

بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مؤسسه PMI با مقرره‌های مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی (۱): مدیریت سبد برنامه‌های (Portfolio) و طرح (Program)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۸/۳

شماره مسلسل:

۲۱۱۰۴



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مؤسسه PMI با مقرره‌های مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی (۱): مدیریت سبد برنامه‌ای (Portfolio) و طرح (Program)

نوع گزارش: طرح / لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه سرمایه‌گذاری و مالیه محلی)

تهیه و تدوین:

محمد رضا حیدری

ناظران علمی:

سید محمد حسین فاطمی، محمد حسین معماریان

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

حسن چنارانی (عضو هیئت علمی دانشگاه خوارزمی)، غلامرضا هروی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت سبد برنامه‌ای

۲. مدیریت طرح

۳. نظام فنی و اجرایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۱/۰۱



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۱	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی
۱۳	۳. مبانی نظری در استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای و اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی
۱۳	۳-۱. تعریف سبدهای برنامه‌ای
۱۳	۳-۲. طول عمر و چرخه حیات سبدهای برنامه‌ای
۱۴	۳-۳. راهبردهای سازمان و سبدهای برنامه‌ای
۱۶	۳-۴. ویژگی‌های اجزای سبدهای برنامه‌ای
۱۹	۳-۵. اصول مدیریت سبدهای برنامه‌ای
۲۲	۳-۶. حوزه‌های اصلی مدیریت سبدهای برنامه‌ای
۲۶	۳-۷. اجزای مدیریت سبدهای برنامه‌ای و ارتباط آنها با یکدیگر
۲۸	۴. مبانی نظری در استاندارد مدیریت طرح و اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی
۲۸	۴-۱. تعریف طرح
۳۰	۴-۲. چرخه حیات طرح
۳۱	۴-۳. مبانی مدیریت طرح
۳۴	۴-۴. سبدهای برنامه‌ای در فرایند تحقق اهداف راهبردی سازمان
۳۴	۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۸	منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی	۱۱
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی	۱۱
جدول ۳. مقایسه سبدهای برنامه‌ای طرح و پروژه	۱۷
جدول ۴. اصول استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای و نظام فنی و اجرایی	۲۰
جدول ۵. حوزه‌های مدیریت سبدهای برنامه‌ای و موارد متناظر در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی	۲۵
جدول ۶. اصول استاندارد مدیریت طرح و موارد مرتبط در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی	۳۳

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. ارتباط راهبردهای سازمان، سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها، پروژه‌ها، منابع و ذی‌نفعان	۱۵
شکل ۲. ارتباط مدیریت سبدهای برنامه‌ای و سایر اجزای هرم راهبری سازمان	۲۲
شکل ۳. حوزه‌های اصلی مدیریت سبدهای برنامه‌ای	۲۳
شکل ۴. یک مثال از سبدهای برنامه‌ای ایجاد کردور ترانزیتی شمال - جنوب	۲۴
شکل ۵. ارتباط اجزای مدیریتی در سازمان	۳۰
شکل ۶. چرخه حیات طرح	۳۰
شکل ۷. اصول مدیریت طرح	۳۲
شکل ۸. ارتباط اسناد آمایش ملی و منطقه‌ای با اسناد بالادستی	۳۵
شکل ۹. ارتباط نظام فنی و اجرایی با نظام برنامه‌ریزی، نظام حقوقی و نظام اداری کشور	۳۷



بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مؤسسه PMI با مقرره‌های مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی (۱): مدیریت سبد برنامه‌ای (Portfolio) و طرح (Program)

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21104](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21104)

چکیده



هم‌اکنون بیش از سه دهه از تصویب اولین مقرره مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور گذشته است. در این دوره آیین‌نامه‌ها و مقرره‌های دیگری نیز در ارتباط با نظام فنی و اجرایی کشور به تصویب رسیده که با استفاده از آنها طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی متعددی در سطوح مختلف ملی و استانی در کشور اجرا شده است. حجم زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام، عدم دستیابی به اهداف هزینه، زمان و کیفیت و کمبود منابع بودجه‌ای برای پیشبرد پروژه‌های نیمه‌تمام و جدید در کنار نیاز کشور برای توسعه زیرساخت‌ها از مهم‌ترین دلایلی است که پس از تجربه این سه دهه، اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور را ضروری می‌نماید.

در این راستا، این گزارش تلاش کرده است که با بررسی تطبیقی استاندارد مدیریت سبد برنامه‌ای (Portfolio Management) و استاندارد مدیریت طرح (Program Management) به عنوان استانداردهای بین‌المللی (برای تحقق اهداف راهبردی سازمان‌ها و نهادها) با سند نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه‌های آن بتواند تصویر روشنی از وضعیت اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی ارائه کند. در بررسی تطبیقی، خلأ چارچوب نظری متشکل و منسجم، که بتواند اهداف راهبردی در مسیر پیشرفت و توسعه کشور را محقق کند، در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور به خوبی نمایان می‌شود. به عبارت دیگر، در نظام فنی و اجرایی کشور نقطه و حلقه اتصال اهداف راهبردی (برای مثال اهداف تعیین شده در قوانین برنامه‌های توسعه) و طرح‌های عمرانی (معادل برنامه‌های اجرایی) مشخص نیست.



بیان / شرح مسئله

هم‌اکنون بیش از سه دهه از تصویب اولین مقررہ مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور گذشته است. در این دوره آیین‌نامه‌ها و مقررہ‌های دیگری نیز در ارتباط با نظام فنی و اجرایی کشور به تصویب رسیده که با استفاده از آنها طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی متعددی در سطوح مختلف ملی و استانی در کشور اجرا شده است. حجم زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام، عدم دستیابی به اهداف هزینه، زمان و کیفیت و کمبود منابع بودجه‌ای برای پیشبرد پروژه‌های نیمه‌تمام و جدید در کنار نیاز کشور برای توسعه زیرساخت‌ها از مهم‌ترین دلایلی است که پس از تجربه این سه دهه، اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور را ضروری می‌کند.

در این راستا، این گزارش تلاش کرده است که با بررسی تطبیقی استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای و استاندارد مدیریت طرح به عنوان استانداردهای قابل قبول در سطح بین‌المللی (برای تحقق اهداف راهبردی سازمان‌ها و نهادها) با سند نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه‌های آن بتواند تصویر روشنی از وضعیت اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور در مقایسه با مبانی نظری استانداردهای بین‌المللی ارائه کند. در نتیجه این مقایسه، راهبردهایی برای اصلاح نظام فنی و اجرایی کشور در نحوه دستیابی به اولویت‌های کشور استخراج شده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

با بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مدیریت سبدهای برنامه‌ای و مدیریت طرح با مصوبات مرتبط با سند نظام فنی و اجرایی کشور، خلأ چارچوب نظری متشکل و منسجم که بتواند اهداف راهبردی در مسیر پیشرفت و توسعه کشور را محقق کند به خوبی نمایان می‌شود. در استانداردهای بین‌المللی، حلقه بسیار مهمی میان اهداف راهبردی و برنامه‌های اجرایی یک سازمان دیده می‌شود که مشخص می‌کند کدام مجموعه از برنامه‌های اجرایی (سبدهای برنامه‌ای) سازمان را به هدف راهبردی خود می‌رساند.

در نظام فنی و اجرایی کشور، نقطه و حلقه اتصال اهداف راهبردی (برای مثال اهداف تعیین شده در قوانین برنامه‌های توسعه) و طرح‌های عمرانی (معادل برنامه‌های اجرایی) مشخص نیست. در واقع می‌توان گفت که در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی کشور اساساً مفهوم سبدهای برنامه‌ای، به عنوان اولین حلقه ارتباطی که بتواند مشخص کند هر یک از اهداف راهبردی کشور به وسیله انجام چه سبدهای برنامه‌ای قرار است محقق شود، وجود ندارد و تعریفی متناظر با آن ارائه نشده است.

برای مثال، اگر یکی از اهداف راهبردی کشور در برنامه هفتم توسعه منطقه مکران باشد، باید سبدهای طرح‌های عمرانی که شرایط توسعه این منطقه را رقم می‌زند (مجموعه‌ای از طرح‌های راه، بندر، فرودگاه در منطقه مکران و در ارتباط با آن) مشخص شود و در اولویت قرار گیرد. بدون این حلقه ارتباطی، در عمل اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در راستای اهداف راهبردی کشور نیست و عملاً به دلیل پراکندگی طرح‌ها، دستیابی به هدف، که نیازمند تکمیل مجموعه مکملی از طرح‌هاست، به نتیجه نخواهد رسید.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت که خلأ چارچوب نظری نه فقط در نبود تعریف منسجم و دقیق سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها و ارتباط آنها با یکدیگر مشخص است، بلکه در فقدان تبیین صحیح ارتباط بین این اجزا و فرایند تخصیص منابع محدود موجود در راستای تحقق اهداف راهبردی نیز نمایان است. به عبارت دیگر، چارچوب نظری متشکل و منسجم باید بتواند زنجیره تحقق اهداف راهبردی را از بالاترین سطح که همان هدف است تا پایین‌ترین سطح که پروژه است، مشخص کند و در نهایت با ایجاد بستر مدیریت و گزارش‌گیری شفاف موجب بهینه شدن فرایند تخصیص منابع شود.

حجم زیاد پروژه‌های نیمه‌تمام و تحقق نیافتن اهداف راهبردی مصوب در اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله،

خود گواه دیگری بر این واقعیت است که اساساً نظام فنی و اجرایی کشور فرایند یا چارچوبی برای تبیین چگونگی تحقق اهداف راهبردی و مدیریت این فرایند ندارد. به طور مصداقی می‌توان گفت که صرف تصویب برنامه‌های توسعه به عنوان یک سند بالادستی مشخص کننده اهداف راهبردی و قوانین بودجه سنواتی به عنوان سند مدیریتی کوتاه مدت (که بر تخصیص منابع محدود به پروژه‌ها و طرح‌ها متمرکز است) بدون وجود زنجیره‌ای شفاف بین اهداف برنامه و سند بودجه، منجر به تحقق اهداف نمی‌شود.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

لازم است زنجیره‌ای شفاف بین اهداف برنامه و سند بودجه ایجاد شود. یکی از راهکارهای شناخته شده و متقن بر اساس استانداردها و ضوابط بین‌المللی، تعریف سبدهای برنامه‌ای متناسب با اهداف برنامه‌های توسعه و در امتداد آن تعریف طرح‌ها و پروژه‌ها و تفویض اختیار متناسب با نظام اداری کشور است.

نظام فنی و اجرایی مطلوب باید بتواند زنجیره تحقق اهداف را در چهار سطح: اهداف، سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها تعریف کند؛ همچنین باید بتواند ارتباط این موارد را با یکدیگر و با نظام اداری و حقوقی کشور به طور مناسب تبیین کند. بدین طریق امکان مدیریت و گزارش‌گیری صحیح در طول زنجیره تحقق اهداف و بهینه‌سازی تخصیص منابع محدود، از جمله منابع بودجه‌ای، فراهم خواهد شد.

۱. مقدمه

دستیابی به اهداف راهبردی، نیازمند وجود سازوکار مدیریتی مناسب برای ایجاد ارتباط بین اهداف راهبردی در سطح کلان و اهداف بخشی و پروژه‌ای در سطوح پایین تر است. این مسئله را می‌توان به عنوان زنجیره تحقق اهداف تعریف کرد؛ به این ترتیب که اهداف در بالاترین سطح وجود دارند؛ در سطح بعدی سبدهای برنامه‌ای که مشخص می‌کنند هر یک از اهداف قرار است به وسیله چه سبدهایی محقق شود؛ طرح‌ها در سطح بعدی قرار دارند تا مشخص کنند تحقق اهداف هر یک از سبدها از طریق چه طرح‌هایی محقق خواهد شد؛ در پایین ترین سطح پروژه‌ها قرار دارند تا نحوه تحقق اهداف هر یک از طرح‌ها را مشخص کنند و همچنین تخصیص منابع محدود به آنها صورت گیرد تا امکان تخصیص مشخص و دقیق فراهم شود. این زنجیره امکان مدیریت و گزارش‌گیری شفاف در تمام سطوح را فراهم می‌کند و همچنین فرایند تخصیص منابع محدود را بهینه می‌سازد. یکی از روش‌های مورد قبول در سطح بین‌المللی برای تحقق این امر، استفاده از سبدها، طرح و پروژه است. بنابر تعریف مؤسسه مدیریت پروژه^۱ (PMI)، ویرایش چهارم استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای^۲ مشخص کننده اصول مدیریت سبدهای برنامه‌ای و حوزه‌های مدیریت عملکرد است که به عنوان رویه‌های مناسب^۳ برای سازمان‌های نیازمند مدیریت کارآمد طرح‌ها و پروژه‌ها، به طور گسترده‌ای شناخته شده‌اند. به عبارت دیگر، این رویه‌ها برای مدیریت بیشتر سبدهای برنامه‌ای در بیشتر اوقات قابلیت استفاده دارند و

۱. Project Management Institute: مؤسسه مدیریت پروژه (PMI) پیشروترین مرجع حرفه‌ای در زمینه مدیریت پروژه در جهان است. این مؤسسه استانداردهای جهانی این حرفه را تعیین می‌کند و منبعی غنی از منابع شامل تحقیقات، آموزش و فرصت‌های شبکه‌سازی را فراهم می‌کند. مشهورترین دستاورد آن، «راهنمای PMBOK» (مجموعه دانش مدیریت پروژه) و مدرک معتبر حرفه‌ای مدیریت پروژه (PMP) است که در سراسر جهان و در تمام صنایع به رسمیت شناخته می‌شود و مورد احترام است.

2. Portfolio
3. Best Practice



مقبولیت گسترده‌ای در خصوص ارزشمندی و کارایی آنها وجود دارد [۱]. رویه‌های مناسب به معنای این است که توافق کلی در خصوص کارایی این اصول وجود دارد و می‌توانند احتمال موفقیت طرح‌ها و پروژه‌ها را افزایش دهند. توجه به این نکته حائز اهمیت است که رویه‌های مناسب به این معنا نیست که باید به‌طور یکسان در همه سبدهای برنامه‌ای به کار گرفته شود، بلکه راهبران سازمان و مدیران سبدها برای تشخیص موارد مناسب برای هر سبدهای متناسب با محیط، چارچوب و اجزای هر سبدها مسئول‌اند.

مؤسسه PMI در مجموعه استانداردهای خود علاوه بر استاندارد مدیریت سبدها، استانداردی را نیز برای مدیریت طرح‌ها منتشر کرده است. در حقیقت در فرایند مرتبط با تحقق اهداف راهبردی سازمان بعد از تعریف درست و مدیریت صحیح سبدها برنامه‌ای مهم است که در سطح بعدی مدیریت طرح‌ها و بعد از آن مدیریت پروژه‌ها مورد توجه قرار گیرد تا تحقق اهداف در فرایندی یکپارچه میسر شود. در همین راستا، بعد از بررسی استاندارد مدیریت سبدها، استاندارد مدیریت طرح نیز بررسی شده و موارد مرتبط در مقرره‌های مربوط به نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

در نهایت، آنچه اهمیت دارد توجه به این نکته است که در مسیر رشد، پیشرفت و توسعه کشور، بسترسازی برای فرایندهای مشخص و مدون به‌منظور تحقق اهداف راهبردی از طریق آنها، به‌نحوی که بتوان با انسجام و شفافیت، روند مشخصی را برای گزارش دهی ایجاد کرد، بسیار مورد نیاز است. این گزارش به دنبال این است که با بررسی تطبیقی مبانی نظری استانداردهای مدیریت سبدها، طرح‌ها با اسناد بالادستی مرتبط با نظام فنی و اجرایی کشور، نقاط ضعف و قوت و راهکارهای بهبود و اصلاح نظام فنی و اجرایی را براساس مبانی نظری متقن و قابل اتکا مشخص کند. ممکن است ابتدا مسئله بررسی استانداردهای رایج بین‌المللی با اسناد بالادستی، ناسازگار به نظر برسد، اما نباید از این نکته غافل شد که با توجه به اهمیت این اسناد در ریل‌گذاری و تعیین مسیر توسعه و پیشرفت کشور، اتکالی آنها به مبانی نظری صحیح و مستدل از اصلی‌ترین نیازمندی‌هایی است که بدون آن تحقق اهداف راهبردی ممکن نخواهد بود. به‌علاوه، انتظار از سند بالادستی قطعاً این نیست که باید مطابق با یک استاندارد بین‌المللی باشد، اما انطباق مبانی نظری یک سند با استانداردهای مورد قبول و معتبر بین‌المللی، امری ضروری است.

۲. پیشنهاد



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

همان‌طور که در جدول ۱ ارائه شده است، مطالعات پیشین در مرکز پژوهش‌های مجلس عموماً متمرکز بر حوزه ارجاع کار بوده و بررسی‌هایی در خصوص آیین‌نامه تضمین معاملات، قانون مناقصات و معاملات بخش عمومی انجام شده است. علاوه بر این موارد، ارزیابی ظرفیت توان پیمانکاری در نظام فنی و اجرایی و ارزیابی و بررسی جایگاه نظام فنی و اجرایی در توسعه ایران از دیگر پژوهش‌های انجام شده است. در این بین، بررسی تطبیقی سند نظام فنی و اجرایی با سایر استانداردها و رویکردهای موجود در سطح جهان از جمله مواردی است که بدان پرداخته نشده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	بهبود مقررات تضمین معاملات بخش عمومی و نظام فنی اجرایی (بررسی موردی چند چالش)	۱۳۹۵	۱۴۹۷۹	مطالعات بخش عمومی	
۲	شناسایی اهم نقایص آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برگزاری مناقصات	۱۳۹۶	۱۵۳۴۲	مطالعات بخش عمومی	
۳	بررسی تغییر پیشنهادی در آیین‌نامه‌های اجرایی معاملات بخش عمومی	۱۳۹۶	۱۵۳۴۸	مطالعات بخش عمومی	
۴	ارزیابی ظرفیت و توان پیمانکاری در نظام فنی - اجرایی	۱۳۸۹	۱۰۵۱۲	مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت	
۵	مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۰. بررسی و ارزیابی جایگاه نظام فنی و اجرایی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران	۱۳۹۱	۱۲۸۲۰	مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت	

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

مطابق جدول ۲، سند نظام فنی و اجرایی کشور در سال‌های مختلف به تصویب هیئت دولت رسیده است. از میان یازده مصوبه مربوط به نظام فنی و اجرایی، چهار مورد از مصوبات نسخه‌های سند نظام فنی و اجرایی در سال‌های مختلف، دو مورد مرتبط با اصلاح سند، یک مورد تأمین و اختصاص اعتبار برای تهیه آیین‌نامه‌های مرتبط و چهار مورد مرتبط با موضوع تشخیص صلاحیت عوامل بوده است. از دیدگاه آسیب‌شناسی مصوبات قبلی، این واقعیت مشهود است که سند نظام فنی و اجرایی در مصوبات اخیر تغییرات چندانی نداشته است و صرفاً با افزودن یا حذف برخی موارد در سندهای قبلی، سندهای جدید تصویب شده‌اند؛ با وجود اینکه استانداردها و نظامات مرتبط با مدیریت پروژه‌ها در این سال‌ها تغییرات بنیادینی داشته‌اند و رویکرد آنها تغییر کرده است. به همین دلیل، اهمیت بازنگری بنیادین در این سند در وضعیت فعلی بیش از پیش باید مدنظر قرار گیرد و در تدوین سند جامع نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور بدان توجه کافی شود. در غیر این صورت، صرف تصویب سند جدید، تغییری در وضعیت نظام فنی و اجرایی کشور ایجاد نمی‌کند و مشکلات و مسائل مبتلابه همچنان ادامه خواهد یافت.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ابلاغیه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۱	تصویب‌نامه نظام فنی و اجرایی	هیئت دولت	۱۳۶۷/۳/۲۷	۱۶۶ ت/۷۲۵۰	
۲	حذف بند «ب» تصویب‌نامه نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی	هیئت دولت	۱۳۶۷/۱۲/۲۷	۹۷۳ ت/۱۰۶۹۴۴	
۳	تصویب‌نامه راجع به نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور	هیئت دولت	۱۳۷۵/۳/۲۳	۵۱۴۸۹۸ ت/۲۴۵۲۵	



ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ابلاغیه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۴	تأمین اعتبار و اختصاص مبلغ پانصد میلیون ریال به‌منظور انجام هزینه‌های لازم برای تهیه و تدوین ضوابط، آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور به‌سازمان برنامه و بودجه	هیئت دولت	۱۳۷۵/۶/۲۶	۵۱۷۱۰۳/ت/۲۸۵۹۹	
۵	نظام فنی و اجرایی کشور	هیئت دولت	۱۳۸۵/۱/۲۰	۵۳۳۴۹۷/ت/۴۲۳۳۹	
۶	اصلاح تصویب‌نامه موضوع نظام فنی و اجرایی کشور	هیئت دولت	۱۳۹۰/۲/۱۱	۵۴۵۴۳۲/ت/۷۳۷۲۰	
۷	تصویب‌نامه در خصوص تعیین تعرفه‌های پایش و بررسی پرونده‌های تشخیص صلاحیت عوامل نظام فنی و اجرایی به‌صورت الکترونیکی و تعرفه رسیدگی به شکایات مناقصات	هیئت وزیران	۱۳۹۰/۹/۶	۵۲۰۹/ت/۲۰۶۶۲۹	
۸	نامه اصلاحی اصلاح بند «۴» تصویب‌نامه شماره ۲۰۶۶۲۹/ت با مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۹ با موضوع تعیین تعرفه‌های پایش و بررسی پرونده‌های تشخیص صلاحیت عوامل نظام فنی و اجرایی به‌صورت الکترونیکی و تعرفه رسیدگی به شکایات مناقصات	هیئت وزیران	۱۳۹۰/۹/۶	۲۱۲۸۸۳/۴۷۶۹۹	
۹	اجازه تفویض اختیارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به‌عنوان مسئول تشخیص و احراز صلاحیت عوامل نظام فنی اجرایی به پیمانکاران، مشاوران و شرکت‌های انفورماتیک	هیئت وزیران	۱۳۹۰/۱۱/۱۶	ت/۲۴۸۱۶۳ ۵۴۶۳۷۱	
۱۰	اصلاح تصویب‌نامه موضوع اجازه تفویض اختیارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به‌عنوان مسئول تشخیص و احراز صلاحیت عوامل نظام فنی اجرایی به پیمانکاران، مشاوران و شرکت‌های انفورماتیک	هیئت وزیران	۱۳۹۱/۷/۲۳	ت/۱۵۴۰۰۵ ۵۴۶۳۷۱	
۱۱	آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور)	هیئت دولت	۱۴۰۰/۲/۵	۵۵۷۶۹۷/ت/۲۵۲۵۴	

۳. مبانی نظری در استاندارد مدیریت سبد برنامه‌ای و اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی

بررسی برخی مفاهیم اساسی مطرح شده در استاندارد مدیریت سبد برنامه‌ای و مفاهیم متناظر آن در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی باعث خواهد شد که شناخت و درک مشترکی از موارد مطرح شده، نیازمند اصلاح و مطرح نشده در این اسناد ایجاد شود که در راستای اصلاح نظام فنی و اجرایی و تهیه سند جدید، راهگشا خواهد بود. نکته‌ای که باید در بررسی مبانی نظری مورد توجه باشد، این است که استفاده از مفاهیم موجود در راستای تعریف یک زنجیره تحقق اهداف به ترتیب از طریق سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها می‌تواند برای شرایط کشور مطلوب باشد. علاوه بر این، تخصیص منابع محدود (نظیر بودجه) به پروژه‌ها، به عنوان پایین‌ترین حلقه این زنجیره، امکان مدیریت و گزارش‌گیری شفاف و دقیق‌تر را ایجاد می‌کند؛ هم‌زمان با تجمیع منابع تخصیص یافته به اجزای مختلف تا سطوح بالاتر، تصویری جامع از روند تخصیص منابع در راستای تحقق اهداف مشخص می‌شود.

۳-۱. تعریف سبد برنامه‌ای

سبد برنامه‌ای مجموعه‌ای از پروژه‌ها، طرح‌ها، سبدهای فرعی و عملیاتی است که به منظور دستیابی به اهداف راهبردی، به صورت گروهی مدیریت می‌شوند. اجزای سبد برنامه‌ای نظیر طرح‌ها و پروژه‌ها قابل اندازه‌گیری اند (برای مثال شناسایی، دسته‌بندی، ارزیابی و تصویب می‌شوند) [۱]. اگرچه ممکن است اجزای سبد برنامه‌ای مرتبط یا غیرمرتبط با یکدیگر، مستقل یا وابسته به یکدیگر، و همچنین دارای اهداف مرتبط یا غیرمرتبط با یکدیگر باشند؛ در هر صورت اجزای یک سبد برنامه‌ای باید برای اکتساب بخشی یا همه یک مجموعه از منابع محدود رقابت کنند.

راهبردها و امکانات هر سازمان عامل اصلی تعیین سهم هر یک از اجزای سبد برنامه‌ای است؛ به همین دلیل سازمان‌ها باید اهداف، منابع و محدودیت‌های خود را به‌دقت بررسی، و نحوه انتخاب اجزای سبد برنامه‌ای را سازگار با این موارد مشخص کنند.

سبد برنامه‌ای با هدف دستیابی به اهداف و راهبردهای هر سازمان و با توجه به محدودیت‌ها و منابع طراحی می‌شود و ممکن است علاوه بر طرح‌های موجود شامل طرح‌های قابل تعریف در آینده نیز بشود (که هم‌اکنون به دلیل محدودیت منابع قابل پیشبرد نیست).

در سند نظام فنی و اجرایی، باینکه در بند «۱» فصل اول، هدف از این سند را «استقرار نظامی یکپارچه برای پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری، در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری...» ذکر کرده است، در ادامه سند به سبدهای برنامه‌ای، که به عنوان حلقه ارتباط بین اهداف برنامه‌های توسعه و پیشرفت با طرح‌ها و پروژه‌ها عمل خواهند کرد و ضمن افزایش کارایی، موجب تحقق دستیابی به اهداف راهبردی مطرح شده در اسناد خواهند شد، اشاره‌ای نشده که همین خلئی در زنجیره تحقق اهداف ایجاد کرده است.

۳-۲. طول عمر و چرخه حیات سبد برنامه‌ای

سبد برنامه‌ای نیز مشابه طرح و پروژه دارای چرخه حیات است؛ هر چند که برخلاف طرح و پروژه، با طول عمر محدود، سبد برنامه‌ای اغلب دارای طول عمر بیشتری است. به سبب چرخه حیات طولانی‌تر، اجزای مختلفی ممکن است در طول چرخه حیات به یک سبد برنامه‌ای یا اجزای آن وارد شود. خاتمه یک سبد برنامه‌ای می‌تواند زمانی محقق شود که یکی از این حالت‌ها اتفاق بیفتد:

- دیگر نیازی به آن سبد برنامه‌ای وجود نداشته باشد.
- اهداف مورد نظر محقق شده باشد.
- اجزای سبد برنامه‌ای حذف یا به سبد برنامه‌ای دیگری منتقل شده باشد.



از آنجایی که در سند نظام فنی و اجرایی صحبتی از سبدهای برنامه‌ای مطرح نشده، موضوع طول عمر و چرخه حیات سبدهای برنامه‌ای نیز مغفول مانده است؛ در حالی که بحث تعریف و خاتمه سبدها می‌تواند زمینه‌ساز کارایی بهتر و حرکت در مسیر تحقق اهداف راهبردی شود.

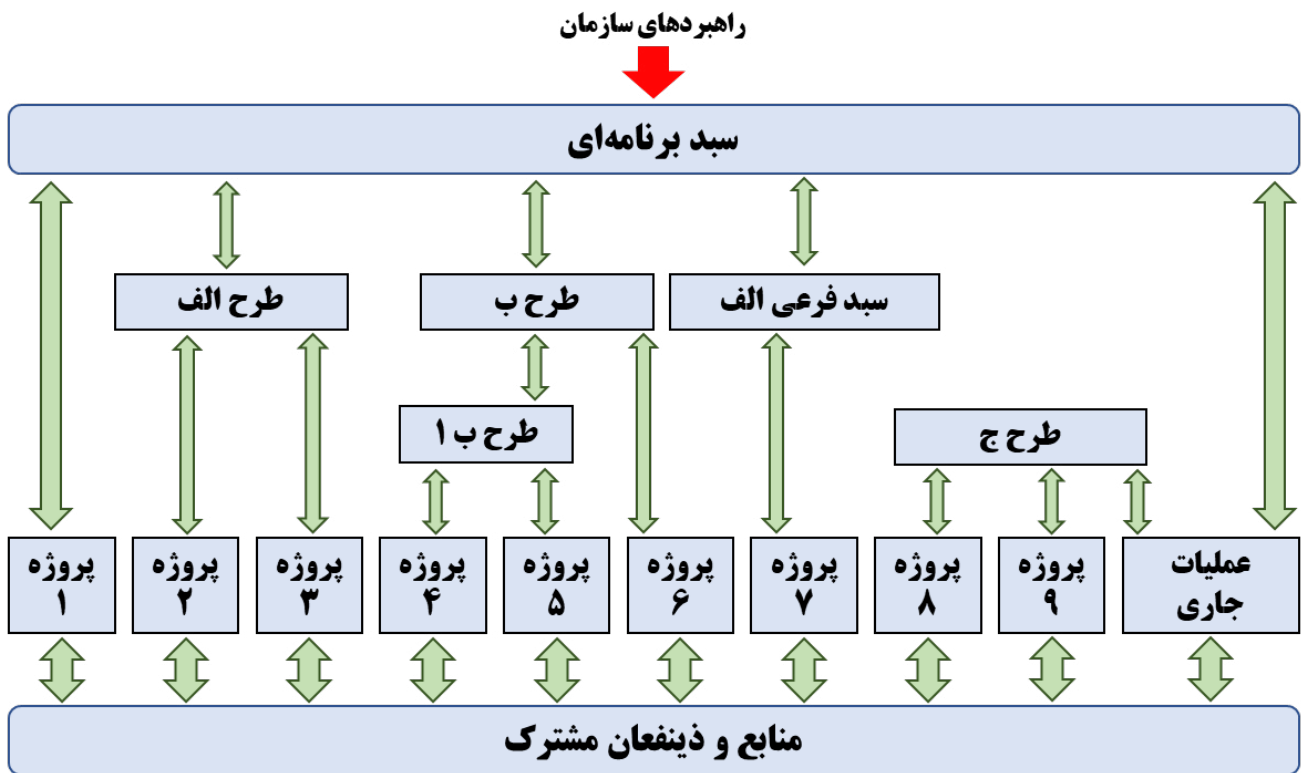
۳-۳. راهبردهای سازمان و سبد برنامه‌ای

بسته به اندازه و پیچیدگی سازمان‌ها برای تحقق عملکرد بهینه، سبدهای برنامه‌ای می‌توانند با یکدیگر ادغام یا از یکدیگر جدا شوند. سازمان‌ها معمولاً بیش از یک سبد برنامه‌ای دارند که هر یک مرتبط با یکی از راهبردها یا اهداف تعریف می‌شود و نیازها و برنامه‌های جدید می‌توانند در قالب سبدهای برنامه‌ای موجود یا جدید قرار بگیرند. سبدهای برنامه‌ای ممکن است هم به صورت درون‌سازمانی و هم به صورت برون‌سازمانی در تعامل با دیگر سازمان‌ها تعریف شوند. برای مثال، وزارت راه و شهرسازی برای دستیابی به اهداف خود می‌تواند یک سبد برنامه برای حوزه راه‌آهن و یک سبد برنامه برای حوزه مسکن داشته باشد. از آنجایی که دستیابی به اهداف هر یک از سبدها نیازمند همکاری با دستگاه‌های دیگر نظیر سازمان برنامه و دستگاه‌های زیرمجموعه نظیر راه‌آهن جمهوری اسلامی نیز است، این سبد برنامه‌ای می‌تواند مشترک باشد. ممکن است سبد برنامه‌ای مربوط به توسعه راه‌آهن هم‌زمان با سبد برنامه‌ای مرتبط با توسعه کریدورهای ترانزیتی در کشور، اجزای مشترک داشته باشد؛ در این حالت سبد مشترک می‌تواند در سازمان برنامه و وزارت اقتصاد نیز تعریف شود. در سطح پایین‌تر، در وزارت اقتصاد، سازمان گمرک مسئول طرح ایجاد یا بهسازی پایانه‌های گمرکی در کریدور ترانزیتی مرتبط با توسعه کریدورهای ترانزیتی در سازمان راه‌آهن مسئول توسعه خطوط ریلی مرتبط با کریدور ترانزیتی باشد و ذیل هر یک از سازمان‌ها نیز پروژه‌های مرتبط با طرح‌ها تعریف شود؛ برای مثال توسعه بندر چابهار، تکمیل خط راه‌آهن چابهار - زاهدان و توسعه گمرک چابهار سه پروژه مرتبط با طرح‌های سازمان‌های متولی باشد که در بودجه‌های سنواتی به آنها اعتبار تخصیص داده می‌شود و در سطوح پایین‌تر مدیریت می‌شوند. پس از تکمیل این پروژه‌ها یا هم‌زمان با آنها، پروژه‌های دیگر ذیل طرح‌های مرتبط و سبد برنامه‌ای مربوطه قابل تعریف و اجرا خواهند بود. اما سبد برنامه‌ای در اسناد بالادستی نظیر برنامه‌های پیشرفت تعریف می‌شود و اهداف موردنظر در طول برنامه در آنها تعیین می‌شود. در نهایت با تجمیع اطلاعات مربوطه در سطوح پروژه و طرح، موارد مدنظر، مانند میزان تخصیص اعتبار و پیشرفت، در سطح بالاتر یعنی سبد برنامه‌ای مشخص می‌شود. همچنین آسیب‌شناسی و عملکرد نامطلوب در هر مورد قابل تشخیص و پیگیری دقیق خواهد بود. به علاوه این موضوع باعث خواهد شد که ارتباط بین هدف مربوطه در برنامه‌های پیشرفت، نظیر توسعه کریدور ترانزیتی و ظرفیت انتقال بار، با اجزای آن کاملاً شفاف شود.

در هر مقطع زمانی، سبد برنامه‌ای بازتاب‌دهنده راهبردها و اهداف سازمان در آن مقطع زمانی است؛ این مسئله در اجزای سبد نیز خود را نشان می‌دهد و هر یک از اجزا در سطح خود، بازتاب‌دهنده راهبردها و اهداف سازمان در آن مقطع زمانی است؛ به همین دلیل سبدهای برنامه‌ای باید انگیزه‌ها، جهت‌گیری و روند کار یک سازمان را در هر لحظه نمایان کنند و اگر سبد برنامه‌ای با راهبردهای سازمان به هر دلیلی تطابق نداشت، سازمان باید در خصوص چرایی آن سبد برنامه‌ای بازنگری کند و با اقدامات اصلاحی وضعیت را بهبود بخشد.

در شکل ۱ ارتباط بین راهبردهای سازمان، سبد برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها به صورت نمادین نشان داده شده است که در نهایت قرار است منابع و ذی‌نفعان مشترک به آنها تخصیص داده شود.

شکل ۱. ارتباط راهبردهای سازمان، سبد برنامه‌ای، طرح‌ها، پروژه‌ها، منابع و ذی‌نفعان [۱]



نکته حائز اهمیت این است که ارتباط بین این اجزا باید به نحوی باشد که در نهایت منجر به خلق ارزش برای سازمان شود. اصل کلی حاکم این است که تعریف سبد برنامه‌ای و طرح‌ها و مدیریت هماهنگ آنها باید موجب تحقق شدن مزایایی شود که از مدیریت منفرد طرح‌ها و پروژه‌ها حاصل نمی‌شود. علاوه بر این، کارکرد دیگر سبد برنامه‌ای این است که حلقه اتصال راهبردها و اهداف به طرح‌ها و پروژه‌ها باشد و تحقق راهبردها و اهداف را از طریق پروژه‌ها تسهیل کند.

در فصل سوم مقرر به مربوط به نظام فنی و اجرایی با عنوان پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری، مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی، طراحی پایه، طراحی تفصیلی، اجرا، راه‌اندازی، تحویل و شروع بهره‌برداری به عنوان مراحل مربوطه مطرح شده‌اند. مرحله پیدایش این‌گونه بیان شده است: «مجموعه اقدامات لازم برای رسیدن به بهترین راه‌حل تبدیل تقاضا به طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و تعیین عنوان طرح یا پروژه به منظور ایفای الزامات مقرر در سند ملی آمایش سرزمین و اسناد ملی توسعه بخشی، توسعه استانی و ویژه است». در ادامه این قسمت، در بحث پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری نیز به مواردی در خصوص الزام تطابق با اسناد بالادستی اشاره می‌شود؛ از جمله:

- مرحله پیدایش این‌گونه توصیف شده است: «مجموعه اقدامات لازم برای رسیدن به بهترین راه‌حل تبدیل تقاضا به طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و تعیین عنوان طرح یا پروژه به منظور ایفای الزامات مقرر در سند ملی آمایش سرزمین و اسناد ملی توسعه بخشی، توسعه استانی و ویژه است».
- مرحله مطالعات توجیهی این‌گونه توصیف شده است: «گردآوری اطلاعات و آمار، بررسی و تحلیل نیازها، بررسی‌های فنی و ارائه راه‌حل‌های مختلف برای تأمین نیاز و تبدیل آن به طرح یا پروژه، تعیین گزینه‌های مطلوب طرح یا پروژه (در صورت موجه بودن)، تعیین گزینه برتر با توجه به سودآوری اقتصادی و ملاحظات اجتماعی، زیست‌محیطی و ایمنی است».



یادآوری: در طرح‌ها و پروژه‌هایی که به علت شرایط ژئوتکنیکی و زمین‌شناسی ساختگاه، لازم است مطالعات و طراحی تا حدی توسعه یابد که برآوردهای حاصله پاسخ‌گوی دقت مورد نیاز باشد، مطالعات توجیهی نهایی آنها باید بر اساس طراحی پایه انجام شود.»

● در بند سوم از الزامات پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در سند مذکور اشاره می‌شود که «ملحوظ داشتن انجام فعالیت‌های مربوط به مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در قالب ردیف‌های اعتباری تعریف شده است.» در آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) نیز اشاره‌ای به سید برنامه‌ای نشده است و خلأ مربوط به تعریف سبدهای برنامه‌ای مشهود است؛ هر چند بحث تطبیق با اسناد بالادستی مورد نظر بوده، در این آیین‌نامه سند بالادستی صرفاً موافقت‌نامه با سازمان برنامه تعریف شده است که با این تعریف محدود، موضوع تحقق اهداف راهبردی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. در حقیقت آنچه در سند نظام فنی و اجرایی به صورت کلی مطرح شده بود، در این آیین‌نامه محدود شده است که تأثیر غیر قابل اغماضی بر تحقق اهداف راهبردی دارد.

نبود تعریف سبد برنامه‌ای در نظام فنی و اجرایی موجب فقدان حلقه اتصال اسناد و اهداف راهبردی مرتبط با آنها، با طرح‌ها و پروژه‌ها شده است. به علاوه نبود تعریف سبد برنامه‌ای باعث ایجاد بستری برای انحراف فرایند تعریف طرح‌ها و پروژه‌ها از مسیر تحقق اهداف راهبردی و اثرپذیری از اهداف غیر مرتبط و اقدامات سیاسی نیز شده است؛ تعریف نادرست طرح‌ها و پروژه‌ها و هم‌راستا نبودنشان با اهداف توسعه در کشور در بلندمدت باعث رها شدن طرح‌ها و پروژه‌ها می‌شود و یکی از دلایل وجود حجم بالای پروژه‌های نیمه‌تمام و اوضاع نامطلوب طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در کشور است. علاوه بر این، با ایجاد سبدهای برنامه‌ای، ارزیابی میزان تحقق اهداف اسناد بالادستی نیز می‌تواند با بررسی میزان دستیابی طرح‌ها و پروژه‌ها به اهدافشان پیگیری شود.

۴-۳. ویژگی‌های اجزای سبد برنامه‌ای

اجزای سبد برنامه‌ای باید چنین ویژگی‌هایی داشته باشند:

- چگونگی دستیابی به اهداف راهبردی از طریق پروژه‌های سبد را نشان دهند.
- اولویت‌های سرمایه‌گذاری سازمان/ دولت برای تحقق راهبردها را نشان دهند.
- تخصیص و اشتراک منابع (برای مثال منابع انسانی، مالی، دارایی‌ها و منابع معنوی) بین اجزای سبد برنامه‌ای مورد نیاز و مستلزم استفاده از اختیارات مدیریتی در سطح بالاست.
- قابلیت کمی‌سازی دارند و به همین دلیل می‌توان آنها را ارزیابی، اندازه‌گیری، رتبه‌بندی و اولویت‌بندی کرد.
- اجزای سبد برنامه‌ای را می‌توان در راستای ارزش‌های مورد نظر سبد برنامه‌ای، هدایت و کنترل کرد.

مدیریت سبد برنامه‌ای را می‌توان فعالیتی پویا دانست که به واسطه آن، سازمان از طریق شناسایی، دسته‌بندی، پایش، ارزیابی، یکپارچه‌سازی، انتخاب، اولویت‌بندی، بهینه‌سازی، متوازن‌سازی، تصویب، انتقال، کنترل و خاتمه اجزای سبد برنامه‌ای، منابع خود را برای تحقق اهداف راهبردی‌اش سرمایه‌گذاری می‌کند.

مقایسه سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه در جدول ۳ انجام شده است. همان‌طور که مشخص است، سبد برنامه‌ای بیشتر متمرکز بر دستیابی به اهداف راهبردی است؛ در حالی که طرح و پروژه متمرکز بر دستیابی به اهداف مشخص شده خود در محدوده زمان و هزینه تعیین شده‌اند؛ در هر حال هر سه سطح مدیریت مطرح شده در راستای تحقق اهداف راهبردی قرار دارند.

جدول ۳. مقایسه سبد برنامه‌ای طرح و پروژه

مدیریت پروژه در سازمان			
سبد برنامه‌ای	طرح	پروژه	
مجموعه‌ای از پروژه‌ها، طرح‌ها و سبدهای برنامه‌ای فرعی‌اند که بر ای تحقق اهداف راهبردی مدیریت می‌شوند.	مجموعه‌ای از پروژه‌ها و طرح‌های فرعی‌اند که به صورت هماهنگ مدیریت می‌شوند تا منافعی حاصل شود که در صورت مدیریت منفرد آنها محقق نمی‌شد.	پروژه تلاشی موقتی برای ایجاد محصول، خدمت یا نتیجه‌ای منحصر به فرد است.	تعریف
سبدهای برنامه‌ای محدوده‌ای سازمانی دارند که با تغییر اهداف راهبردی سازمان، تغییر می‌کنند.	طرح دارای محدوده‌ای شامل محدوده اجزای آن است. طرح‌ها با اطمینان از اینکه خروجی اجزای طرح به صورت هماهنگ و مکمل محقق می‌شوند، منافعی را برای سازمان ایجاد می‌کنند.	پروژه‌ها دارای محدوده تعریف شده‌اند. محدوده در طول چرخه حیات پروژه به تدریج مشخص می‌شود.	محدوده
مدیران سبد برنامه‌ای تغییرات در محیط درون سازمانی و برون سازمانی را به صورت مداوم رصد می‌کنند.	طرح‌ها به نحوی مدیریت می‌شوند که سازگار و پذیرای تغییرات در صورت نیاز باشند تا فرایند تحقق منافع را هم‌زمان با دستیابی اجزای طرح به خروجی‌های خود، بهینه کنند.	مدیران پروژه انتظار تغییرات در پروژه را دارند و فرایندهایی را برای مدیریت و کنترل تغییرات انجام می‌دهند.	تغییرات
مدیران سبد برنامه‌ای فرایندها و ارتباطات مورد نیاز را بر اساس سبد برنامه‌ای کلی ایجاد و حفظ می‌کنند.	طرح‌ها با استفاده از برنامه‌های راهبردی مدیریت می‌شوند که در آنها وابستگی متقابل و پیشرفت اجزای طرح رصد می‌شود. برنامه‌های مرتبط با طرح در برنامه‌ریزی اجزای طرح نیز استفاده می‌شود.	مدیران پروژه در طول چرخه حیات پروژه، به صورت مداوم، اطلاعات سطح بالا نظیر منشور و بیانیه محدوده را به اجزای جزئی‌تر تبدیل می‌کنند.	برنامه‌ریزی
مدیران سبد برنامه‌ای ممکن است کارکنان سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه را در صورت مسئولیت داشتن در گزارش‌دهی در خصوص سبد برنامه‌ای کلی، هماهنگ و مدیریت کنند.	مدیران طرح از تحقق مزایای طرح منطبق با برنامه‌ریزی‌های مورد انتظار از طریق تنظیم فعالیت‌های اجزای طرح، اطمینان حاصل می‌کنند.	مدیران پروژه تیم مدیریت پروژه را برای دستیابی به اهداف پروژه مدیریت می‌کنند.	مدیریت
مدیران سبد برنامه‌ای تغییرات راهبردی و سرجمع تخصیص منابع، نتایج عملکردی و ریسک کلی سبد برنامه‌ای را پایش و کنترل می‌کنند.	مدیران طرح پیشرفت اجزای طرح را برای اطمینان از تحقق اهداف کلی، برنامه‌های زمان‌بندی، بودجه و مزایا و منافع طرح، پایش و کنترل می‌کنند.	مدیران پروژه کارهای مربوط به تولید محصول، خدمت یا نتیجه پروژه را پایش و کنترل می‌کنند.	پایش
موفقیت سبد برنامه‌ای با عملکرد سرمایه‌گذاری کلی، تحقق منافع مورد نظر و میزان دستیابی به اهداف راهبردی سنجیده می‌شود.	موفقیت یک طرح با میزان ایجاد منافع مورد نظر در طرح برای سازمان و کارایی و اثرگذاری برنامه در تحقق آن منافع سنجیده می‌شود.	موفقیت از طریق کیفیت محصول و پروژه در کنار خط زمانی، تطابق با بودجه و میزان رضایت مشتری نهایی سنجیده می‌شود.	موفقیت

مأخذ: همان.

تعیین راهبردهای سازمانی کار دشواری است، اما دستیابی به نتایج مدنظر در برخی موارد پیچیده‌تر و چالش‌برانگیزتر است. از جمله چالش‌هایی که در این مسیر وجود دارد، می‌توان این موارد را به عنوان چالش‌های اساسی برشمرد:

- تطابق راهبرد و عملیات؛
- کسب و حفظ حمایت مدیران ارشد؛
- ایجاد توازن بین آنچه شدنی است و آنچه ضرورت دارد؛



- تعیین منافع و اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت؛
- مدیریت منابع از جمله ظرفیت‌ها و توانایی‌ها؛
- دستیابی و حفظ توانایی اجرا.

به‌طور خلاصه، سازمان‌ها در شرایط کمبود منابع فرصتی برای دور ریختن منابع ارزشمند خود را ندارند و باید راه‌هایی پیدا کنند تا «پروژه‌های درست را در زمان صحیح و به روش صحیح انجام دهند» که مدیریت سبک برنامه‌ای این امکان را فراهم می‌کند.

سند نظام فنی و اجرایی به موضوع هماهنگی پروژه‌ها با اسناد بالادستی اشاره‌هایی داشته است که می‌توان آن را متناظر با مسئله اجزای سبک برنامه‌ای و نحوه مدیریت آنها دانست؛ از جمله:

● در بند «۴-۲۱» فصل اول، طرح توسعه و عمران این‌گونه تعریف شده است: «به‌منظور تدوین سیاست‌ها و ارائه راهبردها در زمینه هدایت و کنترل توسعه و استقرار مطلوب مراکز فعالیت، مناطق حفاظتی و همچنین توزیع متناسب خدمات برای ساکنان شهرها و روستاها در یک یا چند شهرستان تهیه می‌شود که از نظر ویژگی‌های طبیعی و جغرافیایی همگن باشند و از نظر اقتصادی، اجتماعی و کالبدی ارتباطات فعال و متقابل داشته باشند».

● در بند «۵-۵» فصل اول، ذیل اصول نظام فنی و اجرایی، سازگاری با مفاد برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سایر قوانین و مقررات مربوط در تهیه اسناد.

● در بند «۵-۱۹» فصل اول، ذیل اصول نظام فنی و اجرایی، ایجاد زمینه مشارکت تشکل‌های قانونی غیردولتی صنفی - تخصصی مختلف در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های مرتبط.

● در بند «۴» الزامات پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی نیز بیان می‌شود: «انجام مطالعات توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی طرح‌ها یا پروژه‌ها، در چارچوب مرحله پیدایش طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش مربوط و براساس روش‌های معتبر، به‌منظور اطمینان از توجیه‌پذیری اقتصادی طرح یا پروژه، پایدار بودن طرح یا پروژه، رعایت طرح‌های توسعه و عمران، ملاحظات زیست‌محیطی و ایمنی، تأمین منابع مالی و سایر جوانب مربوط و انتخاب گزینه برتر به‌نحوی که بیشترین فایده ملی را برای کشور داشته باشد».

● در بند «۱۰» فصل چهارم، با عنوان الزامات تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری اشاره دارد: «رعایت مفاد مواد مربوط فصول مختلف برنامه‌های توسعه کشور، آمایش و طرح‌های توسعه و عمران».

مشخص است سازگاری پروژه با اسناد بالادستی به‌طور کلی مورد توجه بوده است؛ اما به نظر نمی‌رسد رویکرد مدیریت سبک برنامه‌ای یا مدیریت طرح در نظام فنی و اجرایی حاکم باشد؛ زیرا تحقق چنین رویکردی مستلزم پیش‌بینی سازوکارهایی مشخص و برای اتخاذ تصمیمات اجرایی نظیر جابه‌جایی منابع بین اجزای سبک برنامه‌ای و ایجاد تغییرات مورد نیاز و سایر تصمیمات مربوطه و همچنین هماهنگی بیشتر در سازمان‌های مختلف است. با وجود این، می‌توان پیشنهاد کرد تا ترتیباتی به‌منظور زمینه‌سازی برای مدیریت سبک برنامه‌ای و همچنین مدیریت طرح‌ها در راستای استفاده بهتر از منابع و امکانات و دستیابی به اهداف کلان فراهم آید و فرایند مدون و مشخصی برای ارزیابی ارتباط آنها پیش‌بینی شود. در این راستا می‌توان اسنادی برای تعریف سبدهای پروژه منطبق با اهداف اسناد بالادستی تدوین کرد که این سبدها در تعیین طرح‌های مندرج در اسناد پایین‌دستی نظیر بودجه‌های سنواتی مرجعیت داشته باشند و درج پروژه‌ها در بودجه‌های سنواتی و اختصاص یافتن بودجه به آنها منوط به تعریف آنها در اسناد مرتبط با سبدهای برنامه‌ای باشد. این سبدها می‌تواند با حفظ یکپارچگی، به‌صورت بخشی (حمل و نقل، انرژی و...) و منطقه‌ای تهیه شود که هم‌زمان از دیدگاه اهداف کلان و منطبق با نظام اداری کشور کاربرد داشته باشد.

۵-۳. اصول مدیریت سبد برنامه‌ای

اصول بنیادین استاندارد مدیریت سبد برنامه‌ای و موارد مرتبط با آن در اصول نظام فنی و اجرایی در جدول ۴ ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است، آنچه در استاندارد مدیریت سبد برنامه‌ای مطرح شده است، اصولی کلی است که ذیل آن می‌توان رویه‌ها و فرایندها را تعریف کرد؛ اما اصول مطرح شده در سند نظام فنی و اجرایی برخی کلی و برخی جزئی است و انسجام لازم را ندارد. هر چند اصول مطرح شده در سند صرفاً ناظر به مدیریت سبد برنامه‌ای نیست، در تدوین اصول باید به این نکته توجه داشت که ورود به جزئیات باعث تعریف تعداد زیادی اصول خواهد شد که عملاً کارکرد اصل را ندارند.

اولین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، تلاش برای دستیابی به رشد و تعالی در اجرای راهبردهاست؛ مطرح شدن مسئله مدنظر قرار دادن بیشترین فایده ملی در تهیه اسناد را می‌توان مرتبط با این اصل دانست؛ زیرا بیشترین فایده ملی در حقیقت اصلی‌ترین راهبرد در نظام فنی و اجرایی است؛ هر چند که مورد مطرح شده به‌عنوان یکی از اصول نظام فنی و اجرایی جامعیت لازم را ندارد.

دومین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، بهبود شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، پایداری و انصاف (پرهیز از برخورد سلیقه‌ای) است. موارد مختلفی را در اصول نظام فنی و اجرایی می‌توان مرتبط با این اصل دانست؛ از جمله می‌توان مواردی را در خصوص استفاده از استانداردها و تجارب بین‌المللی در تهیه اسناد، شناخت و اولویت‌بندی اسناد و برنامه‌ریزی برای تهیه آنها و پاسخ‌گو بودن عوامل ذی‌نفع نسبت به تعهدات و مسئولیت‌های خود مرتبط دانست. با وجود این، مسائل بسیار مهمی نظیر شفافیت، مسئولیت‌پذیری و انصاف (پرهیز از برخورد سلیقه‌ای) جزو اصول نظام فنی و اجرایی مطرح نشده است که آثار بی‌توجهی به این موضوع، امروزه خود را در فقدان اطلاعات در خصوص پروژه‌های نیمه‌تمام و نحوه تصمیم‌گیری درباره آنها و نپذیرفتن مسئولیت آنها توسط ذی‌نفعان به‌وضوح نشان می‌دهد.

سومین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، متعادل‌سازی ارزش سبد برنامه‌ای متناسب با ریسک‌های (مخاطرات) کلی است که در اصول نظام فنی و اجرایی، موردی مرتبط با آن مطرح نشده است. بی‌توجهی به این مسئله چالش‌های بسیاری را در سطوح مختلف نظام فنی و اجرایی کشور ایجاد کرده و باعث تحقق نیافتن اهداف در سطوح مختلف، تحت تأثیر ریسک‌ها شده است.

چهارمین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، اطمینان از تطابق سرمایه‌گذاری در اجزای سبد برنامه‌ای با اهداف راهبردی سازمان است. مرتبط با این اصل در اصول نظام فنی و اجرایی، سازگاری با مفاد برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سایر قوانین و مقررات مطرح شده است؛ مورد مطرح شده در اصول نظام فنی و اجرایی، تقریباً هم‌راستا با اصل مربوطه در مدیریت سبد برنامه‌ای در چارچوب نظام مقرراتی کشور است. تنها نکته حائز اهمیت فقدان تعریف سبدهای برنامه‌ای به‌عنوان حلقه واسط بین اهداف راهبردی اسناد بالادستی و پروژه‌هاست؛ این مسئله باعث می‌شود که نتوان تصویر صحیحی از نحوه تحقق اهداف مطرح شده در اسناد بالادستی داشت و در شرایطی که عمدتاً این اهداف محقق نمی‌شوند، نتوان مشخص کرد که عملکرد هر بخش به چه نحوی بوده است.

پنجمین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، کسب و حفظ حمایت و درگیر شدن مدیران ارشد و ذی‌نفعان کلیدی است. در اصول نظام فنی و اجرایی موارد مختلفی مرتبط با مسئله درگیر کردن و حمایت ذی‌نفعان مطرح شده است که عمدتاً ناظر به بخش خصوصی در تعبیر عام آن، از جمله مشاوران و پیمانکاران و احراز صلاحیت آنهاست.



جدول ۴. اصول استاندارد مدیریت سبد برنامه‌های و نظام فنی و اجرایی

اصول بنیادین استاندارد مدیریت سبد برنامه‌های	موارد مرتبط در اصول نظام فنی و اجرایی
تلاش برای دستیابی به رشد و تعالی در اجرای راهبردها	۲-۵. مدنظر قرار دادن بیشترین فایده ملی در تهیه اسناد.
بهبود شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، پایداری و انصاف (پرهیز از برخورد سلیقه‌ای)	۳-۵. استفاده از استانداردهای معتبر و شناخته شده ملی و بین‌المللی و روش‌ها و تجربیات جهانی در تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری؛ ۴-۵. شناخت و اولویت‌بندی اسناد مورد نیاز سامانه‌های نظام، در برنامه‌ریزی برای تهیه آنها؛ ۷-۵. پاسخ‌گو بودن عوامل ذی‌نفع نسبت به تعهدات و مسئولیت‌های خود در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و قراردادهای مرتبط.
متعادل‌سازی ارزش سبد برنامه‌های متناسب با ریسک‌ها (مخاطرات کلی)	-----
اطمینان از تطابق سرمایه‌گذاری در اجزای سبد برنامه‌های با اهداف راهبردی سازمان	۵-۵. سازگاری با مفاد برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سایر قوانین و مقررات مربوط در تهیه اسناد.
کسب و حفظ حمایت و درگیر شدن مدیران ارشد و ذی‌نفعان کلیدی	۶-۵. ارتقا و استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور؛ ۵-۱۰. احراز صلاحیت مجریان طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری؛ ۵-۱۱. احراز صلاحیت تأمین‌کنندگان خدمات و کالا و ایجاد بستر رقابت شفاف در ارجاع کارهای پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری؛ ۵-۱۷. ترویج اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها و تعاملات عوامل ذی‌نفع؛ ۵-۱۸. حمایت از استقلال حرفه‌ای و امنیت شغلی تأمین‌کننده خدمات و کالا؛ ۵-۱۹. ایجاد زمینه مشارکت تشکلی‌های قانونی غیردولتی منصفانه - تخصصی بخش‌های مختلف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های مربوط؛ ۵-۲۰. فراهم نمودن بستر لازم برای حضور فعال تأمین‌کنندگان خدمات و کالا در میدان رقابت‌های بین‌المللی؛ ۵-۲۴. تشویق و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.
به‌کارگیری رهبری فعال و تعیین‌کننده برای بهینه‌سازی استفاده از منابع	۵-۸. استقرار سامانه تضمین انجام به‌موقع تعهدات مالی در دستگاه‌های اجرایی و تأمین‌کنندگان منابع مالی؛ ۵-۱۶. استقرار سامانه پایش و ارزش‌یابی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.
پرورش فرهنگ در نظر گرفتن هم‌زمان تغییر و ریسک (مخاطره)	۵-۹. حمایت از ابتکارات، خلاقیت‌ها، و نوآوری‌ها در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری؛ ۵-۱۵. تأکید ویژه بر آموزش و کسب مهارت‌های فردی و گروهی و بهبود مستمر آنها.
راهبری پیچیدگی برای امکان‌پذیر کردن خروجی موفق	۵-۱۱. اتخاذ رویکرد فرآیندی در سامانه‌های نظام؛ ۵-۱۲. انتخاب فناوری مناسب در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زمینه‌سازی برای بومی‌کردن آنها؛ ۵-۱۳. استقرار و نهادینه ساختن نظام مدیریت کیفیت در سازمان‌های عوامل ذی‌نفع. ۵-۱۴. لزوم استفاده از مصالح و فرآورده‌های ساختمانی و کالاهای تأسیسات و تجهیزات مکانیکی و برقی استاندارد در طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری؛ ۵-۲۱. استقرار سامانه مدیریت کارایی انرژی و زیست‌محیطی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری توسط دستگاه‌های اجرایی؛ ۵-۲۲. تأکید بر کاهش آسیب‌پذیری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت‌وسازها. ۵-۲۳. رعایت اصول پدافند غیرعامل در طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با هدف ملاحظات امنیتی و دفاعی.

مأخذ: همان.

ششمین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای به کارگیری رهبری فعال و تعیین کننده برای بهینه‌سازی استفاده از منابع است. در اصول نظام فنی و اجرایی، متناظر با این اصل، مواردی درباره تضمین انجام به موقع تعهدات و پایش و ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌ها مطرح شده است که فقط بخش اندکی از موضوعات مدنظر در ششمین اصل را پوشش می‌دهد. با بررسی تاریخی، شاید بتوان گفت که رهبری فعال و تعیین کننده مطرح شده در اصول مدیریت سبد برنامه‌ای، نقشی بوده که سازمان برنامه از ابتدا برای آن تأسیس شده، اما با گذشت زمان به تدریج از این نقش فاصله گرفته است. انباشت پروژه‌های نیمه‌تمام و وضعیت نابسامان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پروژه‌های عمرانی) در کشور، به خوبی نشان می‌دهد که فقدان رهبری فعال و تعیین کننده، به خصوص در شرایطی که منابع در دسترس کاهش یافته، آسیب بسیاری به روند توسعه کشور وارد کرده است. توجه به این اصل و تبیین صحیح از نحوه عملیاتی کردن چنین نقشی در نظام اداری و مدیریتی کشور می‌تواند در آینده راهگشا باشد.

هفتمین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، پرورش فرهنگ در نظر گرفتن هم‌زمان تغییر و ریسک (مخاطره) است. در اصول نظام فنی و اجرایی، مرتبط با این اصل، مواردی بسیار کلی در خصوص حمایت از ابتکارات و آموزش مطرح شده است که تقریباً می‌توان گفت مورد مرتبگی در این خصوص وجود ندارد. همان‌طور که درباره اصل سوم نیز مطرح شد، اساساً مسئله مدیریت ریسک‌ها (مخاطرات) در اصول نظام فنی و اجرایی کاملاً مغفول بوده است. می‌توان گفت که نپرداختن به این مسئله به صورت نظام‌مند و اصولی، در بلندمدت باعث شده است که سازوکارهای پراکنده‌ای به صورت موردی و بخشی برای مدیریت ریسک‌ها پیش‌بینی شود؛ از جمله سازوکارهای قراردادی در شرایط عمومی و خصوصی درباره تغییرات و برخی راهکارها نظیر تعدیل که در خصوص مدیریت ریسک (مخاطره) مربوط به افزایش قیمت عمل می‌کند. با وجود این، ضرورت دارد که مسئله مدیریت ریسک (مخاطرات) به نحوی نظام‌مند و اصولی در آینده مورد توجه قرار گیرد. هشتمین اصل در مدیریت سبد برنامه‌ای، راهبری پیچیدگی برای امکان‌پذیر کردن خروجی موفق است. در اصول نظام فنی و اجرایی چندین مورد وجود دارد که مسئله پیچیدگی را نشان می‌دهد و ابعاد مختلفی نظیر کیفیت، تدارکات، ایمنی و پدافند غیرعامل را مدنظر قرار می‌دهد. با وجود این، فقدان رویکرد برای راهبری صحیح پیچیدگی همچنان مشهود است و این نیاز را ایجاد می‌کند که ساختاری منسجم برای مدیریت ابعاد مختلف ناظر به پیچیدگی با تعریف سازوکارهای مناسب پیش‌بینی شود.

تمرکز اصلی مدیریت سبد برنامه‌ای ارزش‌آفرینی است. ارزش را می‌توان در افق بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت، شامل تمام منافع، دارایی و کارایی قابل اندازه‌گیری (نظیر دارایی مالی، رضایت سهام‌داران و سود) و غیرقابل اندازه‌گیری (نظیر اعتبار، منافع عمومی و حسن شهرت) برای سازمان دانست که از طریق مدیریت کارآمد عملیات در حال اجرا محقق می‌شود. در بُعد ملی نیز، ارزش را می‌توان در افق‌های زمانی مختلف معادل منافع اجتماعی و اقتصادی عمومی تعریف کرد.

مدیریت سبد برنامه‌ای بخشی اساسی از جهت‌گیری کلان سازمان، و همچنین ابزاری است که تغییرات خلاقانه و سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای تحقق اهداف راهبردی از طریق آن انجام می‌شود. ارتباط بین مدیریت سبد برنامه‌ای و سایر اجزای هرم راهبری سازمان در شکل ۲ مشخص شده است. از آنجایی که مدیریت سبد برنامه متضمن سازگاری اجزای سبد برنامه‌ای با اهداف راهبردی سازمان است، یک چرخه بازخورد بین اهداف راهبردی سازمان و سبد برنامه‌ای مورد نیاز است که بر اساس عملکرد سبدهای برنامه‌ای بتوان در اهداف راهبردی بازنگری کرد و مجدداً سبدهای برنامه‌ای و اجزای آنها را تعریف و تنظیم نمود. به عبارت دیگر، سازمان باید به‌طور پیوسته به ارزیابی سبد برنامه‌های خود در تحقق اهداف تعیین شده اقدام کند. البته ممکن است تغییر در اهداف راهبردی به سبب تغییر سایر عوامل اثرگذار بر آنها نظیر تمایلات ذی‌نفعان یا تغییرات محیط باشد که در این صورت نیز باید در اجزای سبد برنامه‌ای منعکس شود. هدف اصلی از مرتبط ساختن مدیریت سبد برنامه‌ای و راهبردهای سازمانی، دستیابی به برنامه‌ای واقع‌بینانه و متوازن برای تحقق اهداف سازمان است.

شکل ۲. ارتباط مدیریت سبدهای برنامه‌ای و سایر اجزای هم‌راهبری سازمان [۱]



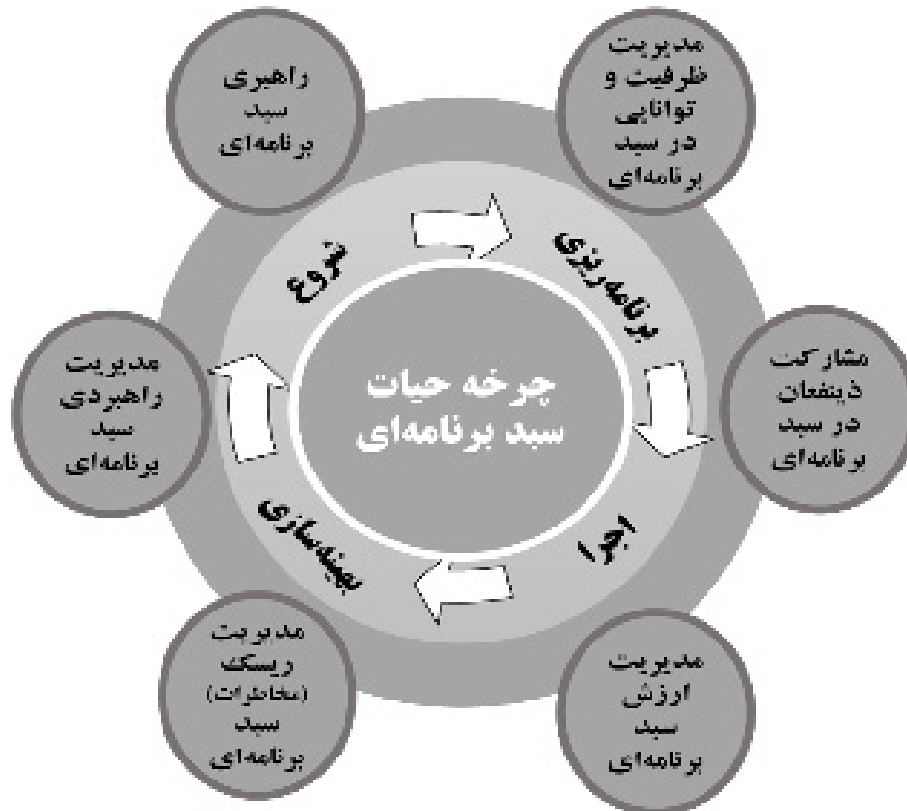
برخی موارد که ذیل الزامات پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری در سند نظام فنی و اجرایی مطرح شده است، از نظر مفهومی به رویکرد مدنظر استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای در این خصوص نزدیک است. با وجود این، به دلیل فقدان تعریف سبدهای برنامه‌ای در سند نظام فنی و اجرایی، اشاره مستقیمی به سبدهای برنامه‌ای نشده است.

۳-۶. حوزه‌های اصلی مدیریت سبدهای برنامه‌ای

حوزه‌های اصلی در مدیریت سبدهای برنامه‌ای در شکل ۳ نشان داده شده است که در ادامه توضیح مختصری از هر یک ارائه می‌شود.

● **چرخه حیات سبدهای برنامه‌ای:** سبدهای برنامه‌ای بخش اصلی سرمایه‌گذاری‌های یک سازمان را تشکیل می‌دهند و مشابه طرح‌ها و پروژه‌ها چرخه حیات شامل آغاز، برنامه‌ریزی، اجرا و بهینه‌سازی دارند. استمرار در طی کردن مراحل چرخه حیات با ایجاد توازن بین پایداری و توانایی سازگاری با تغییرات برای مدیریت فعالیت‌ها در محیط پیوسته در حال تغییر فعلی، ضروری است. مسئله حائز اهمیت این است که اجزای سبدهای برنامه‌ای شامل طرح‌ها و پروژه‌ها، باید در فرایند بهینه‌سازی سبدهای تعیین تکلیف شوند و وضعیت نیمه‌تمام بدون پیشرفت در اجزای سبدهای برنامه‌ای، آن گونه که امروز در نظام فنی و اجرایی با انبوهی از پروژه‌های نیمه‌تمام مشاهده می‌شود، چندان قابل توجیه نیست؛ در صورتی که پروژه‌ها همچنان در فرایند بهینه‌سازی سبدهای برنامه‌ای ارزش آفرین باشند، باید با مدیریت و تخصیص منابع صحیح، به پایان برسند و در غیر این صورت باید خاتمه یابند. در سند نظام فنی و اجرایی، از آنجایی که سبدهای برنامه‌ای مطرح نشده است، به‌طور مشخص درباره چرخه حیات آن نیز ماده یا بندی وجود ندارد. با وجود این، برخی موارد مطرح شده درباره طرح‌ها و پروژه‌ها را می‌توان قابل تعمیم به مسئله سبدهای برنامه‌ای نیز دانست؛ هر چند که تفاوت ماهیت آنها باید مدنظر باشد.

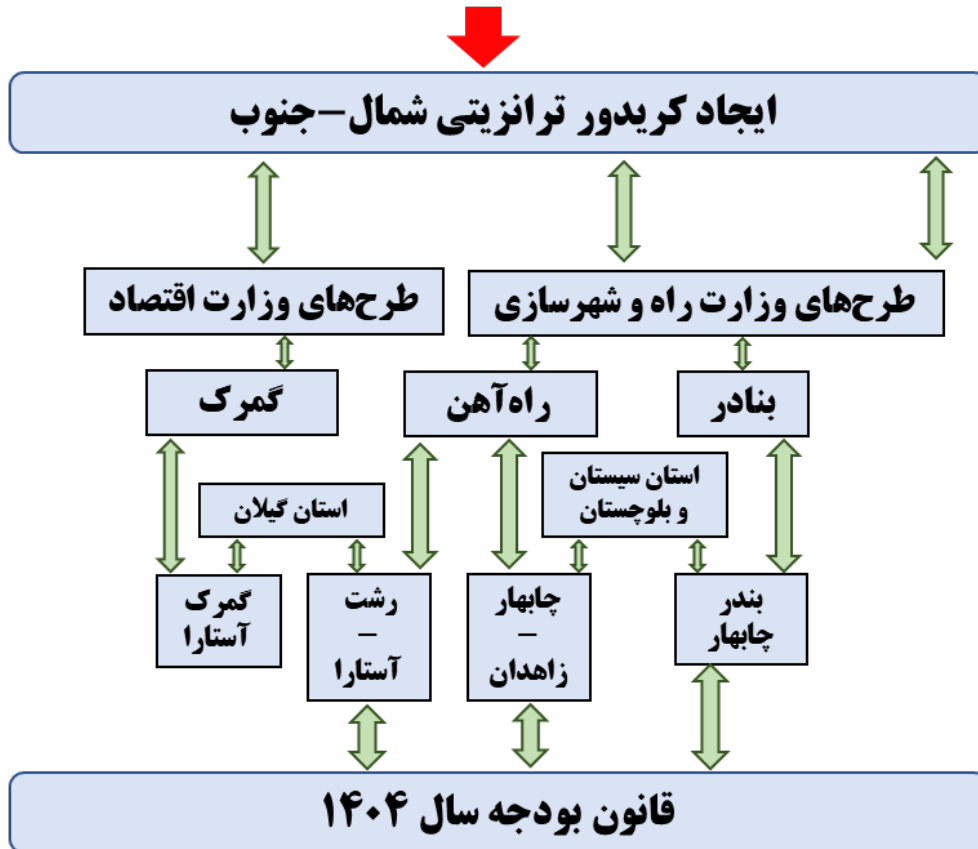
شکل ۳. حوزه‌های اصلی مدیریت سبد برنامه‌ای [۱]



● **مدیریت راهبردی سبد برنامه‌ای:** منظور از مدیریت راهبردی در سبد برنامه‌ای این است که هر سبد برنامه‌ای باید منطبق با یک یا تعداد بیشتری از اهداف راهبردی باشد و آثار مثبت آن به‌طور مستمر رصد شود. این مهم با درک روشن اهداف راهبردی و اهمیت هر یک از اجزا در ارتباط با آن هدف محقق می‌شود. هر پیشنهادی برای اضافه کردن یک جزء (طرح یا پروژه) به اجزای سبد برنامه‌ای باید ارتباط خود با هدف راهبردی مربوطه را مشخص کند. برای مثال، مطابق شکل ۴، در سطح ملی می‌توان ایجاد کریدور ترانزیتی شمال-جنوب را به‌عنوان سبد برنامه‌ای متناسب با هدف راهبردی نقش‌آفرینی در جابه‌جایی کالا در مسیرهای بین‌المللی تعریف کرد. مرتبط با این سبد برنامه‌ای می‌توان طرح‌های ریلی و جاده‌ای مختلفی را در سطح پایین‌تر در مناطق مرتبط از شمال تا جنوب کشور (برای مثال آستارا تا چابهار) و همچنین پایانه‌های باری و گمرکی، به‌ویژه در مناطق مرزی، تعریف کرد. ممکن است نیاز باشد با توجه به نظام اداری کشور، طرح‌ها را براساس استان‌های مختلف در قالب سبدهای فرعی استانی نیز تعریف کرد. در سطح پایین‌تر، پروژه‌های مختلفی را در طول مسیرها و در نقاط کلیدی می‌توان تعریف کرد (برای مثال راه آهن رشت-آستارا و زاهدان-چابهار، تکمیل بندر و پایانه گمرکی چابهار و پایانه باری و گمرکی آستارا) که با تکمیل آنها، طرح‌های مرتبط، و در نهایت سبد برنامه‌ای در راستای هدف راهبردی مرتبط تکمیل شود. در این سطح ممکن است برخی پروژه‌ها با توجه به اهمیت و اولویت در بودجه یک سال، و برخی دیگر در سال‌های آتی در بودجه قرار گیرند؛ اما وقتی براساس الگوی سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه عمل شود، تمام اجزا در راستای تحقق هدف راهبردی خواهند بود و تکمیل تدریجی آنها باعث دستیابی به اهداف خواهد شد؛ این موضوع باعث جلوگیری از هدر رفتن منابع کشور نظیر منابع بودجه‌ای، در طرح‌ها و پروژه‌های غیرمرتبط با اهداف راهبردی می‌شود.

شکل ۴. یک مثال از سبدهای برنامه‌ای ایجاد کردیدور ترانزیتی شمال- جنوب

نقش آفرینی در جابه‌جایی کالا در مسیرهای بین‌المللی



مأخذ: یافته‌های گزارش

نکته حائز اهمیت این است که طرح‌ها و پروژه‌ها باید به‌نحوی باشند که با یکدیگر مرتبط، و تکمیلشان در راستای هدف راهبردی اصلی سبدهای برنامه‌ای باشد. علاوه بر این، برنامه‌ریزی برای تکمیل طرح‌ها و پروژه‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که امکان بهره‌برداری از یک طرح یا پروژه بعد از اتمام آن و قبل از اتمام کل طرح‌ها و پروژه‌ها نیز به‌نحو مناسبی وجود داشته باشد. برای مثال، نباید یک قطعه از مسیر، بدون آنکه با سایر قطعات ارتباط داشته باشد، تکمیل شود یا ظرفیت پایانه باری یا گمرکی به‌نحو مناسب با بار ورودی تکمیل شود و افزایش یابد تا در طول فرایند تکمیل سبدهای برنامه‌ای، ظرفیت‌ها به‌نحو بهینه تأمین شود و ظرفیت بدون استفاده یا کمبود ظرفیت وجود نداشته باشد.

● **راهبری^۱ سبدهای برنامه‌ای:** در راهبری شفاف و باز سبدهای برنامه‌ای شامل فرایندهای دسته‌بندی، اولویت‌بندی و انتخاب و تصویب اجزای یک سبدهای برنامه‌ای، ذی‌نفعان مختلف و به‌ویژه ذی‌نفعان کلیدی همراهی بیشتری برای پذیرش تصمیمات خواهند داشت و با تأیید فرایندها از نتایج حمایت خواهند کرد؛ حتی اگر نظرهایشان به‌طور کامل تأمین نشود.

● **مدیریت ظرفیت و توانایی در سبدهای برنامه‌ای:** انتخاب اجزای سبدهای برنامه‌ای و ترتیب اجرای آنها باید متوازن با توانایی‌ها و ظرفیت‌های فعلی و قابل افزایش در آینده صورت گیرد. دیدگاه سبدهای برنامه‌ای اجازه برنامه‌ریزی برای ظرفیت‌ها و توانایی‌های آینده مطابق نیازها را می‌دهد. این مهم به‌ویژه در هنگامی که قرار است منابع بین اجزای طرح‌ها و پروژه‌ها و فعالیت‌های جاری تقسیم شود، باید بیشتر مدنظر باشد.

● **مدیریت ریسک (مخاطرات) در سبدهای برنامه‌ای:** مدیریت ریسک در سبدهای برنامه‌ای فرصت‌ها و تهدیدهای اثرگذار بر اهداف راهبردی

مرتبط و میزان تأثیر آنها را ارزیابی می‌کند. این امر نیازمند پایش مستمر عدم قطعیت‌ها در هر دو محیط درون سازمانی و برون سازمانی است. در سند نظام فنی و اجرایی ذیل فصل دوم بحث مدیریت مطرح شده که بخش‌های مختلف متناظر با حوزه‌های مرتبط در جدول ۵ ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است، رویکرد سند در این زمینه فاقد چارچوبی مشخص است و می‌توان با استفاده از حوزه‌های مدیریت سبد برنامه‌ای اصلاحات جدی انجام داد. علاوه بر این، سند نظام فنی و اجرایی فعلی، فاقد هرگونه رویکرد منسجم و یکپارچه مرتبط با مدیریت ریسک، و این مسئله نیازمند توجه و اصلاح جدی است. در برخی حالت‌ها، نظیر ریسک افزایش قیمت، سازوکارهایی نظیر تعدیل، یا در شرایط تغییرات احجام کاری، مواردی در شرایط عمومی و خصوصی قراردادها پیش‌بینی شده است. با وجود این، پیش‌بینی نظام مدیریت ریسک ذیل نظام فنی و اجرایی کشور، که علاوه بر شناسایی، ارزیابی و مدیریت ریسک‌ها، با ثبت و پایش اطلاعات بتواند یک پایگاه داده و دانش منسجم و کارآمدی را نیز در خصوص مدیریت ریسک‌ها ایجاد کند، وجود ندارد.

جدول ۵. حوزه‌های مدیریت سبد برنامه‌ای و موارد متناظر در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی

موضوعات متناظر در سند نظام فنی و اجرایی	حوزه‌های مدیریت سبد برنامه‌ای
تعریف مدیریت در فصل دوم: «مجموعه فعالیت‌های هماهنگ شده برای برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، راهبری، هدایت و کنترل»؛ «مدیریت طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری دارای رویکردی پویا و هدفمند و معطوف به حفظ منافع ملی».	مدیریت راهبردی سبد برنامه‌ای
جنبه‌های مدیریت در فصل دوم: «مدیریت طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری را دارای رویکردی پویا و هدفمند و معطوف به حفظ منافع ملی می‌نامید»؛ «برای راهبری و اداره موفق طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری باید سازمان عوامل ذی‌نفع در نظام فنی و اجرایی به طریقی نظام‌مند و شفاف از طریق رویکرد فرآیندی هدایت و کنترل شوند».	راهبری سبد برنامه‌ای
جنبه‌های مدیریت در فصل دوم: «دستیابی به استقلال فنی و فناوری پیشرفته...»؛ «زمینه‌سازی در همگام کردن برنامه‌های آموزشی دانشکده‌های مهندسی...»؛ «تعامل لازم با تشکلهای صنعتی و تخصصی کشور»؛ «دستیابی به نظام‌های فنی و اجرایی کشور‌های صنعتی و استفاده لازم از روش‌های اجرایی آنان»؛ «توانمندسازی سازمان‌های عوامل ذی‌نفع برای فعالیت در فضای رقابتی».	مدیریت ظرفیت و توانایی در سبد برنامه‌ای
	مدیریت ریسک در سبد برنامه‌ای

مأخذ: همان.

- **مشارکت ذی‌نفعان در سبد برنامه‌ای:** انتظارات ذی‌نفعان کلیدی سبد دارایی باید به‌طور فعالانه‌ای مدیریت شود. با آگاه‌سازی و همراهی ذی‌نفعان کلیدی، امکان دستیابی به ارزش مورد انتظار افزایش می‌یابد. ارتباط فعال با ذی‌نفعان ابزار اساسی برای تبادل اطلاعات، بهبود شفافیت و مشارکت ذی‌نفعان است. در بحث ذی‌نفعان در سند نظام فنی و اجرایی فصل ششم صرفاً عوامل ذی‌نفع در نظام فنی و اجرایی را معرفی کرده و به نحوه مدیریت و افزایش مشارکت ذی‌نفعان نپرداخته است.
- **مدیریت ارزش سبد برنامه‌ای:** مدیریت ارزش سبد برنامه‌ای امکان تحقق بازدهی مورد انتظار منطبق با اهداف راهبردی سازمان را فراهم می‌کند. ارزش ایجاد شده و پایداری آن باید در حین اجرای هر یک از اجزای سبد برنامه‌ای و پس از تکمیل آن پایش شود. در سند نظام فنی و اجرایی در بند «۴-۲۴» فصل اول فایده ملی این‌گونه تعریف شده است: «بهینه‌ترین حالت تخصیص منابع برای دستیابی به حداکثر تحقق اهداف مورد انتظار با رعایت معیارها و استانداردها». علاوه بر این، در فصل ششم که در سال ۱۳۹۰ الحاق شده، بر استقرار کارگروه مطالعات مهندسی ارزش در دستگاه‌های اجرایی تأکید شده است. اما مسئله این است که با توجه به نبود تعریف سبد برنامه‌ای، انجام



مطالعات ارزش در سطح طرح و پروژه مدنظر است. به همین منظور توجه به این نکته حائز اهمیت است که مطالعات ارزش در سطح پروژه ممکن است فقط محدود به ارزیابی داده به ستانده در سطح طرح و پروژه باشد؛ در حالی که بحث مدیریت ارزش در استانداردهای مؤسسه PMI در سطح سبد برنامه‌های مطرح شده است. دلیل این رویکرد را می‌توان این واقعیت دانست که تحقق ارزش مدنظر در سطح کلان حائز اهمیت است و کنترل داده به ستانده در سطح طرح و پروژه در قالب مدیریت هزینه و محدوده پروژه انجام خواهد گرفت. اما تحقق فایده ملی با استفاده از مهندسی ارزش باید در سطح کلان و سبد برنامه‌های دنبال شود. به عبارت دیگر، آنچه اهمیت دارد انجام کار درست (به واسطه مهندسی ارزش) در سطح کلان (سبد برنامه‌ای) و انجام درست کار (با مدیریت طرح و پروژه) در سطح خرد (طرح و پروژه) است.

۷-۳. اجزای مدیریت سبد برنامه‌ای و ارتباط آنها با یکدیگر

سبد برنامه‌ای نظام یا مجموعه‌ای از موجودیت‌ها (اجزای سبد برنامه‌ای) به علاوه مجموعه‌ای از روابط متقابل بین آنهاست. اجزای سبد برنامه‌ای دارای هدف مشترک دستیابی به اهداف راهبردی سازمان است و به صورت کل یکپارچه مدیریت می‌شود. برای مثال، در صورتی که هدف راهبردی توسعه مناطق حاشیه خلیج فارس در راستای تقویت اقتصاد دریامحور و انتقال کانون‌های جمعیتی و صنعتی به سواحل تعریف شود، طرح‌های توسعه مناطق مختلف نظیر مکران، عسلویه و... قابل تعریف خواهد بود. ذیل هر یک از طرح‌ها، می‌توان پروژه‌های مختلف برای توسعه زیرساخت‌های هر منطقه نظیر زیرساخت‌های انرژی، صنعتی، خدماتی، مسکن، آب، شهری و... را تعریف کرد. در مدیریت طرح‌ها و پروژه‌ها باید به نحوی عمل شود که اجزای سبد متناسب با هم توسعه یابند؛ برای مثال توسعه هم‌زمان زیرساخت‌های صنعتی و مسکن، زیرساخت‌های انرژی، خدماتی و شهری، تا امکان تشکیل و توسعه کانون‌های صنعتی و جمعیتی فراهم شود و مشکل نبود زیرساخت‌ها به سبب مدیریت ناصحیح و غیرمتوازن در مسیر دستیابی به اهداف راهبردی، خللی ایجاد نکند.

۱-۷-۳. مدیریت عملیات

عملیات مجموعه وظایف جاری سازمان برای برنامه‌ریزی، هماهنگی، اختصاص منابع و کنترل فعالیت‌های تکرار شونده و معمولاً چرخه‌ای روز به روز است که به آن فعالیت معمول^۱ نیز می‌گویند. خروجی‌های حاصل از برنامه‌ریزی‌های عملیاتی و راهبردها و اهداف سازمان منجر به ایجاد سبدهای برنامه‌ای می‌شود که طرح‌ها و پروژه‌ها را هدایت می‌کنند. با آغاز فرایندهای مرتبط با اجزای سبد برنامه‌ای، هر یک از بخش‌های متولی اجزای سبد از رویه‌های مدیریتی خود برای مدیریت خروجی‌ها استفاده می‌کنند. با عملیاتی شدن اجزای یک سبد برنامه‌ای، مدیریت سبد برنامه‌ای ارتباط بین اجزای حفظ می‌کند تا فرایندها را پایش کند و در صورت نیاز با اقدامات اصلاحی، تطابق با اهداف راهبردی را افزایش دهد.

در سند نظام فنی و اجرایی موضوع ارتباط سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها با نظام مدیریت عملیاتی مورد توجه نبوده است. هر چند رویکرد مدیریت فرایندی، که چند بار در سند مورد تأکید بوده، به نوعی به دنبال ایجاد ارتباط بین عملیات جاری سازمان‌ها و دستگاه‌ها با طرح و پروژه‌های عمرانی بوده است، تحقق این امر نیازمند شفافیت بیشتر و مشخص نمودن فرایندها به ویژه در تعریف سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌هاست.

فقدان ارتباط بین سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها با عملکردهای جاری و فقدان تبیین صحیح آن در نظام اداری و مدیریتی کشور، به ویژه بخش دولتی، یکی از دلایل انبوه پروژه‌های نیمه‌تمام و تحقق نیافتن اهداف راهبردی کشور به ویژه در امر توسعه بوده است. این موضوع را می‌توان با این مثال توضیح داد که دستگاه‌های اجرایی در سطوح ملی و منطقه‌ای، به شدت دچار روزمرگی اند و سازمان برنامه و بودجه نیز به عنوان راهبر توسعه در کشور، ساختار اداری خود را به نحوی تعریف کرده است که موضوعات به صورت امور تخصصی و موضوعی مدیریت شوند؛ در حالی که برای تحقق اهداف نیاز به هماهنگی و همکاری بین بخشی در راستای یک هدف راهبردی است و سبد برنامه‌ای بستر مناسبی برای ایجاد این هماهنگی است. فقدان ارتباط ساختار فعلی با مدیریت سبدهای برنامه‌ای در کشور باعث می‌شود که طرح‌ها و پروژه‌ها

1. Business as Usual

بدون توجه به اهداف راهبردی و صرفاً به صورت بخشی و موضوعی تعریف و مدیریت شوند؛ در نتیجه چنین نظام مدیریتی، تعریف پروژه‌ها به صورت غیر منسجم و از طریق فشارهای سیاسی و تصمیمات سلیقه‌ای انجام می‌شود. در نتیجه با تغییرات دوره‌ای، بخشی از پروژه‌ها به دلیل نبود ارتباط با اهداف راهبردی یا تغییرات مدیریتی و سیاسی، پیگیری نمی‌شود و انبوهی از پروژه‌های نیمه تمام در کشور ایجاد می‌شود که در خصوص این پروژه‌ها و حتی موارد خاتمه یافته و در حال پیشرفت نیز امکان تبیین صحیح ارتباط بین طرح‌ها و پروژه‌ها و در سطح بالاتر در قالب سبدهای برنامه‌ای مرتبط با اهداف راهبردی وجود ندارد؛ علاوه بر این هیچ نهاد یا بخشی از نهادها و دستگاه‌ها مسئولیتی درباره وضعیت موجود ندارند و علت یابی وضعیت نیز مغفول مانده است. ایجاد توازن بین وظایف جاری که به عنوان مدیریت عملیات در استانداردها مطرح است و سبدهای برنامه‌ای مرتبط با اهداف راهبردی، امری است که باید در نظام اداری و مدیریتی کشور به آن پرداخته شود.

۲-۷-۳. نقش مدیر سبد برنامه‌ای

مدیر سبد برنامه‌ای مسئول استقرار و اجرای فرایندهای مدیریت سبد برنامه‌ای است. در حالی که مدیران طرح و پروژه در درجه اول بر اجرای درست کارها متمرکزند، تمرکز اصلی مدیر سبد برنامه‌ای بر اجرای کار درست است تا در زمان درست و با اختصاص منابع کافی انجام شود. مدیر سبد برنامه‌ای ممکن است از طریق یک تیم راهبری، استقرار فرایندهای مدیریت سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه را به وسیله تنظیم راهنماهای مربوطه انجام دهد و همچنین ارتباط اجزای سبد برنامه‌ای به راهبردهای سازمان و میزان تحقق نتایج کلی را ارزیابی کند. علاوه بر این، مدیران سبد برنامه‌ای مسئولیت اطمینان از ارتباط و هماهنگی مناسب بین اجزای سبد برنامه‌ای را نیز دارند. مدیران سبد برنامه‌ای معمولاً مجموعه‌ای از وظایف مهم را انجام می‌دهند که می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: وظایف مرتبط با طراحی، پیش‌برندگی و تسهیلگری.

مدیران سبد برنامه‌ای در مقام طراح سبد برنامه‌ای، با هم‌تایان سازمانی همکاری می‌کنند تا برنامه‌های مرتبط را ارزیابی، و مهارت‌های مورد نیاز و فرایندهای مناسب را تعریف، طراحی و هماهنگ کنند.

مدیران سبد برنامه‌ای در جایگاه پیش‌برنده، ممکن است به دنبال راه‌های بهبود مستمر فرایندهای مدیریتی مورد استفاده باشند و با تنظیم اجزای سبد برنامه‌ای هم‌راستا با تغییرات در راهبردهای سازمان، از سازگاری با اهداف راهبردی اطمینان یابند.

مدیران سبد برنامه‌ای به عنوان تسهیلگر، عملیات روزانه مربوط به فرایندهای مدیریت سبد را مدیریت می‌کنند که شامل این موارد می‌شود:

■ انتقال نحوه سازگاری اجزای سبد برنامه‌ای به عنوان یک کل با اهداف راهبردی به تیم راهبری سبد برنامه‌ای؛

■ در نظر گرفتن اثر سبد برنامه‌ای و ارزش آفرینی آن در زمینه جهت‌گیری‌های راهبردی؛

■ تهیه توصیه‌ها و گزینه‌های مناسب برای اقدام؛

■ تأثیرگذاری بر مدیریت فرایند تخصیص منابع؛

■ نظارت و هماهنگی با مدیران اجزای سبد برنامه‌ای در حین اجرا؛

■ دریافت اطلاعات مرتبط با عملکرد و پیشرفت اجزای سبد برنامه‌ای؛

■ گزارش‌دهی به مدیران بالاتر در خصوص پیشرفت سبد برنامه‌ای.

مدیران سبد علاوه بر مدیر سبد، باید نقش‌های دیگری نیز در راستای مدیریت سبد برنامه‌ای ایفا کنند؛ از جمله: حامی تیم راهبری سبد برنامه‌ای، دفتر مدیریت سبد پروژه سازمان، تحلیلگر سبد برنامه‌ای، مدیران طرح، مدیران پروژه، هیئت نظارت بر تغییرات، اعضای تیم مدیریت طرح و پروژه و خبرگان موضوعی نظیر تحلیلگران تجاری و مدیران عملیاتی مرتبط.

در سند نظام فنی و اجرایی، همان‌طور که در خصوص ارتباط فرایندهای مدیریتی مرتبط با طرح‌ها و عملیات جاری دولت مطلبی مطرح نشده است، در زمینه نقش‌ها و مسئولیت‌های کلیدی نیز اشاره‌ای وجود ندارد. البته ذکر این نکته ضروری است که مطرح کردن نقش‌ها و وظایف ممکن است خارج از کارکرد سند باشد؛ اما اگر بنا باشد مطلبی در سطح سبد برنامه‌ای طرح شود، توجه به اهمیت و جایگاه مدیر سبد برنامه‌ای و به دنبال آن تعریف دقیق نقش مدیر سبد برنامه‌ای حائز اهمیت است. تعریف صحیح مدیر سبد برنامه‌ای در ساختار اداری و مدیریتی فعلی،



به‌ویژه در دستگاه‌های دولتی و سازمان برنامه و بودجه، از دو منظر حائز اهمیت است: نخست اینکه در صورت اعطای اختیارات کافی و مناسب به مدیران سبدهای برنامه‌ای، باید مسئولیت تحقق اهداف نیز به‌عهده آنها باشد و در برابر اقدامات خود پاسخگو باشند؛ دوم اینکه باید با انتساب اشخاص باصلاحیت و با دانش و بینش لازم در زمینه مدیریت سبدهای برنامه‌ای در راستای تحقق هدف راهبردی مربوطه، اختیارات لازم برای جابه‌جایی و تخصیص منابع و اولویت‌بندی در بین طرح‌ها و پروژه‌های زیرمجموعه یک سبدها به مدیر مربوطه داده شود. در این زمینه می‌توان گفت که امروزه در ساختار فعلی سازمان برنامه و بودجه، مدیران امور تا حدودی اختیارات مرتبط با تخصیص و اولویت‌بندی منابع را دارند، اما به‌عنوان مدیر سبدها شناخته نمی‌شوند. از سوی دیگر، عمده پاسخ‌گویی در خصوص عملکرد طرح‌ها و پروژه‌ها به‌عهده دستگاه‌ها و وزارت است. در امر راهبری توسعه در کشور باید با ساختاری صحیح از سطوح راهبردی تا عملیاتی و اجرایی، مسئولیت و پاسخ‌گویی متناسب با اختیارات توزیع شود تا موجب افزایش بهره‌وری و کارایی شود و در صورت تحقق نیافتن اهداف، امکان پایش و ارزیابی کاستی‌ها و مشکلات و رفع آنها وجود داشته باشد. ساختار فعلی، فقط با ایجاد بوروکراسی‌های اضافی و متقاطع، باعث عدم مسئولیت‌پذیری و کارایی و به‌دنبال آن ناتوانی در شناسایی نقاط ضعف می‌شود و اصلاح آن امری ضروری است.

۴. مبانی نظری در استاندارد مدیریت طرح و اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی

مؤسسه PMI در مجموعه استانداردهای مرتبط خود علاوه بر استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای، استانداردی را نیز برای مدیریت طرح‌ها منتشر کرده است. در حقیقت در فرایند مرتبط با تحقق اهداف راهبردی سازمان، بعد از تعریف درست و مدیریت صحیح سبدهای برنامه‌ای مهم است که در سطح بعدی، مدیریت طرح‌ها و پس از آن مدیریت پروژه‌ها مورد توجه قرار گیرد تا تحقق اهداف در فرایندی یکپارچه میسر شود. در همین راستا، بعد از بررسی استاندارد مدیریت سبدهای برنامه‌ای، در ادامه استاندارد مدیریت طرح بررسی می‌شود و موارد مرتبط در سند نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی نیز مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۴-۱. تعریف طرح

طرح^۱ شامل پروژه‌های مرتبط، طرح‌های فرعی و فعالیت‌های مرتبط با سبدهای برنامه‌ای است که به‌صورت هماهنگ مدیریت می‌شوند تا منافع محقق شود که از مدیریت منفرد آنها حاصل نمی‌شود. اجزای یک طرح به‌وسیله اهداف مکمل مؤثر بر تحقق منافع با یکدیگر مرتبط می‌شوند. مدیریت اجزای طرح باعث بهبود فرایند ارزش‌آفرینی از طریق بهبود توانایی‌ها فعلی، اجرای تغییرات، ایجاد و مدیریت دارایی‌ها، ارائه خدمات و محصولات جدید، ایجاد فرصت‌های جدید برای خلق یا حفظ ارزش، کمینه کردن زیان و کاهش اعتبار سازمان، در نظر گرفتن ریسک‌های مرتبط با یکدیگر، کاهش ریسک ورود یا خروج به بازارها می‌شود. در خصوص دولت‌ها، طرح‌ها می‌توانند خدمات مرتبط را به ذی‌نفعان ارائه کنند یا به‌عنوان ابزاری برای اعمال محدودیت‌هایی نظیر اولویت‌بندی‌ها یا محدودیت‌های بودجه‌ای استفاده شوند. سازمان‌های مرتبط از منافع طرح‌ها به‌صورت خروجی‌های ارزش‌آفرین برای سازمان، ذی‌نفعان و عموم جامعه بهره‌مند می‌شوند.

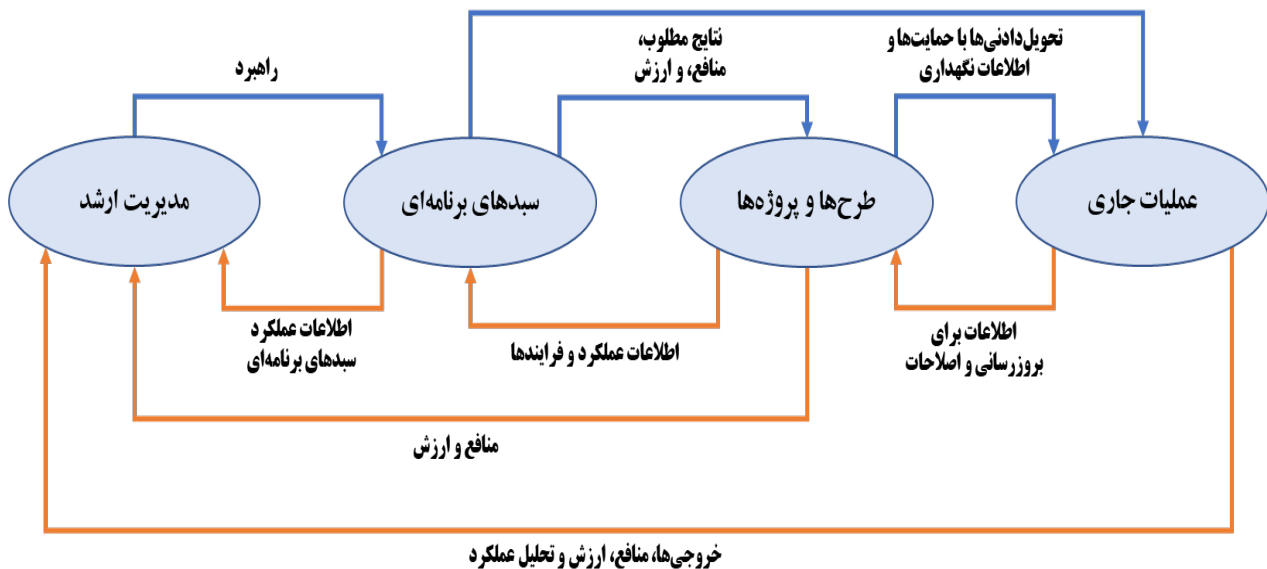
طرح‌ها منافع موردنظر را از طریق اجزای خود، که به‌منظور ایجاد خروجی‌ها و نتایج مشخص تعریف شده‌اند، محقق می‌کنند و معمولاً دوره زمانی طولانی‌تری نسبت به پروژه‌ها دارند و گستره خروجی‌های آنها شامل چند مرحله یا چرخه می‌شود و چند سازمان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به همین دلیل، مدیریت طرح نیازمند روشی جامع و نظام‌مند است که بتواند هم‌زمان با راهبری فعالیت‌ها، دیدگاه‌های بلندمدت را نیز در نظر بگیرد.

نکته حائز اهمیت این است که پروژه‌ها و طرح‌های فرعی، که اهداف مشترک یا مکمل ندارند یا به‌طور مشترک در راستای تأمین منافع تعریف نشده‌اند یا اینکه صرفاً به‌واسطه منابع، تکنولوژی یا ذی‌نفعان مشترک با یکدیگر ارتباط دارند، بهتر است در قالب سبد برنامه‌ای مدیریت شوند تا اینکه به‌صورت طرح تعریف شوند. همچنین مفهوم طرح همواره به ابعاد کار ارتباط ندارد، بلکه به نوع ارتباط بین اجزای آن و منافع طرح که قرار است با یکپارچگی پروژه‌های مرتبط محقق شود، نیز مربوط است. اجزای طرح به‌طور کلی به سه دسته پروژه‌ها، طرح‌های فرعی و فعالیت‌های مرتبط با طرح، فعالیت‌هایی که برای پشتیبانی از طرح انجام می‌شوند نه فعالیت‌های مرتبط با اجزای طرح، تقسیم می‌شوند. بهترین راه تحقق منافع یک طرح ممکن است ابتدا مبهم باشد؛ اما با تحقق اهداف مرتبط با اجزای یک طرح، هدف کلی طرح و راهبردهای مرتبط با آن به تدریج محقق خواهد شد. هدف اولیه هر طرح تحقق راهبردهای سازمان با ایجاد منافع و کسب ارزش‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت است. در آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی، در خصوص تعریف طرح، ذیل ماده (۱) در بند «۴» طرح و پروژه سرمایه‌گذاری به‌صورت مشترک تعریف شده‌اند: «طرح و پروژه‌هایی که در راستای ایجاد، گسترش، بهسازی، مرمت و بهره‌برداری از زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه کشور یا پروژه‌های ساخت‌وساز، توسط دستگاه‌های اجرایی یا با مشارکت بخش خصوصی در کشور اجرا می‌گردند». آنچه مشخص است، دیدگاه اصولی که در استاندارد مدیریت طرح در خصوص تعریف طرح مدنظر بوده، در این آیین‌نامه تا حدودی مورد توجه قرار گرفته، اما به‌طور کلی طرح مشابه پروژه تعریف شده است، با این تفاوت که یک طرح شامل مجموعه‌ای از پروژه‌ها خواهد بود. آنچه اهمیت دارد تحقق اهداف راهبردی است؛ بحث توسعه کشور که در تعریف آیین‌نامه مطرح شده است.

به‌طور کلی می‌توان گفت که سند نظام فنی و اجرایی در بیشتر موارد، طرح و پروژه را کنار یکدیگر به کار برده و رویکرد استاندارد مدیریت طرح، که این دو را تفکیک کرده و عملاً طرح را بین سبد برنامه‌ای و پروژه در فرایند تحقق اهداف راهبردی سازمان دانسته، در سند نظام فنی و اجرایی مورد توجه نبوده است. همان‌طور که در شکل ۵، فرایند خلق ارزش و منافع در یک سازمان و جریان‌های اطلاعات مرتبط با آن، که شامل سیاست‌ها، راهبردها، فرایندها، روش‌ها، چارچوب‌های مرتبط با راهبری و اطلاعات عملکردی است، مشخص شده، ممکن است در بررسی این فرایند، طرح‌ها و پروژه‌ها کنار یکدیگر مطرح شوند. اما در سطح مدیریت، هر یک تفاوت‌هایی دارند که باید مورد توجه باشند و برای مدیریت و تحقق اهداف مرتبط با هر جزء راهکارها و دستورالعمل‌های مشخصی تعریف و استفاده شوند.

توجه به این نکته حائز اهمیت است که با در نظر گرفتن سلسله‌مراتب نظام اداری کشور، در صورت ایجاد تناظر مناسب بین سطوح مدیریتی در نظام اداری و الزامات مدیریت سبد برنامه‌ای، طرح و پروژه می‌تواند فرایند تحقق اهداف راهبردی و منافع ملی را بهبود بخشد؛ به‌نحوی که سبد برنامه‌ای در دستگاه‌های ستادی مرکزی (برنامه‌ریز)، طرح‌ها در دستگاه‌های ستادی میانی و استانی (باتوجه به ماهیت و اهمیت طرح)، و پروژه‌ها در بخش‌های اجرایی، و همچنین امور مرتبط با عملیات جاری مربوط به هر یک از سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها، نظیر مدیریت بودجه و منابع مالی و تخصیص، ذیل عملیات جاری در سطوح مشابه مدیریت شوند. در حقیقت، چارچوب ارائه شده در شکل ۵ در هر یک از دستگاه‌های اجرایی باتوجه به جایگاه در نظام اداری قابل تحقق است.

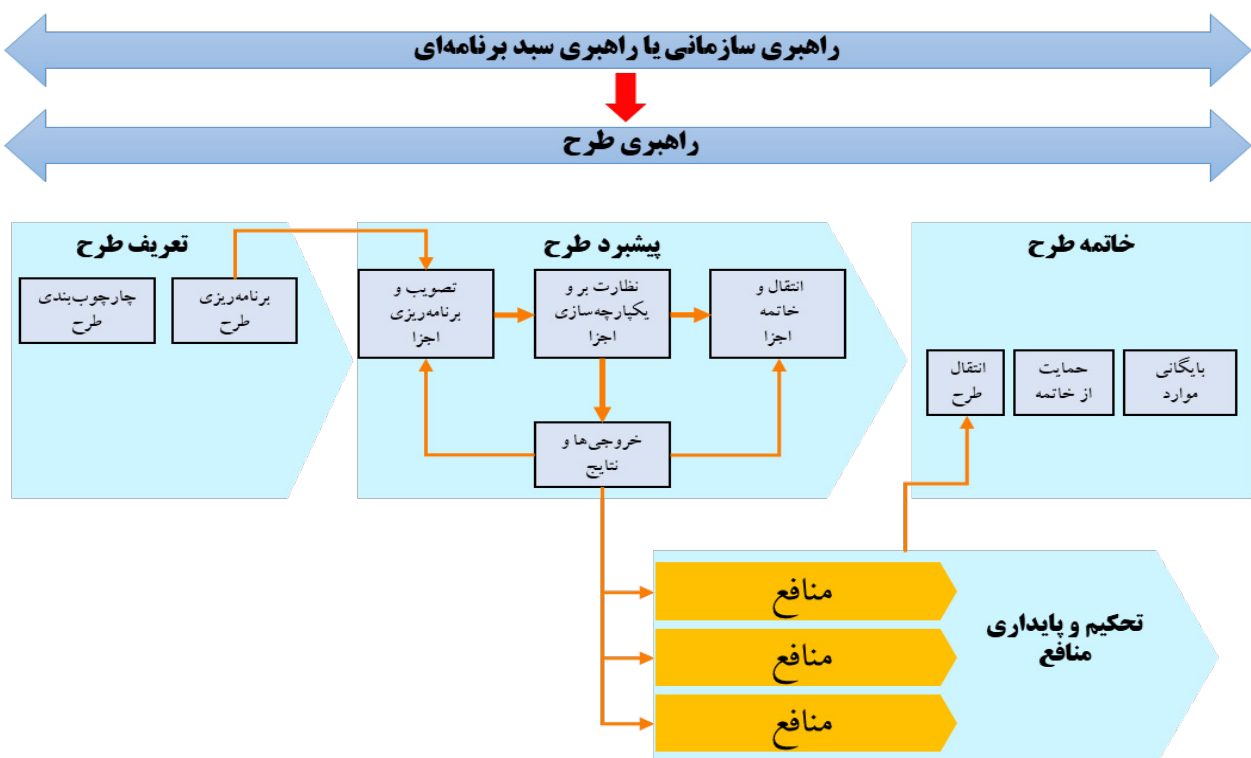
شکل ۵. ارتباط اجزای مدیریتی در سازمان [۲]



۲-۴. چرخه حیات طرح

چرخه حیات طرح مطابق شکل ۶ قابل تعریف است. آنچه اهمیت دارد این است که امکان دارد خروجی‌ها و نتایج اجزای یک برنامه به علت بهبود شرایط، باعث شروع و تعریف اجزای جدید شوند یا برخی اجزا و پروژه‌ها را خاتمه دهند که در نهایت موجب بهبود عملکرد کلی طرح، رضایت ذی‌نفعان و بهبود فرایندها نیز خواهد شد.

شکل ۶. چرخه حیات طرح [۲]



هنگامی یک طرح به پایان می‌رسد که تمام پروژه‌ها و زیر طرح‌های مرتبط منافع مربوط به طرح محقق شده باشند یا در ارزیابی‌های پس از شروع طرح مشخص شود که تحقق منافع مربوطه از طریق اجرای طرح دیگر امکان پذیر نیست که در این حالت نیز باید طرح را خاتمه داد یا باز تعریف کرد. مهم است که منافع مربوطه قابل اندازه‌گیری باشند و به خروجی‌های پروژه، طرح، سبد برنامه‌ای و راهبردها مرتبط شوند. از سوی دیگر ممکن است خروجی یک طرح به صورت خروجی واحدی باشد که در این صورت تحقق آن در گروهی تحقق همه خروجی‌هاست. در این صورت، تعامل مناسب بین مدیر طرح و مدیران عملیاتی سازمان اهمیت بیشتری دارد تا بتواند مدیریت صحیح با تأمین پایدار منابع و به ثمر رسیدن طرح را در طول زمان انجام آن تضمین کند.

در سند نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی، مسئله خاتمه و پایان یافتن طرح یا پروژه مورد توجه نبوده و این مهم خود از چالش‌هایی است که باعث انباشت حجم زیادی از پروژه‌های نیمه‌تمام در کشور شده است. این در حالی است که بسیاری از پروژه‌ها به دلایلی نظیر عدم توجه پذیری، نیاز دارند که خاتمه یابند. در خصوص چرخه حیات نیز ذیل بند «۳-۴» و «۴-۴» فصل اول، که ناظر به کلیات سند است، پدیدآوری طرح یا پروژه مطرح، و به مراحل چرخه حیات نیز اشاره شده است. در ادامه سند نیز در فصل سوم موضوع مراحل پدیدآوری مطرح شده است. مسئله اساسی این است که مراحل طرح شده بیشتر ناظر به چرخه حیات پروژه است و با تعریف ارائه شده در خصوص چرخه حیات طرح در استاندارد مدیریت طرح هماهنگی ندارد.

۳-۴. مبانی مدیریت طرح

مدیریت طرح به کارگیری دانش، مهارت‌ها و اصول در یک طرح برای دستیابی به اهداف آن و تحقق منافع مرتبط به نحوی است که با مدیریت اجزای طرح به طور منفرد محقق نمی‌شود و شامل تطبیق اجزای طرح و منابع به گونه‌ای است که از تحقق اهداف طرح اطمینان حاصل شود منافع مورد نظر به شکل بهینه‌ای تحقق یابد و ریسک‌های (مخاطرات) مرتبط به نحو مؤثری مدیریت شود. مدیریت طرح توسط مدیر طرح رهبری می‌شود که مورد تأیید سازمان مرتبط است و رهبری گروه یا گروه‌های اجرایی مسئول برای دستیابی به اهداف طرح را انجام می‌دهد. مدیر طرح یکپارچگی و پایش اجزای طرح را از طریق اقدامات در ۶ گستره عملکردی مستقل و مرتبط انجام می‌دهد. گستره‌های عملکردی، گروه‌بندی حوزه‌های فعالیت و وظایف مرتبط با مدیریت طرح به این شرح است:

■ **سازگاری راهبردی:** تعریف خروجی‌ها و نتایج یک طرح برای تحقق منافع هم‌راستا با اهداف راهبردی سازمان.

■ **مدیریت منافع:** تعریف، ایجاد، بهینه‌سازی، تحقق و حفظ منافع توسط یک طرح.

■ **مشارکت دادن ذی‌نفعان:** شناسایی و تحلیل نیازهای ذی‌نفعان، مدیریت انتظارات و ارتباطات برای جلب حمایت ذی‌نفعان.

■ **چارچوب راهبردی:** فراهم کردن و اجرای تصمیم‌گیری در سطح طرح، تعریف فرایندهایی برای حمایت از برنامه، حفظ افق طرح و اطمینان از تطابق با استانداردها و مقررات.

■ **همکاری:** ایجاد و حفظ هم‌افزایی بین ذی‌نفعان داخلی و خارجی برای بهینه کردن و تحقق منافع.

■ **مدیریت چرخه حیات:** مدیریت چرخه حیات طرح و مراحل مورد نیاز برای تسهیل، تعریف، تحقق و خاتمه طرح.

در سند نظام فنی و اجرایی و آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۴) قانون احکام دائمی، گستره‌های عملکردی به نحوی که در استاندارد مدیریت طرح ارائه شده، مطرح نشده و بیشتر مطالب کلی در خصوص رویکرد فرایندی و سیستمی، استقرار سامانه پایش و کنترل، هدایت و کنترل نظام‌مند و شفاف امور مدیریت طرح‌ها...، ماتریس مسئولیت عوامل ذی‌نفع... و ارائه برخی توصیه‌های دیگر ارائه شده است. مقایسه این مقرره‌ها با استاندارد مدیریت طرح این واقعیت را آشکار می‌کند که علاوه بر فقدان تعریف دقیق طرح و جایگاه آن در فرایند تحقق اهداف راهبردی، چارچوب نظری مشخصی برای نحوه مدیریت طرح‌ها نیز ارائه نشده است که نیازمند توجه و بررسی است.

علاوه بر گستره‌های عملکردی، اصول مدیریت طرح نیز به عنوان چراغ راه دانش، رویه‌های اثبات شده و خرد جمعی عمل می‌کنند. در حالی که

این اصول به‌عنوان راهنماهای اساسی برای راهبرد، تصمیم‌گیری و حل مسئله‌اند، ارزش‌ها، حقایق و استانداردها را نیز نشان می‌دهند. همان‌طور که ارتباط بین اصول و گستره‌های عملکردی در شکل ۷ نشان داده شده است، اصول به‌عنوان هدایتگر رفتار و عملکرد تیم مدیریت طرح عمل می‌کنند و همچنین راهنمایی برای فعالیت‌های مرتبط با هر یک از گستره‌های عملکردی نیز محسوب می‌شوند. اصول مورد بحث عبارت‌اند از:

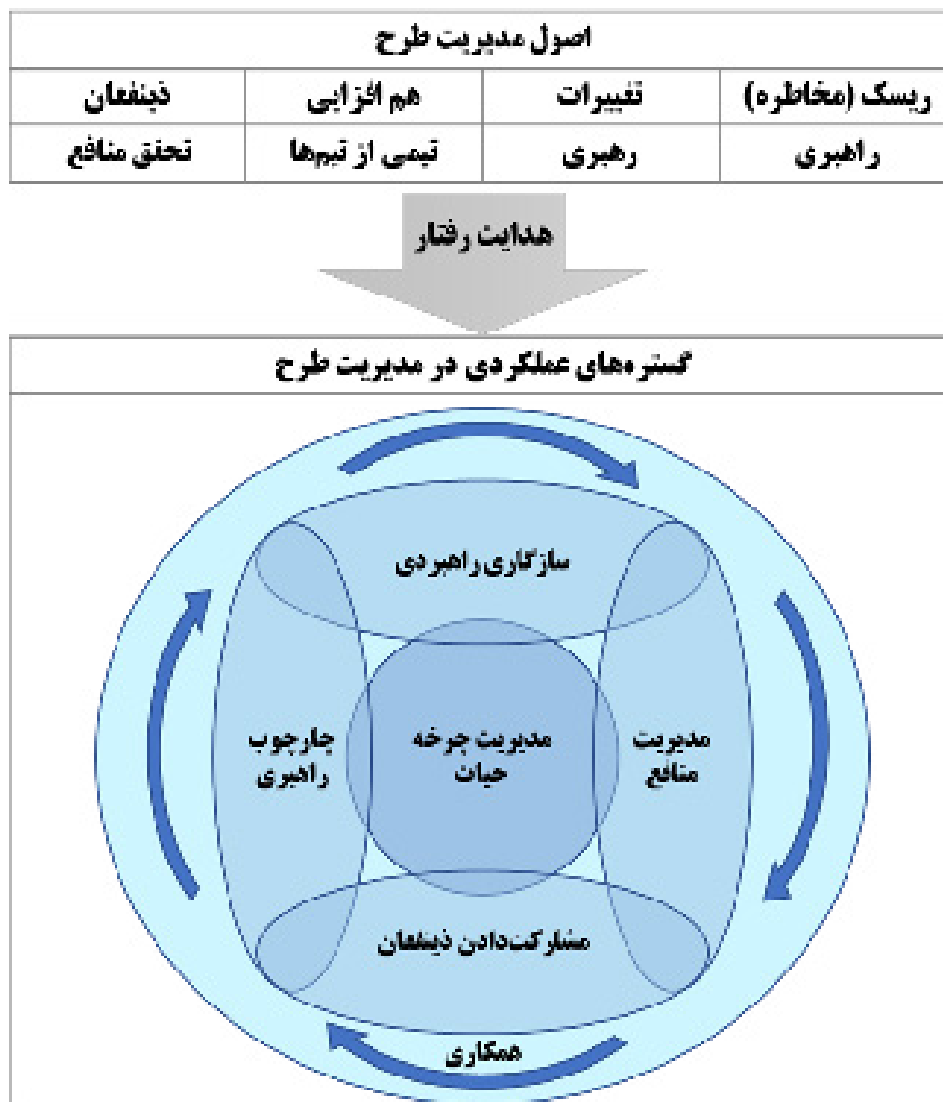
ذی‌نفعان: مشارکت ذی‌نفعان در سطحی متناسب با اثرگذاری و سهم آنها در موفقیت طرح.

تحقق منافع: تمرکز مداوم بر خروجی‌های طرح و سازگاری آنها با راهبردهای سازمان.

هم‌افزایی: روشی ساختارمند که اقدامات مدیریت سبب برنامه‌ای، طرح و پروژه را با یکدیگر ترکیب می‌کند تا امکان دستیابی به اهدافی بیش از آنچه صرفاً در اجزای یک طرح وجود دارد، برای طرح فراهم کند.

مجموعه‌ای از تیم‌ها: یکپارچه‌سازی ساختار تیمی برای ایجاد شبکه‌ای از ارتباطات در بین اجزای طرح در راستای بهبود سازگاری و تاب‌آوری.

شکل ۷. اصول مدیریت طرح [۲]



تغییرات: در نظر گرفتن تغییرات با تمرکز کلی بر تحقق منافع طرح.

رهبری: انگیزه دادن و یکپارچه ساختن تیم طرح برای حفظ سرعت پیشرفت و تحقق اهداف طرح.

ریسک: مدیریت مؤثر ریسک های (مخاطرات) طرح برای اطمینان از سازگاری طرح با راهبردهای سازمان.

راهبری: ایجاد و تطبیق چارچوب راهبری مناسب و متناسب برای نظارت بر طرح در صورت نیاز.

در بحث اصول نیز ذیل مواد (۵) و (۶) سند نظام فنی و اجرایی و ماده (۲) آیین نامه اجرایی ماده (۳۴) مطالبی مطرح شده که موارد مرتبط در جدول ۶ ارائه شده است:

جدول ۶. اصول استاندارد مدیریت طرح و موارد مرتبط در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی

اصول استاندارد مدیریت طرح	موارد مرتبط در اسناد بالادستی نظام فنی و اجرایی
ریسک (مخاطره)	-
راهبری	آیین نامه (۲۳ ب ۳) سند (۵-۱-۵، ۳-۵، ۸-۵، ۱۶-۵)
تغییرات	سند (۹-۵)
رهبری	-
هم افزایی	آیین نامه (۲۳ ب ۴، ۶)
تیمی از تیم ها	سند (۵-۱۵، ۱۷-۵، ۱۸-۵، ۲۰-۵، ۲۴-۵)
ذی نفعان	آیین نامه (۲۳ ب ۲، ۵) سند (۵-۶، ۷-۵، ۱۰-۵، ۱۱-۵، ۱۹-۵، ماده (۶))
تحقق منافع	آیین نامه (۲۳ ب ۲، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱) سند (۵-۲، ۳-۵، ۴-۵، ۵-۵، ۲۱-۵، ۲۲-۵، ۲۳-۵)

مأخذ: همان.

همان طور که مشخص است، در برخی موارد مطالب مشخصی در مقرره های مرتبط مطرح نشده است و در سایر موارد نیز مطالب مطرح شده فاقد انسجام و چارچوب مشخص و به صورت پراکنده است.

در کنار این موارد، اقدامات دیگری نیز مرتبط با وابستگی های متقابل اجزای طرح باید انجام شود که عبارت اند از:

- ایجاد سازگاری بین روش های مختلف مدیریت پروژه در پروژه های مرتبط با یک طرح و راهنمایی، مشارکت و هدایت مدیران پروژه مرتبط.
- تعریف نحوه ارتباط خروجی اجزای یک طرح با منافع ارزش آفرینی طرح و راهبردهای سازمان و مدیریت وابستگی ها بین اجزای طرح.
- پایش تحقق اهداف در اجزای طرح و اطمینان از سازگاری اجزا با راهبردهای سازمان.
- اطمینان از ارتباط و در نظر گرفتن ذی نفعان در تعریف و تحقق خروجی های اجزای طرح برای بهینه کردن فرایند تحقق منافع و ارزش آفرینی.

■ رهبری، هماهنگی و همراهی در فعالیت های مرتبط با طرح از جمله تأمین منابع مالی، تدارکات.

■ ارتباط و گزارش دهی با مدیران سطح بالا و ذی نفعان کلیدی و ایجاد افقی تعاملی در مدیریت طرح.

■ ارزیابی ریسک ها (مخاطرات) و اتخاذ تصمیمات مرتبط به صورت فعالانه در همه زمینه های مرتبط با طرح.

■ اطمینان از عملکرد طرح در مسیر تعیین شده و سازگاری آن با راهبردها و منافع مرتبط با طرح.

■ حل مشکلات مربوط به محدوده، هزینه، زمان، منابع، کیفیت، منافع، ارتباطات، تدارکات، ذی نفعان و ریسک ها (مخاطرات) در درون

ساختار راهبری.

■ ایجاد ارتباط بین فعالیت ها، فرایندها و فصل مشترک های طرح برای در نظر گرفتن تفاوت های فرهنگی، اقتصادی-اجتماعی، سیاسی



و محیطی در درون طرح.

- اطمینان از تحقق مطابق برنامه اهداف اجزای طرح با در نظر گرفتن راهبردها و مدیریت منابع.
- راهبری و ایجاد نظام مدیریت طرح یکپارچه برای تسهیل همکاری بین اجزای طرح و عملیات جاری براساس نیازمندی‌ها و روش‌های منحصر به فرد هر یک از اجزا.

۴-۴. سبب برنامه‌ای در فرایند تحقق اهداف راهبردی سازمان

طرح در فرایند تحقق اهداف راهبردی سازمان به نوعی حد واسط سبب برنامه‌ای و پروژه است و در این بین سه مشخصه اصلی طرح و پروژه را از یکدیگر متمایز می‌کنند که عبارت‌اند از: عدم قطعیت، تغییرات و پیچیدگی. عدم قطعیت منشأ اصلی ریسک‌ها (مخاطرات) در مدیریت طرح‌ها و پروژه‌هاست. سطح ریسک‌پذیری و روش مدیریت ریسک و مواجهه با عدم قطعیت‌ها تفاوت دارد؛ زیرا در سطح طرح، هدف اصلی تحقق منافع است نه تحویل محصولی خاص. طول عمر طولانی‌تر طرح‌ها در مقایسه با پروژه‌ها و سطح تیم مدیریتی یک طرح، که معمولاً از مدیران رده بالاتر در مقایسه با مدیران پروژه‌اند، بر نحوه مدیریت و تحلیل عدم قطعیت‌ها اثرگذار است. به همین دلیل، با وجود اینکه در سطح پروژه، مدیریت به دنبال کاهش ریسک‌ها (مخاطرات) و عدم قطعیت‌هاست، در سطح طرح، عدم قطعیت‌ها می‌تواند ابزاری برای کسب منافع و یافتن راه‌هایی برای مدیریت آنها باشند که در سطح پروژه امکان‌پذیر نیست.

مدیران طرح باید سه دسته متفاوت از تغییرات را در نظر بگیرند: تغییرات در برنامه، تغییرات داخلی و تغییرات خارجی. یک طرح، خود به‌عنوان فرایند تغییر مطرح است و مدیر طرح باید مهارت کافی برای مدیریت تغییرات را داشته باشد. تغییرات داخلی مربوط به تغییرات در درون یک طرح است. تغییرات خارجی اشاره به تغییراتی دارد که در فضای کلی چه در داخل یا خارج از سازمان بالادستی طرح اتفاق می‌افتد. تغییرات در یک پروژه ممکن است فقط محصول پروژه را تحت تأثیر قرار دهد، اما تغییرات در یک طرح باعث تغییر در منافع و ارزش آفرینی برای سازمان خواهد شد. به همین دلیل مدیریت تغییرات در یک طرح باید با رویکرد راهبردی و دقیقی انجام شود.

مدیریت پیچیدگی در سطح طرح نیز با مدیریت پیچیدگی در سطح پروژه متفاوت است؛ زیرا اساساً منشأ پیچیدگی در سطح طرح با پروژه تفاوت دارد. به همین دلیل ممکن است ابزارهایی برای مدیریت پیچیدگی در سطح طرح قابل استفاده باشد که در سطح پروژه اساساً تعریف نمی‌شود. در خصوص مقایسه سبب برنامه‌ای و طرح نیز دو تفاوت اساسی وجود دارد: اول اینکه، اجزای طرح وابستگی متقابل با یکدیگر دارند، اما اجزای سبب برنامه‌ای الزاماً این گونه نیستند؛ دوم اینکه، طرح‌ها معمولاً زمان شروع و پایان دارند و به‌عنوان فرایندی موقتی شناسایی می‌شوند؛ اما سبدهای برنامه‌ای این گونه نیستند و ممکن است به‌طور مستمر ادامه داشته باشند و چرخه حیاتشان پیوسته تکرار شود.

ایجاد تمایز بین سبب برنامه‌ای، طرح و پروژه در نظام فنی و اجرایی کشور از جمله مسائلی است که باید مورد توجه باشد تا فرایند تحقق اهداف راهبردی شفاف باشد و بتوان با تقسیم وظایف و مسئولیت‌های متناسب با نظام اداری کشور و همچنین ظرفیت‌ها و توانایی‌ها بخش خصوصی، پیمانکاران، مشاوران و مجریان باصلاحیت، در راستای تحقق اهداف کشور تلاش کرد.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

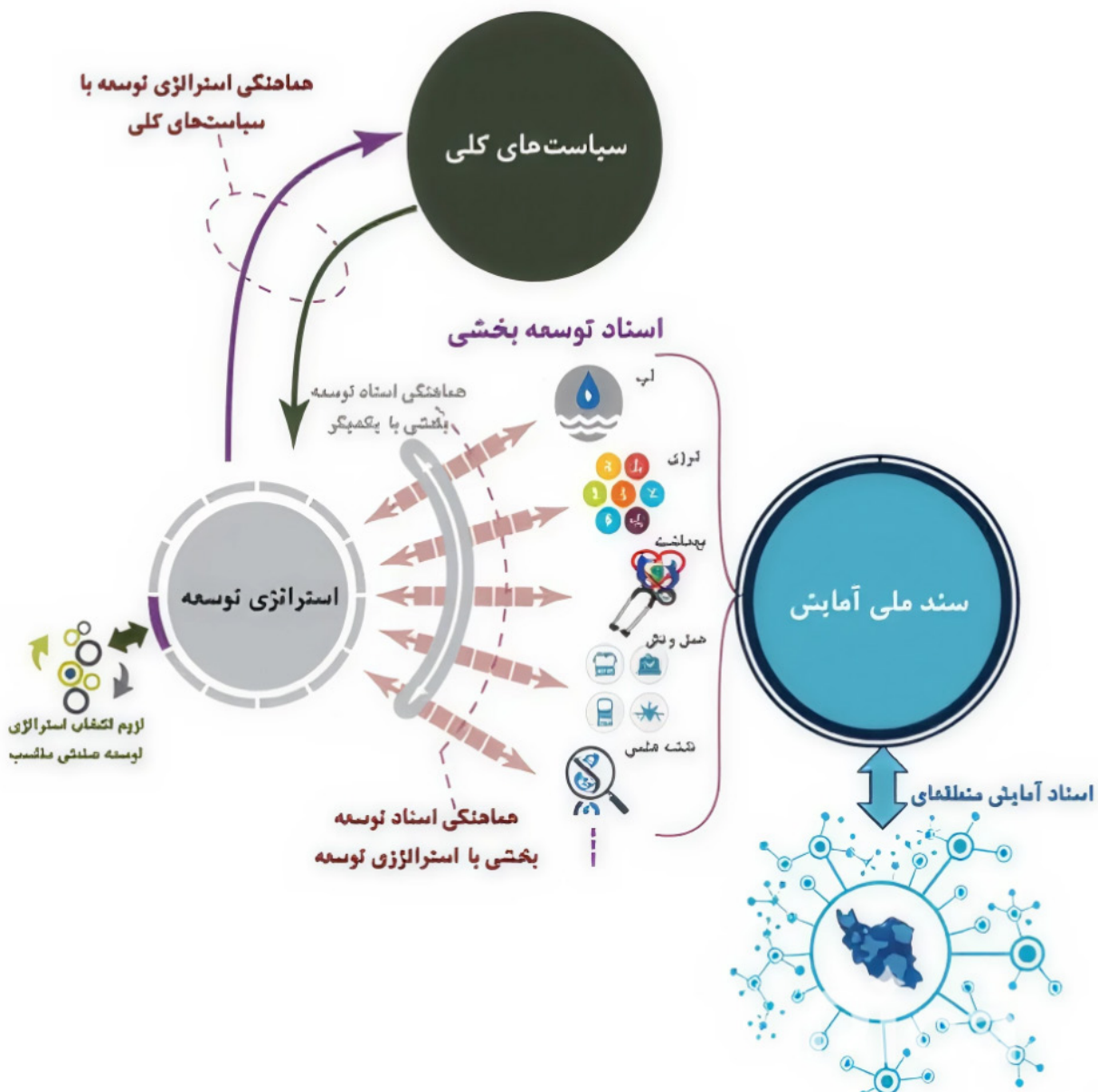


پس از بررسی مبانی نظری استانداردهای مدیریت سبب برنامه‌ای و مدیریت طرح، که توسط مؤسسه PMI تهیه و به‌روزرسانی می‌شوند و در سطح جهانی اعتبار کافی و پذیرفته شده توسط مدیران، متخصصان و دانشگاهیان دارند، به‌خوبی مشخص می‌شود که نظام فنی و اجرایی کشور دارای خلأهای جدی از منظر مبانی نظری است؛ اصلی‌ترین مشکل، فقدان تبیین فرایندی یکپارچه و چارچوبی مشخص در راستای

تحقق اهداف راهبردی تعیین شده است که بتواند متضمن شفافیت و مدیریت صحیح تا تحقق اهداف باشد. به بیان دیگر، وضعیت فعلی به گونه‌ای طراحی شده است که در سطح بالا فقط اهداف تبیین می‌شود و در پایین‌ترین سطح پروژه‌ها تعیین و مدیریت می‌شوند؛ در حالی که مراحل میانی و فرایند تحقق اهداف مشخص نشده است. به همین دلیل، لازم و ضروری است که با بهره‌گیری از مبانی نظری متقن و مستدلی نظیر مبانی مرتبط با استانداردهای معتبر و مورد قبول بتوان زنجیره تحقق اهداف راهبردی را از بالاترین تا پایین‌ترین سطح تعریف، و اجزای مرتبط را تکمیل و تدقیق کرد.

در پژوهش‌های پیشین، بررسی فرایند تدوین اسناد آمایش و ارتباط آنها با اسناد بالادستی انجام شده و فرایند مطلوب آن ارائه شده است که در شکل ۸ مشخص است. در ادامه، نظام فنی و اجرایی کشور باید ظرفیت این را داشته باشد که موجبات تحقق اهداف راهبردی، به ویژه اهداف مرتبط با توسعه زیرساخت‌ها در کشور، را فراهم کند. در حالی که این مهم با توجه به خلأ موجود، در سال‌های گذشته دور از دسترس بوده است و در صورت اصلاح نشدن نظام فنی و اجرایی نیز همچنان قابل تحقق به نظر نمی‌رسد.

شکل ۸. ارتباط اسناد آمایش ملی و منطقه‌ای با اسناد بالادستی [۷]

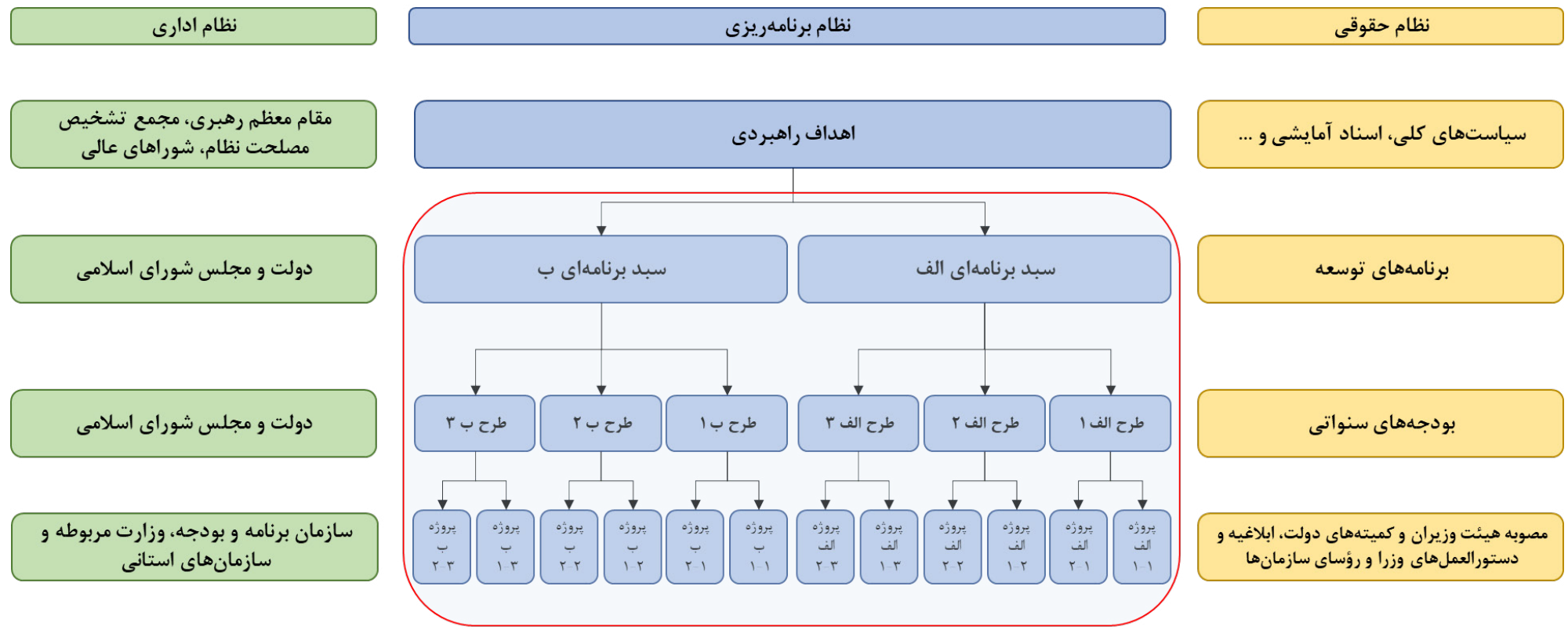




در بحث اصلاح نظام فنی و اجرایی و تبیین صحیح ارتباط نظام فنی و اجرایی و نظام برنامه‌ریزی کشور در راستای تحقق اهداف راهبردی، می‌توان چارچوب مفهومی ارائه شده در شکل ۹ را به‌عنوان چارچوب مفهومی پیشنهاد داد. در این چارچوب نهادهای متولی در نظام اداری قوانین و مقرره‌های مرتبط در نظام حقوقی، و اجزای مربوطه در نظام فنی و اجرایی و نظام برنامه‌ریزی کشور مشخص شده است. نظام فنی و اجرایی را می‌توان به‌عنوان بُعد دیگری در مجموعه نظام‌های حکمرانی دانست که در محدوده مشخص شده با نظام برنامه‌ریزی تقاطع دارد و با تدوین چارچوب‌های مدیریتی مناسب و پیش‌بینی الزامات مورد نیاز در راستای به نتیجه رساندن سبدهای برنامه‌ای، طرح‌ها و پروژه‌ها با صرف زمان و هزینه مورد قبول در راستای تحقق کیفیت مطلوب، موجب دستیابی به اهداف راهبردی می‌شود.



شکل ۹. ارتباط نظام فنی و اجرایی با نظام برنامه‌ریزی، نظام حقوقی و نظام اداری کشور



نظام فنی و اجرایی

مأخذ: همان.

به عبارت دیگر، نظام فنی و اجرایی مطلوب باید بتواند در هر یک از سطوح سبدهای برنامه‌ریزی، طرح و پروژه، با تبیین چارچوب‌های نظری صحیح و فرایندهای مدیریتی مناسب در حوزه‌ها و نواحی دانش مورد نیاز براساس معیارها و استانداردهای معتبر بین‌المللی و شرایط داخلی کشور، در تعامل با نظام برنامه‌ریزی کشور، زمینه تحقق اهداف راهبردی را فراهم کند.



- [1] I. Project Management Institute, The Standard for Portfolio Management (fourth edition), Pennsylvania: Project Management Institute, Inc., 2017.
- [2] I. Project Management Institute, The Standard for Program Management (fifth edition), Pennsylvania: Project Management Institute, Inc., 2024.
- [3] S. Obrutsky, "Comparison and contrast of project management methodologies PMBOK and SCRUM.", 2015.
- [4] F. & H. M. Tavan, "Comparison and analysis of PMBOK 2013 and ISO 21500", *Journal of Project Management*, Vol 1, No 1, pp. 27-34, 2016.
- [5] M. A. K. & D. M. Sirshar, "A comparative Analysis of Various Methodologies of Agile Project Management Verses PMBOK: A Case Study", 2019.
- [6] B. A. S. M. V. G. O. A. & M. A. A. Tkhorikov, "Analysis of methodological approaches to the project management", *Amazonia Investiga*, Vol 7, No 13, pp. 65-71, 2018.
- [۷] ز. ذاکری، س. زاهدی، و ن. اکبری. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۸۹۰ تهران، ایران، ۱۳۹۷.

گزیده سیاستی

تحقق اهداف راهبردی کشور نیازمند فرآیندی شفاف و قابل مدیریت برای برقراری ارتباط بین نظام برنامه‌ریزی، نظام حقوقی، نظام اداری و نظام فنی و اجرایی کشور از طریق تعریف صحیح سبدهای برنامه‌ای، طرح و پروژه است که در اصلاح نظام فنی و اجرایی باید لحاظ شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir