

درباره برنامه ششم توسعه (۴) تأملی بر روش برنامه‌ریزی

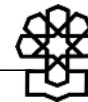
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۸۴۶
مردادماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. الزامات قانونی
۴.....	۲. تعیین و تدبیر گذار
۷.....	۳. برنامه ریزی
۸.....	۳-۱. برنامه ریزی راهبردی
۱۴.....	۳-۲. برنامه ریزی غلتان
۱۵.....	۳-۳. برنامه ریزی هسته‌ای
۱۹.....	۳-۴. تحول برنامه ریزی
۲۱.....	نتیجه گیری
۲۲.....	منابع و مآخذ



درباره برنامه ششم توسعه (۴) تأملی بر روش برنامه‌ریزی

چکیده

تحقیق در قوانین اساسی مادر و بالادستی نشان می‌دهد که نظام اقتصادی ایران نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی است. از طرف دیگر افق سند چشم‌انداز که دستیابی به جایگاه نخست منطقه را برای ایران ترسیم کرده است مستلزم اجرای الگوی توسعه بومی است. در این راستا لازم است تا بحثی درخصوص شقوق گوناگون برنامه‌ریزی به‌عمل آید. گزارش حاضر در تلاش است تا با تبیین مسیر و چارچوب اجرای الگوی توسعه بومی از طریق نگرشی متفاوت و ارائه جایگزینی برای برنامه‌ریزی جامع بپردازد. تجربه برنامه‌ریزی‌های جامع از یک‌سو و سرشت دولت‌ها به‌لحاظ توان و جهت‌گیری ازسوی دیگر، حاکی از آن است که امکان تدوین درست و اجرای کامل یک برنامه جامع، در شرایط زمانی و مکانی به سرعت پویای عصر جدید وجود ندارد. به بیان دیگر حجم وسیع احکام برنامه، علاوه بر مشغولیت غیربهرینه توان کارشناسی کشور و بروز انواع مشکلات در فرآیند تدوین و تصویب، در عمل خود به مانعی برای توسعه تبدیل می‌شود، زیرا در هزارتوی احکام برنامه - که اکثراً کلی و دارای قابلیت تفاسیر هستند - از یک‌سو تمرکز نیروهای اجرایی برای حل مشکلات که هدف اصلی برنامه است از بین می‌رود، ازسوی دیگر به واسطه سخت شدن مراحل نظارت و پیچیده شدن فرآیند گزارش‌گیری از نهادهای اجرایی که ماحصل گسترده شدن برنامه است، بر بُعد نظارتی نیز صدمه وارد می‌شود. به‌نحوی که برنامه می‌تواند به راحتی از اهداف خود منحرف شود، بدون اینکه سنج‌های برای آن وجود داشته باشد. علاوه بر این ارزیابی برنامه در رسیدن به اهداف نیز به‌خاطر پراکندگی برنامه و عدم تصریح به آن دچار مشکل می‌شود. برنامه‌های جامع توسعه عملاً جلوی انعطاف و خلاقیت متولیان امر در جهت حل مشکلات توسعه‌نیافتگی را می‌گیرد و از این طریق بازدهی برنامه کاهش می‌یابد. همچنین نبود اطلاعات و آمارهای جامع؛ بهنگام و در دسترس بر مشکلات تدوین؛ اجرا و نظارت این قبیل برنامه‌ها می‌افزاید.

وجود این مسائل جملگی گویای ضرورت تغییر رویکرد از برنامه‌ریزی جامع به‌سوی برنامه‌های بدیل است، لذا با گذر از برنامه‌ریزی جامع می‌توان الگویی مبتنی بر برنامه‌ریزی استراتژیک، هسته‌ای و غلتان را ارائه داد. در الگوی جایگزین با مبنا قرار دادن وضعیت داخلی و خارجی موجود و افق مطلوب و سناریوهای احتمالی (برنامه‌ریزی استراتژیک)؛ به شناسایی موانعی که در مقابل پیشرفت کشور قرار دارد پرداخته و به برنامه‌ای برای رفع و یا ایجاد آنها مبادرت می‌شود (برنامه‌ریزی هسته‌ای)، برنامه‌ای

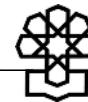
که سالیانه بوده و با ارائه چشم‌انداز چند ساله طی مسیر، در جهت زدودن آن موانع گام برداشته می‌شود. مسیری که هرساله با توجه به مسیر طی شده و آینده پیش‌رو به‌روزرسانی می‌شود (برنامه‌ریزی غلتان). همچنین لازم به ذکر است که این گزارش بر مبنای ادبیات موجود در شکست بازار و لزوم دخالت دولت در اقتصاد و با بررسی تجربیات تاریخی تدوین شده است.

مقدمه

در افق سند چشم‌انداز رسیدن به جایگاه اول منطقه برای جمهوری اسلامی ایران ترسیم شده است. هدفی که رسیدن به آن نیازمند نوعی برنامه‌ریزی است. قانون اساسی نیز در اصول مختلفی وظایفی را متوجه حکومت کرده است که برای تأمین آنها به‌گونه‌ای از برنامه‌ریزی لازم است^۱ که تجربیات جهانی نیز به این سمت بوده است. مخصوصاً زمانی که ایده شکست بازار مطرح شد. ایده‌ای که بیانگر ناتوانی نظام بازار در تولید و تخصیص بود (استیگلیتز، ۱۳۸۵: ۴۰ و حسینی و دیگران، ۱۳۸۶: ۳۸) عملکرد دولت‌ها نیز مؤیدی بر این مهم بوده است به نحوی که اجرای ده برنامه قبل و بعد از انقلاب اسلامی این نکته را تأیید می‌کند. اما در این بین نقیصه‌ای مهم وجود دارد و آن به تقدم زمانی برنامه‌ریزی در ایران و تأخر رتبه‌ای توسعه و پیشرفت در مقایسه با دیگر کشورها باز می‌گردد، زیرا ایران برنامه‌ریزی را بسیار زودتر از برخی کشورها شروع کرده و از آنها در شاخص‌های توسعه جلوتر بود، اما کشورهای فوق توانسته‌اند گوی سبقت را از ایران ببرایند (نوبخت، ۱۳۸۹: ۲۳۸) تجربه‌ای که در جهان نیز تجربه شده و با عنوان شکست دولت مطرح است که در آن لزوماً دولت‌ها به هر حوزه‌ای که وارد شوند پیروز نمی‌شوند بلکه ورود آنها می‌تواند به دلیل نبود اطلاعات کافی و عدم مشارکت ذی‌نفعان به شکست بیانجامد (استیگلیتز، ۱۳۸۵: ۳۹ و حسینی و دیگران، ۱۳۸۶: ۳۳). این امر را باید در کنار موارد دیگری قرار داد که گویای بهره‌مندی از مدل‌ها و الگوهای نامتناسب و در بهترین حالت کم‌متناسب توسعه با شرایط ایران بوده است. لذا درحالی بر توسعه‌یافتگی و استقرار در جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فناوری منطقه به‌عنوان یک هدف ملی در سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران تأکید شده است که هنوز الگوی بومی متناسب با مقتضیات تاریخی، جغرافیایی و فرهنگی کشور برای توسعه طراحی نشده است (نوبخت؛ ۱۳۸۹: ۲۳۷) لذا در جهت تحقق اهداف توسعه‌یافتگی و استقرار ایران در جایگاه نخست منطقه، مسئله اساسی این است که با کدام الگوی توسعه چنین هدفی دست‌یافتنی خواهد بود و اصولاً الگوی مطلوب توسعه در نظام جمهوری اسلامی ایران باید از چه ویژگی‌هایی برخوردار باشد؟ و در چه چارچوبی حرکت کند؟

این گزارش، توصیفی تحلیلی بوده که در تلاش است تا با رجوع به منابع کتابخانه‌ای و

۱. اصولی چون اصل چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی اشعار بر این مهم دارند.



صاحب‌نظران و نگاهی تاریخی به تجربیات اجرای برنامه‌های توسعه در ایران؛ به تبیین چارچوب حرکت و گذار پرداخته و پیشنهادهایی ارائه کند.

۱. الزامات قانونی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم کرده است (اصول چهل و سوم و چهل و چهارم) در اصول دیگری از قانون اساسی وظایفی برعهده دولت قرار گرفته است که هرچند از مقولات اقتصادی نیست، اما انجام مؤثر این وظایف بدون توسل به نوعی برنامه‌ریزی منظم و صحیح ممکن نیست. از جمله این وظایف می‌توان به: توزیع منابع متناسب با نیازها و استعدادهای مناطق (اصل چهل و هشتم)، فراهم کردن خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی (اصل بیست و نهم)، تأمین وسایل آموزش رایگان (اصل سی‌ام)، تأمین مسکن متناسب با نیاز (اصل سی و یکم) و ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت (اصل سوم) اشاره کرد. علاوه بر این، برنامه‌ریزی موردنظر در قانون اساسی، از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری دولت (قوه مجریه) نبوده و در تهیه و تنظیم و اجرای آن نه تنها قوای سه‌گانه باید مشارکت داشته باشند، بلکه مردم از طریق شوراهای در این امر ورود خواهند داشت.^۱ (بند «۸» اصل سوم، اصل هفتم و اصول یکصد و یک تا یکصد و ششم قانون اساسی) اما در مورد شکل برنامه‌ریزی تنها مستند قانونی، قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ می‌باشد (که البته مربوط به قبل از پیروزی انقلاب اسلامی است). در این قانون آمده است که منظور از برنامه عمرانی پنج‌ساله، **برنامه جامع** است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت، مشخص می‌شود. در این برنامه **کلیه منابع مالی دولت** و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد. مطالعه بند فوق و آنچه در عمل رخ می‌دهد متفاوت بوده به نحوی که می‌توان ادعا نمود آنچه بدان عمل می‌شود متفاوت از قانون می‌باشد و این مهم گویای از دست رفتن کارکرد قانون می‌باشد، در عین حال که اجرای قانون فوق تقریباً ناممکن می‌باشد و این مهم به دلیل جامع بودن برنامه و تجربیات ناموفق ما و کشورهای معاصر جهان در برنامه‌ریزی جامع می‌باشد.

اگر سؤال این است که برنامه‌ریزی جامع چیست؟ در پاسخ باید گفت اگر برنامه‌های توسعه را از

۱. هرچند این مهم به صورت ناقص اجرا می‌شود و مردم همچنان ورود ناقص و اندکی به مسئله مشارکت در تهیه و اجرای برنامه‌ها دارند ولی بستر قانونی ایفای نقش اساسی و پررنگ مردم وجود دارد.

نظر حد تفصیل و عمق ورود به توسعه مورد بررسی قرار می‌دهیم به برنامه جامع؛ تفصیلی؛ بخشی و هسته‌های خط‌دهنده (یا هسته‌ای) برمی‌خوریم لذا برنامه جامع در این تقسیم‌بندی در مقابل برنامه هسته‌ای قرار می‌گیرد. برنامه‌ریزی جامع^۱ یا برنامه‌ریزی کلی، حاصل جمع برنامه‌های جزئی یا بخشی است که به درستی هماهنگ و برنامه‌ریزی شده است و این برنامه کل اقتصاد از جمله بخش خصوصی را نیز دربرمی‌گیرد و به هنگام تهیه آن باید با سرمایه‌گذاران بزرگ^۲ در بخش خصوصی، مشاوره پیوسته صورت گیرد (بی‌نا، ۱۳۸۳: ۲۲۶).

۲. تعیین و تدبیر گذار

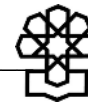
همان‌گونه که بیان شد؛ رسیدن به هر هدف و تأمین هر اولویت، نیازمند پیمودن مسیر خاص و بهینه می‌باشد. به عبارتی اهداف، تعیین‌کننده محتوای برنامه و حتی نوع برنامه می‌باشد. برنامه‌ریزی عالمانه، هنر و فن تعیین و تدبیر مسیر با توجه به الگو و یا اهداف مطلوب و اولویت‌های متعدد و منابع در دسترس در شرایط و قالب زمانی و مکانی موجود است. در این بین نوع برنامه یا همان مدل تعیین و تدبیر مسیر گذار اهمیت می‌یابد. لذا شرایط زمانی و مکانی ایران امروز، چشم‌انداز متصور و تجربیات گذشته نقشی تعیین‌کننده در تعیین و تدبیر مسیر دارد.

در هنگام مواجهه با محدودیت منابع، در اولویت قرار گرفتن اولویت‌ها امری بدیهی است و توسعه یک کشور نیز از این امر مستثنا نمی‌باشد. به‌ویژه کشوری که با انبوه مشکلات و در عین حال محدودیت‌ها روبرو می‌باشد، طراحی و تدوین یک برنامه هدفمند و اولویت‌محور یک ضرورت محتوم و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. امری که با برنامه‌ریزی جامع؛ مشکل می‌باشد^۳ در چنین شرایطی عقل سلیم حکم می‌کند که برنامه‌ریزی توسعه می‌باید براساس هدف‌های محدود باشد تا موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه برطرف کند (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۱۲).

1. Comprehensive Planning

2. Large-scale

۳. در این بین عده‌ای عنوان می‌دارند که تجربه جهانی نیز گویای نبود تجربه موفق در برنامه‌ریزی جامع می‌باشد مرحوم حسین عظیمی در همین راستا بیان می‌دارد: «ایده برنامه جامع به محض اینکه مطرح شود شکست می‌خورد»، (عظیمی، ۱۳۸۲) و نیز «برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را تضعیف و اقتصاد را دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود»، (عظیمی، ۱۳۹۲) اما عده‌ای دیگر در نظری مخالف همه برنامه‌های جامع را ناموفق نمی‌دانند و به موفقیت‌های شوری در اجرای برخی برنامه‌های جامع اشاره می‌نمایند. همه برنامه‌های جامع ناموفق نبوده‌اند. برنامه‌های پنج‌ساله اول اتحاد جماهیر شوروی به‌قدری موفق بودند که مدت‌ها رهبران کشورهای درحال توسعه و تازه استقلال یافته، واله و شیدای آنها بودند. «تهرو» در هند پس از بازدید از شوروی به‌قدری تحت تأثیر برنامه‌ریزی شوروی قرار گرفته بود که حتی پیش از استقلال، در حزب کنگره واحد برنامه‌ریزی تأسیس کرد و پس از استقلال بلافاصله در سال ۱۹۵۰ کمیسیون برنامه‌ریزی را به راه انداخت. در ترکیه در بهار سال ۱۹۳۲ «عصمت اینونو» برای بازدید از پیشرفت‌های اقتصادی اتحاد شوروی به آن کشور سفر کرد و به‌شدت تحت تأثیر موفقیت‌های شوروی قرار گرفت. اینونو از یکی از اقتصاددانان شوروی دعوت کرد تا امکانات صنعتی شدن ترکیه را بررسی و برنامه‌ای را برای سرمایه‌گذاری دولت پیشنهاد کند. به‌دنبال این سفر وزارت اقتصاد تهیه برنامه صنعتی شدن ترکیه را در دستور کار خود قرار داد و برنامه در سال ۱۹۳۳ تهیه و از سال ۱۹۳۴ به موقع اجرا گذاشته شد (توفیق، ۱۳۹۳)، (اظهارنظر کارشناسی درخصوص گزارش حاضر)، (توفیق، ۱۳۸۳: ۳) با این وجود می‌توان ادعا کرد که اجرای چنین برنامه‌ای اراده‌ای جامع و آهنگین می‌خواهد که همین مسئله اجرای آن را سخت می‌نماید لذا پیش از آنکه موفقیت برنامه‌ریزی جامع به ذهن متبادر گردد، عدم موفقیت آن به ذهن خطور می‌کند.



وجود چشم‌انداز مطلوب که به نوعی بیانگر وجود الگوی مطلوب و هدف مطلوب می‌باشد نقشی اساسی در شناسایی اولویت‌های اقدام و اساساً شناسایی مشکل دارد. ضرورت این مسئله به این سؤال بازگشت دارد که آیا هر نقصی را می‌توان به‌عنوان مشکل شناسایی کرد؟ و یا نقیصه‌ای که در راه رسیدن به هدف قرار داشته باشد، مشکل محسوب می‌شود!

پاسخ به این سؤال نقشی اساسی در تعیین چارچوب برنامه‌های توسعه دارد. اجمالاً می‌توان بیان کرد که تفاوت در اهداف و الگوهای مطلوب می‌تواند منجر به تفاوت در محتوای برنامه‌ها و حتی شکل برنامه‌ها گردد به‌نحوی که براساس اصل موضوعه مهم برنامه‌ریزی توسعه یعنی اصل سازماندهی ساختار براساس هدف که حکایت از تابعیت شکل و شمایل برنامه‌ها از اهداف بوده و ملاک خوبی و بدی برنامه‌ها می‌باشد.

پس از تعیین وضع مطلوب؛ ترسیم و تبیین وضع موجود، در مسیر و انتخاب الگوی مطلوب گذار حائز اهمیت می‌باشد و جایگاه فعلی کشورها نقشی اساسی در انتخاب الگوی گذار دارد. شناسایی تهدیدها و فرصت‌ها که ناظر بر بُعد خارجی می‌باشد و ضعف‌ها و قوت‌ها که ناظر بر بُعد داخلی می‌باشد در کنار ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر جامعه، بیانگر شرایط زمانی و مکانی کشورها بوده که بر محتوا و ساختار برنامه‌ها مؤثر است.

اما تجربه کنونی نظام برنامه‌ریزی در ایران گویای تمرکز برنامه‌ها بر برنامه‌ریزی جامع بوده است که این مسئله در سال‌های بعد از انقلاب به‌دلیل برداشت‌های بعضاً نادرست از برنامه‌ریزی و مفهوم توسعه و شرایط مربوط به انقلاب کشور تشدید شد. درحالی که نه تنها تجربه چندان موفق‌تری در طول اجرای این برنامه‌ها کسب نگردید، بلکه گاهی اوقات در اجرای برنامه‌ها به‌دلیل ساختار غیرمنعطف و خارج از توان و حتی تغییر در اولویت‌ها و افق‌های زمانی مسئولین تصویب‌کننده و اجراکننده و نبود بسترهای لازم اجرایی منصرف شده‌ایم.

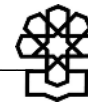
این مسائل در کنار توجه به نبود اولویت در برنامه‌های مصوب (که در برنامه پنجم نمود یافت) و توجه به افق و نگاه بلندمدت در برنامه در کنار نگاه به شرایط موجود داخلی و خارجی و توان مجری ضرورت توجه به برنامه‌ریزی استراتژیک را می‌رساند.

حجم وسیع احکام برنامه‌ای در برنامه‌ریزی جامع، علاوه بر گرفتن انرژی از بدنه کارشناسی کشور و بروز مشکلات در فرآیند تدوین و تصویب، در عمل خود به مانعی برای توسعه تبدیل می‌شود؛ چرا که در وزارت‌توی احکام برنامه - که اکثراً کلی و دارای تفاسیر گوناگون نیز هستند - از یک‌سو تمرکز نیروهای اجرایی برای حل مشکلات که هدف اصلی برنامه است از بین می‌رود و ازسوی دیگر به واسطه سخت شدن مراحل نظارت و پیچیده شدن فرآیند گزارش‌گیری از نهادهای اجرایی که ماحصل گسترده شدن برنامه است، بر بُعد نظارتی نیز صدمه وارد شده و برنامه می‌تواند به راحتی از اهداف خود منحرف شود بدون اینکه سنج‌های برای آن وجود داشته باشد. علاوه بر این ارزیابی برنامه در

رسیدن به اهداف نیز به خاطر پراکندگی برنامه و عدم تصریح به آن دچار مشکل می‌شود (البته رفع مشکلات فوق به معنای اجرای کامل نظارت نمی‌باشد بلکه به معنای تسهیل در امر نظارت می‌باشد). تجربه برنامه‌های پیشین حتی تجربه‌های جهانی نیز برنامه‌ریزی جامع را چندان موفق نمی‌دانند. به‌عنوان مثال در مستندات برنامه پنجم به نقل از واترسون که کتابش حاصل بررسی تجربه برنامه‌ریزی در بیش از صد کشور از جمله ایران است آمده است که برنامه‌ریزی جامع در هیچ نقطه‌ای از جهان به طور کامل موفق نبوده است. او در واکاوی دلایل این مسئله به نکته‌ای اشاره می‌کند که دولت نیز به آن توجه ویژه‌ای نشان داده است: برنامه‌های جامع توسعه عملاً جلوی انعطاف و خلاقیت متولیان امر در جهت حل مشکلات توسعه‌نیافتگی را می‌گیرد و از این طریق بازدهی برنامه کاهش می‌یابد (مرتضوی کاخکی و دیگران، ۱۳۸۸: ۳۲۹-۳۳۰). لازم به‌ذکر است که برنامه‌ریزی جامع می‌تواند خوب و ایدئال باشد اما الزامات و ساختارهایی را برای اجرا و تدوین می‌طلبد که تجمیع آنها زمانبر و پرهزینه و حتی غیرممکن می‌باشد. حتی مشارکت ذی‌نفعان که امری لازم در برنامه‌ریزی می‌باشد در این نوع برنامه‌ریزی به دلیل زمانبر و پرهزینه بودن ناقص اجرا شده و حتی در میانه راه به دلیل تغییر در الزامات و حتی خواسته‌های دولتمردان به دلیل هزینه‌بر بودن تغییر برنامه، بدون مشارکت ذی‌نفعان تغییر می‌کند. هرچند که در این بین اجماع نظری بین مفاهیم برنامه و توسعه وجود ندارد. تصویری که تاکنون در اسناد برنامه‌های توسعه کشور قبل و بعد از انقلاب درباره این دو مفهوم در اسناد رسمی انعکاس یافته حکایت از آشفتگی مفهومی و نظری و تعارض و تناقض میان تلقی‌های تدوین‌کنندگان برنامه‌ها از این دو مفهوم کلیدی در بخش‌های مختلف برنامه‌ها بوده است (در حقیقت لزوماً ایراد از برنامه جامع نمی‌باشد بلکه نبود بسترهای تحقق و مشارکت ناقص ذی‌نفعان در تدوین آن و نبود اجماع نظری پیرامون برنامه و توسعه بر عدم اجرایی بودن آن افزوده است).

اما سرعت تحولات در ایران امروز و تغییر شرایط محیطی و تکنولوژیکی، ضرورت توجه به برنامه‌ریزی‌های منعطف را می‌رساند. در این نوع برنامه‌ریزی شاهد آن هستیم که با توجه به اهداف استراتژیک تعیین شده، این برنامه هر ساله خود را با توجه به مسیر طی شده نسبت به هدف تعدیل کرده و نسبت به تعیین اهداف جدید با توجه به مسیر طی شده و افق پیش رو اقدام می‌کند. این مسئله با برنامه‌ریزی جامع در تعارض می‌باشد، زیرا تعیین مسیر طی شده در طول اجرای برنامه جامع بسیار هزینه‌بر بوده که نمونه آن را در الزام دولت به ارائه گزارش عملکرد برنامه پنجم و عدم عمل به آن در وقت مقرر می‌توان دید که نشان از غیراجرایی بودن تعیین مسیر طی شده با برنامه‌ریزی جامع دارد امری که برای برنامه‌ریزی غلتان ضروری می‌باشد.

اما در طرف دیگر شاهد تمایل دولت‌ها به اجرای برنامه‌ریزی هسته‌ای می‌باشیم. برنامه‌ای که به اجرای برنامه‌های مبتنی بر رفع مشکلات اساسی معروف بوده و به‌صورت پروژه‌ای تأثیرگذار بر سایر



بخش‌ها تعریف می‌شود که از آن به‌عنوان برنامه‌ریزی هسته‌ای^۱ نام برده می‌شود. در برهه‌هایی شاهدیم، هرچند که برنامه‌های جامع در دستور کار دولت‌ها بوده است اما دولت‌ها در کنار برنامه‌های فوق تمایل به اجرای برنامه‌های مسئله‌محور پیدا کرده‌اند. رویکردی که با برنامه‌ریزی جامع در تعارض می‌باشد. به‌عنوان مثال در دوران ریاست‌جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی شاهد اجرای برنامه تعدیل ساختاری بودیم. در دوران ریاست‌جمهوری آقای خاتمی شاهد طرح ساماندهی اقتصادی بودیم که به‌دلیل مطرح شدن برنامه سوم توسعه طرح معطل ماند. در دولت آقای احمدی‌نژاد نیز شاهد اجرای طرح تحول اقتصادی و نقدی کردن یارانه بودیم (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۶) و در دولت آقای روحانی نیز شاهد پیگیری لایحه مقابله با رکود تورمی می‌باشیم که جملگی نشانگر تمایل دولت‌ها به اجرای برنامه‌های هسته‌ای می‌باشد. هر سه طرح‌های ذکر شده خارج از برنامه‌های مصوب و مبتنی بر شناسایی و رفع مشکلات اساسی کشور بود که رفع آنها می‌توانست منجر به تحرک هسته‌های کلیدی توسعه در کشور شود. هرچند در اینکه آیا این مشکلات آیا واقعاً مشکلات اساسی کشور بود و در صورت مشکلات اساسی بودن آیا راهکار صحیح انتخاب شده بود! و یا چرا از قانون برنامه‌های توسعه به‌سوی برنامه‌های غیرمصوب منحرف شده‌ایم اشکالاتی اساسی وارد است. ولی اجماع و انرژی که در تدوین برنامه‌های توسعه وجود داشت در برنامه‌های هسته‌ای فوق وجود می‌داشت می‌توانست عملکرد متفاوتی را رقم زند.

با این اوصاف این نوشتار مدعی است که مبتنی بر اهداف استراتژیک و شناسایی مشکلات کشور که با دیگر حوزه‌ها نیز در ارتباط می‌باشد که از آن تعبیر به هسته‌های توسعه می‌کنیم و تعدیل اجرای آنها و ارائه برنامه‌های جدید در هر سال که ویژگی برنامه‌های غلتان می‌باشد؛ شاهد تحقق الگوی مطلوبی از برنامه‌ریزی مبتنی بر تجربیات گذشته و شرایط بومی ایران امروز می‌باشیم.

۳. برنامه‌ریزی

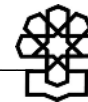
برنامه‌ریزی مفهومی است که در دل خود وجود الگو و حالت مطلوب و ضرورت گذر از وضع موجود به وضع مطلوب را دارد. در حقیقت رسیدن به هر هدف و تأمین هر اولویت در رسیدن به هدف، نیازمند پیمودن مسیری خاص است. برنامه‌ریزی، هنر و فن تعیین و تدبیر مسیر با توجه به اولویت‌های متعدد و منابع در دسترس است (آتش‌بار و دیگران، ۱۳۹۰: ۱). لذا برنامه‌ریزی جریانی است آگاهانه که هر سازمان یا جامعه بر مبنای امکانات و منابع محدود سعی در ایجاد تغییر و تحول در وضع موجود جهت نیل به مطلوب‌ترین وضعیت ممکن در مقطع زمانی مشخص را دارد. لذا در ادامه به تبیین سه نوع برنامه‌ریزی راهبردی؛ هسته‌ای و غلتان می‌پردازیم.

۱-۳. برنامه‌ریزی راهبردی^۱

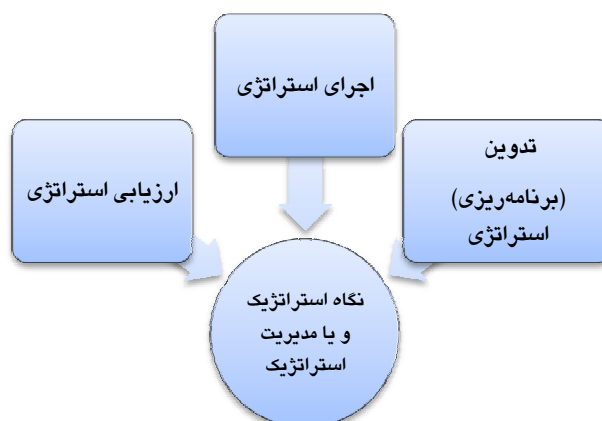
واژه استراتژیک از واژه یونانی به معنای «هنر فرماندهی لشکریان» است و واژگان استراتژی و تاکتیک در اصل واژه‌های نظامی هستند که متعاقباً به رشته مدیریت و برنامه‌ریزی راه یافته‌اند که در سال‌های اخیر توجه روزافزونی نسبت به برنامه‌ریزی استراتژیک به عمل آمده و تنها راه اثربخشی و کارآمدی مدیران در بهره‌گیری از این شیوه برنامه‌ریزی جستجو شده است. مدیریت استراتژیک را علم تدوین، اجرا و ارزیابی تصمیمات و وظیفه‌ای چندگانه که سازمان را قادر می‌سازد به هدف‌های بلندمدت خود دست یابد باید دانست (دیوید، ۱۳۹۱: ۲۴) برنامه‌ریزی استراتژیک قبل از آنکه یک تکنیک و فن باشد؛ یک نحوه تلقی و باور است که برنامه‌ریزان را به تفکر بلندمدت و آینده‌نگری و پیش‌بینی افق‌های دوردست ترغیب می‌کند. در حقیقت برنامه‌ریزی استراتژیک را باید فرآیندی که در جهت تجهیز منابع و وحدت بخشیدن به تلاش‌ها برای نیل به اهداف و رسالت‌های بلندمدت که با توجه به امکانات و محدودیت‌های درونی و بیرونی می‌باشد؛ دانست (مبینی دهکردی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۸۸).

در برنامه‌ریزی استراتژیک، اولویت‌ها (مؤلفه‌ای که به وضوح در برنامه پنجم مغفول مانده است) و همچنین اقدام‌های اصلی و کلیدی برای نیل به هدف‌های سازمان، تعیین می‌شوند. ویژگی‌های عمده این برنامه‌ریزی عبارتند از:

- منعکس کردن ارزش‌های حاکم،
 - توجه به سؤال‌های اصلی و اساسی (مانند برنامه‌های فعلی و آتی، جهت‌گیری‌های آینده، امکانات موجود و آتی)،
 - تعیین چارچوبی برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مدیریت،
 - دید بلندمدت و توجه به افق‌های دورتر،
 - ایجاد پیوستگی و انسجام در عملیات و اقدام‌ها در دوره‌های زمانی طولانی،
 - فراگیری برنامه‌های عملیاتی سازمان و جهت‌بخشی به آنان^۲ (بی‌نا، ۱۳۸۲)
- این نوع نگاه با آنکه در سطح بنگاه مطرح شده ولی تحلیل‌ها و کارکردهایی دارد که در سطوح کلان و توسعه نیز با جرح و تعدیل‌هایی قابلیت کاربرد دارد.
- از طرف دیگر نگاه استراتژیک تنها به برنامه‌ریزی استراتژی (که همان تدوین استراتژی است) ختم نمی‌شود، اجرای استراتژیک و ارزیابی استراتژیک از دیگر مراحل نگاه استراتژیک می‌باشد. در ادامه به بیان سه موضوع مربوط به نگاه استراتژیک می‌پردازیم.



نمودار ۱. مراحل نگاه استراتژیک



مأخذ: دیوید، ۱۳۹۱: ۲۴-۲۵.

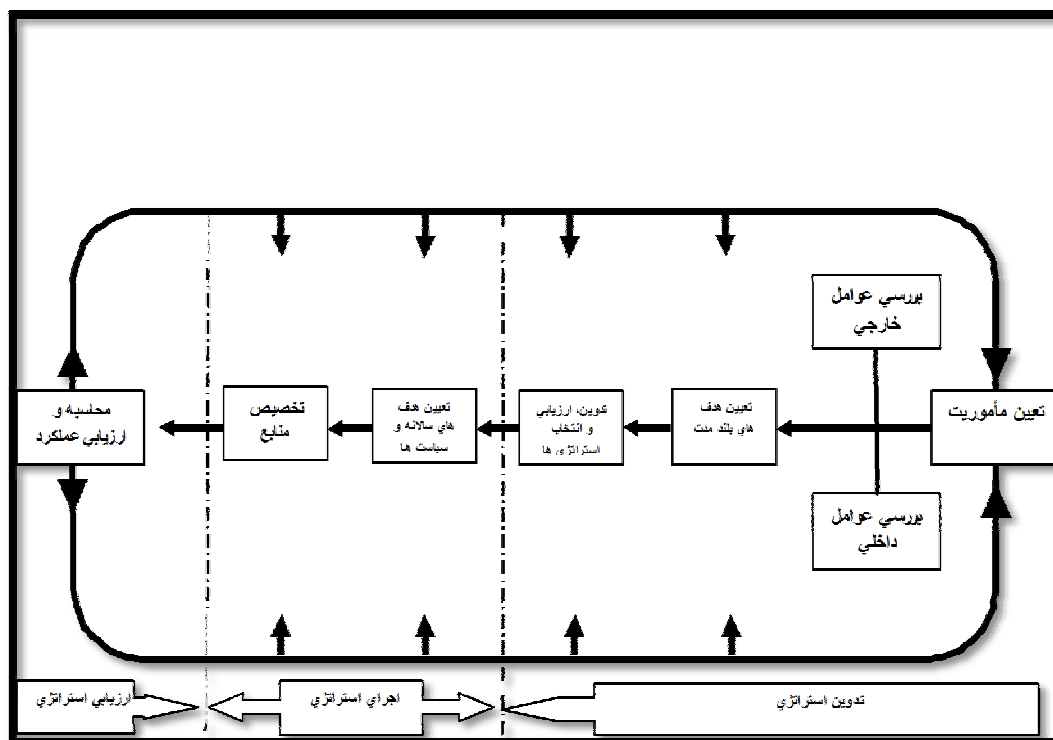
۱-۳. تدوین استراتژی

مقصود از تدوین استراتژی^۱ و یا برنامه‌ریزی استراتژی تدوین برنامه با توجه به نقاط ضعف و قوت که ناظر به نگاه رو به داخل و تهدیدها و فرصت‌ها که ناظر به نگاه رو به خارج و در نظر گرفتن هدف‌های بلندمدت و درنهایت در نظر گرفتن استراتژی‌های گوناگون و انتخاب استراتژی‌های متناسب با اهداف از پیش تعیین شده و ضعف‌ها و قوت‌ها و تهدیدها و فرصت‌ها می‌باشد که از آن تعبیر به تدوین استراتژی می‌شود (دیوید، ۱۳۹۱: ۲۵) در حقیقت فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک اساساً فرآیندی هماهنگ‌کننده بین منابع داخلی و فرصت‌های خارجی آن می‌باشد (برادران شرکاء، ۱۳۸۶: ۵) خروجی برنامه‌ریزی استراتژیک؛ راهبرد است.

راهبرد^۲ (استراتژی) چارچوبی است که مجموعه حرکات و اقدام‌های اصلی را برای دستیابی به اهداف ترسیم کرده و چگونگی تخصیص منابع را برای به‌دست آوردن موقعیت‌های مطلوب و خنثی کردن تهدیدها در حال و آینده بیان می‌دارد. تدوین استراتژی مستلزم برگزیدن یک جهت‌گیری کلی و تخصیص منابع از میان چارچوب‌های جایگزین است و چارچوبی را در اختیار مدیریت خواهد گذاشت که توان اجرایی و امکان برخورد بهینه با تغییرات محیطی را فراهم می‌سازد.

1. Strategy formulation
2. Strategy

نمودار ۲. چارچوب نگاه استراتژیک



مأخذ: دیوید، ۱۳۹۱: ۴۲۵.

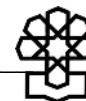
۳-۱-۲. اجرای استراتژی

مرحله اجرای راهبردها و پیاده‌سازی آن به‌مراتب دشوارتر از تدوین راهبرد است، زیرا باید ایده‌ها و جهت‌گیری‌های راهبرد را به عمل تبدیل کنند (آلیو، ۲۰۰۶: ۱۲ و مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۷۳: ۲۸) بررسی‌های برنامه حاکی از آن است که بسیاری از برنامه‌های تدوین شده به مرحله اجرایی نرسیده‌اند به‌طوری که تحقیقات نشان می‌دهد ۵۷ درصد بنگاه‌ها در اجرای استراتژی‌ها ناموفق بوده‌اند (آلیو، ۲۰۰۶: ۱۲) و یا ۶۰ الی ۹۰ درصد برنامه‌ها در مرحله اجرا به شکست کشیده شده‌اند. (کاپلان^۱ و دیگران، ۲۰۰۷: ۱) و یا آنکه فقدان الگو و دید جامع به اجرایی شدن برنامه راهبردی باعث راکد ماندن آنها شده است. از این‌رو نیاز به بسترسازی و مقدمه‌سازی برای انتقال راهبردها از مرحله تدوین به مرحله عملیات در برنامه‌ها ضروری می‌باشد (مظلومی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۹ و ۲۱).

تدوین موفقیت‌آمیز استراتژی نمی‌تواند اجرای موفقیت‌آمیز آنها را تضمین کند. به نحوی که سازمان‌های موفق تلاش خود را در جهت اجرای برنامه‌ها معطوف می‌دارند (کاپلان^۲ و دیگران، ۲۰۰۵: ۱) می‌توان به روش‌های زیر وجه تمایز بین تدوین استراتژی و اجرای استراتژی را برشمرد:

1. Kaplan

2. Kaplan



جدول بررسی ویژگی‌های اجرا و عمل در برنامه‌ریزی استراتژیک

ردیف	تدوین استراتژی	اجرای استراتژی
۱	در تدوین استراتژی نیروها قبل از عمل قرار می‌گیرند	اجرای استراتژی یعنی مدیریت بر نیروها، به هنگام عمل
۲	در تدوین استراتژی بر اثربخشی تأکید می‌شود	در اجرای استراتژی بر کارایی تأکید می‌شود
۳	اصولاً تدوین استراتژی یک فرآیند ذهنی است	اصولاً اجرای استراتژی یک فرآیند عملیاتی است
۴	تدوین استراتژی مستلزم داشتن قضاوت شهودی خوب و مهارت‌های تحلیلی است	اجرای استراتژی مستلزم داشتن انگیزه ویژه و مهارت‌های رهبری است

مأخذ: دیوید؛ ۱۳۹۱.

در اجرای استراتژی مسائلی چون: تعیین هدف‌های سالیانه، تدوین سیاست‌ها، تخصیص منابع و ارتباط با بودجه، تغییر ساختار کنونی سازمان، تجدید ساختار و مهندسی مجدد، تجدیدنظر در پاداش و برنامه‌های انگیزشی، کاهش دادن مقاومت‌هایی که در برابر تغییرات ایجاد می‌شود، وفق دادن مدیران با استراتژی، تقویت فرهنگی که پشتیبان استراتژی باشد، وجود دارد. (دیوید، ۱۳۹۱: ۴۲۴-۴۲۷) به‌عنوان مثال مطالعات نشان می‌دهد که ۶۰ درصد سازمان‌ها هیچ‌گونه ارتباطی بین بودجه خود و اولویت‌های استراتژیکشان برقرار نمی‌کنند (کاپلان، ۲۰۰۵: ۲).

اما با این اوصاف نبود الگوی مناسب اجرایی که بتواند خلأ بین تدوین و اجرا را پر کند مشکل اصلی اجرای استراتژی می‌باشد (مظلومی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۲) این مشکل را در برنامه‌های توسعه کشور نیز مشاهده می‌کنیم. مشکلی که به قابلیت‌های اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده باز می‌گردد که یکی از دلایل عدم توفیق دولت در اجرای برنامه‌ها می‌باشد (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۲۱ و ۲۲).

به‌عنوان مثال در برنامه چهارم توسعه میزان رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید به‌طور متوسط ۲/۵ درصد دیده شده بود که نیازمند آموزش‌های لازم به نیروی کار، تولید برنامه‌ها و فیلم‌های متناسب در صداوسیما و رسانه‌ها و... بود که توجه کافی نشد (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۲۶) که البته این مسئله و پرداختن به پیش‌فرض وجود دولت شایسته در برنامه‌ریزی‌های توسعه مجالی دیگر می‌طلبد.

عدم انتخاب صحیح مجری استراتژی‌ها نیز از دیگر مشکلات اجرای برنامه‌های توسعه می‌باشد (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۲۶). از دیگر اشکالات اجرایی به عدم مشارکت مجری و ناظر در فرآیند تدوین باز می‌گردد. به نحوی که هر برنامه پنج‌ساله در کشور به ناچار دو دولت و دو مجلس را درک می‌کند که می‌تواند بر مشکلات اجرایی آن بیافزاید (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۲۵).

می‌توان برای اجرای استراتژی دو مرحله را قائل شد. زمینه‌سازی، مقدمه‌چینی و نهادسازی برای اجرا و در نهایت اجرای استراتژی و برنامه که از آن تعبیر به فرآیند می‌شود (مظلومی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۳).

برای اجرای موفق‌تر برنامه می‌توان نکات زیر را برشمرد:

- **مشارکت ذی‌نفعان در تدوین و اجرا:** مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند منجر به هماهنگی در اجرا و کاهش مقاومت بدنه بوروکراتیک شود. به‌عنوان مثال می‌توان به مالیات بر ارزش افزوده اشاره کرد که

مقاومت صنف طلافروشان در عدم اجرای مالیات بر ارزش افزوده به دلیل به خطر افتادن منافعشان منجر به اجرای ناقص طرح شد.

- **مشارکت مجریان در تدوین:** به دلیل تفاوت در انگیزه‌های این دو گروه (مجریان و تدوین‌گران)، همکاری این دو گروه در مرحله تدوین می‌تواند مشکلات اجرایی را کاسته و فعالیت تدوین‌گران در مرحله اجرا نیز آنان را با مشکلات عملی بیش از پیش آشنا کند (دیوید، ۱۳۹۱: ۴۲۷ و مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۷۳: ۲۸).

- **هم‌دوره‌ای بودن تهیه‌کننده برنامه و مجری برنامه در طول اجرای برنامه:** بررسی دوره برنامه‌ریزی در ایران گویای بر سر کار بودن دو دولت و دو مجلس گاه متضاد در پنج سال اجرای برنامه بوده است نتیجه این امر منجر به معطل ماندن برنامه و عدم انگیزه برای اجرای آن و حتی نظارت بر اجرای آن می‌شود. به عنوان مثال به تدوین برنامه چهارم و اجرای آن در دو دولت و مجلس اشاره کرد که دولت نهم تن به اجرای تمام مواد برنامه چهارم توسعه که تهیه شده در دولت هشتم بود نداد.

- **مدیریت فرهنگ رفتاری مخاطبین:** فرهنگ‌ها و نهادهای داخل در محدوده اجرای برنامه‌ها به عنوان عامل تعیین‌کننده نقاط ضعف و قوت داخلی شناخته شده، لذا مدیریت این عامل داخلی نقشی اساسی در موفقیت برنامه‌ها خواهد داشت به نحوی که هرچه با اهداف برنامه همسوتر باشد، تحقق اهداف برنامه عملی‌تر خواهد بود (احمدی، ۱۳۸۳: ۴۴۲ و ۴۴۴).

- **تعیین هدف‌های سالیانه:** تعیین هدف‌های سالیانه از آن جهت ضروری است که منجر به:

۱. تعیین مبنای تخصیص بودجه،

۲. ارزیابی عملکرد مدیران،

۳. نظارت بر پیشرفت برنامه و رسیدن به اهداف بلندمدت،

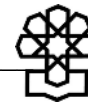
۴. اولویت‌های سال را تعیین می‌کند.

لذا این اهداف باید با هم سازگار و یکدیگر را تأیید و تقویت کند (دیوید، ۱۳۹۱: ۴۲۸ و ۴۳۱).

- **ارتباط بودجه و برنامه:** بودجه که به نوعی تخصیص منابع محسوب می‌شود یکی از فعالیت‌های اصلی تحقق اجرای استراتژیک می‌باشد. بر این اساس منابع براساس اولویت‌هایی که به وسیله هدف‌های سالیانه تعیین شده‌اند، تخصیص می‌یابند که این منابع شامل منابع مالی، منابع فیزیکی، منابع انسانی و منابع فنی می‌باشد (دیوید، ۱۳۹۱: ۴۳۷ و ۴۳۸).

- **اولویت‌بندی برنامه‌ها:** در اجرای برنامه‌ها به دلیل اصل عقلی تقدم اهم بر مهم در اجرا؛ اولویت‌بندی ضرورت می‌یابد. این مهم به دلیل محدودیت منابع و توان اجرایی دولت و تکرر اقدامات و استراتژی‌های رسیدن به اهداف استراتژیک جدی می‌شود.

- **مدنظر داشتن توان مجری و پرهیز از برنامه‌ریزی جامع:** برنامه‌ریزی جامع به دلیل آرمانی



بودن و در نظر نگرفتن محدودیت توان اجرایی دولت در عمل با موفقیت کامل همراه نبوده در عین حال که توان وسیعی را در مرحله برنامه‌ریزی به خود اختصاص می‌دهد. از طرف دیگر برنامه‌ریزی جامع با توجه به اطلاعات و مدت زمان مورد نیاز برای تدوین، نیازمند محیطی باثبات است که در عمل محقق نمی‌شود (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۷۳: ۷).

- ارتباط نظام انگیزشی با اهداف استراتژیک: یکی از موانع جدی در اجرای برنامه‌ها مقاومت بوروکراتیک می‌باشد. بدنه اداری و بوروکراسی کشور در مقابل اجرای برنامه‌ها به‌ویژه برنامه‌هایی که منجر به جابجایی منافع می‌شود از خود مقاومت نشان داده و می‌تواند منجر به ایجاد اشکال در اجرای برنامه شوند که با تقدیس وضع موجود، مقاومت در برابر تغییر و اجرای برنامه را فراهم می‌کنند (بلا و دیگران، ۱۳۶۹ و کارن،^۱ ۲۰۰۱: ۴۶ و دیوید، ۱۳۹۱: ۴۶۰) این مقاومت غالباً توسط نیروهای صف ایجاد شده که به دلیل تعارض در وجود انگیزه‌های متفاوت بین نیروهای صفی و ستادی ایجاد می‌شود. حال اتخاذ نظامی انگیزشی متناسب با برنامه‌های اجرایی که بتواند انگیزه نظام بوروکراتیک را در نظر بگیرد تا حدودی می‌تواند این مقاومت بوروکراتیک را کاهش دهد (دیوید، ۱۳۹۱: ۴۵۵).

۳-۱-۳. ارزیابی استراتژی

آخرین گام در برنامه‌ریزی استراتژیک را در ارزیابی استراتژیک باید دانست. گامی که به اطمینان از پیاده شدن سیاست‌های اتخاذی در مراحل اجرا و تدوین و ارزیابی نتایج آن برای اتخاذ گام‌های بعدی بازمی‌گردد. پیرامون اهمیت ارزیابی استراتژیک در سیاست‌های ابلاغی، مقام معظم رهبری بیان داشتند: ... نظارت مستمر...، اطمینان لازم برای پیاده شدن این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه را تأمین خواهد کرد (مقام معظم رهبری، ۱۳۷۸).

جهت دیگر اهمیت ارزیابی استراتژی‌ها به این مهم بازمی‌گردد که موفقیت امروز نمی‌تواند موفقیت فردا را تضمین کند.

برای ارزیابی استراتژی‌ها سه فعالیت عمده به شرح ذیل انجام می‌شود:

- بررسی عوامل داخلی و خارجی که پایه و اساس استراتژی‌های کنونی قرار گرفته‌اند و مبانی اصلی استراتژی‌ها می‌باشد.

- محاسبه و سنجش عملکردهای مورد انتظار با نتیجه واقعی.

- اقدامات اصلاحی جهت تطبیق عملکردها با برنامه‌های پیش‌بینی شده (دیوید، ۱۳۹۱: ۲۷ و ۵۴۲).

اما اینکه چگونه ارزیابی انجام می‌شود و اینکه آیا نتایج مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و یا روند انجام کار مورد ارزیابی واقع می‌شود و یا بسترهای اجرای برنامه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛ محل اختلاف است اما صحیح آن است که به ارزیابی فرآیند و نتیجه و در عین حال بسترهای اجرایی با یکدیگر اقدام شود و

پاسخی برای این سؤال‌ها یافت که آیا استراتژی به‌گونه‌ای شده اجرا می‌شود و آیا نتایج تولید شده توسط استراتژی همان نتایجی است که مدنظر بوده است؟ (احمدی، ۱۳۸۳: ۴۶۰).

از آنجا که اجرای موفقیت‌آمیز استراتژی‌هایی که در برنامه‌های بلندمدت نمود یافته است در گرو دستیابی به هدف‌های سالیانه است (دیوید، ۱۳۹۱: ۴۳۱) لذا ارزیابی و کنترل دستیابی به اهداف سالیانه نقشی اساسی در ارزیابی استراتژیک دارد.

۲-۳. برنامه‌ریزی غلتان^۱

به فرض کشوری که دارای بی‌ثباتی‌های مکرر می‌باشد^۲ اتخاذ برنامه‌ریزی منعطف و پویا نقشی اساسی در توسعه کشور دارد. شرایط محیطی که کشوری در آن واقع شده است به‌ندرت در مقاطع زمانی مختلف بدون تغییر باقی می‌ماند و تجارب ثابت کرده است که شرایط ممکن است به‌طور تدریجی متحول شود (احمدی، ۱۳۸۳: ۴۴۳) تجربیات گذشته ایران در برنامه‌ریزی نیز می‌تواند گویای این نواقص باشد. این مسائل در کنار شتابی که در تکنولوژی‌های نوین و تعاملات اجتماعی و سرعتی که در پیدایش مشکلات وجود دارد ضرورت انعطاف در ساختار برنامه‌ها را مضاعف کرده است.

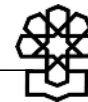
با حرکت از محیط ایستا به محیطی پویاتر و پیچیده‌تر، اعتبار برنامه‌ریزی ایستا از دست می‌رود. بر این اساس ضرورت توجه به تغییرات محیطی و تحولات عوامل تأثیرگذار (داخلی و خارجی) باعث ایجاد ضرورت بازنگری، چرخش و غلتش در برنامه را ایجاد می‌نماید. برنامه‌های غلتان (برنامه‌هایی که به‌طور دوره‌ای مورد بازنگری قرار می‌گیرند) باعث می‌شوند تا همواره بتوان به تصمیم‌سازی، شکار فرصت‌ها و اتخاذ استراتژی، متناسب با شرایط روز و با آگاهی از تغییرات پیرامونی پرداخت (احمدی، ۱۳۸۳).

براساس تجارب کشورهای مختلف، دوره زمانی برنامه توسعه باید آن‌قدر کوتاه باشد که امکان برآورد و پیش‌بینی دقیق را فراهم کند و باید آن‌قدر بلند باشد که به بهره‌برداری رسیدن برخی پروژه‌های مهم و آثار آن بر اهداف برنامه میسر شود. به‌دلیل مشکلاتی که در این زمینه ایجاد شده است بسیاری از متخصصان، برنامه‌ریزی «غلتان» را توصیه کرده‌اند؛ که در آن بعد از تعیین افق زمانی (۵ یا ۱۰ ساله) ۲ تا ۳ سال و یا حتی هر سال پس از شروع، در کل برنامه بازنگری صورت می‌گیرد و براساس مقدار پیشرفت انجام شده و منابع مالی کاهش یا افزایش یافته، برنامه طبق همان افق زمانی قبلی، با توجه به آمار و اطلاعات جدید طراحی می‌شود (آتش‌بار و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۳).

در برنامه‌ریزی غلتان، برنامه در پایان هر سال تجدیدنظر می‌شود و با حذف سال اول برنامه، اهداف و اقدام‌های جدیدی برای یک سال جدید به برنامه اضافه می‌شود. به تعبیری در ترسیم الگوی

۱. Rolling Planning

۲. به‌عنوان مثال یکی از علل بی‌ثباتی‌های مکرر در ایران را در سرعت و گستردگی تحولات سیاسی و اقتصادی در کشور باید دانست چرا که در کشور ما عمر تحولات سیاسی ۸ الی ۱۰ سال است (بی‌نا، ۱۳۸۸: ۲۱).



آرمانی بیان می‌دارد که هر سال دولت به همراه لایحه بودجه تصویری از پنج سال آینده اقتصاد را هم ترسیم کند و به مجلس ارائه دهد (نیلی، ۱۳۸۹). بنابراین، برای مثال، یک برنامه پنج‌ساله برای دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۳ در پایان سال ۱۳۸۹ تجدیدنظر و برنامه جدیدی برای دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۴ تدوین می‌شود و سال‌های بعد به همین ترتیب ادامه می‌یابد. در واقع برنامه در پایان هر سال تجدیدنظر می‌شود و با توجه به غلتیدن برنامه به جلو تعداد سال‌های برنامه ثابت می‌ماند. این نوع برنامه‌ریزی در شرایط تغییر مستمر محیط اجرای برنامه مناسب می‌باشد (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۷۳: ۲۵).

این روش نیاز به تفکر مجدد و تجدیدنظر مناسب کل برنامه در هر سال و تعیین اهداف جدید برای سال آینده و در مسیر تحقق اهداف بلندمدت را دارد. همین نکته باعث بروز مشکلاتی در اجرای آن در بعضی از کشورها شده است. البته این نکته با اجرای برنامه‌ریزی جامع حادثر خواهد بود.

بررسی تجربه برنامه‌ریزی در ایران و جهان نشان می‌دهد که در عمل چندان تجارب موفق در برنامه‌ریزی جامع توسعه طی دوران معاصر وجود ندارد و برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را تقلیل و بازدهی را محدود می‌نماید (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸: ۱۱). البته نباید از نظر دور داشت که بسیاری از مشکلات برنامه‌ریزی جامع نه به دلیل مشکل در ذات برنامه‌ریزی جامع؛ بلکه به دلیل الزامات و تدارکاتی می‌باشد که این نوع برنامه‌ریزی در تدوین، اجرا و ارزیابی نیازمند آن است و غالب کشورها فاقد آن!

اما با این وجود تجربه برنامه‌ریزی ایران گویای جامع بودن تمام برنامه‌های اجرا شده در ایران بجز دو برنامه اول و دوم عمرانی پیش از انقلاب بوده است که در این بین حتی دو برنامه‌ای که در بازه زمانی ۱۳۵۶-۱۳۶۶ تهیه گردید ولی تصویب نگردید نیز جامع بوده است. با این تبیین برنامه‌ریزی غلطان که دارای خصیصه‌های استراتژیک نیز می‌باشد اگر رویکرد جامع داشته باشد در عمل با مشکل ارزیابی برای اجرا در هر سال مواجه می‌شود ولی اگر غیرجامع و در حد توان اجرایی دولت باشد این مشکل به نوعی مرتفع خواهد شد. این مسئله می‌تواند به نوعی با اتخاذ نوع خاصی از برنامه‌ریزی هسته‌ای که ناظر به رفع مشکلات و موانع توسعه می‌باشد مرتفع می‌گردد.

البته لازم به ذکر است که در این نوع برنامه‌ریزی می‌باید به مسئله وجود عنصری محوری، غیرشخصی بودن مناسبات و غیرقائم به شخص بودن اهداف و راهبردهای دورمدت سازوکاری مناسب تدارک دیده شود.

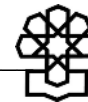
۳-۳. برنامه‌ریزی هسته‌ای^۱

سابقه برنامه‌ریزی هسته‌ای به برنامه چهارم توسعه بازمی‌گردد. پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای نحوه تدوین برنامه چهارم، با توجه به ارزیابی مشکلات برنامه‌ریزی‌های جامع پیشین، تغییر

ماهوی نظام برنامه‌ریزی کشور از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی هسته‌ای بود که از آن به برنامه‌ریزی هسته‌ای خط‌دهنده یا تعیین‌کننده یاد می‌شد. مطابق تعریف این سازمان برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برنامه‌ای است که متکی به برنامه‌های اجرایی می‌باشد. در این شکل از برنامه‌ریزی برنامه‌های اجرایی متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازماندهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه یا ایجاد یک قطب توسعه هستند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳: ۵). هرچند مستندات برتری این روش بر روش‌های پیشین در مستندات برنامه نیامده است، ولی اگر برنامه به این ترتیب سامان می‌یافت شاهد اولین برنامه مسئله‌محور و غیرجامع در کشور بودیم. اما پیشنهاد سازمان برنامه که مرحوم عظیمی اصلی‌ترین حامی آن بود، در هیئت وزیران با استقبال چندانی روبرو نشد و با عقب‌نشینی سازمان برنامه از موضع خود، در نهایت تلفیقی از برنامه‌ریزی جامع و برنامه‌ریزی هسته‌ای محتویات برنامه چهارم را تشکیل دادند (مرتضوی کاخکی و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۶۳-۲۶۴).

نظر به اینکه برنامه‌ریزی جامع توسعه به دلیل عدم حل تمامی مشکلات در یک بازه زمانی، (محمودی و ماجد، ۱۳۹۱: ۵۱) در بسیاری از کشورهای معاصر در حال توسعه، عملاً ناموفق بوده است (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸: ۱۱) و اگرچه برنامه‌ریزی جامع به لحاظ تئوریک، جذاب و آرمانی است اما امکان اجرا و پیاده‌سازی و ارزیابی آن در عمل بنا به تجربیات کشورهای مختلف و دلایل گوناگون و محدودیت بودجه دولت‌ها وجود ندارد (پیشین، ۱۳۹۱: ۵۱) بنابراین در سطح عملیاتی به جای برنامه‌ریزی جامع توسعه، برنامه‌ریزی هسته‌ای یا هسته‌های کلیدی مطرح گردیده است. با توجه به این نکات است که عظیمی در مصاحبه با درخشان پیرامون ضرورت این نوع برنامه‌ریزی بیان می‌دارد «ایده برنامه‌ریزی جامع شکست می‌خورد و مورد موفقیت از برنامه‌ریزی جامع در جهان وجود ندارد، زیرا برنامه جامع علم جامع می‌خواهد. اطلاعات تفصیلی بهنگام و زمان می‌خواهد که در کشورهای در حال توسعه نداریم. برنامه‌ریزی توسعه باید براساس هسته‌های خط‌دهنده باشد» (درخشان، ۱۳۸۳: ۹۰).

برنامه‌ریزی هسته‌ای قلب برنامه‌ریزی توسعه و متکی بر هسته‌های خط‌دهنده و برنامه‌های اجرایی است. برنامه اجرایی متشکل از هدف و پروژه‌های مشخص، سازماندهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد قطب توسعه است. این نوع برنامه معتقد به گره‌گشایی در تنگناهای محوری و اصلی است که موجب خواهد شد سایر بخش‌ها و حوزه‌ها نیز به حرکت درآیند (محمودی و ماجد، ۱۳۹۱: ۵۱) می‌توان ابراز داشت که برنامه‌ریزی هسته‌ای به لحاظ اهداف استراتژیک جامع بوده ولی از نظر اجرای برنامه محدود به بخش‌ها یا تنگناها و گلوگاه‌های اصلی می‌باشد (پیشین، ۱۳۹۱: ۵۲) به عبارتی اهداف در این برنامه‌ریزی جامع بوده و اجرای برنامه‌ریزی هسته‌ای به نحوی است که تمام اهداف را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد ولی می‌باید خط اصلی را در اهداف خاصی قرار داد که



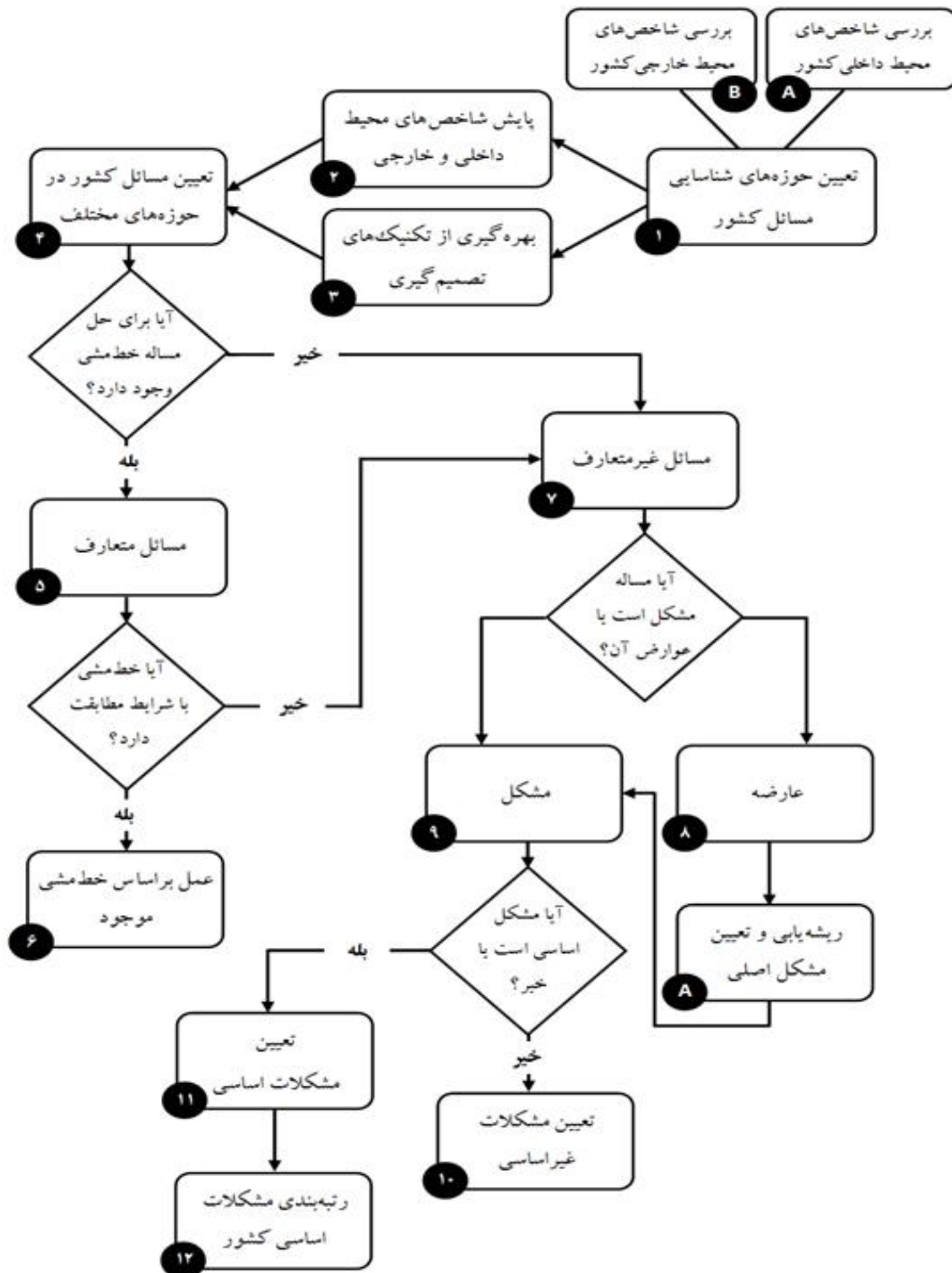
برنامه‌ریزی هسته‌ای در صدد مقابله با آنها می‌باشد.^۱

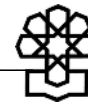
این نوع برنامه‌ریزی پیشنهاد می‌کند بجای آنکه کل بودجه را در طیفی جامع و گسترده سرمایه‌گذاری کنیم؛ یا در بخش‌هایی که پتانسیل تغییرات اقتصادی و امکان خلق ارزش اقتصادی را دارد سرمایه‌گذاری نماییم! آن بودجه محدود را به شکل هسته‌ای صرف کنیم. یعنی چند خط اصلی را تعیین کنیم و روی همان خطوط و در راستای همان‌ها متمرکز گردیم که با حل شدن آنها سایر بخش‌ها نیز به حرکت در خواهند آمد. شکل ابتدایی و شبیه این نوع برنامه‌ریزی را در اولین برنامه‌ریزی انجام شده توسط اتحاد جماهیر شوروی باید دید که به برنامه‌ریزی برق‌رسانی به روسیه شوروی اختصاص داشت (توفیق؛ ۱۳۸۳: ۲۲).

اما برای شناسایی مسائل اساسی کشور می‌توان سازوکار ذیل را پیشنهاد داد

۱. مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای هیئت دولت بیان داشتند که «ما باید اولویت‌ها را رعایت کنیم. شما تازه‌نفسید، وارد کار شده‌اید، در عین حال امکاناتتان نامحدود نیست، همتان نامحدود نیست، وقتتان نامحدود نیست، باید نگاه کنید ببینید اولویت‌ها چیست. به همه امور باید رسید، نمی‌شود یک اموری را معطل گذاشت تا یک کار دیگر تمام بشود، لکن آنچه نگاه اصلی را به خودش متوجه می‌کند، آن را باید پیدا کرد. بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت، ۱۳۹۲/۶/۶.

نمودار ۳. فرآیند پیشنهادی پژوهش جهت شناسایی مشکلات اساسی کشور





تعریف واژگان مرتبط در نمودار ۳

- **مسئله:** مسئله عبارت از کمبود یا مازاد چیزی است که برای رسیدن به هدف لازم است.
- **مسئله متعارف:** عبارت است از مسئله‌ای که برای حل آن خط‌مشی مشخصی وجود دارد.
- **مسئله غیرمتعارف:** عبارت است از مسئله‌ای که برای حل آن خط‌مشی مشخصی وجود ندارد و یا در صورت وجود خط‌مشی، آن خط‌مشی با شرایط جدید مطابقت ندارد.
- **مشکل:** مشکل عبارت است از عامل یا عوامل بازدارنده مسئله. مشکل در داخل مسئله قرار دارد و نمی‌توان یک مسئله را مشکل نامید. در مسئله پس از آنکه عوامل تشکیل‌دهنده شناسایی شد، به شناسایی عوامل بازدارنده یا مشکل درون مسئله پرداخته می‌شود. در حل هر مسئله، پس از شناسایی عوامل تشکیل‌دهنده آن، به این نکته توجه می‌شود که گره اصلی مسئله، با کدام یک از عوامل تشکیل‌دهنده ارتباط دارد و به عبارت دیگر، عوامل بازدارنده شناسایی و از آن عوامل بازدارنده، تحت عنوان «مشکل» یاد می‌شود.
- **عارضه:** عارضه عبارت است از آثار یا نتایج مشکل.
- **علت:** علت عاملی است که مسئله را ایجاد می‌نماید. در بررسی مسئله باید علت از مسئله جدا شود. مسائل عمومی‌تر از علت‌ها هستند و یک مسئله ممکن است چند علت داشته باشد. حل مسئله بدون تشخیص و جداسازی علت‌ها و مسائل صورت نمی‌پذیرد.
- **مشکل اساسی:** مشکل اساسی عبارت است از مشکلی که حادث‌تر بوده و یافتن راه‌حل برای آن از اولویت بیشتری نسبت به سایر مسائل برخوردار است و چه‌بسا ممکن است با حل آن، سایر مشکلات نیز حل شده، یا تخفیف پیدا کنند.
- **وضعیت:** وضعیت عبارت است از شرایط یا رویدادهای مرتبط با سازمان. مدیران برای حل مسئله باید وضعیت را به صورت عینی تشخیص دهند در غیر این صورت مسئله با پیش‌داوری بررسی می‌شود.^۱

۳-۴. تحول برنامه‌ریزی

تحولات اساسی برنامه‌ریزی پس از جنگ جهانی دوم بوده و در این مدت، برنامه‌ریزی از چند مرحله گذشته است:

مرحله اول، مرحله برنامه‌ریزی متکی بر پروژه‌های منفک می‌باشد. مثلاً برنامه مشتمل بر دو یا

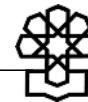
۱. در پایان این مهم می‌توان به ضرورت و عقلایی بودن این بحث از منظر رهبر انقلاب اشاره کرد. ایشان در دیدار نخبگان جوان در سال ۱۳۸۹ فرمودند: «در برنامه‌ریزی توسعه کشور، آن چیزی که خیلی مهم است، این است که ما ببینیم عمده تمرکز سرمایه‌گذاری‌های مادی و معنوی ما باید کجا باشد؛ چون بدیهی است سرمایه مادی و سرمایه معنوی - یعنی همت و نیروی انسانی و انگیزه - نامحدود نیست. اگر می‌خواهیم کشور را به توسعه برسانیم - توسعه به معنای مطلوب و منظور خودمان، نه لزوماً توسعه به معنای رایج غربی - ببینیم کجاها باید بیشتر برای سرمایه‌گذاری متمرکز شویم».

چند پروژه نیروگاهی، سد، بندر، راه و ... ساختار سنتی دولت و اقتصاد و مشخص بودن نیازها، از دیگر دلایل شکل‌گیری این نوع برنامه‌ریزی بوده‌اند.

مرحله دوم، برنامه‌ریزی تلفیق شده سرمایه‌گذاری بخش عمومی بوده است. تفاوت این شیوه با مرحله اول در آن است که پروژه‌ها با هم سنجیده شده و سعی بر آن است تا نوعی هماهنگی بین پروژه‌ها ایجاد شود. اساس و محور در این شیوه برنامه‌ریزی نیز همان اجرای پروژه‌هاست. روش بدین‌گونه بوده که یک سازمان مرکزی برنامه‌ریزی تشکیل شده و به سازمان‌های مختلف رهنمود می‌داده است.

مرحله سوم، برنامه‌ریزی جامع، که با شکل‌گیری یکسری اطلاعات، تجارب و تخصص‌ها، ساختار سنتی دچار تحول شده و با افزایش پیچیدگی‌ها وارد برنامه‌ریزی جامع می‌شویم. این مرحله از برنامه‌ریزی در بیشتر کشورهای درحال توسعه معاصر با عدم موفقیت مواجه شده است. در برنامه‌ریزی جامع از بُعد نظری امکان بررسی تعادل کل جامعه در همه بخش‌ها وجود دارد اما در عمل دچار مشکلات فراوانی است. این برنامه‌ریزی نیاز به اطلاعات جامع، تفصیلی، به‌هنگام و قابل اتکاست که این امر به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه وجود ندارد. علاوه بر آن، این برنامه‌ریزی نیاز به نیروی انسانی وسیع، بافت فرهنگی منسجم، تجارب سازماندهی مؤثر و ثبات اقتصادی و سیاسی دارد و ازسوی دیگر تدوین برنامه نیاز به مدت زمان مشخص و نسبتاً طولانی است که این موارد نیز به‌طور کامل و وسیع در کشورهای درحال توسعه برقرار نیست.

مرحله چهارم، برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی. در مراحل اول، دوم و سوم، در عمل حرکت از برنامه‌های متکی بر پروژه به برنامه‌های متکی بر تصویرسازی‌های کلان یا بخشی بوده است. برنامه‌های اول و دوم امکان اجرایی بالایی داشته درحالی که برنامه جامع هر چند پیچیده‌تر است ولی موانع اجرایی زیادی داشته است. امروزه کشورهای درحال توسعه و یا درحال گذار به تدریج به برنامه‌ای روی آورده‌اند که از لحاظ اهداف استراتژی جامع بوده ولی از لحاظ برنامه‌ها محدود به قسمت‌ها یا بخش‌ها یا تنگناهای اصلی است. در برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، روی اهداف جامع به‌عنوان راهنما کار می‌شود نه به‌عنوان اصل و اساس برنامه. اساس برنامه عبارت است از پروژه‌های مشخص که برای حل و فصل تنگناهای ویژه طراحی شده‌اند. مثلاً متخصصین بخش آموزش را جمع کرده و مشکلات اصلی این بخش را مشخص می‌کنند. در کشورهای درحال توسعه تعادل‌ها به هم خورده و مشکلات گسترده‌ای وجود دارند ولی به‌جای حل همه مشکلات در برنامه‌ریزی، با استفاده از افراد متخصص هر بخش، دو یا سه مشکل عمده و خط‌دهنده هر بخش را مشخص کرده و برای آنها پروژه‌هایی مشخص می‌شود. این پروژه‌ها هسته^۱ یا هسته‌های برنامه قلمداد می‌شوند. برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه



مشکلات دارد، در صورتی که برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، مشکلات اصلی و خط‌دهنده را و نه همه مشکلات را حل می‌کند.

با وجود آنکه برنامه‌ریزی هسته‌ای مربوط به دهه اخیر می‌باشد اما رگه‌هایی از آن را می‌توان در نظام برنامه‌ریزی اتحاد جماهیر شوروی سابق یافت. به تعبیر دکتر توفیق برنامه‌ریزی به معنای جدید و به صورت عملی ابتدا بعد از انقلاب ۱۹۱۷ روسیه و تشکیل اتحاد جماهیر شوروی مطرح شد. تصادفاً برنامه‌ای که ابتدا در شوروی آماده شد، از نوعی است که برنامه‌ریزی هسته‌ای نامیده شده است. برنامه گلو^۱ در دولت لنین به تصویب رسید و برای افق ۵ تا ۱۵ ساله و برای برق‌رسانی به سراسر شوروی بود (توفیق، ۱۳۸۳: ۲۲).

نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی استراتژیک و یا راهبردی، با القای افق زمانی بلندمدت به مسئولین برنامه‌ریزی و اجرایی در عمل می‌تواند بسیاری از مشکلات برنامه‌ریزی را مرتفع سازد اما این نوع برنامه‌ریزی در جوامع دارای ثبات مناسب است. در جوامعی که سرعت رشد تکنولوژی و تغییر محیط‌های اجرای برنامه بالاست این برنامه در عمل تبدیل به برنامه‌ای دست‌وپاگیر و ضد پیشرفت و توسعه کشور می‌شود و این امر به نگاه ایستای حاکم در این نوع برنامه بازمی‌گردد. اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی غلتان در عین حفظ نگاه استراتژیک می‌تواند تا حدودی رافع این نقیصه باشد. برنامه‌ریزی غلتان با تعدیل خود در انتهای دوره (به عنوان مثال در پایان هر سال) با توجه به شرایط محیطی جدید و نتایج به دست آمده در عین حفظ افق زمانی خود در عمل تبدیل به برنامه‌ریزی‌ای پویا می‌شود. اما مشکلی دیگر در ارزیابی و تعدیل برنامه به وجود می‌آید که با توجه به جامع بودن برنامه، فرآیندی فراتر از توان اجرایی دولت می‌باشد! لذا نگاه غیرجامع به این نوع برنامه‌ریزی می‌تواند راهگشای این نقیصه باشد که در برنامه‌ریزی هسته‌ای مطرح می‌شود. برنامه‌ریزی هسته‌ای با هدف قرار دادن مشکلات توسعه، درصدد رفع آنها با توجه به اهداف کلان بر می‌آید. برنامه‌های استراتژیک که با نگاه به اهداف و شرایط داخلی و خارجی شکل می‌گیرد در کنار برنامه‌های غلتان که مبتنی بر پذیرش محیط سیال و لزوم برنامه‌ریزی متناسب با آن در افق زمانی کوتاه‌تری شکل می‌گیرد در کنار برنامه‌ریزی هسته‌ای که ناظر به رفع مشکلات می‌باشد، می‌تواند الگوی مطلوبی از ساختار برنامه ارائه دهد، لذا اتخاذ مدلی مرکب از برنامه‌ریزی استراتژیک، غلتان و هسته‌ای می‌تواند ما را در رسیدن به افق سند چشم‌انداز و افق الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت یاری کند.

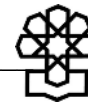
چالش‌های الگو

اجرای این مدل می‌تواند آفات ذیل را به همراه داشته باشد که نیازمند تدبیر جدی در رابطه با آنها می‌باشد. پیش‌فرض برنامه‌ریزی غلتان منوط به وجود نظام تدبیر شایسته می‌باشد درحالی که عملکردها گویای نادرستی این پیش‌فرض می‌باشد. لذا خطر انحراف از برنامه و سوق به بی‌برنامگی و اعمال منافع شخصی در برنامه‌ها می‌تواند جدی باشد؛ آفت دیگر را در تغییر اکثریت می‌توان جست. بدین نحو که با تغییر در اکثریت قوه‌های مجریه و مقننه؛ شاهد تغییر در برنامه‌ها به فراخور این تغییرات خواهیم بود. پاسخ به ابهامات و تدبیر الزامات مناسب برای اجرای الگوی فوق مجالی دیگر می‌طلبد و خارج از ساختار گزارش حاضر است.

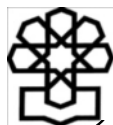
از طرف دیگر چارچوب مباحث مطرح شده پیرامون برنامه‌ریزی استراتژیک در قالب برنامه‌ریزی برای بنگاه‌ها و در سطح خرد می‌باشد که کاربردهایی در سطح کلان دارد. این کاربرد می‌تواند از طریق سناریونویسی و پیش‌بینی وضعیت آینده‌های محتمل در تعیین اهداف و اقدامات نمود یابد، لذا برنامه‌ریزی استراتژیک در سطح توسعه‌نیازمند تغییراتی در سطوح خرد باشد که پرداختن به این مسئله خارج از ساختار گزارش حاضر است.

منابع و مآخذ

۱. احمدی، علی. مجموعه مقالات مدیریت استراتژیک، تولید دانش، ۱۳۸۳.
۲. استیگلیتز؛ ژوزف. شکست اخلاق، بازار و دولت و جهانی شدن، ناهید حکمی اصفهانی، برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۹۷، خرداد و تیرماه ۱۳۸۵.
۳. آتش‌بار، توحید و مرضیه طاهری. مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱. مفاهیم و تعاریف برنامه و برنامه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۲۲۹، ۱۳۹۰.
۴. برادران شرکا، حمیدرضا. تفکر استراتژیک یا برنامه‌ریزی استراتژیک، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره مسلسل ۴-۸۶-۱-۰۴، ۱۳۸۶.
۵. بی‌نا. فرهنگ واژگان نظام فنی و اجرایی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور فنی، دفتر فنی تدوین معیارها و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، ۱۳۸۳.
۶. بی‌نا. ارائه شیوه شناسایی مشکلات اساسی کشور در همه ابعاد، گروه پژوهشی مدیریت؛ پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۷.
۷. بی‌نا. درباره برنامه پنجم توسعه، ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به اهتمام شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، شماره مسلسل: ۹۷۰۷، ۱۳۸۸.
۸. بی‌نا. طرح پژوهشی، ارائه شیوه شناسایی مشکلات اساسی کشور در همه ابعاد، گروه پژوهشی مدیریت پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۷.
۹. پاکدامن، ناصر. برنامه‌ریزی اقتصادی (برنامه و سیاست‌های اقتصادی - انواع برنامه‌ریزی)، دانشگاه سپاهیان ایران، دانشکده مکاتبه‌ای.
۱۰. تودارو، مایکل. برنامه‌ریزی توسعه؛ مدل‌ها و روش‌ها، عباس عرب مازار، ناشر: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۰.
۱۱. توفیق، فیروز. در پاسخ مکتوب به ادعای ناموفق بودن برنامه‌های جامع به گزارش حاضر، ۱۳۹۳.



۱۲. توفیق، فیروز. «تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی» ناشر: مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.
۱۳. حسینی، سیدشمس‌الدین و شفیع، افسانه. تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تأملی در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۴۳، ۱۳۸۶.
۱۴. درخشان، مسعود. نگاهی به مسائل اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۵. دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۱.
۱۶. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دوجلد، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۱۷. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.
۱۸. عظیمی، حسین. شماره ۳۰۴۹، سال ۱۳۸۲. <http://archive.hamshahrionline.ir>
۱۹. عظیمی، حسین. کد خبر ۱۲۳۶۹، سال ۱۳۹۲. <http://khabareghytesadi.com>
۲۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۱. کاظمی پور، عبدالمحمد، طرح موانع توسعه در ایران، فصلنامه رهیافت، شماره ۲، ۱۳۷۰.
۲۲. مبینی دهکردی، علی و مجید سلمانپورخویی. درآمدی بر برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی، فصلنامه راهبرد یاس، شماره ۶، ۱۳۸۵.
۲۳. محمودی، وحید و وحید ماجد. برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری با رویکرد برنامه‌ریزی هسته‌ای (پیشنهادی برای برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری تهران)، فصلنامه راهبرد، شماره ۶۴، ۱۳۹۱.
۲۴. مرتضوی کاخکی، مرتضی و محمد نعمتی. مقایسه نحوه تدوین و محتوای اقتصادی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، در: تبیین و تنظیم مبانی نظری پیشرفت و عدالت در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور با همکاری مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۸.
۲۵. مرکز پژوهش‌ها، ویژگی‌های اساسی در برنامه‌ریزی (انتظارات از یک برنامه مطلوب از چیست؟)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش: ۹، ۱۳۷۳.
۲۶. مظلومی، نادر و علی متولی. الگویی برای اجرایی کردن برنامه‌های راهبرد، مطالعات مدیریت بهبود و تحول بهار و تابستان ۱۳۹۱، شماره ۶۷، ۱۳۹۱.
۲۷. مقام معظم رهبری، سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه سوم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، (ابلاغی مصوب ۱۳۷۸/۰۲/۱۲).
۲۸. مقام معظم رهبری، دیدار با نخبگان جوان، ۱۳۸۹/۱۴/۷.
۲۹. مقام معظم رهبری؛ بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت، ۱۳۹۲/۶/۶.
۳۰. نوبخت، محمدباقر و غلامی‌نجاج، سعید و زهرا میراحسنی. کارکردهای الگوی توسعه، فصلنامه راهبرد، شماره ۶۱، ۱۳۹۰.
۳۱. نوبخت، محمدباقر. الگوی مطلوب توسعه ایرانی - اسلامی، کتاب نخستین نشست اندیشه‌های راهبردی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، ۱۳۸۹.
۳۲. نیلی، مسعود. برنامه‌های پنج‌ساله را کنار بگذاریم؛ گفتگو با مسعود نیلی در باب ضرورت بازنگری نظام برنامه‌ریزی در ایران ماهنامه مهرنامه شماره ۸، دی‌ماه ۱۳۸۹.
33. Allio, M. K. (2005). A short, practical guide to implementing strategy. *Journal of Business Strategy*, 26(4), 12-21.
34. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2005). *Creating the Office of Strategy Management*. Division of Research, Harvard Business School.
35. Kraan, D. J. (2001). *Cutback management in the Netherlands*. *Public Budgeting & Finance*, 21(2), 46-61.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۳۸۴۶

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۴) تأملی بر روش برنامه‌ریزی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: وحید بیگدلی

همکار: ایمان تهرانی

ناظران علمی: احمد شعبانی، فیروز توفیق، ابوالفضل پاسبانی صومعه، فرشاد مؤمنی،

سیداحسان خاندوزی، محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. الگوی مطلوب برنامه‌ریزی

۲. برنامه‌ریزی جامع

۳. برنامه‌ریزی استراتژیک

۴. برنامه‌ریزی غلتان

۵. برنامه‌ریزی هسته‌ای



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۲۶