزایش حق انتخاب مردم، فعالیت در این بخشها ضروری است.

بسیاری از موارد که برخی واقعی بوده و برخی فرضی می‌باشد، در این متن معرفی شده است. احتمالاً مشکلات مربوط به‌این موارد با روشهای ساده‌تر از آنچه در سیاست‌گذارها، بوروکراسی مربوطه و غیره مطرح می‌شود قابل حل می‌باشند. همچنین در متن برخی از تمرینات و سؤالات ارائه شده‌اند که تکمیل‌کننده بسیاری از فصول این متن می‌باشند. هدف آنها ایجاد مهارتها و تجربیاتی بوده است که یک پروژه توسعه، در بستر سیاسی، فرهنگی و سازمانی مربوط به‌خود نیاز دارد.

## ضمیمه ۱ - فرم ارزیابی پروژه

به سؤالات زیر پاسخ داده و سپس براساس معیار «.» برای موارد بسیار ضعیف، تا «۲۰» برای موارد قوی به آیتمهای ۱-۵ امتیاز دهید.

۱- میزان وضوح ارتباط کلی موجود بین اجزاء مختلف طراحی پروژه، از جمله دانش نگارنده در مورد فرهنگ و دولت محیط مورد مطالعه.

.....(۰-۲۰)

۲- آیا ابعاد سازمانی پروژه در نظر گرفته شده است. آیا استراتژی قابل اجرا است. آیا هماهنگیها طبق برنامه عمل خواهد شد؟

.....(۰-۲۰)

۳- آیا پروژه می تواند همانطور که با مشکلات خود مواجه می شود، به شکلی خلاق خود را اصلاح کند. آیا ایده ها و معیار لازم را جهت انجام ارزیابی در اختیار ما قرار می دهد؟

.....(۰-۲۰)

۴- آیا استراتژی دخالت در امور مناسب است؟

.....(۰-۲۰)

۵- با اینگونه طراحی، احتمال بروز چگونه خطائی وجود دارد. آیا می توان از بروز آن جلوگیری کرد؟

.....(۰-۲۰)

..... امتیاز کل:

چکیده مطالب:

در رابطه با محیط.

در رابطه با رابطه بین زنان و مردان.

در رابطه با توان ادامه حیات سیستم در داخل و یا خارج از تشکیلات رسمی.



گرینلند ۸/۰ میلیون مایل مربع

بزرگ را می‌توان در نقشه معروف به mercator یافت که کاربرد زیادی در مسافرت‌های دریایی با اجبار صورت می‌گرفت.

حتی در حکومت‌های طرفدار روستاییان، مردم برای به‌دست آوردن مزایا و منافع بیشتر سیاست آنها دارد، و اغلب ماموران آنها به دلیل پرهیز از هزینه سنگین اجرای قانون و خفقان شریک جرم می‌باشند.

از آنچه گفته شد باشد حرکت به طرف مدلی که پیچیدگیهای اجرای سیاست را به‌ما نشان می‌دهد.

مطالعه موردی ۱-۶ پاسخ دهید.

استخدام در مطالعه موردی ۲-۶ بررسی شده است.

به‌توانایی پرداخت اختصاص یابد می‌تواند افزایش یابد. جدول ۲-۷ لیستی از کشورهای (کمک