

## آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاستگذاری‌های توسعه منطقه‌ای

نادر زالی<sup>۱</sup>: استادیار شهرسازی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشگاه گیلان، رشت، ایران

### چکیده

برنامه‌ریزی و سیاستگذاری همواره به عنوان یک روش توسعه هدفمند در قالب تدوین برنامه‌های فضایی، ملی و منطقه‌ای در بین کارشناسان رواج داشته است. تصمیم‌سازان و برنامه‌ریزان در جهان پر از تحول و تغییر، نیازمند توسعه رهیافت‌های جدید پیش‌بینی و آمادگی برای آینده پیش روی هستند. همچنین تصمیم‌سازان در تمام مقیاس‌های فضایی با چالش‌های جدیدی درباره‌ی افزایش پیچیدگی‌های محیط تصمیم‌گیری روبرو هستند. نوع این تحقیق تحلیلی و هدف از آن بررسی ویژگی‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی با دیدگاه انتقادی و تبیین ضرورت‌های تغییر رویکرد پروژه محوری در برنامه‌ریزی‌های ملی و منطقه‌ای به مأموریت محوری است. با وجود بیش از ۶۰ سال فعالیت برنامه‌ریزی در ایران، فضای جغرافیایی کشور نشانی از وجود فعالیت‌های هماهنگ، مدبرانه، برنامه‌ریزی شده و سازمان یافته و یا سازمان دهنده ندارد. برنامه‌های توسعه‌ی ۵ ساله کشور با تبیین سیاستها و اهداف کلان، به دلیل نگاه اجرایی نهایتاً منجر به انجام پروژه‌های خاصی می‌شوند که بدون ارتباط با اهداف و سیاستگذاری کلان، اهداف کمی خاصی را دنبال می‌کنند که این موضوع به گرایش پروژه محوری در دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شود که بی ارتباط با ضعف بینش مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی و همچنین تلاش مدیران برای ارائه آمار و ارقام کمی از گزارش عملکرد دوره‌های ناپایدار مدیریتی خود نیست. ناپایداری دوره‌های مدیریتی در اکثر اوقات مدیران را متمایل به انجام برنامه‌های زودبازده و کوتاه مدت نموده و از اعمال سیاست‌های کلان و بلندمدت در دستگاه اجرایی تحت مدیریت اجتناب می‌نمایند. این مقاله تلاش دارد به بررسی برخی مسائل مدیریتی مرتبط با نظام برنامه‌ریزی و توسعه کشور در سطوح خرد و کلان پرداخته و ضمن اشاره به چالش‌های برنامه‌های توسعه کنونی، ضرورت تغییر بینش مدیریت توسعه را از پروژه محوری به مأموریت محوری تبیین کند. نتایج تحقیق حاکی است با توجه به آسیب‌هایی که به روند تهیه برنامه‌های توسعه در ایران وارد است لازم است رویکرد پروژه محوری در برنامه‌های توسعه منتفی و رویکرد مأموریت محوری جایگزین شود. الزام این کار می‌تواند با دستورالعمل‌های تهیه برنامه‌های کلان‌آمایشی و توسعه منطقه‌ای محقق گردد.

**واژه‌های کلیدی:** آسیب‌شناسی توسعه، پارادایم شیفت، توسعه منطقه‌ای، مأموریت محوری، مدیریت توسعه.

<sup>۱</sup> . نویسنده مسئول: Nzali@gilan.ac.ir، ۰۲۷۵۰۶۶۹۰۱۳۱

## بیان مسأله:

در سال‌های اخیر بین دانشمندان این اعتقاد وجود داشته است که با وجود سیاست‌های توسعه علوم و تکنولوژی برای احاطه بر عدم قطعیت‌ها، تاکنون تلاش‌های بشر برای برنامه‌ریزی آینده بر اساس دانش موجود ناکافی بوده است. این تفکر منجر به احساس نیاز به توسعه رهیافت‌های جدید برای پاسخگویی به تغییرات و بهبود چشم‌اندازهای توسعه شهری و منطقه-ای گردیده و این در حالی است که تلاش‌های بسیار گسترده‌ای در استفاده از تکنیک‌های پیش‌بینی تغییرات آینده در محیط عدم قطعیت انجام شده است (Rappert, 1999: 528).

انسان متمدن همواره با روش‌های برنامه‌ریزی به دنبال یافتن راه‌هایی جهت بهبود شیوه‌ها و کیفیت زندگی بوده است. موضوع آینده و شناخت بلند مدت آن در برنامه‌ریزی شهری از اهمیت فراوانی برخوردار است و البته مدتهای طولانی مورد غفلت برنامه‌ریزان بخصوص دانشگاهیان قرار داشته است. شاید بتوان گفت عدم شناخت هوشمندانه آینده تحت تأثیر مدل‌ها، روشها و ابزارهای برنامه‌ریزی و نحوه‌ی بکارگیری آنها در فرایند برنامه‌ریزی باشد (Myers, 2000: 1). در واقع ابزارها و تکنیک‌های برنامه‌ریزی و همچنین فرایندی که منجر به نتیجه عمل برنامه‌ریزی می‌شود به شدت تحت تأثیر نحوه انتخاب ابزار و تکنیک و عمل برنامه‌ریز است. در این خصوص مایکل گودت معتقد است بیان خوب موضوع و شناسایی روابط حاکم بر آن در برنامه‌ریزی، نصف راه حل مسأله است (Myers, 2000 : 4).

تفکر برنامه‌ریزی در طول تاریخ ایران افت و خیزهای متعددی را تجربه کرده است از برنامه‌ریزی تخصیص بودجه برای دوره‌های کوتاه مدت گرفته تا تدوین برنامه‌های یکساله، پنج ساله و آمایش سرزمین برای افق ۲۰ ساله. در این میان تفکر برنامه‌ریزی نیز از دیدگاه سنتی به برنامه‌ریزی استراتژیک و نهایتاً به تفکر استراتژیک ارتقاء پیدا کرده است. در برنامه‌ریزی‌های سنتی عمدتاً تکیه بر تحلیل داده‌های گذشته بوده و در برنامه‌ریزی‌های آینده نیز عمدتاً به ادامه روندها و گرایشات بسنده می‌شد اما امروز تفکر برنامه‌ریزی مهم‌تر از گذشته و حال بر مطالعات آینده‌پژوهی تکیه کرده و از نظر اندیشمندان این حوزه، آینده می‌تواند کاملاً متفاوت از گذشته و حال بوده و لزوماً ادامه روندهای گذشته نیست.

در شیوه‌های سنتی برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز ابتدا با طرح این سؤال که «در آینده درازمدت چه روی خواهد داد» پیش‌بینی می‌کند آنگاه پیش‌بینی‌ها را مبنای تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست قرار می‌دهد و در نهایت اقدام می‌کند. به عبارت دیگر از شرایط حال آغاز کرده و به درون آینده می‌رود در حالی که در نگاه نو به برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز ابتدا به افق آینده می‌رود و با حضور در افق آینده و دیده‌بانی حال و گذشته مسیرهای مشخص برای معماری توسعه را تعیین و تدقیق می‌کند.

امروزه شناخت خصلت‌های حاکم بر فضا از طریق کنکاش در نظام و روابط مسلط بر آن و همچنین ساختار حاکم بر نظام فضایی، محققین را ناگزیر به استفاده از مدل‌ها و روش‌های کمی برای تعیین قانونمندی و ایجاد آن بر فضا نموده است (سرمست، ۱۳۸۹: ۶۳) استفاده بهینه از این مدل‌ها می‌تواند کمک شایانی به بهبود فرایندهای توسعه در کشور داشته باشد.

برآیند مجموعه تلاش‌های علمی و اجرایی برای متحول کردن دیدگاه و نگرش دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی توسعه در سطوح منطقه‌ای و کشو، تدوین برنامه‌های توسعه کشور نیز بر اساس دیدگاه‌های علمی جدید، با رویکرد همه‌سونگر، با تأکید بر جنبه‌های توسعه پایدار و استفاده از ابزارهای علمی و فنون نوین خواهد شد. طبیعی است بدون چنین رویکردی نمی‌توان ضمن پاسخگویی به مسایل و نیازهای توسعه متوازن استان‌ها، موجبات پیشرفت و ارتقای جایگاه کشور را در جهان پرتلاطم و به هم پیوسته کنونی فراهم کرد.

موفقیت برنامه‌های توسعه در ایران با شک و تردیدهای جدی در میان کارشناسان روبروست این تردید شامل زمینه‌های مختلفی اعم از محتوا، مراحل تهیه، اجرا و نظارت می‌شود که لازم است آسیب‌شناسی جدی در این زمینه صورت گرفته و ایرادات حاکم بر فرایندها برای تقویت تحقق‌پذیری برنامه‌ها، اصلاح گردد. این تحقیق تلاش دارد با معرفی روش شناسایی عوامل کلیدی در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه، پیشنهاد دهد که به جای تعریف پروژه برای هر دستگاه اجرایی و به دنبال آن تخصیص اعتبار برای آن پروژه‌ها، به تعریف مأموریت برای دستگاه‌های اجرایی بپردازد و تلاش کند با توزیع مأموریتها، مدیریت کلیدهای اصلی مؤثر بر فرایند توسعه را در اختیار بگیرد. در همین راستا هدف از این مقاله نیز ارائه

رویکردی کاربردی جهت بکارگیری در برنامه‌ریزی‌های بلند مدت ملی و منطقه‌ای است. همچنین این تحقیق به دنبال ارائه رویکرد مأموریت محوری در تدوین برنامه‌های توسعه برای جایگزین شدن با رویکرد پروژه محوری در برنامه‌های جاری است که در قالب این هدف کلی اهداف فرعی زیر نیز دنبال می‌شود:

- بررسی فرایندهای برنامه‌ریزی و رویکردهای مختلف آن؛
- آسیب شناسی برنامه‌ریزی در ایران؛
- نقد پروژه محوری در فرایندهای برنامه‌ریزی در ایران؛
- تبیین ایده برنامه‌ریزی مأموریت محور در برنامه‌های توسعه.

#### روش تحقیق:

با عنایت به ماهیت تحلیلی و مبتنی بر نقد این مقاله، روش این تحقیق تحلیلی و استنباطی است و بر اساس تجارب، نظریه‌ها، مدل‌ها و سوابق برنامه‌ریزی در ایران، نقد فرایندها و رویکردها با استناد به نظرات کارشناسان برنامه‌ریزی انجام شده و متناسب با ایرادات وارد بر سیستم برنامه‌ریزی، پارادایم شیفت به مفهوم تغییر از پروژه محوری برنامه به مأموریت محوری تبیین شده است.

#### یافته‌های تحقیق:

##### رویکردهای برنامه‌ریزی و چالش‌های آن در ایران:

از منظر علمی موضوع برنامه‌ریزی، در واقع گرایش انسان به حل مشکلات آینده و امید به آینده است. در این خصوص دو پارادایم کلی اکتشافی و هنجاری ارائه شده که هر کدام از این پارادایم‌ها از زاویه خاصی به مفهوم آینده و نحوه رسیدن به آن می‌نگرند (Twiss, 1992). در پارادایم اکتشافی آینده نتیجه علی و معلولی گذشته است و نوعی جبرگرایی پنهان در آن وجود دارد. در این پارادایم انسان صرفاً ناظر بیرونی است که تنها می‌تواند به اکتشاف آن آینده محتوم بپردازد، این پارادایم مبتنی بر پیش بینی است و اکتشاف آینده تنها نتیجه منطقی آن است (ناظمی، ۱۳۸۵: ۱۳). در مقابل پارادایم هنجاری قرار دارد که در آن نیروی انسان در ساخت آینده در نظر گرفته می‌شود و انسان جایگاه بیرونی و مشاهده‌گر خود را تغییر داده و با رویکرد ساخت آینده روبروست. در این پارادایم انسان با طیف وسیعی از آینده‌ها شامل آینده‌های ممکن، محتمل و باور کردنی روبروست که رسیدن به هر کدام از آنها بستگی به سطح و کیفیت خواسته انسان یعنی آینده مطلوب وی دارد. در این پارادایم برخلاف پارادایم اکتشافی، جبرگرایی پنهان وجود ندارد بلکه انسان کاملاً مختار است مسیر زندگی خود را خود انتخاب کند (شوارتز، ۱۳۸۷: ۱۰۸).

##### سابقه برنامه‌ریزی در ایران:

ایران با ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی از پیشگامان تفکر برنامه‌ریزی توسعه در جهان است (منصوری، ۱۳۸۹) علی‌رغم سابقه نسبتاً طولانی که با کشورهای چون فرانسه، آلمان و ژاپن برابری می‌کند، بعد از شصت سال برنامه‌ریزی، شاهد کندی روند توسعه متوازن و متعادل در کشور هستیم. در عین حال کشورهایی نیز وجود دارند که با سابقه برنامه‌ریزی حتی کمتر از دو دهه، اکنون از لحاظ معیارهای رشد و توسعه‌یافتگی چندین برابر از ایران جلوتر هستند این در حالی است که ایران از نظر منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه اقتصادی همواره در صدر دیگر کشورها قرار داشته است. بعنوان مثال کشور چین توانسته در مدت ۳۰ سال از سال ۱۹۷۹ از یک کشور فقیر و ضعیف به دومین قدرت اقتصادی دنیا تبدیل شوند.

سال ۱۳۸۸ سال پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بود. با خاتمه برنامه چهارم توسعه، ۶۱ سال از شروع اولین برنامه توسعه اقتصادی ایران (سال ۱۳۲۷) سپری شده است. در این دوره نسبتاً طولانی، ایران تجربه تهیه ۱۲ برنامه و اجرای ۹ برنامه توسعه اقتصادی و ۴۸ سال هدایت اقتصاد ملی را با سازوکار برنامه متمرکز داشته است و حدود ۱۳ سال در این دوره نیز اقتصاد ایران بدون برنامه توسعه اقتصادی، مدیریت شده است.

پنج برنامه توسعه اقتصادی قبل از انقلاب با عنوان «عمرانی» و چهار برنامه بعد از انقلاب با عنوان «توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی» تهیه، در مجلس شورا تصویب و دو برنامه اول و دوم عمرانی با مدیریت سازمان مستقل برنامه و هفت

برنامه بعدی با مدیریت دولت، اجرا شده‌اند. از برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱)، فرآیند تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه اقتصادی در سال آخر برنامه در حال اجرا، به یک رویه توسط دولت وقت بدل شد و تا پایان سال ۱۳۵۶ ادامه یافت. با شتاب گرفتن فرآیند تحولات انقلاب اسلامی از سال ۱۳۵۷، برنامه ششم عمرانی به رغم تهیه و تصویب آن در پارلمان برای دوره سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱، فرصت اجرا نیافت و رویه داشتن برنامه اقتصادی متمرکز به مدت ۱۱ سال کنار گذاشته شد زیرا دولت برآمده از انقلاب اسلامی، مکانیسم و مدیران برنامه‌ریزی متمرکز میان مدت برای مدیریت اقتصاد ایران را نپذیرفت. پس از پایان جنگ تحمیلی و شروع دوران بازسازی از سال ۱۳۶۸ بنابر نیاز اقتصاد ملی به مدیریت متمرکز، رویه تهیه و اجرای برنامه اقتصادی در سطح ملی توسط دولت سازندگی مجدداً احیا شد و به جز در دو سال ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ همچنان تا سال ۱۳۸۸ توسط دولت‌های بعدی ادامه یافته است. بر پایه همین رویه، دولت دهم به رغم بی‌علاقگی و عدم پایبندی‌اش به برنامه چهارم توسعه، لایحه برنامه پنجم را با عنوان جدید «عدالت و پیشرفت» و ساختار نسبتاً متفاوت از برنامه‌های قبلی، جهت تصویب و اجرا از ابتدای سال ۱۳۸۹، به مجلس شورای اسلامی فرستاده است (جنت، ۱۳۸۹: ۲۸).

با وجود پیشینه‌ای شصت ساله برنامه‌ریزی هنوز فهم مشترکی از آن در کشور شکل نگرفته است و با این که هدف اصلی برنامه‌ها، "برنامه‌ریزی توسعه" بوده است، در هیچ یک از این برنامه‌ها، تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی‌های آنها ارایه نشده است و در ادوار مختلف برنامه‌ریزی، با برداشتها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم، با برنامه‌های متفاوتی روبرو بوده‌ایم که همواره محل چالش گسترده برنامه‌ریزان و مجریان نیز بوده است. بنابراین آن چه که در ابتدای برنامه‌ریزی برای تحقق توسعه پایدار نیاز است، تعریف پارادایم مشترکی از توسعه است که می‌باید به اجماع صاحب نظران کشور رسیده و اصطلاحاً تبدیل به "ایدئولوژی تخصیص منابع" در کشور شود (منجم‌زاده، ۱۳۸۸: ۲).

در بسیاری از برنامه‌ریزی‌های توسعه، هدف اجرای لیستی بزرگ از پروژه‌ها در بخش‌های مختلف بوده که بین دستگاه‌های اجرایی توزیع شده و اعتبارات نیز به همین شکل توزیع می‌شد بدون اینکه ارتباط منطقی و سیستماتیک بین این پروژه‌ها بعنوان عناصر اجرایی یک برنامه برقرار باشد. در معدود موارد نیز با تبیین مأموریت‌ها برای دستگاه‌های اجرایی، نحوه‌ی تحقق و سیاستگذاری به عهده‌ی دستگاه اجرایی مربوطه گذاشته شده و ارزیابی بر اساس میزان تحقق مأموریت واگذار شده صورت می‌گیرد.

به رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالیانه با برنامه‌های میان مدت، غالباً در عمل این تناسب و هماهنگی از بین رفته و اهداف، راهبردها و سیاست‌های میان مدت در برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته و حتی ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است.

در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاهی خاص، به منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش است لذا در فرایند تدوین برنامه، بخش‌های مختلف تلاش می‌کنند ردی در مفاد برنامه داشته باشند. به عبارتی دیگر، بخشها و دستگاهها به واسطه مواد برنامه، از بودجه کشور سهم خواهی می‌کنند. حاکمیت نگاه بودجه‌ای به برنامه، در اجرای احکام نیز خود را نشان می‌دهد به عبارتی اجرای برنامه در دستگاهها، عمدتاً به صرف هزینه تعبیر می‌شود به همین دلیل در گزارشات عملکرد نیز معمولاً بدون اشاره به میزان دستیابی به اهداف، از اختصاص اعتبار برای اجرای پروژه گزارش داده می‌شود. به عبارت دیگر، تنها روش ارزیابی عملکرد، روش ارزیابی اعتبارات هزینه شده می‌باشد نه مأموریت‌های انجام شده دستگاه اجرایی.

این‌درا گاندی معتقد است "سنجه برنامه، نیت آن نیست، دستاوردهای آن است، تخصیص نیست، فایده آن است" (جنت، ۱۳۸۹: ۲۸). این گفته گاندی به این معنی است که نفس عمل برنامه‌ریزی نمی‌تواند موتور محرکه اقتصاد و توسعه در کشور باشد چه بسا در ایران بیش از ۶۰ سال فعالیت برنامه‌ریزی مدون، نتایجی به مراتب خیلی کمتر از ۳۰ سال برنامه‌ریزی مدون کشور چین داشته است. در واقع دستاوردها و فواید برنامه است که می‌تواند شاخص ارزیابی برنامه قرار گیرد نه تعداد برنامه‌ها و حجم سرمایه‌گذاری‌ها.

نگرش بخشی به توسعه، به‌ویژه در چند دهه نخستین برقراری نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور، متأثر از دیدگاه‌های مطرح در جهان بوده است. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی که شاخصه آن رقابت برای تصویب، تخصیص و اجرای پروژه در بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی است، منجر به حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی شده است. بررسی وضعیت کنونی کشور بیان‌کننده آن بوده که تمرکزگرایی و غلبه رویکرد بخشی و پروژه محوری در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه‌ی کشور را دچار اختلال کرده است.

عدم موفقیت برنامه‌ها از دو عامل می‌تواند نشأت بگیرد. عامل اول عدم هماهنگی عناصر برنامه با یکدیگر و در بعضی مواقع غیر قابل اجرا بودن آنها و دوم عدم وجود اعتقاد مدیریت اجرا به برنامه‌های موجود که این عامل دوم بیشتر متأثر از ناپایداری دوره‌های مدیریتی و علاقمندی مدیریت‌های اجرایی به پروژه‌های زودبازده جهت ارائه عملکرد دوره مدیریت است. بنابراین به نظر می‌رسد تفکر برنامه‌ریزان و سیاستگذاران در ایران فاصله عمیقی با مجریان برنامه‌ها دارد.

### پروژه محوری در فرایندهای برنامه‌ریزی در ایران:

برنامه به سندی اطلاق می‌شود که میان اجزای برنامه، هماهنگی و انسجام وجود داشته و تمامی مواد برنامه، عامدانه، مکمل یکدیگر و معطوف به اهدافی مشخص تعریف شده‌اند، اما معمولاً در برنامه‌های توسعه، بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) و بین اجزای داخلی بخشها (زیربخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی) ارتباط منطقی و تعامل مکمل دیده نمی‌شود (پوست فروش تهرانی، ۱۳۸۸: ۲۶). به طور کلی سه علت را می‌توان برای این آسیب قائل شد:

**اول** اینکه هر برنامه، بسته به حوزه کارکرد آن، دارای چندین ذینفع می‌باشد که تعامل این ذینفعان در تدوین برنامه، جهت تکمیل حلقه‌ها و تضمین ضروریات، اجتناب ناپذیر می‌باشد. اما در بسیاری مواقع، چنین تعاملی به وجود نمی‌آید و یک ماده قانونی بدون حضور ذینفعان اصلی آن تدوین می‌گردد.

**دوم** این که در برخی موضوعات، علی‌رغم حضور ذی‌نفعان، یکی از طرفین، دارای نفوذ و اعتبار بیشتری بوده که سبب می‌گردد به طور غیر متعارفی، وزن سیاست‌ها به سمت آن سنگینی کرده و بدین ترتیب با ایجاد گسست در برنامه، سبب برهم خوردن ارتباط منطقی میان مواد برنامه گردد.

**سومین** دلیل نبود این ارتباط منطقی، علی‌رغم حضور تمام ذینفعان، عدم شناخت زوایای مختلف یک موضوع و ملزومات اجرای خط مشی مربوطه می‌باشد. به عنوان مثال بسیاری از سیاست‌های عمودی تنها هنگامی امکان توفیق خواهند داشت که سیاست‌های افقی متناسب با آنها نیز شکل گرفته باشد.

در حال حاضر آنچه که معیار ارزیابی و سنجش توسعه و پیشرفت در کشور قرار گرفته است تعداد پروژه‌ها و حجم سرمایه‌گذاریها در هر کدام از بخش‌های اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. معیاری که بدون توجه به اثرات مثبت یا منفی آن و فقط به دلیل اینکه دولت در این پروژه‌ها سرمایه‌گذاری کرده است مورد استفاده قرار می‌گیرد.

این موضوع شاید نشان دهنده‌ی رویکرد سنتی به برنامه‌ریزی و اعتقاد به دخالت گسترده دولت در تمام مسائل مدیریت برنامه‌ریزی و توسعه باشد که به نظر می‌رسد در هزاره سوم دولتها فقط به سیاستگذاری‌های کلان پرداخته و از قابلیت‌های بازار آزاد و بخش خصوصی، با ارائه چارچوب‌های قانونی مشخص در جهت مدیریت توسعه پایدار استفاده می‌گردد.

### آسیب شناسی برنامه‌ریزی توسعه در ایران:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، اخیراً گزارشی با عنوان "آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران" منتشر کرده است. در این سند آسیب‌های برنامه‌های توسعه در چهار محور بررسی شده‌اند: (منجم‌زاده، ۱۳۸۸: ۱).

- ۱- آسیب‌های معطوف به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی
- ۲- آسیب‌های مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی
- ۳- آسیب‌های مربوط به محتوا
- ۴- آسیب‌های مربوط به اجرا

فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، عدم وجود اطلاعات و آمارهای جامع و بهنگام، ساختار سیاسی-اجتماعی کشور و کاستی‌ها و ناهماهنگی‌های قانونی در خصوص برنامه‌ریزی از جمله مشکلات برنامه‌ریزی در فاز صفر هستند. به مشارکت نگرفتن ذینفعان و عدم حصول اجماع و توافق در برنامه‌های توسعه، اعمال نفوذ قانونی یا غیرقانونی غیرکارشناسان، عدول از ایده‌آل‌ها به علت ملاحظات زمانی، آسیب‌های ناشی از تقدمات و تاخرات زمانی غیر منطقی در فرایند تدوین برنامه، نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها، نگاه فصلی و عدم استمرار برنامه‌ریزی، ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان و تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی از ایرادات اصلی فرایند برنامه ریزی است.

ابهام در نحوه ارتباط اسناد بلندمدت و میان مدت، عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها، جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌گذاری صحیح در برنامه، کلی و تفسیربردار بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی برخی دیگر، عدم وجود الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح، با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده، عدم وجود برنامه‌های اجرایی و عملیاتی، عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت‌های نیل به هدف، عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی، بلندپروازانه بودن اهداف برنامه، فقدان پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب، دولتی‌زدگی در برنامه، عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای، تداخل مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها، عدم همسویی و یکپارچگی برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف ملی، غلبه رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی و عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه‌ای از مشکلات جدی محتوای برنامه‌های توسعه است.

سرعت و گستردگی تحولات سیاسی-اقتصادی در کشور، وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر، ماشین اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده، ضعف سازوکارهای نظارتی، ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌ها، بی‌تأثیر بودن گزارش عملکردها بر روندهای اجرایی، عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون، تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور، عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قوانین، عدم انتخاب صحیح مجری، فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب موضوعات سیاست‌ها، فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها و فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف و در نهایت پدیده جلوتر بودن از برنامه از چالش‌های جدی در مرحله اجرای برنامه‌ها هستند.

#### تبیین ایده برنامه‌ریزی مأموریت محور و ارائه پیشنهادات کاربردی:

تغییر بینش برنامه‌ریزی و توسعه از پروژه محوری به مأموریت محوری در دستگاه‌های اجرایی، نیازمند آگاهی از شیوه‌های مدرن برنامه‌ریزی مبتنی بر تکنیک‌های آینده پژوهی و آینده‌نگاری است. از نظر روش شناسی روش‌های برنامه‌ریزی برای آینده متنوع و بر پایه پیش فرض‌های گوناگون و در خدمت هدف‌های متنوع هستند. عده‌ای با فرض همسانی رویدادهای گذشته و آینده با تحلیل گذشته ساده‌ترین آینده‌شناسی‌ها را عرضه می‌دارند. گروهی با منظور داشتن همه متغیرهای ذیربط و توجه به همه روابط متقابل و آثار محتمل اجزا بر روی همدیگر دست به توصیف مفصلی از آینده می‌زنند (بنیاد توسعه فردا، ۱۳۸۴).

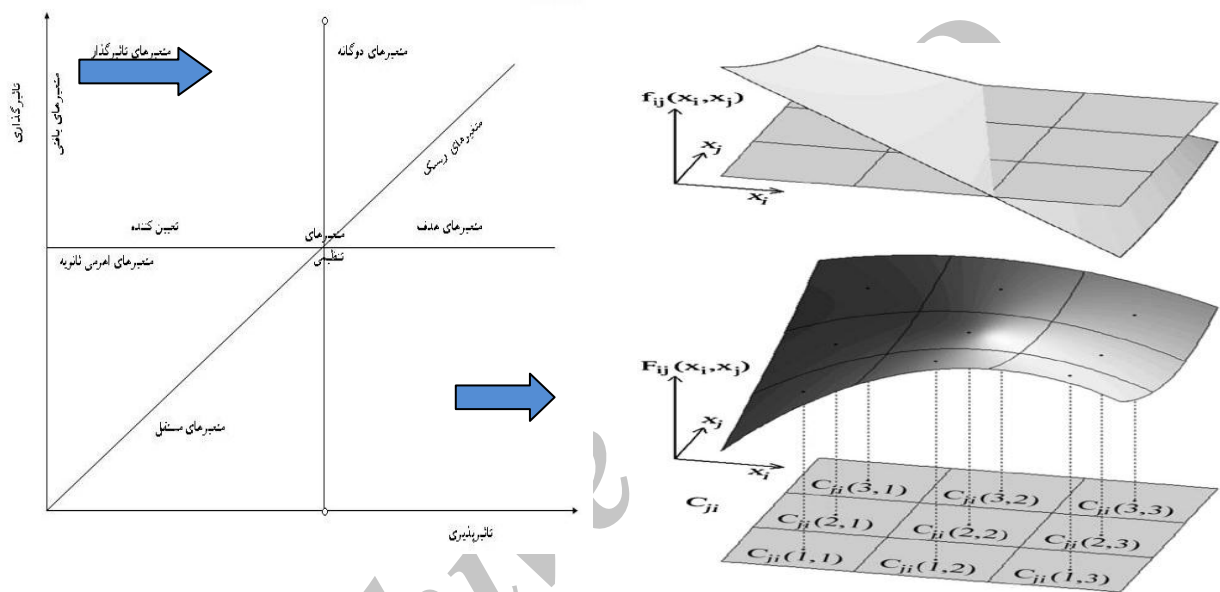
برنامه‌ریز احتیاج به ابزاری دارد تا بتواند آینده را در قالب عناصر قابل پیش بینی و عدم قطعیت‌ها بیان کند. این ابزار همان سناریوها هستند. به طور منطقی اگر آینده مملو از عدم قطعیت‌ها و وضعیت‌های نامعلوم است پس آینده‌های قابل باوری که احتمال رخداد برابری دارند نیز در بین آنها وجود دارند. سناریوها این آینده‌ها را بیان کرده و روایت‌های بدیلی درباره موقعیت مرتبط آینده ارائه می‌دهند. سناریوها با همدیگر عدم قطعیت موجود در آینده را نشان می‌دهند. عدم قطعیت‌های آینده را می‌توان با دسته‌ای از سناریوها تشریح کرده و بر اساس آن نسبت به آینده موضع گرفت و برنامه‌ریزی کرد (Fahey, 1998: 44).

برای فعالیت در دنیای سرشار از عدم قطعیت، برنامه‌ریزان باید مفروضات خود را درباره مسیر حرکت جهان با پرسش‌های فراوان «اگر این طور شود چه؟» به چالش بکشند تا بتوانند جهان آینده را واضح تر ببینند. هدف برنامه‌ریزی بر پایه سناریو کمک به رهبران و مدیران برای تغییر نگرش آنها نسبت به «واقعیت‌های پنداری» و نزدیک کردن هر چه بیشتر دیدگاه آنها به

«واقعیت‌های موجود» و یا «واقعیت‌های در حال ظهور» است. نتیجه نهایی برنامه‌ریزی بر پایه سناریو ترسیم یک نقشه درست و دقیق از آینده نیست بلکه هدف آن بهبود نظام مند تصمیم‌های مربوط به آینده است. پیتر شوارتز در کتاب «هنر دورنگری»، گام‌های برنامه‌ریزی بر پایه سناریو را به شرح زیر توصیف کرده است: (شوارتز، ۱۳۸۷: ۲۱۱-۲۲۹).

شناخت موضوع و تصمیم اصلی، فهرست عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه مناطق، شناسایی نیروهای پیشران کلیدی، طبقه‌بندی بر اساس اهمیت و عدم قطعیت، شناسایی عدم قطعیت‌های بحرانی، تدوین سناریوها، تحلیل پیامدها و نتایج هر سناریو و انتخاب نشانگرهای راهبردی گام‌های هشت گانه برنامه‌ریزی بر پایه سناریو هستند. (شکل شماره ۱).

تئودور گوردون<sup>۱</sup> و هلمر<sup>۲</sup> روش تأثیرات متقابل را اولین بار به سال ۱۹۶۶ ابداع کردند. این روش یکی از روش‌های برجسته برنامه‌ریزی بر پایه سناریو است و مبتنی بر این سؤال است که «آیا پیش بینی آینده می‌تواند مبتنی بر تأثیرات احتمالی متقابل اتفاقات آینده بر یکدیگر باشد؟» (Gordon, 1994: 12).



شکل ۱- نمودار تاثیرگذاری - تأثیرپذیری و مدیریت عوامل کلیدی

نرم‌افزار میک مک جهت انجام محاسبات پیچیده ماتریس اثرات متقاطع طراحی شده است. روش این نرم‌افزار بدین گونه است که ابتدا متغیرها و مؤلفه‌های مهم در حوزه مورد نظر شناسایی شده و سپس در ماتریسی مانند ماتریس تحلیل اثرات وارد و میزان ارتباط میان این متغیرها با حوزه مربوطه توسط خبرگان، تشخیص داده می‌شود. متغیرهای موجود در سطرها بر متغیرهای موجود در ستون‌ها تأثیر می‌گذارند. پس بدین ترتیب متغیرهای سطرها، تأثیرگذار و متغیرهای ستون‌ها، تأثیرپذیر می‌باشند (Godet, 2008 : 61).

میزان ارتباط، با اعداد بین صفر تا سه سنجیده می‌شود. عدد «صفر» به منزله «بدون تأثیر»، عدد «یک» به منزله «تأثیر ضعیف»، عدد «دو» به منزله «تأثیر متوسط» و در نهایت عدد «سه» به منزله «تأثیر زیاد» می‌باشند. بنابراین اگر تعداد متغیرهای شناسایی شده  $n$  باشد، یک ماتریس  $n \times n$  به دست آمده که در آن تأثیرات متغیرها بر یکدیگر مشخص شده است (Asan, 2007 : PP 627-644).

در تحلیل‌های ماتریس متقاطع با نرم افزار میک مک ۶ مرحله به شرح ذیل انجام می‌شود. درک سیستمی و مشاهده پایداری یا عدم پایداری سیستم، شناسایی تأثیرات غیر مستقیم متغیرها، شناسایی عوامل و پیشرانهای اصلی و استفاده از آنها

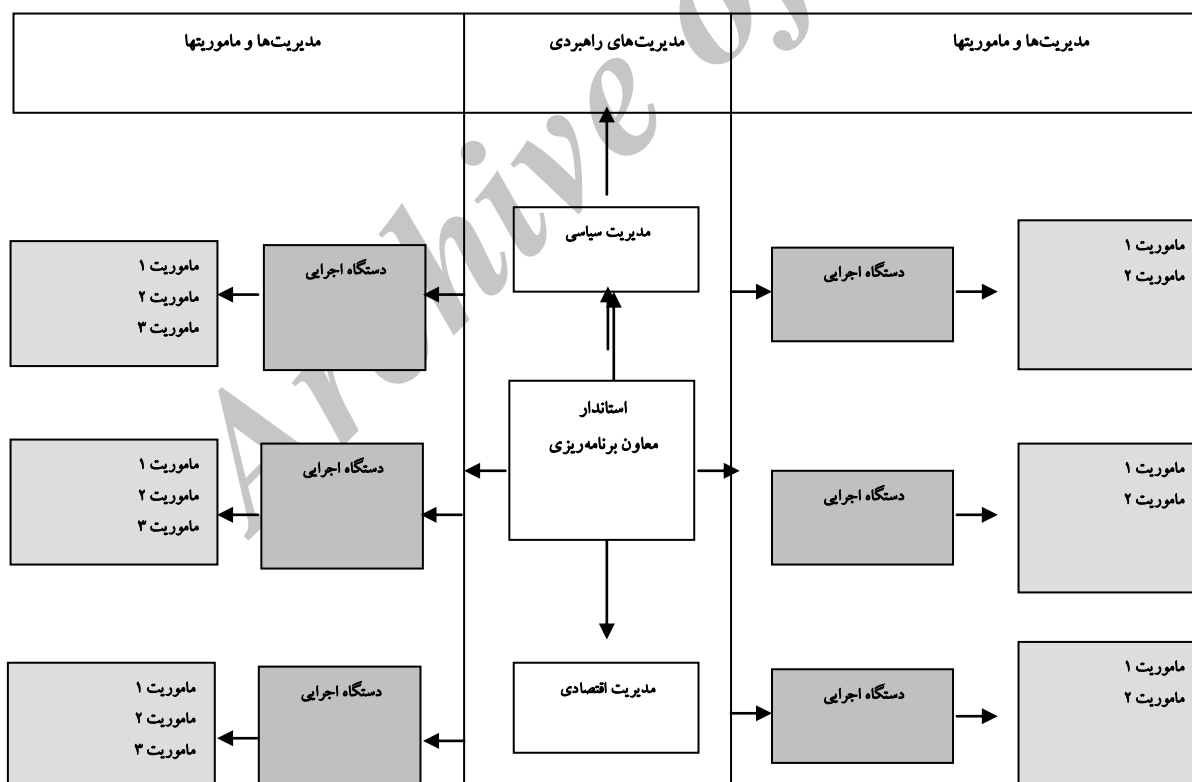
<sup>1</sup> . Theodore Gordon

<sup>2</sup> . Olfa Helmer

در سناریو نویسی، درک کلی از سیستم و پرهیز از تحلیل جزئی، شناسایی عوامل ناپایدار کننده سیستم، شناسایی محیط به واسطه سنجش تأثیرگذاری مراحل اصلی آن می‌باشند (ناظمی، ۱۳۸۶).

با تحلیل‌های میک مک و استخراج عوامل کلیدی می‌توان روابط بین متغیرها را نیز بررسی و نسبت به تهیه سناریوهای آینده اقدام نمود. عوامل کلیدی در ارتباط با همدیگر به سناریوهای ممکن و محتمل منجر می‌شوند. همچنین برخی عوامل کلیدی باهمدیگر ارتباطات تقویت کننده و یا تضعیف کننده دارند که در کنار یکدیگر سناریوی خاصی را به وجود می‌آورند. این وضعیت با تغییرات اندک در سایر ویژگی‌های هر یک از عوامل کلیدی منجر به شکل‌گیری سناریوهای جدید می‌شود که میزان و تعداد آنها بستگی به درجه تغییرات هر یک از عوامل کلیدی در آینده دارد (Weimer-Jehle, 2006 : 386). با انجام دلفی متخصصین مهم‌ترین عوامل مؤثر بر فرایند توسعه استان شناسایی شده و امکان مدیریت آن را برای مدیران و سیاستگذاران فراهم می‌کند.

بدین منوال در هر استان کشور حداقل ۵۰ دستگاه اجرایی در مسائل مربوط به توسعه و مدیریت استان فعالیت می‌کنند که حداقل ۵۰ مدیر کل و رئیس سازمان را شامل می‌شوند. بر اساس موضوع بازیگران اصلی و عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه استان از یک طرف و سناریوهای مطرح شده با احتمال بروز بحران در برخی بخشها از طرف دیگر می‌توان مدیریت‌های کلیدی استان را نیز معرفی و مجموعه وظایف محوری آنها را در راستای نظریه پایه توسعه استان تدوین کرد. مدیر استانداری بعنوان نماینده سیاسی دولت و معاون برنامه‌ریزی استاندار بعنوان مدیر اقتصادی استان دو پست بسیار کلیدی و حساس هستند که بازیگران و تصمیم‌گیران اصلی برنامه‌ریزی و توسعه در استان می‌باشند. تعریف اهمیت مدیریت‌ها در استان بر اساس اهداف نظریه پایه توسعه و اهمیتی که مأموریت‌های استان در بخشهای مختلف دارند صورت می‌گیرد و این اهمیت ممکن است از استانی به استان دیگر به دلیل تفاوت مأموریت‌ها، تفاوت‌های محسوسی نیز داشته باشد. (شکل شماره ۲).



شکل ۲- مدیریت‌های کلیدی و چارچوب وظایف آنها در راستای نظریه پایه توسعه



## منابع:

۱. بنیاد توسعه فردا (۱۳۸۴): روش‌های آینده‌نگاری تکنولوژی، انتشارات گلبان، چاپ اول، تهران.
۲. پوست فروش تهرانی، ایمان (۱۳۸۹): ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران.
۳. جنت، محمد صادق (۱۳۸۹): دلایل پیدایش و فرایند تحول برنامه‌ریزی اقتصادی، روزنامه دنیای اقتصاد، ۲۷ شهریور.
۴. شوارتز، پیتر (۱۳۸۷): "هنر دورنگری"، ترجمه عزیز علیزاده، انتشارات مرکز آینده‌پژوهی علوم فناوری، تهران.
۵. منجم زاده، سید سعید (۱۳۸۸): آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران.
۶. منصور، سیهلا (۱۳۸۹): سیر تهیه و تصویب قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، مجله برنامه، سال نهم، شماره ۴۰۲.
۷. ناظمی، امیر و روح اله قدیری (۱۳۸۵): آینده‌نگاری از مفهوم تا اجرا، وزارت صنایع و معادن، مرکز صنایع نوین، تهران.
۸. ناظمی، امیر (۱۳۸۶): سمینار آشنایی با آینده‌نگاری منطقه‌ای، مرکز ملی آمایش سرزمین، تبریز، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آذربایجان شرقی.
9. Asan, seyda serdar, Umut asan, (2007): "Qualitative cross-impact analysis with time consideration", Technological forecasting and social change, Vol 74.
10. Fahey, L & Robert M. Randall, (1998): "Learning from the future, competitive foresight scenarios", Canada.
11. Godet, M. (2008): "Strategic Foresight", Lipsor Working Paper, France, Paris.
12. Gordon, Theodore. (1994): "Trend Impact Analysis", AC/UNU Millennium project.
13. Myers, Dowell, (2000): "constructing the future in planning university of southern California", paper forthcoming in the Journal of planning Education and research.
14. Rappert B., (1999): Rationalising the future? Foresight in science and technology policy co-ordination, Futures, Vol 31.
15. Twiss, B.c, (1992): "forecasting for Technologist and engineers, a practical guide for better dicitions", Peter Peregrinus, London.
16. Weimer-Jehle, W. (2006): "Cross impact (CIB)", science direct, Technological forecasting & social change, vol 73, pp334-361.