

Conceptualization of Elements of the Development Governance System: A Comparative Study of Development Leading Institutions in Selected Countries

Heidar Najafi Rastaghi  *

PhD student in Public Administration, Department of Public Policy and Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, School of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

Mahdi Abdolhamid 

Assistant Professor of Public Administration, Department of Advanced Engineering, Faculty of Management, Economics and Advanced Engineering, University of Science and Technology, Tehran, Iran

Accepted: 24/11/2024

Received: 23/10/2024

Abstract

The complex and multifaceted nature of development necessitates the involvement of various societal actors, including government agencies, the private sector, and civil society organizations, in actively planning and implementing development projects. Within the development governance framework, government institutions and non-state actors (development stakeholders) collaborate to reach a consensus on

* Corresponding Author: heidar.najafi@ut.ac.ir

How to Cite: Najafi Rastaghi, H., & Abdilhamid, M. (2024). Conceptualization of pillars of the development governance system; A comparative study of development leading agencies in selected countries. *Studies in Public Service Administration*, 2(3), 95 - 122. doi: 10.22054/spsa.2024.82943.1047

decision-making. Despite the development of comprehensive development plans in many countries, challenges in formulating and implementing these plans have often resulted in intangible outcomes. Therefore, this research aims to conduct a comparative study of development agencies in different countries to learn from their experiences in development leadership. The functions and roles of these agencies are categorized into five elements: actors, drivers, policy instruments, regulatory mechanisms, and participation methods, to conceptualize development governance.

Keywords: Development, Governance, Development governance, Development leading institution, Development plan.

مفهوم سازی ارکان نظام حکمرانی توسعه؛ مطالعه تطبیقی نهادهای راهبر توسعه در کشورهای منتخب

حیدر

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، گروه خط مشی و اداره امور عمومی، دانشکده
مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

* ID نجفی رستاقی

استادیار مدیریت دولتی، گروه مهندسی پیشرفت، دانشکده مدیریت، اقتصاد و
مهندسی پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت، تهران، ایران

ID مهدی عبدالحمید

چکیده

ماهیت پیچیده و ابعاد چندگانه توسعه مستلزم مشارکت بخش های مختلف جامعه از جمله سازمان های مختلف دولتی؛ بخش خصوصی و سازمان های مردم نهاد است تا در فرایند برنامه ریزی و اجرای پروژه های توسعه فعالانه درگیر شوند. در چارچوب حکمرانی توسعه، نهادهای دولتی و کنشگران غیردولتی (ذی نفعان توسعه) با همکاری یکدیگر به دنبال دستیابی به اجماع در تصمیم گیری هستند. علی رغم تدوین برنامه های توسعه در کشور وجود مسائل و چالش هایی در تدوین و اجرای برنامه های توسعه سبب شده خروجی نهایی این برنامه ها در واقعیت ملموس نباشد؛ لذا در این پژوهش به منظور بهره گیری از تجارب کشورهای مختلف در راهبری توسعه به مطالعه تطبیقی نهادهای راهبر توسعه در کشورهای منتخب پرداخته شد و کارکردها و نقش های این نهادها در پنج رکن کنشگران؛ پیشرانها؛ ابزارهای سیاستی؛ سازوکارهای نظارتی و شیوه های مشارکت به منظور مفهوم سازی حکمرانی توسعه دسته بندی شد.

کلیدواژه ها: توسعه، حکمرانی، حکمرانی توسعه، نهاد راهبر توسعه، برنامه توسعه.

مقدمه

موضوع توسعه و توسعه‌یافتگی از مهم‌ترین موضوعات مطرح در چند دهه اخیر بوده و مبنای برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تمامی جوامع شناخته می‌شود. توسعه آرمان ملی و مردمی تمامی کشورهاست و در توسعه سعی می‌شود موانع و چالش‌های پیشروی افزایش ثروت و دارایی ملی مشخص و برطرف گردد (الوانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۲). توسعه یک فرایند مشارکتی گسترده است که هدف آن ایجاد پیشرفت‌های اجتماعی و مادی از جمله برابری، آزادی و سایر ویژگی‌های ارزشمند برای اکثریت مردم جامعه است. مدیریت توسعه یکی از شاخه‌های مدیریت دولتی است و هدف اصلی آن کمک به برنامه‌های توسعه برای پیشرفت اجتماعی و اقتصادی است (Ghosh, 2021).

مهم‌ترین ویژگی مفهوم توسعه، پیچیدگی آن است؛ این ویژگی بدان معنی است که توسعه از چندین جنبه به هم مرتبط تشکیل شده و به‌عنوان مفهومی چندبعدی شناخته می‌شود. چندین جنبه توسعه شامل توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اداری است (Ibietan, 2014). دولت‌ها نقش اساسی در فرایند توسعه ملی دارند و مدیریت دولتی نیز سازوکار مهمی در این فرایند محسوب می‌شود. دولت، از اقتدار اداری خود برای دستیابی به وظیفه توسعه ملی با تدوین، سازمان‌دهی و اجرای برنامه‌های عملی در مقیاس بزرگ استفاده می‌کند. ویژگی پیچیدگی توسعه لزوم درگیری کنشگران متنوعی را از بخش‌های مختلف در فرایند برنامه‌ریزی، اجرا و پایش برنامه‌های توسعه ایجاب می‌نماید. در اکثر کشورهای دنیا فرایند برنامه‌ریزی توسعه توأماً فرایندی از بالا به پایین و از پایین به بالاست بدین معنا که لزوم همکاری و مشارکت‌طلبی سایر بخش‌ها از جمله مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی نیز در برنامه‌ریزی توسعه احساس می‌گردد.

باتوجه به سابقه حدود ۷۶ ساله در تدوین ۱۳ برنامه توسعه ملی، ایران از جمله کشورهای پیشرو و دارای سابقه در تدوین برنامه‌های توسعه است؛ ولی وجود ضعف‌ها و چالش‌هایی در سازوکار راهبری و ارزیابی این برنامه‌ها موجب شده تا اهداف برنامه‌های توسعه به‌صورت کامل و در بازه زمانی موردنظر محقق نگردد. برخی از این چالش‌ها، در ادامه بدان اشاره می‌شود.

نخست این که، تودرتویی نهادی به معنای وجود مراکز قدرت متعدد تودرتو که با ایجاد پیامدهایی چون موازی کاری های بیش از اندازه، تداخل وظایف، تضعیف پاسخگویی و مسئولیت پذیری، موجب شکست در هماهنگ سازی سیاسی و نهادی می شود و این شکست موجب شکست برنامه های توسعه می گردد (غلامی نتاج امیری و همکاران، ۱۴۰۰، ج ۱: ۵۰).

دومین چالش این است که یک ستاد قوی برای اجرای سیاست های توسعه در کشور وجود ندارد و همچنین فقدان تقسیم کار میان نهادهای دولتی وجود دارد (احمدی نژاد و همکاران، ۱۴۰۰).

سوم این که، در برنامه ریزی و اقدام مشترک می بایست مشارکت جدی نهادهای مردمی و ذی نفعان و بهره برداران بکار گرفته شود. در نهادسازی مردمی، ذی نفعان و بهره برداران ضعف شدید وجود دارد؛ بنابراین ضعف در سامان دهی اقدام مشترک دولت و مردم، برنامه های توسعه را ناموفق نموده است (غلامی نتاج امیری و همکاران، ۱۴۰۰، ج ۵: ۳۰-۳۱).

از دیگر چالش های مهم در این زمینه می توان به وجود ارتباط یک طرفه میان سطح سیاست گذاری و سطح اجرا؛ مجزا عمل کردن سازمان برنامه و بودجه در سطح سیاست گذاری و ابهام در نقش و مشارکت بخش خصوصی در اجرای برنامه های توسعه اشاره نمود. باتوجه به چالش های فوق به نظر می رسد که حکمرانی توسعه بتواند با شبکه سازی هدفمند از ذی نفعان بخش های گوناگون و به کارگیری ابزارهای سیاستی و سازوکارهای نظارتی مناسب چالش های فوق را مرتفع سازد؛ لذا در مقاله حاضر به مطالعه تطبیقی نهادهای راهبر توسعه در کشورهای منتخب پرداخته می شود تا بتوان حکمرانی توسعه را در برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه در کشور مفهوم سازی نمود.

مبانی نظری

توسعه^۱ در فرهنگ لغات آکسفورد چنین تعریف شده است: رخدادی که برساننده مرحله ای نوین در وضعیت متغیر است. توسعه به طور ضمنی به عنوان چیزی مثبت و

مطلوب در نظر گرفته می‌شود. هنگامی که توسعه به یک جامعه یا سیستم اجتماعی - اقتصادی اشاره دارد، به معنای پیشرفت و ارتقا در شرایط کلی نظام یا در یکی از اجزای آن می‌باشد (ملائی و همکاران، ۱۳۹۴). به گفته ژوزف اسپنگلر^۱ توسعه زمانی حاصل می‌شود که یکی از شاخص‌هایی که مورد نیاز جامعه است و نسبت به سایر شاخص‌ها از اهمیت بیشتری برخوردار است ارتقاء یابد. توسعه به حوزه‌های گوناگونی چون توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و... تقسیم می‌شود و هر قسمت جداگانه مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد (هدی، ۱۳۹۴: ۱۲۴).

اساسی‌ترین رکن توسعه انسان است. «انسان» و حیات اجتماعی او مهم‌ترین هدف توسعه است. از سویی دیگر مهم‌ترین عامل و ابزار رسیدن به توسعه نیز «انسان» است. این بدان معناست که در توسعه انسان هم هدف است و هم وسیله. بهتر است بگوییم «توسعه» برای انسان است و توسط انسان به دست می‌آید. توسعه نمی‌تواند از طریق مجموعه‌ای از مداخلات بیرونی و یا شیوه‌های پیشرفته فنی رخ دهد، بلکه تا زمانی که اساسی‌ترین رکن آن یعنی انسان نخواهد و همت نگمارد، توسعه موجودیت نخواهد یافت. یکی از تفاوت‌های اصلی «رشد»^۲ و «توسعه» در همین است. رشد اقتصادی از طریق متغیرهای اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و خدماتی ارتقا می‌یابد، در حالی که توسعه اجتماعی و اقتصادی از طریق تحولات عمیق در درون یک جامعه و با اتکا به انسان‌ها و خواسته‌های متعالی و پیچیده آنان و در پرتو یک همکاری اجتماعی گسترده دست‌یافتنی می‌شود (واعظی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۸۳).

توسعه دارای فرایند و چرخه‌ای است که ارکان و پایه‌های مهم آن عبارت‌اند از: ۱- اهداف؛ ۲- سیاست‌ها؛ ۳- منابع؛ ۴- سازمان‌ها. هر کدام از این عوامل بر هم تاثیر می‌گذارند و از هم تاثیر می‌پذیرند. اهداف، محور اصلی چرخه توسعه هستند، زیرا گزینش مجموعه اهداف مناسب، واقع بینانه و قابل دسترسی که دارای حداقل تعارضات باشد گام نخست و تعیین کننده فرآیند توسعه است. پس از تعیین اهداف، زمان طراحی سیاست‌هایی است که بتواند در راه نیل به آنها ثمربخش واقع شود. اتخاذ یک سیاست باید مبتنی بر اهداف ملی، توان اقتصادی و سیاسی، ملاحظات فرهنگی و هنجارهای جامعه و ارزش

1 Joseph Spengler

2 Growth

های آن و همین طور منابع موجود باشد. هنر برنامه ریزان توسعه در چگونگی بهره‌گیری بهینه از حداقل منابع (اعم از مادی و غیرمادی) موجود می‌باشد، تا هم منابع، به صورت بهینه مصرف شوند و هم حداقل هزینه صرف شود.

نیروی انسانی مهمترین منبع هر کشوری است که حتی افزایش میزان اتوماسیون نیز نتوانسته است از ارزش آن‌ها بکاهد. این منبع عظیمی است که سازمان‌های مجری توسعه را به منزله رکن چهارم توسعه فعال می‌سازد. وجود سازمانی کارا و اثربخش که مجری مناسب برنامه‌های توسعه باشد، خاصه اگر این برنامه‌ها به خوبی تدوین شده باشند، می‌تواند علاوه بر ایفای نقش حرکت دهی در فرآیند توسعه، عاملی شتاب‌زا نیز باشد. برعکس هرگونه تزلزل در این رکن می‌تواند صدمات جبران‌ناپذیری بر روند توسعه وارد سازد، زیرا تا این مرحله، توسعه بیشتر جنبه کلامی و دستورکار دارد ولی در این مرحله تبدیل به عمل می‌شود یعنی از حالت بالقوه به بالفعل در می‌آید (شریفی النسبی، ۱۳۷۵: ۲-۳). مسئله مهم در اینجا است که دولت به تنهایی نمی‌تواند کار زیادی برای امر توسعه انجام دهد و سایر نهادهای جامعه، مانند نهادهای مالی، مذهبی، فرهنگی، آموزشی و غیره نیز مسئول توسعه مناسب مردم و جامعه هستند. اما دولت مسئولیت بیشتری دارد زیرا حاکم است و همچنین نقش هماهنگ‌کننده میان نهادهای مختلف را ایفا می‌کند. برای این منظور، دولت باید حساس، دقیق، مسئول و پاسخگو باشد. هدف آن باید رفاه همه باشد و نه فقط یک طبقه یا گروه خاص در جامعه (Sinha, 2004).

ایده و عمل حکمرانی^۱ به‌ویژه در دو دهه اخیر بسیار مورد بحث قرار گرفته و این موضوع اکنون نه تنها در گفتمان توسعه بلکه در زمینه مشروعیت یک نظام سیاسی نیز جایگاه مهمی را به خود اختصاص داده است (Sekher, 2018: 3). حکمرانی به عنوان پاسخی واکنشی به نقص‌ها و ناکامی‌های مدیریت دولتی نوین^۲ از جمله پراکندگی^۳ و ناتوانی در مواجهه با «مسائل بغرنج»^۴ مطرح گردیده است که راه‌حل قطعی در شیوه‌های سنتی اداره امور ندارند (Cataldi, 2024: 10-11).

1 Governance

2 New Public Management (NPM)

3 Fragmentation

4 Wicked problems

حکمرانی به عنوان فرایند کلی تصمیم‌گیری و اجرا در حل مسائل جمعی توسط گروهی از ذی‌نفعان تعریف می‌شود (Kong & Yoon, 2018). حکمرانی به عنوان «اعمال حاکمیت فراتر از دولت»^۱ مفهوم‌سازی می‌شود و با اقدام جمعی و مشارکت در تصمیم‌گیری؛ توانمندی مشورتی ذی‌نفعان مختلف را افزایش می‌دهد (Galego et al., 2022).

نکته اصلی در مفهوم حکمرانی، اطمینان از مشارکت گروه‌های مختلف در فرایندهای تصمیم‌گیری است که این امر بر اساس نظریه‌های قرارداد اجتماعی است که بر توانمندسازی مردم و مسئولیت‌پذیری بیشتر ذی‌نفعان در فرایندهای حاکمیتی تأکید دارند (واعظی و همکاران، ۱۴۰۲). عنصر مشترک در تمامی تعاریف حکمرانی این است که چندین کنشگر - نه تنها دولت یا یک سازمان دولتی، بلکه «کنشگران خصوصی» - نیز در ایجاد خط مشی‌های عمومی و اجرای آن‌ها دخالت دارند. دخالت این کنشگران «عمومی» و «خصوصی» وابسته به هم در فرآیندهای حکمرانی منجر به محو شدن مرزهای بین قلمروی عمومی و خصوصی میان دولت و جامعه مدنی در اواخر قرن بیستم و اوایل قرن بیست و یکم شده است (Morçöl, 2023:22).

موضوع حکمرانی در حال حاضر یک جنبه اساسی در کشورها برای رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی به شمار می‌رود (Irfan, 2017). به منظور مفهوم‌سازی حکمرانی توسعه^۲ باید به این موضوع اشاره داشت که "حکمرانی به طرق مختلف به عنوان اعمال اقتدار یا توزیع قدرت تعریف شده است. در اصل، این مفهوم با مفاهیم نظم و تصمیم‌گیری مرتبط است. متحد کردن مفاهیم «توسعه» و «حکمرانی» در قالب «حکمرانی توسعه» امری دشوار و در عین حال ضروری به نظر می‌رسد. در گذشته، توسعه به مثابه ترکیبی از اهداف مشخص در نظر گرفته می‌شد که با استفاده از مجموعه‌ای از استانداردهای تعیین شده قابل اندازه‌گیری بود. این معیارها ماهیت کاملاً ساده‌ای داشتند و تصویری گمراه‌کننده را از میزان ثروت، نرخ اشتغال، درصد سواد، امکانات زیربنایی و موارد مشابه ارائه می‌دادند. آمارها می‌توانستند بسیار قابل توجه به نظر برسند، اما چیزی درباره وضعیت واقعی امور در

1 Governing beyond the state

2 Development Governance

یک کشور نشان نمی‌دادند و اهداف کلیدی توسعه محقق نشده باقی می‌ماند (Huque & Zafarullah, 2017: 25-26).

حکمرانی توسعه از دو فرایند اصلی تشکیل شده است: ۱. تصمیم‌گیری درباره اهداف، مقاصد توسعه؛ ۲. مسیرهای اجرایی تصمیمات اتخاذ شده. در فرآیند تصمیم‌گیری چارچوب حکمرانی توسعه، نهادهای دولتی و کنشگران غیردولتی (ذینفعان توسعه) با همکاری یکدیگر به دنبال دستیابی به اجماع در تصمیم‌گیری هستند. اجرای این تصمیمات اگرچه از نهادهای دولتی آغاز می‌شود، اما شامل مشارکت، نظارت و مدیریت ذینفعان علاقه‌مند و متأثر از این تصمیمات نیز می‌شود.

مشارکت کنندگان در فرآیند تصمیم‌گیری و همچنین در فرآیند اجرای تصمیمات، کنشگران گوناگون حکمرانی توسعه را تشکیل می‌دهند. نهادها و ساختارها نقش مهمی در هماهنگی فرآیندها و ایجاد بستری برای اجماع و اقدام مشترک دارند. در عین حال، خود این نهادها نیز به عنوان کنشگران در کل فرآیند حضور دارند. بنابراین، یک کنشگر ممکن است فرد یا گروه یا نهادی باشد که در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا مشارکت دارد. ساختارها می‌تواند به مثابه سازمان‌ها یا سازوکارهای رسمی یا غیررسمی باشد که فرآیند تصمیم‌گیری را هدایت کرده و کنشگران و دستگاه‌های مختلف را در اجرای تصمیمات به حرکت درمی‌آورد. مطابق تعاریف ادبیات نظری؛ ساختار حکمرانی نوین بر نقش شبکه‌ها، بازارها و کنشگران غیردولتی تأکید دارد. در این ساختار، مرزهای بین این عناصر محو گردیده است (Choudhary, 2023).

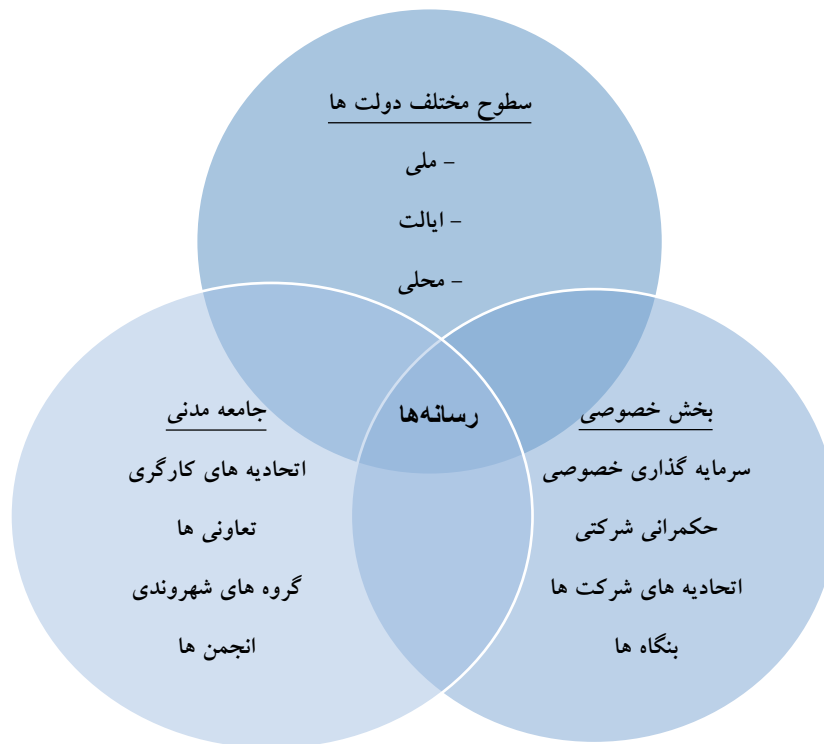
حکمرانی توسعه امری تکاملی است. این بدان معناست که حکمرانی نباید ایستا بلکه پویا باشد. این یک فرآیند طبیعی است که از سطح پایین‌تر به سمت سطح بالاتر حرکت می‌کند. حکمرانی توسعه، هدف‌محور است. به این معنا که به مثابه تلاش مشترک برای دستیابی به اهدافی است که پویا و دوراندیشانه هستند. برای تضمین حکمرانی توسعه، حداکثر مشارکت اکثریت مردم در تدوین و اجرای سیاست‌ها امری ضروری است. دولت باید شرایطی را ایجاد کند که به مشارکت مردم در حکمرانی کمک کند (Sinha, 2004). علی‌رغم تغییرات گسترده در ساختار حکمرانی، دولت همچنان نقش مهم و قدرتمندی را به عنوان کنشگر در نظام حکمرانی توسعه ایفا می‌کند. برخی از نقش‌های دولت که با مسائل شهروندی ارتباط دارند، عبارت‌اند از: حفظ نظم اجتماعی، اقتصادی و قانونی در

کشور از طریق دستگاه اداری؛ حفظ اختیار کنترل و اعمال قدرت برای محافظت از حقوق قانونی شهروندان؛ ارائه خدمات عمومی؛ ایجاد محیطی مناسب برای توسعه پایدار انسانی. در چارچوب حکمرانی توسعه، دو نقش آخر دستخوش تغییرات قابل توجهی شده است. امروزه انتظار می‌رود دولت به طور فزاینده‌ای خود را به دو نقش اول محدود کند، اما این وظایف را به شیوه‌ای پایدار و شفاف انجام دهد تا فضا را برای فعالیت بازار و سایر ذی‌نفعان در زمینه ارائه خدمات عمومی و توسعه انسانی فراهم نماید. بسیاری از دولت‌ها در نظام حکمرانی توسعه، بخش خصوصی را به عنوان یک شریک مهم در فرایند توسعه در نظر می‌گیرند. مهم‌ترین استدلال برای مشارکت بخش خصوصی، ایجاد اشتغال است که انتظار می‌رود از طریق رونق در سرمایه‌گذاری خصوصی تقویت شود. یکی دیگر از راه‌های مشارکت دولت‌ها با بخش خصوصی، «حکمرانی شرکتی»^۱ است. حکمرانی شرکتی به سازوکاری برای مداخله مستقیم در سطح خرد توسعه توسط بخش خصوصی تبدیل شده است (Choudhary, 2023).

تمام کنشگران باقیمانده به‌غیر از دولت و بخش خصوصی، جامعه مدنی را تشکیل می‌دهند. جامعه مدنی نیز مستقیماً درگیر حمایت از فعالیت‌های توسعه‌ای دولت است و به عنوان رابط بین دولت و مردم عمل می‌کند. از آنجا که حکمرانی توسعه به دنبال مشارکت ذی‌نفعان برای اجرای بهتر و مؤثرتر تصمیمات و اهداف مرتبط با توسعه است، اتکای دولت‌ها به جامعه مدنی در حال افزایش است. تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه مستلزم همکاری با جامعه مدنی است؛ زیرا آنها دسترسی بیشتری به جامعه دارند و می‌توانند نظارت جامعه بر برنامه‌های مختلف توسعه را تضمین کنند. در صورت تضاد منافع نیز، مشارکت جامعه مدنی برای ایجاد اجماع در سطح جامعه مورد نیاز است. علاوه بر این، ایجاد محیطی برای توسعه انسانی پایدار نیازمند سازمان‌های جامعه مدنی است که تعاملات سیاسی و اجتماعی را آسان‌تر نموده و جامعه را برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بسیج می‌نماید. شکل ۱ رابطه میان این سه گروه از کنشگران را در حکمرانی توسعه نشان می‌دهد (Ibid).

1 Corporate governance

شکل ۱. کنشگران حکمرانی توسعه: مذاکره، نهایی کردن و اجرای دستورکارهای توسعه



Source: (Choudhary,2023)

پیشینه پژوهش

در این بخش مطابق جدول ۱ مروری بر پژوهش های مشابه مقاله حاضر می گردد و خلاصه یافته های آن ها بیان می شود و در انتها وجه تمایز این پژوهش با سایر پژوهش های مشابه تشریح می گردد.

جدول ۱. مروری بر پیشینه پژوهش

عنوان پژوهش	خلاصه یافته‌ها	منبع
سازمان برنامه‌وبودجه به‌مثابه نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر)	در این تحقیق امکان‌سنجی این امر بررسی شده که سازمان برنامه‌وبودجه از حیث ساختار و ابزارهای در اختیار، آژانس راهبر ایران باشد و اهداف توسعه‌ای موردنظر دولت توسعه‌گرا را محقق سازد. به‌صورت کلی اگرچه سازمان برنامه‌وبودجه، واجد برخی ویژگی‌های مهم در نقش‌آفرینی به‌عنوان آژانس راهبر است؛ ولی برای انسجام در ابزارها و ارتقای فعالیت سازمان به‌مثابه نهاد متولی توسعه جهت ایفای وظایف مهم آژانس راهبر مانند ترسیم مسیر توسعه اقتصادی، راهبری سیاست صنعتی، اتاق فکر دولت و هماهنگ‌سازی و رفع تعارضات، نیازمند تغییرات مهم در نظام بوروکراسی و ساختار سازمانی است.	نریمانی و همکاران، ۱۴۰۲
آسیب‌شناسی سازمان‌های توسعه‌ای مطالعه تطبیقی سازمان‌های توسعه‌ای و توصیه‌هایی برای ایران	سازمان‌های توسعه‌ای ازجمله مهم‌ترین ابزارهای دولت در تسریع فرایند صنعتی‌شدن هستند. این سازمان‌ها چه در سطح بین‌المللی و چه ملی حضور دارند. در سطح ملی، سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان به سه دسته سازمان‌ها و شرکت‌های توسعه‌ای، نهادهای مالی توسعه‌ای و مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی توسعه‌ای تقسیم کرد. ازجمله سازمان‌های توسعه‌ای موفق در جهان می‌توان به کوئرا (کره جنوبی)، مینی و جترو (ژاپن) و بنگاه توسعه صنعتی مالزی اشاره کرد.	رجب‌پور و شجاعی، ۱۴۰۱
مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر	در این گزارش تلاش شد ادبیات موجود در باب آژانس‌های راهبر به‌دقت بررسی، تلخیص و وظایف محوری و ساختار آژانس‌های راهبر در ادبیات ارائه شود. به‌صورت خلاصه اجرای سیاست صنعتی و انسجام‌بخشی به بوروکراسی اقتصادی؛ اصلی‌ترین وظایف آژانس‌های راهبر معرفی شده و این آژانس‌ها هم باید گلچینی از بوروکرات‌های نخبه باشند و هم تحت حمایت مقامات ارشد سیاسی قرار بگیرند تا از قدرت کافی برای انجام وظایفشان برخوردار باشند.	محمدی ایوانکی، ۱۴۰۱

ادامه جدول ۱.

عنوان پژوهش	خلاصه یافته‌ها	منبع
طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - موردپژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)	در پژوهشی با عنوان طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران به این موضوع اشاره می‌کنند که نام‌گذاری وزارت صنعت، معدن و تجارت در ایران و نوع مأموریت‌های محوله به این وزارتخانه در برنامه‌های توسعه حکایت از تلقی برنامه‌ریزان توسعه در کشور از جایگاه این وزارتخانه به عنوان سازمان متولی توسعه صنعتی در ایران دارد. ویژگی‌های سازمان متولی توسعه در پنج محور رویکرد، حوزه فعالیت، ابزار سیاستی، مأموریت و ساختار سازمانی و منابع انسانی در این مقاله تبیین شده است. نتایج مقاله نشان می‌دهد در حوزه‌های رویکرد و تقسیم کار مهم‌ترین چالش‌های وجود دارد و در حوزه ابزارها، مأموریت و ساختار سازمانی چالش‌ها به صورت نسبی ظهور و بروز پیدا کرده‌اند.	نریمانی و همکاران، ۱۴۰۱
بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه باتوجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند	علی‌رغم اینکه ایران تدوین برنامه‌های توسعه را از منظر زمانی زودتر از ژاپن، کره جنوبی، چین و هند آغاز نموده؛ ولی برخی از مهم‌ترین اهداف توسعه ملی مانند رشد صنعتی پایدار، صادرات کالاهای صنعتی، رفاه عمومی و عدالت اجتماعی همچنان محقق نشده‌اند؛ لذا در این گزارش به محتواپژوهی کل برنامه‌های توسعه در چهار کشور ژاپن، کره جنوبی، چین و هند پرداخته می‌شود تا مشخص گردد که رویکرد اصلی و ویژگی‌های محوری برنامه‌های توسعه در این کشورها چه بوده است.	عطاری، ۱۳۹۵
مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران: بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی	بامطالعه هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در کشور سه نوع برنامه شامل برنامه عمرانی، برنامه جامع ملی و برنامه ساختاری قابل‌شناسایی است که به دلیل عوامل مختلفی چون ساختار اقتصاد ایران و متکی بودن به درآمدهای نفتی، دخالت نامناسب در سازوکار بازار، توان نامتناسب فنی و آمار و اطلاعات کشور، روند تکاملی و پیشرفت در برنامه‌ریزی توسعه کشور مشاهده نشده و پیش‌بینی‌ها و هدف‌گذاری‌ها متناسب با محتوای برنامه‌های توسعه نیستند.	ورمزیار و جهانگرد، ۱۳۹۱

به عنوان جمع بندی و تبیین وجه تمایز این پژوهش با سایر پژوهش ها بایستی به این نکته اشاره کرد که سایر پژوهش ها به موضوع راهبری توسعه از منظر ساختار نهاد متولی توسعه در حوزه های اقتصادی یا صنعتی پرداخته اند؛ ولی در پژوهش حاضر به راهبری توسعه از منظر حکمرانی توسعه پرداخته می شود که دیدگاهی سیستمی داشته و بر شبکه سازی نظام مند کنشگران و ذی نفعان گوناگون و بهره گیری از آن ها در برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه می پردازد که امری پیچیده و چندوجهی است.

روش

مطالعه تطبیقی در طول سال ها به عنوان یک رشته پژوهشی؛ دانش و اطلاعات مدیریتی قابل توجهی را خلق نموده است. فلسفه اصلی مطالعات تطبیقی این است که بدانیم چگونه از تجارب گسترده جهانی به منظور پیشبرد دانش اجرایی و کاربرد آن در ایجاد ظرفیت نهادی دولت استفاده کنیم. اگر بتوان دانش عملیاتی را به شرایط زمینه ای^۱ پیوند داد، استراتژی پژوهش تطبیقی می تواند مثمرتر واقع گردد. تنها در این صورت است که می توان کلیاتی را که هم در نظریه و هم در عمل مفید هستند، فراهم نمود. مقایسه بین سیستم ها برای رسیدن به توانایی مطلوب در توصیف و تعمیم پذیری الگوها، نیازمند برخورداری از چارچوب های مناسب است. یک چارچوب مؤثر ابزاری ضروری برای مقابله با چالش های مختلف پژوهشی است، مثلاً درک این معنا که محیط بیرونی نظام اداری نسبت به محیط داخلی آن بسیار متنوع تر است (واعظی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۴۹).

به طور کلی استراتژی تطبیقی، شامل دو رویکرد متغیر - محور^۲ و مورد - محور^۳ است که رویکرد غالب در پژوهش های تطبیقی به صورت مورد - محور است که در آن هر «مورد» به طور تحلیلی به عنوان یک کل در نظر گرفته می شود (Cacace et al., 2013). با این توضیحات در پژوهش حاضر روش شناسی کلی به صورت کیفی؛ استراتژی تطبیقی به صورت مورد - محور و طرح تحقیق شامل مطالعه تعداد محدودی از کشورها می شود.

1 Contextual

2 Variable-oriented

3 Case-oriented

در این پژوهش به‌منظور مروری بر تجربیات جهانی در راهبری توسعه برای مفهوم‌سازی ساختار حکمرانی توسعه در کشور به مطالعه نهادهای راهبرهای توسعه در کشورهای مختلف پرداخته شده است. بر همین اساس با توجه به هدف پژوهش مواردی بررسی گردیده که دارای اولویت بوده و نیز امکان دسترسی به داده‌های آنها وجود داشته است؛ معیارهای انتخاب این کشورها شامل مواردی چون: دسترسی به اطلاعات؛ تنوع جغرافیایی؛ تفاوت در سطح توسعه‌یافتگی و تفاوت در نوع نظام سیاسی این کشورهاست که جدول ۲ مشخصات آنها را نشان می‌دهد.

جدول ۲. مشخصات نهادهای راهبر توسعه منتخب پژوهش

ردیف	عنوان	وبسایت
۱	شورای توسعه ملی هند	http://india.gov.in
۲	کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین	https://en.ndrc.gov.cn
۳	کمیسیون برنامه‌ریزی توسعه ملی غنا	https://ndpc.gov.gh
۴	شورای توسعه پایدار آلمان	https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en
۵	وزارت توسعه مالزی	https://www.ekonomi.gov.my
۶	شورای توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی تایلند	https://www.nesdc.go.th
۷	وزارت برنامه‌ریزی توسعه ملی اندونزی	http://www.bappenas.go.id
۸	کمیسیون ملی توسعه پایدار فنلاند	https://kestavakehitys.fi/en/commission

به‌طور کلی کشورها از نظر نظام‌های اجتماعی و ساختار، محتوا، برنامه‌ها و فعالیت‌ها با یکدیگر یا مشابهت دارند یا متفاوت هستند. همچنین از نظر برون‌داد، نحوه عملکرد یا نتایج حاصله در زمینه مورد بررسی نیز یا تفاوت دارند یا مشابه هستند که حاصل چهار حالت می‌باشد: (۱) نظام‌ها با بیشترین درجه تشابه + نتایج متفاوت (مشابه‌ترین موارد با نتایج متفاوت)، (۲) نظام‌های با بیشترین درجه تشابه + نتایج مشابه (مشابه‌ترین موارد با نتایج مشابه)، (۳) نظام‌های با بیشترین درجه تفاوت + نتایج متفاوت (متفاوت‌ترین موارد با نتایج متفاوت) و (۴) نظام‌های با بیشترین درجه تفاوت + نتایج مشابه (متفاوت‌ترین موارد با نتایج مشابه) (معدن دار آرانی و کاکیا، ۱۳۹۸: ۹۵). در این پژوهش، بر اساس چهار نوع استراتژی مذکور برای انتخاب نمونه تحقیق، از دو استراتژی نظام‌های با بیشترین درجه

تشابه + نتایج متفاوت و نظام‌های با بیشترین درجه تفاوت + نتایج متفاوت استفاده شده است. براین اساس کشورهای هند، چین، غنا، مالزی، تایلند، اندونزی با استراتژی بیشترین درجه تشابه + نتایج متفاوت انتخاب شدند و معیار تشابه این کشورها صنعت و اقتصادهای دیر ظهور یعنی کشورهای جنوب بودن (در حال توسعه بوده) که اکنون پرونده‌های متفاوتی دارند.

همچنین از آنجایی که به طور کلی مسئله توسعه در کشورهای توسعه یافته به سمت توجه به مسائل توسعه پایدار رفته و نهادهای متولی توسعه در این کشورها تحت نام‌های مختلفی چون کمیسیون و شورای توسعه پایدار مشغول به کار هستند؛ لذا از میان کشورهای توسعه یافته و صنعتی دو کشور فنلاند و آلمان انتخاب شدند. این دو کشورهای بر اساس استراتژی بیشترین درجه تفاوت + نتایج متفاوت انتخاب شدند و معیار تفاوت این کشورها صنعت و اقتصادهای پیشرفته یعنی کشورهای شمال بودن (توسعه یافته بوده) که اکنون پرونده‌های متفاوتی دارند.

یافته‌ها

با مراجعه به وبسایت نهادهای متولی توسعه در کشورهای مختلف به بررسی نقش‌ها و کارکردهای این نهادها در راهبری برنامه‌های توسعه از منظر برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی پرداخته شد که جدول ۳ خلاصه این یافته‌ها را نشان می‌دهد.

بررسی نهادهای متولی توسعه در کشورهای مورد مطالعه نشان داد که این نهادها با توجه به ابعاد مختلف توسعه؛ واحدهای اداری متنوعی در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، حکمرانی، زیست محیطی، صنعت و... در ساختار خود تعریف نموده‌اند تا هر کدام از این واحدها بنا بر کارشناسان مربوط به هر حوزه به صورت تخصصی به ابعاد مورد نظر توسعه بپردازند. از آنجایی که داده‌ها و اطلاعات به عنوان منبع ارزشمندی برای برنامه‌ریزی‌های توسعه به شمار می‌روند یکی از نقش‌های نهادهای راهبر توسعه در دنیا ایجاد بانک اطلاعات یکپارچه و به روز از داده‌ها و اطلاعات است تا در مرحله برنامه‌ریزی، اجرا و پایش طرح‌های توسعه از این داده‌ها استفاده گردد. مسئله مهم قابل توجه دیگر در این کشورها استفاده از رویکردهای مشارکتی در مراحل تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه است که در این مسیر ضمن اینکه از ظرفیت و منابع بخش خصوصی و مردم و سایر

سازمان های دولتی استفاده می گردد به امر توانمندسازی آن ها در مشارکت و شبکه سازی در حل مسائل توسعه ای نیز توجه می شود. نکته حائز اهمیت در نهادهای راهبر توسعه در سایر کشورها تعیین شاخص های کمی و کیفی مؤثر برای ارزیابی برنامه های توسعه است تا میزان اثربخشی و پیامدهای برنامه های توسعه در اجرا مشخص شود؛ این ارزیابی از برنامه های توسعه به صورت دوره ای و در زمان های مشخصی پس از اجرای برنامه های توسعه انجام می شود. از آنجایی که برنامه های توسعه معمولاً به صورت بلندمدت تدوین می شود؛ لذا نهادهای متولی توسعه در کشورهای مورد مطالعه در کنار برنامه های بلندمدت توسعه؛ برنامه های سالیانه ای را نیز به منظور اجرای طرح های توسعه تنظیم می نمایند تا به اهداف مورد نظر توسعه ای در بلندمدت دست یابند.

جدول ۳. مشخصات نهادهای راهبر توسعه منتخب پژوهش

نام نهاد راهبر توسعه	نقش ها / کارکردهای نهاد
شورای توسعه ملی هند	- بررسی دوره ای کارکردهای برنامه توسعه ملی - بررسی مسائل مهم سیاست اجتماعی و اقتصادی مؤثر بر توسعه ملی - پیشنهاد اقداماتی برای دستیابی به اهداف تعیین شده در برنامه توسعه ملی
کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی چین	- تقویت عملکردهای مرتبط با تدوین راهبردهای ملی و نظام برنامه ریزی یکپارچه - تنظیم و بهبود کیفیت برنامه ریزی و ایفای نقش در راهبردها و برنامه های توسعه ملی - بهبود سیستم کنترل کلان - ایجاد سازوکار هماهنگی برای برنامه های توسعه - بهبود سازوکارهایی برای مطالعه مسائل اساسی
کمیسیون برنامه ریزی توسعه ملی غنا	- مطالعه و تحلیل استراتژیک گزینه های اصلاحات کلان اقتصادی و ساختاری کشور - ارائه پیشنهادات برای ایجاد برنامه های دوره ای چندساله با در نظر گرفتن پتانسیل منابع موجود و مزیت نسبی مناطق مختلف غنا - ارائه پیشنهادات برای حفاظت از منابع طبیعی محیط زیست به منظور حصول اطمینان از انطباق استراتژی ها و برنامه های توسعه با اصول صحیح زیست محیطی - ارائه پیشنهادات برای حصول اطمینان از توسعه یکنواخت مناطق غنا با استفاده مؤثر از منابع موجود - نظارت، ارزیابی و هماهنگی سیاست ها، برنامه ها و پروژه های توسعه - انجام مطالعات و ارائه پیشنهادات در زمینه توسعه اجتماعی-اقتصادی - تدوین راهبردهای برنامه ریزی توسعه ملی جامع و اطمینان از اجرای مؤثر سیاست ها و برنامه های توسعه

ادامه جدول ۳.

نام نهاد راهبر توسعه	نقش ها / کارکردهای نهاد
کمیسیون برنامه ریزی توسعه ملی غنا	-تهیه برنامه های توسعه ملی جامع -ارزیابی مستمر برنامه های توسعه ملی باتوجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی داخلی و بین المللی و در صورت لزوم اعمال تجدیدنظر و اصلاحات در سیاست ها و برنامه های موجود -انجام هماهنگی های لازم برای نظام برنامه ریزی توسعه ملی غیرمتمرکز
شورای توسعه پایدار آلمان	-کمک به پیاده سازی راهبرد توسعه پایدار آلمان و اهداف توسعه پایدار جهانی -ترویج گفتگوهای اجتماعی در مورد توسعه پایدار در سطح ملی و بین المللی
وزارت توسعه ملی مالزی	-برنامه ریزی فرایندهای توسعه اجتماعی - اقتصادی -توزیع منابع تخصیص یافته -اجرا، هماهنگی و نظارت -تسهیلگری ذی نفعان
شورای توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی تایلند	-ارائه نظرات و پیشنهادات در مورد توسعه اقتصادی - اجتماعی ملی به کابینه -بررسی جزئی برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی ملی و سایر پیشنهادات قبل از ارائه آنها به هیئت وزیران -ارائه نظرات در خصوص مسائل توسعه اقتصادی - اجتماعی به نخست وزیر -ایجاد سازوکار هماهنگی بین «هیئت توسعه اقتصادی - اجتماعی ملی»، سازمان های مربوطه و شرکت های دولتی در خصوص برنامه ریزی و اجرای برنامه ها و پروژه های عمرانی
وزارت برنامه ریزی توسعه ملی اندونزی	-برنامه ریزی (توسعه اهداف کلان اقتصادی؛ ایجاد اهداف، جهت گیری های سیاسی و تعیین دقیق پروژه های توسعه ای اولویت دار؛ هماهنگی و همگام سازی در اجرای فرایندهای برنامه ریزی و بودجه بندی؛ تهیه طرح های زیربنایی؛ تهیه برنامه های توسعه ملی «موضوعی، کل نگر، یکپارچه و فضایی» برای تعیین برنامه ها و فعالیت های وزارتخانه، سازمان ها و دولت محلی؛ توافقات جهانی) -تخصیص اعتبار (تخصیص بودجه برای پروژه ها و بخش های دارای اولویت و راهبردی؛ ایجاد یک مدل سرمایه گذاری عمومی و سبد توسعه مالی؛ ارزیابی میزان پیشرفت در طرح های توسعه ای پیشین؛ تخصیص منابع و مشارکت فعال در بررسی مسائل جهانی) -کنترل (کنترل فرایندهای توسعه برای اطمینان از تحقق اهداف و نتایج توسعه ملی؛ کمک به تقویت وزارتخانه ها و ادارات دولتی مرتبط با دستیابی به پروژه های راهبردی ملی؛ هماهنگی بین ذی نفعان فرایند توسعه با وزارتخانه ها/سازمان ها، دولت های

ادامه جدول ۳.

نام نهاد راهبر توسعه	نقش‌ها / کارکردهای نهاد
وزارت برنامه‌ریزی توسعه ملی اندونزی	محلی، دانشگاهیان و بازدیدهای میدانی؛ مشارکت‌دادن شرکای توسعه و دستیابی به نقطه‌نظر مشترک برای هماهنگی در برخورد با مسائل جهانی. -توانمندسازی (گسترش سیاست توسعه نوآورانه بین سازمانی در راستای پروژه‌های راهبردی ملی؛ مطالعه و تدوین سیاست برای برنامه‌ریزی طرح‌های توسعه؛ تقویت ظرفیت برنامه‌ریزی در دولت مرکزی و محلی برای ایجاد طرح‌های مالی مبتکرانه و خلاق؛ هماهنگ‌سازی چارچوب نهادی و نظارتی در خصوص سرمایه‌گذاری عمومی لازم؛ همگام‌سازی و هم‌افزایی سیاست‌ها و فعالیت‌های راهبردی ملی میان سازمان‌های متولی و نیز با وزارتخانه‌های هماهنگ‌کننده؛ افزایش مشارکت و نقش سازمان‌های غیردولتی؛ تقویت نقش وزارت برنامه‌ریزی توسعه ملی به‌عنوان اتاق فکر تدوین برنامه‌های نوآورانه)
کمیسیون ملی توسعه پایدار فنلاند	- پیگیری و بررسی فرایند اجرای «دستور کار ۲۰۳۰» در کشور فنلاند -توسعه، نظارت و بازنگری فرایند اجرایی‌سازی تعهدات جامعه به توسعه پایدار -حمایت از کنشگران مختلف و افزایش همکاری میان آن‌ها -تبدیل اهداف نظری و همچنین اصول تعهد جامعه نسبت به توسعه پایدار به شیوه-های اجتماعی عملیاتی -تقویت انسجام سیاسی و تطبیق سیاست ملی در قبال توسعه پایدار در ادارات دولتی

پس از استخراج نقش‌ها و کارکردهای نهادهای راهبر توسعه در کشورهای منتخب این کارکردها مطابق جدول ۴ در قالب پنج رکن حکمرانی توسعه شامل کنشگران، پیشران‌ها، ابزارهای سیاستی، سازوکارهای نظارتی و شیوه‌های مشارکت دسته‌بندی گردید.

جدول ۴. مفهوم سازی ارکان حکمرانی توسعه با نتایج مطالعه تطبیقی پژوهش

ردیف	ارکان	توضیحات
۱	کنشگران	- سازمان متولی توسعه به همراه سایر سازمان‌های دولتی مرتبط - تبادل نظر با بخش خصوصی به منظور برآورد منابع در دسترس و تدوین سیاست‌های لازم برای اجرایی شدن برنامه‌های توسعه - ایجاد تعامل با جامعه مدنی در خصوص اجرای برنامه‌های توسعه
۲	پیشران‌ها	- تعیین رویکرد برنامه توسعه پیش از تدوین آن با توجه به اولویت‌ها و مسائل ملی - تهیه سیستم (پایگاه) داده و اطلاعات جامع برای برنامه‌ریزی و ارزیابی طرح‌های توسعه - انجام مطالعات و پژوهش‌های لازم در خصوص وضع موجود کشور برای مرحله تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه - انجام به موقع تدوین برنامه‌های توسعه (فاصله زمانی کافی قبل از اجرای برنامه‌ها) - تعریف واحدهای تخصصی در نهاد راهبر توسعه به منظور پیگیری و اجرای برنامه‌های توسعه در حوزه‌های مختلف (اقتصادی، اجتماعی، صنعت، محیط زیست و...)
۳	ابزارهای سیاستی	- استفاده از برنامه کوتاه مدت سالیانه توسعه به عنوان ابزاری مؤثر در جهت تحقق اهداف برنامه‌های ۵ ساله توسعه - انجام نظرسنجی عمومی درباره پیش نویس برنامه توسعه ملی - تهیه دستورالعمل و برنامه‌های عملیاتی برای بخش‌ها و سازمان‌های مجری برنامه‌های توسعه
۴	سازوکارهای نظارتی	- تعیین سنج و شاخص‌های لازم برای ارزیابی و نظارت بر پروژه‌های توسعه - دارا بودن افق‌های زمانی متنوع بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت برای برنامه‌ریزی توسعه - نظارت و ارزیابی مستمر برنامه‌های توسعه ملی با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و بین‌المللی و اعمال اصلاحات لازم در محتوای برنامه‌ها
۵	شیوه‌های مشارکت	- ترویج گفت‌وگو و مباحثات اجتماعی در جهت کمک به افزایش آگاهی جامعه درباره مفهوم توسعه - برقراری جلسات مختلف با استان‌ها به منظور دستیابی به درک متقابل از جزئیات برنامه توسعه - استفاده توأمان از رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا در برنامه‌ریزی توسعه - استفاده از فرایندهای حل مسئله مشارکتی با ذی‌نفعان مرتبط

بحث و نتیجه گیری

توسعه یک فرایند پیچیده و چندبعدی است که هدف آن بهبود وضع موجود کشور و پیشرفت در حوزه های مختلف است. براین اساس دولت ها نقش مهمی در فرایند توسعه جوامع دارند و با تدوین برنامه های توسعه به مسیر توسعه کشور جهت می دهند و از هدررفت و اتلاف منابع مختلف مالی و انسانی به سمت اهداف غیر توسعه ای جلوگیری کرده و براین اساس مسیر توسعه را هدفمند می نمایند. موفقیت و اثربخشی برنامه های توسعه ملی متکی به عوامل متعددی چون تعهد و عزم و اراده سیاسی دولت و مدیران سطوح مختلف؛ مشارکت فعالانه مردم و سایر بخش های جامعه؛ سیستم برنامه ریزی قوی و کارآمد و وجود زیرساخت های لازم است. در کشور ما علی رغم تدوین برنامه های مختلف توسعه از دیرباز نمودی عینی در شاخص های مختلف توسعه در جامعه دیده نشده است که این امر مستلزم شناسایی مسائل و چالش های این مسیر و حل این مسائل با نظریات صحیح و کاربردی است.

امروزه در دنیا به منظور تسهیل فرایند پیچیده و چندبعدی توسعه از رویکردهای مشارکتی استفاده می گردد تا براین اساس ضمن ایجاد هماهنگی و استفاده بهینه از منابع و ظرفیت همه ذی نفعان در برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه از هدررفت منابع و دوباره کاری و موازی کاری ها در حوزه های مختلف جلوگیری شود. حکمرانی توسعه با به کارگیری رویکرد مشارکتی ضمن شبکه سازی ذی نفعان مختلف به تنظیم گری فرایند توسعه در جوامع می پردازد. نتایج مطالعه تطبیقی پژوهش حاضر نشان داد که نهادهای راهبر توسعه در کشورهای مختلف به مسئله توسعه به صورت یکپارچه می نگرند و لذا ابعاد مختلف آن را در برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه در نظر دارند. این نهادها در مسیر برنامه ریزی، اجرا و ارزیابی برنامه های توسعه ضمن استفاده از بانک داده و اطلاعات به روز و یکپارچه از ظرفیت کنشگران مختلف نیز در سایر سطوح دولت، بخش خصوصی و مردم استفاده می نمایند تا ضمن توانمندسازی این کنشگران و درک نیازهای آنها، فرایند پیاده سازی برنامه های توسعه با سرعت و کیفیت بیشتری انجام شود. مسئله قابل توجه در نهادهای راهبر توسعه مورد مطالعه پژوهش، تعیین شاخص های کمی و کیفی به منظور ارزیابی های منظم و دوره ای از پیاده سازی برنامه های توسعه است تا در صورت لزوم

اصلاحات و تغییرات مناسب و به موقعی در محتوای برنامه‌های توسعه صورت گیرد. با دسته‌بندی نقش‌ها و کارکردهای نهادهای راهبر توسعه در پژوهش، پنج رکن حکمرانی توسعه شامل کنشگران، پیشران‌ها، ابزارهای سیاستی، سازوکارهای نظارتی و شیوه‌های مشارکت ذی‌نفعان شناسایی و ارائه شد که الگوگیری از این ارکان و زیرمجموعه‌های آن با توجه به شرایط و ظرفیت‌های خاص در کشور می‌تواند به توسعه مستمر، یکپارچه و پایدار کمک نماید.

از محدودیت‌های پژوهش حاضر می‌توان به محدودیت‌های ناشی از استراتژی تطبیقی اشاره نمود. روش تطبیقی ابزاری مهم برای مقایسه و تحلیل پدیده‌های مختلف در جوامع گوناگون است ولی مانند هر روش دیگر محدودیت‌هایی دارد؛ یکی از مهم‌ترین این محدودیت‌ها انتخاب موردهای مطالعاتی است که در پژوهش حاضر یافتن موارد کاملاً مشابه برای مقایسه بسیار دشوار بوده و این امر ناشی از تفاوت‌های عمیق اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نظام حکمرانی میان کشور ما با سایر کشورهاست. محدودیت دوم ناشی از جمع‌آوری و دسترسی به داده‌هاست که براین اساس داده‌های قابل مقایسه در همه کشورها به یک اندازه یکسان نبوده است؛ به این معنا که برخی از داده‌ها قابل دسترسی نبوده‌اند یا کیفیت پایینی داشته‌اند.

باتوجه به نتایج تحقیق پیشنهاد می‌گردد که پژوهشی باهدف ارائه نگراشت نهادی سازمان‌های متولی در امر سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های توسعه در کشور صورت گیرد تا ضمن شناسایی دقیق این سازمان‌ها نقش و روابط میان آن‌ها و مرزهای عملیاتی آن‌ها در مباحث سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های توسعه مشخص گردد تا بتوان براساس نتایج این تحقیق کنشگران بخش دولتی را در چارچوب حکمرانی توسعه در کشور به شکل مطلوبی شناسایی و جانمایی کرد. با استفاده از نتایج این پژوهش و انجام پژوهشی دیگر به صورت میدانی با مدیران و متخصصان این سازمان‌های متولی می‌توان سایر عناصر لازم را در چارچوب نظام حکمرانی توسعه در کشور شناسایی نمود چرا که این کنشگران دولتی که از نزدیک با ضرورت‌ها، الزامات و محدودیت‌های طرح‌های توسعه آشنا هستند می‌توانند در خصوص ابزارهای سیاستی و سازوکارهای نظارتی لازم و نیز درگیری سایر

کنشگران از بخش‌های خصوصی و جامعه مدنی و نیز نحوه مشارکت آن‌ها در برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های توسعه تجارب ارزشمندی را به اشتراک گذارند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

سپاسگزاری و حمایت

این مقاله حاصل طرح مطالعاتی است که با حمایت معنوی و مادی دفتر مطالعات حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده است.

ORCID

Heidar Najafi Rastaghi  <https://orcid.org/0000-0001-5477-2389>

Mahdi Abdolhamid  <https://orcid.org/0000-0003-4118-4937>

منابع

۱. الوانی، سیدمهدی؛ کیاکجوری، کریم؛ رودگر نژاد، فروغ (۱۳۹۹). مدیریت توسعه، تهران: انتشارات صفار.
۲. احمدی نژاد، فاطمه، کمالی یحیی، شیخ زاده جوشانی صدیقه (۱۴۰۰) بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه در ایران با استفاده از تحلیل مضمون. *فرایند مدیریت و توسعه*، ۳۴ (۲) doi:10.52547/jmdp.34.2.29.۶۲-۲۹
۳. رجب پور، حسین، شجاعی، سعید (۱۴۰۱). آسیب شناسی سازمان‌های توسعه ای. مطالعه تطبیقی سازمان‌های توسعه ای و توصیه‌هایی برای ایران، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. شریفی النسبی، مرتضی. (۱۳۷۵). *چرخه توسعه*، تهران: انتشارات موسسه خدمات فرهنگی رسا.
۵. عطار، سعید (۱۳۹۵). *بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند*، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. غلامی نتاج امیری، سعید، مهرعلی تبار فیروزجانی، مرتضی (۱۴۰۰). *مجموعه مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، جلد اول: مبانی اندیشه‌ای، نظام‌ها، روش‌ها و تکنیک‌های

- برنامه‌ریزی، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور.
۷. غلامی نتاج امیری، سعید، مهرعلی تبار فیروزجانی، مرتضی (۱۴۰۰). مجموعه مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، جلد پنجم: امور فرابخشی و بخشی در برنامه‌ریزی توسعه ایران، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور.
۸. محمدی ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. معدن دار آرائی، عباس، کاکیا، لیدا (۱۳۹۸). روش تحقیق تطبیقی در علوم انسانی با تاکید بر مطالعات علوم تربیتی و روان‌شناسی، تهران: انتشارات سمت.
۱۰. ملائی، مریم، پروایی هره دشت، شیوا، رحیمی، کاظم (۱۳۹۴). در باب چیستی توسعه، فصلنامه راهبرد توسعه، (۴۸)، ۷-۲۳.
۱۱. نریمانی، میثم، محمدی ایوانکی محسن (۱۴۰۱). طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران-مورد پژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)، مدیریت بهبود، ۱۶(۳)، ۸۹-۱۱۹. doi: 10.22034/jmi.2022.359500.2827
۱۲. نریمانی، میثم، محمدی ایوانکی محسن، صاحبکار خراسانی سید محمد (۱۴۰۲). سازمان برنامه و بودجه به مثابه نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر)؛ طراحی و پیشنهاد الزامات کارکردی در نظام سیاستی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مدیریت بهبود، ۱۷(۲)، ۱۵۱-۱۷۸. doi: 10.22034/jmi.2023.398254.2962
۱۳. واعظی، رضا، شمس، لیلا، ملکی، مصطفی (۱۴۰۰). مدیریت تطبیقی و توسعه؛ مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها، تهران: انتشارات صفار.
۱۴. واعظی، رضا، شمس، لیلا، ملکی، مصطفی. (۱۴۰۲). فراحکمرانی: نظریه‌ای برای حفظ و ارتقاء ارزش و خدمات عمومی. مطالعات مدیریت خدمات عمومی، ۱(۱)، ۱۸۵-۱۵۷. doi: 10.22054/spsa.2022.66621.1002
۱۵. ورمزیار، حسن، جهانگرد، اسفندیار (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه ریزی برای ایران: بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۶. هدی، فرل. (۱۳۹۴). *اداره امور عمومی تطبیقی*، (ترجمه: سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده). تهران: انتشارات اندیشه‌های گهربار.

17. Cacace, M., Ettelt, S., Mays, N., & Nolte, E. (2013). Assessing quality in cross-country comparisons of health systems and policies: Towards a set of generic quality criteria. *Health Policy*, 112(1-2), 156-162.
18. Cataldi, L. (2024). *New Public Governance as a Hybrid: A Critical Interpretation*. Cambridge University Press.
19. Choudhary, N. (2023). Development governance. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 3179-3193). Cham: Springer International Publishing.
20. Finnish National Commission on Sustainable Development, Retrieved from: <https://kestavakehitys.fi/en/commission>.
21. Galego, D., Moulaert, F., Brans, M., & Santinha, G. (2022). Social innovation & governance: a scoping review. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 35(2), 265-290.
22. German council for sustainable development, Retrieved from: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/>
23. Ghosh, L., (2021). Development administration in public administration, *Journal of Emerging Technologies and Innovative Research*, 2(8)16-21.
24. Huque, A. S., & Zafarullah, H. (Eds.). (2017). *International development governance*. Routledge.
25. Ibietan, J. (2014). Conceptual issues in development administration. *International Journal of Innovative Education Research*, 2(2), 19-31.
26. Irfan, M. (2017). The influence of governance in management of development effects: Sri Lanka perspective, *Journal of Asian and African Social Science and Humanities*, 3(2), 1-20.
27. Kong, D., & Yoon, K. (2018). Modes of public governance: A typology toward a conceptual modeling. *World Political Science*, 14(1), 145-167.
28. Ministry of National Development Planning (BAPPENAS), Retrieved from: <http://www.bappenas.go.id/>.
29. Morçöl, G. (2023). *Complex Governance Networks: Foundational Concepts and Practical Implications*. Routledge.

30. National Development and Reform Commission (NDRC), Retrieved from: <https://en.ndrc.gov.cn/>.
31. National Development Council (NDC), Retrieved from: <http://india.gov.in/>
32. National development planning commission(NDPC), Retrieved from: <https://www.ndpc.gov.gh/>.
33. Official Portal of Ministry of Economy, Retrieved from: <https://www.ekonomi.gov.my/en>.
34. Sekher, M., Parasuraman, S., & Kattumuri, R. (Eds.). (2018). *Governance and governed: multi-country perspectives on state, society and development*. Springer.
35. Sinha, M. G. (2004). Development Governance. *Indian Journal of Public Administration*, 50(1), 389-394.
36. The National Economic and Social Development Council(NESDC), Retrieved from: https://www.nesdc.go.th/nescdb_en/ewt_news.php?nid=4258.

References [In Persian]

1. Ahmadinejad F, Kamali Y, Sheikhzadeh Joshani S. (2021). Challenges of Development Policies Implementation in Iran: A Thematic Analysis. *JMDP*. 34(2), 29-62. doi:[10.52547/jmdp.34.2.29](https://doi.org/10.52547/jmdp.34.2.29).
2. Alvani, S., M., Kiakjuri, K., Rodgrenjad, F. (2019). *Development Management*, Tehran: Safar Publications.
3. Attar, S. (2015). The needs of development planning according to the experience of Japan, South Korea, China and India, Economic Studies Office of Islamic Parliament Research Center.
4. Gholami Netaj Amiri, S., Mehr Ali Tabar Firouzjai, M. (2021). *Collection of studies of seventy years of development planning in Iran, Volume five: Transsectoral and sectoral issues in Iran's development planning*, Tehran: Publications of the Center for Development Research and Foresight of the Country Planning and Budget Organization.
5. Gholami Netaj Amiri, S., Mehr Ali Tabar Firouzjai, M. (2021). *Collection of studies of 70 years of development planning in Iran, Volume 1: Conceptual foundations, systems, methods and techniques of planning*, Tehran: Publications of the Center for Development Research and Foresight of the Country Planning and Budget Organization.

6. Heddy, F. (2014). *Comparative Public Administration*, (Translation: Seyyed Mehdi Elvani and Gholamreza Memarzadeh). Tehran: Goharbar Andisheh Publications.
7. Madandar Arani, A., Kakia, L. (2018). *Comparative research method in humanities with emphasis on studies of educational sciences and psychology*, Tehran: Samit Publications.
8. Mohammadi Ivanaki, M. (2022). *A review of the formation of developmental state literature; Rethinking the Role and Importance of Guiding Agencies*, Economic Studies Office of Islamic Parliament Research Center.
9. Molaei, M., Parvai Hare Dasht, Sh., Rahimi, K. (2018). About what is development, *Rahbord*, (48), 7-23.
10. Narimani, M., & Mohammadi, M. (2022). Designing the organizational model of the development custodian (pilot agency) in Iran - A case study of the Ministry of Industry, Mines and Trade. *Journal of Improvement Management*, 16(3), 89-119. doi: 10.22034/jmi.2022.359500.2827.
11. Narimani, M., Mohammadi, M., & Sahebkar khorasani, S. M. (2023). Plan and Budget Organization as institution of development custodian (pilot agency); Designing and proposing functional requirements in the policy system of development planning in Iran. *Journal of Improvement Management*, 17(2), 151-178. doi: 10.22034/jmi.2023.398254.2962.
12. Rajabpour, H., Shujaei, S. (2022). Pathology of development organizations. Comparative study of development organizations and recommendations for Iran, Office of Energy, Industry and Mining Studies (industry group) of Islamic Parliament Research Center.
13. Sharifi Nasabi, M. (1996). *Development Cycle*, Tehran: Rasa Cultural Services Institute Publications.
14. Vaezi, R., Shams, L., & Maleki, M. (2023). Meta-Governance: A Theory for Preserving and Promoting Public Value and Service. *Studies in Public Service Administration*, 1(1), 157-185. doi: 10.22054/spsa.2022.66621.1002.
15. Vaezi, R., Shams, L., Maleki, M. (2021). *Comparative management and development; concepts, theories and models*, Tehran: Safar Publications.

16. Vermziar, H., Jahangerd, E. (2012). A collection of studies on the ideal model of planning for Iran: a study of the application of Iran's planning systems during the programs before and after the Islamic revolution, the office of public finance studies and management development of Islamic Parliament Research Center.

استناد به این مقاله: نجفی رستاقی، حیدر و عبدالحمید، مهدی. (۱۴۰۳). مفهوم‌سازی ارکان نظام حکمرانی توسعه؛ مطالعه تطبیقی نهادهای راهبر توسعه در کشورهای منتخب. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۲(۳)، ۹۵-۱۲۲.

doi: 10.22054/spsa.2024.82943.1047



Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.