

# بسمه تعالی

## 19 نکته اندر باب برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

### مقدمه

نگاهی به سابقه برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نشان می دهد که سوای از برنامه پنجم توسعه که در دست تهیه و تنظیم می باشد، قبلا شاهد تنظیم ۱۰ برنامه بوده ایم. اگر افرادی علاقمند یا مسئول مایل به مطالعه ارزشیابی های گذشته و یادگیری از درس های گذشته باشند یقینا مطالب زیادی را نمی یابند. این امر تا حدی غیر عادی است زیرا فارغ از فرازها و فرودهایی که برنامه های توسعه در کشور داشته اند اگر این برنامه ها را پس از تدوین سند چشم انداز سفینه هایی برای رسیدن به مقصد توصیف شده در آن سند بدانیم باید با دقت و بهره گیری از خرد جمعی و میراث دانش بشری به تهیه و تنظیم آنها پردازیم. نوشته کوتاه زیر سعی دارد تا با توجه به برخی نکات تازه باب گفتگوی در این مورد را میان اعضای انجمن توسعه بهره وری ایران و سایر دوستداران برنامه ریزی بگشاید امیدوارم این حرکت سرآغازی بر اندیشه و عرضه دانش شخصی اعضای انجمن به سایر دوستان باشد. قبلا از اینکه مطالب بشکل فشرده ارائه شده اند پوزش می طلبم، امید دارم که در هم اندیشی های مجازی و حضوری بتوانیم بدنه دانش در این حوزه را قوی تر کنیم.

### نکته ها

توجه به برنامه های ۵ ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نشان می دهد که به اصول کلی زیر کمتر توجه شده است. یا اصلا توجه نشده است. طرح این مسایل شاید زمینه ای برای بحث و گفتگوهای بعدی و احتمالا اصلاحاتی در آینده شود.

#### • جهت حرکت-

یکی از اصلی ترین معیارهایی که درستی یا نادرستی تحقق یا عدم تحقق برنامه های ۵ ساله را تعیین می کند. همسویی و میزان تحقق و کسب منافع ملی و امنیت ملی می باشد. تا زمانی که منافع ملی و امنیت ملی بطور شفاف و مقبولی تعریف نشود برنامه های توسعه فاقد قطب نمای تشخیص مسیر و جهت حرکت خواهند بود. منافع ملی و امنیت ملی در استراتژی ملی معنا پیدا می کند.

#### • تاکید بر منابع ملموس

تمامی تکیه برنامه های ۵ ساله بر داده ها (منابع) ملموس *tangible* بوده است و اساساً موضوع بسیار پر اهمیت داده های غیر ملموس *intangible* مورد توجه قرار نگرفته است. بعنوان مثال زمان و دانش از منابع ارزشمند هستند که نه در محاسبات و نه در داده ها مد نظر قرار نگرفته است.

- انفصال زنجیره های معرفتی

هیچگونه بررسی موثر زنجیره ای از- هستی شناسی *ontology* برنامه و بودجه----- شناخت شناسی *epistemology* برنامه و بودجه----- روش شناسی *methodology* برنامه و بودجه----- و روشهای برنامه ریزی و بودجه *method* صورت نگرفته است و این زنجیره حلقه های مفقوده دارد.

- اتصال برنامه های بالادستی و پایین دستی

در مفصل بندی بودجه چه از نظر مفصل بندی خود برنامه های ۵ ساله و چه از نظر مفصل بندی بودجه سالانه درون برنامه ها چیزی دیده نمی شود یعنی مهارت *articulation* وجود ندارد. یعنی تعامل درونی اجزای برنامه ها قابل بحث می باشند.

- روش شناسی متفاوت و عدم امکان تطبیق برنامه ها

به لحاظ نامعلوم بودن روش شناسی و تنظیم سلیقه ای برنامه ها قابلیت تطبیق برنامه ها با هم وجود ندارد و به نظر می رسد هر برنامه از جنس متفاوتی است که قابل سنجش با دیگر برنامه نیست.

- فقدان هم افزایی برنامه ها

به لحاظ سلیقه ای بودن روش شناسی هر برنامه امکان کلاف کردن برنامه ها در هم وجود ندارد، و انتظار هم افزایی *synergy* از برنامه ها بیهوده است این امر موجب افزایش آنتروپی سیستم می شود و در بهترین حالت حتی اگر تمام برنامه ها کاملاً هم محقق شوند، هم افزایی ندارند.

- فقدان یادگیری و نظام اصلاحات

برنامه ها به لحاظ ساختار و روش شناسی فاقد نظام ارزشیابی و اصلاح است. بنابراین، نه اثر بخشی برنامه ها قابل سنجش است و نه یادگیری در آنها وجود دارد، و نه امکان طراحی اصلاحات.

- روایی و اعتبار برنامه ها

سر فصل های اصلی هر برنامه با زیر مجموعه های خود از نظر اعتبار و روایی مشکل دارند و اطمینانی وجود ندارد که تحقق زیر مجموعه ها منجر به دستیابی به اهداف سر فصل باشد.

- عدم توجه به رویکرد حل مساله

رویکرد برنامه ها حل مساله نبوده و مشکل تبدیل به مساله ، جریان خطرناک و نهایتا بحران می شوند. مثلا مساله تولید دارد تبدیل به بحران می شود یا بهره وری در همین مسیر می باشد. نمونه های دیگر را می توان از تورم و اشتغال و... نام برد.

- ضعف دانش برنامه ریزی

دانش فنی تبدیل اهداف کلان *goals* به برنامه عمل *action plan* وجود ندارد. و به تعبیر کارشناسان خود سازمان برنامه و بودجه، برنامه ها بر اساس پروگرام نیست. البته تبدیل آنها به برنامه عمل منطقی تر است، زیرا در برنامه عمل مقام مسئول نیز پیش بینی می شود که این موضوع پاسخ دهی و حساب پس دهی را آسان می کند.

- تفکر کلیشه ای و پیروی از مد روز

برنامه ها از نظر محتوایی تقلیدی و ظرفیت های ملی در برخی از سر فصل ها ناشناخته و نامعلوم است. مثلا بحث اقتصاد دانشی، وقتی که همه داده های تولید فیزیکی و ملموس هستند و هنوز شناخت لازم و کافی از داده های غیر ملموس در کشور وجود ندارد. معلوم نیست تا چه حد امکان عملیاتی شدن داشته باشد.

- الزامات اجرایی برنامه مورد غفلت و یا جدای از برنامه دیده می شود

از نظر تشکیلاتی، سازمان کار مناسب و تغییراتی که باید در حوزه دستگاه های اجرایی پدید آید مبهم است و معلوم نیست که چه ساختار و سرمایه انسانی باید برنامه ها را محقق نماید، و اگر وضع موجود، فرض اصلی ما است، آیا ظرفیت های موجود امکان تحقق برنامه را دارد؟

- عدم استفاده از دانش تخصصی

هرگز از مهندسی معکوس و یا تکنیک های مشابه برای امکان سنجی و یا بررسی ظرفیت تحقق برنامه ها استفاده نشده است. این موضوع یکی از دلایل طولانی شدن اجرای پروژه ها می باشد.

- طراحی تشکیلات برنامه ریزی روشن و کار آمد نیست

جایگاه بررسی و تدوین برنامه های توسعه در سازمان مدیریت و برنامه ریزی (معاونت راهبردی ریاست جمهوری فعلی) شفاف نیست و به نظر می رسد وجود یک دفتر مطالعات راهبردی و طرح ریزی برنامه های عمرانی و توسعه در آن ضروری باشد.

- فقدان تحقیقات و نظام های پشتیبان

بررسی‌ها و نقد‌های بسیار کمی از بودجه و برنامه‌های توسعه وجود دارد. در عین حال به نظر می‌رسد پشتیبانی علمی و تخصصی مناسبی از حوزه‌های وابسته (سازمانهای وابسته) نسبت به انجام مأموریت اصلی معاونت راهبردی ریاست جمهوری بعمل نمی‌آید. شاید منطق تحلیلی بر ساز و کار این مجموعه حکمفرما است و ممکن است بتوان با منطق ترکیبی نیز به این مجموعه نگاه کرد. قطعاً نتیجه متفاوت خواهد بود.

#### • فقدان بانک‌های اطلاعاتی

بانک‌های اطلاعاتی پشتیبان یا وجود ندارند و یا اینکه اگر وجود دارند بدرستی شبکه نشده و امکان پشتیبانی درست اطلاعاتی برای تصمیم‌گیری وجود ندارد. در اصل نظام مدیریت دانش وجود نداشته و نقشه دانش برنامه‌ریزی تهیه نشده است.

#### • باز مهندسی فرایندهای اصلی

فرایندهای تنظیم بودجه و تهیه برنامه‌های توسعه به نظر می‌رسد نیاز به باز مهندسی دارند. اگر این موضوع در چارچوب یک برنامه تحول‌سازماندهی شود، نتایج چشمگیری خواهد داشت.

#### • منطق برنامه‌ها

منطق برنامه‌های توسعه از نظر روایی، انسجام باید مورد اعتبار سنجی قرار گیرد.

#### • پایش برنامه‌ها

پایش برنامه‌های مناسب است در سه سر فصل: داده‌ها، فعالیت‌ها، و نتایج مورد توجه قرار گیرد. در حوزه داده‌ها به عوامل غیر ملموس و عوامل ملموس و در حوزه نتایج به ترتیب به ستانده‌ها (output)، برون‌دادها (outcome) و اثر (impact) توجه کافی مبذول گردد. که البته این موضوع می‌تواند در برنامه‌ها به تصویب برسد لیکن عملاً در آیین‌نامه‌های اجرایی باید کاملاً ملاحظه شود.

باید توجه داشت که در هم‌اندیشی علاقمندان به برنامه‌های توسعه نکات متعدد دیگری را می‌توان به موارد بالا افزود. همچنین از زوایای دیگری هم می‌توان به موضوع نگاه کرد. این همان مواردی است که از شما انتظار می‌رود در تعامل با انجمن در آینده انجام دهید.

محمود غنی‌زاده - انجمن توسعه بهره‌وری ایران