

# مدلی مفهومی برای تحلیل چشم انداز

میرزایی اهرنجانی<sup>۱</sup>

## چکیده

چشم انداز حاصل و ثمره نظام‌های فکری، برنامه‌ریزی و مالی جامعه و در یک سطح تحلیل پایین‌تر حاصل مشترک نظام‌های فکری، مالی و برنامه‌ریزی سازمان است، که در قله یا بالاترین نقطه سلسله مراتب اهداف قرار دارد و تحقق آن به معنی نائل شدن به همه اهداف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. به علت عظمت و اهمیتی که چشم‌انداز دارد اغلب با آرمان ملی اشتباه گرفته می‌شود. در حالی که چشم‌انداز حاصل یک نظام برنامه‌ریزی جامع، کامل و همه جانبه است، طراحی و بیان چشم‌انداز در واقع طراحی و بیان یک استراتژی بنیادی و اساسی است که عناصر اصلی، مفاهیم و تعاریف آن در چهارچوب نظریه مدیریت استراتژیک توسعه یافته است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

<sup>۱</sup> دانشیار و عضو هیأت علمی دانشگاه تهران

## مقدمه:

در حدود نیم قرنیه که نظریه مدیریت استراتژیک ارائه ، و در سه دهه اخیری که استفاده از آن در ادبیات سازمان و مدیریت (Literature) به اوج خود رسیده، متأسفانه هنوز بسیاری از ایده‌ها و مفاهیم آن به درستی و روشنی تعریف نشده است، طوری که امروزه در نوشته‌ها و مقالات گوناگون مربوط به مدیریت استراتژیک ، تعاریف ، معانی و مفاهیم اصلی خلط گردیده و فضای مفهومی غیر شفاف و پر از ابهامی به وجود آمده است که در آن حتی تعریف مشترکی بر روی کلیدی‌ترین مفاهیم این نظریه از قبیل خود کلمه استراتژی (strategy) [وچشم انداز (vision)] وجود ندارد. [۱:۶]

به نظر می‌رسد که آشفتگی‌ها و ابهامات از دو منشاء سرچشمه می‌گیرد: اول اختلافات و تعاریف گوناگونی که از مفاهیم کلیدی از قبیل مأموریت (Mission) یا رسالت، مقاصد غایی و نهائی (Purposes) ، چشم‌انداز (Vision) ، بصیرت (Insight) ، دیدگاه (Perspective) ، اهداف اصلی (Objectives) ، اهداف عملیاتی یا کاری (Goals) .... و غیره به عمل آمده است و منجر به وضعیتی شده که «کونتز» (Koontz) آنرا جنگل مفهومی (Semantic Jungle) [۲:۵-۳۲] می‌خواند و دوم شکاف و فرق عمیقی است که در تعاریف محتوایی نظریه مدیریت استراتژیک ایجاد گشته است. طوری که بعضی از معروفترین متخصصین، مدیریت استراتژیک را با طراحی و تدوین استراتژی (Strategy Planning) و بعضی دیگر با پیاده کردن و اجرای استراتژی (Strategy Implementation) معادل می‌گیرند و بعضی دیگر هر دو مرحله طراحی و اجرا را جزو محتوای استراتژی محسوب و تعریف می‌نمایند.

به هر حال ابهام‌ها ، آشفتگی‌ها و اختلافات نظری به قدری عمیق و حاد شده که از معروفترین استادان استراتژی کسانی مانند "میشل پورتر" (Michel Porter) از هاروارد با نوشتن مقاله‌ای ، در سال ۱۹۹۶، با عنوان «استراتژی چیست؟» [۱:۵] و "گری همل" (Gary Hamel) استاد به نام "استراتژی" در مدرسه بازرگانی لندن یک سال بعد از او در سال ۱۹۹۷ در مقاله‌ای با عنوان «در جستجوی استراتژی؟» [۱:۶] هر دو ، بعد از حدود ۴۰ سال کار علمی و پژوهشی سر درگمی‌ها ، ابهامات و اختلافات به وجود آمده در حوزه استراتژی را به قدری عمیق می‌بینید که برگشت

به بنیادها و روشن و شفاف کردن مفاهیم کلیدی را در حوزه استراتژی تنها راه چاره می‌دانند و «کستاس مارکیدس» (Costas Markides) در مقاله‌ای اذعان می‌کند:

«استراتژی هر زمان که مورد مذاقه و تحلیل قرار می‌گیرد جز گیج کردن و سردرگمی حاصلی ندارد و این موجب شده که اقتصاد دانان ادعا کنند که هیچ کس در حقیقت نمی‌داند که استراتژی چیست؟. این شکاف عمیق در قلب دانش، از استراتژی، ایجاب می‌کند که ما برای پر کردن این شکاف به بنیادها برگردیم. [۵:۱].

با توجه به وضعیت پیش آمده و در نظر گرفتن این که ما این حوزه از دانش را وارد کرده ایم و هنوز متأسفانه چیزی در آن تولید و اضافه نکرده‌ایم، بنابراین عمق شکاف به مراتب عمیق‌تر و آشفتگی‌ها و سردرگمی‌ها در فهم مطالب مربوط به حوزه استراتژی به مراتب بیشتر است، لذا نویسنده این مقاله فکر می‌کند، روشن کردن و زدودن ابهامات موجود در فضای فکری، نظری و برنامه‌ای استراتژی کمک شایانی به فهم این حوزه از دانش بشری خواهد نمود و از این راه می‌توان مفهوم و کاربرد چشم‌انداز (Vision) را نیز بهتر مورد بحث و نتیجه‌گیری قرار داد.

#### □ در جستجوی ریشه‌ها و علل اختلافات

برای ردیابی ریشه‌ها و علل آشفتگی‌های مفهومی و زبانی در وضع موجود نظریه مدیریت استراتژیک و چشم‌انداز، توجه به چگونگی شکل‌گیری تفکرات استراتژیک و ظهور و پیدایش آنها در شکل تئوری مدیریت استراتژیک و اشکال گوناگون و متنوع، وضع چشم‌اندازها در دهه ۸۰ روشنگر می‌باشد.

تفکرات استراتژیک از به هم پیوستن سه جریان فکری که هر کدام از آنها حوزه مطالعات و پژوهش‌های مخصوص به خود را داشته و مفاهیم حوزه خود را متناسب با اهداف و الزامات خود انتخاب و تعریف کرده و یک جریان روش شناختی که در آن روشهای برنامه‌ریزی به طور زیر بنائی و اساسی متحول گشته به وجود آمده است که عبارتند از:

- الف- جریان فکری مربوط به اهمیت یافتن و در کانون توجه قرار گرفتن مدیریت عالی یا مدیریت استراتژیک در رأس هرم سازمانی که "مینتبرگ" درساختارهای ششگانه خود آن را رأس استراتژیک (Strategic Apex) می‌نامند. (۱)
- ب- جریان فکری مربوط به شکل‌گیری تفکرات سیستمی و ارائه آن در چهارچوب نظریه سیستمی (System theory) و مورد پذیرش و استقبال قرار گرفتن



آن توسط آکادمیسین‌های مدیریتی و حاکمیت و تثبیت نظریه سیستمی به صورت یک پارادایم جدید در دهه ۷۰.

ج- جریان فکری مربوط به توسعه، ترقی و جلو افتادن مدیریت بازرگانی (Business Administration) نسبت به مدیریت‌های دولتی و صنعتی و ایجاد شرکت‌های ملی و چند ملیتی پیشرو و موفق و ایجاد یک جو رقابتی فشرده بین این شرکت‌ها، ارتقاء حس و مهارت توفیق طلبی (۲) (Achievement) و بالاخره جستجوی تعالی و حرکت به سوی تدوین و پیروی از اصول کلی، اساسی و زیر بنایی استراتژیک که علت یا علل اصلی موفقیت چنان شرکت‌هایی در رقابت بین شرکت‌ها بود.

توضیح اجمالی هر کدام از سه جریان فکری بالا و چگونگی ارتباط آنها با تفکرات مربوط به چشم‌انداز و مدیریت استراتژیک به منظور روشن کردن وضع آشفته موجود در به کارگیری مفاهیم و تعاریف مدیریت استراتژیک و در آرایش و پیرایش جنگلی از واژگان و تعاریف مفهومی که به وجود آمده است مفید می‌باشد.

### ۱- تحولات مربوط به تفسیر اهمیت و جایگاه سطوح مدیریتی

معمولاً و به طور سنتی مدیریت را به سه سطح مدیریت عالی، میانی و عملیاتی طبقه‌بندی می‌نمایند که در یک ساختار هرمی و از بالا به پائین قرار می‌گیرند. هر چند که هر یک از این سطوح سه گانه می‌توانند به لایه‌ها و رده‌های متعددی تقسیم شوند. سطوح مدیریتی در سلسله مراتب هرم سازمانی به نحوی است که هر قدر از قاعده هرم یعنی مدیریت‌های عملیاتی به سوی رأس هرم یعنی مدیریت استراتژیک حرکت کنیم ماهیت قدرت، اقدامات و تصمیمات متخذه کیفی‌تر و با اهمیت‌تر می‌شود، طوری که مؤثرترین قدرت و سرنوشت سازترین تصمیمات در رأس هرم متمرکز می‌شود و به همین علت است که «مینتز برگ» این بخش از سازمان و هرم قدرت را در ساختارهای پنجگانه سازمان، رأس استراتژیک می‌نامند. با تمام اهمیت و نقشی که امروزه مدیریت عالی یا استراتژیک سازمان پیدا کرده است در یک نگاه تاریخی روشن می‌شود که رأس استراتژیک همیشه تا این حد مهم و در کانون توجه قرار نداشته است، بلکه برعکس در آغاز پیدایش مدیریت و شروع سازمان‌های رسمی به علل گوناگون تاریخی و اجتماعی (در ابتدا و در چند دهه اوائل قرن بیستم که مصادف با تولد رسمی سازمان و مدیریت است) مدیریت

عملیاتی و تولیدی در معرض و کانون توجه قرار داشته است زیرا هنوز مدیریت‌ها تخصصی و از مالکیت‌ها جدا نشده بود و صاحبان سرمایه و ابزار و وسایل تولید، مدیریت را بیشتر برای چک و کنترل نیروی کارگری و انسانی می‌خواستند. در شروع مدیریت کلاسیک فرهنگ کاری طوری بود که مدیریت به مثابه یک چشم فوق‌العاده یا ابر چشم برای پائیدن، کنترل و نظارت به کار می‌رفت و تولید بیشتر وبهره‌کشی بیشتر از نیروی کار وظیفه اصلی مدیریت تلقی می‌شد. در آغاز رسمیت یافتن مدیریت با نظارت و کنترل (Supervision) شروع می‌شود، زیرا در دهه‌های آغازین قرن بیستم که شرکت‌ها و کارخانجات بزرگ در حال تکوین و توسعه بودند عامل نظارت و کنترل مهم‌ترین عامل فرهنگ کاری تلقی می‌شد و ساختارها و سازمان‌های رسمی بیش از هر چیز برای فشار جهت تولید هر چه بیشتر و به حداکثر رساندن قوای تولیدی و قوای انسانی طراحی می‌شدند.

بنابراین اهمیت و جایگاه امروزین مدیریت عالی یا استراتژیک، طی گذار از مراحل تاریخی معین به تدریج ایجاد شده است. کارکردها (Functions) و وظایف اصلی سطوح سه‌گانه مدیریتی نیز متناسب با شرایط این گذار تاریخی تحول یافته است. طوری که در ابتدا و شروع این روند تاریخی، ابتدا سطح مدیریت کارفرمائی یا عملیاتی با تأکید و اهمیت بر روی کارکرد نظارت و کنترل، در کانون توجه قرار گرفت و متعاقب آن در دهه‌های چهارم تا هفتم قرن بیستم مدیریت میانی با فنی‌تر و پیچیده‌تر شدن وظائف مدیریتی در معرض و کانون توجه قرار گرفت و بالاخره در مراحل آخر و از دهه هشتم به بعد با مطرح شدن نظریه‌های سیستمی و اقتضایی و تغییر کانون توجه از داخل سازمان به محیط بیرون سازمان، وظائف اصلی و کارکردهای سازمان تخصصی‌ترین و پیچیده‌ترین وضعیت را پیدا کرد که عملاً جدائی مالکیت از مدیریت را اجتناب‌ناپذیر نموده است. طوری که قشر جدیدی از مدیران متخصص و فارغ‌التحصیل از دانشگاه‌ها رویاروئی با تغییرات و تحولات سریع محیطی و مواجهه با پیچیدگی‌های ساختار یافته (۳) (Organized Complexity) سازمانی و محیط را به عهده گرفته و کارکردهای اصلی طرح‌ریزی (Planning)، سازمان‌دهی (Organizing) و هدایت و رهبری (Directing & leadership) به جای کارکردهای سنتی کنترل و نظارت اهمیت اساسی پیدا کرده است. در چنان شرایط

متحول و پیچیده دهه‌های آخر قرن بیستم سطح مدیریت عالی یا استراتژیک برای بقاء و رشد سازمان اهمیت و نقش حیاتی پیدا کرده است و به اصطلاح مدیریت عالی را در جایگاه مدیریت استراتژیک قرار داده است.

## ۲- تحول نظریه‌های سازمانی و ظهور نظریه سیستمی

یکی از ویژگی‌های جالب نظریه سازمانی هم گام و هماهنگ بودن تحولات نظری و عملی سازمان است. بدین معنی که بستر تکامل اندیشه‌ها و نظریات سازمانی که در تئوری سازمانی متجلی شده است با تغییرات و تحولات و توسعه میلیون‌ها سازمان‌های گوناگون عینی و واقعی که در جوامع بشری وجود دارند و نمایانگر پدیده سازمانی هستند سنخیت و مطابقت دارند و لذا تغییرات و تحولاتی که در حیات روزمره و مستمر انواع سازمان‌ها و پدیده‌های سازمانی و در امور، فعالیت‌ها و شرایط عینی و واقعی آنها به وقوع پیوسته موجب شده که سازمان‌ها از ساختارهای ساده، کوچک و معین، به ساختارهای بزرگ، پیچیده و نامعین توسعه پیدا نمایند و لذا برای پاسخگویی، توضیح و تبیین چنان تغییرات و تحولاتی، نظریه‌های سازمانی نیز از نظریه‌های کلاسیک به نئوکلاسیک و اخیراً به نظریه‌های سیستمی تکامل یافته‌اند.

و اما مهمترین و اساسی‌ترین ارتباط تحول نظریه‌های سازمانی به نظریه‌های سیستمی در چهارچوب تفکرات مدیریت استراتژیک در این حقیقت نهفته بود که نظریه‌های سیستمی کانون توجه خود را از عناصر و عوامل درون سازمانی به عوامل و شرایط برون سازمانی تغییر داد و نقطه عطفی در مطالعات و پژوهش‌های مدیریتی و سازمانی به وجود آورد تا به جای جستجوی متغیرهای درون سازمانی برای شناخت و طراحی سازمان‌ها توجه و تأکید بر جستجو و تبیین عوامل و شرایط برون سازمانی قرار گیرد. و این به معنی یک تحول زیر بنایی در متدولوژی مطالعه و شناخت سازمان‌ها بود، زیرا سمت و جهت مطالعات و پژوهش‌هایی را که بیش از ۷۰ سال در سازمان‌ها جریان داشت و به علل و عوامل و متغیرهای درون سازمانی عطف توجه کرده بود به خارج از سازمان یعنی به محیط منتقل کرد. و لذا شناخت محیط در نظریه سیستمی نه تنها یکی از ارکان شناخت و مطالعات سازمانی است، بلکه همه چیز مطالعه و شناخت سازمان است و همان‌طوری که "والتر باکلی" (Walter Buckley) می‌گوید «این که بگوئیم سیستم باز است، بدین معنی نیست که صرفاً

درگیر تبادل با محیط می‌باشد، بلکه بدین معنی است که این تبادل عامل اساسی و زیر بنایی بقای سیستم است.»

اهمیت محیط و شناخت آن در مدیریت استراتژیک به حدی است که بعضی از محققین و دانشمندان سازمانی مدیریت استراتژیک را معادل و مساوی مدیریت محیط می‌دانند. خواهیم دید که شناخت ویژگی‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی در همه مراحل مدیریت استراتژیک از تعریف و طراحی گرفته تا پیاده کردن و اجرای آن مهم‌ترین و اساسی‌ترین عامل بوده و غیر قابل اجتناب و یا حذف کردن می‌باشد. به یک عبارت می‌توان گفت که مدیریت استراتژیک یعنی مدیریت محیط. به سبب اهمیت و نقش فوق‌العاده محیط در ادبیات مدیریت استراتژیک تحلیلی اجمالی از محیط مفید به نظر می‌رسد.

#### □ محیط (Environment)

محیط در نظریه سیستمی به صورت یک مفهوم بسیار کلی و عام تعریف می‌شود. طوری که شامل هر چیز تأثیر گذار بر سازمان می‌گردد که خارج از مرزهای سیستم سازمان و تا هر جای قابل تصور قرار می‌گیرد. بنابراین مطابق این تعریف هیچ محدودیتی برای محیط قابل تصور نمی‌باشد. ولی چون عملاً چنان مفاهیم کلی و عام در تجزیه و تحلیل و شناخت علمی مفید نبوده و راهگشا نمی‌باشند؛ لذا در اولین گام برای درک و شناخت مسائل و موضوعات مدیریت استراتژیک با ترسیم دو مرز قراردادی محیط را محدود و مشخص می‌کنیم. اولاً به انتخاب شرایط (Conditions) و عواملی (Factors) از محیط اکتفا می‌کنیم که نه تنها بر عناصر داخل سازمان تأثیر می‌گذارند بلکه تأثیر آنها تعیین کننده (Determinant) نیز می‌باشد. و منظور از تأثیر تعیین کننده، قدرت تغییر و کنترل کنندگی آن تأثیرات می‌باشد. با این گزینش بسیاری از عوامل و شرایط محیطی جزئی و کم اهمیت با وجود تعامل با سازمان از لیست محیط حذف می‌شوند، زیرا تأثیرات آنها در تحولات و تغییرات سازمان و یا سمت و جهت دادن به تغییرات درون سازمانی ناچیز می‌باشد و فقط عوامل و شرایطی از محیط که بسیار مهم بوده و تغییرات و تحولات دورن سازمانی را تعیین کرده و یا به آنها جهت، سمت و ارزش می‌دهند باقی می‌مانند. ثانیاً با گزینش و انتخاب شرایط و عواملی از محیط که در دسترس سازمان بوده و نسبت به هسته عملیاتی (Operation Core) و سایر ارکان و خرده

نظام‌های سازمانی، بلا واسطه (Immediate) بوده و تأثیراتشان مستقیم و بدون واسطه باشد، محیط ویژه‌ای (Special Environment) را برای سازمان تعریف می‌کنیم، تا بتوانیم عوامل و شرایط محیطی را تجزیه و تحلیل کرده و آنها را بشناسیم.

شرایط محیطی (Conditions) شرایطی هستند که تغییر و کنترل آنها خارج از قدرت و اختیارات سازمان (یا مدیریت سازمان) بوده و بر سازمان تحمیل می‌شوند و به همین علت ما در تجزیه و تحلیل، آنها را فرض و داده (Given) در نظر می‌گیریم. در حالی که عوامل (Factors) تحت کنترل و نظارت سازمان بوده و سازمان می‌تواند با آنها در پژوهش‌های محیطی به صورت متغیرهای (مستقل، وابسته و میانجی) برخورد کند. در تدوین چشم‌انداز (Visions) شرایط و عوامل محیطی به صورت تهدیدات (Threats) و فرصت‌های (Opportunities) بالقوه ظهور می‌کنند. و مدیریت می‌تواند با بررسی و مطالعه و شناخت آنها و قبل از این که تأثیرات آنها در حیات واقعی و رویدادهای عینی سازمان بالفعل شود، تهدیدات را به فرصت‌ها تبدیل کند و این چالشی است که در طراحی سند چشم‌انداز و تدوین استراتژیها از مدیران و رهبران لایق و توانا انتظار می‌رود. معمولاً شرایط محیطی به صورت تهدیدات و عوامل محیطی در شکل فرصت‌ها ظاهر می‌شوند و این رابطه در شرایط و روندهای معمولی و طبیعی تعامل سازمان با محیط و در سازگاری (Adaptation) سازمان با محیط رخ می‌دهد. و گاهی در شرایط و روندهای استثنائی موقعی که تبادل سازمان با محیط به صورت دستکاری (Manipulation) است، هم شرایط محیطی و هم عوامل محیطی لزوماً به شکل فرصت‌ها در می‌آیند (۴). ولی به هر حال و در هر دو حالت، به اتکای شیوه‌های مواجهه با تغییرات و متدولوژی‌های سازمان یافته برنامه‌ریزی (Organized planning) مدیریت‌های توانا و لایق می‌توانند همه تغییرات و تحولات محیطی را در جهت مقاصد (Purposes)، اهداف عالی و یا مأموریت‌های (Missions) سازمان سوق داده و همیشه و همواره فرصت آفرین شوند. برای چنان مدیران توانمند، تنها اثر و ردپائی که از تهدیدات بر جای می‌ماند در مرحله ردیابی (Detection)، تشخیص و شناسایی (Diagnosis) تهدیدات بالقوه و تجزیه و تحلیل شرایط و عوامل محیطی به هنگامی است که آنها



در حالت بالقوه و قبل از وقوع قرار گرفته باشند و هدف و منظور آنها از مطالعه تهدیدات در وضعیت قبل از وقوع (Afacto)، مواجهه درست و به هنگام با این عوامل و کشف راهکارهای تبدیل آنها به فرصت‌هاست.

### ۳- اوج گرفتن سیر اندیشه‌های مدیریتی در امور بازرگانی و تجاری:

با وجود این که بین وقوع انقلاب کبیر صنعتی در نیمه دوم قرن هیجدهم و مطرح شدن مدیریت استراتژیک در دهه هشتم قرن بیستم بیش از دویست سال فاصله وجود دارد، ایده‌ها و مفاهیم نظریه مدیریت استراتژیک ریشه در تحولات عظیم صنعتی دارد. و ایجاد و رواج یافتن امور بازرگانی و تجاری از پیامدهای مستقیم و روبه گسترش انقلاب کبیر صنعتی است.

با وقوع انقلاب صنعتی روابط تولیدی و تجاری بشر دچار تحول زیر بنایی اساسی گردید تا جایی که به زعم "الوین تافلر" بشر دومین موج تغییر و تحول حیاتی و سرنوشت ساز را در شیوه زندگی‌اش تجربه نموده است (۵). به زبان امروزی مدیریت استراتژیک، تنها تجربه تغییرات و تحولات استراتژیک است که می‌تواند به همه جنبه‌های تولیدی، صنعتی و اقتصادی زندگی گسترش و سرایت نماید. در موج اول، شیوه زندگی، کشاورزی بود. مهمترین و اساسی‌ترین رد پای موج دوم، در شیوه زندگی تولیدی و صنعتی، تغییر شکل تولید از تولید تک محصولی به تولید انبوهی بود. تولید انبوهی، محدودیت و فشار سنگینی را که در تعادل بین عرضه و تقاضا، همواره بر روی عرضه به علت شیوه تولید تک محصولی و اقتصاد سنتی و کلاسیک قرار داشت در هم کوبید و عرضه را که به علت کمیابی و پراکندگی منابع از یک طرف و عدم تکامل شیوه‌ها و تکنولوژی تولید از طرف دیگر بسیار محدود بود آزاد و رها کرد. با توجه به این که تقاضا همواره به صورت نامحدود و متنوع وجود داشته و خواهد داشت، شکسته شدن انحصارات و محدودیت‌های عرضه به وسیله تولید انبوهی پویایی عرضه و رقابتی شدن عناصر و ارکان آن را فراهم کرد و لذا عرضه انواع کالا و خدمات با شیوه تولید انبوهی رقابت شدیدی را بین رقبا و صاحبان عوامل عرضه به وجود آورد و رویارویی با چنین رقابتی مدیریت و سیاست‌هایی را لازم داشت که تنها در چارچوب مفاهیم و نظریه مدیریت استراتژیک میسر بود.

از طرفی گسترش و فراوانی تولید که به ویژه در تکامل دویست ساله بعد از انقلاب صنعتی ایجاد شد، تجارت و امور بازرگانی را هم به طور افقی و در میان شرکت‌های

داخل جوامع صنعتی و هم طور عمودی در میان شرکتهای بین المللی به طور جهشی گسترش و توسعه داد و صحنه های اقتصاد کلان و اقتصاد بین الملل هر روز بیشتر از قبل شاهد افزایش حجم و کیفیت مبادلات بازرگانی و تجاری گردید و محیط تجارت و داد و ستد های داخلی و خارجی به شدت مملو از ابهامات نامعین و تغییرات سریع گردید. طوری که همواره همه محیط های تجاری و بازرگانی پر از تهدیدات در کمین و فرصت های در انتظار بود. در چنان فضائی، فقط روش های علمی و پژوهش ها و بررسی های میدانی (Survey) درباره ماهیت و انواع محیطها، و چگونگی و راهکارهای ایجاد فرصت ها و جلوگیری از تهدیدات می توانست پاسخگوی چنان تغییرات و تحولات شگرف و سریع باشد. لازمه علمی شدن شیوه برخورد و مواجهه با چنان فضا و محیط های متحول و پویا ایجاب می کرد که دانش جدیدی جهت پاسخگویی به چنان تغییرات و تحولاتی ایجاد و تاسیس شود. این نیاز در چارچوب نظریه نوین مدیریت استراتژیک تحقق پیدا کرد.

در واقع درخت تنومند انقلاب صنعتی و موج دوم، نقطه عطفی در همه جنبه ها و ابعاد زندگی ایجاد نمود و دیری نپائید که تداوم این انقلاب شیوه نگرش و تفکرات انسان قرون نوزدهم و بیستم را ابتدا در اروپا و بلافاصله با نرخ و شدت بیشتری در آمریکا تغییر داد؛ به طوری که حتی تفسیر آنها از جهان هستی و هر چه در آن می گذشت عوض شد و تفکر نیوتونی که جهان را با قانون آهنین علت و معلول خطی و قوانین ترمودینامیک تفسیر می نمود و به اتقان رسیده بود که همه حرکات جهان را می توان با قانون جاذبه عمومی  $F = K \frac{m \times m'}{d^2}$  توضیح داد نیز تغییر کرد و تفکرات جدید (برخلاف تفکر نیوتونی که هر معلولی را فقط ناشی از یک علت می دانست که همان خطی بودن قانون علت و معلول است) همه حرکاتی را که به صورت معلول ها نمایان می شوند ناشی از علت های پیدا و ناپیدایی می دانست که سر نخ همه آنها به یک علت العلل بسته است (که نیوتن آن را خالق جهان می دانست و معادل همان علت نخستین توضیح ارسطویی از خلقت جهان است) و او کل این هستی، کهکشان ها و کائنات را که همگی تابع قانون جاذبه عمومی هستند چون ساعتی دقیق و منظم (که هر پیچ و مهره و عقربه ای در این ساعت دقیقاً در جای خود قرار دارد) ساخته و آن را کوک کرده و این ساعت تا پایان جهان (قیامت)

بدون لحظه ای درنگ یا تاخیر حرکت خواهد کرد. البته چنین تفسیری هم بیشتر با شیوه زندگانی موج اول هم خوانی و مطابقت داشت که در آن همه تولید بشری وابسته به زمین کشاورزی و درآمدهای ناشی از آن بود و همه تغییرات و تحولات نیز بسیار کند و تقریباً ساکت و راکد جلوه می نمود. (می گویند که گاوآهن و شیوه شخم زدن با آن از پیدایش کشاورزی یعنی حدوداً هشت هزار سال قبل از میلاد تا قرن بیستم تغییر نکرده بود)

تفسیر موج دوم که بر خرابه های تفسیر نیوتونی بنیان نهاده شده جهان را بسیار متحول، پویا و (Dynamic) و غیر خطی می بیند (یک معلول ناشی از چند علت و برعکس هر علتی ممکن است به چند معلول همزمان منجر شود) شتاب و سرعت این تغییرات به قدری پیچیده سریع و نامعلوم است که به زعم "تافلر" انسان آینده را دچار شوک می کند [۷-۸:۵] و تغییرات و تحولات به قدری عظیم، شگرف و نامعین هستند و به قدری با سرعت و شدت و کوبنده روی می دهند که به قول "لانگ شورمن" فیلسوف آمریکایی خطرناک ترین و مشکل ترین تجربه را برای میلیونها نفر از انسان های قرن بیستم فراهم آورده اند [۴:۹]. محرکه اصلی و قلب این تغییرات و تحولات؛ تحولات تکنولوژیکی، ارتباطاتی و یا اطلاعاتی هستند و به همین علت نه تنها تداوم موج دوم، بلکه موج سوم به نام انقلاب ارتباطاتی یا اطلاعاتی را به وجود آورده که پیدایش و ظهور چندین نسل رایانه (نسل ششم و هفتم) بخشی از آن را به نمایش می گذارد و پیامدهای موج سوم در آینده حتی از حالا قابل تصور هم نمی باشند.

همه این تحولات، قشر ولایه جدیدی در اقتصاد و تجارت جهانی ایجاد و بازرگانی و تجارت نوینی را به جهان عرضه نموده و از آن جایی که پیدایش نظریه های رسمی سازمان و مدیریت به علت شرایط خاص تاریخی و اجتماعی در آمریکا بوده و فرهنگ آمریکا ذاتاً یک فرهنگ مهاجر و مهاجمی است که عمدتاً از فرهنگ های اروپایی بدان جا منتقل شده و فرهنگی است که به خصوص در بدو ورود و سکونت با روحیه ماجراجویی شدید و گریز از اختناق و دیکتاتوری های سلطنتی و فئودالی همراه و به شدت چالشی و تلاشگر بود؛ لذا پایه های حکومت لیبرالیستی را بنا نهاد که از همان اول در صدد کوتاه کردن و کوچک نگهداشتن دولت یا بخش عمومی و بلند تر کردن

وگسترش بخش خصوصی بود و در نتیجه بیشترین انرژی و تلاش خود را برای گسترش مدیریت بازرگانی گذاشته و بی مورد نبود که بر عکس روند جهان سوم روز به روز مدیریت عمومی در مقابله با مدیریت بازرگانی کوچک تر و بر عکس مدیریت بازرگانی اساس واصل قلب تئوری مدیریت استراتژیک گردید؛ به طوری که در آغاز پیدایش آن قبل از عنوان مدیریت استراتژیک عنوان مدیریت بازرگانی (Business Administration) گرفت و در معروفترین دانشکده های مدیریت آمریکا با ارائه چند واحد (۲ الی ۳ واحد) درسی تحت عنوان (Business policies) به رشد و توسعه خود ادامه داد و سپس در دهه های ۷۰ و ۸۰ تحت نام جدید مدیریت استراتژیک در نظریه ها و کتاب ها نمایان گشت و لذا جای تعجب نیست که مفاهیم اصلی آن از حوزه سیاست های بازرگانی و حوزه وسیع تر مدیریت بازرگانی منتقل شده باشد.

#### ۴- تغییرات و تحولات روش شناختی (متدولوژیکی)

در بودجه بندی، سند چشم انداز در چارچوب تئوری مدیریت استراتژیک، نوعی دورنمای مالی است. نوعی طراحی حساب شده که متکی به روش های علمی و تجربی و کاربردی است. همین محاسبات مبتنی بر روش های سیستماتیک آماری و برنامه ریزی روح سند چشم انداز است و آن را از صرف یک پیشگویی و حتی پیش بینی آرمانی جدا می کند. این بدان معنی است که چشم انداز که نهایتاً در شکل یک هدف یا مجموعه یکپارچه ای از اهداف بیان می شود، نقطه پایانی یک سری از برنامه ریزی های جامع (سیاسی، اقتصادی و اجتماعی) از مراحل معینی است که هر مرحله نیز با روش شناسی (متدولوژی) معینی صورت پذیرفته است.

همان طور که تحولات معین و گذار از مسیرهای خاص سه جریان فکری بحث شده، در تشکیل فضای فکری و نظری مدیریت استراتژیک به هم پیوسته و سرانجام بدنه واحدی از نظام مفهومی استراتژیک را خلق کرده است؛ جریان طراحی و برنامه ریزی سند چشم انداز نیز که در قله و بالاترین نقطه این نظام مفهومی قرار می گیرد و به اصطلاح غایت القصوی نظریه و فکر مدیریت و رهبری استراتژیک است، از فرافراز و نشیب های روش شناختی (Methodological) معینی از طراحی (planning) و برنامه ریزی (programming) عبور کرده و طی یک تاریخچه خاص همگام با تحول و تکامل نظریه سازمانی (Organization Theory) تا به این جا و جایگاه امروزی اش نائل گشته است. مروری اجمالی بر این سیر و گذار ضروری و مفید است:

## □ سیر تحول روش شناسی از برنامه تا چشم انداز:

دیدیم که بعد از حدود نیم قرن (۵۰ سال) تلاش و پژوهش در نظریه و کاربرد مدیریت استراتژیک، در وضع موجود اشتباهات و سردرگمی‌های جدی در فهم و استفاده از ایده‌ها، مفاهیم و تعاریف مدیریت استراتژیک وجود دارد که به دو صورت (الف) جنگل زبانی و مفهومی (Semantic Jungle) و (ب) اشتباهات ماهوی و یا محتوایی ظاهر می‌شوند. سردرگمی و مغایرت‌های ناشی از روش شناسی و استفاده نادرست از مفاهیم و تعاریف مربوط به روش شناسی اغلب محتوایی و ذاتی بوده و بنابراین بسیار مهم و اساسی می‌باشند و با شفاف و روشن کردن حوزه و فضای مربوط به روش شناسی مدیریت استراتژیک، طراحی و تدوین سند چشم انداز نیز از فرو افتادن و درگیری با مغلطه‌رها می‌شود؛ به ویژه مغلطه جابه جایی زنجیره هدف - وسیله (Means-Ends chain).

کلید روش شناسی مدیریت استراتژیک از طرفی طراحی، تدوین و اجرای مدیریت استراتژیک و از طرف دیگر مفاهیم طرح ریزی (planning)، برنامه ریزی (programming) و بودجه بندی (Budgeting) و اشتباهات ناشی از به کارگیری روش‌های دو مفهوم کلیدی طرح ریزی و برنامه ریزی به جای همدیگر می‌باشد. مغالطه رایج و متداول فوق‌تر تنها به وسیله افراد و محصلین معمولی و عادی مکاتب طرح ریزی و برنامه ریزی صورت می‌گیرد، بلکه مغالطه‌ای است که توسط متخصصین، پژوهشگران و دانشمندان حوزه‌های فوق، باره‌ها و با تواتر فراوان دیده شده و ثبت گردیده است.

## □ طرح ریزی (planning) یا برنامه ریزی (programming)

این که ما از هر دو مفهوم فوق در ادبیات مدیریت استراتژیک و یا تهیه سند چشم انداز استفاده می‌کنیم جای اختلاف و اشتباه نیست، بلکه مغلطه در تعریف درست هر کدام و کاربرد صحیح آنها در جایگاه مخصوص به خودشان و در فضای کلی و سیستمی نظریه و ادبیات مدیریت استراتژیک می‌باشد. هر دو مفهوم از ابزارها و شیوه‌های علمی و آماری پیش‌بینی می‌باشند (prediction) و هر دو مفهوم در مدیریت، چگونگی نیل و تقرب به اهداف از پیش تعیین شده را طی مراحل دقیق و منظم (که معمولاً در اکثر موارد این نظم و دقت با ریاضیات و فرمول‌های ریاضی بیان می‌شود) با صرف حد معقول یا بهینه‌ای (Optimum) از منابع و امکانات نشان

می دهند که معمولاً اگر تعیین این حد بهینه با اعداد و ارقام ممکن نباشد با عقلانیت کافی و با قیاس و استدلال منطقی طراحان و برنامه ریزان وقبول یا پذیرش (Conscience) و اجماع جمعی از متخصصین و دانشمندان تعیین می شود. با وجود این، دو مفهوم طرح ریزی و برنامه ریزی که به غلط مترادف هم به کار برده می شوند در واقع در محتوی و معنی هم اختلافی با هم ندارند، بلکه اختلاف آن ها در فلسفه وجودی و جایگاه آنها می باشد؛ یعنی هر کدام از آنها برای امر خاصی به وجود آمده اند و هر کدام از آنها جایگاه خاصی در نظام فکری طراحی چشم انداز یا تدوین راهبرد دارند. با روشن کردن این دو مورد مرز بندی مشخص وقاطع آنها ظاهر می شود.



## □ فلسفه وجودی طرح ریزی استراتژیک:

اصولاً فلسفه وجودی هر ابزار، فن و روشی که از مرزهای زمان حال فراتر رفته و به زمان آینده نفوذ کرده و بخشی از شرایط یا عواملی از آینده نیامده را روشن یا تبیین نماید، گسترش آگاهی بشری است. و درست به همین علت قدرت علم و پیش بینی (power of prediction) در افزایش ظرفیت و وسعت آگاهی (Consciousness) انسان می باشد. هر نوع روش شناسی که متکی به پیش بینی علمی بوده و در مرحله اول راه های آینده نگری و در مراحل بعدی ابعادی از آینده سازی (futurology) را در اختیار و کنترل ما قرار دهد دامنه، وسعت و ظرفیت آگاهی ما را افزایش داده و نهایتاً منجر به تولید علم و آگاهی جدید می شود؛ و این درست سرنوشت توسعه و تداوم علم و آگاهی بشری است و راهی است بی پایان که تا قیامت ادامه خواهد داشت.

این نوع آینده نگری و آینده شناسی که متکی به روش های علمی و ابزار عینی و واقعی است بر خلاف پیشگویی (foretelling) که متکی به هیچ نوع ابزار و روش علمی نبوده و گاهی برای فریب دادن افکار از شکل ظاهری و طرز قرار گرفتن ستارگان (مانند برجهای اسد و حمل و دب اکبر یا اصغر و... و غیره) در پیشگویی ها استفاده می کند، از اعتبار کافی علمی برخوردار است و آینده شناسی در تعداد معدودی از دانشگاه های معتبر آمریکا تا سطح مقطع دکتری تدریس می شود.

الوین تافلر یکی از فارغ التحصیل های یک چنین دانشگاهی است و خلاصه رمز پایان ناپذیر بودن علم، هنر، فلسفه و... در قدرت آنها در ارتقاء سطح آگاهی بشری و وسعت بخشیدن به توانمندیهای ذهنی (faculties of mind) وی است و همان استعاره ای است که در اساطیر (Mythology) یونانی «پرومته» مشعل فروزان در آسمان ها را از دست پدرش زئوس - خدای خدایان - موقعی که وی مشغول خواب بود، دزدیده و به زمین می آورد و در اختیار بشر قرار می دهد.

طرح ریزی (planning) و برنامه ریزی (programming) نیز هر دوشیوه و ابزار «پیش بینی» بوده و راهکارهای (Mechanism) علمی و تکرار پذیر حرکت و تقریب به سوی آینده مطلوب یعنی اهداف را در اختیار ما قرار می دهند. با وجود این، فلسفه وجودی این دو مفهوم، یک فرق و مرز قاطع و مشخص دارد که آنها را از هم متفاوت و برای هر کدام جایگاه خاصی در پیش بینی و طراحی اعطا می کند.

طرح ریزی نوعی ابزار و وسیله (Instrument) نظری و تئوریک برای پیش بینی اهداف و یا مقاصد غائی ... و غیره بوده و به اصطلاح نقشه و طرح نظری و فکری است و ذاتاً و ماهیتاً (AFacto) یعنی پیش از وقوع می باشد و به عبارتی هر نوع طرح و نقشه قبل از عمل تهیه می شود؛ در حالی که برنامه ریزی شیوه ها، راهکارها و ابزار پیش بینی شده و بعد از وقوع (Defacto) می باشند. یعنی طرح ریزی بعد از پیاده شدن در عمل در قالب برنامه هائی ظاهری می شود که این برنامه ها نیز می باید حرکت و تقرب به سوی آینده را گام به گام و به طور عملی با توجه به بازخورها و اصلاحات حین عمل، راه بری نماید، لذا بودجه نیز که نوعی برنامه ریزی مالی است قبل از تصویب مجلس تا زمانی که در دست دولت و یا سازمان دولتی تهیه و تنظیم می شود یک طرح مالی است و از زمانی که تصویب شد و مجوز عمل و اجرا از مجلس دریافت کرد، یک برنامه مالی است. اگر سؤال شود که برنامه های زیادی قبل از وقوع و پیاده شدن در دست دولت یا هر سازمان ریز دیگری وجود دارند که ممکن است هیچکدام پیاده نشوند یا عملی نباشند، چرا به آنها عنوان برنامه داده می شود؟ پاسخ این است که آنها طرح مالی هستند و تا اجرا نشوند طرح باقی می مانند هر چند که با شیوه غلط مصطلح، آنها را برنامه بنامیم.

بنابراین رابطه طرح ریزی با برنامه ریزی با توجه به فلسفه وجودی آنها به مثابه رابطه تئوری و عمل بوده و هر طرحی می تواند در قالب چند برنامه که در جهت اهداف طرح با هم هماهنگ و منسجم شده باشند پیاده و عملی شود و چون اهداف برنامه نباید از چهار چوب اهداف طرح خارج، یا آنها را نقض و یا با آنها مغایر باشند. بنابراین برنامه ها نیز می توانند از پایین به بالا زمینه طراحی و پیش بینی اهداف طرح ها قرار گرفته و جهت و سمت آنها را به طور عینی و واقعی تعیین یا تحت تأثیر قرار دهند. به هر حال مانند هر رابطه ای بین تئوری و عمل، از نقطه نظر پیش بینی، طرح ها بر برنامه ها اولویت داشته و کلی تر و عام تر از برنامه ها می باشند و طرح های دقیق و خوب زمینه را برای پیدایش و ظهور برنامه های دقیق و خوب فراهم می آورند.

#### □ جایگاه طرح ها و برنامه ها

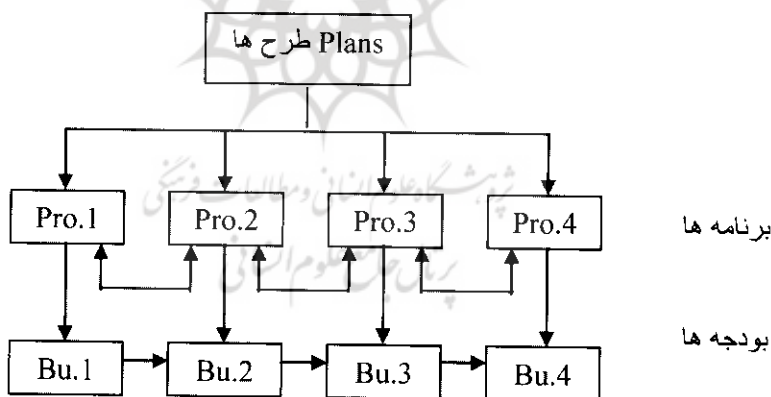
تدوین استراتژی و رسیدن به سند چشم انداز، یک نظام جامع از طرح ها و برنامه های همه جانبه است که ضمن در بر گرفتن سطوح متعدد و متنوعی از



طرح ها و برنامه های اعضا، اقدام ها و عملیات متعدد دیگری از جمله بودجه بندی را نیز شامل می شوند. آن چه که در این سند چشم اندازحائز کمال اهمیت می باشد و همواره می باید در تنظیم و طراحی آن، مدنظر باشد سامانه ای بودن این نظام و سامانه مند بودن همه عناصر و عواملی است که به نحوی از انحاء در این بدنه نظام مند واحد و یا در این کل یک پارچه و جامع، نقشی را ایفاء و یا جایگاهی را اشغال می نمایند. و چون بودجه بندی از عناصر کلیدی مهم و زبان مشترک طرح ها و برنامه ها یا تقویم پولی هر دو است، نگاهی مختصر به آن و سیر تحول بودجه بندی در ایران ضروری است.

### □ بودجه بندی و سیر تحول آن در رابطه با طرح و برنامه:

گفتیم که بودجه زبان مشترک پولی یا مالی طرح و برنامه است و لذا یکی از کاملترین تعاریف بودجه عبارت از برنامه مالی است. بدین ترتیب که وقتی طرح ها در قالب برنامه ها تنزیل و پیاده شدند، آخرین گام برای اجرایی کردن و عملی کردن آنها، تنظیم و تقویم پولی است. و این رابطه را در شمای ساده زیر می توان نمایش داد.



نگاهی به سیر تحول تاریخی بودجه بندی نشان می دهد که اصولاً یکی از درخواست های اصلی و زیربنایی انقلاب های پارلمانی، یعنی انقلاب هایی که پس از پیروزی اولین گام بعدی آن تأسیس پارلمان ها و فرستادن نمایندگان مردم در آنها بوده است، درخواست نظارت و کنترل مردم (قوه مقننه) بر دولت (قوه مجریه) بوده و مردم خوب دریافته بودند که گلوگاه دولت ها و قوه مجریه، قوای مالی است و هر چقدر پول، امکانات و سایر منابع مالی در اختیار دولت ها قرار گیرد، تمرکز قدرت

در دست آنها بیشتر می شود. بنابراین همه انقلاب‌های اساسی از قبیل انقلاب چارلز کبیر در انگلستان، (۱۶۶۸)، انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹) و... سایر انقلاب‌ها منجر به استقرار حکومت پارلمان‌تریزم و درخواست استقرار نظام کنترل مالی گردیده است، ولی بین چنان درخواستی و پیاده شدن آن قرن‌ها فاصله افتاده است؛ طوری که اولین اسناد مربوط به تهیه و تنظیم بودجه آن هم نه به صورت یک ابزار علمی پیش‌بینی مالی بلکه صرفاً سیاهه نویسی و فهرست کردن درآمدها و هزینه‌ها در انگلستان و در اواخر قرن هجدهم و بعد در سایر کشورهای اروپائی مثل فرانسه و نهایتاً در آمریکا گزارش شده است.

اولین سند بودجه ایران در دوره دوم مجلس شورای ملی سابق (۱۲۸۵ ه. شمس) به تصویب رسیده است. این بودجه به نام بودجه صنایع الدوله (رضاقلی خان هدایت پدر بزرگ صادق هدایت نویسنده معروف) در تاریخ اسناد ملی ایران ثبت شده و علت آن ترور صنایع الدوله می باشد، که موقع تهیه و تنظیم آن وزیر مالیه (داریائی فعلی) بوده و در آن زمان نوشتن بودجه برعهده این وزارتخانه بود. این بودجه بعد از ترور صنایع الدوله توسط معاون وی جهت تصویب در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی به مجلس برده شد. بنابراین همان طوری که مشخص است ایران دقیقاً ۱۰۰ سال تجربه بودجه نویسی دارد و جای تعجب است که بگوئیم سابقه دولت فدرال آمریکا در امر بودجه نویسی حدود ۲۰ سال کمتر است، چون اصولاً در فرهنگ مالی آمریکا برنامه نویسی و بودجه بندی دولتی نوعی قدرتمندتر کردن قدرت دادن به بخش دولتی است که به شدت از آن جلوگیری می شود. و لذا انواع روشهای متری و پیشرفته بودجه بندی در بخش خصوصی در آمریکا مورد پژوهش قرار گرفته و توسعه یافته است، نه در بخش دولتی و در آن جا روشهای بودجه بندی سرمایه ای (Capital Budgeting) به مراتب از روشهای بودجه بندی دولتی پیشرفته تر است.

البته با وجود تجربه ۱۰۰ ساله تهیه و تنظیم و پیش‌بینی بودجه‌های دولتی در ایران، در بیش از نصف این زمان، بودجه به صورت سیاهه و فهرست اقلام، در آمدها و هزینه‌ها و به اصطلاح به روش اقلامی یا سنتی (Traditional) نوشته می‌شده و یک سند مالی عاری از روشهای علمی و آماری برنامه‌ریزی و پیش‌بینی بوده است.

از زمانی که تهیه و تنظیم بودجه با قانون جدید بودجه در سال ۱۳۵۱ به عهده سازمان برنامه و بودجه سابق گذاشته شد؛ بعضی از روشهای (PPB, Planning) Programming and budgeting یا برنامه ای و چند سال بعد از روشهای برنامه‌ای و عملیاتی استفاده به عمل آمده است.

هر چند حدود نیم قرن است که سازمان برنامه و بودجه ادعای تنظیم بودجه به روش برنامه‌ای و عملیاتی را دارد، ولی دقت و پژوهش در بودجه‌های تنظیم شده و اجرا شده نشان می‌دهد که همان روشهای سنتی و متداول با عوض کردن لباس، ظاهراً در لباس برنامه‌ای و عملیاتی تنظیم گشته‌اند. در حالی که در بودجه برنامه‌ای تمام امور و فعالیت‌ها ابتدا باید در قالب برنامه‌ها تعریف، پیش‌بینی و تنظیم گردند و سپس در آخرین مرحله با شاخص‌ها و روش‌های علمی مبالغ پولی آنها اختصاص داده شود.

مهمترین عاملی که بودجه برنامه‌ای را از بودجه سنتی (Traditional Budgeting) متداول یا اقلامی (Item budgeting) متفاوت می‌کند روشی است که برای تجزیه و تحلیل و پیش‌بینی محتوای برنامه‌ها به کار می‌رود و علت آن تنظیم دقیق‌تر و پیش‌بینی کردن عملیات داخل هر برنامه است. لازم به یاد آوری است که برنامه‌ها هم به نوبه خود از طرح‌ها استخراج شده‌اند، یعنی همان طوری که در مدل ارائه شده در صفحات بعدی خواهیم دید. هر طرح نیز از تعدادی برنامه هماهنگ و منسجم شده تشکیل می‌شود. بنابراین روش شناسی و روش تنظیم، پیش‌بینی عملیات در قالب برنامه‌هاست.

آخرین و تکامل یافته‌ترین متد لوژی تنظیم طرح‌ها و برنامه‌ها که ابتدا در جنگ جهانی دوم در نیروی دریایی آمریکا با اختراع برنامه ریزی خطی توسط «دانتزیگ» (Dantzig) به کار گرفته شد و بعد در ریاست جمهوری جانسون برای تنظیم بودجه فدرال ابلاغ شد (PPBS) یا سیستم طرح‌ریزی، برنامه ریزی بودجه‌بندی است (Planning, Programming and budgeting system).

همان طوری که از اسم این روش بودجه‌بندی معلوم می‌شود با استفاده از متدلوژی سیستمی همه برنامه‌ها در قالب طرح‌ها و نهایتاً همه طرح‌ها و برنامه‌ها به صورت یک سیستم یا کل از نظر مالی مورد تجزیه و تحلیل و سپس تنظیم و

پیش بینی قرار می گیرند. این روش هنوز به طور کامل به کار گرفته نشده است. فقط در بودجه بندی بعضی از وزارتخانه های کشورهای اروپای غربی و دولت آمریکا در حال بهره برداری است. سیستم بودجه بندی طرح و برنامه ای بهترین و کاملترین روشی است که می توان آنرا برای تنظیم و پیش بینی طرح ها و برنامه ها در داخل سند چشم انداز به کار گرفت.

زیرا سند چشم انداز یک سند جامع و کامل یا بهتر بگوئیم یک سامانه و نظام طرح ریزی، برنامه ریزی و مالی است و به خوبی می توان طرح ها و برنامه های داخل آنرا با روش های (PPBS) و به منزله یک سیستم یا نظام، پیش بینی و برآورد کرد.

قصد ما در این مقاله معرفی یک مدل تحلیلی و مفهومی برای تجزیه و تحلیل و ارزیابی این سند جامع و یکپارچه در جایگاه یک سیستم مالی است (Comprehensive integrated) و تأکید، بر روشن کردن و شفاف کردن مفاهیم و عناصر کلیدی این نظام فکری و برنامه ای است؛ که با توجه به زمینه کاری و گذشت حدود نیم قرن از تلاشهایی که برای پژوهش، تدوین و طراحی استراتژیها (Strategy Formulation) به عمل آمده و تجارب عملی و کاربردی حاصل از به کارگرفتن این استراتژیها (Strategy implementation) متأسفانه هنوز منشاء بسیاری از ابهامات و مغلطه های (Fallacies) موجود در نظریه مدیریت استراتژیک و به تبع آن در سند چشم انداز می باشند و آثار این مغلطه تا چندی پیش حتی در نام و عنوان بزرگترین و اصلی ترین سازمان مسئول تهیه و تنظیم این سند یعنی سازمان برنامه و بودجه ۱ به چشم می خورد و اگر می خواستیم دقیق نامگذاری کنیم در مقابل واژه (Plan organization) باید سازمان طرح می نامیدیم و نه سازمان برنامه ولی به هر حال این غلط به اصطلاح رایج (غلط مصطلح) کاملاً جا افتاده است. اکنون حاصل این بحث ما را به ساختار طراحی و تدوین استراتژی ها می رساند.

#### □ ساختار طراحی و تدوین استراتژی: (The Structure of strategy formulation)

تدوین استراتژی قبل از هر چیز برآمده از یک نظام فکری خاصی است که نه تنها طرح ریزی و برنامه ریزی را تابع استراتژی می داند، بلکه اصولاً دستیابی به

۱ - نام سازمان برنامه بودجه اکنون به سازمان مدیریت و برنامه ریزی تغییر کرده است.

توسعه و پیشرفت همه جانبه، در سطح کلان اجتماعی و معیارهایی از قبیل اثر بخشی، بالندگی سازمانی (OD) ... و غیره را در سطح تحلیل میانه سازمانی بدون تدوین یک استراتژی منسجم و جامع (Comprehensive integrated) ممکن نمی‌داند. بنابراین استراتژی مانند هر نظام فکری دیگر نمی‌تواند در خلأ شناور باشد و ناچاراً حول محور یک یا چند سازمان عینی و واقعی شکل می‌گیرد و نمی‌تواند از تغییرات و تأثیرات سازمانی که در هیأت پدیده سازمانها و تکامل آنها در زندگی اجتماعی ظاهر می‌شود، در امان بماند.

از طرف دیگر شناخت علمی سازمانها به عنوان یک موضوع مورد مطالعه و پژوهش در چهارچوب تئوری مدیریت یا تئوری سازمانی است که خط سیر نظری خاصی را در طول حیات رسمی تقریباً یک صد ساله اش پیموده که امروزه موضع «فرانوگرایی» (Post modernism) تئوری مدیریت استراتژیک را جلوه گر می‌سازد و تدوین استراتژی از هر نوعش ناچاراً تحت تأثیر آن قرار خواهد گرفت. بنابراین با توجه به این دو جریان اساسی تأثیر گذار: جریان تحولات نظری سازمان به عنوان یک مفهوم و موضوع (Organization as a concept) و جریان گسترش و تحول سازمان به عنوان یک پدیده (Organization as a phenomenon) و رابطه مستمری که استراتژی با این دو جریان داشته، ساختار تدوین و طراحی استراتژی هم به تبعیت از ساختار سازمانی شکلی هر می و سلسله مراتبی پیدا کرده است. طوری که طرح‌ها و برنامه‌ها هر چقدر به طرف رأس هرم قرار بگیرند کیفی‌تر، اساسی‌تر و عام‌تر می‌شوند و هر قدر به طرف قاعده هرم نزدیک شوند برنامه‌ها و طرح‌ها کمی‌تر، معمولی‌تر و خاص‌تر می‌شوند؛ و برنامه‌های هر سطحی نسبت به سطوح پائین‌تر "طرح" محسوب گشته و طرح‌های هر سطح نسبت به اهداف سطوح بالاتر جایگاه برنامه را پیدا می‌کنند؛ و چون مقایسه اهمیت و ارزیابی طرح‌ها و برنامه‌های یک سطح از طریق مقایسه اهداف برنامه‌ها و طرح‌های همان سطح امکان پذیر بوده و طرح و برنامه بدون هدف حتی قابل تصور هم نمی‌باشد، بنابراین در جوار سلسله مراتب طرح‌ها و برنامه‌ها و متناظر با آن، سلسله مراتبی از اهداف شکل می‌گیرد، که علاوه بر روشن کردن جایگاه اهداف اصلی و فرعی و میانه، جایگاه اهداف غایی و نهایی و جایگاه رسالت‌ها و مأموریت‌ها را نیز روشن

می‌کند. زیرا مأموریت و رسالت و چشم انداز در تعریف و کاربرد اساساً از جنس هدف می‌باشند.

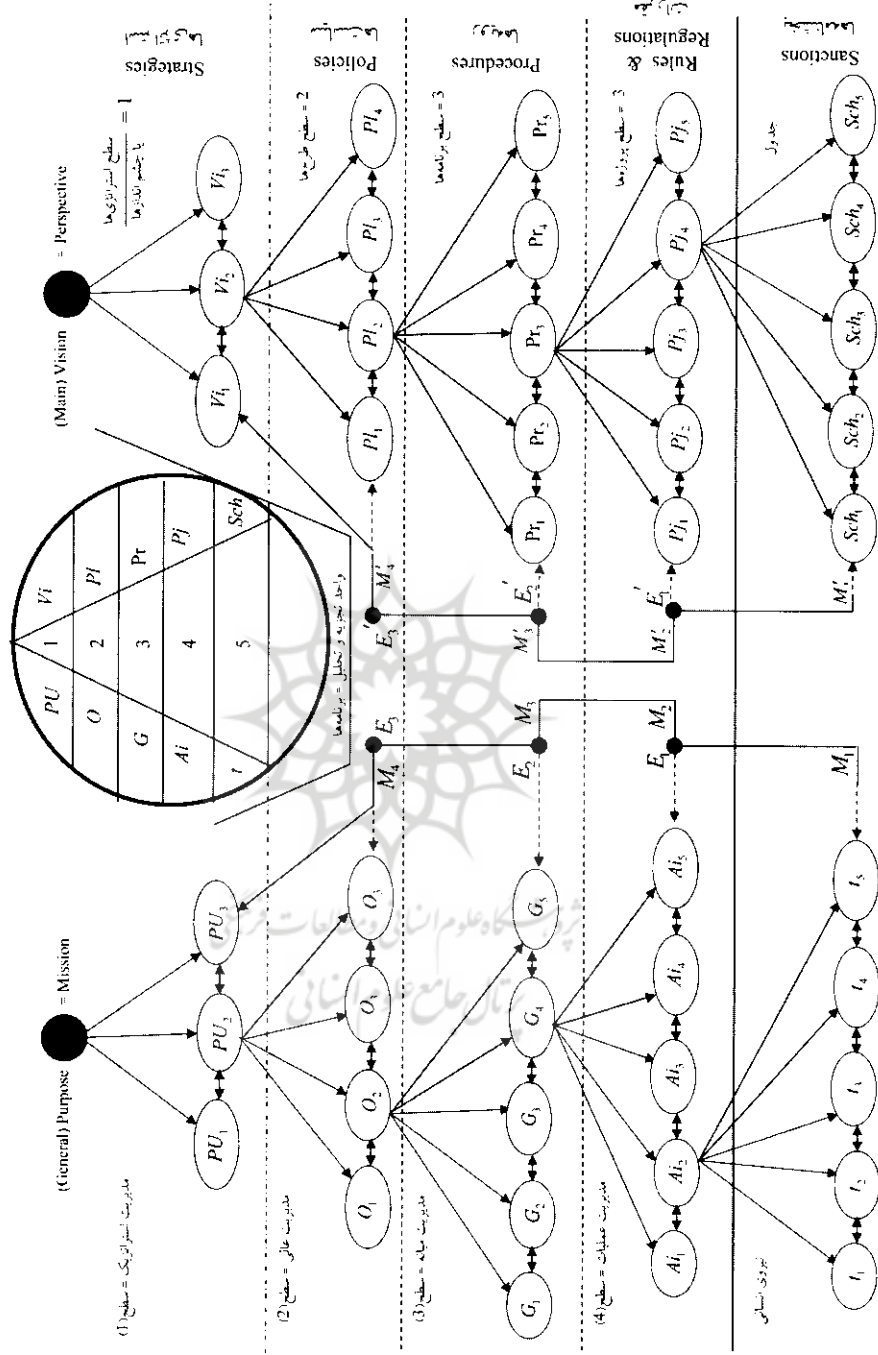
با توضیحات بالا الگوی تحلیلی و مفهومی ما نیز آماده ترسیم می‌باشد و برای تسهیل انتقال در شمای زیر نمایش داده می‌شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



مدلی مفهومی برای تحلیل چشم‌انداز



مدل مفهومی تبیین برنامه‌ها و مراحل نيل به چشم‌انداز

## □ نکات ضروری برای تبیین مدل تحلیلی

۱- مدل دارای چهار سطح برنامه ریزی است. در بالاترین سطح که حتماً سطح تحلیل کلان (Macro level of analysis) است سطح مدیریت استراتژیک متناظر با سطح چشم انداز یا استراتژیها قرار می گیرد و در سطوح پایین تر که به تبعیت از هرم سازمانی، سلسله مراتبی و هرمی است، به ترتیب از بالا به پایین سطح مدیریت عالی، متناظر با سطح طرح ها و سطح مدیریت میانه، متناظر با سطح برنامه ها و بالاخره در آخرین سطح مدیریت عملیاتی، متناظر با سطح پروژه ها قرار می گیرد. جریان تبادل اطلاعات، گزارشات و سایر داده های لازم جهت برنامه ریزی به نحوی است که برای واقعی تر شدن و عینی تر شدن داده ها، اطلاعات و گزارشات از پایین به بالا و اعتبارات و سقف برنامه ها از بالا به پایین جریان پیدا می کنند و مجموع اعتبارات طرح ها و برنامه ها طوری تنظیم می شود که مجموع اعتبارات برنامه های یک سطح نمی تواند از جمع اعتبارات برنامه مربوط به آنها در سطح بالاتر تجاوز کند. برای مثال:

$$G_1 + G_2 + G_3 + G_4 \leq O_3 \text{ است.}$$

۲- در این مدل، در یک طرف سلسله مراتب اهداف قرار دارند؛ به ترتیب از ریز ترین و جزئی ترین اهداف (Target) شروع می شوند که در چهار چوب اهداف فرعی (aims) قرار دارند و اهداف فرعی در چهار چوب اهداف عملیاتی (Goals) و اهداف عملیاتی در قالب اهداف اصلی (Objectives) و اهداف اصلی در چهار چوب مقاصد یا مأموریت ها (Purposes or missions) قرار دارند و بالاخره مقاصد در چهار چوب یک مقصد نهائی، اساسی و عام که در رأس و قله سلسله مراتب اهداف است قرار دارند و این مقصد نهائی هدفی است که تمام اهداف دیگر به عنوان وسیله ای برای بر آورده شدن آن طراحی و پیش بینی می شوند. این نوع هدف همه شبکه طرح ها و برنامه ها و انواع اهداف دیگر را در بر می گیرد. و در واقع همه اهداف خرد و کلان پیش بینی و برنامه ریزی شده، وسیله نیل به آن می باشند، و با تحقق آن مأموریت پایان می یابد و از این نظر گاهی آن را (End) نیز می نامند و تنها هدف اساسی و زیر بنایی و عام و پایداری است که متناظر چشم انداز می باشد.

در طرف دیگر و متناظر با سلسله مراتب اهداف، سلسله مراتب طرح ها، برنامه ها و استراتژیها قرار دارند و هر کدام از چشم انداز های خاص ( $VI_1, VI_2, VI_3, \dots$ ) چند طرح هماهنگ و همخوان ( $PI_1, PI_2, PI_3, \dots$ ) را و هر کدام از طرح ها چند برنامه ( $Pr_1, Pr_2, Pr_3, \dots$ ) هماهنگ و منسجم و هر برنامه چند پروژه هماهنگ و هم خوان



( $Pj_1, Pj_2, Pj_3, \dots$ ) را و بالاخره هر پروژه نهایتاً چند جدول برنامه ای هماهنگ و هم خوان ( $Sch_1, Sch_2, Sch_3, \dots$ ) را شامل می شود.

در مدل، طرح ها، متناظر با اهداف اصلی، برنامه ها، متناظر با اهداف عملیاتی و اهداف فرعی، متناظر با پروژه ها و جداول برنامه، متناظر با اهداف ریز و جزئی است.

۳- همان طوری که در مدل و در دایره وسط بالای آن دیده می شود، واحد تجزیه و تحلیل در این مدل برنامه است. واحد تجزیه و تحلیل می تواند در مدلها و موضوعات متفاوت مقولات متفاوت دیگری انتخاب شود. در تهیه سند چشم انداز واحد تجزیه و تحلیل به این جهت برنامه انتخاب می شود که تمام امور و فعالیت های برنامه ریزی شده برای نیل به مقصد نهائی (Purpose) است، یا متقابلاً تحقق چشم انداز در قالب برنامه ها صورت می پذیرد، زیرا برنامه یک مقیاس مالی قابل سنجش و تقویم به پول می باشد و می تواند مخرج مشترک مناسبی برای تمام طرح ها، برنامه ها و پروژه ها باشد.

۴- شیوه تبدیل مقاصد غائی به اهداف اصلی و اهداف اصلی به اهداف عملیاتی با استفاده از روشهای هدف گذاری (Goal-Setting) صورت می پذیرد که امروزه در برنامه ریزی های مدیریتی کاملاً جا افتاده و تثبیت شده است. تبدیل اهداف عملیاتی به اهداف فرعی و متعاقباً تبدیل آنها به اهداف ریز و جزئی با (MBO) یا مدیریت بر مبنای هدف انجام می پذیرد. که این روشها بیش از نیم قرن مورد استفاده قرار گرفته اند و کاملاً برای مدیران و برنامه ریزان آشنا می باشند. متدولوژی های به کار گرفته شده در هر دوی هدفگذاری ها و (MBO) ها نیز واحد تجزیه و تحلیل خود را برنامه قرار می دهند. تنها مشکلی که باقی می ماند این است که «برنامه» در جایگاه واحد و مقیاس تجزیه و تحلیل های مالی همواره یک مقیاس کمی بوده و بنابراین نمی تواند اصول و ارزشهای کیفی ضروری را برای تدوین طرح ها و تعیین اهداف به کار گیرد. برای رفع این نقیصه اساسی:

۵- اصول، موازین و ارزشهای کیفی اساسی برای تدوین چشم اندازهای خاص در قالب چشم انداز غائی را استراتژیها (Strategies) تعیین می کنند و به همین ترتیب اصول، موازین و ارزشهای ضروری برای تدوین و تبیین طرح ها در قالب یک چشم انداز خاص را سیاست ها (Policies) تعیین خواهند کرد. همچنین اصول، موازین و ارزشهای کیفی طراحی و تدوین برنامه ها در چهار چوب یک طرح را رویه ها (Procedures) و اصول و موازین تنظیم و تدوین پروژه ها در چهار چوب یک برنامه را

«مقررات» (Rules regulations) و نهایتاً اصول ، موازین و ارزشهای راهنمای عملی (Schedule) یا برنامه‌های ریز و جزئی در قالب یک پروژه هماهنگ و منسجم را بخشنامه ها (Samcticms) تعیین می کنند.

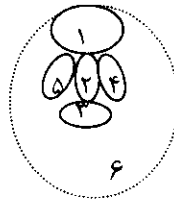
آن چه بسیار مهم است این است که حتماً باید جداول ، پروژه‌ها ، برنامه‌ها و طرح‌های هم سطح یا واقع در یک سطح از سلسله مراتب اهداف یا برنامه ها با همدیگر هماهنگ هم خوان و منسجم گردند و در مجموع «واحد‌های» برنامه یک سطح نمی تواند از چهار چوب برنامه های یک سطح بالاتر تجاوز یا آنها را نقض کند و حدود و مرزهای هم آهنگی و هم خوانی را در پیاده شدن و تحقق سند چشم انداز به ترتیب، «استراتژیها» ، «سیاست ها» ، «رویه‌ها» ، «مقررات» و «بخشنامه ها» تعیین می نمایند که در مدل بالا در انتهای طرف راست مدل ارائه شده اند.

#### □ یادداشت ها:

مینتزرگ همه ساختارهای سازمانی را متشکل از ۵ ساختار می دانند و آنها را در شکل



به صورت نمایه آدمک یا تلفن نشان میدهد که عبارتند از (۱) رأس استراتژیک (Strategic Apex) (۲) مدیریت میانه و (۳) هسته های عملیاتی (Operational Core) ، (۴) ستاد فنی (Technical staff) و بالاخره (۵) ستاد پشتیبانی (Logestic Staff). وی در آخرین اثرش که بعد از انقلاب اسلامی ایران و به احتمال بسیار زیاد تحت تأثیر آن نوشته است، ساختار ششمی را به نام ساختار عقیدتی (Missionary Structure) به آنها اضافه و برای این که اهمیت و حاکمیت ساختار ششم را بر بقیه ساختارها نشان دهد آن را به صورت نقطه چین و محیط بر نمایه آدمک یا تلفن قرار داده است. مراجعه کنید به [۶].



(۲) نیاز به موفقیت یا نیاز به توفیق طلبی جزو سه نیاز اساسی و کلی قابل سنجش مطرح شده توسط دیوید مک لی لند (David Mc lea land) می باشد که معروف به 3xi است و عبارتند از: (N Power نیاز به قدرت) (N Achivement، نیاز به موفقیت) و (N Affiliation، نیاز به تعلق). سنجش این نیازها از طریق روشهای روانشناسی و آزمونهای بسیار تخصصی (ATT) که مخفف (Apperception Thematic tests) است واز جمله

آزمونهای استدراک موضوعی می باشند که باروشهای پیچیده ای از طریق تجزیه و تحلیل داستانهایی که آزمون شوندگان با دیدن عکسهای خاصی که توسط متخصصین روانشناسی تهیه شده ( معمولاً ۱۲ تا عکس) و به آن ها نشان داده می شود می نویسند، نمو این سه نیاز برای هر کس معلوم و محاسبه می شود و مجموع نمرات ۳ نیاز ۱۰۰ است و هر چقدر نمره یکی از این نیازها نسبت به دو تا دیگر در کسی زیاد باشد، نمایانگر شدت آن نیاز در فرد مورد آزمون می باشد. نمره مدیران پیشرو، مترقی و توسعه طلب و افرادی که در رقابت فشرده محیط های مدیریت راهبردی امروزه، سازمانهای خود را به اوج پیشرفت و تعالی خود می رسانند در نیاز به توفیق طلبی بسیار بالاست.

(۳) پیچیدگی محیطی به معنی سرعت تغییرات محیطی و متعدد و متنوع شدن شرایط و عوامل متغیر محیطی است، طوری که به هیچ وجه شناخت و کنترل همه متغیرها ممکن نبوده و خواه نا خواه متغیرهایی ناشناخته و غیر قابل کنترل در محیط باقی می مانند و حاصل عملکرد متغیرهای قابل کنترل و غیر قابل کنترل و عوامل و شرایط محیطی به نحوی است که، گویاهمه تغییرات و تحولات به طور اتفاقی روی می دهند و از شناخت و کنترل ما خارج هستند. ولی "فورث وایتهد" فیلسوف معاصر آمریکائی ثابت کرد که با تمام پویایی ها و نامعینی ها یی که تحولات محیطی پیدا کرده و به ظاهر غیر قابل شناخت و کنترل به نظر می رسند، در یک تحلیل بالاتر، چنان شرایطی و پیچیدگی هائی هم از نظم و ترتیب کلی خاصی پیروی می کنند که وی چنان وضعی از محیط را پیچیدگی ساختار یافته (Organized Complexity) نامید.

(۴) در نظریه سیستمی تبادل سازمان با محیط مداوم و همیشگی است و حتی لحظه ای توقف چه به صورت تبدلات انرژی و چه به صورت تبادل اطلاعات قابل تصور نیست زیرا توقف این رابطه به معنی اضمحلال و مرگ سیستم است. بنابراین رابطه سازمان با محیط حیاتی بوده و برای بقاء و رشد سازمان اجتناب ناپذیر است. معمولاً این رابطه به دو صورت اتفاق می افتد. اول به صورت سازگاری (Adaptation) که در آن سازمان در عناصر و عوامل درونی خود از قبیل ساختارها، رفتارها، عملکردها، اهداف و حتی راهبردهای خود تغییراتی آگاهانه و برنامه ریزی شده ایجاد می کند تا با تغییرات و تحولات محیطی هم سو وهم جهت گردند. دوم به صورت دستکاری (Manuplation) که در آن سازمان محیط را وا می دارد که در عوامل و شرایط خود تغییراتی به وجود آورد تا با خواستها و اهداف سازمان هم جهت و هم سو شود.

(۵) "آلوین تافلر" (Alvin Tofler) آینده شناس معروف، سیر تکامل حیات اقتصادی- اجتماعی انسان را در سه مرحله یا سه موج تحلیل می نماید که عبارتند از: موج اول یا شیوه زندگی کشاورزی، موج دوم که شیوه زندگی صنعتی است و موج سوم یا شیوه زندگی اطلاعاتی؛ و هر کدام از این مراحل ویژگی های خود را دارند و ویژگی اساسی موج دوم تحول عرضه کالاها و خدمات به شکل تولید انبوهی ( Mass Production) می باشد. برای اطلاعات بیشتر به کتاب موج سوم از این نویسنده که به فارسی نیز ترجمه شده است مراجعه کنید.



1. Costas Markides, "What is Strategy and How do you Know if you have one?" *Business Strategy Review*, vol. 15, Summer 2004.
2. Koontz, Daniel, "Towards A Unified Theory of Management", 1962.
3. Porter, Michael, "What is Strategy?" *Harvard Business Review*, No. Dec, 1996.
4. Hamel, Gary, "The Search for Strategy", London Business School, 1997.
5. Mintzberg, H., : *Five Structures*.
6. Mintzberg, H., *Mintzberg on Management, Inside of our Strange World of Organizations*,
7. Buckley, W.,
8. Lee Grossman, *The Change Agent, A Division of American Management Association*, New York, 1974.





پښتونستان ګاونډي علوم او مطالعات فرانسې  
پرتال جامع علوم انساني