



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸، صفحات ۲۵۱-۲۳۵

تبیین فرایند طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری نظام کمک‌های توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه

نگین اسدایوبی

کارشناس ارشد مهندسی صنایع پژوهشکده فناوری اطلاعات و ارتباطات جهاد دانشگاهی

معصومه مداح^۱

استادیار پژوهشی مدیریت کسب و کار پژوهشکده فناوری اطلاعات و ارتباطات جهاد دانشگاهی

زهرا رضی

کارشناس ارشد مهندسی سیستم‌ها پژوهشکده فناوری اطلاعات و ارتباطات جهاد دانشگاهی

(تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۲۸ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۵/۱۹)

چکیده

نظر به اهمیت کمک‌های توسعه‌ای به‌عنوان یکی از تأثیرگذارترین روش‌های جهانی در تقسیم سرمایه از کشورهای غنی‌تر به کشورهای فقیر و نیز ابزاری به‌منظور برآورده کردن منافع سیاسی-اقتصادی و ایدئولوژیک کشورهای اعطاکننده، سال‌هاست که تحقیق‌های بسیاری، جوانب گوناگون کمک‌های توسعه‌ای را هدف قرار داده است. علی‌رغم تحقیقات فراوان مرتبط با این حوزه، فقدان اطلاعاتی آشکاری در خصوص روش «تشخیص ضرورت و لزوم تأسیس» نظام مدیریت همکاری‌های توسعه‌ای و «چگونگی تأسیس» چنین نهادی در ادبیات موضوع احساس می‌شود. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی می‌کوشد ضمن تلاش در پر نمودن این فقدان مطالعاتی، مراحل صحیح تدوین فرایند خط‌مشی‌گذاری نظام مدیریت همکاری‌های توسعه‌ای را مورد مطالعه قرار دهد. داده‌های این تحقیق طی مطالعات تطبیقی و مصاحبه با ۵۴ تن از خبرگان حوزه امور خارجه و بین‌الملل، سیاستگذاری، قانون‌گذاری، اقتصادی، فرهنگی، علم و فناوری و خبرگان داخلی و خارجی دارای تجارب اعطای کمک‌های توسعه‌ای فراهم آمده و به‌گام‌های تدریجی تدوین مدل خط‌مشی‌گذاری نظام کمک‌های توسعه‌ای می‌انجامد.

واژگان کلیدی: کمک رسمی توسعه‌ای، نظام کمک‌های توسعه‌ای، اقتصاد سیاسی، خط‌مشی‌گذاری.

مقدمه

مقتضیات امروز جهانی و تغییرات سریع اقتصادی، اقلیمی، اجتماعی، سیاسی و جمعیتی دولت‌ها را ناگزیر به مشارکت در مدیریت دغدغه‌های مشترک جهانی می‌سازد. در همین راستا، سازمان ملل متحد با تعریف اهداف توسعه پایدار - برای تحقق تا سال ۲۰۳۰ و با توافق ۱۹۳ کشور - در هدف هفدهم خود^۲ مشارکت دولت‌ها در پیاده‌سازی موفق دستور کار توسعه پایدار را هدف گرفته و در اهداف فرعی ششم و نهم ذیل این هدف اصلی، ارتقاء همکاری‌های توسعه‌ای میان کشورها را با شاخص‌های مربوطه می‌سنجد (گیلمانت ۲۰۱۱). کمک‌های توسعه‌ای به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست خارجی کشورها در تعاملات بین‌المللی محسوب می‌گردد و به‌موجب آن انتقال منابع و سرمایه از دولت یا مؤسسات عمومی کشورهای غنی‌تر به دولت کشورهای کمتر توسعه‌یافته انجام می‌گردد. جریان مالی کمک‌های توسعه‌ای، منافع و درآمدهای فراوانی را برای کشورهای دریافت‌کننده به همراه داشته است به‌طوری‌که در برخی کشورها میزان کمک دریافتی از میزان نصف تولید ناخالص داخلی آن کشور فراتر رفته است (کیان، ۲۰۱۵). مطالعه ادبیات موضوع نشان می‌دهد که علاوه بر دستاوردهای حاصل از این کمک‌ها برای کشورهای دریافت‌کننده، منافع اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک کشورهای اهداکننده نیز از اهمیت قابل‌ملاحظه‌ای برخوردار است؛ به‌عبارت‌دیگر کشورهای اهداکننده کمک، با حرکت در مسیر اهداف توسعه پایدار به دنبال استفاده فعالانه از ابزارهای اقتصاد سیاسی کمک‌های توسعه‌ای برای ترویج دیپلماسی و توسعه روابط بین‌المللی، پیشبرد اهداف استراتژیک و بهبود و تثبیت وجهه بین‌المللی خود در میان سایر کشورها هستند (دیوید هادسون، ۲۰۱۴). در این میان یکی از واکنش‌های صحیح دولت‌ها، یکپارچه‌سازی نظام کمک‌های توسعه‌ای ذیل چتری واحد از طریق تأسیس آژانس همکاری‌های توسعه‌ای در آن کشور است. این آژانس‌ها مرجع اصلی هماهنگی و مدیریت یکپارچه کمک‌های توسعه‌ای کشور اعطاکننده محسوب می‌گردد (والتر و رامانچاندران، ۲۰۱۱). حال مسئله موجود این است که علی‌رغم وجود مستندات فراوان در خصوص دستاوردهای حاصل از تأسیس چنین سازمان‌هایی، آیا مشارکت کشورهای کمک‌کننده در سیر توسعه جهانی و نیز دستیابی به منافع ملی برشمرده در فوق، تنها از این طریق محقق می‌گردد؟ باید گفت لزوماً تأسیس چنین سازمان‌هایی تنها راه‌حل ممکن نیست و کشورهای مختلف برحسب میزان توسعه‌یافتگی، شرایط حاکمیتی و دیگر الزامات موجود، لازم است رویکردهایی متناسب با شرایط خود اتخاذ کنند؛ اما باوجود اهمیت موضوع، محدودیت

۲ - این هدف مبنی بر تقویت ابزارهای پیاده‌سازی و احیای همکاری‌های جهانی است.

اطلاعاتی آشکاری در خصوص متدهای درک و تشخیص لزوم تأسیس چنین سازمان‌هایی در ادبیات موضوع کمک‌های توسعه‌ای احساس می‌شود. این در حالی است که حتی پس از تشخیص لزوم تأسیس چنین سازمان‌هایی در کشورها و پاسخ مثبت به این نیاز، مستندات موجود ابهام چگونگی تأسیس این سازمان‌ها را مرتفع نکرده‌اند. در این مقاله ضمن بررسی عمیق ادبیات موجود در حوزه کمک‌های رسمی توسعه‌ای، ابتدا به مدل تکاملی استاندارد حاکم بر طراحی نظام مدیریت کمک‌های توسعه‌ای به‌عنوان متدولوژی این تحقیق پرداخته و سپس مراحل امکان‌سنجی و راه‌اندازی این آژانس در بخش ۴ و زیر بخش‌های آن تشریح می‌گردد. لازم به ذکر است که نهاد متولی ساماندهی کمک‌های رسمی توسعه‌ای در کشورهای مختلف، اسامی متعددی اعم از سازمان همکاری‌های توسعه‌ای، وزارت مدیریت کمک‌های خارجی، آژانس همکاری‌های بین‌المللی و غیره دارد. در این مقاله از این‌پس «آژانس» به‌عنوان واژه اختصاری این نهاد به کار می‌رود.

پیشینه پژوهش

تاریخچه کمک‌های توسعه‌ای به مجموعه برنامه‌های همکاری‌های اقتصادی بعد از جنگ جهانی دوم و فعالیت‌های کشورهای قدرتمند در کشورهای آسیب‌دیده، باهدف بازسازی این کشورها، برمی‌گردد. از جمله اولین اقدامات بین‌المللی می‌توان به تأسیس بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۴۴ و ارائه طرح مارشال توسط ایالات‌متحده در سال ۱۹۴۷، باهدف ایجاد ثبات اقتصادی در کشورهای بلوک شرق اشاره کرد؛ اما در سال ۱۹۶۰ تعدادی از کشورها^۳، گروه کمک‌های توسعه‌ای (DAG^۴) را باهدف ارائه مشاوره به کشورهای کمک‌کننده راه‌اندازی کردند که منجر به تشکیل کمیته کمک‌های توسعه‌ای (DAC) در مجموعه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۱۹۶۱ گردید. کمیته کمک‌های توسعه‌ای ضمن پرداختن به مسائلی در خصوص کمک‌های اولیه، کاهش فقر، توسعه و ... در کشورهای درحال توسعه، به‌عنوان نهاد بالادستی در حوزه کمک‌های توسعه‌ای مشغول به فعالیت است. این کمیته در سال ۱۹۶۹ مفهوم کمک‌های رسمی توسعه‌ای (ODA) را به رسمیت شناخت و در چارچوب شرایط و مقررات تعیین‌شده، کمک رسمی توسعه‌ای را جریان مالی تعریف کرد که هدف از آن ترویج توسعه اقتصادی/اجتماعی در کشورهای درحال توسعه باشد.

۳ - متشکل از بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، پرتغال، انگلیس، ایالات‌متحده، ژاپن، هلند و کمیته اقتصادی اروپا.
4 - Development Assistance Group

جدول ۱ - مرور ادبیات

حوزه مرور ادبیات	منبع	یافته‌های کلیدی
بررسی آماری روندهای اعطای و دریافت کمک در سال‌های اخیر	کمیته کمک‌های توسعه‌ای	افزایش میزان کمک‌های خارجی در سال ۱۹۶۰، از ۴,۶۵ میلیون دلار، به ۱۳۱,۶ میلیون دلار در سال ۲۰۱۵
	پایگاه اینترنتی وزارت اقتصاد و امور اجتماعی ایالات متحده آمریکا	در سال ۲۰۱۵ خالص کمک رسمی توسعه‌ای، ۰,۳ درصد از درآمد ناخالص ملی کشورهای اهداکننده کمک را تشکیل می‌دهد.
	کیان (۲۰۱۵)	کمک توسعه‌ای نقش بسیار پررنگی را در اقتصاد ملی کشورهای با درآمد پایین ایفا می‌کنند، به طوری که برای بعضی کشورها، این کمک‌ها از نصف میزان تولید ناخالص داخلی این کشورها نیز فراتر رفته است.
ملاحظات تعیین انواع حوزه‌های کمک‌رسانی (مثال: حوزه سلامت)	کمیته کمک‌های توسعه‌ای	حجم کمک‌های اعطایی به ۲۰ درصد از فقیرترین کشورها صرفاً بین ۱,۶۹ تا ۵,۲۵ درصد از کل جریان‌های کمک بوده است.
	جوزف دایلمن و دیگران (۲۰۱۴)	ارائه رابطه مستقیم میان جریان کمک‌های توسعه‌ای، درآمد ملی، بار بیماری‌ها و کمک توسعه‌ای
	لئوناردو آرگوسس و دیگران (۲۰۱۵)	تحلیل روند مخارج کمک‌های توسعه‌ای در حوزه سلامت در قالب ارائه یک مدل خطی رگرسیونی با حسابرسی بودجه تعدادی از آژانس‌های بین‌المللی در بازه ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵
	هویانگ لی و دیگران (۲۰۱۶)	میزان تأثیرپذیری اثربخشی کمک‌های توسعه‌ای در حوزه بیماری ایدز دو فاکتور مهم «کنترل فساد» و «پاسخگویی دموکراتیک» و در نتیجه نیاز جدی به بهبود حکومت در کشور دریافت‌کننده کمک
	لئوناردو آرگوسس دیگران (۲۰۱۵)	نقش پررنگ سازمان‌های دوجانبه کمک‌رسان و افزایش بودجه برای برنامه‌ریزی، تغذیه و برنامه‌های ایمن‌سازی خانواده‌ها در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲

۵ - برای مثال در کشور موزامبیک، کمک‌های توسعه‌ای از میزان ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی در اواسط دهه هشتاد به تقریباً ۸۰ درصد تولید ناخالص داخلی در اواسط دهه نود رسیده است {۱۵}.

۶ - بار بیماری به سال‌های عمر سالم از دست‌رفته به علت بیماری‌ها و آسیب‌ها گفته می‌شود.

بررسی دو «رویکرد معیاری» و «رویکرد قطعی» منجر به طبقه‌بندی مدل‌های اعطای کمک در چهار مدل «تخصیص تساوی‌گرایانه»، «تخصیص بر اساس رفتار معمول کمک‌کننده»، «تخصیص فقرزدا» و «تخصیص عملکرد-محور» شده است.	روبرت اتز (۲۰۱۰)	معیارهای تعیین کشور هدف
۵ معیار ارزیابی کمک‌های توسعه‌ای کشورها: ارتباط، اثربخشی، کارایی، تأثیر و پایداری	چیانکا (۲۰۰۸)	
وضعیت حاکمیت کشور دریافت‌کننده به عنوان یک فاکتور مهم در بسیاری از مقولات کمک‌های توسعه‌ای	هوینگ لی و دیگران (۲۰۱۶)	
فرض پذیرش «عملکرد» و «نیازمندی» کشور دریافت‌کننده کمک به عنوان شاخص‌های پایه‌ای و اساسی در تخصیص و ارتباط منطقی میان این معیارها و معیارهای اثربخشی و ارتباط به ترتیب	گیلمانت (۲۰۱۱)	
افزایش کمک‌های دوجانبه در مقایسه با کمک‌های چندجانبه و نیز افزایش دریافت‌کنندگان این نوع از کمک‌ها، همچنین تکامل ساختار اعطای کمک از مدلی ساده در گذشته و تبدیل آن به مدلی پیچیده‌تر	کاراس (۲۰۰۷)	
ارائه چهار مدل اصلی مطرح جهانی در ساختار مدیریت کمک‌های توسعه‌ای	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۰۹)	
کشف شواهدی مبنی بر تأثیر مثبت کمک‌های خارجی بر رشد اقتصادی	هانسن و ترپ (۲۰۰۰)، گومانی، گیرما و مورسی (۲۰۰۵)، کاراس (۲۰۰۶) و دالگارد، هانسن و ترپ (۲۰۰۴)	تأثیر کمک توسعه‌ای بر کشور دریافت‌کننده
کشف شواهدی مبنی بر تأثیر منفی کمک‌های خارجی بر رشد اقتصادی	بروتیگام و نک (۲۰۰۴)	
کمک خارجی در صورتی دارای اثرات مثبت بر رشد اقتصادی است که این اقتصادها با سیاست‌های مالی، پولی و تجاری مناسب ترکیب شده باشند.	برنسايد و دالر (۲۰۰۰)	
عدم تأثیر کمک‌های خارجی بر رشد اقتصادی	جنسن و پالدام (۲۰۰۳)	

التزام به مشورت و تبادل نظر با خبرگان در هریک از سطوح اهمیت بسیار زیاد برنامه‌های داوطلبانه	گزارش سالانه کویکا (۲۰۱۴)	مطالعه تطبیقی آژانس‌های همکاری بین‌المللی
التزام به مشورت و تبادل نظر با خبرگان در هریک از سطوح همسو کردن اهداف کمک‌رسانی در مسیر اهداف توسعه پایدار	گزارش سالانه جایکا (۲۰۱۴)	
اخذ و دریافت همزمان مبالغ مشابه کمک رسمی توسعه‌ای تنوع بسیار زیاد در چگونگی اعمال هزینه پناهجویان	گزارش سالانه تیکا (۲۰۱۴)	
کمک به منظور تضمین صادرات پایدار محصولات ملی غیرنفتی	گزارش سالانه عربستان (۲۰۱۶)	
تأکید فراوان بر سودرسانی دوطرفه	گزارش سالانه برزیل	
تأسیس سازمان همکاری‌های توسعه‌ای ۸ سال پس از استقلال کشور	گزارش سالانه اسرائیل (۲۰۱۵)	
ماهیت تقاضا محوری کمک‌ها توسط درخواست‌کننده که منجر به سودرسانی دوطرفه می‌شود	گزارش سالانه هند	
تطابق نسبتاً مناسب اهداف ظاهری و اهداف پنهان کمک‌رسانی به دور از تدابیر سیاسی	گزارش سالانه سوئد (۲۰۱۴)	
وضوح در تدوین سیاست‌ها و استراتژی‌های رسیدن به اهداف	گزارش سالانه هلند (۲۰۱۴)	

همان‌طور که در مطالب فوق ذکر شد، تاکنون ابعاد مختلفی از کمک‌های رسمی توسعه‌ای توسط نویسندگان متعدد مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است در حالی که هیچ یک از پژوهش‌های پیشین به «فرایند طراحی مدل خط مشی‌گذاری و چگونگی طرح‌ریزی صحیح نظام مدیریت کمک‌های رسمی توسعه‌ای» برای کشورهای در حال توسعه و تازه ورود به این حوزه نپرداخته است؛ به عبارت دیگر هدف این مقاله شناخت فرایند طراحی مدل خط مشی‌گذاری نظام کمک‌های توسعه‌ای است.

روش تحقیق

این پژوهش با رویکرد قیاسی، می‌کوشد مراحل و قدم‌های تدوین فرایند خط مشی‌گذاری نظام مدیریت همکاری‌های توسعه‌ای را مورد مطالعه قرار دهد. ماهیت داده‌های مورد نیاز در مقاله حاضر کیفی بوده و هرچند نمی‌توان ادعا کرد روش تحقیق بکارگرفته شده در این پژوهش انحصاراً نظریه داده بنیاد است اما برخی تکنیک‌های این نظریه در جمع‌آوری داده‌ها مورد استفاده

قرار گرفته است. در این روش، با فراهم آوردن داده‌ها و اطلاعات در خصوص جنبه‌های مختلف این حوزه، علاوه بر مطالعه اسناد بالادستی و سازمان‌های داخلی و خارجی، از گروه‌های معینی از افراد خواسته می‌شود به تعدادی از پرسش‌های مشخص، در قالب جلسات خبرگی، پاسخ دهند و نتایج حاصل از آن را به بحث بگذارند. به طور دقیق‌تر ابزار تحلیل داده‌های گردآوری داده از طریق جلسات خبرگی و مطالعات تطبیقی، عبارت است از: پیاده‌سازی داده‌های جمع‌آوری شده در قالب از پیش تعیین شده، کدگذاری محوری هریک از این یافته‌ها، یادداشت برداری و استخراج یافته‌ها و دستاوردهای حاصل از این مجموعه داده‌ها و در نهایت تفسیر هریک از این یافته‌ها در جلسات هم‌اندیشی شورای راهبری به منظور سنجش کاربردی بودن آن بر حسب شرایط داخلی کشور. این پژوهش از نوع تحقیقات کاربردی محسوب می‌شود و اعتبارسنجی آن با استناد به نظر کرسول (۲۰۰۷)، در پژوهش‌های کیفی و استفاده از حداقل دو راهبرد برای افزایش اعتبار تحقیق انجام گرفته است (اصلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۳، ص ۶۴)، بنابراین سه راهبرد ذیل اعتبارسنجی یافته‌های پژوهش حاضر را تضمین می‌کند:

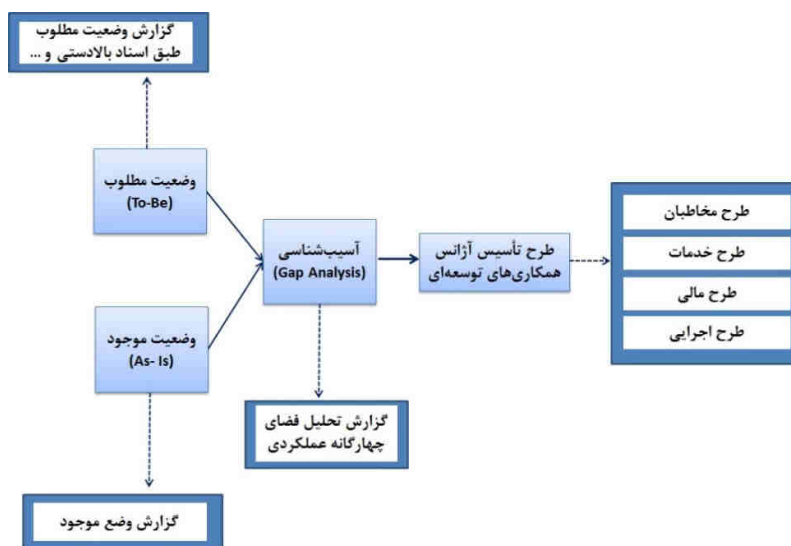
- **مثلث‌سازی:** در این پژوهش به منظور تحقق راهبرد مثلث‌سازی، داده‌ها از منابع متنوع و مختلفی نظیر مطالعه اسناد بالادستی، بررسی اسناد نهادهای درگیر در کمک‌های توسعه‌ای و سفر به کشور کره جنوبی و ژاپن به منظور شناخت بیشتر کویکا و جایکا، مصاحبه با ۵۴ تن از خبرگان مشتمل بر ۱۰ تن از خبرگان حوزه امور خارجه و بین‌الملل نظیر جناب دکتر محمدجواد ظریف، ۹ تن از خبرگان حوزه سیاست‌گذاری بالادستی، ۴ تن از خبرگان در حوزه قانون‌گذاری، ۹ تن از خبرگان در حوزه اقتصادی، ۲ تن از خبرگان حوزه فرهنگی، ۸ تن از خبرگان در حوزه علم و فناوری، ۳ تن از خبرگان داخلی و ۹ خبره خارجی (کشورهای ژاپن و کره جنوبی) دارای تجارب اعطای کمک‌های توسعه‌ای جمع‌آوری شده است.

- **داوران خارجی:** نتایج تدوین شده در این مقاله از سوی خبرگان اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاست‌گذاری دانشگاه شریف که در حوزه اقتصاد سیاسی و تدوین بسته‌های نهادسازی مجرب می‌باشند مورد ارزیابی قرار گرفته و پس از اصلاحات مد نظر آنان، تأیید نهایی شد.

- **کنترل اعضا:** به منظور بهره‌مندی از دیدگاه مشارکت‌کنندگان برای برقرارساختن اطمینان‌پذیری یافته‌ها و تفاسیر، شورای راهبری متشکل از ۵ خبره حاکمیتی، دانشگاهی و مشاور اقتصادی صحت یافته‌ها را تأیید نمودند.

روش‌شناسی طراحی نظام مدیریتی کمک‌های توسعه‌ای

در این مقاله پیش از ارائه مراحل مدل خط‌مشی‌گذاری، روش‌شناسی طراحی مسیر صحیح در این خصوص بیان می‌شود تا منطقی و تفکر کلی حاکم بر آن روشن‌تر گردد.



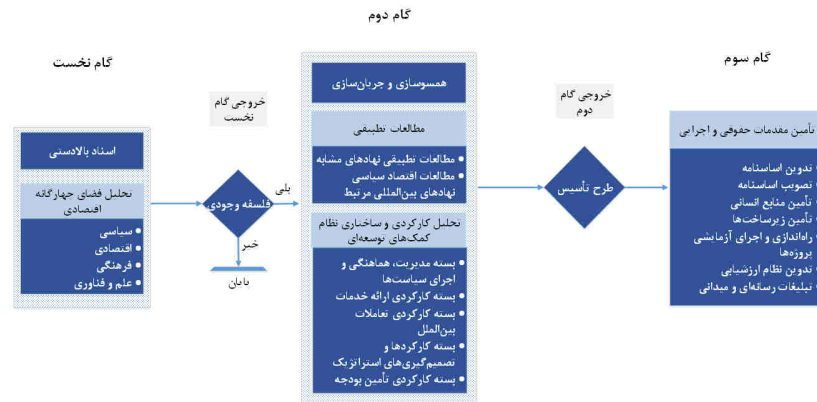
شکل ۱ - روش‌شناسی و مراحل طراحی نظام کمک‌های توسعه‌ای.

در این شکل چگونگی درک ضرورت تأسیس و مسیر پس از آن بر اساس تفکر استاندارد غالب بر تدوین چنین مدل‌هایی نشان داده شده است؛ همچنین گزارش‌های لازم به‌منظور پیمودن هر مرحله نیز با خط‌چین اشاره شده است. به زبان ساده‌تر در ابتدا لازم است وضعیت مطلوب مدنظر در حوزه کمک‌های رسمی توسعه‌ای با مطالعه اهداف ذکرشده مرتبط با این حوزه در اسناد بالادستی تعیین شود و با وضعیت موجود کشور مقایسه گردد تا ضرورت یا عدم ضرورت تأسیس آژانس روشن‌تر گردد. در این حین آسیب‌شناسی وضعیت موجود کشور در چهار بعد عملکردی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و علم و فناوری مدنظر است. حال پس از مشخص شدن ضرورت تأسیس (فلسفه وجودی) این سازمان، لازم است به امکان‌سنجی و مطالعات پیش از تأسیس نظیر طرح مخاطبان، طرح خدمات، طرح مالی و طرح اجرایی پرداخته شود. در ادامه روش عملیاتی نمودن مراحل فوق به‌تفصیل شرح داده می‌شود.

مراحل امکان‌سنجی تأسیس آژانس

نتایج پیشنهادی در این مقاله شامل مؤلفه‌ها و عوامل اصلی دخیل در مدیریت نظام کمک‌های توسعه‌ای می‌باشد که مخاطبان اصلی آن برنامه‌ریزان و سیاستگذاران کشورهای درحال توسعه در برهه طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری نظامی جامع به‌منظور یکپارچه کردن فعالیت‌های بین‌المللی توسعه‌ای و راه‌اندازی آژانس در آن کشور است که سعی در ارائه پاسخ‌های صحیح و درخور به ابهام‌های احتمالی در مسیر طراحی سازوکارهای این نظام دارد. در مرحله نخست این مسیر، اسناد بالادستی از منظر روابط بین‌الملل و کمک‌های خارجی مورد شناسایی قرار می‌گیرد. بررسی و تحلیل یافته‌های حاصل از این اسناد به‌عنوان وضعیت مطلوب در کنار تحلیل چهارگانه فضای عملکردی^۷ به‌عنوان آسیب‌شناسی وضعیت موجود، نگاه برنامه‌ریز را به چالش‌ها و معضلات وضعیت کنونی کشور مبدأ در این حوزه عمیق‌تر کرده و ضرورت/عدم ضرورت وجود نهاد جدیدی به‌منظور پر کردن شکاف احتمالی را روشن می‌سازد. بدیهی است که طرح مسئله فلسفه وجودی راه‌اندازی آژانس، در این مرحله مطرح شده و در صورت مثبت بودن پاسخ به آن، لازم است گام‌های بعدی طی شود. مرحله دوم به بیان راهکارهای استاندارد در جهت اهداف، چالش‌ها و راهبردهای مطرح‌شده در گام نخست و در سه دسته کلی «جریان‌سازی و همسوسازی»، «مطالعات تطبیقی» و «تحلیل کارکردی و ساختاری نظام کمک‌های توسعه‌ای» می‌پردازد. راهکارهای عملیاتی استخراج شده در این مرحله شامل: «برگزاری جلسات خبرگی»، «مطالعات تطبیقی»، «مطالعات اقتصاد سیاسی» و تحلیل و تدوین «بسته‌های مختلف کارکردی» می‌باشد. مرحله سوم نیز مقدمات حقوقی و اجرایی پیدایش آژانس، شامل تدوین اساسنامه، تصویب آن، تأمین منابع انسانی و زیرساخت‌های لازم، راه‌اندازی و اجرای آزمایشی پروژه‌ها، تدوین نظام ارزشیابی، تبلیغات رسانه‌ای و میدانی و ... را شرح می‌دهد.

۷ - یادآوری می‌شود این چهار بعد عبارت‌اند از: سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و علم و فناوری.



شکل ۲ - مراحل طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری راه‌اندازی آژانس همکاری‌های توسعه‌ای.

گام‌های مرحله نخست از مراحل طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری

تکالیف اسناد بالادستی

قوانین و اسناد بالادستی حاکم بر هر کشور، چگونگی، جایگاه و جهت حرکت کشور در آینده را تعیین کرده و همه ارکان کشور موظف به حرکت و تلاش در جهت رسیدن به اهداف و عمل به ارکان تکلیفی معین شده در این اسناد می‌باشند؛ بنابراین در ارتباط با تأسیس و راه‌اندازی آژانس در هر کشور، اولین قدم، بررسی اسناد بالادستی و استخراج مأموریت‌ها و برنامه‌های تکلیفی مرتبط و پاسخگویی به این سؤال است که آیا تأسیس آژانس قدمی مؤثر در راستای رسیدن به اهداف تعیین شده در ارکان تکلیفی کشور مبدأ است؟ و این تأثیرگذاری چگونه است؟

چگونگی تأثیرگذاری نهاد متولی نظام کمک‌های توسعه‌ای (آژانس) بر بهبود وضع موجود

بررسی نظام کمک‌های توسعه‌ای فعلی در کشور، شناسایی نهادهای درگیر، بررسی نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی آن اقدامی است که باید در این مرحله انجام گیرد. آیا در نظام فعلی، ارکان و بخش‌های مختلف در سر جای خود قرار گرفته و امور به‌درستی پیش می‌رود؟ اگر چنین نیست، تأسیس آژانس چه نقشی در بهبود کاستی‌ها و پیشبرد اهداف کشور در حوزه کمک‌های توسعه‌ای خواهد داشت؟ این‌ها سؤالاتی است که در این بخش باید مورد توجه قرار گرفته و پاسخ داده شود. بدین منظور باید در ارتباط با هر کدام از حوزه‌های

عملکردی مورد اشاره، آسیب‌ها و چالش‌های موجود در آن فضا استخراج گردیده و با پاسخگویی به سؤالات ذیل، چگونگی تأثیرگذاری و نحوه رویکرد آژانس در ارتباط با آن آسیب تبیین گردد:

۱. آیا تأسیس آژانس به‌منظور ساماندهی نظام کمک‌های توسعه‌ای می‌تواند به رفع و بهبود آسیب‌های شناسایی شده در ۴ حوزه عملکردی اشاره‌شده کمک کند؟ در این رابطه چه راهبردهایی لازم است مورد توجه قرار گیرد؟
۲. چنانچه آسیب‌های شناسایی شده، آژانس را نیز تهدید می‌کند، چه رویکردی لازم است اتخاذ گردد تا نهاد مورد نظر دچار این آسیب نگردد؟
۳. اگر برخی از آسیب‌های شناسایی شده به سطح کلان سیاست‌گذاری کشور برمی‌گردد، لازم است آژانس در قبال آن‌ها چه رویکردی اتخاذ کند تا کمترین آسیب متوجه آن شود؟

پاسخگویی به سؤالات فوق و تحلیل آن، علاوه بر ارائه دلالت‌هایی در راستای فلسفه وجودی تأسیس این آژانس، دلالت‌های ساختاری/ کارکردی مرتبط با طراحی آن را نیز منجر می‌گردد.

فلسفه وجودی

اولین اقدام برای بررسی وضع موجود و تبیین جایگاه کمک‌های توسعه‌ای در هر کشوری، شناخت تاریخیچه و روند اعطای کمک‌های توسعه‌ای با توجه به بودجه‌های مصوب برای این حوزه است؛ به عبارت دیگر مطالعه اسناد و منابع موجود در تدوین این بخش، احتمالاً اتخاذ برخی سیاست‌های نادرست و ناهماهنگ یا اقدامات دارای خطا را روشن می‌سازد که الزام بازنگری در تدوین برنامه‌ای راهبردی یا سطوح عملیاتی دیگر برای آن را به‌خوبی آشکار می‌سازد. این بررسی‌ها عبارت‌اند از تحلیل فضای عملکردی از چهار بعد سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و علم و فناوری، بررسی تکالیف اسناد بالادستی و آسیب‌شناسی وضعیت موجود.

گام‌های مرحله دوم از مراحل طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری

جلسات همفکری، همسوسازی و جریان‌سازی

برگزاری سلسله جلسات هدفمند هم‌اندیشی با خبرگان و صاحب‌نظران فعال در مجموعه نهادهای درگیر با فعالیت‌های آژانس یکی از اقدامات ضروری در امکان‌سنجی به شمار می‌رود. هدف اصلی این مرحله، آگاهی‌سازی و همسوسازی مجموعه نهادهای درگیر در این حوزه پیش از تأسیس آژانس و نیز استفاده از نقطه نظرات ارزشمند متخصصان در دو حوزه «داخلی» و «خارجی» است. خبرگان جلسات همفکری و همسوسازی داخلی می‌تواند از میان اشخاص و نهادهای مؤثر و توانمند در حوزه روابط بین‌الملل، دیپلماسی اقتصادی، دیپلماسی علم و فناوری،

دیپلماسی فرهنگی، سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه فعالیت‌های بشردوستانه، خبرگان فعال در ساختار تشکیلاتی دولت و ... انتخاب شود و خبرگان پیشنهادی جلسات همفکری و همسوسازی خارجی نیز عبارت‌اند از متخصصین و مدیران آژانس‌های سایر کشورها، اشخاص و نهادهای مؤثر در حوزه کمک‌های توسعه‌ای در سطح بین‌الملل و یا کشور هدف.

مطالعات تطبیقی

مطالعات تطبیقی مرتبط با موضوع کمک‌های توسعه‌ای به ۲ دسته کلی تقسیم می‌شود. یک دسته از مطالعات تطبیقی با تمرکز بر بررسی چارچوب اقتصاد سیاسی نهادهای مشابه در دنیا (نظیر جایکا، کویکا و ...) و یا طرح‌ها و بنیادهای بین‌المللی (نظیر بنیاد راکفلر، بنیاد ولید، صندوق بین‌المللی پول و ...) می‌باشد. بدین منظور لازم است این سازمان‌ها با هوشمندی و درک صحیح درس آموخته‌های احتمالی آن برای برنامه‌ریزی و تحلیل‌گر، انتخاب‌شده و با مرور عمیق تاریخیچه و تنوع فعالیت‌های آن‌ها مشخص گردد که چه بخشی از فعالیت‌های این سازمان‌ها از جنس فعالیت‌های اقتصاد سیاسی است. دسته بعدی از مطالعات تطبیقی لازم در این مرحله نیز از جنس اقتصاد سیاسی نبوده، بلکه با تمرکز بر روی مأموریت‌ها، ساختار، نوع خدمات و تنوع حمایت‌هایی سازمان‌های مشابه در دنیا، به دنبال مهندسی معکوس فرایندهای نهادهای فعال و پیشرو است که حاوی درس‌آموزی‌هایی است که لزوماً از جنس اقتصاد سیاسی نیست اما از منظر عملیاتی برای طرح بسیار سودمند می‌باشند.

مطالعات تطبیقی نهادهای مشابه

در فرآیند تأسیس هر سازمانی، مطالعه تجارب سازمان‌های مشابه درس آموخته‌ها و دلالت‌های ساختاری/کارکردی/نیروی انسانی ارزشمندی را در اختیار قرار می‌دهد. از مهم‌ترین محورهایی که در این بررسی باید موردتوجه قرار گرفته شوند عبارت‌اند از: تاریخچه تأسیس، مأموریت‌ها، اهداف، چشم‌انداز و وظایف، اساسنامه و ساختار تشکیلاتی، منابع انسانی، برنامه داوطلبین، فرایند و سازو کار ارائه کمک، تنوع خدمات، روش‌های تخصیص و انتخاب کشور هدف، شاخص‌های مهم مالی، روش‌ها، معیارها و اصول ارزیابی.

مطالعات اقتصاد سیاسی نهادهای بین‌المللی مرتبط

تحلیل اقتصاد سیاسی بر این نکته تأکید دارد که تنها عوامل فنی، مدیریتی و اجرایی نیستند که عملکرد ضعیف اقتصادی را منجر می‌شوند، بلکه توجه به نحوه برهم‌کنش و تعاملات

عوامل اقتصادی و سیاسی یا ثروت و قدرت نیز در ارتباط با اثرگذاری بر توسعه ضروری است. تحلیل درست حوزه کمک‌های توسعه‌ای از منظر اقتصاد سیاسی، منجر به استخراج الزامات ساختاری، کارکردی و منابع انسانی جهت طراحی آژانس همکاری‌های توسعه‌ای می‌گردد. در تحلیل اقتصاد سیاسی لازم است بازیگران مختلف فعال در عرصه‌ی کمک‌های توسعه‌ای شناسایی شده و اثرات برهم‌کنش رفتارها و تعاملات آن‌ها مورد بررسی قرار گیرد. در واقع هر یک از بازیگران منافع‌ی دارند و با توجه به ساختارهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی موجود و همچنین نهادهای رسمی و غیررسمی حاکم بر کشور، ترجیحاتی را دنبال می‌کنند و رفتارهایی از آن‌ها صورت می‌گیرد. این رفتارها دو اثر می‌تواند داشته باشد به طوری که رفتار هر بازیگر می‌تواند علاوه بر اثرگذاری بر ترجیحات و در نتیجه رفتارهای سایر بازیگران، بر انگیزه‌ها و همچنین منافع خودش نیز مؤثر است.

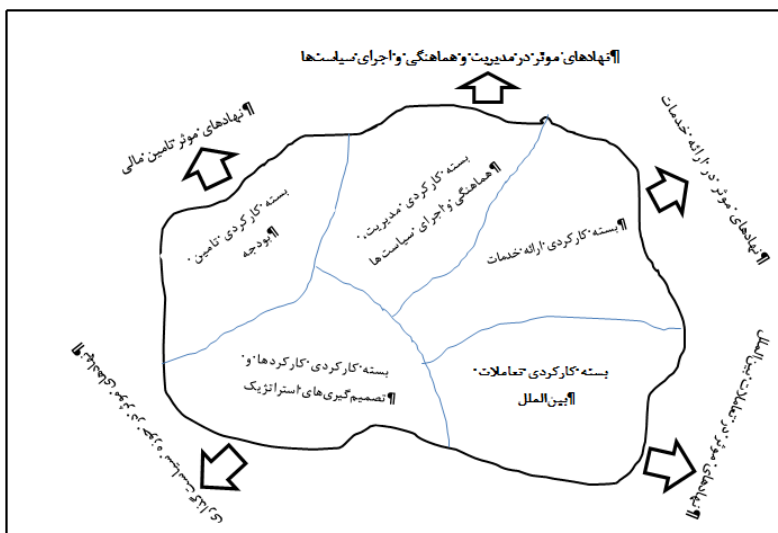
در سطح بین‌الملل باید به تحلیل اهداف، راهبردها و اقدامات بازیگران کلیدی حوزه کمک‌های توسعه‌ای در کشور هدف و از منظر ابعاد اقتصاد سیاسی پرداخته و چگونگی وابستگی آن‌ها به ایدئولوژی‌ها و قدرت‌ها مشخص شود. همچنین لازم است جایگاه این آژانس در قبال آن‌ها و تعاملاتش با این بازیگران مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد. در سطح داخلی، باید نهادهای مشابه داخلی را شناخته و نحوه تعامل و ارتباط این سازمان با آن‌ها و چگونگی اثرپذیری و اثرگذاری آن‌ها از منظر اقتصاد سیاسی مورد بررسی قرار گیرد؛ اما در ارتباط با تحلیل اقتصاد سیاسی کشور هدف باید نکات زیر را مورد توجه قرار داد:

- شناخت ذینفعان، بازیگران کلیدی، منافع، اهداف و انگیزه‌های آن‌ها و چارچوب نهادی و ساختاری حاکم بر کشور هدف
- شناخت ایدئولوژی‌ها، آرمان‌ها و منافع بلندمدت
- شناخت قوانین رسمی و غیررسمی بازی
- شناخت انگیزه‌های نهادی در کشور هدف
- شناخت نوع بازی سیاسی حاکم بر کشور هدف (از جمله میزان حاکمیت قانون و نوع حکمرانی و شیوه‌ی حکومت و مسائلی که به گذار یا تحکیم دموکراسی مرتبط می‌شود)
- تحلیل منافع و منابع سایر کمک‌کنندگان به کشور هدف و نقش نیروهای خارجی در کشور هدف
- منافع و منابع خود آژانس در کمک به کشور هدف
- تحلیل پایه‌ای کشور هدف^۸ و ارزیابی دینامیک‌های میان‌مدت تغییر در آن

- شناسایی منشأهای قدرت در کشور هدف، تعارض منافع، چگونگی توزیع قدرت رسمی و غیررسمی، نوع قدرت استفاده شده، قدرت‌های مخفی، علت‌های استفاده از قدرت و پیامدهای ناشی از آن در کشور هدف

تحلیل کارکردی و ساختاری نظام همکاری‌های توسعه‌ای

برای رسیدن به اهداف تعریف شده در حوزه کمک‌های توسعه‌ای، لازم است همه اقدامات و کارکردهای موجود در حوزه کمک‌های توسعه‌ای، بازیگران آن‌ها و تعاملات فی‌مابین آن‌ها به‌عنوان «نظام کمک‌های توسعه‌ای» در نظر گرفته شود. در واقع نظام کمک‌های توسعه‌ای عبارت است از شبکه پویایی از مجموعه نقش‌ها، بازیگران و شبکه‌های ارتباطی فی‌مابین در کنار هم و به‌صورت یک کل منسجم و یکپارچه، در راستای رسیدن به اهداف تعریف شده. لذا طراحی چنین نظامی مستلزم تدوین مجموعه فرایندهایی است که در چارچوب ساختار نظام مذکور بوده و هریک توسط مرجع ذی‌صلاح خود، مورد ارزیابی و پاسخگویی قرار گیرد. به‌طور دقیق‌تر مجموعه فرایندهای نظام کمک‌های توسعه‌ای را می‌توان در ۱۲ حوزه فعالیت ذیل دسته‌بندی کرد: ۱. سیاستگذاری، ۲. طراحی نظام، ۳. تأمین مالی، ۴. تأمین منابع زیرساختی، ۵. تأمین منابع انسانی، ۶. تأمین منابع دانشی و اطلاعاتی، ۷. تنظیم‌گری، ۸. انسجام‌بخشی، ظرفیت‌سازی و ترویج، ۹. مدیریت ارائه کمک‌های توسعه‌ای، ۱۰. ارزیابی، ۱۱. هوشمندسازی و ۱۲. پاسخگویی. گام بعدی، تجمیع مجموعه فرایندهایی است که به لحاظ جنس و نوع کارکرد با یکدیگر مشابه می‌باشند. به هریک از این مجموعه فرایندها یک بسته کارکردی گفته می‌شود. نتیجه این گام، ۵ بسته کارکردی به شرح «بسته کارکردی مدیریت، هماهنگی و اجرای سیاست‌ها»، «بسته کارکردی ارائه خدمات»، «بسته کارکردی تعاملات بین‌الملل»، «بسته کارکردی کارکردها و تصمیم‌گیری‌های استراتژیک» و «بسته کارکردی تأمین بودجه» می‌باشد. از طرف دیگر، استخراج کلیه نهادهای ذی‌صلاح و درگیر در نظام کمک‌های توسعه‌ای منجر به تقسیم‌بندی آن‌ها در شش مجموعه نهاد تأثیرگذار زیر می‌شود: ۱. نهاد/ نهادهای ناظر و بالادستی ۲. نهاد/ نهادهای سیاستگذار ۳. نهاد/ نهادهای تأمین‌کننده مالی ۴. نهاد/ نهادهای مؤثر در تعاملات بین‌الملل ۵. نهاد/ نهادهای ارائه‌دهنده خدمات ۶. نهاد/ نهادهای مدیریت و هماهنگ‌کننده در اجرای سیاست‌های نظام کمک‌های توسعه‌ای. بعد از تعیین بسته‌های کارکردی و همچنین استخراج مجموعه نهادهای ذی‌صلاح و درگیر، در گام بعدی مشخص کردن مجموعه نهادهای متولی در ارتباط با هر بسته کارکردی مدنظر قرار خواهد گرفت. (شکل شماره ۴).



شکل ۳ - نظام کمک‌های توسعه‌ای، بسته‌های کارکردی و نهادهای مسئول در ارتباط با هر بسته.

گام‌های مرحله سوم از مراحل طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری

پس از انجام صحیح فعالیت‌های تعریف‌شده در گام‌های اول و دوم به‌عنوان فاز پیش از پیدایش آژانس، لازم است مقدمات لازم فاز پیدایش آن نیز شروع گردد. از جمله اقدامات مربوط به این فاز می‌توان به «تدوین اساسنامه توسط کمیته مربوطه و تصویب آن»، «تعیین شایستگی‌های سازمانی و جذب نیروی انسانی»، «تأمین انواع زیرساخت‌های لازم اعم از اطلاعاتی، ارتباطی، ارضی و ...»، «راه‌اندازی و پیاده‌سازی برخی پروژه‌ها به‌صورت پایلوت به‌منظور آزمودن صحت برخی فرایندها و سازوکارها»، «تعیین و تصویب شاخص‌های ارزیابی بر مبنای منابع داخلی و بین‌المللی» و «تبلیغات و آگاهی‌رسانی میدانی و رسانه‌ای (به‌عنوان فاز تکمیلی فعالیت همسوسازی)» اشاره کرد. لازم به ذکر است که تشریح چگونگی طراحی این موارد، تدوین سازوکارها و فرایندهای مورد نظر و تعریف شاخص‌های مطلوب، در حوزه تحقیق آتی برای پژوهشگران این حوزه به‌حساب می‌رود.

توصیه‌های سیاستی

یافته‌های حاصل از این مقاله این امکان را برای خط مشی گذاران فراهم می‌آورد که سیاست‌های هریک از بسته‌های کارکردی مطرح شده را متناسب با آسیب‌شناسی چهارگانه، تدوین و اجرایی کنند. بنابراین بر اساس یافته‌های این پژوهش، پیشنهادهای زیر برای بازشناسی و طراحی مجدد خط مشی نظام همکاری‌های توسعه‌ای، به صورت خلاصه ارائه می‌شود:

۱. واکاوی و بازنگری در فرایند برنامه‌ریزی نظام اعطای کمک‌های رسمی توسعه‌ای که منجر به اصلاح برخی سیاست‌ها و فرایندهای نادرست می‌گردد.
۲. شناخت و توجه به انواع بازی‌های اقتصاد سیاسی در کنار بازیگران بین‌المللی و داخلی ضمن در نظر گرفتن تفاوت‌های روش تعامل با هر کشور هدف.
۳. اعتمادسازی و شبکه‌سازی نهادی از منظر داخلی و بین‌المللی.
۴. بکارگیری شیوه‌های جهانی کارآمد و صحیح در انتخاب حوزه‌های کمک‌رسانی و کشورهای هدف.
۵. تدوین شاخص‌های ارزیابی در این حوزه متناسب با خط مشی جدید تدوین شده.
۶. لزوم کسب تجربه از کمک‌های ناموفق قبلی و توجه و مراقبت از آسیب‌های احتمالی برخی از کمک‌های توسعه‌ای در بلندمدت.
۷. حمایت از نهادهای خصوصی و دولتی مستعد در مشارکت با نهاد متولی مدیریت کمک‌های توسعه‌ای.
۸. اتخاذ رویکردی جدید و صحیح در مدیریت سرمایه‌های انسانی نظام کمک‌های توسعه‌ای و استفاده از متخصصین و خبرگان آشنا با استانداردهای جهانی کمک‌رسانی.

تقدیر و تشکر

این مقاله از طرح تحقیقاتی با عنوان «امکان‌سنجی تأسیس سازمان همکاری‌های بین‌المللی ایران (ایریکا)» -انجام شده توسط پژوهشکده ICT جهاددانشگاهی- استخراج شده است. بدین‌وسیله نویسندگان بر خود لازم می‌دانند مراتب تشکر صمیمانه خود را از جناب آقای دکتر حمیدرضا طیبی ریاست محترم جهاددانشگاهی، جناب آقای دکتر محسن قرنفلی عضو هیئت امنای جهاددانشگاهی، جناب آقای دکتر حبیب اله اصغری رئیس پژوهشکده ICT جهاددانشگاهی و جناب آقای مهندس وحید ضرابی مدیر گروه پژوهشی مطالعات راهبردی و اقتصادی پژوهشکده که ما را در انجام و ارتقاء کیفی این پژوهش یاری دادند اعلام نمایند.

منابع

- ۱- اصلی‌پور، حسین (۱۳۹۳). الگوی بومی تدوین خط‌مشی‌های زیست‌محیطی (پایان‌نامه دکتری). دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی تهران.
- 2- Arregoces, L., Daly, F., Pitt, C., Hsu, J., Martinez-Alvarez, M., Greco, G., Mills, A., Berman, P. and Borghi, J., 2015. Countdown to 2015: changes in official development assistance to reproductive, maternal, newborn, and child health, and assessment of progress between 2003 and 2012. *The Lancet Global Health*, 3(7), pp.e410-e421.
- 3- Bräutigam, D.A. and Knack, S., 2004. Foreign aid, institutions, and governance in sub-Saharan Africa. *Economic development and cultural change*, 52(2), pp.255-285.
- 4- Burnside, C. and Dollar, D., 2000. Aid, policies, and growth. *American economic review*, 90(4), pp.847-868.
- 5- Chianca, T., 2008. The OECD/DAC criteria for international development evaluations: An assessment and ideas for improvement. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5(9), pp.41-51.
- 6- Creswell, J. W., & Inquiry, Q. (2007). *Research design: choosing among five approaches*.
- 7- Dalgaard, C.J., Hansen, H. and Tarp, F., 2004. On the empirics of foreign aid and growth. *The Economic Journal*, 114(496).
- 8- Dieleman, J.L., Graves, C.M., Templin, T., Johnson, E., Baral, R., Leach-Kemon, K., Haakenstad, A.M. and Murray, C.J., 2014. Global health development assistance remained steady in 2013 but did not align with recipients' disease burden. *Health Affairs*, 33(5), pp.878-886.
- 9- Gomanee, K., Girma, S. and Morrissey, O., 2005. Aid and growth in Sub-Saharan Africa: accounting for transmission mechanisms. *Journal of International Development*, 17(8), pp.1055-1075.
- 10- Guillaumont, P., 2011. Adapting aid allocation criteria to development goals.
- 11- Hudson, D. and Adrian Leftwich., 2014. From political economy to political analysis.
- 12- Hansen, H. and Tarp, F., 2000. Aid effectiveness disputed. *Foreign Aid and Development: lessons learnt and directions for the future*, pp.103-128.
- 13- Jensen, P.S. and Paldam, M., 2006. Can the two new aid-growth models be replicated?. *Public Choice*, 127(1-2), pp.147-175.
- 14- Karras, G., 2006. Foreign aid and long-run economic growth: empirical evidence for a panel of developing countries. *Journal of International Development*, 18(1), pp.15-28.
- 15- Kharas, H., 2007. Trends and issues in development aid.
- 16- Lee, H.Y., Yang, B.M. and Kang, M., 2016. Control of corruption, democratic accountability, and effectiveness of HIV/AIDS official development assistance. *Global health action*, 9(1), p.30306.
- 17- Papanek, G.F., 1972. The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries. *The Economic Journal*, 82(327), pp.934-950.
- 18- Qian, N., 2015. Making progress on foreign aid. *Annu. Rev. Econ.*, 7(1), pp.277-308.
- 19- Utz, R., 2011. Will countries that receive insufficient aid please stand up.
- 20- Walz, J., & Ramachandran, V. (2011). *Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance*.
- 21- Financing for development, available at: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/inter-agency-task-force.html>.
- 22- Managing aid: practices of dac member countries, oecd 2009, available at: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>. Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. Research methods for business students (p. 649).