

نوبهار است

نقش دولت در توسعه منطقه‌ای*

مترجم: بهرام معلمی

دو دهه از دهه‌های توسعه سازمان ملل سپری شده است. بعد از دودهمه دیگر وارد هزاره بعدی خواهیم شد. در واقع، بیست سال گذشته دوره تغییرهای بیسابقه‌ای در تاریخ بشر بوده است. با این حال، این سوال هنوز قابل طرح است که آیا بروز این تغییرها، رضایت بیشتر اکثریت مردم جهان را تأمین کرده است یا نه. نابرابری و پیشرفت، میان کشورهای فقیر و غنی و نیز نابرابری در داخل کشورها، نه تنها کاهش نیافته بلکه افزایش پیدا کرده است. نارساییهای توسعه باعث پیدایش کدورت، مخالفت، و تنش در سراسر جهان شده است. به جای آنکه به هدف غایی دسترسی به صلح جهانی دائمی کمکی بکند.

شاید زمان آن فرارسیده که دوباره در این باب بیندیشیم که منظور واقعی ما از پیشرفت چیست و در این چارچوب درباره نقش برنامه‌ریزی بویژه در رابطه با وظیفه دولت فکر کنیم. دو دهه اول پیشرفت، توسعه مترادف با رشد اقتصادی تلقی می‌شد. در دهه دوم، بیشتر بر هدفهای بهزیستی، از قبیل توزیع عادلانه و تعادل اکولوژیک** تأکید شد، است. البته اینها هدفهای توسعه‌ای هستند که باید هنوز تحقق پیدا کنند. ما باید محتوای عملیاتی و فرایندی که به وسیله آن می‌توان به این هدفها نزدیک شد را مورد آزمایش قرار دهیم.

برنامه‌ریزی و توسعه: فرایندی مداوم

توسعه نتیجه فرایندهای دائمی تغییر است که خود، حاصل رابطه متقابل میان انسان و طبیعت و میان خود انسانهاست. انسان روی طبیعت کار می‌کند تا از آن استفاده بیشتری به دست آورد و در نتیجه عکس العمل طبیعت را برمی‌انگیزد. انسان، متقابلاً مجبور می‌شود که در مقابل عکس العمل طبیعت، واکنش نشان دهد. نتیجه این رابطه متقابل دائمی، همان چیزی است که امروز در روی زمین شاهدیم. آنچه که امروز طبیعت می‌خوانیم، همان چیزی نیست که در گذشته بوده

* Masahiko Honjo. " Role of Government in Regional Development, " Regional Development Dialogue. Vol.1, No.1, Spring. 1980. pp.1-20. U.N. Centre for Regional Development. Nagoya, Japan.

است. پیش از آنکه انسان وارد فرهنگ کشاورزی شود، مزرعه‌ای وجود نداشت، چه رسد به روستا و شهر که امروزه عناصر حیاتی زندگی انسان را تشکیل می‌دهند. همچنین جریانهای دائمی روابط متقابل بین انسانها وجود دارد. منافع مشترک بین انسانها منجر به پیدایش روابط متقابل، و اختلاف منافع منجر به برخورد انسانها می‌شود. انسان به تشکیل گروهها و سازمانها دست می‌زند تا منافع مشترک خود را پیش برد. این سازمانها به محض پیدایش، خود عواملی جدید در عکس‌العملهای متقابل می‌شوند. تاریخ، محل ثبت روابط متقابل انسانهاست و ساخت کنونی جامعه نتیجه کل این فرایند است.

برای درک بهتر این فرایند، اجازه دهید ابتدا به کنش متقابل بین انسان و طبیعت نگاهی بیندازیم: با افزایش جمعیت، انسان ناگزیر جریان استفاده از طبیعت را برای پیشرفت، شدت می‌بخشد. تعادل میان انسان و طبیعت، به ناچار، پیوسته در جهت استفاده هرچه فشرده‌تر از طبیعت تغییر می‌کند و سرانجام به نقطه‌ای می‌رسد که به طبیعت زیان می‌رساند و بالمآل بهزیستی خود انسان را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در سالهای اخیر به اعتبار افزایش عظیم جمعیت و پیشرفتهای فنی، این فرایند به‌طور جدی تسریع شده است. اختلافهای پیداشده در محیط، یکی از نمونه‌های این واقعیت است. عدم تعادل که در نتیجه این فرایند پیدا می‌شود، اغلب اثراتی غیرمترقبه در جاهای غیرمنتظره و زمانهای غیرمترقبه به جای می‌گذارد. حتی فعالیتهای روزمره افراد عادی می‌تواند در صورتی که استمرار یابد و با افزایش جمعیت همراه شود، بر طبیعت تأثیر گذارد. بایر شدن زمین نتیجه چرای بیش از حد حیوانات و سیلها و فرسایش زمین در نتیجه قطع درختان جنگلها که حاصل فشار برای گسترش مزارع و یا افزایش گردآوری چوب برای سوخت است، نمونه‌هایی از این واقعیتند. حتی، تأسیساتی که ساخته دست بشرند نیز می‌توانند در طول زمان تأثیرات منفی غیرمترقبه‌ای به جای گذارند. برای مثال تغییر مسیر طبیعی یک رودخانه از طریق پروژه‌های عظیم مهار سیل، به تدریج تغییراتی در سطح بستر رودخانه پدید می‌آورد که این تغییرات می‌تواند نظامهای آبیاری و رهکشی موجود را به شیوه‌هایی تغییر دهد که در مقطع برنامه‌ریزی این پروژه‌ها کاملاً ناشناخته بودند.

در چنین شرایطی، انسان باید راه‌هایی بیابد تا زیانهای وارده را جبران کند. بویژه وقتی که پیشرفت، تواناییهایش را افزایش داده است. آگاهی و عکس‌العمل در برابر مسائل مذکور از سود توده‌هایی که زندگیشان تحت تأثیر واقع شده، گهگاه توانسته است به راه‌حلهای مؤثری بینجامد. البته این اقدام متقابل الزاماً وضع را به حالت قبل باز نمی‌گرداند. تعادل جدیدی بین انسان و طبیعت به دست خواهد آمد در صورتی که اقدام متقابل جدیدی آغاز شود. به گمان من، این یک فرایند طبیعی توسعه و پیشرفت است، البته اگر زیان وارده به طبیعت، بیرون از حد توانایی ما در جبران آن باشد، آن‌گاه باید آن را نه پیشرفت، که ویرانی نامید و حتی الامکان از آن بپرهیز کرد.

بگذارید نمونه‌ای بیاورم: چند سال پیش به پاکستان سفری کردم و سطح عظیم طرحهای عمرانی و مسائل مربوط به آن مرا سخت تحت تأثیر قرار داد. پروژه عظیم آبیاری در سراسر رودخانه Indus در سال ۱۹۳۵ و با ساختمان سیل‌بند "مسکود" آغاز شد. بعد از دهه ۱۹۵۰ کار این پروژه از سر گرفته شد. سیل‌بندهای دیگری ساخته شد و سیستم آن قدر گسترش یافت که تمام خطه کنار رودخانه ایندوس را زیر پوشش قرار داد. همین امر کشور را قادر ساخت که افزایش چند میلیونی جمعیت بعد از

سالهای جنگ را در کشاورزی، در منطقه جذب کند. بدون این پروژه، پاکستان نه می‌توانست سیل مهاجران را جا دهد و نه افزایش شدید جمعیت کشور را.

البته این پروژه خسارتهایی هم داشت. حساسترین مسائل، ماندابی شدن (Water Logging) و شوری آب بوده‌است. به خاطر رسوبات انباشته‌شده، بستر رودخانه بالاتر از سطح زمینهای کشتزارهای اطراف ساحل رودخانه است. به این خاطر، گرفتن آب از رودخانه ایندوس آسان است ولی برای مقاصد رهکشی باید آب را با پمپ به سطح رودخانه آورد و به قدرت مکانیکی نیاز است. تاکنون این مسئله، رهکشی به نحو شایسته حل نشده، در نتیجه آب آبیاری انباشته شده در خاک قسمتهای پست ساحل رودخانه، پدیده‌ای را به وجود آورده که ماندابی شدن می‌نامند و این پدیده خودتأثیرات سوئی در کشت منطقه به‌حای گذاشته است. به علاوه، آبهای زیرزمینی به خاطر بالا بودن سطح آب دره‌های خشک به خاطر اثر مویینه‌ای زود تبخیر می‌گردند و بر سطح زمین لایه‌ای از نمک‌باقی می‌گذارند که مانند برف سطح زمین را می‌پوشانند. این پدیده همان مسئله شوری ناگواری است که مانع از باروری زمین می‌شود. برای حل این مسائل پروژه، کانال رهکشی عظیمی در دست است که آب را اندرا از طریق گردش طبیعی به دریا خواهد برد.

به نظر من، این نمونه، بارزی از علت و معلول روابط متقابل انسان و طبیعت است. باید توجه داشت که در زمان پیشنهاد پروژه، یادشده عواقب منفی پروژه آبیاری در شرایط خشک، بدون وجود یک سیستم رهکشی تذکر داده شده بود. پس آیا این پروژه یک شکست کامل بود؟ استدلال من این است که انتخابی بود دردآور، بین واقعیت و پندار. این پروژه می‌بایستی اجرا می‌شد، چرا که چندین میلیون پاکستانی، محتاج ابزار تولید بودند. به خاطر همین دستاورد، کشور اکنون با پیامدهای منفی پروژه مواجه است. در عین حال این نیز حقیقت دارد که با گذشت زمان، توانایی کشور در مواجهه با مسئله نیز افزایش یافته است. شاید اتمام پروژه رهکشی چندین دهه به درازا بینجامد، ولی کاملاً مطمئنم که اگر پاکستان اراده کند، پروژه تمام خواهد شد. این پروژه به تعادل نوینی میان انسان و طبیعت خواهد انجامید که براساس آن مرحله نوینی از رابطه متقابل آغاز می‌شود.

برنامه‌ریزی، فعالیت انسان است در جهت تأمل و تدارک برای تصمیمهایی که باید پیرامون اقدامهای عمرانی آینده اتخاذ گردد. به این خاطر، برنامه‌ریزی پیش‌زمینه عمل است. از آنجا که توسعه پویا^۱ تغییر مداوم است، برنامه‌ریزی نیز باید جزئی از این پویا مداوم باشد و ناگزیر برنامه‌ریزی توسعه را باید به مثابه یک پویا واحد تلقی کرد. با پیشرفت توسعه، مسائل نوینی رخ خواهد نمود و اقدامهای جدیدی ضرورت خواهد یافت. برنامه‌ریزی باید بتواند دائماً پاسخگوی این تغییرات باشد. چیزی به نام یک برنامه کامل که به محض تدوین، باید تا ابد از آن پیروی کرد وجود خارجی ندارد. همچنین طبیعی است که برنامه‌ریزی و اجرا باید پیوندی نزدیک داشته باشند. اگر برنامه‌ریزی از عمل جدا باشد، نمی‌تواند در مورد تأثیر خود برواقعیت بازخورد^۲ کافی دریافت دارد و بدون این بازخورد

1. Process

2. Feedback

نخواهد توانست دائما" با مسائل نوظهور مواجه شود. بی تردید در برنامه‌ریزی، کار یک ضرب و یک
دفعه نیست.

ملاحظات فوق‌مورد ضرورت تقویت تواناییهای برنامه‌ریزی توسعه ملی است. چرا که شهروندان
خود کشور عملاً تنها کسانی هستند که می‌توانند بفرمایند پایدار و متقابل (انسان و طبیعت) نظارت
کنند. هم‌اینانند که بهتر از هرکس وضعیت را می‌شناسند و مسئول اجرای برنامه‌های تدوین شده هستند.
مهمتر از همه، هم‌اینها هستند که باید در باره سبک توسعه‌ای که خواستار تحققش می‌باشند تصمیم‌گیری
کنند. هدف این مقاله در واقع تأکید همین ضرورت است و بر آن است که راههای تقویت تواناییهای
برنامه‌ریزی و توسعه ملی را بحث کند. در بخش پایانی این مقاله به این نکته باز خواهیم گشت.

هماهنگی همچون کلید برنامه‌ریزی جامع

بدیهی است که وقتی فعالیت‌های انسان ساده باشد، برنامه‌ریزی هم می‌تواند ساده باشد. هرچه
جامعه بیشتر پیشرفت می‌کند، فعالیت انسان و استفاده از طبیعت نیز پیچیده‌تر و گسترده‌تر می‌شود.
به ناچار ضرورت برنامه‌ریزی مفصل‌تر و جامع‌تر پیش می‌آید. برای مثال، استفاده انسان از آب رودخانه
از این طریق ساده شروع شد که جریان آب را به کانالهای آبیاری کوچک منحرف ساخت و چرخ آبی اختراع
کرد تا نیروی مکانیکی اندکی به دست آید. تأثیرات این ابزارهای ساده آن قدر جزئی بود که ضرورتی
برای اصلاح کلی وجود نداشت. وقتی انسان این توان را پیدا کرد که از آب رودخانه برای تولید برق
استفاده کند، ضرورت تنظیم آب رودخانه برای این هدف بیشتر شد. بدین سان استفاده از آب
رودخانه، از سطح بسیار ساده به سطح پیچیده‌ای تکامل یافت که در آن از طریق ساختمان‌سدهای
عظیم و مخازن بزرگ، جریان آب، به دقت مهار می‌شد. تأسیس مخزنهای کمکی، در عین حال برای
تضمین این نکته نیز ضرورت دارد که استفاده از آب برای نیروی برق، کاربردهای کشاورزی را به خطر
نخواهد انداخت. به علاوه مسائلی از قبیل مهار سیل، ماهیگیری، جنگلبانی و کشتیرانی پیش می‌آید.
ساختمان سد را اغلب باید به‌عنوان پروژه‌ای تلقی کرد که اهمیت ملی دارد و هدفهای مختلفی را دنبال
می‌کند.

عرصه فعالیت انسان در جوامع جدید، به‌طور جدی گسترده‌تر و گونه‌گون‌تر شده است. برای
افزایش بهره‌وری کار انسان، تقسیم کار ضرورت یافته و ناگزیر تخصص در کارکردها و حرفه‌ها به یکی از
اجزاء اساسی ساخت جوامع جدید بدل گشته است. البته در جریان توسعه، برای مقابله با مسئله
تفکیک وظیفه‌ها - یعنی همان مسئله‌ای که ذاتی امر تخصص است - تقویت پیوندهای همه فعالیت‌های
تخصصی، ضروری می‌شود. این پیوندها الزاماً نباید تنها در چارچوب یک کشور تقویت شود، بلکه
با افزایش وابستگی کشورها به یکدیگر این پیوندها را نیز می‌توان جهانی کرد. برنامه‌ریزی مورد نیاز باید
این اوضاع پیچیده را حل کند. در واقع حفظ و تقویت این پیوندها یکی از نقشهای اساسی برنامه‌ریزی
است. برنامه‌ریزی باید هرروز عرصه وسیعتری را در برگیرد؛ عرصه‌هایی که مناطق جغرافیایی و سلسله
مراتب سازمانی و بخشهای مختلف را در برمی‌گیرد.

ولی در برخورد با برنامه‌ریزی، در یک چنین چشم‌انداز وسیعی، ما با واقعیتی مواجهیم که نشانگر

احتیاجها و منافع متعدد و ناهمگون مردم است که اغلب با یکدیگر در تضاد نیز هستند. از آنجا که فضا و منابع زمین محدودند، همواره میان دعاوی گروههای مختلف مردم و منافع گوناگون جامعه، رقابت پدیدار می‌شود. امتیاز یکی معمولا " به معنای زبان دیگری است. در نتیجه برنامه‌ریزی، به ناچار با فرایندهای سیاسی ارتباط می‌یابد. در ژاپن، امروز ضرب‌المثلی است که می‌گوید: " در کلیات موافق و در جزئیات مخالفیم ". معنای این عبارت آن است که یک اصل سیاسی، هرچقدر هم فی‌نفسه مشروع باشد، به محض آنکه به‌طور مشخص منافع خصوصی افراد را تحت تأثیر قرار دهد، آن‌گاه مورد اعتراض قرار می‌گیرد.

تصمیم‌گیری در باب این گونه مسائل بحث‌انگیز وظیفه سیاستمداران است. وظیفه برنامه‌ریزان ارائه راه‌حلهایی است که می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری قرارگیرد. این راه‌حلها معمولا " در شکل گزینه‌هایی عرضه می‌شود که هر یک مبتنی بر استدلال عقلی بوده و اغلب در چارچوب الگوی برنامه‌ریزی فن‌سالارانه متعارف تدوین گردیده‌اند. البته، تنها بعد از ملاحظات کافی بهرامون واقعیت‌های سیاسی و محدودیتهای مالی و نیز پس از تأمل مذاکره و سازش و گاه، استفاده از قدرت، اتخاذ تصمیم میسر می‌شود. حاصل اینکه، برنامه‌ریزان معمولا " مجبورند به دومین یا سومین راه‌حل مطلوب تن در دهند. آنها باید نسبت به این واقعیات درکی عمیق داشته باشند، اگر به‌طور جدی خواهان آنند که راه‌حل معقولی پذیرفته شود. گاه ممکن است شرایط ویژه‌ای وجود داشته باشد که عملا " برنامه‌ریزان و مدیران را وادار کند، که برخی تصمیمات را بدون طی کردن تشریفات اداری اتخاذ کنند. گرچه برنامه‌ریزان و مدیران موظفند که کاملا " تابع معیارها و رهنمودهای مقامهای بالادست باشند، ولی عملا " در کار روزمره آنها فرصت فراوانی برای اعمال نظر وجود دارد. بویژه در زمینه نحوه و میزان کاربرد این رهنمودها، در مقابله با واقعیتها. به همین خاطر، فکر خلاق، رهبری و قوه تشخیص درست، علاوه بر شناخت کافی از واقعیت، برای برنامه‌ریزان ضروری است تا بتوانند از پس انجام وظایف محوله خود برآیند.

به گمان من، یکی از خصایل اساسی برنامه‌ریز، بخصوص برای آنها که عملا " درگیر کارند، همان قوه تشخیص درست است. البته باید بر اساس تحلیل جدی و تأمل کافی در باب عوامل گوناگون توسعه به تصمیم‌گیری رسید. ولی نکته مورد نظر در اینجا، این است که در برنامه‌ریزی توسعه تصمیم‌های نهایی، سرانجام از طریق قوه تشخیص اتخاذ می‌شود و مهم نیست که چه کسی این تصمیم را اتخاذ می‌کند. قوه تشخیص، ایجاد تعادل مطلوب بر اساس دانش موجود است.

در این باره، مهمترین جز " قوه تشخیص، مفهوم هماهنگی است. عملا "، همه مسائل توسعه، منافع گوناگونی را در یک فضای واحد (به‌طور افقی) و به درجات گوناگون، بسته به سطوح سلسله‌مراتب سازمانی (عمودی) تحت تأثیر قرار می‌دهد. تخصیص بودجه مثال خوبی از این قضیه است. همین تخصیص بودجه یکی از قدمهای حیاتی در جریان اجرای برنامه است. گرچه هماهنگی افقی و هماهنگی عمودی مهم‌اند، ظاهرا " هماهنگی افقی دشوارتر از هماهنگی عمودی است. شاید علتش این باشد که به‌نوعی، چارچوب سازمانی در هر کشوری، به معنای سلسله‌مراتب ریشه‌داری است که در هر یک از بخشهای آن معیارهایی برای تعیین اولویتها وجود دارد. در مقابل، در زمینه هماهنگی افقی یا میان بخشی، به ندرت معیارهایی یافت می‌شود که به بخشهای گوناگون قابل تعمیم باشد.

در این مورد اخیر ناگزیر باید به مقایسه اهمیت پروژه‌هایی پرداخت که هدفهای توسعه غیرقابل مقایسه‌ای را دنبال می‌کنند. مانند جاده سازی، مهارسیل، مدرسه سازی و توسعه کشاورزی. ارزشهای گوناگون را باید مقایسه و ارزیابی کرد. درست مثل مقایسه شیرینی شکر و شوری نمک. در عمل نسبت متعارف این بوده که در این گونه موارد، به ادارات گوناگون بودجه‌هایی تخصیص داد و آنها را در اتخاذ تصمیم در باب پروژه‌های تحت اختیارشان آزاد گذاشت. البته اگر این سوال پیش بیاید که آیا این تخصیص بودجه بین بخشها به‌طور صحیحی بیانگر اولویتهای موجود میان بخشهای گوناگون است یا نه، آن‌گاه به یک معضل حل نشدنی برمی‌خوریم. در چنین شرایطی ما نیازمند فرصت مناسبی هستیم که بتوان قیاس‌پذیری و رابطه درونی پروژه‌های گوناگون را بررسی کرد. به علاوه زبان واحدی لازم است که بتواند بخشها و رشته‌های گوناگون را دربرگیرد و باعث تسهیل امر تفهیم و تفاهم شود. من به شخصه، جدا معتقدم که نمی‌توان تصمیم گرفت مگر براساس بحث فراوان و تشخیص همه افراد درگیر یک پروژه. البته صادقانه باید بگویم که چندان امیدی به امکان ایجاد یک سلسله فورمولهای فن‌سالارانه‌ای که مورد قبول همه باشد نیستیم، حوامع ما نه آنقدر ساده و نه آنقدر عقلانی اند.

برای کسی که مسئول ایجاد چنین هماهنگی است، مهمترین وظیفه شناخت محدودیتها و امکاناتی همه بخشهای درگیر است. نقش استانداری که باید برای توسعه منطقه‌اش اتخاذ تصمیم کند، دقیقاً همین است. او باید در باب چگونگی استفاده هرچه بهتر از امکاناتی اداری و مالی حوزه تحت اختیارش برای تأمین رفاه هرچه بیشتر مردمی که در مقابلشان مسئول است اتخاذ تصمیم کند. برای انجام این وظیفه، او باید در مقام یک استاندار خوب، پیوسته از تنگ‌روی‌های ادارات مختلف بیرون بیرون‌های گذشته، مسائل کنونی، و اقدامهای آینده برای حل معضلات هر اداره سوال کند. او باید برای کسب اطلاع و عمل به بخشها متکی باشد. در خلال این کار، باید همچنین در اندیشه ایجاد هماهنگی میان همه فعالیتها باشد که در خدمت تحقق نوع توسعه‌ای است که خواستارش است. حیاتیترین نقش برنامه‌ریزی جامع همین کار است. یعنی، اینکه بتوان با زرفیینی، فعالیتهای بخشها را هماهنگ کرد و در عین حال، بیشترین استفاده از اطلاعاتی را که مسئولان بخشهای مختلف عرضه کنند، برد.

رتال جامع علوم انسانی

مکانیسم هماهنگی

در سالهای اخیر، هرچه فعالیت انسان، گونه‌گونتر و فشرده‌تر شده، ضرورت هماهنگی نیز بیشتر احساس گردیده است. در مقابل، روند پیگیری تشکیلات سازمانی جامعه، جدید وجود دارد که تخصص و تفکیک وظیفه‌ها را تقویت کرده، هماهنگی را دشوارتر می‌کند.

نخست آنکه، نظرگاههای ما از طریق رشته‌های مشخص علوم اجتماعی، مانند اقتصاد، جامعه‌شناسی، جغرافیا، مهندسی، و برنامه‌ریزی مادی تدوین شده‌اند و هر یک از این رشته‌ها، راه‌وروش خاص و نظرگاه ویژه‌ای را برای بررسی پدیده مورد بحث تدوین کرده‌اند. این رشته‌ها، نه تنها زبیربنای سازمان دانشگاهی است، بلکه اساس تواناییهای حرفه‌ای دست‌اندرکاران را تشکیل می‌دهند. گرچه از همه سو، ندای ضرورت برخورد میان رشته‌ها برخاسته اما هنوز نمونه عالی واحدی مبتنی بر معرفت شخص و کادر حرفه‌ای معین، ایجاد نگردیده است.

دوم، باید این واقعیت را متذکر شد که ادارات دولتی براساس کارکرد، به بخشهای مختلف تقسیم شده‌اند و در نتیجه ادارات مالی و کشاورزی و صنعت و ترابری و مدیریت محلی و رفاه اجتماعی و آموزش و نهادهای عمومی ایجاد شده‌اند. این تخصص، حتی به بخشهای جزئیتر کشیده شده. مثلاً "بخشهایی مسئول جاده سازی، مهارسیل، شهرسازی و مسکن در بخش نهادهای عمومی، پدید آمده‌است. این بخشهای جزئی را هرچه بیشتر از هم متمایز کرده‌اند تا به ابزار کار آموزش برای انجام فعالیتهای دولتی بدل شوند. هر یک از ادارات، تشکیلات و سلسله مراتب معینی بین دولتهای محلی و مرکزی ایجاد کرده و شبکه‌ای از ادارات در سراسر کشور پدید آمده‌است. به همین خاطر، این ادارات در بهترین موقعیت برای استفاده از اطلاعات و تدوین و اجرای برنامه در عرصه فعالیت و تخصصشان قرار دارند.

برای مقابله با مسئله تفکیک وظیفه‌ها در بخشها، در بسیاری از کشورها، بویژه در دوره بعد از جنگ، سازمانهایی برای ایجاد هماهنگی به وجود آمده‌است. یکی از اقدامهای متعارف، ایجاد سازمان برنامه‌ریزی مرکزی بوده‌است. این روزها، سازمانهای برنامه‌ریزی برای سطوح منطقه‌ای و محلی نیز ایجاد می‌شوند. در برخی از موارد، نهادهای مسئول عملی (کارکردی) پدید آمده‌اند. این ادارات و سازمانهای گوناگون را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

الف) سازمانهای برنامه‌ریزی مسئول تدوین رهنمودها و چارچوبهای عمومی و کلی برای توسعه ملی و منطقه‌ای و در صورت احباب، اعمال قدرت هماهنگ کننده در زمینه تخصیص بودجه، همچنین کارگزاریهای جداگانه، مسئول هماهنگی زیست محیطی و فضای در سطح مرکزی.

ب) ادارهای مسئول پیاده کردن طیف وسیعی از پروژه‌های مربوط به امور عمومی که اغلب مسئول برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز هست. البته در این مورد کار بیشتر به برنامه‌ریزی مادی تمایل دارد.

ج) ادارات مسئول مدیریت محلی. اخیراً "اهمیت آنها در سطح محلی در زمینه ایجاد عدم تمرکز در وظایف برنامه‌ریزی و اجرای برنامه و بسیج مردم بیشتر شده‌است.

د) ادارات ویژه. (یعنی ادارات "کارکردی")، برای پیاده کردن پروژه‌های توسعه، جامع از طریق فراگذشتن از عرصه مسئولیتهای ادارات و واحدهای سیاستی اداری. اداره فدرال توسعه، زمین^۱ در مالزی و اداره توسعه ملی در هند^۲، نمونه‌هایی از این نوع ادارات هستند.

اغلب این ادارات، هم‌انسون در جریان تحول‌اند و چنین به نظر می‌رسد که همه ادارات موجود برای تثبیت و منزلت بیشتر با یکدیگر در رقابت‌اند. به نظر می‌رسد که رقابت بین ادارات برای کسب رهبری ادامه دارد. در تحلیل نهایی، ساخت حکومت کشور، همسو با واقعیتهای سیاستی و اجتماعی آن تعیین می‌گردد. برای آنکه بتوان بهترین تشکیلات اداری مناسب یک کشور را تعیین کرد، باید این واقعیتهای را به دقت ارزیابی نمود.

1. The Federal Land Development Authority of Malaysia.

2. The Delhi Development Authority in India, (D.D.A)

با در نظر گرفتن این ملاحظه ویژه است که می‌خواستم متذکر این نکته شوم که هر روز نسبت به ضرورت تقویت برنامه‌ریزی و هماهنگی کارکردها در سطح محلی، آگاهی بیشتری به دست می‌آید. به نظر می‌رسد که این آگاهی نتیجه دریافتن این واقعیت است که مؤثر بودن برنامه‌ریزی و هماهنگی در گرو آن است که هر دوی اینها در تماس نزدیکتر با مردم، یعنی همان کسانی که مورد نظر برنامه‌ریزی و توسعه هستند، صورت گیرد. در چنین حالتی، برنامه‌ریزی و فعالیتهای توسعه، با حکومتهای محلی، پیوند بیشتری پیدا می‌کند. برای نیل به این هدف، مقوله "بند ج" از اهمیت بیشتری برخوردار است. البته کارایی این ادارات بسته به نحوه استفاده از آنها دارد. دوباره باید متذکر شد که معمولاً ادارات مسئول برنامه‌ریزی و هماهنگی از ادارات مسئول اجرا جدا هستند. با در نظر گرفتن این واقعیت، واضح است که نظام ایجاد شده کاری از پیش نخواهد برد، مگر زمانی که اداره مورد بحث، با ادارات دیگری که قدرت قانونی و تخصص فنی لازم برای جمع‌آوری اطلاعات و اجرای پروژه را دارند، پیوند داشته باشد و در عین حال با مردم، یعنی موضوع و واضع اصلی توسعه پیوند مناسب برقرار کند. توجیه عقلانی عینیتر کردن برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مؤثر کردن آن، همین است. با تحلیل این مسئله که چگونه می‌توان این مسئولیت و کار اساسی ادارات گوناگون دولت را در سطوح مختلف، مشترکاً انجام داد، نحوه برخورد به هدف مورد نظر را به دست خواهیم داد. در بخش بعد، ما به انجام این امر همت خواهیم گمارد.

پیش از آنکه بحث این بخش را به پایان بریم، مناسب است که عرصه مباحثه فوق را پهناورتر کرده و از مکانیزم درونی ماشین دولت، آن را به کل فرایند برنامه‌ریزی و توسعه تعمیم دهیم. در یک نظام مردمسالار، تصمیمات دولتی همواره تحت نظارت مجلس است که شامل نمایندگان متعلق به احزاب سیاسی گوناگون است. این نمایندگان، تابع منافع رای‌دهندگان هستند، ولی در عین حال منافع مؤسسه‌های تجاری نیز می‌تواند تأثیر مهمی در نمایندگان به جای بگذارد.

زیرا همین مؤسسه‌ها هستند که کمک مالی فراوانی در اختیار احزاب قرار می‌دهند. به موازات این نفوذ، گروههای شهروندان مختلف و اتحادیه‌ها هستند که می‌توانند در تصمیمهای برنامه‌ریزی تأثیر به جای بگذارند. در چند مورد، نظامهای مردمسالار مبتنی بر نمایندگی، ناتوانی خود را در جلب رضایت همه مردم نشان داده‌اند. برخی از مردم، در جستجوی مشارکت مستقیم در فرایند تصمیم‌گیری هستند. این گروههای ذی‌نفوذ، همه به نوعی، تصمیمهای مربوط به برنامه‌ریزی و توسعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در واقع برنامه‌ریزی و توسعه یک فرایند سیاسی است. تاکنون توجه ما، بیشتر معطوف مکانیسمهای درون حکومت بود. برای به دست آوردن چشم‌انداز گسترده‌تری از فرایند تصمیم‌گیری و بالمآل مدیریت برنامه‌ریزی و توسعه در چارچوب جامعه، لازم است که به شناخت جامعی از رابطه متقابل میان سازمانهای دولتی و غیردولتی دست یافت.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح مختلف حکومت

برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به شیوه‌های گوناگون تفسیر کرده‌اند. برخی، آن را روشی برای استفاده حداکثر از منافع و زمینهای ملی دانسته‌اند، در عین حال، به معنی برنامه‌ریزی جهت توسعه همه‌جانبه منطقه‌ای خاص، مانند شهر یا منطقه مشرف به منابع تلقی کرده‌اند. از نقطه نظر رشته‌ای، چند برخورد

با برنامه‌ریزی منطقه‌ای وجود دارد: برخورد اقتصادی، فیزیکی و محیطی، جامعه‌شناختی، اداری و غیر آن. در اینجا مايلم برنامه‌ریزی منطقه‌ای را از زوایه کاربرد آن در امر حکومت بررسی کنیم.

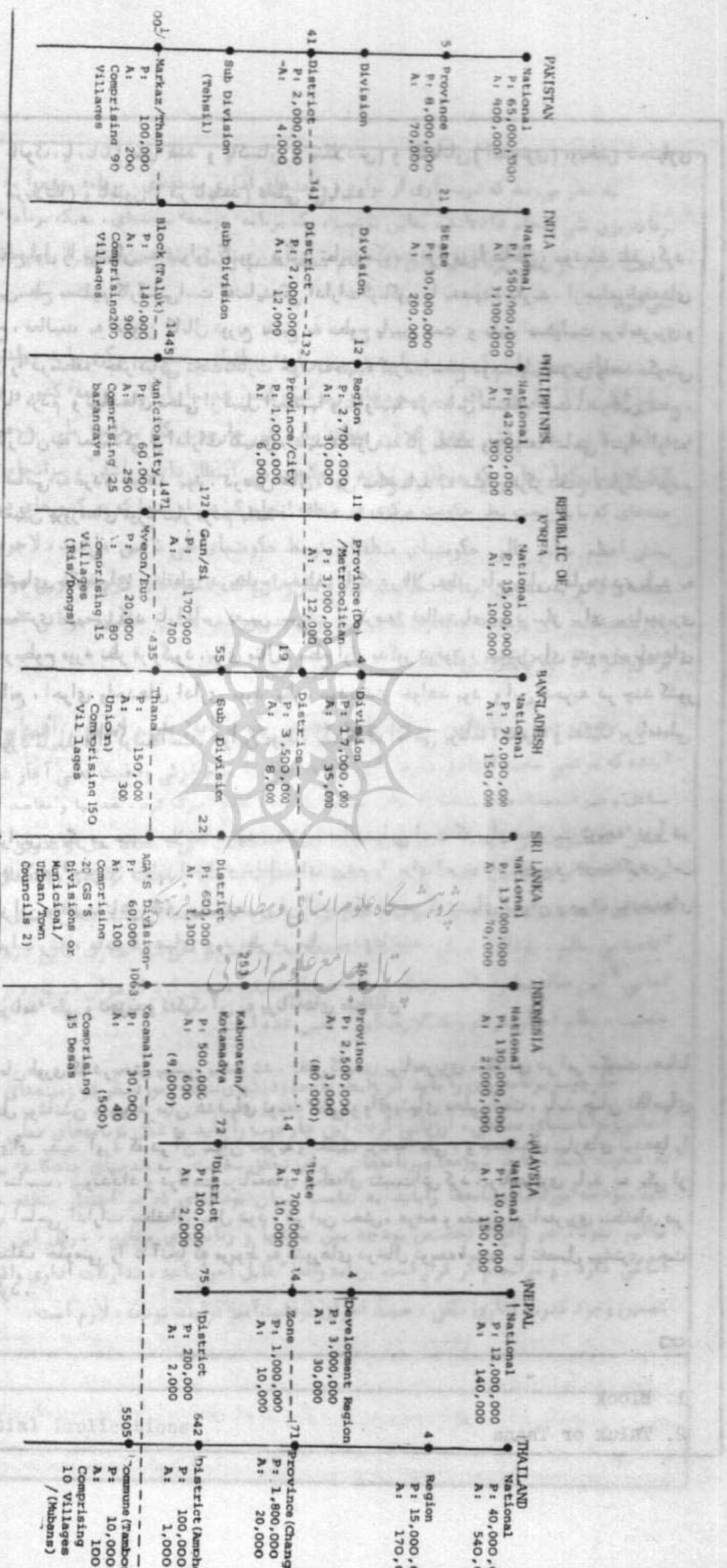
دولتهای متعددی به برنامه‌ریزی ملی اقدام کرده‌اند. این برنامه‌ریزی، رهنمودهایی برای توسعه هماهنگ کل کشور، همسو با ارزشها و آمال ملی فراهم می‌کند. نقطه آغاز برنامه بیان سیاستهای اساسی از قبیل رشد سریع اقتصادی، توسعه هماهنگ و عدالت توزیع در کشور است. برنامه ملی، چارچوب عام هدفها، آمال، مقاصد و استراتژی تحقق اینها را تعیین می‌کند. سرمایه‌گذاریهای ضروری تخمین زده می‌شود و به بخشهای مختلف تفکیک می‌گردد. مناطق عمده تحدید می‌گردند و وظایفشان مشخص می‌شود و برنامه‌ها و پروژه‌هایی که از اهمیت ملی برخوردارند، معین می‌گردند.

البته، ما از پیش کاملاً "آگاهیم که برخورد معمول برنامه‌ریزی که در سطوح فوق برشمرده شد، الزاماً ضامن خود توسعه نیست، چرا که، استدلال عقلانی این نوع برخورد یک چیز است و ذهنیات توده مردم، چیزی کاملاً متفاوت، تضمینی وجود ندارد که واقعیات روزمره زندگی مردم، از سوی برنامه‌ریزان مرکز، درک شود. بدون پاسخ دادن کامل به این نیازها و آرزوهای مردم، یک برنامه نمی‌تواند مؤثر واقع شود. این مردمند که در واقع امور توسعه را جامعه تحقق می‌پوشانند. پس باید مکانیزم پویایی یافت که از مجرای آن بتوان پیام برنامه‌ریزی ملی را به گوش مردم رساند و بازخورد لازم را از مردم به حکومت مرکزی دریافت کرد و این، وظیفه‌ای است که کارکرد برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عهده دارد. سویژه‌آنهايي که در سطوح مهم و کلیدی فعالیت می‌کنند. برنامه‌ریزی منطقه‌ای، از این زاویه، نقش بویژه مهمی در چارچوب توسعه و برنامه‌ریزی کل کشور به عهده دارد، زیرا حلقه وصل‌کننده‌ای است میان برنامه‌ریزی در سطح ملی و واقعیت در سطح توده‌ها.

اهمیت این نقش، مورد قبول همگان است و در واقع گرایش مشهودی در جهت تقویت تواناییهای برنامه‌ریزی در این زمینه وجود دارد. وظیفه حکومتهای محلی نیز دستخوش تغییر شده است. آنها دیگر نمی‌توانند صرفاً ابزار برای حفظ نظم و قانون و گردآوری مالیات باشند، و به کانون مرکزی ارائه خدمات اساسی به مردم بدل شده‌اند. به همین سیاق، وظیفه‌های برنامه‌ریزی و هماهنگی نیز قاعدتاً در سطوح گوناگون حکومت، همسو با قدرت و مسئولیت جبراً "تمیز یافته" سطوح مختلف، گسترش خواهد یافت.

گرچه ساخت حکومت منطقه‌ای در کشورهای مختلف متفاوت است، ولی قدم نخست برای اصول مشترک را می‌توان از طریق جدول صفحه ۱۵ برداشت.

ظاهراً "دوسطح اساسی هستند که نقش مهمی در برنامه‌ریزی و توسعه دارند. در مورد نظامهای غیرفدرال، سطح اول یا در استان تجلی می‌یابد (مثل اندونزی و فیلیپین و تایلند) یا در منطقه District مانند (سريلانكا و هنگلادش). در مورد نظامهای فدرال، سطح حکومت زیر دولت مرکزی، از قبیل منطقه (مثل پاکستان و هندوستان)، در همین مقوله جای می‌گیرند، به استثنای مالزی که سطح اول، همان سطح خود دولت است. این تفاوت معلول اندازه متفاوت کشورهاست. سطح دوم در



تقسیمات کشوری در کشورهای مختلف با هم متفاوت است؛ و هر کشور برای سطوح مختلف این تقسیمات (از سطح کشور تا سطح روستا) واحدهای خاص خود را به کار می برد. از آنجا که این تقسیمات در جدول بالا، برجه انگلیسی و از واحدهای تقسیمات کشوری در هر یک از کشورهای مربوط است.

P: Population
A: Area (km²)

و نگاه و از برای معین برای سطح مختلف به کار رفته است، جدول بالا به فارسی ترجمه نشده، و به شکل اصل خود، آورده می شود.

بلوک^۱، تالوک، یا، تانا (مثل هند و پاکستان و بنگلادش) و لکاماتان (اندونزی)، و بخش دستیاری دولت (سریلانکا) و تامبون (در تایلند) تجلی می‌یابند.

سطح اول را می‌توان به عنوان کانون مرکزی تماس حکومت مرکزی با مناطق، سودمند تلقی کرد. کارکرد این سطح مستلزم کارکنانی است که نمایندگی ادارات گوناگون را به عهده دارند. از جمله وظیفه‌های این سطح، فعالیت به عنوان کانال توزیع منابع به سطوح پایین است و باید مسئولیت برنامه‌ریزی و هماهنگی را در منطقه جغرافیایی تحت نظارت خود به عهده گیرد. سطح دوم، پایینترین واحد حکومتی است، و با مردم و نهادهای محلی از قبیل انجمنها و تعاونیها در تماس مستقیم است. در این سطح، حداقل کارکنان به نمایندگی از ادارات کلیدی، باید مشغول به کار باشند و وظیفه اساسی آنها، ارائه خدمات اساسی به مردم خواهد بود. در عین حال، این سطح باید به عنوان مرکز تجمع مشارکت مردم و کانون تعیین پروژه‌های مورد نیاز مردم باشد.

نقشهای حکومتهای منطقه‌ای در سطوح مختلف را که در بالا به‌طور عام بدان اشاره شد، باید به تفصیل بیشتری بررسی کرد تا اساس تعیین سرشت و عرصه فعالیت‌های مورد نیاز برای برنامه‌ریزی و توسعه در سطوح مورد نظر قرارگیرد. برای مثال، سطح اول مذکور در فوق، بیشتر برای تدوین برنامه‌های توسعه جامع، اجرای واحدهای اداری مورد نظر، سودمندتر خواهد بود و این تجربه در چند کشور مختلف مورد تأیید قرار گرفته است. در این مورد، یک هدف اساسی برنامه، تجزیه و تفکیک برنامه ملی است.

گرایش دیگر در جهت علاقه هر چه بیشتر به فعالیت‌هایی است که برای مدیریت توسعه، پویا در سطح دوم لازم است تا بتوان ابتکار و تواناییهای مردم را برای امر توسعه بسیج و تقویت کرد. این علاقه، از این واقعیت ناشی که هر روز بیشتر روشن گردید که به‌رغم کوششهای فراوان و صرف بودجه‌های کلان، ثمرات رشد، عاید گروه‌های مورد نظر در میان توده‌ها نشد.

برنامه ملی و تجزیه و تفکیک آن به برنامه‌های منطقه‌ای

همان طوری که در بخش پیشین بحث شد، نقش کلیدی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در امر حکومت، همانا جامه عمل پوشاندن به پیوند میان هدفهای توسعه ملی و واقعیت‌های محلی است. باید چنان نظامهای برنامه‌ریزی‌ای پدید آورد که در آن بتوان تجزیه و تفکیک برنامه ملی، و جمع‌بندی نیازهای توده‌ها را به شکلی مناسب، پیوند داد و در قامت برنامه‌های منطقه‌ای تثبیت‌اش کرد. برنامه‌ریزی باید به یکی از وظیفه‌های اساسی ادارات منطقه‌ای بدل شود. در این بخش، عرصه و مضمون برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطوح مختلف حکومتی را تا آنجا که مربوط به کشورهای در حال توسعه است، با تفصیل بیشتری بحث خواهیم کرد.



1. Block

2. Taluk or Thana

به نظر می‌رسد که در بسیاری از موارد، واحدهای اداری منطقه‌ای، برنامه‌ریزی را به همان سیاق برنامه‌ریزی ملی انجام داده‌اند. به این ترتیب، یک برنامه توسعه منطقه‌ای، به یک برنامه کوچک ملی شباهت دارد. (یعنی برنامه‌ای برای یک نظام بسته است) و ابعاد میان منطقه‌ای را به طور کامل در نظر نمی‌گیرد.

برای حیران این کمبود، در امر تدوین برنامه منطقه‌ای، حکومت مرکزی باید دولتهای منطقه‌ای سطح اول را از طریق ارائه و رهنمودهای زیر کمک کند: هدفهای اساسی توسعه کشور و چارچوب کلی برنامه، با در نظر گرفتن نقشی که آن منطقه باید در چارچوب کل برنامه ملی به عهده گیرد؛ کمکها و سرمایه‌گذاریهایی که منطقه می‌تواند از حکومت ملی انتظار داشته باشد؛ و سرانجام از پروژه‌های عمده‌ای که باید تحت نظر حکومت مرکزی در منطقه انجام گیرد. از آنجا که در کشورهای در حال توسعه، بخش اعظم منابع مالی حکومتهای منطقه‌ای توسط حکومتهای ملی تأمین می‌شود، لاجرم حکومتهای منطقه‌ای قادر به تدوین برنامه نخواهند بود، مگر زمانی که رهنمودهای لازم از طریق دولتهای مرکزی را دریافت کنند. آن برنامه منطقه‌ای که بر این روال تدوین شده باشد، حاصل جریانی است که به آن، برخورد از بالا به پایین می‌گویند.

مضمون چنین برنامه‌ای، درست مانند مضمون یک برنامه ملی، اساساً راهنمایی است برای آینده که سرشتی سخت ارشادی ندارد. این برنامه باید با شرح جزئی وضعیت فعلی آغاز شود تا بتوان مسائل و نیاز استعدادهای منطقه را برای توسعه بالنده، کاملاً درک کرد. هدفها و مقاصد توسعه را باید همان سنگریزگی کلی توسعه آتی معین کرد. تخمین جمعیت آتی، بنیاد حل و تدوین جزئیات فنی برنامه است. برای تأمین مایحتاج این جمعیت، سطوح مناسب فعالیت تولیدی، اشتغال، و درآمد منطقه‌ای باید پیش بینی گردد. در همین حال برای تأمین نیازمندیهای اولیه انسان، برای غذا، آب - آشامیدنی سالم، یوناک، مسکن و سرانجام خدمات بهداشتی و آموزشی تدارک کافی دید. پیامدهای فضای این فعالیتها را باید در شکل برنامه‌های عملی مشخص کرد که در آن استفاده از زمین، توزیع جمعیت، نظام اسکان مردم و شبکه روستایی، معین شده است.

چارچوب برنامه‌ریزی را باید در رابطه با محدودیتهای منطقه مورد نظر در زمینه‌های مالی، نیروی انسانی و تواناییهای محیطی، ارزیابی کرد. این چارچوب را باید به شکل برنامه‌های عملی مشخص کرد. به عبارت دیگر، باید پروژه‌ها و برنامه‌هایی برای تحقق بخشیدن به هدفهای چندگانه برنامه تدارک دید، بودجه مورد نیاز برنامه‌ها را باید به تناسب میزان بودجه‌ای که در اختیار منطقه خواهد بود، تنظیم نمود. در واقع، تخصیص بودجه بین بخشها و زمانبندی مخارج، در کل این قضیه، نقشی اساسی دارد. و سرانجام اگر قرار است برنامه واقعا قابل اجرا باشد، تدارکات اداری واقع بینانه برای تضمین وجود قدرت اداری مکفی، جهت اجرای موفقیت آمیز فرایند توسعه، لازم است.

همان طور که از مباحث بالا برمی آید، کلید کل برنامه فوق، پیوستگی خردمندانانه¹ است. از طریق فرایند پیوسته، هماهنگی عمودی و افقی در فرایند برنامه ریزی، باید یک چارچوب کلی ایجاد کرد که براساس آن بتوان پیوستگی لازم میان اجزاء برنامه را تأمین نمود. برنامه، منطقه‌ای که بدین گونه تدوین شده باشد، می‌تواند مرجعی اساسی برای انواع گوناگون هماهنگی لازم در فرایند اجرا، به شمار آید.

مسئله بعدی آن است که چگونه برنامه سطح اول حکومت را با برنامه‌های سطوح پایینتر پیوند داد. آیا این برنامه‌ها باید دوباره شکل شکسته شده و کوچک شده، برنامه ملی باشند؟ درست همان طور که در یک عروسک مجوف روسی می‌بینیم* به گمان من، چنین برخوردی، کمکی به قابل اجرا شدن برنامه‌ها نخواهد کرد.

در تحلیل نهایی، برنامه‌ها از طریق پروژه‌ها و برنامه‌های مشخص تحقق می‌یابند. مردم به برنامه ریزی علاقه‌ای ندارند مگر زمانی که فواید محسوسی عایدشان کند. کارگزاران سطوح پایین حکومت و خود مردم به خوبی از نیازهای منطقه، خودشان خبر دارند. تحقیقات انجام شده و از جمله آمار تجربی محدودی که اخیراً توسط UNCRD گردآوری شده، همگی مؤید این واقعیتند که خود مردم بهتر از هرکس می‌دانند که چه کاری باید انجام شود و انجام چه کارهایی میسر است. البته در مناطق مختلف، انواع گوناگونی از مردم وجود دارند. در اغلب موارد، دهقانان خرده‌پا و بی‌زمین اکثریت را تشکیل می‌دهند ولی چندان قدرتی در بیان نیازهای خود ندارند. عظیمترین منبع پنهانی موجود در روستاها، همین نیروی انسانی بالقوه کشاورزان است. به‌ناچار، یکی از وظایف مهم برنامه ریزی سطوح پایینتر، یافتن راههایی برای استفاده از این منبع است.

پس آنچه بدان نیازمندیم، چند پروژه محدود و نسبتاً ساده است که هم برای مردم قابل درک است و هم مورد تقاضای آنها بوده است. هرچه فعالیت مردم شتاب بیشتری می‌گیرد، عرضه این پروژه‌ها را می‌توان به تدریج گستراند. مجموعه این گونه فعالیتهاست که یکی از اساسیترین اجزاء کوشش ملی برای توسعه را تشکیل می‌دهند. در واقع همین مجموعه پروژه‌های منطقه‌ای است که اساس برنامه ریزی در سطح خرد را در برمی‌گیرد و به این نظر مهم می‌انجامد که پضمون فعالیت برنامه ریزی‌ای که در سطوح مختلف حکومت باید به عهده گرفته شود، متفاوت است. و این تفاوت نه تنها در عرصه برنامه، که در سرشت آن نیز نهفته است ما همین صحت را در بخش بعدی به تفصیل بیشتر بیان خواهیم کرد.

برنامه ریزی در سطح خرد

حال بگذارید روی دیگر قضیه، یعنی برنامه ریزی در سطح خرد را مد نظر قرار دهیم. همان طوری که بیشتر گفته شد، توسعه را نمی‌توان صرفاً از طریق کوششهای هدایت نشده از سطوح بالا به سطوح پایین

1. rational consistency.

* عروسکهایی که بسته به اندازه، داخل یکدیگر قرار می‌گیرند و دست‌آخر، تشکیل یک عروسک می‌دهند که درون خود عروسکه‌های متعددی را دارد - ویراستار.

حکومت، متحقق کرد. تنها زمانی می‌توان به توسعه دست یافت که خود توده‌ها به امر توسعه دلبنده باشند. به کمان من، عنای واقعی "توسعه" همه جانبه، روستایی "که شکل منحصر به فرد برنامه‌ریزی توسعه در سطح خرد است و اخیراً "مورد عنایت فراوان قرار گرفته، دقیقاً" همین است. یعنی برنامه‌های است برای به حرکت درآوردن کشاورزان فقیر در جهت کوشش خودکفا برای عمران منطقه‌شان. کلید این برخورد، بیش از پیش، رفتاری است و از نگاه عقل‌گرایی که در برخورد برنامه‌ریزی مبتنی بر پیوستگی وجود دارد و در بخش پیش بحث شد، کاملاً متمایز است. در این مورد، نقش دولت، کمک رساندن به مردم در تقویت ابتکار و توانایی‌هاشان برای رشد خودکفاست.

همان‌طور که پیشتر نیز گفتیم، نقش برنامه‌ریزی توسعه در چارچوب بحث شده در فوق، کاملاً "از نقش آن در سطوح بالاتر متفاوت است. حتی می‌توان گفت که این نقش در محدوده "برنامه‌ریزی منطقه‌ای، آنچنان که تئوری فن‌سالارانه، برنامه‌ریزی از آن مستفاد می‌کند، قرار نمی‌گیرد. در هر صورت برنامه منطقه‌ای را باید چنان تدوین کرد که هرچه بیشتر قابل اجرا باشد و اجرای این برنامه تا حد زیادی بسته به ابعاد رفتاری یاد شده است. به‌ناچار، برنامه‌ریزان باید بدانند که در رابطه با این ابعاد رفتاری چگونه "برنامه‌ریزی" کنند. تا بتوان تئوری برنامه‌ریزی توسعه را تقویت کرد و آن را به عنوان ابزاری احتیاجی برای توسعه کارآمدتر نمود.

در منطقه ESCAP، چند برخورد بالنده به توسعه وجود دارد که ظاهراً "مؤید این نظرند. نهضت توسعه ملی در هندوستان، جنبش توسعه روستایی در کومبلائی سنگلاش، و نهضت "ساروادویاشزا مادونا" در سریلانکا، از این حیطه‌اند. مواردی نیز وجود دارد که در آن، دولت بودجه‌ای را یکجا در اختیار واحدهای محلی می‌گذارد تا به ابتکار خود پروژه‌های مورد نیاز را تعیین و اجرا کند. نهضت ساول آن دونگ (جنبش روستاهای جدید) در جمهوری کره، طرح بودجه تاملون در تایلند (که بعدها، حتی از ۱۹۷۹ به بعد، به صندوق توسعه منطقه‌ای تبدیل نام یافت)، و برنامه‌های INPRES در اندونزی از آن حیطه‌اند. همه این کوششها، ایجاد فرآیند توسعه خودکفا را هدف دارند. تجارب به دست آمده، به نسبت تحولات ویژه هر موقعیت، متفاوت‌اند، و هنوز فرصت جهندی و تعمیم این تجربیات نیست. ولی یک درس مهمی که می‌توان گرفت، همانا نیاز به رهبری مناسب در میان خود مردم است. البته اراده و علاقه حکومت، بی‌تردید، اجزای ضروری هستند، ولی تا زمانی که فعالیتها برخاسته از ابتکار خود مردم نباشد، کوششهای دولتی، بویژه زمانی که پای کمک مالی در میان است، می‌تواند به جای تقویت فرآیند توسعه، آن را یکسر ضایع کند. بودجه‌هایی که برای هدفهای غیر ضرور تخصیص می‌یابند، تأثیر فاجعه‌میزی بر اعتبار متقابل میان حکومت و مردم به‌جای می‌گذارند.

دولتها با مسائل دشواری، بویژه در زمینه فعالیت‌هایی که باید در سطوح پایینتر سلسله مراتب خود انجام دهند، مواجه‌اند. یک مسئله مزمن، ظاهراً همان ناآگاهی کارکنان دولتی در سطوح پایینتر، از سرشت بسیج‌کننده و وظایفشان است. به علاوه، آنها از قدرت کافی برای شرکت مؤثر در این امر بسیج، برخوردار نیستند. در واقع، کارکنان دولتی در رابطه با نوع وظایفی که اینجا مورد نظر است، باید به طیف وسیعی از فعالیت‌های گوناگون در کل منطقه دست بزنند. به همین ترتیب، حمایت دولت نیز باید

به شکل کلیت بهم پیوسته‌ای عرضه شود که مرزهای بخشهای گوناگون را در می‌نوردد. ولی در مقابل، وضعیت متعارف، چنین است که دستگاههای اداری مورد نیاز، گرچه روی کاغذ وجود دارند، ولی مورد استفاده مناسب در جهت هماهنگی میان بخشی در سطوح مختلف قرار نگرفتند. تفکیک مشاغل بخشی، حتی به پایینترین سطوح حکومتی نیز رخنه کرده و همولا "قدرت قانونی رئیس آن واحد، به واسطه" کارکرد طولانی بخشهای مختلفی که به طور افقی تجزیه و تفکیک شده‌اند، از بین می‌رود. چندان عجیب نیست که ببینیم، بازرسان اداره‌های مختلف، مستقیماً به رئیسشان در سطح ملی پاسخگو هستند و به ناچار رؤسای منطقه‌ای، از هرگونه دخالت در مسائل عاجزند. برای مثال، طرح زمانبندی شده، دقیقی برای توزیع آب کشاورزی، بذر، کود و اعتبار، برای تولید موفقیت آمیز نوعی از برنج بر محصول لازم است. ولی اگر تأمین هر یک از این اجزاء به طور مستقل در اختیار واحدها گوناگونی چون: وزارت کشاورزی و وزارت دارایی باشد، آن‌گاه اجرای طرح زمانبندی شده، دقیق‌کاری بس دشوار خواهد بود، و متأسفانه در اغلب موارد این (تفکیک مسئولیت) یک واقعیت است.

این وضعیت را باید تغییر داد. در واقع همان‌طور که پیشتر نیز گفتیم، در دوران بعد از جنگ، گرایش امیدوارکننده‌ای در جهت تغییر نقش دولت در این سطوح، دیده می‌شود. دولت دیگر تنها عامل حفظ نظم و قانون نیست، بلکه ارائه خدمات اساسی به مردم و تعیین نیازها و امیال واقعی مردم و تبدیل آن به برنامه‌ها و پروژه‌های عملی، از جمله وظایف دولت به شمار می‌آید. گرچه مدت‌ها طول خواهد کشید تا دستگاه اداری دولت‌ها بتوانند به بازار کارسازی برای تغییر بدل شوند، ولی نقش دولت در برنامه‌ریزی و اجرای آن، هر روز مورد اقبال بیشتری قرار می‌گیرد.

پایینترین سطح دولت، از نیل بلوک - تالوک در هندوستان و پاکستان، تا نا در بنگلادش و لکاماتان در اندونزی، که همه قبلاً ذکر شد، آن حوزه اداری را تحت حفاظت دارد که به راحتی می‌تواند توسط اداراتی که در یک شهر مرکزی (مثل یک شهر بازاری) که خدمات شهری ارائه می‌کند و بدون ضرورت اقامت شبانه قابل دسترسی است، تحت نظارت قرار گیرد. اندازه جغرافیایی این منطقه، آن قدر وسیع است که بتواند پروژه‌های را که نتایج ملموسی در بهبود زندگی مردم به جای گذارد، اجرا کند. برای نکته باید تأکید کنم که این سطح، که آن را می‌توان واحد توسعه منطقه‌ای خواند، می‌تواند به مثابه هسته اساسی توسعه، در کل نظام مدیریت توسعه، چند سطحی کشورهای عمده "کشاورزی منطقه ESCAP تلقی شود.

هنوز زود است که در باب مضمون عملی برنامه‌ریزی در این سطح، جهنبندی کرد، ولی مورد خاص سامول آندونگ در جمهوری کره، بویژه در مراحل نخستین آن، متضمن اشارات بسیار سودمندی در این زمینه است. بگذارید به تفصیل سخن بگویم.

این جنبش، از ۱۹۷۱، به مثابه برنامه‌ای برای دوباره زنده کردن واحدهای روستایی در جمهوری کره، مورد حمایت قرار گرفته است. در دهه شصت، رشد سریع اقتصادی، افزایش فراوان درآمد را در بخشهای شهری به همراه داشت. طبعاً، این رشد باعث ناموزونی درآمد بین شهر و روستا شد. اقدامات عاجلی برای اصلاح وضع لازم بود. طرح سامول آندونگ، به عنوان گامی در مقابله با این مسئله، آغاز شد.