

کارآمدی در محیط نهادی

فنا کارآمد

مقالاتی از گیلز موهان، دیوید کی.
لئونارد، مایکل رول، کیو کو کوو اجیما،
ویل هوت، بن رز اشنايدر، عبدالغفار
عبدالله و استفن هرتوگ

ترجمه:

نسرین قنوازی

میثم ملک‌شاه

سرشناسه	قنوتی، نسرين، ۱۳۶۳- گردآورنده، مترجم
عنوان و نام پدیدآور	مروری بر تجربیات کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد / ترجمه [صحیح: ترجمه و گردآوری] نسرين قنوتی، میثم ملکشاه
مشخصات نشر	تهران: روزنه، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری	۳۰۰ ص. جدول، نمودار.
شابک	۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۳۰-۶
وضعیت فهرست نویسی	فیبا
موضوع	کارآمدی سازمانی — مقاله‌ها و خطابه‌ها
موضوع	Organizational effectiveness -- *Addresses, essays, lectures :
شناسه افزوده	ملکشاه، میثم، ۱۳۶۳- گردآورنده، مترجم
رده‌بندی کنگره	HD۵۸/۹ :
رده‌بندی دیویی	۶۵۸/۳ :
شماره کتابشناسی ملی	۷۴۳۷۴۶ :
وضعیت رکورد	فیبا



کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد

مترجمان: نسرين قنوتی، میثم ملکشاه

طرح جلد: صدرالدین بهشتی

صفحه‌آرا: اکرم مداح

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۷۹۵۰۰ تومان

چاپ و صحافی: روزنه‌کار

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

تلفن: ۸۸۵۳۷۲۰ - ۸۸۵۳۶۳۱

نمابر: ۸۶۰۳۴۳۵۹

ISBN: 978-622-234-430-6

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۳۰-۶

بخشی از هزینه ترجمه توسط معاونت رفاه اجتماعی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تامین شده است.



فهرست

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

مقدمه

دکتر محسن رنانی

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

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

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

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

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

کارآمدی در محیط نهادی ناکارآمد ❖ ۹

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

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

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