

نگرش مقدماتی در برنامه‌ریزی

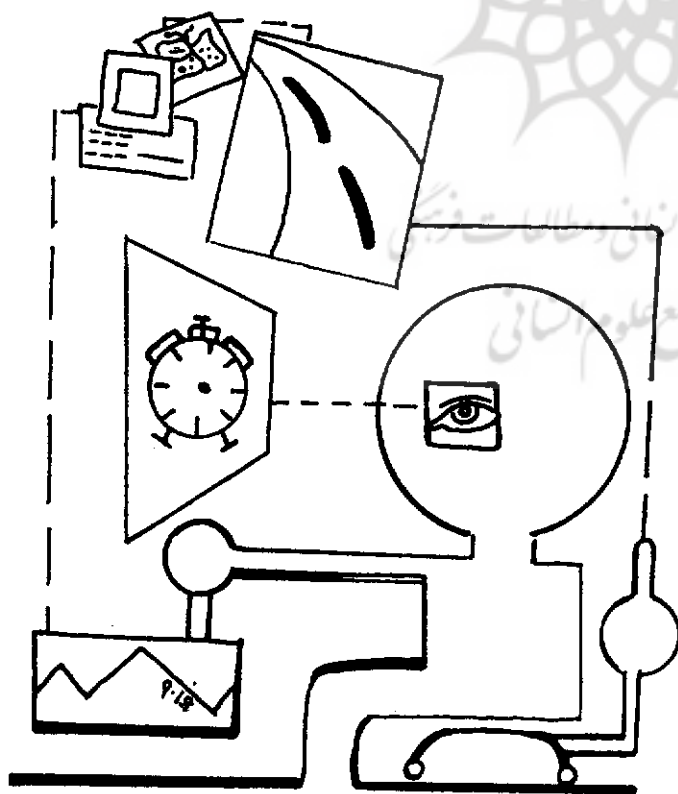
دکتر گوئل کهن

دکترای مهندسی صنایع و فوق دکترای مدیریت انتقال سیستم های استراتژیک

دانشیار افتخاری دانشگاه لندن (امپریال کالج)

مستقابل و موجود بین برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز و برنامه
بپردازیم. در نهایت، فرآیندهای وابسته به برنامه‌ریزی،
سیاست‌گذاری و اجرا مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار

اصطلاح برنامه‌ریزی ابعاد و مفاهیم گوناگونی را در
برمی‌گیرد. در مواقعی که واژه‌هایی مانند "برنامه" و
"برنامه‌ریز" به کار برده می‌شود، منظور واقعی چندان
روشن نیست. افزون بر این، موارد کاربرد اصطلاح
"برنامه‌ریزی" آن چنان گسترده است که تشخیص عناصر
اصلی آن، کار ساده‌ای نیست و نمی‌توان به راحتی آن را از
فعالیت‌هایی مانند "سیاست‌گذاری" یا "اجرا و پیاده‌سازی
برنامه" جدا کرد. به علت عدم وجود یک مفهوم دقیق و
فراگیر از کاربرد اصطلاح برنامه‌ریزی، اغلب عناوین
موجود در ادبیات برنامه‌ریزی، از صراحت لازم
برخوردار نیست. هدف ما در این نوشتار، برطرف نمودن
برداشتهای نادرست در این زمینه و معرفی دیدگاهی
است که اصطلاحات و مفاهیم پایه‌ای کم و بیش دقیقی را
از برنامه‌ریزی ارائه دهد. از این رو، ابتدا کوشش به عمل
می‌آید تا عناصر اصلی برنامه‌ریزی، شاخه‌ها و انواع
برنامه‌ریزی را شناسایی کرده و پس از آن، به ارتباط



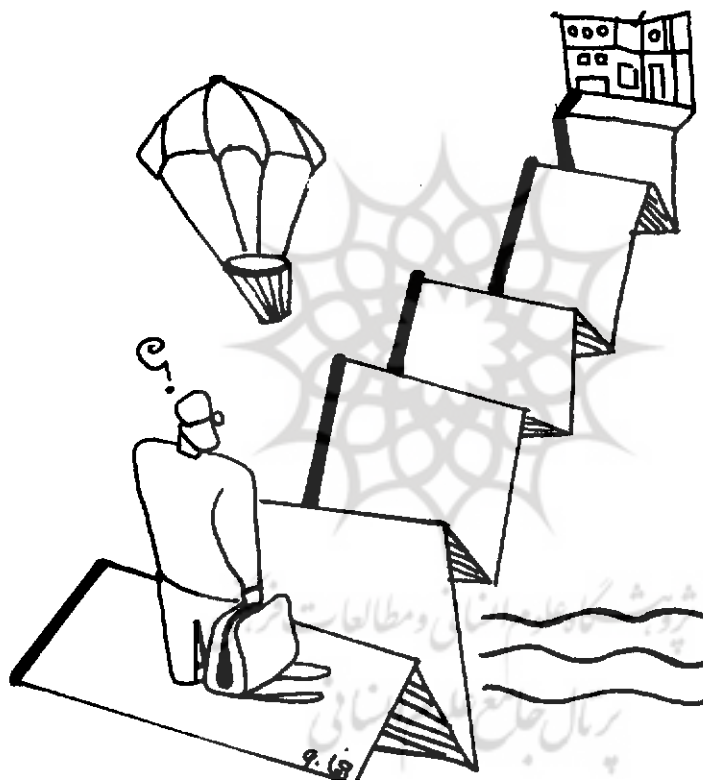
است و بنابراین مهمترین عنصر مفهوم برنامه‌ریزی را در خود دارد. برای آگاهی و شناخت هر یک از این عناصر و درک ماهیت برنامه‌ریزی، هر یک از آنها را به اختصار مورد بررسی قرار می‌دهیم.

برنامه‌ریزی به معنای گزینش

برنامه‌ریزی را می‌توان به عنوان فرآیندی برای گزینش بهترین فعالیت مطلوب در نظر گرفت. این گزینش به علت محدودیتی است که در زمینه عدم امکان اجرای یکباره

همه برنامه‌ها و طرحها وجود دارد. بدین ترتیب، برنامه‌ریزی، شامل انتخاب از بین راه کارها و یا روشهای جانشین و مشابه به منظور دستیابی به یک هدف مشخص است. برای روشن شدن موضوع می‌توان برنامه‌ریزی

یک مسافرت را در نظر گرفت. در اغلب موارد، مسافر به منظور رسیدن به مقصد، با گزینه‌های گوناگونی مواجه می‌شود، به این ترتیب که وی جاده‌های متفاوت و امکانات گوناگون حمل و نقل را در مقابل خود مشاهده می‌کند. برنامه‌ریزی سفر، تصمیم‌گیری و انتخاب یکی از راهها - یعنی یکی از گزینه‌هاست.



خواهد گرفت. البته هدف ما در این نوشتار، "برنامه‌ریزی" برای رسیدن به "توسعه" است و ماهیت توسعه نیز نیازمند نگرش "میان رشته‌ای" به برنامه‌ریزی است.

عناصر برنامه‌ریزی

همچنان که اشاره شد تعاریف بی‌شماری را می‌توان برای "برنامه‌ریزی" عنوان کرد. کتابهایی که در این زمینه وجود دارد، مفاهیم متفاوت و گوناگونی را ارائه می‌دهند.

اسناد ملی سیاسی و رهبران سیاسی کشورها نیز تعاریفی را بیان می‌کنند که نمایانگر برداشت آنان از برنامه‌ریزی است. با وجود این، علیرغم گوناگونی تعاریف موجود، ما با توجه به هدفهای این نوشتار، سه یک تعریف کاربردی نیاز داریم. بر این پایه، برداشت و تعریف خود از برنامه‌ریزی را به صورت زیر بیان می‌کنیم:

"برنامه‌ریزی فرآیند

پیوسته و مستمری است که تصمیمات و انتخاب راه کارها و تعیین گزینه‌هایی را برای استفاده بهینه از منابع موجود به منظور دستیابی به اهدافی خاص در زمانی مشخص در آینده، در بر می‌گیرد."

در این تعریف، نکات اکثر تعاریف دیگر نیز موجود

نکته مهم این است که اگر چه این دو نوع انتخاب متفاوتند اما در زمینه تصمیم‌گیری، فرآیندهای مشابهی دارند. رابطه موجود میان برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری تا آن جا اهمیت دارد که اکثر منابع نظری درباره برنامه‌ریزی، به نگرشهای گزینه‌ای در تصمیم‌گیری مربوط می‌شوند، بویژه به عواملی که در زمان تصمیم‌گیری مورد توجه قرار می‌گیرند و سلسله عملیاتی که در فرآیند تصمیم‌گیری وجود دارد.

افزون بر این، برنامه‌ریزان برای بهبود و ارتقای روش تصمیم‌گیری، از فنون خاص و متنوعی بهره می‌گیرند. اکثر این روشها و ماهیت فرآیند

تصمیم‌گیری، در بخش دوم این نوشتار بررسی خواهد شد.

برنامه‌ریزی: وسیله‌ای برای تخصیص منابع

عنصر مهم دیگر برنامه‌ریزی، با تخصیص منابع ارتباط می‌یابد. "منبع" به چیزی گفته می‌شود که به منظور دستیابی به هدفی خاص در فرآیند تصمیم‌گیری قابل استفاده است. بنابراین، نه تنها منابع طبیعی (زمین، آب، محیط زیست، ذخایر کانی) بلکه نیروی انسانی (منابع

انسانی)، منابع سرمایه‌ای (جاده‌ها، ساختمانها، امکانات زیربنایی یا فراساختاری و تجهیزات) و منابع مالی را نیز در بر می‌گیرد. افزون بر این، تشخیص این که چه چیزی "منبع" شمرده می‌شود و کدام یک "منبع" تلقی نخواهد شد، به هدف استفاده‌کننده و درک او از ارزش و توانایی وی در به کارگیری آن منبع بستگی دارد.

به طور کلی، برنامه‌ریزی شامل تصمیم‌گیری

در زمینه

چگونگی

استفاده بهینه از

منابع موجود

است. در نتیجه،

کیفیت و کمیت

این منابع،

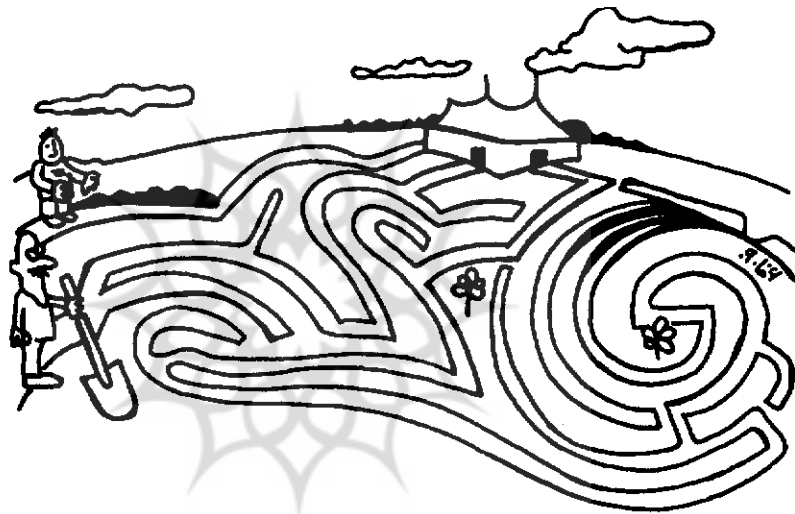
فرآیند‌گزینش

بین راه کارهای

گوناگون را به

شدت تحت

تأثیر قرار می‌دهد. از آن جا که همواره در استفاده از منابع قابل دسترس با محدودیتهای کمی و کیفی مواجهیم، برنامه‌ریزی، همانا تصمیم‌گیری در زمینه الویت بخشیدن به تعدادی راه کار مطلوب است. از سوی دیگر، در انتخاب بین راه کارهای گزینه‌ای، قابلیت دسترسی به منابع، در تعیین دامنه گزینه‌های قابل استفاده و پذیرفتنی‌ترین آنها، نقش عمده‌ای ایفا می‌کند. با توجه به اینکه برنامه‌ریزی به تخصیص منابع ارتباط می‌یابد، گردآوری و تحلیل اطلاعات درباره قابلیت استفاده از منابع موجود، جزء



مهمی از فرآیند برنامه‌ریزی به شمار می‌آید. به این ترتیب ما با دو پرسش روش‌شناسی مواجه می‌شویم:

- پرسشهای مفهومی در زمینه چگونگی فرآیند گردآوری اطلاعات و اخذ تصمیم بر اساس اطلاعات کمی و کیفی؛

- پرسشهای مربوط به مسائل روش‌شناسی درباره راههای گردآوری و تحلیل اطلاعات.

برنامه‌ریزی: وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف

این که برنامه‌ریزی را تنها تصمیم‌گیری درباره استفاده

از منابع بدانیم، کافی نیست؛ زیرا بهترین نحوه استفاده از هر مجموعه خاصی از منابع، بستگی به هدف دارد. به زبان دیگر، برنامه‌ریزی، شامل

تصمیم‌گیری درباره گزینه‌هایی به منظور دستیابی به اهدافی خاص است. در مثال مربوط به برنامه سفر فردی، هدف برنامه‌ریزی، رسیدن به مقصدی معین بود و مسافر می‌بایست در مورد بهترین راه دستیابی به مقصد خود تصمیم‌گیری کند. این مثال، به روشنی اهمیت تعیین هدف را مشخص می‌سازد. زیرا تا هنگامی که شخص مقصد خود را نداند، برنامه‌ریزی سفرش کاری

بیهوده خواهد بود. در یک فرآیند برنامه‌ریزی پیچیده‌تر، رابطه موجود میان برنامه‌ریزی و رسیدن به اهداف را می‌توان، به عنوان مثال، در برنامه‌ریزی کشاورزی مشاهده نمود. برنامه‌ریزی کشاورزی، تصمیم‌گیری درباره نوع فعالیتهای کشاورزی، محل این فعالیتهای، روشهای تولید، نوع سازمان و خدمات مورد نیاز، امکانات زیربنایی و مانند اینهاست. اما تا زمانی که هدف، به طور کامل، مشخص نباشد این تصمیم‌گیریها دشوار و ناکارآ خواهد بود. برای مثال، باید پرسید که آیا هدف، افزایش تولید مواد غذایی

داخلی است یا افزایش تولید محصولات صادراتی، یا افزایش بازده در هکتار است یا توزیع منصفانه سود تولیدات کشاورزی؟

برنامه‌ریزی به عنوان ابزار دستیابی

به هدف، مسائلی را درباره ماهیت اهداف و فرآیند تنظیم اهداف مطرح می‌سازد. یکی از دشواریهایی که غالب برنامه‌ریزان با آن مواجه‌اند، این است که اهدافشان به اندازه کافی تعریف نشده و بسیار مبهم است. برای مثال در زمینه برنامه‌ریزی کشاورزی، هدف "افزایش تولیدات کشاورزی"، برنامه‌ریزان کشاورزی را به خوبی راهنمایی نمی‌کند. در موارد دیگر، با اهداف غیرواقعی‌نانه مواجه



می‌شویم. در اکثر موارد، برنامه‌ریزان با برآورده ساختن چندین هدف، روبرو می‌شوند که در برخی موارد، یکی از اهداف با دیگری متناقض است. بنابراین، برای برنامه‌ریزان، افزایش بازده در هکتار و کاهش نابرابری در میان کشاورزان، مشکل اصلی خواهد بود. زیرا دو هدف با یکدیگر مغایرت دارند. دشواری عمده زمانی است که اهداف معنی‌داری وجود ندارند و یا اهداف به طور مشخص با منابع اکثر جمعیت کشور در تضاد است.

پرسشی که در این جا مطرح می‌شود این است که برنامه‌ریزان چه کاری باید انجام دهند؟ چندین راه برای آنان وجود دارد:

- یکی اینکه، از اهداف مبهم به عنوان نقطه آغاز استفاده کنند. با گذشت زمان، یا موقعیت آنان روشن‌تر خواهد شد و یا به مسیرهای مبهم دیگری می‌رسند که از آن طریق به مسیری که باید طی می‌کردند، هدایت می‌شوند. این نگرش را که "برنامه‌ریزی فزاینندگی" می‌نامند می‌توان با ذکر دوباره مثال برنامه‌ریزی کشاورزی تشریح نمود که طی آن، هدف اصلی، افزایش حجم تولیدات کشاورزی، در نظر گرفته شده بود.

- دوم این که ممکن است تا زمانی که اولویت نوع خاصی از تولیدات مشخص شود، آنان راههای افزایش تولیدات گوناگون کشاورزی (مانند تولید برای کاربرد داخلی و صادرات یا فرآورده‌های دامی) را در نظر بگیرند. در برخی موارد، برنامه‌ریزان برای تسریع در کار تنظیم اهداف، چه بسا که از وزیر کشاورزی و یا دیگر مدیران ارشد دولتی یاری می‌طلبند.

- سوم این که برنامه‌ریزان خود به تنهایی، اهداف را

تنظیم کنند. بنابراین ممکن است برنامه‌ریزان کشاورزی، خود به افزایش فرآورده‌های غذایی برای مصرف داخلی اولویت دهند و پس از آن، بر اساس اولویت مزبور، به طرح‌ریزی بپردازند. در این حالت، مشکل زمانی بروز خواهد کرد که در مرحله بعدی، این اهداف مورد پرسش قرار گیرند یا آن که سیاستمداران یا دیگر مسئولان، خود، اهداف گزینه‌ای دیگری را تنظیم کنند.

راه نهایی این است که برنامه‌ریزان تا زمانی که به اهداف روشن و قابل‌پذیرشی دست نیافته‌اند، هیچ عملی انجام ندهند. البته باید توجه داشت که عدم اقدام، در واقع، تصمیم به ادامه همان برنامه‌ای است که در حال اجراست. بنابراین، در آن موقعیت، برنامه‌ریزان کشاورزی اجازه می‌دهند تا برنامه‌های کشاورزی موجود ادامه یابند. از این رو، این کار که در ابتدا عملی منفی به نظر می‌رسید، قابل قبول خواهد بود.

همچنان که اشاره شد، یکی از راههایی که برنامه‌ریزان می‌توانند مسئولیت خود را انجام دهند این است که خودشان اهداف را تنظیم کنند. در این زمینه، مجموعه‌ای از مسائل پیچیده مطرح می‌شود:

- چه کسی باید مسئول تعیین اهداف باشد و در این میان منافع چه کسانی باید در نظر گرفته شود؟ این مسائل ما را به سوی درک رابطه سیاست، برنامه‌ریزی و نقش سیاستمداران و برنامه‌ریزان و سهم مشارکت همگانی در فرآیند برنامه‌ریزی هدایت می‌کند. در بخشهای آینده به تفصیل این مسائل را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

ادامه دارد