

کوشش ارزنده‌ای چه برای تمرکززدایی از قدرت سیاسی و چه برای تجدید بنای دستگاه دیوانسالاری به صورتی که درعین کاسته نشدن از مسئولیت‌هایش با شایستگی بیشتری به کار پردازد، به عمل نیامده است. ترکیب پیچیده قدرت سیاسی و دیوانی، از بسیاری جهات موجب کارکرد نامؤثر یا عدم کارکرد در زمینه توسعه و دیگر حوزه‌های کلیدی حکومت متعارف در هر کشور شده است.

این گرایش، آشکارا مخرب است. مردم عادی دسترسی بسیار محدودی به حکومت دارند یا هیچ دسترسی ندارند؛ حتی برای حیاتی‌ترین تماس‌ها همواره مجبورند از میانجی‌ها - دلال‌ها یا واسطه‌های سیاسی یاری بطلبند. این وساطت در ازاء دریافت بهایی برقرار می‌شود. برای انجام کارها مردم مجبورند به کارگزاران دولتی در سطوح مختلف رشوه پردازند. ظاهراً فساد با طرز کار این نظام بالنده عجین شده است. این امر عموماً سبب بی‌اعتمادی به دستگاه دولتی می‌شود. از طرف دیگر، یک نظام سیاسی و اداری منزوی نمی‌تواند خوب ایفای وظیفه کند زیرا از اقشار و لایه‌های پائینی جامعه بازخورد کافی دریافت نمی‌کند. چنین نظامی حتی هنگامی که علائم و نشانه‌های خطر و پریشانی رسا و روشن است، می‌خواهد آنها را از مسیر اصلی منصرف سازد یا اهمیت آنها را کم جلوه دهد و تنها زمانی که آتش نارضایتی به شعله‌های خشم تبدیل می‌شود تلاش دیرهنگامی برای مهار کردن آن صورت می‌دهد. فقدان مشارکت در روند تصمیم‌گیری سبب ایجاد بی‌علاقگی در مردم عادی می‌شود حال آنکه عمل‌گرایی نهانی آنها بوسیله نیروهای ضد حکومت برای منافع خاصی که دارند مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

### نیاز به نهادسازی

این وضع را می‌توان به شکلی خلاق با ایجاد نهادهایی با هدف تمرکززدایی از قدرت سیاسی، کاهش نقش و مسئولیت‌های دستگاه دیوانسالاری به حدود قابل اداره، و کمک طلبیدن از مشارکت مردم دست‌کم در تصمیم‌گیری در حوزه‌هایی که بطور اساسی مربوط به مسائل محلی و منطقه‌ای باشد اصلاح کرد. برخی کشورها تلاش‌هایی در جهت تمرکززدایی برای توسعه به عمل آورده‌اند؛ اما بیشتر این کارها از روی بی‌میلی صورت گرفته و در چنبره قیود و شرایط بسیار زیادی گرفتار آمده‌اند. کسانی که در مواضع قدرت سیاسی نشستند، به چارچوب نهادی جدید با بی‌اعتمادی نگاه می‌کنند زیرا چه بسا برای آنان تهدیدی به همراه داشته باشد. دستگاه دیوانسالاری، دستکم در خفا، با تجربیات جدید دشمن است. دیوانسالاری که به گونه‌ای دردناک یاد گرفته است با اربابان سیاسی جدید - در سطوح ملی و ایالتی نوعی معادله کاری بین این دو به وجود آمده است - کار کند، اکنون نسبت به برنامه‌هایی که دو یا سه سطح تصمیم‌گیری جدید را اضافه می‌کند و احتمالاً وضع را پیچیده ترمی سازد و یادگیری فنون کار کردن با مردم و نهادهای آنها را برای دستگاه دیوانسالاری ضروری می‌سازد، بدگمان است. تاکنون دیوانسالاری بر مردم حکومت کرده بود و با

## نهاد سازی

■ نوشته: S.C. Dube

□□ ترجمه دکتر سیداحمد موثقی

از دانشکده حقوق و علوم سیاسی - دانشگاه تهران

یکی از مشخصه‌های جالب توجه حکومت‌های عصر جدید تمرکز مفرط اختیارات و کارکردها در دست آنهاست. قلمرو فعالیت دولت به میزان قابل ملاحظه‌ای گسترش یافته است و با گذشت هر دهه مسئولیت‌های جدیدی به آن اضافه می‌گردد. حکومت‌ها تمایل بارزی دارند که داوطلبانه عهده‌دار مسئولیت‌های هرچه بیشتری گردند و وظایف بیشتر و بیشتری را که بیشتر توسط دیگر نهادها و عواملان اجرایی شد به خود منتسب سازند. در نتیجه، وزارتخانه‌ها و ادارات بسیاری به وجود آمده است. یک دیوانسالاری که از قبل هم بیش از حد بزرگ شده بود بیشتر در حال متورم شدن است. به موازات این، گرایشی به سمت رواج بیش از اندازه اخلاق دیوانسالارانه وجود دارد. کارکنان در بخش خدمات عمومی با الگو گرفتن از تجربیات استعماری، خلقیات خاص خودشان را دارند. وجه مشخصه عملکرد آنان، رعایت مفرط تشریفات اداری و شکل‌گرایی دیوانسالارانه است؛ پافشاری زیادی بر پیروی از قوانین و مقررات منسوخ شده وجود دارد به طوری که دستگاه دیوانسالاری در مواردی که سابقه‌ای وجود ندارد عاجز می‌ماند. تلاش برای ایجاد تغییرات در فرهنگ اجرایی دیوانسالاری دوران پس از استعمار نتایج مطلوبی به بار نیاورده است؛ تغییرات اندک و غالباً سطحی بوده است. دیوانسالاری همچنان دور از دسترس و انعطاف‌ناپذیر باقی مانده و از دادن پاسخ‌های مثبت و نوآورانه به چشمداشت‌های اجتماعی تازه، انگیزش‌ها و مسائل جدید مردم ناتوان بوده است. غالباً فشارهای وارد آمده از ناحیه قوه مجریه سیاسی از یک طرف و موج نارضایتی فزاینده مردم از طرف دیگر، دیوانسالاری را فلج کرده است. علیرغم عملکرد نیروها و ضد نیروهایی چون اینها،

نیرومندتری در پشت سر این حرکت وجود داشته باشد و با همه موانع موفقیت آن با عزمی راسخ برخورد شود.

حوزه دیگر نهادسازی با مکانیسم‌ها و نهادهای برنامه‌ریزی سروکار دارد. پس از گذشت سالها، شیوه‌های برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای جهان سوم بهبود یافته یا دست کم پیچیده‌تر شده است و پایگاه اطلاعاتی مناسب‌تر و دقیق‌تری به وجود آمده است. بیش از سه دهه تجربه به برنامه‌ریزان آموخته است که نسخه برداری از مدل‌هایی که با موفقیت در دیگر کشورها به کار رفته است مؤثر واقع نمی‌شود، بلکه به دروندادی خلاق نیاز است که بطور ویژه فرهنگ نگر و مسئله نگر باشد. تکان‌های ناشی از شکستهای مکرر سبب ایجاد اندیشه‌های تازه بسیاری شده است. از این پس دیگر برنامه‌ریزی به اندازه گذشته محافظه کارانه و ارتدکس نیست؛ اکنون فضا در مقیاسی محدود برای آزمودن تجربیات جسورانه و حتی رادیکال باز است. این همه در جهت خیر و کمال است. با این وجود، برخی نقایص اساسی در نهادها و رویه‌های برنامه‌ریزی همچنان به جای خود باقی است. برنامه‌ریزان هنوز در برج عاج خود دور از مردم کار می‌کنند. آنان بر انبوه داده‌های آماری بیش از بدست آوردن نبض مردم تکیه می‌کنند. نوعی تمایل خلل‌ناپذیر به تدوین برنامه‌هایی کامل و نه برنامه‌هایی عملی وجود دارد. ظرافت مدل و آراستگی روش، برنامه‌ریزان را مجذوب خود می‌کند و در نتیجه، آنان کتاب‌های پرزرق و برقی تولید می‌کنند که به دلیل چارچوب نظری فریبا و اغواکننده و سختگیری و دقت متدولوژیک گرایششان، برجستگی دارند.

در نتیجه، جزء اساسی برنامه در این روند دچار نقصان می‌شود: تنظیم پروژه و ارزیابی پروژه همواره ضعیف و بی‌مایه است. برنامه‌ریز این کارهای طاقت فرسار بدون شأن خود می‌داند و آنها را به کارگزاران دولتی و عاملان اجرایی پائین رتبه‌تر واگذار می‌کند. به همین علت برنامه‌ها اغلب مؤثر واقع نمی‌شود، شیوه‌های رسیدگی و ارزیابی عملکرد برنامه‌ها فاصله زیادی تا حد مطلوب دارد؛ نتایج آنها به قدر کافی و به موقع وارد روندهای برنامه‌ریزی نمی‌شود. این اشکالات، بازبینی تام و تمام مکانیسم‌ها و نهادهای برنامه‌ریزی را ضروری می‌سازد. این دومین حوزه مهم نهادسازی است و باید بطور ارگانیک با نهادهای نامتمرکز برپا شده برای توسعه، پیوند یابد.

عمل‌گرایی در مسائل روزمره غالباً بر برنامه‌ریزی و توسعه در کشورهای جهان سوم حاکم بوده است. یا هیچ‌گونه آینده‌نگری صورت نمی‌گیرد، یا هنگامی که تلاشی در جهت آن به عمل می‌آید عمیق نیست. دیدگاه‌های بلندمدتی هم که وجود دارد اغلب رنگ ایدئولوژیک دارد یا معمولاً منفی انگارانه است. امور بدیهی با زرق و برق فریبنده‌ای اظهار می‌شود، اما به ندرت گردآوری و تلفیق اطلاعات سیستماتیک یا تفکر منسجم بخشی از این ممارست‌ها را تشکیل می‌دهد. برای چند حوزه کلیدی توسعه یا هیچ‌گونه گزارش وضعیت یا تحلیل شرایط موجود وجود ندارد یا اینکه ناقص و ناکافی است. طیف انتخاب سیاستها برحسب هزینه‌ها و منافع، برآورد واکنش‌ها و موانع گوناگون و پیش‌بینی پیامدهای درازمدت به روشنی تهیه نشده است. حوزه‌های حیاتی

○ فقدان مشارکت در روند تصمیم‌گیری سبب بروز بی‌علاقگی در مردم عادی می‌شود، حال آنکه عمل‌گرایی نهانی آنها بوسیله نیروهای ضد حکومت در جهت منافع خاصی که دارند مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

○ ترکیب پیچیده قدرت سیاسی و دیوانی در کشور، از بسیاری جهات موجب کارکرد نامؤثر یا عدم کارکرد در زمینه توسعه و دیگر حوزه‌های کلیدی حکومت می‌شود. دستگاه اداری فاسد و ناکارا، اعتماد مردم به دولت را کاهش می‌دهد و یک نظام سیاسی - اداری منزوی نمی‌تواند خوب ایفای وظیفه کند زیرا از اقشار و لایه‌های پائین جامعه بازخورد کافی دریافت نمی‌کند.

○ گسترش دموکراسی به گونه اصیل و واقعی در سطح محلی و منطقه‌ای، با وجود یک نظام اقتدارگرا در مرکز، به خوبی تحقق نخواهد یافت.

○ برای تضمین حق مردم در زمینه تصمیم‌گیری، برای سازماندهی یک نظام مجهز با بازخورد کافی، و برای بسیج شدن منابع انسانی از طریق مشارکت، تلاشی بی‌گیر در خصوص تمرکززدایی برای توسعه از راه نهادسازی ضرورت دارد و باید اراده سیاسی نیرومندی پشت سر این حرکت باشد.

ظاهری خیرخواهانه، حتی سعی می‌کرد برای مردم کار بکند؛ ولی کار کردن با مردم، مسائل جدیدی را مطرح می‌سازد و امکان دارد منجر به کاهش و فرسایش بیشتر قدرت و اقتدار دستگاه که از قبل هم تحلیل رفته بوده بشود. تجربه تمرکززدایی دموکراتیک در هند موفقیت نامحدود و مطلق نبود زیرا حمایت سیاسی و نیز تمایل دیوانسالاران برای اجرای مؤثر آن وجود نداشت. سرنوشت دموکراسی اساسی در پاکستان نیز از همین قرار بود. گسترش اصیل و واقعی دموکراسی در سطح محلی و منطقه‌ای با وجود یک رژیم اقتدارگرا در مرکز، به خوبی پیش نمی‌رود.

دیگر کشورهای نیز که از همین نوع تجارب را به نحوی از انحاء به اجرا گذاشته‌اند به درجات مختلف دچار سرنوشت مشابه شده‌اند. نخبگان، در بهترین حالت، فقط حمایت اکراه‌آمیزی از این اندیشه به عمل آورده‌اند. نتایج مشهود و آشکار است: حکومت‌هایی که باری بیش از حد به دوش گرفته‌اند و بازوی اجرایی آنها همچنان دچار تزلزل و لغزش است. حکومتها بیشتر خواهان عدم اجرا هستند تا اجرا. برای تضمین دسترسی مردم به تصمیم‌گیری در امور مربوطه، برای سازماندهی یک نظام مجهز با بازخورد کافی، و برای تضمین بسیج منابع انسانی از طریق مشارکت، تلاشی دیگر در زمینه تمرکززدایی برای توسعه از طریق نهادسازی، ضروری است. این بار باید اراده سیاسی

دارد باید بازسازی شود و نهادهای تازه ای تأسیس گردد و به دقت تحت مراقبت قرار گیرد. بدین ترتیب از دل بخشهای سازنده جامعه که بدبختانه در حال حاضر خود را فراموش شده احساس می کنند و در نتیجه بطور فزاینده ای از جامعه بیگانه می شوند بهترین نتایج به دست می آید. بطور خلاصه، پیشنهاد ما بازاندیشی در کل چارچوب نهادی جامعه، بویژه در رابطه با قدرت، با هدف بازسازی و تجدید بنای برخی ساختارها و ابداع ساختارهای دیگر، می باشد. عدم تمرکز قدرت و اقتدار، حداقل در کشورهای بزرگتر، يك ضرورت است؛ امیدواریم تمرکززدایی برای توسعه به از بین بردن شکاف و فاصله میان برنامه ریزان و مردم کمک کند و زمینه مساعدی برای توسعه مناسب و همگون فراهم سازد.

آنچه مورد نیاز است، نخست ایجاد نهادهای چندسطحی است که عمده‌تاً مسئول تصمیم گیری در زمینه توسعه باشد ولی در عین حال در اقتدار و مسئولیتهای دیگر حوزه‌های اداری نیز سهیم گردد. هدف اصلی این شبکه از نهادها، تأمین دسترسی روزافزون مردم هم به کارگزاران توسعه و هم به کل حکومت، تضمین مشارکت آنان در تصمیماتی که به زندگی کنونی شان و نیز به آینده شان مربوط می شود، کمک به آموزش مدنی و سیاسی آنان از راه به آزمون گذاشتن تنظیم اولویت‌ها و اهداف توسعه و نیز از طریق فراهم کردن بازویی کمک کننده در اجرای برنامه‌ها و تحقق اهداف آنهاست. ساختار نهادی جدیدی که مورد نظر است، موجب بسیج چشمگیر منابع انسانی می گردد؛ نوعی بازخورد کافی را تضمین می کند؛ موجب جلب توجه به ویژگی‌های چشمداشت‌های محلی و منطقه‌ای، اولویت‌ها و نیازهای توسعه می گردد. برای موفق ساختن چنین تجربه‌ای، داشتن ایمان و اعتماد به مردم، ضروری است. قید و شرط‌های بیش از اندازه یا احتیاط بیش از حد، هرگز به این نهادها مجال خیز برداشتن نخواهد داد. اختیارات واقعاً باید به مردم واگذار شود و تا حدی نیز باید اشتباهات مردم را روا شمرد. تجربه، آموزگار بزرگی است. اگر ابتکارات مردم با مداخله مکرر سیاسی و اداری سرکوب شود، یا اگر دستگاه دیوانسالاری قطعاً از روی حسن نیت تشویق شود که بعنوان دایه آنها عمل کند، دیگر مجالی برای رشد قابلیت‌های جمعی مردم وجود نخواهد داشت.

با این حال، جهت گیری خلاق و برنامه‌های تعلیماتی ضروری خواهد بود. آنها کارکردهای سه گانه‌ای خواهند داشت: رشد و گسترش آگاهی مردم، ایجاد شایستگی و مهارت در آنان در حوزه‌های کارکردی و تشویق آنها به سیاست‌زدایی از موضوعات و مسائل محلی و منطقه‌ای که در مورد ضرورت و مطلوبیت شان توافق نظر عام وجود دارد.

حوزه دومی که نیازمند توجه فوری است، تجدید سازمان خدمات عمومی است. باید با نگاهی تازه به روند رویه‌های استخدام، تعلیم و بازآموزی مداوم، و رشد هنجارهای فعالیت هماهنگ نگریست. منازعه پایان ناپذیر مدیران کلی نگر و متخصصان فنی باید به شکل رضایت بخشی رفع شود. باید توجه ویژه‌ای به ایجاد نوعی فرهنگ اجرایی جدید نمود که در آن تفویض اختیارات و مسئولیتهای ساده سازی و عقلانی کردن رویه‌ها، تشویق نوآوری و پاداش دادن به عاملان حل مؤثر مشکلات تضمین شود. باید برای کارکنان خدمات

توسعه بطور مجرد و جدا از هم مورد مطالعه قرار گرفته و پیوندهای آنها بطور سیستماتیک بیان نشده است. تخصصهای دانشگاهی گوناگون معمولاً به جهت‌های مختلفی نظر دارد و در نتیجه يك تصویر کلی و ارگانیک از وضعیت ترسیم نمی شود. دستگاه برنامه‌ریزی تلاشهایی در این جهت به عمل می آورد، ولی بیشتر آنها به علت فقدان منابع با استعدادی که به گونه مناسب عمل کنند، دچار ضعف است. پیوندها بین بخش برنامه‌ریزی و بخش آکادمیک استوار نیست و عموماً به ملاقاتهای گاه و بیگاه برای مبادله نظرات محدود می شود. تحقیق هدفدار و پایدار که می تواند در روندهای سیاستگذاری خورنده شود، یا انجام نشده است یا نتایج آن به قدری دیر حاصل می شود که نمی تواند درونداد بارزشی برای تنظیم برنامه باشد.

منظور آن نیست که همه پژوهش‌ها باید با برنامه‌ریزی همخوانی داشته باشد؛ محققان باید در پیگیری و اتخاذ خطوط تحقیقاتی که به نظرشان مهم است یا مورد علاقه آنها می باشد آزاد باشند. با این وجود، ضرورتها و الزامات برنامه‌ریزی و توسعه را نمی توان کاملاً نادیده گرفت، مخصوصاً هنگامی که تحقیق از حمایت مالی عظیم دولت نیز بهره مند باشد. شواهدی وجود دارد که نشان می دهد محققان جهان سوم بطور روزافزونی به این مسئولیت واقف می شوند. با این وجود، شکاف ارتباطی بزرگی میان برنامه‌ریزان و کادرهای علمی پابرجاست. برنامه‌ریزان نمی توانند نیازهای پژوهشی خویش را به درستی بیان کنند و کادرهای علمی نمی توانند یافته‌هایشان را به صورتی ارائه دهند که بتواند به سهولت توسط برنامه‌ریزان به کار گرفته شود. عملیاتی کردن نتایج تحقیق همچنان مسئله‌ای گیج کننده است. کادرهای علمی طبیعتاً بعنوان نقادان جامعه عمل می کنند. این امر را نباید نکوهش کرد؛ اما منفی بافی و بدبینی بیش از اندازه، فایده چندانی برای برنامه‌ریزان توسعه ندارد. این کافی نیست که بگوئیم چه چیزی یا چه کاری خطاست، تبیین علت خطا بودن آن و نیز اینکه چگونه می توان وضع را اصلاح کرد، از ضروریات است. نهادینه ساختن پیوند میان برنامه‌ریزی از يك طرف و تحقیق و تفکر از طرف دیگر، به طریقی که اهداف اساسی مشترك باشد و مبادله عقاید و دیدگاهها برای هر دو طرف با معنی و مربوط گردد، يك اولویت است.

در بسیاری از حوزه‌های گوناگون زندگی که کارکرد مشخصی دارد، برای به حداقل رساندن مداخله دولت و قائل شدن استقلال و مسئولیت برای نهادهایی که مناسب ترین نهادها برای حل و فصل آن حوزه‌ها هستند وضع مساعدی وجود دارد. این گامی در جهت تمرکززدایی از قدرت و تقسیم مسئولیتهای و اختیارات و تصمیم گیری بین بخشهایی است که باید دارای چنین اختیارات و مسئولیتهایی باشند. حمایت دولت مورد نیاز است ولی در این روند دولت باید تحت نوعی مقررات غیر خودبینانه عمل کند تا اینکه استقلال کارکردی این نهادها از بین نرود. شواهد غم انگیزی وجود دارد که نشان می دهد به دلیل وجود مقررات دولتی بیش از حد نفس گیر و مداخله مکرر دولت چیزی نزدیک به نوعی فروپاشی نهادی رخ داده است. باید به دنبال تعالی بود و دست به اقداماتی برای حل مشکلات زد و این مهم را به بهترین وجه می توان در يك فضای آزاد برآورده ساخت. نهادهایی که از قبل وجود

اشکال‌تراشی نماید. در شرایطی که حکومت در حال تبدیل شدن به زنجیره‌ای بی‌پایان از عملیات اطفاء حریق است و به سطحی تنزل پیدا کرده که مجبور است با بحرانی پس از بحران دیگر دست و پنجه نرم کند، بهانه‌سازی و دلیل‌تراشی برای دست نزدن به دستگاه برنامه‌ریزی چندان دشوار نیست. در حوزه برنامه‌ریزی هم این احتمال می‌رود که محاسبات مربوط به قدرت غالب شود. نبود توافق نظر عام در مورد اهداف ملی می‌تواند برنامه‌ریزی را به موضوع مناقشات و منازعات سیاسی تبدیل کند که حمله کردن به آن به دلایل سیاسی و بدون ملاحظه کیفیت و نقاط قوت برنامه‌های تنظیم شده آسان گردد. ممکن است حکومت‌ها جویای کنترل و دست‌کاری کردن دیگر نهادها، برای برقراری سرپرستی خود بر آنها باشند. بدین ترتیب ممکن است نهادسازی تنها در لفظ عملی گردد.

### نظریه

تغییر نهادی مسلماً آسان نیست؛ ولی باید درک کرد که در محاسبه‌هایی هزینه عدم تغییر بسیار بیشتر از هزینه تغییرات پیشنهادی است. اگر وضع کنونی همچنان ادامه یابد، منجر به بروز هرج و مرج در رده‌های بالا و ضعف در رده‌های پائین خواهد شد. مرکز از فرط مسئولیت‌هایی که بر دوش دارد نمی‌تواند بطور مؤثر و کارا به آنها رسیدگی کند؛ پیرامون نیز حتی درباره تصمیماتی که بطور حیاتی به حال و آینده‌اش مربوط است مجال اظهار نظر نخواهد داشت. هرچه مرکز بیشتر بر قدرت و مسئولیت‌هایش بیفزاید از شانس موفقیت خود خواهد کاست. در نتیجه، مسائل بیشتری حل نشده باقی خواهد ماند و موجب سرخوردگی و ناآرامی بیشتر در میان مردم خواهد شد. دستگاه دیوانسالاری از رونق افتاده، بسی عاجز و پیشاپیش بدنام و بی‌اعتبار است و اگر سعی کند به تنهایی از عهده انجام وظایف و کارهایی برآید که حجم آنها به تدریج چند برابر می‌شود و برای بخش‌های خاصی از آن هیچ‌گونه صلاحیتی ندارد، بیش از پیش اعتبار خود را از دست خواهد داد. نابسامانی کنونی، به علت نفی دسترسی و مشارکت مردم در برنامه‌ریزی و اجرای تغییر در جهت توسعه، همچنان برقرار خواهد ماند. برنامه‌ریزان همچنان دچار نوعی تعصب نخبه‌گرایانه و اولویت‌بندی‌های یک‌سویه و نامتعادل خواهند بود. آنان اصلاحات ناخواسته‌ای به عمل خواهند آورد و طرز برخوردشان با موضوعات محلی و منطقه‌ای همواره ضعیف و بی‌مایه خواهد بود. برنامه‌ریزان در هند، پاکستان و بنگلادش قادر به بسیج شایسته منابع انسانی و طبیعی نبوده‌اند؛ بدون وجود دیدگاهی دوراندیشانه و عمیق و چند بُعدی، برنامه‌ریزی بخش اعظم نیرو و مناسبتش را از دست خواهد داد. جامعه‌ای که نسبت به تقویت قابلیت‌های خود برای حل مشکلات و ترویج و ارتقاء فضیلت‌ها توجه کافی مبذول ندارد، محکوم به عقب‌ماندگی در مسابقه ترقی و پیشرفت است. اگر از فرصت برای توسعه واقعی از طریق نهادسازی، تنها به دلیل ترس از برخی پیامدهای آشفتگی‌زای موقت آن استفاده نشود، زیان‌های بسیار بیشتری به بار خواهد آمد.

عمومی در جهت کسب تخصص، فرصت‌ها و تشویق‌هایی وجود داشته باشد و تشکیلات باید آن اندازه باز و دارای انعطاف باشد که قدرت جذب افراد دارای صلاحیت و تخصص ویژه را در سطوح بالاتر، حتی از خارج از رده‌های سلسله مراتب دیوانی، داشته باشد. همان‌طور که پیشتر ذکر شد، حوزه سومی که نیاز به اصلاح دارد، مکانیسم‌ها و نهادهای برنامه‌ریزی است.

برای تضمین موفقیت در کار خطیر برنامه‌ریزی، اقداماتی چند باید صورت گیرد. پایگاه اطلاعاتی باید تقویت شود و مکانیسم‌های بازخورد روان و مؤثر گردد. کیفیت تنظیم و ارزیابی پروژه باید به میزان چشمگیری بهبود یابد و قابلیت اجرایی تقویت گردد. برنامه‌ریزان نمی‌توانند خود را از توجه به وضع حاضر و فوری رها کنند، ولی در عین حال نمی‌توانند خود را از مسئولیت‌های برنامه‌ریزی درازمدت میرا بدانند. این امر نیازمند ایجاد پلهای تفاهم و ارتباط میان بخش برنامه‌ریزی و بخش آکادمیک است. برنامه‌ریز همچنین باید به رسیدگی و ارزیابی اجرایی برنامه‌ها نیز توجه داشته باشد و باید از این طریق کسب آگاهی نماید و راهنمایی شود. از این گذشته، باید به مردم در مورد اهداف و ابزارهای برنامه‌ها و نیز موانع و موفقیت‌های آنها، آگاهی و آموزش دهد.

سرانجام، باید اجازه داد در حوزه‌های کارکردی گوناگون، شبکه‌ای از نهادهای بهره‌مند از استقلال و احترام فعالیت کند و شکوفا گردد. چنین نهادهایی را اگر موجود نباشد باید برپا کرد. برای موفقیت این نهادها باید سیاستمداران و دیوانسالاران دست از فخر فروشی قدرتمندانه و تجلیل از جهل و نادانی بکشند. تغییر مکرر اهداف باید تحت کنترل قرار گیرد و مجدانه نوعی فرهنگ تعالی ترویج گردد.

### مسائل و مشکلات

نهادسازی کاری بسیار پیچیده و دشوار است و به خلاقیت، شکیبایی و پشتکار زیاد نیاز دارد. بسیاری از مشکلات را می‌توان پیش‌بینی کرد. الگوهای فکری و روش‌های کاری موجود تمایل به مقاومت دارد. صاحبان منافع مستقر نمی‌خواهند قدرت و حیثیتی را که در حال حاضر دارند واگذار کنند. تمایل به بی‌اعتمادی نسبت به نوآوری نهادی عمومیت دارد. ممکن است در مورد چارچوب نهادی جدید محافظه‌کاری سیاسی وجود داشته باشد و پیامدهای اجتماعی منفی آن هراس ایجاد کند. ممکن است نهادهای چندسطحی پیشنهاد شده بسیار سیاست زده شود و اهداف آشکار خود را عملی نسازد و در عوض خود را وقف مجموعه دیگری از اهداف نهانی کند که در جهت خلاف منظور اصلی از ایجاد آنها باشد. همچنین این احتمال وجود دارد که صاحبان منافع مستقر، تلاش کنند این نهادها را تحت کنترل خود درآورند و از طریق قدرت و حیثیت جدید ناشی از آنها بار دیگر اظهار وجود کنند. امکان دارد ایجاد چنین نهادهایی یک عمل تشریفاتی و تنها دارای اهمیت سمبولیک باشد و هیچ‌گونه انتقال واقعی اختیارات و مسئولیت‌ها صورت نگیرد. همچنین احتمال دارد دستگاه دیوانسالاری برای حفظ بقایای قدرت و امتیازات خود همکاری نکند و حتی